

بحث لنيل دبلوم الماستر
ماستر: قانون المنازعات
تحت عنوان
رقابة القضاء الإداري على
الجماعات الترابية

تحت إشراف الأستاذ: أحمد أجعون

من إعداد الطالب: عبد القادر هر هاري

لجنة المناقشة:

الأستاذ: أحمد أجعون	(أستاذ بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس)	رئيسا:
الأستاذة: منية بنلمليح	(أستاذة بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس)	عضوا:
الأستاذة: ندير إسماعيلي	(أستاذة بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بمكناس)	عضوا:

السنة الجامعية:

2017-2016

شكر و تقدير

"وَلَهُ الْحَمْدُ فِي السَّمَاوَاتِ وَالْأَرْضِ وَعَشِيًّا وَحِينَ تُظْهِرُونَ" (الروم:18)

أنطلق من هذه الآية الكريمة لأشكر الله عز وجل الذي أنعم علي بإتمام هذا البحث

المتواضع

كما أتوجه بالشكر الجزيل إلى أستاذي الفاضل السيد أحمد أجعون بتفضله علينا وذلك بقبوله الإشراف على هذه الرسالة وعلى الإهتمام والرعاية التي غمرنا بها وعلى رحابة صدره وتفهمه الكبير.

نشكره على كل النصائح والتوجيهات القيمة طيلة المدة المخصصة للبحث، فله منا أطيب التحيات وأزكى معاني العرفان.

إهداء

أهدي هذا البحث:

✚ إلى روح أبي الغالية الذي علمني معنى الحياة، علمني معنى النجاح و الصبر .

✚ إلى أمي التي كانت و لازالت وستبقى شمسي التي أستمد منها دفئي وطاقتي .

✚ إلى من يجمعني معهما ترابط قوي لايمكن التغافل عنه أختي مريم وفاطمة الزهراء.

✚ إلى أصدقائي الأوفياء درة حياتي كل بإسمه وشخصه ومركزه.

✚ إلى كل فرد من عائلتي صغيرها وكبيرها.

✚ إلى كل من علمني حرفا أنار لي درب العلم للوصول للهدف المنشود.

المقدمة :

عرفت الإدارة المغربية في السنين الأخيرة، تحولات مهمة، تطورت معها مهامها ووظائفها، وذلك كانعكاس طبيعي لتطور وظائف الدولة. ولما كان النشاط الإداري يمتد ليشمل أجزاء التراب الوطني كافة، فإن الإدارة المركزية لا يمكنها لوحدها، مهما بلغت كفاءتها وإمكانياتها اللوجستكية أن تضطلع بمهمة تأطير فعال لمخلف الجماعات الترابية.

إذ إن التطور الذي عرفته وظائف الإدارة لمواكبة حركية المجتمع وتطوره، استلزم تجاوز المفهوم المخزني للإدارة والمحكوم عادة بالهاجس الأمني الضبطي، إلى تبني المفهوم الجديد للسلطة القائم على الحكامة المجالية، وذلك عبر انتهاج سياسة القرب والانفتاح على تطلعات الساكنة والانكباب الإجرائي على معالجة الإشكالية التنموية على الصعيد المحلي¹.

والحكم المحلي لم يعد فقط وسيلة وموردا من موارد الانتاج للشرعية السياسية للسلطة المركزية، بل آلية لتحقيق التنمية الاقتصادية في ظل مناخ يتميز بالتنافسية ووسيلة للتسيير في خدمة الحكومة على الصعيد الداخلي².

ولما كانت الجماعات الترابية تمارس مجموعة من الأنشطة والأعمال بغية خدمة المصالح المحلية، فإن هذه الممارسة تكون مقيدة بضوابط قانونية وتنظيمية محددة بشكل مسبق، وذلك تحت رقابة القضاء الإداري الذي يشكل الدعامة الأساسية التي يفترض أن تحمي الديمقراطية وتوفر فضاء آمنا ومستقرا ومناسبا لقيام تنمية محورها الإنسان باعتباره وسيلة وهدفا³.

¹ - إيمان داودي، الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، الرباط، كلية العلوم القانونية والاجتماعية، سلا، 2015/2014، ص 1.

² - أمينة عباد، المراقبة في النظام الإداري الترابي المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد

د الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاجتماعية سلا 2015/2014، ص 5.

³ - إدريس الكريني، استقلالية القضاء رهانات الديمقراطية والتنمية، مجلة نادي قضاة المغرب، مطبعة الأمنية الرباط، العدد 2016/6/1، ص 247.

فرقابة القضاء الإداري بهذا المعنى تشكل منظومة فرعية ضمن منظومة كلية، هي منظومة الحكامة الرشيدة التي لا يمكن تصور لها نظريا وتطبيقيا في غياب إرادة واضحة وانخراط مجتمعي وتشريعات ملزمة، وهذا ما أبانت عنه التجربة المغربية.

ويرجع الفضل في الوصول إلى المشهد الحالي للحكامة المحلية الجيدة في المغرب إلى وجود إرادة سياسية إصلاحية، وانخراط قوي لأصحاب الشأن المحلي¹، رابطا إياه بمبدأ التدبير الحر لمكانته بالنسبة للدولة والمجتمع، حيث عمل المشرع المغربي من خلال ذلك على ربط تحقيق مجموع الأعمال التي تباشرها الجماعات الترابية بأعمال مبدأ الرقابة باعتباره آلية قانونية وجب تفعيلها وتعميمها على مختلف هياكل الدولة ومؤسساتها وأجهزتها الرسمية وهيكلها المنتخبة إذ وجب بالضرورة إخضاع أعمال المجالس الترابية إلى رقابة محددة بمقتضى القانون وفقا لجملة من الإجراءات التي حددها هذا الأخير.

فمسألة الاعتراف بالجماعات الترابية في إطار التنظيم اللامركزي لا يعني بأي حال من الأحوال استقلاليته عن الدولة بشكل مطلق، والفصل التام بين المصالح المحلية والمصلحة الوطنية، وإنما يعني ذلك منح هذه الهيئات المستقلة الحرية التامة في اختيار الوسائل المناسبة لإشباع الحاجات المحلية دون الإضرار والمساس بالمصلحة الوطنية بمعنى أن العلاقة بين المصلحة الوطنية والمصالح المحلية هي علاقة تكاملية وليس علاقة تنازع. وعليه فالرقابة القضائية تشكل الضمانة الأساسية التي من خلالها يسمح للسلطة القضائية المكلفة بالرقابة، التدخل لمنع الجماعات الترابية من إلحاق الضرر بالمصلحة الوطنية، وذلك من خلال إلزامها بالمنظومة القانونية²، فتدخل القضاء في هذا الصدد يفضل على باقي الأنواع الأخرى من الممارسات الرقابية، وذلك نظرا لاستقلال المؤسسة القضائية عن

¹ - جمال العماري، الرقابة على أنشطة الجماعات الترابية المحلية، مطبعة الأمنية الرباط، الطبعة الأولى، 2012، ص 12.

² - محمد الشريف بنخي، الرقابة الإدارية والقضائية على أعمال الجماعات الترابية: أي تكريس لمبدأ فصل السلط؟، م. م. إ. م. ت، العدد 122، 2016، ص 319-320.

الجماعات الترابية، بالإضافة إلى أنها تعد إحدى الضمانات الجدية التي تكفل حقوق الأفراد وحررياتهم على المستوى المحلي، فالقضاء هو مفتاح الالتزام بسيادة القانون ويتوقف عليه أمر احترامه بمعناه الواسع الذي يتجاوز التقيد المجرد بالنصوص إلى احترام مضمون القانون من حيث وجوب اقترانه بالمصلحة العامة¹.

وتعتبر الرقابة القضائية من الدعام الأساسية لتكريس دولة الحق والقانون، وذلك من أجل ضمان مبادئ النزاهة والشفافية والمنافسة، وتقويم كل الاختلالات الإدارية وضمان التقيد بمضامين ومقتضيات القانون.

وقد استبشر جل المهنيين خيرا بالخطوة الهامة التي خطاها المشرع، ويعتبر إنشاء المحاكم الإدارية في المغرب بصفة مستقلة عن المحاكم الابتدائية مرحلة جديدة في تطور النظام القضائي الذي كان يتسم بوحدة القضاء وازدواجية القانون منذ ظهور غشت 1913، الشيء الذي أدى إلى وجود نصوص قانونية متميزة عن قواعد القانون الخاص، تتعلق بالنشاط الإداري للأشخاص العامة، وبالرغم من أن الإدارة خاصة في فترة الحماية لم تكن خاضعة للرقابة الإدارية بصفة شاملة فإن المحاكم المحدثه خلال هذه الفترة والممتدة بعد الاستقلال كانت متوفرة على اختصاصات النظر في الدعاوى المقدمة ضد الإدارة.

ومن جهة أخرى، عرف القضاء الإداري بالمغرب مظاهر وجوده أيضا من خلال مختلف الاجتهادات المتميزة التي كانت تصدر عن هذه المحاكم في المجال الإداري والتي تعززت باجتهادات المجلس الأعلى سابقا (محكمة النقض حاليا) من خلال مختلف الحلول والقرارات الصادرة عن الغرفة الإدارية.

¹ - عماد أبركان: نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، منشورات م، العلوم القانونية، مطبعة الأمنية الرباط، الطبعة الأولى 2016، ص 145-146.

* يوسف ادريد: اختصاص القضاء الإداري بمنازعات الصفقات العمومية، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، العدد 1، ص 143.

وبإنشاء المجلس الأعلى سابقا (محكمة النقض حاليا) بظهير 27 شتنبر 1957 اتسع مجال مقاضاة الإدارة بإدخال دعوى الإلغاء، من أجل الشطط في استعمال السلطة ضد القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية.

ومع إصلاح سنة 1974 تعززت الوضعية السابقة بتوسيع مجال قضاء التعويض بصفة إجمالية، وأصبحت المحاكم الابتدائية مختصة للنظر في مختلف الدعاوى في هذا المجال كدرجة أولى، على أن تستأنف أحكامها بشروط معينة أمام محاكم الاستئناف .

وخلال سنة 1989 وبداية سنة 1990، طرحت على الساحة الوطنية قضية علاقة المواطنين بالسلطات العمومية، خاصة السلطات الإدارية، وقد ارتبطت هذه العلاقة بضرورة تدعيم وتطوير حماية حقوق المواطنين.

وفي هذا الجو جاءت المبادرة الملكية المعلن عنها في الخطاب الملكي يوم 8 ماي 1990 بإنشاء مجلس استشاري لحقوق الإنسان، والإعلان عن قرب إنشاء المحاكم الإدارية والتأكيد على دولة الحق والقانون.

وبالفعل تم إعداد مشروع قانون إحداث المحاكم الإدارية رقم 90-41 الذي عرض على أنظار مجلس النواب ووافق عليه بتاريخ 11 يوليوز 1991، ليتم إصداره في 3 نونبر 1993 ونشر بالجريدة الرسمية، ولم يدخل حيز التطبيق إلا في فاتح مارس 1994¹.

وبناء على ذلك فرقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية خلال المرحلة السابق ذكرها، لم تكن تؤدي الأدوار الأساسية المنوطة بالجهاز القضائي، لأن تدخل سلطة الوصاية كان له دور بارز بشكل يساهم في تكريس مظاهر التبعية والخضوع واللامساواة، لأن سلطة الوصاية هاته كانت تلعب دورين متناقضين في الوقت الواحد، فهي الخصم الذي يساهم في إثارة الاختلالات التي تثار داخل

¹ - محمد المجني: المحاكم الإدارية وقضاء التعويض، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 4، 2013، ص 151-152.

الجماعات الترابية هذا من جهة، أما من جهة ثانية فهي تعتبر الحكم الذي يقوم باتخاذ القرارات الوصائية اتجاه أشخاص وأعمال الجماعات الترابية، إلا أن هاته الصيغة عرفت تغيرا في إطار المجريات التي شهدتها العالم العربي، والذي يعتبر الربيع العربي إحدى أهم نتائجه، مما دفع بالدولة والمشرع إلى التسريع باتخاذ إجراءات مؤسساتية بغية تغيير المنهجية التقليدية القائمة على الوصاية، فجاء بذلك دستور 2011 والذي يعتبر منعطفًا تاريخيًا بارزا عمل من خلاله المشرع على التخفيف من حدة الوصاية، وتنزيل الرقابة القضائية، باعتبارها أساسا ومنطلقا لفرض الرقابة على أشخاص وأعمال الجماعات الترابية، وهي الصيغة التي تم تكريسها بموجب القوانين التنظيمية لسنة 2015، حيث أضحت القضاء الإداري يمارس رقابة فعلية على الجماعات الترابية، تخص النطاقات والمستويات المحددة بموجب النصوص القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل.

وتحتل الرقابة القضائية دورا متميزا في مجال التنظيم الإداري، عبر مساهمتها في الوقوف على مدى فعالية القرارات والأعمال الإدارية، فضلا عن إقرار المسؤولية الإدارية وفرض الاحترام أو الالتزام بالقوانين الضابطة للعمل الإداري¹.

وتأسيسا على ذلك يعد القضاء الإداري من المرتكزات المهمة لدولة الحق والقانون، فهو الوسيلة التي تضبط مشروعية التصرفات الإدارية للأشخاص العامة، وهو إحدى السلطات التي تركز عليها الأنظمة الديمقراطية الحديثة في تقويم علاقاتها الإدارية المختلفة، ومن خلاله يحفظ الالتزام للقانون الإداري والعدالة الإدارية أساسها، حتى قيل "أنه لا وجود للقانون الإداري بدون قضاء إداري". ورقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية تختلف على الأنماط الرقابية الأخرى في كثير من الجوانب، فهي لا تتحرك من تلقاء نفسها، وإنما لا بد من أن يعرض عليه الأمر، أو أن ترفع الدعوى من قبل صاحب المصلحة أمام القضاء،

¹ - أمينة عياد: المراقبة في النظام الإداري الترابي المغربي . م س، ص 16.

حتى يمارس رقابته على أعمال تلك الجماعات وليفحص مدى مشروعيتها، أو مدى إمكانية التعويض عن الأضرار المترتبة جراء تصرفاتها المختلفة، وهي تحمي الجماعات الترابية أيضا، كما أن تلك الرقابة ومن خلال ما يتوفر للقاضي الإداري من ضمانات الحياد والاستقلال وما يتمتع به من الإلمام القانوني والتخصص، هو الذي يفترض أن يشكل ضمانا فعالا للإنصاف والعدالة، ومصدرا للثقة أكثر من غيرها¹.

«أولا : أهمية الموضوع

يكتسي موضوع رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية أهمية بالغة، يعد بموجبها المؤسسة الضامنة لحقوق الأفراد وحياتهم على المستوى المحلي، بشكل يبرز دور الرقابة القضائية في الحد من الوصاية على الجماعات الترابية، التي تشكل خطرا يهدد استقلالياتها ويفرغ اللامركزية من محتواها الحقيقي، وذلك بغية المضي قدما نحو رقابة قضائية عادلة ومستقلة، تبرز المعنى الحقيقي لدولة الحق والقانون.

«ثانيا : أسباب اختيار الموضوع

لقد جاءت فكرة اختيار موضوع رقابة القضاء الإداري للجماعات الترابية، تماشيا مع الدور البارز الذي أضحي القضاء الإداري يعرفه، تزامنا مع الإصلاحات المؤسساتية التي ظهر في ظلها مفهوم الجهوية المتقدمة، وما واكبها من تراجع عن نظام الوصاية لفائدة نظام الرقابة البعدية .

لذلك إرتأينا أن نسلط الضوء على هذا الموضوع، أولا لراهنيته وغياب الكتابات في هذا المضمار، خصوصا في الجانب المتعلق المنازعات أمام القضاء الإداري، وثانيا لما يطرحه هذا القانون التنظيمي من إشكالات على المستوى العملي.

¹ - عماد أبركان: مظاهر الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، م س، ص 194-195.

ثالثا: إشكالية البحث

ومما سبق يتضح لنا أن الموضوع ينبني على إشكالية أساسية، عرفت بموجبها الجماعات الترابية مخاضا طويلا من الإصلاحات، بحيث تدخل المشرع مرات عديدة لتطوير إطارها القانوني والمؤسساتي، حيث يبقى الإصلاح الدستوري الأخير سنة 2011 أهم هذه الإصلاحات وأنجعها. ومن هذا المنطلق سنحاول طرح الإشكالية المركزية التالية:

إلى أي حد إستطاع القضاء الإداري بسط رقابته على الجماعات الترابية

؟

كما يتفرع عن هذه الإشكالية المركزية مجموعة من الأسئلة الفرعية والتي ستمثل المحاور الأساسية لبحثنا :

- ❖ أين تتجلى رقابة القضاء الإداري على أشخاص الجماعات الترابية ؟
- ❖ أين تكمن رقابة القضاء الإداري على أعمال الجماعات الترابية ؟
- ❖ ما هي تجليات رقابة القضاء الإداري على أنشطة الجماعات الترابية المرتبطة بالملكية العقارية ؟
- ❖ أين تتجلى المسؤولية الإدارية للجماعات الترابية؟

رابعا: صعوبة البحث

إن موضوع رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية، يعرف عدة صعوبات منها على سبيل التركيز، طبيعة الموضوع، الذي يعتبر من المواضيع الجديدة على الساحة الوطنية، وبالتالي ندرة المراجع والكتب التي تستهدف بشكل مركز موضوع البحث هذا من جهة، ومن جهة أخرى فالموضوع يعرف تقاطع تحليلاته في أكثر من حقل معرفي، وبذلك تبقى مسألة التفكير والبحث صعبة، خصوصا مع ضيق الزمن الذي لا يكفي للإحاطة بأدق التفاصيل المرتبطة بالموضوع، مما ينبغي معه الإشارة بأن هذه الدراسة في ظل هذه الصعوبات تبقى

محاولة للوقوف على أهم العناصر التي يطرحها موضوع رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية.

◀ خامسا : منهجية البحث

تفرض طبيعة البحث ونوع الإشكالية نفسها عملية اختيار المنهجية التي نقارب بها موضوع بحثنا. فقد اعتمدنا في هذا البحث على المقاربة التحليلية، لتحليل مختلف النصوص القانونية والتنظيمية، فضلا عن بعض المناهج المكملة والتي كان لها قسط ضيق في البحث ليس إلا، معتمدين من خلال ذلك على المنهج النسقي الذي يربط المجال المحلي للجماعات الترابية بواقعها الوطني المبني على التكامل والوحدة.

◀ سادسا : الهدف من الدراسة

تهدف هذه الدراسة إلى إبراز الدور المهم للرقابة القضائية على الجماعات الترابية، على أساس أنه لا يمكن أن تعرف الحقوق المحلية طريقها إلى العدل والنجاعة، إلا في ظل قضاء مستقل ونزيه ومخول له قانونا للتدخل لحماية الحقوق والحريات للمواطنين والمواطنات.

◀ سابعا : خطة البحث

محاولة منا معالجة هذا الموضوع ، سنعمل على تقسيمه إلى فصلين، سنتطرق في الفصل الأول إلى رقابة القضاء الإداري على أشخاص الجماعات الترابية، على أن نناقش في الفصل الثاني رقابة القضاء الإداري على أنشطة الجماعات الترابية.

الفصل الأول:
رقابة القضاء الإداري
على تنظيم وتسيير
الجماعات الترابية

من المستجدات التي جاءت بها القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، تكريس مبدأ التدبير الحر في تسيير مجالس الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، وتأكيد وتطويره بالنسبة لمجالها الذي يُخَوّل بمقتضاه لكل لجماعة ترابية في حدود اختصاصاتها، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها، طبقاً لأحكام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، وعملت القوانين التنظيمية المذكورة كذلك على إسناد تنفيذ قرارات المجلس إلى رئيس المجلس، وقيام هذا الأخير بممارسة السلطة التنظيمية بموجب قرارات بعد مداولات المجلس، كما تم توضيح القرارات التي يضطلع بها رئيس الجماعة الترابية المعنية، والمتعلقة بتنظيم إدارتها وتحديد اختصاصاتها¹.

وقد جاء هذا التغيير استناداً للتجارب المتتالية، حيث أصبح الاقتناع راسخاً اليوم أكثر من أي وقت مضى، بحتمية إنجاز إصلاح يستجيب لكل الرغبات، ويتمشى وتطلعات المجتمع المحلي بمختلف مكوناته الثقافية واللغوية والحضارية، وتقاليد المتأصلة ونمط عيشه التقليدي باعتباره الجهة الإطار لإنعاش وتنمية القطاعات².

ويبقى من بين أهم هاته الإصلاحات هي تلك المتعلقة بالرقابة القضائية التي يفعلها القاضي الإداري في مواجهة الجماعات الترابية سواء على المنتخبين الموكل لهم تسيير الشأن المحلي (المبحث الأول)، أو فيما يخص الأعمال والتصرفات التي يباشرونها، للتأكد من مدى صحتها ومشروعيتها (المبحث الثاني).

¹ - محمد باهي: مراقبة المشروعية بالجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 124، سنة 2005، ص 35.

² - حميد الماموني: العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية على ضوء الجهوية المتقدمة: دراسة تحليلية لمقتضيات دستور 2011، رسالة لنيل الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط أكاد، 2013/2014، ص 42.

المبحث الأول:

رقابة القضاء الإداري على أشخاص الجماعات الترابية.

تعتبر اللامركزية الإدارية أسلوباً من الأساليب التي بمقتضاها يتم توزيع الوظيفة الإدارية، في الدولة بين السلطة المركزية وبين هيئات منتخبة تتمتع بقدر من الاستقلالية في مباشرة شؤونها في النطاق المرسوم لها، تحت رقابة السلطة القضائية¹، والتي يبقى العنصر البشري يشكل الدعامية الأساسية للتنمية المحلية، حيث يختاره السكان لينوب عنهم ويساهم باسمهم في تسيير الوحدة الترابية التي ينتمون إليها².

ولتأطير عمل منتخبي الجماعات الترابية لآبد من نظام أساسي، الذي يعتبر مجموعة من القواعد المنظمة للمنتخبين المحليين داخل الجماعات الترابية³، باعتبارها هيئات منبثقة من إرادة الشعب اعتماداً على أسلوب الانتخاب، كآلية تمنح أعضاء المجالس المحلية الاستقلالية في إدارة الشؤون المحلية والسهر على تحقيق مصالح المواطنين ورعاية حقوقهم⁴ بغاية منع الوحدات اللامركزية من الانحراف⁵، وللتحقق من المشروعية وللحيلولة دون تعارض قراراتهم مع المصلحة العامة وذلك بطريقة ترتب الحقوق وتفرض الالتزامات.

وانطلاقاً من تلك القاعدة يتدخل القضاء الإداري لفرض رقابته على أشخاص الجماعات الترابية، استناداً على القوانين التنظيمية للجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، والتي أقرت مجموعة من القواعد، كما عملت على بيان

¹ - الفصل الأول من الظهير الشريف رقم 1.11.91 الصادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور لسنة 2011.

² - محمد السعدي: المنتخب الجماعي من خلال تطبيق اللامركزية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين الشق الدار البيضاء، سنة 2004/2005، ص 8.

³ - إدريس جردان، النظام الأساسي للمنتخب بالمغرب، مقال منشور في موقع www.droitplus.cm تاريخ الاطلاع 2017-06-20 على الساعة 23.00.

⁴ - أمير حيزية: الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصد بن مبراح ورقلة، الجزائر، سنة 1013، ص 7.

⁵ - حميد الماموني: العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية على ضوء الهوية المتقدمة، دراسة تحليلية لمقتضيات دستور 2011، م س، ص 35.

مجموعة من الالتزامات والواجبات وتحديد مجموعة من الضوابط والمسؤوليات، التي تقع على عاتق المنتخبين بهذه الجماعات الترابية بما في ذلك رؤساء المجالس ونوابهم، ومنعت هذه القوانين التنظيمية أعضاء مجالس الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات من القيام بأفعال مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، وتضر بأخلاقيات المرفق العمومي، وأيضا من ممارسة أي نشاط يؤدي إلى تنازع المصالح، كما منعت الأعضاء خارج المكتب من التدخل في التسيير، ورتبت القوانين المذكورة جزاءات على مخالفة القواعد وعدم احترام الالتزامات والواجبات المذكورة في كثير من الفرضيات.

وبتفحص المقتضيات القانونية والتنظيمية 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 الذي ينتمي إليه طيلة مدة إنتداب المجالس الترابية، أو عن عزل أعضاء المجلس أو رئيس المجلس أو نواب الرئيس في حالة قيامهم بتصرفات مخالفة للقانون أو وجودهم في حالة تنازع المصالح، أو عن التصريح القضائي بجواز ممارسة سلطة الحل محل رئيس المجلس الممتنع عن القيام بالمهام المنوطة به، أو عن حل المجلس المنتخب¹.

ونظرا لأهمية العضوية في المجالس الترابية، حدد المشرع المغربي الأحكام القانونية التي توطر الحياة النيابية سواء بصفة فردية والتي تتخذ صورا متعددة، إما في شكل العزل أو التوقيف أو الإقالة أو الاستقالة (المطلب الأول) وقد تشمل الأعضاء مجتمعين وتتخذ صورة وحيدة تتمثل في حل المجلس وتجريد أعضائه دفعة واحدة من العضوية في المجالس الترابية (المطلب الثاني).

¹ - محمد باهي: مراقبة المشروعية بالجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة، م س، ص 37-38.

المطلب الأول: الرقابة على أعضاء المجالس بشكل فردي.

تقتضي ممارسة الوظيفة الانتخابية لأعضاء المجالس ضرورة الحفاظ على مصداقية المجالس التي يمثلونها من جهة والمواظبة على حسن سيرها من جهة أخرى آخذين في عين الاعتبار تجنب كل ما من شأنه أن يشوه صورة الناخب في نظرة المجتمع، لأنه المرآة العاكسة لتطلعات المواطنين وأمانهم، ولضمان ذلك أخضع المشرع الأعضاء المنتخبين¹ لرقابة القضاء الإداري عن طريق آليات قانونية تم تحديدها في النظام القانوني المتعلق بالجماعات الترابية، والتي تختلف من حيث أسباب تفعيلها وإجراءات إعمالها، والتي اختزلها المشرع في العزل أو التوقيف (الفقرة الأولى)، والإقالة أو الاستقالة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: العزل و التوقيف

يعد التوقيف والعزل من بين الإجراءات القانونية التي تتخذ في حق أعضاء المكتب التنفيذي للمجلس، وهي تمثل أقصى وأشد العقوبات التي أتى بها المشرع²، وسنتناول كلاهما على حدة بداية بالعزل (أولاً)، ثم التوقيف (ثانياً).

● أولاً: العزل

يعتبر العزل إجراء تأديبي يقترن بعقوبة جزائية تؤدي إلى إسقاط العضوية، الأمر الذي يجعل من بقاء المنتخب في المجلس يتعارض مع مصداقيته كهيئة منتخبة³، حيث يرجع الاختصاص إلى المحكمة الإدارية⁴، إذ تنص القوانين التنظيمية الثلاثة على أنه "يختص القضاء وحده بعزل أعضاء المجلس..."⁵.

¹ - أمير حيزية: الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، م س، ص 8.

² - أمينة عياد: المراقبة في النظام الإداري الترابي المغربي، م س، سمة 2015/2014، ص 34.

³ - أمير حيزية: الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، م س، ص 11.

⁴ - الميلودبوتركي، قراءة في القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات: المزايا والعلل، المجلة المغربية للدراسات والاستشارات القانونية، العدد 6، 2016، ص 22.

⁵ - المادة 63 من القانون التنظيمي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.25 الصادر في 20 رمضان 1436 (يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، والمادة 64 من القانون التنظيمي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.24 صادر 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015). بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والمادة 66 من ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

وفي نفس الاتجاه، إذا ارتكب عضو من أعضاء مجالس الجماعات الترابية غير رؤسائها أفعالا مخالفة للقانون والأنظمة الجاري بها العمل تضر بأخلاقيات المرفق العمومي ومصالح الجماعات الترابية، قام الوالي للجهة، أو العامل بالنسبة للعمالات والأقاليم والجماعات، بمراسلة المعني بالأمر للإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليه داخل أجل لا يتعدى عشرة أيام ابتداء من تاريخ التوصل.

إذا ارتكب رئيس أي مجلس أفعالا مخالفة للقانون والأنظمة الجاري بها العمل، قامت السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بالنسبة للجهات، أو العامل بالنسبة للعمالات والأقاليم والجماعات بمراسلته قصد الإدلاء بإيضاحات كتابية حول الأفعال المنسوبة إليه داخل أجل لا يتعدى عشرة أيام ابتداء من تاريخ التوصل.

ويجوز للسلطة المكلفة بالداخلية أو الوالي بالنسبة للجهة، أو العامل بالنسبة للعمالات والأقاليم والجماعات بعد التوصل بالإيضاحات الكتابية المشار إليها، أو عند عدم الإدلاء بها بعد انصرام الأجل المحدد، إحالة الأمر على المحكمة الإدارية وذلك لطلب عزل عضو المجلس المعني بالأمر من مجالس الجماعات الترابية أو عزل الرئيس أو النواب من عضوية المكتب أو المجلس، وتبت المحكمة في الطلب داخل أجل لا يتعدى الشهر من تاريخ توصلها بالإحالة، وفي حالة الاستعجال يبت فيه داخل أجل 42 ساعة من تاريخ توصله بهذه الإحالة، ويترتب على إحالة الطلب على المحكمة المختصة توقيف المعني بالأمر عن ممارسة مهامه إلى حين البت في طلب العزل، ولا تحول إحالة الأمر على المحكمة الإدارية دون المتابعة القضائية عند الاقتضاء¹.

يلاحظ أن العزل لم يعد من اختصاص سلطة الوصاية، كما كان عليه الأمر في ظل القوانين السابقة، بل أصبح من اختصاص القضاء²، هذا الأخير الذي

¹ - المادة 64 من القانون التنظيمي رقم 113.14 والمادة 65 من القانون 61.12.14 والمادة 67 من القانون 111.14.

² - الميلود بوطريكي: قراءة القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات المزاي والعزل، م س، ص 23.

يعتبر المؤسسة والجهة الأكثر ضمانا للحقوق والحريات، ويتم الحكم بالعزل في الحالات التالية:

- في حالة ارتكاب عضو من أعضاء الجماعات الترابية غير رئيسها أفعالا مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل تضر بأخلاقيات المرفق العمومي.
- حالة ارتكاب رئيس المجلس أفعالا مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.
- حالة الإخلال بالمقتضيات الواردة بالقوانين المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، وتمنع هذه المقتضيات على كل عضو من أعضاء مجالس هذه الجماعات الترابية أن يربط مصالح خاصة مع الجماعة الترابية المعنية أو مع مجموعات الجماعات الترابية التي يكون عضوا فيها، أو مع الهيئات أو مع المؤسسات العمومية أو مع شركات التنمية التابعة لها، أن يبرم معها أعمالا أو عقود للكراء أو الإقضاء، أو التبادل أو كل معاملة أخرى تهم أملاك الجماعات الترابية المعنية، أو أن يبرم معها صفقات الأشغال أو التوريدات أو الخدمات، أو عقود الامتياز أو الوكالة أو أي عقد يتعلق بطرق تدبير المرافق العمومية للجماعات الترابية المعنية، أو أن يمارس بصفة عامة كل نشاط قد يؤدي إلى تنازع المصالح، سواء كان ذلك بصفة شخصية أو بصفته مساهما أو وكيلًا عن غيره أو لفائدة زوجه أو أصوله أو فروعهم، وتطبق نفس الأحكام على عقود الشراكات وتمويل مشاريع الجمعيات التي هو عضوا فيها.
- حالة ثبوت مسؤولية كل عضو في استغلال التسييريات المخلة بالمنافسة النزيهة، أو استغلال مواقع النفوذ والامتياز، أو ارتكابه مخالفة ذات طابع مالي تلحق ضررا بمصالح الجماعة الترابية المعنية.

- حالة الإخلال بمقتضيات القوانين التنظيمية للجهات والعمالات والأقاليم والجماعات التي تمنع على كل عضو من أعضاء مجلس الجماعة الترابية المعنية باستثناء الرئيس والنواب، أن يمارس خارج دوره التداولي، داخل المجلس أو اللجان التابعة له المهام الإدارية، أو أن يدير أو يتدخل في تدبير مصالح الجماعة الترابية المعنية.

- حالة امتناع أحد نواب الرئيس، دون عذر مقبول، عن القيام بإحدى المهام المنوطة به أو المفوضة إليه وفق أحكام قوانين الجماعات الترابية.

- حالة الإخلال بشكل متعمد بأحكام القوانين التنظيمية للجماعة الترابية، والتي تقضي بعدم تداول مجلس الجماعة الترابية في النقاط التي كانت موضوع تعرض تم تبليغه إلى رئيس المجلس من قبل السلطة المختصة المكلفة بالمراقبة وإحالة إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية، ولم يتم بعد البت فيها¹.

وانطلاقاً من هذه الشروط يتبين أن القاضي الإداري لا يتدخل لعزل أفراد الجماعات الترابية ما لم تثبت ضدهم إحدى الخروقات السابق ذكرها.

وبناء على ذلك قضت المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 05/06/2016 برفض الطلب بالحكم بعزل على محمد إيدبركة بصفته نائباً لرئيس مجلس مقاطعة حسان، ومما جاء في هذا الحكم ما يلي "وحيث أسس عامل عمالة الرباط الطلب على ارتكاب المدعى عليه مخالفة القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، تضر بأخلاقيات المرفق العمومي ومصالح الجماعة، نظراً لتحريضه على القيام بتصرفات غير قانونية أثناء حضوره لجمعية تجار العكاري، وعدم اعتراضه على القرارات التي اتخذت خلاله والتي تتعلق بالاحتلال غير القانوني للملك العام..."، فجاء توجه المحكمة مستنداً على ضرورة توفر شرطين مجتمعين يتمثلان في

¹ - محمد باهي: مراقبة المشروعية بالجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة، م س، ص 39-40.

ارتكاب عضو المجلس أفعالا مخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل أولا وتحقق إضرار بأخلاقيات المرفق العمومي ومصالح الجماعة ثانيا، ولذلك فإن وجود العضو المذكور في حالة الإخلال يبقى معلقا على استجماع الشرطين معا، كما أن حضور المدعى عليه وتناوله الكلمة لا يشكل أية مخالفة منه للقوانين الجاري بها العمل، زد على ذلك أن القانون لم ينص على أي قيد يتعلق بممارسة أعضاء المجالس الجماعية للعمل الجماعي أو حضورهم لاجتماعات الجمعيات المنعقدة بشكل صحيح، ما لم يصدر منهم ما يتعارض مع صريح القانون...، واستنادا إلى ذلك فإن العنصرين المتطلبين لقيام الإخلال المبرر لعزل المدعى عليه بمجلس مقاطعة حسان يكونان غير ثابتين، مما يجعل الطلب غير مؤسس ويتعين رفضه¹.

وقد قضت محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، بتأييد الحكم الابتدائي المذكور وبالتالي رفض طلب الحكم بعزل السيد محمد إيدبركة بصفته نائبا لرئيس مقاطعة حسان، مستندة على نفس النتائج التي تم التوصل إليها ابتدائيا².

ومن هنا يتضح أن القاضي يبت في عزل أعضاء المجالس الترابية استنادا على طلب من ممثلي الإدارة المركزية، إلا أنه في المقابل يتوفر الرئيس على آليات قانونية تمكنه من ضبط عمل أعضاء المجلس، عبر الإحالة على المحكمة الإدارية، طلب عزل نائب له من عضوية المكتب، بل قد يصل الأمر إلى إخبار السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية عن طريق الوالي برفض المجلس القيام بواجبه³ بالنسبة للجهات، والعامل بالنسبة للعمالات والأقاليم والجماعات.

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 16/7107/15، صادر بتاريخ 2016/06/05، قضية محمد إيدبركة النائب السابع لرئيس مجلس مقاطعة حسان ضد ولاية الرباط القنيطرة في شخص والي ولاية جهة الرباط سلا القنيطرة عامل عمالة الرباط، غير منشور.

² - قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، عدد 2016/7205/593، المؤرخ في 2016/11/29، في قضية والي ولاية جهة الرباط سلا القنيطرة عامل عمالة الرباط ضد محمد إيدبركة، غير منشور.

³ - الشريف الغيوي: استقلالية السلطة التنفيذية للجهة على ضوء القانون التنظيمي 111.14، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية العدد 11، 2016، ص28.

●ثانيا : التوقيف

التوقيف هو تجميد مؤقت لعضوية المنتخب، ويرجع سببه إلى حالة قانونية وحيدة تتمثل في المتابعة الجزائية التي تحول دون متابعة المهام الانتخابية ضمانا لمصادقية المجالس المحلية، حيث يترتب على إحالة الأمر إلى المحكمة توقيف المعني بالأمر عن ممارسة مهامه إلى حين البث في طلب العزل¹.

غير أنه إذا كانت للقاضي الإداري السلطة في توقيف المنتخب إلى حين البت في الطلب، فإن سلطته تبقى مرتبطة بمدى الصحة المادية للوقائع، وكذلك مستوى التكليف القانوني لها.

وتبقى الشروط المعتمدة لتوقيف المنتخبين المحليين من خلال الرقابة التي يقرها القاضي الإداري هي نفسها التجاوزات والخروقات السابق ذكرها في العزل. وهذه الشروط التي جاء بها المشرع تأتي بغاية مكافحة كل أشكال الاستغلال غير المشروع لمنصب العضوية داخل مجالس الجماعات الترابية، والتي تحفظ من كل أشكال الاستغلال والفساد الذي يمكن أن تكون خلال الفترة السابقة على عزل المنتخب.

«الفقرة الثانية: الإقالة و الاستقالة

لقد ميز المشرع بين الإقالة والاستقالة، حيث يتم الإعلان عن إقالة العضو الذي أخل بمركزه الانتدابي، لعدم حضور دورات المجلس دون سبب يقبله المجلس أو الامتناع دون عذر مقبول عن القيام بالمهام المنوطة به بموجب النصوص المعمول بها، أما الاستقالة فهي حقا من حقوق المنتخب يقرر الإعلان عنها وقت ما شاء وليس للسلطة الإدارية أية سلطة في أخذ المبادرة بشأنها²، ومنه فإن القضاء الإداري يمكنه أن يعلن عن استقالة المنتخب الذي يفقد حقه في أن يكون ناخبا أو

¹ - أمير حيزية: الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، م س، ص 10.

² - أمينة عباد: المراقبة في النظام الإداري الترابي المغربي، م س، ص 33-34.

يطرأ على وضعيته الإدارية ما من شأنه أن يفقده عضويته في المجلس، وفق أحكام مدونة الانتخابات وهي التي يطلق عليها اسم الاستقالة الحكيمة أو التلقائية.

أولاً: الإقالة

تعد الإقالة من أهم أنواع الرقابة التي تفرض على أعضاء المجالس المنتخبة¹، فإذا انقطع نائب أو عدة نواب عن مزاولة مهامهم بسبب الوفاة، أو الاعتقال لمدة تفوق ستة أشهر، أو الإدانة بحكم نهائي نتج عنه عدم الأهلية الانتخابية²، وبذلك يرتقي النواب الذين يوجدون في المراتب الدنيا حسب ترتيبهم مباشرة إلى المنصب الأعلى الذي أصبح شاغراً، كما يقوم الرئيس في هذه الحالة بدعوة المجلس لانتخاب النائب أو النواب الذين سيشغلون المناصب التي أصبحت شاغرة بالمكتب.

إذا انقطع نائب أو عدة نواب بدون مبرر عن مزاولة مهامهم لمدة شهرين³ وجب على رئيس المجلس توجيه إنذار إلى من يعينهم الأمر، لاستئناف مهامهم داخل أجل سبعة أيام بواسطة كتاب مع إشعار بالتسليم. إذا تخلف المعنيون بالأمر عن استئناف مهامهم أو رفضوا ذلك، انعقد المجلس في دورة استثنائية بدعوة من الرئيس لإقالة المعنيين بالأمر، ويوجه الرئيس في هذه الحالة الدعوة للمجلس لانتخاب النائب أو النواب الذين سيشغلون المنصب أو المناصب الدنيا التي أصبحت شاغرة، وفق الكيفيات والشروط المنصوص عليها في القوانين التنظيمية⁴.

إذا امتنع أحد نواب الرئيس داخل أي مستوى من مستويات الجماعات الترابية، دون عذر مقبول، عن القيام بإحدى المهام المنوطة به أو المفوضة له وفق

¹ - أمير حيزية: الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، م س، ص 8.

² - المادة 20 من القانون 113.14، المادة 22 من القانون 112.14 والمادة 21 من القانون 111.14.

³ - البند السابع من المادة 20 من القانون التنظيمي 113.14، والمادة 22 من القانون التنظيمي 112.14، والمادة 21 من القانون التنظيمي 111.14.

⁴ - المادة 21 من القانون التنظيمي 113.14 والمادة 23 من القانون التنظيمي 111.14، والمادة 22 من القانون التنظيمي 112.14.

أحكام القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، جاز للرؤساء مطالبة كل مجلسه باتخاذ مقرر يقضي بإحالة طلب عزل المعني بالأمر من عضوية مكتب المجلس إلى المحكمة الإدارية وفي هذه الحالة، يقوم الرئيس فوراً بسحب جميع، التفويضات التي منحت للمعني بالأمر¹.

وبناء على هذه المعطيات القانونية يتضح لنا بأن رقابة القضاء الإداري على أعضاء الجماعات الترابية تنبني على أسس قانونية مضبوطة، وبالتالي لا يمكن للقاضي الإداري أن يفصل طلب إقالة أي عضو من داخل الجماعات الترابية إلا إذا تم احترام القواعد المحددة بموجب النصوص القانونية والتنظيمية.

وفي هذا السياق جاء في حكم للمحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 2016/09/16 والذي جاء فيه " أن المدعي تقدم بطلب يهدف من خلاله إلى الحكم ببطالان المقرر الصادر عن مجلس جماعة مشرع بلقصور، والقاضي بمعاينة إقالة عضو المجلس محمد كسوس، وحيث أسس عامل إقليم سيدي قاسم طلبه على خرق المقرر الخاص بالمادة 67 من القانون 113.14 حسب الفقرة الثالثة: كل عضو من أعضاء مجلس الجماعة لم يلب الاستدعاء بحضور ثلاثة دورات متتالية أو خمس دورات بصفة متقطعة...، وحيث أنه بالرجوع لمحاضر جلسات مجلس الجماعة تبين لها أن المجلس عقد خلال ولايته سبع دورات، وأن العضو لم يتخلف عن الحضور بدون مبرر إلا عن ثلاث دورات بصفة متقطعة...حيث أقرت ببطالان المقرر القاضي بمعاينة إقالة العضو محمد كسوس"².

وفي هذا الإطار يتضح لنا بأن المراحل الإجرائية الشكلية تحضى بأهمية بالغة داخل خانة التقاضي من جهة، كما أن إغفالها من شأنه أن يمس سلماً بالأفراد من جهة أخرى بشكل قد يؤدي إلى ضياع حقوقهم.

¹ - المادة 68 من القانون التنظيمي 113.14، والمادة 71 من القانون التنظيمي 111.14، والمادة 69 من القانون التنظيمي 112.14.

² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 3259، الصادر بتاريخ 2016/09/16 قضية محمد كسوس ضد جماعة مشرع بلقصور، غير منشور.

وتضيف المحكمة الإدارية بالرباط في حكم آخر صادر بتاريخ 2016/10/28، "حيث يهدف الطلب إلى إلغاء المقرر الصادر عن المجلس الجماعي للخنيشات القاضي بإقالة الطاعن من منصبه الانتدابي رئيسا للجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة..."، وحيث بالرجوع لوثائق الملف يتبين أن السبب يتمثل في قيامه بتوجيه كتاب لرئيس المجلس ينبهه من خلاله أن ثمة سندات الطلب المتعلقة بكراء الآليات في إطار إحدى العقود التي أبرمتها الجماعة مرتفعة، مما جعل المحكمة الإدارية واستنادا على النصوص التنظيمية تؤكد على أن توجيه الطاعن هذه المراسلة لا يمكن أن تشكل أساسا لإقالته، لكون ذلك يدخل في حرية التعبير والتواصل المطلوب بين أعضاء المجلس وأجهزته..."، إلى كل ذلك قضت المحكمة الإدارية بإلغاء المقرر القاضي بإقالة الطاعن بنعسي المسعودي عن منصبه الانتخابي...¹.

وهكذا يمكن الإقرار أن إقالة المنتخبين المحليين يكون نتيجة لمخالفتهم لبنود القوانين التنظيمية². وفي إطار الرقابة على أعضاء المكتب يمكن إقالة كاتب المجلس أو نائبه أوهما معا من مهامهما، بمقرر يصوت عليه أعضاء المجلس، بالأغلبية المطلقة للأصوات المعبر عنها باقتراح معلل من الرئيس³. كما يعلن كذلك فورا بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، بعد رفع الأمر إليها من قبل عامل العمالة أو الإقليم من إقالة رئيس المجلس أو نائبه الذي ثبت بعد انتخابه أنه مقيم بالخارج⁴.

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 3907، الصادر بتاريخ 2016/10/28، قضية بنعسي المسعودي ضد المجلس الجماعي للخنيشات، حكم غير منشور.

² - السعدية بودرييلة: في مستجدات التنظيم الإداري بالمغرب، مطبعة مرزاق رقم 28 شارع النصر ديور السلام - مكناس، طبعة 2016، ص 254.

³ - المادة 24 من القانون التنظيمي 113.14، والمادة 26 من القانون التنظيمي 111.14، والمادة 25 من القانون التنظيمي 112.14.

⁴ - المادة 69 من القانون 113.14 والمادة 72 من القانون 111.14، والمادة 70 من القانون 112.14.

●ثانيا: الاستقالة

تعتبر الاستقالة حقا من حقوق المنتخب يقرر الإعلان عنها وقت ما شاء وليس للسلطة الإدارية أية سلطة في أخذ المبادرة بشأنها، لكن هذا الحق يستوجب توفر شروط شكلية مهمة لا بد من احترامها متوخيا من وراء ذلك ضمان التريث وعدم السقوط في سلبات التسرع في تقديم طلبات الاستقالة من طرف المستشارين الجماعيين¹.

وبذلك فإذا كان القانون قد خول للمستشارين داخل الجماعات الترابية الحق في الاستقالة الاختيارية، فإن الحق ذاته مخول لرؤساء المجالس ونوابهم²، بحيث يتم توجيه الاستقالة الاختيارية إلى ممثلي الإدارة المركزية، ويسري أثرها بعد انصرام أجل 15 يوما ابتداء من تاريخ التوصل بالاستقالة³.

وإذا رغب نواب رئيس مجلس الجماعة الاستقالة، وجب عليهم تقديمها إلى رؤساء المجالس الذين يخبرون بذلك فورا كتابة ممثلي الإدارة المركزية، ويسري أثر هذه الاستقالة بعد انصرام أجل 15 يوما ابتداء من تاريخ توصل رئيس المجلس بالاستقالة⁴. إلا أنه وضمانا لمبدأ استمرارية المرفق العام، يستمر رئيس مجلس الجماعة المستقيل ونوابه في تصريف الأمور الجارية إلى حين انتخاب رئيس ومكتب جديدين للمجلس⁵.

¹ - السعيد زنيبر: الوصاية على القرارات الإدارية الجماعية بين المشروعية والفعالية، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، السنة الجامعية 2012/2013، ص 145.

² - أمينة عياد: المراقبة في النظام الإداري الترابي المغربي، م س ، 31.

³ - المادة 59 من القانون التنظيمي 113.14 والمادة 62 من القانون التنظيمي 111.14 والمادة 60 من القانون التنظيمي 112.14.

⁴ - المادة 60 من القانون التنظيمي 113.14 والمادة 63 من القانون التنظيمي 111.14 والمادة 61 من القانون التنظيمي 112.14.

⁵ - المادة 61 من القانون التنظيمي 113.14 والمادة 64 من القانون التنظيمي 111.14 والمادة 62 من القانون التنظيمي 112.14.

يترتب بحكم القانون على استقالة الرئيس أو نوابه عدم أهليتهم للترشح لمزاولة مهام الرئيس أو مهام نائب الرئيس خلال كل ما تبقى من مدة انتداب المجلس¹.

أما بخصوص الرقابة على أعضاء المجلس، فإذا رغبوا في التخلي عن مهامهم، وجب عليهم تقديم استقالتهم من مهامهم إلى رئيس المجلس الذي يخبر بذلك فوراً وكتابة "ممثلي الإدارة المركزية (الوالي أو العامل)"، ويسري أثر هذه الاستقالة بعد انصرام أجل خمسة عشر يوماً ابتداء من تاريخ توصل رئيس المجلس بالاستقالة².

إن معاينة الاستقالة وعلى خلاف القوانين القديمة كانت ترجع المعاينة للوالي والعامل ووزارة الداخلية، فالأمر قد تغير مع القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية، حيث أضحت أمر معاينة الاستقالة اختصاصاً حصرياً بالقضاء الإداري.

وتأكيداً لهذا الأمر قضت المحكمة الإدارية بالرباط في الحكم الصادر بتاريخ 2017/10/7 ، "حيث يهدف الطلب إلى معاينة استقالة السيد عبد العزيز لعلي من مهامه كعضو بمجلس جهة سلا القنيطرة، وحيث أسس الطعن على الوسيلة المستمدة من قيام حالة التنافي وبما أنه لم يقدم استقالته داخل أجل 8 أيام من شروعه في مزاولة مهامه بمجلس الجهة الأمر الذي يبقى معه الطلب مؤسساً ويتعين بالتالي التصريح بمعاينة استقالة السيد عبد العزيز لعلي من مهامه"³.

واضح أن المشرع أقر برقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية فيما يخص معاينة الاستقالة للرؤساء ونوابهم وباقي الأعضاء، محاولة منه تكريس القواعد العامة ، بشكل يجسد التفرغ والتفاني في خدمة الشأن العام المحلي.

¹ - المادة 62 من القانون 14-113 والمادة 65 من القانون 111-14 والمادة 63 من القانون 112-14.

² - المادة 71 من القانون التنظيمي 113.14 والمادة 74 من القانون التنظيمي 111.14 والمادة 72 من القانون التنظيمي 112.14.

³ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، رقم 4350، الصادر بتاريخ 2017/10/7 قضية والي جهة الرباط سلا زمور زعير ضد عبد العزيز لعلي، حكم غير منشور.

الفقرة الثالثة: الحلول و التجريد

يعتبر كل من الحلول والتجريد من الإجراءات التي تفرض على المنتخبين داخل مجالس الجماعات الترابية، حيث يمكن للقاضي الإداري أن يحكم بالحلول أو التجريد ضد أعضاء الجماعات الترابية كلما تبين له بأن الطلبات مبنية على أسس قانونية، وللتفصيل لكل منهما على حدى سنعمل بداية على توضيح رقابة القضاء الإداري في الشق المتعلق بالحلول (أولاً)، على أن نمر إلى الحديث عن التجريد (ثانياً).

● أولاً: الحلول

من المبادئ العامة للقانون الإداري ضمان السير المنتظم والمضطرد للمرافق العمومية وحماية حقوق الغير من الضياع نتيجة رفض أو امتناع الهيئات المنتخبة عن القيام بالأعمال المنوطة بها، وبالتالي فسلطة الحلول تتوخى بالدرجة الأولى حماية المصلحة العامة وحماية حقوق الغير جراء امتناع أو تقاعس رؤساء المجالس الجماعية عن القيام بواجباتهم.

وتعد هذه الرقابة ضرورية بالنسبة لمصلحة الهيئة اللامركزية التي قد تكون أول ضحية إذا كان هناك سوء تسيير من لدن ممثليها، كما تعتبر كذلك ضرورية بالنسبة للأفراد الذين قد يكونون في حاجة ماسة للحماية ضد السلطة اللامركزية¹.

تجدر الإشارة إلى أنه لا يمكن استخدام الحلول أو اللجوء إليه إلا في الحالات التي ينص المشرع صراحة على إمكانية اللجوء إلى هذه السلطة².

ففي حالة عدم استجابة رئيس مجلس الجهة، أو رئيس مجلس العمالة أو الإقليم، أو رئيس مجلس الجماعة، الممتنع عن القيام بالأعمال المنوطة به، نص المشرع على إحالة الأمر من لدن السلطة المختصة المكلفة بالمراقبة، إلى القضاء

¹ - رشيد ركن الدين: سلطة الحلول بين النص القانوني ورقابة القاضي الإداري، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القضاء الإداري، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، 2014-2015، ص 29.

² - سعيد نازي: الوالي في إطار الجهوية المتقدمة، مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمانة الرباط، الطبعة الأولى، 2016، ص 101.

الاستعجالي بالمحكمة الإدارية من أجل البت في وجود حالة الامتناع، ويبت القضاء الاستعجالي بواسطة حكم قضائي نهائي، وعند الاقتضاء بدون استدعاء الأطراف، داخل أجل 48 ساعة من تاريخ تسجيل الإحالة بكتابة الضبط بهذه المحكمة.

فإذا 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، والعامل بالنسبة لمجلس العمالة أو الإقليم وبالنسبة للجماعة بمطالبته بمزاولة المهام المنوطة به. وبعد انصرام أجل 15 يوما بالنسبة للجهة و10 أيام بالنسبة للعمالة والإقليم و7 أيام بالنسبة للجماعات، من تاريخ توجيه الطلب دون استجابة الرئيس. 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 بالنسبة للجهة والعامل بالنسبة لمجلس العمالة أو الإقليم والجماعة، الحلول محل الرئيس في القيام بالأعمال التي امتنع هذا الأخير عن القيام بها¹.

إن رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية بخصوص الحلول محل الرئيس الممتنع عن القيام بالمهام المنوطة به، إذا كان من ناحية يسري على إحدى الاختصاصات الأصلية لرؤساء الجماعات الترابية، فإنه من ناحية أخرى يساهم في تأمين تنفيذ الأعمال والأشغال التي من شأنها أن تخدم مصلحة المواطنين والمواطنات.

ومما جاء في حثيات الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 2016/10/26 ما يلي: "حيث يهدف الطلب إلى التصريح بوجود حالة الامتناع في حق رئيس المجلس الجماعي لسليمان عن القيام بالمهام الموكولة له قانونا، وحيث أسس عامل سيدي قاسم طلبه على أن رئيس المجلس لم يقوم بتوجيه إنذارات

¹ - محمد باهي، مراقبة المشروعية بالجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة، ص 41.

للمخالفين لقانون التعمير، بعد أن أحييت عليه محاضر المعاينة المنصوص عليها قانونا، وحيث إنه لما كان البت في النازلة أن رئيس المجلس الجماعي لسليدي سليمان، لم يفد اتخاذ إجراء من الإجراءات التي توجهها مدونة التعمير بالرغم من تلقيه طلبا بذلك من العامل، فإن شروط قيام حالة الامتناع تعتبر قائمة¹.

وهكذا فالعامل "مثلا" يمارس الاختصاصات الموكولة له بموجب النصوص القانونية بصفته سلطة حلول، وليس بصفته جهازا إداريا لممارسة الرقابة أو الإشراف على أعمال وقرارات الأجهزة المنتخبة. فالمشرع المغربي ميز بين الاختصاص في هذا الموضوع، على اعتبار أن أعمال المراقبة تدخل ضمن أعمال الوظيفة الأصلية للسلطات الإدارية، في حين أن سلطة الحلول لا تعني اختصاصا دائما يمنح تدخل السلطة الإدارية المحلية، إلا في حالة اعتراض أو امتناع الجهات الموكول لها الوظيفة الأصلية بالامتناع عن القيام بمهامها، لذلك فهي سلطة مؤقتة تنتهي بمزاولة سلطة الحلول للقيام بالمهام الممتنع عن تنفيذها من قبل رؤساء الجماعات الترابية. فالعامل على سبيل المثال عند ممارسته لسلطة الحلول إنما يحل فقط محل رؤساء المجالس ليقوم بذلك بلعب وتقمص دور هؤلاء في حدود اختصاص الممتنع عن تنفيذه².

وتبعا لذلك يلتزم موظفو الدولة وأعوان الجماعة كل واحد منهم فيما يخصه بتنفيذ القرار المتخذ من لدن العامل، فيما يخص العمالات والأقاليم والجماعات، والوالي فيما يخص الجهات، وبالتالي يمكننا أن نقر بأنه إذا كان يرجع للقضاء الإداري سلطة تحديد حالة الامتناع ضد رؤساء الجماعات الترابية، فإنه من جهة أخرى يحمل ممثلي الدولة المسؤولية طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها، كما أن الجماعات الترابية بأعضائها وموظفيها لا يمكنهم رفض الامتثال لهذا الحلول وإلا اعتبر ذلك خروجا عن الضوابط القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل.

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 4072، الصادر بتاريخ 2016/10/26، في قضية عامل إقليم سيدي سليمان ضد رئيس المجلس الجماعي لسليدي سليمان غير منشور.

² - محمد الزكراوي: أحكام سلطة الحلول، مجلة منازعات الاعمال، مقال منشور بموقع frssiwa.blogspot.com، تم الاطلاع عليه 2017/06/26 على الساعة 23.44.

●ثانيا: التجريد

الترحال السياسي ليس هو الانشقاق الحزبي أو الاستقالة أو الإقالة، بل هو تعبير صريح عن مغادرة طوعية وإرادية لحزب سياسي، من طرف شخص يعتبر عضوا فيه، وسبق أن ترشح باسمه في استحقاقات انتخابية، وأعلن لاحقا الانتقال إلى حزب آخر، أو فريق آخر، مما تحقق معه واقعة التخلي الإرادي عن الانتماء السياسي للحزب الذي ترشح باسمه.

فالترحال السياسي بهذا المعنى ينم على تغليب المصلحة الشخصية على المصلحة العامة¹، وكرد فعل على هذه الممارسة المتعارضة مع المبادئ والقواعد التي يجب أن تسند إليها الديمقراطية التمثيلية، وطبقا للقوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، يقدم طلب تجريد العضو من صفة العضوية بمجلس الجهة، لدى كتابة الضبط بالمحكمة الإدارية من قبل رئيس المجلس المعني أو الحزب السياسي الذي ترشح العضو المعني باسمه، وتبث المحكمة الإدارية في الطلب داخل شهر من تاريخ تسجيل طلب التجريد لدى كتابة الضبط بها².

وهكذا لا يمكن لعضو في الجماعات الترابية التخلي عن الانتماء للحزب السياسي الذي ترشح باسمه للانتخابات، تحت طائلة تجريده من عضويته في تلك المجالس³.

وفي هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية بالرباط في حكمها الصادر في 2016/12/16، في قضية حزب العدالة والتنمية في شخص أمينه العام عبد الإله بنكيران ضد محمد العبودي، بتجريد هذا الأخير من عضويته بمجلس جماعة الهرهوري مع النفاذ المعجل، لتحقيق واقعة تخليه عن انتمائه السياسي لحزب العدالة

¹ - مصطفى بنشريف: الترحال السياسي وأثره على الانتخاب الانتخابي في التشريع والقضاء، منشور بموقع www.marocdroit.com، تم الاطلاع عليه 2017/06/22 على الساعة 00.33.

² - محمد باهي: مراقبة المشروعية بالجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة، م س، ص 38.

³ - المادة 20 من الظهير الشريف رقم 1.11.66 الصادر في 24 من ذي القعدة 1432 (22 أكتوبر 2011) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 29.11 المتعلق بالأحزاب السياسية.

والتنمية باعتباره الحزب الذي انتخب باسمه عضوا بمجلس جماعة الهرهوري...، ومما جاء في حيتيات الحكم ما يلي: " وحيث إنه لما كان المدعي تخلي عن انتمائه السياسي قد حصل خلال سريان مدة الانتداب وقبل انصرام الولاية الانتخابية فإنه يكون واقعا تحت طائلة الجزاء المنصوص عليه في المادة 20 من القانون التنظيمي رقم 11.29¹."

وسيرا على نفس المنوال قضت المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 2016/11/30 ، بتجريد المدعى عليه عبد العزيز الصادق من عضويته بكل من مجلس جماعة جرف الملحة ومجلس جهة الرباط سلا القنيطرة، وقد جاء في حيتيات الحكم ما يلي : " حيث أسس المدعي طلبه استنادا على مقتضى المادة 20 من القانون التنظيمي للأحزاب السياسية لتحقيق تخلي المدعى عليه عن انتمائه السياسي لحزب التقدم والاشتراكية باعتباره الحزب الذي انتخب باسمه عضوا بكل من مجلس جماعة جرف الملحة ومجلس جهة الرباط سلا القنيطرة، وإعلان انتمائه في مقابل ذلك لحزب الأصالة والمعاصرة مما جعل المحكمة تحكم بتجريد المدعى عليه من عضويته في كل من مجلس جماعة جرف الملحة ومجلس جهة الرباط سلا القنيطرة"².

وفي قضية حزب الاتحاد الدستوري ضد خالد العسكري، حكمت نفس المحكمة الإدارية بتجريد هذا الأخير من العضوية، بمجلس جماعة أولاد الحسين إقليم سيدي سليمان، بسبب تخليه عن انتمائه السياسي لحزب الاتحاد الدستوري، وتقديم ترشيح لانتخاب مجلس النواب باسم حزب آخر هو حزب التقدم والاشتراكية³.

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 4844 الصادر بتاريخ 2016/12/16 في قضية حزب العدالة والتنمية في شخص عبد الإله بنكران ضد محمد العبودي، غير منشور.

² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 411 الصادر بتاريخ 2016/11/30 في قضية حزب التقدم والاشتراكية في شخص أمينه العام ضد عبد العزيز الصادق، غير منشور.

³ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 3619 الصادر بتاريخ 2011/10/14 في قضية حزب الاتحاد الدستوري في شخص أمينه العام ضد خالد العسكري، غير منشور.

إن رقابة القضاء الإداري على منتخبي الجماعات الترابية لا تقف فقط عند تجريد الأفراد الذين يتخلون عن انتمائهم السياسي خلال مدة انتداب المجلس، بل الأمر يتعدى ذلك إلى حد حماية اختيارات الديمقراطية المحلية، وإزاحة كل ما من شأنه أن يناقض مبادئ الممارسة السياسية الهادفة إلى خدمة مصالح المواطنين والمواطنيين، إلا أن تجريد المنتخب لا يمكن أن تثبت فيه المحكمة إذا لم يبين الطلب على أساس.

وفي هذا الإطار إعتبر القضاء أن "عدم انصياع المدعى عليه لتوجيهات الكتابة الإقليمية للحزب الذي ينتمي إليه لا تعد واقعة كافية لاعتبار المدعى عليه متخليا عن انتمائه الحزبي¹، ونفس الأمر إذا ما تبين أن التصويت لحزب آخر جاء نتيجة الفراغ الذي تركه مرشح الحزب الذي ينتمي إليه المنتخب"².

ولعل الثابت أن رقابة القضاء الإداري فيما يخص التجريد، يثبت بموجبها القاضي الإداري كلما تبين له أن النازلة مستندة على أساس موضوعي، في حين يحكم بالرفض إذا كانت خلاف ذلك.

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 268، الصادر بتاريخ 2017/01/20 قضية حزب العدالة والتنمية في شخص أمينه العام عبد الإله بنكران ضد عبد الكريم بعاج، غير منشور.

² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 269 الصادر بتاريخ 2017/01/20 قضية حزب العدالة والتنمية في شخص أمينه العام عبد الإله بنكران ضد فيروز يوسف غير منشور. أنظر أيضا الحكم 270، الصادر بتاريخ 2017/01/20، في قضية حزب العدالة والتنمية ضد السعيد احيمو، غير منشور.

المطلب الثاني: الرقابة على أعضاء المجالس بشكل جماعي

من الثابت أن الرقابة القضائية تعني السماح للقضاة بمراقبة نواب منتخبين، مما يجعل سلطة القضاء أسمى من سلطة ممثلي الإرادة الشعبية¹، خصوصا إذا امتنع المجلس المنتخب عن القيام بالمهام الموكولة له، حيث يعمل القضاء الإداري على فرض رقابته على الأشخاص بشكل جماعي. والرقابة على المجلس قد تؤدي إلى توقيفه أو حله حسب الحالات² التي حددتها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية.

ولما كانت رقابة القضاء الإداري على أعضاء مجالس الجماعات الترابية بشكل جماعي تكتسي أهمية بالغة (الفقرة الأولى)، كان لزاما استحضار الآثار الناتجة عن الحل على تسيير عمل المجالس الترابية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الحل كآلية لرقابة القضاء الإداري على المجالس الترابية

تخضع المجالس الترابية كهيئات جماعية لمجموعة من المقتضيات القانونية، تتيح للقاضي الإداري البت في القضايا المحالة إليه كلما تبين أنها أخلت بمسؤوليتها اتجاه مصالح الجماعات الترابية. فإذا كانت الجماعات الترابية مهددة لأسباب تمس بحسن سير مجالسها، جاز للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية على مستوى الجهة والعامل على مستوى العمالة أو الإقليم، أو الجماعة، إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس³.

كما أنه إذا رفض إحدى مجالس الجماعات الترابية القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى أحكام القوانين التنظيمية، والقوانين والانظمة الجاري بها العمل، أو رفض التداول واتخاذ المقرر المتعلق بالميزانية أو بتدبير إحدى المرافق العمومية التابعة للجماعات الترابية، أو إذا وقع اختلال في سير مجالسها، تعين على الرؤساء

¹ - أحمد حضراني: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مطبعة سجلماصة مكناس، الطبعة الثانية، 2010، ص 262.

² - السعدية بودرييلة: في مستجدات التنظيم الإداري بالمغرب، م س، ص 260

³ - المادة 72 من القانون التنظيمي 113.14 والمادة 75 من القانون التنظيمي 111.14 والمادة 73 من القانون التنظيمي 112.14.

أن يتقدموا بطلب إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية فيما يخص الجهات عن طريق الوالي، وإلى العامل فيما يخص الأقاليم والعمالات، أو الجماعات، لتوجيه إعدار إلى المجلس للقيام باللائم. إذا رفض إحدى هذه المجالس القيام بذلك أو إذا استمر الإخلال بعد مرور شهر ابتداء من تاريخ توجيه الإعدار، أمكن السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية بالنسبة للجهات وللعامل فيما يخص العمالات والأقاليم والجماعات، إحالة الأمر على المحكمة الإدارية من أجل حل المجلس¹.

فإذا كانت مسألة حل مجالس الجماعات الترابية أمرا حصريا يرجع الاختصاص فيه إلى القضاء الإداري بموجب القوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية، فإن هذه الإمكانية لم تكن كذلك في ظل القوانين السابقة، حيث كان أمر حل المجالس يرجع إلى سلطة الوصاية، وقد صدرت عدة قرارات نذكر منها على سبيل المثال: تدخل وزير الداخلية السابق محمد حصاد بعد مرسوم رئيس الحكومة لحل المجلس الجماعي لسبيدي موسى بعمالة وجدة أنكاد 2014، نتيجة المشكل الداخلي للمجلس والذي ساهم في تفويت مجموعة من المشاريع المهمة منها مشروع السوق الأسبوعي، إلى جانب ذلك ترتب عن مشاكل الجماعة رفض التداول والتصويت على مشاريع ميزانيات المجلس لسنوات 2011، 2012، 2013، 2014 الأمر الذي أدى إلى اضطراب السير العادي للمرافق الجماعية والإضرار بمصالح المواطنين². وفي نفس السياق، جاء حل مجلس جماعة "مكارطو" في إقليم سطات، وقد عللت الداخلية قرارها بعدم الاستقرار الذي يعرفه المجلس الجماعي، بسبب الخلافات بين أعضائه، مما أدى إلى اضطراب السير العادي للمرافق الاجتماعية ورفض مشروع ميزانية سنة 2010 والاضرار بمصالح المواطنين³.

¹ - المادة 73 من القانون التنظيمي 113.14 والمادة 76 من القانون التنظيمي 111.14 والمادة 74 من القانون التنظيمي 112.14.

² - عبدالمجيد أمياي: "حل المجلس الجماعي لسبيدي موسى بعمالة وجدة أنكاد"، مقال منشور بموقع www.alyaoum24.com تم الاطلاع عليه في 2017/06/22 على الساعة 21.54.

³ - مراد فهير: "حل مجلس جماعة "مكارطو" في إقليم سطات"، مقال منشور بموقع www.mghress.com تم الاطلاع عليه في 2017/06/22 على الساعة 22.10.

وحرصا من المشرع المغربي على احترام الضوابط القانونية والارتقاء بالديموقراطية المحلية، وتنزيل أسس العدل والشفافية أسند مهمة الإعلان على حل مجالس الجماعات الترابية للقضاء الإداري.

فالحل يعد الوجه الآخر للرقابة على الأعضاء، ولكن بصورة مغايرة يأخذ شكل عقوبة جماعية، باعتباره آلية يتم عن طريقها عزل جميع أعضاء المجلس وتجريدهم من الصفة التي يحملونها¹.

ونظرا لكون الحل يعتبر من أخطر الآليات لذا لا يمكن أن تسند إلى جهات إدارية عادية مما دفع المشرع إلى وضع شروط لإعمال آلية الحل من خلال القوانين الخاصة بالجماعات الترابية.

◀ الفقرة الثانية: أثر الحل على سير المجالس الترابية

تبرز معالم الرقابة على الأعضاء المنتخبين من خلال آلية الحل باعتبارها الوسيلة التي تهدد وبشكل دائم احتفاظ المنتخبين المحليين بصفتهم النيابية ومراكزهم القانونية²، كما أنه من آثار الحل كذلك من شأنها أن تمس بصيرورة المرافق العامة وإنجاز الأشغال والأعمال الضرورية التي تخدم المصلحة العامة.

وبناء عليه فإذا وقع حل مجلس من مجالس الجماعات الترابية، واستقال نصف عدد الأعضاء المزاولين مهامهم على الأقل أو إذا تعذر انتخاب أعضاء المجلس لأي سبب من الأسباب وجب تعيين لجنة خاصة بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية وذلك داخل أجل أقصاه 15 يوما الموالية لتاريخ حصول إحدى الحالات المشار إليها، ويحدد عدد أعضاء اللجنة الخاصة 5 أعضاء يكون من بينهم، بحكم القانون، حسب الحالة، المدير أو المدير العام للمصالح.

¹ - أمير حيزية: نفسه، ص 13

² - نفسه: ص 21.

يتأسس اللجنة الخاصة الوالي فيما يخص الجهة، والعامل بالنسبة للعمال أو الإقليم، أو الجماعة، الذين يمارسون بهذه الصفة الصلاحيات المخولة لرؤساء مجالس الجماعات الترابية بموجب أحكام القوانين التنظيمية الترابية، ويمكنهم أن يفوضوا بقرارات بعض صلاحياتهم إلى عضو أو أكثر من أعضاء اللجنة.

تتخصص صلاحيات اللجنة الخاصة في تصريف الأمور الجارية، ولا يمكن أن تلزم أموال الجماعات الترابية فيما يتجاوز الموارد المتوفرة في السنة المالية الجارية.

وتنتهي بحكم القانون مهام اللجنة الخاصة فور إعادة الانتخابات¹، داخل أجل 3 أشهر من تاريخ حل المجلس وإذا صادف الحل أو الانقطاع الستة أشهر الأخيرة من مدة انتخاب مجالس الجماعات الترابية تستمر اللجنة الخاصة السالفة الذكر في مزاولة مهامها إلى حين إجراء التجديد العام لمجالس الجماعات الترابية².

وفي نفس السياق صدر حكم المحكمة الإدارية بالرباط، لكونه ذهب إلى رفض طلب إلغاء قرار وزير الداخلية القاضي بإجراء انتخابات تكميلية ببعض دوائر جماعة الساحل إقليم العرائش وتعيين اللجنة الخاصة استنادا إلى مقتضى المادة 74 من القانون التنظيمي 113.14، وحيث يؤخذ الطاعنون على القرار المطعون فيه كونه مشوب بعيب مخالفة القانون، وكونه تضمن إجراء انتخابات جزئية تكميلية، إلا أن النص الذي استندت عليه وزارة الداخلية هو نص المادة 153 من القانون التنظيمي رقم 59.11 والذي يقضي على أنه "في حالة استقالة ثلث الأعضاء أو أكثر بإجراء انتخابات تكميلية فقط تشمل الدوائر التي استقال ممثليها"، ولما كان البث في الملف أن عدد المستقلين يكون أقل من نسبة النصف المتطلبة بالمادتين 74

¹ - المادة 74 من القانون التنظيمي 111.14 والمادة 77 من القانون التنظيمي 111.14 والمادة 75 من القانون التنظيمي 112.14.

² - المادة 75 من القانون التنظيمي 111.14 والمادة 78 من القانون التنظيمي 111.14 والمادة 76 من القانون التنظيمي 112.14.

و75 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات وهو ما يجعل شروط تطبيق المادتين غير متوفرة.

وحيث إن استقالة 13 عضوا من أصل 24 يجعل هذا الأخير فاقدا لنسبة تجاوزت الثلث، وهو ما يتيح المجال لتطبيق الفقرة ما قبل الأخيرة من المادة 153 من القانون 59.11 التي تنص على أنه "إذا فقد مجلس جماعة ينتخب أعضاؤه عن طريق الاقتراع الفردي لأي سبب آخر غير الأسباب المشار إليها في الفقرة السابقة، الثلث على الأقل من عدد الأعضاء، وجب إجراء انتخابات تكميلية بها يجعلها محصورة في الدوائر التي فقدت ممثلها في المجلس قصد تكملة تكوينه".

ومن ثم فإن المرسوم القاضي بجعل الانتخابات متعلقة فقط بالدوائر التي فقدت مقاعدها التمثيلية بالمجلس يكون موافقا لصحيح القانون، الأمر الذي تبقى معه وسيلة الطعن غير ذات أساس، مما يجعل طلب إلغائه غير مؤسس ومآله الرفض¹.

وفي ختام هذا المبحث لا يسعنا إلا أن نبرز أن رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية عموما وعلى أعضائها على وجه الخصوص تشكل نقلة نوعية في النظام المغربي، وهذا ما يعبر عن رغبة المشرع في تعزيز الجهوية المتقدمة والرقى بها، وضمان المشروعية من خلال تحقيق التوازن بين ممثلي السلطة المركزية والمجالس الانتخابية.

فالمقتضيات القانونية المنظمة للجهوية المتقدمة عبرت عن رغبة المشرع في الانتقال بالوصاية من المفهوم التقليدي إلى مفهوم متطور يعتمد على إشراك القضاء في الرقابة على الجماعات الترابية، وأسندت للمحاكم الإدارية سلطات مهمة في ممارسة الرقابة على هياكل الجماعات الترابية.

لكن ما يجب التذكير به هو أن المشرع لم يقطع بشكل نهائي مع الوصاية بل خفف منها لصالح الرقابة القضائية، ولا زال هناك مجال لتدخل لسلطات الوصاية

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 619 الصادر بتاريخ 2017/02/17 قضية السادة عبد المالك الربيعي الوافي البقالي عبد الكريم المعادي، أحمد الفيزازي، مصطفى بنزروق، العياشي الطليعي، الأمين السوسي، محمد حماني...، ضد الدولة ووزير الداخلية والوكيل القضائي للمملكة والوكيل القضائي للجماعات الترابية، غير منشور.

(المراقبة الإدارية) في الجماعات الترابية، كما أن القوانين التنظيمية لم تحسم في بعض الإشكالات، إذ أن تحريك الرقابة القضائية لازال بيد ممثلي السلطة المركزية وبالتالي تبقى لها السلطة التقديرية في اللجوء إلى القضاء.

وتبقى كذلك بعض التساؤلات مطروحة عن مدى الانسجام بين المقتضيات القانونية المنظمة للجماعات الترابية والقانون المحدث للمحاكم الإدارية، نظرا لإسنادها اختصاصات جديدة للقضاء الإداري غير منصوص عليها في قانون المحاكم الإدارية، وفي حالة وقوع تعارض بين هذه المقتضيات هل ترجح القوانين التنظيمية باعتبارها أعلى درجة؟ ولماذا لم يقيم المشرع بتوحيد القوانين المنظمة للجماعات الترابية بإصدار تشريع موحد لكل مستوياتها مع أنه وحد في التعامل معها حيث أن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية تحمل نفس المقتضيات القانونية؟¹.

¹ - حفصة بوطه: الجماعات الترابية من الوصاية إلى رقابة القضاء الإداري، مركز الدراسات والأبحاث في القضاء الإداري، مقال منشور في موقع www.cera.ma تم الاطلاع عليه في 2017/07/1 على الساعة 2.36.

المبحث الثاني: رقابة القضاء الإداري على أعمال الجماعات الترابية

يحظى مبدأ التدبير الحر بمكانة هامة بالنسبة للدولة والمجتمع نظرا للرؤية التنموية التي يحملها على عاتقه، وقد عمل المشرع المغربي على ربط تحقيق هذه الغاية بأعمال مبدأ الرقابة باعتباره آلية قانونية وجب تفعيلها وتعميمها على مختلف هياكل الدولة ومؤسساتها وأجهزتها الرسمية وهيكلها المنتخبة، إذ وجب بالضرورة إخضاع أعمال المجالس المحلية إلى رقابة محددة بمقتضى القانون وفقا لجملة من الإجراءات التي حددها هذا الأخير، بحيث أن مسألة الاعتراف بالجماعات الترابية وتمتعها بشخصية معنوية مستقلة في إطار التنظيم اللامركزي، لا يعني بأي حال من الأحوال استقلاليته وإنما يعني ذلك منح هذه الهيئات المحلية الحرية التامة في اختيار الوسائل المناسبة لإشباع حاجاتها، تحت الرقابة على أعمالها والتي تهدف إلى تمكين هذه الأخيرة من المتابعة لأعمالها، دون إلحاق أي ضرر بالمجتمع سواء الحالي أو المستقبلي، كما أنها تهدف إلى الوقوف على أهم المعوقات التي تعترض الإدارة المحلية في القيام بأدوارها التنموية من خلال دعمها بالخبرات الفنية والتقنية بتدريب وتأهيل القائمين على الإدارة المحلية¹، بما يحقق المشروعية والحيلولة دون تعارض قراراتها مع المصلحة العامة.

وعلاقة بموضوع الرقابة على المشروعية بالجماعات الترابية في نطاق القوانين التنظيمية الجديدة المتعلقة بالجهات والعمالات في الأقاليم والجماعات، فإن هذه الأخيرة نصت على أن الوالي فيما يخص الجهة يمارس المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجهة، كما أكدت على أن عامل العمالة أو الإقليم يمارس المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات المجلس فيما يخص مجلس العمالة أو الإقليم بالنسبة و الجماعة، وأكدت

¹ - محمد الشريف بنخيي: الرقابة الإدارية والقضائية على أعمال الجماعات الترابية أي تكريس لمبدأ فصل السلط؟ م م إ م ن ، العدد 128، السنة 2016، ص 319-320.

على أن كل نزاع في هذا الشأن تبث فيه المحكمة الإدارية، وفي هذا الإطار يختص القضاء وحده بالتصريح ببطلان مداوالات مجالس الجماعات الترابية ، وكذا إيقاف تنفيذ المقررات والقرارات التي قد تشوبها عيوب قانونية، كما تعتبر باطلة بحكم القانون المقررات والقرارات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجماعة الترابية المعنية أو رئيسها أو المتخذة خرقاً لأحكام القوانين التنظيمية المتعلقة بها، والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، وتبت المحكمة الإدارية في طلب البطلان داخل أجل لا يتجاوز ثلاثين يوماً، 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 العمالة أو الإقليم، ومن قبل عامل العمالة أو من ينوب عنه فيما يخص الجماعات...، وتبلغ المحكمة وجوباً نسخة من الحكم إلى السلطة المختصة التي قامت بإحالة المقرر موضوع الحكم على رئيس المجلس المعني داخل أجل 10 أيام بعد صدورها¹.

وعليه فإذا كانت المجالس الترابية تتمتع بحرية واسعة في مجال عملها، فهي تتخذ جميع القرارات التي تدخل في صلب اختصاصاتها عن طريق المداوالات باعتبارها أداة قانونية تمارس بها سلطتها التقديرية في إطار الصلاحيات المنصوص عليها في القانون، إلا أن هذه الاستقلالية في إدارة الشؤون المحلية ليست مطلقة، بل تخضع لرقابة القضاء الإداري سواء تعلق الأمر بسير المجالس الترابية (المطلب الأول)، أو الرقابة على شرعية المقررات والقرارات الخاصة بها (المطلب الثاني).

¹ - محمد باهي: مراقبة المشروعية بالجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة، م س، ص 44.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على سير المجالس الترابية

يحظى نظام الرقابة على سير مجالس الجماعات الترابية بأهمية بالغة في ظل القوانين التنظيمية الجديدة، التي تدرج في إطار منظومة الإصلاحات الجوهرية الكبرى، التي يعرفها القضاء المؤسسي ببلادنا¹.

وحتى يتم ضمان السير العادي للمجالس الترابية، يسهر الرئيس على تنظيم سير عمل المجلس خلال إعداد النظام الداخلي، الذي يتضمن توزيع العمل بين أجهزة المجلس وحدود الصلاحيات الموكولة لكل جهاز، ثم يعرضه على المجلس للدراسة والتصويت قبل الإحالة إلى الوالي بالنسبة للجهة، والعامل بالنسبة للعمالة أو الإقليم أو الجماعة²، فيقوم الرئيس بإعداد جدول أعمال الدورات بعد إدراج النقط الإضافية من قبل ممثلي الإدارة المركزية (الوالي أو العامل أو من ينوب عنه) وأعضاء المجلس والعرائض المقدمة من المواطنين والمواطنات والجمعيات³.

وعند تسطير جدول الأعمال يتم الشروع في عمل المجلس، من خلال توجيه الاستدعاء للدورات، إذ يخبر كتابيا أعضاء المجلس بتاريخ ومكان الدورة وجدول أعمالها⁴، ويمكنه طلب الوالي بالنسبة للجهة والعامل بالنسبة للعمالة أو الإقليم أو الجماعة، من أجل إبداء الملاحظات أثناء انعقاد الدورات⁵، وله أن يعترض على كل نقطة لم تدرج في جدول الأعمال أثناء المناقشة في الجلسات العامة للمجلس⁶.

¹ - بدر يوسف: الاستشارة القانونية ودورها في تطوير العمل الإداري بالمغرب، رسالة دبلوم الماستر المتخصص، جامعة محمد الخامس السويسي: الرباط 2010-2010، ص 103.

² - المادة 32 من القانون التنظيمي 113.14 والمادة 35 من القانون التنظيمي 111.14 والمادة 33 من القانون التنظيمي 112.14.

³ - المواد 40-39-38 من القانون 113.14 والمواد 40-39-38 من القانون 111.14 والمواد 41-40-39 من القانون 112.14.

⁴ - المادة 35 من القانون التنظيمي 113.14 والمادة 38 من القانون التنظيمي 111.14 والمادة 36 من القانون التنظيمي 112.14.

⁵ - المادة 33 من القانون التنظيمي 113.14 والمادة 36 من القانون التنظيمي 111.14 والمادة 34 من القانون التنظيمي 112.14.

⁶ - المادة 41 من القانون التنظيمي 113.14 والمادة 44 من القانون التنظيمي 111.14 والمادة 42 من القانون التنظيمي 112.10.

إن الاختصاصات المتنوعة التي يقوم بها المجلس ورئيسه كما سبق الذكر لا تمارس بحرية مطلقة بل تبقى خاضعة لرقابة القضاء الإداري بعد الإحالة التي يتقدم بها ممثلي الإدارة المركزية في إطار المراقبة الإدارية على نظام سير مجالس الجماعات الترابية، سواء تعلق الأمر بالرقابة على الوسائل التنظيمية للمجلس (الفقرة الأولى) أو من خلال الرقابة على دورات المجالس الترابية (الفقرة الثانية).

«الفقرة الأولى: الرقابة على الوسائل التنظيمية للمجالس الترابية».

إن تنظيم العمل داخل أية مؤسسة يقتضي وضع نظام مضبوط وواضح يحدد طريقة العمل وتوزيع الأشغال بين مكونات المجلس، لتحقيق الأهداف المرجوة وممارسة الاختصاصات المسندة له قانوناً.

ومما لا شك فالرقابة على الوسائل التنظيمية للمجالس الترابية، يعتبر من أهم المواضيع التي تدل على مدى الممارسات الديمقراطية في إطار الكفاءة الفعلية لنظام تلك المجالس¹.

وبذلك فرقابة القضاء الإداري على الوسائل التنظيمية للجماعات الترابية توجب فرض هذه الرقابة على كل من النظام الداخلي (أولاً)، ثم جدول الأعمال (ثانياً)، بشكل يجعل المجالس الترابية تؤدي أدوارها بكيفية فعالة ونجاعة وتناسق عمل جل المتدخلين في تدبير الشأن العام المحلي.

● أولاً: الرقابة على النظام الداخلي

بعد انتخاب مجالس الجماعات الترابية، يقوم رئيس كل مجلس بتعاون مع باقي أعضاء المكتب بإعداد مشروع النظام الداخلي للمجلس، وذلك من خلال المدة الزمنية لكل جلسة ووقت بدايتها ونهايتها، وطريقة وشروط توجيه الاستدعاءات لأعضاء المجلس، والمدة المخصصة لتوجيه الأسئلة أو التعقيب، وكيفية تسجيل حضور الأعضاء لدورات المجلس، وشروط رفع الجلسات، ومهام كاتب المجلس

¹ - السعيد مزرور فاطمة: الإدارة المحلية واللامركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، سنة 2002، ص 210.

ونائبه، كما يحدد هذا النظام شروط وتاريخ اجتماعات المكتب وعدد اللجان الدائمة واختصاصات وعدد أعضاء كل واحدة منها، وكيفية عقد وتسير اجتماعاتها، بالإضافة إلى تحديد شروط إحداث لجان مؤقتة أو لجان للتقصي، وشروط تكوين فرق من بين مجموعة من أعضاء المجلس، وشروط إحداث الهيئات الاستشارية للمجلس¹.

ويتم عرض مشروع النظام الداخلي على المجلس خلال الدورة المنعقدة مباشرة بعد انتخاب مكتب المجلس من أجل دراسته والتصويت عليه، ويحيل رئيس المجلس إلى الوالي إذا تعلق الأمر بالجهة، أو إلى العامل إذا تعلق الأمر بالعمالة أو الإقليم أو الجماعة، مقرر مداولة المجلس القاضي بالموافقة على النظام الداخلي مرفقا بنسخة منه، غير أنه لا يدخل حيز التنفيذ إلا بعد انصرام أجل ثمانية أيام من تاريخ توصل الوالي بالمقرر دون التعرض عليه².

أما في حالة التعرض عليه خلال الأجل المذكور فإن تعرضه المعلل يجب أن يبلغ إلى رئيس المجلس داخل ثلاثة أيام من تاريخ التوصل بالمقرر، ويترتب على هذا التعرض إجراء المجلس لمداولة جديدة في شأن المقرر المتخذ، وإذا أبقى المجلس على المقرر المذكور أحالت السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية³، بالنسبة للجهات، وعامل العمالة أو الإقليم فيما يخص العمالات والأقاليم وفيما يخص الجماعات، الأمر إلى القضاء الاستعجالي لدى المحكمة الإدارية الذي يبت في طلب إيقاف التنفيذ داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ تسجيل هذا الطلب بكتابة الضبط لديها ويترتب على هذه الإحالة وقف تنفيذ المقرر إلى حين بث المحكمة في الأمر.

وبذلك يبقى التعرض بخصوص النظام الداخلي من اختصاص ممثلي الإدارة المركزية، كلما تبين لهم بأنه يتضمن نقط لا تدخل في صلاحيات إحدى

¹ - النظام الداخلي لمجلس جهة فاس مكناس المصادق عليه خلال الدورة العادية المنعقدة بتاريخ 2015/10/05، ص 4 وما يليها.

² - المادة 28 من القانون التنظيمي 113.14 والمادة 31 من القانون التنظيمي 111.14 والمادة 29 من القانون التنظيمي 112.14.

³ - المادة 32 من القانون التنظيمي 113.14 والمادة 35 من القانون التنظيمي 111.14 والمادة 33 من القانون التنظيمي 112.14.

مجالس الجماعات الترابية والمتخذة خرقاً لأحكام القانون التنظيمي المتعلق بالجماعة الترابية المعنية والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.¹

فالتعرض هو اختصاص أصيل للوالي على مستوى الجهة، وللعامل على مستوى العمالة أو الإقليم أو الجماعة، ويمكن الالتجاء إليه كلما تبين أن الضرورة تستدعي ذلك. وبالتالي لا يمكن للقاضي إلزام الوالي أو العامل أو من ينوب عنه بالاعتراض على النظام الداخلي والحكم على إحدى الجماعات الترابية بتعديل مواده، لأن ذلك ينوي على توجيه أوامر للإدارة الذي يخرج عن صلاحيات القاضي الإداري، الذي لا يعتبر رئيساً للإدارة، فهو يقضي ولا يدير، لا سيما وأن أعضاء المجلس مخول لهم قانوناً حق الطعن مباشرة في مشروعية مقرر المصادقة على النظام الداخلي المتخذ من طرف المجلس.²

وبذلك يبقى النظام الداخلي بعد المصادقة عليه ملزماً لجميع أعضاء المجالس الترابية المعنية، بحيث لا يجوز مخالفة إحدى النقاط الواردة بمضمونه وإلا قوبلت بالتعرض من ممثلي الدولة في إطار المراقبة الإدارية، أو الطعن من قبل أعضاء المجلس.

إلا أن مسألة التعرض أو الطعن على النظام الداخلي للمجالس أو إحدى النقاط المدرجة فيه، يجب أن يحترم الإجراءات الشكلية والآجال القانونية وإلا قوبل بالرفض من قبل القاضي الإداري.

وفي هذا السياق صدر حكم عن المحكمة الإدارية بالرباط في قضية تتعلق بطلب إلغاء انتخاب السيد صالح كراشولا رئيساً للجنة الدائمة المكلفة بالتنمية البشرية والشؤون الاجتماعية والثقافية والرياضية بالمجلس الجماعي بجماعة لوانة بإقليم وزان، و مما حيتيات الحكم "حيث أسس الطاعن طعنه على كون السيد صالح كراشو رئيساً للجنة المكلفة بالتنمية البشرية والشؤون الاجتماعية والثقافية

¹ - محمد باهي: مراقبة المشروعية بالجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة، م س، ص 47-48 .
² - حكم المحكمة الإدارية بمكناس، عدد 16/7110/175، الصادر بتاريخ 2016/04/27، في قضية خالد والحاج ضد عامل إقليم الحاجب، غير منشور.

والرياضية ما دام أن النظام الداخلي للمجلس نص على إسناد رئاستها للمعارضة. إلا أنه بالرجوع إلى القانون 59.11 يتبين أن الطعون تقدم داخل أجل 8 أيام ويكون الطعن بعد هذا لأجل غير مقبول، وبعد الرجوع إلى وثائق الملف تأكدت المحكمة بأن الطعن كان خارج الآجال القانونية، مما دفع المحكمة إلى الحكم بعدم قبول الطعن لأنه لم يحترم الآجال المحددة قانوناً¹.

ومن هذا المنطلق يتضح أن المشرع لم يمنح للمحاكم الإدارية الحق، للنظر في مدى مطابقة الأنظمة الداخلية للمجالس للقانون بمعناه العام، وإنما أعطى الحق للوالي بالنسبة للجهة والعامل بالنسبة للعمالات والأقاليم والجماعات، لمراقبة شرعية هذه الأنظمة، لأن هؤلاء هم المكلفون بالسهر على حسن تطبيق القانون داخل الجماعات الترابية، كما أن اقتراح وضع نظام نموذجي لأنظمة مجالس الجماعات الترابية من شأنه أن يساعد المجالس في وضع أنظمتها حتى لا تكون معرضة للطعن فيها بعدم شرعيتها لعدم مطابقتها للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل².

●ثانيا : الرقابة على جدول الأعمال

يشكل موضوع رقابة القضاء الإداري على جداول أعمال الجماعات الترابية رهانا حازما، حيث يمنح فرصا لتطوير طرق التدبير التقليدية للشأن المحلي، فتطبق المقاربة التدبيرية، على هذا المستوى أصبح ضروريا لتمكين الجماعات الترابية من الآليات الكفيلة بتحقيق دورها التنموي³.

ومن أجل تفعيل التصور التشاركي لمختلف الفاعلين داخل الجماعات الترابية عمل المشرع على منح مهمة إدراج النقط الأساسية التي تهم المصالح المحلية، بالإضافة إلى التشكيلة التقليدية والمتمثلة في كل من رؤساء الجماعات

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط ، عدد 5107، الصادر بتاريخ 2015/12/15 في قضية الطاعنين فؤاد العسكري والعزيز الدكالي ضد المجلس الجماعي لوانانة، غير منشور.

² - سعيد نازي: الوالي في إطار الهوية المتقدمة، م س، ص 94-95.

³ - زهير الشلاكي: آليات التنمية المحلية: الشراكة نموذجا، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، بتخصص تدبير الشأن العام المحلي، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، 2012/2011 ، ص 1.

الترابية والنواب وباقي الأعضاء وممثلي الإدارة المركزية، تشكيلة أخرى مكونة من المواطنين والمواطنين والجمعيات.

وبناء على ذلك يعد رؤساء الجماعات الترابية جداول أعمال الدورات بتعاون مع أعضاء المكتب. و يبلغ رئيس كل جماعة ترابية جدول أعمال الدورة إلى ممثل الدولة 20 يوما على الأقل قبل تاريخ انعقاد الدورة.

وتسجل وجوبا في جدول الأعمال العرائض المقدمة من قبل المواطنين والمواطنين والجمعيات التي تم قبولها، خلال الدورة العادية الموالية لتاريخ البت فيها من لدن مكتب المجلس¹.

كما يجوز لأعضاء المجلس المزاولين مهامهم أن يقدموا للرئيس، بصفة فردية أو جماعية، طلبا كتابيا قصد إدراج كل نقطة تدخل في صلاحيات المجلس في جدول أعمال الدورات.

يتعين أن يكون رفض إدراج كل نقطة مقترحة معللا وأن يبلغ إلى مقدم أو مقدمي الطلب.

يحاط المجلس علما دون مناقشة، عند افتتاح الدورة بكل رفض لإدراج نقطة أو نقاط ثم اقتراح إدراجها في جدول الأعمال ويدون ذلك وجوبا بمحضر الجلسة.

وفي حالة تقديم طلب كتابي قصد إدراج نقطة تدخل في صلاحيات المجلس في جدول أعمال الدورات من قبل نصف عدد أعضاء المجلس، تسجل وجوبا هذه النقط في جدول الأعمال².

كما لا يجوز للمجلس أو لجانه التداول إلا في النقط التي تدخل في نطاق صلاحياتهم والمدرجة في جدول الأعمال، ويجب على رئيس المجلس أو رئيس

¹ - المادة 38 من القانون 113.14 المادة 41 من القانون 111.14 ، المادة 39 من القانون 112.14.
² - المادة 40 من القانون التنظيمي 113.14، المادة 43 من القانون التنظيمي 111.14، المادة 41 من القانون التنظيمي 112.14.

اللجنة، حسب الحالة أن يتعرض على مناقشة كل نقطة غير مدرجة في جدول الأعمال.

يتعرض ممثلو الإدارة المركزية على كل نقطة مدرجة في جدول الأعمال لا تدخل في اختصاصات الجماعات الترابية أو صلاحيات المجالس، ويبلغ تعرضه معللا إلى رئيس المجلس، وعند الاقتضاء يحيل ممثل الإدارة المركزية تعرضه إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية للبت فيه داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ التوصل به، ويتم البت المشار إليه في الفقرة السابقة بواسطة الحكم القضائي الاستعجالي وعند الاقتضاء بدون استدعاء الأطراف.

ولا يتداول رؤساء الجماعات الترابية تحت طائلة البطلان في النقط التي كانت موضوع تعرض تم تبليغه إليهم من قبل الوالي بالنسبة للجهات والعامل بالنسبة للأقاليم والعمالات والعامل أو من ينوب عنه بالنسبة للجماعات وإحالاته إلى قاضي المستعجلات بالمحكمة الإدارية ولم يتم البت فيها¹.

والملاحظ على هذا المستوى أنه من أجل مواكبة القضاء الإداري للأعمال التي يتم التداول فيها بناء على جدول أعمال يفترض أن تكون نقطة مدرجة بشكل مسبق، واستنادا في ذلك على أساس ديمقراطية القرار، حيث يحتفظ الوالي أو العامل بحق الاطلاع على جدول أعمال المجلس لمدة 5 أيام تمكنه من إدراج المسائل والقضايا التي يرغب في عرضها على أنظار المجلس².

كما أنه وفي إطار التوجهات الرامية إلى صياغة علاقة جديدة بين الدولة والمجتمع مبنية على مقاربات حديثة في التدبير، وكذا على العمل المشترك لأجل بناء مجتمعات أكثر عدلا وتماسكا، أصبح الاهتمام منصبا على إيجاد آليات جديدة لإشراك فاعلين آخرين في تدبير الشأن العام المحلي حيث عمل الدستور من خلال

¹ - المادة 41 من القانون التنظيمي 113.14 والمادة 44 من القانون التنظيمي 111.14 والمادة 42 من القانون التنظيمي 112.14.

² - EL YAAGOURI (N) la tutelle de l'opportunité entre Demortie locale et développement au Maroc REMALD série thème actuel n(15 1998 p 111.

الفصل 139 منه على التنصيص على آلية العريضة بغية تسهيل مشاركة المواطنين في التدبير المحلي والتعبير عن حاجياتهم وتطلعاتهم وذلك من خلال إدراج نقط تدخل في اختصاص مجالس الجماعات الترابية ضمن جدول أعمالها¹.

ولأجراً هذا الحق وتفعيله عمل القانون التنظيمي رقم 44.14 على تحديد شروط وكيفيات تقديم عرائض، وتضمن شروط شكلية وموضوعية منها على سبيل المثال، أن يكون الهدف من العريضة تحقيق المصلحة العامة، وأن تكون المطالب والمقترحات وكذا التوصيات الواردة في العريضة مشروعة، وألا تمس ثوابت الأمة أو قضايا تتعلق بالدفاع الوطني أو قضايا معروضة على القضاء².

ومن القضايا التي عرضت على القضاء الإداري بخصوص جدول أعمال الدورة، أن أحد الطاعنين تقدم إلى المحكمة الإدارية بطلب يؤكد على استفراد رئيس المجلس الجماعي بإعداد جدول الأعمال دون مشاركة باقي أعضاء المكتب، إلا أنه من الثابت أن المشرع اكتفى بالنص على صيغة عامة ورد بها، أن رئيس المجلس يعد جدول أعمال الدورات بتعاون مع أعضاء المكتب، وهو مقتضى لا يقيد إلزام الرئيس بسلوك إجراء معين قصد تحقيق المشاركة المطلوبة، كما أن الأفراد إذا أرادوا المشاركة عليهم أن يبادروا قصد تفعيل الطابع التشاركي لإنجاز هذه العملية... إلا أن المحكمة ثبت لها إضافة إلى ذلك واستناداً على وثائق الملف أن الرئيس وجه استدعاء عن طريق مفوض قضائي للطاعن نفسه، مما يجعل الطلب غير مبني على أساس ويتوجب استبعاده حسب حكم المحكمة³.

ولما كان ممثلي الإدارة المركزية في إطار مهمتهم المبنية على المراقبة الإدارية، من حقهم الإحالة إلى القضاء الإداري بخصوص النقط التي لا تتصف بالمشروعية، فإن مسألة تدخل القاضي الإداري لا تبقى رهينة فقط بهذا المستوى،

¹ - لبنى قرني: الحق في تقديم العرائض في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 14، سنة 2016، ص 109

² - المواد 4 و 5 من القانون التنظيمي المتعلق بشروط وكيفيات تقديم العرائض إلى السلطات العمومية.

³ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، رقم 814، ملف عدد 2017/7107/5، الصادر بتاريخ 2017/03/10، قضية السادة أعضاء المكتب ضد رئيس المجلس الجماعي لجماعة أولاد منصور، م س، غير منشور.

حيث يمكن للمواطنين والجمعيات الذين رفض إدراج طلباتهم وتوصياتهم في جدول الأعمال رغم شرعيتها واستجابتها للشروط القانونية والتنظيمية ، أن يطعنوا في ذلك أمام القضاء الإداري وما يفيد ذلك، بشكل عام وهو أن دعوى الإلغاء من النظام العام، والتعرض على العريضة هو قرار إداري يقبل الطعن بعدم المشروعية، وهو نفس ما سارت عليه القوانين التنظيمية للجماعات الترابية بشكل ضمني، حيث أكد على أنه في حالة عدم قبول العريضة من قبل مكتب المجلس يتعين على الرئيس تبليغ الوكيل أو الممثل القانوني للجمعية حسب الحالة بقرار الرفض معللاً، داخل أجل شهرين من تاريخ توصله بالعريضة¹.

وعموماً فالمشرع المغربي لما فرض رقابة القضاء الإداري على جداول أعمال الجماعات الترابية، إستهدف ضمان حماية فعالة للشرعية من جهة، ومراقبته لمدى تكريس المقاربة التشاركية من جهة أخرى².

وعلى صعيد آخر ينبغي الإشارة كذلك إلى أن القضاء الإداري يراقب برامج عمل الجماعات الترابية التي ينبغي ألا تخرج عن الأسس والضوابط الواردة في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، والتي يتم إعدادها في السنة الأولى من مدة انتداب المجالس الترابية، انسجاماً مع برامج التنمية ووفق منهج تشاركي، وبتنسيق مع ممثلي الدولة، كما يجب أن تتضمن برامج العمل تشخيصاً لحاجيات وإمكانيات الجماعات الترابية، وتحديد الأولويات وتقييمها لمواردها التقديرية الخاصة بالسنوات الثلاث الأولى، وأن تأخذ بعين الاعتبار مقارنة النوع³.

الفقرة الثانية: الرقابة على دورات المجالس الترابية

مما لا شك فيه أن التنصيب في صلب الوثيقة الدستورية على أن تسيير المجالس الترابية يرتكز على مبادئ التدبير الحر وعلى التعاون والتضامن ويؤمن

¹ - المادة 25 من القانون التنظيمي 113.14، والمادة 122 من القانون التنظيمي 111.14، والمادة 126 من القانون التنظيمي 112.14.

² - لبنى قريني: الحق في تقديم العرائض في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، م س، ص 109.

³ - المادة 78 من القانون التنظيمي 113.14 .

مشاركة السكان المعنيين في تدبير شؤونهم¹، يحمل في طياته إشارة واضحة على طبيعة التوجه الجديد في التدبير الحكامتي للشأن الترابي بالمغرب². ولذلك فإن المجلس يعقد دورات محددة للبحث في القضايا التي يرجع له اختصاص النظر فيها بعد اعتماد جدول أعمال محدد مسبقا يوضح النقاط التي سيتم التداول بشأنها خلال الدورات العادية (أولا) أو الاستثنائية (ثانيا) وقد حدد المشرع لكل واحدة منها شروطها ومسطرتها الخاصة.

● أولا : الدورات العادية

تحتضن الدورات العادية لدى مجالس الجماعات الترابية بأهمية بالغة، حيث يتم من خلالها التداول في القضايا والأعمال التي تهم مصالح الجماعات الترابية. ونظرا للدور والأهمية الذي تلعبه هذه الدورات العادية في تحديد المصالح المحلية وتدبير الشأن العام المحلي، فقد أخضعها المشرع لرقابة القضاء الإداري. وهكذا فالمجالس الترابية تعقد وجوبا جلساتها، أثناء ثلاثة دورات عادية في السنة، خلال أشهر فبراير وماي وأكتوبر بالنسبة للجماعات، وخلال أشهر مارس ويونيو وأكتوبر بالنسبة للجهات، وخلال أشهر يناير ويونيو وغشت بالنسبة للعمالات والأقاليم.

وتجتمع مجالس الجماعات الترابية في الأسبوع الأول من الشهر المحدد لعقد الدورة العادية، وتتكون الدورة من جلسة أو جلسات، ويحدد لكل دورة جدول زمني تحدد المدة الزمنية للجلسات وتوقيتها في النظام الداخلي للمجلس. ويحضر الوالي بالنسبة للجهات والعامل بالنسبة للعمالات أو الأقاليم أو الجماعات دورات مجالس الجماعات الترابية ولا يشاركون في التصويت، ويمكنهم

¹ - الفصل 136 من الظهير الشريف رقم 11'91 '1 الصادر في 7 من شعبان 1432 (يوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور.

² - كريم لحرش: الدستور الجديد للمملكة المغربية: دراسة تحليلية ونقدية، مطبعة النجاح الجديدة، طبعة 201، ص 167

أن يقدموا بمبادرة منهم، أو بطلب من رؤساء أو أعضاء مجالس الجماعات الترابية جميع الملاحظات والتوضيحات المتعلقة بالقضايا المتداول في شأنها...¹.

لا يمكن أن تتجاوز مدة كل دورة عادية 15 يوما متتالية، غير أنه يمكن تمديد هذه المدة مرة واحدة بقرار من رؤساء مجالس الجماعات الترابية، على ألا يتعدى هذا التمديد 7 أيام بالنسبة للجماعات و15 يوما من أيام العمل، بالنسبة للجهات والعمالات والأقاليم من أيام العمل.

يبلغ رؤساء مجالس الجماعات الترابية وجوبا ممثلي الإدارة المركزية "الوالي أو العامل" بقرار التمديد فور اتخاذ².

ويقوم الرئيس بإخبار أعضاء المجلس بتاريخ وساعة ومكان انعقاد الدورة بواسطة إشعار مكتوب يوجه إليهم 10 أيام على الأقل قبل تاريخ انعقاد الدورة في العنوان المصرح به لدى المجلس المعني.

يكون هذا الإشعار مرفقا بجدول الأعمال والجدولة الزمنية لجلسة أو جلسات الدورة والنقط التي سيتداول المجلس في شأنها خلال كل جلسة وكذا الوثائق ذات الصلة³.

وبناء على هذه الضوابط القانونية فالقاضي الإداري ملزم بفرض رقابته على كل إخلال بالنصوص التي تطرق إليها المشرع بصريح النص مع العلم أن هذه الرقابة تطبق بعد الإحالة التي يتقدم بها الوالي فيما يخص الجهات، أو العامل ونائبه في العمالات والأقاليم والجماعات، في إطار المراقبة الإدارية، أو من خلال الطعون التي يتقدم بها أعضاء المجالس الترابية، ولكي يقبل القاضي الإداري التعرضات

¹ - المادة 33 من القانون التنظيمي 113.14 والمادة 36 من القانون التنظيمي 111.14 والمادة 34 من القانون التنظيمي 112.14 .

² - المادة 34 من القانون التنظيمي 113.14 والمادة 37 من القانون التنظيمي 111.14 والمادة 37 من القانون التنظيمي 111.14 والمادة 35 من القانون التنظيمي 112.14 .

³ - المادة 35 من القانون التنظيمي 113.14 والمادة 33 من القانون التنظيمي 111.14 والمادة 36 من القانون التنظيمي 112.14 .

والطعون الخاصة بالدورات العادية، فإنها يجب أن تبنى على أسس قانونية وموضوعية وإلا قوبلت بالرفض.

وانسجاما مع هذا الطرح رفضت المحكمة الإدارية بالرباط الطلب القضائي بإلغاء كافة المقررات الصادرة عن المجلس الجماعي لمدينة المهدية نتيجة الخروقات التي ادعى الطاعن أنها شابت الدورة العادية، فقد جاء في حيتيات الحكم "بخصوص وسيلة الطعن المستمدة من عدم إخبار الرئيس أعضاء المجلس بانعقاد الدورة قبل 10 أيام على الأقل، فإنه لما كان الطاعن قد حضر الدورة في الوقت المحدد كما ثبت في لائحة الحضور ومارس حقوقه كعضو بالمجلس، فإن الغاية تكون قد تحققت مما يجعل وسيلة الطعن على غير أساس، أما بخصوص وسيلة الطعن المستمدة من عدم عقد الدورة العامة خلال الأسبوع الأول من أكتوبر خلافا للمادة 33 من القانون التنظيمي 113.14، فإن عدم احترام هذا الأجل لم يجعله المشرع تحت طائلة أي جزاء...، مما دفع المحكمة إلى الحكم علنا ابتدائيا وحضوريا برفض الطلب"¹.

بالإضافة إلى ذلك وجب قبل انعقاد دورات مجالس الجماعات الترابية ضرورة احترام الإجراء في الشكالية السابقة للانعقاد وإلا قوبلت مداولاتها بالرفض، ومن بين هذه الإجراءات التي تحظى بأهمية بالغة، استدعاء أعضاء المجالس باعتباره من الضمانات المقررة لهم بصفقتهم أعضاء من جهة وبصفقتهم ممثلي المواطنين والمواطنات داخل النفوذ الترابي للمجالس التابعين لها.

وهكذا فقد قضت المحكمة الإدارية بالرباط على إلغاء مداولات مجلس جماعة أولاد علي منصور خلال دورته العادية لشهر أكتوبر 2016، بعلّة عدم استدعاء الرئيس للأعضاء يخبرهم بانعقاد الدورة العادية².

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، رقم 4883، الصادر بتاريخ 2015/11/19 في قضية محمد شاح ضد الجماعة الحضرية لمدينة مهدية، غير منشور.

² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 4843، الصادر بتاريخ 2016/12/16 في قضية محمد احنين وعلي يخلف ومحمد كرون وعبد الفاضل حمدون يونس قاشي...، ضد جماعة أولاد علي منصور في شخص رئيسها، بمقرها بقيادة بني حسان تطوان، غير منشور.

وعلى العكس من ذلك قامت نفس المحكمة في حكم آخر برفض طلب إلغاء مداولات الدورة العادية لكونه غير مؤسس، وكما جاء في حيتيات الحكم ما يلي "حيث ثبت للمحكمة فيما يخص عدم استدعاء الطاعنين من قبل رئيس المجلس، فإن بين وثائق الملف أن الرئيس وجه عن طريق المفوض القضائي استدعاء إلى الطاعن محمد احنين فتوصل به أخوه، ونفس الأمر بالنسبة للطاعنة خديجة حيحاي التي تسلم عنها الاستدعاء خالها المفضل احنين، أما الطاعن علي يخلف فقد وجه له الاستدعاء غير أن ابنه محمد يخلف رفض التوصل، الأمر الذي يجعل رئيس المجلس قد استعرض ما يفرضه القانون سيما وأن الفصل 32 من قانون المسطرة المدنية قابلة للتطبيق باعتبارها من القواعد العامة في مجال التبليغ".

أما بخصوص سبب الطعن المؤسس على خرق المادة 33 من القانون التنظيمي رقم 113.14 لعدم حضور ممثل عن عامل عمالة تطوان لأشغال الدورة العادية، فقد أجابت المحكمة على أن "عدم حضور ممثل عن العمالة لا يمكن أن تنتج عنه أية آثار تمس صحة الدورة وقانونية انعقادها طالما أن تنزيل هذا المقتضى تظل مسؤوليته ملقاة على العامل، ومنه من واجب الرئيس فقط إطلاع العامل على جدول الأعمال وتاريخ انعقاد الدورات ليس إلا، مما يجعل الطعن غير مرتكز على أساس"¹.

وتماشيا مع نفس الطرح والقاضي برفض إلغاء مقررات الدورة العادية، قضت محكمة الرباط الإدارية برفض طلب إلغاء مداولات مجلس جماعة بني ليث خلال دورته العادية، "بعدما تقدم الطاعن بوسيلته المستمدة في كون الجلسة الأولى صادفت دورة المجلس في الطعن ليوم عطلة، معتبرة أن القانون التنظيمي رقم

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 814، الصادر بتاريخ 2017/03/10 في قضية محمد احنين وعلي يخلف وعائشة حيحاي ضد جماعة أولاد علي منصور، قيادة بني حسان تطوان، غير منشور.

113.14 لا يضمن أي مقتضى يرتب جزاء البطلان بالنسبة لدورات المجلس المنعقدة خلال أيام العطل، مما يجعل الوسيلة غير مبنية على أساس¹.

من خلال هذه الأحكام يتبين أن رقابة القاضي الإداري فيما يخص الدورات العادية لمجالس الجماعات الترابية لا تقف فقط على المدة والآجال الخاصة بالدورة العادية، بل تتعدى ذلك إلى أمور وشكليات أخرى، يكون لها الحسم في قبول مداورات الدورات من عدمها، مما يجعل الرقابة في هذا الاتجاه تتسم بالمرونة في التكيف مع المستجدات الديمقراطية المحلية²، ومنه إذا كان هذا هو توجه القاضي بخصوص الدورات العادية فماذا عن الدورات الاستثنائية؟.

●ثانيا :الدورات الاستثنائية

إن رقابة القضاء الإداري على الدورة الاستثنائية لمجالس الجماعات الترابية بأنواعها، لا يمكن أن تخرج على النصوص القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل.

تُستدعى مجالس الجماعات الترابية لعقد دوراتها الاستثنائية من قبل رؤساء المجالس، كلما دعت الضرورة إلى ذلك، إما بمبادرة منهم أو بطلب من ثلث أعضاء المجالس المزاولين مهامهم على الأقل، ويكون الطلب مرفقا بالنقط المزمع عرضها على المجالس قصد التداول في شأنها.

إذا رفض رؤساء المجالس الترابية الاستجابة لطلب ثلث الأعضاء القاضي بعقد دورات استثنائية، وجب عليهم تعليل رفضه بقرار يبلغ إلى المعنيين بالأمر داخل أجل أقصاه 10 أيام من تاريخ توصله بالطلب.

إذا قدم الطلب من قبل الأغلبية المطلقة لأعضاء المجالس الترابية تنعقد لزوما دورة استثنائية على أساس جدول أعمال محدد خلال أجل 30 يوما بالنسبة للجهات، و 15 يوما بالنسبة للعمالات والأقاليم والجماعات من تاريخ تقديم الطلب

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 438، الصادر بتاريخ 2016/11/11 في قضية محمد قسيف ضد جماعة بني ليث قيادة بني حسان تطوان، غير منشور.

² - إيمان داود: الولاة والعمال والإصلاح الدستوري بالمغرب، م. م. إ. م. ت، العدد 1088، السنة 2013، ص 74.

مع مراعاة المقتضيات الخاصة بإعداد جداول الأعمال والمقتضيات الخاصة بإدراج النقط.

تجتمع المجالس الترابية في الدورات الاستثنائية، طبق للكيفيات المنصوص عليها في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، والقاضية بتبليغ الرؤساء، الأعضاء بتواريخ وساعات ومكان انعقاد الدورات وكذلك طبقا لقواعد النصاب المحددة قانونا لقبول صحة المداولات...، وتختتم الدورات عند استنفاد جداول أعمالها، وفي جميع الحالات تختتم الدورات داخل أجل لا يتجاوز 7 أيام متتالية من أيام العمل¹.

فرقابة القضاء الإداري على الدورات الاستثنائية للجماعات الترابية في ظل القوانين التنظيمية، تم تكريسها في العديد من الأحكام والقرارات القضائية. فقد جاء في حيثيات حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 2017/02/03 حيث "يهدف طلب الأطراف الأعضاء بالمجلس إلى الحكم بإيقاف قيام الدورة الاستثنائية، والحال أن الدورة هي آلية قررتها القوانين التنظيمية للتداول وفقا لقواعد الديمقراطية في شأن المقررات الداخلية في إطار تسيير مجلس الجماعة، وهي بهذا المعنى لا يمكن الحكم بإيقاف انعقادها لما ينطوي عليه ذلك من عرقلة للسير العادي، وأن صلاحية المحكمة الإدارية تنحصر في الرقابة البعدية على المقررات الصادرة عن مجلس الجماعة، خصوصا وأن إيقاف التنفيذ هذا جاء نتيجة الرد على دراسة إقامة ثلاثة رؤساء لجان وإقالة مندوب الجماعة، لهذه الأسباب حكمت المحكمة الإدارية بالرباط بعدم قبول الطلب"².

وبالانتقال إلى قضايا تنظيم دورات المجالس الترابية وتسيير المكاتب، نجدها هي الأخرى متنوعة ولا يتسع المقام لاستعراضها، لكن هذا لا يمنع من إيراد أمثلة منها قصد الاطلاع على مدى الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري، ومن هذا

¹ - المادة 37 من القانون التنظيمي 113.14 والمادة 39 من القانون التنظيمي 111.14 والمادة 38 من القانون التنظيمي 112.14.

² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 406، الصادر بتاريخ 2017/02/03، قضية أعضاء جماعة سوق الطلبة، ضد الرئيس، غير منشور.

المنطلق فإن قرار رئيس المجلس الجماعي بإلغاء دورة استثنائية دعت إلى عقدها أغلبية أعضاء المجلس، بدعوى تضمنها لنقطة لا يدخل التداول بشأنها في اختصاص المجلس، يجعل القرار غير مشروع، ومن ثم لا بد من إلغائه¹.

وإذا كان حق طلب عقد الدورة الاستثنائية قد خوله القانون للأعضاء كما سبق الذكر، فإن هؤلاء لا يحق لهم طلب الحكم بإلزام العامل مثلاً بدعوة رئيس المجلس لعقد دورة استثنائية، ما دام أنه يمكنهم دعوة الرئيس لعقدها مباشرة أمام القضاء في حالة الرفض².

وعموماً يبدو من خلال الأحكام الصادرة بخصوص رقابة القضاء الإداري على دورات مجالس الجماعات الترابية عادية كانت أو استثنائية، سواء التي أشير إليها أو التي لم يتسع المقام لذكرها أن القاضي الإداري يتدخل كلما جاءه طلب يقضي بإصدار أحكام أو قرارات. إلا أن ما ينبغي الإشارة إليه هو أنه ليس من حقه توجيه أوامر بقدر ما يقوم بالتأكد من مدى مشروعية المساطر والإجراءات التي تعتمدها الجماعات الترابية، بشكل ينبغي معه أن تراعى فيه الأحكام والضوابط القانونية المعمول بها.

¹ - عماد أبركان: الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، م س، ص 200.

² - حكم المحكمة الإدارية بمكناس، رقم 16/7110/264، والملف رقم 16/7110/30، الصادر بتاريخ 2016/06/08، قضية أعضاء مجلس جماعة بطيط ضد الرئيس، غير منشور.

المطلب الثاني: الرقابة على شرعية قرارات ومقررات المجالس الترابية

لقد كانت ولا تزال رقابة القاضي الإداري على القرارات المتعلقة بتصريف الأعمال المتعلقة بالشأن المحلي¹، تحظى بأهمية بالغة، ولعل نفس الرقابة قد تم تكريسها في القوانين التنظيمية الجديدة بالنسبة للجماعات الترابية، حيث أصبحت عديدة هي القرارات والمقررات الخاضعة لسلطة الوصاية فيما قبل، تحت إشراف القاضي الإداري. بل قد تم التنصيص على أن للقضاء وحده اختصاص إلغاء مقررات مجالس الجماعات الترابية باستثناء بعض المجالات الأخرى خاصة في الميدان المالي، حيث تخضع للتأشيرة القبلية من طرف سلطات المراقبة الإدارية.

وهكذا تطبيقا لمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 145 من الدستور يمارس الولاية والعمال المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رؤساء المجالس ومقررات مجالس الجماعات الترابية، وكل نزاع في هذا الشأن تبت فيه المحاكم الإدارية، ومن هنا تعتبر باطلّة بحكم القانون المقررات والقرارات التي لا تدخل في صلاحيات مجالس الجماعات الترابية، أو رؤسائها المتخذة خرقاً لأحكام القوانين التنظيمية والنصوص التشريعية الجاري بها العمل، وتبت المحكمة الإدارية بعد إحالة الأمر إليها في كل وقت وحين من قبل ممثلي الإدارة المركزية، حسب نوع الجماعة الترابية المعنية².

وبذلك تبقى الأعمال التي تصدر عن مجالس الجماعات الترابية أعمالاً إدارية³، يتم تقدير شرعية أعمالها وقراراتها من قبل القضاء الإداري، الذي يعتمد إلى البحث في شرعية القرارات أو التصرفات.

وبذلك فقاضي مراقبة الشرعية يستبعد تطبيق أي قرار إداري غير شرعي، معتمد عليه من طرف الإدارة في الدعوى المعروضة عليه¹، سواء كانت

¹ - محمد كرامي: القانون الإداري: التنظيم الإداري النشاط الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة 2015، ص 149.

² - عماد أبركان: نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، م س، ص 203.

³ - محمد قصري: القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء لتجاوز السلطة، م. م. إ. ت، العدد 1، سنة 1995، ص 13.

الأعمال التي تباشرها الإدارة أعمالاً قانونية تهدف من خلالها إلى ترتيب آثار قانونية معينة، كإنشاء مراكز قانونية جديدة أو إحداث تعديل فيها، أو كانت تهدف من جهة أخرى إلى ترتيب أعمال مادية كأن تقوم الإدارة نتيجة تنفيذها لأعمال قانونية معينة، كأن تقوم على سبيل المثال بالاستيلاء على ملك الأفراد تنفيذاً للقرارات المتعلقة بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة².

وباستقراء مقتضيات القانونية والتنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية يتضح أن رقابة القضاء الإداري على شرعية قرارات ومقررات المجالس الترابية تبنى استناداً على ثلاثة منطلقات: فإما أن تكون خاضعة للإلزامية التبليغ إلى ممثل الدولة الذي يتأكد بأن القرارات والمقررات لا تخرج عن الضوابط المحددة في إطار الشرعية، وذلك ابتداء من تاريخ اختتام الدورة أو تاريخ اتخاذ القرارات، حيث يمارس الوالي أو العامل، أو نائبه حسب الحالة المراقبة الإدارية على شرعية القرارات والمقررات، والتأكد من مطابقة هذه الأعمال لأحكام القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية المعنية والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل. فإذا أسفرت دراسة الأعمال المذكورة أعلاه من ناحية الشكل أو الموضوع أو هما معاً، عن وجود اختلالات أو عيوب، فإنه يمكن حسب الحالة لممثل الدولة أن يوجه إلى الجماعة الترابية المعنية طلباً معللاً يوضح من خلاله العيوب والاختلالات القانونية التي شابت العمل موضوع المراقبة، ويطلب منها تعديله أو سحبه داخل أجل محدد حسب حالة الاستعجال، أما إذا أبقت الجماعة الترابية المعنية على العمل موضوع الملاحظات، استناداً إلى رفض صريح أو رفض ضمني، فإنه يمكن لممثل السلطة المركزية المعنية إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية التي تبت في النزاع.

أما المنطلق الثاني فيمكن القضاء الإداري من فرض رقابته القضائية على أعمال المجالس الترابية، وأعمال رؤسائها حتى إذا كانت غير خاضعة لإلزامية

¹ - حسن صحيب: القضاء الإداري المغربي، م. م. إ. م. ت، مطبعة دار النشر المغربية، الطبعة الأولى، سنة 2008، ص 501.

² - مليكة الصروخ: مشروعية القرارات الإدارية، مطبعة دار القلم، الطبعة الأولى، سنة 2011، ص 4-5.

التبليغ إلى ممثلي السلطة المركزية، فإنه يمكن حسب الحالة للوالي أو العامل أو من ينوب عليه، أن يطلب تلقائيا أو بناء على شكاية مقدمة، بأن تبلغ إليه الأعمال المتخذة من لدن الجماعات الترابية، ويمكن عند الاقتضاء للسلطات المختصة أن تعمل على إحالتها على المحكمة الإدارية للبت في مشروعيتها.

وبخصوص المنطلق الثالث فتكمن رقابة القضاء الإداري بناء على طلب الغير الذي ينبغي أن يثبت بأنه ينتمي إلى فئة الأشخاص المتضررين من القرارات والمقررات الصادرة عن الجماعات الترابية، حيث يمكنهم أن يطلبوا من ممثلي السلطة المركزية حسب الحالة تحريك مسطرة الإحالة للقضاء الإداري¹.

وعموما فإذا كانت رقابة القضاء الإداري تعتبر من الإصلاحات المهمة، التي من شأنها حماية الشرعية على مقررات المجالس الترابية (الفقرة الأولى)، وعلى قرارات رؤساء الجماعات الترابية (الفقرة الثانية)، فإن ذلك سي طرح إشكالات متعددة على القضاء الإداري أبرزها كثرة القضايا وصعوبة الحالات المعروضة.

الفقرة الأولى: الرقابة على مقررات المجالس الترابية

من المعروف أن للمجالس المحلية الحق في إصدار القرارات الإدارية في حدود معينة دون أن تخضع لمواجهات الإدارة المركزية، ولهذه المجالس الحرية في التصرف، فهي صاحبة السلطة فيما تصدره من قرارات، فلها العدول عن تنفيذها أو إلغائها وإصدار قرارات بديلة عنها أو تعديلها، ويمكن لها كذلك أن تقاضي أو تتقاضى وتسأل عن الأعمال التي تصدر عنها وعلى الرغم من مظاهر الاستقلال هذه إلا أن الإدارة المحلية لها حدود لا تتجاوزها، كما يوكل لها اختصاصات وأعمال يجب أن تطلع بها بكفاية وفاعلية.

¹ - محمد باهي: مراقبة المشروعية بالجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة، م س، ص 45-46.

ولضمان التوفيق بين تمتع هذه المجالس المحلية بالاستقلالية، وضمان قيامها بأعمالها بشكل جيد، وعدم تجاوزها للاختصاصات الموكولة لها¹، كان لا بد من خضوع الجماعات الترابية لرقابة القضاء الإداري على الأعمال والتصرفات التي تباشرها.

وهكذا فالمجالس المحلية لا تتمتع بسلطات مطلقة في ممارسة اختصاصاتها بشكل يجعلها تصبح معوزة ماليا وبشرياً، فمجال اختصاصاتها مقيد²، تماشياً مع النصوص المسطرة قانوناً، أما إذا كانت المقررات المتخذة خارج عن نطاق اختصاصاتها تكون باطلة قانوناً³، ونفس الشيء كذلك إذا شارك في اتخاذ المقرر عضو من المجلس يهيمه بصفة شخصية أو بصفته وكيلاً عن غيره أو يهيم زوجه أو أصوله أو فروعه المباشرين حيث يكون المقرر في هذه الحالة قابلاً للبطلان⁴.

وتأسيساً على ذلك عرضت على المحاكم الإدارية العديد من القضايا الخاصة بالطعون الموجهة ضد مقررات مجالس الجماعات الترابية.

وهكذا فقد جاء في الحكم الصادر بتاريخ 2016/10/28 "على إلغاء مقرر يقضي بإقالة السيد قاسم، نتيجة قيامه بتوجيه مراسلة لرئيس المجلس ينبيهه بكون أثمنة سندات الطلب المتعلقة ببعض العقود التي أبرمتها الجماعة الترابية مرتفعة مقارنة مع المتداول في السوق وحيث ثبت للمحكمة أن التصرف الذي قام به عضو المجلس يخلو من أي مقتضى يجعل الفعل المنسوب إليه سبباً يعطي للمجلس حق اتخاذ مقرر الإقالة في شأنه"⁵.

¹ - أيمن عودة المعاني: الإدارة المحلية، مطبعة دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، السنة 2010، ص 173

² - السعيد زنيبر: الوصاية على القرارات الإدارية الجماعية بين المشروعية والفعالية، م س، ص 149.

³ - حميد الماموني: العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية على ضوء الجهوية المتقدمة: دراسة تحليلية لمقتضيات دستور 2011، م س، ص 39.

⁴ - أحمد أجعون: التنظيم الإداري بالمغرب بين المركزية واللامركزية، م. م. إ. ت، العدد 96، السنة 2013، ص 183.

⁵ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 3907، الصادر بتاريخ 2016/10/28، م س.

ولكي تكون مقررات مجالس الجماعات الترابية صحيحة، يقوم الرئيس بإخبار أعضاء المجلس بتاريخ وساعة ومكان انعقاد الدورة¹ قصد التداول في القضايا والأمور التي تهم مجلس الجماعة الترابية كل حسب نطاقها. وفي ظل هذا الأساس القانوني قامت المحكمة الإدارية بإلغاء مقررات المجلس بسبب عدم استدعاء الرئيس لأعضاء المجلس².

وتبعاً لما تقدم نود أن نشير إلى أنه علاوة على رقابة القضاء الإداري على مقررات الجماعات الترابية³ سواء تلك التي تهم أعضاء المجالس أو تلك المتعلقة بالمواطنات والمواطنين، يتدخل القاضي الإداري من خلال ما يعرف بقضاء الإلغاء في مجال العقود الإدارية تدريجياً لإلغاء بعض القرارات المنفصلة أو تلك القابلة للانفصال، حماية للمتعاقد أو الشخص المحتمل التعاقد معه، من بعض القرارات التعسفية للجماعات الترابية، والتي قد تأتي على سبيل المثال قبل إبرام العقد كالقرارات الصادرة باستبعاد أحد المرشحين للتعاقد⁴.

وبذلك تمتد رقابة قاضي الإلغاء لتشمل القرارات الخاصة بالتوقيع على العقد الإداري أو المصادقة على العقد عندما تكون هاته المصادقة ضرورية، ولقد استقر الاجتهاد القضائي على أن قرار الإدارة بالتوقيع، أو المصادقة على العقد الإداري يعد قراراً منفصلاً عن هذا العقد⁵.

وعموماً فإن فرض احترام مبدأ سيادة القانون وتوفير الضمانات الكافية لحقوق الأفراد وحياتهم بوجه عام⁶، يتخذ في اعتماد رقابة قضائية على قرارات تدبير مجالس وإدارات الجماعات الترابية والذي يمثل ضماناً مهمة من ضمانات

¹ - المادة 35 من القانون التنظيمي 113.14، والمادة 38 من القانون التنظيمي 111.14، والمادة 36 من القانون التنظيمي 112.14.

² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 4889، الصادر بتاريخ 2015/11/23، م س .

³ - عماد أبركان: نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، م س، 213.

⁴ - محمد الأعرج: نظام العقود الإدارية والصفقات العمومية وفق قرارات وأحكام القضاء الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 88، سنة 2011، 157.

⁵ - محمد الأعرج: نظام العقود الإدارية والصفقات العمومية، نفسه، ص 148.

⁶ - الجيلالي ممدوح: رقابة القضاء الإداري على الصفقات المحلية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في التدبير الإداري والمالي، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط أكاد، السنة الجامعية 2010/2009، ص 107.

التسيير الديمقراطي، لما في ذلك من حماية للشرعية القانونية حيث أن القاضي الإداري هو مفتاح الالتزام بسيادة القانون ويتوقف عليه أمر احترامه، وبذلك يعمل على تفعيل رقابته بعد إحالة الأمر إليه من طرف ممثلي الدولة.

وتعتبر هذه الرقابة التي تم تكريسها في جميع القوانين التنظيمية الجديدة رقابة أساسية وذات أهمية كبرى، وهي من شأنها أن تحمي الحقوق وتضمن تطبيق القانون، فمن جهة ستمكن هذه الرقابة من حماية حقوق وحريات المتعاملين مع الجماعات الترابية، وضمان عدالة تعويضهم في حالة الإضرار بحقوقهم، ومن جهة أخرى، ستمكن هذه الرقابة في حالة إيجاد الظروف المناسبة لها من حماية تلك الجماعات الترابية من الشطط والغلو والصرامة وتعسف الأجهزة الوصائية بسلطاتها.

الفقرة الثانية: الرقابة على قرارات رؤساء الجماعات الترابية

يعد الجهاز الرئاسي في المجالس المنتخبة، الأداة الدالة على إرادة المشرع في تعزيز موقعها والارتقاء بها إلى مؤسسات لامركزية فاعلة، حيث يتولى رئيس المجلس تسيير شؤونه وتمثيله أمام مختلف المصالح والإدارات والمرافق العامة وباقي المؤسسات الأخرى¹.

فلدعم التدبير الديمقراطي، تتاط بالرئيس سلطة تنفيذ مداولات المجلس ومقرراته، ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك²، بشكل يخدم المفهوم الجديد للسلطة، ويقوي العلاقة بين المنتخبين والمواطنين³.

إلا أن هذه العلاقة إذا ما ترتب عنها سوء استعمال السلطة، الناتجة عن القرارات التي يقررها رؤساء الجماعات الترابية، يمكن لكل متضرر أن يطالب بأن

¹ - حبيبة زيتوني: الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، مكتبة الرشاد سطات، الطبعة الأولى، ص 120
² - المادة 94 من القانون التنظيمي 113.14، والمادة 101 من القانون التنظيمي 111.14 والمادة 95 من القانون التنظيمي 112.14.

³ - YVESSINTOMER et JULIEN TALPIN، 'démocratie participative'، 2011، p 13.

تنظر في قضيته أمام المحكمة الإدارية بغاية المطالبة بإلغاء القرار موضوع الشطط.

أما إذا كانت طبيعة القضية ستتأثر نتيجة المدة الفاصلة بين القرار الإداري وتاريخ الحكم بالإلغاء، مما سيترتب عن ذلك التأخير من ضياع للحقوق، فقد فتح المشرع إمكانية طلب إيقاف التنفيذ للقرارات الصادرة عن رؤساء الجماعات الترابية إلى حين بت المحكمة في الأمر.

حيث يرجع الاختصاص للمحكمة الإدارية، التي تتدخل بعد تأكدها من وجود عنصر الجدية في القضية المعروضة عليه، وتخضع هذه المسطرة الطرف الموجه ضده الطلب بالامتنال إلى الأمر القضائي¹، القاضي بوقف التنفيذ للقرار الإداري إلى حين بت المحكمة في الموضوع.

فالقاضي الإداري يتدخل لإيقاف تنفيذ القرار الإداري، كلما تبين له وجود مبررات جديدة تشكل الصبغة الاستثنائية التي تبرر التوقيف.

وتماشيا مع مضمون النص القانوني جاء في قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا (محكمة النقض حاليا)، أن المدعى عليه اكرى من المجلس البلدي محل يشغله كمقهى، حسب عقد كراء ترخيص إداري، وأنه فوجئ فيما بعد بكتاب المجلس يطلب منه إفراغ المحل، حيث أجاب الطاعن بأنه يكتري المحل بطريقة قانونية، وأنه قد أسس عليه أصلا تجاريا وأنفق عليه مصاريف باهضة، وكرد فعل عن هذا الجواب أصدر المجلس البلدي قرار إلغاء رخصة الاستغلال، ومنع العارض من ممارسة أي نشاط تجاري، ولما تبين في الملف أن العارض يقوم باستغلال مقهى مرخص بها من المجلس البلدي، مما يجعل الجدية تبرر الظروف الاستثنائية، خاصة وأن الطاعن يسير بالفعل المقهى المذكور، ويتوفر على زبناء وعليه التزامات معينة اتجاه إدارة الضرائب وله ارتباطات بحكم إدارته للمقهى، مما قد يلحق أضرارا فادحة بمصالحه إذا ما تم استمرار القرار الإداري الصادر عن

¹ - جواد أمهلول: الوجيز في المسطرة المدنية، مطبعة الأمنية، الرباط، طبعة 2015، ص 135.

السلطة التنفيذية للمجلس، والممثلة في رئيس المجلس البلدي، فكل هذه العناصر من شأنها أن تبرر عنصر الجدية وأن تكرر الظروف الاستثنائية المذكورة، مما يكون معه إيقاف تنفيذ القرار المذكور مرتكزا على أساس ويتعين بالتالي تأييده¹.

إن عنصر الجدية والاستعجال يعتبران من العناصر الأساسية والضرورية لقيام إيقاف التنفيذ وبانتفاء أحدهما تكون الدعوى مرفوضة فيما يخص إيقاف التنفيذ. ومما جاء أيضا في حكم صادر عن المحكمة الإدارية بفاس بتاريخ 2016/09/08 مايلي:

"وحيث إن الاستجابة لطلبات إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية حسب مقتضيات المادة 24 من القانون 41/90، يبقى رهينا بتوافر ظروف استثنائية، تبرر الخروج عن قاعدة الأثر الفوري للقرارات الإدارية وقابليتها للتنفيذ فور اتخاذها باعتبارها القاعدة الأصل، وهي الظروف التي استقر الفقه والقضاء على تجسيدها في عنصري الجدية والاستعجال، أي قيام مؤشرات دالة حسب الظاهر على عدم مشروعية القرار مع ترجيح إلغائه، وأن يترتب عن تنفيذه حصول أضرار يستحيل أو يصعب تداركها مستقبلا في حالة الاستجابة لطلب الإلغاء"².

إن تنفيذ الإدارة لقراراتها لا يحول دون الاستجابة لطلب إيقاف تنفيذها ، حتى لا تستفيد هي من تصرفاتها التي قد تكون تصرفات غير مشروعة.

وبناء عليه جاء في حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط الصادر بتاريخ 1994/10/06، أن الطاعن تقدم بطلب للمحكمة يهدف من خلاله إلى إيقاف تنفيذ القرار الصادر عن رئيس المجلس البلدي.

وقد جاء في حيثيات الحكم "حيث يتضح من خلال معطيات الملف، أن القرار المطلوب إيقافه، شرع في تنفيذه، ومع ذلك فهذا لا يحول دون الحكم بوقف

¹ - محمد المنتصر الداودي: القضاء الإداري: مسيرة متطورة دور الغرفة الإدارية في الحفاظ على مكاسبها، مطبعة دار أبي رقرق، الطبعة الأولى 2014، ص 393-394.

² - حكم المحكمة الإدارية بفاس، عدد 848، ملف رقم 2016/7106/20، الصادر بتاريخ 2016/09/08 قضية عامل إقليم صفرو ضد المجلس الجماعي لمدينة صفرو في شخص رئيسها.

تنفيذه، وحيث أن المحكمة تبين لها أن الاستمرار في تنفيذ قرار الهدم، من شأنه أن يلحق بالمدعية أضراراً أخرى يصعب تداركها في حالة عدم قيام وقف التنفيذ، ولهذه الأسباب قضت المحكمة، بالحكم بإيقاف القرار الإداري الصادر عن السيد رئيس المجلس البلدي¹.

وفي حكم آخر عن المحكمة الإدارية بفاس الصادر بتاريخ 2009/11/17، أن الطاعن تقدم بطلب يعرض من خلاله أنه حصل على رخصة بناء مسكن وإسطبل ومستودع، من السيد رئيس المجلس الجماعي، حيث فوجئ من هذا الأخير يشعره بسحب هذه الرخصة معللاً قراره أنها تستغل من طرف الغير، وقد تم رفع دعوى الطعن في هذا القرار بالسحب على اعتبار أنه مشوب بالتعسف وسيلحق به أضراراً مادية ومعنوية تخص مشروعه لكونه يترتب عليه إيقاف جميع الأشغال والمعدات التي رصدها لأجل هذا المشروع، وأن قرار السحب مؤسس على أمر غير واقعي وهو استغلال الرخصة من طرف الغير، ولأجله يلتمس الحكم له بإيقاف تنفيذ قرار سحب رخصة البناء.

وهكذا جاء في حيتيات الحكم: "وحيث إنه من المعروف في إطار القواعد العامة المنظمة لدعوى إيقاف تنفيذ القرارات الإدارية أن الفقه والاجتهاد القضائي الإداري، قد وضع عدد من الشروط والضوابط التي تقن هذه الدعاوى، منها ما هي ذات طبيعة شكلية وتتجلى في أن يكون طلب إيقاف التنفيذ مقترناً بدعوى الإلغاء للتجاوز في استعمال السلطة، وأخرى ذات طبيعة موضوعية وتتجلى في شرط الجدية والاستعجال، حيث أن عنصر الاستعجال يتحقق عندما يكون تنفيذ القرار من شأنه أن يترتب عنه نتائج يتعذر تداركها فيما لو حكم بإلغاء القرار بعد تنفيذه، حيث تتحقق المحكمة في هذه الحالة مما إذا كانت هناك أمور يخشى عليها من طول الوقت أو نتائج يتعذر تداركها. وأما شرط الموضوعية يتجلى في شرط الجدية أو

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 50، ملف رقم 94/124 غ، الصادر بتاريخ 1994/10/06، قضية السيدة بوكرين نادية ضد رئيس المجلس البلدي لجماعة اليوسفية.

المشروعية فهو أن يكون طلب وقف التنفيذ مبني على أسباب جدية وواقعية تستشفها المحكمة من خلال الفحص الظاهر لوثائق الملف، بحيث أن يكون طلب الإلغاء ذاته قائما على أسباب جدية تعمل على ترجيح كفة إلغاء القرار الإداري المعيب فيه دون أن يقوم القاضي بالبحث في الموضوع أي دون الخوض في جوهر النزاع وأصل الحق، على اعتبار أن وقف التنفيذ هو حكم مؤقت يستلزم عدم الخوض في الجوهر ولا يقيد المحكمة عند النظر في الطلب المتعلق بإلغاء القرار، بحيث قد تحكم برفض الطلب الرامي إلى الإلغاء رغم كونها سبق لها أن استجابت لطلب الإيقاف، وحيث إنه انطلاقا من هذه المبادئ والقواعد، يتضح أن سحب الترخيص للطاعن من شأنه أن يترتب عنه ضياع حقوقه وأمواله، فضلا عن ذلك، ففي حالة ما إذا تم إلغاء القرار حالة عدم صحة السبب الداعي إلى اتخاذه، حيث تصرح المحكمة بإيقاف تنفيذ القرار لهذه العلة¹.

وإذا كانت مسألة طلب الإيقاف، اختصاصها موكولا لقضاء الموضوع استنادا إلى الفصل 147 من قانون المسطرة المدنية والمادة 24 من قانون المحاكم الإدارية، فإن القوانين التنظيمية للجماعات الترابية أسندت وقف التنفيذ إلى القضاء الإستعجالي لدى المحكمة الإدارية الذي يبيت في لتنفيذ داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ تسجيل الطلب بكتابة الضبط لديها².

ولما كانت دعوى الإلغاء من النظام العام، ومفادها أن أي قرار إداري يقبل الطعن بالإلغاء إلا ما استثنى بنص خاص، فإن القرارات الإدارية الصادرة عن رؤساء الجماعات الترابية، باعتبارهم سلطات إدارية مخول لهم قانونا في إطار سلطتهم الإدارية ينبغي أن تكون قرارات مشروعة وإلا قوبلت بالإلغاء.

¹ - حكم المحكمة الإدارية بفاس، رقم 1208، الملف الإداري عدد 2009/4/10، الصادر بتاريخ 2009/11/17، قضية الجيلالي خطاك ضد رئيس المجلس الجماعي لعين الشقف
² - المادة 117 من القانون التنظيمي 117.14، والمادة 114 من القانون التنظيمي 111.14، والمادة 108 من القانون التنظيمي 112.14.

فقد جاء في إحدى قرارات المجلس الأعلى سابقا (محكمة النقض حاليا) ما يلي: "حيث يعيب الحكم المستأنف بمجانبته للصواب، ذلك أن الدعوى ترمي إلى التصريح بإلغاء الرسم الجماعي، والرسم المفروض على بيع المشروبات الكحولية المتعلقة بالضرائب والرسوم المستحقة للجماعات الترابية وهيئاتها، يتعين البث فيها طبقا للقوانين الضريبية استنادا إلى الفصل 36 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية،"¹.

إن رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية الصادرة عن رؤساء الجماعات الترابية، لا تتجه دوما صوب الإلغاء إلا إذا بنيت على أساس، ففي قضية بلدية إنزكان في شخص رئيسها عللت المحكمة بما يلي، "حيث علل مصدر القرار قراره بالسحب بأنه صدر بعد أن تبين أن الترخيص المذكور يمس بحقوق الغير موضوع الترخيص السابق، وحيث ثبت للمحكمة بعد دراسة المجلس الجماعي، أنه أصدر قراره بالاحتلال المؤقت سنة 1995 لفائدة السيد محمد صوم، لاحتلال بقعة أرضية مساحتها 95 متر مربع بسوق الجملة، وكما ثبت كذلك أن الترخيص المسلم للطاعن موضوع قرار السحب يترتب عليه فتح باب ثاني لمحل الطاعن على محل السيد محمد صوم، وحيث أن الثابت من وثائق الملف أن قرار الاحتلال المؤقت للبقعة التي يستفيد منها هذا الأخير، لازال قائما ساري المفعول، والمستفيد منه واجب الحماية، ولا يمكن تعديل هذا القرار أو إلغائه إلا بمقتضى القانون، مما يجعل الترخيص المسلم للطاعن بفتح باب على بقعة المتدخل في الدعوى قد صدر مخالفا للقانون، ويحق لمصدره سحبه ولو بعد مرور 60 يوما، لأن الحصانة لا تكون إلا للقرارات الصادرة وفقا لما يقتضيه القانون، وحيث اعتبارا لذلك يكون الطعن غير مؤسس ويتعين التصريح برفضه"².

¹ - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، عدد 199، الملف عدد 2005/4/279، الصادر بتاريخ 2007/02/28، قضية الشركة الفندقية رأس الجنان ضد الجماعة الحضرية لفاس.

² - الشريف البقالي، رقابة القاضي الإداري على مشروعيات القرارات الصادرة في مجال التعمير، مطبعة القلم، الطبعة الثانية، 2012، ص 229.

وهو نفس الاتجاه الذي صار عليه قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى سابقا (محكمة النقض حاليا) الصادر بتاريخ 2011/4/21 ، "حيث خلصت إلى أن الطاعن قد أكد أنه لم يلتحق بعمله وإنما قدم شهادة طبية، وأن المحكمة باستقراءها ما تضمنه الملف الإداري للطاعن وتصريحه أمام القضاء بجلسة البحث، تؤكد لها عدم رغبة الطاعن في القيام بأي عمل اقترح عليه من طرف رئيس المجلس القروي سواء على مستوى الحراسة الليلية أو حراسة نقط الماء، وإن سلوكه هذا يعتبر متناقضا مع التزامه كموظف بالقيام بالعمل بدقة وأمانة...، وأنه لا يمكن للإدارة¹ مساندة موظف خرج على مقتضى الواجب تبعا لأعمال الوظيفة، مما يكون معه ما تمسك به الطاعن على غير أساس"².

ونخلص أن القرار المشروع إذ يرتب حقوقا مكتسبة من تاريخ صدوره فإنه لا يكون محلا للسحب، كما لا يكون محلا للإلغاء القضائي، على أن تنحصر هذه القاعدة على القرارات المشروعة التي تولد حقوقا مكتسبة³.

ولما كانت رقابة القضاء الإداري، تتجه نحو إلغاء القرارات الإدارية غير المشروعة، فإن ذلك لا يمكن أن يتأت إلا باحترام المساطر والإجراءات المنصوص عليها قانونا.

وفي ذلك اتجهت المحكمة الإدارية بمكناس إلى رفض الطلب القاضي بإلغاء القرار الإداري لرئيس المجلس البلدي بخنيفرة، لعدم إدلاء الطاعن بما يفيد تقيده بالمسطرة القبلية المرتبطة بإخبار رئيس المجلس الجماعي بموازاة توجيه شكاية إلى الوالي أو العامل قبل اللجوء إلى المحكمة المختصة⁴.

وبالتالي فإذا كانت رقابة القضاء الإداري على القرارات الإدارية ، تسير في اتجاه البطلان بسبب مخالفتها لقاعدة من القواعد القانونية التي ينظمها مبدأ

¹ - قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، عدد 282، ملف إدارة عدد 2010/1/4/231 الصادر بتاريخ 2011/4/21، قضية محمد لحقاوي ضد رئيس المجلس سيدي بولفوار.

² - الشريف البقالي، رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الصادرة في مجال التعمير، م س، ص 230.

³ - حكم المحكمة الإدارية بمكناس، عدد 2015/7110/351، ملف رقم 2015/7110/87، الصادر بتاريخ 2015/06/18، قضية جلال المصطفى ضد رئيس المجلس الحضري لمدينة ميدلت.

المشروعية، فإنه من شأنه كذلك أن تفرض الرقابة القضائية طبقا لقاعدة القابلية للبطلان، والحال هنا هو عندما يتدخل عنصر خارجي محظور ، فيجعل منه قرارا معرضا للإبطال.

ولقد حدد القانون بعض العناصر الخارجية المحظورة، والتي تجعل من تدخلها في تكوين القرار الإداري عاملا أو سببا يقضي بقابلية هذا القرار لبطلانه، وعلى سبيل المثال، جاء في القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، على أنه يعتبر قابلا للبطلان المقرر الذي شارك في اتخاذه مستشار جماعي يهيمه بصفة شخصية أو بصفته وكيلًا عن غيره أو يهيم زوجه أو أصوله أو فروعه المباشرة أمر القضية الصادرة المقرر بشأنها....

وعموما مما يجب التذكير به، أن القاضي الإداري هو يمارس رقابته على شرعية قرارات ومقررات مجالس الجماعات الترابية، فهو قبل ذلك يتأكد من المساطر الشكلية والإجرائية التي اعتمدها الطاعنون.

كما يتأكد بشأن حالات البطلان أو القابلية للإبطال مدى احترام الإجراءات القانونية ومواعيدها وإلا تعرضت للطعن من المعنيين بالأمر، وترتب عن ذلك الحكم بإلغائها، واعتبارها كأنها لم تكن مع زوال كل الآثار القانونية التي يمكن أن تترتب عن القرارات الملغية¹.

¹ - ملكة الصروخ: مشروعية القرارات الإدارية، م س، ص 225-226.

خاتمة الفصل الأول

ختاما لا يسعنا إلا أن نؤكد أن رقابة القضاء الإداري على تنظيم وتسيير عمل الجماعات الترابية تحضى بأهمية بالغة، بشكل يتعين معه أن ينظر لهاته الرقابة ليس فقط جزائي لعدم احترام الإدارة لقواعد القانون، بل أيضا وظيفة تهييبية للعمل الإداري، لكونه يضع المبادئ التي تحكم وتقوم نشاط الإدارة ، وغير خاف ما يمثله تطوير العمل القضائي من أهمية في مجال التنمية الإدارية التي بغيرها لا تستطيع التنمية الاقتصادية والاجتماعية مواصلة تقدمها إلى الأمام¹.

إلا أن ما ينبغي الإشارة إليه كذلك بالمقابل مع التصور الإيجابي الذي شهده موضوع الرقابة القضائية، أن تظافر جهود الرقابة على الجماعات الترابية قد ضيق الخناق على السادة رؤساء الجماعات الترابية من أجل القيام بالمهام المنوطة بهم، وهو ما يتنافى مع مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جماعة ترابية في حدود اختصاصاتها سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها.

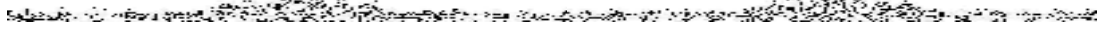
وقد يخفى على الباحث كما قد يخفى على الممارس أن التنزيل الواقعي للنص موضوع الدرس سيكشف لا محالة عن جملة من النقائص الماسة بمبدأ التدبير الحر خصوصا مع ما كرسه المشرع من تقوية لسلطة العمال على أعمال الجماعات.

وقد يؤدي هذا التوجه الأخير إلى تغييب مفهوم فصل السلط المنصوص عليه في الدستور المغربي لسنة 2011، إذ ينص الفصل الأول منه على أن النظام الدستوري للمملكة يقوم على أساس فصل السلط ، كما ينص الفصل 107 منه على أن السلطة القضائية مستقلة عن السلطة التشريعية والتنفيذية.

¹ - عبد العزيز أشرفي: العامل والمفهوم الجديدة للسلطة، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2003، ص 219-218.

وبخصوص القوانين التنظيمية للجماعات الترابية يتضح أن المشرع المغربي عمل على توسيع سلطات الوالي والعامل في بسط رقابته على أعمال المجالس المنتخبة، إلى درجة إفراغ استقلالية الجماعات الترابية من محتواها، وأصبحت مظاهر التبعية شبه المطلقة هي المهيمنة على العلاقة بين جهات المراقبة الإدارية والمجالس الترابية، وصلت إلى حد إحجام الجماعات الترابية عن استخدام الوسائل القانونية لضمان استقلالها والحد من تجاوزات ممارسة الرقابة. فواقع الحال يشير إلى أن قيام الجماعات الترابية في الاضطلاع بدورها التنموي على المستوى المحلي، مرهون بمدى الاستقلال الذي تتمتع به مقابل الرقابة المفروضة عليها، مما يستدعي ضرورة إعادة النظر في النظام الرقابي الممارس على الجماعات الترابية¹.

¹ - محمد الشريف بنخي: الرقابة الإدارية والقضائية على أعمال الجماعات الترابية، م س، ص 327-328.



تمارس الجماعات الترابية اختصاصات وصلاحيات ذات طبيعة إدارية بغية أداء وظائفها المعهودة إليها و الوفاء بالتزاماتها المنوطة بها. فهي تصدر مجموعة من القرارات والمقررات الإدارية التي تمنحها الشرعية للقيام بأنشطتها المحلية، بشكل تكتسب منه حقوق وتترتب عليها التزامات. فمجموع الأنشطة التي تباشرها الجماعات الترابية يجب أن تكون مبدئيا خاضعة لمجموع الضوابط التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، إذ لا معنى أن تقوم الجماعات الترابية باتخاذ قراراتها بشكل يتنافى و مبدأ الشرعية للقيام بأنشطتها المعهودة إليها، وإلا قوبلت قراراتها بالإلغاء¹، وهنا يتدخل القاضي الإداري لبسط رقابته على أنشطة الجماعات الترابية إذا ما عرض عليه الأمر وإذا ما تحققت الشروط الشكلية لذلك،

فالسطات والإمتيازات التي تتمتع بها الجماعات الترابية في تدبيرها للشأن العام المحلي يجب أن تكون غايتها سد حاجيات المواطن المحلي من ناحية، والإسهام في النهوض بمتطلبات التنمية المحلية من ناحية أخرى، مما يعني أن توسيع رقعة اختصاصات مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى في الميادين الإقتصادية والاجتماعية يتم بمنهجية مقرررة ومحددة الأهداف².

و بناء على ما أوردناه أعلاه، فإن القضاء الإداري قد تمكن في إطار رقابته على أنشطة الجماعات الترابية ، من مراكمة مجموعة من الأحكام والإجتهادات ، أبرزها تلك المتعلقة بالملكية العقارية (المبحث الأول)، ناهيك على أن كل إضرار بالمصالح العامة والخاصة تترتب عليه هو الآخر مسؤولية الجماعات الترابية (المبحث الثاني)، بشكل يحقق ضمانات لحقوق الأفراد.

- محمد الأعرج: أشخاص القانون الخاص وإصدار القرار الإداري في أحكام القاضي الإداري، م.م.إ.م.ت، العدد 50، ماي-يونيو 2003، ص11

-الغالي ادريس جناني: الادارة الترابية الاقتصادية بالمغرب الواقع والآفاق، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية

²العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية ، الدار البيضاء، أكتوبر 2000، ص 407.

المبحث الأول : رقابة القضاء الإداري على أعمال الجماعات الترابية المرتبطة بالملكية العقارية

يعد حق الملكية الخاصة من أوسع الحقوق العينية نطاقا. فهو يخول لصاحبه حق استعماله واستغلاله والتصرف فيه بحرية ، كما يستأثر بهذه السلطات دون غيره في مواجهة الغير ، وله حق التمتع بالدفاع عن حقه بكل الوسائل القانونية المتاحة لرد الاعتداء عليه ضد أي كان .

ونظرا للأهمية الاقتصادية والقيمة المالية والاجتماعية التي يتميز بها العقار باعتباره مصدرا للثروة والثراء ، فضلا على أنه جزء من إقليم الدولة بل ومن سيادتها ، وأنه يعد احتراماً لمظهر الدولة القانونية ، لذا أولت له كل التشريعات في العالم والمواثيق الدولية والإقليمية والإعلانات العالمية الأهمية البالغة حرصا منها على حماية هذا الحق وضمان حصانته من كل ضروب التقيد والتعدي ، وعلى رأسها إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789 الذي كرس مبدأ ضمان الملكية الخاصة وحرية التملك باعتباره حقا أساسيا وطبيعيا¹ لكل فرد تتوافر فيه شروط التمتع به.

وبناء على ذلك فالقضاء الإداري يمارس رقابته على الأعمال والأنشطة التي تباشرها الجماعات الترابية بشكل يهدف إلى حماية حقوق الملاك المحليين، طبقا للقواعد القانونية المعمول بها.

وبذلك فالدستور وضع الضمانات الضرورية لحماية حق الملكية ، وأن الإدارة إذا كانت في حاجة إلى ملكية الغير من أجل إقامة مشروع يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة ، فإن الدستور الحالي يفرض عليها سلوك مسطرة نزع الملكية التي نظمها القانون 07/81 .

- محمد لعشاش : الحماية القانونية للملكية العقارية الخاصة ، رسالة لنيل دبلوم الدكتوراه في القانون ، جامعة مولود معمري ، كلية¹ الحقوق والعلوم السياسية بالجزائر 2016/01/17 ، ص : 1 .

فإذا لم يقع احترام الإجراءات التي ينص عليها القانون بهذا الخصوص ، فإن تصرف الإدارة باحتلال ملك الغير يعتبر اعتداء ماديا (المطلب الأول) ، علما أن هذه التذابير أقرها المجلس الأعلى سابقا – محكمة النقض حاليا – في العديد من قراراته ، وبعد المحاكم الإدارية في العديد من الأحكام¹. وهذا يؤكد أن الإدارة يجب أن تكون تصرفاتها و أعمالها مطابقة للقواعد المدرجة في القانون 07/81. المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت (المطلب الثاني).

المطلب الأول : الرقابة على أعمال الاعتداء المادي

ولما كانت الجماعات الترابية تقوم بوظائفها في مجال تسيير المرافق العامة ، والإشراف على تحقيق الصالح العام المحلي ، فإنه في نفس الوقت قد يترتب على عملها هذا في بعض الأحيان خروجا عن القانون ، ومخالفة لمبدأ المشروعية ، إلا أن هذا التجاوز قد يكون جسيما ، مما يجعل عمل الإدارة معدوما ، وإما أن يكون الخروج عن مبدأ المشروعية خروجا بسيطا في الأحوال التي يشوب قرار الإدارة أحد عيوب القرار الإداري، مثل عيب الاختصاص ، وعيب مخالفة القانون ، وعيب الشكل، وعيب الإنحراف في استعمال السلطة، وعيب إنعدام الأسباب.

إن الاعتداء المادي له صلة وثيقة بالقرار المعدوم ، باعتباره يشترك وهذه الصيغة الأخيرة في انتمائه إلى طائفة الأعمال الصارخة والمبنية على انعدام المشروعية ، وهو ما يحصل عندما تخرق الإدارة القواعد القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل .

ومن أجل توضيح مدى رقابة القضاء الإداري على أعمال الاعتداء المادي الناتج عن تصرف الجماعات الترابية أثناء القيام بأعمالها ، سوف نتناول دور وسلطة قاضي المستعجلات على أعمال الاعتداء المادي (الفقرة الأولى) ، ثم

- رشيد عبد العزيز : دور القضاء الإداري في حماية الملكية العقارية ، المركز المغربي للتنمية الفكرية ، مجلة القانون والاقتصاد ،¹ تم الاطلاع عليه 2017/06/28 على الساعة الرابعة ليلا .
www.cindi.ma مقال منشور في موقع

نتطرق بعدها للحديث عن التعويض باعتباره أساسا لجبر الضرر الناتج عن الاعتداء المادي (الفقرة الثانية).

﴿ الفقرة الأولى: سلطات قاضي المستعجلات في مجال الاعتداء المادي

أصبحت الوحدات اللامركزية باعتبارها مؤسسات دستورية منتخبة، هي المسؤولة بالدرجة الأولى عن التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية المحلية. ولأجل تدبير المرافق العمومية المحلية والقيام بمجموعة من الأنشطة التنموية الموزية، ونظرا لتشعب إختصاصات الجماعات الترابية فقد تخرج في بعض الحالات عن المشروعية وتصطدم نتيجة لذلك بحقوق الآخرين، أفرادا كانوا أو جماعات أو أشخاصا عامة، بل في بعض الأحيان، قد يكون خروجها عن هذا المبدأ جسيما كما هو في حالة الاعتداء المادي¹، الذي تختص المحاكم الإدارية بالنظر في القضايا المتعلقة به، ويكون بالتبعية رئيس المحكمة الإدارية أو من يقوم مقامه هو المختص بكل الإجراءات التحفظية المطلوبة باعتباره قاضيا للمستعجلات أو قضايا الأوامر، وفي حدود اختصاصاته المحددة بالقانون، حيث يعهد إليه بتدبير الإجراءات التحفظية التي تمنع الاعتداء المادي أو توقفه أو تثبته بالاستناد إلى مقتضيات المادة 19 من القانون 90-241.

ويبقى رئيس المحكمة الإدارية باعتباره قاضيا للمستعجلات يبقى مقيدا بمقتضيات الفصل 127 من قانون المسطرة المدنية³.

¹ - عماد أبركان: نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، مطبعة الأمنية-الرباط، الطبعة الأولى 2016، ص 220-221.

² - المادة 19 من القانون 90-41: يختص رئيس المحكمة الإدارية، ومن ينوب عنه بصفته قاضيا للمستعجلات بالنظر في الطلبات الوقتية والتحفظية.

³ - المادة 127 من ق. م. م: يختص رئيس المحكمة الابتدائية وحده بالبت بصفته قاضيا للمستعجلات، كلما توفر عنصر الاستعجال في الصعوبات المتعلقة بتنفيذ حكم أو سند قابل للتنفيذ أو الأمر بالحراسة القضائية، أو أي إجراء تحفظي...

بناء على ذلك يعتبر قاضي المستعجلات الإداري جزء من محكمته، و يعد اختصاصه فرعا من اختصاصيها، حيث يتوفر على صلاحيات هامة لحماية حق الملكية العقارية، وقد أسند إليه المشرع من خلال المادة 38 من القانون رقم 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية اختصاص البث في طلبات الإذن بحيازة العقارات في إطار قانون نزع الملكية للمنفعة العامة، ويتولى فحص وثائق نزع الملكية ويتأكد من استقاء الإدارة لجميع الإجراءات المنصوص عليها في الفصول 8 إلى 12 من قانون نزع الملكية، وله أن يصدر أمرا برفض طلب الإذن بالحيازة متى تبين له بطلان مسطرة نزع الملكية¹.

وقد لا تعير الإدارة لمسطرة نزع الملكية اهتماما، حيث تعتمد إلى وضع يدها على عقار في ملك الغير لإحداث مرفق عام دون سلوك الإجراءات القانونية اللازمة، فتَجَرَّدُ تَصَرُّفَهَا من المشروعية، ويشكل تصرفها هذا اعتداء على حق الملكية، ولقاضي المستعجلات حق التصدي له، حيث يعتبر تدخله رادعا أو مانعا أو مُوقِّفاً للاعتداء على الملكية.

وبما أن الاعتداء المادي يشكل خطورة على حق الملكية الخاصة داخل النفوذ الترابي والجغرافي للجماعات الترابية، فإن الأمر يستدعي التدخل على وجه السرعة من أجل إيقافه أو منعه أو على الأقل التخفيف منه، قبل أن يوضع صاحب الحق المعتبر عليه أمام الأمر الواقع². ولا شك أن هذا الأمر لا يتيح لقضاء الموضوع نظرا إلى تعقد وسرعة الإجراءات الخاصة به، حيث يُعهد بذلك للقضاء الاستعجالي قصد التدخل لإيقاف الاعتداء المادي، وذلك لما له من فعالية ونجاعة وسرعة في حسم القضايا التي لا تتحمل الانتظار.

¹ - فائزة بلعسري: الاجتهاد القضائي في مجال الاعتداء المادي الناتج عن تفعيل وثائق التعمير، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 122-123، ماي غشت 2015، ص 25.

² - عماد أبركان: نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، مرجع سابق، ص 224.

وعلى هذا الأساس، فإن القاضي الاستعجالي يقوم بتكييف العمل الإداري الذي يشكل، اعتداءً مادياً قصد التصدي له، كما يحق له وضع حد لذلك العمل حتى قبل وقوعه¹.

وفي هذا السياق، يأتي الحكم الصادر عن قاضي الأمور المستعجلة بالمحكمة الإدارية بالدار البيضاء بتاريخ 2008/02/14، في قضية شركة البناء والإنعاش العقاري "المغرب الكبير" ضد جماعة المجاطية أولاد الطالب: وقد جاء في حيثيات القضية "حيث إنه من المبادئ المستقر عليها، هو أن يثبت للأفراد الخصوصيين دائماً الحق في طلب الحماية القضائية عموماً، كلما كانت ممتلكاتهم ضحية اعتداء مادي من جانب السلطة العامة أو من يقوم مقامها...ومن هذا المنطلق، تبين لرئيس تلك المحكمة المختصة أن الهدم الذي قامت به السلطة المحلية قد تم خارج مقتضيات القانون رقم 12-30 المتعلق بالتعمير، فقد كان جوابه أن هذا العمل يكتسي صبغة اعتداءٍ مادي يبرر تدخل قاضي المستعجلات لرفعه"².

وعلى صعيد آخر، فإذا كان القضاء الاستعجالي يملك حق الأمر برفع الاعتداء المادي ووضع حد له سواء بالمنع أو بالإيقاف أو التصدي له بأي وسيلة كانت، فإن القاضي الاستعجالي أحياناً قد يرفض طلب رفع الاعتداء لأسباب واعتبارات يقتنع بها، رغم كونها في الحقيقة -بعد التمهيد والتدقيق- غير ذلك. وهنا يأتي دور محاكم الاستئناف الإدارية لتدارك وتصحيح الوضعية بالتصدي للاعتداء المادي أو على الأقل إرجاع الأمور إلى نصابها³.

إن سلطات قاضي المستعجلات حيال دعاوي الاعتداء المادي، لا تقف عند حد التحقق من وجوده أو الكشف عنه بل تصل إلى حد توجيه مجموعة من الأوامر

¹ - حسن صهيبي: القضاء الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة دار النشر المغربية، الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2008، ص 49-50.

² - حكم المحكمة الإدارية الدار البيضاء عدد 28 صادر بتاريخ 2008/02/14، قضية، شركة البناء والإنعاش العقاري "المغرب الكبير" ضد جماعة المجاطية أولاد الطالب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 86، ماي-يونيو، 2009، ص 275.

³ - عماد أبركان نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، مرجع سابق، ص 255.

للجماعات الترابية سواء بوقف أو ردّ أعمال التعدي أو الحكم على الجماعة الترابية بالطرد، وأحيانا الأمر بالهدم وإزالة الاعتداء المادي.

هكذا اتجه العمل القضائي للمحاكم الإدارية إلى منح قاضي المستعجلات اختصاص الأمر بإفراغ العقار من الإدارة المدعى عليها بعد ثبوت واقعة الاعتداء المادي، وهو ما أكدته محكمة النقض في قرار عدد 155 الصادر بتاريخ 1 يوليوز 1983، "عندما قضت أن احتلال ملك الغير بدون حق ولا سند من طرف الجماعة المحلية وتضمينها محلات تجارية واجتماعية يشكل وضعاً غير قانوني مما يعطي لدعوى الإفراغ صبغة الاستعجال يختص قاضي المستعجلات بالنظر فيها، كما اعترفت محكمة النقض كذلك للمجلس الأعلى سابقاً، للقضاء الاستعجالي الحق إما في وقف الاعتداء المادي وإزالته إذا تم البدء فيه أو منع القيام به إذا لم يتم بعد، وكانت الإدارة تهيب له معتبرة أن من حق القضاء الاستعجالي إعطاء الأمر للإدارة لوضع حد لتعديها على الملكية العقارية"¹.

وهذا ما كرسته المحاكم الإدارية، حيث قضت المحكمة الإدارية بمراكش بتاريخ شتنبر 1996 بأنه يجوز للقاضي الاستعجالي أن يأمر برفع الاعتداء المادي الناتج عن إقامة بنايات فوق ملك الغير دون سبب.

ويبث أيضاً قاضي المستعجلات في الأمر بإيقاف الاعتداء المادي الممثل في أشغال البناء الجارية على أملاك الأفراد الخاصة بدون سند.

كما أن محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط في قرارها 105 بتاريخ 12 مارس 2007 (ناصر الحسين ضد بلدية العرائش): مما جاء في حثيياته "أنه إذا كان الفصل 25 من ق.م.م. يمنع على المحاكم عرقلة عمل الإدارة، فإن هذا المنع يخص الأعمال المشروعة التي تقوم بها الإدارة والتي لا يمكن للقضاء القيام بعرقلتها تحقيقاً للصالح العام، أما إذا قامت الإدارة بعمل غير مشروع يتمثل في

¹ - أحمد أجعون: توجهات القضاء الإداري المغربي في موضوع الاعتداء المادي، منشورات مجلة القضاء الإداري، العدد 4، السنة الثانية 2014، ص 130.

الاعتداء المادي على ملك الغير بدون سند قانوني فإن الفصل أعلاه لا يمكن أن يحد من صلاحية القضاء من أجل وضع حد لهذا العمل الغير مشروع"¹.

وإضافة إلى ذلك فإن القاضي يجوز له أن يثبت في صحة أو عدم صحة الإجراءات التي اتبعتها الجماعة²، وبالتالي فإن وضع الإدارة العمومية أو الجماعات الترابية خاصة، يدها على ملك خاص للأفراد أو الجماعات دون احترام الإجراءات المطلوبة يعد تجاوزا للقانون.

كما أنه يمثل اعتداء ماديا أو غصبا يصح لصاحب العقار طلب وقفه أو رفعه عن طريق القضاء الاستعجالي الذي له أن يحكم بإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه قبل ذلك الاعتداء المادي³.

وقد أكد الإجتهد القضائي الإداري أن تصميم التهيئة لا يعفي من سلوك مسطرة نزاع الملكية، و جاء في قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط في قرار عدد 2012/1030 بتاريخ 2010/03/13: "وحيث إنه من جهة فلتن كان تصميم التهيئة يعتبر بمثابة دليل للسلطات العمومية في مجال التخطيط الحضاري والتوسيع العمراني وأداة لترجمة توجهات المخطط التوجيهي للتهيئة الحضرية...، فلا بد من صدور مرسوم والمصادقة عليه الذي يعد بمثابة إعلام المنفعة العامة من أجل نزاع ملكية الأراضي اللازمة للقيام بإحداث المناطق السكنية، الصناعية، السياحية ومختلف المرافق الحيوية الأخرى المحلية، وبموجبه تبقى أثر المنفعة العامة سارية لمدة سريان تصميم التهيئة وهو 10 سنوات تبتدئ من تاريخ نشر هذا المرسوم، ويعتبر بالتالي بمثابة قرار بالتخلي، ومن تم تطبق عليه الإجراءات والآثار التي

¹ - أحمد أجعون: توجهات القضاء الإداري المغربي في موضوع الاعتداء المادي، مرجع سابق، ص 131.

² - كريم لحرش: القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني، نشاط الإدارة وامتيازاتها، مطبعة الأمنية-الرباط، الطبعة الثالثة، سنة 2014، ص 668.

³ - منية بنمليح: قانون الأملاك العمومية بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 81، 2009، ص 116.

يخضع لها مقرر التخلي طبقا للقانون المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت"¹.

وجاء في قرار آخر أن قاضي المستعجلات بالمحكمة الإدارية بمكناس "أصدر أمرا بتاريخ 14/10/1996 بإيقاف أشغال الورش والبناء والمقام بهدف بناء إعدادية، وأمام إصرار الإدارة على إتمام مشروعها، أصدر أمرا ثانيا 1 بتاريخ 19/11/1996 قضى بإفراغ الإدارة من العقار الذي شرعت في بناء إعدادية فوقه"².

و تجدر الإشارة إلى أن العمل القضائي الإداري استقر على أنه لا يؤمر بإفراغ الإدارة من المنشأة ولا بهدمها في الحالة التي تكون فيه هذه المنشأة قد اكتملت وأصبحت مرفقا عاما ينتفع به العموم أو جاهزا لذلك ، أو قطعت أشواطا في البناء، إعمالا بمبدأ أن المنشأة العامة "متى أحدثت بشكل غير سليم لا يمكن هدمها" ، لأن ذلك سيؤدي إلى تعطيل مرفق وإلحاق أضرار بالمصلحة العامة تفوق الضرر اللاحق بالمالك، والذي يبقى من حقه المطالبة بالتعويض وفي هذا الإطار أصدر قاضي المستعجلات بالمحكمة الإدارية بالرباط أمرا تحت عدد 154 بتاريخ 31/01/2012 بعدم قبول طلب إيقاف أشغال جارية فوق أرض المدعي والذي جاء فيه: "لكن حيث لئن كان القضاء الاستعجالي يملك سلطة إيقاف الأشغال الجارية بملك الغير خرقا للإجراءات المقررة في القانون رقم 7-81 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت فإن ذلك مشروط بأن تكون هذه الأشغال لا

¹ - قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 1030 بتاريخ 2010/03/13، ملف عدد 6/11/333، الجماعة الحضارية للدار البيضاء ضد الجمعية الجمركية المغربية،

² - فائزة بلعسري: الاجتهاد القضائي في مجال الاعتداء المادي الناتج عن تفعيل وثائق التعمير، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 122-123، ماي-غشت، 2015، 264.

زالت في بدايتها، باعتبار أن عنصر الاستعجال يتجه في حالة بلوغها لمستويات لا يمكن معه إيقافها أو التراجع عنها"¹.

الفقرة الثانية: التعويض كأساس لجبر الضرر الناتج عن الاعتداء المادي

إن الإدارة وهي تقوم بمهامها في إطار تحقيق المصلحة العامة، قد تكون تصرفاتها في بعض الأحيان غير سليمة وقانونية، فلا يعقل أن تقع أعباء المنفعة على البعض، بينما تعود الفائدة للجميع، ولا يجوز إلحاق ضررين بالمعتدى عليه ماديا، ضرر ناجم عن فقدان ملكه، وضرر ثاني بعدم تعويضه، وتبعاً لذلك لا بد من جبر الضرر الناشئ عن الاعتداء المادي للجماعات الترابية.

وجدير بالإشارة بداية، أنه ولكي يكون التعويض الممنوح من طرف الجماعات الترابية المعتدية ماديا على الغير عادلاً، يجب أن يكون مناسباً لقيمة الحق المعتدى عليه، وهذا لن يتأتى إلا بتدخل القاضي الإداري الذي يراقب مدى حصول المتضرر على التعويض العادل، حيث يراقب مقداره، ويراقب مدى وحدود قدرته في تخفيف الضرر الحاصل للشخص صاحب الحق المعتدى عليه².

إن رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية بخصوص جبر الضرر الناشئ عن الاعتداء المادي، إذا كان من الناحية المبدئية تسري على جميع الحقوق المعتدى عليها ماديا والقبالة للتعويض، فإنه ومن خلال الأحكام و القرارات القضائية المتعلقة بالجماعات الترابية التي تم الوقوف عليها، انصبت بشكل أساسي عليه حقوق الملاك، خصوصاً تلك المتعلقة بالملكية العقارية، والذي يشكل القاضي الإداري مصدراً أساسياً لحماية الأشخاص ضحايا الاعتداء المادي، سواء كان ذلك

¹ - فائزة بلعسري، الاجتهاد القضائي في مجال الاعتداء المادي الناتج عن تفعيل وثائق التعمير، مرجع سابق، ص 29.

² - عماد أبركان، نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، مرجع سابق، ص 226.

بالتصدي لأعمال الاعتداء المادي والحد منها أو بضمان حصول المتضرر على التعويض العادل في الوقت المناسب¹.

ومن أجل فهم التدخل القضائي الإداري على الجماعات الترابية في مجال التعويض عن الاعتداء المادي، سنعمل على تناوله في نقطتين، بداية بتحديد سلطات القاضي الإداري في تقدير التعويض عن الاعتداء المادي (أولاً) ، وبعدها موقف القضاء الإداري من نقل الملكية الإدارية على إثر التعويض من الاعتداء المادي (ثانياً).

● أولاً: سلطات القاضي الإداري في تقدير التعويض عن الاعتداء المادي

تعتبر ظاهرة الاعتداء المادي التي تنهجاها الجماعات الترابية على الملكية الخاصة للأفراد والجماعات من ضمن أبرز الاعتداءات التي تمس بحقوقهم، مما فرض ضرورة تدخل القضاء الإداري باعتباره ضمانة مهمة للحقوق والحريات الخاصة بالأفراد على المستوى المحلي، حيث يختص قاضي الموضوع بدعوى التعويض عن الاعتداء المادي.

وفي هذا الإطار جاء حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 23/01/2014، "قضى على المجلس البلدي لوزان برفع الاعتداء المادي الواقع على عقار المدعى، مع أدائه تعويضات عن الأضرار المترتبة عن هذا الاعتداء قدره 30000000 درهم والفوائد القانونية من تاريخ الحكم"².

وبذلك يبقى الاعتداء المادي ظاهرة سيئة تشكل اعتداء على حق الملكية الذي يحظى برعاية دستورية مؤداها عدم الحد من نطاقها وممارستها إلا بموجب القانون³.

¹ - عماد أبركان: نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، مرجع سابق، ص 227.

² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 2013-12-43، بتاريخ 23.01.2014، قضية إنجاز المجلس البلدي لوزان مطرح عمومي للنفايات بعقار أحد الخواص.

³ - الفصل 35 من دستور 2011.

ويبقى الاعتداء المادي خطأ مرفقيا يسبب ضررا مباشرا للأفراد والجماعات مما يوجب تعويضهم عن الضرر الذي لحقهم في هذا الشأن، مع الأمر برفع الاعتداء المادي وتعويضهم تعويضا عادلا.

إضافة إلى هذا فإن الاعتداء المادي لا يقتصر على حق الملكية فقط بل يقع على حقوق أخرى كحق الاستغلال، وقد جاء في حكم صادر عن المحكمة الإدارية بمكناس بتاريخ 06/07/2004 أن الجماعة قد أخطأت عندما أزلت الدرج المؤدي للمقهى، وقضى بأداء تعويض للمدعي مقابل إصلاح الدرج والقنوات، ورفض طلب التعويض عن الحرمان من استغلال المقهى انطلاقا من أن إزالة الدرج من الجهة الخلفية للمقهى ليس من شأنه أن يؤدي بالمدعي إلى التوقف عن ممارسة نشاطه بالمقهى¹.

وفي سياق آخر فإن عدم احترام الجماعات الترابية القواعد القانونية التي جاء بها القانون 90/41 (قانون التعمير) يشكل اعتداء ماديا على ملكية الخواص، تلتزم الإدارة بأداء التعويض الناتج عن عدم سلوكها للمساطر المحددة قانونا، ففي قرار لمحكمة النقض عدد 307 الصادر بتاريخ 13-05-2009 معتبرة "أن وضع البلدية يدها على العقار وإنشاء مطرح للنفايات عليه، دون سلوك مسطرة قانون نزع الملكية، على أساس أن تصميم التهيئة بمثابة إعلان عن المنفعة العامة، يعتبر اعتداء ماديا"، والمحكمة المصدرة للقرار المطعون فيه لما صادقت على الخبرة التي أثبتت الأضرار من جراء عدم استغلال العقار في الرعي، إضافة إلى التأثير على البيئة الممثلة في الروائح الكريهة وتكاثر الحشرات وتلوث المياه، تكون قد أبرزت العناصر الكافية لتحديد التعويض المحكوم به وعللت قرارها تعليلا كافيا.

وفي نفس السياق حملت محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط المجلس الجماعي المسؤولية عن الضرر اللاحق بمالك العقار بسبب إنجاز طريق عليه من

¹ - حكم المحكمة الإدارية بمكناس عدد 218 المؤرخ في 5-5-2011 في الملف عدد 2-2009-383 قضية عبد الإله خليل ضد المجلس البلدي لخنيفرة.

طرف الغير، واعتبرت "أن تغاضي المجلس الجماعي عن إقامة تجزئة ، خارج الضوابط القانونية المتعلقة بالتعمير، يشكل اعتداء ماديا غير مباشر، على أصحاب العقار، الذي تم تمرير الطريق فوقها بعد أن أصبحت ملكا جماعيا بحكم الواقع، ويبرر بالتالي الحكم لفائدتهم في مواجهته بالتعويض المناسب عن فقدانهم لملكياتهم"¹.

وتشير المواقف الواقعية بخصوص دعوى التعويض عن الضرر الناتج عن الاعتداء المادي، والتي تتحمل الجماعات الترابية تبعاته، نظرا لعدم احترامها الأسس والضوابط الجاري بها العمل، إلا أنها في الكثير من الأحيان ما تعارضه ولا تعترف به بدعوى أن المحكمة تخرق مبدأ الموازنة بين المصلحة العامة من جهة والمصلحة الخاصة من جهة أخرى.

وهكذا فإذا كان التعويض كنتيجة لجبر الضرر الناتج عن الاعتداء المادي الذي تتسبب فيه الجماعات الترابية نتيجة تدخلاتها اللامشروعة، فإنه لا يجب الإفراط في إصدار الأحكام والقرارات التي من شأنها أن تثقل كاهل الجماعات الترابية وتستنزف مواردها المادية، لذلك ينبغي من العدل أن يراعي القاضي وهو ينظر في دعوى التعويض عن الاعتداء المادي مبدأ التوازن ما بين الاعتداء من جهة، ومقدار التعويض من جهة أخرى، وبذلك يبقى التدخل القضائي الذي يأمر بإجراء الخبرة أكثر عدلا وفعالية.

وقد جاء في قرار للمجلس الأعلى بتاريخ 14-06-2001، وهو ينظر في حكم صادر عن المحكمة الإدارية بفاس، "بأنه بالرجوع إلى الحكم المستأنف يتبين أن المحكمة التي أصدرته اعتمدت في تحديد التعويض عن نقل الملكية على محضر اللجنة الإدارية للتقييم، في حين أنه مجرد اقتراح يتوقف على نفاذه قبوله من نازعي الملكية، ولم تأمر المحكمة بإجراء أية خبرة، وبذلك يكون تعليل ما قضت به من

¹ - فائزة بلعسري: الاجتهاد القضائي في مجال الاعتداء المادي الناتج عن تفعيل وثائق التعمير، مرجع سابق، ص 34.

تعويض ناقصا، الأمر الذي يتعين معه إلغاؤه في شقه المستأنف والمتعلق بالتعويض"¹. والملاحظ هو أن القاضي الإداري يبقى ملزما بإصدار التعليل الكافي الناتج عن القرارات والأحكام التي يصدرها حتى تكون أكثر تدعيما للمراكز القانونية، وأيضا حتى يمكن الحصول على التعويضات الملزمة².

كما يبقى من المظاهر الأساسية اللازمة للتعويض نتيجة الاعتداء المادي، استعمال الإدارة استعمالا مخالفا للقانون، وعلى هذا الأساس صدر قرار عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى تحت عدد 132 بتاريخ 15-02-2006 في الملف الإداري عدد 1236-04-02-2004 تتلخص وقائعه "في أن مجلسا جماعيا سحب رخصة من المدعي المتعلقة باستغلال متجرين بسوق الجملة لعدم الوفاء بالتزاماته، وقام المجلس المذكور بعد ذلك باسترجاع المحليين بنفسه عن طريق القوة مع الاحتفاظ بالمعدات والأجهزة التي كانت متواجدة فيهما، وقد حملت الغرفة الإدارية المسؤولية للمجلس الجماعي عن العمل الغير المشروع"³.

فلئن كان من حق الإدارة تنفيذ قراراتها بإرادة منفردة، فإن هاتيه الإرادة يجب ألا تخرج عن الضوابط المحددة قانونا، وبناء على ذلك فإنه ليس من حق الإدارة استرجاع حقوقها بالقوة وإنما عن طريق القانون من خلال اللجوء إلى القضاء، وبما أنها لم تحترم ذلك فإن تدخلها يعتبر اعتداء ماديا تلتزم من خلاله بالتعويض.

¹ - قرار المجلس الأعلى: عدد 401، تاريخ 14-06-2001، ملف إداري عدد 356 - 4-1-2014، محمد براءة ومن معه.

² - محمد الأعرج: مسؤولية الدولة والجماعات الترابية في تطبيقات القضاء الإداري المغربي، منشور المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، طبعة 108، سنة 2015، ص 366.

³ - مصطفى التراب: المختصر العلمي في القضاء والقانون، مطبعة الأمنية الرباط، الطبعة الأولى 1429هـ - 2008م، سنة 2008، ص 15.

وبناء على هذا السياق فإن جانب التعويض عن فقد الملكية الناتج عن الاعتداء المادي فإن مالك العقار المعتدى عليه يحق له أيضا أن يطلب التعويض عن حرمانه من استغلال عقاره.

وقد ألغت الغرفة الإدارية حكما قضى بمبلغ إجمالي عن الاعتداء المادي عن فقدان الملكية وعن الحرمان من الاستغلال معاً، من غير تبيان الأسس المعتمدة في تحديد هذا التعويض ولا مبلغه ولا مدة الإستفادة منه، وقد فسرت الغرفة الإدارية هذا التعويض بقولها: "إن التعويض المحكوم به على أساس الحرمان عند الاستغلال هو تعويض عما فات المستأنفة عليهم من كسب، وما حرّموا من نفع في حالة ما إذا بقي العقار في حوزتهم"¹.

وإذا كان للقضاء دور مهم في الحكم بالتعويض الناتج عن اعتداء الإدارة عن الملكية الخاصة، فإن هذه النتيجة لا تتأتى دائماً خصوصاً إذا ما اتضح لقضاء الموضوع بأن الدعوى لا تستند على أساس.

وفي إطار اختصاص محكمة الموضوع بوضع حد لاحتلال الإدارة غير المشروع، أصدرت المحكمة الإدارية بالرباط حكماً يقضي على المجلس البلدي لبوزنيقة برفع حالة الاعتداء المادية على عقار شركة ليل المغرب وإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه، وبعدم قبول طلب التعويض، وهو الحكم الذي تم استئنافه وألغته محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، فيما قضى به من عدم قبول طلب التعويض، وبالتالي أداء المجلس الجماعي التعويض لفائدة شركة ليل المغرب. إلا أنه في حكم مقابل للمحكمة الإدارية بأكادير، فقد قضت بعدم قبول طلب التعويض عن الاحتلال، وهو الحكم الذي أيدته المحكمة الاستئنافية الإدارية بمراكش.²

¹ - فائزة بلعسري: المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 122-123، سنة 2015، ص 35.

² - فائزة بلعسري: المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 122-123، م س، ص 30-31.

●ثانيا: موقف القضاء الإداري من نقل الملكية للإدارة على إثر التعويض

عن الاعتداء المادي

لقد سبقت الإشارة إلى أن الإدارة قد تعتمد إلى أن تضع يدها على الملكية الخاصة بدون سلوك مسطرة نزع الملكية، مما يشكل معه اعتداءً مادياً، حيث يعتمد المتضرر المنزوع ملكيته بدون سند قانوني إلى مقاضاة الإدارة عن فعلها هذا مطالباً بالتعويض عن الضرر، من هنا نطرح السؤال التالي: هل بمجرد أن تضع الإدارة يدها على الملك الخاص يكون ذلك مبرراً للحكم بنقل الملكية لصالحها؟. إن الإجابة على هذا السؤال يجعلنا نستحضر التوجه القضائي الإداري الذي كان له الفضل في إعطاء أجوبة عن ذلك.

وإذا كانت الجماعات الترابية ملزمة بأداء قيمة الأشغال التي أنجزت بطلب منها ولفائدها¹، فإن الإشكال يطرح بخصوص نقل الملكية، لأن الحكم بنقل ملكية خاصة لفائدة الإدارة المسؤولة عن فعل الاعتداء المادي الواقع على هذه الملكية يكون بمثابة ترتيب أثر قانونية على فعل متسم بالجسامة في انعدام المشروعية.

فقد جاء بقرار صادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بتاريخ 2005/12/28 حيث اعتبرت "بأن نقل ملكية عقارية إلى الإدارة في إطار نزع الملكية الجبري لا يتم إلا في إطار المسطرة القانونية حيث إن الإدارة كلما قامت بالاستيلاء على ملك الغير خارج الإطار القانوني فإن عملها هذا يشكل اعتداء مادياً لا يمكن للقضاء أن يكرسه ويضفي المشروعية عليه، مما يؤكد أن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى من خلال هذا القرار، قد فرقّت بين الحيابة المادية التي انتقلت إلى الإدارة بفعل اعتدائها المادي على الملك، وبين الحيابة القانونية الجاري بها العمل"².

¹ - محمد الأعراج : مسؤولية الدولة والجماعات الترابية في تطبيقات القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 347

² - مصطفى التراب: المختصر العلمي في القضاء والقانون، مرجع سابق ص 154.

غير أن استقرار القضاء الإداري على مستوى المحاكم الأدنى أو على مستوى محكمة النقض، لم يمنع من بروز توجه قضائي جديد يقضي بأن التعويض عن الاعتداء المادي يجب أن يقابله نقل الملكية في اسم الإدارة المعتدية، وقد استند هذا التوجه بالأساس على قواعد الإثراء بلا سبب.

في هذا الإطار قضت محكمة النقض بوجوب تطبيق أحكام الإثراء بلا سبب، وبالتالي الحكم بنقل ملكية العقار موضوع الاعتداء المادي، مما يجعلنا أمام تعويض عن قيمة عقار لم تنتقل ملكيته إلى من حكم عليه بدفعه¹.

وقد كرست المحاكم الإدارية أحكامها وقرارتها المؤيدة لعدم نقل الملكية الخاصة لأصحابها رغم الاعتداء المادي، بدعوى أنه كان من المفروض على أصحاب الأملاك الذين خسروا الشق الخاص بإعادة الملكية أن يتوجهوا إلى القضاء في الفترة ما بين وضع الإدارة يدها على الملك وفترة القيام بأشغال البناء والاحتلال، ويبقى المبرر في ذلك وهو نفسه الذي سارت عليه العديد من المحاكم بمختلف درجاتها بما فيها محكمة النقض، على أنه بمجرد ما تنتهي الإدارة من أعمال البناء، وتصبح بذلك تؤدي خدمات للجمهور في إطار المصلحة العامة، فإنه لا يجوز التراجع عن ذلك وبالتالي عدم إمكانية الأفراد والجماعات من استرجاع ملكيتهم للعقارات الخاصة بهم لما في ذلك من إضرار بالصالح العام والمنفعة العامة.

وعلى العموم نستطيع من وجهة معينة، أن نفر بأن الاجتهاد القضائي الإداري في هذا الشق، ذهب إلى محاولة منه للرقى إلى مصاف نظيراتها في الدول المتقدمة لكي تصبح فاعلة (الجماعات الترابية) في التدبير الاقتصادي المحلي².

¹ - أحمد أجعون: مجلة القضاء الإداري، العدد 4، مرجع سابق، ص 142.

² - نجيب المصمودي، الجماعات الترابية بالمغرب بين مقومات التسويق الترابي ورهانات التنمية المحلية المندمجة، سلسلة الحكامة الترابية ودراسة السياسات، مطبعة الخليج العربي 158 شارع الحسن الثاني، الطبعة الأولى 2014، ص 992.

إن تطبيق الاتجاه القضائي الجديد القاضي بنقل الملكية على إثر الاعتداء المادي سيصطدم لا محالة بمجموعة من الاشكاليات القانونية والواقعية التي تجعل من الصعوبة بمكان، إن لم نقل استحالة تطبيقه من الناحية العملية على الأقل لاعتبارات عديدة حاصلها أن الإدارة المعتدية عندما تعتمد إلى الاستلاء على عقار الغير لتشييد مشروع المنفعة العامة لا تعير أي اهتمام لنوع الملك (ملك عام أو خاص..) محفظ أو غير محفظ أو في طور التحفيظ - قابل أو غير قابل للتفويت - قابل أو غير قابل للتجزئة أو القسمة، مثقل بتحملات أو ارتفاقات أم لا - محل نزاع أو خالٍ من النزاعات... فَهْمُ الإدارة هو العثور على مساحة عقارية قابلة لاستيعاب المشروع المراد إنجازه.

ويترتب على ما سبق أنه في كثير من الحالات ستصادف عملية تنفيذ الحكم القاضي بنقل الملكية إثر التعويض عن الاعتداء المادي عددا من الصعوبات الواقعية تجعل من الصعب أو المستحيل تنفيذ الحكم لأنه كما يقال ليس في كل مرة تسلم الجرة¹.

المطلب الثاني: الرقابة المتعلقة بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة

لقد كان حق الملكية قديما حقا مطلقا لدى كافة الشرائع، بحيث يمكن لصاحبه التصرف فيه بكامل الحرية دون أن يستطيع أي أحد مضايقته فيه أو حرمانه منه.

إلا أنه في العقود الأخيرة لم يعد هذا الحق حقا مطلقا اعتبارا للقيود المتنوعة التي أصبحت ترد عليه، فالبعض منها يتقرر للمصلحة العامة، والبعض الآخر يتقرر للمصلحة الخاصة، وبعضها يرد على حق الملكية بعد قيامه، وبعضها يرد عليه قبل قيامه².

¹ - أحمد أجعون: مجلة القضاء الإداري، العدد 4، مرجع سابق، ص 143.

² - مصطفى التراب: المختصر العلمي في القضاء والقانون، مرجع سابق، ص 157.

ونزع الملكية لأجل المنفعة العامة، هو حرمان مالك العقار جبرا من ملكه، قصد المنفعة العامة نظير تعويضه عما أصابه من ضرر¹.

وبذلك فالسلطة القضائية تبقى هي الحامية للملكية الخاصة، ولهذا الاعتبار فقد وضع المشرع هذه الأمانة بيد القضاء لمراقبة صحة الإجراءات المتبعة خلال المرحلة الإدارية، كما أنها هي المختصة أيضا في نقل الحيازة من المالك إلى الإدارة نازعة الملكية، وهي التي تنتظر كذلك في دعوى التعويض الذي يطلبه المالك²، على اعتبار أن نزع الملكية من أجل المنفعة العامة يتم بحكم قضائي³، حيث في حالة ما لم يتم الاتفاق تبدأ المرحلة بين الإدارة وصاحب العقار المراد نزع ملكيته، وانطلاقا من هنا نطرح الإشكال التالي: إلى أي حد يساهم القضاء الإداري في حماية الملكية العقارية في إطار نزع الملكية لأجل المنفعة العامة؟.

وبناءً عليه فسوف نعمل على التطرق إلى الفقرات التالية: بداية بالدعوة الاستعجالية للإذن بالحيازة، (الفقرة الأولى)، مروراً باختصاص القضاء الشامل في نزع الملكية لأجل المنفعة العامة (الفقرة الثانية)، ونهاية بدور قاضي الإلغاء في مراقبة الإعلان عن المنفعة العامة (الفقرة الثانية).

ومن ذلك فالجماعات الترابية يمكن لها أن تطبق مسطرة نزع الملكية، لاقتناء عقارات تستوجبها إنجاز مشاريع اجتماعية أو اقتصادية أو ثقافية، ذات منفعة عامة، يصعب أو يستحيل اقتناءها بالتراضي، يكمن هذا الامتياز في إجبار ملاكي العقارات وغيرهم في التخلي عن أملاكهم اللازمة لإنجاز مشاريع تخدم المصلحة العامة، سواء برضاهم أو رغما عن إرادتهم في حالة وجود مانع قانوني واقعي يحول دون التراضي بين الإدارة وأصحاب الحقوق.

¹ - سعيد الويراني: منازعات الملكية لأجل المنفعة العامة، مجلة المعيار، العدد 52، بدون ذكر السنة، ص 55.

² - كريم الحرش: القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 667.

³ - المادة 2 من قانون 7-81 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة.

«الفقرة الأولى: الدعوة الإستعجالية للإذن بالحيازة

إن مسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة لا يمكنها أن تصل إلى نزع الملكية مباشرة والحكم بالتعويض إلا بعد المرور بمسطرة القضاء الاستعجالي، من أجل استصدار أمر استعجالي بالحيازة المؤقتة مقابل تعويض مؤقت يدفع للمنزوعة ملكيتهم¹.

وتجدر الإشارة إلى أنه يمكن التوصل إلى اتفاق حول حيازة العقار شرط إيداع التعويض المؤقت بين المالك والإدارة، وفي حالة عدم قبول المالك نقل الحيازة فإن المشرع يسمح للإدارة برفع دعوى استعجالية لمطالبة القاضي الإذن لها في حيازة العقار مقابل إيداع التعويض.

كما أنه إذا وضعت الجماعة الترابية يدها على عقار ملوك لأحد الخواص دون احترام الإجراءات المطلوبة فإن ذلك يمثل اعتداء ماديا أو غصبا يصح لصاحب العقار طلب وقفه أو رفعه عن طريق القضاء الاستعجالي².

وانطلاقا من ذلك فقاضي المستعجلات يبقى ملزم قانونيا بالإذن بنقل الحيازة دون أن تمتد سلطته إلى تقدير حالة لاستعجال، ولا يجوز له أن يرفض الطلب إلا بسبب ما قد يلاحظه من بطلان في المسطرة³، حيث يبقى مقيدا بشرطي الاستعجال وعدم المساس بموضوع الحق.

فبذلك يبقى قاضي المستعجلات ملزما بالإذن بالحيازة عندما تستوفي الإدارة نازعة الملكية جميع الإجراءات التي تثبت قيامها بالمسطرة الإدارية اللازمة، ويبقى للمعنيين بالأمر حق اللجوء للمحكمة الإدارية المختصة للمطالبة بالتعويض عن الاعتداء المادي السابق عن مباشرة المسطرة القانونية لنزع الملكية.

¹ - سعيد الويراني: منازعات نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، مرجع سابق، ص 55.

² - كريم لحرش: القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 668.

³ - عبد الله حداد: القضاء الإداري المغربي على ضوء القانون المحدث للمحاكم الإدارية، منشورات عكاظ، الرباط 1994، ص 203.

أما بالنسبة لشرط عدم المساس بالموضوع، فيكون على قاضي المستعجلات فقط حق البحث في ظاهر مستندات الدعوة بحثاً عرضياً سطحياً بالقدر الذي يوصله إلى الإجراء القانوني المرغوب فيه، ودون أن يخوض في أصل الحق الذي يتركه سليماً ليفصل فيه قضاء الموضوع¹.

وانطلاقاً من ذلك فالجماعات الترابية وهي بصدد التقدم للدعوة الاستعجالية للإذن بالحيازة، يكون قصدها الإسراع بحيازة الملك الخاص بغية إنجاز مشاريع تنموية تخدم الشأن العام المحلي.

وفي هذا الصدد يطرح تساؤل هام حول ما إذا كان بإمكان الجماعات الترابية وهي بصدد نزع الملكية، الشروع في البناء والتجهيز، أي البداية في المشروع المقرر إنجازه قبل استصدار الحكم القاضي بنقل الملكية، أم أن أثر الحيازة يقتصر فقط على الترخيص لنزع الملكية بالقيام بالدراسات والأبحاث المعتمدة للبداية في المشروع.

ويبدو أن القضاء يأخذ بالتفسير الأول، ويعتبر الحيازة المؤقتة سنداً يبيح لنزع الملكية وضع يده على العقارات محل النزاع، فقد اعتبرت المحكمة الإدارية بمراكش "أن الحيازة تعني ضمناً الإذن بإخلاء المنزوعة ملكيته من العقار، ويتم ذلك بواسطة الإدارة بما لها من سلطة التنفيذ المباشر".

وإذا سلمنا بهذا التفسير فما هو مصير البنايات التي تُشَيِّد؟، وما هو مصير هذه الحيازة بعد صدور حكم يقضي بعدم نقل الملكية أو بعدم قبول الطلب؟ وهو أمر غير مستبعد، فهل يستمر نازع الملكية في الاستيلاء وبدون سبب مشروع استناداً إلى فكرة عدم المساس بالمنشأة العامة؟، أم أنه يتقيد بحجية الأمر المقضي به، ويتوقف عن الأشغال وما يترتب على ذلك من إخلاء للعقار؟.

¹ - سعيد الويراني: منازعات نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، مرجع سابق، ص 57.

أما إذا أخذنا بالتفسير الثاني الذي يقتصر على أثر الحيازة فقط على السماح لنازع الملكية بالقيام بالدراسات والأعمال التحضيرية للأشغال العامة، فإن ذلك يؤدي إلى اعتبار الحيازة المؤقتة مرادفة للاحتلال المؤقت.

يرى الأستاذ أحمد أجعون بأن الحيازة المؤقتة في مسطرة نزع الملكية تخول نازع الملكية مقابل تقديمه لتعويض احتياطي حق الشروع في إنجاز الأشغال المقررة من المنفعة العامة، لأن هذه هي الحكمة أصلاً وراء تقرير الدعوى الاستعجالية، وإذا كان الأمر كذلك فإن القاضي الاستعجالي في هذه الدعوة ضمناً لا يتقيد بشرط عدم المساس بجوهر الحق عندما يصدر أمر بالحيازة المؤقتة للملك موضوع نزع الملكية¹.

ومن الجدير بالذكر أن قاضي المستعجلات وهو بصدد النظر في الدعوى الاستعجالية القائمة بين الجماعات الترابية وأصحاب الملك الخاص، يميز بين أجل اتخاذ مقرر التخلي ومدة صلاحيته، حيث يجب أن يصدر مقرر التخلي في أجل سنتين يبدأ من تاريخ نشر المقرر القاضي بإعلان المنفعة العامة في الجريدة الرسمية، وإذا انصرم هذا الأجل دون أن يتم ذلك، تعين تحديد المنفعة العامة².

وبذلك يبقى مفروضا على الجماعات الترابية وهي بصدد نزع الملكية مباشرة المرحلة القضائية في أجل سنتين من تاريخ نشر مقرر تعيين الأملاك.

وإذا كان النقاش قد ثار بخصوص الحيازة ونقل الملكية، أي لها الأسبقية، فإن الأستاذ أحمد أجعون يرى أن إيداع مقالي الحيازة ونقل الملكية في وقت واحد سيكون أفضل حل للخروج من هذا الاختلاف لعدة أسباب، أولاً: للتعجيل بالمسطرة كضمان لمصلحة الطرفين، ثانياً: للتقيد بالأجل المنصوص عليه في الفصل 17 بمنع السلطة النازعة من التقاعس في الاستمرار بإجراءات نزع الملكية بعد حصولها على السند القانوني للحيازة³.

¹ - سعيد الويراني: منازعات نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، مرجع سابق، ص 58-59.

² - الفصل 07 من القانون رقم 7-81.

³ - سعيد الويراني: منازعات نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، مرجع سابق، ص 63.

الفقرة الثانية: اختصاص القضاء الشامل في نزع الملكية لأجل المنفعة العامة

لقد حاول المشرع المغربي أن يحيط بمسألة التعويض عن نزع الملكية بنظام ذي طابع عام، وذلك قصد إيجاد نوع من التوازن بين مصالح نازعي الملكية التي تقتضي السرعة والمرونة، وبين الشخص المشرع، من أجل حمايته والحفاظ على حقوقه، حيث تم تضمين مجموعة من القوانين والقواعد العامة التي يمكن تطبيقها على نطاق واسع¹.

فقاضي المستعجلات ليس حراً في تحديد التعويض المستحق إثر نزع الملكية، ولكن يحدده وفقاً لعدد من القواعد التي نص عليها الفصل 20 من قانون 2781²، سواء تعلق الأمر بطبيعة الضرر الواجب التعويض عنه، أو فيما يتعلق بشروط تحديد مقدار ذلك التعويض³.

وبذلك فالتعويض عن نزع الملكية يجب أن يشمل سوى الضرر الحالي والمحقق الناشئ عن نزع الملكية، ولا يمكن أن يمتد إلى ضرر غير محقق أو محتمل، والذي يحدد قدر التعويض فيه حسب قيمة العقار يوم صدور قرار نزع الملكية دون أن تراعى في تحديد هذه القيمة البناءات والأغراس والتحسينات المنجزة دون موافقة نازع الملكية منذ نشر أو تبليغ مقرر إعلان المنفعة العامة، وفي نفس الوقت يجب أن لا يتجاوز التعويض المقدّر بهذه الكيفية قيمة العقار يوم نشر مقرر التخلي، أو تبليغ مقرر إعلان المنفعة العامة للأماكن التي ستنزع ملكيتها، ومن جهة أخرى يتم تغيير التعويض عند الاقتضاء، باعتبار ما يحدثه الإعلان عن الأشغال والعملية المزمع إنجازها من فائض القيمة أو ناقصها بالنسبة لجزء العقار الذي تنزع ملكيته⁴.

¹ - عماد أبركان: نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، منشورات مجلة العلوم القانونية، مرجع سابق، ص 223.

² - سعيد الويراثي: منازعات نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، مرجع سابق، ص 67.

³ - أنظر الفصل 20 من القانون رقم 80.07.

⁴ - محمد الكشور: الاعتداء المادي الإداري على الملكية العقارية، الطبعة الأولى 2015، ص 105.

وانطلاقاً من ذلك يتضح بأن دعوى التعويض التي يختص القاضي بفرضها، وتلتزم الجماعات الترابية بأدائها تنصب إلى جانب التعويض المؤقت في مرحلة الإذن بالحيازة، إلى تعويض ينصب إما على دعوى الحكم بنقل الملكية (أولاً)، أو دعوى الاحتلال المؤقت (ثانياً).

● أولاً: دعوى الحكم بنقل الملكية

تعتبر المرحلة القضائية أهم مرحلة في مسطرة نزع الملكية بحيث هي الشيء الذي تضي على هذه المسطرة الجدوى والفعالية، وقد سبق أن قلنا بأن الفصل الثاني من قانون نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، ينص على كون نزع الملكية يتم بحكم قضائي مما يدل على أهمية هذه المرحلة، وتجري المسطرة القضائية بمبادرة من نازع الملكية وذلك بمجرد استيفائه للإجراءات الإدارية المتحدثة عنها والمتعلقة خصوصاً بمقرر التخلي، حيث يقدم طلباً إلى المحكمة الإدارية الواقع العقار المنزوعة ملكيته بدائرة نفوذها يرمي إلى الحكم بنقل الملكية وتحديد التعويضات¹.

وعلى هذا الأساس جاء في حكم المحكمة الإدارية بمكناس بتاريخ 2015/06/30، حول نقل الملكية للمنفعة العامة، وبحيث يستفاد من وثائق الملف، "أن الإعلان عن نزع الملكية للمنفعة العامة صدر بشأنه المرسوم رقم 2.3.777 الصادر بتاريخ 18 دجنبر 2013 القاضي بنزع الملكية للمنفعة العامة بالجريدة الرسمية وكذا بجريدة التجديد اليومية عدد 3153. وحيث إن نزع الملكية قد قام بجميع الإجراءات المنصوص عليها في الفصل 18 من نفس القانون حسب الوثائق المدلى بها في الملف، مما تكون معه هذه الإجراءات قد استوفت، والمحكمة بذلك لا يسعها سوى نقل ملكية القطعة الأرضية موضوع الدعوى للمجلس الإقليمي لإفران،

¹ - مصطفى التراب: المختصر العلمي في القضاء والقانون، مرجع سابق، ص 164.

سيما وأن طلب نقل الملكية قد سجل داخل أجل السنتين المنصوص عليها في الفصل 17 من نفس القانون¹.

وتماشيا مع نفس السياق، جاء في حكم آخر للمحكمة الإدارية بمكناس بتاريخ 2015/15/29، في قضية المجلس الإقليمي لمدينة إفران ضد السيدة يطو قراش ومن معها، "أنه حيث أسست المدعية طلب نقل الملكية لأجل المنفعة العامة على مقتضيات ظهير 6 مايو 1982 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت، وحيث إن الفصل 18 من القانون أعلاه يلزم نازعة الملكية بإشفاق طلبها المتعلق بنقل الملكية وتحديد التعويض بما يفيد استيفاء الإجراءات المنصوص عليها في الفصول 8 و 10 و 12 من نفس القانون. وحيث إن الفقرة الأخيرة من الفصل 18 نصت على أنه في حالة ما إذا كانت عملية الأشغال المعلن عنها ذات منفعة عامة تؤدي إلى إيداع طلبات بشأن الجوهر، فإن مستندات إثبات احترام الإجراءات يمكن الإدلاء بها مرة واحدة وقت إيداع الطلب. وحيث تبين للمحكمة بعد اطلاعها على الوثائق المدلى بها بالملف أن الجهة المدعية قد استوفت جميع الإجراءات الجوهرية المنصوص عليها في الفصول 8 و 9 و 12 من القانون 81-7 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت مما يتعين معه والحالة هذه الاستجابة لطلب نقل الملكية"².

ومن ذلك يتأكد لنا أنه كلما استوفت الجماعة الترابية المعنية الإجراءات والمساطر الإدارية والقضائية المحددة إلا وأمر القضاء الإداري بنقل الملك الخاص لها.

ولما كنا بصدد الحديث عن الأحكام التي جاءت بخصوص نقل الملكية للجماعات الترابية، فإن السؤال ينصب حول ما مدى إمكانية الطعن في هاته

¹ - حكم المحكمة الإدارية بمكناس عدد 2015/7108/576 بتاريخ 2015/06/30، في الملف رقم 2015/7108/13، المجلس الإقليمي لإفران ضد ميمون وامحمد أفسيس.

² - حكم المحكمة الإدارية بمكناس: عدد 2015/7108/919، بتاريخ 2015/15/29، في الملف رقم 2015/7108/14، قضية المجلس الإقليمي لمدينة إفران ضد السيدة يطو قراش ومن معها.

الأحكام؟، وهنا نذكر أنه إذا كان الأمر الاستعجالي القاضي بالإذن بالحيازة، غير قابل للتعرض والاستئناف فإن نقل الملكية وتحديد التعويض النهائي، فهو قابل للاستئناف أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى ولكن في الشق المتعلق بتحديد التعويض فقط، أما الشق المتعلق بنقل الملكية فإنه غير قابل للاستئناف¹.

فرقابة القضاء الإداري على الجانب المتعلق بالتعويض جراء نقل الملكية يبقى ضروريا وأساسيا لما يكفل ذلك من حماية لحقوق الأفراد، وبناءً على ذلك فقد جاء في حكم للمحكمة الإدارية بمكناس بتاريخ 2015/12/29، "حيث حكمت بنقل ملكية القطعة الأرضية المسماة (آيت علي 40) والكائنة بجماعة اركلاون دائرة أزرو (عمالة إفران) لفائدة نازع الملكية (المجلس الإقليمي لإفران، بعد أدائه تعويضا إجمالي قدره 31150 درهما) أو إيداعه بصندوق الإيداع والتدبير حالة المنازعة، مقابل نزع ملكية القطعة الأرضية السالفة الذكر، مع تحميل نازع الملكية الصائر المحدد في مبلغ 612 درهم"².

ولابد من الإشارة إلا ملاحظة بالغة في الأهمية تكمن في أن المحكمة الإدارية وهي تبث في مقدار التعويض يجب ألا تتجاوز قيمة العقار المنزوع ملكيته يوم صدور قرار نزع الملكية وهو تاريخ نشره بالجريدة الرسمية.

إلا أنه في حالة عدم قيام نازع الملكية بإيداع المقال الرامي إلى نقل الملكية وتحديد التعويضات وكذا المقال الرامي إلى الإذن في الحيازة في ظرف 6 أشهر ابتداء من نشر مقرر التخلي أو تبليغ مقرر الإعلان عن المنفعة العامة المحدد للعقارات المنزوعة الملكية، فإنه يؤخذ بعين الاعتبار لقيمة العقار يوم إيداع هذين المقالين بكتابة ضبط المحكمة الإدارية.

أما بخصوص مصاريف الدعوى، فإن الجماعة الترابية نازعة الملكية هي التي تتحملها، إلا أنه قبل ذلك تقوم المحكمة الإدارية باستدعاء أطراف النزاع

¹ - مصطفى التراب: المختصر العملي في القضاء والقانون، مرجع سابق، ص 167.

² - حكم المحكمة الإدارية بمكناس، عدد 2015/7108//912 بتاريخ 2015/12/29 في الملف رقم 2015/7105/17، في قضية المجلس الإقليمي لإفران ضد السادة إسماعيل زواغي بن الحسن ومن معه.

للتقرير بخصوص التعويض المستحق، إلا أن عدم حضور أحد الأطراف وخاصة المنزوعة ملكيته يعتبر قبولاً ضمنياً بالتعويض المقترح¹.

وهكذا فلما كانت مسألة التعويض تحظى بأهمية بالغة للمنزوع ملكيته من جهة، ولما كانت الوسيلة الأساس التي يتم من خلالها التأكيد على دولة الحق والقانون، فإنه كان من المسلّم به ضرورة تدخل جهة أكثر دراية واضطلاعاً بالمجال العقاري.

ولذلك فإن تقدير التعويض يبقى مسألة فنية يجب أن تسند إلى خبير عقاري متخصص، هذا الأخير الذي يجب عليه أن يستدعي أطراف النزاع لحضور الخبرة وإلا كانت باطلة، لأن المسألة تتعلق بحقوق الدفاع²، فالقاضي إذا أمر بإجراء خبرة عين الخبير الذي يقوم بهذه المهمة تلقائياً أو باقتراح الأطراف واتفاقهم³، ومن الأفضل حسب توجه الفقه والقضاء الاستعانة بخبير مسّاح طبوغرافي، لأنه مهني متخصص وعمله أكثر جدوى وفعالية.

إلا أن تقرير الخبير لا يمكن للقاضي الإداري الاعتداد به إذا لم يستند على أساس، ومثال ذلك ما جاء في حكم للمحكمة الإدارية بمكناس بتاريخ 2015/12/29، في قضية المجلس الإقليمي لإفران ضد المدعى عليهم ورثة محمد بودودوح، وقد جاء في حيثيات الحكم "على أنه بناء على مستندات ما بعد إنجاز الخبرة، والتي عرض من خلالها الخبير أنه استرشد فقط بتصريحات صاحب العقار دون ذكر العناصر والوثائق التي تحدد القيمة الحقيقية للعقار بصفة عامة بالجماعة القروية تكريرة قبيلة اركلاون دائرة أزرو، كما أنه لم يطلع على بعض العقود المجاورة، مدلياً بعقد بيع عقار مساحته هكتار واحد بثمن 280000 درهم، بالإضافة إلى صورة من موجز رسم تسجيل عقد شراء جميع الفدان السقوي والذي بيع بثمن

¹ - مصطفى التراب: المختصر العملي في القضاء والقانون، مرجع سابق، ص 166-167.

² - محمد الكشور: الاعتداء المادي الإداري على الملكية العقارية، مرجع سابق، ص 108.

³ - الفقرة الأولى من المادة 59 من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.74.447 بتاريخ 11 رمضان 1394 (28 سبتمبر 1974) بالمصادقة على نص قانون المسطرة المدنية.

26000000 درهم الشيء الذي يبين أن التعويض الذي حدده الخبير جد مبالغ فيه، مما اوجب ضرورة إعتداد ملتزم إجراء خبرة مضادة بعد ملاحظة أن الخبرة لم تكن موضوعية، ومن جهة أخرى فالطرف الذي يقترح الخبرة يبقى عليه عبء صائرها"¹، وجاء في حكم آخر لنفس المحكمة بتاريخ 2015/12/29، "مؤكد أنها أمرت بإجراء خبرة على العقار المنزوع ملكيته، حيث عهدت بذلك إلى الخبير بإنجاز تقرير مفصل لتحديد قيمة أجزاء المشاعة موضوع القطعة الأرضية المنزوعة ملكيتها...، وحيث تبين أن الطرف المنزوع ملكيته لم يؤدي صائر الخبرة رغم توصله بذلك، مما تقرر معه صرف النظر عن الخبرة، ونقل الملكية مقابل التعويض المقترح من طرف اللجنة الإدارية للتقويم"².

وانطلاقاً من هذه الأحكام يمكننا أن نستشف بأن الرقابة القضائية التي يعتمد عليها القاضي الإداري تنصب على جميع حيثيات القضية الخاصة بنزع الملكية، بما فيها تقرير الخبير، هذا الأخير الذي ينبغي أن يُلْم في تقريره بجميع الملابسات والوثائق والحقائق الخاصة بالملك العقاري، حتى يمكن للقاضي الإداري الاعتماد بها وبمضمونها، وحتى لا تشكل عبئاً على الجماعات الترابية وهي بصدد تقديم التعويض لذوي الحقوق، مما يثقل كاهلها ويشكل عبئاً مالياً على ميزانياتها.

وفي هذا الصدد جاء في حكم آخر قضت به إدارية وجدة نفسها في الحكم الصادر بتاريخ 2007/06/26، "بأداء تعويضات الجماعة المدعى عليها جماعة بني بويعرور، أزغنغان إقليم الناظور في شخص رئيسها لفائدة المدعي الحسني ميمون مبلغ 21825000 مئتان وثمانية عشرة ألف ومئتان وخمسون درهماً، عن قيمة الجزء المقتطع من عقاره، مع الفوائد القانونية.

¹ - المحكمة الإدارية بمكناس، حكم عدد 2015/7108/922، بتاريخ 2015/12/29، في الملف رقم 2015/7108/18، في قضية المجلس الإقليمي لإفران ضد ورثة محمد بودودوح.

² - حكم المحكمة الإدارية بمكناس، عدد 2015/7108/932، بتاريخ 2015/12/29، في الملف رقم 2015/7108/10، قضية المجلس الإقليمي لإفران ضد المدعى عليهم عائشة لكزول بنت عقه ومن معها.

وبناء عليه فالمحكمة كانت حريصة أشد الحرص على أن يكون التعويض للمتضرر عادلا يناسب قيمة العقار المعتدى عليه ماديا، حيث قامت بإجراء ثلاث خبرات قصد التأكد من الحقيقة ومن مساحة الجزء المقتطع من عقار المدعي، وكذا التعويض المستحق عنه، كما قامت بتفحص تقارير الخبرة المنجزة من طرف الخبراء في هذا الصدد.

ومنه فإن المحكمة بما لها من سلطة تقديرية، واستنادا إلى كون الطريق تم إحداثها في إطار الشراكة بين الجماعة والمستفيدين منها، قصد تقوية وهيكلة أزقة الأحياء، وبالنظر إلى الغاية التي من أجلها تم إحداثها، واستنادا إلى مختلف العناصر والمعطيات الواردة بتقارير الخبرة المنجزة في النازلة بخصوص تقويم العقار، فإن المحكمة واستأنسا بكل ما ذكر ترى تحديده في مبلغ 1500 درهم للمتر المربع الواحد¹.

وتجدر الإشارة إلى أن إجراء الخبرة القضائية لتقويم العقارات المستهدفة بالنزع لا يتوقف فقط على العناصر المنصوص عليها في الفصل 20 من قانون نزع الملكية، بل يتم أيضا بتطبيق مجموعة من المعايير الفنية مثل التقييم عن طريق المقارنة، والاعتماد على التقديرات والتصريحات الضريبية واحتساب تكلفة التجهيز واللجوء إلى مُعامل إعادة التقييم المعمول به في مجال الضريبة على الأرباح العقارية².

● ثانيا: دعوى الاحتلال المؤقت

يعتبر الاحتلال المؤقت للأموال العمومية الجماعية نظاما مندمجا في قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، إلا أنه ومع ذلك يظل نظام الاحتلال المؤقت ينفرد ببعض المميزات التي تجعله يختلف عن نظام نزع الملكية، لأنه يحيل على

¹ - حكم المحكمة الإدارية بوجدة، عدد 214 الصادر بتاريخ 2007/06/26 قضية الحسني ميمون ضد جماعة بوعرور-جواهر السفلي- أزغنغان بإقليم الناظور.

² - محمد الإدريسي العلمي: الضريبة على الأرباح العقارية ونزع الملكية، مجلة الإشعاع، العدد 1، 1989، ص 3.

حق السلطة الإدارية في حيازة العقارات المملوكة ملكية خاصة بصفة مؤقتة تحقيقا للمنفعة العامة مقابل تعويض عادل عما يتحملونه من خسارة بسببه.

وتتم هذه الحيازة وفق شروط محددة قانونا، تنحصر أساسا في حالة لزوم العقار لخدمة مشروع ذي منفعة عامة، على ألا يتجاوز مدته خمس سنوات، وأن يحدد للمالك المعني تعويضا عادلا.¹

ومن ثم فاحتلال الأملاك بصفة مؤقتة من طرف الجماعات الترابية، بغية تسيير مرفق عام جماعي تتعدد أصنافه لتشمل الطرقات والأرصفة والأزقة والشوارع والمساحات والمساحات الخضراء... وجميع التجهيزات العمومية، لا يمكن أن يتجاوز مدة خمس سنوات.

وداخل هذا التوجه الأخير، فإن نشاط الإدارة يحتل مكانة متميزة في القانون الإداري، بإعتباره وسيلة أساسية لتحقيق المهام الموكولة إليه²، على أنه ينبغي للإدارة وبمجرد انتهاء مدة الاحتلال المؤقت أن تعيد الملك الخاص إلى أصحابه، وبنفس الحالة التي كان عليها قبل احتلاله.

ومما لا شك فيه أن حاجة الإدارة لقانون مستقل ومتميز في مبادئه وقواعده الأساسية عن القواعد التي يقوم عليها القانون الخاص، لا يعود إلى كون الإدارة صاحبة سلطة أو سيادة، ولكن إلى مقتضيات حسن سير المرفق العمومي القائم على إشباع الحاجيات العامة لتحقيق المنفعة العامة³.

إلا أن هذا الطرح الأخير لا يغدو أن يشكل عبئا على الأفراد ذوي الحقوق بشكل قد يتحملون من خلاله الخسائر الناتجة عن سوء استغلال الجماعات الترابية للأملاك التي احتلتها بصفة مؤقتة.

¹ - كريم لحرش: القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 670.

² - عبد القادر باينة: أشكال النشاط الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2006، ص 5.

³ - ROUSSET Michel : le service public au Maroc، imprimerie EL maarif EL jadida، Rabat، éditions la port، 1994، p 26.

حيث وجب تعويض كل تلف أو نقص في قيمته، فإذا أصبح الملك غير صالح للاستعمال الذي كان مخصصاً له من قبل، وجب على الإدارة بموجب مضي خمس سنوات، ثم الشروع في اتباع مسطرة نزع الملكية وحين ذاك تقدر قيمة العقار وفق الأوصاف التي كان عليها الاحتلال.

ونوجب بالذكر أنه إذا لم يحصل اتفاق بين المستفيد من الاحتلال المؤقت وبين المالك المعني بالأمر بوشرت حضورياً معاينة لحالة الأماكن على يد خبيرين، ولهذا الغرض يخبر المستفيد المذكور، الشخص المعني بالأمر بتاريخ إجراء هذه المعاينة ويطلب منه في نفس الوقت تعيين خبير، وفي نفس السياق يحرر الخبيران في اليوم المحدد محضراً للعملية، يتضمن العناصر اللازمة لتقدير الضرر، فإذا لم يحصل اتفاق بين الطرفين يجوز الشروع في الأشغال على الفور، أما في حالة خلاف بشأن حالة الأماكن فإن الطرف المستعجل يعرض القضية على قاضي نزع الملكية، ويجب خلال الشهر الموالي لانتهااء الاحتلال أو خلال الشهر الأخير من كل سنة للاحتلال، إذا كانت الأشغال تستغرق عدة سنوات وفي حالة عدم حصول اتفاق بشأن مبلغ التعويض، أن يعرض الطرف المستعجل القضية على قاضي نزع الملكية الذي يحدد مبلغ التعويض، بالاستناد عند الاقتضاء إلى الضرر اللاحق بسطح الأرض، أو زائد القيمة الذي يطرأ على الأرض بفضل إنجاز الأشغال، أما البناءات و الأغراس والتحسينات المختلفة التي قد تكون موجودة في الأرض المحتلة فلا يدفع عنها أي تعويض.¹

¹ - كريم لحرش: القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 671 وما بعدها.

الفقرة الثالثة: دور قاضي الإلغاء في مراقبة الإعلان عن المنفعة العامة

تعرف دعاوى الإلغاء موضوع الطعن تنوعا في الموضوع، ولعل الأمر راجع في ذلك إلى تطور وتعدد مجالات تدخل الجماعات الترابية بواسطة قراراتها الهادفة إلى تنظيم نشاط الأفراد داخل نفوذها الترابي.¹

وتشكل دعوى الإلغاء بصفة عامة، ضمانا أساسية لتحقيق مشروعية تصرفات الإدارة وخضوعها لحكم القانون، ونفس الأمر بالنسبة لرجل الإدارة في ممارسة الاختصاصات المنوطة به، حيث يجب ألا يخضع في تصرفاته وقراراته لما تمليه عليه الأهواء، ولما كانت الوقائع هي مدار المنازعة في كل قرار إداري، بل هي أساس كل منازعة، وحولها تدور الرقابة القضائية على القرار الإداري، فإنه لا يكفي لتحقيق فعالية تلك الرقابة الوقوف بها عند التحقق من صحة الوقائع المادية وإنما يلزم أن يكون لهذه الوقائع وجود قانوني.

وبناء على ذلك فإنه لا يحق لرئيس المجلس الجماعي أن يتخذ قرار نزع الملكية،² كما أنه لا يجوز للجماعة أن تتخذ قرار التخلي أو نزع الملكية إلا بناء على مقرر المجلس الجماعي، الذي يفصل بمداولته في قضايا الجماعة.³

ولما كانت الجماعات الترابية تهدف إلى نزع الملكية الخاصة بذريعة تحقيق المنفعة العامة، فإنها تبقى مطالبة بأن تضع نفسها في أفضل الظروف والأحوال للقيام بالتقدير الناجع لشرط المنفعة العامة، حتى تتمكن من اعتماد مسطرة نزع الملكية طبقا للقانون، أما إذا لم تعتمد الجماعات الترابية إلى وضع مقاييس محددة مسبقا، فإن أداة الفصل ترجع للقضاء الإداري، الذي يعمل على إلغاء القرارات والمقررات المتجاوزة لمبادئ المشروعية.

¹ - محمد خراجي: المنازعات القضائية للجماعات المحلية، مجلة الرقيب للمنازعات الإدارية والجمركية، العدد الثاني، نونبر 2012، ص 81.

² - الفصل 2 من القانون 7.81 الخاص بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة.

³ - المادة 35 من القانون 1.02.297.78.00، الصادر في 25 رجب 1423، الموافق ل 3 أكتوبر 2002، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5058، الصادر بتاريخ 16 رمضان، 1423، الموافق ل 21 نوفمبر، 2002.

أي أن دعوى الإلغاء تُرفع للمطالبة بإعدام قرار إداري صدر مخالفا للقانون، وتعد هذه الدعوى أهم وسائل حماية المشروعية، إذ أنها تؤدي إلى بطلان القرار الإداري كجزء لعدم مشروعيته ومخالفته للقانون،¹ أي أن القضاء يكيف القرار المعلن عنه وينظر إليه ما إذا كان محققا شرط المنفعة العامة أم لا.

وهذا يتأتى من خلال مراقبة الأهداف الحقيقية التي ترمي إليها الإدارة نازعة الملكية، ووضع المنفعة العامة المعلن على محك الرقابة من حيث نوعها وثبوتها فعلا، وما إذا كانت تبرر فعلا نزع الملكية المقرر لأجلها، ومن خلال تتبع اجتهادات قضاء الإلغاء نجده مر بمرحلتين:

الأولى: اقتصر فيها على حصر نطاق مراقبته على مشروعية المنفعة العامة في نطاق ضيق يشمل مراقبة الإجراءات الإدارية لنزع الملكية مع التسليم بسلطة الإدارة التقليدية في تعيين المنفعة العامة للمشروع من حيث نوعها وتحديدها، ومن حيث تحديد المساحة التي تراها ضرورية لتحقيق المشروع، وقد جاء في قرار المجلس الأعلى سابقا، والذي جاء فيه أن الطاعن يعيب على القرار المطعون فيه إساءة استعمال السلطة وانعدام سبب نزع الملكية الذي هو المنفعة العامة.

وفي قرار آخر جاء فيه "حيث يتضح من مراجعة المشروع المرسوم المطعون فيه، أن المنفعة العامة التي تم من أجلها نزع الملكية للقطعة الأرضية التي يملكها الطاعنان تتجلى في أحداث التجزئة السكنية بسوق أربعاء الغرب.

وحيث يتضح من البيانات التي قدمتها الإدارة بخصوص المشروع المزمع إنجازه، أن الأمر يتعلق بمشروع ذي طابع اجتماعي.

وحيث أن الإدارة تتوفر على سلطة تقديرية لتحديث حاجيتها فيما يرجع لمساحة الأراضي الواجب نزع ملكيتها لتحقيق المنفعة العامة المتوخاة من نزع الملكية، إلا إذا ثبت أن هناك انحراف في استعمال السلطة".

¹ - ثرية العيوني: القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، مطبعة دار النشر الجسور 40 شارع رمضان الكافي وجدة، الطبعة الأولى 2005، ص 136.

أما إذا لم يحصل التصريح نهائيا بالمنفعة العامة فحسب القرار المؤرخ في 1990 في الملف رقم 90/8171 والذي قضى من خلاله بأن القرار الصادر عن المجلس البلدي القاضي بنزع الملكية دون التصريح بالمصلحة العامة يكون قد جاء خارقا لمقتضيات الفصل الأول من قانون نزع الملكية.

إلا أن القرار الصادر في قضية الشركة العقارية، تحت عدد 378 بتاريخ 1992/12/10، يشكل تحولا في المنفعة العامة، "حيث أن المجلس أثبت وجود انحراف عبر سلوك الإدارة التي استغلت ظروف الطاعة - مالكة العقار- وسيطرتها على عقارها، فقامت ببيع قطع أرضية كانت الطاعة قد جهزتها بأموالها الخاصة بترخيص من الإدارة مما يفيد أن الهدف الذي توخته، كان هو تحقيق كسب مادي على حساب مصلحة الطاعة".

إلا أن ما يجب الإشارة إليه أن المنفعة العامة يعلن عنها في الغالب بارتباط أو بهيكل أو بتوسيع مرفق عام مما يؤدي بالقضاء الإداري إلى الاكتفاء بالواقعة المعلن عنها بصفتها هدف المنفعة والمرفق العام دون الخوض في صحتها وتقديرها وموازنتها، ولعل عدم وضوح النية الحقيقية للإدارة نازعة الملكية والتي قد تكون منحرفة، يؤدي إلى إبهام وغموض يحول دون الرؤية الواضحة التي تركز عليها المراقبة القضائية لشرعية المنفعة العامة، وهو ما يؤدي إلى أن بسط تلك الرقابة يبقى رهينا باعتماد بعض الظروف والملابسات التي تعتبر ذات دلالة على حصول الانحراف، ونود أن نشير إلى أن المجلس الأعلى سابقا، محكمة النقض حاليا، قبلت الطعون بسبب الشطط في استعمال السلطة التي رفعت إليها في مواجهة مشاريع مقررات نزع الملكية وتولى بسط رقابته على مشروعاتها وسلامتها من حيث تجاوز الحدود التي رسمها القانون¹.

وانطلاقا من هذا التفصيل يتضح لنا أن الإدارة العمومية بما فيها الجماعات الترابية

¹ - سعيد الويراثي: منازعات نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، مرجع سابق، ص 75، وما بعدها.

تبقى ملزمة باستحضار شرط المنفعة العامة باعتباره الغاية الأساس التي يتم في ظلها اعتماد نزع الملكية الخاصة.

وطيلة المسطرة لا يجوز إدخال أية تعديلات أو تغييرات على حالة الأملاك التي كانت عند إعلان المنفعة العامة إلا برخصة من طالب نزع الملكية، بحيث أن العقارات التي دخلت في مجال نزع الملكية تخضع إلى ارتفاق تتحمله تلك العقارات، والذي يقضي بعدم تغيير حالتها.

وتحدد مدة هذا الارتفاق في سنتين، غير أن هذه المدة قد تكون أطول كما هو الحال بالنسبة لمرسوم المصادقة على مخطط التهيئة، حيث تصل هذه المدة إلى عشر سنوات إذا تعلق الأمر بعقارات تنزع ملكيتها من أجل بناء المصالح الإدارية أو منشآت الحياة الاجتماعية التقليدية كالحمامات والأفران وغيرها، وترتفع المدة إلى عشرين سنة بالنسبة للطرق العامة، والساحات، وساحات وقوف السيارات، والمناطق الخضراء، بالإضافة إلى التجهيزات الرياضية كالملاعب من جهة ثانية.¹ ونود أن نشير في ختام هذا المبحث أنه يبقى للقضاء الإداري الدور البارز في حماية حقوق الأفراد خاصة الحق في الملكية، والذي يعتبر أسمى مكسب، وأسمى حق يمكن أن يتمتع به الأفراد، وهو الذي متعهم بضمانات قانونية، تشكل حصانة على أملاكهم بحيث لا يمكن المس بها وبهرمتها، إلا إذا تحقق شرط المنفعة العامة، الذي يقابله التعويض باعتباره الأساس الذي يعتمد عليه لجبر الضرر، إلا أن هاته الأخيرة كثيرا ما تشكل وللأسف نقطة سوداء في مجال نزع الملكية خصوصا إذا تعلق الأمر بالجماعات الترابية، حيث لازال المواطنون ينظرون إلى نزع الملكية على أنها غصب، نظرا للتعويضات الهزيلة من جهة، والإجراءات القانونية المكلفة والطويلة من جهة ثانية، ومن جهة ثالثة قلة المحاكم الإدارية بالمملكة، مما يشكل عائقا حقيقيا يحول دون توجه المواطنين إلى المحاكم الإدارية، قصد المطالبة بحقوقهم.

¹ - كريم لحرش: القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 185.

المبحث الثاني: المسؤولية الإدارية للجماعات الترابية

تعتبر اللامركزية في عالمنا المعاصر إحدى الركائز الأساسية لتحقيق الديمقراطية، فإذا كانت هذه الأخيرة تهدف إلى إشراك الشعب من خلال ممثليه في تسوية شؤونه الوطنية وإيجاد مؤسسات دستورية نابعة من اختيارات الشعب، فإن تجربة اللامركزية تعتبر كذلك جزءاً لا يتجزأ من هذه الديمقراطية، إذ من خلالها يتمكن سكان الجهة أو الإقليم أو الجماعة من تسيير الشؤون المحلية، بواسطة مجالس منتخبة، تكون على علم بجميع المشاكل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية السائدة في الجماعة، هذه الأخيرة التي تتخذ عدة أوجه في الحياة اليومية للسكان فهي التي تقوم بتجهيز الجماعة الترابية في حدود الوسائل الخاصة والموضوعية الموجودة رهن إشارتها، حيث تعتمد لتحقيق مخططها التنموي وتلبية حاجيات المواطنين.

من خلال اعتماد الجماعة الترابية على عدة وسائل موضوعية تستعملها لإنجاز مشاريعها التنموية، سواء تعلق الأمر بأعمال الحفر أو تجهيز الطرق أو الحدائق أو غيرها، مما من شأنه أن يسبب أضراراً وحوادثاً للأفراد، فهل الجماعات الترابية في هذه الحالة تعد مسؤولة عن الأضرار التي تتسبب فيها مصالحها؟¹ وللإجابة على هذا الطرح ينبغي بداية تحديد طبيعة الدعوى التي تثار بشأنها مسؤولية الجماعات الترابية، ومنه فإذا كانت دعوى الإلغاء كما سبقت الإشارة تعتبر دعوى موضوعية يخاصم فيها دافعها القرار الإداري الغير مشروع مطالباً بإلغائه، فإن دعوى التعويض أو ما يسمى بدعوى المسؤولية الإدارية، فهي دعوى مغايرة لدعوى الإلغاء، تدخل في إطار دعوى القضاء الشامل، حيث يلتبس

¹ - محمد قصري: مسؤولية الجماعات الترابية المحلية عن الأضرار التي تتسبب فيها مصالحها، مرجع سابق، ص 31.

فيها جبر الضرر الذي أصابه، ويمتلك فيها القاضي سلطات واسعة في تقرير الضرر وتحديد المسؤولية.¹

بناءً على ذلك فمبدأ المسؤولية يهيم جميع مبادئ الحكامة المحلية وينطوي على بعد أخلاقي وبعد قانوني،² فتكون مسؤولية الجماعات الترابية كمستوى من مستويات الإدارة العمومية، تكتسب مصداقيتها من خلال اعتبارات عدة، أهمها مساواة المواطنين في تحمل التكاليف العمومية، إلا أنه لا ينبغي أن يتحمل مواطن بمفرده النتائج السلبية لنشاطات الجماعة الترابية.³

إلا أن ما ينبغي الإشارة إليه أن مسؤولية الجماعات الترابية لا تثار دائماً بشكل كامل ومطلق، فهناك من الحالات التي من شأنها أن يكون الضرر مشتركاً بين الإدارة والشخص المتضرر، ومثال هذه الحالة، كأن يقود السائق سيارته بسرعة مفرطة في طريق مملوء بالحفر، مما ينتج عنه انقلاب سيارته وحدث جروح في جسمه، فسبب الحادث هو السرعة المفرطة للسائق من جهة، أما من جهة أخرى فإن الطريق كانت حالتها سيئة، ففي هذه الحالة يتقاسم كل من الإدارة التي لم تقم بواجبها فيما يخص إصلاح الطريق وصيانتها، والمتضرر الذي تجاوز السرعة المحددة.⁴

وتقوم المنازعة في هذا المستوى الخاص بمسؤولية الجماعات الترابية، استناداً على ثلاثة أركان: الأول وهو الخطأ ويتمثل في الانحراف عن السلوك المألوف والركن الثاني: الضرر الناتج عن ذلك الخطأ، والركن الثالث: وهو أن

¹ - سامي حامد: سليمان نظرية الخطأ الشخصي في جمال المسؤولية الإدارية: دراسة مقارنة، مكتبة النهضة العصرية، الطبعة الأولى، ص 23.

² - كريم لحرش: مغرب الحكامة التطورات المقاربات والرهانات، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مطبعة طوب بريس، الطبعة الثانية 2011، ص 133.

³

⁴ - حماد حميدي: التعويض عن الضرر في المسؤولية الإدارية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 14، 1998، ص 91.

تكون ثمة علاقة سببية بين الضرر والخطأ، أي أن يكون الضرر نتيجة مباشرة لوقوع الخطأ¹.

فالخطأ يشكل عنصرا أساسيا لقيام المسؤولية الإدارية، فهو على العموم يفسر بوجود فعل غير مشروع، لا يتركز على أي أساس قانوني، كإصدار قرارات إدارية غير مشروعة أو عمل مادي نتج عن تصرف ملموس للإدارة أثناء القيام بنشاطاتها المتنوعة².

أما الركن الثاني والممثل في الضرر فيجب أن يكون مباشرا، أي أن يشكل نتيجة مباشرة لذلك الخطأ، وأن يكون محقق الوقوع³، كما ينبغي كذلك أن يمس الضرر لوضعية يحميها القانون، فلا تعويض عن الأضرار التي لا تتسم بالصفة المشروعة والقانونية والتي تتجاوز الأبعاد المحددة في النظام العام والآداب العامة، فمثلا لا تعويض للعشيقه عن مقتل عشيقها، لتاجر المخدرات عن إتلافها وأخيرا يجب أن يكون الضرر قابلا للتقويم نقدا.

إن مسؤولية الجماعات الترابية المترتبة عن الأعمال والتصرفات التي تباشرها، يكفي الطعن فيها أمام القضاء الإداري مع استيفاء جميع الشروط الشكلية لذلك، ليبسط رقابته عليها، ومن ثم يحكم للمتضرر بالتعويض الذي يناسب حجم الضرر الذي لحقه، في شخصه وأملاكه، والذي قد يكون ماديا أو معنويا⁴ أو هما معا في نفس الوقت، والذي يأتي نتيجة الأركان الثلاثة السابق ذكرها.

ونوجب بالذكر أنه متى ثبت الخطأ وتحقق الضرر، فإنه يتعين أن تكون ثمة رابطة سببية بين هذا الضرر وذلك الخطأ، بأن يكون الضرر نتيجة طبيعية لخطأ

¹ - أحمد محمود جمعة: اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الإدارية للأفراد وتطبيقاتها في العمل، منشأة المعارف، الإسكندرية، ص 166.

² - عبد القادر باينة: تطبيقات القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 155.

³ - MEL Yaagoubi: droit administratif Marocaine, imprimerie Arrissala, Rabat 92, p 293.

⁴ - عماد أبركان: نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، مرجع سابق، ص 234.

الإدارة التي أحدثته، فالقاضي الذي يقدر قيمة التعويض نتيجة ما شمل الدائن وما فاتته من كسب¹.

وبالرجوع إلى التشريع، نجد أن مسؤولية الإدارة التي تتسبب فيها للغير قد تم تأسيسها على فكرة الخطأ، مع الإشارة أن الخطأ يجب أن يكون جسيما كما هو الأمر بالنسبة للفصلين 79 و 80 من ق.ل.ع، اللذين تضمنتا جسامه الخطأ لقيام مسؤولية الدولة والبلديات عن الأضرار الناتجة عن تسيير إدارتهما².

وتبقى الإشارة إلى أنه يمكن تحريك المسؤولية الإدارية إذا ما أثبتت الضحية وجود خطأ إداري، في إطار المسؤولية الإدارية (المطلب الأول)، لكن يمكن أيضا أن يتم ذلك في غياب أي خطأ في الحالات التي تحدث فيها الإدارة بشكل موضوعي مخاطرا للفرد (المطلب الثاني)³.

المطلب الأول: المسؤولية القائمة على أساس الخطأ

يعتبر الخطأ واقعة مجردة قائمة بذاتها، متى تحققت أوجبت مسؤولية مرتكبها عن تحويل الضرر الناشئ عنها، بغض النظر عن الباعث على الوقوع في هذا الخطأ⁴، الذي يعد شرطا أساسيا لقيام المسؤولية، حيث يستوي في ذلك أن يكون ناتجا عن قرار إداري غير شرعي أو عن عمل مادي أو عن فعل إيجابي أو سلبي⁵.

فالأمر هنا يتعلق بخطأ موضوعي، لأن لكل إدارة غاية محددة تهدف إلى تحقيقها بوسائل مادية وبشرية وقانونية، وإذا كانت هذه الإدارة تمتلك حقوقا فإنها تتحمل عددا من الالتزامات⁶ بحيث يمكن القول بأن الخطأ المرفقي هو الإخلال بهذه الالتزامات، وإذا كانت الإدارة شخصا معنويا يمارس نشاطه عن طريق

¹ - أحمد محمود جملة: اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الإدارية للأفراد وتطبيقاتها في العمل، مرجع سابق، ص 275.

² - محمد كرامي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 460.

³ - ميشيل روسي: المنازعات الإدارية بالمغرب، مرجع سابق، ص 185.

⁴ - أحمد محمود جملة: اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الإدارية للأفراد وتطبيقاتها في العمل، مرجع سابق، ص 271.

⁵ - أحمد أجمعون: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 16.

⁶ - كريم لحرش: القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 169.

موظفين تابعين له، فإنه ينبغي أن تُسأل الإدارة عن التصرفات التي تصدر عن موظفيها¹.

وفي إطار تضاعف حالات المسؤولية القائمة على الخطأ فقد لعب التشريع والاجتهاد القضائي، دورا بارزا في إرساء دعائم جديدة تحكم الإطار العام للمسؤولية الإدارية، في حدود معقولة تستجيب لمبادئ العدالة الحقة والمساواة في تحمل الأعباء وفقا لما تقتضيه من توزيع للمخاطر بين المتضرر والجماعة الترابية المعنية².

ويترتب على إعمال قرينة الخطأ في هذا المجال، نقل عبء الإثبات إلى عاتق الإدارة التي يتخلل نشاطها خطأ ما، حيث تستطيع الإدارة التحلل من المسؤولية وإثبات عدم ارتكابها خطأ من جانبها، بل عليها إن هي أرادت التخلص من هذه المسؤولية إثبات وجود خطأ من جانب المتضرر أو إثبات القوة القاهرة، ومجال إعمال هذه القرينة أمام القضاء الإداري يتعلق بقواعد المسؤولية عن الأضرار الناجمة عن الأعمال الإدارية المادية³.

وللتفصيل في أنواع المسؤولية الإدارية الناتجة عن أنشطة الجماعات الترابية سنستحضر بداية المسؤولية الناتجة عن سوء أداء الأشغال، مروراً بالمسؤولية بسبب عدم إنجاز الأعمال، على أن نختم بالمسؤولية الناتجة عن البطء في أداء أشغال الجماعات الترابية.

¹ - chopus René Pedro، administratif général، 2 eme ED MONTCHRESTEIN 1985، tom، p 886

² - يونس الشاميخي: قرينة الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 125، سنة 2015، ص 177.

³ - يونس الشاميخي: قرينة الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مرجع سابق، ص 121.

«الفقرة الأولى: المسؤولية الناتجة عن سوء أداء الأشغال»

إن المسؤولية الإدارية للجماعات الترابية القائمة كنتيجة لسوء أداء أشغالها، تندرج تحت جميع الأعمال الإيجابية الصادرة من الإدارة والمنطوية على خطأ، وحالات المسؤولية من هذا القبيل هي التي أقرها القضاء وصورها متعددة¹. حيث ينسب الخطأ إلى المرفق فتترتب المسؤولية على أساس الخطأ المرفقي، إذا أدى المرفق الخدمة على وجه سيء، ومن أمثلة ذلك كأن يصاب المواطن بمرض نتيجة عدم تهوية المكان.

وبناء عليه فقد جاء في حكم للمحكمة الإدارية بالدار البيضاء في حكمها الصادر بتاريخ 2012/5/22، "بمسؤولية الجماعة الحضرية لسوق السبت أولاد النمة من أعمال التغيير التي قامت بها بهذا السوق أثناء فترة استغلاله من طرف المدعي في إطار عقد الكراء، وبأدائها له تعويضا مسبقا قدره 30000 درهما وبإجراء خبرة لتحديد التعويض المستحق له من الخسائر والأضرار المالية اللاحقة به من جراء هذا التغيير، واستنادا إلى ذلك صدر الحكم على الجماعة الحضرية لسوق أولاد النمة في شخص رئيسها بأداء تعويض لفائدة المدعي عن كافة الأضرار اللاحقة بها بحسب مبلغ 900000 درهما مع تحميلها الصائر"².

إن هذا الحكم يثير مسؤولية الجماعة الحضرية نتيجة سوء العمل الذي قامت به من خلال التغييرات التي مست بالحقوق المالية للمتعاقد معها، مما يؤكد لنا قيام العقد الإداري على فكرة استمرار المرافق العامة، تفترض مقدما حدوث التغيير اللازم بشكل لا يمس بالتوازن المالي من جهة، وبضمان استمرار المرفق من جهة أخرى، مما يجعل في هذه الحالة المسؤولية ملقاة على عاتق الجماعة الحضرية جراء الضرر الذي لحق بالمدعي.

¹ - سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 122.

² - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد 1499، بتاريخ 2012/5/22 في قضية عبد المجيد الفاطمي ضد الجماعة الحضرية بسوق السبت أولاد النمة: منشور في المجلة المغربية للإدارة والتنمية العدد 10، سنة 2015، ص 137.

وكنتيجة لسوء التقدير كذلك فقد جاء في حكم للمحكمة الإدارية بمكناس بتاريخ 2010/8/19، "أنه مادام أن رئيس المجلس الجماعي لم يأخذ بعين الاعتبار توقعات تصميم التهيئة، حيث تروم الدعوة بالحكم على المجلس الجماعي بالتعويضات الناتجة عن حرمان المدعي من قطعه الأرضية والتي شرع في تشييدها بموجب ترخيص قانوني بالبناء، حيث حكمت المحكمة الإدارية على الجماعة الحضرية لأكواري في شخص رئيسها بأدائها للمدعي تعويضا إجماليا عن الأضرار الناتجة عن النزاع الجبري لعقاره الغير المكتمل بالبناء، كما هو محدد بتقرير الخبرة، فتم الحكم بمبلغ 116539 درهم مع تحميل الصائر"¹.

وبالرجوع إلى حكم آخر صدر عن المحكمة الإدارية بمكناس بتاريخ 2015/03/05، "فقد أقرت أن الدعوى تهدف إلى الحكم بتقرير مسؤولية المجلس الحضري بمكناس عن واقعة تمرير الطرقات على العقارات المحفظة، وذلك بتعويض المدعي عن الضرر في نطاق الفصل 79 من ق. ل. ع، والمادة 8 من قانون 41-90 عن حرمانه الدائم من ملكية تلك الطرقات.

إلا أنه وبعد إجراء الخبرة، اتضح أن المدعي تعاقد بخصوص تنازله عن القطعة الأرضية لفائدة الجماعة موضوع الرسم العقاري عدد 1848...، مما يبقي معه طلب التعويض غير مبرر، حيث قضت المحكمة برفض طلب تحميل المسؤولية للمجلس البلدي، وتحميل المدعي رافع الدعوى الصائر"².

وانطلاقا من ذلك يتضح بأن المشرع بموجب الفصلين 79 و 80 من ق.ل.ع، ومعه العمل القضائي لما رتب مسؤولية الجماعات الترابية كنتيجة للأخطاء التي ترتكبها والتي تشكل ضررا محققا للأفراد، فإنهما وفي نفس الوقت رفضا أية مسؤولية للجماعات الترابية تكون غير مبنية على أساس قانوني، حيث

¹ - حكم المحكمة الإدارية بمكناس، عدد 12/2010/241، بتاريخ 2010/8/19، قضية عبد السلام الريفي ضد رئيس الجماعة الحضرية لأكواري، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 108، سنة 2015، ص 343.

² - حكم المحكمة الإدارية بمكناس، عدد 2014/7112/59، بتاريخ 2015/03/05، في الملف رقم 2014/7112/60، غير منشور.

يحكم بالمصاريف على كل طرف خسر الدعوى سواء كان من الخواص أو إدارة عمومية¹.

ويدخل كذلك في سياق المسؤولية الناتجة عن سوء الأعمال التي تباشرها الجماعات الترابية الأعمال الإيجابية التي تؤدي بها الإدارة خدماتها، ولكن على وجه سيء مما يتسبب في الإضرار بالغير، وفي ذلك صدر حكم آخر للمحكمة الإدارية بمكناس، جاء فيه أن قيام الجماعة بالاستيلاء على عقار المدعين وإقامة حديقة عمومية به دون سلوك مسطرة نزع الملكية أو الاقتناء بالتراضي، يعتبر اعتداء ماديا مخالفا للقانون، فتكون بذلك قد ارتكبت خطأ مرفقيا يتجلى في حرمانهم من حق ملكية عقارهم ومن الانتفاع به، وأن العلاقة السببية² ثابتة بين خطأ الجماعة والضرر الحاصل للمدعين الناجم عن هذا الحرمان.

وحيث إنه باعتبار البلديات مسؤولة عن الأخطاء المصلحية لمستخدميها وعن الأضرار الناتجة مباشرة عن نشاطها، فإن ثبوت المسؤولية الإدارية للجماعة تبقى قائمة، ويترتب عنها حق المدعين في التعويض عن الضرر الحاصل لهم³.

وغير بعيد عن هذا الاتجاه فقد جاء في حكم للمحكمة الإدارية بوجدة والصادر بتاريخ 2004/01/06 ، "أنه ما دامت الجماعة الحضرية لواد الناشف وسيدي امعافة، لم تتخذ الاحتياطات اللازمة عند قيامها بأشغال تبليط الطريق التي وقعت بها الحادثة، بسهرها على مراقبة تلك الأشغال بشكل يبعد الخطر عن المارة، وبتنبيه هؤلاء بعلامات تدل على وجود الأشغال، يشكل خطأ مرفقي"⁴.

ومما ينبغي الإشارة إليه، أن هذه الأحكام في جلها تقريبا تسير في اتجاه تفادي المزج بين الخطأين (الشخصي والمرفقي)، وذلك لأهداف تقوم أساسا على

¹ - الفصل 123 من قانون المسطرة المدنية.

² - حكم المحكمة الإدارية بمكناس، عدد 2015/7112/312، بتاريخ 2015/06/02، في الملف رقم 2014/7112/40، في قضية ورشة بنعبيد محمد بن عبد السلام ضد الجماعة الحضرية لمريث، غير منشور.

³ - كريم لحرش: القضاء الإداري المغربي ، مرجع سابق، ص 170.

⁴ - حكم المحكمة الإدارية بوجدة، عدد 02 صادر بتاريخ 2004/01/06، قضية عبد الكبير العرفاوي ضد جماعة يعقوب المنصور، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 2007-77-76، ص 151.

حماية الأفراد الذين قد يكونوا ضحايا لأعمال الإدارة، مما تترتب عليه ضرورة توسيع مجال المسؤولية الادارية، وهو الهدف الذي ظل يحذو بالاجتهاد القضائي في هذا المجال، حيث اعتبرت أن الضرر الذي يمكن أن تلحقه الإدارة بالغير، إما أن يكون نتيجة خطأ شخصي أو نتيجة خطأ مرفقي، لكن تبين له أن هذا التمييز بين مسؤولية الموظف ومسؤولية الإدارة لا يمكن أن يثبت لعدة اعتبارات، منها أنه قد يحدث أن يكون الخطآن مرتبطين ارتباطاً وثيقاً من الصعب تحديد أيهما يشكل مصدراً للضرر، ثم أن الموظفين غالباً ما يكونوا في وضعية عسيرة يستحيل معها إلزامهم بتعويض الضرر الحاصل، ما يعرض حقوق المتضررين للضياع، مع العلم أن الإدارة تتوفر على وسائل كافية لمواجهة عواقب الأضرار التي قد تحصل للأخر¹.

الفقرة الثانية: المسؤولية الناتجة عن عدم أداء الأشغال

تعتبر المسؤولية الناتجة عن عدم أداء الجماعات الترابية للأعمال الموكولة لها قانوناً، أحدث نسبياً من الحالة السابقة، وترجع إلى تبلور الأفكار الخاصة بسير المرافق العمومية، فسلطات الإدارة لم تعد امتيازاً لما تباشره كيفما شاءت ومتى أرادت، ولكنها واجب على الموظف يؤديه بكل أمانة و حرص تام على المصلحة العامة، ويتمثل الخطأ هنا في موقف سلبي يتخذه المرفق بالامتناع عن أداء خدمة الأعمال التي يكون ملزماً بها قانوناً، حيث يترتب على موقفها السلبي ضرر يصيب الأفراد وبالتالي تقرر مسؤوليتها².

وبناء على ذلك فقد جاء في حيتيات حكم للمحكمة الإدارية بالدار البيضاء بتاريخ 2006/8/1، "وحيث لما كان الثابت أن سقوط العمود الكهربائي لم يكن لسبب يرجع إلى المدعية، ولكن إلى عدم الصيانة التي تتحملها الجماعة، باعتبارها الجهة المشرفة على الانارة العمومية فإنه يتعين تحميلها كافة المسؤولية...، حيث

¹ - محمد كرامي: القانون الإداري، م س، ص 463.

² - كريم لحرش : القضاء الإداري المغربي، م س، ص 170.

قضت المحكمة بتحميل الجماعة الحضرية للدار البيضاء كامل المسؤولية عن حادث سقوط العمود الكهربائي على سيارة المدعية، وبأدائها مبلغ 595550 درهما، إلى جانب التعويض على التماطل قدره 500 درهم، وتحملها المصاريف، ورفض الباقي من الطلبات¹.

ولقد عرفت مسؤولية الجماعات الترابية القائمة على أساس عدم قبول الفعل والخدمة المنوطة بها طبقا للقواعد القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل. أنه يمكن أن تكون هذه الأعمال متنوعة، فبعضها تكون مادية بحثة، وبعضها تكون من النوع البيروقراطي أو الإداري.

فالتصرفات المادية البحثة لا تحصى، فمثلا في ميدان الأشغال العمومية فهناك أورش صيانتها سيئة، غيرمكنسة، ومفتوحة للعموم رغم خطر المعدات أو الأشغال... لكن هناك أيضا أعمال إدارية : المعلومات الخاطئة التي تقدمها المصالح.

غير أنه يمكن أيضا أن يتعلق الأمر بإحجام الإدارة، أي إمساكها عن الفعل في الوقت الذي تكون فيه ملزمة بفعل شيء ما².

وفي هذا الصدد، قد أصدرت المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 2004/08/09، حكما لها في قضية زبيدة الشرقاوي ضد المجلس البلدي لسوق الغرب، جاء في حيلياته "أن ارتباط خطأ الجماعة المحلية المدعى عليها المتجلي في كسر قنوات الصرف الصحي، وعدم صيانتها، بالضرر الذي أصاب المدعية، والممثل في جعل أرضها مغمورة بالمياه وحرمانها من الانتفاع منها، وكون هذا

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، تعليق على حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، تحت عدد 22، بتاريخ 2006/8/1، في قضية مسؤولية الجماعات الترابية عن الأضرار المترتبة عن عدم صيانة الأعمدة الكهربائية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 108، سنة 2006، ص 302.

² - ميشيل روسي: المنازعات الإدارية بالمغرب، م س، ص 189.

الخطأ بذاته ومجردا عن أية ملابسات أخرى، السبب المنتج في إحداث الضرر يعطي الحق للمدعية في الحصول على تعويض¹.

وهكذا نرى أن مسؤولية الجماعات الترابية الناتجة عن عدم قيامها بمهامها على أحسن وجه هي كثيرة، ومثال ذلك أن تقوم الإدارة بإنشاء منشآت عامة، ولكنها لا تقوم بصيانتها على الوجه اللازم فيصيب الأفراد ضرر من جراء ذلك، كما لو تسربت مياه الفيضانات إلى الطريق العام نتيجة الإهمال في اتخاذ اللازم لتصريف هذه المياه في القنوات المعدة لذلك².

ومن الملاحظ أن تجربة المحاكم الإدارية في قضايا المسؤولية المنصبة على الجماعات الترابية، لعبت دورا مهما في تجسيد بعض الأهداف الرامية إلى خلق إطار حقيقي لدولة القانون، والرغبة الأكيدة لتدعيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، وهكذا جاء في حكم للمحكمة الإدارية بمكناس بتاريخ 12 يناير 1996، في قضية سلام ضد المجموعة الحضرية لمدينة مكناس نتيجة غرقه في المسبح التابع للمجموعة الحضرية تسبب في وفاته الشيء الذي ألحق أضرارا مادية ومعنوية بابنته حنان، "ونتيجة عدم اتخاذ المجموعة الحضرية الاحتياطات اللازمة قصد تفادي وقوع أضرار لمستعملي المسبح الموجود تحت حراستها وثبوت العلاقة بين الضرر والخطأ الممثل في تقصير المجموعة الحضرية، والذي تسبب في وفاة السيد الزعيم، اعتبرت المحكمة ذلك خطأ من مرتكبا من طرفها موجبا التعويض لذوي حقوق الضحية، وأقرت مسؤولية المجموعة الحضرية عن الحادث وعوضت المتضرر عن الضرر المادي بمبلغ إجمالي قدره 30000 درهم".

ومن المعلوم أن مسؤولية الإدارة المترتبة على الخطأ تتحقق بتوفر ثلاثة أركان هي: أولا الخطأ الواقع من الإدارة، وثانيا الضرر اللاحق بصاحب الشأن،

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط،،،، عدد 116 صادر بتاريخ 2004/08/09، قضية زبيدة الشرقاوي ضد المجلس البلدي لسوق أربعاء الغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 59، 2004، ص 227.

² - سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، م س، ص 126.

وثالثا علاقة سببية بين الخطأ والضرر، فعدم ثبوت العلاقة السببية يؤدي إلى رفض التعويض وعدم تحميل المسؤولية للإدارة.

ويندرج في هذا الإطار قرار صادر عن محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط بتاريخ 2000/04/26 والمتعلق بالحادثة التي تعرضت لها عائلة بنحسو بسبب وجود حفرة في الطريق أدت به إلى اصطدام سيارته بالرصيف، أصيبوا على إثرها بجروح، "حيث تعتبر جماعة بني ملال غير مسؤولة عن عدم وضع إشارة التنبيه، وذلك ليكون سكان المنطقة الذين يستفيدون من تلك القناة هم الذين أهملوا إرجاع الغطاء بعد الاستعمال، الأمر الذي يكون معه خطأ بلدية بني ملال غير قائم، وبالتالي فعدم صدور خطأ من طرف البلدية ينفي العلاقة السببية بين الخطأ والضرر"¹.

الفقرة الثالثة: المسؤولية الناتجة عن البطء في أداء الأشغال

تعتبر مسألة بطء أداء الجماعات الترابية لعملها من أحدث الصور، 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 الخدمة إذا لحق الأفراد ضرر جراء هذا التأخير، وليس المقصود هنا أن يكون القانون قد حدد ميعاد 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 معينة.

¹ - محمد المجني: المحاكم الإدارية وقضاء التعويض، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 04، سنة 2013، ص 156-176.

فإذا حدث أن تباطأت مرافق المجالس الجماعية في القيام بعمل من اختصاصاتها، فإن ذلك سيسبب ضرر للأفراد، ويترتب عن هذا التأخير خطأ مصلحياً تُسأل عنه الجماعة¹.

وإذا كان اختيار وقت التدخل من مشمولات السلطة التقديرية للإدارة التي تنشأ عن رقابة قاضي الإلغاء، فإن مجلس الدولة الفرنسي قد أخضع هذا الجانب من نشاط الإدارة لرقابته في مجال قضاء التعويض²، وهو نفس المنوال الذي سار عليه العمل القضائي المغربي، الذي أخضع دعوى مسؤولية الإدارة لأحكام القضاء الشامل.

وتشمل حالة تباطؤ الجماعات الترابية في القيام بأعمالها العديد من الأمثلة منها على سبيل التركيز: كما لو تأخرت الإدارة في ترميم بعض الآثار التاريخية³ أو أن تتأخر في الموافقة على إصلاح سقف بناء من الآثار التاريخية⁴.

وعموماً فمن خلال قراءة مجموعة من الأحكام، يتأكد أن الاتجاه العام لدى القضاء المغربي يسير على خطى وثيقة في إرساء نظام قرينة الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية، مسايراً في ذلك نظيره الفرنسي، إذ يقيم هذه القرينة لصالح المتضرر، وعلى الإدارة إذا ما أرادت التخلص من مسؤوليتها نفي هذه القرينة⁵.

ومنه فإذا كان تدخل القضاء الإداري بالرقابة في إطار المسؤولية الإدارية للجماعات الترابية المترتبة على الخطأ، من الناحية المبدئية هو ضمان حقيقة لحماية حقوق الأشخاص على المستوى المحلي، ولكن في المقابل من الناحية القانونية والواقعية لا زال الأمر دون التطلعات ودون المستوى المطلوب، فإجراءات ومساطر التقاضي أمام القضاء الإداري لمخاصمة الجماعات الترابية على أعمالها، تعتبر صعبة ومعقدة، ولا تخدم المتضررين بالسهولة والسرعة المطلوبتين، لا سيما

¹ - حماد حميدي: مسؤولية الجماعات المحلية عن الأضرار التي تتسبب فيها مرافقها، مرجع سابق، ص 35.

² - أحمد أجعون: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 153.

³ - ثرية لعيوني: القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 2014.

⁴ - سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، م س، ص 133.

⁵ - يونس الشامخي: قرينة القضاء كأساس للمسؤولية الإدارية، م س، ص 194-195.

إذا نظرنا هنا إلى واقع الكثير من المواطنين، حيث مظاهر الفقر والتهميش والجهل والأمية، مازالت تمنعهم من التقاضي نظرا لكونها منتشرة بشكل مهول، خاصة بالمناطق القروية¹.

المطلب الثاني: المسؤولية القائمة على أساس المخاطر

إن مسؤولية الإدارة بناء على المخاطر، أي المسؤولية بدون خطأ قد ظهرت نتيجة اتساع مجال تدخل السلطات العمومية في العديد من القطاعات. ففي البداية كانت مسؤولية الإدارة بناء على الخطأ هي السائدة، وعلى الخصوص الخطأ الجسيم الذي اعتمده التشريع المعمول به في تحديدها، كما هو الأمر بالنسبة للفصلين 79 و 80 من قانون الالتزامات والعقود².

ومن هنا إذا كانت المسؤولية الإدارية للجماعات الترابية، التي يكون الخطأ أساسها تقوم على ثلاثة أركان وهي: الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما، فإن المسؤولية الإدارية للجماعات الترابية القائمة بدون خطأ، أو ما يسمى بالمسؤولية الإدارية على أساس المخاطر، تقوم على ركنين فقط، وهما حصول الضرر من جراء عمل قامت به الجماعات الترابية، وقيام العلاقة السببية بينهما ، أي بين العمل والضرر الحاصل للمتضرر³.

كما أنه من خصائص هذه المسؤولية أنها استثنائية، وتقوم بدور تكميلي بالنسبة للمسؤولية الإدارية على أساس الخطأ باعتبارها القاعدة العامة، وذلك في الحالات التي يكون فيها اشتراط ركن الخطأ متعارضا مع العدالة، ذلك أنه قد يصيب الأفراد من جراء نشاط الإدارة أضرار لا يشاركون فيها كافة المواطنين، وتكون على قدر من الجسامة بحيث يتجاوز الأعباء العادية التي يتعرض لها المواطنون⁴.

¹ - عماد أبركان: نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، م س، ص 137.

² - محمد كرامي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 463.

³ - عماد أبركان: نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، مرجع سابق، ص 237.

⁴ - ثرية لعبون: القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 213.

وإذا أرادت الجماعات الترابية أن تثبت حسن تصرفاتها وعدم تقصيرها، فما عليها إلا أن تثبت أن سبب الضرر أجنبي عنها، كأن يتمثل في فعل المتضرر نفسه، أو فعل الغير أو بسبب قوة قاهرة¹.

أما من جهة المتضرر من المسؤولية الناتجة عن الجماعات الترابية، فإنه يلاقي في العديد من الأحيان مشاكل وإكراهات تجعل المسألة صعبة جدا:

فالضحية هنا لا يمكنها الاطلاع على الوثائق الإدارية وليس لها سلطة تسمح باستجواب الموظفين، مما يجعل الضحية في موقع ضعيف بالنسبة للإدارة، غير أن تدخل القضاء قد يحد من سلبية هذا الوضع السيئ وللأمتكافئ²، من خلال استناده على بعض الأسس القانونية المخولة له، كالخبرة والتحقيق، وزيارة الأماكن، إضافة إلى اعتماد مبدأ حرية الإثبات، بمعنى أن المتضرر بإمكانه التدرع بأي وسيلة من شأنها أن تعتبر مفيدة في القضية.

كما أنه من مظاهر رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية، أنه يمكن للقاضي أن يفترض مسؤوليتها وهو الأمر الذي يفرض عليها أن تثبت أنها غير مخطئة.

وتجدر الإشارة أن المسؤولية دون خطأ عرفت ما يكفي من تطور واسع بفرنسا، وهي دون شك أقل تطورا بالمغرب، لكن المحاكم تخصصها بمكانة لا يمكن إلا أن تتسع بمجرد وقوع حالات في المستقبل يكون فيها من الإنصاف الاستناد إلى هذا النوع من المسؤولية.

إلا أن ما ينبغي التذكير به، هو أن المشرع من جهة أخرى تدخل أحيانا إما لإعطاء صبغة مؤسساتية للحلول التي أخذ بها القاضي، وإما لتكملة الاجتهاد القضائي³.

¹ - كريم لحرش: القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 175.

² - حسن صحيب: القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 66.

³ - ميشيل روسي: المنازعات الإدارية بالمغرب، مرجع سابق، ص 195.

وبحديثنا على المسؤولية الإدارية للجماعات الترابية يجب وبشكل مسبق قبل التفصيل في الحالات الخاصة بها، أن نذكر بأنه من الصعب أن نقوم بتصنيف منطقي لمختلف الحالات التي تثار فيها المسؤولية.

فالمسؤولية الإدارية بناء على المخاطر التي ينفرد بها القانون الإداري عن القانون الخاص، تقرر التعويض حتى في حالة عدم وجود خطأ من الإدارة¹.

وبالتالي فإذا كانت قواعد المسؤولية على أساس المخاطر، ونطاقها، من صنع مجلس الدولة في فرنسا، كما هو الحال بالنسبة للمسؤولية على أساس الخطأ، فإن هذا لا يعني أن جميع حالات المسؤولية على أساس المخاطر هي حالات قضائية، بل إن المشرع قد تدخل، وخلق حالات معينة تقوم المسؤولية فيها على أساس المخاطر، وبين كيفية تقدير التعويض فيها²، وبهذا توجد حالات منصوص عليها قانوناً (الفقرة الأولى)، وحالات أخرى من صنع القضاء (الفقرة الثانية).

◀ الفقرة الأولى: المسؤولية بناء على

النصوص القانونية

حدد المشرع مجموعة من الحالات التي تُسأل عليها الجماعات الترابية كنتيجة عن الأضرار التي تصيب بها الأفراد وهي بصدد القيام بأنشطتها، لذلك سنعمل على تحديد البعض منها كمحاولة هنا لتفسير المسؤولية بناء على النصوص القانونية والتي تعتبر الجماعات الترابية خاضعة لأحكامها.

-الأضرار الحاصلة للمتعاونين مع الإدارة

يعتبر المتعاونين مع الإدارة كل من الموظفون العموميون والمتعاونون مع الإدارة مجاناً، إلا أن ما يهمنا بالضبط الأطراف المتداخلة مع عمل الجماعات الترابية من موظفين ومتعاونين معها.

¹ - أحمد أجعون: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 161

² - سليمان محمد طماوي: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 184.

فبالنسبة للموظفين فالإدارة يتعين عليها أن تحمي موظفيها من التهديدات والتهجمات والإهانات والتشنيع بمناسبة القيام بمهامهم، وقد تعوض إذا اقتضى الحال وطبقا للنظام وطبقا للنظام الجاري به العمل الضرر الناتج عن ذلك¹، فالإدارة تعتبر المسؤولة عن الأضرار الحاصلة من مختلف فئات المتعاونين معها، والذين يعملون باسمها، و يقومون بالأنشطة المعهودة إليها، ولا يحتاج هؤلاء لإثبات خطأ الإدارة للحصول على التعويض عن الأضرار التي تصيبهم جراء نشاطهم داخل الإدارة اللهم في حالة أخطائهم الشخصية².

فمجالس الجماعات الترابية بجميع مستوياتها الثلاثة،(جهات-عمالات-أقاليم-جماعات) تسأل عن المخاطر التي من شأنها أن تشكل ضررا على أفرادها. وهكذا مثلا تكون الجماعة مسؤولة عن الأضرار الناجمة عن الحوادث التي يتعرض لها أعضاء المجلس، بمناسبة انعقاد دورات المجلس أو اجتماع اللجان التي هم أعضاء فيها، أو أثناء قيامهم بمهامهم لفائدة الجماعة، أو أثناء انتدابهم لتمثيل المجلس، أو خلال مشاركتهم في دورات التكوين المستمر، ولهذه الغاية يتعين على الجماعة الانخراط في نظام التأمين وفق القوانين والأنظمة الجاري بها العمل³. ونوجب بالذكر بأن القضاء الإداري المقارن، وخاصة القضاء الفرنسي فهو بدوره يستحضر هذا الطرح القائم على مسؤولية الجماعات الترابية عن الأضرار التي تحصل للمتعاونين مع الإدارة.

وجاء في قرار يخص جماعة سان بريست لا بلين -commune saint-briest-la-plaine، الصادر بتاريخ 22 نونبر 1946 عن مجلس الدولة الفرنسي، الذي اعتبر أن الأضرار التي يتعرض لها العاملون مع الإدارة بشكل عرضي، أثناء

¹ - أحمد أجعون: مرجع سابق، ص 162.
² - كريم لحرش: القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 176.
³ - المادة 54 من الظهير رقم 1.15.85 الصادر في 20 من رمضان 1436 هـ (7 يوليو 2015)، بتنفيذ القانون رقم 14-113 المتعلق بالجماعات.

تنفيذهم لمرفق عمومي تتحمل هذه الأخيرة مسؤولية تعويضهم عنها، بغض النظر عن أي خطأ، أي أن المسؤولية تكون على أساس المخاطر التي رافقت عملهم¹.

وسيرا على نفس المنوال نلاحظ بأن القاضي الإداري المغربي بدوره يحمل المسؤولية للجماعات الترابية، حيث تتحمل العمالة أو الإقليم مثلا مسؤولية الأضرار الناجمة عن الحوادث التي قد يتعرض لها أعضاء المجلس².

كما يدخل في هذا الجانب كذلك مسؤولية الإدارة عن إصابات العمل، حيث تلتزم الإدارة بتعويض الموظفين الذين يصابون أثناء العمل³، ومادام أن الإدارة العمومية المغربية والعمل القضائي يسيران على نفس النهج الذي سار عليه العمل الإداري والقضاء الفرنسي، فلا غرابة من أن يتأثر العمل القضائي خاصة بالأحكام والقرارات الصادرة عن القضاء الإداري الفرنسي، والذي جاء في أحد أحكامه، أن عاملا أصيب بشظايا من الحديد أثناء العمل ولكنه لم يستطع إثبات أي خطأ من جانب الإدارة، وهنا قضى المجلس بمسؤولية الإدارة لأن العدالة تقتضي تعويض العامل على المخاطر الناشئة عن مشاركته في تسيير المرفق⁴.

ومنه يتعين على الجماعة الترابية بجميع مستوياتها أن تحمي عاملها وموظفيها وأعوانها، من جميع الاعتداءات أو الأضرار التي من شأنها أن تصيبهم وهم بصدد إنجاز مهامهم، ناهيك على أنه ينبغي على مجالس الجماعات الترابية أن يتحملوا المسؤولية الناجمة عن المخاطر التي تصيب أفرادها طبقا للنظم المعمول بها، واحتراما لحقوق وكرامة موظفيها.

-الأضرار الناتجة عن الاضطرابات والقلق الاجتماعية

إن الإدارة في ممارستها لمهام الشرطة الإدارية، تكون مسؤولة عن اتخاذ جميع التدابير والإجراءات للمحافظة على الصحة العامة والسكينة العامة، غير أنه

¹ - محمد كرامي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 464.
² - المادة 55 من الظهير الشريف 1.15.15 الصادر في 20 رمضان 1436هـ (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم.
³ - سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 184.
⁴ - ثرية لعبوني: القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 215.

قد تحدث أحداث من شأنها الإخلال بالنظام العام، وتنتج عنها أضرار ليس فقط للمتعاونين مع الإدارة وإنما لكافة الناس¹، فتكون الجماعات الترابية مسؤولة ليس بناء على خطأ، وإنما على أساس المخاطر التي من شأنها أن ترتب أضراراً وقلقاً تمس بالأفراد، هنا تكون الجماعات الترابية على العموم مسؤولة عن تعويض هذه الأضرار بناء على نظرية المخاطر.

وتأسيساً على ذلك، يتبين لنا أنه نظراً لامتداد أعمال الشرطة الإدارية في كثير من الأحيان، إلى الأنشطة المتصلة بحقوق الأفراد وحررياتهم، فقد كان من الضروري إخضاعها للرقابة القضائية الإدارية، حتى تكون الأنشطة التي تزاولها الجماعات الترابية وخاصة في الجانبين الأصيلين لها "الصحة العامة"²، السكنية العامة³ أكثر نجاعة وفائدة بشكل لا يشكل أي ضرر للأفراد والمواطنين.

- الأضرار الناشئة عن استعمال الأشياء الخطيرة

إن الجماعات الترابية وهي تمارس نشاطها في مختلف الميادين، تستعمل وسائل وآلات خطيرة تتسبب في إلحاق الأضرار بالأفراد.

فهي تستعمل عدداً من السيارات والشاحنات، والتي يمكن أن تكون سبباً في حوادث يتضرر منها الأفراد، انطلاقاً من هذا الواقع فإن الجماعات الترابية تكون مطالبة بتعويض جميع الأضرار، التي تلحق الأفراد بسبب الحوادث التي تتسبب فيها سيارتها أو شاحناتها، ولو لم يصدر أي خطأ عن سائق هذه السيارات فيكفي إثبات وجود ضرر، وضرر والعلاقات السببية بين الضرر وسيارة الجماعة ليحكم القاضي بالتعويض، ولا يمكن أن تعفى الجماعة من المسؤولية إلا بإثبات خطأ الضحية، كما تجدر الإشارة إلى أن المنازعات المتعلقة بحوادث السيارات التابعة

¹ - أحمد أجعون: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 164.

² - يقصد بحماية الصحة العامة: حماية صحة المواطنين ووقايتهم من الأمراض، واتخاذ التدابير والإجراءات الكفيلة بمنع انتشار الأوبئة ومراقبة قنوات الصرف الصحي، والعمل على القضاء على الجراثيم والحشرات المضرة، ومراقبة المطاعم والمحلات والحمامات...

³ - يقصد بالسكنية العامة: حماية المواطنين من الضجيج والضوضاء والعيول والأصوات المزعجة الصادرة عن المصانع، والمساهمة في المحافظة على الهدوء قرب المستشفيات والمساجد والمدارس... ومنع السهرات الصاخبة...

للجماعات الترابية تعتبر مندرجة ضمن الميدان الإداري، ويبث القاضي بشأنها طبقاً للفصل 79 من ق. ل. ع.¹

الفقرة الثانية: المسؤولية بناء على العمل القضائي

تعرف المسؤولية بناء على الأعمال القضائية دوراً مهماً فيما يخص منازعات الجماعات الترابية، إذا ما فتى الاجتهاد القضائي يقر حالات جديدة يقيم فيها مسؤولية الجماعات الترابية على أساس المخاطر، وهذه الحالات هي متعددة سنركز على بعضها ليس إلّا.

-الأضرار الناتجة عن الأشغال العامة

قد تنتج عدة أضرار عن الأشغال العامة الجارية على العقارات، والمنجزة في إطار تحقيق منفعة عامة وبواسطة شخص عمومي، أو لحسابه في نطاق المرفق العمومي، أثناء تنفيذ هذه الأشغال أو بسبب عدم تنفيذها، وذلك لأن الأشغال تنصب على عقار، إذ يتعلق الأمر عادة ببناءه أو هدمه أو إصلاحه، أو القيام بأعمال مرتبطة به كمد أعمدة الكهرباء أو التلفون أو عمليات النظافة أو التشجير أو العناية بالساحات الخضراء العمومية...²

والأضرار الناشئة عن الأشغال العمومية الناتجة عن الجماعات الترابية، إما أن تكون دائمة، كالفيضانات الناجمة عن التغيرات المحدثة بالأرض نتيجة إحدى عمليات الأشغال العمومية أو مرور خط كهربائي فوق عقار رافع الدعوى، أو أن يكون الضرر عرضي، ومن أمثلة ذلك سقوط حائط في طور البناء، غياب علامات الانتباه على حفرة أوراش، أو مستودع للمعدات في حادثة، أو سقوط أحد الأسلاك الكهربائية...³

¹ - حماد حميدي: مسؤولية الجماعات الترابية عن الأضرار التي تتسبب فيها مرافقها، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 1، السنة 1995، ص 38-39.

² - كريم لحرش: القضاء الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 178.

³ - ميشيل روسي: المنازعات الإدارية بالمغرب، مرجع سابق، ص 196-197.

وانطلاقاً من ذلك يتدخل القضاء الإداري لفرض رقابته على أشغال الجماعات الترابية، كما أنه يميز ما بين إذا كانت الأشغال دائمة أو عرضية، حتى يتسنى له إصدار أحكامه وقراراته في إطار مركز وواضح.

وقد جاء في حكم للمحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 2008-02-12، "أن المدعي طلب التعويض نتيجة القرار الرامي إلى هدم محطة البنزين لتوسيع الشارع، حيث قضت المحكمة الإدارية بتعويض المدعي المتضرر من قبل المجلس الجماعي"¹.

وفي حكم آخر قضت نفس المحكمة بالحكم لفائدة المدعين تعويضاً عن الضرر المعنوي الذي أصابهم، نتيجة سقوط جدار كان مشيداً من قبل المجلس المدعى عليه، مما تسبب في وفاة السيدة خديجة العلوي².

ونظراً لندرة الأحكام والقرارات الصادرة بهذا الخصوص نوجب بالذكر بأن مسؤولية الجماعات الترابية القائمة على المخاطر يمكن أن تنصب على أنشطة متعددة، كما لو أدت الأشغال العامة إلى جعل مدخل العقار متعذراً أو مستحيلاً بحيث يصعب أو يستحيل الاستفادة منه، أو نتج عنها حجب النور عن المسكن أو حرمانه من منظر جميل كان يستمتع به قبل إتمام الأشغال العامة أو نجم عنها استحالة البناء على أرض معدة للبناء، أو تسرب المياه الباطنية إلى أرض يملكها بعض الأفراد، أو انتشار رائحة كريهة في المنطقة نتيجة لإنشاء مبولّة عامة بجوار أحد المنازل³.

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 297 بتاريخ 2008-02-12، قضية إبراهيم جباري ضد المجلس البلدي لتيفلت، منشور م. م. إ. م. ن، عدد 83، نونبر-دجنبر 2008، ص 266

² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 983، بتاريخ 2004-10-50، قضية ورثة خديجة العلوي ضد المجلس البلدي للرباط، منشورات م. م. إ. م. ث، العدد 59، نونبر-دجنبر 2004، ص 216.

³ - سليمان محمد طماوي: القضاء الإداري، ص 196-197.

-الأضرار الناتجة عن مخاطر الجوار الغير العادية

لا توجد في الاجتهاد القضائي المغربي إلا أحكام قليلة جدا بخصوص هذه الحالة¹، فرقابة القضاء الإداري تبقى بارزة جراء الأضرار التي تحصل للمواطنين نتيجة وجودهم بجوار منشآت أو أماكن خطرة، غير عادية، إذ تنطلق تلك الأضرار من تلك المنشآت والأماكن وبالتالي لا يمكن إدخالها في ارتفاعات الجوار العادية التي يجب أن يتحملها الجيران، ففي مثل تلك الحالات، يعمل القضاء الإداري، على الحكم بتقديم التعويضات عن تلك الأضرار بناء على مخاطر الجوار، ولا يفرض في ذلك ضرورة إثبات خطأ من قبل الإدارة ويعتبر هذا الاتجاه خطر تلك المنشآت الأساسية هو الذي يفرض تلك التعويضات، ويربط البعض إلزام الإدارة بذلك بناء على فكرة مساواة المواطنين أمام الأعباء العامة، وبالتالي لا يعقل أن يتحمل الأشخاص القاطنون بجوار تلك المنشآت والأماكن الأضرار الحاصلة منها، في حين أن غيرهم لا يشارك في تحمل تلك الأضرار، حيث قد يحدث مثلا أنه قد تفر حيوانات مفترسة من أماكنها، وتتسبب في أضرار للأشخاص الذين يسكنون بجوار تلك الأماكن والمنشآت، ففي مثل هذه الحالة، تطبق المسؤولية بناء على المخاطر وبالتالي يكفي إثبات العلاقة السببية بين الضرر الحاصل وبين آثار ذلك الجوار الخطير²، حيث تكون الجماعات الترابية مسؤولة عن الأضرار الناتجة عن مخاطر الجوار الغير العادية، وتكون المسؤولية هنا مسؤولية موضوعية بدون حاجة لإثبات الخطأ من قبلها.

-الأضرار الناتجة عن عدم تنفيذ الأحكام

من المبادئ العامة المعروفة "حجية الشيء المقتضى به"، وبالتالي يجب على الجميع الامتثال للأحكام الصادرة عن القضاء، وتكون الإدارة مسؤولة عن تنفيذ هذا الامتثال، كما أن الأمر يتعلق بضرورة تنفيذ الأحكام من قبل المواطنين

¹ - ميشيل روسي: المنازعات الإدارية بالمغرب، مرجع سابق، ص 199.

² - كريم لحرش: القضاء الإداري، ص 178.

وهنا تكون الإدارة مطالبة بمتابعة هذا التنفيذ، وإلزام أطراف الدعوة بتنفيذه، لكن عندما تتخلى عن هذا التنفيذ قد يظل الحكم بدون أثر، حيث يتضرر الأفراد نتيجة هذا الامتناع، وبذلك الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، وتبعاً لذلك تجدنا أمام أضرار ناتجة عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية، وتدرج في قائمة المخاطر التي تُسأل عنها الإدارة ولو بغياب أي خطأ من لديها.

ومسؤولية الإدارة بسبب امتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية ليس في الحقيقة سوى تطبيق للمسؤولية الناتجة عن الإجراءات الإدارية والمشروعة، فقد اعتبر المجلس الأعلى أن امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية يعتبر قراراً إدارياً سلبياً مشوباً بعيب الشطط في استعمال السلطة يجوز الطعن فيه بالإلغاء، فضلاً من إمكانية الحكم بالتعويض¹.

إلا أن الواقع وللأسف أبان في كثير من الأحكام التي لم تجد طريقها للتنفيذ من قبل الجماعات الترابية، خاصة الجماعات الحضرية منها والقروية، حيث هي كثيرة الأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضدها، والتي لم تنفذها نظراً لاعتبارات متعددة أبرزها التعتت والامتناع المعتمد من قبل الموظفين ورؤساء الجماعات. حيث يمتنع أولئك عن تنفيذ الأحكام، خاصة تلك الصادرة بالتعويض، وذلك بدعوى عدم وجود الموارد المالية المخصصة لتنفيذ الأحكام القضائية لميزانية الجماعة.

ويعتبر من أبرز الأحكام والقضايا الصادرة مؤخراً بخصوص الأنشطة الخطيرة التي تقوم بها الجماعات الترابية، ما ذهبت إليه المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد 1729، بتاريخ 2010، وهي تنتظر في أضرار تسببت فيها ألعاب للفروسية نظمتها جماعة بوسكورة.

¹ - حماد حميدي، التعويض عن الضرر في ميدان المسؤولية الإدارية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 14، سنة 1998.

وقد كانت صريحة في ذلك، حيث جاء في حيتيات حكمها "أن ألعاب الفروسية تعتبر من مظاهر الاحتفالات الشعبية المنظمة من طرف السلطة المحلية أو الجماعات، وذلك في المناسبات الرسمية والمهرجانات، وأن هذه الألعاب تكتسي بطبيعتها طابع الخطورة بالنظر لاستعمالها للخيول ولمادة البارود، وما قد يترتب عن ذلك من أضرار سواء للمشاركين فيها أو للجمهور الحاضر وبالتالي مادامت الإدارة المنظمة لها هي التي خلقت إمكانية الخطر، وكانت على بينة منه، فإن مسؤوليتها على أساس المخاطر، وتلزم بالتالي بتعويض أي متضرر منها ولو لم يثبت أي خطأ منها، ومن تم حكمت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء على جماعة بوسكورة بأدائها للمدعي تعويضا إجماليا قدره 6000000 درهم مع تحميلها الصائر"¹.

وأمام هذا الوضع ولما كانت قضايا المسؤولية الإدارية للجماعات الترابية القائمة بدون خطأ قليلة ونادرة، وبناء على جميع الأحكام والقرارات القضائية التي تم الاطلاع عليها في هذا المجال، يمكن القول أن القاضي الإداري المغربي يفضل بصفة عامة إقامة مسؤولية الجماعات الترابية على أساس الخطأ المفترض، والذي هو كما تم تحديده، نظام وسط بين المسؤولية بناء على الخطأ والمسؤولية بدون خطأ، وقد تم ابتكار هذا النظام من طرف القضاء الإداري نظرا للصعوبة التي تعترض أحيانا مسألة إثبات خطأ الإدارة، خاصة إذا كان ذلك الخطأ تقنيا، بحيث يستعصي أحيانا على المتضرر أمر إثباته رغم كونه موجودا لا حسان فيه².

¹ -حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، عدد 1729، بتاريخ 2010، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية، العدد 108، سنة 2015، قضية محمد الحمصي ضد وزير الداخلية، ص 296.

² - عماد أبركان: نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، مرجع سابق، ص 142.

خاتمة الفصل الثاني

تعرف رقابة القضاء الإداري على أعمال الجماعات الترابية رهانا كبيرا، خصوصا مع تطور النظام اللامركزية الذي أضحى يحتل قائمة الاهتمام من أجل دعم التنمية الشاملة والمستدامة ، وهو ما جعل إدارة التراب المحلية تشكل ميدانا خصبا من أجل تطوير أفضل السبل والوسائل الكفيلة للنهوض بالتنمية المحلية¹ ، وهذا ما تمت ترجمته بشكل مدقق وموسع لمجال تدخل القضاء الإداري لحماية حقوق الأغيار من الأعمال التي تباشرها الجماعات الترابية ، والتي في نفس الوقت من شأنها أن تلحق أضرارا بالسكان المحلية .

ولتحقيق هذه الازدواجية، لابد من إعادة النظر في مجموعة من المداخل الأساسية²، عن طريق مجالس الجماعات الترابية خلال إنجازها للمشاريع التنموية ، حيث تلجأ إلى مسطرة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة ، إلا أنه يصطدم بواقع عدم القدرة على أداء قيمة الأرض المتفق عليها أو عدم إيداع قيمة التعويض داخل الأجل المحدد قانونا ، مما يدفع بأصحاب الحق إلى اللجوء إلى القضاء ، مطالبين الإدارة بأداء التعويض المتفق عليه .

والجدير بالذكر أن الجماعات الترابية وهي في إطار التطبيق لمسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة ، قد تلجأ إلى حيازة العقار وإقامة منشآت عمومية دون استصدار حكم بذلك ، الأمر الذي يعتبره القاضي الإداري خرقا للقانون 81/7 ، ويعتبره اعتداء ماديا على ملك الغير ، وبذلك يرجع استفاء الإجراءات القانونية لنزع الملكية إلى مجموعة من الأسباب أبرزها: جهل أو تجاهل رؤساء الجماعات الترابية للقوانين بصفة عامة ، وقانون نزع الملكية والتعمير بصفة خاصة، واستغلال امتيازات السلطة العامة ، كما أن الطابع الاستعجالي لبعض المشاريع يجعل الجماعات الترابية تتسرع في وضع اليد على العقار بمجرد صدور مرسوم

- نجيب المصمودي : الجماعات الترابية بالمغرب بين مقومات التسويق الترابية ورهانات التنمية المحلية المندمجة م س ، ص : 319.

- إيمان داودي : الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب ، م س ، ص : 252.

الإعلان عن المنفعة العامة ، دون أن تنتظر صدور الحكم بالحيازة ونقل الملكية ، وتشكل دعوى تعويض عن احتلال ملك الغير من بين الدعاوى التي تعرف رقما كبيرا في الدعاوى المرفوعة ضد الجماعات الترابية ، بحيث تلجأ هذه الأخيرة في إطار المشاريع التنموية التي تقوم بإنجازها إلى احتلال ملك الغير ، دون اتباع المسطرة القانونية المعمول بها في قانون نزع الملكية ، إضافة إلى دعاوى التعويض عن المسؤولية الإدارية التي عامة ما تكون ناتجة عن التدخل المادي للجماعات الترابية ، سواء على أساس الخطأ أو بدونه ، وتختلف هذه المسؤولية باختلاف الضرر ، وتتنحصر في الأضرار الناتجة عن الأشغال التي تقوم بها الجماعات الترابية ، أو الناتجة عن إهمال أو تقاعس منها، كما يتضح كذلك أن الدعاوى المرفوعة ضد الجماعات الترابية تتمحور جلها حول عدم أداء ما بذمتها من ديون¹ ، الشيء الذي يفضي إلى إهدار حق الشخص المتضرر، الذي يمكنه أن يستعين بإحدى الوسائل الجبرية الحاظية بالقبول من لدن القضاء الإداري لتنفيذ الأحكام الإدارية²، وذلك من خلال اللجوء إلى استعمال وسيلة الضغط المالي الممثلة في الغرامة التهديدية لإلزام الإدارة بتنفيذ الحكم أو القرار القضائي داخل أجل محدد بشكل يحمي حقوق المتقاضين³.

- سكيمة القرواوي : دور المساعد القضائي في تدبير المنازعات الجماعات الترابية ، م س ، ص: 97-96.

- محمد باهي : انعكاسات هاجس تنفيذ الأحكام القضائية ضد الإدارة على العمل القضائي المغربي ، موقف القضاء الإداري المغربي من مبدأ عدم جواز الحجز على الأعمال العامة ، م . م . إ . م . ت ، العدد 128 سنة 2016 ، ص : 13-14.

- حلمي نقطاطة : تنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة أشخاص القانون العام على ضوء مشروع قانون المسطرة المدنية الجديدة ،³ م . م . إ . م . ت ، العدد 122-123 ، السنة 2015 ، ص : 63.

خاتمة عامة

إن الدفع بمسلسل اللامركزية في بعدها الجهوي و الإقليمي والجماعي كمقاربة إصلاحية ناجعة، وفق متطلبات الإصلاح التي تهدف إلى تحسين الشأن العام المحلي الذي يبين أن دور الجماعات الترابية باختصاصاتها الواسعة، تشكل شريكا استراتيجيا وأساسيا مع الدولة في رسم السياسات العامة ، إلا أن ذلك يحتاج إلى أرضية واسعة لممارسة الاختصاصات المحلية و التخفيف من حدة المراقبة الإدارية الممارسة عليها من طرف المركز ، وأيضا تمتيعها بالآليات والميكانيزمات والوسائل التي تمكنها من ممارسة الأدوار المنوطة بها لتحقيق تنمية على جميع المستويات¹.

وقد سلك المغرب من أجل تحقيق تلك الغايات أسسا واضحة المعالم وبيئت الدلالات من أبرزها : إرساء دعامة الرقابة القضائية على الجماعات الترابية ، مما يجعل هاته الأخيرة تؤدي دورها بشكل فعال وناجع ، وفي هذا الصدد تتحمل المحاكم الإدارية على عاتقها معادلة صعبة ودقيقة وهي: الموازنة بين حقوق وحرريات الأفراد من جهة ، وبين ما يستلزمه استهداف الإدارة للصالح العام من ترك هامش لها من الحرية في التصرف من جهة أخرى.

ولأجل ذلك فإن مجموعة الأعمال التي تباشرها الجماعات الترابية لا تكون دائما ميسرة وسهلة المنال ، إذ تعترضها في كثير من الأحيان مجموعة من الإكراهات والإشكالات التي تحول دون تحقيق الغايات المرجوة منها، ومن أبرز هاته الاختلالات :

إن مفهوم الرقابة القضائية على الجماعات الترابية مفهوم قاصر عن تحقيق رقابة مباشرة وكاملة و مستمرة وذلك لأن دوره لا يبدأ إلا بعد إحالة عليه ملفات من طرف ممثلي الإدارة المركزية .

- سناد الخنكي : الأدوار الجديدة لمجالس الجهات والجماعات في رسم السياسات العامة ، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العلم،¹ جامعة القاضي عياض كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش ، 2015/2014 ، ص : 107.

-غموض بعض النصوص القانونية : ونعني تلك النصوص التي لها صلة مباشرة بعمل القاضي الإداري. فبالرجوع مثلا إلى مقتضيات القانون 41/90 المحدث للمحاكم الإدارية وخاصة المادة 19 التي يكتنفها بعض الغموض ، لأن الأمر لا يتعلق بالاختصاص بل بسلطات وصلاحيات ممثلة في التدابير الوقائية والتحفظية من طرف قاضي المستعجلات ، الذي لا يختلف اختصاصه من حيث الأصل عن الاختصاص الموكل لقضاء الموضوع بالمحاكم الإدارية هذا من جهة ، ومن جهة أخرى نستشف أن السلطات المخولة لقاضي المستعجلات الإداري ، هي نفسها الموكولة لقاضي المستعجلات المدني طبقا للفصلين 148 و 149 من قانون المسطرة المدنية.

كما أن الغموض يعتري المادة 23 من القانون رقم 41/90 ، في استعمال مصطلحين يولدان الخلط ، فمصطلح الطعن يولد الخلط في المقصود منه ، بين دعوى قضائية محققة لمزايا دعوى الإلغاء ، وبين طرق الطعن في الأحكام ، حيث نجد الغموض إلى جانب ذلك يكتنف عبارة القضاء الشامل ، بدلا من عبارة المحاكم العادية ، وهي صيغة تعني في الظاهر أن الدعوى الموازية إما أن تكون أمام جهة القضاء الإداري أو أمام المحاكم العادية ، لكن من الناحية العملية لا يتصور تحقيق هذا الشرط عندما تكون المحكمة غير مختصة نوعيا .

يتبين مما سبق ذكره أن الغموض الذي يكتنف النصوص القانونية من شأنه أن يربك عمل القاضي الإداري وهو يبيت في المنازعات المحلية من جهة، ومن جهة ثانية يولد الخلط لدى المتقاضين الذين يعتبرون غير ملمين بأحكام القانون والقضاء الإداريين ، مما يجعل العديد منهم يتقدمون بدعوى أمام الجهات غير المختصة نوعيا للبت في القضايا المطروحة أمامها .

تعقيدات إجراءات الدعوى الإدارية : إن المراقبة القضائية لا تثار تلقائيا ، وإنما تتم عندما يثار الطعن أمام القضاء الإداري ، إلا أن الأفراد في الحالة التي

يثار فيها النزاع يجدون أنفسهم أمام سلسلة من الإجراءات المعقدة حيث لا يمكنهم فعل ذلك إلا بعد اتخاذ مجموعة من الإجراءات ، بدءا بمقال الدعوى كشرط الكتابة واستيفاء المقال للمعلومات القانونية ، وتسجيله بكتابة الضبط ، ثم اسناد ملف الدعوى إلى قاضي مقرر ومفوض ملكي ، بالإضافة إلى إجراءات التحقيق والاستعانة بأهل الخبرة في بعض الأحيان ، ثم إجراءات جلسات المحكمة الإدارية ، وما يطالها من وقت للبت في القضية .

فكل هاته الإجراءات لا تتوافق مع المتقاضين الغير الملمين بأحكام القضاء الإداري ، فتعقيد الشكليات ينطوي على نوعين من الصعوبات هما: صعوبة مسلك الرقابة ، وفحص القضايا والبت فيها ، فليس من باب العدل أن تضيق حقوق الطاعنين بسبب نسيان الاسم أو عدم إرفاق المذكرة بنسخة من المقرر المطعون فيه....

العراقيل التنظيمية : بالرغم من توفر القضاء الإداري على مختلف درجات في القضايا ذات الطبيعة الإدارية في انتظار إنشاء مجلس الدولة الذي أعلن عنه الملك محمد السادس في خطابه لدجنبر 1999 ، إلا أن هناك عراقيل تحد من فعالية هذه المؤسسة ، وذلك بسبب قلة فضاءات التقاضي أمام تزايد القضايا المتنازع حولها ، وخاصة في ظل الصلاحيات التي أصبحت موكولة للجماعات الترابية ف ، ومن جهة أخرى هناك عراقيل تنظيمية تخص القضايا المستعجلة، حيث أن قاضي المستعجلات يعاني من تضيق حاد نتيجة تعدد القضايا المطروحة عليه.

محدودية عمل القاضي الإداري ومسار الدعوى الإدارية: بالإضافة إلى محدودية آليات عمل القاضي الإداري ، نجد أن هناك عراقيل أخرى تشمل عمل القاضي الإداري ، حيث نجد غياب ثقافة الإلمام بأحكام القانون والقضاء الإداريين سواء تعلق الأمر بالمتقاضين أو السلط الإدارية أو أهل الاختصاص .

إلى جانب ذلك هناك عراقيل سوسيو مهنية تتداخل فيها كل من الفكرة السلبية التي تعتبر الإدارة بمثابة السلطة القهرية من جهة ، ومن جهة أخرى هناك

خصوصية المادة الإدارية التي تتضمن مساطر و إجراءات صعبة ومعقدة تتطلب معها دراية علمية وأكاديمية عميقة .

إشكالية كلفة الدعوى الإدارية: فإذا كان الفرد العادي لا يستطيع تحمل الرسوم القضائية وحدها ، فكيف سيتحمل مصاريف أخرى زائدة كالتنقل إلى مدينة أخرى ، خصوصا وأن المحاكم الإدارية بالمغرب قليلة مقارنة مع حجم القضايا المعروضة عليها، فالتأخر إذا ما أراد أن يرفع دعوى أمام القضاء الإداري إذا لم يكن قاطنا في المدينة التي تتوفر على المحكمة الإدارية ، تكون أمامه ثلاثة اختيارات: إما أن يكلف محاميا بمدينته وهذا يزيد من مقدار أتعاب تكلفة السفر ، وإما أن يسافر بنفسه لتنصيب محام بمقر المحكمة ، فيتكلف بنفقات السفر ، والخيار الثالث الحصول على المساعدة القضائية وهذا يكلفه أتعاب التنقل كذلك .

إشكالية عدم تنفيذ الأحكام القضائية:

تعتمد الجماعات الترابية على آلية تعطيل تنفيذ الأحكام بقرار إداري فردي، وذلك بطريقتين إما الامتناع والتزام الصمت فيولد قرار سلبي برفض التنفيذ وإما أن، تصدر الإدارة قرارا صريحا برفض التنفيذ ، حيث الامتناع عن التنفيذ يعتبر قرارا إداريا سلبيا وهذا ما تلجأ إليه الجماعات الترابية في أغلب الأحيان.

ومن أجل مواكبة القضاء الإداري للتطورات الحاصلة للجماعات الترابية، يستدعي الأمر من جهة تأهيل المنتخبين الذين أسندت لهم مهمة تدبير الشأن العام المحلي ، وكذلك تأهيل رؤساء المجالس الذين أسندت لهم سلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها ، كما يتطلب الأمر تأهيل ممثلي الدولة من ولاية وعمال ، والموكول إليهم ممارسة المراقبة الإدارية المرتبطة بمشروعية المقررات والقرارات في إطار مواكبة أجهزة الجماعات الترابية في أداء مهامها، وفي نفس الإطار لابد كذلك من توفير الوسائل البشرية الضرورية وتأهيلها، والاهتمام بالأطر الإدارية والتقنية التابعة للجماعات الترابية ، بحيث أن يقظت الجهاز الإداري أصبحت أكثر إلحاحا في ظل النظام اللامركزي الحالي.

ومن جهة ثانية، لا بد من التذكير بضرورة تكوين خاص لفائدة القضاة المكلفين بالبت في القضايا ذات الطبيعة الإدارية ، وبالإختيار الرشيد للعنصر البشري، وبتوفير التكوين المستمر الذي ينبغي أن يستند على أسس علمية ومعرفية دقيقة .

ومن أجل مواكبة القضاء الإداري للتطور الحاصل على شرعية قرارات ومقررات مجالس الجماعات الترابية والقدرة على البت في أحسن الظروف في كل نزاع يحدث في هذا الشأن ، يكون أطرافه خبراء متخصصون ، فإنه ينبغي دعم هذا التصور من خلال تكثيف التعاون في مجال التكوين المستمر ما بين الإدارة و القضاء الإداري ، من خلال تنظيم ندوات ولقاءات تكوينية مشتركة.

كما أن لتبسيط إجراءات الدعوى الإدارية أثر كبير يساهم في تخفيف العبء على المتقاضين بشكل يخدم مصالحهم ، ويساهم في الحد من التوترات الناتجة عن تأخير صدور الأحكام .

وإضافة إلى ذلك، وأمام التوازن الذي تفرضه المعادلة القانونية ينبغي أن تنفذ الجماعات الترابية هي الأخرى أحكام القضاء الإداري عند إلغاء قراراتها ، وإن هي لم تفعل أجبرت على ذلك بالوسائل القانونية. حيث تعد الغرامة التهديدية وسيلة غير مباشرة لتنفيذ الأحكام الإدارية الحائزة لقوة الشيء المقضي به، وكذا وسيلة تحمل الجماعات الترابية على تنفيذ تلك الأحكام، إلا أن الغرامة التهديدية أثبتت عدم جدواها نظرا لغياب نص صريح يفرضها في القانون 90/41 ، مما يجب معه ضرورة التسريع بإصدار ترسانة تشريعية خاصة بالمساطر والإجراءات ذات الطبيعة الإدارية.

نجد كذلك أن الحجز التحفظي والتنفيذي، يعتبران وسيلتان حقيقتان في مواجهة الجماعات الترابية ، إلا أن صيغة الحجز العادي تتعارض مع المبدأ العام الذي يقضي بأنه لا يجوز الحجز على الأموال العامة ، مما يفرض معه مرة أخرى

ضرورة تدخل تشريعي بغاية إيجاد حلول قانونية واضحة فيما يخص الحجز على ممتلكات الجماعات الترابية.

وعليه فإن تنفيذ الأحكام القضائية تبقى من أهم متطلبات تجاوز محدودية القضاء بشكل يحد من جبروت الجماعات الترابية وتعسفها.

وفي ظل هذا السياق يمكن الاتجاه إلى وسيلة مؤسساتية جديدة ممثلة في التحكيم باعتبارها آلية بديلة عن اللجوء إلى القضاء لفض المنازعات بشكل ودي يخفف العبء على المحاكم من جهة ويسرع لإيجاد الحلول من جهة أخرى .

كما أن تعزيز دور المساعد القضائي إلى جانب الجماعات الترابية سيساعد على تدبير فعال لمنازعاتها ، ويكون فرصة لها لتدشين مرحلة جديدة ، تقوم أساسا على قدرتها على النبوء ببعض الأزمات التنظيمية، بمعنى أنها ستمارس وظائفها بعيدا عن التعقيد البيروقراطي بشكل يضمن تفعيل الحكامة القانونية .

وعموما فإن التدابير التي تتخذها الدول في سبيل الانتقال إلى الديمقراطية، وتحقيق التنمية المستدامة ؛ تظل غير ناجعة وغير قديمة، وذلك ما لم تستحضر ضمن مقومتها إصلاح القضاء وتعزيز استقلالته ، على اعتبار أنه يشكل الدعامة الأساسية الحامية للديمقراطية والمقوية لها والموفرة لفضاء آمن ومستقر يستطيع في ظل ذلك تحقيق تنمية محورها الإنسان باعتباره وسيلة وهدفا ، وذلك من خلال فرض سيادة القانون وإعطاء القوة والفعالية للمؤسسات وعلى رأسها القضاء الإداري . إذ أن العدل هو المدخل لتحقيق الأمن واستقرار المجتمع وحماية أفراده وبالتالي تحقيق الوسائل الحيوية لتدعيم التنمية بكل أشكالها ومظاهرها .

لائحة المصادر والمراجع

المؤلفات

- أحمد حضرائي: القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، مطبعة سجلماسة مكناس، الطبعة الثانية، 2010.
- أحمد محمود جمعة: اختصاص القضاء الإداري بالمنازعات الإدارية للأفراد وتطبيقاتها في العمل، منشأة المعارف، الإسكندرية.
- أيمن عودة المعاني: الإدارة المحلية، مطبعة دار وائل للنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، السنة 2010.
- ثرية العيوني: القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، مطبعة دار النشر الجسور 40 شارع رمضان الكافي وجدة، الطبعة الأولى 2005
- جمال العماري، الرقابة على أنشطة الجماعات الترابية المحلية، مطبعة الأمنية الرباط، الطبعة الأولى.
- جواد أمهلول: الوجيز في المسطرة المدنية، مطبعة الأمنية، الرباط، طبعة 2015.
- حجيبة زيتوني: الجهة والإصلاح الجهوي بالمغرب، مكتبة الرشاد سطات، الطبعة الأولى 2011.
- سامي حامد سليمان: نظرية الخطأ الشخصي في جمال المسؤولية الإدارية: دراسة مقارنة، مكتبة النهضة العصرية، الطبعة الأولى.
- السعدية بودربيلة: في مستجدات التنظيم الإداري بالمغرب، مطبعة مرزاق رقم 28 شارع النصر ديور السلام – مكناس، طبعة 2016
- السعيد مزرور فاطمة: الإدارة المحلية واللامركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، الدار البيضاء، سنة 2002
- الشريف البقالي، رقابة القاضي الإداري على مشروعيات القرارات الصادرة في مجال التعمير، مطبعة القلم، الطبعة الثانية، 2012
- عبد العزيز أشرقي: العامل والمفهوم الجديدة للسلطة، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى 2003.
- عماد أبركان: نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة، منشورات مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمنية الرباط، الطبعة الأولى 2016.
- كريم لحرش: الدستور الجديد للمملكة المغربية: دراسة تحليلية ونقدية، مطبعة النجاح الجديدة، طبعة 2001.
- كريم لحرش: القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني، نشاط الإدارة وامتها، مطبعة الأمنية-الرباط، الطبعة الثالثة، سنة 2014

رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية

- محمد الكشبور: الاعتداء المادي الإداري على الملكية العقارية، الطبعة الأولى 2015
- محمد المنتصر الداودي: القضاء الإداري: مسيرة متطورة دور الغرفة الإدارية في الحفاظ على مكاسبها، مطبعة دار أبي رقراق، الطبعة الأولى 2014
- محمد كرامي: القانون الإداري: التنظيم الإداري النشاط الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة 2015.
- مصطفى التراب: المختصر العلمي في القضاء والقانون، مطبعة الأمانة الرباط، الطبعة الأولى 1429هـ. 2008م، سنة 2008.
- مليكة الصروخ: مشروعية القرارات الإدارية، مطبعة دار القلم، الطبعة الأولى، سنة 2011.

المقالات

- أحمد أجعون: التنظيم الإداري بالمغرب بين المركزية واللامركزية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 96، 1- أحمد
- أحمد أجعون: توجهات القضاء الإداري المغربي في موضوع الاعتداء المادي، منشورات مجلة القضاء الإداري، العدد 4 ، السنة الثانية 2014
- إدريس الكريني، استقلالية القضاء رهانات الديمقراطية والتنمية، مجلة نادي قضاة المغرب، مطبعة الأمانة الرباط، العدد 2016/6/1
- إيمان داود: الولاة والعمال والإصلاح الدستوري بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 1088، السنة 2013، ص 74.
- حسن صحيح: القضاء الإداري المغربي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة دار النشر المغربية، الطبعة الأولى، سنة
- حماد حميدي: التعويض عن الضرر في المسؤولية الإدارية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 14، 1998
- حماد حميدي: مسؤولية الجماعات الترابية عن الأضرار التي تتسبب فيها مرافقها، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 1، السنة 1995
- سعيد نازي: الوالي في إطار الجهوية المتقدمة ، مجلة العلوم القانونية، مطبعة الأمانة الرباط، الطبعة الأولى، 2016.
- الشريف الغيوي: استقلالية السلطة التنفيذية للجهة على ضوء القانون التنظيمي 111.14، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية العدد 11، 2016.

رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية

- عبد الله حداد: القضاء الإداري المغربي على ضوء القانون المحدث للمحاكم الإدارية، منشورات عكاظ، الرباط 1994
- فائزة بلعسري: الاجتهاد القضائي في مجال الاعتداء المادي الناتج عن تفعيل وثائق التعمير، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 122-123، ماي غشت 2015
- كريم لحرش: مغرب الحكامة التطورات المقاربات والرهانات، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، مطبعة طوب بريس، الطبعة الثانية 2011
- لبنى قرني: الحق في تقديم العرائض في ضوء القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 14، سنة 2016
- محمد الإدريسي العلمي: الضريبة على الأرباح العقارية ونزع الملكية، مجلة الإشعاع، العدد 1، 1989
- محمد الأعرج: أشخاص القانون الخاص وإصدار القرار الإداري في أحكام القاضي الإداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 50، ماي-يونيو 2003
- محمد الأعرج: مسؤولية الدولة والجماعات الترابية في تطبيقات القضاء الإداري المغربي، منشور المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مطبعة المعارف الجديدة الرباط، طبعة 108، سنة 2015، ص 366.
- محمد الأعرج: نظام العقود الإدارية والصفقات العمومية وفق قرارات وأحكام القضاء الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 88، سنة 2011.
- محمد الشريف بنخي، الرقابة الإدارية والقضائية على أعمال الجماعات الترابية: أي تكريس لمبدأ فصل السلط؟، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 122، سنة 2016
- محمد المجني: المحاكم الإدارية وقضاء التعويض، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 04، سنة 2013
- محمد باهي : انعكاسات هاجس تنفيذ الأحكام القضائية ضد الإدارة على العمل القضائي المغربي ، موقف القضاء الإداري المغربي من مبدأ عدم جواز الحجز على الأعمال العامة ، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 128 سنة 2016 ، ص : 13-14.
- محمد باهي: مراقبة المشروعية بالجماعات الترابية على ضوء القوانين التنظيمية الجديدة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 124، سنة 2005.
- محمد خراجي: المنازعات القضائية للجماعات المحلية، مجلة الرقيب للمنازعات الإدارية والجمركية، العدد الثاني، نونبر 2012
- محمد قصري: القرارات الإدارية التي يجوز الطعن فيها بدعوى الإلغاء لتجاوز السلطة، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 1، سنة 1995.

رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية

- منية بنمليح: قانون الأملاك العمومية بالمغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 81، 2009
- الميلود بوطريكي، قراءة في القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات: المزايا والعلل، المجلة المغربية للدراسات والاستشارات القانونية، العدد 6، 2016
- نجيب المصمودي، الجماعات الترابية بالمغرب بين مقومات التسويق الترابي ورهانات التنمية المحلية المندمجة، سلسلة الحكامة الترابية ودراسة السياسات، مطبعة الخليج العربي 158 شارع الحسن الثاني، الطبعة الأولى 2014
- يوسف ادريد: اختصاص القضاء الإداري بمنازعات الصفقات العمومية، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، العدد 1
- يونس الشاميخي: قرينة الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 125، سنة 2015

الأطروحات والرسائل

- الجبالي ممدوح: رقابة القضاء الإداري على الصفقات المحلية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في التدبير الإداري والمالي، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط أكادال، السنة الجامعية 2010/2009
- الدستور المغربي لسنة 2011 الصادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.11.91
- السعيد زبير: الوصاية على القرارات الإدارية الجماعية بين المشروعية والفعالية، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، السنة الجامعية 2013/2012
- الغالي ادريس جناني: الادارة الترابية الاقتصادية بالمغرب الواقع والآفاق، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، أكتوبر 2000
- القانون التنظيمي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.
- القانون التنظيمي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.24 صادر 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015). بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.
- القانون التنظيمي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.25 الصادر في 20 رمضان 1436 (يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية

- القانون رقم 1.74.447 الصادر بظهير شريف بتاريخ 11 رمضان 1394 (28 شتنبر 1974) بالمصادقة على نص قانون المسطرة المدنية.
- القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية الصادر الأمر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.91.225 بتاريخ 22 من ربيع الأول 1414 (10 سبتمبر 1993)؛ الجريدة الرسمية عدد 4227 بتاريخ 18 جمادى الأولى 1414 (3 نوفمبر 1993).
- 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)، ص 5228
- أمير حيزية: الرقابة الوصائية على الجماعات المحلية في ظل قانون البلدية والولاية الجديدين، مذكرة ماستر أكاديمي، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصد بن مرباح ورقلة، الجزائر، سنة 1013
- أمينة عياد، المراقبة في النظام الإداري الترابي المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد
- إيمان داودي، الوالي والعامل والتنمية المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، الرباط، كلية العلوم القانونية والاجتماعية، سلا. 2015/2014
- بدر يوسف: الاستشارة القانونية ودورها في تطوير العمل الإداري بالمغرب، رسالة دبلوم الماستر المتخصص، جامعة محمد الخامس السويسي: الرباط 2010-2010 .
- حميد الماموني: العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية على ضوء الجهوية المتقدمة: دراسة تحليلية لمقتضيات دستور 2011، رسالة لنيل الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط أكاد، 2014/2013.
- حميد الماموني: العلاقة بين الدولة والجماعات الترابية على ضوء الجهوية المتقدمة: دراسة تحليلية لمقتضيات دستور 2011، رسالة لنيل الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط أكاد، 2014/2013، ص 42.
- رشيد ركن الدين: سلطة الحلول بين النص القانوني ورقابة القاضي الإداري، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القضاء الإداري، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، 2014-2015.
- زهير الشلاكي: آليات التنمية المحلية: الشراكة نموذجا، بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، بتخصص تدبير الشأن العام المحلي، جامعة عبد المالك السعدي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، 2012/2011

رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية

- سناد الخنكي : الأدوار الجديدة لمجالس الجهات والجماعات في رسم السياسات العامة ، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العلم، جامعة القاضي عياض كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مراكش ، 2015/2014
- عبد القادر باينة : أشكال النشاط الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الاولى، 2006.
- محمد السعدي: المنتخب الجماعي من خلال تطبيق اللامركزية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، عين الشق الدار البيضاء، سنة 2004/2005.
- محمد لعشاش : الحماية القانونية للملكية العقارية الخاصة ، رسالة لنيل دبلوم الدكتوراه في القانون ، جامعة مولود معمري ، كلية الحقوق والعلوم السياسية بالجزائر 2016 /01/17
- القانون رقم 81 -7 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.81.254 بتاريخ 11 رجب 1402 (6 مايو 1982).
- الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاجتماعية سلا 2015/2014
- القانون التنظيمي رقم 29.11 الصادر في 24 من ذي القعدة 1432 (22 أكتوبر 2011) بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.11.66
- القانون التنظيمي رقم 44.14 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.107، في 23 شوال 1437 (28 يونيو 2016) المتعلق بتحديد شروط وكيفيات ممارسة الحق في تقديم العرائض إلى السلطات العمومية. المتعلق بالأحزاب السياسية

التقارير والدوريات

- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 269 الصادر بتاريخ 2017/01/20 قضية حزب العدالة والتنمية في شخص أمينه العام عبد الإله بنكران ضد فيروز يوسف غير منشور. أنظر أيضا الحكم 270، الصادر بتاريخ 2017/01/20، في قضية حزب العدالة والتنمية ضد السعيد احيمو، غير منشور.
- المحكمة الإدارية بمكناس، حكم عدد 2015/7108/922، بتاريخ 2015/12/29، في الملف رقم 2015/7108/18، في قضية المجلس الإقليمي لإفران ضد ورثة محمد بودودوح.
- حكم المحكمة الإدارية بمكناس، عدد 2015/7108/932، بتاريخ 2015/12/29، في الملف رقم 2015/7108/10، قضية المجلس الإقليمي لإفران ضد المدعى عليهم عائشة لكزول بنت عقه ومن معها.

رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية

- حكم المحكمة الإدارية الدار البيضاء عدد 28 صادر بتاريخ 2008/02/14، قضية ، شركة البناء والانعاش العقاري "المغرب الكبير" ضد جماعة المجاطية أولاد الطالب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 86، ماي-يونيو، 2009، ص 275.
- حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد 1499، بتاريخ 2012/5/22 في قضية عبد المجيد الفاطمي ضد الجماعة الحضرية بسوق السبت أولاد النمة: منشور في المجلة المغربية للإدارة والتنمية العدد 10، سنة 2015، ص 137.
- حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، عدد 1729، بتاريخ 2010، منشورات المجلة المغربية للإدارة والتنمية، العدد 108، سنة 2015، قضية محمد الحمصي ضد وزير الداخلية، ص 296.
- حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، تعليق على حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، تحت عدد 22، بتاريخ 2006/8/1، في قضية مسؤولية الجماعات الترابية عن الأضرار المترتبة عن عدم صيانة الأعمدة الكهربائية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 108، سنة 2006، ص 302.
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 43-12-2013، بتاريخ 23.01.2014، قضية إنجاز المجلس البلدي لوزان مطرح عمومي للنفايات بعقار أحد الخواص.
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط ، عدد 5107، الصادر بتاريخ 2015/12/15 في قضية الطاعنين فواد العسري والعزيز الدكالي ضد المجلس الجماعي لوانة، غير منشور.
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 297 بتاريخ 2008-02-12، قضية إبراهيم جباري ضد المجلس البلدي لتيفلت منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، عدد 83 ، نونبر-دجنبر 2008، ص 266
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 411 الصادر بتاريخ 2016/11/30 في قضية حزب التقدم والاشتراكية في شخص أمينه العام ضد عبد العزيز الصادق، غير منشور.
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 4844 الصادر بتاريخ 2016/12/16 في قضية حزب العدالة والتنمية في شخص عبد الإله بنكران ضد محمد العبودي، غير منشور
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 983، بتاريخ 2004-10-50، قضية ورثة خديجة العلوي ضد المجلس البلدي للرباط، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية ، العدد 59، نونبر-دجنبر 2004، ص 216.
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، رقم 4350، الصادر بتاريخ 2017/10/7 قضية والي جهة الرباط سلا زمر زعير ضد عبد العزيز العليج، حكم غير منشور.
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، رقم 4883، الصادر بتاريخ 2015/11/19 في قضية محمد شاح ضد الجماعة الحضرية لمدينة مهدية، غير منشور.

رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية

- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، رقم 814، ملف عدد 2017/7107/5، الصادر بتاريخ 2017/03/10، قضية السادة أعضاء المكتب ضد رئيس المجلس الجماعي لجماعة أولاد منصور، م س، غير منشور.
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 268، الصادر بتاريخ 2017/01/20 قضية حزب العدالة والتنمية في شخص أمينه العام عبد الإله بنكران ضد عبد الكريم بعاج، غير منشور.
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 3259، الصادر بتاريخ 2016/09/16 قضية محمد كسوس ضد جماعة مشرع بلقصيري، غير منشور.
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 3619 الصادر بتاريخ 2011/10/14 في قضية حزب الاتحاد الدستوري في شخص أمينه العام ضد خالد العسكري، غير منشور.
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 3907، الصادر بتاريخ 2016/10/28، قضية بنعسى المسعودي ضد المجلس الجماعي للخنيشات، حكم غير منشور.
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 406، الصادر بتاريخ 2017/02/03، قضية أعضاء جماعة سوق الطلبة، ضد الرئيس، غير منشور.
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 4072، الصادر بتاريخ 2016/10/26، في قضية عامل إقليم سيدي سليمان ضد رئيس المجلس الجماعي لسليمان غير منشور.
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 438، الصادر بتاريخ 2016/11/11 في قضية محمد قسيف ضد جماعة بني ليث قيادة بني حسان تطوان، غير منشور.
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 4843، الصادر بتاريخ 2016/12/16 في قضية محمد احنين وعلي يخلف ومحمد كرون وعبد الفاضل حمدون يونس قاشي...، ضد جماعة أولاد علي منصور في شخص رئيسها، بمقرها بقيادة بني حسان تطوان، غير منشور.
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 50، ملف رقم 94/124 غ، الصادر بتاريخ 1994/10/06، قضية السيدة بوكرين نادية ضد رئيس المجلس البلدي لجماعة اليوسفية.
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 619 الصادر بتاريخ 2017/02/17 قضية السادة عبد المالك الربيعي الوافي البقالي عبد الكريم المعادي، أحمد الفيزازي، مصطفى بنزروق، العياشي الطليعي، الأمين السوسي، محمد حماني...، ضد الدولة ووزير الداخلية والوكيل القضائي للمملكة والوكيل القضائي للجماعات الترابية، غير منشور.
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 814، الصادر بتاريخ 2017/03/10 في قضية محمد احنين وعلي يخلف وعائشة حيحاي ضد جماعة أولاد علي منصور، قيادة بني حسان تطوان، غير منشور.
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 116 صادر بتاريخ 2004/08/09، قضية زبيدة الشرقاوي ضد المجلس البلدي لسوق أربعاء الغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 59، 2004، ص 227.

رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية

- حكم المحكمة الإدارية بفاس، رقم 1208، الملف الإداري عدد 2009/4/10، الصادر بتاريخ 2009/11/17، قضية الجيلالي خطاك ضد رئيس المجلس الجماعي لعين الشقف
- حكم المحكمة الإدارية بفاس، عدد 848، ملف رقم 2016/7106/20، الصادر بتاريخ 2016/09/08 قضية عامل إقليم صفرو ضد المجلس الجماعي لمدينة صفرو في شخص رئيسها.
- حكم المحكمة الإدارية بمكناس عدد 218 المؤرخ في 5-5-2011 في الملف عدد 2-2009-383 قضية عبد الإله خليل ضد المجلس البلدي لخنيفرة.
- حكم المحكمة الإدارية بمكناس عدد 2015/7108/576 بتاريخ 2015/06/30، في الملف رقم 2015/7108/13، المجلس الإقليمي لإفران ضد ميمون وامحمد أقسيس.
- حكم المحكمة الإدارية بمكناس: عدد 2015/7108/919، بتاريخ 2015/15/29، في الملف رقم 2015/7108/14، قضية المجلس الإقليمي لمدينة إفران ضد السيدة بطو قراش ومن معها.
- حكم المحكمة الإدارية بمكناس، عدد 2014/7112/59 ، بتاريخ 2015/03/05، في الملف رقم 2014/7112/60، غير منشور.
- حكم المحكمة الإدارية بمكناس، رقم 16/7110/264، والملف رقم 16/7110/30، الصادر بتاريخ 2016/06/08، قضية أعضاء مجلس جماعة بطيط ضد الرئيس، غير منشور.
- حكم المحكمة الإدارية بمكناس، عدد 16/7110/175، الصادر بتاريخ 2016/04/27، في قضية خالد والحاج ضد عامل إقليم الحجاب، غير منشور.
- حكم المحكمة الإدارية بمكناس، عدد 12/2010/241، بتاريخ 2010/8/19، قضية عبد السلام الريفي ضد رئيس الجماعة الحضرية لأكواري، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 108، سنة 2015، ص 343.
- حكم المحكمة الإدارية بمكناس، عدد 2015/7112/312، بتاريخ 2015/06/02، في الملف رقم 2014/7112/40، في قضية ورشة بنعبيد محمد بن عبد السلام ضد الجماعة الحضرية لمريث، غير منشور.
- حكم المحكمة الإدارية بمكناس، عدد 2015/7110/351، ملف رقم 2015/7110/87، الصادر بتاريخ 2015/06/18، قضية جلال المصطفى ضد رئيس المجلس الحضري لمدينة ميدلت.
- حكم المحكمة الإدارية بمكناس، عدد 2015/7108//912 بتاريخ 2015/12/29 في الملف رقم 2015/7105/17، في قضية المجلس الإقليمي لإفران ضد السادة إسماعيل زواغي بن الحسن ومن معه.
- حكم المحكمة الإدارية بوجدة، عدد 02 صادر بتاريخ 2004/01/06، قضية عبد الكبير العرفاوي ضد جماعة يعقوب المنصور، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 76-77-2007، ص 151.

رقابة القضاء الإداري على الجماعات الترابية

- حكم المحكمة الإدارية بوجدة، عدد 214 الصادر بتاريخ 2007/06/26 قضية الحسني ميمون ضد جماعة بوعروور-جواهر السفلي- أز غنغان بإقليم الناظور..
- قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، عدد 199، الملف عدد 2005/4/279، الصادر بتاريخ 2007/02/28، قضية الشركة الفندقية رأس الجنان ضد الجماعة الحضرية لفاس.
- قرار المجلس الأعلى: عدد 401، تاريخ 2001-06-14، ملف إداري عدد 356-4-1-2014، محمد برادة ومن معه.
- قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 1030 بتاريخ 2010/03/13، ملف عدد 6/11/333، الجماعة الحضرية للدار البيضاء ضد الجمعية الجمركية المغربية
- قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، عدد 2016/7205/593، المؤرخ في 2016/11/29، في قضية والي ولاية جهة الرباط سلا القنيطرة عامل عمالة الرباط ضد محمد إيدبركة، غير منشور.
- قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، عدد 282، ملف إدارة عدد 2010/1/4/231 الصادر بتاريخ 2011/4/21، قضية محمد لحقاوي ضد رئيس المجلس سيدي بولقوار.
- حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 16/7107/15، صادر بتاريخ 2016/06/05، قضية محمد إيدبركة النائب السابع لرئيس مجلس مقاطعة حسان ضد ولاية الرباط القنيطرة في شخص والي ولاية جهة الرباط سلا القنيطرة عامل عمالة الرباط، غير منشور.
- النظام الداخلي لمجلس جهة فاس مكناس المصادق عليه خلال الدورة العادية المنعقدة بتاريخ 2015/10/05.
- النظام الداخلي لمجلس جهة فاس مكناس المصادق عليه خلال الدورة العادية المنعقدة بتاريخ 2015/10/05.



Ouvrage

- chopus René Pedro، 'administratif général'، 2 eme ED MONTCHRESTEIN 1985، tom.
- MEL Yaagoubi، 'droit administratif Marocaine'، imprimerie Arrissala، Rabat 92.
- ROUSSET Michel : 'le service public au Maroc'، imprimerie EL maarif EL jadida، Rabat، éditions la port، 1994.
- YVESSINTOMER et JULIEN TALPIN، 'démocratie participative'، 2011.



Articles

- EL YAAGOUBI (N) 'la tutelle de l'opportunité entre Demortie locale et développement au Maroc REMALD série thème actuel n(15 1998 p 111.



Site web

- إدريس جردان، النظام الأساسي للمنتخب بالمغرب، مقال منشور في موقع www.droitplus.cm تاريخ الاطلاع 20-06-2017 على الساعة 23.00.
- محمد الزكراوي: أحكام سلطة الحلول ، مجلة منازعات الاعمال، مقال منشور بموقع frssiwa.blogspot.com، تم الاطلاع عليه 26/06/2017 على الساعة 23.44.
- مصطفى بنشريف: الترحال السياسي وأثره على الانتداب الانتخابي في التشريع والقضاء، منشور بموقع www.marocdroit.com ، تم الاطلاع عليه 22/06/2017 على الساعة 00.33.
- عبدالمجيد أمياي: "حل المجلس الجماعي لسبيدي موسى بعمالة وجدة أنكاد"، مقال منشور بموقع www.alyaoum24.com تم الاطلاع عليه في 22/06/2017 على الساعة 21.54.
- مراد فهير: "حل مجلس جماعة "مكارطو" في إقليم سطات"، مقال منشور بموقع www.mghress.comتم الاطلاع عليه في 22/06/2017 على الساعة 22.10.
- حفصة بوطه: الجماعات الترابية من الوصاية إلى رقابة القضاء الإداري، مركز الدراسات والأبحاث في القضاء الإداري، مقال منشور في موقع www.cera.maتم الاطلاع عليه في 1/07/2017 على الساعة 2.36.
- رشيد عبد العزيز : دور القضاء الإداري في حماية الملكية العقارية ، المركز المغربي للتنمية الفكرية ، مجلة القانون والاقتصاد ، مقال منشور في موقع www.cindi.ma تم الاطلاع عليه 28/06/2017 على الساعة الرابعة ليلا .

الفهرس

1	المقدمة.....
6	أولاً: أهمية الموضوع.....
6	ثانياً: أسباب اختيار الموضوع.....
7	ثالثاً: إشكالية البحث.....
7	رابعاً: صعوبة البحث.....
8	خامساً: منهجية البحث.....
8	سادساً: أهداف من الدراسة.....
8	سابعاً: خطة البحث.....
	الفصل الأول: رقابة القضاء الإداري على
9	تنظيم وتسيير الجماعات الترابية.....
11	المبحث الأول: رقابة القضاء الإداري على أشخاص الجماعات الترابية.....
13	المطلب الأول: الرقابة على أعضاء المجالس بشكل فردي.....
13	الفقرة الأولى: العزل و التوقيف.....
13	أولاً: العزل.....
18	ثانياً: التوقيف.....
18	الفقرة الثانية : الإقالة و الاستقالة.....
19	أولاً: الإقالة.....
22	ثانياً: الاستقالة.....
24	الفقرة الثالثة: الحلول و التجريد.....

أولاً: الحلول.....	24
ثانياً: التجريد.....	27
المطلب الثاني: الرقابة على أعضاء المجالس بشكل جماعي.....	30
الفقرة الأولى: الحل كآلية للرقابة على المجالس الترابية.....	30
الفقرة الثانية: أثر الحل على سير المجالس الترابية.....	32
المبحث الثاني: رقابة القضاء الإداري على أعمال الجماعات الترابية	36
المطلب الأول: الرقابة القضائية على سير المجالس الترابية.....	38
الفقرة الأولى: الرقابة على الوسائل التنظيمية للمجالس الترابية.....	39
أولاً: الرقابة على النظام الداخلي.....	39
ثانياً: الرقابة على جدول الأعمال.....	42
الفقرة الثانية: الرقابة على دورات المجالس الترابية.....	46
أولاً: الدورات العادية.....	47
ثانياً: الدورات الاستثنائية.....	51
المطلب الثاني: الرقابة على شرعية قرارات ومقررات المجالس الترابية.....	54
الفقرة الأولى: الرقابة على مقررات المجالس الترابية.....	56
الفقرة الثانية: الرقابة على قرارات رؤساء الجماعات الترابية.....	59
خاتمة الفصل الأول	67
الفصل الثاني: رقابة القضاء الإداري على	
أنشطة الجماعات الترابية	69
المبحث الأول: رقابة القضاء الإداري على أعمال الجماعات الترابية	
المرتبطة بالملكية العقارية	71

72	المطلب الأول: الرقابة على أعمال الاعتداء المادي
73	الفقرة الأولى: سلطات قاضي المستعجلات في مجال الاعتداء المادي
79	الفقرة الثانية: التعويض كأساس لجبر الضرر الناتج عن الاعتداء المادي
80	أولاً: سلطات القاضي الإداري في تقدير التعويض عن الاعتداء المادي
	ثانياً: موقف القضاء الإداري من نقل الملكية للإدارة على إثر التعويض عن الاعتداء
85	المادي
87	المطلب الثاني: الرقابة المتعلقة بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة
89	الفقرة الأولى: الدعوة الاستعجالية للإذن بالحيازة
92	الفقرة الثانية: إختصاص القضاء الشامل في نزع الملكية لأجل المنفعة العامة
93	أولاً: دعوى الحكم بنقل الملكية
98	ثانياً: دعوى الاحتلال المؤقت
101	الفقرة الثالثة: دور قاضي الإلغاء في مراقبة الإعلان عن المنفعة العامة
105	المبحث الثاني: المسؤولية الإدارية للجماعات الترابية
108	المطلب الأول: المسؤولية القائمة على أساس الخطأ
110	الفقرة الأولى: المسؤولية الناتجة عن سوء أداء الأشغال
113	الفقرة الثانية: المسؤولية الناتجة عن عدم أداء الأشغال
116	الفقرة الثالثة: المسؤولية الناتجة عن البطء في أداء الأشغال
118	المطلب الثاني: المسؤولية القائمة على أساس المخاطر
120	الفقرة الأولى: المسؤولية بناء على النصوص القانونية
124	الفقرة الثانية: المسؤولية بناء على العمل القضائي
129	خاتمة الفصل الثاني

131	الخاتمة العامة
137	 قائمة المصادر والمراجع
148	 الفهرس