FSJES
Ain Chock
FACULTÉ DES SCIENCES JURIDIQUES,
ÉCONOMIQUES ET SOCIALES AIN CHOCK
UNIVERSITÉ HASSAN II DE CASABLANCA
كلية العلوم القانونية والإقتصادية
والإجتماعية عين الشق
جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء

محاضرات مادة المنازعات الإدارية

السداسي السادس

من إعداد الأستاذة أشهبار فريزة

الموسم الجامعي :

2024-2023

الباب التمهيدي :الرقابة على النشاط الإداري

مقدمة :

بعد الحرب العالمية الثانية شهدت علاقة الدولة بالفرد ظاهرة تتمثل في كون الإدارة أصبحت أكثر ارتباطا بالأفراد وأكثر احتكاكا بهم ويرجع هذا إلى المهمات الجسيمة والفعالة التي أصبحت تضطلع بها، بعدما تخلت مضطرة عن دورها التقليدي الذي كان يقتصر داخليا على الحفاظ على النظام العام.

وتوسعت اختصاصات الإدارة في جميع المجالات الاقتصادية والاجتماعية مما نتج عنه تضخم الجهاز الإداري وتعقد هيكله، وبروز ظاهرة البيروقراطية التي أصبحت تهدد حريات الأفراد وحقوقهم.

ولقد توسعت سلطات الإدارة وأدى بها الأمر، في كثير من الأحيان إلى التعسف في استعمالها، لأن متخذي القرارات هم بشر معرضون لجميع أنواع الإغراء والأخطاء.

وفي مقابل سلطات الإدارة هناك حقوق للأفراد تقرها القوانين والتنظيمات، هذه الحقوق التي قد تتعرض أحيانا للانتهاك والخرق ومن هذه العلاقة الجدلية بين حقوق الأفراد وحرياتهم من جهة، وسلطات الإدارة المتسعة من جهة أخرى، نشأ ما يسميه القانون الإداري بالمنازعات الإدارية التي تعمل جميع وسائل المراقبة على حلها، وأهم هذه الوسائل هي المراقبة القضائية، لأن التجربة أثبتت في الميدان العملي على أن اللجوء إلى القضاء يعطي أحسن الحلول وأسلمها نظرا لتوفره على خاصيتين مهمتين وأساسيتين، هما الاستقلال والاختصاص. ونظرا لارتكازه على مبدأ الشرعية الذي يجب أن يحترمه الجميع سواء حاكمين أو محكومين.

المبحث الأول : أساس الرقابة على النشاط الإداري

أولا : احترام مبدأ الشرعية

ترتكز الرقابة على النشاط الإداري أساسا على احترام مبدأ الشرعية ويفرض هذا المبدأ أن تحترم الدولة في جميع تصرفاتها أحكام القانون بمفهومه العام وأن لا تخرج عن حدوده، وإلا اعتبرت أعمالها غير شرعية.

ومبدأ الشرعية يعني أن تحترم الإدارة في نشاطها أحكام القانون، وإلا تعرضت أعمالها للبطلان، ويقوم القضاء بالدور الأساسي في مراقبة أعمالها بناء على السلطة المخولة له من قبل القانون. وبذلك الإدارة ملزمة بالامتثال للقانون بمفهومه العام أي لمختلف القواعد الملزمة في الدولة سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة وأيا كان مصدرها،اد لا يقتصر على القوانين التشريعية الصادرة عن السلطة التشريعية بل يمكن أن يمتد إلى القواعد الأخرى الملزمة، كالقرارات التنظيمية الصادرة عن السلطة التنفيذية"، وبذلك فإن مصادر الشرعية متعددة يجب التعرض لها، ولكن هذا المبدأ يجد أمامه بعض الحدود التي تسمح للإدارة بالقيام ببعض الأنشطة واتخاذ إجراءات، الشيء الذي اعترف به للإدارة كتخفيف لمبدأ الشرعية حتى لا يكون مطلقا.

إذن من أين تستمد هذه الشرعية إي مصادر الشرعية، التي يمكن أن تكون على العموم نفس مصادر القانون.

الدستور والقوانين التنظيمية التساؤل حول درجة ديباجة الدستور.

القوانين التنظيمية، وأخيرا بالنسبة للمغرب يمكن أن تدرج المعاهدات في درجة أعلى من القوانين الدستورية.

القوانين العادية: أو التشريع الصادر عن السلطة التشريعية .

القرارات التنظيمية تعرف بالتشريعات الفرعية أو الثانوية

القرارات التنظيمية : لا تختلف هذه القرارات من حيث المضمون عن القانون إذ تتصف هي أيضا بالعمومية والتجريد وتأتي في مرتبة أدنى من القانون لكنها تأتي في مرتبة أعلى من القرارات الإدارية الفردية، وهكذا فلا يمكن للإدارة أن تتخذ قرارا فرديا مخالفا لقرار تنظيمي سبق أن أصدرته وإلا اعتبر هذا القرار الفردي مخالف للشرعية وبالتالي يمكن المطالبة بإلغائة.

وتتميز القرارات التنظيمية عن القرارات الفردية بأنها لا تستهلك بمجرد تطبيقها مرة واحدة.

من حيث أنواعها النوعين المتعلقين بلوائح الضرورة ولوائح التفويض، هناك أيضا اللوائح التنفيذية واللوائح المستقلة وتشمل هذه الأخيرة، نوعين من اللوائح، نوع خاص بالشرطة الإدارية، والمعروف باللوائح الضبطية، ولوائح متعلقة بإنشاء، وتنظيم المرافق العمومية.

العرف الإداري : فلكي يمكن أن نقول بأن هناك عرفا إدارية فلابد من توفر ركنين الركن المادي، ويكمن في اتباع الإدارة لسلوك معين بصفة منتظمة ومطردة. ثم الركن المعنوي والقاضي بأن تشعر الإدارة بإلزامية هذا السلوك. وإلا يكون مخالفا لقاعدة قانونية أو تفسيرا مخطئا لهذه القاعدة، وأن لا يكون مخالفا للوائح.

المبادئ العامة للقانون: يعتبر إلى جانب العرف الإداري من مصادر مبدأ الشرعية غير المكتوبة.

ثانيا : الحدود المفروضة على مبدأ الشرعية

وهي بمثابة امتياز تمنح للإدارة، وتظهر هذه الامتيازات في قدر من الحرية يختلف حجمه حسب الظروف، ويتجلى في صور ثلاث أساسية :

1- السلطة التقديرية.

2- سلطات الحرب والظروف الاستثنائية.

3- أعمال السيادة أو الحكومة.

1- مدلول السلطة التقديرية : ماذا نقصد بذلك، حيث أن الإدارة تتحرك في إطار المصلحة العامة فإن تقييدها المطلق قد يشل نشاطها وبالتالي قد يقف عرقلة أمام تحقيق هذه المصلحة العامة.

ففي إطار السلطة التقديرية يترك المشرع للإدارة قدرا من الحرية في التصرف لتقدر استعماله تبعا للظروف دون أن تخضع لمراقبة، فمثلا في قضية ترقية الموظفين عن طريق الاختيار، تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية في تحديد الموظفين الذين قد يستفيدون من هذه الترقية.

أما السلطة المحددة كإصدار قرار مثلا يجب احترام الشكليات وما إلى ذلك، فالسلطة التقديرية لا تنصب إلا على ركن المحل، أما الأركان الأربعة الأخرى، السبب، الاختصاص، الشكل، الغاية فلا يمكن أن تدخل في السلطة التقديرية للإدارة.

2- سلطات الحرب والظروف الاستثنائية

3- أعمال السيادة أو الحكومة : لا تخضع لمراقبة القضاء سواء عن طريق الإلغاء أو التعويض، وتعتبر نظرية أعمال السيادة أو الحكومة من إبداع القضاء الإداري، وتتحدد هذه المجالات عامة في علاقات السلطة التنفيذية مع غيرها من السلط داخل الدولة أو في علاقاتها الدولية مع الدول الأخرى أو المنظمات الدولية.

قائمة أعمال السيادة: الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية في علاقاتها مع السلطة التشريعية، العلاقات الخارجية، الأعمال المتعلقة بالحرب سلامة الدولة وأمنها الداخلي.

ثالثا : الرقابة الإدارية على النشاط الإداري

تكون الإدارة في دولة الحق والقانون مطالبة باتخاذ جميع الاحتياط لأن يكون نشاطها محترما لمختلف مبادئ وقواعد الشرعية، ولهذا تكون مدعوة لأن تقوم برقابة ذاتية قبل أن

يتدخل القضاء أو قبل أن تتحرك آليات الرقابة السياسية. وتتولى الإدارة هذه الرقابة الإدارية معتمدة في ذلك على أسس معينة، وتتم إما بناء على تظلم عن طريق الطعون الإدارية أو بواسطة مؤسسات متخصصة تكون في معظم الأحيان مستقلة، أو تكون تلقائية من قبل الإدارة مباشرة عن طريق سحب القرار الإداري الذي سبق لها أن أصدرته. وبالإضافة إلى هذه الوسائل المتنوعة في الرقابة الإدارية، لابد من الأخذ بعين الاعتبار أيضا ***المراقبة الداخلية*** التي تقوم الهياكل داخل التنظيم الإداري نفسه عن طريق مختلف الآليات التي تقوم بالتفتيش أو متابعة أعمال المرؤوسين.

وإلى جانب الرقابة الإدارية هناك الرقابة السياسة الممارسة من طرف المؤسسات البرلمانية، والرقابة السياسة الممارسة عن طريق الرأي العام – الصحافة. الجماعات الضاغطة أي مختلف المؤسسات السياسية والاجتماعية النقابات.

التمييز بين الرقابة الإدارية والقضائية.

1- تمارس الرقابة الإدارية بواسطة الإدارة نفسها.

2- تخضع الرقابة القضائية للإجراءات الخاصة والشروط الضرورية في تحريك الدعوى واحترام الآجال كما سنرى لاحقا.

3- الرقابة القضائية هي رقابة شرعية ولا يمكن لها أن تمتد إلى مراقبة الملائمة عكس الرقابة الإدارية فتراقب الملاءمة والشرعية.

4- الرقابة القضائية محدودة بالنسبة للرقابة الإدارية فالقاضي المختص بمراقبة الشرعية لايمكنه إلا الحكم بشرعية أو عدم شرعية تصرف الإدارة المشكو منه، وبالتالي إلى إقرار هذا التصرف أو إلغاؤه، ويمكن أن يترتب عن هذا الإلغاء الحكم بالتعويض، أما في الرقابة الإدارية فيمكن للإدارة أن تغيير القرار المعيب بتعديله أو سحبه أو تعويضه بغيره.

5- أن القاضي الذي ترفع إليه دعوى ضد الإدارة ملزم بالفصل فيها ولا يستطيع الامتناع عن النظر فيها وإلا اعتبر مرتكبا لجريمة إنكار العدالة، أما الإدارة فهي مبدئيا ملزمة بالرد على التظلمات المقدمة إليها مادام المشرع لم يقرر خلاف ذلك.

6- إن الأحكام القضائية التي تتوج الرقابة القضائية تتميز بحجية الشيء المقضى به، وبالتالي تكون ملزمة لجميع الأطراف، وتكون الإدارة ملزمة باتخاذ الإجراءات اللازمة لتنفيذ الحكم، ويلزم الغير بالرضوخ إلى ذلك الحكم القضائي إذا استنفذ كل درجاته الخاصة بالمراجعة. وتبعا لذلك لا يمكن لأي طرف أن يحرك الدعوى من جديد لنفس السبب الذي سبق البت فيه بحكم قضائي. أما القرارات الإدارية، التي تنتج عن الرقابة الإدارية فلها كل خصائص القرارات الإدارية وتخضع لنفس المبادئ، فيمكن أن تجري عليها رقابة إدارية عن طريق التظلم منها من جديد، أو أن تعيد الإدارة النظر فيها ويمكن لكل من له مصلحة إقامة دعوى بشأنها.

ويمكن أن تتم هذه الرقابة الإدارية بناء على تظلم عن طريق الطعون الإدارية. بحيث يمكن للأشخاص المتضررين من قرارات الإدارة أن يتجهوا إليها ويطالبونها بإلغاء أو مراجعة القرار الذي يعتبر غير شرعي ويعرف هذا التوجه بالطعن الإداري لأنه موجه إلى الإدارة

ويتخذ الطعن الإداري Le recours hiérarchique عدة أشكال إما :

1- <u>الطعن الرئاسي :</u> وهو الطعن الموجه إلى رئيس من أصدر القرار بمطالبته بتصحيح أو إلغاء القرار الذي أصدره مرؤوسه.

2- <u>الطعن الاستعطافي :</u> Le recours gracieux وهو الطعن الموجه مباشرة إلى من أصدر القرار على أساس أنه أعلى سلطة إدارية مختصة بإصدار القرار موضوع الطعن. ويعتبر الطعن مفتوحا ضد جميع القرارات ولو في غياب نص (قرارات جلالة الملك).

3- <u>الطعن الموجه إلى سلطة الوصاية أو الرقابة :</u> تخضع السلطات اللامركزية في إطار التنظيم اللامركزي في بعض أعمالها إلى مراقبة سلطة الوصاية أو الرقابة التي تراقب مطابقة أعمالها للقانون، وتبعا لذلك يمكن التظلم ضد بعض أعمالها المباشرة. (وهي ليست بطعن رئاسي ولا استعطافي) تخضع الجماعات ومجالس العمالات والأقاليم ومجالس الجهات لرقابة وزير الداخلية أو السلطة التي فوض لها وزير الداخلية هذا الاختصاص، والمؤسسات الجامعية أيضا.

ونشير هنا إلى أن القانون يفرض التوجه إلى سلطة الرقابة أو الوصاية هذه أيضا قبل القيام بدعوى ضد الجماعات الترابية، عن طريق تقديم مذكرة أولية إلى وزير الداخلية.

4- تظلم موجه إلى لجان إدارية خاصة: تكون داخل الإدارة لجان إدارية خاصة من فئة معينة من الموظفين وفق شروط معينة، يعهد إليها بالنظر في بعض القرارات الصادرة عن الإدارة وهذه الطريقة تعتبر حلا وسطا بين المراقبة عن طريق الطعن الرئاسي والطعن الاستعطافي من جهة والمراقبة القضائية من جهة أخرى.

وتجد هذه الطريقة تشجيعا لها في الدول التي لم تفصل بين القضاء الإداري والقضاء العادي، وتتم هذه المراقبة بناء على تظلم مقدم إلى اللجنة من قبل المعنيين بالأمر.

هناك هيئات متخصصة في الرقابة الإدارية، هناك من تمتعها بالشخصية المعنوية وصارت مستقلة وهناك من الدول من لم تمتعها بهذه الصفة. (المدافع عن الشعب الإسباني) ديوان المظالم، مؤسسة الوسيط هناك رقابة إدارية بناء على تظلم، رقابة إدارية بواسطة هيئات متخصصة هناك الرقابة الإدارية التلقائية المتمثلة في سحب القرارات الإدارية، الرقابة الإدارية الداخلية تتخذ ثلاث أشكال :

المبحث الثاني : تطور الرقابة على النشاط الإداري

ويسمى القضاء الذي يختص بحل المنازعات الإدارية بالقضاء الإداري وهو ينقسم إلى شقين: الأول هو الذي يطالب فيه الأفراد بتعويض الضرر الذي لحقهم من جراء عمل إداري. وهو ما يسمى بقضاء التعويض أما الثاني فهو الذي يطالب فيه الأفراد بإلغاء قرار إداري مشوب بأحد عيوب عدم الشرعية ,ويسمى بقضاء الإلغاء ويعرف في المغرب بدعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة، وباختصار فإن قضاء التعويض يهدف إلى الحكم على الإدارة بمبلغ من المال بينما يسعى قضاء الإلغاء إلى الحكم عليها ببطلان عملها وإعدامه.

والمغرب حديث العهد بالقضاء الإداري المتخصص في المادة الإدارية غير أنه عقد العزم على المضي قدما وتمكين الأفراد من مقاضاة الإدارة إن هي تصرفت خارج القانون أو اعتدت على حقوقهم وحرياتهم، ومن ثم فإن فحص التطور التاريخي للقضاء الإداري

المغربي، وبيان تنظيم مختلف الهيئات القضائية الإدارية وتحليل إجراءات التقاضي وإصدار الأحكام وتنفيذها. كفيل بأن يبين مدى اكتمال مقومات قضاء إداري قادر على تحقيق الأمن القضائي، ويجعل مبدأ خضوع الإدارة للقانون يولد كامل آثاره.

ويقصد بالقضاء الإداري في معناه العام والانشقاقي، المنازعات الناتجة عن أنشطة أشخاص القانون العام، والإجراءات التي تسمح بالبث فيها. وباعتباره فرعا قانونيا يمكن تعريفه على أنه مجموعة القواعد القانونية التي تنظم الحلول القضائية للمنازعات الإدارية.

ويجب تمييز النظام القانوني للقضاء الإداري عن قواعد الموضوع التي تشكل القانون الإداري، من دون شك هناك علاقة بين النظام والقواعد بين الأول والثانية توجد علاقة الحامي بالمحمي.

فدراسة نظام القضاء الإداري هي دراسة البنيات والمساطر القضائية، وليس قواعد الموضوع، وتكون الدراسة أكثر فائدة إن هي أخذت في الاعتبار وسطه الاجتماعي أي أسباب وجود العدالة الإدارية.

أولا : فرنسا مهد القضاء الإداري،

تطور القضاء الإداري بفرنسا فيها عبر مراحل فقد وضع القانون المؤرخ في غشت 1790، مبدأ الفصل بين وظائف السلطة القضائية ووظائف السلطة الإدارية، مع منع تدخل القاضي في شؤون الإدارة، بناء على ذلك عهد إلى الإدارة الفصل في منازعاتها مع الخواص، وبالتالي يتعين على المتضرر اللجوء إلى الإدارة في إطار الشكوى والتظلم. من هنا نشأت فكرة "الإدارة القاضية"، ولكن بعد إنشاء مجلس الدولة الفرنسي، بدأت تظهر نواة القضاء الإداري، رغم أن اختصاصه كان استشاريا، غير أن الحلول التي كان يقترحها مجلس الدولة الفرنسي كانت في حاجة إلى مصادقة رئيس الدولة عليها فقد سميت هذه المرحلة ب "بالقضاء المحجوز أو المقيد".

حقق تطور القضاء الإداري في فرنسا نقلة نوعية في ماي 1872 حيث صدر قانون منح مجلس الدولة اختصاص البث النهائي في المنازعات الإدارية، ونفاذ الحلول التي يقترحها دون الحاجة إلى مصادقة رئيس الدولة وهي المرحلة التي سميت ب "القضاء المفوض".

تحقق ذلك مع استمرار الإدارة القاضية إلى غاية ديسمبر 1889 قضية "Cadot" عندما قبل مجلس (الدولة الفرنسي، دعوى تقدم بها أحد الأفراد من دون المرور على الإدارة (أصبح صاحب الاختصاص العام في المنازعات الإدارية).

وبسبب كثرة القضايا صدر مرسوم حدد اختصاص مجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 30 شتنبر 1953، وأصبحت المحاكم الإدارية (محاكم الأقاليم سابقا) هي صاحبة الاختصاص العام في المنازعات الإدارية وأنشئت في 16 ديسمبر 1987 محاكم الاستئناف الإدارية.

أما بالنسبة للمغرب وإن لم يعرف قضاء إداريا في تاريخه الحديث، فليس معنى ذلك غياب تام لمنازعات ذات طبيعة إدارية. فقد وجدت مؤسسات (الحسبة، المظالم ...) تولت النظر في الشكايات والتظلمات والتجاوزات بما فيها ذات الطبيعة الإدارية.

تبلور معالم المنازعات الإدارية بدأ بالظهور بعد سنة 1912، فالسلطات الاستعمارية ولو لم تنشئ محاكم إدارية، فإنها أنشأت محاكم فرنسية/عصرية اقتصرت مهمتها على النظر في طلبات التعويض عن بعض أعمال الإدارة. لكنها كانت ممنوعة من أن تنظر في طلبات إلغاء القرارات الإدارية بسبب تجاوز السلطة.

فدعوى إلغاء القرارات الإدارية لتجاوز السلطة أحدثت لأول مرة في المغرب بمقتضى الظهير المنشئ للمجلس الأعلى سنة 1957.

وقد كانت هناك عدة خطوات على مستوى إنشاء قضاء متخصص في المادة الإدارية، وتكلل ذلك بإحداث المحاكم الإدارية القانون 90-41 المحدث بموجبه محاكم إدارية 3 نونبر 1993، وتلاه إحداث محاكم الاستئناف الإدارية سنة 2006، يضاف إلى ذلك صدور القانون رقم 58.11 المتعلق بمحكمة النقض.

إن المغرب وإن بدا أنه يحدو حدو فرنسا فيما يتعلق بالتنظيم القضائي، فإنه لم يصل بعد إلى إقامة نظام القضاء المزدوج. لكن وجود قضاء متخصص في المادة الإدارية يطرح مسألة تمييز المنازعة الإدارية عن غيرها من المنازعات.

ويقصد بالمنازعة في مفهومها العام تلك الخصومة المعروضة على القاضي والتي تنشأ عن تعارض طرفين لم يتمكنا من التوفيق بين إدعاءاتهما. ويطلبان من القاضي الفصل بينهما.

يطلق اصطلاح المنازعة الإدارية على مجموع الإجراءات القانونية التي تسمح بالحصول على حل قضائي للنزاعات التي تنتج عن النشاط الإداري.

- وجود الإدارة كطرق في النزاع.
- معيار السلطة العامة، أن الإدارة تصرفت باعتبارها صاحبة سلطة، لكن هذا المعيار يفتقد إلى الدقة في تحديد طبيعة العلاقة الإدارية.
- معيار المرفق العام.
- المعيار المزدوج.

ولأن الفصل بين جهتي القضاء العادي والإداري، يؤدي حتما إلى حدوث تنازع في الاختصاص بينهما. تحدد النصوص القانونية الجهة القضائية المكلفة بالفصل في تنازع الاختصاص.

وتأخذ الرقابة القضائية على أعمال الإدارة عدة صور:

- قضاء الإلغاء
- قضاء التعويض.
- قضاء فحص الشرعية: يفحص فيه القضاء مدى شرعية تصرفات الإدارة إذا أثير أمامها عن طريق الدفع أثناء نظره لدعوى أخرى، كأن تكون الدعوى الأصلية مستندة إلى قرار إداري ويطعن ذو مصلحة في شرعية القرار ذاته، ويختلف قضاء فحص الشرعية عن قضاء الإلغاء في أنه يكتفي بعدم الاعتداد بالقرار غير المشروع في خصوص الدعوى.

وهو ما يعني بقاء القرار الإداري، وإمكان تطبيقه من قبل الإدارة في مناسبة أخرى.

- القضاء الشامل يتمتع فيه القاضي الإداري بسلطات واسعة، فله أن يلغي القرار الإداري إذا شابه عيب من عيوب عدم المشروعية، وأن يحكم بالتعويض عن الأضرار الناتجة عنها.يتميز القضاء الشامل عن قضاء التعويض في أن هذا الأخير يقتصر دوره فقط على الحكم بتعويضات دون إلغاء القرار الإداري، ويندرج فيه الطعون المتعلقة بالانتخابات والضرائب والعقود الإدارية.

دراسة القضاء الإداري هي مهمة لأنها تبين مدى رغبة السلطات السياسية في تمكين الأفراد والجماعات من آليات قانونية للاقتصاص من الإدارة إن هي تجاوزت القانون أو اعتدت على حقوقهم.

وفعالية القضاء الإداري تعتبر عنوانا لدولة القانون، ومعيارا للأمن القضائي، لأن إحداثه يقدم الدليل على أن الدولة نفسها تعمل في إطار القانون وتخضع للمحاكمة شأنها شأن الأفراد.

فوائد دراسة القضاء الإداري تمكن الباحثين والممارسين مk معرفة وتحليل التقنيات القانونية التي بلورها القضاء أو حددها المشرع، والموضوعة لضمان تسوية منازعة إدارية.

المغرب لم يعرف القضاء الإداري المتخصص في المادة الإدارية بمختلف تفرعاتها إلا حديثا، لكنه يبدو عاقدا العزم على المضي قدما في تمكين الأفراد من مقاضاة الإدارة وتيسير مهمتهم في ذلك.

لذلك فإن فحص التطور التاريخي للقضاء الإداري في المغرب، وبيان تنظيم مختلف الهيئات القضائية الإدارية وتحليل إجراءات التقاضي وإصدار الأحكام وتنفيذها، كفيل بأن يبين مدى اكتمال مقومات قضاء إداري قادر على تحقيق الأمن القضائي، وجعل مبدأ خضوع الإدارة للقانون ويولد كامل أثارأ.

تتبع الدول في تنظيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة أساليب مختلفة، فمنها ما يعهد بهذه الرقابة إلى القضاء العادي الذي تتولى في المحاكم العادية الفصل في جميع

المنازعات أيا كانت طبيعتها، سواء كانت مدنية أو إدارية، وهذا هو الأسلوب الذي تأخذ به الدول الأنجلوسكسونية كانجلترا والولايات المتحدة الأمريكية، وهي الدول التي تعرف بنظام وحدة القضاء.

وهناك من الدول الأخرى من يعهد بتلك الرقابة إلى الجهة القضائية المستقلة، تسمى بجهة القضاء الإداري التي تضم مجموعة من المحاكم الإدارية تتولى الفصل في المنازعات الإدارية.

وإذا كان النظامين السابقين، يستند كل منهما في نشأته على اعتبارات وأسس تاريخية ودستورية وعملية تجعله يختلف عن النظام الآخر، فإن وجود اعتبارات سياسية واقتصادية واجتماعية، قد أفرزت في المغرب نظاما قضائيا ذو طابع خاص، لا هو بنظام ازدواجية القضاء ولا هو بنظام وحدة القضاء الخالص، مع الأخذ بعين الاعتبار التطورات المعاصرة التي عرفها القضاء الإداري بالمغرب، والمتمثلة في إحداث المحاكم الإدارية بموجب القانون 41.90 ومحاكم الاستئناف الإدارية بموجب قانون 80.03

ثانيا : نظام وحدة القضاء :المعمول به في الدول الأنجلوسكسونية

يقوم على وجود هيأة قضائية واحدة هي القضاء العادي والاختصاص الكامل للنظر في كل المنازعات العادية والإدارية على السواء، ومن الأسباب التي تبرر الإبقاء على وحدة القضاء وعدم الانتقال إلى القضاء المزدوج، وتنحصر أهم تلك الأسباب فيما يلي :

←المبرر النظري :

المتعلق بمبدأ الفصل بين السلطات ومادامت أنه لكل سلطة اختصاصات محددة في الدستور، فاختصاصات السلطة القضائية من اختصاصاتها الفصل والحسم في المنازعات القانونية، ولما كانت المنازعات الإدارية جزء من المنازعات القانونية، فالجهاز القضائي هو المختص وحده بالفصل في المنازعات القانونية، سواء كانت منازعات مدنية أو إدارية.

←المبرر التاريخي والنفسي :

ويتجلى في الصورة التي ظلت عالقة في أذهان الإنجليز عن مساوئ الهيئات الإدارية التي كانت قد تم إنشاؤها في العصور الوسطى بغية ممارسة بعض اختصاصات المحاكم الإدارية.

وفي نفس الوقت يتجلى في الثقة التي منحها الإنجليز لقضائهم العادي الذي يعتبر في نظرهم الحصن الحصين لحقوق وحريات الأفراد والمحقق لمبدأ الشرعية وسيادة القانون.

←المبرر الفني والمالي :

ويتمثل فيما يراه أنصار هذا النظام، من كونه يحقق ميزة البساطة والوضوح في العمل القضائي، حيث يستبعد تطبيق هذا النظام مشاكل النظام القضائي المزدوج، والمتعلقة بحسم إشكالات تنازع الاختصاص وتعارض الأحكام.

كما يحقق هذا النظام ميزة أخرى متصلة بالجانب المالي للدولة، فتطبيق هذا النظام يستبعد إمكانية إرهاق مالية الدولة، الذي يؤدي إليه خلق القضاء الإداري بسبب ما يتطلبه من إحداث المحاكم الإدارية وأعداد القضاة والموظفين.

أما فيما يخص سلطة القاضي على أعمال الإدارة في نظام وحدة القضاء، عند النظر في المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها بسلطات واسعة تتعارض ومبدأ استقلالية الهيئات القضائية والهيئات الإدارية.

فالمحاكم في انجلترا مثلا، لا يقتصر اختصاصها عند فحص مشروعية العمل الإداري، بل يمكن للقضاء أن يتدخل في أعمال الإدارة، وذلك بتوجيه أوامر إليها بأن يأمرها بالقيام بعمل معين أو الامتناع عن أداء عمل، وإما بتعديل القرارات التي تقوم الإدارة باتخاذها أو بسحب هذه القرارات.

ثالثا : نظام القضاء المزدوج :

يقوم نظام القضاء المزدوج على أساس وجود جهتين قضائيتين: جهة القضاء العادي التي تنظر في المنازعات الفردية طبقا لقواعد القانون الخاص، وجهة القضاء الإداري التي تتولى الفصل في المنازعات الإدارية وفقا لقواعد القانون الإداري.

وتعود أسباب ومبررات وجود نظام قضائي مزدوج في فرنسا إلى مجموعة من المبررات التاريخية والدستورية والعملية.

←**المبرر الأول الاعتبارات التاريخية** : وتتمثل في الصورة السيئة التي علقت بأذهان رجال الثورة الفرنسية عن المحاكم القديمة في عهد الملكية المطلقة في فرنسا والتي كانت تسمى بالبرلمانات، حيث كانت هذه المحاكم تبالغ وتسرف بتدخلها في أعمال الإدارة إلى حد وصل بها الأمر إلى استدعاء رجال الإدارة لمناقشتهم في أعمالهم الإدارية، بل ولتآمرهم بتنفيذ أوامرها ونواهيها.

وقد كان هذا المسلك الذي اتخذته تلك المحاكم من الأسباب الرئيسية التي دفعت رجال الثورة الفرنسية إلى إلغاء تلك المحاكم، ورغم ذلك فقد انتقل سوء الظن وعدم الثقة حتى بالمحاكم القضائية الجديدة التي حلت محل المحاكم القديمة.

ولهذا السبب أيضا عمل مشرعو الثورة الفرنسية على إبعاد الإدارة ومنازعاتها عن رقابة المحاكم القضائية العادية وقد كان لصدور قانون 16 غشت 1790 أثره الكبير والحاسم في فصل الهيئات الإدارية عن الهيئات القضائية

←**الاعتبارات أو المبررات الدستورية** : وتتجلى أساسا في تفسير رجال الثورة الفرنسية لمبدأ الفصل بين السلطات تفسيرا خاصا، إذ ساد الاعتقاد لدى هؤلاء الرجال أن المقصود بفصل السلط هو الفصل التام والمطلق، بحيث لا يستطيع أي منها التدخل في الأعمال الأخرى، وقد كان من نتيجة هذا التفسير فصل الهيئات الإدارية عن الهيئات القضائية.

←الاعتبارات العملية :

إذا كانت الاعتبارات السابقة قد تجاوزتها الأحداث والظروف، فإن الإبقاء على هذا النظام في فرنسا والأخذ به في الدول الأخرى، قد استلزمته اعتبارات عملية، في المحافظة على الإرث الثمين الذي يتكون من مجموع قواعد ونظريات القانون الإداري بغية إرساء ودعم مبادئها والنظر في المنازعات الخاصة بها، تلك المنازعات التي تقوم على التوفيق بين فكرة الصالح العام التي تخص النشاط الإداري، وفكرة الصالح الخاص التي تحكم النشاط الفردي الأمر الذي يتطلب وجود قضاء متخصص ذي خبرة ومعرفة بالأصول العامة، وبتلك الأفكار والمبادئ، أما المحاكم العادية فإنه ليس من اليسير عليها أن تقوم بهذه المهمة، فليس من السهل عليها أن تطبق قواعد القانون الإداري التي نمت وتطورت في ظل القضاء الإداري.

المبحث الثالث : تطور المنازعات الإدارية بالمغرب

لا يعرف المغرب نظام ازدواجية القضاء، ولكنه مع ذلك يعرف ازدواجية القانون، إن كان لا يوجد قضاء إداري منفصل عن القضاء العادي، رغم إنشاء المحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، وذلك لأن المغرب لازال لم يعرف ولحد الآن (نحن في 2024) محكمة إدارية عليا، تحل مبدئيا محل الغرفة الإدارية بمحكمة النقض، لكن مع ذلك، وفي جميع الحالات فإن القاضي المغربي عندنا تعرض عليها قضايا تدخل في المجال الإداري، فهو ملزم بتطبيق قواعد القانون الإداري، وعندما تكون تلك القضايا غير إدارية فإنه ملزم بتطبيق قواعد القانون الخاص حسب طبيعة القضية المعروضة عليه، ولو كان الأمر كما سنرى يعني القاضي بالمحاكم الإدارية، أو محاكم الاستئناف الإدارية.

هذه هي الوضعية الحالية التي يعرفها المغرب لكن قبل أن يصل المغرب إلى الحل الحالي، فلقد مر بعدة تطورات تتميز تبعا للفترات التاريخية التي مر منها، ونقترح تطور المنازعات الإدارية بالمغرب على التوالي في ثلاث نقط.

أولا : وضعية القضاء الإداري في مرحلة ما قبل الحماية :

عرف المغرب قبل الحماية بعض المؤسسات التراثية الأصيلة وكل إليها مراقبة حسن سير عدة مرافق من أجل الحفاظ على الصالح العام.

ويمكن أن ندرج في هذه المؤسسات الحسبة وولاية المظالم ووزير الشكايات.

"فالمحتسب في الحسبة كان يسهر على تطبيق النصوص الخاصة بعلاقة المواطنين مع بعضهم البعض في معاملاتهم اليومية، كما كان يراقب جودة المنتوجات أو الخدمات وأثمانها ومنتجات الصناعة التقليدية والمنتجات الفلاحية، والمواد الغذائية . . . وكان يقوم بمهمة قمع الغش على اعتبار أنه انتهاك لعدالة المعاملات، ومس كلي بصدقها باعتباره يفقد البضائع جودتها، ولقمع الغش كان المحتسب يقوم بمراقبة جودة الخدمات وأثمانها ويردع ويزجر كل المخالفات الداخلة في اختصاصه.

وبالنسبة لولاية المظالم، فالمغرب كدولة إسلامية عرف هو الآخر إطارا مؤسساتيا، قائم الذات لولاية المظالم وإن كان هذا الأخير لم يسلم بدوره أحيانا من التصور التقليدي الرئيسي الذي طبع ولاية المظالم منذ بزوغ فجرها في العهد الإسلامي.

وقد كانت ولاية المظالم قائمة بذاتها وقد كانت تسند إلى أشخاص اختيروا لورعهم أو كفاءاتهم، إلا أن هذا لم يكن ليمنع الخليفة من النظر في أية مظلمة بحكم ولايته العامة . . فصاحب المظالم كانت وظيفته إدارية أكثر منها قضائية، وقد ظهرت بالمغرب خلال حكم السعديين كوظيفة إدارية أكثر منها قضائية، هذه المؤسسة التي ستغير إسمها بعد مجيئ الدولة العلوية، لتصبح "وزارة الشكايات".

كان وزير الشكايات يتلقى ويحقق في الالتماسات المرفوعة إليه، ثم يقترح الحلول على السلطان الذي يملك وحده سلطة البث، أي سلطة إصدار الحكم، كما كان بإمكانه إحالتها على قاضي الجماعة الذي كان يعطي لقاضي مدينة فاس أو لقاضي المدن الكبرى، فوزير الشكايات كان يوجد بالقرب من السلطان، حيث كان بإمكان المواطنين أن يتقدموا إليه بتظلمات ضد السلطة الإدارية.

ثانيا : خصائص المنازعات الإدارية في عهد الحماية

في هذا المجال سيتم التطرق إلى السمات العامة التي طبعت هذه المنازعات ثم بعد ذلك لتنظيم هذه المنازعات.

- السمات العامة للمنازعات الإدارية

فميدان القضاء الإداري الذي أحدثته سلطات الحماية كان محدودا جدا، وكان في جملته تابعا للسياسة العامة التي طبقتها السلطات الاستعمارية للاستفادة أكثر ما يمكن من كل ما يمكن أن ينتزع من المغرب. فالإدارة الاستعمارية جاءت بالأساس لخدمة المصالح الاستعمارية والتي عهد بتحقيقها إلى شركات استعمارية وأشخاص عهد إليهم بتنفيذ السياسة الاستعمارية، وتبعا لذلك لقي هؤلاء أمامهم كل التسهيلات من قبل الإدارة بما في ذلك فتح أبواب القضاء أمامهم لمتابعة الإدارة، إذا ما ألحقت بهم أضرارا، وحيث أن نشاط هؤلاء كان محدودا في بعض الميادين المهمة والتي كانوا يسيطرون عليها وحدهم عمليا دون المغاربة، لذلك جاء الفصل الثامن من الظهير الخاص بالتنظيم القضائي لسنة 1913 مقتصرا على ثلاثة ميادين تدخل في إطار القضايا الإدارية والتي يمكن مساءلة الإدارة بشأنها وتنحصر هذه القضايا في :

1- التعويض عن الأضرار الناجمة عن العقود التي تبرمها الإدارة.

2- الأشغال العامة التي تأمر بها.

3- المسؤولية الناتجة عن الأضرار التي تتسبب فيها الإدارة. وعلى كل فالقضاء الإداري بالمغرب خلال عهد الحماية كان يقتصر على قضاء التعويض، وكان لا يعرف دعوى الإلغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة.

وكيفما كانت العيوب التي يعرفها التنظيم القضائي المغربي إبان الحماية في القضايا الإدارية فيمكن أن نسجل أن السمات العامة لهذا التنظيم مازالت مطبقة في أهم مظاهرها باستثناء بعض التعديلات التي يفرضها الاستقلال الرسمي عن كل من فرنسا وإسبانيا دون

أن ننسى الإصلاحات الجديدة بإحداث المحاكم الإدارية سنة 1993 ثم محاكم الاستئناف الإدارية سنة 2006.

تنظيم المنازعات الإدارية في عهد الحماية : يجد التنظيم القضائي بالمغرب في عهد الحماية مصدره في ظهير 12 غشت 1913، والذي تمم بالنصوص الأخرى الموجودة في الظهير الخاص بالمسطرة المدنية بنفس التاريخ.

ونذكر بأن الحماية الفرنسية قد خلقت بجانب المحاكم الشرعية والمحاكم العبرية محاكم عصرية كانت تسمى في البداية محاكم فرنسية، وكانت هذه المحاكم الأخيرة المختصة للنظر في تطبيق مختلف القوانين التي أصدرتها الحماية، وفي نطاق القضايا الإدارية نص الفصل الثامن من الظهير الخاص بالتنظيم القضائي المؤرخ ب 12 غشت 1913، على أن المحاكم العصرية هي الوحيدة المختصة للنظر في " جميع الدعاوي التي ترمي إلى تقرير مديونية الإدارات العمومية سواء بسبب تنفيذ العقود المبرمة من جانبها، أو بسبب الأشغال التي أمرت بها، أو بسبب أي عمل من جانبها ألحق ضررا بالغير ، وفي جميع الحالات نشير إلى أن هذه المحاكم لم تكن مختصة للنظر في إلغاء القرارات الإدارية أو طلب وقف تنفيذها.

ومن حيث المحاكم المختصة، لقد أسند الاختصاص في الدرجة الأولى إلى المحاكم الابتدائية مع إمكانية استئناف تلك الدعاوي أمام محاكم الاستئناف وذلك تبعا للفصل (17 فقرة الأولى) من قانون المسطرة المدنية لسنة 1913.

أما محاكم الصلح فلم تكن مختصة في القضايا الإدارية

ونشير إلى أن في عهد الحماية لم تكن هناك محكمة للنقض وبالتالي لم يكن بإمكانية الأفراد الطعن في الأحكام الصادرة عن محكمة الاستئناف بالمغرب، وعلى العكس من ذلك كانت الإدارة وحدها قادرة على الطعن ضد هذه الأحكام أمام محكمة النقض الفرنسية وكذلك نفس الشيء بالنسبة للمنطقة الشمالية التي كان يمكن للإدارة أن تطعن في أحكام الاستئناف أمام محكمة النقض الإسبانية.

النظام القضائي الذي وضعته الحماية الفرنسية بظهير 12 غشت 1913 لم يعرف ازدواجية القضاء، قضاء عادي وقضاء إداري، والذي أقرته فرنسا بصفة نهائية منذ إقرار القضاء المفوض بالنسبة لمجلس الدولة الفرنسي وإنشاء محكمة التنازع بمقتضى قانون 24 ماي 1872، لكن ذلك النظام القضائي بالمغرب عمل على تمييز القضايا الإدارية، عن غيرها من القضايا، وبالتالي حمل الإدارة مسؤولية الأضرار الناتجة مباشرة عن تسيير إدارتها، وعن الأخطاء المصلحية (المرفقية) لمستخدميها، وذلك بمقتضى الفصلين 79 و 80 من قانون الالتزامات والعقود المغربي الذي يرجع تاريخه الأصلي إلى ظهير 12 غشت 1913، والذي جاء ضمن مجموعة الظهائر الصادرة في نفس التاريخ، والتي أشرنا إليها، وتتعلق بالتنظيم القضائي، وبالمسطرة المدنية بالإضافة لهذا الظهير المتعلق بالالتزامات والعقود.

وبعد استقلال المغرب في سنة 1956، ثم إحداث المجلس الأعلى بظهير 27 شتنبر 1957، بإدخال إصلاحات جديدة، خاصة بوجود غرفة إدارية داخل هذا المجلس، وإعطاء هذا الأخير إمكانية النظر في إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية المشوبة بالشطط في استعمال السلطة، بالإضافة إلى اختصاصه كمحكمة عليا للنظر في الأحكام الصادرة عن المحاكم السفلى وفق ما تنص عليه النصوص التشريعية في الموضوع.

ولقد عمل المجلس الأعلى عن طريق الغرفة الإدارية، على الخصوص بإبراز دور القضاء الإداري المغربي بتدعيم تطور هذا القضاء من خلال اجتهاداته المستمرة وإقرار بعض القواعد المرتبطة بالمنازعات الإدارية هذا المجهود الذي مازال مستمرا حتى اليوم.

ثالثا : تنظيم المنازعات الإدارية بعد الاستقلال :

سوف يتم تدريس وضعية القضاء الإداري في مرحلة الاستقلال:

- وضعية القضاء الإداري المغربي قبل إحداث المحاكم الإدارية.
- وضعية القضاء الإداري المغربي في ظل المحاكم الإدارية.

1- القضاء الإداري قبل إحداث المحاكم الإدارية

بعد الاستقلال بدأ المشرع المغربي يتخذ خطوات منتظمة في سبيل إصلاح التنظيم القضائي وكانت أول خطوة في هذا المجال، هي إحداث المجلس الأعلى بظهير 27 غشت 1957 كمحكمة نقض بالنسبة لأحكام المحاكم المغربية، وكمحكمة أول وآخر درجة بالنسبة لدعوى إلغاء القرارات الإدارية من أجل الشطط في استعمال السلطة.

وعلى إثر صدور قانون 26 يناير 1965، تم توحيد المحاكم وإدماج المحاكم العصرية مع المحاكم التقليدية، وقد أبرز المرسوم الملكي الصادر في 3 يوليوز 1967 بمثابة التنظيم القضائي، الخطوط العريضة للنظام السابق كما حدد اختصاصات مختلف المحاكم، وأصبحت القضايا الإدارية من اختصاص المحاكم الإقليمية ابتدائيا (الفصل 17) ومحاكم الاستئناف استئنافيا (الفصل 22) بينما استمر العمل بأحكام ظهير 27 شتنبر 1957، فيما يتعلق باختصاصات المجلس الأعلى.

فإذا كان الفصل 48 من المرسوم الملكي يقرر إلغاء جميع المقتضيات المخالفة لهذا القانون ولاسيما الظهير 12 غشت 1913، فإنه استثنى مع ذلك الفصل الثامن بفقراته 5-4، 3، وهو الأمر الذي لم يؤدي إلى أي تغيير جدري بالنسبة لنظام المنازعات الإدارية.

في سنة 1974 صدر ظهير التنظيم القضائي، وظهير بمثابة قانون بالمصادقة على قانون المسطرة المدنية، الذي يحدد اختصاصات محاكم الجماعات والمقاطعات والمحاكم الابتدائية، ومحاكم الاستئناف والمجلس الأعلى.

وهكذا فإنه بالنسبة لمحاكم الجماعات والمقاطعات، يبقى اختصاصها محددا على سبيل الحصر بما ورد في الظهير بمثابة قانون الصادر بتاريخ 15 يوليوز 1974، سواء في القضايا المدنية أو في القضايا الجنائية، وبالتالي تجرد من كل اختصاص في القضايا الإدارية، أما بالنسبة لاختصاص المحاكم الابتدائية، فإنه أصبح حسب الفصلين 18 و 25 من قانون المسطرة المدنية، يتعلق بجميع القضايا الإدارية والاجتماعية ابتدائيا وانتهائيا،أو

ابتدائيا مع حفظ حق الاستئناف. أما اختصاص محاكم الاستئناف فقد بقى على ما كان عليه.

وأما بالنسبة لاختصاص المجلس الأعلى، فإن الفصل 353 من قانون المسطرة المدنية قد ورد في صيغة مماثلة لصيغة الفصل الأول من ظهير 27 غشت 1957 المتعلق بطلبات النقض وطلبات إلغاء القرارات الإدارية من أجل الشطط في استعمال السلطة.

وإذا كانت الإصلاحات المتتالية التي عرفها الجهاز القضائي للمملكة، قد حملت بعض الإيجابيات كتوحيد القضاء، وتعريبه وتقريب القضاء من المتقاضين، مع ذلك احتفظت بالمظهر العام لنظام المنازعات الإدارية ولنظام القضاء الإداري على العموم.

وفي ظل هذا التنظيم، يمكن أن يميز بين فئتين من المنازعات الإدارية : المنازعات المتعلقة بمراقبة مشروعية القرارات الإدارية، أي منازعات المتعلقة بالشطط في استعمال السلطة، وهذه يتولى النظر فيها المجلس الأعلى (الغرفة الإدارية) ابتدائيا وانتهائيا.

بينما تبقى جميع المنازعات الإدارية الأخرى من اختصاص المحاكم الابتدائية ابتدائيا ومحاكم الاستئناف استئنافيا والمجلس الأعلى نقضا.

2- القضاء الإداري في ظل المحاكم الإدارية :

لقد شكلت قضية علاقة المواطنين بالسلطات العمومية مع أواخر سنة 1989 وبداية سنة 1990 محور اهتمامات الرأي العام الوطني وارتبطت هذه العلاقة بضرورة تدعيم وتطور حقوق المواطن وحقوق الإنسان بصفة عامة. وذلك في إطار تدعيم وتعزيز دولة الحق والقانون والمؤسسات.

وعلاوة على ما سبق، فإن إحداث المحاكم الإدارية من شأنه أن يجعل حدا للمشاكل التي يعرفها نظام وحدة القضاء، سواء فيما يتعلق بدعوى الإلغاء، أو بالصعوبات التي تعترض القاضي في دعوى القضاء الشامل.

وانطلاقا من مبدأ تقريب القضاء من المتقاضين ومبدأ لا مركزية المنازعات الإدارية، فتركيز دعوى الإلغاء على مستوى المجلس الأعلى الذي يوجد مقره في العاصمة، يتنافى مع مبدأ تقريب أغلبية المتقاضين أمام هذا المجلس لأنه يحملهم أعباء مالية قد لا يطيقونها.

وإذا كان المغرب قد قطع شوطا كبيرا في مجال اللامركزية الإدارية، وعدم التركيز الإداري سواء على مستوى المرافق أو على مستوى اختصاصات الدولة تطبيقا لمبدأ تقريب الإدارة من المواطنين، فإنه في المجال القضاء الإداري لم يعرف المغرب قبل ظهور المحاكم الإدارية تطبيقا لمبدأ اللامركزية ولم تواكب السياسة القضائية التطورات الحاصلة في السياسة الإدارية، لذا كان إحداث المحاكم الإدارية على مستوى بعض الجهات يمثل خطوة هامة في سبيل تكريس مبدأ لامركزية المنازعات الإدارية.

بعد صدور القانون 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية، عمل المشرع على إصدار مجموعة من القوانين التي تناولت العديد من المجالات التي لها علاقة بالقضاء الإداري عموما والمحاكم الإدارية بالخصوص، وكنتيجة لذلك وتطبيقا للفصل الأول من قانون المحاكم الإدارية الذي نص على أنه:" تحدث محاكم إدارية تحدد مقارها ودوائر اختصاصها بمقتضى مرسوم، صدر المرسوم رقم 59-92-2 في 18 جمادى الأولى 1414 الموافق اليوم 3 نونبر 1993 ليحدد عدد هذه المحاكم في سبعة محاكم إدارية بمعدل محكمة واحدة في كل جهة اقتصادية، كما نص على أن تقوم الجمعية العامة لهذه المحاكم بتنظيم كيفية العمل، وواضح أن الجمعية العامة تتكون من القضاة والمفوضين المكلفين للدفاع عن الحق والقانون العاملين بهذه المحاكم الإدارية ويحضر رئيس كتابة الضبط الجمعية العامة.

كما صدر القانون 90-43 المعدل للنظام الأساسي لرجال القضاء، لقد أحدث المشرع المغربي بمقتضى مرسوم تطبيقي للقانون رقم 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية سبع محاكم إدارية، وتم تعيين مقر هاته المحاكم وأناط بالغرفة الإدارية بمحكمة النقض بعض المهام القضائية كدرجة استثنائية لأحكام هذه المحاكم.

أنشأ المشرع المغربي بمقتضى القانون 90-41 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.91.225 الصادر في 22 ربيع الأول عام 1414 (10 سبتمبر 1993) المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4227 بتاريخ جمادى الأولى 1414 (03-11-1993 المحاكم الإدارية بالمغرب وذلك عند ما نص في المادة الأولى منه على أنه "تحدث محاكم إدارية تحدد مقارها ودوائر اختصاصاتها بمقتضى مرسوم "حدد المرسوم التطبيقي لهذا القانون والصادر بتاريخ 03-11-1993 المنشور بالجريدة الرسمية، عدد 2261 بتاريخ 1993/11/17 مقار هاته المحاكم، وحدد عددها في سبعة كما حدد دائرة نفوذ كل محكمة من هاته المحاكم في جدول محلق لهذا المرسوم.

لقد حدد المرسوم التطبيقي لقانون المحاكم الاداريةعددهاته التمحاكم في سبعة، كما حدد دوائر نفوذ كل واحدة، منها في جدول ملحق بهذا المرسوم وعليه فإن هاته المحاكم هي : وجدة، فاس، مكناس، الرباط، الدار البيضاء أكادير، مراكش. ويقصد بدوائر هذه المحاكم (الاختصاص المكاني) مثلا بالمحكمة الإدارية بالدار البيضاء، ويشمل اختصاصاتها الترابي العمالات والأقاليم التالية :

عمالة الدار البيضاء آنفا، عمالة عين السبع الحي المحمدي، عمالة درب السلطان الفداء، عمالة ابن مسيك سيدي عثمان، عمالة المحمدية، إقليم الجديدة، إقليم بني ملال، إقليم خريبكة، إقليم ازيلال، إقليم بنسليمان.

فإنشاء المحاكم الإدارية في بداية سنوات التسعينات جاء نتيجة التحولات العالمية والوطنية عالميا وبعد انهيار جدار "برلين" انصب الاهتمام على تطور مؤسسات حماية حقوق الإنسان، ووطنيا عاش المغرب آنذاك إرهاصات الانتقال الديمقراطي (المراجعة الدستورية لسنة 1992 وحكومة التناوب) كما إن إحداث المحاكم الإدارية جاء ليقرب القضاء الإداري من المتقاضين.

الباب الثاني : المحاكم الإدارية

كان إنشاء المحاكم الإدارية سنة 1993 حدثا خاصا في تاريخ القضاء الإداري بالمغرب، إذ يعتبر هذا الإنشاء خطوة إيجابية في التوجه نحو ازدواجية القانون ولقد تعزز هذا التطور بإحداث محاكم الاستئناف الإدارية سنة 2006.

ويعتبر الإعلان عن إنشاء المحاكم الإدارية من إحدى المبادرات الأساسية لتوسيع المراقبة على نشاط السلطات الإدارية والسلطات العمومية بصفة إجمالية ودخول المغرب في الحرص على احترام حقوق الإنسان مع بداية التسعينات، وهكذا لقد تم الإعلان عن مشروع إحداث المحاكم الإدارية من قبل المرحوم الحسن الثاني في خطاب يوم 8 ماي 1990 أمام أعضاء المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان بعد إنشاء هذا المجلس بمقتضى ظهير 20 أبريل 1990.

وتبعا للمرسوم الصادر في 3 نونبر 1993 لتطبيق أحكام القانون رقم 90-41 المحدثة بموجبه محاكم إدارية، فلقد ثم تحديد عدد المحاكم الإدارية في سبعة (7) أساس أن المغرب كان يتوفر آنذاك على سبع جهات اقتصادية.

وفي نطاق تعزيز دور المحاكم الإدارية وتدعيم خصوصيات القضاء الإداري ثم إنشاء محاكم الاستئناف الإدارية بمقتضى القانون رقم 80.03 المنفذ بالظهير الشريف رقم 1.06.07 صادر في 14 فبراير 2006.

تتكون المحكمة الإدارية من : رئيس وعدة قضاء وكتابة الضبط ويعين رئيس المحكمة الإدارية من بين قضاة المحكمة مفوضا ملكيا أو مفوضين مكلفين للدفاع عن القانون والحق باقتراح من الجمعية العمومية لمدة سنتين.

المبحث الأول : تنظيم المحاكم الإدارية

أولا : رئيس المحكمة الإدارية

يضطلع رئيس المحكمة الإدارية بمهام إدارية وأخرى قضائية :

1- المهام الإدارية: المتمثلة في :

- الإشراف على تسيير شؤون المحكمة بحيث يشرف على قضاة المحكمة وموظيفها.
- تقييم أعمال القضاة وسلوكهم عن طريق التنقيط السنوي.
- تعيين مفوض ملكي أو مفوضين ملكيين بناء على اقتراح من الجمعية العمومية للمحكمة لمدة سنتين.

2- المهام القضائية :

- رئاسة الجلسة.
- تعيين القاضي المقرر.
- النظر في الطلبات الوقتية والتحفظية بصفته قاضيا للمستعجلات والأوامر الاستعجالية.
- منح المساعدة القضائية طبقا للمسطرة المعمول بها في هذا المجال (الفقرة 3 من المادة 3 من القانون رقم 90-41).

ثانيا : المفوض الملكي

يعين رئيس المحكمة الإدارية من بين قضاة المحكمة مفوضا ملكيا أو مفوضين ملكيين للدفاع عن القانون والحق باقتراح من الجمعية العمومية لمدة سنتين (الفقرة 5 من المادة 90-41).

يعرض المفوض الملكي للدفاع عن القانون والحق، والذي يجب أن يحضر الجلسة ويعرض آراءه المكتوبة والشفوية على هيئة الحكم بكامل الاستقلال سواء فيما يتعلق بظروف الوقائع أو القواعد القانونية المطبقة عليها. ويعبر عن ذلك في كل قضية بالجلسة

العامة ويحق للأطراف أخذ نسخة من مستنتجات المفوض الملكي للدفاع عن القانون والحق بقصد الإطلاع.

دور المفوض الملكي قد يكون محدودا في القضايا البسيطة، ولكن في القضايا الشائكة يكون دوره محوريا، لاسيما وأن القانون لم يضع في الحسبان العديد من القضايا التي تطرح أمام المحاكم الإدارية، ويصعب إيجاد حل لها بسهولة.

ثالثا : القضاة

تتكون المحكمة الإدارية، من مستشارين مرتبين في الدرجة الثانية وقضاة مرتين في الدرجة الثالثة، ويمكن أن يكلف كل واحد منهم بالتقرير في مختلف أنواع القضايا، ويشاركون في إصدار الأحكام بغض النظر عن الدرجة النظامية، ويتولى القاضي أو المستشار المقرر تبعا لدرجته تجهيز القضايا باتخاذ جميع الإجراءات من أمر بتبليغ المقال والمذكرات وإشعار الأطراف بالاختلالات التي يرى ضرورة تصحيحها والقيام بالمعاينات والأبحاث والخبرات التي يراها ضرورية لسير المسطرة.

رابعا : كتابة الضبط

تقوم كتابة الضبط بمهام إدارية صرفة، فهي تتلقى المقالات وتسلم عنها وصلا، يتمثل في نسخة من المقال يوضع عليها خاتم كتابة الضبط وتاريخ الإيداع مع بيان الوثائق المرفقة.

كما تتلقى استئناف الأحكام الصادرة عن المحكمة الإدارية التي أصدرت الحكم المستأنف، وترفعه إلى كتابة الضبط بمحكمة الاستئناف الإدارية داخل أجل 15 يوما من إيداعه لديها المواد 10 و 11 من القانون رقم 03-83 المغير بالقانون رقم 08-46 بتاريخ 18 فبراير 2006.

وتسهر على تنفيذ الأحكام والأوامر الصادرة عن المحكمة الإدارية أو عن رؤسائها وكذا القرارات الصادرة عن محكمة الاستئناف الإدارية.

وتقسم المحكمة الإدارية إلى عدة أقسام بحسب أنواع القضايا المعروضة عليها... وإصدار الأحكام، يتم بطريقة جماعية

المبحث الثاني : اختصاص المحاكم الإدارية

لقد نظم قانون المحاكم الإدارية، داخل القضاء الإداري بالمغرب من خلال الاختصاص النوعي والاختصاص المحلي لهذه المحاكم.

الفقرة الأولى : الاختصاص المكاني للمحاكم الإدارية

يقصد بالاختصاص المكاني للمحكمة الإدارية تعيين الحدود الترابية للمحاكم الإدارية، على نحو تختص فيه كل محكمة بالفصل في المنازعات الناشئة فوق مجال جغرافي معين.

يقع على عاتق الأطراف الدفع بعدم الاختصاص المحلي للمحكمة الإدارية قبل كل دفع أو دفاع، وتبيان المحكمة المختصة، ويجرد من هذا الحق في طور الاستئناف ما عدا الأحكام الغيابية (المادة 16 من قانون المسطرة المدنية).

تبت المحكمة الإدارية في الدفع بعدم الاختصاص المحلي بحكم مستقل أو بإضافة الطلب العارض إلى الجوهر. وفي حالة ما إذا قضت بعدم اختصاصها يحال الملف بقوة القانون على المحكمة المختصة مكانيا بدون سائر.

تكون المحكمة الإدارية المرفوعة إليها دعوى تدخل في دائرة اختصاصها المحلي مختصة أيضا بالنظر في جميع الطلبات التابعة لها أو المرتبطة بها وجميع الدفوعات التي تدخل قانونا في الاختصاص المحلي لمحكمة إدارية أخرى (المادة 15 من القانون رقم 41.90).

القاعدة العامة أن الاختصاص المكاني ينعقد للمحكمة التي يقع في دائرتها الترابية موطن المدعى عليه، وهو ما قضت به بالمادة 10 من القانون رقم 41.90 المتعلق بالمحكمة الإدارية عندما أحالت على المواد من 27 إلى 30 من قانون المسطرة المدنية فيما يتعلق بالاختصاص المحلي.

وبالرجوع إلى المادة 27 من قانون المسطرة المدنية نجدها تنص على أن يكون الاختصاص المحلي لمحكمة الموطن الحقيقي أو المختار للمدعى عليه. إذا لم يكن لهذا الأخير

موطن في المغرب ولكن يتوفر على محل إقامة كان الاختصاص لمحكمة هذا المحل. إذا لم يكن للمدعي أو واحد منهم عند تعددهم.

بناء على ذلك ووفقا لما قضت به المادة 28 من قانون المسطرة المدنية ينعقد الاختصاص في الدعاوي العقارية أمام محكمة المحل الذي يقع فيه العقار موضع النزاع، ونفس الشيء بالنسبة لدعاوي التعويض حيث ينعقد الاختصاص لمحكمة هذا المحل. إذا لم يكن للمدعي عليه لا موطن ولا محل إقامة بالمغرب فيمكن تقديم الدعوى ضده أمام محكمة موطن إقامة المدعي أو واحد منهم عند تعددهم.

بناء على ذلك ووفقا لما قضت به المادة 28 من قانون المسطرة المدنية ينعقد الاختصاص في الدعاوي العقارية أمام محكمة المحل الذي يقع فيه العقار موضع النزاع. ونفس الشيء بالنسبة لدعاوي التعويض حيث ينعقد الاختصاص لمحكمة المحل الذي وقع فيه الفعل المسبب للضرر، وترفع دعاوي الأشغال العمومية أمام محكمة المكان الذي نفذت فيه تلك الأشغال. كما ترفع دعاوي العقود التي توجد الدولة أو جماعة عمومية أخرى طرفا فيها أمام محكمة المحل الذي وقع العقد فيه. وينعقد الاختصاص في دعاوي الضرائب المباشرة والضرائب البلدية لمحكمة المكان الذي يجب فيه تأدية الضرائب.

واستثناء من ذلك، ترفع طلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلطة إلى المحكمة الإدارية التي يوجد بها موطن طالب الإلغاء داخل دائرة اختصاص المحكمة الإدارية أو التي صدر القرار بدائرة اختصاصها.

كما تمارس المحكمة الإدارية بالرباط اختصاصات إضافية منها :

- النظر في النزاعات المتعلقة بالوضعية الفردية للأشخاص المعينين بظهير شريف أو مرسوم وبالنزاعات الراجعة إلى اختصاص المحاكم الإدارية التي تنشأ خارج دوائر اختصاص جميع هذه المحاكم.
- البت في طلب رفض تصريح بتأسيس حزب.

- النظر ابتدائيا في الدعاوي المتعلقة بالنزاعات التي تدخل ضمن اختصاص المحاكم الإدارية والناشئة عن تطبيق القانون رقم 77.03 المتعلق بالاتصال السمعي البصري (ج.ر.ع بتاريخ 3 فبراير 2005).

الفقرة الثانية : الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية

يقصد بالاختصاص النوعي تحديد نطاق الولاية الموكولة للمحاكم الإدارية وهو من النظام العام. ومن آثاره وجوب تقديم الدعوى إلى المحكمة المختصة، ويثار تلقائيا ولو لم يتمسك به الأطراف، ويمكن إثارته في أي مرحلة من مراحل الدعوى، وعلى الجهة القضائية المعروضة عليها القضية أن تثيره تلقائيا (المادة 125)

أولا : الإطار القانوني للاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية

إذا أثير دفع بعدم الاختصاص النوعي أمام جهة قضائية عادية أو إدارية وجب عليها أن تبت فيه بحكم مستقل، ولا يجوز لها أن تضمه إلى الموضوع. وللأطراف أن يستأنفوا الحكم المتعلق بالاختصاص النوعي أيا كانت الجهة القضائية الصادر عنها أمام محكمة النقض التي يجب عليها أن تبت في الآمر داخل أجل ثلاثين يوما يبتدئ من تسلم كتابة الضبط بها ملف الاستئناف (المادة 13 من القانون رقم 41.90).

الاختصاص النوعي حددته المادة الثامنة من القانون رقم 41.90 المتعلق بالمحاكم الإدارية، بشكل إجمالي ومفصل، وتشير هذه المادة إلى بعض الاستثناءات المنصوص عليها في المادتين (9) و (10) من نفس القانون، إذ تبقى محكمة النقض المختصة ابتدائيا وانتهائيا في طلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلطة المتعلقة بفئتين من القرارات .

- القرارات التنظيمية والفردية الصادرة عن رئيس الحكومة.
- قرارات السلطات الإدارية التي يتعدى نطاق تنفيذها دائرة الاختصاص المحلي لمحكمة إدارية.

وتبعا للمادة 11 من نفس القانون "تختص محكمة الرباط الإدارية بالنظر في النزاعات المتعلقة بالوضعية الفردية للأشخاص المعينين بظهير شريف أو مرسوم،

وبالنزاعات الراجعة إلى اختصاص المحاكم الإدارية التي تنشأ خارج دوائر اختصاص جميع هذه المحاكم.

ولقد حددت المادة (8) من قانون المحاكم الإدارية والاختصاصات النوعية لهذه الأخيرة، بصفة إجمالية كما يلي :

← "تختص المحاكم الإدارية مع مراعاة أحكام المادتين (9) و (11) من هذا القانون، بالبت ابتدائيا في طلبات إلغاء قرارات السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة وفي النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية ودعاوي التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام، ما عدا الأضرار التي تسببها في الطريق العام مركبات أيا كان نوعها يملكها شخص من أشخاص القانون العام.

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

← وتختص المحاكم الإدارية أيضا بفحص شرعية القرارات الإدارية وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 44 من هذا القانون.

← وبالإضافة إلى تحديد الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية في المادة 8 ومن ضمنها تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالانتخابات جاءت المادة 26 من نفس قانون المحاكم الإدارية رقم 41.90 بالإشارة إلى مجموعة من القوانين الخاصة بمختلف الانتخابات الإدارية التي أصبحت تختص بها المحاكم الإدارية عوض المحاكم الابتدائية، بعد دخول قانون محاكم الإدارية حيز التطبيق.

ثانيا : تطبيقات الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية

تتجلى تطبيقات الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية على مستوى دعوى الإلغاء، دعوى التعويض، ودعوى القضاء الشامل.

1- دعوى الإلغاء

تعرف دعوى الإلغاء بأنها الدعوى التي يرفعها أحد الأفراد إلى الجهة القضائية المختصة يطلب منها إلغاء القرار الإداري غير المشروع.

وإذا كانت دعوى الإلغاء تعرف في فرنسا بدعوى تجاوز السلطة، فإنه في المغرب وقبل صدور قانون المحاكم الإدارية كانت هذه الدعوى تعرف بدعوى الإلغاء بسبب الشطط في استعمال السلطة، أما بعد صدور هذا القانون فإن المشرع قد استعاض الشطط في استعمال السلطة، أما بعد صدور هذا القانون فإن المشرع قد استعاض عن الشطط بمصطلح التجاوز، فأصبحت دعوى الإلغاء تعرف بمقتضى المادة 8 من ق 41.90 بدعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة.

وكانت دعوى الإلغاء قبل إحداث المحاكم الإدارية تدخل ضمن الاختصاصات المحددة للمجلس الأعلى بمقتضى ظهير 27 شتنبر 1957، والتي كان ينظر فيها ابتدائيا وانتهائيا، فإن هذه الدعوى قد أصبحت من اختصاص المحاكم الإدارية كدرجة أولى ويمكن استئناف أحكامها أمام محاكم الاستئناف كدرجة ثانية استئنافية، ثم أمام الغرفة الإدارية بمحكمة النقض مع مراعاة الاستثناء الوارد في المادة 9 من قانون المحاكم الإدارية والذي يظل بمقتضاها الغرفة الإدارية بمحكمة النقض مختصا بالبث ابتدائيا وانتهائيا في طلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلطة المتعلقة ب :

- المقررات التنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة.
- قرارات السلطة الإدارية التي يتعدى نطاق تنفيذها دائرة الاختصاص المحلي لمحكمة إدارية.

أ- خصائص دعوى الإلغاء

تتميز دعوى الإلغاء بجملة من الخصائص، تجعل منها دعوى مستقلة ومتميزة عن غيرها من الدعاوي القضائية الأخرى، ولقد حاول الفقهاء رد هذه الخصائص إلى الأمور الآتية:

←الطبيعة الموضوعية لدعوى الإلغاء :

تتميز دعوى الإلغاء بالطبيعة الموضوعية أو العينية:

فدعوى الإلغاء إذن، لا يخاصم فيها السلطة الإدارية ذاتها بل يخاصم فيها القرار الإداري غير المشروع.

كما أن دعوى الإلغاء لا تستهدف حماية المصلحة الشخصية لرافع الدعوى في حد ذاتها بل تستهدف بالأساس حماية مبدأ المشروعية والنظام القانوني السائد في الدولة.

- دعوى الإلغاء دعوى القانون العام

تعتبر دعوى الإلغاء من دعاوي القانون العام، فهي توجه إلى أي قرار إداري دون حاجة إلى نص صريح في القانون بذلك، ومناط القاعدة أنه لا يمكن تحصين أي قرار إداري ضد الطعن بالإلغاء.

ينتج عن ذلك، أن تحصين أعمال إدارية بموجب نص سابق لإحداث دعوى الإلغاء، لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يحول دون قبول هذه الدعوى التي توجه بقوة القانون منذ سنة 1957 ضد المقررات الصادرة عن السلطات الإدارية أيا كان موضوعها (المجلس الأعلى سابقا).

ومن تطبيقات هذه الخاصية في قضاء المحاكم الإدارية، ما ورد في حكم المحكمة الإدارية بأكادير الذي قررت: "وحيث تنقسم دعوى الإلغاء في المغرب بأنها دعوى القانون العام لإلغاء القرارات الإدارية عموما. أي يمكن أن توجه ضد أي قرار إداري دونما حاجة إلى نص قانوني صريح.

وحيث أنه لايستساغ وفقا لروح قانون 41.90 حرمان المواطن في دولة الحق والقانون وضمانا لحقوقه وحرياته من مراقبة أعمال الإدارة عن طريق دعوى الإلغاء التي تمارسها هيئة مستقلة عن الإدارة تتكون من قضاة تابعين للسلطة القضائية ولا يخضعون للتسلسل الرئاسي أو لأي نوع من الوصاية ويستعلمون اختصاصاتهم من أجل حماية المواطن والإدارة معا".

إن دستور المملكة وفي إطار حماية حقوق المتقاضين وقواعد حسن سير العدالة قد نص في المادة 118 على كون كل قرار اتخذ في المجال الإداري سواء كان تنظيميا أو فرديا يمكن الطعن فيه أمام الهيئة القضائية المختصة مانعا بذلك تحصين أي قرار إداري من الخضوع للرقابة القضائية، وأن دعوى الإلغاء في طبيعتها دعوى قانون عام يمكن أن توجه ضد أي قرار إداري دونما حاجة إلى نص قانوني يجيزها أو رغم وجود نص قانوني يحضرها وكون حق التقاضي من المبادئ الأساسية التي لا يجوز إطلاقا المساس بها.

لكن رغم ذلك تبقى بعض الأعمال خارج رقابة القاضي الإداري

✓القرارات الملكية : ظلت القرارات الصادرة عن الملك، وبالرغم من اندراجها بدون أدنى شك في المجال الإداري، خارجة عن اختصاص القاضي الإداري، على مر الزمن الدستوري المغربي، فتارة يؤسس القاضي الإداري عدم اختصاصه للنظر في الأعمال الملكية على كون "أن الدعوى ليست موجهة ضد سلطة إدارية بل ضد قرار صادر عن الملك يتخذ في شكل ظهير (قضية الروندا /1960)، وحيث أن اختصاص المجلس الأعلى بشأن الطلبات الموجهة ضد المقررات الصادرة عن السلطة الإدارية.

وحيث أن جلالة الملك الذي يمارس اختصاصاته الدستورية، بوصفه أمير المؤمنين طبقا للفصل 19 من الدستور. ولا يمكن اعتباره سلطة إدارية بالنسبة لتطبيق الفصل الأول من ظهير 27 شتنبر 1957 (قضية مزرعة عبد العزيز 1970) وتارة على أن "المجلس الأعلى طبقا للفصل الأول من ظهير 1857 ليس من اختصاصه النظر في قرار فردي صادر عن الملك ومتخذ في شكل ظهير (قضية بنسودة 1963)

بعد صدور دستور 2011 وبعد أن فك الارتباط بين السلطة الإدارية والقرار الإداري والانتقال إلى المعيار المادي في تحديد هذا التصرف الانفرادي، بنصه في الفقرة الثانية من المادة 118. كل قرار اتخذ في المجال الإداري، سواء كان تنظيميا أو فرديا يمكن الطعن فيه أمام الهيئة القضائية المختصة، ساد الاعتقاد لدى الفقه بأن القاضي الإداري ماض لا محالة في التراجع من اجتهاده السابق وإخضاع القرارات الصادرة عن الملك في المجال الإداري لرقابة .

لكن يظهر أن القاضي الإداري لازال مصمما على عدم مراقبة مشروعية الأعمال الصادرة عن الملك في المجال الإداري. وهو بذلك يضع لنفسه حدود لا نجد لها من تفسير في أي نص قانوني، اللهم الجانب السيكولوجي للقاضي، ولا أدل على ذلك من حكم المحكمة الإدارية بالرباط. الذي جاء فيه "أن القرارات الملكية لا تقبل الطعن بالإلغاء ولا ينال من ذلك ما نص الفصل 118 من الدستور بخصوص قابلية كل القرارات التنظيمية والفردية المتخذة في المجال الإداري للطعن أمام الجهات القضائية المختصة مادامت لا تنزل منزلة هذا المجال الإداري الصرف الصلاحيات الدستورية المحفوظة لجلالة الملك في مجال الإشراف على حسن سير المؤسسات (حكم المحكمة الإدارية بالرباط، رقم 3233، بتاريخ 2016/09/16 ملف عدد 2016/7110/543.

✓استثناء الأعمال القضائية : من مجال دعوى الإلغاء : لا يمكن توجيه دعوى الإلغاء ضد حكم قضائي يقصد إلغائه، فالأحكام القضائية تخضع للاستئناف أو النقض وباقي أوجه الطعن التي يجيزها القانون. ولا تعتبر قرارات إدارية قابلة للطعن بالإلغاء.

لكن يحدث أن بعض الجهات القضائية قد تقوم بوظائف إدارية وفقا لقاعدة الازدواج الوظيفي، فالإجراءات المتعلقة بتنظيم القضاء تعتبر أعمالا إدارية، يختص القضاء الإداري بالنظر فيها.

✓أعمال السيادة : تعتبر أعمال السيادة أعمالا إدارية بطبيعتها، لكنها تبقى غير خاضعة للرقابة القضائية، وتتجلى معظم هذه الأعمال في القرارات التي تتخذها السلطة

التنفيذية في علاقتها مع السلطة التشريعية، كحل البرلمان أو دعوته للانعقاد. إضافة إلى علاقتها بالدول الأجنبية والمنظمات الدولية.

➢ الطعن بالإلغاء لا يوقف تنفيذ القرار الإداري :

ليس الطعن بالإلغاء أي أثر واقف لتنفيذ القرار الإداري، من الناحية الميدانية، فالقرارات الإدارية تتمتع بقرينة السلامة والمشروعية بالنظر إلى أن الإدارة تستهدف تحقيق المصلحة العامة من خلال أعمالها، زيادة على أن العمل الإداري يحاط بسياج من الإجراءات والمساطر تحفظ مشروعيته.

لكن لكل قاعدة استثناء، فيمكن طلب وقف تنفيذ القرار الإداري موضوع الطعن وهو ما نصت عليه المادة 24 من القانون 45/90 للمحكمة الإدارية أن تأمر بصورة استثنائية بوقف تنفيذ قرار إداري رفع إليها طلب يهدف إلى إلغائة إذا التمس ذلك منها طالب الإلغاء صراحة :

- قبول العريضة الرامية إلى إلغاء القرار الإداري.
- توفر عنصر الجدية بناء على الوسائل التي تم بسطها في عريضة الطعن.
- أن يكون من شأن تنفيذ القرار الإداري ترتيب آثار يصعب تداركها في حالة إذا ما تم إلغاؤه.

يعتبر الحكم الصادر في موضوع إيقاف التنفيذ حكما مؤقتا، لا يقيد المحكمة عند النظر في أصل طلب الإلغاء، غير أنه يعتبر حكما قطعيا، ويحوز قوة الشيء المقضي به بخصوص ما صدر فيه طالما لم تتغير الظروف، ويجوز الطعن فيه بجميع طرق الطعن عدا الطعن بإعادة النظر فقد قضت محكمة النقض "وحيث إن القرار المطعون فيه بإعادة النظر لم يفصل في موضوع النزاع الأصلي الرامي إلى إلغاء مقرر إداري، وإنما صدر في موضوع متفرع عنه هو إيقاف تنفيذ هذا المقرر، ولذلك لا يمكن أن يكون محل الطعن فيه بإعادة النظر، الأمر الذي يترتب عنه أن الطلب غير مقبول... ".

➢الطعن بالإلغاء طعن قاصر على الإلغاء :

تنحصر سلطة القاضي الإداري في صلاحية واحدة وهي إلغاء القرار الإداري المعيب كليا أو جزئيا، تبعا للطلب ولطبيعة ومدى انعدام المشروعية، فليس لقاضي الإلغاء أن يعدل القرار المعيب، أو يستبدله بقرار جديد أو يصدر أوامر للإدارة.

ب- الشروط المرتبطة بالعمل الإداري المطعون فيه وأوجه الإلغاء

يبين القانون رقم 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية أحكام تلك الطلبات من المادة 20 إلى المادة 25.

✓الشروط المتعلقة بالقرار المطلوب إلغاؤه :

لا توجه دعوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة إلا ضدالقرارات الصادرة عن السلطات الإدارية أي ضد القرارات الإدارية، ومعنى ذلك استثناء الأعمال الإدارية التي لا تتوفر فيها عناصر القرار الإداري، غير أنه في بعض الأحيان يصعب معرفة متى يتعلق الأمر بقرار إداري أو مجرد عمل مادي للإدارة أو إجراء تحضيري لا يرقى إلى مستوى قرار إداري قابل للطعن بالإلغاء.

عرف القضاء المصري القرار الإداري بأنه إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة أو الملزمة بمقتضى مالها من سلطة عامة، وذلك بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء مركز قانوني متى كان ذلك ممكنا عملا وجائزا قانونا وكان الهدف منه تحقيق مصلحة عامة.

غير أن هذا التعريف وإن كان شائعا ومقبولا في فترة زمنية سابقة. فإنه لم يعد كذلك حاليا. فلم يعد القرار الإداري- وبفعل تشعب النشاط الإداري- حكرا على السلطات الإدارية بل يمكن تصور صدوره عن هيئات من القانون الخاص، لذلك جاء في الفقرة الثانية من الفصل 118 من دستور 2011، كل قرار اتخذ في المجال الإداري، سواء كان تنظيميا أو فرديا يمكن الطعن فيه بالإلغاء أمام الهيئة الإدارية المختصة.

لذلك لابد من تبيان ما هي الشروط الواجب توفرها في عمل إداري لكي يكتسب صفة قرار إداري. ويكون بالتالي قابلا للطعن بالإلغاء أمام القضاء الإداري؟

- أن يكون القرار صادر عن سلطة إدارية

تربط العديد من النصوص القانونية بين القرار الإداري والسلطة الإدارية وهي مسألة منطقية لأن القرارات الإدارية في أغلب الحالات تصدر عن سلطات إدارية.

اقترن مفهوم القرار الإداري لعدة عقود بالسلطة الإدارية قبل أن يتبين حدود هذا الربط، لكن ما لم يتغير في القرار الإداري أنه يحدث أثرا قانونيا من جانب واحد.

ينظر المعيار الشكلي في تحديد طبيعة التصرفات القانونية إلى الجهة التي أصدرت العمل القانوني، ما يصدر عن البرلمان قانونا وما يصدر عن القضاء حكما، وما يصدر عن السلطة الإدارية قرارا.

القاعدة أن يصدر القرار عن سلطة إدارية، لكن هناك استثناءات.

- الاستثناء صدور القرار الإداري عن هيئات خاصة

عدم ربط مفهوم القرار الإداري بصدوره عن سلطة إدارية بدأ يظهر باستمرار في عمل القاضي الإداري المغربي، فاعتبرت المحكمة الإدارية بوجدة أن الجامعة الملكية المغربية للريكبي، والتي كانت من أشخاص القانون الخاص بسري على تأسيسها وتسييرها أحكام الظهير الشريف رقم 1.58.376 بتاريخ 1958/11/15 فإنه باعتبارها مكلفة بتسيير مرفق رياضي من خلال تنظيم وتأطير الأندية المنضوية تحت لوائها في إطار القانون المنظم لها مستعملة في ذلك وسائل القانون العام وامتيازات السلطة العامة طبقا للمعيار المادي، ذلك أن الاقتصار على المعيار العضوي وحده، لتحديد القرار الإداري انطلاقا من الجهة الإدارية المصدرة له سيؤدي بالقضاء الإداري إلى النظر في نزاعات تدخل في إطار القانون الخاص من جهة. ومن جهة أخرى يمنع القضاء الإداري من النظر في النزاعات المرتبطة بالمرفق العام وامتيازات السلطة العامة التي تمنح لأشخاص القانون الخاص وهذا ما جعل المشرع المغربي يتفهم هذا الوضع بإعطاء القضاء الإداري، إمكانية الأخذ بالمعيار المادي إلى

جانب العضوي في تحديد القرار الإداري. ومن هذا المنظور تبقى المقررات الصادرة من طرف الجامعة المذكورة وتكتسي طابعا إداريا مادام أنها تدخل في امتيازات السلطة العامة بهدف تحقيق المصحلة العامة...

إن هذا التحول في موقف القضاء الإداري من المعيار المعتمد لتحديد القرار الإداري، أي الانتقال من التحديد العضوي إلى التحديد المادي، يعد منطقيا ومن شأنه توفير حماية أكثر للأفراد والجماعات لأن العبرة في نهاية المطاف هي الحمولة السلطوية التي ينطوي عليها التصرف القانوني وليس من يصدر عنه ذلك التصرف، ولعل الفقرة الثانية من الفصل 118 من دستور 2011 انتصرت لهذا التحول حين لم تربط القرار الإداري بالسلطة الإدارية ولكن بالمجال "كل قرار اتخذ في المجال الإداري، سواء كان تنظيميا أو فرديا، يمكن الطعن فيه أمام الهيئة القضائية الإدارية المختصة".

- ✓ **أن يحدث القرار الإداري تغييرا في التنظيم القانوني القائم (الأثر القانوني) من جانب واحد**

يعتبر التصرف القانوني في فقه القانون المدني إعلانا للإدارة بقصد إحداث آثار قانونية والتي تكون إما بإنشاء أو بتعديل للحقوق والواجبات.

والقرار الإداري تصرف منفرد. فهو تعبير عن إرادة المصدر وحده، ولهذه الإرادة كافية لذاتها في إحداث الأثر القانوني دون أن تقابلها إرادة أخرى. لذلك يكاد يجمع الفقه على اعتبار القرار الإداري "تعبير الإدارة عن إرادتها المنفردة والملزمة بقصد إحداث أثر قانوني نهائي"، وسواء تعلق الأمر بإعلان من الإرادة بإحداث أثر قانوني، أو الانفرادية في القرار الإداري. فإنها كلها تطرح عدة صعوبات في التعريف والتحديد.

- ✓ **أن يحدث أثر قانونيا :**

يكاد يجمع الفقه على أن تعريف القرار الإداري يدور حول ركن الإرادة، إذ يعد بمثابة تعبير الإدارة عن إرادتها المنفردة والملزمة. إن ارتكاز مفهوم القرار الإداري على إرادة

إحداث الأثر القانوني مسألة في غاية الأهمية. لأن هذا العنصر هو الذي يميزه عن الأعمال الأخرى الصادرة عن الإدارة.

- الأعمال التحضيرية ليست قرارات إدارية.
- الاقتراحات تكون في غالب الأحيان صادرة عن المجالس التداولية المحلية، ليست قرارات إدارية.
- الإنذار كإجراء تحضيري.
- الإجراءات المصلحية الداخلية كالتي تهم التنظيم الداخلي للمرفق.
- الدوريات.
- التعليمات.
- جدول الأعمال.

✓ **أن يصدر القرار من جانب واحد**

لا يعتبر القرار الإداري التقاء عدة إرادات ولكنه، وعكس ذلك، يؤكد سلطة الإدارة في أن تقرر من جانب واحد التزامات على الغير، يعد التصرف المنفرد من خصوصيات القانون العام، مادام أن القانون الخاص يقوم على توافق الإرادات، فالإدارة قادرة ومؤهلة لأن ترتب آثارا قانونية على الغير من جانبها الأوحد ودون موافقتهم، ورغما عنهم، ذلك أن الانفرادية تعتبر علاقة غير متساوية بين مصدر القرار والمخاطب به وهي علاقة تتحدد انطلاقا من محتوى التصرف.

العيوب الموجبة لإلغاء القرار الإداري :

يبسط القاضي الإداري رقابته على جوانب المشروعية في القرار الإداري، كما يتولى النظر في ملاءمته. فالإدارة ملزمة باحترام القواعد المتعلقة بالاختصاص، وبالإجراءات وتحقيق الغاية التي تحددها النصوص القانونية، كما أن مجال القرار الإداري يجب أن يبنى على أسباب واقعية أو قانونية تكون ملائمة.

✓ عيب الاختصاص :

حين يصدر القرار الإداري عن سلطة لا تملك الأهلية القانونية لإصداره، فإن القرار يشوبه عيب عدم الاختصاص، وهذا الأخير من النظام العام. ويمكن للقاضي الإداري إثارته تلقائيا وفي أي مرحلة من مراحل الدعوى دون انتظار الدفع به من قبل المدعي.

وقد يكون الاختصاص موضوعيا أو مكانيا أو زمانيا.

الاختصاص المكاني : ويكمن في تحديد الحدود والمكانية، لاختصاص متخذ القرار الإداري. فبعض السلطات الإدارية كرئيس الحكومة مثلا يزاول اختصاصاته على صعيد التراب الوطني ككل. في حين لا يتعدى اختصاص والي الجهة مثلا الحدود الجغرافية التي يزاول بها مهامه. ونفس الشيء بالنسبة لرئيس مجلس الجهة ورئيس مجلس الجماعة والباشوات.

فإذا ثبت للقاضي الإداري أن السلطة الإدارية متخذة القرار تجاوزت الاختصاص المكاني المحدد لها، يحكم بإلغائه.

الاختصاص الزماني : ويعني أن يمارس صاحب الاختصاص صلاحياته من تاريخ تنصيبه أو تعيينه إلى غاية انتهاء مهامه، أي داخل المدة الزمنية المسموح بها قانونا، فإذا اتخذ قرارا إداريا قبل توليه وظيفته، أو بعد مغادرته لها يكون القرار مشوبا بعيب عدم الاختصاص الزماني الموجب لإلغائه.

- **تفويض الاختصاص والتوقيع** : تلجأ السلطات الإدارية في الغالب إلى تفويض البعض من مهامها لأنها لا يمكنها أن تمارس كل المهام المسندة إليها، وهي قد تفوض الاختصاص وقد تفوض التوقيع فقط.

- **تفويض الاختصاص** : يتعلق الأمر بإجراء قانوني يقضي بنقل جزء من الاختصاص من المفوض (جهة إدارية أعلى درجة صاحبة الاختصاص) إلى المفوض له (جهة إدارية أدنى درجة).

لهذا النوع من التفويض طبيعة موضوعية بحيث إنه لا يرتبط بالشخص ولكن بصفته، ومن هنا طابعه الدائم، مثال ذلك ما نص عليه الظهير الشريف 1.71.95 بتاريخ 28 أبريل 1971 متعلق بالتفويض في السلطة.

- **تفويض التوقيع** (الإمضاء) يتولى المفوض له (غالبا مرؤوس) التوقيع على الوثائق لحساب وتحت رقابة ومسؤولية المفوض (غالبا رئيس) ولهذا التفويض طابع شخصي بحيث ينتهي أثره بتغيير شخص المفوض، كما أن تبعاته (أخطاء) يسأل عنها المفوض.

تتولى النصوص القانونية تحديد تفويض التوقيع منها مثلا 1.57.068 المتعلق بالسماح للوزراء في تفويض الإمضاء (ج.ر. عدد 2322 بتاريخ 26 أبريل 1957) والمرسوم رقم 2.05.768 بتاريخ 30 أكتوبر 2008 في شأن تفويض إمضاء الوزراء وكتاب الدولة ونواب كتاب الدولة (ج.ر. عدد 5688 بتاريخ 4 دجنبر 2008) .

- **الإنابة والحلول**

عند ما يحول مانع دون ممارسة صاحب الاختصاص لصلاحياته يعين من يعوضه إما بمقتضى نص قانوني، ويتعلق الأمر بالحلول من ذلك ما نص عليه القانون رقم 14-111 المتعلق بالجهات "إذ تغيب الرئيس (رئيس المجلس الجهوي) أو عاقه عائق لمدة تفوق شهر أ خلفه مؤقتا، بحكم القانون في جميع صلاحياته أحد نوابه حسب الترتيب» أو من يعوضه يتم اختياره : الإنابة .

✓ عيب الشكل :

تحظى مسطرة اتخاذ القرار الإداري بأهمية خاصة، نظرا لما تكفله الأفراد من ضمانات حماية حقوقهم وحرياتهم. فالمشرع قد يفرض على السلطات الإدارية القيام ببعض الإجراءات من قبل اتخاذ القرار الإداري.

كأن يلزمها بأن تطلب رأي جهة إدارية معينة : من ذلك استشارة اللجنة الإدارية المتساوية الأعضاء التابعة للإدارة أو المصلحة التي ينتمي إليها الموظف قبل توقيع بعض العقوبات عليه (الفصل 85 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية لسنة 1958 كما

تم تغييره وتتميمه). وفي هذا الصدد أصدرت الغرفة الإدارية قرارا اعتبرت فيه أن القرار الصادر عن العامل الذي لم يستشر فيه رئيس المصلحة الخارجية لمديرية التجارة الداخلية التابعة للوزارة المكلفة بالتجارة، والقاضي باتخاذ عقوبات إدارية، يعتبر غير مستوف لإجراء جوهري نص عليه القانون (الفصل 22 من القانون المتعلق بتنظيم مراقبة الأسعار)، ومن ثم يتعين إلغاؤه (الغرفة الإدارية قرار رقم 170 بتاريخ 1979، في قضية أيت كروم محمد ضد عامل إقليم الرباط، سلا).

أو احترام حقوق الدفاع : فرفض الإدارة اختيار الموظف أحد الأشخاص للدفاع عنه أمام المجلس التأديبي بدعوى أنه ينتمي إلى هيئة نقابية يجعل القرار الإداري المتخذ في حق الموظف المذكور متسما بتجاوز السلطة لخرق حقوق الدفاع الذي يشكل ضمانة من الضمانات المنصوص عليها في الفصل 67 من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية الذي لا يستثنى المنتمي إلى هيئة نقابية من أن يكون مدافعا عن الموظف (قرار محكمة الاستئناف الإدارية الرباط رقم 351، بتاريخ 4 مارس 2009 ملف عدد 170/05/5).

وتعد حالة تعليل القرار الإداري (القانون رقم 03.01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية بتعليل قراراتها إلا متى تطلب القانون ذلك بنص صريح "لا وجوب للتعليل في صلب القرار الإداري إلا حين يوجب القانون ذلك صراحة بنص خاص، وأنه يكفي أن تبين الإدارة هذه الأسباب أثناء النظر في طلب إلغاء القرارات ضمن جوابها على موضوع الطعن " (قرار المجلس الأعلى عدد 185 بتاريخ 21 يونيو 1982).

وقد ألزم القانون 03.01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية (الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.202 صادر في 12 من جمادى الأولى (23 يوليوز 2002) ج.ع 5029 بتاريخ 12 غشت 2002) إدارات الدولة والجماعات المحلية وهيئاتها والمؤسسات العمومية والمصالح التي عهد إليها بتسيير مرفق عام بتعليل قراراتها الإدارية الفردية السلبية الصادرة لغير فائدة المعني المشار إليها بعده تحت طائلة عدم الشرعية، وذلك بالإفصاح كتابة في صلب هذه القرارات عن الأسباب القانونية والواقعية الداعية إلى اتخاذها"، وقد

أوردت المادة الثانية من نفس القانون، أن "القرارات المرتبطة بمجال ممارسة الحريات العامة أو التي تكتسي طابع إجراء ضبطي تأتي على رأس القرارات التي يجب تعليلها".

ولكي يكون التعليل صحيحا من الناحية الشكلية يشترط :

- أن يكون التعليل مكتوبا ووارداً في صلب القرار الإداري ومبرزا للوقائع المادية والقانونية المفضية إلى إصداره.
- أن يكون التعليل كافيا وكاملا.
- أن يكون التعليل معتمدا على وقائع محددة وثابتة.

✓ الانحراف في استعمال السلطة (عيب الغاية)

يتمثل الانحراف في استعمال السلطة في تسخير سلطة لتحقيق غاية تختلف عن الغاية التي منحت من أجلها هذه السلطة للمسؤول الإداري، كأن يستعمل رجل الإدارة سلطته التقديرية لتحقيق غرض غير معترف به. ومناط الانحراف في استعمال السلطة أنه يجب على رجل الإدارة أن يقتصر في تصرفاته على تحقيق الصالح العام، ورغم صعوبة معرفة الأهداف التي يجب أن يسعى رجل الإدارة إلى تحقيقها، فإن المشرع في الغالب لا يترك رجل الإدارة حرا في نطاقه، وإنما يرسم له حدودا معينة ليس له أن يتخطاها، وهذا ما يصطلح عليه بقاعدة تخصيص الهدف.

وهناك عدة حالات لعيب الانحراف في استعمال السلطة.

حالة الانحراف عن المصلحة العامة والانحراف المقصود هنا أن رجل الإدارة يشغل سلطته التقديرية لتحقيق أغراض لا تتعلق بالصالح العام.

هذه الأغراض متعددة منها استعمال السلطة بقصد الانتقام قرار مثلا نقل موظف بدافع الانتقام والتأديب، وليس تحقيقا للمصلحة العامة.

- **حالة الانحراف عن الغاية المخصصة**: فلا يكفي أن يهدف القرار الإداري إلى تحقيق المصلحة العامة ليكون سليما، بل عليه أن يرمي إلى الوصول إلى الغاية التي حددها

المشرع في إطار تخصيص الأهداف. ويمكن إثبات ذلك عن طريق انعدام الدافع المعقول وعدم الملاءمة الظاهرة.

- **الانحراف المسطري** : قد ينظم القانون مسطرة معينة وجب اتباعها في إصدار القرار الإداري، لكن السلطة الإدارية تسلك مسطرة أخرى، ويشكل هذا الانحراف المسطري عيبا في القرار يوجب إلغاؤه.

✓ خرق القانون (الرقابة على موضوع القرار الإداري) عيب المحل :

عيب مخالفة القانون هو العيب المتصل بموضوع القرار الإداري أو محله، وموضوع القرار أو محله هو الأثر الذي يحدثه هذا الأخير ويمكن معرفته من منطوقه، فمثلا القرار الصادر بعزل موظف محله أو موضوعه هو انتهاء العلاقة بين الإدارة والموظف، فهو المركز الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه.

ويشترط في المحل أن يكون ممكنا قانونا وغير مخالف لأية قاعدة قانونية وتتخذ هذه المخالفة إحدى الصور الثلاث التالية :

- التنكر لقاعدة قانونية، وذلك عندما تتجاهل الإدارة القاعدة القانونية، كلية وتتصرف على خلافها.
- الخطأ في تأويل القاعدة القانونية : وذلك عندما ما تعطي الإدارة للقاعدة القانونية تفسيرا لا ينطبق مع المقصود منها سواء كان ذلك بحسن نية أو بسوء نية.
- الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الواقع

وقد يلعب القضاء دورا كبيرا لكشف هذه العيوب، ويوصف القرار الإداري المعيب في محله بأنه مشوب يعبب مخالفة القانون ويأخذ القانون بالمعنى الواسع سواء كان شريعة إسلامية أو دستورا أو تشريعا أو مرسوما أو قرار أو مبدأ من المبادئ العامة للقانون أو عرضا أو معاهدة، ومن الصعوبات التي ينبغي تخطيطها في هذا الشأن هو عدم إمكانية

حصر جميع القواعد اللازم احترامها من لدن المسؤولين في الإدارة لأن عدد هذه القواعد تزداد كلما نزلنا في الهرم الإداري من الأعلى إلى الأسفل.

ويشترط في المحل أن يكون ممكنا، فلا يمكن اتخاذ قرار محله تعيين موظف إذا لم يكن هناك منصب شاغر، مثلا :

وقد اعتبر المجلس الأعلى مثلا أن قرار وزير الفلاحة القاضي بالتشطيب على الطاعن من وظيفته وإحالته على المعاش لعدم قدرته على العمل بسبب خلل عقلي يتوجب إلغاؤه لأنه ينبني على اقتراحات لجنة الاعفاء التي لم تكن مشكلة، بصفة قانونية، حيث لم تضم بين أعضائها طبيبا اختصاصيا في الأمراض العقلية، وهو الداء المنسوب إلى الطاعن والذي من أجله شطب عليه من وظيفته (القرار عدد 208 تاريخ 1976/7/7).

- ✓ عيب السبب :

السبب هو كل واقعة قانونية خارج عن إرادة المسؤول الإداري، والتي تدفعه إلى إصدار القرار، فلا تستطيع الإدارة التدخل إذا لم يوجد في الواقع بسبب يبرر تدخلها، فركن السبب يعتبر قيدا على الإدارة وضمانة لحقوق الأفراد وحرياتهم، فوجوده عنصر من العناصر القانونية والشرعية.

يراقب القاضي سبب القرار الإداري الذي يتمثل في مجموعة العناصر الموضوعية القانونية والواقعية التي تشكل أساس القرار الإداري وتقود رجل الإدارة إلى اتخاذ قرارات على نحو معين.

قد يكون السبب قانوني أو واقعي في الحالة الأولى تكون الرقابة على الوجود القانوني للوقائع (الطاعن لا ينازع في وجود المادي للوقائع بل ينازع في القاعدة القانونية المطبقة، بحيث ينظر القاضي في الوصف القانوني الذي أعطته الإدارة للواقعة، هل يصلح كأساس لاتخاذ القرار الإداري.

فالمفروض في كل قرار إداري أن يستند في الواقع إلى الدواعي التي أدت إلى إصداره وإلا كان القرار باطلا لفقدانه ركنا أساسيا هو سبب وجوده ومبرر إصداره، فإذا ما انعدم

الأساس الذي قام عليه القرار وقت صدوره فإنه يعد غير موجود ولو وجدت أسباب أخرى بعد ذلك يمكن أن تستند إليها الإدارة إذا لم تكن هذه الأسباب قائمة وقت صدور القرار.

← الرقابة على الملاءمة

تتوفر الإدارة على سلطة تقديرية في ملاءمة التناسب بين سبب القرار ومحله وهي بذلك تتوفر على سلطة تقديرية.

تعني السلطة التقديرية للإدارة التمتع بدائرة مستقلة يمكن داخلها اتخاذ قرار يعود فيه التقدير والحكم لمصدره، انطلاقا من ذلك يمكن فهم السلطة التقديرية كمجال مستقل تتصرف داخله الإدارة وأن هذا المجال قد يضيق وقد يتسع تبعا لدقة القاعدة القانونية.

ويعد مجال التأديب من المجالات الخصبة لرقابة القضاء الإداري على السلطة التقديرية للإدارة. تاركا للإدارة كامل الحرية في اختيار العقوبة التي تنزلها على الموظف، وحيث إنه ليس من اختصاص المجلس الأعلى مراقبة قساوة أو عدم قساوة العقوبة المتخذة من طرف الإدارة في حق الموظف وحيث يستنتج من كل ما سبق أن القرار المطعون فيه كان مؤسسا قانونا ولم يكن متسما بأي شطط في استعمال السلطة، مما يجب معه رخص طلب الإلغاء، (قرار عدد 116 بتاريخ 28 ماي 1987 في ملف إداري عدد 84/7234 أصبح يراقب تلك السلطة عن طريق تقنية "الغلو في التقدير".

وقد دأب الاجتهاد القضائي بعد إحداث المحاكم الإدارية على مراقبة التكييف القانوني للوقائع والرقابة على مدى تناسب القرار المتخذ مع السبب الدائم في الاتخاذ، وفي هذا الصدد وفي إطار مراقبته لمشروعية القرار الإداري، فإن القاضي الإداري يملك صلاحية التأكد من مدى ملاءمة العقوبة الموقعة من طرف الإدارة في حق موظفيها مع الأخطاء والمخلفات المنسوبة إليهم عملا بمدلول الفصل 66 من قانون الوظيفة العمومية، لذلك صرحت إدارية وجدة بما يلي : "ذلك أن رجل الإدارة في ممارسته لاختصاصاته المنوطة به يجب ألا يخضع في تصرفاته وقراراته لما تمليه عليه الأهواء والميول. وإنما يجب أن يستند في

كل ما يصدر عنه من قرارات إلى أسباب واقعية وملاءمة للأفعال والوقائع التي اعتمدها في إطار قراراته ولو كانت تلك القرارات تخضع لسلطته التقديرية".

يتضح من خلال هذا الحكم أن القاضي الإداري في مجال دعوى الإلغاء أصبح أكثر جرأة حينما أحال الطاعنة على سلطة التأديب لاتخاذ عقوبة تأديبية أخرى تكون متلائمة مع الأخطاء التي اقترفها، ونعتقد أن تصرف قاضي الإلغاء بهذه الكيفية ينم عن نوع من التدخل في الوظيفة الإدارية. لاسيما ونحن نعلم أن سلطة قاضي الإلغاء لا تتجاوز مجرد إلغاء القرار غير المشروع ولا تتعداه إلى استبداله بقرار آخر عملا بمبدأ فصل السلطات القضائية والإدارية.

2- دعاوي التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال وأنشطة أشخاص القانون العام

إذا كانت دعوى الإلغاء تعتبر من أهم الوسائل التي يراقب بها القضاء السلطة الإدارية، فإن هذه الوسيلة لا تكفي لحماية حقوق الأفراد حماية كاملة. فدعوى الإلغاء وإن كانت تؤدي إلى إلغاء القرارات الإدارية الغير المشروعة، فإنها لا تكفل تغطية ما يترتب على بقاء تلك القرارات فترة من الزمن، كما قد تتخذ الإدارة قراراتها بالرغم من إقامة دعوى الإلغاء وفي هذه الحالة لا يكفي إلغاء القرار الإداري المعيب بل ينبغي أيضا تعويض الأفراد عما أصابهم من ضرر نتيجة هذا التنفيذ. وإلى جانب كل ذلك كله، فإن قضاء الإلغاء كوسيلة لمراقبة القرارات الإدارية لا يتناول أعمال الإدارة المادية وهو المجال الذي يستقل به قضاء التعويض.

المسؤولية الإدارية في المغرب هي ذات أصل تشريعي وليس قضائي، وعمل الاجتهاد القضائي على تطويرها، وتوسيعها مع ما يتماشى وروح العصر وتعتبر دعوى التعويض تجسيد لها.

تتمثل دعوى التعويض، كما يدل عليها اسمها- في لجوء الشخص إلى القضاء للمطالبة بالتعويض عما أصابه من ضرر، جراء أنشطة أشخاص القانون العام، سواء كانت مشروعة أو غير مشروعة، على أساس المسؤولية عن الخطأ أو بدونه.

ويعني التعويض جبر الضرر (يمكن أن يكون ماديا أو معنويا) الذي لحق بالمدعي، والذي على أساسه انعقدت مسؤولية الشخص المعنوي العام.

يتوقف التعويض على وجود ضرر، الذي يجب أن يكون مباشرا، ومحققا، وأن يتعلق بمركز يحميه القانون، وأن يكون قابلا للتقدير نقدا، وحيث أنه استنادا لما ذكر، فإن عدم جواب المسؤولين بالجهازين القضائي والإداري على رسائل المدعين، على فرض إلحاقه ضررا بهم فإنه ليس من شأنه أن يخول الحق في التعويض حكم المحكمة الإدارية بمراكش عدد 80 بتاريخ 24 دجنبر 1997)

يقدر التعويض بناء على جسامة الضرر وليس على جسامة الخطأ، كما يتوفر القاضي الإداري في دعوى التعويض على سلطات واسعة مقارنة مع دعوى الإلغاء فهو يقدر الضرر، والظروف وطبيعة الأنشطة ويقدر التعويض الذي يتعين على الإدارة أداؤه للمتضرر.

مسؤولية أشخاص القانون العام قد تكون بناء على خطأ كما يمكن أن تكون بدون خطأ غير أنه يصعب في بعض الحالات إثبات مسؤولية الأشخاص المعنوية العامة وهي الحالات التي تتمسك فيها بالإعفاء من المسؤولية التي تنتج عن :

- ✓القوة القاهرة، فالقوة القاهرة تنتج أثرا مسقطا للمسؤولية كالظواهر الطبيعية (الفيضانات، والجفاف ...و ...)
- ✓فعل الغير قد يشكل السبب الوحيد في وقوع الضرر.
- ✓خطأ الضحية فالخطأ أو الفعل المنسوب للمتضرر يمكن أن يكون المصدر الوحيد للضرر، وإذا ثبت ذلك تتحلل الإدارة من مسؤوليتها.

أ- الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية

تقوم المسؤولية الإدارية، التي يكون الخطأ أساسا لها على ثلاثة أركان : الخطأ والضرر، والعلاقة السببية بينهما. إن اعتبار الخطأ شرط لانعقاد مسؤولية الأشخاص المعنوية العامة تترتب عنه بعض النتائج.

✓**فهو يحمي الأموال العامة**: لأنه إذا كان الاعتراف بالخطأ يمنح للمتضررين فرصة التعويض عن الضرر الذي لحقهم من جراء نشاط عام، فإن ضرورة وجوده تعتبر بمثابة غربال للتعويضات الممنوحة.

✓**كما أنه يلقى على المدعين عبء إثبات وجود الخطأ الذي يدعونه، ما عدا في حالات افتراض وجوده**، بمعنى يتعين على المتضررين إقامة ما يعرف بقرينة المسؤولية على عائق الإدارة، ويتسلحون في ذلك بكل الوسائل التي من شأنها إقناع القاضي الإداري كما تتيح المسطرة المدنية لهذا الأخير عدة إمكانيات لإثبات الضرر والتحقق منه كالخبرة والبحث والمعاينة.

✓**لابد من إثبات العلاقة السببية بين الخطأ والضرر وعلاقته بالمرفق العام**

يمكن أن يكون الخطأ مرفقيا كما يمكن أن يكون شخصيا للموظف، فقد نص الفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود «الدولة والبلديات مسؤولة عن الأضرار الناتجة مباشرة عن تسيير إدارتها وعن الأخطاء المصلحية لمستخدميها، ونص الفصل 80 من ذات القانون "مستخدمو الدولة والبلديات مسؤولون شخصيا عن الأضرار الناتجة عن تدليسهم أو عن الأخطاء الجسيمة الواقعة منهم في أداء وظائفهم، ولا تجوز مطالبة الدولة والبلديات بسبب هذه الأضرار إلا عند إعسار الموظفين المسؤولين عنها". وقد أقر القضاء الفرنسي إمكانية الجمع بيه الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، إن إمكانية الجمع بين مسؤولية العون ومسؤولية الشخص المعنوي العام تبقى قائمة، إذا كان الضرر ناتجا عن خطأين لهما طبيعة مرفقية وشخصية في هذه الحالة يتقاسم الشخص المعنوي العام والعون العمومي التعويض الواجب للشخص المتضرر بقدر مساهمة كل طرف في الضرر.

⇐ الخطأ المرفقي أو المصلحي:

يعرف الخطأ المرفقي بأنه الخطأ الذي ينسب إلى الإدارة وليس إلى الموظف شخصيا، وتسبب في إحداث الضرر، سواء تمثل الفعل الضار في تصرف قانوني أو في عمل مادي، والخطأ المرفقي قد يرتكبه موظف أو مجموعة موظفين معلومين، وقد يكون من قبيل الخطأ المجهول الذي ينتج عن سوء تنظيم وتسيير المرفق.

وإذا كان الخطأ المرفقي يتمثل في إخلال الإدارة بالتزاماتها، فإن أنواع وصور هذا الخطأ تتنوع بتنوع التزامات الإدارة وبتنوع صور الإخلال بها وهي :

✓سوء أداء المرفق للخدمة

يظهر الخطأ هنا في الأعمال الإيجابية التي تؤدى بها الإدارة خدماتها ولكن على وجه سيء مما يتسبب في ضرر للغير، وقد يكون مصدر الخطأ هنا العمل المادي أو القرار الإداري الغير مشروع وفي هذا الإطار، قضى حكم إدارية فاس : "يتضح أن مرفق الأمن قد أدى الخدمة المنوطة به بشكل سيء للغاية، ذلك أته بغض النظر عن الخطأ المرتكب، فإن إيقاف المدعي دون سند قانوني يشكل خرقا للفصل 23 من الدستور، كما يشكل خطأ مرفقيا طبقا لمقتضيات الفصل 79 من ق.ل.ع وتكون عناصر المسؤولية الإدارية قائمة (حكم عدد 53 ملف 7112/166 بتاريخ 2019/05/31)

وبخصوص المسؤولية عن قرارات الإدارة غير المشروعة، قضى حكم للمحكمة الإدارية بالرباط" صدر مقرر قضائي بإلغاء قرار عزل المدعي لاتسامه بعيب الانحراف في استعمال السلطة، وحيث إن العيب الذي اتسم به القرار الإداري الملغى يدخل في العيوب الموضوعية التي تشكل سببا للحكم بالتعويض عن الضرر المادي والمعنوي اللاحق بالمتضرر».

✓المرفق لم يؤد الخدمة المطلوبة منه :

على عكس الحالة السابقة يبدو خطأ الإدارة هنا في موقف سلبي تتخذه الإدارة بالامتناع عن أداء الخدمة أو العمل الدي تكون ملزمة به قانونا، ومن التطبيقات العملية لهذه الحالة في قضاء مجلس الدولة الفرنسي، امتناع الإدارة عن القيام ببعض الأشغال العامة، كما لو أهملت إنشاء حواجز تمنع سقوط المارة فوق طريق مرتفع. وفي قضاء الغرفة الإدارية :إهمال الإدارة المكلفة بتدبير المرفق المتمثل في عدم تسييجها للطريق منعا لولوج الحيوانات يشكل خطأ مرفقيا... مسؤولية الشركة الوطنية للطرق السيارة في حماية مستعملي الطريق (قرار عدد 73 بتاريخ 23 يناير 2014).

✓**بطء المرفق في أداء الخدمة أكثر من اللازم :**

تقوم مسؤولية الإدارة في هذه الحالة إذا ما أبطأت في أداء الخدمة متجاوزة في ذلك المدة المعقولة لأدائها بدون مبرر وترتب على ذلك ضرر، كأن تتأخر الإدارة في تنفيذ الأحكام القضائية وكذلك تأخرها في التدخل لمنع وقوع النظريات تخل بالنظام العام أو الأمن العام.

🡸 **الخطأ الشخصي :**

يصعب في كثير من الأحيان فصل الخطأ الشخصي عن الخطأ المرفقي، لكن توجد بعض الحالات التي يمكن اعتبارها أن الأمر يتعلق بخطأ شخصي منها.

✓حالة نية العون العمومي التي تتجسد في القصد السيء الذي قد يدفعه إلى تحقيق مصلحته الشخصية عوض تحقيق المصلحة العامة، ومعنى ذلك أن الموظف لا يسأل إذا أخطأ بحسن نية وهو يقوم بمزاولة مهامه.

✓حالة وجود خطأ جسيم يؤدي إلى الجزم بأن الخطأ أجنبي عن المخاطر التي يتعرض لها العون العمومي في أداء عمله،"كما كان الخطأ المرتكب من طرف الطبيب والممرض قد بلغ من الجسامة حدا إلى إدانتهما جنائيا من أجله. فإن هذا الخطأ لا يشكل خطأ مصلحيا بالمعنى المنصوص عليه في الفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود وأن الحكم المستأنف عندما حمل الدولة المسؤولية عن اختلال تسيير المرفق الصحي يكون قد خرق مقتضيات الفصلين 79 و 80 من القانون المذكور وواجب الإلغاء (قرار الغرفة الإدارية عدد 154 بتاريخ 14 فبراير 2007).

✓حالة إمكانية فصل خطأ العون العمومي عن واجبات الوظيفة

«لكن حيث إن . . . الخطأ المرتكب من لدن المهندس البلدي . . . يعد خطأ منفصلا عن المصلحة الإدارية ولا يمكن بالتالي متابعة إدارة البلدية إلا في حالة إعسار الموظف المسؤول... (قرار الغرفة الإدارية عدد 198 بتاريخ 02 ماي 1972 في الملف الإداري عدد 39593 مجلة قضاء والمجلس الأعلى عدد 25 1980).

ب- المسؤولية الإدارية بدون خطأ

إلى جانب المسؤولية الإدارية التي تقوم على أساس الخطأ، يمكن لهذه المسؤولية أن تقوم بدون توافر ركن الخطأ إذ يكفي قيام علاقة سببية بين نشاط الإدارة والضرر، وهي المسؤولية التي تقوم على أساس المخاطر.

إن أساس هذه النظرية هو مبدأ «التضامن الاجتماعي» الذي يتطلب تحمل الجماعة مخاطر نشاط الإدارة إذ أنه مادام هذا النشاط في صالح الجماعة، فلا يجوز أن يتحمل الضرر من وقع عليه. ولما كانت الدولة هي الممثلة للجماعة فعليها تعويض هذا الضرر.

←حالات تطبيق المسؤولية بدون خطأ :

من المجالات التي يطبق فيها هذا النوع من المسؤولية ما يلي :

✓حالة صدور قوانين تلحق ضررا خاصا وجسيما كما وقع في قضية شركة سوخرام ضد وزير الصحة (حكم إدارية الدار البيضاء عدد 928 بتاريخ 2003/12/7.

✓حالة الأضرار الناتجة بسبب امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية حفاظا على النظام العام.

✓حالة الأضرار البليغة التي تصيب الموظف بمناسبة أداء وظيفته، فمقتضيات العدالة تقتضي بأن تبقى الدولة مسؤولة عن المخاطر التي لحقته نتيجة مساهمته في تسيير المرفق العمومي.

✓حالة الأضرار الناتجة عن الأشغال العمومية : إذا أدى إنجاز الأشغال العمومية إلى إلحاق أضرار بممتلكات الأفراد، وكان من شأنها أن تنعكس على القيمة الشرائية أو الإيجابية للعقار، فإن الدولة تكون مسؤولة عن التعويض في ظل نظرية المسؤولية على أساس المخاطر.

✓حالة الأضرار الناتجة عن مخاطر الجوار غير العادية

ومن الأحكام الواردة في هذا الصدد في القضاء المغربي، الحكم الخاص بمنح تعويض لجبر الضرر الذي لحق بعض ممتلكات الخواص، الموجودة بجوار الغابات التي تنتشر فها الخنازير بكيفية كبيرة، والتي أدت إلى إتلاف محصولاتهم الزراعية.

- ✓المسؤولية عن الأضرار التي تلحق بالتلاميذ والطلاب والأطفال بالمخيمات العمومية.
- ✓حالة الأضرار الناتجة عن استعمال الإدارة أشياء خطيرة.

إذا كان المشرع المغربي قد أجاز لرجال القوة العمومية استعمال السلاح من أجل الحفاظ على الأمن العام، فإن هذا الاستعمال ليس مطلقا بل مقيد بما ورد في الظهير المؤرخ في 1954/08/14 الخاص باستعمال رجال الأمن الأسلحة.

ويتضح من خلال الأحكام أن مسؤولية الدولة في حالة استعمال رجال الأمن لأسلحة نارية تقوم على أساس فكرة المخاطر وليس على أساس فكرة الخطأ.

غير أن هذه المسؤولية لا يمكن تطبيقها إلا بالنسبة للغير الذي يصاب بالضرر أثناء مطاردة رجال القوة العمومية للأشخاص المنحرفون والمتابعون بالنسبة للمطاردة الذي يصاب بالضرر نتيجة استعمال السلاح، فإن المجلس الأعلى في قراره الصادر بتاريخ 23 نونبر 1966 في قضية أحمد بن عبد السلام الدكالي قد اشترط لقيام مسؤولية الدولة توافر ركن الخطأ الجسيم.

- ✓ **الأضرار الناتجة عن استعمال الآليات الخطرة**

أصبح القضاء الإداري يكتفي لتقريرها، قيام علاقة السببية بين الضرر وبين الآلة الخطيرة المستعملة من جانب الدولة، ولا يمكن نفي مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن الآليات الخطيرة إلا بإثبات القوة القاهرة أو أن الخطأ نتج عن فعل المصاب.

وقد تبين القضاء المغربي التطور الذي انتهى إليه مجلس الدولة الفرنسي حيث صرحت المحكمة الإدارية بأكادير : «وحيث أن الألغام من المواد الخطيرة التي يقع على الدولة حماية المواطنين من خطرها، وحراسة الأماكن المحتمل أنها موجودة بها، أي أن مسؤولية الدولة في هذه الحالة تكون على أساس المخاطر ولا يلزم بإثبات الخطأ في جانبها.

كما قضت الغرفة الإدارية بمحكمة النقض في قرار لها عدد 417 المؤرخ في 2008/05/7 بمسؤولية المرفق العام عن الأضرار الناشئة عن الأشياء الخطيرة التي يستعملها جاء فيه : «احتكار المكتب الوطني للكهرباء لوحدة عملية توزيع التيار الكهربائي يجعله مسؤولا عن الأجهزة والأسلاك التي توصل الكهرباء وهي مسؤولية تترتب عن تسيير المرفق بدون أي خطأ».

✓ **مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة بفعل الاضطرابات**

حين صاب بعض المواطنين بأعمال العنف أو تلحق أضرار بممتلكاتهم وأموالهم (ظهير 1953/9/30 الذي ألغى بمقتضى المرسوم الملكي الصادر في 1966/10/24 فمسؤولية الدولة مقررة بناء على نظرية المسؤولية الموضوعية أي المسؤولية بدون خطأ.

← كيفية التعويض :

عند تقرير مسؤولية الإدارة، سواء كان هناك خطأ، أو بدون، فلابد من البحث أولا عن كيفية التعويض، وثانيا عن المسطرة اللازمة لذلك.

بما أن المسؤولية هي وسيلة لجبر الضرر، فهي ليست نظاما جزائيا أو انتقاميا أو غرامة، فالمسألة هي تعويض الضرر الحاصلة مباشرة عن النشاط الإداري، وهو أمر يشترط بالإضافة إلى الضرر، وجود علاقة سببية بين الفعل والضرر.

+ علاقة سببية بين الفعل والضرر :

لا يمكن منح أي تعويض إذا لم يكن هناك ارتباط بين نشاط المرفق والضرر الحاصل، فسواء كانت المسؤولية خطئية أو مسؤولية على أساس المخاطر، فإن العلاقة السببية ضرورية لجبر الضرر، فإذا كانت الفعل المتسبب في الضرر خارجا عن النشاط الإداري، فلا يمكن إثارة مسؤولية الإدارة بل ينبغي إعفاء الشخص العمومي من المسؤولية كما هو الشأن في حالة القوة القاهرة، أو نتيجة خطأ الضحية، أو بفعل واقع من الغير.

وعادة لا يثير اكتشاف هذه العلاقة أية صعوبة، إلا إذا تعددت الأفعال المتسببة في الضرر، إذ ينبغي توزيع المسؤولية على العوامل المساهمة في إحداثها كل بقدر نصيبه، وقبل صدور قانون المحاكم الإدارة، كان بإمكان المحاكم الابتدائية أن تحكم في حكم واحد على الإدارة والخواص بالتعويض، وتحدد نصيب كل منهما في الضرر الحاصل.

وإذا ساهم الضحية بخطئه في الضرر الذي لحق به، فإنه يتحمل نصيبا من هذه المسؤولية تكون بحسب درجة مساهمته فيها.

ولكن بعد دخول قانون المحاكم الإدارية حيز التنفيذ، فإن الجمع بين الخطأين الشخصي والمرفقي غير ممكن.

+ الضرر :

يكون المتضرر ملزما بأن يثبت بكافة الوسائل الضرر الذي لحقه، ويمكن الاستعانة بتقارير الخبراء في هذا المجال، ويشترط في الضرر أن يكون ناتجا مباشرة عن فعل الإدارة، وقد يكون ماديا بحسب المتضرر في ماله، أو معنويا بصيب الفرد في شرفه أو سمعته أو كرامته أو عواطفه.

الضرر المادي : كالضرر الذي يصيب جسم الإنسان ويلحق به عجزا دائما أو مؤقتا، أو يصيبه في أمواله أو وظيفته ويشترط فيه أن يكون :

- مباشرا وغير ناتج عن سبب أجنبي.
- حالات وليس محتملا أي محقق الوقوع.
- يمكن تقديره ماديا.
- أن يكون خاصا وليس عاما.
- أن يخل بمركز يحميه القانون.

<u>الضرر المعنوي</u> : هو الذي لا يلحق المصلحة المالية للمتضرر، بل يمس المشاعر والعواطف، فإذا كانت الآلام لا يمكن تقويمها بالمال، فمع ذلك استقر القضاء على منح

تعويضات للمصاب بالضرر المعنوي، ويتم تقديره بشكل جزافي، وفي المغرب يلاحظ أن التعويض يقدم على شكل تعويض إجمالي أو على شكل إيراد عمري.

المسطرة المتبعة : ترفع دعوى المطالبة بالتعويض أمام المحاكم الإدارية، ولا يكون الضحية ملزما بممارسة طعن سابق، بل بإمكانه التوجه مباشرة إلى المحكمة، إذا كان طلب التعويض يتطلب استصدار حكم بالإلغاء، فإنه يستحسن عدم رفعه مع طلب الإلغاء، فينبغي انتظار ما ستقوله المحكمة بشأنه، وبعدها يقدم طلب التعويض معززا بنسخة من حكم الإلغاء، وإذا كانت دعوى التعويض سترفع ضد مجلس جماعي، فإن المدعي يكون ملزما بإخبار وزير الداخلية بمذكرة يعرض فيها موضوع وأسباب احتجاجه ولا يمكنه رفع دعوى إلا بعد مرور شهرين من تاريخ وضع مذكرته.

وتتولى تقدير التعويض المحكمة القضائية المختصة أي محاكم القضاء الإداري بالنسبة للأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام، ما عدا الأضرار التي تسببها في الطريق العام مركبات أيا كان نوعها يملكها شخص من أشخاص القانون العام تدخل في اختصاص القضاء العادي أي من اختصاص المحاكم العادية. أما الحوادث الجوية والبحرية والسكك الحديدية فهي من اختصاص المحاكم الإدارية ومسؤولية الضرر عنها تكون على أساس المخاطر في غالب الأحيان.

3- التعايش بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض

كون دعوى الإلغاء ودعوى التعويض منفصلتان ومختلفتان لا يجبر الطاعن على أن يقدم إلى القاضي الوسائل المتمسك بها في إطار دعوى الإلغاء بشكل مستقل عن الوسائل المتمسك بها في إطار دعوى التعويض (مع افتراض أن نفس القاضي سينظر في كلا الدعويين)

فيمكن لموظف مثلا في نفس الدعوى أن يطالب بإلغاء قرار إداري لتجاوز السلطة القاضي بعقابه، والمطالبة بتعويضه عن الضرر الذي لحقه من جراء نفس القرار، وهو ما نص عليه المشرع المصري في المادة 14 من قانون مجلس الدولة رقم 47 لسنة 1972 حيث

تختص المحاكم الإدارية بالفصل في طلبات إلغاء القرارات الإدارية وفي طلبات التعويض المترتبة عن هذا القرارات.

يمكن استنباط التعايش ما بين دعوى الإلغاء وطلب التعويض في المغرب من خلال المادة 15 من القانون 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية «تكون المحكمة الإدارية المرفوعة إليها دعوى تدخل في دائرة اختصاصها المحلي مختصة أيضا بالنظر في جميع الطلبات التابعة لها المرتبطة بها. وقد وجدت هذه المادة تطبيقها في قرار الغرفة الإدارية رقم 228 بتاريخ 22 مارس 2001 التي فسرتها على أنها تعطي للمحكمة المرفوعة إليها دعوى تدخل في نطاق اختصاصها النظر في جميع الطلبات التابعة لتلك الدعوى أو المرتبطة بها ومنها التعويض.

إن التعايش بين دعوى الإلغاء وطلب التعويض يتأسس على المبدأ المسطري الذي يقضي بأن قاضي الأصل هو في نفس الوقت قاضي الفرع، وليس في ذلك التعايش أي مساس باستقلالية دعوى الإلغاء ودعوى التعويض عن بعضهما البعض واحتفاظهما بخصوصيتهما، فكل ما في الأمر أن المدعي يطالب في نفس المقال بإلغاء القرار غير المشروع وتعويضه عن الضرر الذي لحقه. وسيتولى القاضي الإداري نفسه الفصل فيهما بشكل مستقل، ومعنى ذلك أنه يراقب شروط القبول لكل من دعوى الإلغاء وطلب التعويض، والحكم الصادر فيهما سيرتب أثاره القانونية حسب طبيعة دعوى الإلغاء وطلب التعويض.

يجسد ذلك حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 10003، بتاريخ 12 أكتوبر 2004، قضية إلهام بحوصي ضد وزير التربية الوطنية، الذي حكمت فيه "بإلغاء قرار رسوب الطاعنة في امتحانات الباكلوريا لسنة 2002 . . . مع ما يترتب عن ذلك قانونا، وبأداء الدولة المغربية لفائدتها تعويضا قدره...".

ولا يكون واردا عدم جواز الجمع بين كل من دعوى الإلغاء وطلب التعويض في إطار اختصاص القضاء الإداري، إلا إذا كانت دعوى الإلغاء تعتبر مطية لدعوى القضاء الشامل حيث لا يمكن البث في الدعوى الأخيرة إلا إذا حسم الأمر في دعوى الإلغاء، أما خارج هذه

الفرضية فقد استقر اجتهاد محكمة النقض (الغرفة الإدارية) على إمكانية الجمع بين كل من دعوى الإلغاء وطلب التعويض مادام أن المعني بالأمر يهدف من كل دعوى إلى الدفاع عن حقوقه ومصالحه في مواجهة الإدارة (قرار الغرفة الإدارية عدد 564 بتاريه 6 يوليوز 2005 في الملف الإداري عدد 2005/4/4/1476).

4- اختصاص المحاكم الإدارية في إطار دعوى القضاء الشامل

ينصرف معنى القضاء الشامل إلى مجموعة متباينة من الدعاوي يتمتع فيها القاضي الإداري بسلطات واسعة، فيمكنه أن يلغي القرار الإداري إن تبين له عدم مشروعيته، وأن يقضي بالتعويض عن الأضرار الناتجة عنها، وله أخيرا أن يعلن عن الإجراء الصحيح.

وحسب المادة 8 من قانون المحاكم الإدارية على أن هذه الأخيرة تختص بالبث ابتدائيا في "النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية ودعاوي التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام . . . وتختص كذلك بالنظر في النزاعات الناشئة عن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالانتخابات والضرائب ونزع الملكية من أجل المنفعة العامة وبالبت في الدعاوي المتعلقة بتحصيل الديون المستحقة للخزينة العامة والنزاعات المتعلقة بالوضعية الفردية للموظفين والعاملين في مرافق الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة . . ."

إن اختصاصات القضاء الإداري الشامل التي نصت عليها المادة 8 من قانون المحاكم الإدارية ليست وليدة اليوم، بحيث كانت تبت فيها محاكم القضاء العادي قبل إحداث المحاكم الإدارية، من خلال الفصل 8 من ظهير التنظيم القضائي لسنة 1913، الفصل 96 من ظهير 12 غشت 1913 المتعلق بالتحفيظ العقاري. ظهير 1924 و 1935 بشأن الضرائب، ظهير 1914 المتعلق بنزع الملكية قضاء ال..... العام 1914، قضاء المعاشات ظهير 1930، قضاء الانتخابات ظهير 1959.

وسنتناول بعضها والتي تدخل ضمن دعوى القضاء الشامل.

- ✓ **دعاوي التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام.**

إن التحديد التشريعي لمسؤولية المرافق العامة وإن كان قانون المحاكم الإدارية قد أقره، الا أن أساسه كمبدأ يرجع إلى سنة 1913 وخصوصا الفصلين 79 و 80 من قانون الالتزامات والعقود اللذين عملا على تطوير المبادئ التي وضعها الفصل 8 من ظهير التنظيم القضائي والفصل 17 من ظهير المسطرة المدنية القديم.

وبالرجوع لمقتضيات المادة 8 من القانون المنشئ للمحاكم الإدارية التي تؤسس لمسؤولية المرافق العامة من خلال التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام، يكون المشرع بذلك وضع إطارا عاما يحدد من خلاله مسؤولية المرافق العمومية، خصوصا وأن منطوق المادة 8 يستثني فقط الأضرار التي تسببها في الطريق العام مركبات أيا كان نوعها يملكها شخص من أشخاص القانون العام.

وإذا كان هذان الفصلان لم يبينا بشكل دقيق الأساس الذي تنبني عليه المسؤولية الإدارية، فإن المبدأ العام الذي يستخلص من روح الفصل 79 من ق.ل.ع والذي رسخه الاجتهاد القضائي، يقضي بعدم إلقاء المسؤولية على الإدارة إلا إذا كانت قد ارتكبت خطأ. وبمنطق المخالفة فإن أي ضرر ألحقته الإدارة بالأفراد إلا ويستلزم تعويضا مثلما يتم إصلاح الأضرار في نظام المسؤولية المدنية.

- ✓ **المنازعات المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة :**

يمكن تعريف نزع الملكية كامتياز يسمح للدولة، عن طريق مبادرة شخص عام أو خاص، استعمال سلطتها لكي يتخلى شخص عام أو خاص عن ملكية عقار أو حق عيني عقاري لفائدة شخص عام أو خاص، وذلك بهدف تحقيق منفعة عامة وتحقيق احترام مجموعة ضمانات ذات طابع إجرائي وموضوعي أو هو –"أي نزع الملكية من أجل المنفعة

العامة"- إجراء من شأنه حرمان شخص من ملكه العقاري جبرا عنه لتخصيصه للمنفعة العامة مقابل تعويض عادل".

وتتميز منازعات نزع الملكية بخضوعها لمرحلتين : المرحلة الإدارية ثم المرحلة القضائية، فخلال المرحلة الإدارية تنفرد الإدارة باتخاذ المبادرة التي يجب أن تأخذ بعين الاعتبار، احترام الإجراءات المسطرية. وتبتدئ هذه المسطرة بإصدار قرار يعلن عن المنفعة العامة للمشروع الذي من أجله تضطر الإدارة إلى اللجوء عن المنفعة للمشروع الذي من أجله تضطر الإدارة إلى اللجوء إلى هذه الوسيلة الجبرية، لذلك يعتبر الإعلان عن المنفعة العامة أول إجراء تعين القيام به ضمن المسطرة الإدارية لنزع الملكية، ويتخذ هذا الإعلان من طرف الوزير الأول بواسطة مرسوم بناء على اقتراح من لدن الوزير المعني بالأمر كما نصت على ذلك المادة الأولى من المرسوم التطبيقي للقانون رقم 81-7 الصادر في 16 ابريل 1983.

أما قضاء نزع الملكية فقد عرف من خلال قرار إعلان المنفعة العامة تطورات مهمة تعكسها العديد من اجتهادات الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى والمحاكم الإدارية في الموضوع. فبالنسبة لنقل الملكية يودع نازع الملكية، طبقا لمقتضيات الفصل 18 من قانون 81-7 لدى المحكمة الإدارية المختصة طلبا برمي إلى نقل الملكية يبث فيه قاض نزع الملكية، ويخضع هذا الطلب لمجموعة من الإجراءات الأساسية، بحيث يتعين أن يتم طلب نقل الملكية داخل السنتين المواليتين للإعلان عن المنفعة، ويتم التأكد من مدى احترام الإدارة لهذا الإجراء من خلال الوثائق المدرجة بالملف.

الطعون الانتخابية هي بمثابة الضمانة الأساسية لجعل الانتخابات تمر وفق القانون، وفيما يمكن الطعن في العمليات الانتخابية أو في نتائج الاستفتاء، كيفما كانت الخروقات سواء تعلقت بالشكل أو الجوهر، وقد جعلها قانون المحاكم الإدارية من اختصاصها كدرجة أولى ومن اختصاص المحاكم الاستئنافية كدرجة ثانية ومن اختصاص محكمة النقض كدرجة ثالثة.

الطعن الانتخابي ليس بدعوى إلغاء، رغم أن الطعون الانتخابية تقترب من دعوى الإلغاء من الناحية الموضوعية، فإن المواعيد والإجراءات المقررة بشأنها لا تتلاءم مع طبيعة دعوى الطعن الانتخابي، فهذه تتطلب سرعة البت ولا تتحمل التأخير حتى لا تترك المجال لمن لا يصلح من المستشارين بتقلد الشؤون العامة، لذلك جاءت آجالها قصيرة، تتراوح في غالب الأحيان بين يومين وثمانية أيام لتصل في بعض الأحيان إلى 15 يوما سواء تعلق الأمر بالطعن في اللوائح الانتخابية أو في المقررات المتعلقة بالترشيحات أو الطعن في العمليات الانتخابية.

وحيث أن الطعن الانتخابي ليس طلب إلغاء قرار إداري كما ذكرنا فإنه لا يمكن ممارسة مسطرة النظام الإداري بشأنه، ولا يمكن إعفاؤه من الرسوم القضائية، إلا في حالة وجود نص قانوني صريح وفيه تكون للقاضي سلطات واسعة تصل إلى حدود التصريح بإلغاء الانتخابات والإعلان عن نتيجة الاقتراع وتعيين المرشح الفائز إذا انصبت المنازعة على صحة الأرقام.

أنواع الطعون الانتخابية : مجالس الجماعات الترابية، انتخاب أعضاء الغرف الفلاحية، أعضاء غرف الصناعة التقليدية، أعضاء غرف التجارة والصناعة، أعضاء غرف الفلاحة، النزاعات الناشئة في مجال انتخاب ممثلي الموظفين في اللجان الإدارية المتساوية الأعضاء.

✓ **المنازعات المتعلقة بالانتخابات**

إن إجراءات الطعن في المادة الانتخابية تمكن الناخبين والمنتخبين فرادى وجماعات من ممارسة حقوقهم السياسية بما يلزم من الشفافية التي تكسبها المصداقية والاستقرار والاستمرار. لذلك فإن عدم احترام مختلف هده الضوابط والإجراءات التي تنظم العملية الانتخابية منذ بدايتها إلى حين إعلان النتائج، يؤدي غالبا إلى دعاوي نزاعية أمام القضاء. وهو ما ينتج عنه أحيانا نوع من الغموض واللبس في تحديد مضمونها، وضبط الحدود التي ينبغي أن تنصرف إليها. وهذا ما يترك المجال لتفسيرات مختلفة بين مختلف المحاكم.

وترتبط المرحلة التي تسبق العملية الانتخابية بمختلف العمليات التحضيرية التي تسبق الاقتراع، سواء فيما يتعلق بالطعون المتعلقة بالقيد في اللوائح الانتخابية، أو الطعون المتعلقة بالترشيحات، أما العمليات الانتخابية فيقصد بها ما توضحه مدونة الانتخابات من خلال مقتضيات الجزء الثالث المتعلق بالتصويت، والتي تعني أساسا مختلف العمليات التحضيرية للاقتراع وكيفيات التصويت، وفرز وإحصاء الأصوات وإعلان النتائج. ويمارس القضاء رقابته على كل مراحل العملية الانتخابية لذلك يتطلب مجموعة من الضوابط حتى تكون الدعوى منتجة لجميع أثارها، ويتعلق الأمر أساسا باحترام، الآجال التي نص عليها القانون لتقديم الطعن إلى المحكمة الإدارية.

ومن جهة أخرى فالقضاء الإداري يدعو إلى التعامل بحكمة وتبصر مع الدعاوي الانتخابية على الخصوص، نظرا لحساسيتها المفرطة من جهة، وارتباطها بتكوين مؤسسات قوية ونظيفة تعلق عليها الدولة والمواطنون معا أمالا كبيرة في تحقيق التنمية المنشودة، فإذا كان القضاء الإداري حريصا على إقامة التوازن بين المصلحة العامة وحقوق الأفراد وحرياتهم في الدعاوي بصفة عامة، فإنه بالإضافة إلى ذلك يتعين عليه، في الدعاوي الانتخابية خاصة، أن يتمحص ويتفحص أكثر ليصل بدقة إلى نقطة التوازن بعيدا عن كل ضغط أو تأثير من أي جهة كانت.

- ✓ **اختصاص المحاكم الإدارية في المادة الضريبة وتحصيل الديون العومية في إطار القضاء الشامل**

يختص القضاء الشامل كقاعدة عامة بالنظر في النزاع الضريبي، فلا يدخل هذا الأخير ضمن دعاوي الإلغاء المعفية من أداء الرسوم القضائية بمقتضى المادة 22 من القانون رقم 90-41 وإنما من الدعاوي الضريبية المنصوص عليها في الباب الخامس من نفس القانون والتي لا يشملها الإعفاء من أداء الرسوم. وتولى الباب الخامس من القانون رقم 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية تحديد اختصاص المحاكم الإدارية فيما يتعلق بالضرائب وتحصيل الديون المستحقة للخزينة والديون التي في حكمها.

-مسطرة النظام الإداري

مسطرة في صالح الملزم والإدارة، فبالنسبة للملزم تتيح له مطالبة الإدارة بالتراجع عن ما قررته تجاهه أو تعديله (مراجعة الضريبة المفروضة عليه، أو تصحيح الأخطاء المرتكبة...) أما بالنسبة للإدارة فالمسطرة تمكنها من فرض رقابة داخلية على أعمالها من أجل تصحيح الأخطاء، وفرض تطبيق القانون.

فقد نصت المادة 235 من مدونة الضرائب أنه "يجب" على الخاضعين للضريبة الذين ينازعون في مجموع أو بعض مبلغ الضرائب والواجبات والرسوم المفروضة عليهم أن يوجهوا مطالباتهم إلى مدير الضرائب أو الشخص المفوض من لدنه لهذا الغرض.

يوجه هذا التظلم كتابة داخل الأجل المحدد لرفع الشكاية أمام الجهة المختصة تحت طائلة عدم القبول (ستة أشهر) مرفقا بالبيانات الضرورية إلى المدير الجهوي للضرائب بصفته نائبا عن مدير الضرائب بالنسبة لضرائب الدولة وإلى الأمر بالصرف بالنسبة للجماعات الترابية، وبالنسبة إلى الخازن العام إذا تعلق الأمر بإجراءات التحصيل.

تتولى الإدارة بحث التظلم والتحقيق فيه، ويمكنها بعد ذلك أن تستجيب لمطالبة الطاعن حيث ثبوت خطأ من جانبها كحالة فرض ضريبية أو رسم مرتين، أو أنها فرضت دون سند قانوني، أو أن المبالغ المالية أكثر من المبالغ المستحقة قانونا. ويمكن أن يكون ردها سلبيا على مطالبة الطاعن، يؤدي إلى قبول الملزم بالآمر الواقع لتتابع إجراءات استخلاص الضريبة أو أنه يرفضه ويتوجه إلى القضاء.

يلاحظ أن الإدارة غير ملزمة بالجواب على مطالبة الملزم، ويحدد أجل البت في الشكاية في ستة أشهر تحتسب من تاريخ وضع التظلم. آنذاك يمكن للطاعن اللجوء إلى القضاء الإداري.

-عرض النزاع الضريبي على المحاكم الإدارية :

فالدعوى القضائية تنازع في الواقعة المنشئة للضريبة أو في الرسوم التي في حكمها، كما تنازع في التطبيق السليم للقاعدة القانونية، أو المبالغة في تقدير الضريبة في إطار نظام التقدير الجزافي أو في حالة الازدواج الضريبي وتصحيح الأخطاء التي شابت عملية تحديد الضريبة.

ترفع الدعوى الضريبة ضد مديرية الضرائب في شخص مدير الضرائب فيما يخص النزاعات المتعلقة بالقضايا الجبائية التي تدخل ضمن اختصاصاتها الفصل 515 من قانون المسطرة المدنية، من قبل الملزم المستخرجة الضريبة في اسمه سواء بشكل منفردا أو على وجه التضامن يعد استيفاء مسطرة المطالبة، وتحدد المدة في ثلاثين يوما بعد صدور القرار للإجابة وفي مدة 6 أشهر، إذ لم تفصح الإدارة الجبائية عن جوابها الذي لزمت الصمت أو السكوت، يحق للملزم بأداء الضريبة بأن يتقدم بدعوى أمام المحاكم المختصة داخل أجل 30 يوم بعد انصرام أجل المطالبة.

✓اختصاص البث في منازعات العقود الإدارية في إطار القضاء الشامل

تختص المحاكم الإدارية حسب المادة الثامنة من القانون 41.90 بالنظر في النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية.

ولم يحدد المشرع ما إذا كانت تندرج ضمن دعوى الإلغاء أم في إطار دعوى القضاء الشامل، فمن خلال المفهوم الكلاسيكي لدعوى الإلغاء والذي يجعلها تقتصر على الطعن ضد القرارات الإدارية الفردية. يمكن القول أن العقد لا يعتبر قرارا إداريا فرديا، وبالتالي لا يحق الطعن بالإلغاء ضد عقد إداري لأنه يعتبر عملا صادرا عن الإرادة المنفردة للإدارة.

إلا أن الاجتهاد القضائي قبل الطعن بالإلغاء في المادة العقدية بالنسبة للقرارات التي تساهم في تكوين العقد، بحيث إن هذه الأخيرة تعتبر في عداد القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية لذلك فإن الغرفة الإدارية قبلت الطعن بالإلغاء في عدة قضايا سواء قبل إنشاء المحاكم الإدارية أو بعد إحداثها.

-سلطات القاضي الإداري :

يتوفر القاضي الإداري على اختصاص النظر في الطلبات الرامية إلى إبطال العقود الإدارية وفسخها في حالة مخالفتها للقانون، أو عدم إبرامها وفق المساطر المقررة قانونا، كما يملك اختصاص البت في طلبات التعويض المرفوعة في إطارها، والفصل في المسؤولية العقدية بناء على نظرية فعل الأمير، أو الظروف الطارئة أو الصعوبات الغير المتوقعة.

على مستوى امتيازات الإدارة :

للإدارة الحق في أن تفرض على المتعاقد تنفيذ التزاماته معها المنصوص عليها في العقد فهو لا يستطيع "الاستفادة من الدفع بعدم التنفيذ المقرر في القانون الخاص حفاظا على قاعدة سير المرافق العامة بانتظام واضطراد".

للإدارة كذلك حق التوجيه ومراقبة عمليات التنفيذ وتملك في ذلك وسيلة "أوامر الخدمة" Ordre service" التي تمكنها من تعديل طريقة تنفيذ العقد الإداري، لا تستمد الإدارة هذه السلطة من شروط العقد فحسب، ولكن من فكرة المرفق العام الذي أبرم العقد من أجله. فإذا كانت الإدارة غير قادرة على أن توفر بنفسها المواد والحاجات التي يقتضيها سير المرفق العام وعهدت بذلك إلى الخواص، فإن ذلك لا ينفي مسؤوليتها عن إدارة المرفق العام بانتظام واضطراد. مما يتطلب منها رقابة النشاط الخاص القائم على تنفيذ العقد.

كما يمكن للإدارة تعديل التزامات المتعاقد معها من جانب واحد، ودون الحاجة إلى موافقة المتعاقد معها لهذا الامتياز بعض الحدود منها أنه لا يطال إلا بعض شروط العقد، تلك التي تهم المرفق العام وحاجياته، ويكون لذلك مقابل مالي، يجب أن يستعمل هذا الامتياز بطريقة معقلنة لكي لا يؤدي إلى طلب إلغاء العقد من قبل المتعاقد مع الإدارة.

تظهر امتيازات الإدارة كذلك في حالة الخطأ، في حالة ما إذا كان الخطأ صادرا عن الادارة لا يمكن للتعاقد التنصل من تنفيذ التزاماته. فهو مجبر على التنفيذ كل ما يمكنه فعله هو المطالبة بالتعويض عن الضرر أمام القاضي الإداري، أما إذا كان مصدرا الخطأ

المتعاقد، فإن الإدارة تملك حق توقيع الجزاء الملائم كوضع حد للعقد مع اجباره على التعويض أو إقرار عقوبات موجهة لإجباره على تنفيذ التزاماته.

-على مستوى مبدأ التوازن المالي للعقد :

يراقب القاضي الإداري في إطار القضاء الشامل الالتزامات المالية للإدارة تجاه المتعاقد وضمان توازن مالي للعقد في حالة وجود ما يستدعي ذلك.

+ حق الحصول على المقابل النقدي عن الأعمال المنجزة في إطار العقد الإداري، الذي يمثل الملف الأساسي من وراء إبرام العقد مع الإدارة، ويتم حصول المتعاقد على المقابل المالي بحسب ما ثم الاتفاق عليه، وفق الضوابط القانونية فقد ميز المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية بتاريخ 20 مارس 2013 بين صفقة بثمن إجمالي، وصفقة بأثمان أحادية، وصفقة بأثمان مركبة، وصفقة بأثمان بنسبة مائوية (المادة 11)، كما تكون أثمان الصفقات ثابتة (عندما لا يمكن تعديله خلال تنفيذ الصفقة) أو قابلة للمراجعة (عندما يمكن تغييره بسبب التقلبات الاقتصادية) أو مؤقتة (عندما يتعذر تحديد ثمن أصلي نهائي بسبب الصبغة الاستعجالية للعمل)، وقد اعتبرت الغرفة الإدارية أنه من "اللازم على الإدارة التي أنجزت الأشغال لفائدتها ووقع تسليمها لها أن تؤدي مقابل تلك الأشغال ماليا، حتى لا تكون أمام حالة الإثراء بلا سبب على حساب الغير، (قرار عدد 609 بتاريخ 11 يوليوز 2007 ملف إداري عدد 2006/1/4/2195)

+ نظرية فعل الأمير : يتم العمل بهذه النظرية حين تتفاقم الوضعية المالية للمتعاقد مع الإدارة من جراء إجراء اتخذته الإدارة من دون خطأ بناء على امتيازاتها من غير تلك المبينة في العقد، ويؤدي إلى التزام جهة الإدارة بتعويض المتعاقد عن كافة الأضرار التي لحقته لضمان التوازن المالي للعقد.

وهناك شرطان لتحقق نظرية فعل الأمير- ا- أن يكون تفاقم الوضعية المالية للمتعاقد ناتجا عن قرار اتخذه نفس الشخص المعنوي العام المتعاقد.

2- أن لا يطال ذلك الإجراء إلا المتعاقد. أو يمس بعنصر أساسي للعقد إذا كان ذلك الإجراء عاما.

+ الظروف الطارئة : ترتبط الظروف الطارئة بالتقلبات المالية والاقتصادية على وجه التحديد والتي تؤدي صعوبة تنفيذ العقد وفق الشروط المتفق عليها.

بحيث يخل التنفيذ بالتوازن المالي للعقد «إن الظروف الطارئة، هي تلك الظروف التي لا يمكن توقعها من جانب منجزا الصفقة وأدت إلى حدوث تغييرات في المنطقة تمثلت في تمديد أصل إنجازها، وأدى هذا التمديد إلى حدوث اختلال في التوازن المالي للعقد تتحقق بتوفر الشروط الآتية : 1- يجب أن تكون الظروف التي أدت إلى صعوبات في التنفيذ ناتجة عن حوادث غير عادية وغير متوقعة، (حرب، فيضانات، أزمة اقتصادية...)

2- أن تكون أجنبية عن المتعاقدين (لا دخل لهما فيها)

3- أن تؤدي إلى قلب العقد، رأسا على عقب يتحقق الظروف الطارئة تكون الإدارة المتعاقدة ملزمة بتعويض المتعاقد معها عن الخسائر التي ألمت به.

+ الصعوبات المادية غير المتوقعة : ترتبط بعقود الأشغال العامة على وجه التحديد بحيث إنه أثناء تنفيذ العقد تصادف المتعاقد صعوبات مادية غير متوعقة (مثال طبقة من المياه الجوفية) تثقل كاهله، وتجعل التنفيذ أشد وطأة عليه، أمام هذه الحالات يملك المتعاقد حق التعويض ضمانا لإعادة التوازن المالي للعقد.

5- قضاء تقدير شرعية القرارات الإدارية

تختلف دعوى تقدير أو فحص شرعية القرارات الإدارية عن دعوى الإلغاء، بحيث إذا كانت هذه الأخيرة ترمي إلى إلغاء قرار إداري غير شرعي بناء على طلب المعني بالأمر الذي له مصلحة في رفع الدعوى، فإن دعوى فحص الشرعية تمكن القاضي من النظر في الدعوى، بحيث يدفع أمامه يعدم شرعية تصرفات الإدارة، فيقوم بالنظر في شرعية تلك التصرفات

أولا، ليتمكن يعد ذلك من الاستمرار بالبت في الدعوى الأصلية فإذا تبين له عدم شرعية القرار الإداري المعتمد عليه من قبل الإدارة استبعد تطبيقه في الدعوى المعروضة عليه.

كما تختلف دعوى الإلغاء عن دعوى تقدير الشرعية في الآثار المرتبة عن كل منهما، ذلك أنه يترتب عن الدعوى الأولى إلغاء القرار الإداري في المنظومة القانونية، أما بالنسبة لدعوى تقدير الشرعية فالأمر يتعلق بعدم تطبيق القرار الإداري غير الشرعي بالنسبة لأطراف النزاع فقط، وهذا لا يعني الآخرين في شيء.

وتتميز دعوى فحص الشرعية بكونها ترفع أمام المحاكم المدنية وتحال فيما بعد على المحاكم الإدارية، عكس دعوى الإلغاء التي ترفع في المرحلة الابتدائية مباشرة أمام المحاكم الإدارية، وفي هذا الصدد تنص الفقرة الأخيرة من المادة 8 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية على أن المحاكم الإدارية تختص أيضا بفحص شرعية القرارات الإدارية وفق الشروط المنصوص عليها في المادة 44 من هذا القانون "وقد وضحت المادة 44 الاختصاص المتعلق بفحص شرعية القرارات الإدارية حيث نصت على أنه : «إذا كان الحكم في قضية معروضة على محكمة عادية غير زجرية يتوقف على تقدير شرعية قرارا إداري، وكان النزاع في شرعية القرار جديا، يجب على المحكمة المثار أمامها أن تؤجل الحكم في القضية وتحيل تقدير شرعية القرار الإداري محل النزاع إلى المحكمة الإدارية أو إلى المجلس الأعلى حسب اختصاص كل من هاتين الجهتين القضائيتين كما هو محدد في المادتين 8 و 9 أعلاه، ويترتب على الإحالة رفع المسألة العارضة بقوة القانون إلى الجهة القضائية المحال إليها البت فيها... هذا بالنسبة للدفع بعدم الشرعية أمام القضاء العادي.

أما الدفع بعدم الشرعية أمام القضاء الجنائي، وكان هذا القرار هو أساس المتابعة الجنائية، فإنه يتولى بنفسه، عكس نظيره المدني- فحص شرعية، وإصدار الحكم في الدعوى الأصلية.وقد بينت ذلك بوضوح الفقرة الثانية من الفصل 44 المذكور أعلاه "للجهات القضائية الزجرية كامل الولاية لتقدير شرعية أي قرار إداري وقع التمسك به أمامها سواء باعتباره أساسا للمتابعة أو باعتباره وسيلة من وسائل الدفاع".

6- القضاء الاستعجالي على مستوى المحاكم الإدارية

يعرف القضاء الاستعجالي بأنه مسطرة سريعة تمكن المدعي من الحصول على قرار قضائي معجل التنفيذ في نوع من القضايا لا يحتمل انتظار حكم القضاء في الموضوع : لما يترتب عن ذلك من نتائج يصعب تداركها.

وحسب الفصل 153 من ق.م.م. الأوامر الاستعجالية تكون مشمولة بالتنفيذ المعجل بقوة القانون ويمكن للقاضي مع ذلك أن يقيد التنفيذ بتقديم كفالة، والقضاء الاستعجالي مطبق على مستوى المحاكم العادية والتجارية، وعلى مستوى المحاكم الإدارية التي تحظى بأهمية خاصة، لأن طرفي الدعوى في هذا المجال، أحدهما من الخواص والثاني من القانون العام، ولأنه يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، فإنه يحظى بأولوية وبامتيازات.

من هنا يتبين أن وضع هذه المساطر جاء لتعزيز حماية وحقوق وحريات الأفراد والجماعات التي قد تتضرر من تصرفات الإدارة التي تتمتع بالعديد من الامتيازات بمناسبة القيام بوظائفها الرامية إلى تحقيق الصالح العام.

فقد نص قانون المسطرة المدنية الذي يطبق على جميع القضايا بما فيها الإدارية، إلا إذا كان هناك نص يقضي بخلاف ذلك، على حق المتقاضين في اللجوء إلى القضاء المستعجل كلما توفرت شروط الاستعجال.

أ- الاختصاص في الاستعجال

يجب التمييز بين الأوامر المبنية على طلب والأوامر الاستعجال 14 من ق.م.م.

- الأوامر المبنية على طلب :

يختص رؤساء المحاكم الإدارية أو من ينوب عنهم بإصدار الأوامر المبنية على طلب متى كانت مرتبطة بالاختصاص العام للمحاكم الإدارية.

وقد نظم الفصل 48/ من ق.م.م الأوامر المبنية على الطلب بحيث يختص رؤساء المحاكم الإدارية، على غرار نظرائهم في المحاكم العادية، بالبت في كل مقال يستهدف

الحصول على أمر بإثبات حال أو توجيه إنذار أو أي إجراء مستعجل في أي مادة لم يرد بشأنها نص خاص ولا يضر بحقوق الأطراف، ويصدرون الأمر في غيبة الأطراف ودون حضور كاتب الضبط بشرط الرجوع إليهم في حالة وجود أي صعوبة.

يكون الأمر في حالة الرفض قابلة للاستئناف داخل خمسة عشر يوما من يوم النطق به عدا إذا تعلق الأمر بإثبات حال أو توجيه إنذار.

- الأوامر الاستعجالية :

يختص رئيس المحكمة وحدة 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 سواء كان النزاع في الجوهر قد أحيل على المحكمة أم لا (الفصل 149 من ق.م.م.)

كما جاء في الفصل 19 من القانون المتعلق بالمحاكم الإدارية يختص رئيس المحكمة الإدارية أو من ينوب عنه بصفته قاضيا للمستعجلات والأوامر القضائية بالنظر في الطلبات الوقتية والتحفظية. وينص الفصل 24 ق.المحدث للمحاكم الإدارية للمحكمة أن تأمر بصورة استثنائية بوقف تنفيذ قرار إداري رفع إليها طلب يهدف إلى إلغائه إذا التمس منها طالب الإلغاء صراحة".

✓ **الاستعجال في مجال دعوى الإلغاء**

الأصل في القرارات الإدارية هو القابلية للتنفيذ رغم كل طعن، لكن من شأن ذلك التنفيذ أن يحدث أضرارا يصعب تداركها، ويجعل إرجاع الحالة كما كانت عليه قبل التنفيذ أمرا مستحيلا. وحفاظا على حقوق الأشخاص تسمح المساطر القضائية لهؤلاء باللجوء إلى القضاء الاستعجالي للمطالبة بوقف تنفيذ تلك القرارات.

غير أن الإشكال الذي تثيره مثل هذا الطلبات هو احتمال عرقلة عمل السلطات الإدارية التي تقوم قراراتها على قرينة السلامة لذلك لابد من توفر بعض الشروط لقبول الطلبات الرامية إلى وقف تنفيذ القرار الإداري.

- توفر عنصر الاستعجال أي أن يكون من شأن القرار الإداري ترتيب آثار يصعب تداركها في حالة ما إذا تم تنفيذه، وحيث إن الاستجابة لطلب إيقاف تنفيذ القرار الصادر رهيئة بتوفر عنصري الجدية والاستعجال أي أن يكون القرار بحسب الظاهرغير مشروع وأن يترتب عن تنفيذه أضرار يصعب تداركها مستقبلا.
- قبول العريضة الرامية إلى إلغاء القرار الإداري : بمعنى وجود دعوى إلغاء أمام القضاء الإداري «وحيث أن دعوى الإلغاء ما هي إلا دعوى تابعة لدعوى الإلغاء الأصلية ومادام أن دعوى الإلغاء لم ترفع إلى هذه المحكمة، فإن دعوى إيقاف التنفيذ تكون معيبة شكلا ويتعين تبعا التصريح بعدم قبولها.
- توفر عنصر الجدية بناء على الوسائل التي تم بسطها في عريضة الطعن وترجع تقدير ذلك إلى القاضي الإداري الذي يتوفر على سلطة تقديرية في هذا الباب.

وتعتبر المحكمة الإدارية هي المختصة بالنظر في وقف تنفيذ القرار الإداري، وليس رئيسها "حيث لئن كانت المقررات الإدارية مشمولة بالنفاذ المعجل فإن المحكمة الإدارية -لا لرئيسها- أن تأمر بإيقاف تنفيذها..." قرار الغرفة الإدارية رقم 161 بتاريخ 11 فبراير 1999 الوكيل القضائي للمملكة ضد فوزي عبد الرحمان) كما أن سلطة المحكمة الإدارية تقتصر على البت في طلب وقف تنفيذ القرار الإداري، ولا تمس بما يمكن أن يقضي به في الجوهر.

ويعتبر الحكم الصادر في موضوع إيقاف التنفيذ حكما موقتا، لا يقيد المحكمة عند النظر في أصل طلب الإلغاء، غير أنه يعتبر حكما قطعيا، ويحوز قوة الشيء المقضي به بخصوص ما صدر فيه طالما تتغير الظروف ويجوز الطعن فيه.

تقبل الأحكام الإدارية الصادرة في مجال إيقاف التنفيذ الطعن، بجميع طرق الطعن عدا الطعن بإعادة النظر، وقد أكدت ذلك محكمة النقض «وحيث إن القرار المطعون فيه بإعادة النظر لم يفصل في موضوع النزاع الأصلي الرامي إلى إلغاء مقرر إداري، وإنما صدر في موضوع متفرع عنه هو إيقاف تنفيذ هذا المقرر، ولذلك لا يمكن أن يكون محل الطعن فيه بإعادة النظر، الأمر الذي يترتب عنه أن الطلب غير مقبول ...".

✓ **الاستعجال في مجال القضاء الشامل :**

ينعقد الاختصاص في مجال وقف تنفيذ القرارات الإدارية إلى المحكمة الإدارية، أما في مجال القضاء الشامل فيعود الاختصاص لرئيس المحكمة أو من ينوب عنه.

ويشترك الاستعجال في مجال القضاء الشامل مع الاستعجال في قضاء الإلغاء في العديد من الشروط.

+**شروط الاستعجال :** لم يبين المشرع المغربي المقصود بالاستعجال، وقاد هذا الوضع إلى الاعتراف بسلطات واسعة لقاضي الاستعجال : «وحيث إنه بالإضافة ذلك، فإنه وباعتبار السلطة التقديرية لقاضي المستعجلات في تقدير حالة الاستعجال قدرنا أن هذه الحالة متوفرة مادام أنه من شأن استمرار الأشغال إحداث تغييرات جذرية على العقار قد يصعب تدارك نتائجها ... المحكمة الإدارية بوجدة في الملف رقم 99/22 س بتاريخ 10 يونيو 1999 ورثة الحدادي الحاج عيسى ضد مؤسسة عمومية).

وإذا كان الاستعجال في مجال الإلغاء والقضاء الشامل شرطا مشتركا بينهما، فإن قيام عنصر الاستعجال في مجال القضاء الشامل يتسع فيشمل ثلاث فرضيات :

- فقد ينطوي الطلب المستعجل على ضرر أو نتائج يصعب تداركها.
- وقد يكون الطلب المستعجل طلبا يخشى عليه من فوات الوقت.
- وقد يتعلق الطلب المستعجل باتخاذ تدابير لا تحتمل التأخير أو اتخاذ إجراءات وقتية أو تحفظية تكون أكثر استجابة للظروف المفاجئة.

+ شرط انعقاد الاختصاص في الجوهر للمحكمة الإدارية، أو ما يسبب القضاء بلزوم الاختصاص، ومعنى ذلك أن قاضي الأمور المستعجلة لا يكون مختصا بالنظر في الطلب المعروض عليه إلا إذا كان أصل النزاع يندرج في اختصاص محكمة الموضوع التي يتبعها باعتبار القضاء المستعجل متفرع عن قضاء الموضوع ومتقيد بقيوده ويراقب قاضي المستعجلات هذا الشرط.

غير أن ذلك لا يعني اقتران الدعوى الاستعجالية بدعوى الموضوع ومتقيد بقيوده ويراقب قاضي المستعجلات هذا الشرط.

غير أن ذلك لا يعني اقتران الدعوى الاستعجالية بدعوى الموضوع في القضاء الشامل فالدعوى الاستعجالية، وعكس حالة وقف تنفيذ القرارات الإدارية، دعوى قائمة الذات ومستقلة عن دعوى الموضوع. فالفصل 149 من قانون المسطرة المدنية ينص على أنه "يختص رئيس المحكمة. . . بالبت بصفته قاضيا للمستعجلات . . . سواء كان النزاع في الجوهر قد أحيل على المحكمة أم لا . . .".

بناء على ما سبق يتعين على قاضي المستعجلات أن يثير عدم اختصاصه تلقائيا، كلما كان البت في الطلب يخرج عن الحدود المرسومة بمقتضى الفصلين 149و 152 من قانون المسطرة المدنية، وعندما يصرح بعدم اختصاصه للبت في الطلب، لا يمكنه إحالة الطلب على الجهة التي يراها مختصة، لأن مسطرة القضاء المستعجل مسطرة خاصة وليس فيها ما يفيد إمكانية إحالة الأطراف والملف على الجهة المختصة.

+ شرط عدم المساس بجوهر الحق : نص الفصل 152 من قانون المسطرة المدنية على أن "لا تبت الأوامر الاستعجالية إلا في الإجراءات الوطنية ولا تمس بما يمكن أن يقضي به في الجوهر» والمقصود بجوهر الحق هو السبب القانوني الذي يحدد حقوق كل من الطرفين والتزاماته قبل الآخر إذ يحظر على قاضي المستعجلات تناوله بالتفسير والتأويل وتأسيس قضائه بذلك على أسباب تمس أصل الحق.

وكانت الغرفة الإدارية أعطت تفسيرا إيجابيا للفصل 152 المشار إليه وسعت فيه من سلطة قاضي المستعجلات : «لكن كان معنى جوهر الحق هو كل ما يتعلق به وجودا أو عدما، ومن ذلك ما يمس صحته أو يؤثر في كيانه أو يغير فيه أو في الآثار القانونية التي رتبها له القانون، فإنه ليس معنى ذلك أن كل ما يثار من منازعات أمام قاضي الأمور المستعجلة من شأنها أن تحد من سلطته وتثنيه عن فحصها بدعوى مساسها بأصل الحق بل إنه من واجبه أن يقدر قيمة ما يعرض عليه في حدود ما يتطلبه القضاء في الإجراء الوقتي المطلوب وبما يلزم معرفة أي من الطرفين أجدر بالحماية الوقتية والتحفظية، وهو بذلك لا يؤثر ولا يحسم في موضوع النزاع طبقا للفصل 152 من قانون المسطرة المدنية، القرار عدد 158 بتاريخ 22 مارس 2012 في الملف عدد 1050/4/1/2010).

إن قرار شرط عدم المساس بجوهر الحق، فيه حماية لحقوق المتقاضين، ذلك أن الضمانات التي يوفرها قاضي الموضوع من دفاع وتبادل المذكرات، ومستنتجات المفوض الملكي، وجماعية الحكم غير متوفرة في قضاء الاستعجال، ومن تم ألزم المشرع قاضي الاستعجال بعدم الخوض في جوهر الحق والاكتفاء بمراقبة جدية المنازعة التي تبرر اتخاذ الأمر الاستعجالي من قبل قاضي المستعجلات.

ب- مجالات ممارسة القضاء الاستعجالي

أهم مجالات ممارسة القضاء الاستعجالي والأوامر القضائية المعروفة في القانون الخاص غير ممكنة في القضاء الإداري، مثل الحجز التحفظي على المنقولات والعقارات، والأمر بالتنفيذ الاحتياطي، والأمر بالأداء، الحراسة القضائية... الخ ولذلك يمكن القول بأن ميدان تطبيق القضاء الاستعجالي والأوامر القضائية في قانون المحاكم الإدارية أضيق بكثير مما هو عليه الأمر في المحاكم العادية

ومن أمثلة تطبيقاته نذكر:

1- طلب حيازة العقار المنتزعة ملكيته (المادة 38 والمادة 39 من قانون المحاكم الإدارية).

2- اختصاص قاضي المستعجلات لإثبات حالة شخص مصاب بنشاط إداري.

3- إذا كان الأمر يتعلق بالسماح لشاهد إثبات أو نفس في موضوع لم يعرض بعد أمام المحكمة الإدارية، عندما تكون الواقعة المراد الاستشهاد عليها من الأمور التي يجوز إثباتها بشهادة الشهود فلا يمكن أن تفوت عليه فرصة الاستشهاد بالشاهد.

4- اختصاصه للنظر في المنازعات المتعلقة بحق المرور إذا كان تقليص هذا الحق تسببت فيه الإدارة.

5- اختصاصه لإجراء معاينة عن الفيضانات التي ألحقت أضرارا بممتلكات أحد الأفراد وكان السبب فيها عدم قيام الإدارة بالأشغال اللازمة لضمان سيلان المياه.

6- إذا رفضت الإدارة تسلم المنشأة بعد انتهاء الأشغال، يمكن للمقاول اللجوء إلى قاضي المستعجلات والمطالبة بإجراء معاينة على أنه أتمم إنجازهاما عهد إليه من أشغال في الوقت المحدد في العقد، حتى لا تلجأ إلى تطبيق الغرامة التأخيرية عليه.

7- المقاول الدى فسخت الإدارة عقده بإراداتها المنفردة، ويريد معاينة حالة الأشغال المنجزة وقت الفسخ أمكنه المطالبة بانتداب خبير من أجل القيام بهذه المهمة.

ج- مسطرة القضاء الاستعجالي :

تخضع مسطرة التقاضي أمام القضاء المستعجل في أصولها لمبادئ التقاضي المدنية عموما، لكنها تتميز عنها في سير إجراءاتها، وتبسيطها.

يخضع المقال الاستعجالي إلى نفس الشروط التي يحددها قانون المسطرة المدنية من فصوله من 1 إلى 32 (الصفة والمصلحة ومقال مكتوب يوقعه محام. ويتضمن البيانات والمعلومات المنصوص عليها في الفصل 32 من قانون المسطرة المدنية (. مع مراعاة الاستثناءات المقررة لصالح الإدارة في حالة الإذن بالحيازة. غير أنه ومراعاة الطبيعة الاستعجالية فإن دراسة القاضي لتوفر الشروط المذكورة لا تكون بنفس صرامة دراسة شروط تقديم دعوى الموضوع. فمثلا قد يكتفي قاضي المستعجلات بالأهلية الناقصة، في

حين أن قاضي الموضوع لا يقبل إلا الأهلية الكاملة. كما أنه في الوقت الذي يشترط فيه هذا الأخير المصلحة المحققة يكتفي قاضي المستعجلات بالمصلحة المحتملة.

ويمكن أن يقدم الطلب في غير الأيام والساعات المعينة للقضاء المستعجل في حالة الاستعجال القصوى سواء إلى قاضي المستعجلات أو إلى مقر المحكمة وقبل التقييد في سجل كتابة الضبط أو لموطنه، ويعني القاضي فورا اليوم والساعة التي ينظر فيها والطلب ويمكن أن يبت حتى في أيام الآجال وأيام العطل (الفصل 150 من ق.م.م.).

تكون الأوامر الاستعجالية مشمولة بالنفاذ المعجل بقوة القانون ويمكن للقاضي مع ذلك أن يقيد التنفيذ بتقديم كفالته، ويمكن للقاضي في حالة الضرورة القصوى أن يأمر بالتنفيذ على أصل الأمر.

لا تحتمل الأوامر الاستعجالية البعض من طرق الطعن، فهي وإن كانت تقبل الاستئناف (مع بعض الاستثناءات) فإنه لا يمكن الطعن فيها بالتعرض، أو إعادة النظر، وتبرير الطابع الحامي لهذه الدعاوي الذي يقوم على السرعة من جهة، ولعدم مساسها بجوهر النزاع من جهة ثانية.

يسري على الأوامر الصادر عن رؤساء الإدارية نفس أجل الاستئناف المنصوص عليه في الفصلين 143 و 153 من قانون المسطرة المدنية (الفقرة الثانية من المادة 9 من القانون رقم 80.03 المتعلق بمحاكم الاستئناف الإدارية). وبالرجوع إلى المواد المذكورة فإنها تنص على أنه .« تقديم الاستئناف داخل خمسة عشرة يوما من تبليغ الأمر عدا في الحالات التي يقرر فيها القانون خلاف ذلك، ويفصل في الاستئناف بصفة استعجالية (الفصل 153 من ق.م.م.).

المبحث الثالث : المسطرة أمام المحاكم الإدارية

تتشكل المسطرة المتبعة أمام المحاكم الإدارية من مجموعة قواعد وسائر المنازعات، المنصوص عليها في قانون المسطرة المدنية، غير أن ذلك لا يمنع من وجود خصوصيات لمسطرة التقاضي أمام المحاكم الإدارية.

الفقرة الأولى : مميزات وخصوصية مسطرة المنازعة الإدارية

تتميز المسطرة أمام المحاكم الإدارية بعدة مميزات تعكس خصوصية المنازعة الإدارية.

أولا : تطبيق إجراءات المسطرة المدنية

نصت المادة السابعة من القانون رقم 41.90 المتعلق بالمحاكم الإدارية على أن «تطبق أمام المحاكم الإدارية القواعد المقررة في قانون المسطرة المدنية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك».

يلاحظ أن المشرع المغربي، وإن كان قد بين بعض الإجراءات المسطرية في القانون المحدث للمحاكم الإدارية، فإنه لم يخصص مسطرة خاصة بالمنازعات الإدارية، فهي خاضعة من حيث المبدأ للإجراءات التي يقررها قانون المسطرة المدنية.

ثانيا : السمة الكتابية للمسطرة

ألزم المشرع المحاكم الإدارية باعتماد المسطرة الكتابية حين نص على أن «ترفع القضايا إلى المحكمة الإدارية بمقال مكتوب يوقعه محام مسجل في جدول هيئة من هيئات المحامين بالمغرب، ويتضمن ما لم ينص على خلاف ذلك، البيانات والمعلومات المنصوص عليها في الفصل 32 من قانون المسطرة المدنية.

يضاف إلى ذلك إلى أن المذكرات الجوابية والتعقيبية تعرض بشكل مكتوب وفقا لمقتضيات الفصول من 329 و 133 من قانون المسطرة المدنية التي أحالت عليها المادة الرابعة من القانون المحدث للحاكم الإدارية.

الفصل 32 من قانون المسطرة المدنية "يجب أن يتضمن المقال أو المحضر الأسماء العائلية والشخصية وصفة أو مهنة وموطن أو محل إقامة المدعى عليه والمدعي وكذا عند الاقتضاء أسماء وصفة وكيل المدعي، وإذا كان أحد الأطراف شركة وجب أن يتضمن المقال أو المحضر اسمها ونوعها ومركزها.

المسطرة الكتابية إجبارية أمام المحاكم الإدارية لأن المنازعة الإدارية تحتاج في غالب الأحيان إلى بعض التركيز والدقة الانسجام الذي لا يتوفر في المسطرة الشفوية، فجميع القضايا التي ينبغي رفعها إلى المحكمة الإدارية تكون على شكل مقال. . .

ثالثا : سير المسطرة أمام المحاكم الإدارية

يظهر ذلك على أكثر من مستوى

1- مجانية دعوى الإلغاء :

تهدف دعوى الإلغاء إلى حماية مبدأ المشروعية وإقامة دولة القانون، ونظرا لطبيعتها الموضوعية فقد نصت المادة 22 من القانون رقم 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية على أن «يعفى طلب الإلغاء بسبب تجاوز السلطة من أداء الرسم القضائي».

2- منح المساعدة القضائية :

إن من شرط المؤازرة بمحام الذي نصت عليه الفقرة الأولى من المادة الثالثة من القانون رقم 41.90 أن يشكل حاجزا لبعض المتقاضين، لذلك أجاز المشرع المغربي في الفقرة الأخيرة من نفس المادة لرئيس المحكمة الإدارية أن يمنح المساعدة القضائية طبقا للمسطرة المعمول بها في هذا المجال ينظمها المرسوم الملكي رقم 65.514 بتاريخ فاتح نونبر 1966).

رابعا : تسريع المسطرة

راعى المشرع المغربي البساطة والسرعة والأمن في مسطرة التقاضي أمام المحاكم الإدارية، فنصت الفقرة الثانية من المادة الثالثة من القانون رقم 41.90 على أن «يسلم كاتب ضبط المحكمة الإدارية وصلا بإيداع المقال تتكون من نسخة منه يوضع عليها خاتم كتابة الضبط وتاريخ الإيداع مع بيان الوثائق المرفقة.

الفقرة الثانية : إجراءات رفع الدعوى

تتمثل في المقال الافتتاحي، وتنصيب محام ومراعاة الأجل، وبعض الإجراءات المسطرية الأخرى.

أولا : افتتاح الدعوى

إن افتتاح الدعوى رهين بالمقال الذي يوضع بكتابة ضبط المحكمة الإدارية مقابل وصل حيث تنص المادة الثالثة (الفقرة الأولى) من القانون رقم 41.90 على أن ترفع القضايا إلى المحكمة الإدارية بمقال مكتوب محام مسجل في جدول هيئة من هيئات المحامين بالمغرب ويتضمن ما لم ينص على خلاف ذلك، البيانات والمعلومات المنصوص عليها في الفصل 32 من قانون المسطرة المدنية.

1- الدولة في شخص رئيس الحكومة وله أن يكلف بتمثيله الوزير المختص عند الاقتضاء، ويجب الإشارة إلى أن مقاضاة إدارة من الإدارات العمومية يقتضي توجيه الدعوى ضد الدولة المغربية في شخص رئيس الحكومة بالإضافة إلى الإدارة المعنية بالنزاع، كما يتعين إدخال الوكيل القضائي للمملكة في الدعوى إذا كانت تستهدف التصريح بمديونية الدولة أو إدارة عمومية أو مكتب أو مؤسسة عمومية للدولة، باستثناء ما تعلق بالضرائب وأملاك الدولة الخاصة.

2- الخزينة في شخص الخازن العام

3- الجماعات الترابية في شخص رئيس مجلس الجهة بالنسبة للجهات وفي شخص رئيس مجلس الجماعة بالنسبة للجماعات.

4- المؤسسات العمومية في شخص ممثلها القانوني.

ويجب أن يبين بإيجاز في المقالات والمحاضر.

موضوع الطلب الدعوى : إلغاء أم تعويض

الوقائع : أي بيان أسباب الدعوى أو الطلب.

الوسائل المثارة، أي دفوعات المدعي وما يطلبه.

وترفق بالطلب المستندات التي ينوي المدعي استعمالها.

ثانيا : تنصيب محام

لابد للمدعي من أن يؤازره محام، فالمقال المكتوب المشار إليه أعلاه يوقعه محام مسجل في جدول هيئة من هيئات المحامين بالمغرب، وإذا تعلق الأمر بمحكمة النقض يجب أن يكون المحامي مقبولا للترافع أمام محكمة النقض، تحت طائلة التشطيب نهائيا على القضية (قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى عدد 925 بتاريخ 14 دجنبر 2008 في الملف الإداري عدد 2003/1/4/2352).

غير أن الدولة والإدارات العمومية معفية من هذا الشرط.

ثالثا : إدخال الوكيل القضائي في الدعوى

يجب على المدعي إدخال الوكيل القضائي للمملكة في الدعوى تحت طائلة عدم القبول كلما كانت الدعوى ترمي إلى التصريح بمديونية الدولة أو إحدى إداراتها أو مكتب أو مؤسسة عمومية في نزاع لا علاقة له بالضرائب، ولا بالملك الخاص للدولة (المادة 514 من قانون المسطرة المدنية).

ينطبق نفس الإجراء على مقاضاة الجماعات الترابية، فيجب إدخال الوكيل القضائي للجماعات الترابية (يعين بقرار لوزير الداخلية) تحت طائلة عدم القبول في جميع الدعاوي التي تستهدف مطالبة إلى جماعات الترابية وهيئاتها بأداء دين أو تعويض، ويخول له بناء على ذلك إمكانية مباشرة الدفاع عن الجماعات الترابية وهيئاتها في مختلف مراحل الدعوى (المادة 268 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، والمادة 212 من القانون التنظيمي رقم 112.14، المتعلق بالعمالات والأقاليم والمادة 242 من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

رابعا : الأجل

لابد من تحديد أجل ترفع داخله الدعاوي الإدارية، تستقر بعد انتهائه المراكز القانونية ويجب أن يميز بين أجل دعوى الإلغاء ودعوى القضاء الشامل.

1- أجل رفع دعوى الإلغاء :

ترفع طلبات الإلغاء إلى المحكمة الإدارية داخل أجل 60 يوما من تاريخ نشر أو تبليغ القرار موضوع الطلب أو من تاريخ العلم اليقيني به المادة 23 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية 41.90.

يجوز للمعنيين بالأمر أن يقدموا، قبل انقضاء الأجل المذكور، تظلما من القرار إلى مصدره أو رئيسه، وفي هذه الصورة يمكن رفع طلب الإلغاء إلى المحكمة الإدارية داخل أجل ستين يوما يبتدئ من تبليغ القرار الصادر صراحة برفض التظلم الإداري كليا أو جزئيا.

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

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

كما يتوقف ميعاد الطعن بالإلغاء عن السريان بسبب طلب المساعدة القضائية ويستأنف من جديد بعد توصل المعني بالأمر بالجواب على طلبه الذي يكون قد أودعه لدى كتابة ضبط المحكمة الإدارية.

2- ميعاد رفع دعوى القضاء الشامل

يكون المراد من وراء رفع دعوى التعويض مبلغ مالي في الكثير من الحالات، سواء أكان سبب النزاع في خرق عقد أو ضرر ناجم عن أي قرار إداري أو نشاط أو تصرف مادي أو قانوني. لا تكون الدعوى في هذه الحالات كقاعدة عامة، مقيدة بأجل.

لكن يجب أن يأخذ بعين الاعتبار وجود آجال للتقادم.

- تقادم الدعوى المنصوص عليها في الفصل 106 من قانون الالتزامات والعقود، ومدته 5 سنوات : قرار المجلس الأعلى رقم 57 المؤرخ في 23 فبراير 1977 العون القضائي للمملكة ضد أحمد التهامي بن حمو.
- التقادم الرباعي لديون الدولة المنصوص عليه في الفصل 143 فقرة 3 من المرسوم الملكي المؤرخ في 21 أبريل 1967 بشأن المحاسبة العمومية المغير والمتمم بمرسوم رقم 2.09.608 بتاريخ 27 يناير 2010، ج.ر. عدد 5811 بتاريخ 8 فبراير 2010 «تتقادم وترجع بصفة نهائية إلى الدولة كل الديون غير المستخلصة وغير المأمور بدفعها وتصفيتها لفائدة الذاتيين المقيمين بالمغرب في ظرف أربع سنوات ابتداءا من فاتح السنة المالية وفي ظرف خمس سنوات بالنسبة للدائنين المقيمين خارج التراب المغربي.

خامسا : مراعاة المساطر الخاصة ببعض المنازعات

تتقيد إجراءات رفع الدعوى أمام المحاكم الإدارية بطبيعة الدعوى، ومعنى ذلك أن هناك نصوصا قانونية تفرض على المتقاضين سلك مسطرة خاصة قبل مباشرة دعوى الإلغاء أو التعويض، فمقاضاة الجماعات الترابية، مثلا تستوجب سلك هذه المسطرة الخاصة، والتي يراد منها حماية المصلحة العامة، وضمان الدفاع عنها وترشيد الدعاوي المرفوعة ضدها.

فلا يمكن تحت طائلة عدم القبول من لدن المحاكم المختصة، رفع دعوى تجاوز السلطة ضد الجماعات الترابية أو ضد قرارات أجهزتها التنفيذية إلا إذا كان المدعي قد أخبر من قبل :

- رئيس الجهة ووجه إلى والي الجهة مذكرة تتضمن موضوع وأسباب شكايته بالنسبة للجهات.
- رئيس مجلس العمالة أو الإقليم ووجه إلى عامل العمالة أو الإقليم مذكرة تتضمن موضوع وأسباب شكايته بالنسبة للعمالات والأقاليم.
- رئيس مجلس الجماعة ووجه إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه مذكرة تتضمن موضوع وأسباب شكايته بالنسبة للجماعات.

ويسلم على إثرها للمدعي فورا وصل بذلك.

تستثنى من هذا المقتضى دعاوي الحيازة والدعاوي المرفوعة أمام القضاء الاستعجالي.

تدرس الشكاية من قبل والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم – حسب الحالة. في أجل أقصاه ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ تسليم الوصل.

إذا لم يتوصل المشتكي برد على شكايته في الآجال المذكورة أو إذا لم يقبل المشتكي هذا الرد، أمكنه رفع شكايته إلى السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية التي تدرسها داخل أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما ابتداء من تاريخ وصولها بالشكاية، أو رفع الدعوى مباشرة أمام المحاكم المختصة.

ويترتب على تقديم مذكرة المدعي وقف كل تقادم أو سقوط حق إذا رفعت بعده دعوى في أجل ثلاثة (3) أشهر.

الفقرة الثالثة :الشروط المتعلقة برافع الدعوى

أحال القانون المتعلق بالمحاكم على قواعد المسطرة المدنية في مقاضاة الإدارات العمومية.

أولا : الصفة والمصلحة.

لا يصح التقاضي إلا ممن له الصفة، والأهلية والمصلحة، لإثبات حقوقه، يثير القاضي تلقائيا انعدام الصفة أو الأهلية أو المصلحة أو الإذن بالتقاضي إن كان ضروريا وينذر الطرف بتصحيح المسطرة داخل أجل يحدده، إذا تم تصحيح المسطرة اعتبرت الدعوى كأنها أقيمت بصفة صحيحة، وإلا صرح القاضي بعدم قبول الدعوى الفصل الأول من قانون المسطرة المدنية).

تخضع الأهلية المدنية للشخص لقانون الأحوال الشخصية المغربي وتحدد في 18 سنة، على أن يكون خاليا من عوارض الأهلية أي أن يكون متمتعا بقواه العقلية ولم يثبت سفهه.

أما فيما يتعلق بالصفة والمصلحة في دعوى الإلغاء فهما شرطان متلازمان، إذا قامت مصلحة الطاعن في دعوى الإلغاء يكون ذو صفة للطعن في القرار الإداري وتفسر المصلحة في دعوى الإلغاء تفسيرا واسعا بالنظر إلى موضوعية دعوى الإلغاء.

وتنص المادة 14 من ظهير إنشاء المجلس الأعلى (محكمة النقض) في فقرتها الأخيرة على أن لا يقبل طلب الإلغاء الموجه ضد المقررات إذا كان في استطاعة من يعنيهم الأمر المطالبة بحقوقهم لدى المحاكم العادية، وقد أعاد المشرع التنصيص على نفس المقتضى في الفقرة الأخيرة من المادة 360 من قانون المسطرة المدنية، كما نصت الفقرة الأخيرة من المادة 23 من القانون 41.90 على أن «لا يقبل الطلب الهادف إلى الإلغاء قرارات إدارية إذا كان في

وسع المعنيين بالأمر أن يطالبوا بما يدعونه من حقوق بطرق الطعن العادي أمام القضاء الشامل.

الفقرة الرابعة : التحقيق ومآل مطالب الطاعن

بعد رفع الطلبات إلى المحكمة يبدأ المسار القضائي لها، والذي يمر عبر التحقيق، والمجلس والنطق به.

أولا : مسطرة تحقيقيه

بعد تسجيل مقال الدعوى يعين رئيس المحكمة الإدارية قاض مقرر، ويحيل عليه حالات الملف، يلاحظ بهذا الخصوص أن القانون 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية استعمل مصطلح حالا، عكس قانون المسطرة المدنية الذي حدد المدة بدقة وحصرها في 24 ساعة، كما يحيل الملف أيضا على المفوض الملكي للدفاع عن القانون والحق.

يعد تسلم الملف يسهر القاضي المقرر على تسيير المسطرة فيأمر بتبليغ المقال للمدعى عليهم مع إنذارهم بالجواب، واستدعائهم لأول جلسة تعقدها المحكمة، وعند إدلاء الجهة المدعى عليها بالجواب يبلغ نسخة منه للمدعي وينذره بالتعقيب داخل أجل يحدده وتستمر عملية تبادل المذكرات بين أطراف الدعوى طالما أن هذه المذكرات تتضمن عناصر جديدة.

يتخذ القاضي المقرر الإجراءات لجعل القضية جاهزة للحكم ويأمر بتقديم المستندات التي يرى ضرورتها أو استدعائهم للحضور بصفة قانونية، الأمر بأي إجراء للتحقيق من بحث وخبرة وحضور شخصي ومعاينة...

إذا تم تحقيق الدعوى، أو إذا انقضى آجال تقديم الردود واعتبر القاضي المقرر أن الدعوى جاهزة للحكم أصدرأمرا بتخليه عن الملف وحدد تاريخ الجلسة التي تدرج فيها القضية.

يوجه الاستدعاء بواسطة أحد أعوان كتابة الضبط، أو عن طريق البريد برسالة مضمونة مع الإشعار بالتوصل أو بالطريقة الإدارية، يسلم الاستدعاء تسليما صحيحا إلى طرفي الدعوى، ويجب أن يسلم الاستدعاء في غلاف مختوم.

ثانيا : الجلسة مسطرة حضورية

تعقد المحكمة الإدارية جلساتها وتصدر أحكامها علانية وهي مركبة من ثلاثة قضاة يساعدهم كاتب الضبط، ويتولى رئاسة الجلسة رئيس المحكمة أو قاض تعينه للقيام بذلك الجمعية العمومية السنوية لقضاة المحكمة الإدارية.

ويجب أن يحضر الجلسة المفوض الملكي للدفاع عن القانون والحق، والذي يعرض آراءه المكتوبة والشفهية على هيئة الحكم بكامل الاستقلال سواء فيما يتعلق بظروف الوقائع أو القواعد القانونية المطبقة عليها، ويعبر عن ذلك في كل قضية بالجلسة العامة، ويحق للأطراف الإطلاع، دون إمكانية التعقيب عليها. ويعين المفوض الملكي للدفاع عن القانون، والحق لا يشارك في إصدار الحكم.

ثالثا : الحكم أو الأحكام

الأحكام هي القرارات التي تصدر من المحاكم عند ما تكون مشكلة تشكيلا صحيحا للبت في نزاع رفع إليها طبقا للقواعد المسطرة.

وبما أن المسطرة تكون أمام المحاكم الإدارية كتابية فإن معيار الحضور لا يتطلب وجود الأطراف في الجلسة، بل يكفي وضع المذكرات الجوابية لصدور حكم حضوري حتى وان تخلف أحدهما عن حضور الجلسات كلها أو بعضها.

ولا يصدر الحكم إلا بعد المداولة، أي التشاور في منطوقه وأسبابه بين أعضاء الهيئة التي عقدت الجلسات واستمعت إلى المرافعات، ويشترط في المداولة أن تكون سرية حتى يتمكن السادة القضاة من إبداء رأيهم بكل حرية واستقلال، ورغم أن الرأي المطبق في الحكم هو رأي الأغلبية فإنه يعتبر صادرا عن هيئة الحكم بكاملها.

وعندما تنتهي المحكمة من دراسة القضية وتصل إلى نتيجة فإن هذه الأخيرة تعبر الحكم، فلا بد من تلاوة منطوقه شفويا في جلسة علنية حتى في الحالة التي كانت فيها الجلسة سرية، وبعد النطق بالحكم لا تستطيع المحكمة التراجع فيه أو تعديله أو تغييره.

ولا ينبغي أن يشكل الحكم العناصر التي لم يطالبها الخصوم إعمالا بقاعدة القاضي لا يمكن أن يحكم بأكثر مما طلب منه.

ولابد من ذكر اسم المحكمة التي أصدرته، وأسماء القضاة الذين شاركوا في الحكم، وأسماء الأطراف ووكلائهم ومحل سكناهم، مع بيان تاريخ صدور الحكم وتكون الأحكام ويشار إلى أنها صدرت في جلسة علنية.

ويوقع أصل القرار من طرف الرئيس والقاضي المقرر وكاتب الضبط، وتصدر الأحكام وتنفذ باسم جلالة الملك وتحمل في رأسها العنوان التالي :

المملكة المغربية: باسم جلالة الملك

وتتضمن وقائع القضية وما قدمه الأطراف من طلبات ودفوعات وما أدلوا به من حجج وإثباتات، لمعرفة ما إذا كانت المحكمة قد تجاوزت أو قصرت أو أغفلت بعض طلبات الخصوم

ولابد من ذكر الأسباب والوسائل التي أستندت عليها المحكمة أثناء صدور الحكم للتأكد من مدى توافقها مع النصوص القانونية ومبادئ العدالة.

ويوجد نوعان من نسخ الأحكام النسخة العادية وهناك نسخة تنفيذية وهي المذيلة بالصيغة التنفيذية، وتسلم نسخة واحدة مختومة وموقعة من طرف كتابة ضبط المحكمة التي أصدرت الحكم حاملة العبارة التالية، سلمت طبق الأصل ولأجل التنفيذ، والصيغة التنفيذية هي عبارة عن أمر مباشر موجه من أعلى سلطة في البلاد إلى المكلفين بالتنفيذ للقيام بعملية التنفيذ كما هو موجه كذلك لكل السلطات العمومية وإلى النيابة العامة قصد مد يد المعونة وإلى النيابة العامة قصد مد يد المعونة ومؤازرة المكلفين بتنفيذ من جهة، وصيانة لهيبة الأحكام القضائية وتحصينها من التحقير.

المادة 9 : "استثناء من أحكام المادة السابقة (8) يظل المجلس الأعلى مختصا بالبت بها ابتدائيا وانتهائيا في طلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلطة المتعلقة :

- المقررات التنظيمية والفردية الصادرة عن الوزير الأول.
- قرارات السلطات الإدارية التي يتحدى نطاق تنفيذها دائرة الاختصاص المحلي لمحكمة إدارية.

المادة 11 : تختص محكمة الرباط الإدارية بالنظر في النزاعات المتعلقة بالوضعية الفردية للأشخاص المعينين بظهير شريف أو مرسوم وبالنزاعات الراجعة إلى اختصاص المحاكم الإدارية التي تنشأ خارج دوائر اختصاص جميع هذه المحاكم.

كانت تستأنف الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية أمام المجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا) قبل إحداث محاكم الاستئناف الإدارية، أما بعد إحداث هذه المحاكم بمقتضى القانون 80.03 أصبحت هي المختصة في الاستئناف.

فبعد صدور الحكم الابتدائي عن المحكمة الإدارية يمكن استئنافه داخل أجل ثلاثين(30) يوما، يبتدئ من تاريخ التبليغ وفقا للمقتضيات المنصوص عليها في الفصل 134 وما يليه إلى الفصل 141 من قانون المسطرة المدنية. ولا يجوز الحكم حجية الشيء المقضي به، كما لا يمكن تنفيذه إلا بعد انقضاء الأجل.

المبحث الرابع : محاكم الاستئناف الإدارية

أولا : تنظيم محاكم الاستئناف الإدارية.

تتكون محكمة الاستئناف الإدارية من :

- رئيس أول ورؤساء غرف
- كتابة الضبط

وتقسم المحكمة أي محكمة الاستئناف الإدارية إلى عدة غرف حسب أنواع القضايا المعروضة عليها.

ويعين الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف الإدارية من بين المستشارين مفوضا ملكيا أو أكثر للدفاع عن القانون والحق باقتراح من الجمعية العمومية لمدن سنتين قابلة للتجديد.

يتولى الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف الإدارية فيما يخص تجريح القضاة، نفس الاختصاصات المسندة للرئيس الأول لمحكمة الاستئناف في الباب الأول من القسم الخامس من قانون المسطرة المدنية.

ويمارس الرئيس الأول أو نائبه مهام قاضي المستعجلات، إذا كان النزاع معروضا عليها وعلى غرار رئيس المحكمة الإدارية يمنح المساعدة القضائية وفقا للشروط التي حددها المرسوم الملكي رقم 65-514 بتاريخ فاتح نونبر 1966.

تعقد محاكم الاستئناف الإداري جلساتها وتصدر قراراتها علانية وهي مركبة من ثلاثة مستشارين من بينهم رئيس يساعدهم كاتب ضبط (المادة 3 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية الاستئنافية رقم 80.03).

ثانيا : اختصاصات محاكم الاستئناف الإدارية

نصت المادة الخامسة من القانون 80.03 على أن محاكم الاستئناف الإدارية تختص بالنظر في استئناف أحكام المحاكم الإدارية وأوامر رؤسائها. ما عدا إذا كانت هناك مقتضيات قانونية مخالفة"، ونصت المادة 15 من نفس القانون على أنه : "تطبق أمام محاكم الاستئناف الإدارية القواعد المقررة في قانون المسطرة المدنية، والقانون رقم 41.90 المحدثة بموجبه محاكم إدارية ما لم ينص قانون على خلاف ذلك.

فمحكمة الاستئناف الإدارية تختص بالنظر في استئناف أحكام المحاكم الإدارية، استئناف القرارات الصادرة عن رئيس المحكمة الإدارية برفض منح المساعدة الإدارية برفض منح المساعدة القضائي النظر في أوامر رؤساء المحاكم الإدارية ثم النظر كدرجة استئنافية ونهائية في مادة فحص الشرعية.

1- النظر في استئناف الاحكام الإدارية

بعد إحداث محاكم الاستئناف الإدارية، اصبحت هذه الأخيرة تبت في أحكام المحاكم الإدارية كدرجة استئنافية طبقا لما نصت عليه المادة الخامسة من قانون 80.03. ويبت المجلس الأعلى في أحكام محاكم الاستئناف كجهة نقض، وبذلك فالاختصاصات الواردة في القانون 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية تستأنف بعد النظر فيها من طرف هذه المحاكم أمام محكمة الاستئناف الإدارية، وعلى هذا الأساس لم تبق الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بمثابة الجهة الاستئنافية التي تستأنف أمامها أحكام المحاكم الإدارية. وبذلك نسخ القانون 80.03 مقتضيات المواد 45 و 46 و 47 و 48 من القانون 41.90.

2- استئناف القرارات الصادرة عن رئيس المحكمة الإدارية برفض منح المساعدة القضائية

يستأنف القرار الصادر عن رئيس المحكمة الإدارية برفض منح المساعدة القضائية إلى محكمة الاستئناف الإدارية داخل أجل 15 يوم من تاريخ التبليغ وتجدر الإشارة إلى أنه يتعين أن يحال مقال الاستئناف مع المستندات على محكمة الاستئناف داخل أجل ي15 يوما من تاريخ وضع مقال الاستئناف، وتبث غرفة المشورة في الاستئناف داخل أجل 15 يوما من تاريخ إحالة الملف.

وتجدر الإشارة إلى أنه على غرار اختصاص منح المساعدة القضائية الموكول لرئيس المحكمة الإدارية طبقا لمقتضيات المادة 3 من قانون 41.90، يختص الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف الإدارية طبقا للمادة 70 من قانون 80.03 بمنح المساعدة القضائية "تنص المادة 70 على أنه "يجوز للرئيس الأول لمحكمة الاستئناف الإدارية أن يمنح المساعدة القضائية لطالبها طبقا للشروط المنصوص عليها في المرسوم الملكي رقم 514.65 الصادر بتاريخ 17 رجب 1396 فاتح يونيو 1966" بمثابة قانون يتعلق بالمساعدة القضائية.

3- النظر في أوامر رؤساء المحاكم الإدارية :

تنص المادة الخامسة من قانون 80.03 على أن محاكم الاستئناف الإدارية تختص بالنظر في أوامر رؤساء المحاكم الإدارية ما عدا إذا كانت هناك مقتضيات مخالفة. فالاختصاص في شأن القضايا الاستعجالية الموكول للقاضي الإداري الاستعجالي بالنسبة للمحاكم الإدارية انطلاقا من المادة 19 من قانون 41.90 والذي يتم البث فيه وفق مقتضيات قانون المسطرة المدنية أصبح بعد صدور قانون 80.03 ثبت فيه محكمة الاستئناف الإدارية كدرجة استئنافية، وتجدر الإشارة إلى أن المشرع تدارك من خلال مقتضيات المادة الخامسة النقص الحاصل في المادة 45 من قانون 41.90 التي تم نسخها. بحيث أن هذه المادة كانت لا تشير إلى الجهة التي تستأنف أمامها الأوامر الاستعجالية.

4- النظر كدرجة استئنافية ونهائية في مادة تقدير الشرعية

نصت المادة 16 من قانون 80.03 على أنه يستثنى من نظر المجلس الأعلى كمحكمة نقض القرارات الصادرة في منازعات تقدير شرعية القرارات الإدارية، وهذا يدل قطها على أن الأحكام التي تصدر في هذه المادة تصبح نهائية بعد بث محكمة الاستئناف الإدارية فيها. حارما المتقاضي من حق النقض أمام محكمة النقض خصوصا وأن هذه الأخيرة لا تشكل درجة ثالثة من المحاكم. فهي محكمة قانون وليست محكمة واقع.

ثالثا : اختصاص محكمة النقض

تنص المادة 16 من قانون 80.03 من قانون 80.03 على أن يكون القرارات الصادرة عن محاكم الاستئناف الإدارية قابلة للطعن بالنقض أمام المجلس الأعلى (أي محكمة النقض)، ما عدا القرارات الصادرة في تقدير شرعية القرارات الإدارية. وتتبع محكمة النقض في ذلك القواعد الإجرامية الواردة في قانون المسطرة المدنية لاسيما الفصول 354 و 355 و 356، وتنص المادة 12 من القانون 80.03 على أنه تبقى مقتضيات المادة 13 من القانون 41.90 المحدثة بموجب محاكم إدارية سارية المفعول في شأن استئناف الأحكام الصادرة في موضوع الاختصاص النوعي، ويحيل المجلس الأعلى الملف يعد البث فيه إلى

المحكمة المختصة. وعلى هذا الأساس سنتناول اختصاص المجلس الأعلى من خلال الفقرات التالية :

1. اختصاص المجلس الأعلى ابتدائيا ونهائيا
2. اختصاص المجلس الأعلى كمحكمة استئناف
3. اختصاص المجلس الأعلى كجهة تقضى بالنسبة للأحكام الصادرة عن محاكم الاستئناف الإدارية.

1- اختصاص المجلس الأعلى ابتدائيا ونهائيا

تنص المادة التاسعة على أنه استثناء من أحكام المادة السابقة – أي المادة الثامنة، يظل المجلس الأعلى مختصا بالبث ابتدائيا وانتهائيا في طلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلطة المتعلقة ب :

- المقررات التنظيمية والفردية الصادرة عن رئيس الحكومة.
- قرارات السلطات الإدارية التي يتعدى نطاق تنفيذها دائرة الاختصاص المحلس لمحكمة إدارية.

إن المقررات التنظيمية التي وردت في الفقرة الأولى من المادة التاسعة تحيل إلى ما يصدر عن رئيس الحكومة من مراسيم تنظيمية طبقا لمقتضيات الفصل 90 من دستور 2011.

وقد كان المجلس الأعلى ينظر في هذا النوع من المقررات قبل إحداث المحاكم الإدارية. والمقررات التنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة، وتشمل حتى تلك الم..... بالعطف من لدن السلطة المفوض إليها بذلك من طرف رئيس الحكومة، لأنها تعتبر صادرة عن هذا الأخيرة ولما كانت المراسيم المعلنة لنزع الملكية للمنفعة العامة يوقع بالعطف من طرف الوزير المكلف بالتنفيذ فهي تعتبر صادرة عن الوزير الأول، ويرجع الاختصاص بالبث في الطلبات الرامية إلى إلغائها إلى المجلس الأعلى (محكمة النقض) الذييكون ايضا مختصا في

جميع الطلبات التابعة لها والمرتبطة وجميع الدفوع التي تدخل ابتدائيا في اختصاص المحاكم الإدارة ...».

وطبقا للفصل 114 من دستور 2011 تكون المقررات المتعلقة بالوضعيات الفردية للقضاة والصادرة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية قابلة للطعن بسبب الشطط في استعمال السلطة، أمام أعلى هيئة قضائية إدارية بالمملكة.

2- اختصاص الغرفة الإدارية بمحكمة النقض باعتبارها محكمة استئناف إدارية

تمارس هذه الغرفة اختصاصها في هذا المجال بالنسبة للأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية والتي لا يجوز الطعن فيها عن طريق الاستئناف أمام محاكم الاستئناف الإدارية، وذلك بمقتضى نصوص قانونية خاصة: مثل الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية في المنازعات الانتخابية، وكذا فيما أصيل عليها من أجل شرعية القرارات الإدارية فيتم استئنافها إلمام الغرفة الإدارية بمحكمة النقض.

وتستأنف الأحكام المتعلقة بالاختصاص النوعي الصادرة عن الجهات القضائية العادية والإدارية أمام محكمة النقض، فقد نصت المادة 13 من القانون رقم 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية على أنه يمكن للأطراف «أن يستأنفوا الحكم المتعلق بالاختصاص النوعي أيا كانت الجهة القضائية الصادر عنها أمام المجلس الأعلى (محكمة النقض) الذي يجب عليه أن يبث في الأمر داخل أجل 30 يوما يبتدئ من تسلم كتابة الضبط به الملف الاستئناف».

3- اختصاص محكمة النقض باعتبارها محكمة نقض :

يرمي الطعن بالنقض إلى حماية القانون بالدرجة الأولى، فالطعن يهدف إلى عرض الحكم المطعون فيه لنقضه لأنه خالف القانون، ومن ثم لا يمكن اعتباره محكمة النقض درجة ثالثة في التقاضي، بل يقتصر دورها على مراقبة تطبيق القانون.

«تكون القرارات الصادرة عن محاكم الاستئناف الإدارية، قابلة للطعن بالنقض أمام محكمة النقض، ما عدا القرارات الصادرة في تقدير شرعية القرارات».

يحدد أحل الطعن بالنقض في ثلاثين (30) يوما من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه.

محكمة النقض كجهة نقض لا تبث في جوهر النزاع مرة ثالثة، وإنما يعتبر جهة قانون لا تفتح إلا إذا كان قاضي الموضوع قد تضمن من حكمه عيبا في الشكل أو في تطبيق القانون أو خرق قاعدة قانونية، لذلك فالأسباب التي تنبني عليها طلبات نقض الأحكام التي تعرض على المجلس الأعلى في المادة الإدارية يمكن إجمالها فيما يلي :

أ- خرق قواعد الموضوع، وذلك إما بمخالفة أحكامه أو الخطأ في تطبيقه أو تفسيره.

ب- خرق مقتضيات القواعد الإجرائية الذي من شأنه الإضرار بمصلحة أحد الأطراف، كأن يتم خرق القواعد المسطرية المتعلقة بحقوق الدفاع، أو القواعد المسطرة المتصلة بالنظام العام أو القواعد المسطرية التي ينتج عن تخلفها بطلان الحكم.

ج- عدم الاختصاص والذي يتخذ عدة أنواع.

د. عدم الاختصاص والذي يتخذ عدة أنواع.

انعدام الأساس القانوني أو انعدام التعليل، ومفاده أن الحكم يفتقر لتبيان العناصر الواقعية لتطبيق القانون، أو أن القاضي لم يبرز المعطيات الواقعية التي تسمح لجهة النقض وتمكنها من ممارسة رقابتها.

وتجدر الإشارة إلى أن طلبات النقض ترفع بالنسبة للأحكام الواردة في المادة 16 من القانون 80.03 بواسطة مقال مكتوب يوقع عليه أحد المدافعين المقبولين للترافع أمام المجلس الأعلى طبقا للفصل 354 من قانون المسطرة المدنية، ويحدد أجل الطعن بالنقض في 30 يوما من تاريخ تبليغ القرار المطعون فيه. بيد ان يمكن للمجلس الأعلى عند عدم تقديم المقال أو تقديمه موقعا من طرف طالب النقض نفسه أو من طرف مدافع غير مقبول للترافع أمام المجلس الأعلى، أن يشطب على القضية تلقائيا من غير استدعاء الطرف المعني.

وتعفى الدولة كما هو الأمر بالنسبة للإجراءات أمام المحاكم الإدارية أو محكمة الاستئناف الإدارية، من مساعدة المحامي طالبة كانت أو مطلوبا عندها، ويوقع في هذا الحالة على مقالاتها ومذكراتها الوزير المعني بالأمر أو موظف منتدب لهذا الغرض. ويمكن أن يكون الانتداب عاما او يشمل نوعا من القضايا.

وتجدر الإشارة إلى أنه كلما كانت الطلبات تستهدف التصريح بمديونية الدولة أو إدارة عمومية تابعة للدولة في قضية لا علاقة لها بالضرائب والأملاك المخزنية وجب إدخال الوكيل القضائي في الدعوى وإلا كانت غير مقبولة.

رابعا : اختصاصات المحاكم المدنية في المادة الإدارية على ضوء قانون 41.90

على الرغم من إنشاء المحاكم الإدارية المتخصصة في المادة الإدارية، فإن المشرع المغربي لم يلغ كل الاختصاصات التي كانت تبت فيها المحاكم المدنية في المادة الإدارية. بحيث بقيت هذه المحاكم تبت في المادة الإدارية. ويمكن التمييز في هذا الإطار بين مجموعتين من الاختصاصات : اختصاصات واردة في قوانين خاصة واختصاصات واردة في القانون المحدث للمحاكم الإدارية.

1- الاختصاصات الواردة في قوانين خاصة :

إن مراجعة إسناد الاختصاص للقضاء العادي للبت في الطعون المقدمة ضد قرارات المحافظ على الأملاك العقارية حتى بعد إنشاء المحاكم الإدارية يرجع لسنة 1913، ومع ذلك بقي هذا الاختصاص للمحاكم العادية، ولعل ذلك مرده إلى تاثر المشرع المغربي بنظيره الفرنسي الذي أسس لحماية قضائية لحق الملكية، اعتبارا لكون القاضي العادي هو الحامي الطبيعي لحق الملكية وللحريات الأساسية، رغم وجود قضاء إداري مستقل عن القضاء العادي بفرنسا. كما أن الأمر لا يخرج عن تطبيق مبدأ الفصل بين السلطة الإدارية والسلطة القضائية باعتبار المحاكم المدنية تبت في مادة إدارية.

2- الاختصاصات الواردة في القانون المحدث للمحاكم الإدارية

يتعلق الأمر خصوصا بمقتضيات الفقرة الثانية من المادة 44 من قانون المحاكم الإدارية التي تنص على أنه : «للجهات القضائية الزجرية كامل الولاية في تقدير شرعية أي قرار إداري وقع التمسك به أمامها سواء باعتباره أساسا للمتابعة أو باعتباره وسيلة من وسائل الدفاع».

وينص الفصل 260 من قانون المسطرة الجنائية في فقرته الأولى على أنه "يختص القاضي الذي ترفع إليه الدعوى العمومية بالبت في أي وجه من وجوه الدفع يثيره الشخص المتهم في دفاعه ما لم ينص القانون على خلاف ذلك أو ما لم يستظهر الشخص المتهم بحق عيني عقاري».

يمكن القول أن القاضي الزجري يرتكز على منطوق هذه الفقرة ليخول نفسه حق تقدير شرعية القرارات الإدارية.

وبذلك إذا تبين للقاضي بأن قرارا تنظيميا غير مشروع يتعين استبعاده وعدم تطبيقه، فإن هذا لا يعني أن القرار يختفي نهائيا. بحيث يصبح منعدما فقط في الحالة المعروضة أمام القاضي، ويمكن تطبيقه على حالة أخرى إذا لم يدفع المعني بالأمر بعدم شرعية. لكن الأمر يختلف بالنسبة للقرار الفردي بحيث يكفي استبعاد تطبيقه من طرف القاضي ليصبح منعدما.

وثمة اختصاص آخر نص عليه القانون المحدث للمحاكم الإدارية من خلال مقتضيات المادة الثامنة من القانون 41.90، التي استثنت بت المحاكم الإدارية في المنازعات المتعلقة بالمركبات والعربات التي يملكها شخص من أشخاص القانون العام، ونعتقد أن المشرع المغربي ذهب، على غرار نظيره الفرنسي، في اتجاه توحيد منازعات حوادث السير، بما في ذلك الحوادث التي تتسبب فيها مركبات الدولة، وجعلها من اختصاص القضاء العادي.

المبحث الخامس : تنفيذ الأحكام الإدارية

1-عراقيل التنفيذ أي تنفيذ الأحكام الإدارية.

يستفاد من القانون 41.90، أن تنفيذ أحكام القضاء الإداري لم يحظى سوى بمادة واحدة :هي المادة 49 التي تنص على أنه يتم التنفيذ بواسطة كتابة ضبط المحكمة الإدارية التي أصدرت الحكم، مع تنصيص المادة 7 من نفس القانون على تطبيق المحاكم الإدارية لمقتضيات قانون المسطرة المدنية :التي يشتمل الباب الثالث من قسمها التاسع على القواعد العادية المتعلقة بالتنفيذ الجبري للأحكام المدنية.

لا يملك الصادر الحكم في صالحه أي وسيلة قانونية لحمل الإدارة على تنفيذ الحكم الإداري الصادر ضد أشخاص القانون العام، بالإضافة إلى ارتباط تنفيذ الحكم حينما يتعلق الأمر مثلا بالتعويض بالميزامية السنوية المخصصة للمرفق وبالبند المخصص لتنفيذ الأحكام الغير الكافي للاستجابة لجميع الأحكام الصادرة ضد الإدارة أو المرفق العام إضافة إلى الغرامات التهديدية.

داخل كل محكمة هناك مكلف بمتابعة إجراءات التنفيذ وصار يطلق عليه قاضي التنفيذ حيث تم إحداث هذا المنصب الجاري بمقتضى القانون 03/72 الصادر في 3 فبراير 2004 المعدل والمتمم للفصل 429 من قانون المسطرة المدنية.

وعلى هذا الأساس يكون المشرع مدعوا إلى التدخل لسن قواعد قانونية واضحة المعالم لتفعيل المقتضيات الدستورية المؤكدة على عدم المساس بوقار القضاء الإداري ودعم مصداقية أحكامه وذلك من خلال إصدار قانون خاص بالإجراءات الإدارية مستقلا عن قانون المسطرة المدنية في أفق إحداث المحكمة العليا الإدارية، وتخصيص باب مستقل بتنفيذ الأحكام الإدارية .

ولذلك من الواجب على القاضي الإداري أن يتحاشى إصدار أحكام بعدم قبول الدعوى لانتفاء شكلية بسيطة من الشكليات المطلوبة، فليس من باب العدل أن يضيع حق الطاعن بسبب نسيان الاسم، أو عدم إرفاق المذكرة بنسخة من المقرر المطعون فيه،

فالقاضي المقرر يمكنه أن يطلب من المدعي تحديد البيانات غير التامة أو التي وقع إغفالها (الفصل 32 من قانون المسطرة المدنية) وقد عمل قانون المحاكم الإدارية على قبول دعوى الإلغاء شكلا إذا رفعت عريضة الطعن غلطا وداخل الأجل القانوني إلى جهة قضائية غير مختصة (المادة 25 من ق.م.م)

2- عدم تعميم درجات التقاضي

تشير المادة 9 من قانون المحاكم الإدارية على أن الغرفة الإدارية تبقى مختصة بالبت ابتدائيا وانتهائيا في طلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلطة المتعلقة بالقرارات التنظيمية والفردية الصادرة عن الوزير الأول (رئيس الحكومة حاليا، وبهذا يحرم هذا النوع من الدعاوي من أهم ضمانة لحقوق الأفراد وحرياتهم وهي تعدد درجات التقاضي.

والممارسين للقضاء والدفاع يعرفون جيدا إلى أي حد تسهل دراسة قضية ما، وبالتالي إصدار الحكم فيها إذا كانت القضية قد سبق أن نظرت فيها محكمة درجة أولى وكذلك يمكن التأكيد على أن نزاهة الحكم لا تتوفر إلا إذا نظرت في نفس النازلة، جهتان قضائيتان مختلفتا الدرجة.

ومن الأسباب التي تدعو إلى ضرورة توفير درجات التقاضي في هذا المجال، هو عدم توفر الغرفة الإدارية على المفوض الملكي، الذي تعقد عليه أمال كبيرة لتوفير الاستنتاجات المهمة والمتعمقة للقضايا المعروضة على أنظار الغرفة، وقد تثير الهيأة الحاكمة الخلاصات التي يطرحها.

3- تفعيل تتبع تنفيذ الأحكام الصادرة

إن اتساع مؤسسة القاضي المكلف بالتنفيذ تتبوأ مكانة مركزية في عدد من الأنظمة القضائية المقارنة، لأن نجاعة السلطة القضائية تكمن أولا في تهيئة السند التنفيذي أولا، ثم تمكين الدائن من حقه عن طريق التنفيذ وهاتين الوظيفتين تتكامل فيما بينهما، مما

يستدعي توفير إشراف متواصل على إجراءات التنفيذ وعلى الأجهزة المشرفة عليه، وذلك لا يتأتى إلا بخلق جهاز قضائي نوعي ومستقل.

لا يخفى أن تنفيذ الأحكام القضائية هو الهدف المتوخى من اللجوء إلى القضاء، إذا لا ينفع التكلم بحق لا نفاذ له، كما أن عدم التنفيذ أو التأخير فيه يلحق ضررا جسيما بالمحكوم له، ويؤثر بالتالي على مصداقية الأحكام وعلى ثقة المواطنين في القضاء.

وقد تطور مبدأ تنفيذ الأحكام إلى أن صار مبدأ دستوريا كرسه الفصل 126 من الدستور الجديد للمملكة بالتنصيص على ما مفاده : «يجب على الجميع احترام الأحكام النهائية الصادرة عن القضاء "، باعتبار أن أحكام القضاء ما هي إلا تطبيق القانون الواجب النفاذ حيال الجميع.

يلاحظ بداية أن القانون 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية، لا ينص على مسطرة خاصة بتنفيذ الأحكام الإدارية، مكتفيا بالإحالة على القواعد العامة بشأن التنفيذ الجبري للأحكام المدنية كما هي منصوص عليها في قانون المسطرة المدنية.

←غياب مسطرة قانونية خاصة بتنفيذ الأحكام الإدارية.

يستفاد من القانون 41.90 أن تنفيذ أحكام القضاء الإداري لم يحظ سوى بمادة واحدة هي المادة 49 التي تنص على أنه يتم التنفيذ بواسطة كتابة ضبط المحكمة الإدارية التي أصدرت الحكم" مع تنصيص المادة 7 من نفس القانون على تطبيق المحاكم الإدارية لمقتضيات قانون المسطرة المدنية التي يشتمل الباب الثالث من قسمها التاسع على القواعد العامة المتعلقة بالتنفيذ الجبري للأحكام المدنية.

والمستخلص من هذا الأثر القانوني أن المحاكم الإدارية لا تتوفر على مرجعية قانونية خاصة بها بشأن تنفيذ الأحكام الصادرة عنها التي يظل إطارها القانوني القواعد العامة للتنفيذ الجبري للأحكام المنصوص عليها في قانون المسطرة المدنية، رغم أن هذه القواعد لا تخاطب أشخاص القانون العام، الذي يمارسون سلطات في مواجهة حقوق وحريات الأفراد من قبل سلطات الضبط الإداري، واتخاذ القرارات الإدارية والتنفيذ المباشر

والتنفيذ الجبري وامتيازات الإدارة العامة المتعاقدة في مواجهة الطرف المتعاقد معها والسلطة الرئاسية التي تمارسها على العاملين في مختلف مرافقها، وأعمال السيادة مما يطرح إشكالية تنفيذ الأحكام الإدارية في ظل غياب مسطرة خاصة بتنفيذ هذه الأحكام.

حتى أضحى التساؤل مشروعا حول من الجدوى من تحمل مصاريف الدعوى الإدارية ومتابعة مختلف إجراءاتها في سبيل الحصول على حكم غير محظي تنفيذه بقواعد قانونية فعالة لحمل الإدارة على احترام قوة الشيء المقضي به، مما يثير صعوبات التنفيذ ضد الإدارة.

➢ صعوبات التنفيذ ضد الإدارة :

يمكن التمييز بين نوعين من الصعوبات

+ صعوبات عامة وهي التي ينص عليها الفصل 436 من قانون المسطرة المدنية "إذا أثار الأطراف صعوبة واقعية أو قانونية لإيقاف تنفيذ الحكم أو تأجيله أحيلت الصعوبة على الرئيس من لدن المنفذ له أو المحكوم عليه أو العون المكلف بتبليغ أو تنفيذ الحكم القضائي ويقدر الرئيس ما إذا كانت الإدعاءات المتعلقة بالصعوبة مجرد وسيلة للمماطلة والتسويف ترمي إلى المساس بالشيء المقضي به، حيث يأمر في هذه الحالة بصرف النظر عن ذلك وإذا ظهر أن الصعوبة جدية أمكن له أن يأمر بإيقاف التنفيذ إلى أن يبت في الأمر.

+ الصعوبات : المرتبطة بظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام القضائية يجد هذا النوع مصدره في غياب مسطرة دقيقة تجبر الإدارة على التنفيذ، وقد يتعارض التنفيذ مع مبدأ تخصيص النفقات، وعدم جواز الحجز على أملاك الإدارة إذا تعلق الأمر بالملك العام، أو عدم المساس بمبدأ سير المرفق العام بانتظام واضطراد حين يتعلق الأمر بالملك الخاص.

ينص الفصل 448 من قانون المسطرة المدنية، إذا رفض المنفذ عليه أداء التزام بعمل أو خالف إلتزامه بالامتناع عن عمل، أثبت عون التنفيذ ذلك في محضره وأخبر الرئيس الذي يحكم بغرامة تهديدية ما لم يكن سبق الحكم بها.

"يمكن للمستفيد من الحكم أن يطلب علاوة على ذلك التعويض من المحكمة التي أصدرته".

لم يتوان القاضي الإداري في تطبيق هذه المقتضيات على الإدارة إذا ثبت امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي صادر ضدها، وقد أثارت الغرامة التهديدية سؤالا حول ما إذا كانت ستصفى بإجراء عملية حسابية لمبلغ الغرامة المحدد بضربه في عدد الأيام المشمولة بالامتناع عن التنفيذ، أم أنها ستصفى في إطار الضرر المرتب عن عدم التنفيذ تبعا لحجمه أو أهميته ونوعه ومداه؟

وقد تواثر اجتهاد الغرفة الإدارية بمحكمة النقض على اعتبار تصفية الغرامة التهديدية في شكل تعويض بناء على الضرر وحجمه.

وبالرغم من ما يبدو وعلى أن الغرامة التهديدية وسيلة فعالة في يد القاضي الإداري لتنفيذ الأحكام الصادرة ضد أشخاص القانون العام، فإ الواقع اثبت محدوديتها هي الأخرى لتبقى إشكالية التنفيذ قائمة، بما أن التنفيذ يتضمن في طياته نهاية المنازعة القضائية الإدارية، وأن القاضي الإداري مدعو إلى السير بإجراءاته إلى نهايتها، تقيدا منه بقوة الشيء المقضي به.

- خضوع الجميع إدارة ومواطنين لقوة الشيء المقضي به طبقا لمبدأ المساواة أمام القانون والقضاء.
- وجوب امتثال الإدارة بقوة القانون وقوة الشيء المقضي به تحت طائلة إخضاعها لطرق التنفيذ الجبري المتوافقة مع طبيعتها.
- التنفيذ داخل الأجل المعقول، فإذا كانت إجراءات المحاكمة والبت تخضع للآجل المعقول طبقا لما اقره الدستور، فبصفة أولى خضوع التنفيذ لهذه الأحكام تيسيرا على المنفذ له في الحصول على حقه بسرعة.
- عدم جواز فرض أو سلوك إجراءات إدارية أو قضائية تعيق التنفيذ أو تشل فعاليته من خلال الإشكالات في التنفيذ غير الجدية أو الكيدية.

- عدالة التنفيذ بإجراءات منصفة وفعالة وسريعة ومرنة وغير مكلفة ماديا ومعنويا للخصوم.
- وعلى هذا الأساس يكون المشرع مدعوا إلى التدخل لسن قواعد قانونية واضحة المعالم تفعيلا للمقتضيات الدستورية المؤكدة على عدم المساس بوقار القضاء الإداري ودعم مصداقية أحكامه وذلك من خلال :
- إصدار قانون خاص بالإجراءات الإدارية مستقلا عن قانون المسطرة المدنية في أفق إحداث المحكمة العليا الإدارية، وتخصيص باب مستقل بتنفيذ الأحكام الإدارية.
- تفعيل دور مؤسسة قاضي التنفيذ في مجال تنفيذ الأحكام الإدارية مع اضطلاع كل محكمة إدارية بتنفيذ أحكامها.
- التنصيص على المسؤولية الشخصية للموظف العمومي الممتنع عن تنفيذ الأحكام الإدارية بدون وجه حق وإن اقتضى الحال مسؤوليته التأديبية والجنائية، وفي ذلك تخفيف الأعباء المالية الإضافية على الإدارة عندما يثبت أن سبب الامتناع عن التنفيذ موقف شخصي صرف.
- نشر القرار الإداري التأديبي أو الحكم القاضي بتطبيق جزاءات مالية ضد الممتنع عن تنفيذ حكم إداري في جريدة وطنية أو أكثر.
- الحالة التي يكون فيها الحكم القاضي بأداء مبالغ مالية قوة الشيء المقضي به يتم إصدار أمر بالدفع داخل أجل محدد قانونا.
- إذا كانت الاعتمادات غير كافية يتم إصدار أمر بالدفع في حدود المبالغ المتوفرة على أن يتم إصدار أمر بدفع تكميلي في آجل أقصاه السنة المالية الموالية.
- في حالة عدم إصدار أمر بالدفع وفقا للكيفية المحددة أعلاه، مع تسديد المبالغ المحكوم بها فورا من طرف المحاسب العمومي المكلف بمجرد تقديم نسخة الحكم باعتبارها سندا تنفيذيا.

الفهرس

الباب التمهيدي :الرقابة على النشاط الإداري.....1

مقدمة : 1

المبحث الأول : أساس الرقابة على النشاط الإداري 2

أولا : احترام مبدأ الشرعية.....2

ثانيا : الحدود المفروضة على مبدأ الشرعية.....3

ثالثا : الرقابة الإدارية على النشاط الإداري 4

المبحث الثاني : تطور الرقابة على النشاط الإداري.....7

أولا : فرنسا مهد القضاء الإداري،.....8

ثانيا : نظام وحدة القضاء : المعمول به في الدول الأنجلوسكسونية.....12

ثالثا : نظام القضاء المزدوج :.....14

المبحث الثالث : تطور المنازعات الإدارية بالمغرب 15

أولا : وضعية القضاء الإداري في مرحلة ما قبل الحماية :.....16

ثانيا : خصائص المنازعات الإدارية في عهد الحماية.....17

ثالثا : تنظيم المنازعات الإدارية بعد الاستقلال : 19

1- القضاء الإداري قبل إحداث المحاكم الإدارية.....20

2- القضاء الإداري في ظل المحاكم الإدارية :.....21

الباب الثاني : المحاكم الإدارية 24

المبحث الأول : تنظيم المحاكم الإدارية.....25

أولا : رئيس المحكمة الإدارية 25

ثانيا : المفوض الملكي 25

ثالثا : القضاة 26
رابعا : كتابة الضبط 26
المبحث الثاني : اختصاص المحاكم الإدارية..... 27
الفقرة الأولى : الاختصاص المكاني للمحاكم الإدارية 27
الفقرة الثانية : الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية..... 29
أولا : الإطار القانوني للاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية 29
ثانيا : تطبيقات الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية 31
1- دعوى الإلغاء 31
أ- خصائص دعوى الإلغاء..... 32
ب- الشروط المرتبطة بالعمل الإداري المطعون فيه وأوجه الإلغاء..... 36
2- دعاوي التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال وأنشطة أشخاص القانـــون العام..... 47
أ- الخطأ كأساس للمسؤولية الإدارية..... 48
ب- المسؤولية الإدارية بدون خطأ 52
3- التعايش بين دعوى الإلغاء ودعوى التعويض..... 56
4- اختصاص المحاكم الإدارية في إطار دعوى القضاء الشامل..... 58
5- قضاء تقدير شرعية القرارات الإدارية 67
6- القضاء الاستعجالي على مستوى المحاكم الإدارية..... 69
أ- الاختصاص في الاستعجال..... 69
ب- مجالات ممارسة القضاء الاستعجالي..... 74
ج- مسطرة القضاء الاستعجالي :..... 75

المبحث الثالث : المسطرة أمام المحاكم الإدارية.....77
الفقرة الأولى : مميزات وخصوصية مسطرة المنازعة الإدارية.....77
أولا : تطبيق إجراءات المسطرة المدنية.....77
ثانيا : السمة الكتابية للمسطرة.....77
ثالثا : سير المسطرة أمام المحاكم الإدارية.....78
1- مجانية دعوى الإلغاء :.....78
2- منح المساعدة القضائية :.....78
رابعا : تسريع المسطرة.....79
الفقرة الثانية : إجراءات رفع الدعوى.....79
أولا : افتتاح الدعوى.....79
ثانيا : تنصيب محام.....80
ثالثا : إدخال الوكيل القضائي في الدعوى.....80
رابعا : الأجل.....81
1- أجل رفع دعوى الإلغاء :.....81
2- ميعاد رفع دعوى القضاء الشامل.....82
خامسا : مراعاة المساطر الخاصة ببعض المنازعات.....83
الفقرة الثالثة : الشروط المتعلقة برافع الدعوى.....84
أولا : الصفة والمصلحة.....84
الفقرة الرابعة : التحقيق ومآل مطالب الطاعن.....85
أولا : مسطرة تحقيقيه.....85
ثانيا : الجلسة مسطرة حضورية.....86
ثالثا : الحكم أو الأحكام.....86

المبحث الرابع : محاكم الاستئناف الإدارية.....88
أولا : تنظيم محاكم الاستئناف الإدارية. 88
ثانيا : اختصاصات محاكم الاستئناف الإدارية.....89
1- النظر في استئناف الاحكام الإدارية.....90
2- استئناف القرارات الصادرة عن رئيس المحكمة الإدارية برفض منح المساعدة القضائية 90
3- النظر في أوامر رؤساء المحاكم الإدارية :.....91
4- النظر كدرجة استئنافية ونهائية في مادة تقدير الشرعية 91
ثالثا : اختصاص محكمة النقض.....91
1- اختصاص المجلس الأعلى ابتدائيا ونهائيا.....92
2- اختصاص الغرفة الإدارية بمحكمة النقض باعتبارها محكمة استئناف إدارية 93
3- اختصاص محكمة النقض باعتبارها محكمة نقض : 93
رابعا : اختصاصات المحاكم المدنية في المادة الإدارية على ضوء قانون 41.90.....95
1- الاختصاصات الواردة في قوانين خاصة :.....95
2- الاختصاصات الواردة في القانون المحدث للمحاكم الإدارية 96
المبحث الخامس : تنفيذ الأحكام الإدارية 97
1-عراقيل التنفيذ أي تنفيذ الأحكام الإدارية. 97
2- عدم تعميم درجات التقاضي 98
3- تفعيل تتبع تنفيذ الأحكام الصادرة.....98