

ملخص مادة

النشاط الإداري

ملخص خاص بطلبة السداسي الثالث

من إعداد الباحث : عمر صبار

عن مركز ملتقى التفوق والمعرفة بطنجة

محاور المادة :

المحور الأول : مفهوم القانون الإداري ونطاقه

المحور الثاني : النشاط الإداري

المحور الأول : مصادر القانون الإداري ونطاق تطبيقه

من منطلق أن وظيفة الإدارة الحصرية هي السهر على تنفيذ القوانين، وهي مجموعة من الأجهزة المسند إليها مهام معينة على وجه التحديد. والقانون الإداري عضويا (شكليا) هو قانون المؤسسات والأجهزة الإدارية، وموضوعيا هو قانون النشاط الإداري.

يعتبر القانون الإداري مجموعة من القواعد القانونية الملزمة والتميزة عن قواعد القانون الخاص، والمنظمة لنشاط الإدارة.

سنحاول إعطاء تعريف للقانون الإداري (نشأته، قواعده، خصائصه)، ثم نمر للحدوث عن مصادر القانون الإداري (المكتوبة والعرفية)، وأخيرا نطاق تطبيقه.

1- تعريف القانون الإداري

سنتناول في هذا المحور نشأة القانون الإداري وتطوره، ثم قواعد القانون الإداري وأخيرا خصائصه.

نشأة القانون الإداري وتطوره : نشأ تحديدا في منتصف القرن 19 بفرنسا، حيث لا تعود الوجة الزمنية لأكثر من 15 عام، ومنظري الثورة الفرنسية عرفوا توجيهين في تأويل مبدأ الفصل بين السلطات الإدارية والسلطات القضائية:

- التوجه الأول : تنفرد كل من السلطتين الإدارية والقضائية باختصاصاتهما، فمهام الإدارة تسيير المرافق العمومية ذات الصبغة الإدارية، والقاضي مهامه البت في النزاعات ويعد هيئة مستقلة عن الإدارة.
- التوجه الثاني : تلتزم كل سلطة حدودها دون التأثير أو التدخل في شؤون السلطة الأخرى.

قواعد القانون الإداري: بالرجوع لتعريف القانون الإداري أعلاه، نجده يقوم على ثلاث عناصر أساسية:

- سمو قواعد القانون الإداري
- تميز قواعد القانون الإداري عن القانون الخاص
- تتولى تنظيم النشاط الإداري

خصائص القانون الإداري: ينفرد بمجموعة من الخصائص لا نجدها في باقي فروع القانون، إذا كان حديث النشأة فهو قانون قضائي غير مقنن.

- القانون الإداري حديث النشأة : حيث أن القانون الإداري الحديث لم يعرفه المغرب إلا مع بداية الحماية الفرنسية.
- القانون الإداري قانون قضائي : حيث أن أغلب مبادئ القانون الإداري من صنع القضاة، وأهم النظريات التي بلورها وعمل على ترسيخ أحكامها وإخراجها إلى حيز الوجود نجد: نظرية الإعتداء المادي، نظرية الموظف الفعلي، نظرية العمل الإداري المنعدم، النظرية العامة للمرفق العمومي، نظرية القرارات الإدارية...
- القانون الإداري غير مقنن : عدم إمكانية واستحالة جمع نصوصه في مدونة واحدة.

2- مصادر القانون الإداري

نميز بين المصادر المكتوبة وغير المكتوبة.

المصادر المكتوبة : تتدرج في سموها وقوتها، ولا يمكن مخالفة الأعلى درجة منه.

- الدستور
- التشريع العادي أو القانون
- القرارات التنظيمية
- الاجتهاد القضائي

المصادر غير المكتوبة: تضم سلوك الإدارة المتواتر والمبادئ العامة للقانون.

- العرف : يقوم على الركن المادي المرتبط بالتواتر، والركن المعني المرتبط بشعور الإدارة أنها ملزمة بذلك السلوك مما أصبح له من قوة إلزامية.
- المبادئ العامة للقانون : المبادئ والتوجهات الرائدة التي يستلهم منها القاضي الإداري، وهي جوهر وفلسفة النظام القانوني القائم في مجتمع معين.

3- نطاق تطبيق القانون الإداري

بمعنى معيار خضوع العلاقة للقانون الإداري، وتكمن أهمية هذا المعيار لتحديد الجهة القضائية المختصة، القضاء الإداري أم القضاء العادي، وتحديد المسطرة الواجب اتباعها، المدنية أو الإدارية. وسنتحدث عن معايير خضوع العلاقة للقانون الإداري بالترتيب:

معيار وجود الإدارة طرف في العلاقة : أي أن العلاقة تخضع لقواعد القانون الإداري، كلما كانت الإدارة احد أطراف العمل القانوني. سقط هذا المعيار ليحل محله معيار السلطة العامة، وذلك لعيبيين هو أن معيار وجود الإدارة طرفا يكون في بعض الأحوال أكثر اتساعا وفي أحوال أخرى أكثر ضيقا من الازم.

معيار السلطة العامة : يقوم على شكلين، الأول يظلف عليه أعمال السلطة (ما يصدر عن الإدارة كسلطة عامة تخضع للقانون الإداري وبالتالي للقضاء الإداري) والثاني أعمال الإدارة المالية (عند تسيير الإدارة أملاكها كالبيع والشراء... تخضع للقانون الخاص نظرا لندام مظاهر السلطة فيها). وتم البحث عن معيار جديد لما وجهت لهذا المعيار من انتقادات، خاصة في الجانب المالي للإدارة حيث قد تحصل على امتيازات في العقود.

معيار المرفق العام : حيث أن كل ما يتعلق بتسيير المرافق العامة يستدعي بالضرورة تطبيق قواعد القانون الإداري. حيث أن نشاط الإدارة متميز عن نشاط الأفراد، فالإدارة قد

تستعمل وسائل غير مألوفة في سبيل تسيير المرفق العام. عرف معيار المرفق العام أزمة للأسباب التالية:

- كثرة التجاء الإدارة إلى اساليب القانون الخاص عند إدارتها للدومين العام وإبرام العقود من جهة.
- عدم استقرار القضاء والفقهاء على تعريف محدد للمرفق العام، ففي الدولة الليبرالية كان يقوم المرفق العام على ثلاث عناصر: العنصر الإداري، المنفعة العامة، تطبيق نظام قانوني غير مألوف في نطاق القانون الخاص.

وبعدما أصبحت الدولة متدخلة أصبح بإمكان الخواص ممارسة نشاط ذو منفعة عامة، وذلك عندما يتعلق الأمر بالمرافق الاقتصادية مما أدى إلى تعقيد أمر معرفة ما إذا كان نشاط الإدارة عاما أو خاصا.

المعيار المختلط : يمزج بين معيار المرفق العام والسلطة العامة معا في آن واحد، لتحديد دائرة تطبيق القانون الإداري. فيطبق إذا تعلق الأمر بتوفر شرطين:

- الشرط الأول: النشاط الإداري بمرفق عام.
- الشرط الثاني: تظهر الإدارة في إدارة هذا المرفق مظهر السلطة العامة.

المحور الثاني : النشاط الإداري

سنتناول هذا المحور (النشاط الإداري) في محورين فرعيين، الأول متعلق بتمظهرات النشاط الإداري (الشرطة الإدارية، والمرفق العام)، والثاني متعلق بالعمل الذي تقوم به الإدارة (القرارات والعقود الإدارية).

- المحور الفرعي الأول: مظاهر النشاط الإداري
- المحور الفرعي الثاني: العمل الإداري

المحور الفرعي الأول : مظاهر النشاط الإداري

إذا حصرنا مهام الإدارة في تنفيذ القانون، فستتخذ هذه العملية وجهين، الأول متعلق بمراقبة نشاط الأفراد وتزاول الإدارة هذا النشاط بواسطة الشرطة الإدارية بغاية حماية النظام العام بمفهومه الواسع. ولإشباع الحاجيات الأساسية يأخذ هذا النشاط شكل المرفق العام.

1- الشرطة الإدارية (الضبط الإداري)

الضبط الإداري نشاط تقوم به الإدارة لمراقبة نشاط الافراد عن طريق الوسائل الموضوعية. وعليه فالشرطة الإدارية ذلك النشاط الذي تباشره السلطات الإدارية المختصة عن طريق الإجراءات والقواعد التي تتخذها في مواجهة الأفراد، عاملة من خلال ذلك على تقييد أو تنظيم نشاطهم بهدف حماية النظام أو الأمن العام.

صور وأشكال الضبط الإداري : نميز بين الشرطة الإدارية العامة والخاصة

- الضبط الإداري العام¹: تدخل الشرطة الإدارية العامة في إطار ما يسمى بالوظائف التقليدية للدولة، ويترتب عن تدخلاتها الحفاظ على النظام العام (الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة)، وما يميز الشرطة الإدارية العامة هو أن مجال تدخلها مجال عام لا يمكن تحديده بدقة، والقوانين التي تتعلق بها هي قوانين عامة تهم كل ما يرتبط بالحفاظ على النظام العام. وتعتبر سلطة الشرطة سلطة عامة، سواء تعلق الأمر بالأهداف التي ترمي إلى تحقيقها أو بالنشاطات التي يمكن تنظيمها.
- الضباط الإداري الخاص: هو مفهوم ضيق يقتصر على حماية الأمن والنظام في قطاع من القطاعات، أي الجهاز الذي يخول له المشرع بواسطة قوانين خاصة سلطة التدخل لحماية النظام في مجالات معينة وبوسائل محدودة. ومن تم تحديد الجهات التي يعهد إليها

¹ - الأشخاص المعهود لهم مزاولة الضبط الإداري العام، الضبط الإداري الوطني (رئيس الحكومة)، والضبط الإداري المحلي (العمل ويتقاسمه القائد والباشا ورئيس الجماعة).

بمهمة الشرطة الإدارية الخاصة التي تعرف تعددا، انطلاقا من تعدد مجالات تدخلها. والخصائص التي تميز هذه الأخيرة، وهي كالتالي:

- **الخاصية الأولى:** وجود نص يحدد موضوعها بدقة ووضوح.
- **الخاصية الثانية:** الوسائل المستعملة من قبل الشرطة الإدارية محددة على سبيل الحصر. مثل شرطة الجمارك أو شرطة السكك الحديدية.. الخ.
- **الخاصية الثالثة:** العقوبات المطبقة في حالة الضبط الإداري الخاص منصوص عليه على سبيل الحصر ولا يمكن إخضاعها لتفسيرات واسعة.

وسائل الضبط الإداري : تمارس سلطات الشرطة الإدارية مهامها للحفاظ على النظام العام عن طريق إصدار قرارات بإرادتها المنفردة (على شكل قرارات تنظيمية وقرارات فردية) قد تكون مصحوبة بوسائل أخرى كالمنع والترخيص والأمر والإنذار، وقد تلجأ لتنفيذها عن طريق القوة، نميز بين الوسائل القانونية والوسائل المادية للضبط الإداري.

- **الوسائل القانونية:** هي آليات قانونية تستند عليها الشرطة الإدارية بكيفية انفرادية.
- **القرارات التنظيمية (لوائح الضبط الإداري):** أهم وسيلة تستند عليها الشرطة في ممارسة مهامها الضبطية، وهي قواعد عامة موضوعية مجردة وغير شخصية، الهدف منها تقييد بعض أوجه النشاط الفردي حماية للنظام العام، تنشر في الجريدة الرسمية لتكتسي صيغة الإلتزام، ولو أن عدم نشرها لا يفقد القرار مشروعيتها، إلا أن الإدارة لا تستطيع أن تحتج بها ضد المواطن. (وفق الطرق: الحظر²، الإذن³، الإخطار⁴)
- **القرارات الفردية (أوامر الضبط الإداري):** قرارات تصدر بهدف تطبيقها على فرد أو أفراد معينين شخصيا، كنزع الملكية أو مصادرة جريدة.
- **الوسائل المادية:** للمحافظة على النظام لا يكفي صياغة قرارات تنظيمية أو فردية، بل يتطلب تنفيذها وإدخالها حيز السريان، وإذا رفض المخاطبين بها الإنضباط، للشرطة الإدارية وسائل مادية لمواجهةهم كالتنفيذ الجبري واستعمال القوة العمومية.
- **التنفيذ الجبري أو المباشر:** يقوم على الشروط التالية (وجود رفض الأفراد وامتناع عن تنفيذ القرارات، إثبات امتناع الأفراد بإعطائهم مهلة تنفيذ القرارات، عدم الإلتجاء إلى القوة إلا في حالة الضرورة والإستعجال).

2 - الحظر : قرار تنظيمي يمنع اتخاذ اجراءات أو تدابير معينة، يمنع ممارسة نشاط، ويجب أن يكون مؤقت وجزئي دون إلغاء حرية الفرد.

3 - الإذن : إلزامية الحصول على إذن مسبق من طرف الإدارة لممارسة نشاط معين.

4 - الإخطار: ضرورة إشعار السلطة مسبقا لممارسة نشاط معين.

- **اللجوء إلى القوة العمومية:** يعد اللجوء إليها (خاصة المسلحة) من أخطر التدابير الزجرية التي تستعملها السلطات الإدارية في حالة الضرورة والإستعجال، وأهم الشروط أن يكون النظام مهددا ومعرضا لاختلالات، مما يبيح لجوء سلطات الضبط الإداري إلى رجال الأمن والقوات المساعدة، بل الدرك إذا كان التهديد أخطر.

الهيئات الإدارية الممارسة للضبط الإداري : هناك هيئات وطنية وأخرى محلية.

- سلطات الشرطة الإدارية الوطنية: يشمل اختصاصه نطاق الدولة ككل. ويمارسه الملك ورئيس الحكومة والوزراء.
- سلطات الشرطة الإدارية محليا: ينحصر اختصاصه في جزء معين من إقليم الدولة كالجهة أو الجماعات، ويمارسه عامل العمالة أو الإقليم بالجهة والعمالة أو الإقليم. وفي الجماعة الحضرية والجماعة القروية، ويمارسه رؤساء مجالس تلك الجماعات والباشوات والقياد كل في مجاله، تحت إشراف وزير الداخلية.

الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري : هي رقابة المشروعية والملاءمة.

- رقابة المشروعية : تخضع السلطة الإدارية في جميع مظاهر نشاطها لقواعد القانون، فأية مخالفة تؤدي إلى جعل تصرفاتها باطلة وغير مشروعة، وهو ما ينتج عنه إلغاء تلك القرارات، بالإضافة إلى حق المضرور في مطالبة الدولة بالتعويض عن الضرر. والرقابة القضائية تتناول في هذا المجال فحص مشروعية الاختصاص ومطابقتها مع القواعد القانونية، كما تتناول السبب من حيث وجوده المادي وتكييفه القانوني، والغاية المتوخاة. مما يستوجب الإلغاء، كلما كان هناك انحراف أو شطط في استعمال السلطة. وسلطات الضبط الإداري ليس لها استخدام سلطاتها إلا من أجل تحقيق وصيانة النظام العام بمفهومه الثلاثي.
- رقابة الملاءمة : النظر في ملائمة القرارات وتناسبها، والتدابير الخاصة بالضبط الإداري لما يمكن أن يكون لها من انعكاسات خطيرة على حقوق وحرريات الأفراد في دولة الحق والقانون، لا يكون للسلطات الإدارية أن تنتكر أو أن تتجاهل بكيفية مطلقة تلك الحقوق والحرريات.

2- المرافق العامة

سنتطرق للقواعد العامة لنظرية المرفق العام، من خلال مفهوم المرفق العام وعناصره، كيفية إحداثه وتنظيمه وإلغائه، أنواعه، طرق إدارته، قواعد سيره، وعمال المرافق العامة.

مفهوم المرفق العام وعناصره :

- مفهوم المرفق العام: يستعمل للدلالة على معنيين، أحدهما عضوي والآخر مادي.
 - **المعنى العضوي للمرفق العام:** يطلق على الهيئة العامة التي تمارس النشاط ذا النفع العام. (مثال: الجامعات، المستشفيات، الوزارات...)
 - **المعنى المادي للمرفق العام:** يطلق على النشاط أو العمل الذي يمارسه المرفق تحقيقاً للمصلحة العامة. (مثال: حماية الصحة، صيانة الأمن...)
- عناصر المرفق العام: يمكن تلخيص عناصر المرفق العام في:
 - أن المرفق العام تحدته الدولة أو الهيئات العامة التابعة لها.
 - تؤدي الخدمة العامة عن طريق منظمة بأشخاص يعملون بها، وأموال تخصص لتنفيذ النشاط، ومكان وأدوات للعمل ووسائل تنظيمية.
 - يخضع لقواعد قانونية تحكم سيره.

إحداث وتنظيم وإلغاء المرافق العامة :

- إحداث المرافق العامة: عن طريق إقرار الدولة أو الجهة أو الإقليم أو الجماعة، بضرورة تدخلها بنفسها لإشباع حاجات من الحاجات العامة، إذا رأت أن المصلحة العامة تقتضي ذلك. وينبغي التمييز بين المرافق العامة الوطنية والمرافق المحلية.
- تنظيم المرافق العامة: هو وضع القواعد التي تسيّر عليها المرافق العامة بعد إنشائها. وتبين هذه القواعد تبعية المرفق لشخص إداري أو استقلاليته عنه، وكذلك تبين احتكار السلطة الإدارية بحيث لا يباح لغيرها مزاوله نشاط من نفس النوع أم لا، وتحديد القواعد المتبعة في تعيين الموظفين ونقلهم وتأديبهم. ويترك تنظيم المرافق العامة للسلطة التنفيذية لأنه يدخل في المجال التنظيمي.
- إلغاء المرافق العامة: وضع حد نهائي لنشاطها، وتتم عملية الإلغاء بنفس المسطرة التي أحدثت بها، فإذا أحدثت بقانون تلغى بقانون.

أنواع المرافق العامة : نميز بين المرافق من حيث طبيعة الخدمات التي تقدمها (المرافق العامة الإدارية والإقتصادية والمهنية)، ومن حيث النطاق المكاني لتواجدها (المرافق العامة الوطنية المرافق المحلية)، ومن حيث مدى سلطة الدولة في إدارة المرافق العامة ورقابتها (نميز بين المرافق غير ذات الشخصية المعنوية والمرافق ذات الشخصية المعنوية).

- أنواع المرافق من حيث طبيعة الخدمات التي تقدمها :

- **المرافق العامة الإدارية:** تلك المرافق التي تدخل في نطاق الوظيفة الإدارية للدولة، مثل مرافق الأمن والدفاع والقضاء والصحة العامة والتعليم العام...
- **المرافق العامة الإقتصادية:** تلك المرافق التي تأخذ موضوعا لها نشاطا تجاريا أو صناعيا مماثلا للأفراد، وتتميز في نفس الوقت بصفات المرافق العامة وتضخ لأحكام القانون العام والقانون الخاص معا كل في نطاق محدد. ومثال على ذلك المكتب الوطني للشاي والسكر، المكتب الشريف للفسفاط...
- **المرافق العامة المهنية:** هي المرافق التي يكون موضوع نشاطها رقابة وتوجيه النشاط المهني. مثال غرفة التجارة والصناعة والخدمات، غرف الصناعة التقليدية، الغرف الفلاحية، غرف الصيد البحري...

- أنواع المرافق من حيث النطاق المكاني لتواجدها :

- **المرافق العامة الوطنية:** هي التي تتسع دائرة نشاطها لتشمل الدولة ككل. وغالبا ما تتولى إدارة الدولة بنفسها عن طريق السلطة المركزية بواسطة الوزارات وفروع الإدارة المركزية في الأقاليم.
- **المرافق العامة المحلية:** هي التي ينحصر نشاطها في جزء معين من إقليم الدولة، وتقدم خدماتها لسكانها من طرف الجماعات الترابية. وقد تمنح الجماعة إلى هيئة عامة إدارة المرفق المحلي فتخولها الإستقلال الإداري والمالي، كالوكالة المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء.

- أنواع المرافق من حيث مدى سلطة الدولة على إدارتها ورقابتها :

- **المرافق العامة غير ذات الشخصية المعنوية:** تلك التي تحتفظ الدولة بإدارتها بنفسها نظرا لأهميتها وحيويتها بالنسبة للمنتفعين، كمرافق التعليم والصحة والقضاء والأمن...
- **المرافق العامة ذات الشخصية المعنوية:** تكون لها شخصية قانونية متميزة عن الشخص الاعتباري الذي تتبعه، تتمتع بالإستقلال الإداري والمالي والفني، وهذا الإستقلال مقيد بشرطي التخصص والرقابة.

طرق إدارة المرافق العامة : تتباين طرق إدارة المرفق العام تبعا لطبيعة نشاطه.

- الإستغلال المباشر: تقوم الدولة (او السلطة المحلية) بإدارة وتنظيم وتسيير المرفق العام مباشرة عن طريق أموالها وموظفيها، مستخدمة وسائل القانون العام، وتحمل مسؤولية جميع المخاطر الناجمة عن الإدارة. ينطبق هذا الوضع على الوزارات بمختلف أنواعها نظرا لأهميتها.
- المؤسسة العمومية: يطلق عليها الفقه مفهوم "اللامركزية المرفقية أو المصلحية"، ويقوم على العناصر التالية: وجود مرفق عام، يدار من هيئة عامة، يتمتع بالشخصية المعنوية⁵ أي الإستقلال الإداري والمالي. إلا ان هذا الإستقلال مقيد بالتخصص والرقابة أو الوصاية الإدارية.
- الإلتزام أو الإمتياز: هو تفويت الدولة أو السلطة المحلية، إلى احد الافرد أو الشركات بإدارة مرفق عام اقتصادي واستغلاله لمدة لا تتجاوز 99 سنة، وذلك بواسطة عمال وأموال يقدمها الملتزم وعلى مسؤوليته في مقابل تقاضي رسوم من المنتفعين بخدمات هذا المرفق. ويعد عقد الإلتزام أو الإمتياز من العقود الإدارية، ويشمل بنود تعاقدية وبنود تنظيمية.
- الإستغلال غير المباشر (أو الإنابة): هو نظام بمقتضاه تعهد السلطة العامة لفرد أو شركة (بمقتضى عقد) بإدارة أحد المرافق العامة الإقتصادية بتعويض يتقاضاه منها. ويكون ذلك لحسابها وعلى مسؤوليتها ونفقتها، وتحمل مخاطر المشروع.
- شركة الإقتصاد المختلط: اشترك السلطات العامة والأفراد في إدارة مرفق عام، وتتخذ هذه المشاركة شكل شركة مساهمة، تملك فيها الدولة جزءا من الأسهم والسندات فتشترك في إدارتها وتحمل (كباقي المساهمين) مخاطرها. وتختلف هذه الشركات المساهمة عن الشركات العادية كونها تتولى إدارة مرفق عام.
- التدبير المفوض: هي طريقة حديثة في إدارة تدبير المرافق العامة الإقتصادية، خاصة المرافق المحلية. تقضي بقيام إحدى الهيئات العامة بتسيير أحد مرافقها إلى الخواص. وقد تقترب هذه الطريقة في كثير من الجوانب من طريقة الإمتياز أو الإلتزام في إدارة المرفق العام، وتختلف عنها في جوانب معينة. انتشرت هذه الطريقة بالمغرب بعدما ظهرت سنة 1997 في تدبير مرفق الماء والكهرباء بجماعة الدار البيضاء، وانتشرت في نطاق واسع لتشمل الكثير من المرافق.

5 - الآثار المترتبة على الإعراف للمرفق العام بالشخصية المعنوية:

- أن تكون له ذمة مالية مستقلة عن مالية الدولة
- أن يكون له الحق في قبول الهبات والوصايا
- حق التقاضي والتعاقد
- أن يتحمل وحده المسؤولية عن أفعاله الضارة
- خضوع موظفيه لأنظمة خاصة مستقلة عن موظفي الدولة

القواعد التي تحكم سير المرافق العامة : تخضع جميع المرافق باختلاف طبيعتها واختلاف طرق إدارتها لنفس المبادئ، دوام المرفق العام، والمساواة أمامه وقابليته للتغيير. وينبغي الإشارة أن لحق المرتفق اللجوء للقضاء الإداري كلما أخلت الإدارة بقواعد سير المرفق العام، وذلك بدعوى الإلغاء (إلغاء القرارات الإدارية المتسمة بعدم المشروعية) أو التعويض (الأضرار التي لحقت جراء تنفيذ القرار المعيب).

- **مبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام واضطراد:** تنتج عن توقف سير المرفق العام أو تعطيلها أضرار للمرتفق من ناحية، وإخلال بالنظام العام من ناحية أخرى. لهذا كان من أهم واجبات السلطة العامة أن تعمل على ضمان سير المرفق العام بانتظام واستمرار. وتترتب على إقرار مبدأ سير المرفق العام نتائج عدة:

• قاعدة تحريم الإضراب على عمال المرافق العامة.

• قاعدة تنظيم الإستقالة.

• نظرية الموظف الفعلي أو الواقعي.

• نظرية الظروف الطارئة.

• قاعدة تحريم الحجز على أموال المرافق العامة.

- **مبدأ المساواة أمام المرافق العامة:** يتحتم على المرفق العام أن يؤدي خدماته للمرتفق بنوع من التساوي عند توفر شروط معينة.

- **مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير:** يجوز للإدارة أن تتدخل في أي وقت لتعديل أو تغيير القواعد التي تحكم المرفق العام حتى تكون مسايرة للظروف الاجتماعية والإقتصادية المتطورة، لما في ذلك من تحقيق للمصلحة العامة.

عمال المرافق العامة (الموظف العمومي) :

- **تعريف الموظف العام وعلاقته بالدولة:** يعتبر موظفا عموميا بالمغرب كل شخص يعين في وظيفة ويرسم بإحدى رتب السلم الخاص بأسلاك الإدارة التابعة للدولة. وعلاقة الموظف بالدولة علاقة تنظيمية، فالقواعد العامة للوظيفة العمومية مستمدة مباشرة من نصوص القوانين والقرارات التنظيمية. وتسقط صفة الموظف عن:

• الأعدان العموميين

• العمال المؤقتين

• المتعاقدون مع الدولة بموجب عقد خاص

- الشروط العامة للتوظيف: وفق القانون الأساسي للوظيفة العمومية، وفي محتوى الفصل 21 الخاص بالشروط الأساسية للتوظيف، لا يمكن لأي شخص أن يزاول وظيفة عمومية ما لم تتوفر فيه الشروط الآتية:
 - الجنسية المغربية.
 - التمتع بالحقوق الوطنية والمروءة.
 - استيفاء شروط القدرة البدنية التي يتطلبها القيام بالوظيفة.
 - أن يكون في وظيفية تتفق ومقتضيات قانون الخدمة العسكرية.
- واجبات الموظفين: هناك نوعين من الواجبات، الواجبات الوظيفية البحتة، والالتزامات التي يفرضها سير المرفق العام بانتظام واضطراد.
 - **الواجبات الوظيفية البحتة:** تنفيذ الواجب الوظيفي وتفادي كل ما يتعارض معه، ليس له حق تفويض مهامه لغيره إلا في الحدود المرسومة في القانون، احترام توجيهات الدولة، امتثال المرؤوس لأوامر رؤسائه شريطة أن تكون قانونية وداخلية في اختصاصاتهم، تهاون الموظف في أداء التزاماته تعرضه للعقوبات التأديبية، الحفاظ على أسرار الوظيفة، يمنع على الموظف القيام بأعمال تضعه موضع الشبهات كتلقي الهدايا والرشاوي وكل الأعمال المؤدية إلى الإثراء بدون سبب، ويمنع عليه ممارسة أي نشاط مهني بهدف الربح.
 - **الالتزامات التي يفرضها سير المرفق العام بانتظام واضطراد:** امتناعه عن القيام بالإضراب، عدم تقديم الاستقالة إلا بمقتضى القانون.
- حقوق الموظفين: تتلخص بصفة عامة في
 - المقابل المادي الذي يتقاضاه من الدولة
 - الحصول على إجازات مختلفة
 - التقاعد
 - الحق في الترقية
 - الحماية من التهديدات والتهجمات والإهانات أثناء القيام بالمهام
 - الحق النقابي وتأسيس جمعيات والانخراط في الأحزاب
 - تتحمل الدولة مسؤولية أخطاء الموظف بسبب قيامه بمهامه
- تأديب الموظف: هناك مجموعة من الإجراءات لمراقبة الموظف والتحقيق معه وتأديبه عما يصدر منه من أخطاء، أو إهمال في أداء واجباته الوظيفية. والجرائم والعقوبات التأديبية للموظف لا حصر لها على عكس الجرائم الجنائية لا تحدد لزوماً بنص قانوني، فالسلطة التأديبية أن تقرر في كل فرضية أو شبهة حول ما إذا كان العمل الذي قام به الموظف مخالفاً بواجباته أم لا، والتقدير خاضع لرقابة القضاء.

- انتهاء خدمة الموظف: تنقضي رابطة الوظيفة العمومية وفق طرق متعددة نذكرها
- **التقاعد** : هو الأسلوب الطبيعي لإنهاء الرابطة الوظيفية، فحين يصل الموظف إلى السن المحدد قانونا يحال على التقاعد. يحدد في 60 سنة للموظفين المنخرطين في السلك المدني، و65 سنة أستاذة التعليم العالي وقضاة المحكمة العليا.
 - **الإعفاء** : الموظف الذي ثبت عدم كفاءته المهنية يعفى من مهامه حينما يكون مستحيلا إحالته على التقاعد، وذلك بقرار من الوزير المعني.
 - **الإستقالة** : لكل موظف الحق في تقديم استقاله التي يشترط أن تكون صريحة، ولا تترتب عنها نتائج إلا إذا قبلت من طرف الجهات المختصة.
 - **العزل** ثلاث أنواع : عزل تأديبي، عزل غير تأديبي، عزل لأسباب صحية.

المحور الفرعي الثاني : العمل الإداري

من الأعمال التي تقوم بها الإدارة إصدار قرارات وإبرام العقود.

1- القرار الإداري

القرار الإداري عمل انفرادي صادر عن الإدارة معبرا عن إرادتها والمحدث لأثر قانوني في المركز أو الوضعية القانونية للأفراد، بالتعديل أو الزيادة أو الإلغاء استنادا على سلطتها التقديرية والتقريرية، وحققها في توجيه الأوامر والنواهي تحقيقا للمصلحة العامة. ويعد الطابع الإنفرادي ما يميز القرار الإداري عن العقد الذي يقوم عن عنصر توافق إرادتين. سنتناول الأركان التي يقوم عليها القرار الإداري، أنواع القرارات الإدارية، نفاذ القرار الإداري، طرق تنفيذه، ونهاية وانقضاء القرار الإداري.

أركان القرار الإداري : (الشكل، الإختصاص، السبب، الهدف، والمحل)

- عناصر المشروعية الخارجية للقرار : ركن الشكل وركن الإختصاص

- **عنصر الشكل**: الشكل هو المظهر الخارجي الذي يتخذه القرار، ويتجلى في جعل سلوك الإدارة أو إحجامها داخل أجل معين بمثابة قرار إداري. فمضي الوقت دليلا صدور قرارات إيجابية (مثال : عدم التصديق داخل أجل معين بمثابة قرار إداري بالتصديق)، وفي فرضيات أخرى دليلا على صدور قرارات سلبية (مثال : الأعمال المعلقة على التصديق، فمرور الأجل المحدد دون المصادقة بمثابة قرار بالرفض).
- **عنصر الإختصاص**: يحدد الإختصاص بالعناصر التالية: المجال الترابي الذي تمارس فيه الإدارة اختصاصاتها، عنصر زمني فالإختصاصات تنتهي بانتهاء المدة المحددة، عنصر موضوعي عن طريق تحديد الأعمال التي تدخل في صلاحيات الإدارة وتعيدها يكون التصرف معيبا، العنصر الشخصي بتحديد الأشخاص المزاولين للعمل الإداري.

- عناصر المشروعية الداخلية للقرار : ركن السبب والغاية والمحل.
- **عنصر السبب** : هو الأمر السابق على القرار، يأخذ شكل حالة قانونية أو واقعة مادية تدفع الإدارة إلى اتخاذ القرار.
- **عنصر الغاية أو الهدف** : الغاية النهائية التي يستهدفها القرار الإداري (مثال: القرارات التي تتخذها السلطة المشرفة عن مرفق عام هي إشباع الحاجيات). وتكون قراراتها مشروطة بتحقيق المصلحة العامة، وإن استهدفت تحقيق نفع ذاتي يصبح عملها اعتداء مادي قابل للإلغاء في القضاء الإداري.
- **عنصر المحل** : النتيجة المترتبة عن القرار الإداري مباشرة، ومحلها هي النتائج التي يدخلها على الوضعية القانونية القائمة، إما بإنشاء مركز قانوني (تعيين موظف مثلاً) أو تعديل مركز قانون أو إلغاء مركز قانوني.

أنواع القرارات الإدارية: يمكن تقسيم القرارات الإدارية إلى أنواع مختلفة استناداً إلى مادها، أثرها بالنسبة للأفراد، ومن حيث خضوعها للقضاء.

- القرارات الإدارية من حيث مداها : يمكن تقسيمها إلى فئتين، القرارات التنظيمية أو اللائحية والقرارات الفردية.
- **قرارات تنظيمية أو لائحية** : مجموعة من القواعد المتصفة بطابع العمومية والتجريد والملزمة، تسري على عدد من الأفراد غير مشخصين أو محددين بذواتهم. وإن كانت هذه القرارات تتميز ببعض خصائص التشريع إلا أنها تصدر عن الإدارة وتخضع لرقابة القضاء الإداري، أما القانون يصدر عن البرلمان ويخضع لرقابة القضاء الدستوري قبل صدوره.
- **قرارات فردية** : قواعد قانونية منظمة لحالات فردية، تخاطب فرداً أو مجموعة من الأفراد معينين بذواتهم، ويستنفذ الغرض الذي جاء من أجله بمجرد تطبيقه.
- القرارات الإدارية من حيث أثرها بالنسبة للأفراد : تسمى بالإجراءات الداخلية كالتوجيهات والتعليمات والدوريات الصادرة عن الرؤساء الإداريين لمروسيهم لحسن سير المرفق العام، وهي مجموعة من القرارات التي يقتصر أثرها القانوني على الإدارة والعاملين بها دون أن يكون لها تأثير على الأفراد.
- القرارات الكاشفة والقرارات المنشئة : فالقرارات **الكاشفة** تترتب عليها الآثار والنتائج من التاريخ الذي ولدت فيه (مثلاً : قرار فصل موظف حكم عليه بعقوبة مخلفة للشرف في جنائية). أما القرارات **المنشئة** يبدأ آثارها في السريان من تاريخ صدورها (مثلاً : تعيين موظف جديد أو فصله).

- القرارات الإدارية من حيث مدى خضوعها للرقابة القضائية: هناك مجموعة من القرارات الخاضعة لقضاء الإلغاء أو التعويض، وتشمل الإجراءات والأوامر والتصرفات التي تقوم بها السلطة الإدارية في تدبيرها للمرفق العام تحقيقاً للمصلحة العامة. إلا أن هناك قرارات إدارية غير خاضعة لرقابة القضاء الإداري، تسمى بأعمال السيادة، والتي تتخذها الحكومة باعتبارها جهة سياسية لا إدارية.

نفاذ القرار الإداري وسريانه : يصبح للقرار وجود قانوني بمجرد صدوره عن السلطة المختصة، وصدورها يعد تاريخ بداية نفاذ وسريان القرارات، غير أن الإدارة لا يمكنها الإحتجاج بها إلا بعد تاريخ علمهم بها بإحدى الطرق القانونية.

- تاريخ صدور القرارات الإدارية: تدخل القرارات حيز التنفيذ والسريان بمجرد صدورها، ولكل ذي مصلحة مواجهة الإدارة والمرافق العمومية التابعة لها في احترام تلك القرارات، والعمل على تطبيقها، ومن اللازم أن يحتوي القرار على تاريخ صدوره. ولا تنفذ القرارات الإدارية بأثر رجعي حفاظاً على حقوق المواطن، وقد يجوز لها إصدار قرار إداري مع تنفيذه في تاريخ لاحق لصدوره.

- تاريخ العلم بالقرارات الإدارية: سريان ودخول القرار حيز التنفيذ مشروط بعلم الأفراد بهذا القرار، وذلك عبر إحدى الوسائل المقررة قانوناً، وهما النشر والإعلان. ويجب الإشارة أن النشر والإعلان لا يعتبران من أركان القرار الإداري، بل مجرد إجراءات التبليغ.

طرق تنفيذ القرار الإداري : تنفذ الإدارة قراراتها بإحدى الطريقتين

- التنفيذ الجبري: يمكن للإدارة تنفيذ القرار دون الرجوع للقضاء، ولكل من نازع في حق الإدارة في التنفيذ الجبري أن يحيل الأمر على القضاء.

- التنفيذ بواسطة القضاء: يتم ذلك وفق إحدى الدعويين

• **الدعوى المدنية:** القاعدة العامة ان القضاء العادي غير مختص بأعمال الإدارة، ويستثنى من هذا المبدأ الحالات التي أقرها القانون صراحة.

• **الدعوى الجنائية:** تكون فقط في الحالات التي نص فيها القانون على عقوبات جنائية لمخالفة قرار إداري ما، وهذه الأخيرة وسيلة لإجبار الأفراد على احترام القرارات الإدارية.

نهاية القرارات الإدارية : بنهاية القرارات الإدارية تسقط جميع آثارها القانونية، ويتم ذلك عن طريق إصدار قرار إداري آخر يلغي الأول، ونظرا لأن القرارات الإدارية قد تنتج حقوقا للأفراد فلا يمكنها بكيفية أوتوماتيكية أن تلغي أو تسحب قراراتها في أي وقت، لهذا ينبغي التمييز بين إلغاء القرارات الإدارية أو سحبها.

- إلغاء القرارات الإدارية: إنهاء القرار موضوع الإلغاء بالنسبة للمستقبل مع ترك آثاره سارية على الماضي.
- سحب القرارات الإدارية: إنهاء القرار بكيفية كاملة مستقبلا وماضيا وبأثر رجعي، مما يترتب عنه زوال جميع آثارها اعتبارا من تاريخ صدورها بحيث تصبح وكأنها لم تصدر أصلا.

2- العقود الإدارية

لا يقف العمل الإداري عند حد القرارات التي تعبر تصرف بإرادة مفردة، بل من الأعمال الأخرى للإدارة أن تقرر الدخول في علاقة تعاقدية مع الأفراد أو أشخاص القانون العام. وينشأ عن هذه العلاقة عقد يحدد واجبات وحقوق الطرفين (المتعاقدين)، والعقود التي تبرمها الإدارة قد تسري عليها مقتضيات القانون الخاص فتسمى "عقود الإدارة"، أو تكون خاضعة لمبادئ وقواعد القانون العام فتسمى "العقود الإدارية".

و العقد الإداري هو الذي تقوم الإدارة (أو أحد الأشخاص المعنوية) بإبرامه من شخص آخر من الأشخاص المعنوية العامة، أو مع شخص من أشخاص القانون الخاص، وذلك بهدف تسيير مرفق عام، أو إنجاز أشغال عامة، أو تدبير ملك عام أو استغلاله، أو إبرام خدمات لفائدة الدولة، أو التعهد بالقيام بالدراسات الضرورية لتحقيق بعض المنجزات.

شروط العقد الإداري : يجب أن تتوفر ثلاث شروط للحديث عن عقد إداري

- أن يكون شخص معنوي عام طرفا في العقد: أن تكون الإدارة طرفا في العقد، أي العقود التي تبرمها الدولة، الجهة، الولاية، العمالة، الإقليم، والجماعات، باعتبارها أشخاص القانون العام، وكذلك المؤسسات العمومية أو الأشخاص المعنوية المرفقية.
- أن يكون للعقد علاقة بتسيير مرفق عام: نظرا لأن اعتبار شخص معنوي غير كافية ليكون العقد إداريا، حيث أن للإدارة إمكانية إبرام عقود غير إدارية. مما كان من

اللازم فحص موضوع العقد الذي يجب أن يستهدف تحقيق مصلحة عامة تأسيساً على اتصاله بمرفق عام من حيث تنظيمه، تسييره أو إدارته، استغلاله أو المساهمة فيه.

- **اتباع امتيازات السلطة العامة:** يعتبر هذا الشرط أساسياً للعقد الإداري، فأهم ما يميز العقد الإداري هو موضوعه، وما يحتوي عليه من شروط غير مألوفة في عقود القانون الخاص. نذكر منها:

- **شروط تعطي الإدارة امتيازات في مواجهة المتعاقد معها:** تحميله التزامات تجعله في مركز غير متساوي معها، تحتفظ الإدارة لنفسها بحق تعديل مضمون العقد، سلطة الإشراف على تحديد طريق التنفيذ، إنهاء أو فسخ العقد بإرادتها المنفردة.
- **شروط غير مألوفة:** منح المتعاقد مع الإدارة سلطات استثنائية في مواجهة الغير، كممارسة امتيازات السلطة العامة تنفيذاً لمقتضيات العقد.
- **الإستناد على دفاتر الشروط الإدارية العامة ودفاتر الشروط الخاصة:** من صميم العقد الإداري، وهي مجموعة من الشروط الإدارية المضافة للطابع الإداري على العقد.

أنواع العقود الإدارية : نوعان، عقود إدارية بطبيعتها، وأخرى بنص قانوني.

- **العقود الإدارية بطبيعتها:** هي التي لا يوجد نص قانوني صريح وواضح يستفاد منه أنها عقود إدارية، فالبحت في محتواها وطبيعتها هو الكاشف لوجود كافة شروط العقد الإداري. وقد اصطلح عليها جانب من الفقه بالعقود الإدارية غير المسماة.

- **العقود الإدارية بنص القانون:** هي التي نص القانون صراحة على أنها عقود إدارية، ووضع المشرع نظاماً قانونياً خاصاً بها، واصطلح عليها الفقه بالعقود الإدارية المسماة. وهي:

• **عقود الإمتياز أو الإلتزام:** تعهد الإدارة لفرد أو شركة خاصة تدبير مرفق عام لمدة معينة على نفقته الخاصة، وتحت مسؤوليته، ويتقاضى في مقابل ذلك رسوماً من المنتفعين.

• **عقد الأشغال العامة:** يتعلق الأمر باتفاق بين الإدارة ومقاول خاص، للقيام ببعض الأشغال العامة مقابل أجر معين يتفق عليه في العقد، والغاية منه تحقيق المصلحة العامة.

• **عقد التوريد:** يتعهد شخص أو شركة خاصة بتوريد أجهزة أو سلعة معينة لفائدة الإدارة، مقابل ثمن معين متفق عليه في العقد، بغاية المصلحة العامة.

- **عقد النقل:** يتعهد فرد أو شركة وفق هذا العقد بتقديم خدمة نقل البضائع أو المنقولات أو من مكان إلى آخر لحساب الإدارة بهدف تحقيق المصلحة العامة، مقابل أجر محدد متفق عليه في العقد.
- **عقد تقديم المعاونة:** عقد ملزم لجانب واحد، وهو تعهد شخص من أشخاص القانون العام أو الخاص بالمساهمة في مرفق عام أو شغل عام، ويتخذ شكل المساهمة العينية أو النقدية دون انتظار مقابل من مساهمته. كمساهمة احد الميسورين بأمواله في إنشاء مدرسة أو مستشفى...
- **عقد القرض العام:** قيام فرد أو شركة (بنك مثلاً) بإقراض مبلغ معين من المال إلى الإدارة، مع تعهد هذه الأخيرة بسداده في الموعد المتفق عليه.
- **عقد إيجار الخدمات:** تقديم الخدمات من طرف فرد أو شركة مقابل أجر محدد متفق عليه في العقد.

آثار العقود الإدارية : العقود الإدارية لا تسري عليها القواعد العامة المعروفة والمعهودة في الإلتزامات والعقود، من قبيل توافق إرادتين، وسلطان الإرادة، والعقد شريعة المتعاقدين، فالإدارة تغلب المصلحة العامة في حالة تعارضها مع المصلحة الخاصة، حيث تتمتع الإدارة بنسبة مهمة من الحقوق والإمميزات تجعلها تحتل موقع يمكنها من تنفيذ العقد استجابة لمصالح المرتفقين، ومقابل ذلك للمتعاقد معها حقوق استثنائية علاقة بالجانب المادي.

- سلطات وامتيازات الإدارة:

- حق الإدارة في التوجيه والإشراف والرقابة على تنفيذ العقد
- حق الإدارة في توقيع الجزاءات على المتعاقد في حالة الإخلال بالعقد
- سلطة الإدارة في تعديل شروط العقد
- سلطة الإدارة في إنهاء العقد أو فسخه

- حقوق المتعاقد مع الإدارة:

- الحصول على المقابل المادي
- حق اقتضاء التعويض إذا صدر أي خطأ من الإدارة
- التوازن المالي للعقد

انتهى... قراءة ممتعة