

Royaume du Maroc

Ministère de l'Education Nationale, de la Formation
Professionnelle, de l'Enseignement Supérieur et de la
Recherche Scientifique

Université Sidi Mohamed Ben Abdellah

Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales-Fès



المملكة المغربية

وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي
والبحث العلمي

جامعة سيدي محمد بن عبد الله

كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - فاس

مركز الدراسات في الدكتوراه: العلوم القانونية والسياسية
مختبر البحث: الدراسات الدستورية والمالية والتنمية

أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام

في موضوع:

الشرطة الإدارية بين التشريع والقضاء بالمغرب

تحت إشراف الأستاذ
أحمد مفيد

إعداد الطالب الباحث
عز الدين رماش

لجنة المناقشة

د. أحمد مفيد
أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس.....رئيسا
د. عسو منصور
أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس.....عضوا
د. عبد الحق عزوزي
أستاذ لتعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس.....عضوا
د. إدريس جردان
أستاذ التعليم العالي بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بطنجة.....عضوا
د. عبد العالي بوزبع
أستاذ مؤهل بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس.....عضوا

السنة الجامعية: 2020-2019

مقدمة

يعد تدخل السلطة الإدارية بمختلف أجهزتها أمراً ضرورياً في ظل الدولة الحديثة من أجل حماية النظام العام في المجتمع، وهو ما يقتضي فرض بعض الضوابط على النشاط الفردي والحريات العامة، وفقاً للتشريعات القانونية. وتعد مهام جهاز الشرطة الإدارية من وظائف الدولة الضرورية التي تهدف من خلالها هذه الأخيرة إلى إيجاد توازن بين نشاط الأفراد، وحفظ النظام العام بها.

وإذا كان الفرد يسعى إلى تحقيق جميع مصالحه الخاصة بمختلف الوسائل، فإن ذلك قد يترتب عنه الفوضى والتعدي على مصالح الأفراد الآخرين بصورة مباشرة أو غير مباشرة، لذلك وجب فرض النظام بوسيلة تنفيذية ناجعة ألا وهي الشرطة الإدارية، التي تعمل على تفعيل القوانين والقواعد التي تنظم حياة الفرد وتحمي الحقوق وتفرض النظام.

فالشرطة الإدارية تهدف إلى الحفاظ على أمن وسلامة المجتمع، وهي تشكل بذلك إحدى المهام الأساسية التي تقوم بها الدولة لإدارة أمنها العام، فاستقرار الدولة رهين بتحقيق النظام والقضاء على الفوضى، وهذا يعد من الأولويات التي تحرص عليها عبر هذا الجهاز الذي يشكل دعامة أساسية لاستمراريتها واستقرارها.

وتعد هيئات الشرطة الإدارية الجهة المخولة لها قانوناً صيانة المجتمع وحفظ نظامه العام، لذلك فهي تعد من جهة أخرى ضرورة اجتماعية لا غنى عنها لحفظ النظام العام في المجتمع، وهي تمارس سلطتها متى وجدت أن تدخلها ضروري، وإذا كان القانون لم ينص على بعض الحالات الواردة، فهي مطالبة بالتدخل، لأن حماية المجتمع في نظامه العام من واجبات السلطة العامة.

وتتميز الشرطة الإدارية بالسرعة والفعالية في التدخل، كما تتميز بالصرامة والحزم المطلوبتين في مباشرة واجباتها داخلياً وخارجياً، ولذلك فهي تشكل ضرورة ملموسة في كل الدول لتحقيق الطمأنينة، سواء في الظروف العادية أو غير العادية.

وقد ارتبط مفهوم النظام العام بتطور الدولة، وتنظيمها لمجالاتها الاقتصادية، والاجتماعية والثقافية، الأمر الذي جعل هذا المفهوم يخرج عن طابع الاستثناء المقيد للحرية الفردية من خلال منع الفوضى والاضطراب، وأصبح بذلك نظاماً متحركاً يشمل جميع الميادين والمجالات التي تشمل حريات ونشاط الأفراد، وهذا راجع إلى التطور السريع في العديد من جوانب المجتمع.

وعليه فالبحث في موضوع الشرطة الإدارية بالمغرب بين التشريع والقضاء، يتطلب الإحاطة بعدد من الدراسات والبحوث السابقة المنجزة حوله ورصد معطياتها، من أجل وضع تصور ورؤية واضحة

للإشكالات والتساؤلات التي يطرحها، بغية تقديم إضافات ومساهمات على قدر المستطاع تخدم الجوانب المغيبة في باقي الدراسات التي تناولت هذا الموضوع الهام.

أولاً: تحديد المفاهيم.

تعتبر وظيفة الشرطة الإدارية من أولى واجبات الدولة وأهمها فهي ضرورة لازمة لاستقرار النظام العام وصيانة الحياة الاجتماعية والمحافظة عليها، فبدونها تعم الفوضى وينهار النظام الاجتماعي، لذا فإن هذه الوظيفة تعد بحق عصب السلطة العامة وجوهرها ومن ثم فهي مقدمة على سائر وظائف الدولة الأخرى، لذلك لم يكن غريباً أن تكون هذه الوظيفة من أقدم الوظائف التي اضطلعت بها الدولة منذ فجر التاريخ حتى الآن، وهي ترتبط تاريخياً بنشأة الدولة، حيث تؤكد الدراسات التاريخية اندماجها بالحكم منذ مراحلها الأولى غير أن تميزها لم يتأت إلا بقيام الدولة الديمقراطية الحديثة حيث تميزت عن غايات الدولة.

فالشرطة الإدارية بداية هي جزء من النشاط الإداري للدولة لذلك كان من الضروري أخذ لمحة عنها باعتبارها تمثل الجانب العملي الذي يطبق القانون الإداري ويتناول بالدراسة الأساليب والوسائل التي يستعين بها العامة للقيام بمهامهم التنظيمية وهذا التنظيم يكون بإحدى طريقتين: الأولى يتم بمقتضاها تزويد الناس بما يحتاجونه من الخدمات عن طريق المرافق العامة التي تعتمد عليها الدولة، أما الثانية فتتم عن طريق تنظيم المبادرة الخاصة للأفراد والجماعات أو الشركات بما يسمى الشرطة الإدارية.

وعليه فالشرطة الإدارية - التي تعد الآن من بين ركائز التنظيم الإداري اللامركزي، الذي وضع أسسه ببلادنا النظام الجماعي لـ 23 يونيو 1960¹ في المغرب - هي مجمل التدابير والأعمال التي تقوم بها السلطة الإدارية من أجل المحافظة على النظام العام، وذلك عبر تأطير وتنظيم نشاط الأفراد وهي تشمل التدابير ذات الطبيعة التنظيمية والفردية وتهدف من خلالها إلى المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاث وهي: الأمن العام ويقصد به المحافظة على المواطنين في أرواحهم وممتلكاتهم من كل ضرر محتمل؛ والسكينة العامة ويقصد بها أن تعمل الإدارة على توفير السكينة والراحة والهدوء للمواطنين لممارسة نشاطاتهم العادية بعيداً عن كل ما من شأنه أن يعكر عليهم صفو حياتهم؛ ثم الصحة العامة ومعناها توفير الشروط المناسبة لإبعاد الأمراض والأوبئة عن المواطنين². بالإضافة إلى الجمالية والأخلاق³.

كما ينبغي في هذا السياق تمييز الشرطة الإدارية عن بعض المفاهيم كالشرطة القضائية، فالشرطة الإدارية دورها وقائي قبل كل شيء فهي تتدخل قبل وقوع أي ضرر محتمل، أما الشرطة القضائية فمهمتها

¹ - الظهير الشريف رقم 315-59-1 بتاريخ 28 ذي الحجة 1379 الموافق 23 يونيو 1960، الجريدة الرسمية، عدد 3087 بتاريخ 1971/12/29.

² - أحمد حضرائي: اختصاصات رئيس المجلس الجماعي في ميدان الشرطة الإدارية الجماعية: تكريس تدخل الاختصاص في ظل القانون الجماعي الجديد، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مواضع الساعة، العدد 44، 2003، ص 136.

³ - تتم الإشارة هنا إلى أن الأمن العام مهدد بالمساس بالأخلاق فقط.

الردع والزجر والمعاقبة على الجرائم التي وقعت بالفعل. وإذا كان المفهومان يختلفان عن بعضهما البعض فإنهما قد يجتمعان في كفة واحدة كما هو الحال بالنسبة للشرطي الذي ينظم المرور، فهو في هذه الحالة يقوم بدور الضبط الإداري والغرض منه تحقيق تلك المقاصد الثلاثة السابقة، ولكنه حينما تقع مخالفة لقانون السير فإنه سرعان ما ينتقل لممارسة وظيفة الشرطة القضائية¹ عن طريق ضبط المخالفة ومعاقبة المتسبب.

والملاحظ كذلك، أن هناك ارتباطا وثيق بين الشرطة الإدارية والمرفق العام، باعتبارهما وسيلتين تقوم الإدارة من خلالهما بمزاولة كافة أنشطتهما، وتحقيق مصالح الأفراد في المجتمع، غير أن القاسم المميز بينهما يتمثل في أن الأول يقيد من حريات الأفراد والثاني يقدم لهم الخدمات، لذلك وصف الفقه الشرطة الإدارية على أنها نشاط سلبي والمرفق على أنه نشاط إيجابي، فالشرطة الإدارية يترتب عليها المساس بحرية الفرد أو الأفراد، خلافا للمرفق العام إذ يقف الفرد موقف المنتفع من خدماته مجانا أو برسوم يلزم بدفعها.

وتختلف الجهة التي تتولى مباشرة إجراءات الشرطة الإدارية عن الجهة التي تتولى ضمان توفير الخدمة للمنتفعين، فبالنسبة للشرطة الإدارية دائما ما تكون سلطة عامة ممثلة في الملك أو رئيس حكومة أو وزير معين أو والي أو رئيس جماعة، فهذه الهيئات هي من يعود لها الحق في أن تضرب على الحريات العامة قيودا أو قيودا لاعتبارات تملئها المصلحة العامة، وبالكيفية التي حددها القانون.

غير أن الأمر ليس كذلك بالنسبة للمرفق العام حيث أن النشاط قد يعهد به إلى شركة أو إلى فرد وتقوم العلاقة مباشرة بين الشركة أو الفرد من جهة والمنتفع من جهة أخرى، والنتيجة التي تنتهي إليها هي أن طبيعة إجراءات الضبط من الخطورة بما كان، حيث لا يمكن إسنادها إلى أشخاص القانون الخاص، خلافا للمرفق العام الذي يمكن نقل نشاطه وإسناده إلى فرد أو شركة تتولى القيام به كشركة الأمن الخاص.

¹ - في هذا الصدد لا بد من الإشارة إلى أن رجال السلطة من عمال وباشوات وقواد... يعدون من سلطات الشرطة الإدارية في محافظتهم على النظام العام، كما يعدون من ضباط الشرطة القضائية وفقا لما تم التنصيص عليه في قانون المسطرة الجنائية وبالتحديد المادة 20 التي تنص على أن الباشوات والقواد يحملون صفة ضباط الشرطة القضائية، وكذلك المادة 28، حيث بمقتضاها يمنح للعامل والوالي إمكانية القيام بمهام الشرطة القضائية في أحوال استثنائية جدا، وذلك وفق الشروط التالية نذكر منها الجرائم التي تمس أمن الدولة الداخلي أو الخارجي.

وتكمن التفرقة أيضا في كون أعمال الشرطة الإدارية تخضع لإشراف الإدارة، وتصدر في شكل قرارات تنظيمية أو فردية تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاء وتوقيضا، أما أعمال الضبط القضائي فتخضع لإشراف النيابة العامة، وتصدر في شكل قرارات قضائية تخضع لسلطات القضاء المدني ولا تخضع لرقابة القاضي الإداري.

انظر في هذا الصدد: إدريس الحياتي وعمر أنجوم، "محاضرات في قانون المسطرة الجنائية المغربي" (بدون دار نشر) الطبعة الثانية 2011، ص 31.

والشرطة الإدارية¹ هي نوعين: شرطة إدارية عامة وشرطة إدارية خاصة، فالشرطة الإدارية العامة تتجسد في مختلف التدابير الإدارية الهادفة إلى الحفاظ على الأمن العام من خلال الحفاظ على أرواح المواطنين وأموالهم وممتلكاتهم، بينما الشرطة الإدارية الخاصة تتمثل في تلك الإجراءات التي تعتمدها الإدارة من أجل الحفاظ على النظام العام والسكينة العامة والصحة العامة في ميادين معينة، ويتكلف بها أشخاص مختصون كرجال شرطة المرور وشرطة السكك الحديدية وضباط الشرطة الإدارية المتعلقة بالصيد البري والبحري وشرطة المياه والغابات...

ونظرا لتعدد سلطات الشرطة الخاصة وتنوعها، فهذا يجعلها بيد رئيس الحكومة في الغالب، وهذا الأخير بدوره يمكنه تفويض سلطته في كثير من الحالات، بينما سلطات الشرطة العامة تظهر في مختلف مستويات التنظيم الإداري، فهناك رئيس الحكومة الذي يتمتع على المستوى الوطني بسلطة الشرطة العامة وبناء على هذا يتخذ التدابير اللازمة للحفاظ على النظام عبر مرسوم يطبق على جميع أنحاء البلاد، أما على المستوى المحلي فسلطة الشرطة العامة تكون بيد العامل المكلف على رأس العمالات أو الأقاليم أو يعهد بها إلى باقي رجال السلطة داخل نفوذهم الترابي أو لرئيس المجلس في الجماعات الترابية².

هذا بالإضافة إلى أن الشرطة الإدارية تتخذ وسائل تدابيرها إما عن طريق القرارات التنظيمية، أي إصدار قواعد عامة لحماية النظام العام، أو عن طريق القرارات الفردية كإصدار تدبير بالترخيص، أو المنع لاجتماع أو لمظاهرة، وهذا يخول للشرطة الإدارية اللجوء إلى الإكراه باستعمال القوة المادية لتفادي الإخلال بالنظام العام ويسمى هذا الامتياز للسلطة بالتنفيذ المكروه أو المباشر، ويكون هذا الأثر في حالات متعددة: من بينها وجود نص قانوني يخولها استعمال القوة أو في حالة وجود مقاومة لا يمكن التغلب عليها أو حالات الاستعجال، وهذه الوسائل يترتب عنها تقييد لحقوق وحرريات الأشخاص بالقدر الذي يضمن إيجاد نوع من التوازن بين متطلبات ممارسة الحقوق والحرريات، ومقتضيات الحفاظ على النظام العام، وهذه الملاءمة يحددها المشرع، وتنفذها هيئات الشرطة الإدارية.

وللشرطة الإدارية حدود³ سواء في الحالات العادية أو الاستثنائية، ففي الظروف العادية من حيث الزمان يجب التمييز بين الإجراءات التي تفرض تنظيما مؤقتا والتي تفرض تنظيما دائما، ومن ناحية أخرى فهناك من الإجراءات ما يعتبر مشروعاً ليلاً ولا يعتبر كذلك نهاراً، أما من حيث المكان فما يعتبر مشروعاً في مناطق الحدود يمكن ألا يعتبر كذلك في المدن، كما تنفد الشرطة الإدارية بقيود محددة في استعمال حق من الحقوق العامة، ويمكن تضيق سلطتها أيضاً في حالة ما إذا ترك هذا الحق للمشرع في تحديد

1. عبد العزيز أشرف: "الشرطة الإدارية الممارسون لها والنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بها"، توزيع الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، الطبعة الأولى، 2006-1427، ص 75.

2. محمد أمين بن عبد الله: "الشرطة الإدارية في القانون المغربي"، مطبعة المعارف، الطبعة الأولى 1987، ص 161.

3. عبد العزيز أشرف، مرجع سابق، الصفحتان 29 و30.

الحرية، أما في الظروف الاستثنائية وهي قاعدة تتلخص في بعض الإجراءات التي تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية وتكتسب المشروعية في الظروف الاستثنائية، حيث يشترط أن تقوم حالة واقعة قانونية تدعو إلى التدخل وأن يكون تصرف الإدارة ضروريا لمواجهة هذه الحالة وأن يكون الهدف هو المحافظة على النظام العام إضافة إلى خضوع هذه التصرفات لرقابة القضاء ليتأكد من توافر هذه العناصر.

وفي جميع الأحوال لا يجوز لإجراءات الشرطة الإدارية مخالفة قاعدة عليا سواء كانت تنظيمية أو دستورية أو تشريعية كون المشرع¹ أسندها إلى السلطة التنفيذية بحكم طبيعتها، ولما لها من القدرة العملية على التدخل السريع لحماية النظام العام، بالإضافة إلى المهمة الموكلة لها دستوريا وهي تنفيذ القوانين، وبالتالي فممارسة نشاط الشرطة الإدارية هي نتيجة طبيعية لتنفيذ القوانين التي تنص على المحافظة على النظام العام.

ثانيا: الإطار العام للبحث.

يتحدد الإطار العام للموضوع من منطلق أن أعمال الشرطة الإدارية تبقى بمثابة تدابير مانعة وقائية، وسابقة على حدوث التهديد بالإخلال بالنظام العام، ويظهر ذلك في التصدي إلى كل ما يهدد استقراره، باتخاذ كل الإجراءات الوقائية قبل وقوع الإخلال الفعلي به، أو حتى بعد وقوعه، إذا لم يصل إلى جريمة جزائية مباشر فيها وظيفة الضبط القضائي بهدف معاقبة مرتكبها، إلا أنه في بعض الأحيان تستمر مهمة الشرطة الإدارية بعد وقوع الاضطرابات، وهذا معناه أن التدابير في هذه الحالة ليست مانعة، وإنما تأخذ أسلوب الجزاءات الإدارية.

ومع السياق الذي تندرج في إطاره أعمال الشرطة الإدارية، يبقى واضحا أن نشاط الإدارة وما يتضمنه من تقييد لحريات الأشخاص سواء في الظروف العادية، أو في الظروف الاستثنائية، يعد من السلطات البالغة الخطورة في آثارها على الحريات العامة، كما يعتبر مجالا لانحراف هيئات الشرطة الإدارية عن هدفها المحدد، وهو المحافظة على النظام العام.

ولئن كان على الشرطة الإدارية أن تعمل على المحافظة على النظام العام أو إعادته لنصابه عند اختلاله، من خلال الوسائل والأساليب المقررة لها قانوناً، فإن ذلك يقتضي بطبيعة الحال منحها العديد من الامتيازات اللازمة لتحقيق الغاية المذكورة، إلا أن تلك الامتيازات لا يمكن أن تكون غاية بحد ذاتها، بقدر ما هي وسائل يمكن للشرطة الإدارية من خلالها أن تقوم بأداء مهامها بفاعلية ونشاط، غير أنه وبسبب الارتباط المباشر لنشاط الشرطة الإدارية بحقوق الأفراد وحرياتهم العامة، فإن ذلك يلقي بآثره على سلطة

¹ - تعتبر السلطة التشريعية المشرع الأصلي الذي يصنع القوانين، فحرية القيام بالشعائر الدينية، وحرية الاجتماع، والصحافة، وحرية الرأي تنظم عادة بتشريعات يتكون منها النظام العام للحريات الفردية، وهي تعتبر قوانين للضبط، كما توجد شرطة إدارية تمارسها الهيئات الإدارية المختصة قانونا، والتي تكون مهمتها تنفيذ القوانين بالوسائل الإدارية لصيانة النظام العام.

الشرطة الإدارية التي لا يمكن أن تكون لها حرية مطلقة عند أداء مهمتها دون حدود أو قيود، وبالتالي يجب عليها التقييد بإجراء الموازنة بين متطلبات المحافظة على النظام العام كونه يمثل غاية الشرطة الإدارية من جهة، واحترام حقوق الأفراد وحياتهم العامة من جهة أخرى، تفادياً للتهديد الحاصل بالنظام العام.

وحيث أن فكرة النظام العام، فكرة مرنة ونسبية ومتغيرة من زمان لآخر، ومن مكان لآخر ، فإنه لا يمكن تحديد ماهيتها ضمن مفهوم محدد سلفاً في النصوص القانونية أو الاجتهادات القضائية، كون ذلك قد يفسح المجال أمام الشرطة الإدارية للتعسف والشطط في استخدام السلطة الممنوحة لها بغرض المحافظة على النظام العام بشكل قد تترتب آثاره السلبية على حقوق الأفراد وحياتهم العامة، من خلال المساس بها أو تقييدها دون مبرر قانوني، خاصة وأن عناصر النظام العام لم تعد قاصرة على العناصر التقليدية والمتمثلة في الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، بل أصبحت شاملة في الوقت الحاضر لعناصر أخرى، كالنظام العام المعنوي (الأخلاق العامة) والنظام العام البيئي (الجمال والرونق) والنظام العام الاقتصادي.

ومما لا شك فيه أن وضع الحقوق والحريات في الدولة لا يقاس بالمبادئ الأساسية أو القواعد المنصوص عليها في الدستور أو القوانين، بقدر ما يقاس بمدى فعالية الحماية القضائية التي تريدها الدولة وتقدمها فعلاً لها، فمن المسلمات أنه كلما ازدادت واتسعت الحماية القضائية لحقوق الأشخاص، كلما تحررت إمكانياتهم، ولا يخفى أن مخالفة القانون في أي مجتمع هو إهدار لمقومات الدولة والنظام العام.

ومن أبرز ما يعتري موضوع الشرطة الإدارية من مشاكل مشكلة تداخل الاختصاصات والتنازع حولها بين الجماعات الترابية فيما بينها من جهة وبين هذه الأخيرة والدولة من جهة ثانية، وهي مشكلة ليست حديثة العهد، بل بزغت منذ الاستقلال، واعتماد نظام اللامركزية الترابية ببلادنا¹، وعليه فإن ظاهرة التداخل والتنازع عرفت اتساعاً وتعقيداً كبيرين، ليس فقط بين اختصاصات الدولة والجماعات الترابية فحسب، بل أيضاً في علاقات هذه الأخيرة بباقي هيئاتها، كما يلاحظ أيضاً في اختصاصات الإدارات المركزية بالوزارات المختلفة ومصالحها الخارجية، وكذا بين المؤسسات العمومية والهيئات العليا والجهوية والإقليمية الاستشارية والجماعات الترابية.

لذلك فإن التركيز فقط على تداخل اختصاصات رؤساء المجالس الجماعية ورجال السلطة الإقليمية أو المحلية، لا يلامس إلا جانباً صغيراً من إشكالية التداخل التي تلقي بظلالها على كل الميادين، وتهم أطرافاً متعددة قد تشمل أحياناً القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني كالجمعيات والهيئات غير

¹ - وتحديدًا يمكن القول بأنها طرحت منذ تطبيق ظهير 23 يونيو 1960 كأول تنظيم جماعي، ثم يليه تطبيق ظهير 12 شتنبر 1963 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم ومجالسها.

الحكومية المختلفة التي تتدخل بدورها في عدة مجالات، ومن ثم تبرز أهمية الرقابة القضائية كضمانة لحل إشكالية التنازع بين هيئات الشرطة الإدارية وحقوق وحرريات الأشخاص.

وبهذا تمثل الرقابة القضائية على قرارات الشرطة الإدارية ضمانة هامة وأساسية لحماية الحريات العامة للأفراد وإلزام الإدارة بالخضوع للقانون، وهي رقابة بعدية، فالإدارة بإصدارها لقراراتها سواء منها التنظيمية أو الفردية المتمثلة في الأمر أو المنع أو الإذن، تهدف إلى حماية النظام العام عن طريق تقنين وتنظيم ممارسة أوجه نشاط الأفراد وحررياتهم، في مقابل ذلك هي ملزمة بالوقوف عند الحدود المرسومة لها من طرف القانون حتى في حالة الظروف الطارئة، ماعدا إذا صدر قانون في حالة الاستثناء أو الطوارئ قيد بصفة مؤقتة هذه الحريات حفاظا على المصلحة العامة للبلاد¹ فإن قرارها يكون مشروعا.

إن تدابير الشرطة الإدارية لا تعدو أن تكون قرارات إدارية تتوفر فيها العناصر المكونة للقرار الإداري من اختصاص وشكل وسبب ومحل وهدف، ومن ثم فإن القاضي الإداري يتولى فحص الإجراء الضبطي والتأكد من توافر الأسباب أو الظروف الواقعية التي تمثل مسا بالنظام العام، وبعدها يتحقق من أن الإجراء محل النزاع قد تم اتخاذه بهدف الحفاظ على ذلك، وكذلك يتم البحث ما إذا كان هذا الإجراء لازما وضروريا ومشروعا لتحقيق الهدف، وبذلك تشكل هذه العناصر أوجه الطعن في قرارات الشرطة الإدارية، حيث انتهى مجلس الدولة الفرنسي إلى تقسيم هذه الأوجه إلى طعون شرعية خارجية وتشمل عدم الاختصاص وعيب الشكل، وطعون شرعية داخلية، وتشمل المحل، السبب والغاية².

انطلاقا مما تقدم يتبين أن الرقابة القضائية على تدابير الشرطة الإدارية تكون أكثر فعالية بواسطة دعوى الإلغاء التي تكون مبنية على مخاصمة القرار الضبطي في أوجهه التي ذكرناها، ومن ثم يتم التحقق من شرعية تدابير الشرطة الإدارية من عدمها وبدرجة أقل يمكن تقرير شرعية هذه التدابير بواسطة دعوى قضائية من تقدير المشروعية بطريقة مباشرة أو غير مباشرة، وهنا يبرز دور القاضي الإداري في حل هذا النزاع الذي يركز أساسا على ضرورة التوفيق بين حرية الأفراد المكفولة لهم قانونا، وضرورة المحافظة على النظام العام.

ثالثا: السياق التاريخي للبحث.

لا يمكن أن نكتفي بالحديث عن مؤسسة الشرطة الإدارية وبالخصوص الشرطة الإدارية الجماعية كإطار حقيقي لتجسيد العمل الجماعي، من خلال تمظهراتها وتجلياتها خلال الفترة الممتدة ما بين 1960 و2019، كمرحلة تكرست فيها الشرطة الإدارية كمعطى حقيقي داخل أغلب الجماعات، ولكن لا بد من

¹ - الحسين السيمو: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 24، يوليو-شتنبر 1998، ص 68.

² - حلي الدقوقي: رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، سنة 1989، ص 8.

إلقاء نظرة ولو موجزة عن الوضعية التي كانت تتميز بها في فترة ما قبل الحماية وخلال الحماية، وبعد الاستقلال.

خاصة إذا سلمنا بمنطق أن الشرطة الإدارية بالمغرب لم يكن إحداثها اعتباطاً أو جاء من عدم، بل الأكثر من ذلك أن لم تكن فكرة تأسيسها وليدة العصر الحالي.

فقبل فرض الحماية الفرنسية لم يكن من الممكن أن نتحدث عن وجود فعلي وحقيقي لشرطة إدارية نظراً لغياب نصوص قانونية واضحة، لكن بعد توقيع معاهدة الحماية أصبحنا نتحدث عن شرطة إدارية جماعية كان يمارسها كل من الباشا والقائد وأعوانهم، وحتى هؤلاء اعتباراً لواقع الهيمنة الذي فرضته فرنسا، لم يكونوا في واقع الأمر يزاولون هذه السلطات، ففي القرى مثلاً لم يكن القائد يمارس أية اختصاصات أو يتخذ أي قرار إلا باستشارة المراقب الفرنسي، وهو نفس الأمر الذي تكرر داخل المدن بحكم أنها كانت تسير باعتماد "نظام مشترك" يزكي الباشا كرئيس مجلس بلدي لكنه خاضع لسلطة رئيس المصالح البلدية في ممارسة اختصاصات الشرطة الإدارية، وذلك لاعتبارين اثنين¹:

✓ أن النصوص القانونية كانت لا تسمح للباشا اتخاذ أي قرار في ميدان الشرطة الإدارية، إلا باقتراح من رئيس المصالح البلدية، كما يتضح ذلك صراحة في الفصل 4 من ظهير 18 شتنبر 1953.

✓ أنه بإمكان الباشا، أن يفوض بعض سلطاته الإدارية لرئيس المصالح البلدية، الشيء الذي أسهم بشكل فعال في جعلهم المسؤولين الحقيقيين داخل البلديات.

أما بعد الاستقلال، فقد اتجهت إرادة الدولة نحو إقرار نظام لا مركزي حقيقي يعيد للإدارة الجماعية المكانة والأهمية التي تتناسب مع الأدوار التي تؤديها على الصعيد المحلي. وبعد صدور ظهير 02 دجنبر 1959²، الذي وضع أول تقسيم ترابي من نوعه يشهده المغرب بعد حصوله على الاستقلال، صدر ظهير 23 يونيو 1960 المتعلق بالتنظيم الجماعي كأول نص قانوني سمح بترجمة سياسة اللامركزية هاته على مستوى الواقع، وذلك بعد تجاوز الإكراهات السياسية والاقتصادية التي سبقت صدوره.

وبالرغم من الأهمية التاريخية للتنظيم الجماعي ل 1960، فإن المطالبة بإصلاحه شكلت موضوعاً للعديد من المطالب التي كانت تصدر عن كافة المهتمين والمتابعين لحركة تطور الحالة الاجتماعية والاقتصادية التي سادت بداية السبعينات، وقد تم الاستجابة لهذه المطالب من خلال الإصلاح الجماعي

¹. للمزيد من التفاصيل حول موضوع اختصاصات الباشا والقائد بصفة خاصة، وتطور الإدارة الجماعية بصفة عامة، خلال فترة الحماية، أنظر على الخصوص:

MSEFER Najia (EP.KADIRI): L'organisation Communale sous le protectorat: Contribution à l'histoire de l'administration Marocaine. Université Hassan II، Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales, D.E.S, Casablanca, Centre Nationale de documentation, Service de Reprographie Et Imprimerie, Rabat, 1986, PP 128-135.

². الظهير الشريف رقم 01.59.351 بشأن التقسيم الإداري، الجريدة الرسمية، عدد 2458 بتاريخ 03 جمادى الأولى 1379 (04 دجنبر 1959).

الذي كرسه صدور ميثاق 30 شتنبر 1976¹، والذي كان يهدف بالأساس إلى تحقيق إقلاع حقيقي في تسيير الشؤون العامة المحلية، وإنجاز قفزة نوعية في مسار إرساء دعائم الديمقراطية المحلية، عبر ما نص عليه من مقتضيات "متفردة" كانت أولى أهدافها إخراج السلطة المنتخبة من دائرة الظل ووضعية الجمود التي كانت تعيشها في ظل ميثاق 1960، وذلك من خلال نقل بعض الاختصاصات الجديدة إليها، والتي كانت تصنف في السابق، في إطار منظومة صلاحيات السلطة المحلية اختصاصات جديدة وذلك بحكم ما جاء به الفصل 44 من ميثاق 1976، الذي خول للهيئات المنتخبة أهم وأكثر السلطات تميزا في الممارسة الجماعية، وبالاختصاص السلطات المرتبطة بميدان الشرطة الإدارية التي تمت إعادة توزيعها بينها وبين السلطة المحلية، وهو ما تكرر بعد صدور القانون 78-00² المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه بالقانون 17-08³، الذي حاول بدوره من خلال المستجدات التي جاء بها أن يتجاوز بعض السلبات التي أثرت حول ميثاق 1976، خاصة في مجال الشرطة الإدارية الجماعية، حيث تميزت الصياغة التي جاء بها في هذا الخصوص بكونها جاءت مخالفة عن تلك التي ميزت الفصل 44 سواء من حيث معناها أو مضمونها أو من حيث توزيع الاختصاصات ما بين رؤساء المجالس الجماعية والسلطة المحلية، لا سيما في المادتين 49 و50 من هذا القانون، وبعد صدور دستور 2011 وتطبيقا لمقتضيات الفصل 146 منه، جاء القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات⁴ يعرض للقضايا التالية: شروط تدبير الجماعات لشؤونها بكيفية ديمقراطية؛ شروط تنفيذ رئيس مجلس الجماعات لمداولات المجلس ومقرراته؛ شروط تقديم العرائض من قبل المواطنين والمواطنات والجمعيات؛ الاختصاصات الذاتية لفائدة الجماعات والاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة والاختصاصات المنقولة إليها من هذه الأخيرة؛ النظام المالي للجماعات، ومصدر مواردها المالية؛ شروط وكيفية تأسيس الجماعات لمجموعات ترابية؛ أشكال وكيفية تنمية التعاون بين الجماعات والآليات الرامية إلى ضمان تكييف تطور التنظيم الترابي في هذا الاتجاه؛ قواعد الحكامة المتعلقة بحسن تطبيق مبدأ التدبير الحر لشؤون العمالة أو الإقليم، وكذا مراقبة البرامج وتقييم الأعمال وإجراءات المحاسبة.

وفيما يتعلق منه بمجال الشرطة الإدارية، تنص المادة 100 من هذا القانون التنظيمي مع مراعاة أحكام المادة 110 أدناه، على ما يلي " يمارس رئيس مجلس الجماعة صلاحيات الشرطة الإدارية في ميادين

¹. الظهير الشريف رقم 1-76-583 الصادر بتاريخ 30 شتنبر 1976، الجريدة الرسمية، عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002.

². الظهير الشريف رقم 1.02.297 الصادر في 25 رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) لتنفيذ القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، الجريدة الرسمية، عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002.

³. الظهير الشريف رقم 1-08-153 الصادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 17-08 المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي، كما تم تغييره وتتميمه، الجريدة الرسمية رقم 5711 الصادرة يوم الإثنين 23 فبراير 2009.

⁴ - ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)، ص 6660.

الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور، وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية تتمثل في الإذن أو الأمر أو المنع..."

رابعاً: أهمية البحث.

تكمن أهمية البحث في معرفة الدور الهام للشرطة الإدارية وما تكتسبه وظائفها من حيوية وضرورة، فهي تهدف إلى حماية نظام الدولة وكيانها الاجتماعي والسياسي والاقتصادي، كما تتولى حماية المجتمع ووقايتة من جميع الأخطار التي تهدده في أمنه وصحته وسكينة من خلال ما تفرضه من قرارات وأوامر تنفذ قسراً على ذوي الشأن – إذا دعت الضرورة لذلك – ولقد تزايدت أهمية هذا الموضوع بازدياد تدخل الدولة في جميع نواحي الحياة بعد تعدد مسؤوليتها، واتساع نشاطها، وتضاعف صور تدخلها في أوجه النشاط الفردي بحكم مذاهب التدخل والرقابة، لذلك لم يعد المجتمع المعاصر يؤمن بالأفكار الفلسفية التي سادت في القرن الثامن عشر، والتي كانت لا ترى ضرراً من ترك النشاط الفردي حراً دون تدخل حيث كانت أوجه النشاط الاجتماعي والاقتصادي والمالي تترك بحسب الأصل للحريات الفردية، حيث يقف دور الدولة عند الحد الضروري واللازم لضمان تمتع الأفراد بحقوقهم وحرياتهم المشروعة، غير أنه ثبت بعد حين أن النشاط الفردي لم يكن كفيلاً بذاته ولا كافياً وحده لتحقيق المصالح الجماعية، فقد استشعرت الجماعات المعاصرة أن مصلحتها ترتبط بحقوق الأفراد وحرياتهم العامة وأحست بضرورة التدخل لتنظيم هذه الحقوق والحريات ولتحديد وسائل ممارستها وأهدافها بما يمنع من ضرورها ويحقق الخير العام عن طريقها.

كما تتجلى أهمية دراسة موضوع الشرطة الإدارية في التعرف على المجالات الكبرى والمتعددة التي أصبحت منوطة بالجهات التي تضطلع بممارستها، نظراً لارتباط هذه المجالات بالحقوق والحريات الفردية والجماعية للمواطن، وعلى أساس ذلك تبرز الحاجة الملحة المتمثلة في الدقة والمهنية المطلوبة في الاضطلاع بها، بغرض معرفة ما لوظيفة الشرطة الإدارية من خطورة بالنظر إلى قيامها بأكثر الأمور أهمية في المجتمع، خاصة بعد تزايد تدخلات الدولة في جميع نواحي الحياة وقطاعاً تبعاً لتوجهها السياسي الذي يضمن للإدارة مركزاً متميزاً يلقي على عاتقها مهاماً كثيرة في ميدان الحركة التنموية، وهو ما لا يتسنى لها إلا إذا تمكنت من تحقيق النظام العام، في مقابل السعي نحو تكريس حماية الحريات العامة التي من شأنها أن تترك انطباعات وإحساساً بالرضى لدى الأوساط الاجتماعية، وبالتالي تثبيت الثقة بين المجتمع وإدارته.

خامسا: دوافع اختيار الموضوع.

✓ أما فيما يخص دوافع اختيار هذا الموضوع فهي ترجع أساسا إلى أن جل المراجع والدراسات والأبحاث التي تطرقت له، إن لم نقل كلها لم تنكب على دراسة مجال التطبيق العملي للشرطة الإدارية اقتصر فقط على التعرض لمفهومها وسلطاتها ووسائلها في الغالب؛ وهذا هو الدافع الأول.

✓ الدافع الثاني: نظرا للعلاقة البنيوية الموجودة بين الشرطة الإدارية والحقوق والحريات، والتطورات التي عرفها الإطار المرجعي المنظم لهذا المجال، ارتأينا ضرورة الخوض في هذا الموضوع، مادامت المصادر والمراجع المعتمدة لم تثره بشكل مفصل وكاف، أضف إلى ذلك الظاهرة المتمثلة في الصدام شبه الدائم بين المواطن وإدارته، الأمر الذي دفعنا إلى البحث في مدى قدرة الإدارة ممثلة في الشرطة الإدارية على تحقيق الموازنة بين النظام العام والحريات العامة.

✓ الدافع الثالث: الرغبة في الوقوف على حدود الشرطة الإدارية، كون هذه الأخيرة يجب أن تتقيد بحدود وضوابط لا يجوز لها أن تتجاوزها بشكل يمكن أن يؤدي إلى المساس بحقوق الأفراد وحرياتهم العامة، والتي تتمثل في الحدود المتعلقة بالنظام العام باعتباره غاية الشرطة الإدارية، والحدود المتعلقة بالسبب في قرارات الشرطة الإدارية، والحدود المتعلقة بإجراءات الشرطة الإدارية، ومتى ما تجاوزت هذه الأخيرة الحدود المذكورة، فإن التصرف الصادر عنها إنما يكون غير مشروع وعرضة للإلغاء.

✓ الدافع الرابع: الاختيار لهذا الموضوع جاء لكونه متصلا اتصالا وثيقا بالحياة اليومية للمجتمع، وأكثر تأثيرا على حقوق وحريات الأشخاص، وإيماننا منا بأن الرقابة القضائية هي أفضل ضمانات لحماية الأشخاص من جهة، ولعدم انحراف هيئات الشرطة الإدارية عن هدفها في المحافظة على النظام العام من جهة أخرى، كما يرجع سبب الاهتمام بهذا الشق إلى عدم وجود دراسة كافية ومتخصصة فيه، فأغلب الدراسات تناولت الشرطة الإدارية والقضائية مقتصرة على عملية الموازنة بين أعمال الشرطة الإدارية والحريات العامة، ومعظمها تعرضت للرقابة القضائية كعنصر من عناصر الموضوع فقط، غير أننا نستثني في هذا السياق إحدى الدراسات المتخصصة التي أنجزت في فرنسا استطاعت أن تلامس الموضوع بشكل دقيق وعميق هي رسالة الدكتوراه في القانون للأستاذ (Jean Castagné).

سادسا: الجوانب المنهجية للبحث.

باعتبار أن المنهجية عبارة عن مجموعة من الخطوات العلمية المحددة التي يتبعها الباحث في دراسة موضوع بحثه، فإنها تبقى مقيدة بالعديد من الشروط والعناصر الأساسية التي يجب احترامها وفقا للأبجديات الأكاديمية المتعارف عليها لدى أغلب الباحثين، إذ لا يمكن تصور أي بحث علمي دون إشكالية أو منهج، دون أن ننسى الحديث عن الفرضيات التي أصبحت الخيط الناظم للمستجمع لكافة مضامين

البحوث العلمية، وهذه هي أبرز العناصر المنهجية التي ركزنا عليها في مضمون هذه النقطة السادسة من تقديم هذا الموضوع.

إشكالية البحث.

تشعب مشروع البحث وارتباطه بحقول معرفية أخرى، يجعل من مسألة تحديد إشكالية واحدة أولية لمقارنته، مسألة على درجة من الصعوبة والتعقيد، نظرا لتعدد الإشكاليات التي يمكن أن تطرح في نفس السياق باختلاف الزاوية والمقاربة المعتمدة في الدراسة، وهو نفس الأمر بالنسبة لتحديد الأسئلة الفرعية التي يمكن أن يسوغها السؤال الإشكالي الناظم والمترجم لمتن الإشكالية المطروحة، لتبقى مسألة تحديد فرضيات البحث التي يطرحها الموضوع، بمثابة المدخل المستجمع لكافة عناصر الموضوع تعميقا أكثر للنقاش، وتبسيطا أكثر للتقسيم المرتقب الاعتماد عليه في دراسة الموضوع.

فإذا كان موضوع بحثنا يهتم بدراسة الشرطة الإدارية بين التشريع والقضاء، فإن الإشكالية الرئيسية للموضوع تتمثل في الاستقصاء حول مدى قدرة المرتكزات القانونية والتنظيمية المؤطرة للشرطة الإدارية بالمغرب على التوفيق بين حماية النظام العام وحماية الحقوق والحريات، انطلاقا من دراسة القانون والأحكام القضائية المقارنة.

هذه الإشكالية المحورية للبحث يمكن ترجمتها على شكل معادلة لها طرفان، أحدهما هو الدراسة المعمقة لمدى قدرة المرتكزات القانونية والتنظيمية المؤطرة للشرطة الإدارية بالمغرب على التوفيق بين حماية النظام العام وحماية الحقوق والحريات، والطرف الثاني هو تشخيص هذه المرتكزات وقياس تمظهراتها الواقعية من خلال القراءة التحليلية للقوانين والأحكام القضائية على المستوى الوطني وعلى مستوى الأنظمة المقارنة.

فالتطرف الأول من هذه المعادلة أي المرتكزات القانونية، يعرف نوعا من الثبات النسبي، فالثابت هو الأسس القانونية المؤطرة للشرطة الإدارية بالمغرب على اختلافها وتعدد أوجهها، والمتحول/المتغير هو ما تشهده الساحة الوطنية المغربية من تعديلات قانونية ومؤسسية، وما تشهده كذلك من تحركات تكتسي في كل حين طابعا وشكلا جديدا يكون في حاجة لتأطيره ومواكبته حتى لا تخرج -هذه التعديلات- عن طابعها الشرعي الديمقراطي.

وحتى في الثابت من هذه المعادلة -المنظومة القانونية- التي تعبر عن إشكالية البحث نجد نوعا من التحول والتغيير المستمر والمستجد الذي يواكب المستجدات الدستورية التي عرفها المغرب بعد الدستور الأخير لسنة 2011، مادام هذا التغيير يصنف في خانة التغييرات الجذرية لكون المشرع ارتقى

بتنظيم هذا المجال من خانة التشريع العادي إلى القوانين التنظيمية التي تبقى أكبر قيمة من الناحية الدستورية.

كما أن هذه القوانين التنظيمية لا تعدو بدورها أن تتضمن في نهاية المطاف مجموعة من القواعد القانونية التي سبق وأن كانت أغلب مضامينها منصوص عليها في الميثاق الجماعي الأخير 08/17 المعدل والمتمم للقانون 78.00، وبالتالي فإن التساؤل الأساسي الذي تحمله الإشكالية في هذا الطرف الأول هو: هل نحن اليوم فعليا أمام نص قانوني جديد منظم للشرطة الإدارية بالمغرب؟ أي هل القوانين التنظيمية الجديدة 111/14 و 112/14 و 113/14 الخاصة بكل من الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات على التوالي جاءت لتتجاوز الإشكالات والعراقيل الأساسية التي كانت تواجه تفعيل القوانين والمراسيم والقرارات المعمول بها سابقا؟ أم أن الأمر لا يعدو أن يكون مجرد تنميق لمشهد الإصلاحات القانونية والمؤسسية التي نص عليها الدستور الأخير؟

بناء على ما سبق يمكن القول إن هذه النصوص التشريعية مهما تعددت واختلفت فإنها لا يمكن إلا أن تكون في نهاية المطاف موجودة لأحد الهدفين الآتين، الهدف الأول هو حماية النظام العام بتنوع مدلولاته سواء تعلق الأمر بالأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة وأحيانا أخرى بالأخلاق العامة أيضا، أو تعلق الأمر بالزاوية المقابلة لهذا لمعطى لحظة الحديث عن حماية الحقوق والحريات العامة للمواطنين التي أرست دعائمها القوانين والاتفاقيات الدولية قبل أن تتضمنها التشريعات الوطنية وتتلاءم معها بدءا من الدستور كأسمى تعبير عن إرادة الأمة.

أما الطرف الثاني من المعادلة فهو المتصل بالرقابة القضائية، التي رغم المخاض التاريخي العريق لاجتهادات مجلس الدولة الفرنسي والمجلس الأعلى بمصر – كتجارب مقارنة- مازالت محط نقاش واسع في المغرب، بين مؤيد لرقابة القاضي الإداري على أعمال الشرطة الإدارية في حدود المشروعية بمعنى أنها تطبيق القانون والتطبيق الصحيح للقانون، ورقابة القاضي الإداري على أعمال الشرطة الإدارية في حدود تتجاوز النظر في مشروعيتها إلى مناقشة مدى ملاءمتها، وبين الرقابة على المشروعية والرقابة على الملاءمة تظهر اختلافات كبيرة على المستويين الأكاديمي/ الفقهي وعلى مستوى الاجتهاد القضائي نفسه، ليبقى التساؤل المطروح: هل نحن أمام قاضي إداري مغربي ينظر فقط في مدى تطبيق القوانين والتطبيق الصحيح لها في المجال الناظم للشرطة الإدارية بالمغرب؟ أم أننا أمام أدوار طلائعية تتجاوز ذلك إلى النظر في الملاءمة؟

بيد أن ما يمكن أن نستشفه عن الإشكالية محور الدراسة، أنها تبقى على درجة من التعقيد والتشعب بالشكل الذي أصبح معه مسألة حصر محاور الأطروحة على درجة من الدقة والهندسة العلمية/الأكاديمية، وهو نفس الأمر الذي يقود إلى القول بأنها إشكالية "قابلة للتأويل والتغير" حسب زاوية

النظر والتحليل، كما أنها قابلة للتفرع لإشكاليات أخرى ثانوية شأنها في ذلك شأن طبيعة إشكالية العلوم الاجتماعية والسياسية.

أ- الأسئلة الفرعية.

تأسيسا على ما سبق التفصيل فيه بالنسبة للإشكالية المطروحة، نورد في نفس السياق مجموعة من الأسئلة الفرعية قمنا بترتيبها على الشاكلة الآتية، كمزيد من التنظيم للطرح الإشكالي:

- ما هي الأساليب والأشكال التي تنهجها الشرطة الإدارية بالمغرب من أجل ممارسة صلاحياتها في الميدان؟
- إلى أي حد استطاع المشرع في المغرب تحديد وحصر مجال ممارسة الشرطة الإدارية بدقة؟ أي: هل هناك تطابق بين ما هو مسطر في القانون وبين ما يجري في الممارسة؟
- ما المقصود بالرقابة القضائية على أعمال الشرطة الإدارية؟ وأين تتجلى آثارها على هذه الأعمال؟
- ما مدى حتمية الرقابة القضائية كضمانة لحماية الحقوق والحريات من التجاوزات الصادرة عن هيئات الشرطة الإدارية؟
- ما هو دور الرقابة القضائية في تحقيق التوازن بين متطلبات ممارسة الحقوق والحريات، ومقتضيات الحفاظ على النظام العام؟ وهل يمكن أن تمتد رقابة القضاء إلى ملاءمة قرارات الشرطة الإدارية؟ وما مدى ثباتها ونسبيتها؟
- ما مدى فعالية الرقابة القضائية على أعمال الشرطة الإدارية؟ وهل هيئات الشرطة الإدارية مسؤولة فقط عند إصدارها لأعمال الشرطة الإدارية أم أنها أيضا تسأل في حالة امتناعها عن إصدارها؟

ب- فرضيات البحث.

على أرضية الإشكالية المطروحة، وما تفرع عنها من أسئلة فرعية سبق ذكرها، نستشف ضمنا معالم فرضيتين أساسيتين في متن دراسة الموضوع، اللتين لا تخرجان عن كونهما خيطا ناظما لكافة عناصر مشروع البحث، وبالتالي فإن أي مناقشة لمدى صحة فرضية عن الأخرى، تكون بمثابة تسلسل منطقي لمراعاة المنهجية المتبعة في مشروع البحث.

الفرضية الأولى: مفادها أن القيود التي تفرضها حماية النظام العام من شأنها المساس بالحقوق والحريات العامة للأفراد، من منطلق أن الأصل في إشكالية السلطة والحرية هو أن الأفراد يحوزون من الحقوق والواجبات ما يجعلهم قابلين للتخلي عنها كلما اتجهوا للعيش داخل الجماعة الاجتماعية، على اختلاف التحليلات النظرية التي انطلقت مع فلسفة العقد الاجتماعي، إلا أن هذا المعطى حين يتصل بمجال الشرطة الإدارية فإن واقع الأمر يقتضي إصدار مجموعة من التشريعات والنصوص القانونية يعهد

في تطبيقها لعدة مؤسسات، تهم أعمال جزء من السلطة العامة لتنظيم الحياة الاجتماعية، فالقوانين التنظيمية والنصوص القانونية الأخرى الأقل درجة (المراسيم والقرارات...) السابق ذكرها، والتي تهم تنظيم مجال الشرطة الإدارية بالمغرب، يمكن قراءتها وفقا لهذه الفرضية الأولى من منطلقين أساسيين، قد يصححان معا أو ينتفيان معا، كما قد يصح أحدهما وينتفي الآخر، ومعنى هذا الطرح الافتراضي أنه إما أننا أمام تشريعات أكثر حماية للحقوق والحريات العامة التي يكفلها الدستور لأي مواطن مغربي، وإما أن الشرطة الإدارية ليست إلا وسيلة وذريعة لحماية النظام العام أو الاستخدام الفعلي للسلطة في قالب تكسوه حلة الشرعية والمشروعية.

الفرضية الثانية: مفادها أن تسليط الضوء على دور القاضي الإداري في مدى مراقبته لأعمال الشرطة الإدارية، التي تهدف إلى حماية النظام العام ، وكذا ضمان حقوق الأفراد إذا ما تجاوزت الإدارة سلطاتها الممنوحة قانونا، ومدى احترام مبدأ المشروعية، يبقى بمثابة المبدأ الذي يعد الحد الفاصل بين أعمال الإدارة وتصرفاتها من جهة، وبين حقوق الأفراد وحرياتهم من جهة ثانية، على اعتبار أن الدعوى القضائية الإدارية وسيلة قانونية وقضائية بواسطتها يتم إرجاع الممارسين فيها لمهام الشرطة الإدارية إلى طريق الصواب، إن هي حادت من خلال أعمالها وتصرفاتها عن الخط والمعلم الذي رسمه وحدده المشرع لها.

ويبقى أن نشير إلى أن كلا الفرضيتين لهما من الدلائل والحجج ما يكفي لتأكيدهما، وكذلك من الانتقادات والعيوب والنقائص ما يكفي لضحدهما، وبين هاتين الفرضيتين تكون محاولة البرهنة والاستدلال هي المنطلق في الإجابة عن الإشكالية المطروحة سلفا، فالدراسة المنهجية لإشكالية من هذا القبيل، هي وحدها الكفيلة بتأكيد فرضية دون أخرى.

ت- المناهج المعتمدة في البحث

بالنسبة للمنهج فإن طبيعة الموضوع وحجم البحث يدفع وجوبا إلى ضرورة الاعتماد على أكثر من منهج واحد في بناء متن وقالب البحث، وهنا تظهر أهمية الاعتماد على مناهج متعددة عوض الاقتصار على منهج واحد، علاوة على كون البحث يهدف إلى تسليط الضوء على مدى قدرة الإدارة وخاصة الشرطة الإدارية في تحقيق الموازنة بين النظام العام والحريات العامة، والتأكد من مدى نجاح الشرطة الإدارية في النظام القانوني المغربي من تحقيق أهدافها المتمثلة في تحقيق النظام العام بالمقابل مدى احترامه للحريات العامة للأفراد.

هذه المعطيات وغيرها كانت من أهم الحوافز التي دفعت إلى الانفتاح على أكثر من منهج واحد في الدراسة، ومن أهم المناهج المعتمدة فيها نجد المنهج المقارن كمنهج أساسي في ملامسة الجوانب

الإشكالية للموضوع وتظهر أهميته من خلال الخلاصات المقدمة حين القيام بنوع من المقارنة بين التشريع الدولي في مجال الشرطة الإدارية والتشريع الوطني المغربي عبر تحديد مدى المطابقة والمواكبة من عدمها، وكذا دراسة ما استقر عليه القضاء الإداري في النظم القانونية المقارنة.

كما أن المنهج التحليلي حاضر بقوة في متن البحث إذ لابد من تحليل النصوص القانونية وفهم الإشكالات المرتبطة بها لقياس مدى نجاح التجربة المغربية واحترام المشرع المغربي للمعايير الأساسية المنظمة لمجال الشرطة الإدارية، علاوة على الخوض في السجال الأكبر للموضوع من الزاوية التحليلية، وهو سجال يبقى مرتبطاً بالمرجعيات المؤطرة للتشريع المغربي وما تمليه من معايير وشروط قد تعارض أو تختلف أحياناً مع التشريعات المقارنة إما سلباً أو إيجاباً من خلال القوانين والتنظيمات الجاري بها العمل، مع الإشارة إلى القرارات القضائية المدعمة لهذه الدراسة والتي تبقى أهم نقطة تحليلية تفضي إلى خلاصات واستنتاجات من شأنها أن تمكننا من الإجابة على الإشكالية المحورية المطروحة في مضمون هذا البحث الأكاديمي.

غير أن المنهجين المقارن والتحليلي لوحدهما ليسا كافيين في التأطير المنهجي للموضوع، ذلك أن الأمر يقتضي الاعتماد على مجموعة من التقنيات المنهجية الأخرى المؤسسة على بعض المناهج، كالمنهج الجدلي مثلاً _ حين الاعتماد على الحجاج والبرهنة أو ذكر بعض الأطروحات وتحليلها بنقيضها مثلاً _ والمنهج التاريخي لحظة مقارنة الجوانب التاريخية للموضوع أو غيرها من التقنيات.

ث- خطة البحث.

تم الاعتماد في هذه الأطروحة على تقسيم ثنائي يشمل قسمين رئيسيين يشكلان في مجملهما استكمالاً لكافة عناصر وحيثيات الموضوع بما في ذلك الجوانب النظرية والتطبيقية.

بالنسبة للقسم الأول من الأطروحة.

جاء معنونا كآلاتي: "الإطار العام المنظم للشرطة الإدارية"، وهو القسم الذي ستتم الإشارة فيه إلى التدقيق في تحديد المفاهيم، ففي الفصل الأول "سيؤصل لفكرة الشرطة الإدارية"، من خلال التطرق لتعريفها وخصائصها وطبيعتها وأنواعها، وللاختلافات الموجودة بين المشرع المغربي والمشرع الفرنسي والمصري، وكذلك لماهية النظام العام وعناصره عبر محاولة تعريفه والإحاطة بالعناصر المكونة له، من أمن عام وصحة عامة وسكينة عامة وطمأنينة، مع الإشارة إلى التطور في جانبي الجمالية والأخلاق.

وبعد ذلك سيتم التطرق إلى وسائل ممارسة الشرطة الإدارية بالمغرب وأساليبها في ذلك، سواء على المستوى الوطني أو المحلي، ثم إلى تنازع وتداخل الممارسين لهذا الاختصاص، وأسباب حدوثه من الناحية

القانونية أو التقنية والمالية أو تلك المرتبطة بالسلطات المختصة، وكذلك إلى واقع الشرطة الإدارية من خلال التطرق إلى تجليات وآفاق تنازع الاختصاص في مجال الشرطة الإدارية، في فصل ثان.

بالنسبة للقسم الثاني من الأطروحة.



جاء معنونا كآلاتي: الرقابة القضائية على أعمال وقرارات الشرطة الإدارية، وفيه ملامسة مباشرة للإشكالية العامة لمشروع البحث، فهذا القسم يتخذ طابعا تطبيقيا محضا يتم من خلاله التطرق إلى خضوع أعمال الشرطة الإدارية لرقابة الإلغاء، من خلال معالجة مضمون الرقابة على المشروعية الداخلية والخارجية لقرارات الشرطة الإدارية، تم التعرف على مختلف الوضعيات الأخرى لرقابة القضاء على أعمال الشرطة الإدارية، من خلال دراسة حدود التمييز بين أنواع المسؤولية الإدارية وأركانها وآثار الأحكام القضائية في جبر الضرر اللاحق بالمتضررين من أعمال الشرطة الإدارية عن طريق التعويض، ثم تسليط الضوء على رقابة القضاء على السلطة التقديرية للإدارة في أعمال الشرطة الإدارية، و ما لدعوى فحص المشروعية من أهمية، كونهما وسيلتين قضائيتين متخصصتين في بسط عملية الرقابة على أعمال الشرطة الإدارية، عبر آليات الكشف والتتبع لمسار الحقوق والمراكز القانونية والحريات، وذلك بهدف ترتيب الآثار القضائية لحمايتها.

القسم الأول: الإطار العام للمنظم للشرطة الإدارية.

في كل مجتمع منظم، يكون لحرية نشاط الأفراد بصفة حتمية حدود، ويتعين على السلطة العمومية أن تضعها، وهكذا فالقانون هو الذي يضمن للخواص الضمانات الأساسية لممارسة حرياتهم، غير أنه يتعين على السلطة التنظيمية تحديد وتتميم وتطبيق تلك التعليمات الأساسية، وكذلك تفادي الاضطرابات والإخلال بالنظام العام بمدلولاته المتعارف عليها، وحماية الحريات العامة الفردية والجماعية في إطار توازن حقيقي مبني على حكمة أمنية رشيدة تستمد أسسها من قيم الديمقراطية واحترام حقوق الإنسان، وتعتبر الشرطة الإدارية وسيلة لتحقيق هذه الغاية وطنيا ومحليا.

كما أن السلطات الممارسة للشرطة الإدارية تختلف وتتنوع حسب أنواع هذه الشرطة: وطنية ومحلية، عامة وخاصة وقد يؤدي هذا التنوع إلى تداخل في السلطات، وقد يصل إلى تنازع هذه السلطات، ويعود ذلك إلى أن المشرع لم ينقل الاختصاصات التي كانت تمارس فيما قبل من طرف السلطة المحلية حسب الميثاق الجماعي ل 1976 بصفة كلية إلى الهيئات المنتخبة، وإنما عمل على توزيع هذه الاختصاصات فيما بينهما، وهذا ما أدى إلى حدوث صراع -بينهما على مستوى الاختصاصات- نتيجة غموض النصوص القانونية المنظمة للشرطة الإدارية.

وهكذا بعد مرور ستة وعشرين سنة على تطبيق الميثاق الجماعي لسنة 1976، جاء قانون 78-00 المعدل بالقانون 17-08، ليحاول هو الآخر من خلال المستجدات التي جاء بها أن يتجاوز نوعا ما بعض السلبيات التي نتجت عن هذا الميثاق، وبناء على دستور 2011 وتطبيقا لمقتضيات الفصل 146 منه، جاء القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات ليؤكد هو الآخر على إعادة توزيع اختصاصات الشرطة الإدارية بين الهيئة المنتخبة والسلطة المحلية، وإن كان هذا فقط من الناحية النظرية بحسب ما ذهبت إليه أغلب الدراسات التي تناولت الموضوع، لأن الأمر كما سنرى ليس كما هو مترجم في واقع الممارسة العملية.

وفي سياق ما سبق الإشارة إليه، سوف يتم تخصيص (الفصل الأول) لتأصيل فكرة الشرطة الإدارية، ليتم تفصيل الحديث في (الفصل الثاني) عن الإطار العام للمنظم لها.

الفصل الأول: التأصيل النظري للشرطة الإدارية.

تمثل الشرطة الإدارية ضرورة اجتماعية لا يمكن الاستغناء عنها في كافة المجتمعات الإنسانية، وذلك بسبب اتصالها المباشر بحقوق الأفراد وحياتهم العامة، وقد خضعت هذه الفكرة لتطورات متلاحقة وفقاً للتغيرات الحاصلة في المجتمع من النواحي السياسية والاقتصادية والاجتماعية.

وهكذا يمكن القول أن الشرطة الإدارية، مفهوم يمتاز بالغموض، وهو ما جعل رجال القانون والفقهاء يختلفون في إيجاد تعريف دقيق وشامل لهذا المفهوم، بحيث أن كل واحد منهم يعرفه بناء على عدد من المعطيات تختلف فيها زوايا نظرهم المعرفية.

وتهدف الشرطة الإدارية عادة إلى حماية النظام العام، من خلال وسائل وأساليب متعددة ومنظمة بذات الوقت لحقوق الأفراد وحياتهم العامة، وتختلف أساليب ممارسة الشرطة الإدارية ضيقاً واتساعاً بحسب الحرية المراد تنظيمها، بغية المحافظة على النظام العام، وعليه، فإن تأصيل فكرة الشرطة الإدارية تقتضي بيان ماهية هذه الفكرة بداية في (المبحث الأول)، ثم بيان وسائل ممارسة الشرطة الإدارية بعد ذلك (المبحث الثاني).

المبحث الأول: ماهية الشرطة الإدارية

لا شك أن نظرية الشرطة الإدارية من النظريات العامة والمعروفة في مجال القانون الإداري بوجه عام، ومن الوجهة القانونية ينصرف مصطلح الشرطة للدلالة على كل قيادة أو تدير يهدف إلى تحقيق أهداف المجتمع المتعلقة بالجوانب الأمنية، أي مفهوم النظام العام، فكيف يتم تعريف الشرطة الإدارية، وما هي أهدافها وما هي أهم مجالات الشرطة الإدارية؟

سيتم الإجابة عن هذه الأسئلة في هذا المبحث من خلال التطرق للمدخل المفاهيمي للشرطة الإدارية في (المطلب الأول)، على أن نخصص (المطلب الثاني) لمجالات الشرطة الإدارية بين المعين والمنتخب.

المطلب الأول: المدخل المفاهيمي للشرطة الإدارية

على الرغم من أن الحرية هي غاية عزيزة المنال تتأكد بها آدمية أفراد المجتمع وتصان كرامتهم، وتعد من المقدسات التي يتوجب علينا إحاطتها بالضمانات الكافية للحفاظ عليها، كما لا يمكن أن تكون مطلقة بأي حال من الأحوال، إذ يترتب على إضفاء تلك الصفة عليها حلول الفوضى والمساس بحريات الآخرين، الأمر الذي يقتضي أن تكون الحرية منظمة في مضمونها ومحددة في إطارها بشكل يحول دون انحرافها أو إساءة استعمالها¹ هذا الأمر جعل من وظيفة الشرطة الإدارية أمراً بالغ الأهمية في عملية التوازن بين الحفاظ على النظام العام وتنظيم الحريات العامة للأفراد.

ولئن كانت الشرطة الإدارية تمثل نشاطاً إدارياً هادفاً لحماية النظام العام في المجتمع إلا أن هذه الفكرة قد يكتنفها الغموض والإبهام الأمر الذي يقتضي تعريفها في (الفرع الأول)، ثم تحديد خصائصها وطبيعتها في (الفرع الثاني)، على أن نخصص (الفرع الثالث) للشرطة الإدارية بين التفرعات والتقاطعات.

الفرع الأول: تحديد المفهوم

تهدف الشرطة الإدارية عادة إلى المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة وهي الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وفي حقيقة الأمر فقد تعددت وتنوعت تعاريف الفقهاء لمفهوم الشرطة الإدارية، وذلك بحسب نظرة كل واحد منهم لها، الأمر الذي يستوجب تعريف الشرطة الإدارية لغةً في (الفقرة الأولى)، ثم التطرق للتعريف الاصطلاحي لها في (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: من حيث اللغة

للشرطة الإدارية مفاهيم متعددة سواء كانت في اللغة العربية أو اللغتين الفرنسية والانجليزية، ففي اللغة العربية، نجد أن قواميس اللغة تحتوي على معاني مختلفة لمصطلح الضبط، فمعناه لغة: لزوم الشيء، قال الليث: الضبط لزوم شيء لا يفارقه في كل شيء، وضبط الشيء حفظه، والرجل ضابط أي حازم.

أما شرعاً فيقصد بالضبط الإداري بمعناه العام مجموعة من الإجراءات والأوامر والقرارات التي تتخذها السلطة المختصة للمحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة "الأمن - الصحة - السكينة"²، وتذهب معظم المعاجم إلى أن كلمة بوليس police مشتقة من الكلمة الإغريقية بوليتيا politeia والكلمة

¹ - ثروت بدوي: الشرطة والحرية ومبدأ التوازن بين سلطات الشرطة وحريات المواطنين، مجلة الأمن والقانون- أكاديمية شرطة دبي، السنة الثالثة، العدد الأول، 1995، ص 66.

² - مليكة الصروح: «القانون الإداري دراسة مقارنة»، الشركة المغربية لنشر الكتاب، الطبعة السادسة، نونبر 2006، ص 446.

اللاتينية بوليتياء politia اللتان كانتا تعنيان فن حكم المدينة، ومن الكلمة الإغريقية polis التي تعني المدينة¹، ويقصد بها المجتمع المتمدن أو المنظم، وقد سبق للفقه الإداري أن قدم سلسلة من المفاهيم للشرطة، فهناك من اعتبر أنها عبارة عن "ممارسة تتضمن في حد ذاتها كل ما هو ضروري من أجل المحافظة على سلامة وأمن المواطنين والممتلكات العامة"، في حين اعتبرها آخرون، أنها عبارة عن "قانون يسمح بإصدار لوائح تنظيمية تلزم جميع المواطنين داخل المدينة"، وهذه التعاريف وغيرها تتفق جميعاً مع مدلول كلمة الشرطة في المفهوم الاصطلاحي التي تعني "مجموعة من المقتضيات التشريعية والتنظيمية التي تهدف إلى المحافظة على النظام العام"².

أما في اللغة الفرنسية، فإن ما يقابل الضبط الإداري، مصطلح "La police administrative" ويقصد به البوليس الإداري أو الشرطة الإدارية³، كما يعني أيضاً مجموع الأنظمة التي تحافظ على السلامة العامة⁴. وفي اللغة الانجليزية، فإن المصطلح المقابل "Police administrative" وله عدة مرادفات منها تنظيم المجتمع فيما يتعلق بشؤونه الأمنية والأخلاقية والصحية، كما يعني دائرة الشرطة أو رجال الشرطة أو البوليس⁵.

ورغم أن أغلب الفقه يستخدم مصطلح "الضبط الإداري أو الشرطة الإدارية"، إلا أن هنالك من الفقه من أثر استخدام مصطلح "البوليس الإداري"⁶، بالادعاء أن هنالك العديد من المصطلحات الأجنبية المستعارة في اللغة العربية، كما أن هنالك من المصطلحات غير العربية قد وردت في القرآن الكريم مثل (سندس وإستبرق)⁷ من جهة، ومن جهة أخرى فإن مصطلح البوليس الإداري قد استخدم منذ فترة طويلة بحيث أصبح شائع الاستعمال حالياً بشكل يتعذر استخدام غيره للدلالة عليه⁸.

¹- عبد العزيز أشرفي: مرجع سابق، 2006، ص 8.

²- محمد الأعرج: «قانون منازعات الجماعات المحلية»، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة «مواضيع الساعة»، عدد 58، الطبعة الأولى، 2008، ص 11.

³- محمد نصر الدين، خليل صابات، محمد عبد الحمزة عنبر: قاموس قانوني - اقتصادي، فرنسي-عربي، ط 1، دار النهضة العربية، 1961، ص 102.

⁴- جبور عبد النور، سهيل إدريس: قاموس المنهل، فرنسي - عربي، ط 10، دار العلم للملايين، بيروت، 1989، ص 794.

⁵- منير البعلبكي: المورد، قاموس إنكليزي - عربي، ط 16، دار العلم للملايين، بيروت، 1982، ص 704.

⁶- يدل مصطلح البوليس الإداري على معنيين أحدهما مادي ويعني نشاط البوليس الإداري، والآخر عضوي ويعني هيئة البوليس الإداري، في حين أن مصطلح الضبط الإداري يقصد به معنى واحداً هو المعنى المادي فقط أي النشاط، أما المعنى العضوي فيعبر عنه باصطلاح هيئة الشرطة الإدارية أو هيئة الضبط الإداري، لذلك فإن أغلب الفقهاء يفضلون استخدام مصطلح الضبط الإداري لأن له دلالاته الدقيقة، وهو كما رأينا مصطلح عربي على غرار البوليس فهو مصطلح إغريقي الأصل فمعناه واسع، وهو مصطلح مستعار من اللغات الأوروبية.

- مليكة الصروخ: القانون الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2010، ص 418.

⁷- سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري، دراسة مقارنة، دار الفكر العربي، 1973، ص 627.

⁸- أحمد رفعت خفاجي: البوليس الإداري في القانون اللبناني، مجلة مصر المعاصرة، ع 320، ص 56، 1956، ص 110.

ونعتقد بأن استخدام مصطلح "البوليس الإداري" بدلاً عن مصطلح "الضبط الإداري" إنما يُعد استخداماً غير دقيق، إذ أن اللغة القانونية السليمة تقتضي استخدام المصطلحات العربية بشكل واضح من جهة، ولأن القياس على ما ورد في القرآن الكريم من مصطلحات يُعد قياساً مع الفارق، باعتبار أن لغة القرآن الكريم هي لغة خاصة به بحيث لا يمكن القياس عليها، لذا فقد أثرنا استخدام المصطلح الوارد في اللغة العربية والمتمثل بالشرطة الإدارية أو الضبط الإداري، وما يجب أن نعلمه أيضاً أن المشرع المغربي يستعمل مصطلح الشرطة الإدارية، في حين يستعمل مصطلح الضبط الإداري¹ في المشرق العربي.

الفقرة الثانية: من حيث الاصطلاح

إضافة للتعريف اللغوي للشرطة الإدارية، يوجد تعريفاً اصطلاحياً لها، يقتضي البحث فيه بيان فيما إذا كان المشرع قد عمد إلى النص لتعريف محدد واجب الإتيان عند حصول الخلاف حوله في المنازعات التي تعرض على القضاء من عدمه (أولاً)، ثم التطرق لموقف الفقه الإداري من تعريف الشرطة الإدارية (ثانياً).

أولاً: التعريف التشريعي

إن المشرع سواء في فرنسا أو في المغرب، لم يضع تعريفاً محدداً للشرطة الإدارية، وإنما اكتفى بتحديد أغراضها، وترك مسألة تعريفها للفقه والقضاء، وهكذا ففي القانون المغربي فالنصوص القانونية المتعلقة بالنظام العام والشرطة الإدارية استخدمت منذ 1960، والملاحظ هو استعمال تعابير مختلفة عند الحديث عن العناصر المكونة للنظام العام من نص لآخر، غير أن المشرع ربما هدف من تنوع التعابير وتعدد المصطلحات غير الدقيقة ترك هامش فسيح للإدارة ليمكنها من حرية التقدير والملاءمة للقرارات والتدابير التي تتخذها، وفي هذا الاتجاه نجد النصوص التالية:

ففي ظهير 23 يونيو 1960 المتعلق بالتنظيم الجماعي الذي عوض بظهير 30 شتنبر 1976 يمكن قراءة المادة 39 منه، والتي تنص على "تعود سلطات الشرطة الإدارية بتراب الجماعة إلى الباشا أو القائد، من أجل السهر على ضمان النظام الفعال والأمن والصحة العامة"²، كما نجد المادة 44 منه من الفقرة الأولى تنص على أن السلطات المعترف بها للباشوات والقواد في مادة الشرطة الإدارية تنقل إلى رؤساء المجالس الجماعية، غير أن الفقرة الثانية من نفس المادة تحدد بأن السلطة المحلية الباشا أو القائد التي

¹ - الضبط الإداري مصطلح عربي يعتمد عليه المشاركة، وذلك لتمييزه عن الضبط القضائي، وهو يعتمد على المفهوم المادي الذي يعني نشاط البوليس الإداري، وهو مجموع الأعمال التي تقوم السلطات العمومية، أي الدولة والجماعات العمومية التابعة لها، وذلك لتنظيم المجتمع قصد ضمان استمراريته.

أنظر مليكة الصروح: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 418.

² - وتجدر الإشارة هنا إلى أن هذا الفصل هو مشابه للفصل 97 من القانون الفرنسي المؤرخ في 5 أبريل 1884.

تمثل السلطة المركزية في دائرة نفوذ الجماعة تبقى مختصة في المحافظة على النظام والأمن العام في مجموع تراب الجماعة.

وهكذا يلاحظ أن المشرع استعمل في كل نص تعابير غير التي استعملها في النص الآخر، وقد ألغي هذا الظهير وعوض بالقانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي المعدل بالقانون رقم 17.08، حيث نص في فصله 49 على ما يلي:.... باستثناء المواد التالية يبقى من اختصاص السلطة الإدارية المحلية : المحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة...، إلى أن حل محله القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات، حيث نص في المادة 100 على ما يلي : " ... باستثناء المواد التالية التي تخول بحكم هذا القانون التنظيمي إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه:

- المحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة؛
- تأسيس الجمعيات والتجمعات العمومية والصحافة؛
- الانتخابات والاستفتاءات؛
- النقابات المهنية؛
- التشريع الخاص بالشغل ولاسيما النزاعات الاجتماعية؛
- المهن الحرة؛
- مراقبة احتلال الملك العمومي الجماعي؛
- تنظيم ومراقبة استيراد الأسلحة والذخائر والمتفجرات وترويجها وحملها وإيداعها وبيعها واستعمالها؛
- مراقبة مضمون الإشهار بواسطة الإعلانات واللوحات والإعلامات والشعارات؛
- شرطة الصيد البري؛
- جوازات السفر؛
- مراقبة الأثمان؛
- تنظيم الاتجار في المشروبات الكحولية أو الممزوجة بالكحول؛
- مراقبة الدعامات وغيرها من التسجيلات السمعية البصرية؛
- تسخير الأشخاص والممتلكات؛
- التنظيم العام للبلاد في حالة حرب .

هذا بالإضافة إلى ظهير فاتح مارس 1963¹ بمثابة النظام الأساسي لمتصرفي وزارة الداخلية، حيث يلاحظ أن المشرع أدخل تعديلا على تحرير المادة 31 منه، عندما تحدث عن رؤساء الدوائر والمقاطعات

¹ - ظهير فاتح مارس 1963 المتعلق بالنظام الأساسي لمتصرفي وزارة الداخلية، الجريدة الرسمية عدد 2685، بتاريخ 15 مارس 1963.

جاء فيها: "يسهر رؤساء الدوائر تحت إشراف العامل على تنفيذ القوانين والأنظمة والمحافظة على النظام والهدوء والسكينة العامة".

وكذا الفصل 3 من ظهير 15 فبراير 1977¹ المتعلق باختصاصات العامل الذي ينص على: "يكلف العامل بالمحافظة على النظام العام في العمالة أو الإقليم.... ويشرف بالخصوص تحت سلطة وزير الداخلية على أعمال رؤساء الدوائر ورؤساء المقاطعات الحضرية والقروية".

وقد درجت التشريعات الفرنسية منذ قيام الثورة وحتى الوقت الحاضر على تحديد أغراض الشرطة الإدارية، إذ ورد النص في المادة 50 من المرسوم الصادر في 14 ديسمبر 1789 على أن تختص البلديات في "أن تجعل السكان ينعمون بمزايا ضبط حسن وخاصة النظافة والصحة والأمن بالشوارع والأماكن والمنشآت العامة"، وإثر صدور قانون (3/ برومير) في السنة الرابعة للثورة 1793، فقد أشارت المواد 16-20 منه على أن "أنشئت الشرطة لحفظ النظام العام والحرية والملكية وأمن الأفراد، وتنقسم إلى شرطة إدارية وشرطة قضائية، والشرطة الإدارية دورها حفظ النظام العام في كل مكان وفي كل جزء من الإدارة العامة، وتهدف أساسا إلى منع الجرائم"، وصدر بعده قانون الهيئات المحلي الفرنسي في 15 أبريل 1884، حيث أجاز في المادة 297² منه ولاحقا الفقرة الأولى من المادة 2212 من قانون الجماعات الإقليمية أو المحلية رقم 142 لسنة 1996 الصادر في فبراير 1996 على "أن يتولى العمدة مهام الضبط في المدن والقرى التابعة له، ويساعده في ذلك مدير الإقليم وبناء على ذلك يكون من اختصاصهم اتخاذ التدابير اللازمة لحفظ النظام العام".³

من خلال هذه المقتضيات القانونية نجد أن الشرطة الإدارية تتميز بخصائص تميزها عن بعض المفاهيم القانونية الأخرى، ولعل أهم المفاهيم التي قد تختلط بمفهوم "الشرطة الإدارية أو الضبط الإداري" هو الضبط القضائي وكذا الضبط التشريعي.

¹ - ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.75.168 بتاريخ 25 صفر 1397 (15 يناير 1977)، يتعلق باختصاصات العامل، الجريدة الرسمية، عدد 3359، بتاريخ 16/03/1977، ص 767.

ظهير شريف رقم 1.86.2 صادر في 26 من ربيع الآخر 1407 (29 ديسمبر 1986)، يتضمن الأمر بتنفيذ القانون رقم 34.85، المتعلق بتتيميم الظهير الشريف رقم 1.75.168 بتاريخ 25 من صفر 1397 (15 فبراير 1977)، المعبر بمثابة قانون يتعلق باختصاص عمال العمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية، عدد 3873، بتاريخ 21/01/1987، الصفحة 67.

ظهير شريف معتبر بمثابة قانون رقم 1.93.293 صادر في 19 من ربيع الآخر 1414 (6 أكتوبر 1993)، غير ويتم بمقتضاه الظهير الشريف المعبر بمثابة قانون رقم 1.75.168 بتاريخ 25 من صفر 1397 (15 فبراير 1977) المتعلق باختصاصات العامل، الجريدة الرسمية، عدد 4223، بتاريخ 06/10/1993، ص 1911.

² - وهذه المادة تجد نظيرها في التشريع المصري من خلال المادة (3) من القانون رقم (109) لسنة 1971 م والخاص بهيئة الشرطة، حيث نصت على أن "تختص هيئة الشرطة بالمحافظة على النظام والأمن العام والآداب، وبحمية الأرواح والأعراض والأموال، وعلى الأخص منع الجرائم وضبطها، كما تختص بكفالة الطمأنينة والأمن للمواطنين في كافة المجالات، وتنفيذ ما تفرضه عليها القوانين واللوائح من واجبات".

³ - عادل أبو الخير: الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، 1995، ص 79.

وعليه تجدر الإشارة إلى التمييز بين الضبط الإداري "الشرطة الإدارية" والضبط التشريعي وكذا القضائي، حيث أن الضبط التشريعي يلجأ إليه المشرع في أغلب الأوقات حينما يصدر قوانين تحد من حريات الأفراد وحقوقهم حماية للنظام العام، وتسمى التشريعات الصادرة بهذا الخصوص بالضبط التشريعي تمييزاً له عن الضبط الإداري الذي يصدر من جانب الإدارة في شكل قرارات تنظيمية أو فردية يترتب عليها تقييد حريات الأفراد وحقوقهم حفاظاً على النظام العام¹، وفي ممارسته هذا المهام إنما يستند لاختصاصه التشريعي، الذي يجد مصدره في الدستور والمبادئ العامة للقانون، مثل ما ينص عليه الدستور المغربي لسنة 2011 الذي خص الباب الثاني منه بمجموعة من الحقوق والحريات للمواطنين التي لا يمكن أن يوضع حداً لممارستها إلا بمقتضى القانون².

في هذا الصدد لا بد من الإشارة إلى أن رجال السلطة من عمال وباشوات وقياد... يعدون من سلطات الشرطة الإدارية في محافظتهم على النظام العام، كما يعتبرون من ضباط الشرطة القضائية وفقاً لما تم التنصيص عليه في قانون المسطرة الجنائية وبالتحديد المادة 20³، كما يمنح للعامل والوالي إمكانية القيام بمهام الشرطة القضائية في أحوال استثنائية جداً، وذلك وفق شروط نذكر منها الجرائم التي تمس أمن الدولة الداخلي أو الخارجي طبقاً للمادة 28 من قانون المسطرة الجنائية⁴.

وتكمن التفرقة أيضاً بين الشرطة الإدارية والشرطة القضائية في كون أعمال الأولى تخضع لرقابة الإدارة، أما أعمال الثانية فتخضع لإشراف النيابة العامة، كما أن الشرطة الإدارية تصدر في شكل قرارات تنظيمية أو فردية تخضع لرقابة القضاء الإداري إلغاءً وتعويضاً، بينما الشرطة القضائية تصدر في شكل قرارات قضائية تخضع لسلطات القضاء العادي ولا تخضع لرقابة القاضي الإداري⁵.

1 - مازن راضي ليلو، القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدانمارك، ص 57.

2 - الدستور المغربي لسنة 2011: الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر، الصادر في 30 يوليو 2011

3 - ظهير شريف رقم 1.02.255 صادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم 22.01 المتعلق بالمسطرة الجنائية، الجريدة الرسمية عدد 5078 بتاريخ 27 ذي القعدة 1423 (30 يناير 2003)، ص 315.

تنص المادة 20 فيه على: "يحمل صفة ضابط للشرطة القضائية: - الباشوات والقواد...."

4 - تنص المادة 28 منه على "أنه يجوز للوالي أو العامل، في حالة الاستعجال، عند ارتكاب جرائم تمس أمن الدولة الداخلي أو الخارجي، أن يقوم شخصياً بالإجراءات الضرورية للثبوت من ارتكاب الجرائم المبينة أعلاه أو أن يأمر كتابة ضباط الشرطة القضائية المختصين بالقيام بذلك، ما لم يخبر بإحالة القضية إلى السلطة القضائية.

يجب على الوالي أو العامل في حالة استعماله لهذا الحق، أن يخبر بذلك فوراً ممثل النيابة العامة لدى المحكمة المختصة. وأن يتخلى له عن القضية خلال الأربع والعشرين ساعة الموالية للشروع في العمليات وبوجه إليه جميع الوثائق ويقدم له جميع الأشخاص الذين ألقى عليهم القبض.

يجب على كل ضابط من ضباط الشرطة القضائية تلقي أمارب التسخير من الوالي أو العامل عملاً بالمقتضيات أعلاه، وعمل كل موظف بلغ إليه أمر القيام بحجز عملاً بنفس المقتضيات، أن يمثل لتلك الأوامر وأن يخبر بذلك فوراً ممثل النيابة العامة المشار إليه في الفقرة السابقة.

5 - مليكة الصروخ: "القانون الإداري دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 448.

وإذا كان المشرع الفرنسي في النصوص السابقة قد تطرق لبيان عناصر النظام العام التقليدية كونه يمثل غاية الشرطة الإدارية، إلا أن ذلك لم يكن على سبيل الحصر بل على سبيل المثال، فإنه لم يشر إلى عنصر السكنية العامة، رغم أهميته ضمن عناصر النظام العام، الأمر الذي دفع المشرع الفرنسي للنص على ذلك صراحة في القانون الخاص باللامركزية الصادر في 02 مارس 1982¹.

وعليه يشكل قانون 2 مارس 1982 ميلاد اللامركزية الفعلية في فرنسا، والمؤسس لحقوق وحيات البلديات، المحافظات والمناطق. كما أعطى قانون 6 فيفري 1992 صلاحية توقيع الجماعات المحلية الفرنسية اتفاقيات مع جماعات محلية أجنبية، مع احترام القدرات الدولية الفرنسية الخاصة بالتعاون اللامركزي، بالإضافة إلى احترام حدود اختصاصاتها².

ومنه، تُقسّم الوحدات المحلية في فرنسا إلى ثلاث مستويات متدرجة، تكون هذه الوحدات المحلية متماثلة، أو ما يُعرف بـ "أسلوب وحدة النمط" بمقتضى أحكام الدستور الفرنسي لعام 1958، التي تمت مراجعتها في مارس 2003، وبمقتضى أحكام القانون 213-82 المتضمن حقوق وحيات البلديات والمحافظات والأقاليم.

وعليه فإن النصوص التشريعية سواء في فرنسا أو المغرب، يستشف أنها لم تتطرق لتعريف محدد للشرطة الإدارية، واقتصرت بالتطرق لعناصر النظام العام الذي يمثل غاية الشرطة الإدارية، والسبب في ذلك هو مرونة فكرة النظام العام، كونها تختلف من مكان لآخر ومن زمان لآخر، من جهة ولرغبة المشرع بترك تعريف الشرطة الإدارية للفقهاء القانونيين عادة من جهة أخرى.

ثانياً: التعريف الفقهي

لم يتفق الفقهاء القانونيين، على تعريف جامع مانع للشرطة الإدارية، وذلك بسبب اختلاف وجهات النظر الفقهية، فهناك من ينظر إليها باعتبارها غاية في حد ذاتها، بينما اتجه فريق آخر إلى تعريفها وفقاً للأساليب المستخدمة لتحقيق أغراضها، في حين استقر اتجاه ثالث على تعريفها كونها تمثل قيوداً على الحريات العامة، في حين عرفها الاتجاه الفقهي الأخير كونها تمثل قيوداً على نشاط الأفراد، وإزاء الخلاف الفقهي الحاصل في تعريف الشرطة الإدارية، فلا بد من عرض تلك التعاريف لدى الفقهاء في كل من فرنسا والمغرب.

¹ - محمد الوكيل: حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، دراسة مقارنة، ط 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003، ص 11.

² - Le Code des collectivités territoriales Française, sur le site web suivant: consultation le : 12/6/2015, sur le site web suivant : www.cncd.fr

وهكذا يمكننا القول بأن الاتجاه الأول في الفقه الفرنسي ذهب إلى تعريف الشرطة الإدارية بشكل موسع، وفقاً لغاياته المتمثلة بالمحافظة على النظام العام ومن هؤلاء الفقيه ((Hauriou)) والذي عرفها كونها " كل ما يستهدف به المحافظة على النظام العام في الدولة".¹

أما الاتجاه الثاني في الفقه الفرنسي، فقد عرف الضبط الإداري أو الشرطة الإدارية وفقاً للأساليب المستخدمة لتحقيق غرضه المتمثل في المحافظة على النظام العام، إذ عرفها الفقيه (vedel) بأنها " مجموعة الأنشطة الإدارية المتمثلة بإصدار القواعد العامة والتدابير الفردية للحفاظ على النظام العام".²

كما عرفها الفقيه (Gastagne) بأنها " الامتياز أو الحق المعترف به لسلطة إدارية لإصدار قرارات أو لوائح تنفيذية، وبالقيام بالأعمال المادية اللازمة لتنفيذ هذه القرارات، وذلك بهدف حماية النظام العام"³، في حين عرفها الفقيه (Cloud Klien) بأنها " مجموعة الوسائل التي تملكها الإدارة بهدف المحافظة على النظام العام".⁴

وقد اتجه الفريق الثالث في الفقه الفرنسي، إلى تعريفها، كونها تمثل قيداً على الحريات العامة، إذ عرفها الفقيه ((Eisenmann)) بأنها " مجموعة التنظيمات القانونية والتدابير المفروضة لتحديد حرية الأفراد لحماية النظام العام في الدولة".⁵

كما عرفها الفقيه (Laubadère, André De) بكونها " شكل من أشكال تدخل السلطة الإدارية بقصد فرض قيود على الحريات الفردية بهدف حماية النظام العام".⁶ بينما عرفها الفقيه (peiser) بأنها أحد المهام الأساسية للعمل الإداري وتتضمن تقييداً لحقوق وحرّيات الأفراد بقصد حماية النظام العام في صدور القوانين".⁷

وقد تعلق الأمر بالاتجاه الفقهي الرابع الذي يعرف الشرطة الإدارية بأنها تمثل قيداً على نشاط الأفراد فقد ذهب الفقيه (waline) إلى تعريفها كونها " قيود تفرضها السلطة العامة على نشاط الأفراد لتحقيق الصالح العام في المجتمع"⁸، بينما عرفها الفقيه (Rivero) " مجموعة من التدخلات التي تقوم بها جهة

¹ - Maurice Hauriou: Précis élémentaire de Droit administratif, éd Sirey, 1933, p 208.

² - Georges Vedel et pierre delvolve : Droit administratif, paris, Tome 2 , p.u.f, 12 éd, 1992, p 684.

³ - Jean Gastagne : Le control juridictionnel de la légalité des actes de police administrative, thèse, L.G.D.J, 1964.

⁴ - Klein (Claude). La police du domaine public, thèse de doctorat, Droit, Strasbourg, 1965; Paris, LGDJ, 1966, p. 78.

⁵ - Charles Eisenmann: Introduction générale à la théorie de la police administrative, Thèse de doctorat: Droit: Paris: 1958, L.G.D.J, éd 1960, p 19.

⁶ - Laubadère, André De: Traité élémentaire de droit administratif, L.G.D.J, 7 éd, 1984, P 601.

⁷ - Gustave Peiser : Droit administratif, Dalloz, 17 éd, Librairie Eyrolles – Paris, 2002, p 13.

⁸ - Marcel Waline: Droit Administratif, 9è-ed, Paris, Sirey, 1963, P 637.

الإدارة والتي تنظم الأنشطة الخاصة للأفراد لغرض الحفاظ على النظام في المجتمع"¹، كما عرفها الفقيه (Debbasch) بأنها "نوع من التدخل في الأنشطة الخاصة لوقاية النظام العام"².

أما بخصوص الفقه المغربي فعرفها الدكتور عبد القادر باينة بأنها "مجموع نشاطات الإدارة التي تكمن في اتخاذ مختلف الإجراءات التنظيمية والفردية من أجل الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاثة: الأمن العام والسكينة العامة والصحة العامة"³.

بينما الدكتور الخطابي مصطفى فقد عرفها "بمجموع التدخلات الرامية إلى وضع حدود لحرية نشاط الأفراد، وفرض النظام الذي تتطلبه الحياة الاجتماعية"⁴، في حين يعرفها الأستاذ عبد الرحمان البكريوي بأنها "وضع القيود للنشاط الفردي بمناسبة ممارسة الأفراد والجماعات للحريات المعترف لهم بها، وهذه القيود تأتي من طرف السلطة الإدارية لحماية النظام العام"⁵.

ويعتبرها الأستاذ عبد العزيز بن جلون "مهمة أساسية للإدارة حيث تشمل مجموعة أنشطة الإدارة التي تهدف إلى حماية النظام العام"⁶، أما الأستاذة مليكة الصروح فعرفت الشرطة الإدارية بكونها "وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلاً في الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاثة عن طريق إصدار القرارات التنظيمية والفردية واستخدام القوة المادية بما ينتج عن ذلك من فرض على قيود الحريات الفردية محافظة على الحياة الاجتماعية"⁷.

بينما عرفها الدكتور طعيمة الجرف "مجموع ما تفرضه السلطة العامة من أوامر ونواهي وتوجيهات ملزمة للأفراد بغرض تنظيم حرياتهم العامة، أو بمناسبة ممارستها لنشاط معين، بهدف صيانة النظام العام في المجتمع"⁸.

مما سبق يتضح أن هناك غموضاً وعدم الضبط في تعريف الشرطة الإدارية فهل هي غاية في ذاتها؟ أم هي نشاط إداري؟ أم هي قيد على الحريات العامة؟ أم هي وظيفة؟.

¹ - Jean Rivero : Droit administratif, paris, Dalloz 3,5 éd, 1971, p 384.

² - Charles Debbasch: Droit administratif, Cujas, 3ème éd, paris, 1974, p 235.

³ - عبد القادر باينة: "أشكال النشاط الإداري"، منشورات زاوية الفن والثقافة، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2006، ص 27.

⁴ - الخطابي مصطفى: "القانون الإداري والعلوم الإدارية" الطبعة الرابعة، مطبعة النجاح الجديدة، 1998-1999، ص 153.

⁵ - عبد الرحمان البكريوي: الوجيز في القانون الإداري المغربي، شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى 1990، الرباط، ص 11.

⁶ - Abdelaziz Benjelloun : Droit Administratif, L'action Administrative, Ed, Librairie Maàrif, Rabat, 1985, p 191.

⁷ - مليكة الصروح: "القانون الإداري دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 446.

⁸ - طعيمة الجرف: "القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية" دار النهضة العربية، القاهرة، 1978، ص 489.

يرجع هذا الغموض وعدم الضبط إلى إسناد مفهوم الشرطة الإدارية إلى فكرة النظام العام، وكونها أنها لا تعرف عن طريق غايتها فقط، وإنما عن طريق وسائلها وأساليبها.

فالالاتجاه الذي عرفها من زاوية الغاية التي تهدف إليها وهي الحفاظ على النظام العام هو تعريف أوضح علاقة الشرطة الإدارية بالنظام العام، ولكنه أغفل علاقة الشرطة الإدارية بالحريات العامة للمواطنين ولم يضعها في قالب الإداري الصحيح.

والالاتجاه الذي عرف الشرطة الإدارية من زاوية نشاطها ووسائلها أظهر الجانب الإداري ولكنه أغفل علاقة الشرطة الإدارية بالحريات العامة.

لذلك يرى بأن الشرطة الإدارية يمكن أن تعرف من كونها نشاطاً إدارياً وقائياً دائماً تمارسه الجهة الإدارية المختصة، وفقاً للحدود الدستورية والتشريعية والضوابط التي صاغها القضاء الإداري وذلك بوسائل قانونية ومادية بغرض المحافظة على النظام العام أو إعادته لنصابه عند اختلاله أو اضطرابه، أو هي مجموعة من الأنشطة الصادرة عن الإدارة من أجل المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة، والتي تهدف إلى تنظيم نشاط الأفراد داخل المجتمع، حتى يتسنى للجميع ممارسة حرياتهم ونشاطاتهم بكل طمأنينة.

وفيما يخص الشرطة الإدارية الجماعية، وفي غياب تعريف محدد وواضح لمفهومها، حاولت بعض الاتجاهات الفقهية أن تكشف بكل وضوح عن جميع المعاني التي يمكن أن تفصح عنها، وإن لم تخرج من مجملها عن السياق العام الذي ذهبت إليه مختلف التعاريف التي أعطيت للشرطة الإدارية في مفهومها العام، وقد اعتبرها بعض الفقه، أنها عبارة عن: "سلطة تمكن الهيئات المنتخبة من اتخاذ إجراءات عامة أو فردية، قصد المحافظة على النظام والأمن والصحة والسكينة العامة داخل الجماعة..."، وانطلاقاً من هذا التعريف يتضح أن الشرطة الإدارية الجماعية تتميز بخصائص من جعلتها أنها تبقى سلطة خاصة برئيس المجلس الجماعي، ويمارسها باسم الجماعة وتحت المراقبة الإدارية (سلطة الوصاية سابقاً)، في حين عرفها البعض الآخر بكونها "شكل من أشكال ممارسة سلطات الشرطة الإدارية العامة، فهي تجسد الجهاز المكلف باتخاذ الإجراءات اللازمة قصد إيجاد وخلق الشروط المطلوبة لحماية النظام العام المحلي أو لتكييف الإجراءات العامة التي تتخذها السلطات المركزية مع الظروف المحلية"¹.

وهكذا بعد هذه التعاريف للشرطة الإدارية فما هي الطبيعة والخصائص التي تميزها؟

¹ - محمد الأعرج: تفويض صلاحيات الشرطة الإدارية لفائدة القانون العام، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 92 ماي-يونيو 2010، ص 111.

الفرع الثاني: الشرطة الإدارية من حيث خصائصها وطبيعتها

إذا كان تعريف الشرطة الإدارية لم يلق اتفاقاً جامعاً بين أقطاب الفقه الإداري فإن طبيعتها القانونية لم تكن أفضل حالاً، حيث احتدم الخلاف فقهيّاً بصدد تحديد طبيعة الشرطة الإدارية (الفقرة الثانية)، هذه الأخيرة كنظام قانوني تتميز بخصائص معينة (الفقرة الأولى) باعتبارها مجموعة من التدابير ترمي إلى تنظيم نشاطات الأفراد في نطاق ما يقتضيه الحفاظ على النظام العام.

الفقرة الأولى: الخصائص المشكلة لماهية الشرطة الإدارية

باعتبار الشرطة الإدارية نشاط قانوني يجب أن تكون منسجمة مع مجموعة من الخصائص وفي سياقها العام، وإلا اعتبرت مخالفة لنص وروح القانون، وعملاً بذلك سنقوم بتحديد أهم الخصائص المميزة والتي ينطوي عليها نظام الشرطة الإدارية فيما يلي.

أولاً: الخاصية الوقائية

وتعني أن الشرطة الإدارية تدرأ المخاطر على الأفراد، فعندما تسحب الإدارة رخصة الصيد أو السياقة من الأفراد فإنها قدرت أن هناك خطر يترتب على استمرارية احتفاظ المعني بهذه الرخصة، أو عندما تغلق الإدارة محلاً أو تعاین بئراً أو بضاعة أو عندما تفرض السلطة تراخيص لممارسة بعض الأنشطة فكل ذلك بغرض حماية الأشخاص ووقايتهم من كل خطر.

وهكذا تتميز كل القرارات الإدارية في مجال الشرطة الإدارية بالطابع الوقائي، وذلك لكونها تهدف إلى منع كل ما من شأنه أن يهدد النظام العام، وهي ضرورة اجتماعية لا غنى عنها في مجتمع متحضر، ولذلك يسمي البعض الشرطة الإدارية بالشرطة المانعة أو الوقائية والتي تسعى إلى توقي الأفعال التي تخل بالنظام العام قبل حدوثها¹.

وفي هذا المجال، فإن الخاصية الوقائية التي تتميز بها أعمال الشرطة الإدارية قد تشكل تدبيراً مقيداً للحريات الفردية، مما يقتضي معرفة إلى أي حد يسمح فيه للشرطة الإدارية بالعمل على تقييد نشاط الأفراد دون أن يؤدي ذلك إلى المس بحرياتهم وحقوقهم التي يكفلها الدستور والنصوص القانونية، كما أن تنظيم الحريات العامة وتقييدها لا ينشأ مبدئياً من ممارسة سلطة الضبط الإداري، وإنما بوجود نصوص تشريعية منظمة لها، وهذا ما يحد من سلطة الإدارة في مواجهة هذه الحريات لالتزاماتها بعدم تجاوز هذا الإطار التشريعي، بحيث لا يجوز للسلطات العامة أن تفرض على ممارسة الحرية قيوداً أشد من تلك التي

¹ - عبد العزيز أشرفي: الشرطة الإدارية..، مرجع سابق، ص 33.

تفرضها عليها النصوص التشريعية العادية إلا في الظروف الاستثنائية التي تبرر الخروج عن قواعد المشروعية¹.

وعلى أي حال، فمهما كان التزام سلطات الشرطة الإدارية بحدود النصوص التشريعية المتعلقة بحريات الأفراد، فإن هذه النصوص لا تعمل عادة على تقييدها تقييدا كاملا، وإنما تسمح لها بقدر من التقدير باعتبارها مسؤولة عن إقرار الأمن والمحافظة على النظام العام².

غير أن هذا لا يعني حتى في الأحوال التي تكون فيها الحريات غير منظمة بنصوص تشريعية أن تكون سلطة الضبط مطلقة، ذلك أن الأصل في هذا الشأن ألا تطغى سلطات الشرطة الإدارية على الحريات، وذلك ما دامت سلطاتها تختلف تبعا لظروف الزمان والمكان التي تمارس فيها³، وكيفما كانت الأحوال فإن هذه السلطة أصبحت خاضعة لرقابة القضاء سواء كانت الحرية منظمة بنص قانوني أو غير منظمة، باعتبار أن الشرطة الإدارية دورها وقائي أصلا، وأن تدخلها في نشاطات الأفراد يرمي فقط إلى تنظيمها وليس إلى تقييدها من أجل وقاية النظام العام في المجتمع لا لحماية المصلحة العامة، وتبعاً لذلك فإن هذا التدخل يتحقق دائما من خلال الإرادة المنفردة للإدارة، ولا يجوز التنازل عنه للغير على الإطلاق⁴.

ثانياً: الخاصية الانفرادية

ويعني أنه إجراء تباشره السلطة الإدارية بمفردها وتستهدف من خلاله المحافظة على النظام العام، حيث يكون موقف الفرد من الضبط هو الامتثال لجملة من الإجراءات التي فرضتها الإدارة⁵ وهذا طبقاً لما حدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية.

¹ - تجدر الإشارة إلى أن الشرطة الإدارية في إطار التدابير الوقائية التي تتخذها يمكنها اتخاذ تدابير علاجية في بعض الأحيان على غرار التدابير الجزئية، كما هو الشأن بالنسبة للقانون رقم 90-12 المتعلق بالتعمير والذي يفرض نوعين من العقوبات على مخالفات قانون البناء: عقوبات إدارية يتخذها العامل أو رئيس المجلس، باعتبارهما شرطة إدارية يعطيهما القانون صلاحية اتخاذ عقوبات في هذا الميدان، كتوقيف أشغال البناء أو هدمه إن اقتضى الحال ذلك، وعقوبات قضائية تفرضها المحاكم المختصة.

² - محمود عاطف البناء: حدود سلطة الضبط الإداري، مطبعة جامعة الأزهر، القاهرة، 1980، ص 64.

³ - في بعض الميادين تنسج سلطة الشرطة الإدارية وكذا القرارات المؤقتة المتخذة من طرفها عكس القرارات التنظيمية الدائمة وذلك حسب الزمان والمكان. فبالنسبة للزمان يمكن أن تتسع في الليل أكثر من النهار، كقرارات حفظ السكينة العامة وعدم إحداث الضوضاء وإغلاق راحة السكان ليلاً، وبالنسبة للمكان قد تكون القرارات أشد صرامة في بعض الأحياء أكثر منها في أحياء أخرى، وفي مناطق حدودية أكثر من المناطق الداخلية، كما قد يصل الطابع الوقائي لتدابيرها إلى درجة الاعتقال الاحتياطي، وذلك فيما يخص ميدان الشرطة الاقتصادية لأنه ميدان أكثر خطورة على النظام العام، مثل حجز بعض المواد أو مصادرتها أو إغلاق بعض المحلات أو فرض غرامات مالية.

⁴ - عادل السعيد أبو الخير: البوليس الإداري، ط 1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008، ص 82.

⁵ - نشير إلى أن عمل الإدارة يتم بطريقتين، إما عن طريق العمل الانفرادي من جانب واحد، وإما عن طريق إبرام اتفاق مع الغير، وقد بدأت تتضح في المدة الأخيرة معالم أسلوب جديد ألا وهو أسلوب الشراكة من أجل إنجاز المشاريع والأعمال التي تتعدى إمكانية جهة معينة.

ويمتاز نشاط الشرطة الإدارية بالانفرادية، ذلك أن سلطات الشرطة الإدارية لا يمكن لها بحال من الأحوال أن تلتجئ إلى أسلوب التعاقد مع الغير لتفوض له القيام ببعض اختصاصاتها، لأن مثل هذا التفويض غير مقبول في مجال الشرطة الإدارية، ذلك أن عملها يوصف بأنه عمل انفرادي من جانب واحد يعبر عن إرادة الإدارة وحدها وهي كافية لإحداث الأثر القانوني المطلوب دون اشتراط توافقها مع إرادة أخرى¹، وعليه لا يمكن للشرطة الإدارية التنازل أو التخلي عن ممارسة مهامها لطرف آخر، لأن ذلك لا يعفي الإدارة من المسؤولية، وقد تشبث الفقه والقضاء بهذه القاعدة لارتباطها بموضع صيانة النظام العام ولا يمكن في أي حال من الأحوال تفويض الشرطة الإدارية للغير.

وعليه فالسؤال الذي يطرح نفسه في هذا الشأن هو: ما هي قوة هذا العقد بالنسبة للمتعاقد مع الإدارة، أو الغير بصفة عامة، وما هي الآثار المترتبة على ذلك؟

للإجابة عن هذا التساؤل، يمكن تحليله من هذه الزاوية، فلو فوض رئيس المجلس الجماعي لشخص من أجل تسليم رخص البناء، أو بمسك دفاتر الحالة المدنية لتقييد الوفيات والولادات، فإن مثل هذا العقد لا يمكن قبوله لكونه يتعلق بالنظام العام ويبقى للقضاء الكلمة الفصل في إلغاء عقد من هذا النوع لأنه يهم اختصاصا خص به القانون جهة معينة هي الشرطة الإدارية، وبهاته الصفة لا يمكن التنازل أو التخلي عنه لأنه يدخل ضمن مشمولات النظام العام، لأن الإقرار بالحريات العامة وكفالتها، لا يعني أن تكون حريات مطلقة، وإنما يتعين تنظيمها للمحافظة على النظام العام، وحتى تصبح ممارسة الحرية ذاتها ممكنة وعملية، ذلك أن النظام العام لا يتعارض مع الحريات، وأن التنظيم القانوني لا يخل بها، وإنما يقدم لها إمكانية الوجود الواقعي، وبدون تنظيم الحرية قد يصبح الأمر ضربا من الفوضى والانظام².

وتفاديا لهذا الوضع غير السليم الذي قد يمس النظام العام في مدلولاته المتعارف عليها، تعمل الإدارة في مواجهة الإخلال بالنظام العام على استخدام أساليب السلطة العامة، وفي بعض الأحيان أساليب الجبر، حيث تمارس الشرطة الإدارية سلطاتها الضبطية بواسطة أعمال متنوعة قانونية ومادية لفرض إرادتها، بهدف تقييد بعض الأنشطة حفاظا على النظام العام، وهي بذلك تمس بالضرورة حقوق الأفراد وحرياتهم باعتبار أن تدخلاتها غالبا ما تتضمن أوامر ونواهي، وتقرر في الغالب عقوبات على المخالفين.

ثالثا: الصفة التقديرية

ويقصد بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية، فعندما تقدر أن عملا ما سينتج عنه خطرا يجب عليها التدخل قبل وقوعه بغرض المحافظة على النظام العام³، بمعنى أن للإدارة

¹ - عبد العزيز أشرفي، مرجع سابق، ص 34.

² - محمود عاطف البناء، حدود سلطة الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 50.

³ - فمثلا: إن قدرت عدم منح رخصة لتنظيم سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة أو اجتماع فلا شك لأنها رأت أن هناك مخاطر عن ذلك.

حق حرية الاختيار في ممارسة الاختصاص، فعندما يترك القانون للإدارة حرية التصرف في شأن من الشؤون يقال أن لها سلطة تقديرية في هذا الشأن، أما عندما يقيد حريتها في مسألة معينة فلا تستطيع أن تتصرف إلا على نحو معين فإن اختصاصها في هذا الأمر يكون اختصاصا مقيدا¹، وفي مجال الشرطة الإدارية فإن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية، فعندما تقدر الإدارة أن عملا ما سينجم عنه خطر معين يتعين عليها التدخل قبل وقوعه بغرض الحفاظ على النظام العام، وعليه فإن مجال الشرطة الإدارية يعد المجال الذي تمارس فيه الإدارة سلطاتها التقديرية إذ تملك التدخل كلما قدرت وقوع إخلال بالنظام العام.

وما يبرر منح سلطات الشرطة الإدارية هذه الخاصة والميزة، أن النظام العام كثيرا ما يتطلب ترك قدر من الحرية للعمل وفقا لمقتضياته حتى تتمكن الإدارة من اتخاذ إجراءات مناسبة مع حجم الظروف والوقائع، وذلك أن الإدارة تستطيع مواجهة الأمور اليومية وحل المشاكل التي تعترض العمل الإداري والتي تمثل خطرا على النظام العام، لأنه من غير المنطقي ومن غير المجدي أن يقوم المشرع بوضع مقاييس دقيقة ومعايير محددة لعلاج كل حالة يتصور وقوعها حتى تلتزم الإدارة بها².

وما يمكن قوله في هذا المجال أنه إذا كانت الدولة، ومن أجل المحافظة على الحريات الفردية، تقوم بتقييد الأعمال الإدارية بمجموعة من الإجراءات حتى تكون هذه الأعمال خاضعة لمبدأ المشروعية ومطابقة للقانون، فإنه بالمقابل يكون لزاما عليها أن تمنح سلطات الشرطة الإدارية قدرا من الحرية في اتخاذ التصرف أو عدم اتخاذه أو اتخاذ نوع العمل الملائم، وتحديد الوقت المناسب للقيام به كل هذا في سبيل المحافظة على النظام العام.

إذن فما هي الطبيعة التي تتميز بها الشرطة الإدارية؟

الفقرة الثانية: الطبيعة المميزة للشرطة الإدارية

صور البعض طبيعة الشرطة الإدارية على أنها سلطة قانونية محايدة باعتبارها تمارس سلطاتها في حدود القانون (أولا)، بينما اتجه فريق آخر إلى تبني فكرة الطبيعة السياسية لها (ثانيا)، في الوقت الذي مزج فيه رأي ثالث بين هذا وذاك ببيان الطبيعة المزدوجة للشرطة الإدارية (ثالث).

¹ - ماجد راغب الحلو: القضاء الإداري، منشأة المعارف للنشر، الإسكندرية، 2000، ص 50.

² - عبد الغني بسيوني عبد الله: القضاء الإداري، الدار الجامعية، بيروت، 1993، ص 37.

أولاً: الطبيعة القانونية للشرطة الإدارية

يذهب أصحاب هذا الرأي إلى إضفاء الطبيعة القانونية المحايدة¹ على فكرة الشرطة الإدارية، كونها تمثل إحدى الوظائف المهمة للجهة الإدارية الهادفة إلى حماية النظام العام في المجتمع، والتي تخضع لرقابة القضاء الإداري فيما يخص القرارات الإدارية الصادرة عنها.

ويمثل هذا الاتجاه الفقيه (Bernard) والذي ينكر وجود نظام عام سياسي مستقل يكون مبرراً بوجود سلطة ضبط سياسية، على اعتبار أن هنالك فروقاً جوهرية بين السلطتين الإدارية والسياسية، وأن السلطة الإدارية كقاعدة عامة لا بد من أن تكون بمنأى عن المؤثرات السياسية داخل الدولة، الأمر الذي يترتب عليه عدم ارتباط النظام العام بالنظام السياسي، ومتى ما حصل ذلك تنتفي الصفة القانونية عن فكرة النظام العام التي تمثل غاية الشرطة الإدارية، إذ يفترض أن يكون القاضي الإداري في خدمة القانون لا في خدمة النظام السياسي، الأمر الذي يترتب عليه وجوب الحكم بعدم الاختصاص في الدعاوي التي تقام وفقاً للمصالح السياسية باعتبار أن ذلك يعد من أعمال السيادة التي تمنع المحاكم عادة من النظر بالدعاوي المتعلقة بها².

ومن أنصار هذا الاتجاه الفقيه (ulman) والذي أكد على الطبيعة القانونية المحايدة للشرطة الإدارية، إلا أن طبيعة هذه الفكرة بحسب هذا الرأي قد تتحول إلى طبيعة سياسية متى ما حصل الانحراف باستعمالها من قبل الأشخاص القائمين عليها، باعتبار أن الاعتقاد السائد لدى الحكام المستحوزين على السلطة عادة يتمثل بأن حكمهم هو المناسب في تحقيق النظام العام، وأن الضمان الحقيقي لتمتع الأفراد بمزايا ذلك النظام هو المحافظة عليه من قبلهم، الأمر الذي يبيح لهم استخدام كافة الوسائل، بما فيها وسائل الشرطة الإدارية لحماية النظام السياسي القائم كونها تمثل الضمان الحقيقي في المحافظة على النظام العام في المجتمع، بحيث يترتب على ذلك انحراف في استعمال تلك الوسائل لتحقيق غاية خاصة بدلاً من غايته العامة³.

أما الاتجاه الثاني، فقد ذهب الأستاذ محمود سعد الدين الشريف إلى إيضاح الطبيعة القانونية المحايدة للشرطة الإدارية من خلال تحديد الخصائص المميزة لهذه الفكرة، كونها ضرورية، بحيث لا يمكن أن يوجد مجتمع منظم من دون شرطة إدارية تهدف إلى حماية النظام العام، إذ لا يمكن تبرير أي إجراء من

¹ - ويقصد بالحيادية في هذا الخصوص (أن تنصرف وظيفة الضبط الإداري أو الشرطة الإدارية إلى حماية الأوضاع الرتيبة لحياة المجتمع من أي خلل ضمن إطار مباشر فيه الأفراد حرياتهم حتى لا يساء استخدامها وتسود الفوضى).

² - Bernard Paul: La notion d'ordre public en droit administratif, Ed. commerciale de la thèse de 1959, Librairie générale de droit et de jurisprudence, Paris, 1962, P P 40-41.

³ - Guiraud Christian : La police et l'ordre public, thèse de doctorat, Droit, Paris; Bordeaux, Impr. de Delmas, 1938, 169, p 136.

إجراءات الضبط المقيدة للحريات العامة إلا في حالة ما إذا كان ضرورياً لحماية النظام العام، كما تتصف بكونها حيادية أي أنها غير مرتبطة بمصالح حزبية متميزة عن مصلحة الجماعة، ولا يمكن أن تهدف إلى حماية النظام السياسي باعتباره أمراً مستقلاً عن أمن الجماعة، إضافة إلى خضوع وظيفة الشرطة الإدارية لسيادة القانون ورقابة القضاء الإداري، كونها تمثل نشاطاً إدارياً يستمد شرعيته من النصوص الدستورية والتشريعية، وأخيراً فإن ما تتميز به هذه الوظيفة هو اعتمادها على وسيلة السلطة العامة في المحافظة على النظام العام، الأمر الذي يمكن معه لسلطة الضبط أن تستخدم وسائل القوة في حالات معينة لتنفيذ قراراتها¹.

ثانياً: الطبيعة السياسية للشرطة الإدارية

اتجه جانب من الفقه الإداري إلى المناداة بالطبيعة السياسية للشرطة الإدارية، ويمثل هذا الاتجاه الفقيه باسكو (Pascu)، ومحمد عصفور، حيث يؤكد أصحاب هذا الاتجاه بأن طبيعة الشرطة الإدارية سياسية لا شبهة فيها، باعتبار أن النظام العام وهو غاية الشرطة الإدارية، في جوهره ما هو إلا فكرة سياسية بحتة، ويتمثل بمظهرين في وقت واحد هما المظهر الخارجي الظاهر للعيان ويتجلى بتحقيق الأمن في الشوارع، والمظهر الداخلي المتمثل بالأمن الذي يمكن أن تشعر به سلطة الحكم، لذلك فإذا كان هنالك حداً لا يختلف من مجتمع لآخر ضمن نطاق النظام العام بتحقيق الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، فإن هنالك حداً آخرًا يختلف بين المجتمعات ويتعلق بحماية النظام السياسي في الدولة، ويبرز ذلك بصورة واضحة في القيود التي تفرض على الحريات العامة تحت دريعة حماية النظام العام، رغم أنها تفرض لحماية السلطة الحاكمة في الدولة².

ولغرض تأكيد الطبيعة السياسية للشرطة الإدارية، فقد ذهب الفقيه باسكو (Pascu) إلى أن الشرطة الإدارية ما هي إلا (سلطة سياسية لها حق الرقابة والدفاع عن كيان الدولة، وتملك هذه السلطة في سبيل تحقيق غايتها الحق في إجبار الأفراد على احترام نظام الدولة ولو بالقوة)³، يتمثل ذلك في اعتبار الشرطة الإدارية مظهرًا أساسيًا لسيادة الدولة، حيث أن السلطة التنفيذية تتكون من عنصري الإدارة والضبط، فإذا كان للإدارة الحق في التنظيم والتوجيه، فإن لسلطة الضبط حق الرقابة والدفاع عن الدولة باستخدام وسائل القوة والإكراه.

وينتقد أصحاب هذا الاتجاه، الرأي القائل بالطبيعة القانونية المحايدة للشرطة الإدارية، على اعتبار أن ذلك يُعد ضرباً من الخيال، ولا يمكن أن نتصوره إلا في المجتمعات المثالية، ومن الناحية النظرية، حيث

1- محمود سعد الدين الشريف: النظرية العامة للضبط الإداري - مجلة مجلس الدولة - القاهرة، 1962، ص 112.

2- عادل السعيد أبو الخير: طبيعة سلطة الضبط الإداري، مجلة مركز بحوث الشرطة، ع 13، يناير، 1998، ص 95.

3- عبد العليم عبد المجيد مشرف: دور سلطات الضبط الإداري في حماية النظام العام وأثره على الحريات العامة، مرجع سابق، ص 17.

أن الواقع العملي يشير إلى خلاف ذلك، باعتبار أن الطبقة الحاكمة هي التي تفرض النظام، الذي يمكن لها من خلاله البقاء في السلطة لأطول فترة ممكنة.¹

إن الادعاء بالطبيعة السياسية للشرطة الإدارية، قد يكون منتقداً ومن عدة جوانب، ذلك أن مثل هذا الرأي يعطي للشرطة الإدارية معناً واسعاً، ويغض النظر عن المعنى الضيق لها، والهادف إلى منع ارتكاب الجرائم، كما أنه يؤدي إلى تحصين قرارات الشرطة الإدارية من إخضاعها للرقابة القضائية باعتبارها من أعمال السيادة، وفي ذلك هدر لضمان حقوق الأفراد وحررياتهم العامة، إضافة إلى أن الاعتداد بهذا الرأي يعطي للجهة الإدارية نوعين من الولاية، الأول ذي طابع إداري والآخر ذي طابع سياسي، وهذا غير مقبول عقلاً ومنطقاً، وأخيراً فإنه يشترط في سلطات الدولة أن ينص عليها الدستور ولها اختصاص يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة وتتمتع بقدرة أو صلاحية لممارسة اختصاصها القانوني، ومثل هذه الشروط غير متوفرة في سلطة الشرطة الإدارية لكي تكون سلطة مستقلة من سلطات الدولة.²

ثالثاً: الطبيعة المزدوجة للشرطة الإدارية

لغرض التوفيق بين الاتجاهين السابقين، فقد تبني بعض الفقه اتجاهاً وسطاً يقوم على الاعتداد بالطبيعة المزدوجة للشرطة الإدارية، كونها ذي طبيعة قانونية محايدة في الوظائف التقليدية للشرطة الإدارية، وذي طبيعة سياسية في الوظائف ذات الطابع السياسي.³

كما أن الادعاء بالطبيعة المزدوجة للشرطة الإدارية، كونها فكرة قانونية وسياسية بذات الوقت، قد يكون قولاً غير دقيق لافتقاره للسند القانوني السليم، ذلك لعدم وجود معيار قانوني واضح يمكن الاستناد عليه في التمييز بين الوظائف السياسية والوظائف غير السياسية للشرطة الإدارية، إضافة إلى أن النقد

1- محمد محمد بدران: الطبيعة الخاصة للضبط الإداري الطبيعة الخاصة للضبط الإداري والآثار القانونية المترتبة عليها، دراسة في القانونين المصري والفرنسي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1989، ص 37.

2 - محمد شريف إسماعيل: الوظيفة الإدارية للشرطة، دراسة مقارنة، بدون دار نشر، 1995، ص 21.

3 - عبد العليم عبد المجيد مشرف: دور سلطات الضبط الإداري في حماية النظام العام وأثره على الحريات العامة، مرجع سابق، ص 18.

- وهنا تجدر الإشارة إلى أن أصحاب هذا الرأي يربطون بين طبيعة الشرطة الإدارية من جهة وغايتها من جهة أخرى، حيث إن وظيفة الشرطة الإدارية في كافة الدول، إنما تهدف إلى تنظيم ممارسة الأفراد لحررياتهم العامة، والحيلولة دون إساءة استعمالها بشكل لا تكون معه مضرة بحريات الآخرين، الأمر الذي يتطلب العمل على حماية النظام العام بعناصره التقليدية من أمن عام وصحة عامة وسكينة عامة، بحيث تكتنف هذه الوظيفة طبيعة قانونية حيادية وفق مبادئ الحياد الوظيفي دون أية شهية سياسية، وهذا بخلاف عما هو عليه الحال عندما يكون الغرض من ممارسة الشرطة الإدارية لوظيفة سياسية، أو لغرض منع ارتكاب جرائم سياسية، وهي التي تنصب عادة على أمن الدولة أو تتعلق بنظامها السياسي، إذ يعتمد النظام السياسي عادة على إصدار العديد من القوانين التي تحقق له الطمأنينة السياسية، وعندها فلا يمكن القول بغير الطبيعة السياسية للشرطة الإدارية.

الموجه للرأي القائل بالطبيعة السياسية للشرطة الإدارية، يمكن الاعتداد به بالنسبة للجانب المتعلق بالطبيعة السياسية لهذه الوظيفة في هذا الرأي.¹

وبناء على ما سبق من الآراء الفقهية التي ذكرت بصدد طبيعة الشرطة الإدارية، فإن ما تجب ملاحظته في هذا الخصوص هو أن تحديد تلك الطبيعة هي أمر في غاية الدقة والصعوبة بوقت واحد، إذ أن فكرة الشرطة الإدارية شأنها شأن كافة الأفكار القانونية الأخرى، ذلك أن الغرض من هذه الغاية إنما يحقق مصلحة أفراد المجتمع عموماً، وبذات الوقت يحقق مصالح النظام السياسي القائم، إذ أن الفكرة القانونية القائمة داخل المجتمع إنما تستقى عادة من فكرة سياسية، وهذه الأخيرة تمثل انعكاساً لأفكار رجال الحكم، الأمر الذي يترتب عليه أن تكون فكرة الشرطة الإدارية ذي طبيعة سياسية وتعد وسيلة فعالة بيد السلطة الحاكمة للحد من أي نشاط سياسي قد يؤثر سلباً عليها. وعليه سوف نتعرض لأنواع الشرطة الإدارية وعلاقتها بالحرث العامة في الفرع الموالي.

الفرع الثالث: الشرطة الإدارية بين التفرعات والتقاطعات

تنقسم الشرطة الإدارية إلى أنواع مختلفة تبعاً لطبيعة النشاط الذي تقوم به من جهة، وتبعاً للنطاق الترابي الذي تمارس نشاطها في حدوده من جهة أخرى، فمن حيث طبيعة النشاط تنقسم إلى شرطة إدارية عامة وإلى شرطة إدارية خاصة، أما من حيث النطاق الترابي الذي تمارس نشاطها فيه، فتتنقسم إلى شرطة وطنية وإلى شرطة محلية؛ وحتى لا يقع تداخل بين هاتين الشرطتين، يخضع التعامل بينهما إلى ثلاثة مبادئ²:

- مبدأ عدم التناقض: ومفاده أن السلطات التي تمارس الشرطة الإدارية على الصعيد المحلي يجب أن تحترم المقتضيات التنظيمية والتدابير الفردية التي اتخذتها سلطات الشرطة الإدارية على المستوى الوطني.

- مبدأ عدم التطاول: ويمنع بموجبه على السلطات التي تمارس الشرطة الإدارية على المستوى المحلي ممارسة الاختصاصات المسندة إلى السلطات التي تمارس الشرطة الإدارية على الصعيد الوطني.

- مبدأ عدم الحلول: الذي يقضي أنه يمنع على سلطات الشرطة الإدارية على الصعيد الوطني الحلول محل السلطات المسند إليها ممارسة الشرطة الإدارية على الصعيد المحلي، ما لم يكن هناك نص مخالف كما هو الحال في المادة 376 من القانون 14-113 المتعلق بالجماعات.

¹ - عبد العليم عبد المجيد مشرف: مرجع سابق، ص 18.

² - المديرية العامة للجماعات المحلية: دليل الشرطة الإدارية الجماعية، الطبعة الأولى 2009، ص 3.

³ - إذا امتنع الرئيس عن القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى أحكام هذا القانون التنظيمي وترتب على ذلك إخلال بالسير العادي لمصالح الجماعة، قام عامل العمالة أو الإقليم بمطالبته بمزاولة المهام المنوطة به.

حيث إن الشرطة بطبيعتها نشاطها عامة أو خاصة فهي تمارس على المستوى المحلي وعلى المستوى الوطني (الفقرة الأولى) بأجهزة إدارية يخول لها القانون صلاحيات اتخاذ القرارات الإدارية اللازمة كما يحدد طريقة تنفيذها من أجل تحقيق الهدف العام للشرطة الإدارية ألا وهو تقنين ممارسة الحريات العامة والخاصة من أجل تنظيم الحياة العامة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تفرعات الشرطة الإدارية

تعتبر وظيفة الشرطة الإدارية من أهم وظائف الإدارة تتمثل في المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة عن طريق إصدار قرارات تنظيمية وفردية واستخدام القوة المادية بما ينتج عن ذلك من فرض قيود على الحريات الفردية للحفاظ على الحياة الاجتماعية، لأن صيانة النظام العام يقتضي في العادة فرض قيود على كيفية استخدام الحقوق في المجتمع وعلى ممارسة الحريات العامة، والجدير بالذكر أن حفظ النظام العام يكون في الأماكن العامة كالطرق والميادين والمرافق العامة، فلا تمتد سلطة الشرطة الإدارية إلى الأماكن الخاصة إلا إذا تعلق الأمر بتأثير الشؤون الداخلية على النظام العام للمجتمع، كما في حالة الضجيج المنبعث من أجهزة الآلات المختلفة لمساسها بالسكينة العام، تبعاً لذلك فإن الشرطة الإدارية تنقسم إلى أنواع مختلفة تبعاً للهدف المراد تحقيقه.

أولاً: الشرطة الإدارية العامة

تكون الشرطة الإدارية عامة، عندما تكون مهمتها الحفاظ على النظام العام بمدلولاتها الثلاثة، وتمارس من طرف السلطات الإدارية على كل نشاط للأفراد كيفما كان نوعه، وذلك لضمان النظام والهدوء والصحة العامة¹. إذ تعتبر عامة عندما يكون الهدف منها المحافظة على النظام العام بمعناه الواسع والهادف إلى المحافظة على المدلولات الثلاث، إلى جانب الجمالية والأخلاق.

ولتحقيق هذه الغاية يجوز للسلطة المخولة لها اختصاص الشرطة الإدارية أن تفرض على كل نشاط احترام الأنظمة التي تسنها، ويكتسب هذا الاختصاص صبغة عامة سواء فيما يتعلق بالغاية المتوخاة منه أو فيما يرجع للأعمال التي يمكن تنظيمها².

بعد انصرام أجل سبعة (7) أيام من تاريخ توجيه الطلب دون استجابة الرئيس، يحيل عامل العمالة أو الإقليم الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية من أجل البت في وجود حالة الامتناع.

يبث القضاء الاستعجالي داخل أجل 48 ساعة من تاريخ تسجيل طلب الإحالة بكتابة الضبط بهذه المحكمة.

ويتم البت المشار إليه في الفقرة السابقة بواسطة حكم قضائي نهائي وعند الاقتضاء بدون استدعاء الأطراف.

إذا أقر الحكم القضائي حالة الامتناع، جاز للعامل الحلول محل الرئيس في القيام بالأعمال التي امتنع هذا الأخير عن القيام بها.

¹ - خطابي مصطفى: القانون الإداري والعلوم القانونية، ط 4، 1999، ص 156.

² - إدريس البصري وآخرون: القانون الإداري المغربي، المطبعة الملكية، ط 1، 1988، ص 219.

وتتدخل الشرطة الإدارية العامة في مجال عام وواسع، بحيث تهدف إلى المحافظة على النظام العام وحماية جميع أفراد المجتمع من خطر انتهاكاته والإخلال به، وتبعاً لذلك فإن الشرطة الإدارية تدخل في إطار الوظائف التقليدية للدولة، وهو تدخل عام لا يمكن تحديده من خلال اتخاذ مجموع قرارات عامة أو تدابير فردية ضرورية لحفظ النظام العام بمعنى أن ملامح الشرطة العامة تتضح من خلال الهدف المتوخى منها.

وانطلاقاً مما سبق نستنتج أن الشرطة الإدارية تحمل طابع العمومية والتجريد في الحياة الاجتماعية، كما أنها تتميز بكونها الجهاز الذي يتحرك في نطاق واسع من أجل الحفاظ على النظام العام إلى حد لا يمكن تحديد اختصاصاته بوضوح، ولهذا فإن الصلاحيات التي تتوفر عليها في هذا المجال هي صلاحيات عامة غير محددة سواء على مستوى الأهداف أو النشاطات¹.

وباعتبارها تنظيماً انفرادياً وقائياً، فإنها تطبق على جميع الأفراد وأنشطتهم دون تمييز أو تحديد²، وبناء على هذه الخاصية فإن تدابير الشرطة العامة تمارس من طرف أجهزة إدارية وعلى مستويات عدة تختلف باختلاف الأحوال سواء على المستوى الوطني من طرف رئيس الحكومة أو الوزراء بالتفويض، أو المستوى المحلي من طرف رجال السلطة من ولاية وعمال على الصعيد الإقليمي أو رؤساء الدوائر والباشوات والقواد ورؤساء المجالس الجماعية على الصعيد المحلي.

ثانياً: الشرطة الإدارية الخاصة

الشرطة الإدارية الخاصة هي عكس الشرطة الإدارية العامة، تمتاز تدابيرها في مجال تقييد حريات الأفراد ونشاطهم الخاص بصرامة أكثر وبتحديد دقيق بحيث لا يسمح لممارستها بتضييق مجال نشاط الأفراد إلا بالقدر الذي يسمح به القانون ولا يتعدى الهدف المحدد من وراء تقييد ذلك النشاط³.

وبصورة أوضح فالشرطة الإدارية الخاصة تهدف لحماية النظام العام في ناحية معينة من نشاط الأفراد، بقصد تحديد أهداف محدودة تندرج ضمن أهداف الشرطة الإدارية العامة كما هو الشأن في تنظيم العمل في بعض المجالات العامة المختصة بالصحة العمومية، وكذا الشرطة الإدارية الخاصة بالمحافظة على الطرق العمومية، ومراقبة السير والشرطة الإدارية الخاصة بمراقبة الأسعار لحماية المستهلكين.

¹ - إسماعيل صفاجي: القانون الإداري، دار القلم، الرباط، ط 2، 2009، ص 37.

² - عبد العزيز أشرقي: مرجع سابق، ص 74.

³ - نفس المرجع السابق، ص 75.

كما تجدر الإشارة إلى أن الشرطة الإدارية الخاصة يقتصر مجالها على حالات يتم تحديدها بنصوص قانونية أو قرارات إدارية، ويناط بها تحقيق أهداف وأغراض محددة، ويخول لها من السلطات ما يساعدها على أداء مهمتها.

إلى جانب الشرطة الإدارية العامة توجد الشرطة الإدارية الخاصة¹، والتي يناط بها تحقيق أغراض محدودة ويمنح لها من السلطات ما يساعدها على ذلك، وهذا النوع من الشرطة لا يمكن أن يمارس إلا في اتجاه نشاط محدد، وقد ترمي أحيانا إلى تحقيق أهداف غير النظام والسكينة والصحة، مثل المتعة الجمالية والمحافظة على أنواع الحيوانات من الانقراض، كتنظيم الصيد البري والغابات، أو شرطة السكك الحديدية، أو الشرطة الاقتصادية².

ويحدد موضوع كل نوع من أنواع الشرطة الإدارية الخاصة بمقتضى نصوص خاصة تنظمها، مثلا، شرطة السكك الحديدية يحددها ظهير 27 أبريل 1960³، ترمي إلى ضمان الأمن والطمأنينة العمومية في المنشآت والمعدات التي يستعملها المرفق العمومي للسكك الحديدية.

وهكذا فالشرطة العامة تتولى التدخل في حالات الحفاظ على النظام العام أو المراقبة العامة أو الصحة العامة بينما الشرطة الخاصة تتدخل لهدف محدد في غالب الأحيان لكن بعض الأعمال على غرار السلطة العامة تهدف إلى حفظ النظام العام بمفهومه الواسع.

بصورة أوضح فإن الشرطة الإدارية الخاصة لا تهدف إلى حماية النظام العام بمفهومه الواسع، ولكنها تهدف إلى حماية مادة معينة أو قطاع بعينه من التعسف أو إلحاق الضرر به والعمل على حمايته وتنميته وتنظيم استغلاله وفق ضوابط وشروط معينة⁴.

¹ - ومن أنواع الشرطة الادارية الخاصة توجد "الشرطة الاقتصادية" وهي مجموع التدابير والتدخلات التي تمارسها الإدارة والتي تهدف من وراءها سن قرارات وأنظمة عامة أو اتخاذ تدابير فردية بقصد حماية النظام في المجال الاقتصادي، والتي تتولى تحديد أسعار بعض السلع الحيوية. الشرطة الاجتماعية والتي تضم شرطة المآثر التاريخية والتراث والثقافة، وشرطة الحريات العامة، شرطة التماس الإحسان العمومي وشرطة المؤسسات الوخيمة والمضرة بالصحة والخطرة... إلخ من المجالات المتعددة الأخرى. "كما نجد شرطة الفنون" والتي تختص بمراقبة ما يقدم من شرائط سينمائية ومسرحيات... ويلاحظ اختلاف من يتولى مهمة الشرطة الخاصة من نوع لآخر: فهو مثلا، وزير التجارة بالنسبة للشرطة الاقتصادية، ووزير الإعلام والاتصال بالنسبة لشرطة الفنون، بينما يتولى مهمة الإشراف على شرطة الصيد البحري والبري وزير الفلاحة،... إلخ..

² - الخطابي مصطفى: مرجع سابق، ص 146.

³ - الجريدة الرسمية الصادرة سنة 1961 تحت عدد 2533، ص 2094.

⁴ - عبد العزيز أشرفي: مرجع سابق، ص 75.

ثالثاً: معايير التمييز بين أنواع الشرطة الإدارية

يرى بعض الباحثين أن مفهوم النظام العام هو أساس ومعيار التمييز بين الشرطة العامة والشرطة الخاصة "باعتبار أن الشرطة الإدارية العامة تهدف في الأساس إلى الحفاظ على النظام العام، وعلى العكس من ذلك فإن الشرطة الإدارية الخاصة تسعى إلى تقنين نوع من أنواع النشاط الفردي وتحديد مواصفاته تم إخضاعه إلى سلطة إدارية معينة بناء على تشريع صريح يوضح نوع هاته السلطة، وحدودها وأغراضها"¹ أي أن اهتمام الشرطة الإدارية الخاصة ينصب على تنظيم وحماية قطاع بعينه من قطاعات كثيرة ومختلفة.

وعلى هذا الأساس، يمكن التمييز بين الشرطة العامة والشرطة الخاصة من خلال معيارين²:

معيار ترابي ويعتمد هذا المعيار على منطقة ترابية، أو جغرافية كأساس لتطبيق أو اتخاذ تدبير من تدابير الشرطة من طرف إدارة معينة، إلا أن هذا المعيار القائم على الاعتبار الترابي قد لا يفيد هو الآخر للتمييز بين الشرطتين، وذلك نظراً لتداخل الاختصاصات بعضها ببعض، فإذا كان يؤخذ به في مجال ممارسة الشرطة الإدارية العامة وتحديد تلك التي تمارس من طرف السلطة المركزية على الصعيد الوطني وعلى مستوى التراب الوطني، فإنها تمارس كذلك على الصعيد المحلي من قبل رئيس المجلس الجماعي أو السلطة المحلية في نطاق وحدة ترابية محددة.

وهكذا، وحتى إذا ما حصل القبول بهذا المعيار، فإننا نجد أنفسنا أمام إشكالية يتعذر إيجاد الحلول الناجعة لها، ذلك أن الشرطة العامة تتخذ تدابير تنظيمية للمحافظة على النظام العام على المستوى الوطني، تلتقي مع تدابير الشرطة الخاصة التي تنتج هي بدورها آثار قانونية على الصعيد المحلي، وهكذا تصبح الشرطة الخاصة مثل شرطة الصيد البري والبحري والتي يرجع الاختصاص في ممارستها لوزير الفلاحة (شرطة عامة)، وفي نفس الوقت تصبح الشرطة التي يمارسها العامل في إطار المحافظة على النظام والأمن بتراب العمالة أو الإقليم شرطة خاصة.

والخلاصة مما تقدم، بأن هذا المعيار لا يصلح إلا لتحديد الاختصاصات التي تمارسها الشرطة الإدارية في منطقة ترابية معينة، وبالتالي فلا يمكن اتخاذه معياراً حاسماً للتمييز بين الشرطة العامة والخاصة.

معيار الهدف أو الغاية، ويتوخى هذا المعيار في الأساس اتخاذ مضمون التدبير الشرطي مجالا للتحقق والبحث في ذاته عن الغاية من اتخاذه، أي التأكد من تحقق الغاية التي استهدفها القانون من تخويل الإدارة ممارسة اتخاذ الإجراء الشرطي من خلال مراقبة السبب الموضوعي الذي يكفل اتجاه القرار

¹ - نفس المرجع السابق، ص 78.

² - نفس المرجع السابق، ص 81.

الضبطي إلى تحقيق غرضه المشروع وهو المحافظة على النظام العام، والتأكد من مدى تناسب الإجراء الضبطي مع خطورة ودرجة الإخلال بالنظام العام الذي يستوجب التدخل بهذا الإجراء.

وبالتالي فمعياري الغاية قد يسمح للباحث بالتمييز بين الشرطة العامة والشرطة الخاصة، وهذا طبعا سيؤدي لا محالة إلى عدم اعتبار الشرطة الإدارية كمكون واحد له نفس التوجه، ورغم ما قيل، على أن اعتماد معيار الغاية كميز بين الشرطة العامة والشرطة الخاصة، فإن النظام العام يبقى هدفا أساسيا لا ينبغي الحياد عنه¹.

وعلى أي حال فإن الأسلوب الذي يمكن من خلاله التمييز بين هاتين الشرطتين يكمن في التعرف على مختلف السلطات التي تمارس الشرطة الإدارية من جهة، والدراية بنوع التدابير التي تتخذها، والهيئات التي يمكنها أن تتدخل على المستوى الترابي أو الجغرافي من جهة أخرى².

بعد هذا التمييز بين الشرطة الإدارية العامة والشرطة الإدارية الخاصة، سوف نحاول التطرق لنوع العلاقة بين الشرطة الإدارية بصفة عامة والحريات العامة في الفقرة الموالية.

الفقرة الثانية: تقاطعات الحريات العامة والشرطة الإدارية

إن أول ما تصطدم به هيئات الشرطة الإدارية عند تطبيق قواعدها التي ترمي من ورائها إلى تحقيق النظام العام، هي الحقوق والحريات العامة الأساسية للأفراد، والسبب في ذلك أن السير العادي والمنظم للمرافق العامة للدولة وتحقيق المصلحة العامة لا يمكن أن يتحقق إلا بتطبيق ولو بجزء من الحقوق والحريات العامة المعترف بها للأفراد بمقتضى الدستور والقوانين العادية وغير العادية في البلاد.

فماذا نعني بالحريات العامة للأفراد؟ وما موقف سلطات الشرطة الإدارية منها؟

إن الحرية حق طبيعي للإنسان بل هي أقدم الحقوق وأغلاها فهي حق الاختيار والتمييز بين النافع والضار، مع العلم أن كل المحاولات التي قام بها الفقه لوضع تعريف جامع وشامل للحريات العامة قد فشلت

¹ - يمكن الإشارة إلى بعض المؤشرات ذات دلالة خصوصية للتمييز بين الشرطة العامة والشرطة الخاصة، فإذا كان هدف الشرطة العامة يرتكز أساسا حول هدف حفظ النظام العام في معناه الواسع بمدلولاته المتعارف عليها وهي: الأمن والصحة والسكينة، ذلك لكونها تشكل جهازا لحماية حقوق الأفراد والحفاظ على أمن الدولة ومصالحها، وهي أمور تندرج في نطاق مدلولات النظام العام، مما يسمح لهذه الشرطة من اتخاذ تدابير طبطبية مستقلة دون الاستناد إلى نصوص قانونية تأسيسا على العرف الدستوري، فإن الشرطة الإدارية الخاصة تهدف في غالب الأحيان إلى تنظيم وضبط مجال محدد بكل دقة على أساس وجود نص قانوني يخول لهذه الشرطة صلاحية ممارسة وظيفتها في المجال المحدد بصرامة أكثر.

² - محمد البعدوي: الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 102، مطبعة دار النشر المغربية الدار البيضاء، 2014، ص 67-68.

في قائمة تشمل هذه الحقوق والحريات، الأمر الذي يحتم علينا دراسة تطورها التاريخي حتى نصل في الأخير إلى محاولة حصر تعريف لها.

حيث عرف مفهوم الحريات العامة تطورات كبيرة وكثيرة عبر العصور، ففي المجتمعات البدائية ممثلة في العشيرة والقبيلة كان الأفراد خاضعين للعادات والتقاليد ويتبعون غرائزهم، ثم تطور مفهومها بتطور المجتمعات حيث قننت في قانون حمورابي الذي يعد أول قانون في التاريخ حيث نص على حريات الأفراد فيما بينهم وتجاه الحاكم، وكانت الحرية في هذه المرحلة وقفا على الأشخاص من الدرجة الأولى لان الطبقة الثانية كانت مؤلفة من المرؤوسين وأخيرا العبيد.

أما الفلاسفة اليونان فقد عالجوا موضوع الحرية معالجة ضمنية كجزء لا يتجزأ من موضوع أخلاقية الحكم و ليس كحقوق مستقلة بذاتها، ولم تكن الإمبراطورية الرومانية أكثر تحررا من المدن اليونانية باعتبار أن الطبقة الغالبة في المجتمع هي طبقة العبيد أما النبلاء فقد كانت تشكل الفئة القليلة، ولما جاء الإسلام أقر الحريات العامة للأفراد، القائمة على أساس المساواة في الحقوق والواجبات، والثابت في التاريخ أن الإسلام كان سباقا في تقرير الحقوق والحريات بأربعة عشرة قرنا تقريراً كاملاً وسليماً، فالإسلام دين عبادة وسياسة وحكم على خلاف الديانات السماوية الأخرى التي سبقتة فهو دين يتسم بالشمولية والإطلاق في كل زمان ومكان، كما أن الشرطة الإدارية بما لها من سلطة عامة في كفالة النظام العام تملك أن تتدخل في مجال أي حرية من الحريات هذا التدخل ينبغي أن يكون خاضعا لمبدأ المشروعية ولرقابة القضاء¹.

وعليه سيتم التطرق إلى بعض المبادئ التي لها قيمة دستورية، وبعض الحقوق التي تضمنها الدستور المغربي، وذلك من خلال إلقاء نظرة متفحصة على بعض الاجتهادات القضائية المتواترة عن المحاكم الإدارية والتي كرس فيها القاضي الإداري حماية مجموعة من الحقوق الدستورية، والتي يمكن تصنيفها إلى حقوق قانونية (أولا) وكذا حقوق سياسية (ثانيا).

أولاً: الحقوق القانونية

يمكن إجمال أهم الحقوق القانونية المتعلقة بميدان الشرطة الإدارية في:

حرية التنقل: عرفت حرية التنقل دينامية جديدة بعد شروع المحاكم الإدارية في عملها مع بداية شهر مارس 1994 حيث عرفت العديد من القضايا التي قدمت دفاعاً عن حرية التنقل الذي يجد سنده في الدستور، حيث حرم العديد من المواطنين دون أساس قانوني من الحصول على جواز السفر.

¹ - طعيمة الجرف: مبدأ المشروعية وضوابط خضوع الإدارة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986، ص 15 وما بعدها.

ومن أولى القضايا التي عرضت على أنظار القاضي الإداري، نازلة محمد وهي والذي تم رفض طلبه الرامي إلى تجديد جواز سفره فلم يجد مناصا من اللجوء إلى القاضي الإداري، حيث اعتبرت إدارية الرباط أن رفض الإدارة لا أساس له وهو قرار مشوب بعيب في الجسامة لأنه مخالف للدستور المغربي، فالمحكمة الإدارية في هذه النازلة اعتبرت أن القرار المطعون فيه معدوم لكونه خرق حقا مضمونا بالدستور وهو حق التجول.

وعادت إدارية الرباط في قضية عمر واقا إلى التذكير بالأساس الدستوري لحرية التجول، حيث اعتبرت أن منع الطاعن من مغادرة التراب الوطني عمل مخالف للدستور وفيه انتهاك صارخ لمبدأ المشروعية، حيث جاء في حيثيات القرار (منعه من السفر بدون موجب قانوني يعتبر مخالفة صريحة لمقتضيات الفصل 9 من الدستور الذي يضمن حرية التجول لكل مواطن، وحيث أن القرارات الإدارية يجب أن تحترم كافة القواعد القانونية وفي مقدمتها دستور المملكة مما يجعل القرار المطعون فيه مشوبا بتجاوز السلطة لعيب مخالفة القانون)¹.

حق الملكية: اتخذت المحاكم الإدارية موقفا موحدا وواضحا بخصوص حق الملكية، حيث استندت في إلغائها للقرارات الإدارية غير المشروعة إلى نصوص الدستور كأسمى وثيقة تصون هذا الحق، الأمر الذي يستشف من حكم إدارية الرباط و الذي جاء فيه، وحيث إن استيلاء الدولة والمؤسسات العمومية على أملاك الغير دون احترامها لمقتضيات قانون 7-281² يتناقض مع حق الملكية المضمون والمحمي دستوريا والذي لا يمكن الحد من مداه واستعماله إلا بمقتضى القانون³، ففي منظور القاضي الإداري أن لكل مواطن الحرية الشخصية الكاملة في التصرف في ملكه طبقا لمقتضيات الدستور ما لم يقيد قانون هذه الحرية، وبالتالي فإن القاضي الإداري لا يتردد في إلغاء القرار حماية لمبدأ المشروعية الذي يعتبر ركنا أساسيا يقوم عليه القرار الإداري.

ثانيا: الحقوق السياسية

ويعتبر الحق في تأسيس الجمعيات من الحريات التي يتوقف المتمتع بها على تدخل جهة إدارية، فالقانون اشترط قبل ممارسة هذه الحرية ضرورة إشعار السلطات الإدارية والجهات القضائية، ويتميز موقف الإدارة في كثير من الأحيان بالشطط حيث ترفض إما تسلم ملف تأسيس الجمعية أو تمتنع من

¹ - إدارية الرباط حكم عدد 266 بتاريخ 8 شتنبر 1995 عمر واقا ضد وزير الداخلية، م.م.إ.م.ت، عدد 17 بتاريخ 1996، ص 133.

² - ظهير شريف رقم 1.81.254 صادر في 11 من رجب 1402 (6 مايو 1982)، بتنفيذ القانون رقم 7.18 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وبالإحتلال المؤقت، الجريدة الرسمية عدد 3685، بتاريخ 15/06/1983، ص 980.

³ - إدارية أكادير حكم عدد 96-96 بتاريخ 20 يونيو 1996 - أعير الحسن بن البشير ضد الوكالة الوطنية لمحاربة السكن الغير اللائق، م.م.إ.م.ت، عدد 17، ص 165.

تسليم الوصل بالإيداع، وهنا يتدخل القاضي الإداري لكي يعيد الأمور إلى نصابها حيث يذكر الإدارة بضرورة الامتثال للنصوص القانونية المنظمة لهاته الحرية سواء تعلق الأمر بإنشاء جمعية أو حزب سياسي.

ويتأكد هذا الاتجاه من خلال مقتضيات المادة 7 من ظهير الحريات العامة التي تخضع الجمعيات من حيث مشروعية تأسيسها أو نشاطها لرقابة القضاء باعتباره وحده الجهة المختصة بمراقبة مشروعية نشاط الجمعيات بكل ما يطرأ عليه من تغييرات، وحيث أن مقتضى نظام التصريح هذا يقضي بأن تأسيس الجمعيات كما هو الشأن فيما يرجع لنشاطها عموماً غير مشروط بأي موافقة أو إذن من السلطة المحلية التي لا تملك إلا مراقبة بعدية عن طريق عرض أي تغيير تراه مخالفاً للقانون على القضاء المختص وحده في مراقبة مشروعية هذا التغيير وعليه فإن تسليم الوصل هو إجراء ملزم للإدارة مقابلة التصريح المودع لديها، والتزام الإدارة هنا مقيد لا تملك إزاءه أي صلاحية تقديرية، إذ أن تسليم الوصل لا يعدو أن يكون إسهاداً بحصول التصريح والإيداع هذا الإسهاد الذي لا تملك الإدارة أن تحجزه عن الجمعيات دون أن تخل بهذا الالتزام القانوني وعلى هذا الأساس اعتمدت إدارية أكادير في حيثية الحكم الذي جاء فيه " وحيث أن الامتناع عن تسليم الوصل والحالة هذه لا يستند إلى أي مبرر واقعي أو قانوني مما يجعل قرار المنع مشوباً بالشطط في استعمال السلطة الذي يقتضي إلغاؤه مع كل ما يترتب عن ذلك من آثار قانونية"¹.

وعادت المحكمة نفسها لتؤكد على نفس المبدأ في قضية جمعية زاوية آيت الرخاء حيث امتنعت السلطة المحلية عن تسليم الجمعية الطاعنة وصلاً بإيداع ملف تجديد مكتبها، فتأسيس الجمعيات في التشريع المغربي يقوم على نظام تصريح غير خاضع لأي ترخيص مسبق، والإدارة ملزمة بحكم القانون بتسليم وصل الإيداع ويعود للقضاء وحده الاختصاص في مراقبة مشروعية أو ملاءمة نشاط الجمعية وتتنزع الإدارة دائماً وأبداً بحجج واهية ولا سند لها في القانون أو الواقع، فهي تعلق هذا الامتناع بكون الطاعنة لم تحترم المقتضيات الفصل 5 من ظهير الحريات إذ جاء في حكمها " وحيث إنه بقراءة المادتين المذكورتين (2-5) والمنسجمتين مع باقي مواد ظهير 15 نونبر 1958 يتضح أن المشرع المغربي أعطى للأشخاص حق تأسيس الجمعيات بكل حرية ودونما حاجة للحصول على إذن مسبق بذلك من السلطة الإدارية التي يبقى دورها عند تأسيس هذه الجمعيات أو عند إدخال أي تغيير على وضعيتها القانونية أو الواقعية منحصر في تلقي التصريحات والإيداعات المتعلقة بذلك مقابل وصل"².

ترتيباً على ما سبق من الثابت أن المشرع وحده هو الذي يناط به تنظيم الحريات، وهو المختص بتحديد المجال الذي تتم فيه ممارسة الحقوق والحريات، فليس للشرطة الإدارية الاختصاص في وضع قيود

¹ - المحكمة الإدارية بأكادير حكم عدد 1997/42، بتاريخ 9 أكتوبر 1997، جمعية المواهب ضد عامل إقليم تارودانت، م.إ.م.ت، عدد 33، ص 69.

² - المحكمة الإدارية بأكادير حكم بتاريخ 18/06/1998، جمعية رواية آيت الرخاء ضد عامل إقليم تيزنيت، م.إ.م.ت، عدد 26، ص 199.

على استعمال الأفراد لحقوقهم وحرياتهم، غير أن هذا ليس مطلقا ذلك أن الشرطة الإدارية في سبيل المحافظة على النظام العام من الضرورة منحها السلطات التي تمكنها من القيام بوظائفها في هذا الصدد.

المطلب الثاني: مجالات الشرطة الإدارية بين المعين والمنتخب

إن تعدد مجالات الشرطة الإدارية وتنوعها ألح بالمشرع إلى سن مجموعة من القوانين، لحماية حقوق وحريات الأفراد وأنشطتهم من التجاوزات التي تحدث من جانب سلطات الشرطة، ووفقا لما هو منصوص عليه في القوانين المنظمة لاختصاصات الممارسين للشرطة الإدارية سواء على المستوى الوطني أو المستوى المحلي، فهناك مجالات خص بها المشرع سلطات السلطة المحلية لما تملكه هذه الأخيرة من قدرات ومؤهلات مادية وبشرية تمكنها من القيام بعملها (الفرع الأول)، في حين هناك مجالات أخرى عديدة لا تقل هي الأخرى أهمية ولها ارتباط بنشاط الأفراد وحياتهم اليومية جعلها المشرع من اختصاص السلطات المنتخبة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: في ما يرتبط بالإدارة الترابية

يتمتع رجال السلطة المحلية بالعديد من الامتيازات على صعيد تراب الجماعة باعتبارهم ممثلين للسلطة المركزية رغم نقل الاختصاصات التي كانوا يتمتعون بها في ظل ظهير 1976 إلى رؤساء المجالس الجماعية حسب المادة 49 من القانون 78-00 المعدل بالقانون 17-08 المتعلق بالميثاق الجماعي، ومن المجالات المهمة التي يشرفون عليها، منها ما هو أمني وسياسي (الفقرة الأولى)، ومنها ما هو اقتصادي واجتماعي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الأمن العام السياسي

يتطلب الأمر من السلطة الإدارية المختصة حتى يسود الأمن العام¹، تنظيم المظاهرات والتجمعات والمواكب في الشوارع العامة ومراقبتها من حيث قيام أصحابها بالإجراءات القانونية قبل بداية التجمع، إذ يخول الفصل الأول من ظهير 15 نونبر 1958 المنظم للحريات العامة، صلاحيات واسعة لرجال السلطة المحلية إذا كان ما من شأنه أن يخل بالنظام العام.

¹ - يقصد بالأمن العام إشاعة الطمأنينة بين الناس والحفاظ على أموالهم وأنفسهم من كل أثر التهديد من فعل الإنسان "كجرائم القتل والسرقة والاعتداء وعبث المجانين وحوادث السيارات، التجمعات والمظاهرات، أو عن طريق الحيوانات الخطيرة (كلاب ضالة، حيوانات مفترسة) ... أو عن طريق الأشياء، المنازل الآيلة للسقوط، حبال كهربائية تركت بدون صيانة. أنظر محمد مرغني: المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، الجزء الثاني، الطبعة الأولى 1994، ص 309.

كما يجوز للسلطة المختصة تكليف موظف لحضور الاجتماع لغرض المحافظة على النظام العام وله سلطة حل الاجتماع في حالة خروج هذا الأخير عن الغاية المصرح بها، مثلاً حدوث اضطرابات من جراء الخطابات الملقاة التي يترتب عنها خلق الفتنة، أو حالة عقد اجتماع في الطريق العمومي وتجاوز الحدود المرسومة في القانون¹، كما أنها ملزمة باتخاذ الإجراءات اللازمة لتفادي كل ما من شأنه أن يؤدي إلى الإخلال بالنظام العام سواء على المستوى الوطني أو المحلي، وتتكلف كذلك باتخاذ الاحتياطات الضرورية ضد مخاطر الحريق والفيضانات وغيرها.

ويمارس العامل سلطات خاصة تتعلق بالميدان السياسي باعتباره المسؤول الرئيسي للمحافظة على النظام العام بتراب الإقليم أو العمالة وفق مقتضيات النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بهذا الميدان، ومنها تنظيم نشاط الأفراد عن طريق فرض بعض القيود على ممارسة الحريات العامة، كمنع التجمعات والتجمهر والتظاهر وتأسيس الجمعيات والنقابات والأحزاب السياسية كلما اقتضت ضرورة المحافظة على النظام العام ذلك².

وما يمكن الإشارة إليه أن الأمن العام شرط أساسي للنظام العام ويعد من ضمن الأولويات التي تسعى السلطات الإدارية جادة إلى تحقيقها إذ بدونه لا يمكن الحديث عن النظام العام لأن الرأي السائد حالياً يقصد بهذا الأخير الأمن العمومي لأنه يشكل في حد ذاته هدفاً من أهداف الشرطة الإدارية ولا يقصد به الصحة والسكينة العموميتين اللتان تشكلان نطاق تدخل رؤساء المجالس الجماعية³.

كما أن فكرة الأمن العام الذي يدل على معنى واسع ويشتمل على كل ما يتعلق بالمحافظة على النظام العام، يترجم هدف الشرطة الإدارية المتمثل في استتباب الأمن والمحافظة على حقوق وحريات الأفراد داخل الدائرة الترابية وهذا ما نص عليه قانون الجماعات في فرنسا المادة 2-131 حيث أن مهمة الشرطة تتجلى في ضمان النظام العام، الأمن العام، الصحة العمومية⁴.

ولممارسة هذا الاختصاصات خول القانون للسلطات المحلية المختصة في ميدان الشرطة الإدارية وسائل متعددة للمحافظة على الأمن العام على صعيد الجماعات الترابية، فهذه الوسائل تختلف حسب

¹- ينص الفصل 04 من الظهير الشريف رقم 1.58.377 الصادر في 3 جمادى الأولى 1378 الموافق 15 نونبر 1958 بشأن التجمعات العمومية، ج ر عدد 2404 مكرر بتاريخ 16 جمادى الأولى 1378 (27 نونبر 1958)، ص 2853، على «لا يمكن أن تنعقد الاجتماعات في الطرق العمومية ولا أن تمتد إلى ما بعد الساعة الثانية عشرة ليلاً أو إلى ما بعد الساعة التي يحددها التصريح لإقفال الأماكن العمومية. هذا الفصل غير وتمم بالمادة الأولى من القانون رقم 76.00 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.200 الصادر في 12 من جمادى الأولى 1423 (23 يوليو 2002)، ج ر عدد 5046 بتاريخ 3 شعبان (10 أكتوبر 2002) ص 2890.

²- محمد بوجيدة، مرجع سابق، ص 75.

³- ميلود بوخال: "مدخل حول صعوبات ومعوقات الشرطة الإدارية الجماعية أسبابها وتجلياتها"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، أبريل-شتنبر 1994، عدد مزدوج 8-9، ص 13.

⁴- Deaubadaire (A): Op.cit , p 244.

طبيعة الظروف، فقد تكون عادية أو استثنائية، فبالنسبة للأولى ففي الغالب ما تلجأ سلطة الشرطة الإدارية إلى طريقة الاستعلام والاستخبار¹، وهي طريقة تقليدية تلجأ إليها السلطات المحلية قصد تفادي كل ما من شأنه أن يهدد النظام العام بتراب الجماعة.

وقد ارتبطت هذه المهمة منذ القدم برجل السلطة "الباشا" أو "القائد" حيث كان يبلغ المخزن المركزي عن مجريات الحياة اليومية بالقبيلة التي يشرف عليها، أما حالياً أصبحت هذه المهمة تعرف تطوراً خاصة مع تزايد تعقد الحياة الاجتماعية والاقتصادية، ولهذا الغرض أوكل الأمر إلى العامل باعتباره ممثل للسلطة المركزية على المستوى المحلي، وكذلك الجهاز الذي يملك القوة والنفوذ على إبلاغ السلطة المركزية بمستجدات الحياة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية... داخل الإقليم عن طريق تقارير يومية² تبعث إلى وزارة الداخلية.

الفقرة الثانية: الشرطة الاقتصادية

مما لا شك فيه أن من الظواهر القانونية الأكثر أهمية في النصف الثاني من القرن العشرين اتساع تدخل الدولة في مختلف الأنشطة وعلى وجه الخصوص النشاط الاقتصادي، باعتبار أن الاقتصاد والسياسية في العصر الحديث هما صنفان لا يفترقان إذ لا يمكن أن ينمو الاقتصاد ويزدهر، إلا في إطار نظام سياسي مستقر وثابت وهذا لا يتحقق إلا في ظل الأمن العام والاستقرار.

بيد أن هذا التدخل من جانب الدولة لم يأت من فراغ، وإنما أتى هذا التدخل في النشاط الخاص بعد أن أثبت الواقع العملي عجز أو فشل المذهب الفردي الحر القائم على الحرية الاقتصادية الكاملة في تحقيق الحماية القانونية للأفراد، الأمر الذي دفع الدولة إلى التدخل بالتنظيم القانوني في عديد من المجالات الاقتصادية وأوجه النشاط التجاري، وترتب على هذا التدخل من جانب الدولة ظهور أو نشأة علم حديث هو علم القانون الإداري الاقتصادي أو بالمعنى العضوي قانون الإدارة الاقتصادية³.

وفي هذا الصدد يثار التساؤل التالي: هل هذا التوسع في نشاط الدولة يؤدي إلى التوسع في أهداف الشرطة الإدارية، بحيث يدخل في وظيفتها تحقيق أهداف اقتصادية؟

"وللإجابة يمكن القول بأن النشاط الاقتصادي كان دائماً محلاً لممارسة سلطات الشرطة الإدارية، ويرجع ذلك إلى أن هذا النشاط يتصل بحرية الأفراد، كحرية الملك وحرية التجارة والصناعة وحرية التنقل،

¹ - أنور الشقروني: الشرطة الإدارية الجماعية في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مرجع سابق، ص. 37.

² - تتجلى أهمية هذه التقارير أنها تقدم نظرة شاملة عن القضايا المطروحة وتساعد الأجهزة المركزية باتخاذ القرارات المناسبة لتسهيل عمل السلطات المكلفة بالمحافظة على الأمن العام لأجل اتخاذ الاحتياطات اللازمة لمواجهة الأزمات التي من المحتمل أن تظهر نتيجة خلل في العلاقات الاجتماعية وتشكل خطراً على النظام العام.

³ - عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص 118.

وكل هذه الحريات تشكل مجاًلاً خصباً لنشاط الشرطة الإدارية الذي يستهدف المحافظة على الأمن والسكينة والصحة العامة، غير أن سلطة الشرطة الإدارية تتدخل في هذا المجال لحماية النظام العام بعناصره التقليدية المعروفة، ومن ثم لا محل حينئذ للقول بوجود نظام عام اقتصادي مستقل، وإلى جانب أغراض الشرطة الإدارية التقليدية فإن الدولة تتدخل في أوجه النشاط الخاص من أجل تحقيق الصالح العام الاقتصادي، بيد أنه يتعين أن نلاحظ في هذا الصدد أن هذه السلطة في تقييد حرية التجارة والصناعة لأغراض لا تتصل بفكرة النظام العام التقليدي، لا يمكن تقييدها أصلاً إلا للسلطة التشريعية وليس للسلطة التنفيذية، حيث إن المشرع هو الذي يملك التعبير عن الصالح العام لأفراد الشعب في صورة غايات اقتصادية واجتماعية متعددة ومتنوعة.

ومن أمثلة تدخل سلطات الشرطة الإدارية في النظام الاقتصادي على المستوى المحلي يتمتع العامل بصلاحيات ممارسة الشرطة الإدارية الخاصة في ميدان مراقبة الأسعار، حيث يخول إليه القانون سلطة إجراء المصالحات أو اتخاذ عقوبات إدارية أو طلب من المحكمة المختصة اتخاذ عقوبات قضائية في حق مرتكبي المخالفات لأحكام القانون رقم 99-06 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة حيث تنص المادة 86 منه على أنه: "يمكن أن تكون المخالفات لأحكام الباب السابع من هذا القانون والنصوص المتخذة لتطبيقه إما محل مصالحات، وإما محل عقوبات إدارية، أو عقوبات قضائية، وتحدث بنص تنظيمي الجهة المؤهلة لإجراء المصالحة وإصدار العقوبات الإدارية".¹

وقد نص الفصل 20 من المرسوم التطبيقي رقم 854-00-2 الصادر في جمادى الثانية 1422 موافق 17 شتنبر 2001 على أنه: "تمثل السلطة المشار إليها في الفقرة الثانية من المادة 86 من القانون 99-06 السالف الذكر في عامل العمالة أو الإقليم التي تم إثبات المخالفة فيها".²

بالإضافة إلى انفتاح المغرب على العالم الخارجي واحتكاكه بالدول العريقة في مجال الديمقراطية وتأثره بالأفكار الجديدة في مجال الحريات العامة جعله يعتمد إلى إصدار مجموعة من النصوص الدستورية والتشريعية والتنظيمية إلى جانب الأنظمة المستمدة من مبادئ الشريعة الإسلامية السمحاء، من أجل تعزيز وحماية حقوق الإنسان وضمان الحريات وسيادة القانون، وأكد دستور 2011 هذه المبادئ في ديباجته التي تقضي بتعهد المملكة المغربية باحترام حقوق الإنسان وتشبته بمبادئها كما هي متعارف عليها عالمياً، وجعل الاتفاقيات الدولية، كما صادق عليها المغرب، تسمو فور نشرها، على التشريعات الوطنية، كما خص الدستور الجديد الباب الثاني بكامله (الفصول من 19 إلى 40) للحريات والحقوق الأساسية.

¹ القانون رقم 99-06 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-00-225 بتاريخ 12 ربيع الأول 1421 موافق 5 يونيو 2000 المتعلق بحرية الأسعار والمنافسة، الجريدة الرسمية عدد 4810 بتاريخ 3 ربيع الثاني 1421 موافق 6 يونيو 2000، ص 1941.

² الجريدة الرسمية عدد 4938 بتاريخ 9 رجب 1422 موافق 27 شتنبر 2000، ص 2960.

ولقد بدأ تقنين الحريات العامة بالمغرب مع دخول الحماية الفرنسية، حيث صدرت سنة 1914 ظهائر تنظم الصحافة والتجمعات العمومية، بعد ذلك جاءت ظهائر 1958 وما تلاها من تعديلات لإرساء البناء القانوني للحريات العامة بالمغرب، ويمكن إجمال أهم قوانين الحريات العامة فيما يلي: القانون 09-07 المتعلق ب حق تأسيس الجمعيات¹، والقانون رقم 77.00 بشأن قانون الصحافة والنشر²، القانون 76-00 بشأن التجمعات العمومية³، ثم ظهير يتعلق بالإحسان العمومي⁴.

ومن خلال هذه النصوص يجوز لسلطات الشرطة الإدارية تتبع ومراقبة المطابع والكتب والمطبوعات التي تنشر بين أوساط العموم، حيث تقوم بحجزها في حالة عدم حملها لاسم المطبعة ما عدا تلك المعروضة بمطبوعات المدن كبطائق الزيارة، أما فيما يخص الأشخاص المتعاطين لمهنة الباعة المتجولين للكتب والمنشورات والجرائد، فإن القانون يلزمهم بالإعلان عنها بالأسماء التي تحملها وإلا تسري عليهم أحكام الفصل 34 من ظهير 15 فبراير 1958، كما يلزمهم بالحصول على رخصة من السلطة المحلية الموجودة سكناهم بدائرة نفوذها، قبل مباشرة العمل، ونفس الشيء بالنسبة للملصقات واللوحات الإشهارية والتجارية فتحدد لها الأماكن الخاصة بها، وصدر في هذا الشأن بلاغ وزاري يوضح طريقة تنظيم اللوحات الإشهارية واستعمالها⁵.

وبناء على ما سبق فرجال السلطة المحلية في مجال الشرطة الإدارية تتدخل للحفاظ على الأمن العام من خلال وظيفتين:

¹- ظهير شريف رقم 1.58.376 صادر في 15 نونبر 1958 يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات، ج ر عدد 2404 مكرر بتاريخ 27 نونبر 1958 ص 2849؛ معدل بالقانون 09-07 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1. 09. 39 بتاريخ 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009)، ج.ر عدد 5712 بتاريخ 30 صفر 1430 (26 فبراير 2009) ص 614.

²- ظهير شريف رقم 1.58.378 بشأن قانون الصحافة والنشر صادر في 3 جمادى الأولى 1378 الموافق 15 نونبر 1958، ج ر عدد 2404 مكرر بتاريخ 16 جمادى الأولى 1378 (27 نونبر 1958)، ص 2856؛ المغير والمتمم بموجب القانون رقم 77.00 بشأن قانون الصحافة والنشر الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.207 في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002)، ج ر عدد 5075 بتاريخ 17 ذي القعدة 1423 (20 يناير 2003)، ص 220.

³- ظهير شريف رقم 1.58.377 الصادر في 3 جمادى الأولى 1378 الموافق 15 نونبر 1958 بشأن التجمعات العمومية، ج ر عدد 2404 مكرر بتاريخ 16 جمادى الأولى 1393 (27 نونبر 1958)، ص 2853، كما وقع تغييره وتتميمه بمقتضى ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.73.284 بتاريخ 6 ربيع الأول 1393 الموافق 10 أبريل 1973، ج ر عدد 3154 بتاريخ 7 أبريل 1393 (11 أبريل 1973)، ص 1066، وبالقانون رقم 76-00 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.200 الصادر في 12 جمادى الأولى 1423 (23 يوليو 2002)، ج.ر عدد 5046 بتاريخ 3 شعبان 1423 (10 أكتوبر 2002)، ص 2890.

⁴- مرسوم 2.04.970 الصادر في 28 من ذي القعدة 1425 (10 يناير 2005)، لتطبيق القانون رقم 004.71 بتاريخ 21 شعبان 1391 (12 أكتوبر 1971) المتعلق بالتماس الإحسان العمومي، ج ر عدد 5339 بتاريخ 25 جمادى الثانية 1426 (فاتح أغسطس 2005)، ص 2165.

⁵- سعيد البشير: الإدارة المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة محمد الخامس، الرباط 1989، ص 50.

الأولى: تتمثل في تفادي كل إضراب محتمل يستلزم اتخاذ الإجراءات اللازمة قبل وقوعه وتهدة الأفكار واتقاء كل حركة أو إضراب عن طريق الاتصال المباشر والتوعية والإقناع¹.

الثانية: تتمثل في استخدام قوات الأمن إذا ظهر بأن الوسائل المادية المستعملة من قبل المخلين بالأمن العام كافية لإحداث الإضطرابات بتراب الجماعة².

الفقرة الثانية: الأمن العام الاجتماعي والاقتصادي

إن ازدياد حاجيات الأفراد العامة وتنوع حقوقهم وحرّياتهم، لا يتحقق إلا باستخدام كافة وسائل الشرطة الإدارية، نظراً لما تملكه هذه الأخيرة من سلطة تمكنها من أداء المهام المنوطة بها، والتي يتوجب عليها تنظيم هذه الحريات والنشاطات، لكي لا يؤدي إلى الإخلال بالأمن العمومي وحماية النظام العام داخل النفوذ الترابي لكل جماعة، هذا ما دفع بالمشرع إلى تمتيع رجال السلطة المحلية "الباشا، القائد" بعدد من الاختصاصات المتمثلة في ممارسة السلطة التنظيمية للمحافظة على الأمن العام الاجتماعي، وأن ممارستها لا تتم إلا في حدود الميادين المنصوص عليها في القانون والأنظمة المعمول بها³، فمن المادة 110 من القانون التنظيمي 113-14 المتعلق بالجماعات يتبن أن السلطات المحلية تبقى مختصة بتنظيم ومراقبة واستيراد الأسلحة والذخائر والمتفجرات وترويجها وحملها وإيداعها وبيعها واستعمالها، وكذلك التنظيم العام للبلاد في حالة الحرب، كما أتاح المشرع لرجال السلطة المحلية إمكانية مصادرة كل سلاح أو ذخيرة لا يتوفر أصحابها على الشروط المطلوبة قانوناً.

الفرع الثاني: في ما يرتبط بالهيئات المنتخبة

يعتبر قطاع الشرطة الإدارية الجماعية من أهم القطاعات الأساسية في تدبير شؤون الجماعة، ويناط المشرع هذا الاختصاص الحيوي في أكبر قسط منه برئيس المجلس الجماعي، وفي ميادين محددة بالمجلس الجماعي، مما يتطلب الإلمام بالقوانين والأنظمة المعمول بها في هذا الميدان، حتى لا يمارس هذا الاختصاص خارج نطاق المشروعية، ويؤدي بالتالي إلى الإضرار بحقوق وحرّيات الأفراد والجماعات.

كما أن الشرطة الإدارية الجماعية عبارة عن مجموعة من الميادين والمجالات التي ترتبط تقريباً بكل مناحي الحياة داخل تراب الجماعة، وهذا ما جعل هذا الاختصاص، في كل التجارب الجماعية السابقة،

¹ - إدريس البصري، مرجع سابق، ص 29.

² - MICHEL Rousset, JEAN Garagnon et autres : Droit Administratif Marocain Imprimerie Royal, Rabat 1979, P 224.

³ - سعيد البشير: الإدارة المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة محمد الخامس، الرباط 1989.

يعرف حوارات ونقاشات استعصت في بعض الحالات على الفهم، وأثارت تأويلات وتفسيرات من طرف الاجتهاد القضائي، وعدد كبير من التحليلات الجامعية والفقهية.

وهكذا أصبح توضيح مجموعة من الإشكاليات المرتبطة بهذا القطاع مطلباً ملحا في كل اللقاءات والمناظرات والندوات، سواء على المستوى المركزي أو المحلي، أو خلال مناقشة قوانين اللامركزية بالبرلمان، وهدف المشرع عبر مقتضيات ميثاق القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات إلى توسيع مجال اختصاص السلطات المنتخبة في ميدان الشرطة الإدارية الجماعية من أجل إنجاح اللامركزية الإدارية وتدعيم مبدأ الديمقراطية المحلية.

ومن الصعب حصر الاختصاصات التي أناط بها المشرع الهيئات المنتخبة، لأن تعدد مظاهر الحياة الاجتماعية والاقتصادية على الصعيد المحلي تغطي مختلف النشاطات والحريات الفردية والجماعية على حد سواء، كما أن كثرة المجالات وتنوعها وارتباطها بالنشاط اليومي للجماعة لا يسمح لنا إلا بدراسة المجالات الأساسية المتمثلة في : شرطة السير والجولان (فقرة أولى) وشرطة الصحة والنظافة العمومية (فقرة ثانية) وشرطة السكن العامة (فقرة ثالثة) وشرطة التعمير (فقرة رابعة) وشرطة المقابر (فقرة خامسة) وشرطة البيئة والتلوث (فقرة سادسة).

الفقرة الأولى: شرطة السير والجولان

إن التطور السريع في وسائل النقل وتزايد أخطار الطريق بالأخص في المدار الحضري حتم على السلطة المنتخبة العمل على اتخاذ التدابير اللازمة لتنظيم شروط السير والمرور والجولان على الطرقات العمومية والمحافظة عليها، كما اعتبر من أهم مواضيع الشرطة الإدارية بحكم اتصاله بتنقل السكان وسلامتهم.

وبحكم مميزات هذه الشرطة هدف المشرع إلى تنظيمها لاتقاء جميع الأشياء المضرة بأمن وسلامة المواطنين وصدرت في هذا الشأن مجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية على الشكل التالي:

- ظهير مؤرخ في 19 يناير المتعلق بالسير والجولان¹
- ظهير 31 يناير 1970 في شأن المحافظة على الطرق العمومية²
- ظهير مؤرخ في 12 نونبر 1963 المتعلق بالنقل بواسطة العربات عبر الطرقات³

¹-ظهير 9 يناير 1953، الجريدة الرسمية عدد 2104-5 بتاريخ 20 يناير 1953، ص 630 وما بعدها متعلق بالسير والجولان.

²-ظهير 310 يناير 1970، الجريدة الرسمية عدد 2997 بتاريخ 18 أبريل 1970، ص. 911 وما بعدها متعلق بالمحافظة على الطرق العمومية.

³-ظهير 12 نونبر 1963، الجريدة الرسمية عدد 2667 بتاريخ 6 دجنبر 1963، ص. 4927.

- القرار الوزاري المشترك الصادر بتاريخ 18 مايو 1961 المتعلق بإشارات الطرق¹
- القرار الوزاري الصادر بتاريخ 24 يناير 1953 المتعلق بشرطة السير والجولان²

وبناء على النصوص المشار إليها أعلاه يمارس الرئيس الجماعي شرطة السير والجولان إما بقرارات تنظيمية تخضع قبل تنفيذها لتأشيرة وزير الداخلية أو إلى الشخص المفوض إليه من طرفه أو تدابير فردية متمثلة في المنع والإذن غير خاضعة للتأشيرة المسبقة، ما عدا التدابير التنفيذية المنصوص عليها في المادة 107 من القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات والمنظمة بمرسوم صادر بتاريخ 26 مايو 1980³ إذ يتمتع رئيس المجلس الجماعي بسلطات واسعة في مجال شرطة السير والجولان بالمحافظة على نظافة الطرق العمومية⁴، كما يتمتع بسلطة اللجوء إلى تسجيل المخالفات الناتجة عن المواطنين المخالفين للأوامر الصادرة عنه لدى رجال السلطة المحلية وإحالتها إلى المحكمة المختصة إن اقتضى الأمر ضد الذين يلقون بالنفايات في الطرق العمومية⁵ أو يعملون على تنظيف الشوارع والأزقة المعهود بها إلى الساكنة القيام بتنظيفها حتى يتسنى له معاقبة المخالفين⁶.

ويتوجب على الرئيس الجماعي العمل على إنارة الطرق العمومية والشوارع والمساجد لتفادي الحوادث والأخطار داخل الجماعة واتخاذ قرارات لتنظيم وقوف السيارات⁷ ومحلات إيداع البضائع وعروض الباعة المستقرين والمتجولين لتفادي مضايقة الطريق وتسهيل عملية المرور. والجدير بالذكر، أنه بالرغم من السلطات الواسعة التي خولت للرئيس الجماعي في تسيير أمور الجماعة، فلا يمكن له تجاوز بعض الحدود، كأن يصدر قرار يمنع فيه بصفة نهائية مرور العربات في الطرق العمومية⁸. ولكن في بعض الأحيان فإن القرارات التنظيمية المتخذة من قبله والخاصة بمنع سير جميع العربات في الطرق الضيقة قد يستثنى من المنع سيارات المقيمين بجانب الطريق الذي صدر بشأنه قرار الوقوف، ونفس الأمر فيما يخص سيارات الإسعاف والعربات الخاصة بنقل وتسليم السلع. فالحق الذي

¹-القرار الوزاري المشترك 18 مايو 1961، الجريدة الرسمية عدد 2540 بتاريخ 30 يونيو 1961.

²- القرار الوزاري الصادر بتاريخ 24 يناير 1953، الجريدة الرسمية عجع 2104 بتاريخ 20 فبراير 1953، ص 630.

³-الجريدة الرسمية عدد 3528 بتاريخ 11 يونيو 1980، ص 750.

⁴-ميادين السير بالطرق العمومية تتجلى في أحداث وتسير مصلحة الوقود، الحفاظ على سلامة المرور بالممرات والجسور تنظيم استعمال القيد الحديدي للسيارات المخالف لقانون الوقوف، وضع علامات الطرق.

⁵-قرار بلدي مستمر صادر عن رئيس بلدية سيدي يحيى بتاريخ 1999/08/26 يمنع فيه استعمال الطرق العمومية والحدائق والممرات والأماكن العمومية والأراضي الفارغة والأرصعة لوضع هياكل السيارات والشاحنات والأشياء المستغنى عنها، والخشب ومخلفات وأدوات البناء والتجهيز والخرق البالية.

⁶-الفقرتان 32 و33 من الفصل 609 من القانون الجنائي مع آخر التعديلات، مرجع سابق.

⁷-قرار بلدي مستمر رقم 16 تاريخ 15 يناير 2001 صادر عن رئيس بلدية سيدي يحيى مجدة يتعلق بإحداث محطات سيارات الأجرة داخل تراب الجماعة.

⁸-conseil d'Etat 12 mai 1911 Moreaux Forgest, lebin,p,559.

يتمتع به المحاذون للطريق العمومية ليس مطلقا، قد تكون بعض الاستثناءات تضيف على قرار الرئيس طابع المشروعية إذا تعلق الأمر بالمنع.

ولا يجوز للرئيس كذلك فرض القيود بصفة مطلقة فيما يخص السير خصوصا إذا تعلق الأمر بمصلحة للخواص فعليه مراعاة جميع الجوانب¹.

الملاحظة الأساسية التي يمكن الإشارة إليها، أن السير والجولان لا يمكن أن يعطي فعاليته إلا بفعل المراقبة المستمرة من قبل الأجهزة المتوفرة لدى الجماعة طبقا لما هو منصوص عليه في الفصل الثاني من ظهير 19 يناير 1953² الخاص بمنع اجتياز حدود الطرق العمومية وحدود مرافقها، وكذلك الفصل 608 من القانون الجنائي المغربي الذي يعاقب كل من خالف الطريق العام أو ترك فيها مواد أو أشياء من شأنها أن تعطل وتحد من حركة المرور³.

ولا تكتسي القرارات الصادرة عن الرئيس في مجال السير والجولان، دائما طابع المشروعية، بل قد تكون أحيانا غير مشروعة، وفي هذه الحالة فإن القضاء يتصدى لمثل هذه القرارات وكمثال على ذلك، صدور قرار من شأنه الإخلال بمبدأ حرية التجارة والصناعة، وكذلك حق الملكية⁴.

كذلك القرارات المتخذة في شأن الإيداع، فإن البضائع المفروشة من قبل التجار على أرصفة الطرق العمومية تتطلب الحصول على الترخيص المسبق من قبل الرئيس، وقبل صدور القرار بالقبول أو الرفض يجب مراعاة جانب المحافظة على النظام العام وسلامة المواطنين، وفي هذه الحالة يتوجب عليه تحديد فترة زمنية محددة للإيداع سعيا وراء المحافظة على جمال المدينة، وإلا اعتبر قراره غير مستوف للشروط المطلوبة في صحة القرارات الإدارية⁵.

وخلاصة القول، إن شرطة السير والجولان لا تخلو من الانتقادات التي وجهت إليها إذ أن النصوص التي يستند إليها رؤساء المجالس الجماعية الخاصة بالسير والجولان، ترجع إلى ما قبل صدور ظهير التنظيم الجماعي، وفي غالب الأحيان نجد سيطرة السلطة المحلية على هذا المجال بذريعة المحافظة على سلامة وأمن المواطنين من الأخطار المحدقة بهم نتيجة استعمالهم لهذه الطرقات، لكن المشكل غير مطروح في الجماعات القروية التي تفتقر إلى الشوارع والأزقة فهي في غالب الأحيان مجموعة من المسالك تربط ما بين

¹-conseil d'état 14 mai 1915 Poinceaux,lebin,p,158.

²-ظهير 19 يناير 1953، الجريدة الرسمية عدد 1204-5 بتاريخ 20 فبراير 1953، ص، 630 المتعلق بشرطة السير والجولان.

³-الفصل 608 من القانون الجنائي المغربي، الفقرة 10.

⁴-conseil d'etat 10 fevrier 1937,société anonyme des grands magasins économiques,lebon.

⁵-conseil d'etat 4 decembre 1935 société de Gaz et de l'électricité du sude estk le bon,p1128.

الدواوير والمداشير بعضها ببعض، ففي حين تعرف حداثتها في المدن الكبرى والمتوسطة حيث تتوفر على ولايات ومجموعات حضرية، إذ نجد الرئيس يتخذ قرارات في غاية الأهمية إلى جانب العامل و الوالي¹.

الفقرة الثانية: الصحة والنظافة العمومية

يقصد بالصحة العمومية وقاية صحة الجمهور من الأمراض الخطيرة² أي حماية صحة المواطنين من كل ما يهددها واتخاذ الإجراءات الكفيلة بمنع انتشار الأوبئة والأمراض والتفتيش في المحلات العمومية وإخضاع العاملين فيها لقيود صحية دقيقة وحجز الحيوانات وعلاجها³ أو إعدامها إذا دعا الأمر إلى ذلك⁴. أسندت مهمة ممارسة شرطة الصحة والنظافة العموميتين على المستوى المحلي قبل صدور ظهير 1976 إلى ممثلي السلطة المركزية "القواد والباشوات"⁵ ويظهر ذلك من خلال النصوص المحددة لاختصاصاتهم في ميدان الشرطة الإدارية الجماعية سواء تعلق الأمر بظهير 23 يونيو 1960 أو ظهير فاتح مارس 1963.

فقد خول القانون لممثلي السلطة المركزية القواد والباشوات في ظل ظهير 23 يونيو 1960 سلطة ممارسة شرطة الصحة والنظافة العموميتين داخل النفوذ الترابي للجماعات⁶ التي يمارسون بها مهامهم بناء على الفصل 39 منه الذي ينص: "يختص الباشا أو القائد بسلطات المحافظة على النظام بتراب الجماعة ويقصد منها حسن الاستقرار والأمن والصحة العمومية".

¹- محمد العلام، التجربة الجماعية في ميدان الشرطة الإدارية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في العلوم السياسية، جامعة الحسن الثاني عين الشق، كلية الحقوق، الدار البيضاء، ص، 29، السنة الجامعية 96-97.

²- مرسوم رقم 2.26.157 بتاريخ 11 رجب 1400 المولف ل 26 ماي 1980 المتعلق بتحديد الشروط التي تنفذ بها التدابير الرامية إلى استتباب الأمن وضمانة سلامة المرور والصحة والمحافظة على الصحة العمومية.

³- قرار وزير الفلاحة والتنمية القروية والصيد البحري رقم 12.00 الصادر بتاريخ 29 رمضان 1420 الموافق ل 07 يناير 2000، لاتخاذ تكميلية وخاصة محاربة داء الكلب.

⁴- نشير إلى القرار البلدي عدد 1-80 المؤرخ في جمادى الأولى 1400 الموافق ل 10 أبريل 1980 المتعلق بتنظيم الصحة العمومية والمحافظة عليها تضمن القرار محاربة داء الكلب بتحديد الأوقات والأماكن واللجان المشتركة كل في دائرة اختصاصاته لإجراء عملية القتل تفاديا لعرقلة الحياة العادية للمواطنين وإزعاجهم (المصدر قسم الشرطة الإدارية ببلدية بركان)

⁵- محمد خيري مرغيني، المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، الطبعة الثانية، 1982، الجزء الثاني، ص 309.

⁶- وجب ذكر مجموعة من الظواهر على سبيل المثال لا الحصر التي صدرت في عهد الحماية المتعلقة بالمحافظة على الصحة والنظافة العموميتين:

-ظهير 1914 متعلق بالمؤسسات المصنفة.

-ظهير 1915 المتعلق باتخاذ الوسائل اللازمة للوقاية من الأمراض والمحافظة على الصحة في المدن، الجريدة الرسمية بتاريخ 13 دجنبر 1915، ص، 519.

-ظهير 1918 الذي يخول للباشوات والقواد اتخاذ الوسائل اللازمة لوقاية المدن من الأمراض والمحافظة على الصحة العمومية، الجريدة الرسمية بتاريخ 12 غشت 1918، ص 519.

-ظهير فاتح ماي 1928 المتعلق بالمحافظة على الصحة في المراكز التي لم تؤسس فيها بلديات الجريدة الرسمية بتاريخ 22 ماي 1928، ص 1410، (الطبعة الفرنسية)

ويمكن ذكر المهام التي يقوم بها رجال السلطة المحلية "الباشا والقائد" في مجال الصحة العمومية على الشكل التالي:

- رئاسة اللجان الدائمة للمحافظة على الصحة والنظام.
- الترخيص باستخدام ونقل الجثث.
- مراقبة المؤسسات المزعجة والمضرة والخطيرة.
- مراقبة صحة المسكن.

والجدير بالذكر أن النصوص القانونية المنظمة لمجال الصحة والنظافة العمومية كثيرة ومتنوعة وقديمة في الوقت نفسه، لأن أغلبها يرجع إلى عهد الحماية¹ وهو ما يطرح إشكالية مدى ملاءمتها مع التطورات التي عرفها المغرب ومدى تجاوبها مع مقتضيات التنظيم الجماعي الجديد، كما أن ميدان الصحة العمومية مازال يعرف مشاكل خصوصاً فيما يتعلق بإصدار الأنظمة العامة، أو اتخاذ قرارات فردية، سواء فيما يتعلق بتحديد الأجهزة المختصة أو عندما يتعلق الأمر بتطبيق النصوص أو تأويلها.

إذن فالمعدل العام لقرارات الشرطة الإدارية في هذا المجال لا تتجاوز نسبة مأوية مهمة من مجموع القرارات، فهذا دليل على الإهمال الذي طالها في العديد من الجماعات الترابية التي تكاد تنعدم ممارستها على السواء، فهذا ما أشار إليه الأستاذ ميلود بوخال في إحدى مقالاته المشورة بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، بأن القرارات التنظيمية والفردية تصدر من أجل تنفيذها مادامت مقتضياتها تستهدف الصالح العام وحماية النظام العام داخل الجماعة، لأن اتخاذ القرارات وسلوك مسطرة التأشيرة عليها دون المرور إلى مسطرة التنفيذ يعد إهمالاً من طرف الأجهزة التنفيذية الجماعية، ويرجع عدم التنفيذ إلى أسباب خارجية عن الأجهزة التنفيذية، مثلاً افتقارها للموارد البشرية والمادية، فهذا دليل على الضعف الذي تعيشه الجماعات في مجال الصحة والنظافة العموميتين².

وتتطلب المحافظة على الصحة العمومية وحماية المجتمع المدني من الأشياء الخطيرة اتخاذ الإجراءات اللازمة لمعاقبة المخالفين للإجراءات القانونية³، وفرض عقوبات جنائية على المخالفين، وهناك نصوص تشريعية تنص على عقوبات بالغرامة أو الحبس، وعقوبات خاصة بمختل الأنشطة المختلفة، مثلاً الإغلاق المؤقت أو النهائي لأماكن بيع المشروبات إذا شكل خطراً على الصحة العامة، وحالة الإخلال

¹- قبل الحماية تميز مجال الصحة العمومية والنظافة بغياب تشريعات مكتوبة تنظمه عكس عهد الحماية الذي تميز بصدور العديد من النصوص القانونية لسد الفراغ القانوني الحاصل في مجال الشرطة الإدارية بهدف إعطاء سلطات الحماية شرعية التدخل في الحياة العامة، بهذا حضي مجال الصحة والنظافة العمومية بصدور عدة قوانين آنذاك أعطت لرجال السلطة من قواد وباشوات صلاحية ممارسة الشرطة الإدارية.

²- الميلود بوخال: مدخل حول دراسة صعوبات ومعوقات الشرطة الإدارية الجماعية: أسبابها وتجلياتها، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، أبريل شتنبر 1994، عدد مزدوج 8-9.

³- إدريس البصري وآخرون، القانون الإداري المغربي، الطبعة الأولى، المطبعة الملكية، 1988، ص 219-229.

بالأحكام المقررة لاستغلالها الفصلان 37 و38 من قرار المدير العام للديوان الملكي الصادر في 17 يونيو 1967 بتنظيم الاتجار في المشروبات الكحولية أو الممزوجة بالكحول.

وفي حالة عدم وجود نص قانوني ينص على أية عقوبة خاصة يتطلب الأمر تطبيق نص عام أي الفقرة 11 من الفصل 609 من القانون الجنائي الذي ينص على الحكم بالغرامة في حق كل "من يخالف مرسوما أو قرارا صدر من السلطة الإدارية بصورة قانونية إذا كان هذا المرسوم أو القرار لم ينص على عقوبات خاصة لم يخلف أحكامه". وإلى جانب العقوبات الإدارية التي تهم بالأخص الأنشطة الاقتصادية يمكن للشرطة الإدارية إصدارها بصرف النظر عن العقوبات الجنائية ويجوز الجمع بينها وبين العقوبات الصادرة عن المحاكم وتطبق حتى إذا كانت المتابعات الجنائية لم تفضي إلى حكم نهائي فهذه العقوبات جد مشددة، غرامات ذات مبالغ باهظة والمصادرة، وإغلاق المؤسسات مع العلم أن هذه العقوبات غير قابلة للتأجيل، ولا يمكن إقرارها إلا بحكم القانون¹.

والجدير بالذكر، هو أن المشرع حينما أسند إلى الرئيس الجماعي مهمة ممارسة شرطة الصحة لم يوضح الصفة التي يمارس بها الصلاحيات المخولة إليه هل يعتبر ممثلا للدولة أم عضوا لا مركزيا يمثل الجماعة؟

إن تحديد الصفة تدل على تحديد الجهة المسؤولة عن الإجراءات المتخذة من قبل الرئيس في مجال الصحة هل الدولة أم الجماعة كشخص معنوي مستقل ماليا؟ فعندما يتصرف الرئيس كعضو لامركزي، فإن دعاوى التعويض عن الأضرار تنصرف إلى الجماعة، وحالة تصرفه كعضو مركزي فإن المسؤولية عن الأضرار تكون على حساب الدولة.

الفقرة الثالثة: شرطة السكينة العامة

يقصد بالسكينة العامة المحافظة على الهدوء والسكينة في الطرق والأماكن العامة ومنع كل ما من شأنه أن يقلق راحة الناس ويزعجهم ويعكر صفوة هدوئهم واطمئنانهم خاصة في أوقات الراحة والليل². ومن ضمن الأمور التي تمس بالسكينة العامة وتعمل السلطات الإدارية على منعها هناك استعمال منبهات السيارات، صراخ الباعة، أصوات المكبرات الصوتية، ضجيج الآلات³، والضجيج المنبعث نتيجة سوء استعمال الراديو وغيرها من مصادر الضوضاء والإزعاج خاصة إذا كانت قريبة من أماكن تتطلب الهدوء والراحة كالمستشفيات مثلا⁴، وتطبيقا لمقتضيات الفقرة 23 من الفصل 609 من القانون الجنائي

¹- ادريس البصري وآخرون، القانون الإداري المغربي، نفس المرجع، ص 229.

²- محمد العلام، التجربة الجماعية في ميدان الشرطة الإدارية، مرجع سابق، ص 40.

³- محمد آيت المكي، محاضرات في القانون الإداري، الجزء الثاني، ص 5.

⁴- محمد عاطف البنا، حدود سلطة الطبيط الإداري مجلة الاقتصاد والقانون، ص 178.

التي تنص على أنه يعاقب بغرامة من عشرة إلى مائة وعشرين درهما من ارتكب إحدى المخالفات: مرتكبو الضجيج أو الضوضاء أو التجمع المهيمن أو الليلي الذي يقلق راحة السكان"¹.

وباعتبار الرئيس الجماعي مختصا بالمحافظة على الصحة العمومية والسكينة العامة داخل الجماعة بمقتضى المادة 100 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات يجوز له القيام بما يلي:

1- اتخاذ التدابير اللازمة لمنع الضجيج الذي يقلق راحة السكان، ما لم تكن هناك رخصة تسمح بذلك والصداع الناتج عن الإصلاحات والإنجازات الناتج عن المحركات التي تباشر على قارعة الطرقات (نفس الاختصاص الممنوح لرئيس مجلس المقاطعة).

2- منع استعمال مكبرات الصوت إلا في الحالات الاستثنائية المسموح بها.

3- إلزام المنظمين والمالكين للملاهي والمراقص الليلية بالخضوع لتطبيق التدابير اللازمة لتجنب الضجيج الذي يقلق راحة الجوار مع ضرورة الحصول على الترخيص المسبق².

4- المفاوضون الذين يستعملون الآلات التي تحدث ضجيجا مرتفعا بإمكانه إقلاق راحة الجوار، ففي هذه الحالة لا يجوز لهم مباشرة أعمالهم إلا وفق شروط يتم تحديدها من قبل الرئيس الجماعي وعند مخالفتهم للشروط المطلوب اتباعها تسري عليهم العقوبات الإدارية³.

5- يجب على مالكي الحيوانات الأليفة ضرورة اتخاذ التدابير اللازمة بمنعها عن النباح والصياح حتى لا تقلق راحة الجوار.

لهذا أصبح من حق السلطة الإدارية التدخل بهدف منع الأشياء التي من شأنها الإخلال بالنظام الأدبي حالة اتخاذها مظهر مادي ذي مظهر خارجي وإن لم يترتب عن المس به تهديد بحدوث اضطراب مادي، لكن الاتجاه السائد حاليا في فرنسا هو أن مهمة ممارسة الشرطة الإدارية تنسب إلى الحكومة وبالأخص الشرطة العامة على مستوى التراب الوطني بواسطة قواعد أو لوائح الشرطة وإلى ممثلي الدولة في الدوائر وكذا إلى رؤساء البلديات.

إن وجود سلطات الشرطة شيء أساسي لأن ضرورات النظام العام متغيرة من حين لآخر، غير أن المشكل طرح في فرنسا حول معرفة هل أن الشرطة الإدارية منصوص عليها في إطار اللوائح العامة؟ فهذا المشكل يتمثل في معرفة هل يمكن اعتبارها مشكل محلي لا مركزي أم مشكل الدولة داخل الجماعة⁴، خصوصا فيما يتعلق بالمحافظة على السكينة العامة أمام المرافق الحيوية التي يعتبر المساس بها إخلالا بالنظام العام وبالتالي له انعكاس على المستوى الوطني مما يستلزم تدخل السلطة المحلية لاتخاذ التدابير اللازمة وتسخير القوة العمومية لإعادة الأمور إلى حالتها الطبيعية، لعله الشيء الذي يسمح لنا القول أن

¹-انظر في هذا الشأن ظهير شريف رقم 1.59.413 صادر في 28 جمادى الثانية 1382 (26 نونبر 1962) بالمصادقة على مجموعة القانون الجنائي، الجريدة الرسمية عدد 2640 مكرر بتاريخ 12 محرم 1383 (5 يونيو 1963)، ص 1253.

²-conseil d'etat 26 décembre 1930,syndicat d'initiative de touareg levent led,p,1115.

³-ادريس أقشار، الشرطة الإدارية الجماعية، مرجع سابق، ص 169.

⁴-Delaubadère (A) « Manuel de droit administratif », 12 édition,Paris,1982,p,245.

الشرطة الادارية تظل عاجزة عن القيام بالمهمة التي أناطها به المشرع من خلال ميثاق التنظيم الجماعي لأن تطبيق اللامركزية فيما يخص الشرطة الإدارية يظل محل نقاش، وي طرح نفس الشيء بالنسبة لإحترام الحريات العامة المحلية والدليل على ذلك أن سلطات الرئيس لا تصل إلى حد إغلاق المحل في حالة تضرر مثلاً الجيران من الصداق وهذا ما أثاره حكم "الهشومي أحمد بن عبد السلام" حيث صدر عن باشا مدينة فاس قرار يرمي إلى إفراغ الطاعن من مكانه الذي يستخدمه كمعمل ميكانيكي لإصلاح الدرجات النارية في مكان لأهل بالسكان، أحدث من جراء ذلك ضوضاء الضجيج الذي كان سبباً لاتخاذ القرار الباشوي لا وجود له لهذا يتوجب إلغاء القرار القاضي بإغلاق المحل¹.

الفقرة الرابعة: شرطة التعمير

نقل ميثاق التنظيم الجماعي إلى رؤساء المجالس الجماعية سلطات الشرطة الإدارية التي كانت تمارسها السلطات المحلية في قطاع التعمير الذي أعطى له المشرع أهمية كبيرة وأناطه بإطار قانوني يعد من التشريعات المهمة في هذا المجال.

ونفس المنوال صار عليه القانون رقم 14-113 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، ويتضح ذلك من خلال المادة 101 حيث يمارس رؤساء المجالس الجماعية من خلاله اختصاصاتهم عن طريق إصدار قرارات تنظيمية ينشئون بها طرق وساحات عمومية وقرارات فردية تتمثل في رخص البناء والتجزئات²، كما أنه بإمكان الجماعة مراقبة تطبيق التوجيهات والبرامج الواردة في المخططات التعميرية وقوانين التعمير وأنظمة البناء ولهذه السلطة إما طابع وقائي أو ردعي.

ولهذا أصبح للرئيس الجماعي سلطات واسعة في مجال التعمير إلى جانب المصالح الإقليمية التقنية، المتمثلة في زجر الأخطاء المرتكبة من طرف المستفيدين من رخص البناء والتجزئات أو الأشغال التي تباشر بدون الحصول على ترخيص.

من هذا المنطلق يمكن القول إن للتعمير طبيعة مزدوجة، فهو يرتبط بالتنمية على المستوى الوطني ويشكل إحدى المهام الأساسية التي تقع على عاتق الإدارة الجماعية تسييرها والتي يفصل فيها المجلس الجماعي بمداولاته ليضمن لها كامل النمو الاقتصادي والاجتماعي. ومادامت الشرطة الخاصة بالتعمير تعتبر إطاراً للعمل يتميز بأهميته فإن تنفيذ مقتضيات هذه السياسة لا يقتصر فقط على تنفيذ وثائق التعمير ولكن أيضاً قيام الجماعات المحلية بإنجاز عمليات التعمير.

¹-حكم عدد 24 الصادر بتاريخ 8 مايو 1970، قضاء المجلس الأعلى، عدد 16، ص 90.

²-محمد العلام، التجربة الجماعية في ميدان الشرطة الإدارية، مرجع سابق، ص 30.

في حقيقة الأمر إن سياسة التعمير تعد من واجبات الدولة وعليها عدم تجاهل الخصوصيات المحلية، ومادام أن المشرع اقتضى تسيير الشؤون في إطار ديمقراطي لا مركزي، فإن تنفيذ قواعد ووثائق التعمير تعد من واجبات الهيئات اللامركزية، غير أن هذا المبدأ يمكن تطبيقه بشكل مطلق بل يجب على المجالس الجماعية معرفة مدى قدرتها البشرية والمادية، فلا يمكن لها مباشرة عملية التنفيذ لوحدها فلا بد من مساعدة الدولة لها ومراقبتها لعمل الجماعات واخذ بعين الاعتبار الملاحظات والاقتراحات باعتبارها الأكثر معرفة وملازمة المشاكل المحلية¹.

بالرغم من توسيع سلطات السلطة المنتخبة في مجال التعمير وإعطائها إمكانية التدخل في ميدان البناء لأحداث التوازنات وتلبية حاجيات السكان وإنجاز سياسة البرامج المستعجلة والبرامج الاجتماعية في إطار استيعاب السكن الغير اللائق² فإن ضعف الوسائل المالية وغياب الدراسات التقنية والمخططات الجماعية طرح أمامها صعوبات في ميدان إقامة تجهيزات جماعية لفائدة سكانها وهذا ناتج عن الارتباط الدائم بالدولة لأن جل المشاريع يشرف عليها تطبيقا لمقتضيات الفقرة الثانية من الفصل 145 من الدستور، عامل العمالة أو الإقليم كونه هو الذي يمارس مهام المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجماعة، في شكل مساهمات مالية لتمويل مشروع مسبق من طرفها داخل الجماعة مما كرس غياب دور المنتخب الجماعي في هذا الميدان؛ كما إن عدم الاستقرار الذي طبع بنيات المصالح المركزية للتعمير كان له انعكاس مباشر تنظيمها وفعاليتها وهو ما يفسره تردد السلطات العمومية في مواجهة ومعالجة مشاكل التعمير والتهيئة، مع العلم أن الإدارة المركزية تملك سلطة قوية في إعداد وثائق التعمير باعتبارها المكلفة بتحديد سياسة التعمير التي تشكل قضية وطنية، وتملك صلاحية المصادقة على النصوص ونشرها في الجريدة الرسمية³.

إذن فالتطور الذي حصل على مستوى الاختصاصات الممنوحة للرئيس الجماعي في تسيير شؤون الجماعة المحلية أدى إلى نشوب صراعات بينه وبين السلطة المحلية وهو ما يمكننا من القول إن ميدان التعمير ما زال لم يعرف الحل النهائي بفعل الثغرات القانونية وسوء التنسيق بين الفاعلين ترتب عنه نتائج

¹-حسا امير، إشكالية توزيع الاختصاصات في ميدان التعمير مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 34 شتنبر-أكتوبر 2000.

-انظر في هذا الموضوع مؤلف:

- الهادي مقداد، السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكن، الطبعة الأولى 2000، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء.

-محمد بوجيدة، ميلود بوخال: نظام المنتخب الجماعي، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى 1991، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء.

²-Mohamed Snoussi Mamon « rôle des collectivités locales dans les domaines de l'urbanisme et l'habitat n 5 juin 1993, p.32.

³-Geuzzar.A « l'urbanisme previsionnel, évolution des moyens institutionnels et réglementation des sols » mémoires de D.E.S, L.N.A.D, Rabat 1993,p 65.

ذات خطورة تتمثل في تبيد الأموال العمومية وسوء استعمال المجال، وأن غياب التنسيق يطرح على مستوى النصوص القانونية مما يؤثر سلبا على عملية التهيئة ويرجع هذا الأمر إلى عنصرين أساسيين:

1- إن إعداد وثائق التعمير يتم بمبادرة من الإدارة ومشاركة شكلية للجماعات باعتبارها الأكثر قربا للواقع المحلي من الإدارة المركزية التي تسهر على إعداد الوثائق.

2- تقوم عملية إعداد وثائق التعمير على الارتفاقات وتعتمد في ذلك الطابع القهري على حساب إجراءات التحفيز والاستشارة.

كما أن ممارسة صلاحية التعمير ليست إجبارية في البعض من مناطق التراب الوطني وهو ما يعطي للسلطة المحلية حرية مطلقة في التدخل أو عدم التدخل، فكان من الأجدر تجميع وثائق التعمير لتجاوز المشاكل التي تطرح بين الفينة والأخرى وإعادة النظر في الأجهزة المتدخلة وكذلك تقوية وتحسين مردودية أجهزة المراقبة والتنسيق، ومن جانب آخر ضرورة تقوية مركز الجهة في الميادين المرتبطة بالتعمير.

ومن أهم الخلاصات التي يمكن الإشارة إليها هنا:

- ضرورة التعاون بين السلطة المحلية والسلطة المنتخبة لإيجاد حل للمشاكل المرتبطة بالتخطيط والتسيير.

- إعادة النظر في توزيع الأدوار بين الأطراف الفاعلة من أجل تجاوز الصعوبات والمشاكل المطروحة.

- إذا كان قانون رقم 12.90 قد تجاوز نقائص نص 1952 فهو لم يوضح اختصاصات كل جهة بشكل محدد مما يتطلب إعادة النظر في قانون 1992 بهدف منح الهيئات المنتخبة الوسائل القانونية لتجاوز المشاكل التي يطرحها تنظيم المجال بدون تجاهل خصوصية كل منطقة.

- التفكير في وضع ميثاق وطني لإعداد التراب الوطني بهدف تنظيم العلاقات الرابطة بين سياسة إعداد التراب الوطني في شموليته والتعمير.

- إن الإشكاليات المرتبطة بالتعمير معقدة تتطلب الجدية في اتخاذ القرارات وتحديد مسؤولية الأجهزة المتدخلة وعلاقتها مع باقي الفاعلين لأن عدم تحديد المسؤوليات وتنظيمها يجعل من مجال التعمير مجالا يعم بالفوضى وانتشار السكن الغير اللائق¹.

¹- إن الملاحظة الأساسية التي يمكن الإشارة إليها أن قانون التعمير رقم 12.90 لم يتعرض للبنيات الآلية للسقوط وما يؤكد هذا الطرح حتى مرسوم رقم 2.92.831 بتاريخ 14 فبراير 1993 لم يشر لهذه الظاهرة فهو مجرد تنفيذ لمقتضياته نتج عنه فراغ في نصوص للتعمير وصدرت عن وزير الداخلية دورية بتاريخ 20 دجنبر 1999 وجهت إلى الولاة والعمال تكمن أهميتها في اتخاذ التدابير للوقاية من الأخطار التي قد تنجم عن سقوط البنيات الآلية للسقوط، ومن ضمن التدابير التي نصت الدولة على اتخاذها هي: إخفاء المباني الآلية للسقوط من قبل السلطات المعنية.

- توضيح اختصاصات رئيس المجلس الجماعي واختصاصات رئيس مجلس المقاطعة في مجال رخص التعمير، وتحديد مفهوم رخص البناء الفردية ومشاريع السكن الجماعي والملكية المشتركة وتوضيح آليات المراقبة التي يمارسها رئيس المجلس الجماعي في هذا الشأن.

وإذا كان الهدف من هذه الإجراءات هو تجاوز النقائص التي تعترى توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية فإن المشكل ما زال قائماً بسبب محدودية النصوص القانونية وإن الجسم في تنازع الاختصاص ما بين الجهتين لا يفضي إلى إنهاء الأشكال من حيث الواقع وإذا كانت الممارسة اليومية تفيد مبدأ التعاون بين السلطتين هو الأصل، فالواقع العملي يفرض ضرورة تدخل المشرع لبيان حدود الاختصاصات في مجال الشرطة الإدارية الجماعية بشكل واضح وهو ما ألحت عليه جل التوصيات التي خرجت بها المناظرات الوطنية فيما يخص الجماعات المحلية¹.

إلا أن القانون الجديد رقم 12-66 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء²، جاء ليُمثل آلية محددة في مشاريع التعمير بالمغرب، ويقدم إصلاحات كبيرة على مستوى مساطر وممارسات ومراقبة الأوراش، كما يحمل عدة امتيازات لفائدة المهندسين، الذي أصبح بمقدوره العمل بتشاور مع الفاعلين والشركاء، ضمنهم المقاولون والمهندسون والطوبوغرافيون ومكاتب الدراسات، من أجل جودة وسلامة البناء طبقاً لقوانين التعمير والبناء، كما تم توسيع المسؤوليات في المراقبة في مجال البناء، وأيضاً غلق الأوراش والتقييد بدفتر تحملات يتضمن كافة المعلومات، لا سيما تلك التي تخول للمهنيين ضمان متابعة أوراشهم.

كما أن هذا القانون الذي أعد بتوجيهات سامية من الملك محمد السادس، جاء من أجل التقليل من بعض الإشكالات المتعلقة خصوصاً بانتشار السكن غير القانوني، باعتبار أن هذه الوثيقة الخاصة بالتعمير تخول للشرطة القضائية وكذا مراقبي التعمير التابعين للولاية والعمال التدخل وإعداد تقارير حول

- تحسيس مالكي وقاطني المباني الآيلة والمتداعية للسقوط باتخاذ وإنشاء لجنة إحصاء تتكون من: ممثل السلطة المحلية-ممثل عن كتابة الدولة المكلفة بالإسكان - رئيس قسم التعمير بالعمالة-ممثل عن الوكالة الحضرية. (انظر مؤلف محمد بوجيدة الشرطة الإدارية الجماعية، سلسلة المرشد الإداري، عدد 3 نشر وتوزيع مكتبة دار السلام الرباط، الطبعة الأولى لسنة 1997. ص.15)

- وارسالية وزير الداخلية رقم CAB 1117

¹- محمد بوئينة: توزيع الاختصاص في ميدان الشرطة الإدارية بين رئيس المجلس الجماعي وبين السلطة الإدارية المحلية، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 24 يوليوز-شتبر 1998، ص.102.

²--ظهير شريف رقم 1.16.124 صادر في 21 من ذي القعدة 1437 (25 غشت 2016)، القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، الجريدة الرسمية بتاريخ 19 شتنبر 2016.

ويشتمل هذا القانون على ثلاث أبواب تتمثل في أحكام تغير وتنتم القانون 12.90 المتعلق بالتعمير، وأحكام تغير وتنتم القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، وأحكام تغير وتنتم الظهير الشريف رقم 1.60.063 بتاريخ 30 من ذي الحجة 1379 (25 يونيو 1960) بشأن توسيع نطاق العمارات القروية.

أوراش البناء، كما أنه يقضي بفرض غرامات ثقيلة في حق المخالفين في قطاع البناء، حيث يصل الأمر في بعض الحالات إلى فرض عقوبات سالبة للحرية.

الفقرة الخامسة: شرطة المقابر

يعرف النظام القانوني المنظم لشرطة المقابر نوعاً من التعقيد والغموض¹ فهو يخضع في آن واحد لقانونين مختلفين قانون المشرع الإسلامي ثم القانون الوضعي. بهذا فإن عملية الدفن والإقبال ونقل الجثث² وإخراجها تخضع لأحكام الشرطة المحلية³ بالرغم من تداخل الاختصاصات بين جهات (العامل، الأمين العام للحكومة، الأمن الوطني). كما يمكن القول بأن اختصاصات الرؤساء الجماعيين في مجال شرطة المقابر لا تقتصر فقط على المحافظة على المقابر وصيانتها واتخاذ تدابير وقائية لكي لا تصبح مصدراً لتفشي الأمراض وإنما يختصون باتخاذ قرارات الترخيص بالدفن ونقل الجثث واستخراجها من القبور، وهو ما أكدته الفصل الأول من ظهير 31 أكتوبر 1969 الذي اعتبر الدفن شأنًا محلياً يعود فيه الاختصاص إلى الرئيس الجماعي وبترخيص منه بعد استشارة المصالح الطبية المختصة (مدير المكتب الصحي وفي حالة عدم وجوده الطبيب التابع لوزارة الصحة العمومية).

فحسب القانون الجنائي المغربي، تعتبر مخالفة مقتضيات الدفن جريمة يعاقب عليها بالحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين وبغرامة مالية من 120 درهم إلى 500 درهم ولكن هناك استثناء من القاعدة العامة يجوز الترخيص بالدفن خارج المقبرة كأن يدفن الهالك في ملكه الخاص شريطة أن يكون القبر بعيداً بـ 50 متر عن المواقع الحساسة كنقط الماء والعبور، أما المقابر غير المحروسة كتلك الموجودة بالقرى فهي لا تخضع لتنظيم معين من حيث الإنشاء والدفن وإنما يحكمها قانون التقاليد والأعراف واحترام قبور الأموات.

والجدير بالذكر، أن شرطة المقابر لا تقتصر على عملية الدفن وإنما تشمل كذلك طريقة إخراج الجثث من القبور ونقلها، التي بدورها تخضع لترخيص مسبق وفق شروط معينة وسلوك مسطرة خاصة للقيام بعملية التطهير والنقل، في هذا الشأن يخول القانون للرئيس الجماعي سلطات واسعة في منح الترخيص المسبق لاستخراج الجثث من القبور وذلك وفق شروط معينة:

- مرور ثلاث سنوات على وفات الشخص إثر إصابتهم بالأمراض التالية: الجمرة، الكوليرا...

¹-ميلود بوخال: المقابر الإسلامية بين أحكام الشرع الإسلامي والقانون الوضعي، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 16، يوليو 1996، ص 5.

²-إن النصوص المنظمة لشرطة المقابر ترجع بالأساس إلى سنة 1914، وأنه مع بداية الحماية الفرنسية صدر أول نص تشريعي ينظم شروط استخراج الجثث ونقلها داخل التراب الوطني وبالتالي تحديد الأجهزة التي تملك سلطة الإذن بالترخيص بنقل واستخراج الجثث.

³-الفصل الأول من الظهير الشريف رقم 68-986 بتاريخ 31 أكتوبر 1969 جريدة رسمية عدد 2981 بتاريخ 17 دجنبر 1969، ص 3143.

- سنة واحدة فيما يخص المتوفي بمرض محدد بقرار من قبل وزارة الصحة كداء السل، التهاب السحايا.

غير أن هذين الشرطين لا يمكن تطبيقهما على الجثث المودعة في اللحد المؤقتة أو في كهوف البنايات الدينية¹.

ومن جهة أخرى هناك شروط أخرى يجب على الرئيس الالتزام بها وهي:

ضرورة استرشاده بالمصالح الطبية للتأكد بأن استخراج الجثث من القبر لا تشكل خطراً على الصحة العمومية.

شهادة الوفاة تثبت هوية المتوفي ومحل الدفن.

شهادة طبية تؤكد بأن الموت طبيعي غير ناتج عن مرض معدي.

رخصة إعادة الدفن مسلمة من طرف السلطة المختصة.

وعلى القائمين بعملية الاستخراج مراعاة المقتضيات المتعلقة بالمحافظة على الصحة العمومية، استدعاء طبيب الصحة للحضور وعلى القائمين بالاستخراج ارتداء الألبسة تحترم المواصفات الخاصة بتطهير الجثث.

أما إذا تعلق الأمر بالتأبوت يجب احترام المواصفات المتعلقة به سواء كان مفتوحاً أو مقفلاً.

أما عملية نقل الجثث هي الأخرى تخضع لشروط ومواصفات معينة، وتعرف تداخلاً في اختصاص الجهات حسب ما هو منصوص عليه في الفصل الثاني من ظهير 1969، كما أن العملية لا يمكن مباشرتها إلا بعد الحصول على إذن تسلمه إحدى السلطات المختصة وفق شروط محددة في مرسوم، وهي على الشكل التالي:

يختص الرئيس الجماعي بتسليم رخصة نقل الجثث حالة وجودها بدائرة نفوذه.

يملك العامل صلاحية منح رخصة نقل الجثة حالة وجودها بدائرة نفوذه.

¹-قرار وزير الصحة العمومية رقم 310-96 الصادر بتاريخ 4 شوال 1416، 23 فبراير 1996 تطبيقاً للفصل الثالث من الظهير الشريف بتاريخ 31 أكتوبر 1969 المتعلق بنظام دفن الجثث واستخراجها ونقلها.

يتكلف الأمين العام للحكومة بمهمة نقل الجثث خارج المغرب، غير أن نقل الجثث من المغرب إلى الخارج تتم وفق الشروط المنصوص عليها في الفصل الخامس من الظهير المعدل بتاريخ 16 دجنبر 1980 بعد الحصول على إذن وزير الخارجية¹.

أخيرا نشير بأن المشرع المغربي حرص على تجريم المخالفة المرتكبة في عملية الدفن بالتنصيص على عقوبات جسيمة ومالية ضمن مقتضيات القانون الجنائي في الفصول من 268 إلى 271، وكذلك جرم الأعمال التي تتم بدون ترخيص من قبل السلطات المختصة في عملية نقل الجثث وإخراجها فهي تقع تحت طائلة العقوبات المنصوص عليها في القانون الجنائي وخاصة الفصل 270 منه.

الفقرة السادسة: شرطة البيئة والتلوث

يقصد بالنظام العام الجمالي للبيئة بأنه "الاهتمام بجماليات الشوارع، ومرافقها وبهائها، بحيث تبعث الهدوء والراحة النفسية سواء بتجميل الشوارع أو وضع مواصفات معينة في المباني، بحيث يأتي منظر المدينة والشوارع منسقاً"، كما يعرف بأنه "النظام الذي يهدف إلى حماية الرونق والرواء للبيئة حفاظاً على السكينة النفسية للأفراد المقيمين في هذه البيئة"².

يملك مكتب حفظ الصحة صلاحية حماية المياه المخصصة للشرب وإجراء فحوصات وتحليلات عليها بكيفية منظمة ودقيقة، كما يجوز للطبيب المشرف توجيه التقارير إلى السلطة الجماعية وذلك لإخبارها بكل ما من شأنه أن يؤدي إلى الإضرار بصحة سكان الجماعة. لهذا يتطلب الأمر من الأجهزة المكلفة التابعة للجماعة بإصلاح جميع منشآت جر المياه بواسطة المواد الكيماوية التطهيرية³، وعلى المكتب المكلف بالمحافظة على الصحة مراقبة الأماكن التي توضع فيها القارورات والفضلات التي من شأنها الإضرار بصحة السكان وتلويث المياه الصالحة للشرب، فهو ملزم باتخاذ التدابير اللازمة لوضع حد لهذا النوع من الأضرار كتحديد أماكن التفريغ بعد جمعها في قمادات وتصان داخليا وخارجيا، كما يمنع وضع الأتبال على قارعة الطرقات وفي المساحات العمومية والحدائق نظرا لما تفوح من روائح كريهة وتؤدي إلى إحداث مضايقات لدى السكان⁴.

ويجوز للرئيس الجماعي اتخاذ الإجراءات اللازمة في حالة تسرب غازات ضارة من معمل التي من شأنها أن تؤدي إلى تلويث الهواء وبالتالي تضر بصحة السكان، في هذه الحالة يملك الرئيس إمكانية إصدار قرار يمنع فيه صاحب المحل من الاستمرار في مزاولة نشاط هذا المحل وكمثال على ذلك نشير إلى القرار الذي

¹- المهدي بنمير: النظام البلدي بالمغرب، المطبعة الوراق الوطنية، الطبعة 1993، ص 84.

²- محمود عاطف البناء، الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 358.

³- ظهير مؤرخ في 8 يوليوز 1938 الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 15 يوليوز 1938 الخاص بتنظيف المدن والمراكز الحضرية.

⁴- ظهير 24 دجنبر 1918 المنشئ للجزاءات العامة لقرارات الباشوات والقواد الجريدة الرسمية عدد 327 بتاريخ 27 يناير 1919.

صدر عن رئيس المجموعة الحضرية لمدينة وجدة يمنع فيه تعاونية الحليب بالمغرب الشرقي بمباشرة بعض الأشغال المتعلقة بتوسيع المعمل وذلك بعد تأكد لجنة المراقبة بأن المؤسسة باشرت عملها بدون الحصول على رخصة مسبقة خصوصا وأن مكان الأشغال توجد بجانبه منازل أهلة بالسكان من شأنه إحداث ضرر بالقاطنين بها وكذلك بالمارة¹.

كما أن الفوهات المخصصة لإخراج الدخان يجب ألا تحدث مضايقات للسكان وتشكل في الوقت نفسه خطر على صحتهم²، ولهذا الغرض يجب على الرئيس الجماعي إصدار قرارات بناء على مداوات المجلس يطلق عليها اسم القرارات المستمرة بواسطتها يحدد التدابير اللازمة للمحافظة على نظافة المجال والعقوبات الممكن تطبيقها على المخالفين، فهذه القرارات تخضع للمراقبة الإدارية قبل مباشرة العمل بها.

وما تجدر الإشارة إليه أن بعض الجماعات لا تتوفر على قرار خاص بالنظافة ولا زالت تعتمد على قرارات قديمة يعود تاريخها إلى عهد الحماية³، فهذا النوع من القرارات يتسم بالتعقيد وعدم مواكبته للتطور الحاصل في عدد السكان وتزايد حجم النفايات المراد تجميعها.

وما يمكن قوله كذلك، أن التلوث البيئي أصبح له طابع عالمي، استقطب اهتمام العديد من الجهات من منظمات دولية وهيئات سياسية، وذلك نتيجة للتقدم الصناعي وتكاثر وحدات الإنتاج بسبب ما تفرزه المعامل من دخان وكذلك الأزيال المتراكمة بفعل تكاثر السكان لهذا أصبح مفروضا على الجماعة التفكير في اتخاذ التدابير الضرورية لمواجهة التلوث البيئي، غير أن هذه المهمة تتطلب اعتمادات مالية كبيرة مما يثقل كاهل الجماعة وفي حاجة إلى إمكانيات بشرية تقنية هامة، إن المحافظة على الوسط والبيئة يتطلب من الجماعة العمل على إتباع خطة عملية وتقنية لتنظيف المجال والمحافظة عليه.

وللإحاطة بمفهوم النظام العام ومدلولاته المتعارف عليها، سنتطرق إلى تحديد مدلولها وخصائصها، ثم أنواعها في المبحث الموالي.

¹ - قرار رقم 005484 صادر عن رئيس المجموعة الحضرية لمدينة وجدة يأمر به بالإيقاف الفوري لأشغال البناء تطبيقا لمقتضيات الظهير الشريف رقم 1-76-583 الصادر بتاريخ 30 شتنبر 1976 والقانون 90 - 12 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 31-91-1 بتاريخ 17 يونيو 1992 المتعلق بالتعمير ولاسيما المادة 65 منه، والمرسوم رقم 832-92-2 لتطبيق القانون 90-12 السابق الذكر.

² - ظهير 30 يوليوز 1918 المخول للباشوات والقواد السلطات الخاصة لضمان حماية الصحة العمومية داخل المدن الجريدة الرسمية لسنة 18 غشت 1918.

³ - القرار المستمر المتعلق بالنظام الصحي للرباط يعود لسنة 1938، ولمدينة سلا 1950 مما يطرح إشكالا حول قانونية هذه القرارات.

المبحث الثاني: جدلية مفهوم النظام العام وامتداداته

يعتبر الدستور من محددات مضمون النظام العام ومنه تستمد القواعد القانونية مشروعاتها، والدستور المغربي الحالي المصادق عليه في الفاتح من يوليوز 2011 يحتوي ويضمن حماية الإرادتين، فمن جهة يتبوأ الدين الإسلامي مكانة الصدارة ومن جهة أخرى يتضمن تعهد المغرب بالتزام ما تقتضيه المواثيق الدولية، من مبادئ وحقوق وواجبات، ويؤكد تشبثه بحقوق الإنسان وفق ما هي متعارف عليها عالمياً، ويتضمن التزام المغرب بحماية منظومة حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني مع مراعاة طابعيهما الكوني وعدم قابليتها للتجزئ.

وإذا كانت أكثر المصطلحات مرونة هي أكثرها صعوبة على التحديد والتعريف، وهذا هو الحال بالنسبة لفكرة النظام العام، التي تتميز عادة بالمرونة والتطور، بحيث تختلف من مكان لآخر، ومن زمان لآخر، إلا إن ذلك لا يقف مانعاً بأي حال من الأحوال من محاولة الوقوف على ماهية فكرة النظام العام، من خلال البحث في مفهوم هذه الفكرة من جهة وتحديد الخصائص المميزة لها عن غيرها من الأفكار القانونية الأخرى من جهة أخرى.

وما تجب الإشارة إليه هو أن النظام العام حدد في مجال القانون الخاص، وتحديدًا ضمن نطاق القانون المدني بالقواعد الأمرة الملزمة للأفراد والتي لا يجوز الاتفاق على مخالفتها، بحيث أصبحت هذه الفكرة هي المعيار المميز بين القواعد القانونية الملزمة للأفراد وبين ما عداها من القواعد القانونية الأخرى.

وللوقوف على ماهية فكرة النظام العام، فإن البحث يقتضي بيان مفهومها والخصائص التي تنظمها في (المطلب الأول)، وتحديد العناصر المكونة لها في (المطلب الثاني).

المطلب الأول: النقاشات المتباينة في تحديد المفهوم

وفقاً لما ورد عليه النص في المادة 97 من القانون المؤرخ في 5 أبريل 1884 الفرنسي، فإن الغرض من الشرطة الإدارية هو كفالة حسن النظام والأمن والصحة العامة، وهي تقابل المادة 13 من قانون البلديات الصادر في 27 يناير 1977، والتي أصبحت فيما بعد الفقرة الثانية من المادة 2212 من القانون رقم 142 في 21 فبراير 1996 والذي يتعلق بالجماعات الإقليمية أو المحلية.

وفي المغرب فمختلف النصوص القانونية التي نظمت الشرطة الإدارية، سواء منها الفصل 44 من الميثاق الجماعي ل 1976 أو المادة 49 من القانون 78-00 المعدل بالقانون 17-08، وكذا مقتضيات ظهير 01 مارس 1963 المتعلق بالنظام الأساسي لمصرفي وزارة الداخلية، وكذلك ظهير 15 فبراير 1977 المنظم لاختصاصات العامل وكذلك دليل الشرطة الإدارية الجماعية، قد جاءت غير دقيقة وغير واضحة مما يؤدي إلى تداخل الاختصاصات، ومن أمثلة ذلك مثلاً: أنها استعملت سواء في نطاق قانون 17-08 أو القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات عند تحديد صلاحيات هيئة رجال السلطة المحلية عبارة "النظام"، حيث جاءت على الشكل التالي: "المحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة" دون توضيح المغزى من ذلك.

وعليه سيتم التطرق لتعريف مفهوم النظام العام في (الفرع الأول)، وتحديد خصائصه في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: حول ماهية النظام العام

يلاحظ أن المشرع سواء في فرنسا أو المغرب لم يحدد مفهوم النظام العام بدقة مكثفياً بالتطرق لعناصر هذه الفكرة عموماً، ويرجع ذلك أساساً إلى مرونة هذه الفكرة، باعتبار أن تحديدها مسبقاً من قبل المشرع، يكون ملزماً بالإتباع، وذلك يتنافى مع مساهمتها للتطورات الحاصلة في المجتمع من النواحي السياسية والاجتماعية والاقتصادية، وإزاء ذلك فقد تكفل الفقه والقضاء ببيان مفهوم فكرة النظام العام، وذلك ما يقتضي بحثها مفصلاً من الناحية الفقهية (الفقرة الأولى)، والقضائية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تحديد المفهوم من منظور فقهي

اختلف الفقه الإداري بتعريفه للنظام العام، وذلك بحسب وجهات النظر لماهية هذه الفكرة، الأمر الذي يستلزم بيان ذلك لدى الفقه الإداري في فرنسا والمغرب، بالنسبة للأولى ذهب الفقه التقليدي إلى

التضييق من هذه الفكرة، وقصرها على الجانب المادي لها دون الجانب المعنوي أو الأدبي منه، ويمثل هذا الاتجاه الفقيه هوريو Hauriou، والذي عرف النظام العام كونه "النظام المادي المحسوس والذي يعتبر بمثابة حالة مناقضة للفوضى)، أما النظام العام المعنوي أو الأدبي والمتعلق بالأفكار والمعتقدات والأحاسيس فلا يقع تحت سلطان الشرطة الإدارية، ومع ذلك وبحسب أصحاب هذا الرأي فإن الإخلال بالنظام العام الأدبي يمكن أن يكون مهدداً للنظام العام المادي بشكل مباشر وذلك لغرض حماية الجانب المادي منه¹.

وقد اعتنق الفقيه ريفيرو Rivero الاتجاه السابق، حيث أكد بأن الأحاسيس السائدة في الأفكار والمعتقدات خارجة عن سلطات الشرطة الإدارية في النظم الديمقراطية، ومتى ما تجاوزت العقائد حدود الوجدان وكان لها مظهراً خارجياً، بحيث يخشى منه على النظام العام المادي، فإن لسلطة الضبط أن تتدخل لحمايته².

ونعتقد بأن قصر فكرة النظام العام على الجانب المادي فقط دون جانبه الأدبي، وفقاً لما ذهب إليه الرأي السابق، وبشكل يضفي الطابع السلبي لهذه الفكرة دون طابعها الإيجابي، قد يكون غير دقيق، وفيه تضييق لا مبرر له لفكرة النظام العام، باعتبار أن للجانب الأدبي أو المعنوي أهمية لا تقل عن أهمية الجانب المادي، بحيث أن الإخلال الحاصل في الجوانب الأدبية لهذه الفكرة، قد ترتب أثارها السلبية أحيانا على أفراد المجتمع عند عدم تدخل سلطة الشرطة الإدارية لحمايتها أو إعادتها إلى نصابها.

وقد ذهب الاتجاه الحديث في الفقه الفرنسي، إلى تبني المفهوم الواسع لفكرة النظام العام بحيث تكون شاملة للجوانب المادية والمعنوية لها بوقت واحد على حد سواء، حيث ذهب الفقيه فالين "Waline" إلى تعريف النظام العام بأنه "مجموع الشروط اللازمة للأمن والآداب العامة التي لا غنى عنها لقيام علاقات سليمة بين الأفراد، وعلى ذلك فإن النظام العام يتسع ليشمل الجانب الأدبي أو المعنوي إضافة للجانب المادي"³، بينما اتجه الفقيه بيردو "Burdeau" إلى تعريف النظام العام كونه "ذلك التنظيم الذي يتسع ليشمل جميع أبعاد النظام الاجتماعي، فهو بذلك يشمل النظام المادي والأدبي والنظام الاقتصادي"⁴، إذ أن التعريف المذكور قد أضاف النظام العام الاقتصادي ضمن عناصر النظام العام.

وإذا كانت فكرة النظام العام هي فكرة مرنة، ومتغيرة من زمان لآخر ومن مكان لآخر، إلا أن ذلك لا يقف مانعاً من تحديد إطارها القانوني، كونها فكرة قانونية ترتب نتائج مباشرة تجاه الإدارة والأفراد على

1 - Maurice Hauriou: Précis de droit administratif et de droit public - réimpression de la 12^e-éd de 1933, Dalloz, 19 novembre 2002, p 220.

2 -Jean Rivero, op. Cit, p.392.

3 - Marcil Waline: Droit Administratif, 9^e-éd, Paris, Sirey, 1963, p 641.

4 - BURDEAU Georges: Manuel de droit public, Les libertés publiques. Les droits sociaux, L.G.D.J. PARIS, 1948 p.37.

حد سواء، والقول بخلاف ذلك يعني أن تلك النتائج قد تحققت عن فكرة غير قانونية، وذلك غير مقبول منطقاً، باعتبار أنه قد يؤدي إلى هدر واضح في حقوق وحريات الأفراد، لذا فقد ذهب الفقيه برنارد "Bernard" إلى التأكيد بأن الادعاء بعمومية أو اتساع فكرة النظام العام، وكونها غامضة، يمكن أن يرتب نتيجة مقتضاها عدم جدوى دراسة هذه الفكرة، كونها تمثل مبادئ عليا وتوجيهات فقط¹.

وما يمكن الإشارة إليه أن الأمن العام شرط أساسي للنظام العام، ويعد من ضمن الأولويات التي تسعى السلطات الإدارية جادة إلى تحقيقها إذ بدونه لا يمكن الحديث عن النظام العام لأن الرأي السائد حالياً، يقصد بالنظام العام "الأمن العمومي"² لأنه يشكل في حد ذاته هدفاً من أهداف الشرطة الإدارية ولا يقصد به الصحة والسكينة العموميين اللتان تشكلان نطاق تدخل رؤساء المجالس الجماعية³.

الفقرة الثانية: تحديد المفهوم حسب الاجتهاد القضائي

كان لغموض فكرة النظام العام، سبباً في عدم تحديد ماهيتها بدقة ووضوح في أحكام القضاء الإداري في المغرب وفرنسا، إذ كتب مفوض الدولة الفرنسي "Letourneur" بهذا الصدد قائلاً "إن فكرة النظام العام مهمة، إن الشرطة الإدارية ليس مكلفة فقط بحماية الدولة من الأخطار التي تهددها، بل عليها أيضاً أن تحمي الفرد من الأخطار والتي لا يمكنه هو نفسه استبعادها سواء كان مصدرها أفراد آخرون أم كان مصدرها حيوانات أو ظواهر طبيعية، لذلك ليس من الممكن حصر تلك المقتضيات ذات المضمون المتغير داخل صيغة محددة، إن تلك حقيقة قد أدركها القضاء تماماً⁴.

وقد اتجه القضاء الإداري الفرنسي أول الأمر إلى تبني الاتجاه القائم على التضييق من فكرة النظام العام، بأن قصرها على الجانب المادي فقط بدون جوانبها الأدبية أو المعنوية بحيث لا يجوز للشرطة الإدارية أن تتدخل لحماية الجانب المعنوي للنظام العام ما لم يكن هذا الأخير ماساً بشكل مباشر بالجانب المادي لهذه الفكرة، لذا فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي بشرعية القرار الإداري الصادر بمنع عرض

¹ - Paul Bernard: La notion d'ordre public en droit administratif, Librairie générale de droit et de jurisprudence impr. R. Vançon, 1962, P 234.

² - يقصد بالأمن العام إشاعة الطمأنينة بين الناس والحفاظ على أموالهم وأنفسهم من كل تهديد سواء كان أثر هذا التهديد من فعل الإنسان "كجرائم القتل والسرقة والإعتداء وعبث المجانين وحوادث السيارات والتجمعات والمظاهرات"، أو عن طريق الحيوانات الخطيرة "كلاب ضالة، حيوانات مفترسة"، أو عن طريق الأشياء، "المنازل الآيلة للسقوط، حبال كهربائية تركت بدون صيانة". أنظر: محمد المرغيني، المبادئ العامة للقانون الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، 1994، ص 309.

³ - ميلود بوخال: مدخل حول صعوبات ومعوقات الشرطة الإدارية الجماعية أسبابها وتجلياتها، م م إ م ت، أبريل، شتنبر 1994، عدد مزدوج 9-8، ص 13.

⁴ - C.E.23 NOVEMBRE, 1951, Sociétés nouvelle d'imprimeries, d'édition et de publicités, Rec 553, R.D.P, 1098, Conce.Letourneur.

المطبوعات المتضمنة عرض ووصف للجرائم التي تقع في الأماكن العامة باعتبار أن ذلك يتعلق بالآداب العامة كونه يثير نزعة الإجرام عند الشباب.

كما قضى بصفة لائحة الضبط التي تحرم على النساء ارتداء زي الرجال، باعتبار أنه "ينبغي أن يكون مفهوماً أن الشرطة الإدارية من واجبها أن تحافظ على مقتضيات الآداب العامة التي اصططلحت أوساط الناس على تقبلها في وقت من الأوقات، ومعيار هذا الآداب يقاس بما يحرص الناس على احترامه والإبقاء عليه"¹.

ويلاحظ بأن الأحكام السابقة التي أصدرها مجلس الدولة الفرنسي، تعد أحكاماً فردية في حماية الآداب العامة، ولا تجيز لسلطة الضبط أن تتدخل لحمايتها ما لم يكن لها مظهر مادي ملموس خارجياً، إلا أن نقطة التحول في قضاء هذا المجلس يتمثل بحكمه الصادر بتاريخ 18 دجنبر 1959 في قضية لوتسيا ((Lutetia))، حيث أقر مجلس الدولة الفرنسي لسلطة الشرطة الإدارية أن تتدخل لمنع عرض الفيلم المذكور، رغم وجود رخصة سابقة بعرضه صادرة من هيئة الرقابة، وذلك متى ترتب على عرض الفيلم المذكور إخلال بالنظام العام بسبب صفته اللاأخلاقية والمقتربة مع الظروف المحلية بموقفها².

وقد تواترت أحكام مجلس الدولة الفرنسي بعد الحكم المذكور، على الإقرار بالنظام العام المعنوي أو الأدبي بشكل مستقل عن النظام العام المادي، والذي يجيز لسلطة الشرطة الإدارية أن تتدخل لحمايته والحفاظ عليها³، بل إن مجلس الدولة الفرنسي لم يتوقف عند هذا الحد، بل توسع إلى أبعد الحدود في تفسير فكرة الآداب العامة نفسها، حيث قضى بقراره المؤرخ في 27 أكتوبر 1995 إلى أن كرامة وشرف الإنسان الأدبي تشكل إحدى عناصر النظام العام وبالتالي فقد اعترف لسلطة الضبط بالحق في التدخل لمنع العروض المسرحية التي تشكل اعتداء على كرامة الإنسان⁴.

أما اجتهاد القضاء الإداري المغربي، فالواقع أنه لا يوجد أي حكم أو قرار قضائي صريح وواضح فيما يخص هذه الأخلاق العامة وما إذا كانت فعلاً تشكل إحدى عناصر النظام العام، كما صورتها نصوص التنظيم الجماعي، ولكن ذلك يستشف كما يؤكد ذلك محمد أمين بن عبد الله من خلال بعض قرارات الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، كقرار حمو دافيد الصادر في 19 يونيو 1962، عندما قضت بإلغاء قرار باشا مدينة صفرو لأن سحب رخصة الطاعن لا يكون مشروعاً إلا إذا كانت الأفعال التي شكلت موضوع

¹ - C.E. 17.JUILL, 1941, DAM DERAUARD, D, 1942, p.12.

² - C.E. 18. Dec, 1959, Sociétés des films lutetia, D.1960, P.17

³ - ومن ذلك القرارات المؤرخة في 14 أكتوبر 1960 و 23 ديسمبر 1960 و 13 مارس 1965 و 26 يوليو 1985.

لتفصيل ذلك ينظر عادل أبو الخير: الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص 164.

⁴ - Guy Braibant, Pierre Delvolvé, Bruno Genevois, Marceau Long, Prosper Weil : Les grands arrêts de La jurisprudence administrative, 15 e. édition, Dalloz, 2005, P 737.

إدانتة جنائيا من شأنها أن تمس حسن النظام والأخلاق العامة، وهو نفس الموقف الذي عبرت عنه في قضية أحمد واكريم الصادر في 22 يونيو 1946، عندما اعتبرت بأنه إذا كان من اختصاص العامل في إطار الصلاحيات الممنوحة له بمقتضى الفصل 39 من ظهير 23 يونيو 1960 المتعلق بالتنظيم الجماعي إتخاذ جميع التدابير التي من شأنها أن تتفادى الأخطار التي يمكن أن يمثلها استعمال قاعات الألعاب من طرف الأطفال القاصرين على النظام العام والأخلاق العامة، فإن قرار العامل هذا يبقى غير مشروع نظرا لما يضمنه من منع مطلق وعام، وهو نفس الرأي الذي كرسته كذلك قضية فرانسيسكو طوريس الصادر بشأنها قرار 22 يونيو 1964، وهي قرارات تؤكد جميعها أن القضاء المغربي لم يكرس الأخلاق العامة كأحد عناصر النظام العام، ولم تشكل أساس قراراته كما لم يدافع عنها في هذا الاتجاه، وإنما كان يشير إليها بشكل عرضي فقط، بمعنى أنها جاءت في سياق الحديث عن مبادئ أخرى كمبدأ الحدود التي يجب أن تقف عندها قرارات الشرطة الإدارية من حيث أنها تجب أن لا تتضمن منع تاما ومطلقا للحريات، كما أنه لم يدافع عنها إلا إذا كان من شأن المساس بها تهديد النظام العام كما في حكم حمو دافيد، وهو نفس الاتجاه الذي كان يدافع عنه القضاء الفرنسي قبل حكم "لوتيتيا"¹.

وإذا كنا قد عرضنا للأحكام الصادرة من القضاء الإداري في المغرب وفرنسا، فإن ما تجب الإشارة إليه، أن الأحكام المذكورة لم تتطرق لبيان تعريف محدد للنظام العام، بل اكتفت هذه الأحكام للإشارة فيما إذا كان النظام العام يتمثل بالنظام العام المادي فحسب أم أنه شاملاً للنظام العام المعنوي أو الأدبي، حيث يلاحظ بأن أحكام القضاء الإداري الفرنسي قد قصرت الأمر على النظام العام المادي ابتداء إلا أنها ما لبثت أن شملت ذلك للجوانب المادية والمعنوية أو الأدبية فيما بعد، بينما في المغرب يمكن القول على أن الجانب المادي لفكرة النظام العام كان دائما محل اتفاق بين جميع الاتجاهات الفقهية، وذلك بخلاف الجانب المعنوي كالأخلاق العامة، هذا من جهة، ومن جهة أخرى، فإن استقراء الأحكام القضائية المذكورة قد أوضحت الفارق الشاسع في الصياغة القانونية واستنباط الأحكام القانونية من جوهر التشريع لدى القضاء الإداري في المغرب وفرنسا.

ومما تقدم يتضح جليا أنه لا يوجد إجماع حول مفهوم دقيق للنظام العام وهذا يرجع إلى أنه فهم فهما متباينا سواء من حيث التطبيق أو تبعا لاختلاف الزمان والمكان، وهذا ما دفعنا إلى البحث عن الخصائص التي تميز النظام العام بالرغم من اختلاف وجهات النظر حول مفهومه في المطلب الموالي.

الفرع الثاني: حول الخصائص المتغيرة للمفهوم

لئن كانت فكرة النظام العام فكرة قانونية، فإن لها من الخصائص المميزة لها عن غيرها من الأفكار القانونية الأخرى، حيث تتميز هذه الفكرة من كونها تعبر عن الحلول الأمرة في النظام القانوني في الدولة

¹ - Ben Abdellah Mohamed Amine, op.cit, p 150 et s.

(الفقرة الأولى)، وأن تحديد ماهيتها لا يكون مقصوراً على المشرع وحده (الفقرة الثانية)، كما أنها تنسم بالمرونة (الفقرة الثالثة) والعمومية (الفقرة الرابعة)، وأنها فكرة قانونية وسياسية وقضائية (الفقرة الخامسة)، وعليه سيتم البحث في هذه الخصائص مع تفصيل المميزات الخاصة بها في كل عنصر على حدى.

الفقرة الأولى: النظام العام كانعكاس للقواعد الأمرة في النظام القانوني

يمثل النظام العام انعكاساً للقواعد الأمرة في النظام القانوني داخل الدولة، والتي تكون ملزمة للأفراد والإدارة على حد سواء، بحيث يجب التقيد بها وعدم مخالفتها بأي حال من الأحوال، باعتبارها تستهدف حماية مصالح وقيم عليا في المجتمع سواء كانت سياسية أم اجتماعية أو اقتصادية، إذ يترتب على مخالفة تلك القواعد والخروج عليها بطلان التصرفات الصادرة في هذا الجانب.

وعليه يمكننا القول أن ما تتميز به فكرة النظام العام، كونها مرآة عاكسة للقواعد الأمرة في النظام القانوني والمنظمة من قبل المشرع، والتي تهدف إلى المحافظة على المبادئ والمثل العليا في المجتمع، إنما تُعد من المسائل التي يتفق فيها القانون الخاص مع القانون العام، ومع ذلك فإن دور هذه الفكرة يختلف في القانون الخاص عنه في القانون العام، إذ أنها تعد في القانون الخاص سبباً للمنع من جهة وأنها تسري على ما سبق من وقائع من جهة أخرى، فهي تعد سبباً للمنع، فذلك لأن على المتعاقدين وفق أحكام القانون الخاص مراعاة النظام العام وعدم مخالفته، إذ يترتب البطلان على العقود المخالفة للنظام العام، أما في مجال القانون العام، وتحديدًا وفق أحكام القانون الإداري، فإن فكرة النظام العام قد تظهر كقيد على سلطات الإدارة وحريات الأفراد أحياناً، كما أنها قد تؤدي إلى توسيع سلطات الشرطة الإدارية في أحيان أخرى، لذا قيل في هذا الصدد بأن هذه الفكرة تكون أكثر حركة في مجال القانون الإداري مقارنة عن دورها في مجال القانون الخاص¹.

إن ما يضيفي صفة الإلزام على فكرة النظام العام، هو أنها تضع حلولاً للنزاعات في اتجاه الحفاظ على كيان المجتمع عن طريق الموازنة بين الإرادات الفردية والمصلحة الجماعية من خلال التوفيق بين ممارسة الحريات وضرورات الحياة الاجتماعية مع الاعتراف بأن حماية الحريات تتبع النظام الذي يستند في حسم المنازعات على أساس وجود نظام ذي أولوية اجتماعية².

¹- عبد الرزاق احمد السنهاوري: الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، ج 1، مصادر الالتزام، دار النشر للجامعات المصرية، 1952، ص 399.

²- محمد البعدوي: الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 102، مطبعة دار النشر المغربية الدار البيضاء، 2014، ص 58.

الفقرة الثانية: عدم انفراد المشرع في تحديد النظام العام

إذا كان النظام العام يمثل انعكاساً للقواعد الآمرة في النظام القانوني للدولة، والذي لا يمكن صياغته إلا من قبل المشرع لوحده، مما يعني أن لهذا الأخير دوراً جوهرياً وأساسياً في تكوين النظام العام وتطوره داخل الدولة، إلا أنه لا يعني أن المشرع ينفرد بذلك لوحده، وأساس ذلك يقوم على اعتبار أن فكرة النظام العام هي فكرة اجتماعية، تخضع للمؤثرات السياسية والاقتصادية والفلسفية السائدة في المجتمع، والتي تمثل مصادر مباشرة لهذه الفكرة، تضاف للدور المباشر الذي يلعبه المشرع في صياغة النظام العام إضافة إلى دور المشرع، والوسط السياسي والاجتماعي والفلسفي داخل الدولة، في تكوين النظام العام، فإن للأعراف والتقاليد السائدة في المجتمع دوراً بارزاً لا يمكن إنكاره في تكوين هذه الفكرة، والتي لا يمكن أن تنشأ داخل المجتمع وتتطور فيه ما لم يكن هنالك تقبل من أفرادها، إذ أن قبول الأفراد لفكرة النظام العام هو الذي يضفي الصفة الإلزامية لها داخل المجتمع، بحيث يعتمد المشرع لاحقاً إلى صياغة تلك الفكرة بنصوص قانونية ملزمة للأفراد.¹

ولا يمكن إنكار دور القضاء في تكوين فكرة النظام العام داخل المجتمع، حيث إن القاضي هو أحد أفراد المجتمع، ويعمل على تطبيق أحكام القانون على النزاع المعروض عليه، ولديه من الإدراك الذي يمكنه من الاستنباط والاستنتاج والتحليل لجوهر القانون، عند فضه للمنازعات بين أفراد المجتمع.²

ولأهمية الدور الذي يلعبه القاضي في تكوين فكرة النظام العام فإن ذلك يتطلب وجود ضمانات كافية للطريقة المتبعة من قبله عند تكوينه لعقيدته في تحديد ماهية النظام العام، مع اتخاذ الاحتياطات اللازمة للحيلولة دون انحرافه بذلك أو عدم التطابق مع ما يعد متفقاً أو مناقضاً لفكرة النظام العام³، باعتبار أن تفسير القاضي للقانون يجب أن يكون ملائماً لروح عصره، فالقاضي في هذه الدائرة يكاد أن يكون مشرعاً، لكنه مشرع يتقيد بأداب عصره ونظم أمته الأساسية ومصالحها العامة، ولا شبهة في أن قيام القاضي بالفصل في الخصومات، والتشريع في نفس الوقت أمر خطير، إذ ربما أتاح لنفسه أن يتخذ من النظام العام نظرية فلسفية أو دينية يبنها على مجموعة المبادئ الدستورية أو على سياسة التشريع العامة، وعلى رأيه الخاص في المسائل الأخلاقية أو الدينية أو الفلسفية أو الاجتماعية⁴.

وإذا كان للقاضي دور في تكوين فكرة النظام العام وتحديد ماهيتها، إلا أن عمله في هذا الموضوع لا يتم وفق معايير محددة سلفاً، حيث أن ذلك يمكن أن يؤدي إلى تقييد القاضي لنفسه بتلك المعايير عند

¹ -عادل أبو الخير: الضبط الإداري وحدوده، مرجع سابق، ص 169.

² - محمد عصفور: وقاية النظام الاجتماعي باعتباره قيماً على الحريات العامة، رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1961، ص 7.

³ - عبد العليم عبد المجيد مشرف: دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام، مرجع سابق، ص 71.

⁴ - عبد الرزاق أحمد السهوري: مرجع سابق، ص 401.

النظر للخصومات المعروضة عليه لاحقاً، وفي هذا تناقض مع ما تتسم به هذه الفكرة من مرونة وتطور مستمر، إضافة إلى أن تحديد ما يعد متفقاً أو متناقضاً للنظام العام من قبل القاضي، تعد مسألة موضوعية تخضع لرقابة وتدقيق المحكمة الأعلى منه درجة، وفي ذلك ضمانه أساسيه للحيلولة دون انحرافه.

الفقرة الثالثة: مرونة فكرة النظام العام وتطورها وفقاً لظروف المكان والزمان

إن مرونة فكرة النظام العام تؤدي إلى اختلاف مضمونه من حيث الزمان والمكان، إذ ما يعد من النظام العام في زمن معين قد لا يعتبر كذلك في زمن لاحق، كما أن ما يعد من النظام العام في دولة معينة قد لا يعتبر كذلك في دولة أخرى، وأحياناً حتى داخل الدولة الواحدة، فإن هذه الفكرة قد تختلف من مكان لآخر، الأمر الذي يترتب عليه، أن صياغة فكرة النظام العام ضمن النظام القانوني للدولة إنما يتم وفقاً للمبادئ والقيم السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية، بحيث يمكن لهذه الفكرة أن تتسع أو تضيق وفقاً للمبادئ والقيم المذكورة في المجتمع¹.

ولمرونة فكرة النظام العام، وتطورها المستمر زمانياً ومكانياً، سبباً في تعذر إبداء تعريف جامع مانع لها من قبل المشرع أو القضاء وسبباً أيضاً في اختلاف الفقه على تعريف موحد لها، لذا فقد أكد السنهوري على أنه "لا نستطيع أن نحصر النظام العام في دائرة دون أخرى فهو شيء متغير، يضيق ويتسع حسب ما يعد في حضارة معينة مصلحة عامة، ولا توجد قاعدة ثابتة تحدد النظام العام تحديداً مطلقاً يتماشى مع كل زمان ومكان، لأن النظام العام شيء نسبي وكل ما نستطيع هو أن نضع معياراً مرناً (يكون معيار المصلحة العامة) وتطبيق هذا المعيار في حضارة معينة يؤدي إلى نتائج غير التي نصل إليها في حضارة أخرى"².

الفقرة الرابعة: عمومية فكرة النظام العام

توصف فكرة النظام العام بالعمومية، ويقصد بها أن يكون الإخلال بالحاصل بالنظام العام مهدداً لأفراد المجتمع بأمنهم أو صحتهم أو سكينتهم، سواء حصل ذلك مباشرة أم بصورة غير مباشرة، وبغض النظر عما إذا كان الإخلال الحاصل قد حصل لكافة أفراد المجتمع أم لعدد غير معين منهم، بل حتى لو كان ماساً بفرد واحد غير محدد على أن لا يرتبط بأسباب التهديد بصله معينة³.

¹- محمد الوكيل: مرجع سابق، ص 83.

²- عبد الرزاق احمد السنهوري: مرجع سابق، ص 399.

³- عزيزة الشريف: دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، 1985، ص 37.

إن العلة من إضفاء صفة العمومية على فكرة النظام العام إنما ترجع أساساً إلى تدخل سلطة الشرطة الإدارية لحماية النظام العام، قد يؤدي إلى تقييد حقوق الأفراد وحرّياتهم العامة، بحيث لا يمكن تبرير ذلك إلا لضرورة قصوى تتمثل بحماية أمن المجتمع أو صحته أو سكينته¹.

ويلاحظ بأن صفة العمومية قد تنتفي عن فكرة النظام العام، في حالة ما إذا كان الإخلال الحاصل به يتعلق بفرد معين بالذات دون بقية أفراد المجتمع رغم تشابه المراكز القانونية لهم بحيث يسمح ذلك للقضاء الإداري أن يعتمد إلى إلغاء الإجراءات المتخذة تجاه ذلك الفرد، كونها تمثل مصلحة خاصة، بينما يفترض أن يمثل حماية النظام العام مصلحة عامة.

هنا نشير إلى أن وصف العمومية لفكرة النظام العام، يلحق عادة بالأماكن العامة التي يرتادها المواطنون عادة، ويتمتع بحرية الدخول إليها، وهي إما أن تكون أماكن عامة بطبيعتها كالشوارع مثلاً أو أماكن عامة بالتخصيص كالمقاهي والنوادي ووسائل المواصلات العامة.

الفقرة الخامسة: الطابع القانوني والسياسي المتغير

اختلف الفقه القانوني في تحديد ما إذا كانت فكرة النظام العام هي فكرة قانونية أم فكرة سياسية، إذ ذهب أصحاب الاتجاه الأول إلى الادعاء من كون النظام العام فكرة قانونية، ترتب نتائجها القانونية داخل المجتمع، وذلك على أساس أن الشرطة الإدارية هي فكرة قانونية، ومن باب أول أن يكون النظام العام والذي يمثل غاية الشرطة الإدارية، فكرة قانونية محايدة أيضاً، لا يمكن أن يرتبط بفلسفة النظام السياسي القائم في الدولة على الصفة القانونية لفكرة النظام العام²، ويؤكد الفقيه بيرنارد "Bernard" على أن هنالك فروقاً جوهرية بين السلطتين السياسية والإدارية داخل الدولة، بحيث تكون إحدهما بمعزل عن الأخرى، والقول بخلاف ذلك إنما يؤدي إلى انتفاء فكرة النظام العام³.

ويبرر أصحاب هذا الرأي، إضفاء الصفة القانونية على فكرة النظام العام، كون ذلك يمثل ضماناً أساسية للحرّيات العامة، وقيداً على سلطات الشرطة الإدارية بذات الوقت، بحيث يمكن إخضاع قرارات الشرطة الإدارية، وفقاً للحدود المرسومة لها قانوناً، لرقابة القضاء الإداري، وذلك بخلاف الحال عند إضفاء الصفة السياسية عليها، والتي يمكن أن يترتب عليه توسيع لا مبرر له في سلطات الشرطة الإدارية، بشكل يجيز لها التدخل لغرض فرض قيود على حقوق الأفراد وحرّياتهم العامة بادعاء حماية النظام العام، رغم أن الهدف الحقيقي من التدخل هو حماية النظام السياسي القائم في الدولة، وذلك يقف حائلاً دون

1- محمد الوكيل: مرجع سابق، ص 81.

2- محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992، ص 392.

3 -Paul Bernard: La notion d'ordre public Op.Cit , P 240.

إخضاع قرارات الشرطة الإدارية لرقابة القضاء الإداري باعتبارها من أعمال السيادة والتي تمنع المحاكم عادة من نظر الدعاوى المتعلقة بها¹.

أما الاتجاه الفقهي الثاني، فقد ذهب أصحابه إلى إضفاء الصفة السياسية على فكرة النظام العام، باعتبار أن هذه الفكرة تمثل انعكاساً للخطة السياسية التي ينتهجها نظام الحكم القائم عند تنظيمه للروابط الاجتماعية بين الأفراد داخل المجتمع، إذ لا يشترط في الخطة السياسية القائمة أن تكون إيجابية قائمة على التدخل والتوجيه في العلاقات الاجتماعية، بل يمكن أن تظهر بشكل سلبي في الامتناع من التدخل المذكور، وذلك الامتناع إنما يعد جزءاً من الخطة السياسية ذاتها، وينتهي أصحاب هذا الرأي إلى أنه لا يمكن تجريد فكرة النظام العام من صفتها السياسية، بغض النظر عن النظام السياسي القائم في الدولة، وأن اختلاف هذه الفكرة من نظام إلى آخر هو اختلاف في نوع السياسة المتبعة من قبل النظام القائم².

وما يستشف من عرض آراء الفقهاء بصدد طبيعة فكرة النظام العام، وفيما إذا كانت قانونية محايدة، أم مشوبة بالصفة السياسية، فإننا نعتقد بأن كل من الاتجاهين السابقين قد يكون مبالغاً فيه، حيث لا يمكن ادعاء كون فكرة النظام العام فكرة قانونية بحتة وبعبارة عن المؤثرات السياسية داخل الدولة، بذات الوقت الذي لا يمكن فيه نفي الصفة القانونية عنها، وإخضاعها للصفة السياسية فقط، إذ أن فكرة النظام العام ما هي إلا فكرة قانونية وسياسية بنفس الوقت.

المطلب الثاني: الطبيعة المتغيرة لعناصر النظام العام

يتفق الفقه والقضاء الإداري على أن للنظام العام عناصر تقليدية تتمثل بالحفاظ على الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة، كما أن هنالك من العناصر غير التقليدية للنظام العام والتي نادى بها الفقه واعتنقها أحكام القضاء الإداري في فرنسا والمغرب، وتتمثل بالنظام العام المعنوي أو الأخلاقي (الآداب العامة) والنظام العام الجمالي للبيئة (جمال الرونق والرواء) والنظام العام الاقتصادي.

ولغرض الوقوف على ماهية عناصر النظام العام، فإن ذلك يتطلب بيان العناصر التقليدية لهذه الفكرة أولاً (الفرع الأول)، ثم تفصيل العناصر غير التقليدية لها فيما بعد (الفرع الثاني).

¹ - عبد العليم عبد المجيد مشرف: دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام، مرجع سابق، ص 75-76.

² - محمد عصفور: الحرية في الفكرين الديمقراطي والاشتراكي، بدون دار نشر، 1961، ص 124.

الفرع الأول: المنظور الكلاسيكي لعناصر النظام العام

لا شبهة من كون العناصر التقليدية للنظام العام تقتصر على الأمن العام والصحة العامة والسكنية العامة، بحيث يجوز لسلطة الشرطة الإدارية أن تتدخل لحماية النظام العام أو إعادته إلى نصابه عند الإخلال بأحد العناصر المذكورة.

الفقرة الأولى: الأمن العام

ويقصد به المحافظة على المواطنين في أرواحهم وممتلكاتهم من كل ضرر محتمل¹، ويعتبر الشرط الأول والأساسي لوجود النظام العام، كما يقصد به طمأنة الناس على حياتهم وأموالهم من كل ما يهددهما، سواء أتى هذا التهديد من الغير (تجمعات، مظاهرات إلخ...) أو من فعل الطبيعة (الفيضانات، الزلازل) أو الحيوانات الخطرة أو الحرائق².

وتتمثل المخاطر التي تهدد الأمن العام، وتُعد من صنع الإنسان، بحوادث القتل والسرقة والمرور وغيرها، بينما تتمثل الحوادث الواقعة بفعل الطبيعة، بالزلازل والبراكين والفيضانات والحرائق وانهميار الأبنية وغيرها.

ولغرض المحافظة على الأمن العام فإن سلطة الشرطة الإدارية تقوم بالعديد من الواجبات وأهمها:

- اتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع وقوع الجرائم كالقتل والسرقة وحوادث المرور وغيره، ومن ذلك ما يتعلق بمنح التراخيص بحمل أو حيازة السلاح أو إلغائه، وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى حكم المحكمة الإدارية بفاس في ملف عدد 41 ت/04 قضت فيه برفض طلب إحدى الطلبات الرامية إلى التعويض عن تصرف أحد رجال السلطة لمنطقة إيموزار كندر بنواحي مدينة فاس، كون هذا التصرف كان قائما على سبب صحيح يبرره، وأن الأمر لا يتعلق بسحب تعسفي لترخيص حمل السلاح وإنما بمجرد رفض التجديد بعد إنتهاءه حتى يمكن الحديث عن إعتداء مادي مبرر للتعويض³.

- اتخاذ الإجراءات اللازمة للحد من خطورة بعض الأشخاص في المجتمع بسبب خطورتهم الإجرامية.

¹ - أحمد حضارني: اختصاصات رئيس المجلس الجماعي في ميدان الشرطة الإدارية الجماعية: تكريس تداخل الاختصاص في ظل القانون الجماعي الجديد، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مواضع الساعة، العدد 44، 2003، ص 136.

² - محمد مرغني: المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي "دراسة مقارنة"، 1980، ص 309.

³ - حكم المحكمة الإدارية بفاس عدد 05/331 الصادر في ملف عدد 41 ت/04 بتاريخ 2005/05/17 (غير منشور).

نقلا عن: أنوار شقروني: الشرطة الإدارية الجماعية في القانون المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، 2006.2007، ص 138-139.

- إتخاذ التدابير اللازمة لمنع الاجتماعات والمظاهرات العامة، متى ما كانت مهددة للأمن العام.

- إتخاذ الإجراءات اللازمة لتنظيم المرور في الشوارع، كفرض حدود معينة للسرعة أو فرض قيود على مركبات النقل أو تنظيم وقوف المركبات في الأماكن المخصصة لها، (فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي على سبيل المثال بمشروعية القرار الإداري الذي أصدره المحافظ ومنع بموجبه بيع المشروبات الكحولية من الساعة العاشرة مساءً وحتى الساعة السادسة صباحاً لغرض الحد من حوادث المرور وحماية الأمن العام في المحافظة¹.

- اتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية الأفراد من خطر المباني الآيلة للسقوط، لما يمكن أن يسبب ذلك من أخطار مهددة للأمن العام داخل المجتمع.

الفقرة الثانية: الصحة العامة

يقصد بالصحة العامة حماية أفراد المجتمع من كل ما يهدد صحتهم من أمراض أو أوبئة ومخاطر العدوى واتخاذ الإجراءات اللازمة لحماية صحة الإنسان والحيوان وسلامة العقارات والطرق العامة ومراعاة الشروط الصحية في المنشآت الصناعية والتجارية².

وللصحة العامة ارتباط مباشر بالأمن العام كما لها أهمية قصوى في الوقت الحاضر، وذلك بسبب زيادة السكان وسهولة الاختلاط بينهم وازدحام الشوارع والطرق العامة، بشكل يسهل انتقال الأمراض إضافة إلى وجود بعض الأمراض المستعصية على العلاج حتى الوقت الحاضر مثل أمراض الإيدز وأنفلونزا الطيور والإيبولا.

ويتضمن حماية الصحة العامة مجموعة من التدابير تتناول كل ما قد يكون سبباً للمساس بالصحة فيدخل في هذا المعنى رقابة الأغذية والأسماك، فمثلاً اللحوم لا تباع للمستهلكين إلا بعد فحصها والتأكد من سلامتها من طرف طبيب بيطري، الذي يشهد بذلك عن طريق وضع طابع على أنواع الحيوانات المذبوحة، وفي حالة عدم وجود أثر للعلامة فإن اللحم غير مراقب، كما يشمل هذا الفرض إعداد المياه الصالحة للشرب ومراقبتها دورياً للتأكد من عدم إحتوائها الجراثيم أو المشرروبات، وفي هذه الحالة يجب معالجتها قبل توزيعها للمستهلكين؛ كما تشمل الصحة العمومية تجهيز الأحياء السكنية واتخاذ الوسائل الكفيلة بالقضاء على ما تحتويه من الجراثيم والمكروبات عند استخدام مياهها في سقي الأراضي، وأحسن طرق لذلك هي إقامة مصانع لمعالجتها، ويدخل في نطاق الصحة العمومية مراقبة المحلات العمومية،

¹- قرار مؤرخ في 13 مارس 1993 أورده عبد العليم عبد المجيد مشرف: دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام، مرجع سابق، ص80.

²- سليمان محمد الطماوي: الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة). دار الفكر العربي، 1995، ص 276.

كالمطاعم والمخابز، ومحلات بيع الحليب ومشتقاته، ومراقبة المقاهي والفنادق والمحلات التي يدخلها العموم كالحمامات للتأكد من نظافتها.¹

ونضرب لذلك مثلاً بالقرارات الصادرة عن المجلس الأعلى في هذا الشأن حيث أن عامل الرباط سلا أصدر قراراً يقضي بإنزال عقوبة 3000 درهم على الطاعن لكونه خالف مقتضيات القانون المتعلق بتنظيم الأسعار وجودة المواد الغذائية، إلا أن المجلس الأعلى ألغى هذا القرار لكونه لم يستوف إجراء شكلياً حيث كان عليه أن يستشير رئيس المصلحة الخارجية لمديرية التجارة الداخلية، حسب ما يقتضيه الفصل 22 من القانون المتعلق بتحديد الأثمان الصادر في 1971/10/12 "الحكم الإداري عدد 170 تاريخ 1979/5/25".²

كما ألغى المجلس الأعلى قرار رئيس المجلس البلدي، القاضي بإغلاق حمام يهدد نشاط الصحة العامة للمواطنين، لكونه لم يراع الإصلاحات التي أنجزها الطاعن "الحكم الإداري عدد 403 تاريخ 1990/02/06".³

ولغرض المحافظة على الصحة العامة، فإنه على سلطات الشرطة الإدارية اتخاذ العديد من الإجراءات، ومن أهمها:

1- حماية الصحة الجماعية : إختصاص لا يثير أي إشكال ما دام أن المادة 100 من القانون التنظيمي للجماعات 14-113 تنص على أن رؤساء المجالس الجماعية يمارسون اختصاصات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة، وذلك من خلال ما يلي: تنص المادة 100 من القانون المشار إليه أعلاه على ما يلي "يمارس رئيس مجلس الجماعة صلاحيات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور، وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية تتمثل في الإذن أو الأمر أو المنع".⁴

¹ - محمد العيوكوبي: محاضرات أُلقيت على طلبة ماستر القضاء الإداري، وحدة الضبط الإداري، السنة الدراسية 2007/2008.

² - عبد الله حداد: تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي، منشورات عكاظ، طبعة 1999، ص 152.

³ - نفس المرجع السابق، ص 152.

⁴ - ومن أمثلة تلك الاختصاصات:

- السهر على احترام شروط نظافة المساكن والطرق وتطهير قنوات الصرف الصحي وزجر إيداع النفايات بالوسط السكني والتخلص منها؛
- المساهمة في المحافظة على المواقع الطبيعية والتراث التاريخي والثقافي وحمايتها وذلك باتخاذ التدابير اللازمة لهذه الغاية طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛

- تنظيم الأنشطة التجارية والحرفية والصناعية غير المنظمة التي من شأنها أن تمس بالوقاية الصحية والنظافة وسلامة المرور والسكينة العمومية أو تضر بالبيئة والمساهمة في مراقبتها؛

- مراقبة محلات بيع العقاقير والبقالة ومحلات الحلالة وبيع العطور، وبصورة عامة كل الأماكن التي يمكن أن تصنع أو تخزن أو تباع فيها مواد خطيرة؛

2- حماية البيئة من التلوث: البيئة هي الوسط المتصل بحياة الإنسان وصحته في المجتمع، سواء كان ذلك من صنع الإنسان أم من خلق الطبيعة، وتشمل على عناصر طبيعية كالأنهار والبحار والغابات والهواء، وأخرى صناعية من طرف الإنسان كالمدن والمصانع والمنشآت المختلفة وغيرها¹.

وحماية البيئة من التلوث تعد من الحقوق الأساسية للإنسان، والمعترف بها على الصعيدين الداخلي والدولي على حد سواء، وذلك بسبب ما يمكن أن ترتبه من أبعاد سياسية واقتصادية واجتماعية، إذ يطلق عادة على القانون المنظم لها بقانون "التضامن والتصالح"، كون الغاية الأساسية من تشريع القانون تمثل التضامن بين أفراد المجتمع داخل الدولة الواحدة، وكذلك بين الدول المختلفة بغية حماية البيئة والحفاظ عليها، وقد أكد المغرب هذه القيمة في الدستور المغربي لسنة 2011²، باعتبارها واجبة من واجبات الدولة.

كما أن الحق في بيئة سليمة، لا يمكن أن يعني الحق في بيئة مثالية، باعتبار أن هذا الأخير صعب المنال إن لم يكن مستحيلا، لذا فإن الأمر لا يتعدى الحفاظ على البيئة الحالية وحمايتها وتطويرها، لما في ذلك من اتصال مباشر بحق الإنسان في الحياة، باعتبار أن مخالفته يمثل انتهاكاً لحقوق الإنسان، إذ لا حياة بدون بيئة صحية.

الفقرة الثالثة: السكنية العامة

السكنية العامة هي عنصر من عناصر النظام العام الذي يهدف إلى حماية الأفراد من الضجيج والأصوات المرتفعة المنبعثة من آلات المعامل والمصانع المقلقة للراحة أو الحفلات الصاخبة أو السكاري، وكذلك المضايقات التي يسببها الباعة المتجولون والمتسولون في الطرق العامة³.

-السهر على احترام الضوابط المتعلقة بسلامة ونظافة المحلات المفتوحة للعموم خاصة المطاعم والمقاهي وقاعات الألعاب والمشاهد والمسارح وأماكن السباحة، وكل الأماكن الأخرى المفتوحة للعموم، وتحديد مواقيت فتحها وإغلاقها؛
-اتخاذ التدابير الرامية إلى ضمان سلامة المرور في الطرق العمومية وتنظيفها وإنارتها، ورفع معرقلات السير عنها، وإتلاف البنايات الآيلة للسقوط أو الخراب، ومنع الناس من أن يعرضوا في النوافذ أو في الأقسام الأخرى من الصروح أو من أن يلحقوا في الطرق العمومية أيا كان من الأشياء التي من شأن سقوطها أو رميها أن يشكل خطرا على المارة أو يسبب رائحة مضرّة بالصحة؛
-السهر على نظافة مجاري المياه والماء الصالح للشرب وضمان حماية ومراقبة نقط الماء المخصصة للاستهلاك العمومي ومياه السباحة؛
-اتخاذ التدابير اللازمة لتجنب أو مكافحة انتشار الأمراض الوبائية أو الخطيرة، وذلك طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها:....

¹- محمد البعدوي: مرجع سابق، ص 48.

²- نص الفصل 31 من دستور المغرب لسنة 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-11-91 بتاريخ (29 يوليوز 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ (28 شعبان 1432) (30 يوليو 2011) ص 3600، على أنه: "تعمل الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية، على تعبئة كل الوسائل المتاحة، لتيسير أسباب استفادة المواطنين والمواطنات، على قدم المساواة، من الحق في: العلاج والعناية الصحية:... الحصول على الماء والعيش في بيئة سليمة:..."، كما نص الفصل 70 على أنه: "يختص القانون، بالإضافة إلى المواد المسندة إليه صراحة بفصول أخرى من الدستور، بالتشريع في الميادين التالية:.. لقواعد المتعلقة بتدبير البيئة وحماية الموارد الطبيعية والتنمية المستدامة:"

³- محمد مرغني، المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، ط 3، مطبعة الساحل، الرباط، 1982، ص 277.

ومن هذا التعريف يتبين أن للسكنية العامة معنيان، أولهما ايجابي يتمثل بحالة الهدوء والسكون داخل المناطق السكنية وفي الطرقات والأماكن العامة، وبالشكل الذي يحول دون تعرض أفراد المجتمع إلى مضايقات الغير بتلك الأماكن من خلال إزعاجهم في أوقات الراحة بالضوضاء وغيرها، والثاني سلبى يتمثل باتخاذ الإجراءات اللازمة لمنع مظاهر الإزعاج والمضايقات التي تتجاوز المضايقات العادية للحياة داخل المجتمع، كمنع استخدام مكبرات الصوت، ومنهات المركبات... الخ.

إن الحفاظ على السكنية العامة¹ وحمايتها، يتطلب حماية تشريعية وأخرى قضائية لها، وتمثل الحماية التشريعية بالقوانين الصادرة في هذا الجانب والغاية منها هو الحفاظ على السكنية العامة، بينما تتمثل الحماية القضائية، بما تواترت عليه أحكام القضاء الإداري من وجوب اتخاذ الإجراءات اللازمة من قبل سلطة الشرطة الإدارية لتحقيق ذلك الغرض.

وقد صدر في فرنسا المرسوم المؤرخ 5 فبراير 1969 بمنع استعمال جهاز التنبيه داخل المباني السكنية في المدينة وضواحيها، ولا يسمح باستخدامه إلا لحالة الضرورة، كما ورد النص في المادة 7 من اللائحة التنفيذية لقانون الطرق العامة على أن "الشاحنات لا يجب أن تكون مصدر إزعاج مستخدمى الطرق أو القاطنين على ضفاف الطريق، ويجب أن تكون الشاحنات مزودة بآلة تفريغ هواء هادئة وفي حالة جيدة للعمل"، بينما نصت المادة 211 من اللائحة التنفيذية لقانون الطيران المدني على "عدم جواز إنشاء مباني أو امتدادها إلى جوار المطارات وتخضع هذه المنشآت لرقابة القضاء الإداري لإجراء الموازنة بين الضوضاء الحاصلة لأصحاب المباني والمنفعة العامة من إنشاء المطارات"، كما ورد النص في قانون العقوبات الفرنسي بفرض عقوبة الغرامة على محدثي الضوضاء أو الصخب أو المشاجرات التي تخلق أو تخل بسكنية المواطنين وراحتهم².

بينما في القانون التنظيمي 14-113 فالمادة 107 تعطي الصلاحية لرئيس المجلس الجماعي للقيام بالإجراءات التالية: يتولى رئيس المجلس تلقائياً العمل على تنفيذ جميع التدابير الرامية إلى ضمان سلامة

¹- ولغرض الحفاظ على السكنية العامة فإن ذلك يقتضي اتخاذ العديد من الإجراءات اللازمة من قبل سلطة الشرطة الإدارية، ومن ذلك مكافحة الضوضاء الصادرة من الباعة المتجولين، كتحديد أماكن خاصة لعمليهم، والحد من بعض التصرفات الصادرة منهم، ومكافحة الضوضاء الصادرة من وسائل النقل المختلفة، كتجنب الاختناقات المرورية، وإنشاء المطارات وخطوط السكك الحديدية خارج المدن، والتخطيط العمراني السليم بمراعاة مواقع المدارس والمستشفيات، ومكافحة الضوضاء الصادرة من المقاهي والمحلات والنوادي الليلية، كمرافقتها ومنع استخدام مكبرات الصوت فيها وسحب تراخيص المخالفين لذلك، ومكافحة الضوضاء الصادرة عن ممارسة العادات والتقاليد الاجتماعية، كاستخدام مكبرات الصوت في المنازل أو إطلاق العيارات النارية في المناسبات الاجتماعية، ومكافحة الضوضاء الناتجة عن المعامل والمصانع، كاستخدام الآلات والمعدات فيها تكون أقل تأثيراً من غيرها صوتاً أو تلوثاً والتحكم بالآلات والمعدات الموجودة بتعديل طريقة العمل أو وقفه أو إبعاد بعض المعامل أو المصانع إلى خارج المدن والقصبات وغيرها.

²- داود الباز: حماية السكنية العامة، معالجة لمشكلة العصر في فرنسا ومصر، الضوضاء، دراسة، تأصيلية مقارنة في القانون الإداري البيئي بالشريعة الإسلامية، دار النهضة العربية، القاهرة 1998، ص 212-213.

المرور والسكينة والمحافظة على الصحة العمومية، وذلك على نفقة المعنيين بإنجازها أو الذين أخلوا بذلك.

وفي هذا الإطار، ومن أجل ضمان تنفيذ قراراته، فقد أجاز القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات للرئيس إمكانية طلب استعمال القوة العمومية، وهكذا تنص المادة 108 على أنه يجوز للرئيس أن يطلب، عند الاقتضاء، من عامل العمالة أو الإقليم أو من يمثله، العمل على استخدام القوة العمومية طبقاً للتشريع المعمول به، قصد ضمان احترام قراراته ومقررات المجلس .

ومن الأحكام الحديثة للقضاء الإداري الفرنسي، بشأن الحفاظ على السكينة العامة، ما ذهب إليه مجلس الدولة من الحكم بمشروعية القرار الإداري الذي أصدره العمدة وفقاً لأحكام المادة 131 من قانون المحليات، والمتضمن منع البيع من الساعة العاشرة مساءً وحتى الساعة العاشرة صباحاً في أحد المخازن بسبب الضجيج الذي يحدثه الزبائن والمقلق لراحة السكان في المنطقة¹، كما قضى أيضاً بموافقة القرار الإداري للقانون والمتخذ من العمدة بإلغاء أحد الأسواق العمومية والذي يقام كل يوم اثنين من كل أسبوع، بغية المحافظة على السكينة العامة في ذلك المكان².

أما في المغرب، فإن المنازعات المتعلقة بالسكينة العامة تعتبر من أكثر القضايا التي تطرح على جهة القضاء الإداري، من خلال الطعون المقدمة ضد مشروعية القرارات التي يتم إصدارها في هذا الشأن، منها القرار الصادر في قضية أحمد وكريم رقم 398 بتاريخ 1964/06/22 ضد عامل إقليم طنجة والتي جاء في إحدى حيثيات حكمها ما يلي "أنه إذا كان من حق العامل وهو يتصرف كسلطة بلدية للضبط أن يتخذ التدابير الضرورية لتجنب الخطر الذي يمكن أن يشغله على النظام والأخلاق العامة، حيث أن ارتياد الأطفال ممن هم في سن التمدرس لقاعات الألعاب المعروفة بألعاب البهاة، أنه لا يمكنه دون أن يمس بحرية التجارة، أن يتخذ تدابير له طابع مطلق وشمولي لمنع استغلال تلك المحلات، ولا أن يقتصر فتح تلك المحلات بالحصول على رخصة مسبقة³.

إن تطور ظروف المجتمع وحاجياته لم يعد محصوراً على العناصر التقليدية للنظام العام، بل أصبحت هذه الأخيرة نتيجة تطور الظروف الحديثة غير كافية لمواجهة الإخلال به، وهذا ما أدى لظهور أهداف حديثة معتبرة من مدلولات النظام العام نادى بها الفقه الإداري، وأكدتها أحكام القضاء الإداري، فما هي هذه العناصر الحديثة؟

¹- أنور الشقروني، مرجع سابق، ص 80.

²- قرار مؤرخ 5 ماي 1995، نقلاً عن عبد العليم عبد المجيد مشرف: مرجع سابق، ص 87.

الفرع الثاني: المنظور الحديث لعناصر النظام العام

تتمثل العناصر الحديثة للنظام العام، بالنظام العام المعنوي أو الأخلاقي (الآداب العامة)، والنظام العام الجمالي للبيئة (جمال الرونق والرواء)، وهذا ما سنتطرق إليه في هذا الفرع.

الفقرة الأولى: النظام العام المعنوي أو الأخلاقي

اختلف الفقه القانوني فيما إذا كان هنالك نظام عام معنوي أو أخلاقي بصورة مستقلة عن النظام العام المادي بعناصره التقليدية المعروفة، بشكل يجيز لسلطة الشرطة الإدارية أن تتدخل لحمايته من عدمه؟

لا بد من الإشارة ابتداءً بأن لسلطة الضبط أن تتدخل لحماية النظام العام المعنوي، متى ما كان لهذا الأخير مظهراً مادياً خارجياً، بحيث يكون لسلطة الضبط أن تتدخل لحماية النظام العام المادي في هذه الحالة، أما في الحالة التي لا يكون فيها ارتباط بين النظام العام المادي والنظام العام المعنوي، فإن الفقه قد اختلف في ذلك، باعتبار أن المهمة الأساسية للقانون هو أن يسود النظام لا أن تسود الفضيلة من جهة، ومن جهة أخرى فإن وجود نظام عام معنوي مستقل يبيح لسلطة الشرطة الإدارية أن تتدخل بشكل واسع لتقييد الحريات العامة، هو أمر يجب التحرز منه كونه يؤدي إلى حلول سلطة القانون محل سلطة الدين، بحيث يمكن أن تفرض على الأفراد نمطاً خاصاً من الأخلاق بقوة القانون، الأمر الذي يحد من بعض الحريات العامة كحرية الفكر والعقيدة، رغم أن الواقع يوجب الفصل التام بين التصرفات الأخلاقية والتصرفات القانونية وذلك لصعوبة التحديد الدقيق للحد الفاصل بينهما¹.

ويلاحظ أن الخلاف حول وجود نظام عام معنوي مستقل من عدمه، يمكن أن يثار في فرنسا أكثر مما هو عليه الحال في المغرب، إذ ذهب الاتجاه الأول في الفقه الفرنسي إلى إنكار وجود نظام عام معنوي مستقل عن النظام العام المادي، ويعود ذلك أساساً إلى أن المشرع الفرنسي لم يتطرق للآداب العامة كأحد عناصر النظام العام في التشريعات الصادرة في هذا الخصوص، وتحديداً في قانون 5 أبريل 1884 أو قانون الإدارة المحلية الصادرة في 27 يناير 1977 والقانون رقم 142 لسنة 1996 المتعلق بالجماعات الإقليمية أو المحلية، بل اقتصر على تعداد العناصر التقليدية للنظام العام فقط، وذلك ما دفع بعض الفقه الفرنسي إلى إنكار وجود نظام عام معنوي أو أخلاقي، إذ ذهب الفقيه هوريو "Hauriou" إلى "أنه يجب أن يخرج من نطاق الشرطة الإدارية المحافظة على ما يسمى بالنظام العام الأدبي على نحو ما يعبر عنه الأفكار والمعتقدات والأحاسيس ما لم يكن الإخلال بهذا النظام خطيراً، ويكون من شأنه تعكير النظام

¹ - محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 369.

العام المادي وتهديده تهديداً مباشراً¹، كما ذهب الفقيه ريفيرو "Rivero" إلى أن (فكرة النظام العام يجب أن تحمل على مدلول النظام العام المادي والذي يعتبر في هذه المثابة حالة مناقضة للفوضى، أما الحفاظ على النظام العام الأدبي والإبقاء على هذا الوضع الذي يسود الأفكار والمعتقدات والأحاسيس فلا يقع تحت سلطان الشرطة الإدارية)².

أما الاتجاه الثاني في الفقه الفرنسي، فقد ذهب إلى الإقرار بوجود نظام عام معنوي أو أخلاقي وبشكل مستقل عن النظام العام المادي، بحيث يمكن لسلطة الشرطة الإدارية أن تتدخل لحمايته وإن لم يكن له ارتباط مباشر بالنظام العام المادي، وذلك على اعتبار أن ما ورد في النصوص القانونية من تحديد لعناصر النظام العام، قد ورد على سبيل المثال وليس الحصر، لذا فإنه لا يوجد ما يمنع من اعتبار الآداب العامة كونها أحد عناصر النظام العام، وإن كان ذلك لا يجيز لسلطة الضبط أن تتدخل ما لم يكن هنالك تهديد مباشر للنظام العام المادي³.

ويلاحظ أخيراً بأن المقصود بالآداب العامة هو الحد الأدنى من المعتقدات والأفكار والقيم الأخلاقية والتي تواتر أفراد المجتمع على إتباعها، ووجوب احترامها والتقيد بها، كونها تمثل انعكاساً للأخلاق العامة، والتي تتجدد وفقاً للعادات والتقاليد والأعراف الاجتماعية وأحكام القضاء⁴، وأن المعيار المعتمد لتحديد تلك الأفعال هو معيار موضوعي وليس معياراً شخصياً يعود تقديره لشخص القاضي.

الفقرة الثانية: النظام العام الجمالي للبيئة

يقصد بالنظام العام الجمالي للبيئة (جمال الرونق والرواء) بأنه الإتمام بجماليات الشوارع، ومرافقها وبهائها، بحيث تبعث الهدوء والراحة النفسية، سواء بتجميل الشوارع أو وضع مواصفات معينة في المباني، بحيث يأتي منظر المدينة والشوارع منسقاً.

وبصورة مشابهة لما هو عليه الحال بالنسبة للنظام العام المعنوي أو الأخلاقي، فقد اختلف الفقه الإداري أيضاً حول وجود نظام عام جمالي للبيئة بشكل مستقل عن النظام العام المادي من عدمه، وفيما إذا كان لسلطة الشرطة الإدارية أن تتدخل لحماية جمال الرونق والرواء، حتى في الحالة التي لا يرتبط بها مع النظام العام المادي.

¹ - Maurice Hauriou: op. cit., p 220.

² - Jean Rivero: op. cit, p 400.

³ - Bernard Paul: La notion d'ordre public en droit administratif, Paris, L.G.D.J., 1962, p.

⁴ - سعاد الشرقاوي: مرجع سابق، ص 22.

اتجه أصحاب الفريق الأول من الفقهاء إلى الإقرار بوجود نظام عام جمالي للبيئة مستقل، يجيز لسلطة الضبط أن تتدخل لحمايته حتى وإن لم يترتب على ذلك إخلال بالنظام العام المادي، إذ ذهب الفقيه بيرنارد "Bernard" إلى (أن حماية جمال الرونق والرواء تدخل بطبيعتها ضمن فكرة النظام العام، وذلك على اعتبار أن على سلطة الشرطة الإدارية أن تعمل على حماية الجوانب المعنوية للأفراد كما هو دورها في حماية الجوانب المادية لهم، كونهما يمثلان جوانب لازمة للوجود البشري المتكامل)¹.

واتجه الفريق الثاني من الفقه الإداري إلى عدم الاعتداد بالنظام الجمالي للبيئة بشكل مستقل، بحيث يحول ذلك دون تدخل سلطة الضبط لحمايته ما لم يرتبط مباشرة مع أحد العناصر التقليدية للنظام العام المادي، حيث يرى أصحاب هذا الاتجاه بأن جمال الرونق والرواء يندمج عادة في هذا الصدد مع عنصر الصحة العامة، أو مع عنصر السكينة العامة، بحيث أن تدخل سلطة الضبط في هذا الجانب إنما يتم للحفاظ على الصحة العامة أو السكينة العامة، فعلى سبيل المثال (أن لسلطة الضبط أن تلزم صاحب الأرض الفضاء بتسويرها حفاظاً على الصحة العامة من الأتربة التي قد تتطاير فيها بسبب الرياح، إضافة إلى أنه يجوز لسلطة الضبط أن تتدخل لتحقيق الاستقرار النفسي والعصبي لأفراد المجتمع)².

أما عن موقف القضاء الإداري من مسألة وجود النظام العام الجمالي للبيئة، فقد ذهب مجلس الدولة الفرنسي أول الأمر إلى عدم الإقرار بمشروعية القرارات الإدارية المتخذة لحماية جمال الرونق والرواء ما لم يوجد نص قانوني صريح بذلك، إذ قضى إلى "أن السلطة القائمة على وظيفة الضبط الإداري لا يحق لها أن تستهدف صون المظهر المنمق والمحافظة على جمال الرواء إلا في الحالات التي يرخّص فيها القانون ذلك بنصوص صريحة"³.

كما قضى أيضاً بأنه "وإن كان من حق المحافظ أن يمارس سلطات الضبط الإداري الخاص التي خولها إياه القانون بشأن حماية المدن والآثار التاريخية، إلا أنه لا يجوز استخدام هذا الحق للحد الخطير من ممارسة حق الملكية أو حرية التجارة"⁴.

وقد عدل مجلس الدولة الفرنسي عن موقفه السابق، وتحديدًا منذ عام 1932، بشكل أجاز لسلطة الشرطة الإدارية أن تتدخل لحماية النظام العام الجمالي للبيئة وإن لم يرد نص صريح بذلك، إذ أصدر قراره في قضية "اتحاد نقابات مطابع باريس"، والتي رفض فيها الدعوى المقامة من قبل الاتحاد المذكور

¹-Paul Bernard: La nation d'ordre publique en droit administratif, Op.cit, P 29.

نقلًا عن سليمان محمد الطماوي: الضبط الإداري، المصدر السابق، ص 98.

²- محمود عاطف البنا: حدود سلطة الضبط الإداري، مرجع سابق، ص 179.

³- قراره المؤرخ 28 / ماي / 1928، أورده محمود سعد الدين الشريف، مرجع سابق، ص 171.

⁴- قراره المؤرخ 4 / ماي / 1928، أورده عبد العليم عبد المجيد مشرف: دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام، مرجع سابق، ص

تجاه لائحة ضبط تحظر توزيع المنشورات والإعلانات على المارة في الشوارع، خشية من إلقاءها بعد قراءتها بشكل يؤدي إلى تشويه منظر وجمال الطرق والأحياء العامة.

وقد تواترت أحكام القضاء الإداري الفرنسي منذ ذلك الحين، من الاعتداد بالتفسير الواسع للنظام العام، بحيث يكون شاملاً لحماية المظهر العام والفن والثقافة والتراث القومي.

الفقرة الثالثة: النظام العام الاقتصادي

إن التطورات الاقتصادية الكبيرة الحاصلة في النصف الثاني من القرن العشرين، ترتبت عليها آثار بارزة في اتساع تدخل الدولة في الأنشطة الخاصة، وذلك من خلال تقييد العديد من العلاقات الاقتصادية الفردية، والتي كانت متروكة سابقاً للنشاط الخاص، باعتباره يمثل انعكاساً لاستقرار الأوضاع السياسية والاجتماعية داخل الدولة، الأمر الذي ترتب عليه ظهور ما يعرف بالنظام العام الاقتصادي أو بيان الجانب الاقتصادي للقانون الإداري¹، والمتمثل عادة بتدخل الشرطة الإدارية في المجالات الاقتصادية المتنوعة، باعتبار أن الإقرار بحرية الأفراد في المجال الاقتصادي، قد يعرض اقتصاد الدولة لمشاكل متنوعة، والتي تؤدي إلى آثار سلبية لحركة تطور المجتمع، ما لم ينظم ذلك بسلطات تمنح للجهة الإدارية².

وإذا كان لسلطة الشرطة الإدارية أن تتدخل لحماية النظام العام الاقتصادي، متى ما كان هذا الأخير مرتبطاً بأحد العناصر التقليدية للنظام العام، إذ لا تثريب على الجهة الإدارية من ذلك حفاظاً على الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة، وما يمكن أن ينتج عنه من تقييد بعض الحريات الاقتصادية كحرية الصناعة أو التجارة، كونهما يمثلان مجالاً خصباً لذلك التدخل، بغية المحافظة على النظام العام المادي³، حيث إن القاعدة المقررة بهذا الشأن أن المشرع وحده هو الذي يحدد النظام العام الاقتصادي للدولة.

ورغم أن تحديد الإطار القانوني للنشاط الاقتصادي، يكون من اختصاص المشرع، بغية تحقيق السياسة الاقتصادية العامة للدولة، إلا أن الفقه والقضاء الإداري قد اتجها إلى الاعتراف لسلطة الشرطة الإدارية بالتدخل لتحقيق بعض الأهداف الاقتصادية، بحيث تتسع فكرة النظام العام ضمن ذلك الإطار لتكون شاملة للنظام العام الاقتصادي، بغية إشباع حاجات ضرورية وملحة لأفراد المجتمع، إذ يترتب عن عدم القيام بذلك حدوث اضطرابات داخلية تنتج أثارها السلبية، والتي لا يمكن أن تقل خطورتها عن الاضطرابات الحاصلة عند الإخلال بأحد عناصر النظام العام المادي، ومن ذلك على سبيل المثال ما

¹ - محمد الوكيل: مرجع سابق، ص 74.

² - Gérard Farjat: L'ordre public économique, paris, L.G.D.J, 1963, 1963, p 62.

³ - محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 326.

يتعلق بالتسعير الجبري أو توفير المواد الغذائية للأفراد أو تنظيم عملية الاستيراد والتصدير للبضائع أو توفير السكن الملائم لأفراد المجتمع¹.

ويلاحظ بأن الإقرار بحق سلطة الشرطة الإدارية بالتدخل لحماية النظام العام الاقتصادي دون الاستناد إلى نص قانوني لا يكون مطلقاً، بل لا بد من حصره في أضيق نطاق ممكن، بحيث يقتصر ذلك على بعض المصالح الاقتصادية الأساسية والهامة لأفراد المجتمع، باعتبار أن استقلالية النظام العام الاقتصادي عن النظام العام المادي لا يكون دائماً ومطلقاً، بقدر ما لهما من ارتباط مباشر وثيق الصلة.

وقد استقرت أحكام القضاء الإداري، على الاعتراف لسلطة الشرطة الإدارية، وضمن حدود معينة، من التدخل لحماية النظام العام الاقتصادي، إذ قضى مجلس الدولة الفرنسي بأن المحافظ يستطيع أن ينظم فتح مخازن الخبز، وأن يحظر نقله إلى المنازل في نطاق السياسة العامة للتغذية، وأن العمدة يملك لحماية مصالح المستهلكين أن يفرض التدابير الملائمة لمنع نقص المواد الأولية وكذلك الارتفاع الوهمي للأسعار.

كما أن تشعب اختصاصات الممارسين لمهام الشرطة الإدارية وتنوعها يصعب حصرها سيما وأنه منذ الاستقلال إلى الآن وهي في تزايد مستمر، ذلك أن المشرع كلما طرأ على الساحة السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية والإدارية طارئاً إلا وأضاف إليه اختصاصات جديدة تواكب تطور النشاط العام ومتغيراته رغبة في ضبط ما يمكن ضبطه ودرء ما يتوقع حصوله.

وهذا ما سيتم التطرق له من خلال التأصيل العملي للشرطة الإدارية بالمغرب في الفصل الموالي.

¹ - عبد العليم عبد المجيد مشرف: دور سلطات الضبط الإداري في تحقيق النظام العام، مرجع سابق، ص 120.

الفصل الثاني: التأصيل العملي للشرطة الإدارية بالمغرب

إذا كان الأصل أن تنظيم الحرية يتم من قبل المشرع وحده عن طريق القواعد القانونية التي تسنها السلطة التشريعية في الدولة، فإن المشرع قد لا يستطيع الإلمام بكافة تفاصيل ذلك، الأمر الذي يستلزم وجود وسيلة قانونية يمكن من خلالها استكمال النقص التشريعي عند تنظيم الحرية، بتنسيقها وفقا للظروف والملابسات ومقتضيات الحفاظ على النظام العام، وهذا ما كان سبباً في ظهور ما يعرف بوسائل الشرطة الإدارية، كإحدى الوسائل القانونية والوقائية لتنظيم ممارسة الحريات العامة بهدف المحافظة على النظام العام، كضرورة لا بد منها لإكمال النصوص التشريعية المنظمة لتلك الحريات.

وهكذا فإن سلطات الشرطة الإدارية محددة بعدة نصوص قانونية، وهي تتعدد بتعدد المتدخلين والممارسين سواء على المستوى الوطني أو المستوى المحلي، حيث أنها تتوفر على وسائل مهمة تمكنها من التدخل لفرض تدابير شرطية ضرورية لمساعدة الأفراد على ممارسة أنشطتهم المختلفة بصورة طبيعية وضمان المساواة فيما بينهم وعدم تعدي بعضهم على بعض، كما يمكن لها في حالة الضرورة القصوى استعمال القوة العمومية لضمان تنفيذ قراراتها تجاه كل الأطراف.

وفي هذا الصدد فإن التدابير التي تمارسها في إطار الشرطة الإدارية تمتاز بميزة العمل الانفرادي من جانب واحد، بحيث تعبر عن إرادتها بصورة انفرادية ولا تتوقف على إرادة غيرها، كما تمتاز بطابع القوى العمومية، وهذا بالذات هو ما يضيفي على تلك التدابير أهمية كبرى نظرا لميزة السلطة العمومية، غير أن هذه الأهمية تزداد عندما تتعلق بتدابير تتعارض في غالب الأحيان والحريات الفردية والجماعية للأفراد، الأمر الذي يبرر وجود مراقبة قضائية على التدابير المتخذة من طرف الإدارة لضمان عدم الاعتداء على تلك الحريات سيما وأن مختلف الدساتير اعترفت بتلك الحريات.

وغني عن البيان أنه بصدد القوانين التنظيمية، عرفت ظاهرة التداخل اتساعا وتعقيدا كبيرين، والواقع أن التداخل لا ينتاب اختصاصات الدولة والجماعات الترابية فحسب، بل أيضا يلاحظ في علاقات هذه الأخيرة وبين هيئاتها، كما يلاحظ أيضا في اختصاصات الإدارات المركزية (الوزارات المختلفة) ومصالحها الخارجية، كما أن التداخل يحصل كذلك بين المؤسسات العمومية والهيئات العليا والجهوية والإقليمية الاستشارية والجماعات المحلية، ومن بينها المجلس الوطني والمجالس

الإقليمية للغابة، المجالس الجهوية للشبيبة والرياضة، المجلس الأعلى للماء واللجان المحلية للماء¹، وغيرها من الهيئات التي ليس من المناسب هنا الاستطراد في استعراضها، لذلك فإن التركيز فقط على تداخل اختصاصات رؤساء المجالس الجماعية ورجال السلطة الإقليمية أو المحلية أو بعض المؤسسات المحلية كمؤسسة الحسبة مثلا لا يلامس إلا جانبا صغيرا من إشكالية التداخل التي تلقي بظلالها على كل الميادين وتهتم أطرافا متعددة قد تشمل أحيانا القطاع الخاص ومؤسسات المجتمع المدني كالجمعيات والهيئات غير الحكومية المختلفة التي تتدخل بدورها في عدة مجالات.

وعليه سيتم التطرق لممارسي الشرطة الإدارية ووسائلهم في ذلك في (المبحث الأول)، ثم لتنازع الاختصاص كنتيجة للتداخل ما بين مختلف الممارسين في (المبحث الثاني).

¹ - للاطلاع على دور بعض الهيئات الاستشارية -يراجع عبد القادر باينة: الهيئات الاستشارية بالمغرب، مطبعة دار النشر المغربية، 1991.

المبحث الأول: الممارسون للشرطة الإدارية ووسائلهم في ذلك

يقصد بممارسي الشرطة الإدارية الجهة الموكول إليها اتخاذ القرارات اللازمة لتنظيم الحياة العامة للأفراد والجماعات، وتحديد نطاق الحريات التي يتمتعون بها، مع حق استعمال القوة المادية لإلزامهم باحترام القواعد المتعلقة بصيانة النظام العام؛ وهكذا تتوزع سلطات الشرطة الإدارية بين سلطات عليا تضع الخطوط العريضة لإدارة النظام العام بمجموع التراب الوطني، وسلطات دنيا تتولى التنفيذ والتتبع على عدة مستويات مركزية ومحلية تظهر مرتبطة بالتنظيم الإداري (المطلب الأول)، تمارس اختصاصاتها بواسطة وسائل قانونية ومادية (المطلب الثاني).

المطلب الأول: السلطات المتدخلة في مجال الممارسة

من خلال الممارسة في مجال الشرطة الإدارية على المستوى الوطني أو المحلي يمكن الوقوف على الاختلالات التي يعاني منها هذا المجال من حيث تداخل وتشابك الاختصاصات بين الجماعات الترابية، تداخل ساهم في ضعف تدخل المشرع في مجال تحديد وتوزيع وتوضيح هذه الاختصاصات خاصة سلطات الشرطة الإدارية، يضاف إلى هذا كذلك تعدد مستويات اللامركزية ببلادنا والتقسيمات الترابية المعتمدة، وكذا أسباب أخرى، وهكذا تمارس الشرطة الإدارية على عدة مستويات مركزية (الفرع الأول)، وترابية (الفرع الثاني) تظهر مرتبطة بالتنظيم الإداري كما يلي:

الفرع الأول: على المستوى الوطني

على الصعيد الوطني الشرطة الإدارية هي من اختصاصات رئيس الحكومة بمقتضى الدستور الجديد بواسطة مراسيم وكذلك بعض الوزراء من خلال التفويض.

- رئيس الحكومة:

من خلال دراسة مقتضيات الدستور يتبين أن رئيس الحكومة هو المحرك الأساسي بعد جلالته الملك للعمل الحكومي، وأنه يتمتع بعدة اختصاصات، أهمها ممارسة السلطة التنظيمية، كما نص على ذلك الفصل 90 من الدستور أنه: "يمارس رئيس الحكومة السلطة التنظيمية، ويمكن أن يفوض بعض سلطته إلى الوزراء.

وتحمل المقررات التنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة التوقيع بالعطف من لدن الوزراء المكلفين بتنفيذها"، وتمكنه هذه السلطة من إصدار قرارات تنظيمية ترتبط بمختلف مجالات الشرطة الإدارية العامة منها والخاصة.

وما يفهم من منطوق الفصل 92¹ من الدستور هو أن رئيس الحكومة لا يتمتع بسلطة مطلقة خلال ممارسته لاختصاصاته في مجال الشرطة الإدارية، حيث إن المراسيم التنظيمية التي تصدر عنه في مجال

¹- ينص الفصل 92 من دستور 2011 على أنه: "يتداول مجلس الحكومة، تحت رئاسة رئيس الحكومة، في القضايا والنصوص التالية:

- السياسة العامة للدولة قبل عرضها على المجلس الوزاري؛
- السياسات العمومية؛
- السياسات القطاعية؛
- طلب الثقة من مجلس النواب، قصد مواصلة الحكومة تحمل مسؤوليتها؛
- القضايا الراهنة المرتبطة بحقوق الإنسان وبالنظام العام؛

الشرطة الإدارية تعرض على مجلس الحكومة قبل البت فيها وهو ما يعني إشراك الوزراء في مناقشتها، وقد جاء في قرار محمد الحجي¹، الذي أصدره المجلس الأعلى بتاريخ 17/04/1961، أن رئيس الحكومة هو المختص بتنظيم الإدارة.

ومن هنا يتبين أن رئيس الحكومة يتمتع على الصعيد الوطني بسلطة ممارسة الشرطة الإدارية، وهو ما يلاحظ في الاختصاص الموكول إليه بطريقة غير صريحة في الدستور للمهام المنوطة له في الحكومة التي يشرف عليها، من خلال الفصل 90 من الدستور الذي يخوله ممارسة السلطة التنظيمية، الأمر الذي يعطيه صلاحية اتخاذ كل التدابير اللازمة التي ترمي إلى المحافظة على النظام العام.

ووفقا لنص روح الفصل 89 والفصل 90 من الدستور يمارس رئيس الحكومة في الظروف العادية الشرطة العامة والخاصة في نفس الوقت من خلال ما يتخذه من قرارات تنظيمية أو تدابير فردية التي يجب على الإدارة العمل على احترامها وتنفيذها بقصد الحفاظ على النظام العام بمدلولاته المتعارف عليها، ويمكنه أن يفوض بعض سلطه فيما يخص الشرطة الإدارية إلى الوزراء عملا بما نصت عليه الفقرة الأولى من الفصل 90 من الدستور، ذلك أن الوزراء يتولون كجهاز حكومي تنفيذ القوانين تحت مسؤولية رئيس الحكومة، وذلك طبقا لما نص عليه الدستور في الفصل 89².

وزير الداخلية

يمارس وزير الداخلية اختصاصات الشرطة الإدارية من خلال التوجيهات والتعليمات التي يوجهها إلى مرؤوسيه التابعين لوزارة الداخلية من ولاية وعمال وباشوات وقواد ورجال الأمن... إلخ؛ في عدة قضايا

-
- مشاريع القوانين، ومن بينها مشروع قانون المالية، قبل إيداعها بمكتب مجلس النواب، دون إخلال بالأحكام الواردة في الفصل 49 من هذا الدستور؛
 - مراسيم القوانين؛
 - مشاريع المراسيم التنظيمية؛
 - مشاريع المراسيم المشار إليها في الفصول 65 (الفقرة الثانية) و66 و70 (الفقرة الثالثة) من هذا الدستور؛
 - المعاهدات والاتفاقيات الدولية قبل عرضها على المجلس الوزاري؛
 - تعيين الكتاب العامين، ومديري الإدارات المركزية بالإدارات العمومية، ورؤساء الجامعات والعمداء، ومديري المدارس والمؤسسات العليا. وللقانون التنظيمي المشار إليه في الفصل 49 من هذا الدستور، أن يتم لائحة الوظائف التي يتم التعيين فيها في مجلس الحكومة. ويحدد هذا القانون التنظيمي، على وجه الخصوص، مبادئ ومعايير التعيين في هذه الوظائف، لاسيما منها مبادئ تكافؤ الفرص والاستحقاق والكفاءة والشفافية.

يطلع رئيس الحكومة الملك على خلاصات مداولات مجلس الحكومة".

¹ - حكم لغرفة الإدارية رقم 135 في قضية "محمد الحجي" الصادر في 17-4-1961، ص 56.

² - ينص الفصل 89 من الدستور على: "تمارس الحكومة السلطة التنفيذية.

وتعمل الحكومة، تحت سلطة رئيسها، على تنفيذ البرنامج الحكومي وعلى ضمان تنفيذ القوانين والإدارة موضوعة تحت تصرفها، كما تمارس الإشراف والوصاية على المؤسسات والمقاولات العمومية".

منها على الخصوص ميدان المحافظة على الأمن والنظام العام، وذلك تطبيقاً لما جاء في المادة الأولى من المرسوم رقم 1-97-176 الصادر في 14 شعبان 1418 الموافق ل 15 دجنبر 1997، والمتعلق باختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية والذي يقضي بأنه "تتأط بوزير الداخلية مهمة الإدارة الترابية في إطار اختصاصه، ويسهر على الحفاظ على الأمن العام ويزود الحكومة بالمعلومات العامة"¹.

- باقي الوزراء

إن الوزراء ليست لهم اختصاصات في ميدان الشرطة الإدارية كما هي بالنسبة لرئيس الحكومة، ومع ذلك فهم مختصون باتخاذ بعض الإجراءات التنظيمية العامة المتعلقة بتسيير الإدارات الموكولة إليهم في شكل قرارات وزارية مع احتفاظ رئيس الحكومة باتخاذ مراسيم تنظيمية تهم إدارتهم ولكنهم يظهرن بصفة غير مباشرة في ممارسة الشرطة الإدارية من خلال توقيعهم بالعطف على القرارات التنظيمية الصادرة عن رئيس الحكومة إذا كانوا مكلفين بتنفيذها (الفصل 90 من الدستور)، فمثلاً وزير الفلاحة حسب المادة الأولى من المرسوم رقم 2.93.23 الصادر في 21 من ذي القعدة 1413 (13 ماي 1993) في شأن تنظيم واختصاصات وزارة الفلاحة والإصلاح الزراعي²، يمارس الشرطة الإدارية الوطنية في مجموع التراب الوطني فيما يتعلق بالمحافظة على الأملاك الغابوية الخاصة بالدولة وإدارتها وحماية الموارد الطبيعية.

ووفقاً لمقتضيات الدستور، فإن الحكومة تكون ملزمة باتخاذ التدابير الضرورية لتطبيق التوجيهات الملكية التي تتضمنها خطابات جلالة الملك ورئاسته لاجتماعات مجلس الوزراء والتي تكون مرتبطة بمجال الشرطة الإدارية³.

الفرع الثاني: على المستوى الترابي

تتوزع سلطات الشرطة الإدارية على المستوى المحلي خصوصاً بعد صدور أول ظهير متعلق بالتنظيم الجماعي؛ حيث انخرط المغرب في مسلسل النظام اللامركزي بطريقة أكثر تقدماً، ومنح ممثليه سلطات الشرطة الإدارية التي كان يتمتع بها رجال السلطة الذين يمثلون الدولة في مناطق نفوذهم؛ بينما القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات وضع إلى جانب رئيس المجلس الجماعي كممارس للشرطة

¹ - مرسوم رقم 2.97.176 صادر في 14 من شعبان 1418 (15 ديسمبر 1997) في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، الجريدة الرسمية عدد 4558 بتاريخ 1998/02/05، ص 500.

² - مرسوم رقم 2.93.23 صادر في 21 من ذي القعدة 1413 (13 ماي 1993) في شأن تنظيم واختصاصات وزارة الفلاحة والإصلاح الزراعي، ج.ر. عدد 4207 بتاريخ 1993/06/16، ص 1025.

³ - محمد البعدوي: مرجع سابق، ص 71.

الإدارية، رجل السلطة كممارس بدوره لها في نفس المنطقة الترابية، وهذه هي خصوصية نظام الشرطة الإدارية بالمغرب خاصة كانت أم عامة.

وهكذا تحدد سلطات الشرطة الإدارية على المستوى المحلي استنادا إلى عدة نصوص منها الظهير الصادر في فاتح مارس 1963 المتعلق بالنظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية المعدل¹، و بعده الظهير الشريف الصادر في 20 مارس 1956 يحدد القانون الأساسي للعمال²، يليه الظهير بمثابة قانون الصادر في 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل³ وتغييرت مقتضياته بموجب ظهير 6 أكتوبر 1993، في بداية الأمر، ثم مرسوم 20 أكتوبر 1993 المتعلق بسياسة اللاتمرکز الإداري الذي يعتبر المعطى القانوني الأول في هذا الباب و الذي تم تغييره بمرسوم 2 ديسمبر 2005، كما تم تغييره بالمرسوم رقم 2-17-618 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري⁴، و أخيرا ظهير 31 يوليوز 2008⁵، الشيء الذي جعل هذه المرحلة، مرحلة حاسمة في سياق تطوير وظيفة العامل، غير أنها في نظرنا لم ترق إلى مستوى تجميع هذه النصوص القانونية على شكل مدونة أو ميثاق كما دعا إلى ذلك صاحب الجلالة، بغية توسيع نطاق تدخل العامل "الوالي" لتحقيق التنسيق من جهة بين مختلف المصالح اللامركزية التابعة لنطاق عمله، ومن جهة أخرى بين أسلوب اللامركزية و اللاتمرکز الإداري في سبيل تحفيز مسلسل التنمية الجهوية، ثم القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات.

وبالإضافة إلى رئيس الحكومة والوزراء الذين يمارسون الشرطة الإدارية الوطنية العامة والخاصة، سواء بشكل مباشر أو بشكل غير مباشر، يمارس رجال السلطة المحلية اختصاصات مهمة في ميدان الشرطة الإدارية المحلية العامة والخاصة، وبهذا نجد الوالي أو العامل وإلى جانبه الباشا والقائد يزاولون الشرطة الإدارية بتفويض من الإدارة المركزية، ثم رئيس الجماعة كممارس لسلطة الشرطة الإدارية بقوة القانون العام.⁶

¹ - ظهير شريف رقم 1-63-038 بتاريخ فاتح مارس 1963 المتعلق بالنظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية وقد أدخلت عليه بعض التعديلات بمقتضى ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1-75-168 بتاريخ 15 فبراير 1977، ج.ر. عدد 3359 بتاريخ 16 مارس 1977، ص 768. كما نسخت، ابتداء من 31 يوليو 2008، المقتضيات الواردة في هذا الظهير الشريف والمخالفة للظهير الشريف رقم 1-08-67 بتاريخ 27 رجب 1429 (31 يوليو 2008) : ج.ر. عدد 5677 بتاريخ 27 شوال 1429 (27 أكتوبر 2008) وذلك بالمادة 24 من هذا الأخير.

² - ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.56.046 بتاريخ 7 شعبان الأبرك عام 1375 الموافق 20 مارس 1956 يحدد القانون الأساسي للعمال، ج.ر. عدد 2267، بتاريخ 24 شعبان 1373 (6 أبريل 1956)، ص ص 568-569.

³ - صدر ظهير بمثابة قانون رقم 1-93-293 في 19 ربيع الثاني 1414 (6 أكتوبر 1993) بتغيير وتتميم الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1-75-168 الصادر في 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل، ج.ر. عدد 4223 بتاريخ 6 أكتوبر 1993، ص 1911.

⁴ - المرسوم رقم 2-17-618 الصادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق وطني للاتمرکز الإداري، الجريدة الرسمية عدد 6738، 19 ربيع الآخر 1440، 27 ديسمبر 2018.

⁵ - ظهير شريف رقم 1-08-67 صادر في 27 من رجب 1429 (يوليوز 2008) في شأن هيئة رجال السلطة، ج.ر. رقم 5677 الصادرة يوم 27 أكتوبر 2008.

⁶ - محمد أمين بن عبد الله، "الشرطة الإدارية في القانون المغربي"، مطبعة المعارف، الطبعة الأولى، 1999، ص 161.

الفقرة الأولى: رجال السلطة المحلية

- العامل

قبل التطرق إلى مهام الوالي أو العامل بخصوص الشرطة الإدارية، يجب أولاً أن نعلم ماذا نقصد بالعامل وماذا نقصد بالوالي، هذا الأخير يوجد على رأس الولاية، ونظام الولاية داخل في تقسيمات تراب المملكة بمقتضى مرسوم 28 يوليوز 1981، الذي يطبق على المدن الكبرى مثل الدار البيضاء، الرباط، مراكش، فاس، أكادير، العيون... وتضم الولاية عدة عمالات وأقاليم وجماعات، توكل إلى الوالي عمالة معينة داخل الولاية المسؤول عنها، بمعنى آخر يوجد على رأس كل ولاية عامل له تسمية والي، فهو تسري عليه نفس النصوص القانونية التي تسري على العامل، أما هذا الأخير فهو يوجد على رأس العمالة أو الإقليم، ويعتبر المسؤول الأول سياسياً والمشرف إدارياً على العمالة أو الإقليم الموكل إليه¹.

كما يمكن القول بأن الشرطة الإدارية التي يمارسها العامل تتم لحساب الدولة باعتباره ممثل الملك على المستوى اللامركزي ومندوب الحكومة في العمالة أو الإقليم²، فهو لا يمثل فقط وزارة الداخلية وإنما يمثل الجهاز التنفيذي ككل³، لذلك يحتل مكانة استراتيجية في الهرم الإداري المغربي، ويفهم من الفصل الأول أن مؤسسة العامل-والي أعلى مؤسسة تنفيذية على الصعيد المحلي تستمد أهميتها من المكانة الدستورية والدينية التي يتمتع بها الملك⁴.

وما ينبغي التنبيه له أنه طبقاً للفصل 102 من دستور 1996 لم يكن العامل يمثل الملك، وإنما يمثل الدولة في العمالات والأقاليم والجهات كما سنرى فيما بعد، وبذلك ألغي ضمنياً الفصل الأول من ظهير 15 فبراير 1977 السالف الذكر، وقد تكرر هذا الاتجاه في دستور 2011 في الفصل 145⁵ الذي أصبح العامل

¹ - للاطلاع أكثر على هذا الموضوع، انظر مؤلف إدريس البصري "Agent d'autorité" مترجم إلى اللغة العربية "رجل السلطة"، المطبعة الملكية بالرباط، 1976، ص 117.

² - هذا ما نص عليه الفصل 1 من ظهير 15 فبراير المتعلق باختصاصات العامل: "العامل هو الممثل لجلالتنا الشريفة في العمالة أو الإقليم الذي يمارس فيه مهامه".

³ - الفصل 2 من ظهير 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل.

⁴ - طبقاً للفصل 19 من دستور 1996 السابق فإن: "الملك أمير المؤمنين والممثل الأعلى للأمة ورمز وحدتها وضامن دوام الدولة واستمرارها، وهو حامي حيا الدين والساھر على احترام الدستور، وله صيانة حقوق وحريات المواطنين والجماعات والهيئات وهو الضامن لاستقلال البلاد وحوزة المملكة في دائرة حدودها الحقة". وللإشارة فقد تم إلغاء الفصل 19 من الدستور السابق الذي أثار نقاشاً فقهيًا واسعاً وتم تعويضه بالفصلين 41 و42 من دستور 2011 وذلك للتمييز بين الصلاحيات الدينية والمدنية للملك.

⁵ - وفقاً للفصل 145 من الدستور "يمثل ولاية الجهات وعمال الأقاليم والعمالات، السلطة المركزية في الجماعات الترابية، ويعمل الولاية والعمال، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون المراقبة الإدارية، ويساعد الولاية والعمال رؤساء الجماعات الترابية، وخاصة رؤساء المجالس الجهوية، على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية. كما يقوم الولاية والعمال، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها.

فيه يمثل السلطة المركزية ويسهر على تنفيذ النصوص القانونية والتنظيمية¹ وممثلاً للسلطة المركزية في الجماعات الترابية، حيث أن أول ما يسترعي الانتباه من هذا الفصل أنه جاء أكثر تفصيلاً من الفصل 102² من دستور 1996 الذي تضمن فقرة وحيدة جمعت كل الاختصاصات الدستورية الممنوحة للعمال، دون الإشارة إلى الولاية، إلا ما تعلق بممارستهم لمهام العمال على صعيد الولاية، ثم إن العمال في ظل الدستور السابق كانوا يمثلون الدولة في الجهات والعمالات والأقاليم ويسهرون على تنفيذ القوانين ويعملون على تدبير المصالح الخارجية، وهذا يعني أن مؤسسة العامل في دستوري (1992-1996) مؤسسة دستورية مستقلة بذاتها، ولا تتدخل في إطار السلطة التنفيذية³، التي حصرها الفصل 87 من دستور 2011 في الحكومة، والتي تتكون من رئاسة الحكومة والوزراء، ويمكن أن تضم كذلك كتاب الدولة.

وبالنظر لثقل مؤسسة العامل على المستوى المحلي، فقد أنيطت بها عدة مهام ومسؤوليات من أبرزها مهمة الحفاظ على النظام العام التي منحت له بموجب الفصل 29 من ظهير فاتح مارس 1963⁴ من خلال تمثيلهم أولاً للسلطة التنفيذية بالأقاليم والعمالات، وثانياً من خلال ممارستهم للشرطة الإدارية الخاصة بواسطة مجموعة من النصوص الخاصة والمقننة، وبالرجوع إلى ظهير 15 فبراير 1977 المحدد لاختصاصات العامل نجد هذا الأخير حسب نص الفصل 3 من هذا الظهير "يتكلف بالمحافظة على النظام العام في العمالة أو الإقليم ويجوز له استعمال القوات المساعدة وقوات الشرطة والاستعانة بالدرك الملكي، والقوات المسلحة الملكية، طبق الشروط المحددة في القانون"، بالإضافة إلى ذلك يعتبر ضابطاً للشرطة القضائية حيث تعترف له المادة 28 من قانون المسطرة الجنائية⁵ باختصاص مهم يتمثل في ضبط

حيث يستفاد من هذه المهام أن وضعية ودور الولاية والعمال قد شهدت تغيراً عميقاً يأخذ بعين الاعتبار تعزيز أدوار الجماعات الترابية وإعادة تحديد أدوار مختلف المؤسسات في سياق إعادة بناء نظام الحكامة بالبلد. ولعل أهم تغيير يتمثل في الوضع الاعتباري العام للولاية والعمال، حيث أصبحوا يمثلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية عوض الدولة، كما كان منصوباً عليه في الدستور السابق (1996). وهو تغيير عميق الدلالة ويأتي منسجماً مع تعزيز موقع الجماعات الترابية، خاصة الجهات. بحيث أن تمثيلية الدولة أصبحت مركزية، فالملك هو الممثل الأسمى للدولة (الفصل 42) وباقي المؤسسات تقوم بمسؤولياتها وفق اختصاصاتها الدستورية والقانونية.

¹ - الملاحظ أن النصوص القانونية المنظمة لاختصاصات العمال استعملت عبارات ذات دلالة واسعة يصعب تحديدها، كعبارة النظام العام والأمن العمومي، لأن النظام العام مفهوم واسع ويعرف تطوراً باستمرار.

للمزيد من التفصيل أنظر في هذا الموضوع: Ben Abdallah (M.A), Op, Cit, P 121.

² - ينص الفصل 102 من دستور 1996 على: "يمثل العمال الدولة في العمالات والأقاليم والجهات، ويسهرون على تنفيذ القوانين، وهم مسؤولون عن تطبيق قرارات الحكومة كما أنهم مسؤولون، لهذه الغاية، عن تدبير المصالح المحلية التابعة للإدارات المركزية."

³ - استعمل الفصل 59 من دستور 1996 مصطلح الحكومة عوضاً عن السلطة التنفيذية، (تتألف الحكومة من الوزير الأول والوزراء)، وهو المصطلح القانوني السليم في ظل النظام المغربي على اعتبار أن جلالة الملك يمارس كذلك بعض مهام السلطة التنفيذية.

⁴ - تنص الفقرة الثانية من الفصل 29 على: "... ويعهد إلى العمال بالمحافظة على النظام ويشرفون بالخصوص تحت سلطة وزير الداخلية على أعمال رؤساء الدوائر ورؤساء المقاطعات الحضرية والقروية كما يقومون بمراقبة الجماعات المحلية ضمن حدود الاختصاصات المخولة إياهم."

⁵ - القانون رقم 22-01 يتعلق بالمسطرة الجنائية، الجريدة الرسمية عدد 5078 بتاريخ 27 ذي القعدة 1423 (30 يناير 2003)، ص 315.

الجنح والجنايات¹، على أن هذا الاختصاص يمارسه لمدة معينة تتمثل في ثلاثة أيام، ليخبر بعدها وكيل الملك أو الوكيل العام للملك ويتخلى للسلطة القضائية عن القضية ويقدم لها كل الوثائق المتعلقة بها وكذا المتهمون الذين هم موضوع الاعتقال².

مما سبق يمكن القول أن مهمة الحفاظ على النظام العام غدت من المهام الأساسية للعامل باعتباره رئيسا تسلسليا لباقي رجال السلطة المحلية إذ يشرف تحت سلطة وزير الداخلية على أعمال رؤساء الدوائر ورؤساء المقاطعات الحضرية والقروية، وتسمح له باتخاذ جميع التدابير والإجراءات الضرورية في هذا الميدان.

وتنص الفقرة الثالثة في الفصل 10 من الظهير المتعلق بالتنظيم العام للقوات المساعدة بتاريخ 22 فبراير 1973³، على "أنه في حالة وقوع حوادث خطيرة وطارئة تقتضي تدخلا سريعا يجوز لعامل العمالة والإقليم استعمال رجال المخزن المرابطين بتراب دوائر نفوذهم بشرط الاستشارة في ذلك مباشرة مع السلطة العليا"، وللقيام بهامه (العامل) فإنه يتخذ تدابير ذات الصبغة التنظيمية أو الفردية، ونضيف كذلك بأن مركز العامل تقوى بعد صدور ظهير 6 أكتوبر 1993⁴، وميثاق عدم التركيز الإداري بمرسوم 20 أكتوبر 1993⁵، وفي نطاق الشرطة الإدارية يشرف العامل على أعمال رجال السلطة المحلية التابعين له أي القواد الممتازون والباشاوات والقواد، ويتمتع عامل العمالة أو الإقليم بمكانة إستراتيجية داخل التنظيم الجماعي حيث نجده حاضرا في جميع الأنشطة المتعلقة بالعمالة أو الإقليم منها الحفاظ على النظام العام بكل الوسائل المتاحة.

غير أن استعمال المشرع لكلمة النظام العام، أثارت تساؤلا مهما بخصوص مجال تدخل العامل، فهل يقتصر على مجال الأمن؟ أم يتعداه إلى مجالات أخرى؟ علما أن مصطلح النظام العام يطبعه الغموض

¹ - إختصاص العامل في هذا المجال يعتبر مقيدا من الناحية المادية في الجنح والجنايات التي تمس سلامة وأمن الدولة الداخلية والخارجية بمعنى أن هذا العمل لا يمكن القيام به إلا بوجود شرطين أساسيين:

الشرط الأول: وجود حالة تقتضي الإسراع بإنجاز البحث التمهيدي قصد التأكد من وقوع الجريمة وضبط مرتكبيه.

الشرط الثاني: أن يكون غير ذي علم بكون السلة القضائية قد وضعت يدها على القضية.

أنظر إدريس البصري وآخرون: القانون الإداري المغربي، المطبعة الملكية، ط 1، 1988، ص 217.

² - محمد كرامي: القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، ط 1، الدار البيضاء، ص 67.

³ - الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1.72.524 الصادر في 18 محرم 1393 (22 فبراير 1973) يتعلق بالتنظيم العام للقوات المساعدة، الجريدة الرسمية عدد 3154 بتاريخ 1973/04/11، ص 1092.

⁴ - ظهير الشريف معتبر بمثابة قانون رقم 1.93.293 صادر في 19 من ربيع الآخر 1414 (6 أكتوبر 1993) يغير ويتم بمقتضاه الظهير الشريف المعبر بمثابة قانون رقم 1.75.168 بتاريخ 25 من صفر 1397 (15 فبراير 1977) المتعلق باختصاصات العامل، الجريدة الرسمية عدد 4223 بتاريخ 1993/10/06، ص 1911.

⁵ - مرسوم رقم 2.93.625 صادر في 4 جمادى الأولى 1414 (20 أكتوبر 1993) في شأن اللاتركيز الإداري، الجريدة الرسمية عدد 4227 بتاريخ 18 جمادى الأولى 1414 (3 نوفمبر 1993)، ص 2209.

واللبس نظرا لشعاعته وقابليته للتطور¹، حيث حصره بعض الفقه في ثلاثة عناصر أساسية (الأمن، الصحة والسكينة العامة)، وهناك من أضاف إلى الغايات الثلاث (الجمالية والأخلاق).

ورغم غياب نصوص تشريعية وتنظيمية دقيقة توضح اختصاصات العامل وقلة الاجتهادات الفقهية والقضائية في الموضوع، فإن مؤسسة العامل تعتبر المحرك الأساسي لتنشيط الإقتصاد المحلي، وتنسيق العمل بين مختلف الجماعات الترابية على مستوى الإقليم أو العمالة²، كما أنه يمارس الشرطة الإدارية الجماعية باعتباره المركز القانوني على مستوى الإقليم ويتدخل باستمرار في الاختصاصات المخولة لرؤساء المجالس الجماعية، الشيء الذي يؤدي إلى إفراغ المادة 100 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات من المحتوى الحقيقي في ميدان الشرطة الإدارية ويجعل من المجالس الجماعية مجرد أتباع ليست لهم القدرة على مباشرة المهام المسندة إليهم بموجب النصوص القانونية.

وإذا كان المشرع المغربي قد أهمل تنظيم العلاقة³ ما بين العمال والسلطة المنتخبة في ميدان الشرطة الإدارية، فإن نظيره الفرنسي حسم الأمر بتحديد اختصاصات المحافظ وجعل منه الجهاز المختص بالمحافظة على النظام العام ومنحه بالقانون إمكانية الحلول محل العمدة وذلك في حالتين: الحالة الأولى في الجماعات التي يفوق عدد سكانها نسبة مهمة (10.000 نسمة)، أو توجد بها شرطة عامة، والحالة الثانية أن يحل محل العمدة الذي يرفض القيام بمهامه في المحافظة على النظام والأمن داخل الجماعة⁴. كما حققت سبقا مهما في مجال الشرطة الإدارية (الجماعية)، وذلك من خلال إحداثها لمنصب "محافظ مكلف بمهام الشرطة الإدارية"، نظرا للمشاكل التي أصبحت تثيرها مسألة المحافظة على النظام العام في بعض المناطق الترابية التي تتميز بوجود كثافة سكانية كبيرة⁵.

¹ - تمت الإشارة إلى ماهية النظام العام في المبحث الثاني من الفصل التمهيدي.

أنظر كذلك: محمد أمين بن عبد الله، مرجع سابق، ص 213.

² - بالرغم من أن اختصاصات العامل غير محددة فهو يخضع في ممارستها على مستوى العمالة أو الإقليم للسلطة الرئاسية التابع لها المتمثلة في وزارة الداخلية التي يكون ملزما باطلاعها عن كل قضية تهم العمالة أو الإقليم.

³ - نص الدستور المغربي ل 2011 بشكل واضح في المادة 145 على أن دور الولاية والعمال في علاقتهم بالجماعات الترابية هو دور "المساعدة على تنفيذ المخططات والبرامج التنموية".

وهو ما يحمل في نفس الوقت الولاية والعمال مسؤولية تعبئة المؤسسات العمومية والمصالح الخارجية للعمل مع الجماعات الترابية من أجل تنفيذ مخططاتها وبرامجها التنموية، باعتبار السلطة الممنوحة لهم في "القيام، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، والسهرة على حسن سيرها".

⁴ - Teigen (P.H), OP.cit, P 17.

⁵ - Delaubadère (A), Traité de droit administrative, Op.cit., P 630.

وخلاصة القول أن العامل مهما اتسعت اختصاصاته في ميدان الشرطة الإدارية فهو لا يتوفر على سلطة تنظيمية شاملة، وهو رأي أكدته بعض الفقه المغربي معتبرا: "أن السلطة التنظيمية للعامل لا تكتسي صبغة عامة ولا يمكن أن تمارس إلا في الميادين المقررة في النصوص"¹.

وعليه فإن مهام الشرطة الإدارية، خاصة تلك المرتبطة بحفظ النظام والأمن لا تقتصر على العمال فقط، بل يساعدهم في ذلك كل من رؤساء الدوائر، والباشوات والقواد.

- رؤساء الدوائر

يعرف رؤساء الدوائر بأنهم "مجموع رجال السلطة المحلية الذين يمثلون السلطة المركزية على المستوى المحلي ويخضعون في ممارستهم لنظام إداري تسلسلي يوجد على رأسه العامل"²، فهم يديرون وحدة ترابية تضم اثنتان أو ثلاث مقاطعات ولا يحتلون مرتبة ضباط الحالة المدنية ولا ضباط الشرطة القضائية، لقد أسند إليهم المشرع في إطار تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية للعالم القروي وتشجيعا لسياسة اللامركزية مهمة الحفاظ على النظام العام³.

ويمثل رؤساء الدوائر السلطة التنفيذية في دائرة نفوذهم، ويقومون تحت إشراف العامل بتنفيذ القوانين والأنظمة، والمحافظة على النظام والأمن والهدوء، كما يسهرون تحت سلطة العامل في إذكاء نشاط رؤساء المقاطعات الواقعة في حدود الدائرة، ومراقبة أعمالهم⁴. هذا الفصل تم نسخه بموجب الظهير الشريف بشأن رجال هيئة السلطة المحلية بتاريخ 31 يوليو 2008⁵ حيث تنص المادة 2 على أنه "يتولى رجال السلطة المشار إليهم في البنود 1 و2 و3 من المادة الأولى⁶ أعلاه مهام وال أو عامل أو كاتب لعمالة أو إقليم أو باشا أو رئيس دائرة أو رئيس منطقة حضرية أو قائد بالإدارة المركزية أو بالإدارة المحلية بوزارة

¹ - الميلود بلحواشي: الشرطة الإدارية الجماعية في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، وحدة التكوين والبحث: الإدارة العامة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، 2007، ص 15.

² - محمد كرامي: القانون الإداري، النشاط الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2000، ص 72.

³ - Driss Basri; Michel Rousset; Georges Vedel: L'administration territoriale: L'expérience marocaine, Paris, Dunod, Bordas, 1988., P 13.

⁴ - الفصل 31 من ظهير الشريف رقم 1-63-038 بتاريخ فاتح مارس 1963 المتعلق " بالنظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية" السابق الذكر.

⁵ - الظهير الشريف رقم 1-08-67 صادر في 27 من رجب 1429 (31 يوليو 2008) في شأن هيئة رجال السلطة السابق الذكر.

⁶ تحدث بوزارة الداخلية هيئة لرجال السلطة تضم أربعة أطر، موزعة على الدرجات التالية:

1 -إطار العمال، ويضم درجة عامل ممتاز ودرجة عامل؛

2 -إطار الباشوات، ويضم درجة باشا ممتاز ودرجة باشا؛

3 -إطار القواد، ويضم درجة قائد ممتاز ودرجة قائد؛

4 -إطار خلفاء القواد، ويضم درجة خليفة قائد ممتاز ودرجة خليفة قائد من الدرجة الأولى ودرجة خليفة قائد من الدرجة الثانية.

الداخلية. ويباشر التعيين بهذه المهام والإعفاء منها، بمقتضى ظهير شريف تصدره جلالتنا الشريفة، باقتراح من وزير الداخلية".

فبموجب هذا النص يمارس رؤساء الدوائر باعتبارهم رجال سلطة مهمة الحفاظ على النظام والأمن والهدوء، إلا أن القراءة المتأنية لهذا الفصل تثير حقيقة لا تدع مجالا للشك، تكمن في أن هؤلاء لا يشكلون سلطة تمارس مهام الشرطة الإدارية، لأنهم في الحقيقة يزاولون هذه المهمة تحت إشراف العامل، مما ينجم عنه نوع من الغموض حول الكيفية التي يزاول بها القائد الممتاز مهام الشرطة الإدارية، هل هي بصفة مباشرة ضمن حدود دائرته على شاكلة قواد المقاطعات، باعتبارهم سلطات ذات اختصاصات أصلية في مجال الشرطة الإدارية، أم أنه يظل يمارس هذا الاختصاص بكيفية غير مباشرة تحت سلطة العامل وبتوجيه منه¹، وأن دورهم يقتصر على تنسيق نشاط السلطات المحلية الخاضعة لنفوذهم الترابي².

ومن الناحية العملية لم يلاحظ أن رئيس الدائرة اتخذ قرارات في ميدان الشرطة الإدارية بالمعنى الدقيق للكلمة، عكس الباشوات والقواد، وبالتالي فإن دور رؤساء الدوائر ينحصر فقط حسبما جاء في الفقرة الثانية من الفصل 31 من القانون المذكور على الإشراف تحت سلطة العامل على إذكاء نشاط رؤساء المقاطعات الواقعة في حدود الدائرة، ومراقبة أعمالهم، ومهمة الإرشاد والتوفيق بالنسبة للقضايا ذات المصلحة الجماعية أو الفائدة المشتركة بين الجماعات، وتنسيق تدخلات المصالح الإدارية والتقنية بالدائرة التي تتطلبها عملية تجهيز وتهيئة المجال الترابي للدائرة، وهي أمور تندرج في الأنشطة العادية لرجال السلطة ولا علاقة لها بميدان الشرطة الإدارية³.

ولهذا يستحيل إعطاء جواب مقنع في غياب تفسير واضح للنصوص من طرف الإدارة العليا الوصية "وزارة الداخلية" بواسطة مناشير أو دوريات، وما دام أن المشرع لم يجعل منهم سلطة حقيقة ولا يستقلون في ممارسة سلطات الشرطة الإدارية إلا تحت إشراف العامل وهو ما يؤكد غياب تام للنصوص القانونية المفسرة لوضعيتهم، كما أنه لا توجد أحكام قضائية تؤكد بأن رئيس الدائرة لا يعتبر شرطة إدارية، لهذا يبقى الأمر كما هو منصوص عليه في الفصل 31 من ظهير فاتح مارس 1963 المتعلق "بالنظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية".

- الباشوات والقواد.

يمثل رجال السلطة أهم عنصر عرفه المغرب في تاريخه الإداري، فقد منحت لهم على مستوى الدوائر الترابية والمقاطعات بموجب نصوص تشريعية وتنظيمية، وبفعل الأهمية التي امتازوا بها في

¹ - BENABDALLAH (M,- A), Op.cit, p 213.

² - عبد العزيز أشرفي، مرجع سابق، ص 140.

³ - محمد البعدوي، مرجع سابق، ص 78.

ممارسة السلطة المباشرة على المجالس الجماعية أثناء الاستقلال وبعده، وهكذا يمكن القول أن الباشا والقائد يتمتع بصلاحيات هامة، بصفتها ممثلين للسلطة التنفيذية في منطقة نفوذهما، ويعمل هؤلاء تحت إشراف السلطات الرئاسية الخاضعين لها، وفي مقدمتها العامل، ويسهرون بالأساس في نطاق حدود وحداتهم الترابية على المحافظة على النظام والأمن والسكينة طبقاً للفصل 32 من ظهير فاتح مارس 1963 المتعلق بالنظام الخاص بمتصرفي وزارة الداخلية¹ الذي ينص على : " إن رؤساء المقاطعات الحضرية والقروية (الباشوات والقواد)، يمثلون في مقاطعاتهم السلطة التنفيذية ويمارسون في الجماعات الجاري عليها نفوذهم سلطات الأمن والنظام طبقاً للتشريع المعمول به".

من خلال القراءة المتمعنة لهذا الفصل يتبين أن الباشوات والقواد يسهرون على تطبيق الظواهر والقوانين والأنظمة، ويمارسون السلطة التنظيمية طبقاً للقوانين الجاري بها العمل، كما يسهرون على الأمن والنظام العام بتراب الجماعة أو الجماعات التابعة لدائرة نفوذهم، هذا وقد كانوا يتمتعون قبل هذا الوقت وعبر تاريخ المغرب بصلاحيات واسعة سواء قبل الحماية أو أثناءها أو بعد الاستقلال حيث يعتبر ظهير 20 مارس 1956² النص المؤسس لهاته الهيئة بعد الاستقلال.

ويتمتع القواد والبشوات بسلطات واسعة على تراب الجماعة، بالمقارنة مع باقي رجال السلطة على المستوى الأعلى، ويرجع هذا إلى أن السلطات المذكورة تباشر عملها بصفة مباشرة، أي أنها تحتك بميدان التطبيق أكثر من غيرها³، ففي ظل ظهير 23 يونيو 1960 المتعلق بالتنظيم الجماعي الذي خولها حق ممارسة سلطات الشرطة الإدارية وحدهم ضمن تراب الجماعة أو الجماعات التي توجد في دائرة نفوذهم طبقاً للفصل 31⁴ منه، وعليه فالباشوات والقواد هم الذين يمارسون الشرطة الإدارية المحلية إلى حدود سنة 1976.

إلا أنه في إطار تطبيق مسلسل نظام اللامركزية صدر ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي بمقتضى الفصل 44⁵ ورغم أن هذا الظهير قد سحب من السلطة المحلية كثيراً من سلطات الشرطة الإدارية لصالح رؤساء المجالس الجماعية، فإنه مع ذلك أبقى لهم على مجموعة من الاختصاصات حددها الفصل 44 من الظهير المشار إليه سلفاً، وكلها في ميادين الشرطة الإدارية، بمقتضى الفصل 44

¹ - ظهير شريف رقم 1-63-038 بتاريخ فاتح مارس 1963 المتعلق بالنظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية السابق الذكر.

² - ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.56.047 بتاريخ 7 شعبان الأبرك عام 1375 الموافق 20 مارس 1956 يحدد القانون الأساسي للقواد، السابق الذكر.

³ - إدريس البصري: رجل السلطة، المطبعة الملكية الرباط، 1976، ص 28.

⁴ - الفصل 31 ينص على أن "سلطات الشرطة الإدارية بتراب الجماعة ترجع إلى الباشا والقائد من أجل ضمان النظام والأمن والصحة العامة".

⁵ - ينص الفصل 44 على "أن السلطات المخولة للبشوات والقواد في ميدان الشرطة الإدارية الجماعية وكذا المهام المسندة إليهم بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها تنقل إلى رؤساء المجالس الجماعية".

في فقرته الثانية¹، والملاحظ أن الظهير وزع لأول مرة مهام الشرطة الإدارية على الصعيد المحلي بين السلطة المحلية ورئيس المجلس الجماعي، إلا أن هذه المادة لم تكن واضحة إلى حد ما في توزيع الاختصاصات مما أدى إلى تداخلها ثم إلى تنازعها في العديد من الأحيان².

ولتجاوز هذا التنازع في الاختصاص جاء القانون 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي لسنة 2002 المعدل بالقانون 17-08 لسنة 2009 دقيقاً شيئاً ما من خلال المادة 49 منه في تحديد اختصاصات الشرطة الإدارية للسلطة المحلية، رغم أنه عمل على توزيع الاختصاص بين السلطة المحلية والسلطة المنتخبة فقد احتفظ المشرع بمجال المحافظة على النظام والأمن العمومي للسلطة المحلية بموجب الفقرة الأولى من هذه المادة، وهو ما يفسر لنا أن المشرع ما يزال متشبثاً بأن السلطة المحلية لها مكانتها في مباشرة اختصاصات الشرطة الإدارية بتراب الجماعة، وهذا ما تم تأكيده كذلك من خلال المادة 110 من القانون رقم 14-113 المتعلق بالجماعات حيث نصت على أن عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه يمارس صلاحيات الشرطة الإدارية الجماعية في مجال المحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة³.

خلاصة القول، أنه إذا كان المشرع قد احتفظ لرجال السلطة المحلية التي تمثل السلطة المركزية في نفوذ الجماعة بالإضافة إلى المحافظة على النظام والأمن العمومي فإنه يبقى معهوداً لها بمهمة الضابطة القضائية تحت إشراف النيابة العامة⁴، بالاختصاصات المسندة إليهم بموجب النصوص التشريعية

¹ - نص الفصل 44 على ما يلي: " أما السلطة المحلية التي تمثل السلطة المركزية في دائرة نفوذ الجماعة، فيبقى معهود إليها بمهمة ضابط الشرطة القضائية وتبقى مختصة بالمحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة، وتحفظ كذلك بالاختصاصات المسندة إليها بموجب النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها في الميادين الآتية :

الحق في تأسيس الجمعيات والتجمعات العمومية والصحافة، النقابات المهنية، الانتخابات، تسخير الأشخاص والممتلكات، تنظيم استيراد الأسلحة والذخائر وترويجها وحملها وإيداعها وبيعها ومراقبتها واستعمالها، شرطة الصيد البري، تنظيم استيراد المتفجرات وترويجها وبيعها وإيداعها ومراقبتها واستعمالها، تنظيم استغلال المقالع، جوازات السفر، تنظيم محاكم الجماعات، الإكراه البدني، تنظيم الإتجار في المشروبات الكحولية أو الممزوجة بالكحول، زجر السكر العلني، مراقبة الأسطوانات وغيرها من التسجيلات الفونوغرافية، الإشهار بواسطة الإعلانات واللوحات والإعلامات والشعارات، مراقبة الأثمن، المهن الحرة، التشريع الخاص بالشغل ولاسيما النزاعات الاجتماعية، هجرة الشغالين، الوقاية من الأمراض العقلية وعلاجها، الخدمة العسكرية الإجبارية، الملك العائلي".

² - عبد الله المتوكل: " الإدارة اللامركزية بالمغرب، التنظيم الجماعي -تنظيم العمالات والأقاليم -التنظيم الجهوي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، " سلسلة مؤلفات وأعمال جماعية " عدد 12، 1993، ص 68.

³ - إن السلطات التي يمارسها كل من الباشا والقائد في مجال الشرطة الإدارية الخاصة طبقاً للقانون هي: -المحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة؛ تأسيس الجمعيات والتجمعات العمومية والصحافة؛ الانتخابات والاستفتاءات؛ النقابات المهنية؛ التشريع الخاص بالشغل ولاسيما النزاعات الاجتماعية؛ المهن الحرة ورخص الثقة لسائقي سيارات الأجرة؛ مراقبة احتلال الملك العمومي الجماعي؛ تنظيم ومراقبة استيراد الأسلحة والذخائر والمتفجرات وترويجها وحملها وإيداعها وبيعها واستعمالها؛ مراقبة مضمون الإشهار بواسطة الإعلانات واللوحات والإعلامات والشعارات؛ شرطة الصيد البري؛ جوازات السفر؛ مراقبة الأثمن؛ تنظيم الاتجار في المشروبات الكحولية أو الممزوجة بالكحول؛ مراقبة الدعامات وغيرها من التسجيلات السمعية البصرية؛ تسخير الأشخاص والممتلكات؛ التنظيم العام للبلاد في حالة حرب.

⁴ - محمد البعدوي: مرجع سابق، ص 80.

والتنظيمية المعمول بها في الميادين المنصوص عليها في المادة 110 من القانون رقم 14-113، إلا أنه رغم ما عرفته هذه الاختصاصات من تقلص بعدما تم نقلها لحساب رؤساء المجالس الجماعية، مع ذلك فهي تبقى جد مهمة لاتصالها بالمجال الأمني وميادين حيوية ذات علاقة وثيقة بالنشاطات الاقتصادية والسياسية والاجتماعية¹.

الفقرة الثانية: رؤساء المجالس الجماعية

الحقيقة أن الاختصاصات التي تم منحها لرؤساء المجالس الجماعية في ميدان الشرطة الإدارية، هي اختصاصات أثارت ولازالت تثير العديد من التصورات والتساؤلات حول طبيعتها وكذا مضمونها من حيث المجالات التي تشملها والحدود التي يجب أن تقف عندها.

لذلك فإن تناول الاختصاصات المخولة من قبل المشرع لرؤساء المجالس الجماعية في مجال الشرطة الإدارية سيتم التطرق لها من خلال القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات.

وهكذا فمن المؤكد، على أن كل من ميثاق 30 شتنبر 1976 وبعده قانون 00-78 قد منحا رؤساء المجالس الجماعية بعض اختصاصات الشرطة الإدارية الجماعية التي كان يمارسها رجال السلطة المحلية بمقتضى الفصل 39 من ظهير 1960²، إلا أن قانون 08-17³ قد حاول أن يقيم نوعا من التحديد لأهم هذه الاختصاصات، لكن ذلك ظل محدودا في جانب منه وغير شامل لجميع هذه الاختصاصات، إلى أن جاء القانون التنظيمي 14.113 المتعلق بالجماعات، الذي يعد خطوة أخرى تنضاف في مسار التجربة المغربية على مستوى التدبير الجماعي وبالخصوص في مجال الشرطة الإدارية.

يمكن القول بداية أن الميثاق الجماعي عمل على توضيح المقصود بالشرطة الإدارية واستعراض مجالاتها بأكثر ما يمكن من الدقة لتفادي أي تنازع في الاختصاص بين الرئيس والسلطة المحلية الوصية، حيث وضع الميثاق لائحة مفصلة غير حصرية لاختصاصات الرئيس في مجال الشرطة الإدارية، مع إعادة

¹ - وعليه فلا يجوز لرجال السلطة المحلية سن قواعد عامة ومجردة في غير ما ورد به نص، كما لا يجوز لهم تناول موضوعات تخالف النصوص القانونية والتنظيمية العامة بالنظر إلى الرقابة التي تفرض عليهم من السلطة المركزية، هذا من جهة، أم من جهة أخرى، فإن التقليل من سلطاتهم لا يقصد منه الحد من دورهم، فالعكس أنهم ما زالوا يلعبون دورا مهما في مساعدة السلطة المنتخبة في إدارة الشؤون الجماعية.

مصطفى دليل: المجالس الجماعية في المغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 12، 1999، ص 66.

² - إن الملاحظ من خلال الصياغة التي جاء بها سواء الفصل 44 أو المادتين 49 و50 المعدلة له أنها لم توضح بشكل واضح حجم وطبيعة هذه الاختصاصات التي تم منحها لرؤساء الهيئات المنتخبة، إذ ظلت هذه الأخيرة خاضعة لمجموعة من التفسيرات والتأويلات.

³ - وقد أكد غالبية الباحثين في مجال الإدارة الترابية بأن هذه المقترضات الجديدة التي جاء بها الميثاق الجماعي الجديد قد وضعت حدودا فاصلة بين مجالات اختصاصات كل جهة على حدة، كما مكنت رئيس المجلس الجماعي من استيعاب الاختصاصات التي أناطها به القانون، وممارستها عن معرفة مسبقة وإطلاع تام.

عبد العزيز أشرفي، مرجع سابق، ص 167.

النظر في توزيع هذا الاختصاص بين الرئيس والسلطة المحلية بنقل اختصاصات جديدة لفائدة الرئيس واعتبارها من صميم العمل الجماعي، مع أخذ رأي السلطة المحلية في بعض المواضيع¹. وهكذا بعد مرور خمس سنوات من تطبيق القانون 08-17، جاء القانون التنظيمي رقم 14-113 ليحاول هو الآخر من خلال المستجدات التي جاء بها أن يتجاوز نوعا ما بعض السلبيات التي أثّرت على هذا الميثاق، لاسيما ما يتعلق منه بمجال الشرطة الإدارية الجماعية، حيث تميزت الصياغة التي جاء بها في هذا الخصوص بكونها جاءت مخالفة عن تلك التي ميزت الفصل 49 سواء من حيث معناها أو مضمونها. حيث أصبح رئيس المجلس الجماعي يتوفر على اختصاصات جديدة وهامة في نفس الوقت لكونها تغطي مجالات واسعة وحيوية بالنسبة للحياة الاجتماعية مثل الشرطة الإدارية التي كانت تمارس حصريا من طرف السلطة المحلية "الباشا-القائد"؛ كما نصت على ذلك المادة 100² من القانون التنظيمي، إلا أن

¹. الأعرج محمد: القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة «مواضيع الساعة»، عدد 66، مطبعة دار النشر المغربية الطبعة الثانية، 2010، ص 111.

². مع مراعاة أحكام المادة 110 أدناه، يمارس رئيس مجلس الجماعة صلاحيات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكنية العمومية وسلامة المرور، وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية تتمثل في الإذن أو الأمر أو المنع، ويضطلع على الخصوص بالصلاحيات التالية:

- منح رخص احتلال الملك العمومي دون إقامة بناء وذلك طبق الشروط والمساطر المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛
- السهر على احترام شروط نظافة المساكن والطرق وتطهير قنوات الصرف الصحي وزجر إيداع النفايات بالوسط السكني والتخلص منها؛
- مراقبة البناءات المهمة أو المهجورة أو الآيلة للسقوط واتخاذ التدابير الضرورية في شأنها بواسطة قرارات فردية أو تنظيمية وذلك في حدود صلاحياته وطبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛
- المساهمة في المحافظة على المواقع الطبيعية والتراث التاريخي والثقافي وحمايتها وذلك باتخاذ التدابير اللازمة لهذه الغاية طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛
- منح رخص استغلال المؤسسات المضرة أو المزعجة أو الخطيرة التي تدخل في صلاحياته ومراقبتها طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛
- تنظيم الأنشطة التجارية والحرفية والصناعية غير المنظمة التي من شأنها أن تمس بالوقاية الصحية والنظافة وسلامة المرور والسكنية العمومية أو تضر بالبيئة والمساهمة في مراقبتها؛
- مراقبة محلات بيع العقاقير والبقالة ومحلات الحلاقة وبيع العطور، وبصورة عامة كل الأماكن التي يمكن أن تصنع أو تخزن أو تباع فيها مواد خطيرة؛
- السهر على احترام الضوابط المتعلقة بسلامة ونظافة المحلات المفتوحة للعموم خاصة المطاعم والمقاهي وقاعات الألعاب والمشاهد والمسارح وأماكن السباحة، وكل الأماكن الأخرى المفتوحة للعموم، وتحديد مواقيت فتحها وإغلاقها؛
- اتخاذ التدابير الرامية إلى ضمان سلامة المرور في الطرق العمومية وتنظيفها وإنارتها، ورفع معرقلات السير عنها، وإتلاف البناءات الآيلة للسقوط أو الخراب، ومنع الناس من أن يعرضوا في النوافذ أو في الأقسام الأخرى من الصروح أو من أن يلقوا في الطرق العمومية أيأ كان من الأشياء التي من شأن سقوطها أو رميها أن يشكل خطرا على المارة أو يسبب رائحة مضرّة بالصحة؛
- تنظيم السير والجولان والوقوف بالطرق العمومية والمحافظة على سلامة المرور بها؛
- المساهمة في مراقبة جودة المواد الغذائية والمشروبات والتوابل المعروضة للبيع أو للاستهلاك العمومي؛
- السهر على نظافة مجاري المياه والماء الصالح للشرب وضمان حماية نقطة الماء المخصصة للاستهلاك العمومي ومياه السباحة؛
- اتخاذ التدابير اللازمة لتجنب أو مكافحة انتشار الأمراض الوبائية أو الخطيرة، وذلك طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها؛
- اتخاذ التدابير الخاصة لضمان السكنية العمومية خصوصا في المحلات العمومية التي يقع فيها تجمهر الناس كالمواسم والأسواق ومحلات المشاهد أو الألعاب والميادين الرياضية والمقاهي والمساح والشواطئ وغيرها؛

المشرع جعل لهذا الاختصاص استثناءات في مجالات عدة، خصوصاً المحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة، تأسيس الجمعيات والتجمعات العمومية والصحافة ... إلى غيرها من المجالات التي تم حصرها في المادة 110 من القانون التنظيمي.

على أن الملاحظة الأساسية بالنسبة لهذه المادة 100، هو أنها لم تشر إلى كون ما إذا كانت قرارات رئيس المجلس الجماعي في ميدان الشرطة الإدارية تخضع للمراقبة الإدارية أم لا؟ مما يطرح أكثر من علامة استفهام بخصوص هذا الأمر.

للإجابة عن هذا السؤال فإن العامل يمارس مهام المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس، ومقررات مجلس الجماعة، ومن حقه، وأمن حق من ينوب عنه التوصل بنسخ جميع محاضر دورات، ومقررات مجلس الجماعة داخل أجل 15 يوماً من أيام العمل من اختتام أي دورة، أو اتخاذ القرارات المذكورة، ويمكن له أن يتعرض على النظام الداخلي، والمقررات، والقرارات الباطلة التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجماعة، أو رئيسها، أو المخالفة للقانون التنظيمي الخاص بالجماعات، أو النصوص التشريعية الجاري بها العمل، وإذا أبقى المجلس المعني على المقرر موضوع التعرض يجوز له (العامل) أو لمن ينوب عنه إحالة الأمر على القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية المختصة للبث في إيقاف التنفيذ في أجل 48 ساعة من تاريخ تسجيل الطلب في كتابة الضبط لديها، ويتوصل كذلك بنسخ من القرارات الفردية المتعلقة بالتعمير داخل أجل 5 أيام من تسليمها للمعني بالأمر.

ولا تكون مقررات المجلس المتعلقة ببرنامج الجماعة، والميزانية، والمقررات ذات الوقع المالي على النفقات والمداخيل، والمقرر المتعلق بتسمية الساحات والطرق، والمقرر القاضي بتنظيم إدارة الجماعة، وتحديد اختصاصاتها قابلة للتنفيذ إلا بعد أن يؤشر عليها شخصياً أو من ينوب عنه¹.

-اتخاذ التدابير الضرورية لتفادي شروء الهائم المؤذية والمضرة، والقيام بمراقبة الحيوانات الأليفة، وجمع الكلاب الضالة ومكافحة داء السعار، وكل مرض آخر يهدد الحيوانات الأليفة طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛
-تنظيم ومراقبة المحطات الطرقية ومحطات وقوف حافلات المسافرين وحافلات النقل العمومي وسيارات الأجرة وعربات نقل البضائع، وكذا جميع محطات وقوف العربات؛
-تنظيم شروط وقوف العربات بالطرق العمومية الجماعية؛
-اتخاذ التدابير اللازمة للوقاية من الحريق والأفات والفيضانات وجميع الكوارث العمومية الأخرى؛
-تنظيم استعمال النار من أجل الوقاية من الحريق الذي يهدد المساكن والنباتات والأغراس طبقاً للتشريع والتنظيم الجاري بهما العمل؛
-ضبط وتنظيم تشوير الطرق العمومية داخل تراب الجماعة؛
-تنظيم ومراقبة إقامة واستغلال الأثاث الحضري لغاية الإشهار بواسطة الإعلانات واللوحات والإعلامات والشعارات بالطريق العمومي وتوابعه وملحقاته؛

-تنظيم استغلال المقالع في حدود المقننات التشريعية والتنظيمية المعمول بها والسهر على تطبيق القوانين والأنظمة في هذا الميدان؛
-ضمان حماية الأغراس والنباتات من الطفيليات والهائم طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛
-ممارسة شرطة الجنائز والمقابر واتخاذ الإجراءات اللازمة المستعجلة لدفن الأشخاص المتوفين بالشكل اللائق، وتنظيم المرفق العمومي لنقل الأموات ومراقبة عملية الدفن واستخراج الجثث من القبور طبقاً للكيفيات المقررة في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

1 - المواد: 115، 116، 117، 118 من القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات.

إلا أن المشرع، في ظل تقاسم سلطات الشرطة الإدارية بين رئيس المجلس الجماعي وممثلي السلطة المحلية، لم يحدد الوضعية القانونية التي يمارس بها رئيس المجلس سلطات الشرطة الإدارية هل يعتبر عوناً للدولة حين يمارسها حفاظاً على النظام العام أم أن المشرع منحه بعض الاختصاصات التي تدخل ضمن مهام السلطة المحلية ليس إلا؟¹.

وكذلك يمارس رئيس المجلس الجماعي مهام الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور، المنصوص عليها في المادة 100 من القانون التنظيمي عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية تتمثل في الإذن أو الأمر أو المنع، ومن بين المجالات التي يمارس فيها رئيس الجماعة مهام الشرطة الإدارية الخاصة والمنصوص عليها في المادة 101² من القانون التنظيمي أنه يسهر على تطبيق القوانين والأنظمة المتعلقة بالتعمير وعلى احترام ضوابط تصاميم إعداد التراب ووثائق التعمير، منح رخص السكن وشهادات المطابقة طبقاً للنصوص التشريعية والأنظمة الجاري بها العمل، وذلك مع مراعاة الأحكام المنصوص عليها في المادة 237 من هذا القانون التنظيمي،... إلخ من المجالات التي يصعب تعدادها والتي ذكرها المشرع على سبيل المثال لا الحصر علماً أن لكل مجال النصوص القانونية التي تنظمه.

ومن نافلة القول أن رئيس المجلس الجماعي أصبح يختص بموجب المادة 100 بمهام الشرطة الإدارية العامة والخاصة، أما ممثل السلطة المحلية فهو يمارس مهام الشرطة الإدارية الخاصة طبقاً للمادة 110 والذي أورده المشرع على سبيل الحصر (16 اختصاص) عكس ما كان عليه في القانون 17-08 (23 اختصاص)، وعكس ما هو عليه الوضع في فرنسا، حيث أن العمدة يبقى الجهة الوحيدة المختصة في مجال الشرطة الإدارية البلدية على مستوى الجماعة بموجب الفصل L.131.1 من قانون الجماعات³.

وأجازت مقتضيات المادة 108⁴ من القانون 14-113 للرئيس صلاحية توجيه طلب من خلاله عند الاقتضاء من عامل العمالة أو الإقليم أو من يمثله، العمل على استخدام القوة العمومية طبقاً للتشريع المعمول به، قصد ضمان احترام قراراته ومقررات المجلس، وإذ يؤكد هذا المقتضى ما كانت قد جبلت به محتويات الفصل 53⁵ من القانون 17-08.

¹. عبد العزيز أشرقي، مرجع سابق، ص 162.

². للإطلاع على باقي المجالات التي يمارس فيها رئيس الجماعة مهام الشرطة الإدارية يتم الرجوع إلى المادة 101 من القانون التنظيمي رقم 14-113 لسنة 2014 (مرجع سابق).

³- Auby (J.B) M: Droit des collectivités locales, Ed P.U.F, Paris 1990, P 152-153.

⁴ - تنص المادة 108 من القانون التنظيمي 13-114 على أنه: يجوز للرئيس أن يطلب، عند الاقتضاء، من عامل العمالة أو الإقليم أو من يمثله، العمل على استخدام القوة العمومية طبقاً للتشريع المعمول به، قصد ضمان احترام قراراته ومقررات المجلس.

⁵ - ينص الفصل 53 على أنه حيث يجوز للرئيس أن يطلب من السلطة المحلية المختصة التماس استخدام القوة العمومية قصد احترام قراراته ومقرراته.

إن الجهات التي لها سلطة اتخاذ إجراءات الشرطة الإدارية على الصعيد الوطني تتجلى في رئيس الحكومة والوزراء بشكل غير مباشر في حين على الصعيد المحلي نجد كل من السلطة المحلية ورؤساء المجالس الجماعية ورؤساء مجالس المقاطعات هي السلطات الموكول لها حق ممارسة الشرطة الإدارية، ويلاحظ أن رئيس مجلس العمالة أو الإقليم ورئيس مجلس الجهة لا يمارسون أي نوع من أنواع الشرطة الإدارية سواء العامة أو الخاصة ذلك مرده هيمنة سلطات العامل أو الوالي بالمقارنة مع سلطات رئيس مجلس العمالة أو رئيس مجلس الجهة .

وهذا ما يتضح من خلال ضيق ومحدودية الاختصاصات الموكولة إليهم- سواء رئيس مجلس العمالة أو الإقليم، أو رئيس مجلس الجهة- حسب القانون 14-112 بتاريخ 23 يوليوز 2015 المتعلق بالعمالات والأقاليم ومجالسها نجد أن الاختصاصات الموكولة إلى رئيس المجلس ضعيفة جدا بالمقارنة مع اختصاصات رئيس المجلس الجماعي الذي له اختصاصات واسعة كما رأينا، ونفس الشيء يلاحظ على رئيس مجلس الجهة حسب القانون المتعلق بالجهات رقم 14-111 بتاريخ 23 يوليوز 2015¹.

وقد حرص المشرع كذلك فيما يخص الجماعات الحضرية التي يفوق عدد سكانها خمسمائة ألف نسمة في إطار وحدة المدينة²، على توزيع الاختصاصات المتعلقة بمجال الشرطة الإدارية الجماعية بين رئيس المجلس الجماعي ورؤساء مجالس المقاطعات³.

وفي هذا الإطار فإن رؤساء مجالس المقاطعات بمقتضى المادتين 236-237 من القانون التنظيمي يمارسون الشرطة الإدارية من خلال العديد من الاختصاصات المسطرة في هذه المواد، في مجال التعمير وفي ميادين الصحة والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور وذلك طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

غير أن تدعيم الاختصاصات التي يخولها المشرع للرئيس في مجال الشرطة الإدارية الجماعية لم يقتصر بمنحه سلطة حقيقية في تنفيذ مقررات المجلس وضمان احترامها، ذلك أن من يملك سلطة اتخاذ قرار الإذن أو المنع، يجب أن يتوفر على سلطة تطبيقها واحترامها، مما يمكن معه القول إن توزيع الاختصاصات بين رئيس المجلس والسلطة المحلية في هذا المجال، لازالت تعرف بعض التشابك والتضارب بسبب الغموض الذي يكتنف مقتضيات القانون الأساسي للجماعات مع نصوص كثيرة.

وهذا ما قد يؤدي أحيانا إلى تردد المجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا) للحسم في بعض الأحكام القضائية التي صدرت عنه في ميدان الشرطة الإدارية والمتعلقة بعدة قضايا معروضة عليه خاصة فيما

¹ - نشرت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليوز 2015.

² - وحدة المدينة أتى بها القانون 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي لسنة 2002.

³ - محمد البعدوي، الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات، مرجع سابق، ص 86.

يتعلق بالتداخل بين السلطة المحلية والجماعية. بحيث لم يقدم حولا حاسمة بصدها فاسحا المجال في ذلك للسلطات التنفيذية والتي اعتادت اتخاذ عدة تدابير للفصل في النزاعات المتعلقة بالشرطة الإدارية الجماعية من خلال التوصيات التي تتمخض عن المناظرات الوطنية للجماعات الترابية¹.

وما تجدر الإشارة إليه أنه لا يمكن في أي حال من الأحوال تفويض صلاحيات الشرطة الإدارية إلى الخواص، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية بالرباط في حكمها عدد 1418 بتاريخ 20/11/2006² ويتعلق الأمر بعقد امتياز بين المجلس البلدي للرباط وشركة خاصة بمقتضاه أعطى المجلس البلدي للشركة حق توقيف السيارات التي لا تسدد رسم الوقوف أو تجاوزت الوقت المحدد بواسطة الفخ، مما أدى بأحد المواطنين إلى رفع دعوى ضد الشركة لتعويضه عن الضرر المادي والمعنوي الملحق به بعد أن تم توقيف سيارته بواسطة الفخ. وجاء في هذا الحكم على أن صلاحيات الشرطة الإدارية لا يمكن أن تكون محل تفويض لفائدة أشخاص القانون الخاص، والجهة الموكول لها قانونا حق ممارسة هذه الصلاحيات لا يمكن أن تتخلى عن مسؤوليتها في هذا الصدد.

وهذا ما أكدته كذلك المحكمة الإدارية بالرباط في حكمها رقم 2001 بتاريخ 22 دجنبر 2008 والذي جاء فيه: لكن حيث أن تدبير مرفق عام عن طريق عقود امتياز³ كما هو الحال في نازلة الحال كان بناء على تفويض صلاحيات الشرطة الإدارية، هاته الصلاحية التي لا يمكن تفويضها لأنها تدخل في إطار النظام العام،⁴ كما تم تأكيده أيضا في حكم رقم 745 الصادر بتاريخ 16 ابريل 2009⁵.

وترتبا لذلك خرج هذا الحكم بقاعدة واضحة وهو أن صلاحيات الشرطة الإدارية التي يقوم بها رؤساء المجالس الجماعية لا يمكن تفويضها لأشخاص القانون الخاص هذا من ناحية، ومن ناحية ثانية يمكن المطالبة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن ممارسة صلاحيات الشرطة الإدارية من قبل أشخاص

¹ - أحمد حضارني: "اختصاصات رئيس المجلس الجماعي في ميدان الشرطة الإدارية الجماعية: تكريس تداخل الاختصاصات في ظل القانون الجماعي الجديد"، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، حول موضوع: الميثاق الجماعي الجديد: نحو جماعة مواطنة، أيام دراسية منظمّة بتاريخ 17-04-2003، مواضيع الساعة عدد 44، 2003، ص 143.

² - قرار منشور بمجلة المحاكم الإدارية، العدد الثالث، منشورات جمعية نشر المعلومات القانونية والقضائية، ماي 2008، ص 349.

³ - إن عقل السيارات بأفخاخ من قبل شركة صاحبة الإمتياز، وفرض مبلغ مالي من طرف الشركة لقاء رفع العقل أو الحجز يشكل عملا غير مشروع من جانبها، ولو استندت فيه إلى بند من عقد الامتياز الذي يسمح لها بذلك، مادام هذا البند مخالف للقواعد القانونية وللنظام العام الذي لا يجيز تفويض السلطة وعمل الشرطة الإدارية من ضمنها، ولا التنازل عنها للغير، وبالتالي فهي تتحمل مسؤولية الضرر اللاحق بالشخص الذي تعرضت سيارته للعقل بواسطة الفخ الذي وضع عليها.

⁴ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، رقم 2001، ملف رقم 15-08 ش.ت، بتاريخ 22 دجنبر 2008.

⁵ - حكم المحكمة الابتدائية بالرباط، رقم 745، ملف رقم 09/12/288، بتاريخ 16 ابريل 2009.

القانون الخاص¹. لأن التفويض يجب أن ينصب على خدمة المرفق الجماعي لما فيه مصلحة المرتفقين وإرضاء حاجياتهم، لا على ما يمكن الإضرار بحقوقهم.

ومن خلال توضيح الأجهزة الموكول لها ممارسة الشرطة الإدارية، سنتطرق في المطلب الثاني لتحديد الوسائل التي تراها سلطات الشرطة الإدارية مناسبة من أجل تحقيق هدفها والمتمثل في الحفاظ على النظام العام، مع التطرق للضوابط والقيود التي يجب عليها الالتزام بها عند ممارستها لاختصاصاتها.

المطلب الثاني: الوسائل المختلفة لممارسة الشرطة الإدارية

تتعدد الطرق أو الوسائل التي يباشر بها الممارسون لاختصاصات الشرطة الإدارية، ذلك أن المشرع قد منح لهؤلاء، من خلال نصوص قانونية مختلفة، عددا من الوسائل والطرق تمكنهم من ذلك، فالسلطة المحلية تمارسها من خلال اختصاصات هي ذات طبيعة لا يمكن أن تستعمل إلا من أجل المحافظة على الأمن العام في نطاق الصلاحيات والاختصاصات المخولة لها وضمان حقوق وحريات الأفراد.

أما رؤساء المجالس الجماعية فيمارسون اختصاصات الشرطة الإدارية إما بطريقة قانونية (قرارات) أو مادية، وهي التي تعتمد الإدارة أو الأجهزة المختصة ضمانا لتنفيذ قراراتها؛ وسائل أراد من خلالها المشرع أن يفعل دور الأجهزة المختصة في مباشرة اختصاصاتها في ميدان الشرطة الإدارية، وأن يمكنهم من الوسائل والطرق التي تمكنهم من تنفيذ قراراتهم ومقرراتهم، ذلك أن الشرطة الإدارية ليست مجرد هدف في حد ذاتها ولكنها أيضا نشاط يهدف إلى حماية النظام العام المحلي بجميع عناصره وخصوصياته.

وترتيباً على ما تقدم سوف يتم تقسيم هذا المطلب في (فرع أول) إلى وسائل رجال الإدارة الترابية، على أن نخصص (الفرع الثاني) لوسائل الهيئات المنتخبة.

الفرع الأول: وسائل رجال الإدارة الترابية

إن الصفة التي يتمتع بها رجال السلطة، باعتبارهم ممثلين للدولة في مختلف التقسيمات الترابية، بالإضافة إلى دورهم الأساسي في الحفاظ على النظام والأمن العام الذي يبقى من مهامهم الأساسية، جعلت من هؤلاء سلطة قوية على المستوى المحلي، وذلك راجع بالأساس إلى عدة عوامل ووسائل.

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، رقم 2616، ملف رقم 236/12/09، بتاريخ 21 دجنبر 2009.

الفقرة الأولى: التدابير الاستباقية والوقائية (الاستعلام والاستخبار والحوار والحملات)

لقد عرفت فترة ما بعد الاستقلال نقصا في الأطر الإدارية، خاصة بعد رحيل الأطر الفرنسية التي كانت تسير دواليب الإدارة المغربية، فاضطرت معه الإدارة المركزية إلى تعيين أشخاص أوكلت إليهم مهام رجال السلطة، ذوي مستويات ثقافية جد محدودة، أو تكاد تنعدم في بعض الأحيان.

كما تم اللجوء إلى بعض ضباط القوات المسلحة الملكية الملحقين للقيام بمهام رجال السلطة، والذين كانوا بحكم تعودهم على الاتصال برجال ينتمون في غالب الأحيان إلى سكان القرى، متمتعين بالهبة والأهلية لمزاولة المهام¹، الأمر الذي أثر سلبا على نجاح تجربة 1960 لإقرار اللامركزية، حيث كانت تمارس المجالس الجماعية دورا استشاريا، إلى جانب بعض الاختصاصات التقريرية.

نتيجة لهذه الظروف تم إصدار ظهير فاتح مارس 1963 بشأن النظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية، الذي عمل على تحديث وتنظيم هيئة رجال السلطة المحلية، كما صدر مرسوم ملكي في 27 شتنبر 1965 بإحداث مدرسة استكمال المتصرفين بوزارة الداخلية المغير بالمرسوم رقم 2.08.291 صادر في 5 رجب 1429 (9 يوليو 2008) يتعلق بالمعهد الملكي للإدارة الترابية².

غير أن التكوين الذي يتلقاه رجال السلطة بهذه المدرسة³، أو كما تمت تسميته حاليا بالمعهد الملكي للإدارة الترابية⁴، ينصب بالأساس على مهام المحافظة على الأمن بالدائرة الترابية، مما يوحي أن اختصاص رجال السلطة في مجال الشرطة الإدارية الجماعية، يقوم أساسا على حفظ الأمن والنظام.

كما يبقى الحفاظ على النظام والأمن من المهام الأساسية لرجال السلطة، فالعمال يتحملون بوصفهم ممثلين للسلطة التنفيذية كل المسؤولية على حفظ النظام العام في الإقليم⁵، حيث توضع جميع عناصر القوة العمومية رهن إشارتهم، ويخضع استعمال القوة لمبدأ التدرج بحسب درجة الإخلال بالنظام والأمن، أي التوفيق بين الوسائل والغايات، ولكل درجة من الإخلال فئة معينة من القوات، إذ تخضع القوات المساعدة والأمن الوطني لتعليمات العامل التي يوجهها رئيسها المسؤول، وفي حالة تزايد

¹ - ميشال روسي، إدريس البصري، أحمد بلحاج، جان كرانبيون: القانون الإداري المغربي، المطبعة الملكية، الرباط 1988، ص 96.

² - المرسوم رقم 2.08.291 صادر في 5 رجب 1429 (9 يوليو 2008) يتعلق بالمعهد الملكي للإدارة الترابية، الجريدة الرسمية، عدد 5654، الصادرة يوم الخميس 5 شعبان 1429 (7 غشت 2008).

³ - للاطلاع أكثر على مناهج التكوين أنظر :

- Driss Basri; Michel Rousset; Georges Vedel, Op.Cit, P 367.

⁴ - مرسوم رقم 2.08.291 صادر في 5 رجب 1429 (9 يوليو 2008)، يتعلق بالمعهد الملكي للإدارة الترابية، الجريدة الرسمية عدد 5654 الصادرة يوم الخميس 5 شعبان 1429 (7 غشت 2008).

⁵ - استنادا إلى الفصل الثالث من ظهير 15 فبراير 1977 كما تم تعديله يكلف العامل بالمحافظة على النظام في العمالة أو الإقليم، وتعد من مهام السهر على استتباب الأمن والحفاظ على النظام العام من الاختصاصات التقليدية المسندة للعمال بموجب نصوص قانونية ومناشير وزارية، وهي مهمة ثقيلة تتطلب التواجد اليومي في النفوذ الترابي التابع لهم.

الاضطرابات وتنامي خطورتها، يمكن للعامل طلب تدخل الدرك الملكي عن طريق طلب التسخير الكتابية الموجهة إلى القادة المسؤولين عن الجيوش المرابطة في الحدود الترابية للإقليم¹.

وبالموازاة مع ذلك، يمكن للولاة أو العمال أن يمنعوا كل نشاط ثقافي أو سياسي من شأنه تقويض الأمن والنظام العامين، وهذا ما أكد عليه منشور رئيس الحكومة، الصادر بتاريخ 3 يناير 1959² بأن العمال بصفتهم ممثلين للسلطة المركزية يتحملون كامل المسؤولية داخل الإقليم، لذلك فإن جميع القوات العمومية المختصة بالحفاظ على الأمن العمومي تعمل تحت إمرتهم، ومن ثم فإن المطلوب من العامل أن يجعل استعمال القوة مناسباً للخطر المحدق بالاستقرار والنظام العام، ولا يشترط في ذلك³.

فالقوات التي تسعى للمحافظة على الأمن العام والتي يتم الاستعانة بها، نجد كل من الإدارات والقوات التابعة لإدارة الدفاع الوطني من جهة، وهذه الإدارة أحدثت بظهير 21 غشت 1979 وحلت محل وزارة الدفاع الوطني⁴ التي كان يشرف عليها وزير الدفاع الوطني، وهذا الظهير عين في نفس الوقت الكاتب العام لهذه الإدارة، كما أن الملك هو الذي يمارس اختصاصات وزير الدفاع الوطني إلا أنه يفوض اختصاصاته في هذا المجال إلى رئيس الحكومة، ويجدده كل مرة إثر تعيين رئيس حكومة تعاقب على الوزارة.

ويقوم رئيس الحكومة بدوره بتفويض الإمضاء إلى الكاتب العام لإدارة الدفاع للتوقيع نيابة عنه على الوثائق التابعة لهذه الإدارة، وتم إنشاء مديرية عامة للدراسات والمستندات تابعة لإدارة الدفاع بمقتضى ظهير 12 يناير 1973 بمثابة قانون، وبارتباط مع القوات المسلحة الملكية، نذكر أيضاً الدرك الملكي المكلف ببعض المهام المهنية التي يتكلف بها رجال الأمن في المدن، وتم إحداثها بمقتضى ظهير 29 أبريل 1957، والقوات المسلحة الملكية لا تتدخل إلا في حالة اضطرابات خطيرة، ولذا فإنه من الواجب توجيه طلب تسخير إلى القادة المسؤولين عن الجيوش الرابطة في الحدود الترابية للإقليم، وقد صدرت عن وزارة الداخلية مناشير تطبيقية تهدف إلى تنظيم الأركان الإقليمية لمختلف عناصر القوة العمومية.

ومما ينبغي التذكير به، أنه من خلال خطاب جلالة الملك محمد السادس أمام المسؤولين عن الولايات والجهات والعمالات والأقاليم بتاريخ 12 أكتوبر 1999 بالدار البيضاء، يمكن استنتاج الدور الجديد لرجال السلطة في مجال استتباب الأمن والحفاظ على النظام العام، وضمان حقوق المواطنين، ذلك أن جلالته أكد على أن:

¹ - LAMI (M) , op, cit, p 29.

² - الجريدة الرسمية بتاريخ 16 يناير 1959.

³ - عبد الفتاح البجيوي، مرجع سابق، ص 102-103.

⁴ - تم حذف هذه الوزارة بمقتضى ظهير 19 غشت 1972 مباشرة بعد أحداث 16 غشت من نفس السنة.

"مسؤولية السلطة في مختلف مجالاتها هي أن تقوم على حفظ الحريات وصيانة الحقوق وأداء الواجبات وإتاحة الظروف اللازمة لذلك على النحو الذي تقتضيه دولة الحق والقانون في ضوء الاختيارات التي نسير على هديها من ملكية دستورية وتعددية حزبية وليبرالية اقتصادية وواجبات اجتماعية بما كرسه الدستور وبلورته الممارسة.

ونريد في هذه المناسبة أن نعرض لمفهوم جديد للسلطة وما يرتبط بها مبني على رعاية المصالح العمومية والشؤون المحلية وتدبير الشأن المحلي والمحافظة على السلم الاجتماعي، وهي مسؤولية لا يمكن النهوض بها داخل المكاتب الإدارية التي يجب أن تكون مفتوحة في وجه المواطنين ولكن تتطلب احتكاكا مباشرا بهم وملازمة ميدانية لمشاكلهم في عين المكان وإشراكهم في إيجاد الحلول المناسبة والملاءمة.

إن على الإدارة الترابية أن تركز اهتمامها على ميادين أضحت تحظى بالأهمية والأولوية مثل حماية البيئة والعمل الاجتماعي وبأن تسخر جميع الوسائل لإدماج الفئات المحرومة في المجتمع وضمان كرامتها.

الفقرة الثانية: اللجوء إلى القوة العمومية في الحالات الاستثنائية

ومن بين الوسائل التي يلجأ إليها رجل السلطة للحفاظ على النظام هو اللجوء إلى الإستعمال لتتبع تطورات الرأي العام، واتقاء كل ما من شأنه المساس أو الإخلال بالأمن، وهي وظيفة تقليدية للقواد والباشوات منذ عهد الإدارة المخزنية، ويتم الاستخبار بالاعتماد على أعوان السلطة الممثلين في الشيوخ والمقدمين، وفي غياب أي نص ينظم مهامهم، فإن اختصاصاتهم تبقى غير محددة، لذا فإن هذه الفئة تبقى محط انتقاد من طرف المنظمات السياسية خاصة في فترات الاستشارات الانتخابية¹. وهكذا وبالاعتماد على هذه الأسباب، فإنه يمكن استخلاص أن السلطة المحلية، سلطة قوية في مجال الشرطة الإدارية الجماعية.

لكن ما يلاحظ في الوقت الحالي، أنه لم يطرأ أي تغيير على هذه المهمة، بل ازدادت أهميتها كثيرا، وذلك بالنظر إلى التعقيد الذي أصبح يميز اليوم الحياة الاقتصادية والاجتماعية وحتى الإدارية مع ما يمثلته ذلك من تهديد للنظام العام.

ويعتمد الولاية والعمال في القيام بمهامهم على جملة من الأدوات والأجهزة، منها على الخصوص الأجهزة الاستخبارية والأمنية وتقارير رجال السلطة المستجمة على صعيد قسم الشؤون التابعة له، وكذا ما يتعلق بوسائل الإعلام من أخبار وتقارير². بالإضافة إلى هذا يبلغ الإدارة المركزية بتقارير يومية أخرى عن

¹ - Driss Basri; Michel Rousset; Georges Vedel, Op, Cit, P 291.

² - عبد الفتاح البيجوي، مرجع سابق، ص 102.

القضايا الطارئة والمشاكل الظرفية، وهي غالباً ما تكون تقارير¹ مفصلة تتضمن وجهات نظره حول الأسباب وطرق معالجتها، وهذا ما يجعل البعض يعتبر بأن العامل يؤدي بذلك دوراً سياسياً محضاً².

وبعد منشور 1959 السابق الذكر، جاءت دورية³ الوزير الأول بتاريخ 25 فبراير 1946 لتؤكد بشكل صريح جميع ما جاء في هذا المنشور، على ضرورة توفر العمال على كافة الوسائل للمحافظة على النظام والأمن العام، وبأهمية تعاون جميع المصالح المعنية معهم. إلى أن تم تكريس هذا الاختصاص بشكل صريح وواضح مع صدور ظهيري فاتح مارس 1963 وظهير 15 فبراير 1977، الذين جاء لتأكيد مسؤولية العامل وباقي رجال السلطة المحلية في المحافظة على النظام والأمن العام.

بالإضافة إلى ذلك فإن السلطة المحلية تتوفر على عدد من مساعديها ممثلين في الشيوخ والمقدمين⁴ الذين يلعبون دوراً محورياً ومهماً في مساعدتها في المحافظة على الأمن العام، أهمية تأتي بالأساس من كون هؤلاء المساعدين يتدخلون في جميع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والسياسية – وإن كان ذلك بدرجة أقل وفي نطاق محدود- التي يعرفها المجتمع المحلي، فهم في علاقة مستمرة ويومية مع المواطن، وهذا ما يمكنهم أكثر من التغلغل داخل هذا المجتمع ومعرفة جميع ما يدور بداخله وبالتالي نقل جميع المعطيات التي يحصلون عليها إلى السلطة المحلية التي يمكن الاعتماد عليها لوضع التصورات والاحتمالات التي تمكن من تفادي جميع ما من شأنه أن يشكل تهديداً للنظام العام وبصفة خاصة الأمن العام، مما يعني أن هؤلاء الأعوان، وبالرغم من المهام المنوطة بهم، فإنهم يشاركون ومن بعيد في ضمان هيمنة المخزن، وتفعيل الأدوار الجديدة للسلطة المحلية على الصعيد المحلي وبالتالي حماية الأمن العام⁵.

كما يمارس العامل على المستوى المحلي سلطات الشرطة الإدارية العامة بواسطة اتخاذ قرارات إدارية تنظيمية عامة تهدف إلى المحافظة على النظام العام بجميع تراب العمالة أو الإقليم، يمكن ذكرها على سبيل الإشارة لا الحصر كما يلي:

¹ - هذه التقارير التي يتم إرسالها من طرف العمالات والأقاليم تكون محط دراسة تركيبية شاملة تساعد على استخلاص النتائج التي تمكن من اتخاذ القرار المناسب في كل القضايا المطروحة. ويعتبر هذا الدور من المهام الأساسية التي تمكن السلطات العمومية المكلفة بمهام المحافظة على الأمن العام من وضع التوقعات واتخاذ كافة الاحتياطات اللازمة لمواجهة كل الأزمات التي يمكن أن تنشأ عن أي خلل في العلاقات الاجتماعية التي قد تأخذ شكل إخلال خطير بالأمن العام إذا لم يتم التصدي لها مسبقاً عن طريق تدابير وقائية.

² - JEMALI (M), op, cit, P 236.

³ - مما جاء في هذه الدورية أن " العامل يتوفر على سلطة استخدام القوة لعمومية...".

أنظر في هذا الشأن: إدريس البصري، مرجع سابق، ص 30.

⁴ - تجب الإشارة إلى أنه حسب الظهير الشريف رقم 1-08-67 الصادر بتاريخ 31 يوليوز 2008 في شأن هيئة رجال السلطة تم استبعاد الشيوخ والمقدمين من هيئة رجال السلطة تماماً كما كان الوضع عليه في ظل الظهير الشريف رقم 1-63-038 الصادر بتاريخ فاتح مارس بشأن النظام الأساسي الخاص بالمتصرفين بوزارة الداخلية.

⁵ - JEMMALI(M),op,cit, P 237.

- شرطة تسخير الأشخاص والممتلكات وتنظيم البلاد أثناء الحرب؛ ينظم هذه الشرطة ظهير 13 شتنبر 1938، والقرار الوزاري الصادر في 17 أبريل 1939¹. والظهير المؤرخ في 22 يوليوز 1943 المتعلق بالتنظيم للبلاد الاقتصادي في حالة الحرب، ومقتضيات الفصل 5 من المرسوم رقم 436-63-2 بتاريخ 24 أكتوبر 1965 المتعلق بحق تسخير الأشخاص والممتلكات كالعربات والآليات لحاجيات البلاد.

- شرطة التنظيم والتدخل في حالة وقوع كوارث طبيعية (كالفيضانات والزلازل والحرائق...).

والعامل بالإضافة إلى القرارات التنظيمية التي تهدف إلى تنظيم الحياة العامة بالإقليم أو العمالة، فإنه يتخذ قرارات فردية في حق شخص أو مجموعة من الأشخاص معروفين بذاتهم كاتخاذ تدابير إجرائية لهدم بناء مخالف للقانون، أو طلب إخلاء بناية آيلة للسقوط من السكان...إلخ.

الفرع الثاني: وسائل الهيئات المنتخبة

يمارس رؤساء المجالس الجماعية اختصاصات الشرطة الإدارية، عن طريق عدد من الأساليب والتدابير التي تتخذ شكل قرارات، وهي على نوعين، منها ما هي ذات طبيعة قانونية والامتجالية في (القرارات التنظيمية والتدابير الفردية والجزاءات الإدارية الوقائية)، ومنها ما هي ذات طبيعة مادية، والتي تتمثل في (التنفيذ المباشر أو الجبري لإجراءات الشرطة الإدارية²).

الفقرة الأولى: الوسائل ذات الطبيعة القانونية

من أجل ممارسة السلطة المكلفة بإجراءات الشرطة الإدارية، يتم اتخاذها من طرفهم في إطار أعمالهم الانفرادية كالقرارات التنظيمية والتدابير الفردية، ومنها ما يتخذ بمسعى وطلب من الأشخاص المعنيين كالرخص التي تسلم لممارسة بعض الأنشطة الفردية، بالإضافة إلى الأمر والمنع الذي يصدر عنه اتجاه هؤلاء الأشخاص³.

¹ - الجريدة الرسمية عدد 1604 بتاريخ 23 يوليوز 1943، ص 547.

² - تتميز وسائل الشرطة الإدارية على اختلاف صورها بميزتين أساسيتين هما : أنها وسائل وقائية وليست عقابية، وأنها وسائل تنشئ مركزاً قانونياً جديداً أو تعدل وتلغي مركزاً قانونياً قائماً، وهي بذلك تختلف عن الإجراءات المادية التنفيذية للقواعد القانونية، ولذلك تستبعد مثل هذه الإجراءات المادية التي تمارسها سلطات الشرطة الإدارية لأنها لا تنشئ بذاتها مركزاً قانونياً أو تعدله، كما تستبعد من هذه الوسائل أيضاً الأسلوب العقابي لأن الشرطة الإدارية يقوم على الأسلوب الواقعي والمانع الذي يستهدف وقاية النظام العام من الاضطراب. عبد العليم عبد المجيد مشرف، مرجع سابق، ص 124.

³ .هناك من يعتمد في التمييز بين الوسائل القانونية لممارسة اختصاصات الشرطة الإدارية، ليس فقط على تلك التي يتم اتخاذها بمبادرة من الإدارة في إطار صلاحيتها التنظيمية، وتلك التي تصدر بطلب من المواطن. ولكن على الإجراءات ذات الطبيعة الوقائية، ويدرج ضمنها التصاريح، القرارات التنظيمية، الرخص، المنع، وتلك ذات الطبيعة الجزية كالعقوبات .

أولا. الوسائل القانونية الصادرة بمبادرة من الإدارة

في إطار صلاحيتها الهادفة بالأساس إلى المحافظة على النظام العام، فإن سلطات الشرطة الإدارية، يمكنها في بعض الحالات بكيفية انفرادية وبمبادرة منها، أن تتخذ عددا من الإجراءات أو القرارات¹، سواء عن طريق قرارات تنظيمية أو إجراءات فردية.

أ. القرارات التنظيمية

القرارات التنظيمية هي تلك القرارات التي تحتوي على قواعد عامة ومجردة، لكي تطبق على عدد معين وغير محدد من الأشخاص، ولا يمكن معرفة من سيطبق عليهم القرار بصورة مسبقة، ذلك أن العمل أو التصرف التنظيمي صدر لكي يطبق على كل من يوجد في مركز قانوني معين اتجاه الإدارة العامة، سواء حاليا أو مستقبلا، والقرارات التنظيمية في مجال الشرطة الإدارية هي ما تسمى بالمراسيم التنظيمية² وهي تلك التي تصدر للمحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاثة -الأمن العام، السكينة العامة، الصحة العامة - وتتخذها السلطة التنظيمية والمتمثلة في رئيس الحكومة أو الوزراء³ بتوقيعهم بالعطف على هذه المراسيم، كما تسمى بقرارات ضبطية تتخذها الإدارة وهي ما يسميها الفقهاء في الشرق باللوائح الضبطية، وتترك المراسيم والقرارات التنظيمية بصفة عامة مع القانون في انطوائها على قواعد عامة ومجردة، إلا أنها من الناحية القانونية فهي أقل درجة من القانون وبالتالي يجوز للقانون التأثير في تلك الأعمال التنظيمية ولا يجوز العكس.

¹ - قسم الفقه القرارات الإدارية إلى عدة أنواع، فمن حيث أثارها تنقسم إلى قرارات منشئة وهي القرارات التي يترتب عليها إنشاء مراكز قانونية جديدة، أو إحداث تغيير في المراكز القانونية القائمة تعديل أو إلغاء، كالقرار الصادر بتعيين موظف عام أو فصله أو معاقبته، وأخرى كاشفة ويقصد بها القرارات التي لا تحدث مركزا قانونيا جديدا، وإنما تقرر حالة موجودة أو تكشف عن مركز قانوني قائم مسبقا، مثل القرار الصادر بفصل موظف لصدور حكم ضده بعقوبة جنائية أو بعقوبة مقيدة للحرية في جريمة مخلة بالشرف...، ومن حيث تكوينها تنقسم إلى قرارات بسيطة، وهي تلك القرارات التي تتميز بكيان مستقل، وتستند إلى عملية قانونية واحدة غير مرتبطة بعمل قانوني آخر، كالقرار الصادر بتعيين موظف مثلا، وأخرى مركبة وتعني تلك القرارات التي تدخل في عملية قانونية مركبة، وتتم على عدة مراحل، ومن أمثلة هذه القرارات قرار نزع الملكية للمنفعة العامة، ومن حيث رقابة القضاء عليها فتنقسم إلى قرارات الإدارة العادية وأعمال السيادة والقرارات المحصنة، وأخيرا من حيث مداها تنقسم إلى قرارات تنظيمية وأخرى فردية، وهذا التقسيم الأخير هو الذي يهمنا في مجال الشرطة الإدارية - أنظر محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص .

² - عبد الله الإدريسي: "محاضرات في القانون الإداري المغربي"، الجزء الثاني، النشاط الإداري، دار النشر السور، الطبعة الأولى، 1995، ص 308.

³ - فالشرطة الإدارية الوطنية مثلا تتخذ قرارات تنظيمية، كقرار وزير الفلاحة بتاريخ 24 دجنبر 1958 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 2412 بتاريخ 16 يناير 1959 بشأن فتح الصيد البري وإقفاله وتنظيمه خلال موسم 1958-1959 . وكمرسوم رقم 2.75.453 بتاريخ 23 يوليوز 1975 (الجريدة الرسمية عدد 3296 بتاريخ 31 دجنبر 1975) المتعلق بحل الجمعية الأجنبية المدعوة "المركز الرياضي بالدار البيضاء"، وجاء في هذا المرسوم على أن نشاط الجمعية الأجنبية يمس بصفة عامة الأمن العمومي. وكقرار مشترك لوزير الشؤون الثقافية ووزير المالية والاستثمارات الخارجية رقم 97941 صادر في 28 من محرم 1418 (29 ماي 1997) بتحديد مرسوم زيارة المعالم والمواقع التاريخية التابعة لوزارة الشؤون الثقافية...

كما أن رئيس المجلس الجماعي يتخذ بدوره مجموعة من القرارات التنظيمية المتعلقة بالشرطة الإدارية المحلية، والتي حددها الفصل 100 من القانون التنظيمي ل 2015 عندما نص على أنه: "يمارس رئيس مجلس الجماعة صلاحيات الشرطة الإدارية ...، وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية تتمثل في الإذن أو الأمر أو المنع..."

وهذه القرارات الإدارية التي هي ذات صبغة عامة ومجردة تفرض أمرا أو منعا على مجموع سكان الجماعة أو على بعض العناصر منهم، ينبغي تطبيقها متى توفرت شروطها، هي نوعين:

قرارات دائمة: وهي القرارات التي تطبق في الزمان دون أن يشمل صحتها وصلاحياتها حد أو تقييد، بمعنى آخر فهي القرارات التي تنظم وضعها قانونيا دائما.

قرارات مؤقتة: وهي التي يكون مفعولها مقتصر على وضع مؤقت ومحدود في الزمان.

كما تعتبر التدابير التنظيمية قرارات ذات صبغة عامة ومجردة، تفرض أمرا أو منعا على سكان الجماعة أو على بعض العناصر منهم دون تعيينهم بذاتهم، وتتميز هذه القرارات بكونها قابلة للتطبيق في كل وقت وحين كلما توفرت شروطها¹، ومن خلالها يمكن لرئيس المجلس الجماعي أن يفرض بعض المقتضيات العامة التي من شأنها أن تحد من هامش ممارسة بعض الحريات، بل وأن يفرض عقوبات على من يخالف مضامينها، وأن يحدد النظام الذي يسمح بممارسة بعض الأنشطة، وهي تمتاز بطبيعتها العامة أي أنها لا تستهدف شخصا بذاته، وإلا كانت هذه القرارات غير مشروعة طبقا لما قرره الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى من خلال قرارها الصادر في 03 يوليوز 1986 في قضية "النقابة الوطنية المهنية لوكلاء التأمين"².

وتخضع القرارات التنظيمية بوصفها عقودا إدارية ذات صبغة عامة ومجردة إلى شروط مسطرية جاء بها منشور وزارة الداخلية رقم 298 ق.ج م/3 بتاريخ 10 دجنبر 1979، إذ أن هذه القرارات³ يجب أن تكون خاضعة لشروط شكلية وأخرى جوهرية لكي تكون مشروعة غير معيبة.

الشروط الجوهرية وهي التوقيع والتعليل.

¹. دليل الشرطة الإدارية الجماعية، سلسلة دليل المنتخب، الطبعة الأولى 2009، ص 4.

². أمينة جبران وأحمد البخاري: اجتهادات المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، المنشورات الجامعية المغربية، الرباط، 1996.

³ - ومن بين المجالات التي قد تكون موضوع قرار تنظيمي، نذكر منها على سبيل المثال: الصحة العامة والمؤسسات المرتبة، النظام العام للمحافظة على الصحة العامة والنظافة، السير والجولان وسلامة المرور بالطرق العمومية، تنظيم مرافق الشرطة الإدارية (سيارات نقل الأموات. وسيارات الإسعاف. محطات الطرق والوقوف).....، تنظيم الأنشطة التجارية والحرفية غير المنظم، تطبيق القوانين والأنظمة المتعلقة بالتعمير وغيرها .

1- **التوقيع:** "اسم شخص مكتوب في أسفل القرار، بخط يده، من شأنه الدلالة على الجهة التي أصدرته و التأكيد على صحته وسلامة مضمونه وقبولها تحمل المسؤولية المترتبة عنه"، ويعتبر التوقيع شكلية جوهرية حتى ولو لم ينص القانون على ذلك. ونستشهد هنا بقضية حليلة بنت عموم المتعلقة بقرار وزير التربية الوطنية القاضي بإعفائها من منصبها، حيث ألغى المجلس الأعلى القرار لكونه لا يحمل أي توقيع، هذا وقد تشبثت المحكمة الإدارية بما أخذ به المجلس الأعلى وصرحت بالإلغاء في كل قضية اكتشفت فيها أن القرار الإداري غير موقع، حيث صرحت في حكمها رقم 43 بتاريخ 2001/04/11 بقبول الطعن للإلغاء قرار مجلس الوصاية والقاضي بالمصادقة على قرار الجماعة النيابية بدائرة سيدي بوعثمان، والعلة هو غياب التوقيع في القرار الإداري.

2- **التعليل:** إن المقصود بالتعليل هو "ذكر الأسباب القانونية و الواقعية في صلب القرار الإداري"، فالتعليل الذي تجريه الإدارة، "يجب أن يتضمن -في صلب القرار - الأسباب القانونية والواقعية التي قادت إلى إصدار القرار على نحو معين"، و تكمن أهمية التعليل كشرط شكلي في القرار الإداري، من خلال الوظيفة الهامة التي يؤديها سواء بالنسبة للأفراد لأنه يساهم في اقتناعهم و تفهمهم للقرارات، مما يمكنهم - إن شاءوا - أن يمارسوا حقهم في التظلم، أو بالنسبة للإدارة لأنه يفرض عليها أن تدرس كل حالة بما يستحق من الاهتمام و التروي.

والتعليل يختلف عن السبب، فالسبب هو الركن الأول للقرار الإداري، لأنه من المنطق أن يكون لكل قرار سبب، والسبب لا يتحكم فيه رجل الإدارة من حيث وجوده، لأنه خارج عن إرادته، ويعرفه الأزغاري بقوله: "السبب هو العنصر الأساسي و الموضوعي الذي يتجلى في حالة مادية أو قانونية تسمح للإدارة بالقيام بعمل ما أو تفرض عليها هذا القيام"، والتعليل يختلف عن الأسباب، فالتعليل شكلي في القرار، أما طلب الإفصاح عن الأسباب فهو أحد إجراءات الدعوى القضائية و هو أحد العناصر الموضوعية للقرار، وإذا كانت الإدارة غير ملزمة بتعليل قراراتها، فإن جميع القرارات يجب أن تقوم على أسباب تبررها.

أما الشروط الشكلية وهي الكتابة، التاريخ والتأشير

1- **الكتابة:** إذا كان الأصل العام ألا يشترط صدور القرار في صورة معينة، حيث قد يكون شفويا أو كتابيا أو حتى بالإشارة، فإن القانون قد يشترط أحيانا صدور القرار في شكل كتابي، خصوصا إذا أوجب القانون نشر القرار أو تبليغه، والكتابة هي الشكل الصريح المعتمد عادة من طرف الإدارة في اتخاذ قراراتها. ونستنتج أهمية الكتابة بالنسبة للقرار الإداري، من خلال الفصل 355 من قانون المسطرة المدنية الذي ينص في فقرته الثالثة، على أن يكون مقال الدعوى تحت طائلة عدم القبول مرفقا "بنسخة من الحكم النهائي أو من المقرر الإداري المطعون فيه".

وبذلك فالصيغة الكتابية تسمح لأصحاب المصلحة أو المعنيين بالأمر، بالاطلاع على مضمون قراراتهم مباشرة، إضافة إلى كونها توفر لهم الضمانات الأساسية ومن جهة الإدارة تلزمها بعدم التراجع عن قراراتها، وإذا كان القضاء لا يعتبر هذه الشكليات العادية إلزامية أو مقيدة للإدارة في حالة مخالفتها، ما لم

ينص المشرع على صيغة معينة في إصدار القرار، فإنه قد يتحقق ما إذا كان القرار يشكل بالفعل قرارا إداريا أفصحت الإدارة عن إرادتها الإلزامية من أجل إحداث أثر قانوني، وهذا ما يفسر لنا أن القاضي يستعمل تحرياته للبحث عن نية الإدارة من وراء اتخاذها للقرار، ورغم أهمية الكتابة، لا يمكن استبعاد أهمية الأسلوب الشفوي في المجال الإداري، فالإدارة بإمكانها أن تتخذ قراراتها بشكل شفوي، خصوصا عندما لا تفرض عليها النصوص التشريعية أو التنظيمية إتباع شكل معين في القيام بأعمالها، وهو الموقف الذي تبناه الاجتهاد القضائي الفرنسي. نفس الموقف تبناه الاجتهاد القضائي المغربي، حيث إن المحكمة الإدارية بمكناس قد صرحت في أحد أحكامها، أن القرار الشفوي الذي يحدث أثرا في المركز القانوني للطاعن يعتبر قرارا إداريا قابلا للطعن بالإلغاء كما أن الإدارة بإمكانها أن تعبر عن إرادتها في شكل قرارات إدارية ضمنية غير صريحة تنتج عن سكوتها خلال أجل معين.

والشكل الضمني يعبر عن القاعدة التي تقول بأن سكوت الإدارة يعتبر رفضا، بمعنى آخر أن التزام الإدارة الصمت عن الطلبات الموجهة إليها قصد الحصول على حق أو إذن أو ترخيص يشكل قرارا إداريا يكون قابلا للطعن بسبب الشطط في استعمال السلطة.

وقد أشارت المادة 23 الفقرة 5 من القانون رقم 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية والتي جاء فيها: "إذا التزمت الإدارة الصمت طوال 60 يوما في شأن، طلب قدم إليها اعتبر سكوتها عنه - ما لم ينص قانون على خلاف ذلك- بمثابة رفض، وللمعنى بالأمر حينئذ أن، يطعن في ذلك أمام المحكمة الإدارية داخل أجل 60 يوما يبتدئ من انقضاء مدة 60 يوما المشار إليها أعلاه."

وسكوت الإدارة لا يحمل دائما على رفضها، فقد ترد استثناءات وهي الاستثناءات التي يتضمنها التشريع، حيث تقتضي بعض النصوص ولأسباب ارتأها المشرع اعتبار سكوت الإدارة عن الطلبات الموجهة إليها بمثابة قبول وليس رفض. هذا ما أورده المشرع في المادة 48 من القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير، والذي ينص على أنه "في حالة سكوت رئيس مجلس الجماعة تعتبر رخصة البناء مسلمة عند انقضاء شهرين من تاريخ إيداع طلب الحصول عليها."

2- التاريخ: إن القضاء المغربي كنظيره الفرنسي لم يعتبر شكلية التاريخ شكلية جوهرية إلا إذا كان ضروريا ليصبح للقرار معنى. وقد ألغت المحكمة الإدارية بمراكش القرار الصادر عن السيد الوالي القاضي بهدم بناء منزل الطاعن داخل أجل لا يتعدى 15 يوما من تاريخه، دون أن يتضمن القرار أي تاريخ. وتظهر أهمية شكلية التاريخ في النقاط التالية:

أ- كونها وسيلة لصحة الوقائع المادية: ويتعلق الأمر هنا بمعرفة ما إذا كانت الوقائع التي استندت عليها الإدارة صحيحة وثابتة، لأنه بانعدامها يفقد القرار الإداري أحد أسسه الرئيسية.

ب- كونها وسيلة لتحديد الاختصاص الزمني: فالاختصاص الزمني -وكما سبق تعريفه في العرض السابق - معناه أنه لا يمكن للسلطات الإدارية أن تتخذ الإجراءات التي تدخل في اختصاصاتها إلا خلال الحيز الزمني الذي يسمح لها فيه القانون بذلك وفي حالة خرقها لهذا المبدأ فإن قراراتها تكون غير مشروعة وقابلة للإلغاء بسبب تجاوز السلطة.

ت- كونها وسيلة للتأكد من احترام الآجال القانونية: تظهر فاعلية الشكلية من خلال رقابة شروط سريان ونفاذ القرار الإداري وتبدو كذلك من خلال رقابة مشروعية سحب القرار الإداري.

3- التأشيرة: هي من البيانات الشكلية التي تذكر في القرار الإداري المكتوب، التأشيرة أي الإشارة إلى أسانيد القرار، فإذا كانت الإشارة إلى أسانيد الحكم القضائي واجبة، فإنها ليست شرطا لصحة القرار الإداري.

ب. القرارات الفردية

القرارات الفردية هي تلك القرارات التي تصدر على فرد بذاته ومحدد باسمه، أو على مجموعة من الأفراد معينين بذواتهم ومحددين بأسمائهم في القرار، وذلك مثل القرار الصادر بتعيين شخص ما في إحدى الوظائف العمومية، أو تعيين مجموعة من الأشخاص في بعض الوظائف، وتتخذ القرارات الفردية صورا مختلفة بحسب الأحوال فقد تتضمن أمرا بعمل شيء كالأمر الصادر بهدم منزل آيل للسقوط، وقد تصدر بالامتناع عن عمل شيء معين كالأمر بمنع اجتماع عام¹ ...

كما يصدر عن رئيس المجلس الجماعي قرارات فردية تتضمن أمرا أو منعا أو إذنا طبقا للفصل 100 من القانون التنظيمي، في إطار ممارسته لسلطات الشرطة الإدارية، والتي غالبا ما تهم حالات خاصة، ولا تطبق إلا مرة واحدة، كأن يتخذ رئيس المجلس الجماعي، على سبيل المثال، قرارا يأمر أحد الأفراد بإزالة بقايا البناء عن الطريق العمومي، أو أن يأمر بإغلاق محل يهدد الصحة والنظافة، فهذان القراران يعدان بمثابة قرار فردي لا يشمل إلا حالة بذاتها ولا يطبق بالتالي إلا مرة واحدة².

وبالتالي فإن القرارات التي تصدر مخالفة لهذه الضوابط تكون معرضة للإلغاء من طرف القضاء الإداري، وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلى مجموعة من الأحكام الصادرة سواء عن المجلس الأعلى أو المحاكم الإدارية والتي تؤكد هذا المعطى والتي من بينها: القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في 26/12/1991³، والذي جاء فيه "لما كانت حرية التجول مكفولة بمقتضى الدستور فلا يمكن أن يوضع لها حد إلا بمقتضى القانون، ولما كان الحصول على جواز سفر حقا مكفولا لكل مواطن لا يحرم منه إلا بمقتضى نص قانوني يقضي بذلك.

¹ - مليكة الصروخ، "القانون الإداري دراسة مقارنة"، الشركة المغربية لنشر الكتاب، الطبعة السادسة نونبر 2006، ص 466.

² - دليل الشرطة الإدارية الجماعية، مرجع سابق، ص 4

³ - قرار عدد 293 في الملف الإداري 90/10211، أورده الحسين السيمو في مقالة "الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري"، المنشور في المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 24، 1998، ص 35.

ولهذا فإن العامل عندما رفض طلب الطاعن للحصول على جواز السفر بالرغم من عدم وجود أي نص قانوني بذلك، وأيده وزير الداخلية في ذلك بمقتضى قراره الضمني المطعون فيه كان قراره هذا مخالفا للقانون ومتسما بالشطط في استعمال السلطة.

ويتجلى الاختلاف بين القرارات التنظيمية والفردية بالإضافة إلى ما سبق، في وقت بدأ سريان القرار في حق الأفراد، فالقرار التنظيمي يسري على الأفراد من تاريخ نشره، أما القرار الفردي فيسري في حق الأفراد من تاريخ إعلامهم به، كما يختلفان فيما يخص إمكانية إلغاء القرار الإداري، فالقرار الإداري التنظيمي يمكن دائما إلغاؤه دون جواز الاحتجاج بالحقوق المكتسبة بمعنى وإن تضمن هذا القرار حقوقا مكتسبة للغير، أما القرار الفردي فلا يجوز إلغاؤه إلا في الأحوال التي حددها القانون.

وكيفما كان الحال، فإننا نعتبر على أن القرارات الفردية، هي من ضمن الوسائل القانونية التي خولها القانون لرؤساء المجالس لممارسة اختصاصات الشرطة الإدارية، إلى جانب بطبيعة الحال القرارات التنظيمية، بدون أن يشترط أن تكون هذه الأخيرة كأساس للقول بمشروعيتها.

ثانيا. الوسائل القانونية المستعملة بمناسبة طلبات الأشخاص

هناك بعض الوسائل القانونية الأخرى التي خولها المشرع لسلطات الشرطة الإدارية الجماعية، قصد ممارسة الاختصاصات الممنوحة لهم في هذا المجال، وسائل لا تصدر في إطار الإدارة الانفرادية لهاته السلطات، ولكن بمبادرة من الأشخاص في إطار الطلبات التي يتم تقديمها إليها قصد ممارسة إحدى الأنشطة أو الحريات المخولة لهم قانونا، ومن ضمنها الترخيصات، التصريحات المسبقة، وكذا المنع.

أ. الترخيصات

وهي وسيلة تتحقق عندما يتوجه أحد الأشخاص إلى سلطات الشرطة الإدارية قصد السماح له بممارسة إحدى الأنشطة الخاصة أو الحريات الفردية، يتوقف تحقيقها على موافقة أو رفض هذه السلطات.

وتعتبر الترخيصات من أكثر الآليات التي تتحقق من خلالها ممارسة اختصاصات الشرطة الإدارية الجماعية، إذ أن أغلب القرارات التي تصدرها تكون عبارة عن رخص لممارسة الأنشطة التجارية والصناعية والصناعة التقليدية، وقطاع الخدمات، بالإضافة إلى أن أغلب المنازعات المعروضة على القضاء الإداري يكون موضوعها، الطعن في قرارات منح رخص مزاولة بعض الأنشطة: كرخص البناء والتجزئة والتقسيم ورخص السكن وشهادات المطابقة ورخص احتلال الملك العمومي لغرض البناء.... وغيرها.

والترخيصات بصفة عامة لا تخضع لإرادة سلطات الشرطة الإدارية، بمعنى أنها لا تفرض من طرف هذه الأخيرة إلا إذا إشتط المشرع خضوع النشاط موضوعها للتريخيس المسبق، وبالتالي إذا لم تتوافر الشروط القانونية اللازم توفرها للحصول على التريخيس، امتنعت الشرطة الإدارية عن منح هذا التريخيس، ولكن في حالة رفضها لمنح التريخيس رغم توفر هذه الشروط يجعل قرارها معرضا للإلغاء من طرف القضاء الإداري، وهذا ما يتضح من خلال القرار الصادر عن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى عدد 377 بتاريخ 12/02/1992 في قضية أحمد زكرياء ضد وزارة الصحة العمومية والأمانة العامة للحكومة، والذي جاء فيه "إن إصرار الإدارة (وزارة الصحة العمومية) على رفض منح الإذن للطاعن رغم توفر الشروط والمتطلبات القانونية لا يرتكز على أي أساس ويتسم بالتجاوز في استعمال السلطة مما يجب معه إلغاء المقرر المطعون فيه"¹.

وكذلك القضاء الإداري الفرنسي، من خلال قرار مجلس الدولة الفرنسي الصادر بتاريخ 22 يونيو 1951 في قضية "Daudignac"، وهذا ما أكدته الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى من خلال قرارها الصادر في قضية أحمد واكرم بتاريخ 22 يونيو 1964².

ب. التصريحات المسبقة

وهي طلب الشخص للشرطة الإدارية برغبته في مزاولة نشاط ما، لكن هذه التصريحات لا تعطي للشخص الحق في ممارسة نشاطه إذا كان من شأنه أن يهدد النظام العام. وهو كذلك ليس وسيلة إخبار بالنسبة لسلطات الشرطة الإدارية الجماعية قصد ممارسة إحدى الحريات، ولكنها كذلك وسيلة مراقبة، ووسيلة منع أيضا، فهي كما يعتبر الفقيه "Picard"³ «وسيلة منع مع إمكانية التريخيس بالمزاولة»، إلا أنها أكثر تخفيفا وأقل حدة من المنع الذي يصدر عن هذه السلطات.

وهي أصلا منع مقنع في صورة تريخيس، تلجأ إليه الإدارة، قصد التحقق من كون مزاولة الحرية المراد التريخيس بممارستها ليس من شأنه أن يشكل أي تهديد على النظام العام، بمعنى أن هذه الحرية ممنوعة أصلا من الممارسة ما لم ترتئي الإدارة. في حالة طلب ذلك. وتوفر الشروط القانونية والموضوعية التريخيس بممارستها⁴.

¹ - قرار أورده الحسن السيمو، مرجع سابق، ص 36.

² - Ben Abdellah (M, - A) , Op.cit, P : 248.

³ - Picard Etienne, La notion de police administrative (Tome I et II), ed Publications de l'université de Rouen, Paris, 1984, P 736.

⁴ - وهذا النوع من الوسائل لا يخضع لرقابة القضاء لأنه في هذه الحالة فممارسة النشاط لا يتطلب إخبار الجهة المعنية بالرغبة في ممارسته وليس الحصول على موافقتها وبالتالي فإن تدخل الشرطة الإدارية في هذه الحالة يكون بعد ممارسة النشاط إذا تبين لها أنه يخل بالنظام العام.

تعتبر القاعدة التي تقضي بأن الحرية هي الأصل والمنع هو الاستثناء، وهي أساس هذه الوسيلة من وسائل ممارسة اختصاصات الشرطة الإدارية، استثناء أساسه متطلبات المحافظة على النظام العام بجميع عناصره ومفاهيمه، لأنه ليس من المعقول أن يترك أي شخص يتصرف كما يشاء، لما لذلك من آثار على المجتمع من حيث التأثير على نظامه القانوني.

والمنع كيفما كانت طبيعته، سواء كان شفويا أو مكتوبا، يجب أن لا يكون، كما سبق وأشرنا إلى ذلك أعلاه عند التطرق للقرارات التنظيمية، تاما ومطلقا وإلا كان غير مشروع، ويتنافى مع مبدأ الحرية، وبالتالي فإن سلطات الشرطة الإدارية ليست مطلقة بحيث يمكنها منع أي نشاط لم يرق لها بل إن قراراتها في هذا الشأن تخضع لرقابة القضاء، فالقاضي له صلاحية إلغاء قرار المنع إذا تأكد له أن هذا القرار لا يستند على أية أسس قانونية ولم يتوخى من خلاله تحقيق المصلحة العامة، وهذا ما أكدته الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في قرارها عدد 7058 الصادر بتاريخ 1988/06/02 في قضية أرزيو حميدوش ضد عامل إقليم شفشاون والذي جاء فيه " إن الفصل الثاني من ظهير 1977/02/15 المتعلق باختصاص عمال صاحب الجلالة يوجب على هؤلاء السهر على تطبيق الظواهر والقوانين وعلى تنفيذ قرارات وتعليمات الحكومة بالإقليم أو العمالة، والقرار المطعون فيه والصادر عن عامل الإقليم يمنع الطاعن من إعادة فتح مؤسسته كم أمر بذلك قرار وزير النقل والمواصلات يعد تطاولا على سلطة الوزير، وخرقا للنصوص المذكورة أعلاه مما يكون شططا في استعمال السلطة"¹.

بعدما تطرقنا للوسائل القانونية لممارسة الشرطة الإدارية الجماعية سوف نعرض الآن للوسائل المادية من خلال التنفيذ الجبري للقرارات التنظيمية والفردية، وهذا ما صرح به فعلا المشرع من خلال القانون 113-14.

الفقرة الثانية: الوسائل ذات الطبيعة المادية

إن هدف الشرطة الإدارية هو بالأساس المحافظة على النظام العام المحلي، إلا أن الهدف لا يمكن أن يتحقق فقط عن طريق منح رؤساء المجالس الجماعية عدد من الوسائل القانونية التي تمكنهم من ذلك عن طريق ما يصدرونه من قرارات تنظيمية وتدابير فردية، وإنما لا بد من منحهم بعض من الوسائل المادية التي هي تلك الوسائل التي تعتمد عليها الإدارة ضمانا لتنفيذ قراراتها وإدخالها حيز التطبيق، ففي بعض الأحيان يمتنع البعض عن تنفيذ هذه القرارات بل قد يعتمدون ذلك عصيانا، ولذا تمتلك الإدارة وسائل مادية لمنع اختلال النظام العام وإجبار الأفراد على احترام أحكام القانون، وذلك بالاستعانة بالقوات المساعدة

¹ - الحسين السيمو، مرجع سابق، ص 36.

وقوات الشرطة والدرك الملكي والقوات المسلحة الملكية وفق الشروط والضوابط المقررة قانوناً، وذلك من خلال وسيلة التنفيذ الجبري أو المباشر¹.

والتنفيذ المباشر هو تجسيد لنظرية السلطة العامة التي تتوفر عليها الإدارة والتي لها سلطة منح تصرفاتها والحقوق الشخصية التي تترتب عنها الصبغة التنفيذية دون حاجة إلى تدخل القضاء، مادام أن هدفها هو تحقيق المصلحة العامة، ومادام أن هذا التنفيذ قد اقتضته ظروف الاستعجال².

في حين التنفيذ الجبري³ هو وسيلة للضغط والإكراه بامتياز، يسمح للإدارة باستعمال القوة من أجل إلزام المعني بالأمر مادياً على تنفيذ المقررات، مما يعني أنه يكتسي بالأساس طابعاً شخصياً، لأن المجبر هو الذي يتعين عليه تنفيذ القرارات، في حالة ما إذا رفض إرادياً تنفيذها، وهو ما ينطبق على حالة هدم البنايات الآيلة للسقوط أو التي تم بناءها حياداً على الضوابط القانونية المنصوص عليها في قانون التعمير، حيث يمكن للإدارة في حالة عدم تنفيذ قرار الهدم، أن تقوم هي به تلقائياً وعلى نفقته، مما يضيء على هذا التنفيذ الطابع المباشر، لأن الإدارة تتصرف مباشرة في مواجهة الأشخاص وبدون حاجة لأخذ موافقة القضاء، لكن ذلك لا يمنع من كون قراراتها لا يمكن أن تتعرض للإلغاء في حالة ما إذا كان النص القانوني يفرض عليها قبل اللجوء إلى هذا التنفيذ الجبري ضرورة احترام بعض الإجراءات المسطرية، كما هو الشأن بالنسبة لحالة هدم البناء المخالف، حيث إنها تكون ملزمة بضرورة أن يكون عون الإدارة المحلف قد حرر

¹ - تم تنظيم هذا التنفيذ التلقائي بواسطة المرسوم رقم 2.78.157 بتاريخ 26 ماي 1980 المتعلق بتحديد الشروط التي تنفذ بها تلقائياً التدابير الرامية إلى استتباب الأمن وضمان سلامة المرور والصحة والمحافظة على الصحة العمومية.

يتلخص هذا الإجراء فيما يلي: في حالة ما إذا تم ضبط أي شيء موضوع بالطريق العام، أو أي شيء من شأنه أن يسبب ضرراً بصحة السكن والجوار، وتتطلب إزالة الضرر عنصر الاستعجال، حفاظاً على صحة السكان وعلى سلامة المرور، فإن لرئيس المجلس الجماعي أن يطلب من الشخص المعني بالأمر التدخل فوراً داخل أجل معين من أجل إزالة أسباب الضرر. وفي حالة رفضه أو تهاونه، فإن رئيس المجلس يتخذ قراراً بتنفيذ هذه الأشغال بوسائل الجماعة ولكن على نفقة المعني بالأمر.

وقد نظم المرسوم السالف الذكر المسطرة الواجب إتباعها في اتخاذ مثل هذه القرارات والشروط الواجب توفرها.

² - "القضاء المستعجل" وهي آلية فرضتها الظروف الاقتصادية والاجتماعية لحماية الحقوق. ولئن ظهرت هذه الآلية فهي تحمي الحقوق بصيغة مؤقتة فقط وبمقتضى مسطرة استثنائية، وقد عرف القضاء المستعجل لأول مرة في باريس سنة 1685، وأضحى ينمو ويتطور بوثيرة سريعة خلال القرن 19، وذلك بفضل الاجتهادات القضائية خصوصاً تلك الصادرة عن رئيس المحكمة الابتدائية بباريس، ومن ثم بدأ هذا القضاء المستعجل ينتشر في ربوع العالم، فأخذت به جل التشريعات العربية ومن ضمنها المغرب. فالقضاء الاستعجالي إذن هو نوع من القضاء يبت في القضايا والمسائل التي يخشى عليها من فوات الوقت، أو من خطر عاجل يهددها وذلك وفق مسطرة وشروط خاصة.

³ - التنفيذ الجبري للالتزام يتم غالباً استناداً إلى أحكام قضائية ويتدخل من السلطات العمومية وهو على نوعين: "التنفيذ الجبري العيني والتنفيذ الجبري بالتعويض"، فالأول يحصل فيه الدائن على ذات ما التزم به المدين سواء كان مبلغاً من النقود أو القيام بعمل كرسماً لوحة أو الامتناع عن عمل كعدم فتح محل أو عدم إقامة بناء. أو كان التزاماً بنقل ملكية منقول أو عقار. والتنفيذ العيني هو الأصل احتراماً لإرادة الطرفين، لكن إذا تعذر إجراؤه كما في حالة هلاك المنقول والعقار المتعاقد عليه فانه يتم اللجوء إلى التنفيذ بالتعويض حيث يحصل الدائن على مقابل مالي يحدد من طرف المحكمة. وغالباً ما يكون التنفيذ بالتعويض في الحالات التي يكون فيها تنفيذ الالتزام الأصلي يتطلب تدخلاً شخصياً من المدين ويمتنع هذا الأخير عن ذلك كما هو الشأن في الالتزام برسم لوحة أو إجراء عملية جراحية أو إحياء سهرة، في كل هذه الحالات لا يمكن استعمال القوة الجبرية للحصول على التنفيذ لأن ذلك إما أن يكون مستحيلاً أو فيه مساس بالحرية الشخصية والذي لم يعد مقبولاً في العصور الحديثة. (باني محمد ولد بركة - عون قضائي).

محضرا بالمخالفة، وأن توجه إليه إعدارا بذلك، ثم بعد ذلك أمر بالإيقاف الفوري للأشغال قبل اللجوء إلى الهدم.

وتعد هذه الوسيلة أكثر وسائل الشرطة الإدارية شدة وعنفا باعتبارها تستخدم القوة الجبرية، ولا ينفي ما لذلك من خطورة على حقوق الأفراد وحياتهم، ويعد التنفيذ الجبري لقرارات الشرطة الإدارية أحد تطبيقات نظرية التنفيذ المباشر للقرارات الإدارية، واستنادا لذلك لا يتم الحصول على إذن سابق من السلطات القضائية لتنفيذه، إلا أنه يجب أن تتوفر فيه ذات شروط التنفيذ المباشر، و من الحالات التي يمكن فيها اللجوء إلى التنفيذ الجبري أن يبيح القانون أو اللوائح¹ استعمال هذا الحق، أو حينما يرفض الأفراد تنفيذ القوانين واللوائح ولا يوجد أسلوب آخر لحمل الأفراد على احترامها غير التنفيذ الجبري، كما يتم اللجوء إلى هذا الأسلوب في حالة الضرورة، و يشترط في جميع الحالات أن يكون استخدام القوة المادية متناسبا مع جسامة الخطر الذي من الممكن أن يتعرض له النظام العام².

وجريا على التقاليد المألوفة يعتبر رئيس الأمن الوطني بالنسبة للعامل هو المستعمل الرئيسي لقوات الأمن³، ومن جهة أخرى هناك الإدارات والقوات المكلفة بالأمن الوطني، وتبعاً للمرسوم المؤرخ في 15 دجنبر 1997 المتعلق باختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية⁴، تنص المادة الأولى على: "أنه تناط بوزير الداخلية مهمة الإدارة الترابية للمملكة في إطار اختصاصاته، ويسهر على المحافظة على الأمن العام، ويزود الحكومة بالمعلومات ..".

من خلال هذا النص يعهد إلى وزارة الداخلية الإشراف على مختلف الإدارات والقوات المكلفة بالحفاظ على الأمن العام، وهذا ما يهمننا الآن في مجال الشرطة الإدارية، وبالتالي فكما سبق الذكر فإن وزير الداخلية يمارس الشرطة الإدارية بطريقة غير مباشرة من خلال التعليمات والتوجيهات، وفي قمة هذه الإدارات نجد المديرية العامة للأمن الوطني والنظام الأساسي لموظفي الأمن الوطني التي أحدثت بظهير⁵ 23 فبراير 2010⁵، وتضم مختلف فئات رجال الأمن التابعين لها، من رجال الشرطة بمختلف أنواعهم ورجال الاستعلامات ومختلف الموظفين العاملين في مراكز الشرطة، وهذه المديرية تدمج ضمن المديرية المركزية لوزارة الداخلية طبقاً للمادة 3 و 5 من مرسوم 15 دجنبر 1997 المشار إليه أعلاه، وبجانب هذه المديرية هناك المديرية العامة لمراقبة التراب الوطني المحدثة لأول مرة بظهير 12 يناير 1973 وعوض

¹ - سبقت الإشارة إلى أن اللوائح تستعمل في الشرق للدلالة على المراسيم التنظيمية

² - مازن راضي ليلو: "القانون الإداري"، منشورات الأكاديمية العربية بالدانيمارك، 2008، ص 60.

³ - إدريس البصري: «رجل السلطة»، المطبعة الملكية بالرباط 1976، ص 31.

⁴ - مرسوم رقم 97-2-97 صادر في 14 من شعبان 1418 (15 ديسمبر 1997) في شأن اختصاصات وتنظيم وزارة الداخلية، ج. ر عدد 4558 بتاريخ 7 شوال 1418 - (5 فبراير 1998). آخر تعديل لهذا المرسوم (2009/02/09).

⁵ - ظهير شريف رقم 1.09.213 صادر في 8 ربيع الأول 1431 (23 فبراير 2010) يتعلق بالمديرية العامة للأمن الوطني والنظام الأساسي لموظفي الأمن الوطني، الجريدة الرسمية عدد 5817 الصادرة بتاريخ 14 ربيع الأول 1431 (فاتح مارس 2010).

بظهير 2 يناير 1974¹ كما أن هناك القوات المساعدة الموضوعة تحت تصرفات العمال والباشوات والقواد، وتشمل فئتين من وحدات التدخل، وحدات التدخل العام وتوجد في كل أنحاء التراب الوطني، ووحدات مرتبطة بالوحدات الترابية الإدارية بالمملكة².

ويتم اللجوء إلى مختلف هذه القوات إن اقتضى الحال ذلك لاستتباب الأمن، لكن وفق الشروط المحددة في المنشور لرئيس الحكومة المؤرخ في 3 يناير 1959 المحدد لشروط استعمال القوة العمومية، من أهمها: ترتيب درجات استخدام مختلف قوات الأمن تبعاً لوسائلهم وإمكاناتهم، ويستجيب من غير شك لفكرة التوفيق بين الوسائل والغايات، بالإضافة إلى ظروف استخدام القوة العمومية، لأن منشور رئيس الحكومة يميز بين القوات العسكرية والقوات المدنية، ويوضح أن القوات المدنية تستخدم وفقاً لأوامر تسلسلية تصدرها السلطة المدنية، بينما لا يجوز تدخل القوات العسكرية إلا عن طريق الاستيلاء والتسخير.

أما التنفيذ المباشر، فإنه يقضي أن تحل محل المعنى بالأمر في التنفيذ عندما يكون مطالباً بذلك لكنه يتخلف بدون مبرر، وهو ما ينطبق على الحالات التي تقوم فيها سلطات الشرطة الإدارية بإزالة السيارات الموضوعة في الشارع العام بشكل تعرقل فيها حركة المرور، بدون أن تلجأ إلى استخدام القوة كما هو الشأن بالنسبة للتنفيذ الجبري، مما يجعل هذا التنفيذ المباشر أقل حدة من هذا الأخير، وأقل تأثيراً على حقوق الأفراد وحرياتهم، مما يعني أن هناك فرق كبير ما بين التنفيذ المباشر والتنفيذ الجبري³.

على أنه كيفما كانت التصورات التي أعطيت بخصوص هذه الوسيلة من وسائل تنفيذ مقررات سلطات الشرطة الإدارية الجماعية، فإن الشيء المؤكد، على أن هذا التنفيذ المباشر أو الجبري يجب أن تتوفر فيه مجموعة من الشروط الموضوعية والقانونية للقول بشرعيته، وهي كالتالي:

يجب أن يكون هذا التنفيذ الجبري أو المباشر مبرراً دائماً بمتطلبات حالة الاستعجال وأن يكون هناك تهديد محقق للنظام العام لا يمكن تفاديه إلا عن طريق التنفيذ الجبري لقرارات الشرطة الإدارية.

أن يكون القرار المراد تنفيذه تنفيذاً جبرياً قراراً مشروعاً، كما هو الشأن بالنسبة لتنفيذ القرارات التشريعية التنظيمية، بدون أن يكون لهذا القرار شكلاً معيناً بحيث أنه يمكن أن يكون حتى شفويًا.

¹ - ظهير شريف رقم 1.73.652 بتاريخ 8 ذي الحجة 1393 (2 يناير 1974)، يلغى ويعوض بموجبه الظهير الشريف رقم 1.73.10 الصادر في 7 ذي الحجة 1392 (12 يناير 1973)، بإحداث مديرية عامة لمراقبة التراب الوطني، الجريدة الرسمية عدد 3194 بتاريخ 1974/01/16.

² - عبد القادر باينة: "أشكال النشاط الإداري"، منشورات زاوية الفن والثقافة مطبعة المعارف الجديدة الرباط، 2006، ص 53-54.

³ - Rivero Jean, et Waline Jean :Droit administratifs, Ed DALLOZ, 14 éme édition, Paris , P 92.

أن يكون هذا القرار مستندا في أساسه على القانون، ويعتبر هذا الشرط أساسيا، لأن أي قرار إداري كيفما كانت طبيعته يجب أن يكون قائما على أسس شرعية قانونية، وهكذا وفي مجال الشرطة الإدارية العامة، فإن الأساس القانوني الذي يعتمد عليه رؤساء المجالس الجماعية في تنفيذ مقرراتهم هو المادة 107 من القانون رقم 14-113 المتعلق بالجماعات التي تنص على أنه: " يتولى رئيس المجلس تلقائيا العمل على تنفيذ جميع التدابير الرامية إلى ضمان سلامة المرور والسكينة والمحافظة على الصحة العمومية، وذلك على نفقة المعنيين بإنجازها أو الذين أدخلوا بذلك ".

. أن تكون هناك مقاومة ورفض من جانب المعني بالأمر لتنفيذ قرارات الشرطة الإدارية، وفي هذه الحالة فإن سلطات الشرطة الإدارية الجماعية تكون ملزمة بتوجيه إنذار إلى المعني بالأمر وترك له مدة معقولة للإلتزام بهذا الإنذار قبل اللجوء إلى التنفيذ الجبري¹.

هكذا إذن يتضح أن التنفيذ الجبري أو المباشر لقرارات الشرطة الإدارية الجماعية هو إجراء ممكن استخدامه من طرف رؤساء المجالس الجماعية، لكنه لا يجب دائما أن لا يبالغ في اللجوء إليه، بحيث أنه يجب أن يظل آخر وسيلة يمكن أن يلجأ إليها هؤلاء لتنفيذ قراراتهم، لأنه فعلا إذا كان التنفيذ الجبري وسيلة فعالة وضرورية للتنفيذ، فإنه يجب أن لا يتم التعسف في استعماله، لما في ذلك من آثار على حقوق وحريات الأفراد، لأن هذه الوسائل الإستثنائية غالبا ما تثير العديد من ردود الفعل من جانب الأشخاص المعنيين بها وتطرح أكثر من علامة استفهام حول مداها وآثارها.

وإن الذي يجب أن نؤكد عليه هو أن التنفيذ الجبري² أو غيره هو دائما يخضع لمراقبة القضاء الذي يبقى هو الوحيد الذي بإمكانه أن يحد من مداه وأن يضع الشروط التي يجب أن تمارس فيه، سواء في إطار دعوى الإلغاء للتجاوز في استعمال السلطة أو دعوى التعويض.

بعدما حاولنا الإلمام بالوسائل التي تمارس بها الأجهزة المختصة بمهام الشرطة الإدارية، سوف نخصص المبحث الثاني للحديث عن واقع الشرطة الادارية.

وهذا الواقع قد تنشأ عنه بعض النزاعات أو التنافس في ممارسة الشرطة الإدارية على مستوى الاختصاص أساسا إذا كان القانون، ذاته، لا يوضح صراحة حدود الاختصاص الترابي والميداني لكل سلطة من السلطات المتدخلة، فقد يقع التنافس بين بعض القرارات الشرطية التنظيمية الصادرة عن السلطة

¹ - Rivero (J), et Waline (J), op, cit, P 92

². على أساس التنفيذ الجبري يمكن للرئيس في إطار ممارسته لاختصاصات الشرطة الإدارية استعمال القوة العمومية وذلك طبقا للمادة 53 من القانون 08-17 المتعلق بالميثاق الجماعي، أو فرض عقوبات إدارية تشمل الإنذارات، فرض الغرامات، سحب الرخص، المنع المؤقت لمزاولة نشاط، إعلان إجراء الحل كحل جرمية مثلا. أو جنائية: تطبيق الجزاءات الجنائية التي تقرها بعض النصوص التشريعية المتعلقة بالأنشطة الخاضعة لسلطة الشرطة الإدارية كالعقوبة بالغرامة أو الحبس أو عقوبات خاصة بمختلف الأنشطة المنظمة.

المركزية لتطبيق على الصعيد الوطني بأكمله وبين القرارات التي تصدرها بعض السلطات المحلية أو الجماعية لتطبيق في دائرة اختصاصها الترابي من جهة، وقد يحدث التنازع كذلك بين سلطات الشرطة الإدارية العامة وبين سلطات الشرطة الإدارية الخاصة من جهة أخرى.

إن هذه الإشكالية تتطلب تطبيق بعض المبادئ التي قد تساعد على إزالة هذا التنازع الذي ينطوي على نوع من التشابك والتداخل في اختصاصات السلطات العمومية في ممارسة الشرطة الإدارية وذلك من خلال ما استقر عليه رأي الفقه والقضاء من مبادئ توجيهية.

إن مشكلة تداخل الاختصاصات بين الجماعات الترابية فيما بينها من جهة وبين هذه الأخيرة والدولة من جهة ثانية ليست حديثة العهد، بل يمكن اعتبار بزوغها منذ الاستقلال، واعتماد نظام اللامركزية الترابية ببلادنا، وتحديدًا يمكن القول بأنها طرحت منذ تطبيق ظهير 23 يونيو 1960 كأول ميثاق لتنظيم الجماعات وهيئاتها، ثم تطبيق ظهير 12 شتنبر 1963 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم ومجالسها.

غير أن حجم التداخل عرف اتساعاً وأبعاداً أوسع بعد تطبيق ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي الذي اتجه أكثر إلى توسيع نطاق تدخل الجماعات وهيئاتها في مجالات التنمية المختلفة سواء على مستوى المجالس التداولية أو على مستوى رؤسائها.

ولقد كان لصدور هذه التشريعات أثر واضح في تعميق غموض دور كل من الدولة والجماعات المحلية والزيادة في إبهام العلاقات القائمة بينهما، وكان من الطبيعي جداً أن يكون لهذا الغموض والإبهام آثار سلبية على أكثر من مستوى بحيث لم يعد بالإمكان معرفة سواء من الناحية القانونية أو العملية من يقوم بماذا؟ أو من يمول ماذا؟ ومن هو المسؤول قانوناً عن مشروع أو عمل ما؟

المبحث الثاني: تنازع الاختصاص كنتيجة للتداخل ما بين مختلف الممارسين

من الطبيعي جدا أن تبرز آثار وانعكاسات سلبية بسبب تداخل وغموض المقتضيات القانونية الخاصة باختصاصات الجماعات الترابية في مجال الشرطة الإدارية وتناقضها أحيانا مما يؤثر في التدبير المحلي إن على مستوى الحكامة بالنظر للدور الذي تلعبه هذه الأخيرة في تفعيل العملية التنموية وكذا على مستوى المواطن لارتباط مهام الشرطة الإدارية بنشاط الأفراد مما يؤدي إلى انخفاض التنازع في الاختصاص.

حيث أن مختلف الأبحاث التي تناولت موضوع الشرطة الإدارية بالدراسة والتحليل، بما يطرحه من إشكالات متداخلة الأبعاد والمظاهر، خاصة إشكالية تنازع الاختصاص هي أبحاث قد حاولت من خلال عناصر وآليات أن تطرح مجموعة من الحلول التي يمكن أن تضع حلا لهذه الإشكالية، حلول تركزت في مجملها حول طبيعة المطالبة بتحويل كافة اختصاصات الشرطة الإدارية إلى الهيئة المنتخبة، وإلغاء أي دور للسلطة المحلية في هذا المجال تماشيا مع روح القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات والرغبة الأكيدة للمشرع في تدعيم ركائز وهياكل اللامركزية، حلول غير منطقية، لأنه لا يمكن فصل السلطة المنتخبة عن السلطة المحلية لأن كل هيئة مكملة للأخرى، وكما أكد الأستاذ عبد العزيز بن جلون: "من الصعب أن نذهب بعيدا في مجال الاستقلال المحلي إلى حد استبعاد أي تدخل للسلطة المحلية"¹.

ذلك لأن اللامركزية، هي أكثر من ذلك، ولا يمكن أبدا أن تختزل في عملية وضع الحدود ما بين اختصاصات السلطة المحلية والسلطة المنتخبة، كما أن تعدد الأجهزة المتداخلة في ميدان الشرطة الإدارية، يؤدي في غالب الأحيان إلى تداخل الاختصاصات وتنازعها بين مختلف هذه الأجهزة، فالقانون كما رأينا يمنح لسلطات الشرطة الإدارية الخاصة الوطنية، مجموعة من الصلاحيات - تنظيمية وفردية - تمارسها على كل أجزاء ووحدات التراب الوطني (مثل تنظيم الشرطة الخاصة للدولة، والترخيص ومراقبة بعض المهن والأنشطة الحرة المنظمة)، كما يمنح القانون كذلك صلاحيات لعمال العمالات والأقاليم، ويوزع الاختصاص في الشرطة الإدارية بين السلطات المحلية (عمال وباشوات وقواد) ورؤساء المجالس الجماعية.

للبحث في هذا المبحث سوف يتم التطرق لإشكالية تنازع الاختصاص: المسببات والانعكاسات في ميدان الشرطة الإدارية (المطلب الأول)، لنخلص في الأخير لمتظاهرات تنازع الاختصاص وسبل تجاوزها (المطلب الثاني).

¹ - Lami El maati :Les pouvoirs de police en droit administratif marocain, Rabat, 1989, P 88.

المطلب الأول: إشكالية تنازع الاختصاص: المسببات والانعكاسات

إن مظاهر التداخل أو التنازع بين سلطات الشرطة الإدارية تبدو جلية أكثر في الممارسة العملية لدرجة يصعب معها الإلمام بكل الحالات، وبالنسبة لمختلف القطاعات، وسنقتصر خلال هذا المبحث على استعراض بعض التظاهرات الواقعية لإشكالية تنازع الاختصاص (الفرع الأول)، ثم (الفرع الثاني) الأجهزة المختصة لفض تداخل الاختصاص، ثم التطرق إلى السبل الكفيلة بتجاوز إشكالية تنازع الاختصاص في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التظاهرات الواقعية لإشكالية تنازع الاختصاص

من خلال الممارسة في مجال الشرطة الإدارية على المستوى الوطني أو المحلي يمكن الوقوف على هوة عدم التوازن وحجم الاختلال الذين يعاني منهما هذا المجال حيث اتساع مجال الشرطة الإدارية بنوعها، تعدد المتدخلين حتى أنه يصعب وضع حد فاصل بين تدخل هاته الجهة أو تلك، تعدد النصوص القانونية والتنظيمية التي تحكم هذا الميدان، والتي أصبحت متجاوزة نظرا لكون معظمها يعود إلى أوائل عهد الحماية، في مقابل أهمية وخطورة ميدان الشرطة الإدارية من كونه يرتبط بمجال حقوق الفرد والجماعة وحرياتهم، كما أن خطورته تكمن في أن ممارسته خارج نطاق المشروعية، حيث يؤدي ذلك إلى نتائج وخيمة تضر بحقوق الأفراد وبحرياتهم مما يفقدهم الثقة في الدولة وفي مصداقية النظام اللامركزي.

إن تداخل وتشابك الاختصاصات بين الجماعات العمومية المختلفة، نتج ولا يزال عن عدة أسباب وعوامل لن يتأتى إزالته وانتفاؤه إلا إذا زالت تلك الأسباب، ويمكن وبصفة عامة ودون محاولة الخوض في كل الأسباب تحديد أهمها في الطريقة التي اعتمدتها التشريعات المغربية المنظمة للامركزية الترابية بشأن تحديد اختصاصات الجماعات الترابية بأصنافها الثلاثة، وقد ساهم كذلك في هذا التداخل ضعف تدخل المشرع في مجال تحديد وتوزيع وتوضيح اختصاصات الجماعات الترابية خاصة سلطات الشرطة الإدارية، يضاف إلى هذا تعدد مستويات اللامركزية ببلادنا والتقسيمات الترابية المعتمدة، وكذا أسباب أخرى.

وهكذا تواجه الممارسين لاختصاصات الشرطة الإدارية، العديد من الصعوبات والمعوقات منها ما هو ذو طبيعة قانونية (الفقرة الأولى)، وما هو ذو طبيعة سوسيوسياسية (الفقرة الثانية)، إضافة إلى صعوبات تواجههم في الميدان التقني والعملي (الفقرة الثالثة).

الفقرة الأولى: المسببات القانونية

إن الفصول التي كانت مثار جدل وسببا في رفع وثيرة التنازع على ممارسة سلطة الشرطة الإدارية هي أولا المادة 100 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات التي نقلت اختصاصات سلطات الشرطة الإدارية

التي كان يمارسها الباشاوات والقواد إلى رؤساء المجالس الجماعية، كما نصت المادة 110 من نفس القانون على الاختصاصات التي احتفظت بها السلطة المحلية على سبيل الحصر، غير أن الفقرة "وتبقى مختصة بالمحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة." قلبت كل الموازين نظرا لشساعة مفهوم النظام العام الذي يمكن أن يندرج في إطاره العديد من القرارات التي يمكن للسلطة اتخاذها في مجالات متعددة بذريعة الحفاظ على النظام العام، مما يزيح احتمالات تداخل الاختصاصات واحتمال تنازعها بين المنتخبين وممثلي السلطة المحلية، إضافة إلى تنازع الاختصاص الحاصل في مجال "الإشهار بواسطة الإعلانات واللوحات الإشهارية والعلامات والشعارات" إضافة إلى "المهن الحرة" و"التعمير" كلها مجالات تعرف غموضا في النص القانوني الذي لا يوضح بدقة حدود تدخل كل جهة مما يرفع من وتيرة حدة التنازع حول الاختصاص إلى أقصاها.

وتعتبر الأسباب القانونية المتمثلة على الخصوص في عدم دقة الصياغة التي جاءت بها النصوص القانونية المنظمة لمجال اختصاصات سلطات الشرطة الإدارية، من خلال استعمال عبارات فيها نوع من الغموض والالتباس، كرسست عدم وضوح نطاق اختصاص كل سلطة من هذه السلطات، فضلا عن عدم وضوح وتشتت بعض مجالات الاختصاص، وكذا الصعوبة التي يثيرها إعطاء تعريف واضح ومحدد لمضمون النظام العام المحلي والعناصر التي تكونه بالنظر لخصوصية هذا النظام على الصعيد المحلي، من ضمن العوامل التي كرسست إشكالية تنازع الاختصاص بين مختلف سلطات الشرطة الإدارية الجماعية.

أولا: غموض مقتضيات النصوص القانونية

إن مختلف النصوص القانونية التي نظمت مجال صلاحيات سلطات الشرطة الإدارية الجماعية، سواء الفصل 44 من ميثاق 1976 أو المادة 49 من قانون 78-00 المعدل والمغير للقانون 17-08 أو المادة 100 من القانون التنظيمي 113-14 المتعلق بالجماعات وكذا مقتضيات ظهير 01 مارس 1963 المتعلق بالنظام الأساسي لمتصرفي وزارة الداخلية وظهير 15 فبراير 1977 المنظم لاختصاصات العمال وغيرها من النصوص القانونية الأخرى، قد تميزت بكون الصياغة التي جاءت بها، فيها من عدم الدقة والوضوح ما يؤدي إلى تداخل اختصاصات هذه السلطات، وذلك إما لكونها جاءت متعارضة فيما بينها أو مع تنصيصات قانونية غيرها، أو لكونها استعملت عند تحديد إطار اختصاصات البعض منها عبارات تزكي عدم الدقة والوضوح، ومن ذلك مثلا أنها استعملت سواء في نطاق ظهير 1976 أو قانون 78-00 المعدل والمغير بالقانون 17-08 أو القانون التنظيمي 113-14 المتعلق بالجماعات عند تحديد صلاحيات هيئة رجال السلطة المحلية عبارة "النظام"، حيث جاءت على الشكل التالي: "المحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة" دون توضيح المغزى من ذلك، خاصة إذا علمنا أن هذه العبارة ذات مضمون واسع وعام وتشمل جميع عناصر النظام العام الذي تسعى جميع سلطات الشرطة الإدارية المحافظة عليه، غموض يزيكه ويدعمه، كون حتى مفهوم النظام العام هذا يثير العديد من الإشكاليات والصعوبات المتمثلة على

الخصوص في صعوبة إيجاد تعريف واضح ودقيق لمضمون النظام العام، مما يؤدي بالأساس إلى صعوبة تحديد عناصر هذا النظام، وذلك بالنظر إلى الخصوصيات التي يتميز بها على الصعيد المحلي.

يبدو من خلال النصوص القانونية، أن رئيس المجلس الجماعي هو ممثل للجماعة المحلية وليس للسلطة المركزية، وبالتالي ما يمارسه من اختصاصات فإنما يتم لحساب هذه الجماعة¹، لكن صياغة الفقرة الأولى من الفصل 44 من الميثاق الجماعي ل 1976 التي تجعل رئيس المجلس الجماعي يمارس اختصاصاته في مجال الشرطة الإدارية الجماعية تحت مراقبة السلطات العليا تخوله إلى ممثل السلطة المركزية، وهو ما يطرح إشكالية استقلال الجماعة المحلية ككل لأن رئيسها خاضع لمراقبة شخص معنوي عام خارجي عن الجماعة باعتبارها شخصا معنويا عاما متمتعاً بالاستقلال الإداري والمالي².

هكذا مع صعوبة تحديد مفهوم النظام العام والأمن العمومي، اللذان تمت الإشارة إليهما في الفصل 44 من ميثاق التنظيم الجماعي، نظرا لشساعته كميدان ممارسة رجل السلطة المحلية لاختصاصاته في الشرطة الإدارية، يكون المشرع المغربي قد فتح الباب على مصراعيه أمام رجل السلطة للتدخل في كل مجالات الشرطة الإدارية تحت غطاء المحافظة على النظام والأمن العام³، الأمر الذي يصطدم باختصاصات رؤساء المجالس الجماعية في ميدان الشرطة الإدارية المنقولة إليهم، ويفضي بالتالي إلى تداخل وتنازع الاختصاصات بينهم وبين السلطة المحلية.

وبهذا يمكن القول بأن الفصل 44 بقدر ما كان من أهم التدابير التي أتى بها ظهير 30 شتنبر 1976، والتي اعتبرت في إبانها قفزة نوعية في مجال الديمقراطية المحلية، بقدر ما كان أول نص استعصى مضمونه على الفهم⁴، حيث يكتنفه الغموض والتناقض عندما ينقل الشرطة الإدارية إلى رئيس المجلس الجماعي، مع الإبقاء على الاختصاص في المحافظة على النظام والأمن العمومي للسلطة المحلية⁵.

¹ - طبقا للفصل 39 من ظهير 23 يونيو 1963 الذي ينص على أن رئيس المجلس الجماعي يمثل الجماعة في جميع أعمال الحياة المدنية والإدارية طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

² - طبقا للفصل الأول من ظهير التنظيم الجماعي الذي ينص على أن الجماعات وحدات ترابية داخلية في حكم القانون العام وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي.

³ - فاتحي عبد الباقي: الجماعات المحلية والمؤسسات المضرة والخطيرة والمزعجة، تقرير نهاية التدريب، فوج الكتاب العامين للجماعات، مركز التكوين الإداري، الرباط 1994، ص 13.

⁴ - ميلود بوخال، مدخل حول صعوبات ومعيقات الشرطة الإدارية الجماعية: أسبابها وتجلياتها، مرجع سابق، ص 16.

⁵ - حسن بحجي: الدولة والجماعات المحلية بالمغرب، توزيع الاختصاصات وتحويل الموارد، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 1992، ص 88.

كما أن تحديد الاختصاصات في القانون 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي بين السلطة المحلية والسلطة المنتخبة يذكي هذا الغموض وهذا التناقض بل وهذا التنازع¹، وهو نفس الأمر بالنسبة للقانون التنظيمي 113-14 المتعلق بالجماعات، فإذا كانت اختصاصات السلطة المحلية قد حددت على سبيل الحصر في المادة 110، فإن المادة 100 وردت فيها اختصاصات المجلس الجماعي على سبيل القاعدة العامة، بمعنى أن اختصاصاته قد تتقاطع في امتدادها الواسع مع اختصاصات السلطة المحلية علما أن هذه الاختصاصات قد تتناول بعض مجالات الشرطة الإدارية.

والمشروع المغربي في سياق حديثه عن الاختصاصات التي ظلت تتمتع بها السلطة المحلية في مجال الشرطة الإدارية، والتي عبر عنها بالمحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة، يكون قد مزج بين فكرة النظام العام والأمن العام، في حين أن هذا الأخير ما هو إلا عنصر من العناصر الثلاثة المكونة للنظام العام، إلى جانب الصحة العامة والسكينة العامة.

زيادة على هذا فإن المادة 110 تثير بدورها نفس الغموض، ويكشف عن ضعف التشريع المغربي في مجال الشرطة الإدارية، وذلك من خلال عدم حرصه على إيجاد نوع من التلاؤم والتجانس بين النصوص القانونية التي يتضمنها القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، حيث أن المشروع المغربي بعدما احتفظ ضمن صلاحية السلطة المحلية باختصاص المحافظة على الأمن العمومي، وذلك تماشيا مع الفلسفة العامة للميثاق الجماعي الرامي عموما إلى ترسيخ الديمقراطية المحلية، نجده في المادة 107 يسند نفس الاختصاص إلى رئيس المجلس الجماعي، من خلال تأكيده على أنه بإمكانه أن يتولى تلقائيا وعلى نفقة المعنيين بالأمر العمل، طبقا للشروط المحددة بالمرسوم الجاري به العمل على تنفيذ جميع التدابير الرامية على ضمان سلامة المرور والسكينة والمحافظة على الصحة العمومية، وهذه الوضعية من شأنها أن تخلق تصادما بين الجهتين، على اعتبار تدخلهما في مجال واحد وبالتالي تنازعهما.

كما يتجلى هذا التنازع في الحالات التي يسند فيها القانون إلى سلطات الشرطة الإدارية اختصاصات في نفس الميدان أو في ميادين متباينة.

ويبدو ذلك جليا في الحالة الأولى²، بالرغم مما نصت عليه المادة 101 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات حول اختصاصات رئيس المجلس الجماعي في مجال الشرطة الإدارية المتعلقة بميدان التعمير، فإن هناك نصوص أخرى ومناشير عديدة، وكذا الممارسة العملية، كل ذلك قد أدى إلى تضارب

¹ محمد العلام: التجربة الجماعية في ميدان الشرطة الإدارية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في العلوم السياسية، جامعة الحسن الثاني عين الشق كلية الحقوق، الدار البيضاء، 1997، ص 43-44.

² - بالنسبة لمقتضيات ظهير 1960 مثلا المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية بتاريخ 25 يونيو 1960 التي تنص في المادة 13 على إسناد مهمة الرقابة في الأجزاء الترابية التي تخضع إلى رئيس المجلس الجماعي والمصالح الخارجية لوزارة التعمير والإسكان ويقصد بها المتفشيات الجهوية لإعداد التراب الوطني والتعمير والبيئة ومصالحها الإقليمية ووزارة الفلاحة إلى جانب السلطة المحلية.

الاختصاصات وتداخلها وتشابك الأدوار والمسؤوليات في هذا الميدان الذي يعتبر اختصاصا أصيلا من اختصاصات الشرطة الجماعية، يلعب دورا أساسيا في تطور المجتمعات البشرية ويعد من المسائل التي أعطت لها الدولة اهتماما كبيرا في بلادنا ويشكل قطاعا حيويا له انعكاسا مباشرا على مستقبل البلاد من حيث التطور الاجتماعي والاقتصادي.

فبالنسبة لرخص البناء مثلا، وبالإضافة إلى عدد السلطات والأجهزة المتدخلة بخصوص مسطرتها وقرارات تسليمها كثيرا ما اختلط وتشابك دور رئيس المجلس الجماعي بدور الوكالة الحضرية، ومصالح العمالة أو الإقليم أو غيرها، إذ أن النصوص القانونية المنظمة للوكالة الحضرية تخولها فرض رأيها المطابق أو الملمزم الذي لا يستطيع حياله الجهاز التنفيذي للجماعة إلا التطبيق بحذافيره والخضوع له سواء بالنسبة للقرارات الإيجابية (منح الرخص) أو السلبية (قرارات الرفض أو تأجيل البت)، مع العلم أنه في العديد من الحالات لا يقوم هذا الرأي على أساس فرض احترام ضوابط وقواعد وثائق التعمير بل على اعتبارات أخرى كاعتبارات الملاءمة، أو يبني على فهم خاطئ للمقتضيات التنظيمية والقانونية الجاري بها العمل، بل قد يؤسس على نصوص أصبحت متجاوزة في كافة الجوانب إن لم نقل غير قابلة للتطبيق¹.

ونجد كذلك أنه بالإضافة إلى صلاحية رئيس المجلس الجماعي في تسليم رخص البناء، العامل الذي بدوره يسلم رخص البناء بالنسبة للمنشآت المخصصة للشعائر الدينية، ورجل السلطة بالنسبة لأنظمة المشاور، كما نجد أن الوالي أو العامل المعني المفوض له يسلم الإذن في إقامة التجزئات التي توجد بين جماعتين أو أكثر².

ففي ميدان التعمير صدرت مجموعة كبيرة من المناشير والدوريات التي مست قضية اختصاصات الدولة والجماعات الترابية في هذا القطاع³ وعلى سبيل المثال نذكر المنشور رقم 222/بتاريخ 12 أبريل

¹- وهذا هو الحال مثلا بالنسبة لجملة من آراء الوكالتين الحضريتين للرباط والدار البيضاء المبنية على مقتضيات الأنظمة العامة للطرق والبناء التي وضعت في الحقبة الاستعمارية كالقرار البلدي لباشوية الرباط المؤرخ في 1938 والذي تم تعديله سنة 1956 الذي يطبق حاليا على العمليات الثلاث التابعة لولاية الرباط وسلا

محمد بوجيدة: تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، الطبعة الأولى، عدد 78، 2008، ص 272.

²- المادة 3 من القانون رقم 90-25 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 92-7-1 بتاريخ 17 يوليوز 1992.

³- لقد نظمت المناشير الصادرة حتى الآن كل الجوانب المتعلقة بالتعمير والتجزئات العقارية والتقسيمات والتي لم تستطع النصوص القانونية الأساسية والقوانين المكمل لها وكذا المراسيم الصادرة بشأنها تنظيمها. نذكر من بينها دورية وزارة الداخلية عدد 0399 بتاريخ 15 أبريل 1995 التي امرت من خلالها رؤساء المجالس الجماعية بعدم قبول أي ملف لطلب رخصة البناء لا يتضمن من بين محتوياته وثيقة تسمى شهادة الوضعية المهنية CPP وهي عبارة عن شهادة مسلمة من قبل المجالس الجهوية للمهندسين المعماريين تنص فيها على أن المهندس المعماري الذي انجز التصميم المطلوب الترخيص على أساسه يوجد في وضعية سليمة أزاء المهنة ومن تم أصبحت الهيئات الجهوية تتدخل كطرف ثالث في العلاقة التعاقدية بين المهندس وزبونه، وهو الأمر الذي اعتبرته الفدرالية الوطنية للعقار مخالفا لقانون التعمير 90-12 الذي لم يشترط ذلك.

1995 المتعلق بمسطرة طلبات رخص البناء وإحداث التجزئات، فهذا المنشور حول الوكالة الحضرية اختصاص تسليم مذكرة معلومات لفائدة الراغبين في الحصول عليها (وهي وثيقة سميت من طرف مناشير سابقة بشهادة التعمير نقلا عن فرنسا)، وهذه الوثيقة كان يجب أن تسند لرئيس المجلس الجماعي بحكم اختصاصاته في تسليم مجموعة من الوثائق المرتبطة بالتعمير في إطار شرطة التعمير التي تندرج ضمن الشرطة الإدارية الموكولة إليه، وبذلك يكون المنشور المذكور متناقضا مع الاتجاه العام نحو اللامركزية وخاصة لامركزية التعمير¹.

وفي هذا النطاق يستشف من أراء بعض الباحثين المهتمين بميدان التعمير أن "إشكالية توزيع الاختصاص في ميدان شرطة التعمير" لازالت لم تعرف حلها النهائي، نظرا لوجود العديد من الثغرات التي ستؤدي إلى مزيد من التداخل في الاختصاصات، إذ إنطلاقا من بعض نصوص قانون التعمير تبين لنا أن ممارسة صلاحيات الشرطة الإدارية في هذا الميدان ليست إجبارية سوى في بعض المناطق من التراب الوطني، وهذا ما يفتح المجال أمام تدخل السلطة المحلية² في الكثير منها.

وفيما يتعلق بالحالة الثانية، فإننا نجد أنه بالرغم من اختصاص رئيس المجلس الجماعي بخصوص شرطة مراقبة محلات بيع العقاقير والبقالة ومحلات الحلاقة وبيع العطور...، والقيام بمراقبة الحيوانات الأليفة، والصحة الحيوانية، تنظيم استعمال النار من أجل الوقاية من الحريق الذي يهدد المساكن والنباتات والأغراس وغير ذلك استنادا إلى المادة 100 من القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات والمرسوم التطبيقي رقم 2-28-17 بتاريخ 26 مايو 1980 المتعلق بتحديد الشروط التي تنفذ بها تلقائيا التدابير الرامية إلى استتباب الأمن وضمان سلامة المرور والصحة والمحافظة على الصحة العمومية، باعتباره مختصا بممارسة شرطة الصحة والوقاية الصحية كاختصاص خاص أو بناء على مداولات المجلس الجماعي، فإننا نجد بعض الوزارات تمارس الشرطة الخاصة وفق نصوص قانونية أو تنظيمية في مجال الأنظمة العامة الجماعية للوقاية الصحية والصحة العامة بالإضافة إلى اختصاصاتها الأصلية، ونذكر منها على سبيل الاستئناس وزارة الفلاحة بواسطة مندوبيها الإقليميين في ميادين متعددة ومنها على الخصوص منع الغش، والوقاية من الحريق المهدد للأغراس والنباتات كما تتدخل بكيفية غير مباشرة في حماية البيئة وشرطة الصيد البري.... إلخ³.

وبصفة عامة، وبالرجوع إلى المراسيم المنظمة لاختصاصات الوزارات المختلفة وخاصة وزارة الصحة والفلاحة والتجهيز والداخلية وكتابة الدولة في البيئة والمندوبية السامية للغابات والتصحر نجدها

¹ - محمد بوجيدة: المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مؤلفات وأعمال جامعية" عدد 87، 2008، ص 141.

² - إلى جانب تدخل السلطة المحلية في ميدان شرطة التعمير، حول المشرع للولاة والعمال مجموعة من الاختصاصات في هذا المجال، إلا أنه لم يتم تحديد بصورة دقيقة الكيفيات التي يمارس بها كل طرف هذه الاختصاصات دون أن يشكل ذلك تدخلا في اختصاصات رؤساء المجالس الجماعية.

³ - محمد البعدوي، مرجع سابق، ص 93.

تخولها اختصاصات هامة في مجال شرطة الوقاية الصحية، مما قد يصعب معه فهم المختص الحقيقي في هذا المجال، وذلك راجع إلى الغموض الذي يكتنف دور رئيس المجلس الجماعي في مجال الشرطة الإدارية نتيجة وجود كثير من النصوص القانونية والتنظيمية والدوريات والمناشير التي تسند الاختصاصات في ذات الميادين إلى عدة سلطات وإدارات أخرى، بحيث لا يتدخل رئيس المجلس الجماعي وحده رغم ما يتوفر عليه قانونيا من سلطة مهمة في مجال شرطة الصحة والوقاية الصحية وفق القانون المتعلق بالجماعات والمرسوم التطبيقي الصادر في 26 ماي 1980، بل ثمة سلطات وجهات أخرى تتوفر بحكم القانون على اختصاصات مهمة فيما يتعلق بهذا المجال، فإلى جانب وزارة الصحة ومندوبيها التي تتدخل في الميادين الصحية سواء على مستوى الوقاية الصحية أو على مستوى معالجة الأمراض المختلفة، تشاركها في هذا الخصوص المكاتب الصحية التابعة للجماعات الحضرية والقروية، وهناك المصالح البيطرية التابعة لوزارة الفلاحة التي تختص بالقيام بالعمليات التفتيشية واتخاذ التدابير المختلفة للحفاظ على سلامة المواطنين والجودة بالنسبة للحيوانات الحية والمواد الحيوانية أو ذات الأصل الحيواني، حيث أن البيطرة العاملين بالجماعات المحلية والتابعين أصلا للدولة هم وحدهم المؤهلون حسب القانون بأعمال التفتيش البيطري للحوم والأسماك والدواجن، وذلك رغم توفر الجماعات على أطر بيطرية تتقاضى أجورها من الميزانية الجماعية، ورغم أن الجماعة التي يشتغلون فيها تعد مرفقا جماعيا¹.

ومن خلال ما تقدم، نخلص إلى أن تقاطع وتداخل الاختصاصات بين السلطة المحلية والسلطة الجماعية والسلطة لإقليمية ومصالح أخرى تابعة للدولة في مجال الشرطة الإدارية سواء كانت عامة أو خاصة قد يعود في الأساس إلى الإستمرار في العمل بنصوص قانونية وتنظيمية قديمة من جهة، وما يكتنف معظم النصوص ولو كانت حديثة والجاري بها العمل في هذا الميدان من غموض وعدم الوضوح من جهة أخرى. مما يقتضي العمل على تحيينها والتفكير في تجميع الشرطة الإدارية الجماعية في شكل مدونة على غرار مدونة الجبايات المحلية ومدونة الانتخابات وذلك من أجل تحقيق حكمة شرطية جماعية ناجعة وفعالة للحد من تضارب الأدوار وتنازع الاختصاصات وازدواجية التدخلات في مجال شائك وحيوي.

هذا، وتجدر الإشارة، إلى أن القضايا المتعلقة بالشرطة الإدارية والتي تم عرضها على المحكمة ضئيلة جدا، ومن أمثلة النزاعات التي حسمت فيها بكيفية غير مباشرة لصالح الجماعة، حكم المحكمة الإدارية بوجدة الذي أقر بعدم اختصاص السلطة المحلية بإغلاق محل للتجارة، حيث ألغى هذا الحكم قرار قائد المقاطعة الثانية بعد الطعن فيه من طرف صاحب المحل.

كما حسمت المحكمة الإدارية بأكادير في مشروعية المنشور رقم 153 بتاريخ 16 نونبر 1994 الصادر عن وزير الداخلية بخصوص منح شهادة الثقة لسائقي سيارات الأجرة الصغيرة (الطاكسي) الذي خول الاختصاص في تسليمها لرجل السلطة المحلية (الباشا أو القائد)، مبررا هذا الإجراء بارتباط تلك الرخص

¹ - محمد بوجيدة، مرجع سابق، ص 288.

بالاعتبارات الأمنية، رغم أن هذه المسألة ولو في غياب وجود نص قانوني، يمكن جعلها من اختصاص السلطة الجماعية وذلك استناداً¹ إلى القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات الذي حصر لائحة المواضيع التي يتدخل فيها رجل السلطة المحلية حيث تبقى تلك الرخصة من اختصاص رئيس المجلس الجماعي الذي يظل الممارس للشرطة الإدارية بدون حدود غير تلك الواردة بنصوص قانونية واضحة، أضف إلى ذلك أن رخصة الثقة تهم النقل الحضري الذي كان ينبغي إسناده للجماعات، كما ترتبط بشرطة السير والجولان الموكولة لرؤساء المجالس الجماعية، وقد دفع ذلك ببعض رؤساء المجالس للمطالبة بهذا الاختصاص، مما أدى بإحدى الجماعات برفع دعوى أمام المحكمة لإدارية المختصة لمنازعة سلطة المراقبة الإدارية بخصوص الجهة المختصة بتسليمها، وبالفعل فقد أصدرت المحكمة الإدارية بأكادير² حكماً لصالح رئيس بلدية إدوتنان يقضي بتحديد شروط منح سيارة الأجرة من الصنفين الأول والثاني والمتخذ بناء على الدورية التي تقدمت الإشارة إليها، معتبرة بذلك أن مسألة تنظيم رخصة الثقة لسياقة سيارات الأجرة من اختصاص رئيس المجلس الجماعي وليس العامل الذي مارس بدون موجب قانوني ذلك الاختصاص.

وهكذا يلاحظ أن الأحكام التي صدرت عن المحاكم والتي لازالت محدودة في تنازع الاختصاص سواء بين الجماعات والسلطات المحلية أو بينها وبين المصالح الأخرى التابعة للدولة، فقد أكدت اختصاص الجماعات مما يرسخ استقلالها تجاه السلطات الممثلة للدولة رغم أن هذه الأحكام القضائية لم توضح كثيراً من الأمور المتشعبة التي يطرحها تدبير مجال الشرطة الإدارية، كما لا يعني على الإطلاق أن ندرة الأحكام والقرارات الصادرة عن المحاكم المختصة للحسم في تدخل الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية أن هذه القضايا قليلة في الواقع العملي كما قد يعتقد البعض، ذلك أن القضايا المحلية والوطنية متداخلة بشكل كبير في الظروف الراهنة، وأن النصوص الحالية يصعب معها الفصل بين ما هو وطني وما هو محلي، ومن ثم من الطبيعي جداً أن تنتشر المنازعات والتنافر والتشاجر حول جل الاختصاصات بين المنتخبين وممثلي الدولة.

وفعلاً ففي الممارسة العملية يقع التنازع باستمرار حول مجموعة من الصلاحيات، وخاصة بين السلطات الإقليمية والمحلية من جهة، ورؤساء المجالس الجماعية والإقليمية من جهة أخرى، ولا شك أن

¹ - استناداً كذلك إلى الفصل 44 من الميثاق الجماعي ل سنة 1976 والمادة 49 من القانون 08-17 المتعلق بالميثاق الجماعي.

² - ومن بين ما جاء في حيثيات الحكم: (... يتبين من دراسة القرار الطعين ما يؤكد أنه ليس إجراء تنفيذياً لقرار وزير الداخلية رقم 153 أنه تجاوز منطق ومحتوى الدورية رقم 153 المذكورة، وأحدث نظاماً خاصاً بسياقة الطاكسي بمدينة أكادير، ونظام جولان الطاكسيات والشروط الذاتية والموضوعية سواء المتعلقة منها بالسائق أو بالسيارة، وكذا أوقات العمل، وكيفية العمل وإحداث اللجان التي تراقب، والتي تسلم الرخص وتسحبها، أي أن القرار الطعين بالنظر إلى النظام الذي يحتويه يحل عملياً محل القرار البلدي المستمر رقم 328 الصادر بتاريخ 29-08-1986، وحيث أنه اعتباراً لذلك يكون المدعي عليه (الوالي) بمقتضى القرار الطعين أضحى يمارس ودون موجب قانوني صلاحيات تدخل في صميم ميدان الشرطة الإدارية الذي هو من اختصاص الطاعن بصفته رئيساً للمجلس الجماعي، مما يجعل القرار الطعين معيباً بعدم الاختصاص، وصدر مخالفاً للقانون، وبشكل بالتالي تجاوزاً في استعمال السلطة، ويتعين إلغاؤه مع ما يترتب على ذلك قانوناً.

الحكم عدد 71-00 بتاريخ 14-12-2000 عن المحكمة الإدارية بأكادير.

تطبيق اللامركزية على المستوى الجهوي قد بدأ يفرز من الناحية العملية نزاعات بين المنتخبين الجهويين ومصالح الدولة في ميدان الشرطة الإدارية، مما جعل معظم هذه المنازعات يتم حله إما بطرق حبية بين السلطات الممثلة للدولة وخاصة العمال والولاة ورجال السلطة المحلية وبين رؤساء المجالس المنتخبة، أو من قبل وزارة الداخلية بأكثر من وسيلة نتيجة غياب وجود جهاز قانوني من إنشاء المشرع للبت في النزاعات التي تنشأ بسبب غموض الاختصاصات وعموميتها¹.

نخلص إلى أن المشرع المغربي ساهم بشكل أساسي في تكريس غموض كبير في ميدان الشرطة الإدارية، فضلا عن كونه أناط بأجهزة مختلفة صلاحية التدخل في معظم مجالات الشرطة الإدارية الجماعية، دون أن يحدد بوضوح وبدقة اختصاص كل هذه الأجهزة، الأمر الذي ساعد على تعميق التنازع في الاختصاص على صعيد الممارسة العملية.

ثانيا: تشتت وتنثر النصوص القانونية

إذا كان من إيجابيات القانون 14-113، أنه حسم في بعض المسائل التي كان يثار خلافا حولها، وما إذا كانت تدرج ضمن اختصاصات السلطة المحلية أو السلطة المنتخبة، كما هو الشأن بالنسبة للسكنية العامة، عندما نص صراحة في المادة 100 على أن رئيس المجلس الجماعي يبقى مختصا بممارسة هذا الاختصاص، وأعاد البعض منها إلى هذا الأخير بحكم اندراجها ضمن الشؤون المحلية، كما هو الشأن بالنسبة لتنظيم قطاع المقالع وتسييره، ونزع من السلطة المحلية بعض الاختصاصات التي أثبتت التجربة عدم ارتباطها بها كهجرة الشغالين، وزجر السكر العلني والإكراه البدني، ووضع إطارا لاختصاص رؤساء المجالس الجماعية²، إطارا يمكن إعتباره بمثابة قائمة توجيهية غير حصرية لأهم الاختصاصات التي يمكن أن يمارسها هؤلاء لكل ما له علاقة بالصحة والسكنية والمرور، وهو ما يمكن أن نعتبره بمثابة "خارطة الطريق"، فإنه من المسائل السلبية التي يمكن تسجيلها عليه أن بعض الاختصاصات الأخرى³، قد تم تشيئها ما بين هذه السلطة ورؤساء المجالس، كما هو الشأن بالنسبة لتنظيم "الإشهار بواسطة الإعلانات واللوحات والإعلامات والشعارات".

إذ في الوقت الذي تنص فيه المادة 110 من القانون 14-113 على أن السلطة المحلية تبقى مختصة بمراقبة مضمون الإشهار بواسطة الإعلانات واللوحات والإعلامات والشعارات، نجد أن المادة 100 من نفس القانون تمنح رؤساء المجالس اختصاص تنظيم ومراقبة إقامة واستغلال الأثاث الحضري لغاية

¹ - محمد بوجيدة، مرجع سابق، ص 132.

² - بعدما كان الفصل 44 من ميثاق 1976 يتسم بالعمومية وعدم الوضوح.

³ - التي كان الفصل 44 من ميثاق 1976، يدرجها ضمن لائحة اختصاصات السلطة المحلية.

الإشهار بواسطة الإعلانات واللوحات والإعلامات والشعارات بالطريق العمومي وتوابعه وملحقاته، وهنا يتبين لنا أنه حافظ على نفس النهج الذي كان يتبعه أثناء القانون 08-17 المتعلق بالميثاق الجماعي.

من هنا يتبين أن المشرع لم يوضح بما فيه الكفاية حدود صلاحيات كل جهة إزاء هذا الاختصاص، هل ستتکفل السلطة المحلية بمراقبة مضمون الإشهار، وكذلك ما هي الغاية من منح رؤساء المجالس صلاحيات تنظيم ومراقبة استغلال الأثاث الحضري لغاية الإشهار، أهو الرغبة في منح هؤلاء اختصاص المحافظة على الجمالية والرونق، وهنا نسقط في التداخل الذي يمكن أن يحصل مع السلطة المحلية، فيما يخص مراقبة مضمون الإشهار، أم فقط منح رؤساء المجالس اختصاص الترخيص بإقامة أعمدة الإشهار¹.

وهذا الواقع الإيجابي، والهادف إلى توزيع الأعباء على مختلف سلطات الشرطة الإدارية²، قد تنشأ عنه بعض النزاعات على مستوى الاختصاص، خاصة إذا كان القانون ذاته لا يوضح صراحة حدود الاختصاص الترابي والميداني لكل سلطة من السلط المتدخلة.

وهكذا فعلى مستوى القرارات الفردية، ومنها الترخيصات على وجه التحديد، فإن التداخل في الاختصاص بشأنها لا يسجله واقع الممارسة اليومية فحسب، بل يعلن عن نفسه بين الفينة والأخرى لدى سلطة المراقبة الإدارية في شكل منازعات بين الأجهزة المتدخلة، وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى أنه قد سبق وأن تشكلت لجنة مركزية للمنازعات عهد إليها بالنظر وإبداء رأيها حول بعض الميادين المتنازع بشأنها، كما هو مبين في الجدول أسفله³.

¹ - لذلك، فقد كان من المناسب إما الإبقاء على هذا الاختصاص بيد السلطة المحلية، كما كان ينص على ذلك الفصل 44 من ميثاق 1976، أو منحه كاملاً إلى رؤساء المجالس الجماعية، وليس منح هؤلاء اختصاص الترخيص بالإشهار والسلطة المحلية صلاحيات مراقبة مضمونه، أو إخضاع مضمون هذا الإشهار، رغم بقاءه ضمن اختصاص رؤساء المجالس، إلى الرأي المسبق للسلطة المحلية، من خلال الحصول على موافقتها النهائية، كما ينص على ذلك قانون 00-78 المعدل بالقانون 08-17 من خلال المادة 49، وكذلك القانون التنظيمي 14-113 من خلال المادة 110 لأنه في الحالتين معا سوف يترتب عن ذلك تداخل وتنازع هذا الاختصاص.

² - ميلود بوخال: مدخل حول صعوبات ومعوقات الشرطة الإدارية الجماعية: أسبابها وتجلياتها، مرجع سابق، ص 15.

³ - وثيقة الشرطة الإدارية الجماعية، المناظرة الوطنية الثالثة للجماعات المحلية، مرجع سابق، ص 2.

موضوع التنازع	رأي اللجنة
- رخص سيارات الأجرة	- تسلم من طرف وزارة الداخلية
- رخص أشغال محطات أسواق الجملة	- تسلم من طرف وزارة الداخلية
- رخص سائقي سيارات الأجرة	- تسلم من طرف السلطة المحلية
- رخص نقل الجثث:	
داخل الجماعة	- تسلم من طرف رئيس المجلس الجماعي
خارج الجماعة	- من اختصاص عامل الإقليم
خارج الوطن	- من اختصاص الكاتب العام للحكومة
- رخص سيارات نقل البضائع داخل المدينة	- من اختصاص السلطة المحلية

زيادة على هذا فإن النصوص القانونية التي تولي أمر الحفاظ على النظام العام للعامل لا توضح لهذا الأخير المجال الترابي لتدخلاته ولا المجالات المرتبطة بفكرة النظام العام الموكولة إليه أمر الحفاظ عليه، في الوقت الذي نجد فيه التراب الإقليمي للعمالة الذي قد يكون المجال الترابي لهذه الاختصاصات يتضمن مجموعة من الجماعات الترابية حولها القانون صلاحية ممارسة الشرطة الإدارية في حدود مجالها الترابي، وهو ما يؤدي أحيانا إلى حصول نوع من التداخل في اختصاصات جهتي العامل ورؤساء المجالس الجماعية، خصوصا عندما يتعلق الأمر بشرطة المؤسسات المصنفة¹، كما أن مراقبة تطبيق مقتضيات الرامية إلى الحفاظ على سلامة صحة العاملين بهذه المؤسسات تناط بمفتشي الشغل، الأمر الذي يؤدي إلى تداخل الاختصاص بين كل هذه الأطراف المتداخلة².

نفس الشيء يطبق على علاقة رؤساء المجالس الجماعية بالباشوات والقواد، بحكم أن القوانين المنظمة لهذه المؤسسات تخول لهذه الفئة من رجال السلطة صلاحية تنظيم هذا المجال من خلال الترخيص لها ومراقبتها، خاصة تلك المصنفة من الدرجة الثانية و الثالثة³، في الوقت الذي نجد فيه سواء ظهير 30 شتنبر 1976 أو القانون 78-00 المعدل بالقانون 17-08 المتعلق بالميثاق الجماعي أو القانون التنظيمي 113-14 المتعلق بالجماعات قد نقل اختصاصات الشرطة الإدارية التي كانت تمارس من طرف الباشا والقائد- منها بالطبع شرطة المؤسسات المصنفة- إلى رئيس المجلس الجماعي، لكن دون أن تتم الإشارة صراحة إلى إلغاء مثل هذه القوانين المنظمة لهذا النوع من مجالات الشرطة الإدارية.

- من اختصاص العامل بعد رأي مطابق للمكتب الوطني للحبوب والقطاني	- رخص المطاحن التقليدية
- من اختصاص رئيس المجلس الجماعي والسلطة المحلية كل فيما يخصه	- رخص المحطات المهلوانية

¹- ظهير الشريف بتاريخ 3 شوال 1332 (25 غشت 1914) المنظم للمؤسسات المضرة والمزعجة والخطيرة حسبما تم تنميته وتعديله: بموجب (د) الظهير الشريف بتاريخ 22 جمادى الثانية 1352 (13 أكتوبر 1933) والظهير الشريف بتاريخ 3 جمادى الثانية 1356 (11 غشت 1937) والظهير الشريف بتاريخ 10 ربيع الثاني 1357 (9 يونيو 1938) والظهير الشريف بتاريخ 1 ذي القعدة 1361 (9 نونبر 1942) والظهير الشريف بتاريخ 28 ربيع الأول 1369 (18 يناير 1950).

²- فاتحي عبد الباقي: الجماعات المحلية والمؤسسات المضرة والخطيرة والمزعجة، مرجع سابق، ص 10.

³- أما المؤسسات المصنفة من الدرجة الأولى يختص بالترخيص بفتحها وزير الأشغال العمومية، الذي يرجع له قرار إغلاقها متى كان هناك خرق للشروط الصحية المفروضة. كما يرجع له إغلاق كل مؤسسة لم تكن مرتبة ومن شأن طبيعتها أن تحدث أسباب خطورة أو إزعاج أو تهديد للصحة العامة. مثلا: معاملة الأسمدة التي تتمثل خطورتها في الرائحة الكريهة وتجمع الذباب و تلوث المياه. أنظر في هذا الشأن: دليل الشرطة الإدارية الجماعية، سلسلة دليل المنتخب الطبعة الأولى 2009، ص 11.

كما أنه إذا كانت بعض مجالات الاختصاص في مجال الشرطة الإدارية الجماعية، تتميز بالتشتت والتوزيع غير الواضح بين عدد من السلطات المتداخلة في هذا المجال، فإنه بالنسبة للبعض الآخر منها، وعلى العكس من ذلك، وبالرغم من كونها تندرج إما فقط في نطاق اختصاصات وصلاحيات رؤساء المجالس الجماعية، أو السلطة المحلية فإنها تتميز بعدم الوضوح، خاصة فيما يتعلق بالكيفية التي ستمارس بها هذه الاختصاصات.

ذلك أنه، وفيما يتعلق باختصاص تنظيم المهن الحرة، فإن المشرع قد أسنده سواء بمقتضى الفصل 44 من ميثاق 1976 أو المادة 49 من قانون 78-00 المعدل والمغير بالقانون 17-08، أو المادة 110 من القانون التنظيمي 14-113 إلى السلطة الإدارية المحلية، دون أن يحدد ما إذا كان الأمر يتعلق بمهن حرة منظمة أو غير منظمة، خاصة وأن هناك اختلاف فيما يخص الجهة التي ترخص بممارسة كل مهنة من هذه المهن.

ثم إن المشرع، وبالرغم من أنه نص في المادة 100 من القانون التنظيمي 14-113 والمغير على أن رئيس المجلس الجماعي، "يقوم بتنظيم الأنشطة التجارية والحرفية والصناعية غير المنظمة التي من شأنها أن تمس بالوقاية الصحية والنظافة وسلامة المرور والسكينة العمومية أو تضر بالبيئة والمساهمة في مراقبتها"، فإنه بالمقابل لم يعدل المادة 110، إذ أنه كان لزاما عليه، تفاديا لكل غموض، أن ينص فيها على أن السلطة المحلية تبقى مختصة بتنظيم المهن الحرة المنظمة، ثم إنه في المادة 100 نص على أن رئيس المجلس يساهم فقط في المراقبة، دون أن يوضح المقصود بهذه المساهمة وحدودها، فهل تعني أن رئيس المجلس يساهم مع سلطة أخرى هي السلطة المحلية في تنظيم هذا القطاع؟ خاصة وأن كلمة المساهمة تعني حسب قاموس "Larousse": "العمل مع شخص أو عدد من الأشخاص في إنجاز عمل مشترك"، وبالتالي فإن السلطة المحلية، عطفًا على المادة 110، التي تحدثت عن المهن الحرة، بمعناها المنظمة والغير منظمة، هي السلطة الأصلية الممارسة لهذا الاختصاص، ورئيس المجلس هو فقط بمثابة مساهم معها في ممارسته خاصة في جانبه المتعلق بالمهن غير المنظمة.

على ما تجدر الإشارة إليه في الأخير، هو أن أغلب النصوص القانونية المنظمة لاختصاصات سلطات الشرطة الإدارية، هي نصوص قديمة، ولم تواكب التطور المتسارع الذي تعرفه مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والأخلاقية، إذ أن أغلبه يعود إلى فترة الحماية وفي أحسن الأحوال إلى فترة بداية الاستقلال، الشيء الذي يؤدي إلى صعوبة توضيح مجالات الاختصاص، وتكريس وضعية تنازع الاختصاص، وبالتالي منح السلطة الأساس القانوني الذي يمكنها من ممارسة بعض الاختصاصات التي أصبحت بمقتضى قوانين التنظيم الجماعي وغيرها من النصوص الأخرى تدخل في مجال اختصاص رؤساء المجالس، وفي بعض الحالات التدخل بشكل تعسفي في هذه المجالات، وهذا يعتبر من ضمن الأسباب الواقعية التي تؤدي إلى تعميق إشكالية تنازع الاختصاص.

الفقرة الثانية: المسببات التقنية والمالية

ترجع هذه الأسباب إلى عدم التواصل والتفاهم بين الأطراف الممارسة للعبة الديمقراطية مع انعدام الثقة فيما بينها، علما بأن الثقة هي أساس نجاح كل مشروع يهدف إلى تنمية شاملة، وأن الحوار الصريح البناء والشفاف هو الكفيل للوصول إلى تفاهم وبالتالي إلى حل أي مشكل مهما كانت خلفياته، ووسيلة ناجعة لتقريب وجهات النظر المتباعدة أو المتباينة.

غير أن المواقف السياسية والجهل بالقوانين وغيرها من المعوقات، كلها كانت وراء ظاهرة تنازع الاختصاص حول ممارسة الشرطة الإدارية بين المنتخبين وممثلي السلطة المحلية. كما انضافت عوامل أخرى ساهمت بدورها في تضخيم التنازع منها على سبيل المثال: عدم بذل المشرع جهدا في تجميع النصوص القانونية المتعلقة بميدان الشرطة الإدارية في مدونة واحدة مما جعلها تبقى مشتتة عبر عقود من الزمن، إضافة إلى عدم تحيين وتغيير القديم منها والذي لم يعد مواكبا للتطور الاقتصادي والاجتماعي والسياسي والإداري والثقافي الذي تعرفه جل الحياة العامة.

هذه العوامل مجتمعة تؤدي إلى اتخاذ قرارات خارج نطاقها القانوني مما ينعكس سلبا على تدبير الشأن العام المحلي، حيث تفشي مظاهر البناء العشوائي، وانتشار بعض الأنشطة الاقتصادية والمهنية في داخل الأحياء السكنية مما يقلق راحة الساكنة وصحتها، إضافة إلى انتشار مطارح النفايات في غير مكانها المناسب... إلخ من المظاهر التي تجسد عدم إعمال مقتضيات الشرطة الإدارية الخاصة على النحو السليم، وحيث أن الأسباب المستمدة من واقع الممارسة العملية لم تبقى بدورها بمنأى عن تكريس إشكالية تنازع الاختصاص، ذلك أن أغلبية رجال السلطة المحلية لم يستوعبوا بعد توزيع الاختصاصات الذي جاءت به نصوص التنظيم الجماعي في ميدان الشرطة الإدارية، ولا زالوا يصرون بشكل يثير الاستغراب، على التدخل في مجال اختصاص السلطة المنتخبة، بالإضافة إلى غياب سياسة واضحة لتجاوز هذه الإشكالية من خلال غياب آليات قادرة على توضيح مجالات الاختصاص، وفشل ما يوجد منها في القيام بهذه الوظيفة.

أولا: تدخل السلطة المحلية في اختصاصات رؤساء المجالس الجماعية

نلاحظ أنه في بعض الحالات التي يصر فيها رؤساء المجالس الجماعية على ممارسة اختصاصات الشرطة الإدارية، نجد أن السلطة المحلية هي التي تتدخل بشكل تعسفي غير قائم على أي سند قانوني في مجالات اختصاص هؤلاء الرؤساء، بشكل يساهم في تكريس وضعية تنازع الاختصاص بينهما.

وإذا كان البعض يعتبر بأن هذا التدخل يعود بالأساس إلى أسباب نفسية، سيكولوجية، مرتبطة بالتغيير الهيكلي الذي أفرزه ميثاق 1976 بعد التعديلات الأخيرة التي جاء بها في مجال الشرطة الإدارية

وكرسها فيما بعد قانون 78-00 المعدل والمتمم بالقانون 17-08، وتم التأكيد عليها في القانون التنظيمي 113-14 من خلال ما قام به من إعادة توزيع لهذه الاختصاصات بين السلطة المحلية والسلطة المنتخبة، بشكل لم يتم الاستئناس به من كلا الجانبين، خاصة من جانب هيئة رجال السلطة المحلية، الذين لم يستوعبوا هذا التغيير، إنهم لا زالوا يصرون على فعل كل شيء، كيفما كانت الظروف والمعطيات المحيطة بهذه التدخلات، وحتى في ظل وجود نصوص قانونية صريحة وواضحة بخصوص السلطة التي أسند إليها الاختصاص المتدخل فيه¹.

كما أن عدم معرفة رجال السلطة بالتركيبة السوسيوسياسية سواء الوطنية منها أو المحلية، وكذلك جهلهم بالحدود التي يجب أن يقيموها بين مسؤولياتهم كسلطة لعدم التركيز الإداري، ومسؤوليات اللامركزية، إضافة إلى جهلهم بمناهج التأطير والوساطة هي من العوامل التي أدت إلى تدخل السلطة المحلية في مجال اختصاص السلطات المنتخبة.

كما أن النهوض بمهام الشرطة الإدارية لا يصح ولا يحق للسلطة المركزية أن تضعه في عاتق رجال السلطة المحلية وحدهم، عبر صياغة مقتضيات غامضة والاحتفاظ لهم بسلطات مطلقة وقوية، مثلما لا يصح لهؤلاء أن يتصوروا أن إنجاز هذه المهام رهين بتركيز السلط في أيديهم من خلال تقوية صلاحياتهم أو التدخل في اختصاصات رؤساء المجالس الجماعية لما في ذلك من مخاطر وانزلاقات إدارية وسياسية اللامركزية، لأن هذا السلوك يعتبر "نهجا إداريا مركزيا"².

كما أن مشكلة توزيع الاختصاصات بين الجماعات الترابية المختلفة تتعقد أكثر كلما تعددت أنواع هذه الجماعات بدولة ما كما يرى بحق بعض الباحثين³ وقد حصل ذلك في بلادنا، حيث تم اعتماد ثلاثة أصناف من الجماعات الترابية اللامركزية .

¹ - إن السلطة المحلية بالمغرب لا زالت . في بعض الحالات . تصر بكيفية تثير الاستغراب على احتكار ممارسة اختصاصات الشرطة الإدارية الجماعية، باعتبار أنها تعتبر ممثلة السلطة التنفيذية في دائرتها الترابية، وتتوفر على تفويض لبعض السلط في إطار سياسة عدم التركيز الإداري، بل وتتوفر على جميع الميادين والمجالات، خاصة إمكانية استعمال القوة العمومية، بالشكل الذي يمكنها من إعطاء الدعم والمساندة لبعض الأعمال التي تباشرها الدولة أو للمحافظة على الاستقرار السياسي والاقتصادي والاجتماعي وبالتالي وحدة استمرارية الدولة.

² . حسن نجعي: "إدريس البصري: صورة الرجل الذي كان"، جريدة الاتحاد الاشتراكي، عدد 5935، بتاريخ 10 نونبر 1999، ص 2.

³ - في هذا الخصوص نذكر ما قاله JEAN MARIE POUTIER والذي مفاده انه كلما تزايد عدد مستويات الادارة التي يعترف لها بسلطة كلما أصبح توزيع الاختصاصات بينها ضروري، ولا مناص منه ومعقد ايضا خصوصا حينما تكون الاختصاصات محددة بصيغ عامة، ويحدث هذا بين كل جماعة محلية في علاقاتها بالأخرى وبينها وبين الدولة وبإضافة الجهة في فرنسا كجماعة محلية ستضاف صعوبة كبيرة عند توزيع الوظائف.

يراجع مقال حول :

- SUR UNE CLAUSE GENERALE DE COMPETENCES . RDP N°:6/86 OP. Cit .

كما ان PIERRE MAUROY في تقرير اللجنة المسماة "من اجل مستقبل اللامركزية" المقدم للوزير الاول LIONEL JOSPIN بتاريخ 17 اكتوبر 2000 (بصفته رئيسا لها) أكد بان تعدد مستويات الجماعات المحلية والاكثر من الهياكل المحلية (النقابات والمجموعات وغيرها) وغياب

هذا بالإضافة إلى العديد من الوحدات الترابية المعتمدة في إطار عدم التركيز الإداري وهي الولايات والعمالات والأقاليم كوحدات للسلطة المركزية والدوائر الحضرية والقروية والقيادات، وذلك زيادة على المصالح الخارجية الكثيرة التي بعضها جهوي وبعضها إقليمي فقط والبعض الآخر له تمثيلات محلية، وتزداد الصورة أكثر تعقيدا والوضع أكثر إبهاما فيما يخص تدخلات كل طرف على حدة حينما تجمع بعض الوحدات الترابية بين الصفة اللامركزية وصفة عدم التركيز كالجهاز والعمالات والأقاليم، حيث الوالي جهازا تنفيذيا للجهة والعامل جهازا تنفيذيا للجماعة الإقليمية، والواقع أن تعدد مستويات اللامركزية الترابية ومستويات عدم التركيز قد يطرح ليس فقط مشكلة توزيع الاختصاصات بينها وإشكالية تقسيم الموارد المالية والبشرية بين أنواعها، بل مدى جدوى بعضها على الأقل في الظروف الراهنة خصوصا وأنها مكلفة للغاية بالنسبة لميزانية الدولة والميزانيات المحلية.

ونفس الملاحظات تثبت لوحدات عدم التركيز، فرغم تعددها أضيفت الولاية كوحدة لا يزال الإبهام يعتريها بسبب عدم وجود نص قانوني يحدد طبيعتها ودورها واختصاصاتها ووسائلها وكذا دور الوالي سواء في علاقته بعمال العمالات والأقاليم المندرجة في إطار الولاية التي يشرف عليها أو في علاقته بعمال العمالات والأقاليم التابعة للجهة.

هذا ما يمكن قوله باختصار حول تعدد مستويات اللامركزية والتقسيمات الإدارية بخصوص تدخل الاختصاص بين الجماعات الترابية، دون أن ننسى مساهمة أسباب أخرى لا تقل أهمية ارتأينا الاختصار بخصوصها على نقطتين أساسيتين:

1-محدودية تدخل القضاء في مجال توضيح اختصاصات الجماعات العمومية.

2-الجهل والتداول على الاختصاصات.

فبالنسبة للنقطة الأولى نشير إلى أن اعتماد الصيغ العامة في تحديد اختصاصات الجماعات الترابية المختلفة في النصوص الأساسية المنظمة لها، وتشتت النصوص وتعارضها وغموضها إضافة إلى أسباب أخرى أفضى إلى صعوبة معرفة الجهة المختصة بتدبير كثير من المرافق العمومية والقيام بأنشطة أو تحقيق مشاريع، ولقد كان بالإمكان أن يلعب القضاء الدور الحاسم- في غياب تطور النصوص وتهذيبها- فيما يخص توضيح هذه الاختصاصات وبالتالي تشكيل ضمانة للجماعات الدنيا، لكن دوره في هذا الإطار يبقى جد محدود، تاركا الباب مفتوحا للسلطات المركزية ولاسيما لسلطات المراقبة الإدارية لتأويل النصوص الجاري بها العمل وسد الفراغ التشريعي والتنظيمي بواسطة مناشير ودوريات، وقد ساهم في نكوص هذا الدور المفترض في القضاء أن يلعبه عوامل أخرى لها علاقة خاصة بالجهل والتداول على الاختصاص.

التنسيق والتعاون العمودي بينها عقد التنظيم اللامركزي وأفضى الى ازدواجية الأعمال بل عدم الانسجام والتناقض بين التدخلات والأدوار. يراجع التقرير المذكور ص 21.20.

أما النقطة الثانية التي تخص الجهل والتطاول على الاختصاص، فإن الجهل بالأمور وبالنصوص الجاري بها العمل وبالمبادئ والضوابط والقواعد المقررة سواء بالقوانين أو الاجتهادات القضائية يؤدي لا محالة إلى تداخل اختصاصات الأطراف المختلفة، وينطبق ذلك سواء على المنتخبين - حيث نسبة الأمية جد مرتفعة وسطهم- وعلى الموظفين على حد سواء، كما أن جهل المنتخب باختصاصه يفتح المجال للتطاول على هذا الاختصاص من قبل أجهزة أخرى أو هيئات أخرى، كما ساهم في نكوص دور القضاء للتدخل، إما عدم المعرفة بالاختصاصات المسندة أو نتيجة الرغبة في الحفاظ على علاقة "جيدة" مع سلطات المراقبة الإدارية، أو لاعتبارات شخصية أو حزبية، كما يقول السيد عبد الله المتوكل بأنه " أثناء سير المجالس الجماعية برز المستشار الجماعي كممثل للمصلحة المنفردة للدائرة التي يمثلها والتي يأمل أن ينقل إليها جميع المؤسسات، ويحقق فيها جميع الالتزامات التي سبق أن التزم بها أمام ناخبيه، لذلك ففي كل مناسبة تراه يتجاوز اختصاصات الأجهزة والمصالح الجماعية ويقوم بعمليات بمعزل عن الأولويات العامة للجماعة ودون اعتبار لإمكاناتها، ويقوم بتدخلات تتجلى فيها غالبا المصلحة الشخصية أو الاعتبارات الحزبية ..."¹.

ثانيا: غياب منهجية عملية لتوضيح كيفية ممارسة اختصاصات الشرطة الإدارية

إن المتتبع للكيفية التي تسير بها أغلب المجالس الجماعية، سوف يلاحظ أن هناك غياب واضح لمنهجية واضحة، بل وللآليات التي تمكنها من ممارسة اختصاصاتها في مجال الشرطة الإدارية الجماعية، بكيفية تكون فيها على دراية كاملة بجميع هذه الاختصاصات التي تم منحها إياها بمقتضى نصوص التنظيم الجماعي وغيرها من النصوص القانونية الأخرى، وبالتالي استبعاد أية إمكانية للتدخل مع غيرها من سلطات الشرطة الإدارية ومن ثم أي تنازع معها حول ممارسة هذه الاختصاصات.

وهكذا، فالمسجل لدى أغلب هذه المجالس أن هناك غياب تنظيم هيكلي قار وعقلاني لمصالحها الجماعية يتناسب وأهمية المهام المنوطة بها، حسب صنف ومستوى كل جماعة وحجم سكانها، حيث أنه من خلال بحثنا الميداني في الجماعة الحضرية لأكدال بفاس² تبين لنا أنه ليس هناك وجود مصلحة للشرطة الإدارية منفردة وإنما مندمجة مع مصلحة الإقتصاد، كما يلاحظ أن النشاط الذي يغلب على هذه المصلحة ليس كما يمكن أن يتبادر إلى الذهن، أي تدبير كل ما له علاقة باختصاصات الشرطة الإدارية الجماعية المنصوص عليها قانونا، أو كما يتم تداولها وتحليلها نظريا، ولكنه يقتصر فقط على تسليم رخص استغلال بعض المحلات وممارسة بعض الأنشطة المهنية والصناعية التقليدية وغيرها، حيث يهيمن فيها

¹ - عبد الله المتوكل: " الإدارة اللامركزية بالمغرب، التنظيم الجماعي -تنظيم العمالات و الأقاليم -التنظيم الجهوي، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، " سلسلة مؤلفات وأعمال جماعية " عدد 12، 1993، ص: 68.

² - أنظر تقريرنا لنيل شهادة الماستر حول موضوع: ممارسة رئيس المجلس الجماعي لاختصاصات الشرطة الإدارية بين التشريع والواقع، الجماعة الحضرية لفاس نموذجاً، 2012.

على نحو 80 % من نشاطات مصلحة الشرطة الإدارية والإقتصاد، اختصاص تسليم الرخص: كرخص المقاهي، رخص المطاعم والأكلات الخفيفة، رخص المقشدرات والمحلبات، رخص المخبزات والأفرنة،... إلخ.

كما نسجل أيضا غياب مكتب خاص بإجراءات الشرطة الإدارية يكون بمثابة خلية قانونية تضبط من خلالها مختلف القرارات المتخذة في إطار الاختصاصات التي حولها المشرع لرؤساء المجالس الجماعية، وهذه ملاحظة ممكن أن تنطبق على سائر الجماعات.

بالإضافة إلى ذلك، فإن بعض المصالح الأخرى، التي تتقاسم مع مصلحة الشرطة الإدارية باقي الاختصاصات، كالمكتب البلدي لحفظ الصحة، يتميز بتسييره المزدوج، لكنه يخضع إداريا وماليا لوزارة الداخلية (من خلال الجماعة التابع لها)، وتقنيا لوزارة الصحة العمومية من خلال مندوبيها الإقليميين، وهذه ملاحظة سجلناها بإحدى أكبر الجماعات الحضرية وهي الجماعة الحضرية لمدينة فاس، فبالأحرى الجماعات الصغرى أو الجماعات القروية، مما من شأنه أن يؤدي إلى تكريس وضعية تنازع الاختصاص بين السلطتين.

كما تجدر الإشارة كذلك إلى كون قرارات رئيس المجلس الجماعي في ميدان الشرطة الإدارية تخضع للوصاية وهذا ما يعوق في بعض الأحيان ممارسته لاختصاصاته في هذا الميدان واتسامها بالبطء والتعقيد وهذا يؤثر بشكل سلبي على المواطن.

الفقرة الثالثة: مسببات أخرى مختلفة

لتحقيق أهداف ومتطلبات الحكامة الترابية¹ والجهوية المتقدمة من المواضيع التي تكتسب أهمية بالغة في علوم الإدارة اليوم، لتظافر عدة عوامل في طليعتها الإشكالية التي يطرحها العنصر البشري سواء في الإدارة العمومية أو داخل الإدارة الترابية، حيث تشكل إدارة العنصر البشري إحدى الدعامات الأساسية في تحديد مستويات الأداء بالإدارات الترابية، وبالتالي في كفاءاتها وفعاليتها، وفي هذا الإطار جاء في نص الخطاب الملكي ل 14 أكتوبر 2016، على أن: "...الوضع الحالي، يتطلب إعطاء عناية خاصة، لتكوين وتأهيل الموظفين، الحلقة الأساسية في علاقة المواطن بالإدارة، وتمكينهم من فضاء ملائم للعمل، مع استعمال آليات التحفيز والمحاسبة والعقاب".

وحيث أن المتفحص لواقع أغلب المجالس الجماعية، سوف يلاحظ بما لا يدع مجالا للشك، بأن رؤساء السلطة المنتخبة، ورغم إختلاف الوضع في المجالس القروية، ورغم التطور النسبي الذي سجلته في كافة المجالات مقارنة مع المراحل السابقة لسنة 2015، تاريخ إجراء آخر انتخابات جماعية، أن أغلبية

¹ - تفيد الحكامة الترابية مختلف الإمكانيات والآليات التي من خلالها يمكن للمنتخبين الترابيين ترشيد وعقلنة تدبيرهم للشأن العام الترابي، وكذا مؤسسة الفعل والقرار الإداريين وتدبير الموارد البشرية بشكل خاص.

الرؤساء لا يتوفرون على المؤهلات الثقافية وعلى التجربة الاستشارية التي تسمح لهم بالاضطلاع بمسؤولياتهم، واختصاصاتهم في مجال الشرطة الإدارية الجماعية، وحتى في حالة توفرهم على هذه التجربة والمعرفة فإن العوامل السياسية والانتخابية ستظل هي الأخرى عائقا أمام ممارسة هذه الاختصاصات.

أولا: ضعف كفاءة المنتخبين الجماعيين

مما لا شك فيه أن التسيير الجيد للشؤون الجماعية، بما فيها تلك المتعلقة بممارسة الشرطة الإدارية، يستلزم توفر الهياكل المنتخبة على العناصر البشرية الكفاءة والمؤهلة من أجل القيام بمهامها على أحسن وجه، وبشكل يخدم المصلحة العامة للجماعة، ذلك أن مسؤولية تدبير شؤون المواطنين، بما يتلاءم ومتطلبات الحفاظ على النظام العام داخل الحدود الترابية للجماعة، يتطلب من المنتخبين الجماعيين وبالدرجة الأولى رؤساء المجالس الجماعية، التوفر على المؤهلات الثقافية والكفاءة المهنية الضرورية لضمان السير العادي لمصالح السكان.

وما يلاحظ هو أن الممارسة أثبتت ضعف تكوين المنتخب الترابي ومحدودية تجربته في الميدان المالي والمحاسبي، الأمر الذي كانت له نتائج سلبية على حسن تدبير الشؤون المالية بصفة خاصة والشؤون الاجتماعية والاقتصادية بصفة عامة، وعلى هذا الأساس نلمس حسن استبصار سلطات المراقبة الإدارية والأحزاب السياسية، فيما يخص تكوين المنتخبين الترابيين، وذلك عبر عقد المناظرات، ومن بين هذه المناظرات نجد المناظرة الوطنية السادسة تحت شعار "تكوين المنتخبين الجماعيين"، وقد توصلت هذه المناظرة إلى التوصيات التالية:

- إنشاء مراكز للتكوين على الصعيد الوطني والجهوي والمحلي، مع القيام محليا بتنظيم دورات تكوينية أو تدريبية لفائدة المنتخبين في شؤون جماعية ميدانية: ونخص بالذكر منها منهجية تحديد حاجيات الجماعات الترابية والتعرف على كيفية برمجة المشاريع والاعتمادات وتدبير الموارد البشرية والمالية.

- خلق خلية لتكوين المنتخبين على صعيد العمالات والأقاليم، تعمل وفق برنامج مستمر، يتم وضعه بتنسيق مع المصالح المختصة.

- تلقين المستشارين المبادئ العامة لعلم الإدارة والتسيير.

- خلق هياكل جديدة مكلفة بالتواصل والإعلام على المستوى المركزي تهدف إلى إخبار الإدارات المركزية بالمستجدات القانونية والتشريعية¹.

¹ - ركلمة أحمد: مالية الجماعات المحلية بين دواعي التجديد وأفاق التطوير، مقال منشور بمجلة مسالك العدد 29/30، 2014، ص 102.

وما أحوج المنتخب الترابي اليوم إلى مثل هذه المناظرات للرفع من مستواه وتخليق تعامله تجاه المرتفقين ومواكبة المستجدات القانونية، التي تبقى في رفوف مكاتبهم في حالة الاكتفاء ببعثها إليهم من طرف الوزارة الوصية.

إن أي تحديد للمستوى الثقافي للمنتخبين الجماعيين، وبصفة خاصة رؤساء المجالس الجماعية، لا يمكن أن يتم إلا من خلال الاطلاع على أرقام الإحصائيات التي تعكس هذا المستوى بكل وضوح، حيث إن الدراسات الإحصائية التي قامت بها وزارة الداخلية بشأن الانتخابات الجماعية، والتي تناولت المستوى المعرفي لأعضاء مجالس الجماعات، أظهرت أن هذه الأخيرة لا تتوفر أعضاؤها على المستوى التعليمي للمنتخب الجماعي في كل فترة انتخابية، إذ أن نسبة أصحاب المستوى الضعيف مازالت مرتفعة (55,34%)، الشيء الذي ينعكس سلبا على مردودية المجالس ويحول دون تحقيق الأهداف المتوخاة من التنظيم اللامركزي، فإذا كانت المجالس الجماعية، على هذه الصورة فإن واقع رؤساء هذه المجالس ليس بالأفضل، وبالخصوص في الجماعات ذات الطابع القروي، الشيء الذي يقف حاجزا في طريق تحديث اللامركزية¹.

كما أن التكوين الغير الكافي، من الممكن أن يجرّد أعضاء الهيئة المنتخبة من أي اختصاص على مستوى الواقع، وعدم القدرة على الفهم والعجز عن إيجاد الحلول المناسبة بسبب جهل المستشارين الجماعيين للنصوص القانونية، وعدم درايتهم بأمور التسيير والتدبير للشأن المحلي.

وأمام رئيس أو منتخبين غير مكونين، ممثل السلطة المركزية يستطيع أن يحل محلهم، وأن يوجه هؤلاء حسب رغبته، وبالتالي تتبخر استقلالية المجلس في تدبير اختصاصاته، وعموما تبقى ميزة التجارب الجماعية هي ضعف تكوين المنتخب، وذلك راجع لعدة أسباب من أهمها تفشي الأمية في أوساط المجتمع المغربي، حيث تمس نصف ساكنة البلاد، إضافة إلى السبب القانوني الذي يتمثل في كون المشرع المغربي لم يقيد الترشيح بمستوى معين من التعليم والدراسة².

وعليه فالإصلاح الجماعي ومدونة الانتخابات، كان ينبغي أن يستكملا بمقتضيات قانونية في هذا الاتجاه، باعتبار أن المنتخب سيتمتع باختصاصات ذات أهمية بالغة في مسلسل تحديث التدبير الجماعي، وهذه المهمة لا يمكن الاضطلاع بها من دون حد أدنى من المعرفة والتكوين، اللذين يؤهلان المنتخب لفهم

1

² - يرى أنه، إذا كان من الصعب تصور فرض مستوى معين على المرشحين الجماعيين بالنسبة للمغرب، باعتبار أن الأمية تمس ما يزيد عن نصف سكان البلاد، وأن إجراء كهذا، سيحرم أكثر من نصف المجتمع من المشاركة السياسية في الانتخابات المحلية، فهذا لا يمنع من فرض على الأقل ضرورة إلمام العضو بالقراءة والكتابة، وتمتعه بالقدرة على متابعة ما يجري في اجتماعات المجلس وعلى فهم القرارات المتخذة، وعلى المساهمة في صياغة المشاريع المحلية للنهوض بالمجتمع المحلي وتنميته.

- انظر السعيد مزروع فاطمة: الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2003، ص 303.

الاختصاصات والصلاحيات، ولدراسة جدول الأعمال أثناء الدورات، وللبحث عن السبل الكفيلة بتحقيق تنمية محلية تشاركية مع مختلف الفاعلين المحليين، لأن المأمول هو أن يتولى رئاسة المجالس فئات لها من المعرفة والتكوين القانوني والعملي والمهني ما يجعلها قادرة على مواجهة التحديات التي تواجهها المجالس الجماعية في جميع المجالات¹.

إن هذه الظاهرة، (أي ضعف المستوى الثقافي والمعرفي للمنتخبين الجماعيين)، تقتضي نشر نوع من التوعية في أوساط المواطنين/الناخبين وذلك بحثهم على اختيار المرشح الملائم الذي سوف يمثل داخل المجلس الجماعي، والذي سيعمل على تدبير شؤونه المحلية في اتجاه يخدم المصلحة العامة، وقد عبر عن ذلك "مونتسكيو" حين قال: "إن وجود الديمقراطية يكون في خطر إذا تم إغفال المبدأ التالي وهو أنه: إذا كان الكل مؤهل للاختيار، فإن الكل ليس مؤهل لأن يختار".

فضلا عن تأطير الأحزاب السياسية، وجعلها تحرص على منح تزكيتها في إطار لوائحها الانتخابية، لمرشحين ذوي كفاءة وقدرة على تسيير الجماعات، وليس فقط الحرص في الحصول على مقاعد داخل هذه الجماعات.

ثانيا: ضعف خبرة المنتخبين

إن ضعف ممارسة رؤساء المجالس المنتخبة لاختصاصات الشرطة الإدارية، لا يعود فقط إلى المستوى الثقافي لأغلبية المنتخبين الجماعيين، ولكن هناك معطيات وعناصر أخرى ساهمت بقوة في إفراز هذه الظاهرة، معطيات تتعلق بمحدودية خبرة هؤلاء المنتخبين وبصفة خاصة رؤساء المجالس الجماعية، وتكوينهم الذي لا يرقى إلى مستوى يتناسب وضرورة تحقيق إقلاع تنموي محلي.

فالأكد، أن الرغبة الحقيقية في تسيير الشؤون الجماعية، تعتبر أساسية بحيث يجب أن تتوفر في المنتخب الجماعي، لكنها تبقى محدودة ودون فعالية في غياب مؤهلات ثقافية وتكوين جوهري قائم على الكفاءة والمعرفة الضروريين لتمكينه من ممارسة جميع اختصاصاته، بما فيها تلك التي تتميز بالتعقيد والتركيب كاختصاصات الشرطة الإدارية، وإلا فإن السلطة المحلية ستجد بذلك المجال واسعا لممارستها بدلا منه.

¹ - يمكن الإشارة هنا إلى أن التعديل الذي جاءت به المادة 28 من قانون 78-00 المعدل والمتمم للقانون 17-08، والتي اشترطت في رؤساء المجالس الجماعية لتولي مهمة الشرطة الإدارية التوفر على مستوى تعليمي يعادل على الأقل مستوى نهاية الدروس الابتدائية أي مستوى السنة الخامسة من التعليم الابتدائي، عندما نصت على أنه: "لا يجوز لأعضاء المجالس الجماعية الذين لا يثبتون توفرهم على مستوى تعليمي يعادل على الأقل مستوى نهاية الدروس الابتدائية أن ينتخبوا رؤساء ولا أن يزاوون مهامها بصفة مؤقتة"، وبالتالي أدت نسبيا إلى إقصاء الفئات الأمية، من رئاسة بعض المجالس، فإن ذلك يبقى غير كاف، وأنه من المعمول على المشرع إدخال تعديلات على هذه المادة وذلك باشتراط مستوى تعليمي أعلى من هذا التي تم اشتراطه.

وهكذا، فإن محدودية المنتخبين الجماعيين في تجربتهم وتكوينهم في مجال العمل الجماعي، يرجع بالأساس إلى غياب أية مبادرة لإنشاء وخلق مراكز تعنى بالتكوين وإعداد هؤلاء المنتخبين، قصد الرفع من مستوى الممارسة الجماعية، وهذا التكوين لا يتحقق إلا بتأهيل سلطات الشرطة الإدارية الجماعية وتفعيل اختصاصاتها، خاصة بالنسبة لرؤساء المجالس الجماعية، بإكسابهم مؤهلات في ميادين مختلفة سيكتشفونها أثناء الممارسة¹. كما أن الدولة اتخذت العديد من المبادرات، فأقامت العديد من المناظرات الوطنية حول الجماعات المحلية، ونظمت مجموعة من الندوات الإقليمية والجهوية، وإن كان لها بعض الأثر، فإنها تبقى مع ذلك محدودة ولا تكفي للوصول إلى منتخب جماعي بالشكل المرجو والمأمول.

كما يجب ألا ننسى في هذا الصدد ما لتنافر الفئات الحزبية من انعكاسات سلبية على مستوى الأداء الجماعي، إذ تؤدي إلى تناسي الأمانة الملقاة على عاتق ممثلي السكان داخل الجماعة، فإذا كان من شأن التنافس بين هذه الفئات الدفع بها إلى العمل بكيفية جدية بغية إرضاء رغبات السكان واكتساب رضاهم، فضلا عن كون هذا التنافس ما هو إلا دليل على تأصيل الديمقراطية التي تسمح لممثلي السكان على مختلف مشاربهم السياسية، التعبير بوضوح وشفافية عن رغبات ناخبهم².

غير أن هذا لا يحدث في الواقع العملي، إذ غالبا ما يزوغ التنافر عن مساره الحقيقي ويتحول إلى صراعات سياسية حزبية ضيقة بين أعضاء المجلس الجماعي، تكون لها انعكاسات وخيمة على المصلحة العليا للجماعة، حيث يعتمد رئيس المجلس اعتمادا على موقعه ومركزه الوظيفي إلى تهميش بعض الأحياء التي يمثلها مستشارون برى فيهم مصدر إزعاج وقلق، نتيجة آراءهم التي لا تطابق رأيه في تسيير الشؤون المحلية، وبالتالي إقصاء هذه الأحياء من كل التجهيزات الأساسية ومن توفير الشروط الصحية لقاطنيها، كربطها بقنوات التطهير والإنارة العمومية وشبكة الطرق، ومن جهة أخرى فإن احتواء هذه الصراعات والتحكم فيها يعد من الانشغالات المركزية لرؤساء المجالس الجماعية المغربية³، الذين يقضون وقتا وجهدا كبيرين من أجل تذليل الصعوبات السياسية داخل أوساط الهيئة المنتخبة، الأمر الذي يؤدي إلى تضائل اهتماماتهم بخصوص ممارسة المهام المنوطة بهم، بما في تلك المتعلقة بالشرطة الإدارية مما يؤدي إلى الفوضى والإخلال بالنظام العام الذي ينتج عنه الإضرار بمصالح وحقوق المواطنين.

وعليه يمكن القول أن الدولة لعبت دورا مهما من أجل تأهيل مواردها البشرية بما فيها الترابية، وعليه فقد بادرت إلى عقد مجموعة من المناظرات الوطنية للجماعات المحلية -الترابية- وتنظيم ندوات وطنية

¹. عبد الله حارسي: "إشكالية تكوين المنتخب الجماعي والناخب في المغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 32، سلسلة مواضيع الساعة (عدد خاص بأعمال اليوم الدراسي المنظم من طرف عمالة سلا. والجمعية المغربية للعلوم الإدارية، يوم 21 يوليوز 2001)، ص 106.

². محمد جزاري: الشرطة الإدارية الجماعية بين النظرية والممارسة- الجماعة الحضرية لمدينة خريبكة نموذجا، بحث لنيل دبلوم السلك العالي، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط 1992، ص 67.

³. إبراهيم زباني: دراسات في الإدارة المحلية من منظور علم الإدارة، دار القلم، الرباط، أكتوبر 2000، ص 56.

جهوية تهتم بالشأن العام الترابي، إضافة إلى دورها في إرسال بعثات إلى خارج أرض الوطن للاستفادة من التجارب المقارنة واكتساب المهارات وتعميق وعي الفاعلين الترابيين في أدائهم لمهامهم.

كما عملت على تنظيم المناظرات الوطنية للجماعات الترابية وعقدتها بكيفية منتظمة، تشكل وقفة تأمل تتيح الفرصة لمختلف الفعاليات، من منتخبين ومختصين ورجال الإدارة والأساتذة الجامعيين لتبادل الرأي والتشاور وتقييم المنجزات والوقوف على السلبيات، وتقديم المقترحات لدعم اللامركزية وإغناءها خدمة للوطن والمواطن، ولقد عقدت إلى لحد الآن سبع مناظرات للجماعات الترابية، واحدة منها كانت مخصصة لإعلام وتكوين المنتخبين إذ تعتبر هذه المناظرة متميزة عن باقي المناظرات¹.

ولا شك أن هذه المناظرات كانت بمثابة حجر الأساس في أعمدة البحث عن إعداد نخبة واعية متمرسة وقادرة على القيام بالمسؤوليات وتنفيذ الاختصاصات الممنوحة لها بمقتضى القوانين المنظمة لها.

وفي هذا السياق أكد الملك الراحل الحسن الثاني في خطاب ألقاه بمناسبة افتتاح مناظرة تطوان على أهمية التكوين، حيث أكد جلالته على أن "العنصر الأول هو المنتخب ومن يحيط به في حاجة إلى أن ننور فكره وأن نثري معرفته، وأن ندرجه ليعلم فيعلم..."².

مباشرة بعد صدور الميثاق الجماعي لسنة 1976، وما واكبه من خلق أجهزة وتخويل اختصاصات جديدة، كان من الطبيعي عقد ندوات تكوينية لشرح مضامين الإصلاح وتكريس تجربة بعض أعضاء المكتب ومقرري الميزانية وكتاب المجالس.

وعليه فقد تم عقد ندوات مهمة، شملت على الخصوص المواضيع التالية³:

¹ - جردان إدريس: الموارد البشرية ودورها في تنمية الجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكادال، الرباط، 2001-2002، ص 51.

ومن بين هذه المناظرات نذكر:

1-04-01-1 دجنبر 1977 مراكش، من الوصاية إلى التعايش.

2-17-19 نوفمبر 1979 الرباط، من التعايش إلى التمازج.

3-19-22 يونيو 1986 مكناس، التشارك.

4-28-30 يونيو 1994، تطوان، تكوين وإعلام المنتخبين.

5-19-21 أكتوبر 1998، الدار البيضاء، اللامركزية وإعلام المنتخبين ...

² - مقتطف من الخطاب الملكي بمناسبة افتتاح أشغال المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية 28-30 يونيو 1994، تطوان، منشورات مركز التوثيق.

³ - حارسي عبد الله: إشكالية المنتخب والناخب في المغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 32، 2001، ص 107.

- الحالة المدنية، الشرطة الإدارية، تدبير الميزانية.
- المؤسسات العامة الترابية، وإعداد وتدبير مشاريع التنمية.

هذه الندوات الوطنية، شكلت لقاء تواصلتي لكسب المعارف والاطلاع على أهم المستجدات، وعليه وجب الحرص على تنظيمها، وفرض الحضور إليها، خصوصا في ظل المستجدات المهمة التي جاءت بها القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، (القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والقانون التنظيمي رقم 14.112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، والقانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات)، وذلك لتوضيح الأدوار والتدخلات.

ثالثا: عدم الرغبة في ممارسة اختصاصات الشرطة الإدارية

الواقع، أنه في بعض الأحيان، يعود السبب المباشر لضعف ممارسة رؤساء المجالس الجماعية لاختصاصاتهم في مجال الشرطة الإدارية، إلى عدم الرغبة أصلا في ممارسة هذه الاختصاصات لأسباب سياسية مرتبطة بالجانب الانتخابي، وذلك لأن الشرطة الإدارية هي بالأساس تقييد من حرية المواطن في بعض الحالات من أجل المحافظة على النظام العام، بما يعنيه ذلك من طرح لإمكانية حدوث مواجهة بين الناخب والمنتخب، والحال أن هذا المواطن هو الذي ساهم بشكل أو بآخر في عضوية هذا المستشار بالمجلس الجماعي، وهو الأمر الذي لا يريد هذا الأخير الدخول فيه في حالة ممارسة هذا الإختصاص ذي الطابع التقييدي من هامش ممارسة الحريات لما لذلك من آثار على عضويته في حالة إجراء انتخابات جديدة.

كما يتبين أن المجالس المنتخبة، في بعض الحالات لا تريد ممارسة الاختصاصات التقريرية التي منحها لهم القانون في مجال الشرطة الإدارية، وبالمقابل، تكشف عن الدوافع المباشرة والأساسية التي تقف وراء هذا التراجع وعدم الرغبة في مزاوله هذه الاختصاصات، والتي هي بالأساس أسباب ذات طبيعة سياسية - انتخابية.

وهذا رغم الدور الذي تلعبه الأحزاب السياسية في تكوين المنتخب الترابي، حيث تنصب مجهوداتها بشتى مشاربها على تنشئة وتعبئة المنتخبين الترابيين والرأي العام لتأييد وجهات نظرها ومساندة مرشحها في الانتخابات، كما أنها تتكلف بخلق قنوات وأشكال أخرى منظمة وموازية للحزب تهدف إلى تأطير وتكوين المنتخبين التابعين لها، وذلك في إطار قيامها بالأدوار المنوطة بها والمنصوص عليها دستوريا¹.

¹ - الفصل 7 من دستور 2011 الذي كان الفصل الثالث في إطار دستور 1996 و1992.

كما أنه في ميدان الصحة العمومية، يمكن أن نسجل أن هناك تساهلا من جانب المجالس المنتخبة في منع وزجر كل تصرف من شأنه أن يضر بالصحة العمومية لكافة المواطنين، كمنع إلقاء الأربال والقادورات في عدد من الأماكن العمومية.

غير أنه أمام هذا التراجع من جانب المنتخبين عن ممارسة اختصاصاتهم في مجال الشرطة الإدارية، حرصا منهم على عدم الدخول في مواجهة مباشرة مع المواطنين، فإن ذلك من شأنه أن يؤدي في بعض الحالات إلى حلول السلطة المحلية محل المجلس الجماعي في ممارسة هذه الاختصاصات.

رابعاً: ندرة الشرطة الإدارية الجماعية

إن ضعف المؤهلات الثقافية للمنتخبين الجماعيين، وكذا محدودية تجربتهم وتكوينهم المهني لا تعتبر دائما من العناصر المبررة للضعف المسجل في ممارسة السلطة المنتخبة لاختصاصات الشرطة الإدارية الجماعية، وإنما هناك بعض المعطيات الأخرى الأكثر عمقا هي التي تساهم في ذلك، من ضمنها على الخصوص ضعف الوسائل المادية المخولة لهذه السلطة، حيث إن المسجل على صعيد التجربة الجماعية بالمغرب، غياب "شرطة إدارية جماعية" توضع تحت التصرف المباشر لرئيس المجلس الجماعي، وتكون مكلفة أساسا بتنفيذ القرارات التي يتم اتخاذها في مجال الشرطة الإدارية.

ومطلب إحداث "شرطة إدارية جماعية"، وبالنظر للتطورات التي أصبح يعرفها المشهد المحلي، هي من أكثر المطالب التي شكلت محور اهتمام المنتخبين الجماعيين، والتي كانوا يلحون عليها دائما وفي كل مناسبة، نظرا لشيوع بعض الظواهر السياسية التي أصبحت تشكل إخلالا كبيرا بالنظام العام بعدد من المناطق والجهات خاصة مدينة الدار البيضاء¹، كظاهرة البناء العشوائي، وانتشار الذبيحة السرية... الخ، وبصفة عامة جميع مظاهر الإخلال بالنظام العام، والتي صيغت بشأنها مقررات لمحاربتها دون أن يتبلور ذلك على أرض الواقع، لكون القوة العمومية ليست تحت تصرف رؤساء المجالس الجماعية بل تحصرها² في المادة 108 من القانون التنظيمي رقم 113.14، وغيره من النصوص القانونية الخاصة. التي سبق ذكرها. بيد السلطة المحلية.

وفي هذا الصدد، نشير إلى أن الجماعة الحضرية لمدينة الرباط، قد دشنت مع بداية سنة 2005 مشروعا لتكوين الفوج الأول من أفراد الشرطة الإدارية، متكون من حوالي 60 فردا يتم إخضاعهم في الوقت الراهن إلى تكوين قانوني في التربية البيئية والقانون والإسعافات الأولية والتواصل، حيث أنه في سنة 2006 أصبحوا جاهزين لمباشرة مهامهم كشرطة بلدية خاصة بمدينة الرباط، تتوزع إلى عدة فرق حسب

¹. لقد أصبحت مدينة الدار البيضاء تستأثر لوحدها، على سبيل المثال، بحوالي نصف ما يروج من الذبيحة السرية بالمغرب، إذ أنه من أصل 60 ألف طن من اللحوم المحضرة سريريا بمجازر عشوائية أو بالإصطبلات والمنازل تسهّل مدينة الدار البيضاء ما يعادل 40 % من هذه الكمية.

² - تم حصرها كذلك في الفصل 47 من ميثاق 1976 وكذا المادة 53 من قانون 87-00 المعدل والمغير للقانون 17-08.

احتياجات المدينة، للتكفل بمراقبة التعمير والنظافة والصحة وغيرها من المجالات المرتبطة بالشرطة الإدارية.

إلا أن السؤال الذي يطرح نفسه هو، كيف يمكن تمكين المجالس المنتخبة من "شرطة إدارية جماعية" في بلد ما زال أكثر من نصف سكانه يعانون الأمية والتمهيش، وأزيد من 12,35 % من رؤساء مجالس الجماعة لا يدركون معنى كلمة "عمل جماعي" بل حتى ماذا نقصد "بالشرطة الإدارية"؟.

إن رئيس المجلس الجماعي بالمغرب، يجب أن يكون من ضباط الشرطة القضائية، حتى تعطى له مهمة تسيير هذه الشرطة الادارية، فإذا كان العمدة في فرنسا يتوفر على شرطة بلدية خاصة، والسلطة المحلية بالمغرب تتوفر على إمكانية استعمال القوة العمومية، ورئيس المجلس لا يمكنه سوى أن يطلب ذلك منها، فإن ذلك يرجع إلى أن العمدة في فرنسا من ضباط الشرطة القضائية بمقتضى المادة 46 من قانون المسطرة الجنائية الفرنسي، ونفس الشيء بالنسبة للسلطة المحلية المغربية بمقتضى الفصل 20 من قانون المسطرة الجنائية المغربي.

ثم إن الوضعية السياسية ولا حتى الاقتصادية التي يعيشها المغرب لا تسمح بإحداث شرطة إدارية جماعية، بالنسبة لجميع الجماعات، باستثناء الكبرى منها كالرباط حسبما تم تبينه أعلاه، على الأقل في الأمد القصير والمتوسط. لأن هذا الإحداث يتطلب من الجماعات موارد مالية إضافية هي في حاجة إليها لتغطية نفقاتها التي تعاني أصلا من عجز دائم.

وكذلك تم ظهور عناصر شرطة إدارية جماعية لأول مرة سنة 2012، لكن هذه التجربة لم تصل إلى مراحلها النهائية من التفعيل، والتي ستبناها العاصمة الاقتصادية الدار البيضاء عبر مراحل، على أمل أن يتم تعميمها لاحقا على سائر مناطق التراب الوطني، وفي هذا الشأن تجدر الإشارة إلى القرار التنظيمي الصادر من لدن العمدة محمد ساجد بشأن الشرطة الإدارية التي يخول له القانون الإشراف عليها، وهي التي تتكلف عناصرها بتتبع وتفعيل قرارات رئيس المجلس الجماعي ويتكون القرار التنظيمي من 12 مادة تحدد اختصاصات الشرطة الإدارية وحدود تدخلاتها، إذ يقتصر مجال الأخيرة على ممارسة الاختصاصات المتعلقة بقرارات رئيس الجماعة الحضرية التي لا يعود اختصاصها لأية جهة حكومية أخرى، بحيث لا تمارس اختصاصات قوات الأمن أو الأجهزة الحكومية الأخرى الموكول لها مهمة ممارسة بعض أنواع الشرطة الإدارية.

ومن بين ما يشرف عليه الأعوان المراقبين، والمراقبين المختصين والأطر المختصة الأخرى، زيادة على موظفي وأعوان الجماعة الحضرية، الذين يشكلون جسم الشرطة الإدارية في الدار البيضاء، يعملون على السهر على احترام القرارات المتعلقة بالتعمير، وكذا احتلال الملك العمومي وضبط البناءات الممهلة أو

المهجورة أو الآيلة للسقوط، فضلا عن تنظيم الوقوف المؤدى عنه ومراقبة السير والجولان في شوارع المدينة ومراقبة مدى توفرها على علامات التشوير.

ووفق مقتضيات القرار التنظيمي الذي ينتظر المصادقة عليه فإن الشرطة الإدارية تضطلع أيضا «بالحفاظ على السكنية العمومية في أماكن التجمعات العمومية، كالمواسم، الأسواق، دور السينما والألعاب، الميادين الرياضية، المقاهي، المسابح، الشواطئ والأحياء السكنية طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، مع ضبط التصرفات المخلة بالسكنية العمومية (الأصوات الصاخبة في أوقات متأخرة من الليل، الإزعاجات الصادرة عن المتشردين والمخمورين ومدمني المخدرات).

ولا يعتبر الحفاظ على السكنية العمومية تدخلا في اختصاصات الأمن العمومي، وقد أكدت هذا الأمر مصادر من المكتب المسير للمجلس الجماعي، مشيرة إلى أن تنسيقا بين الجهازين سيتم لاحتواء هكذا انفلاتات تزعج قاطني العاصمة الاقتصادية¹.

كما سيوكل إليها مهمة المعاينة والمراقبة وإثبات المخالفات طبقا للقوانين²، مثل احتلال الملك العمومي لغرض البناء، وضبط البناءات الممهلة أو المهجورة أو الآيلة للسقوط، والحفاظ على الملك العمومي وضبط التصرفات المخلة بالسكنية العمومية، ووفق تصريح سابق أكد عبد العزيز العماري رئيس مجلس جماعة الدار البيضاء، أن الشرطة الإدارية سيتم تفعيلها في خمس مقاطعات، ومن المنتظر تعميمها في باقي المقاطعات لاحقا، ويشار إلى أن المقاطعات الأولى التي سيتم إحداث بها الشرطة الإدارية هي: "أنفا، والمعاريف، ومولاي رشيد، وسيدي البرنوصي وسيدي عثمان"، على أن يتم تفعيلها في باقي أرجاء المغرب.

¹ - <http://www.menara.ma>

-موقع منارة

² - فقد نص قانون 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في ميدان التعمير والبناء على:

-التأكيد على ممارسة مراقبي التعمير لمهامهم تلقائيا أو بناء على طلب السلطة الإدارية المحلية أو رئيس المجلس الجماعي أو مدير الوكالة الحضرية بعد إبلاغهم عن طرف الأعوان التابعين لهم بها، أو بناء على طلب كل شخص تقدم بشكايا
-توسيع صلاحيات المراقبين وتمكينهم من الوسائل القانونية والمادية للقيام بمهام اليقظة والرصد، والقيام بكل التدابير لإنهاء المخالفات في مهدها عن طريق المساطر الإدارية " الإنذار والأوامر بالإيقاف الفوري للأشغال " وحجز المعدات المستعملة في البناء موضوع المخالفة وتعيين المخالف حارسا عليها ووضع الأختام، أو عبر المسطرة القضائية بتحويلهم مهمة تحريك الدعوى العمومية.
-التنصيب على تحرير محاضر معاينة المخالفات طبقا للشروط المنصوص والمحددة في قانون المسطرة الجنائية.
-ربط المسؤولية بالمحاسبة فيما يخص تحديد صلاحيات مختلف المتدخلين من منتخبين وسلطة محلية ومهنيين.....

الفرع الثاني: أشكال وانعكاسات التنازع في الاختصاص

تتمثل تجليات تداخل اختصاصات الشرطة الإدارية في عدة نماذج وانعكاسات سيتم التطرق لها في هذا الفرع على التوالي.

الفقرة الأولى: أشكال التنازع

في هذه الفقرة سيتم التطرق لبعض نماذج تداخل السلطات الشرطة الإدارية في بعض الميادين منها الاقتصادية والاجتماعية.

أولاً: تجليات التداخل على المستوى الاقتصادي

ففي هذا الإطار سنحاول إبراز مظاهر التداخل على مستوى بعض أوجه المجال الاقتصادي وذلك بتوضيح ما يقوم به مجلس العمالة أو الإقليم وباقي الوحدات اللامركزية في الممارسة العملية من أنشطة وأعمال ومشاريع تهتم بالأساس تهيئ المناطق الصناعية أو المناطق ذات الأنشطة الاقتصادية، وهو اختصاص موكول للأصناف الثلاثة من الجماعات الترابية ضمن الاختصاصات الذاتية، وبعبارة فضفاضة من قبيل " يبت " أو " يقوم بالأعمال اللازمة لإنعاش الاستثمارات ...: " وبالمقابل نجد المراسيم المنظمة لاختصاصات الوزارات التي تعنى بالمجالات الاقتصادية تنص على إسناد نفس الاختصاصات لهذه الهيئات العامة، يضاف إلى ذلك دور وكالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية بأقاليم الشمال والجنوب والشرق¹.

ونظراً لتعدد الجهات المخولة لها صلاحيات ممارسة تدابير الشرطة الإدارية في مجال مراقبة المحلات التجارية فقد يخل للمهتم أو الباحث أن تداخل سلطات الشرطة الادارية في موضوع الرقابة ينجم عنه تنازع ايجابي أو سلبي في موضوع الاختصاص المناط بهم، ذلك أنه إذا كان رئيس المجلس الجماعي يمارس صلاحيات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية وسلامة المرور، عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية وبواسطة تدابير شرطة فردية تتمثل في الإذن أو الأمر أو المنع، كما يضطلع على الخصوص بالصلاحيات المتعلقة بمنح رخص استغلال المؤسسات المضرة أو المزعجة أو الخطيرة التي تدخل في صلاحياته ومراقبتها طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛ إلى جانب شمول صلاحياته لمجال تنظيم الأنشطة التجارية والحرفية والصناعية غير المنظمة التي من شأنها أن تمس بالوقاية الصحية والنظافة والسكينة العمومية، أو تضر بالبيئة والمساهمة في مراقبتها؛ ومراقبة محلات بيع العقاقير والبقالة ومحلات الحلاقة وبيع العطور، بالإضافة إلى السهر على احترام الضوابط المتعلقة بسلامة ونظافة

¹ - نشير هنا إلى أن النصوص المنظمة للجماعات الترابية لم تحدد الدور الحقيقي لكل منها، حيث أنه في الممارسة العملية تتولى الدولة والجماعات الترابية المختلفة إنشاء وتهيئة المناطق الاقتصادية سواء الصناعية منها أو المخصصة لممارسة الأنشطة الاقتصادية.

المحلات المفتوحة للعموم خاصة المطاعم والمقاهي وقاعات، فإن اختصاصه في ممارسته لتلك المهام مقيدة بنص القانون المنظم لها، حيث يستثنى منها ما هو منظم بقوانين او النصوص التنظيمية التي تخول مباشرة تدابير الشرطة الإدارية السلطات المحلية في شخص عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه في مجال مراقبة أثمان السلع و المنتجات.

وعلاوة على الاختصاصات المنصوص عليها في القانون التنظيمي للجماعات فيما يخص مراقبة المحلات التجارية والمهنية، نص القانون رقم 31-08¹ القاضي بتحديد تدابير لحماية المستهلك على جهات أخرى مخول لها بقوة القانون ولوج جميع المحلات أو الأراضي أو وسائل النقل المعدة لغرض مهن، وأن يطلبوا الاطلاع على السجلات والفاتورات وغيرها من الوثائق المهنية، وأن يحصلوا على نسخ منها بأي وسيلة كانت، أي بمعنى آخر أن النصوص التشريعية أوكلت مهمة تدابير الشرطة الإدارية في مجال مراقبة المحلات التجارية والمهنية لجهات متعددة تمارسها بموجب نصوص خاصة ووفق تدابير خاصة منظمة.

وإذا كانت أعمال الشرطة الإدارية تتوحد كلها في إطار منظومة الحفاظ على النظام العام، فإن ذلك لا يعني وجود تداخل او تنازع على مستويات الممارسة العملية، فالنصوص المنظمة لتدبير الشرطة الإدارية مجالها ضيق وحصري لا يشمل نطاق التفسير، وعلى هذا المنوال حينما نظم المشرع أعمال الشرطة الإدارية المتعلقة بعمليات الضبط والمراقبة للمحلات التجارية، أخذ بعين الاعتبار مجال تدخل كل جهة معنية بالموضوع على حدة، لكون مجالات تدخل الجهات المنوط بها مراقبة المحلات التجارية والمهنية تم تنظيمها بموجب قوانين خاصة لا يمكن بوجودها بسط ولاية الاختصاص بين الفئات المعنية إلا باحترام حصرية النص القانوني لتلك الأعمال والجهات المؤهلة لها. فإذا كان اختصاص مراقبة وتنظيم المحلات التجارية و المهنية موكولا بموجب مقتضيات القانون التنظيمي للجماعات بالتنصيص على اختصاص رؤساء الجماعات في بسط رقابتهم على تنظيم المجالات التجارية و المهنية في كل ما يتعلق بمراقبة جودة المنتوجات ومعايير السلع المعروضة وسلامة السلع وحماية المستهلك من كل ضرر يصيبه جراء فساد المنتج وعدم سلامته (المادة 100 من القانون التنظيمي للجماعات)، فإن المادة 110 من نفس القانون منحت اختصاص العامل او من ينوب عنه في مراقبة سلامة و جودة السلع المعروضة ومراقبة أثمان السلع المعلنة في قائمة عرض المنتوجات المشهورة في المحلات التجارية، فإن ذلك لا يعكس تنازع او تضارب في الاختصاص بين كل من السلطات المحلية واختصاصات رؤساء الجماعات في ممارسة تدابير الشرطة الإدارية المتعلقة بنوعية مراقبة تلك المحلات، بقدر ما يمكن القول عنه تناسق و تناغم وتعاون في مجال متطلبات الحماية القانونية والعملية الموجهة لفائدة المستهلك بصفة خاصة وللمواطن بصفة عامة، على أساس أن مهمة التنظيم والرقابة الجادة على السلع المعروضة بشكل منظم بالمحلات التجارية

¹- الظهير الشريف رقم 1-11-03 صادر في 14 من ربيع الأول 1432 (18 فبراير 2011)، بتنفيذ القانون رقم 31-08 القاضي بتحديد تدابير لحماية المستهلك، الجريدة الرسمية رقم 5932 بتاريخ 07 أبريل 2011.

أو المحلية في شخص العامل أو من يمثله على سبيل الحصر، والتي تضم، تحت رئاسته، رؤساء المصالح الخارجية للقطاعات الوزارية المعنية¹.

وبخصوص المناطق الصناعية مثلا، ليست هناك معايير حتى الآن للتفرقة بين ما يمكن اعتباره من اختصاص المجلس الإقليمي وما يعود إلى كل من الجماعات أو الجهات أو الدولة ومؤسساتها (كصندوق الإيداع والتدبير وغيره)².

ويتضح مما سبق أن إحداث وتدير الأنشطة الاقتصادية ليس لمن اختصاص الدولة وحدها والجماعات الترابية (كل واحدة على حدة)، بل كذلك القطاع الخاص يتدخل بدون مانع قانوني في المجال المذكور، وهو يبرر بوضوح تداخل الاختصاصات والأنشطة بين الأطراف المذكورة، وما قيل بخصوص المناطق الصناعية أو مناطق الأنشطة الاقتصادية يمكن قوله بالنسبة لمجالات اقتصادية أخرى كالسياحة والتجارة والفلاحة حيث لا يسع المجال لذكر نماذج من تداخل الاختصاصات بشأنها.

ثانيا: تجليات تداخل الاختصاص في الميادين الاجتماعية

سنقتصر في هذا الإطار على مجالات التكوين والتربية والثقافة، حيث التداخل بين الجماعات الترابية فيما بينها (إقليمية/ جماعية/ جهوية) وبين هذه الأخيرة وبين الدولة.

فبالرجوع إلى المراسيم المنظمة لاختصاصات الوزارات المكلفة بقطاعات التكوين والتربية والثقافة نلاحظ أنها تحدد اختصاصات الدولة في هذه القطاعات، مما يبين أن تدخل الجماعات الترابية فيها يعد تضاربا معها ولو أن القوانين المنظمة لها (الجماعات الترابية) أقوى من النصوص التنظيمية (المراسيم)، فاعتمادا على المرسوم رقم 2-06-328 صادر في 18 من شوال 1427 (10 نوفمبر 2006)

¹ - الزكراوي محمد: تنازع الاختصاص في تدابير الشرطة الإدارية المتعلقة بمراقبة المحلات التجارية والمهنية و حماية المستهلك، مقال منشور بمجلة مغرب القانون، 27 أبريل 2018.
www.maroclaw.com

² - استنادا الى منشور وزارة الداخلية (المديرية العامة للجماعات المحلية مديرية البرمجة والتجهيز) عدد 58 بتاريخ: 8 يوليوز 1997 حول حصيلة المنجزات في ميدان تجهيز الجماعات المحلية للفترة الانتقالية 1996/1997 (بالفرنسية) اذ حلت المناطق الاقتصادية ضمن التجهيزات المتخصصة، وفي جزء اخر للتجهيزات الجماعية الممكن تمويلها من قبل البنك الدولي (عن طريق صندوق التجهيز الجماعي) صنفت تلك المناطق من طرف نفس المديرية ضمن التهيئة الحضرية. واعتبرها المنشور المشترك بين وزارتي الداخلية والمالية حول إصلاح وتبويب ميزانيات الجماعات المحلية عدد 171 بتاريخ 17 دجنبر 1992 ضمن نفقات التجهيزات الصناعية والصناعة التقليدية والتجارة (المجازر واسواق الجملة وأماكن بيع السمك وساحات بيع الحبوب والاسواق الأسبوعية والمراكز التجارية) وذلك بالنسبة لكافة اصناف الجماعات المحلية. مما يفهم منه ان كل جماعة محلية على حدة مختصة بنفس الشيء في المجالات المذكورة.

بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الثقافة¹ نلاحظ انه يخولها: مهمة السهر على حماية التراث المعماري والأثري والمتحفي ومختلف الثروات الفنية الوطنية والحفاظ عليها وترميمها وتعهدها والتعريف بها.

- استخدام جميع الوسائل الكفيلة بضمان ازدهار الثقافة وإشعاعها.
- الحفاظ على التراث الثقافي وصيانتة واستثماره.
- المساهمة في تنشيط العمل الثقافي والنهوض به.
- القيام بإحداث وإدارة المؤسسات الثقافية للتأهيل والتعليم.
- تنشيط وتشجيع أعمال الإبداع والبحث في المجالات الثقافية.
- المساهمة مع الوزارات الأخرى في حماية البيئة الثقافية.
- تنمية الثقافة والاعتناء بالكتاب والخزانات والفنون وتنظيم الندوات واللقاءات الثقافية والمحافظة على التراث الثقافي... الخ.

في هذا الشأن نلاحظ نفس الازدواجية في الأعمال والمشاريع المرتبطة بهذه القطاعات، فمثلا تتولى الجماعات على المستوى الاقليمي تحمل تمويل وتسيير مراكز التكوين الإداري والتقني المتخصصة في تكوين وتأهيل أطر الجماعات الترابية بأصنافها الثلاثة (بل أطر الدولة كذلك) وذلك في إطار ميزانيات ملحقة كما هو الشأن بالنسبة لمعهد التكوين التقني بسلا ومركز التكوين الإداري بالرباط التابعين لعمالة الرباط، وجدير بالذكر أن اختصاص التكوين لم يتم التنصيب عليه في ظهير 12 شتنبر 1963 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، لكن تم التنصيب عليها بموجب القوانين والأنظمة الجاري بها العمل وكذا المشاركة في دورات التكوين المستمر المشار إليه في المادة 54² من القانون التنظيمي 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

وفي إطار المخططات الخماسية³ برمجت الجماعات الترابية سواء الإقليمية أو الجهوية عددا من مراكز التكوين الإداري والتقني والمهني في إطار التجهيزات الاجتماعية، اعتمدت مقاربة تشاركية مكنت من

1 - مرسوم رقم 2-06-328 صادر في 18 من شوال 1427 (10 نوفمبر 2006) بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الثقافة، الجريدة الرسمية رقم 5480 الصادرة بتاريخ 7 دجنبر 2006.

2 - تنص المادة 54 على أنه يحق لأعضاء مجلس العمالة أو الإقليم الاستفادة من تكوين مستمر في المجالات المرتبطة بالاختصاصات المخولة للعمالة والإقليم.

وتحدد بمرسوم يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية كليات تنظيم دورات التكوين المستمر ومدتها وشروط الاستفادة منها ومساهمة العمالات والأقاليم في تغطية مصاريفها.

3 - الخطوط الكبرى للمخطط الخماسي للتنمية 2016/2020 <http://ar.lemaghreb.tn>

إبراز العديد من القواسم المشتركة بين الجهات والعمل على المستوى الاقتصادي: بإرساء نسيج اقتصادي تنافسي متنوع ومثمن للموارد المتاحة وللميزات التفاضلية للجهة ومنخرط في اقتصاد المعرفة واستغلال التكنولوجيا العالية ويتوفر على محيط أعمال جذاب للاستثمار المحلي والأجنبي.

وعلى المستوى الاجتماعي والثقافي: فقد تم تثمين الموروث الثقافي والتاريخي وإيجاد التوازن بين المناطق المكونة للولاية، أما على مستوى البنية التحتية: فقد أوكلت إليها توفير بنية متطورة من طرقات وسكك حديدية ومواني ومطارات وشبكات معلوماتية واتصالية.

وعلى مستوى البيئة: فقد قامت بالمحافظة على البيئة ودعم استدامة التنمية خاصة فيما يتعلق بالتطهير والتصرف في النفايات والمحافظة على الموارد الطبيعية، على المستوى العقاري: فقد تم العمل على تجاوز الإشكاليات العقارية بما يساهم في دفع نسق التنمية بالجهات.

وعلى مستوى التهيئة الترابية والعمرانية: تم مراجعة وتنفيذ أمثلة التهيئة الترابية والعمرانية للحد من تدهور المنظومات البيئية والعمرانية وتحقيق التكامل بين المناطق وبين الجهات.

وفيما يخص مستوى جودة الحياة: فقد تم تحسين جودة الحياة من خلال الاستثمار في الثقافة والمنزهات والوسائل المختلفة للترفيه والثقيف والإحاطة بالشباب والأطفال، ثم على مستوى الموارد البشرية: ضرورة توفير موارد بشرية ذات كفاءة عالية لدعم التنمية بالجهة من خلال التكوين والتحفيز وتحسين ظروف العيش.

وفي المجال الثقافي، نجد أن الدولة والجماعات الترابية تنفق على الأنشطة والتظاهرات الثقافية وتمنح المساعدات للجمعيات الثقافية ودور الشباب وغيرها من المؤسسات التي تعني بالثقافة، كما تنجز التجهيزات الثقافية كالمكتبات ودور الثقافة وغيرها وتتولى ترميم المآثر التاريخية مما يبرر الازدواجية في الأعمال والتداخل في الاختصاصات بينهما¹.

¹ - انطلقت الجماعات المحلية بشكل واسع في انجاز التجهيزات الثقافية والاعتناء بالقطاع الثقافي بصفة عامة خصوصا بعد التعليمات المضمنة في الخطاب الملكي الموجه إلى أول مناظرة حول المسرح الحر في سنة 1986 ولأسيما منذ سنة 1989 التي تم فيها اعتماد برنامج وطني للتجهيزات الثقافية والذي انجزت في إطاره الجماعات المحلية العديد من دور الشباب والمركبات والمراكز الثقافية والمكتبات والمسارح ومعاهد الموسيقى والفنون وغيرها، انظر في هذا الصدد:

- BASSRI (D) , , Op. Cit, PP.194 A 198

كما توسع دور الجماعات في الميدان الثقافي على اثر الخطاب الملكي الموجه الى الايام الدراسية حول الثقافية واللامركزية المنظمة بتطوان يومي 25 و 26 ماي 1993 والذي جاء فيه: ((وعلىنا اليوم ان نوفر مع اللامركزية الثقافية كل حظوظ النجاح ونمكنها من الاليات الضرورية التي يجب ان تتظافر على ايجادها وتطويرها وزارتنا في الشؤون الثقافية بتعاون وثيق مع الجماعات المحلية التي اكسبتها الايام والسنون والحمد لله-تجارب مهمة وخبرة واسعة. ومن الواجبات التي تضطلع بها الجماعات المحلية والمسؤوليات الملقاة على عاتقها، حماية التراث بجميع انواعه واشكاله والحفاظ على المآثر التاريخية.

ففيما يتعلق بترميم المصالح والمواقع التاريخية كالمتاحف والمدارس والأسوار والدور والأبواب تقوم به الدولة والجماعات الترابية رغم أن الاختصاص يعود أصلا إلى وزارة الثقافة استنادا إلى المرسوم المنظم لهيكلها واختصاصاتها يضاف إلى ذلك تمويل المهرجانات من قبل بعض مجالس العمالات والأقاليم أو الجماعات الحضرية.

وصفوة القول يتضح مما سبق عرضه أن الكل يتدخل في القطاعات الاجتماعية المختلفة وبدون حدود اللهم ما كان من مشكلة توفير الأموال اللازمة ليس إلا، مما يتطلب باستعجال توضيح الأدوار والاختصاصات والمسؤوليات في مختلف القضايا الاجتماعية الأنف استعراضها وغيرها حتى يحدث تكامل وتناسق بين ادوار مختلف الفاعلين في هذه المجالات.

ثالثا: تجليات التداخل في مجال الطرق العمومية

بخصوص العمالات والأقاليم فالقانون التنظيمي 14-112 المنظم لها ينص على أنه تمارس العمالة أو الإقليم الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة في تأهيل العالم القوي في ميادين الصحة والتكوين والبنيات التحتية والتجهيزات طبقا للمادة 86، كما يتبن أن هذا القانون قد نص كذلك في نفس المادة السابقة الذكر على أن تختص مجالسها بالمساهمة في إنجاز وصيانة الطرق الإقليمية، ومن ثم يكون أكثر دقة من القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات فيما يتعلق باختصاصها في تسيير الطرق حيث نلاحظ أنه اكتفى فقط بإحداث الطرق العمومية وتهيئتها وصيانتها ونظافتها ...، كما أن القانون التنظيمي 14-111 المتعلق بالجهات المنظم للجهات بموجب المادة 82 نص على تهيئة الطرق والمسالك السياحية في العالم القروي، وكذلك بناء وتحسين وصيانة الطرق غير المصنفة و تنظيم خدمات النقل الطرقي غير الحضري للأشخاص بين الجماعات الترابية داخل الجهة، كما نص كذلك إلى أن نفقات الجهة

وهذه هي إحدى الغايات التي سعينا إلى تحقيقها عندما أعلننا في مثل هذا الشهر من العام الماضي في خطابنا الموجه إلى المناظرة الأولى حول المسرح الاحترافي في المغرب عن قرارنا بتخصيص مبلغ واحد في المائة من ميزانية الجماعات المحلية لبناء المسارح ورعاية العاملين به واحتضانهم كما دعونا في الوقت نفسه إلى تأسيس فرقتين مسرحيتين في كل جهة اقتصادية تتكفل الجماعات المحلية برعايتها ومدها بالوسائل اللازمة للقيام بدورها في احسن الظروف والاحوال.....

كما تؤكد هذه الخطوات الدور الهام الذي انطناه بالمجالس الجماعية لإنشاء المركبات واقامة البنيات الاساسية للمسارح واحتضان الفنانين العاملين فيها...

وفي هذا الصدد أصدرنا تعليماتنا لتأسيس خلية للتنسيق بين وزارة الشؤون الثقافية والجماعات المحلية لتنمية وتطوير العمل الثقافي وتمكين اللامركزية الثقافية من القيام بدورها كاملا وخلق قواعد التعاون بين مختلف الجماعات ومساندة ودعم الجماعات ذات الدخل المحدود لإنجاز مشاريعها الثقافية)) للاطلاع على الخطاب الملكي المذكور، راجع " الملاحظ الثقافي، دورية ثقافية تصدرها وزارة الثقافة، العدد 3، غشت 1993، ص 4 و6 و7.

هي النفقات الإجبارية التي تمنحها الجهة لمجموعات الجهات ومجموعة الجماعات الترابية طبقا للمادة 196 (ومنها نفقات الطرق العمومية)¹.

وتؤكد مناشير عديدة اختصاص الجماعات ومؤسسات التعاون بين الجماعات في انجاز وتدير وصيانة الطرق العمومية الجماعية وملحقاتها نذكر منها دورية وزير الداخلية رقم 118 بتاريخ 2 يوليو 2001 موجهة إلى السادة الولاة وعمال عمالات وأقاليم المملكة حول تنظيم الإشهار بالطرق العمومية وملحقاتها وتوابعها.

وبالرجوع إلى المرسوم رقم 2.94.724 بتاريخ 21 نوفمبر 1994 المتعلق بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الأشغال العمومية والتكوين المهني وتكوين الأطر (وزارة التجهيز والنقل حاليا)² نجده يخول الوزارة المذكورة اختصاصات واضحة في مجال تدبير الطرق العامة (دون تحديد صنفها ماعدا الطرق السيارة) واحداث مديرية خاصة بها (هي مديرية النقل عبر الطرق والسلامة الطرقية).

ومن استقراء مختلف هذه النصوص يصعب معرفة الجهة المختصة بإنجاز الطرق العمومية وتديرها، أضف إلى ذلك أن هيئات أخرى تنجز بدورها هذه البنيات التحتية نذكر منها وكالة التنمية الاقتصادية والاجتماعية لأقاليم وعمالات شمال المملكة وجمعيات وهيئات المجتمع المدني وغيرها، وإذا كان المرسوم رقم 2.83.620 بتاريخ فاتح فبراير 1990 المتعلق بطرق المواصلات³، قد حاول الحسم في

¹ - تجدر الإشارة هنا إلى أن العمالات والأقاليم في ظهير 12 شتنبر 1963 ينص على أن مجلس العمالة أو الإقليم مختص بترتيب الطرق وصيانتها وتعديلها أو تمديدها، واعتبر الفصل 23 من قانون التنظيم المالي نفقات صيانة الطرق الإقليمية من النفقات الإجبارية للجماعات الإقليمية، وتلها المادة 39 من القانون رقم 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5711، حيث ينص على أن نفقات تجهيز الأشغال الجديدة والبنائات والطرق والتجهيزات ذات النفع المحلي واستهلاك رأسمال الدين المقترض والإمدادات الممنوحة وحصص المساهمات والمساهمات في الإنجازات ذات الفائدة المحلية أو الوطنية التي تهم الجماعات المحلية، أما القانون 79-00 المنظم للعمالات والأقاليم فقد نص في مادته 36 على أن تختص مجالسها بالمساهمة في انجاز وصيانة الطرق التابعة للعمالة أو الإقليم، ومن ثم يكون أكثر دقة من الميثاق الجماعي فيما يتعلق باختصاصها في تسيير الطرق الإقليمية وتملكها) وذلك على سبيل الاختصاصات الذاتية). كما أن الفصل 23 مكرر من القانون القانون 47-96 المنظم للجهات بموجب المادة 67 نص على أن النفقات الإجبارية للعمالات والأقاليم هي نفس النفقات الإجبارية للجهات.

² - مرسوم رقم 2.06.472 صادر في 2 شعبان 1429 (4 أغسطس 2008) بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة التجهيز والنقل، الجريدة الرسمية رقم 5659 الصادرة يوم الإثنين 25 غشت 2008.

³ - يحدد المرسوم رقم 2.83.620 الصادر في 4 رجب 1410 (فاتح فبراير 1990) المتعلق بطرق المواصلات، طرق المواصلات في أربعة أصناف: - الطرق الوطنية والطرق السيارة؛

- الطرق الجهوية؛

- الطرق الإقليمية؛

- الطرق الجماعية (طرق المواصلات غير الوطنية والجهوية والإقليمية).

ويمكن إحداث الطرق الجماعية بإحدى الآليات الآتية:

• مرسوم بإعلان المنفعة العامة يتخذ لنزع ملكية العقارات الواقعة في عرض الطريق؛

الطرف المختص بصنف معين من الطرق العمومية فإنه لم ينجح – كما سبقت الإشارة إلى ذلك- في إزالة الغموض وفك الارتباط بالنسبة لهذا القطاع.

وهكذا بعدما تم التطرق لبعض نماذج هذا التداخل، سيتم التطرق إلى آثار هذا التداخل أو التنازع بين سلطات الشرطة الإدارية في الفقرة الموالية.

الفقرة الثانية: الانعكاسات السلبية للتنازع

لا شك أنه مع تشابك الوظائف والصلاحيات واختلاطها وتقاطعها وتدخل الجماعات العمومية في كل الميادين والقضايا المرتبطة بها يترتب عنه تضارب في الأدوار والأنشطة والمجهودات وتحدث ازدواجية في الأعمال والمشاريع والعمليات المختلفة، فإنه ينتج عن ذلك تنازع وتنافر حول تدبير مجموعة من القضايا بل التردد والتنصل والتقاعس والإحجام عن ممارسة وظائف معينة بدعوى اختصاص جهة أخرى كذلك.

ويؤدي هذا التداخل كذلك إلى صعوبة تحديد الجهة (الطرف) المسؤولة من النواحي السياسية والقانونية عن فعل ما أو مشروع تجهيز مثلا، كما يؤدي إلى صعوبة معرفة وضبط الطرف المالك لأعمال معينة مرتبطة بتدخلات الجماعات كالتجهيزات المحلية المختلفة (مدارس، مستوصفات، مستشفيات، سدود ... الخ) والمرافق العمومية المحلية الاقتصادية والثقافية والإدارية وغيرها.

زد على ذلك أن تداخل الاختصاصات يصعب معه ممارسة المراقبة الإدارية وكل أنواع المراقبة الأخرى، وانتشار ظاهرة التمويلات المختلطة ونقل الأعباء إلى الجماعات الترابية بدون الاختصاصات القانونية والوسائل الضرورية للنهوض بها وفي مقدمتها الإمكانيات المادية وصعوبة توزيع المواد الضريبية وغيرها بشكل يتناسب مع حجم اختصاصاتها.

ومن أخطر الانعكاسات التي تنجم عن تداخل الاختصاصات كذلك نجد انتشار أشكال التبذير، صعوبة معرفة الحاجيات الحقيقية للسكان، الإضرار بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، الآثار السلبية على الحكامة والمواطنين والمستثمرين وغيرهم.

وعليه سنعالج هذا المطلب من خلال تضارب الأدوار وتنازع الاختصاص (أولا)، صعوبة ممارسة المراقبة الإدارية وأشكال الرقابة الأخرى على أعمال الجماعات وهيئاتها (ثانيا)، نقل الأعباء دون

- وثيقة تعمير والذي يعتبر النص القاضي بالمصادقة عليها بمثابة إعلان بأن الأشغال والعمليات التي ينص عليها تعتبر ذات منفعة عامة. وشأن ذلك تصميم التهيئة وتصميم نمو التكتلات العمرانية القروية؛
- قرار تخطيط حدود الطرق العامة الذي يتخذه رئيس المجلس الجماعي والذي يعلن بأن الأشغال التي ينص عليها تكتسي طابع المنفعة العامة.

الاختصاصات وانتشار التمويلات المختلطة (ثالثا)، وأخيرا التأثيرات السلبية على الحكامة والمواطن والمستثمر (رابعا).

أولا: تضارب الأدوار وتنزع الاختصاص

إن تضارب الأدوار يتجلى في القيام بنفس الأنشطة والمشاريع على حساب مشاريع أخرى ذات أهمية قصوى بالنسبة لجماعة عمومية معينة، فكل جهة تقدر حسب مزاج المسؤولين والظروف المعاشة والإمكانات المتاحة إنجاز أو عدم إنجاز مشروع ما، وأحيانا تنجز المشاريع أو تمويل أنشطة من طرف الجماعات الترابية بترخيص من طرف سلطة المراقبة الإدارية وحسب تقديرها دون مراعاة توزيع الأدوار والتدخلات بين الأطراف المتدخلة في التنمية بشكل يكمل بعضها البعض، ولقد كان من المفروض أن تتكلف الجماعات الدنيا (الحضرية والقروية) بما يسمى بقضايا الجوار (أو القريبة من السكان) كالنظافة والتطهير وإحداث صيانة المناطق الخضراء وتدبير الطرق العمومية الجماعية (من كل جوانبها) وتوزيع الماء والكهرباء والبحث عن نقط الماء بحفر الآبار وغيرها وتزويد السكان القرويين بالكهرباء والاهتمام بثقافة الأحياء والمكتبات والدور الاجتماعية (كالدور النسوية ودور الشباب ودور العجزة) وإقامة الأسواق العامة الحضرية والقروية والمجازر وغيرها.

لكن في الواقع يتبين أن (الجماعات الدنيا) تتولى إنجاز القناطر والمساجد والسدود وتنفق على الطرق الوطنية (بمختلف أشكالها) والمستشفيات والمؤسسات التعليمية (كالإعداديات والثانويات) وتنجز مكاتب البريد والقباضات ومراكز الأمن وغيرها من التجهيزات التي من المفروض أن تتولى تحقيقها الوزارات المعنية في ظل النصوص الحالية.

كما أن الجماعات في الأقاليم بدل أن تكمل دور الجماعات الترابية تقوم بنفس الأشياء التي تقوم بها هذه الأخيرة بل نجد جل مجهوداتها (ونفقاتها) توجه إلى القضايا البسيطة المرتبطة بالسكان المحليين كالإنفاق على صيانة الطرق الجماعية والنظافة والمناطق الخضراء البسيطة ومساعدة الجمعيات الثقافية والقيام بالتنشيط الثقافي والرياضي.

فمن المفروض أن تنجز مشاريع مشتركة بين الجماعات تعود منافعتها على شريحة أوسع من السكان (كسكان جماعتين أو أكثر) أو تكمل ما تقوم به الجماعات الدنيا بإنجاز أعمال في المجالات الاقتصادية وخاصة الفلاحة والسياحة لتحقيق الإقلاع الإنمائي بالعمالة أو الإقليم، كما أنه من المفروض أن تتولى تحقيق التوازن بين أطرافها (الجماعات المكونة لها)، ونفس الشيء يقال عن الجهات (كجماعات ترابية) التي لا ترقى بعض أنشطتها البسيطة إلى مستوى وحجم القضايا الجهوية.

فلقد أحدثت الجهات لتقوم بدور أشمل وأوسع من الجماعات، وتتفرغ بالخصوص للمشاريع الاقتصادية وكل ما من شأنه أن يشجع أو ينمي الاستثمارات خصوصا في ظل الأوضاع الراهنة التي ذهبت فيها الحكومة بعيدا في عدم التركيز الإداري لتقوية السلطات الجهوية وتخفيف المراقبة الإدارية على الجهات وغيرها تطبيقا للتوجيهات السامية المضمنة في الرسالة الملكية حول التدبير اللامركز للاستثمار.

وبعبارة أخرى كان من المفروض أن يكون للجهة تخصصا وتوجها محددا أو مهيمن، وخاصة في المجال الاقتصادي بدل أن تتكلف بالشؤون الاجتماعية البسيطة (كتقديم الإعانات للجمعيات ومساعدة الجماعات في المجالات الثقافية والقضايا المحلية البسيطة كمحو الأمية...) لذلك فالتضارب في الأدوار يحدث في كل المجالات، فلا يمكن معرفة من هو المختص بالنقل الحضري ونقل المرضى والجرحى والشؤون الثقافية والصحية والتعليمية والبنيات التحتية المختلفة، هل الدولة أم صنف معين من الجماعات الترابية أو هيئاتها؟

فإذا أخذنا مشكلة النقل الحضري نجد العمالات ترخص للخواص باستغلال هذا المرقق، ومجموعات الجماعات الترابية والولايات تمنح نفس الترخيص في جهات أخرى، كما نجد أن المصالح المركزية بوزارة الداخلية (مديرية الوكالات) هي التي تخطط للنقل الحضري وتبرئ دفاتر الشروط والتحملات والعقود النموذجية، يضاف إلى ما سبق تدخل الوزارة المكلفة بالنقل في عدة جوانب كالمحطات الطرقية والترخيص لسيارات الأجرة وغير ذلك.

ثانيا: صعوبة ممارسة المراقبة الإدارية على أعمال الجماعات الترابية وهيئاتها

بداية تتم الإشارة إلى أن القانون التنظيمي الجديد ألغى مفهوم الوصاية وعوضه بمفهوم المراقبة الإدارية¹ حيث يرى بعض الباحثين أن المفهوم الأول فضلا عن كونه يحمل "معاني التبخيس والفوقية والعلاقة العمودية نظرا لوجود اختلاف بين المقصود بالوصاية في القانون الخاص وبين الوصاية الإدارية في القانون العام على اعتبار أن الهيئات المحلية تتمتع بأهلية كاملة بصفتها أشخاص اعتبارية، فإنه لا ينسجم ولا يعبر وبشكل جيد عن المرحلة التي يسعى المغرب فيها إلى لامركزية متطورة ومتقدمة.

¹ - ولقد عرف أحد هم المراقبة الإدارية بأنها "مجموع التصرفات القانونية التي يقوم بها ممثلو السلطة المركزية والتي تسمح لهم بتصحيح الوضعية القانونية غير السليمة بعد إساءة الجماعات الترابية لاستعمال الاختصاصات المقررة لها".

محمد عمراوي: الجماعات الترابية بالمغرب: المراقبة الإدارية والقضائية على ضوء الدستور والقانون التنظيمي (الجزء الخامس والآخر)، منشور بالموقع الإلكتروني: <http://www.bladionline.com>

كما عوض القانون التنظيمي الجديد أيضا مفهوم المصادقة على القرارات والمقررات بمفهوم التأشير وإن كان المفهومان معا يؤديان إلى نفس النتيجة ألا وهي عدم قابلية هذه القرارات والمقررات للتنفيذ سواء في حالة عدم التأشير أو عدم المصادقة.

بالإضافة إلى ما تقدم تتميز هذه القوانين كذلك مقارنة مع القوانين السابقة بتوزيع ادوار الرقابة الإدارية بين جهاز الإدارة (ممثلة في عامل العمالة أو الإقليم) وجهاز القضاء الإداري وتنامي ملحوظ لمجالات تدخل هذا الأخير في حياة المجالس الجماعية بحيث إذا كان عامل العمالة أو الإقليم يمارس طبقا لأحكام المادة 115 من القانون التنظيمي مهام المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجماعة فإن كل نزاع في هذا الشأن تبت فيه المحكمة الإدارية.

وهكذا ننطلق من ملاحظة وهي "المحاسبة" فإذا كان المجلس أو الرئيس يعمل على إنجاز مشاريع، فمن الذي سيتم محاسبتها في أي ملف من الملفات التي يطالها فساد ما، سواء فيما يخص مثلا النقل العمومي أو في المشاريع الكبرى التي تخص المرافق العمومية والخدمات التي تقدم للمواطنين، هل يتحمل الرئيس وحده المسؤولية من البداية إلى النهاية؟، وهل المراقبة الإدارية تسير المبدأ الدستوري الذي يقر المحاسبة مقابل المسؤولية وخاصة أن السلطة المحلية تكون في تتبع مستمر لأشغال المجلس.

من هذه الملاحظة يتبين بأن الجماعات الترابية حسب الفصل 135 من الدستور "أشخاص اعتبارية خاضعة للقانون العام تسير شؤونها بكيفية ديمقراطية وتنتخب مجالس الجهات والجماعات بالاقتراع العام المباشر"، أما الفصل 145 فيتحدث عن مساعدة "الولاة والعمال رؤساء الجماعات الترابية" على تنفيذ مخططات التنمية "كما يمارسون المراقبة الإدارية".

من هنا قد يتساءل المرء كذلك عن العلاقة القائمة بين مجلس منتخب بإرادة شعبية لتصريف الشؤون المحلية و"موظفين" يمثلون سلطة حكومية أراد لهم القانون الأسى للبلاد توفير "المساعدة" و"المراقبة" في آن واحد؟ ولتدبير هذه العلاقة نص الفصل 146 من ذات الدستور على قانون تنظيمي يوضح الاختصاصات وشروط التدبير للجماعات.

من خلال مشروع القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات سنحاول إبراز بعض النقاط التي قد تنافي ما جاء في قسمه التمهيدي والذي يتحدث عن "شروط تدبير الجماعة لشؤونها بكيفية ديمقراطية" خصوصا ما تعلق بوصاية وزارة الداخلية من خلال العمال أو من ينوب عنهم على هذه المجالس وهي النقطة التي كانت دائما مثار جدل بين الأحزاب السياسية الوطنية خصوصا المتواجدة في صف المعارضة والتي تبين بمرور الزمن أنها ليست إلا ورقة تفاوضية لتحسين المواقع ما دام الجميع تقريبا قد اختبر تدبير الشأن العام و الأمور لم تتغير كثيرا في اتجاه استقلالية أكبر للجماعات، وذلك في العناصر التالية:

دورات المجلس وجداول أعماله: تعد دورات المجلس العادية محددة بحكم القانون لكن الدورات الاستثنائية ربطها مشروع القانون التنظيمي في مادته 36 بطلب الرئيس أو ثلث الأعضاء شرط موافقة الرئيس أو الأغلبية المطلقة، وتعقد بعد خمسة عشر يوما، في حين يمكن عقد هذه الدورة بطلب من العامل أو من ينوب عنه في أجل عشرة أيام وجدول أعمال يحدده هذا الأخير، وهنا مفارقة، إذا كيف أصبح مجلس منتخب يمثل المواطنين غير قادر على الاجتماع إلا بشروط، بطلب من منتخبين، وبدون شروط، إذا كان الطلب من السلطات المحلية؟ وكيف لا يمكن لذات المجلس عقد دورة استثنائية لدراسة عريضة مقدمة من طرف المواطنين والمواطنات أو جمعيات المجتمع المدني لدراسة حالة مستعجلة؟

وبخصوص جدول الأعمال يلاحظ كذلك امتياز سلطة المراقبة الإدارية على المنتخبين، فحسب المادة 39 يمكن للعامل أو من ينوب عنه بحكم القانون إدراج كل النقط التي يريدها في جدول أعمال المجلس في حين لا تدرج عرائض المواطنين والمواطنات وجمعيات المجتمع المدني إلا بعد قبولها من طرف المجلس كما يمكن رفض إضافة أية نقط في جدول أعمال الدورة والتي يتقدم بها أعضاء المجلس بصفة فردية أو عن طريق الفريق الذي ينتمون إليه إلا إذا كان الطلب مقدما من طرف نصف عدد أعضاء المجلس.

هذا ويمكن للعامل أو من ينوب عنه الاعتراض على كل نقطة مدرجة في جدول الأعمال يراها لا تدخل في اختصاصات الجماعة وبالتالي إمكانية اللجوء للقضاء الاستعجالي ولا يمكن للمجلس التداول في هذه النقطة حتى يبت فيها القضاء تحت طائلة عزل أعضاء المجلس أو حله أو توقيفه حسب المادة 41 من القانون 14-113 المتعلق بالجماعات.

قرارات المجلس الجماعي: يعد برنامج عمل الجماعة والنظام الداخلي للمجلس أولى القرارات التي يتخذها المجلس الجماعي المنتخب، وهنا تبرز وصاية جهاز الداخلية من خلال العمال ومن ينوب عنهم، حيث تتحدث المادة 78 من القانون التنظيمي للجماعات عن تنسيق المجلس مع العامل في وضع برنامج عمل الجماعة دون تفصيل ماهية التنسيق¹، أما النظام الداخلي للمجلس، فللعامل أن يتعرض عليه أو على أي مقرر للمجلس، وعلى هذا الأخير بعد التعرض، إجراء مداولات جديدة، وفي حالة إصراره على قراره فإنه يتم وقف تنفيذه إلى حين استصدار حكم القضاء الاستعجالي بطلب من العامل أو من ينوب عنه طبقا للمادة 117² من نفس القانون السابق الذكر.

¹ - ... يتم إعداد برنامج عمل الجماعة في السنة الأولى من مدة انتداب المجلس على أبعد تقدير بانسجام مع توجهات برنامج التنمية الجهوية ووفق منهج تشاركي وتنسيق مع عامل العمالة أو الإقليم، أو من ينوب عنه، بصفته مكلفا بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية...

² - يتعرض عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه على النظام الداخلي للمجلس وعلى المقررات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجماعة أو المتخذة خرقا لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، ويبلغ تعرضه معللا إلى رئيس مجلس الجماعة داخل أجل لا يتعدى (3) أيام من أيام العمل ابتداء من تاريخ التوصل بالمقرر. يترتب على التعرض المشار إليه في الفقرة السابقة إجراء المجلس لمداولة جديدة في شأن المقرر المتخذ.

يمكن للسلطات الحكومية المكلفة بالداخلية أن تتخذ بموجب قرار جميع الإجراءات اللازمة لحسن سير المرافق العمومية الجماعية، ويمكن للولاة و العمال حسب الحالة ممارسة بعض المهام بتفويض من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية كما جاء في المادة 112 من مشروع القانون التنظيمي للجماعات و الذي أعطى عامل العمالة أو الإقليم مهام المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس و مقررات مجلس الجماعة، من خلال وجوب تبليغ نسخ من محاضر الدورات و مقررات مجلس الجماعة و كذا نسخ من قرارات الرئيس المتخذة في إطار السلطة التنظيمية إلى العامل أو من ينوب عنه داخل أجل 15 يوم طبقا للمادة 116، وعليه فلا تكون مقررات المجلس الواردة في المادة 118 وعددها سبعة قابلة للتنفيذ، إلا بعد التأشير عليها من طرف العامل أو من ينوب عنه في أجل عشرين يوما، أما المقررات الخاصة بالتدبير المفوض و شركات التنمية المحلية فلا بد لها من تأشير السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية.

وظل المشكل مطروحا مع القانون التنظيمي (القانون رقم 14-113) لأنه سيصعب على سلطات المراقبة الإدارية رفض المصادقة لأسباب تتعلق بالمشروعية (كعدم الاختصاص مثلا)، كما أنه سيصعب عليها بطلان المقررات الخارجة عن نطاق اختصاصات المجلس الجماعي (المادة 115).

من خلال كل ما سبق، يتضح أن جهاز الداخلية لا يزال باسطا سيطرته على الجماعات الترابية خصوصا الجماعات التي يلزمها التأشير على كل قراراتها التي تتخذها بشكل ديمقراطي بعد مداوالات المجالس، كما أن جدول أعمال الدورة يتدخل فيه العمال ومن ينوب عنهم من خلال إضافة نقط أو طلب حذف أخرى بل من حقهم دعوة المجلس لعقد دورات استثنائية بجدول أعمال موضوع كليا من طرف سلطات المراقبة الإدارية.

لكن مع كل هذا، يظل المأمول انتخاب مستشارين جماعيين ذوي كفاءات عالية تخفف من حدة هذه المراقبة الشيء الذي يستلزم تكوين المنتخبين وتأهيلهم قانونيا من طرف أحزابهم في ظل التساؤل عن عدد المرشحين المحتملين للانتخابات المقبلة المطلعين على القوانين المنظمة لسير شؤون الجماعات؟

إذا أبقى المجلس المعني على المقرر موضوع التعرض، أحال عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه الأمر إلى القضاء الاستعجالي لدى المحكمة الإدارية الذي يبت في طلب إيقاف التنفيذ داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ تسجيل هذا الطلب بكتابة الضبط لديها ويترتب على هذه الحالة وقف تنفيذ المقرر إلى حين بت المحكمة في الأمر.

تبت المحكمة الإدارية في طلب البطلان داخل أجل لا يتجاوز ثلاثين (30) يوما ابتداء من تاريخ التوصل به، وتبلغ المحكمة وجوبا نسخة من الحكم إلى عامل العمالة أو الإقليم ورئيس المجلس المعني داخل أجل عشرة (10) أيام بعد صدوره تكون مقررات المجلس قابلة للتنفيذ بعد انصرام أجل التعرض المنصوص عليه في الفقرة الأولى من هذه المادة، في حالة عدم التعرض عليها.

وفي الممارسة العملية يتضح بالفعل أن سلطة المراقبة الإدارية لم تمارس بشكل واسع وصاية البطلان الناتجة عن عدم احترام الاختصاصات القانونية تطبيقاً للفصلين 115¹ و 117² من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، أما بالنسبة للتصديق (التي تدخل ضمنها أيضاً مراقبة المشروعية ومدى احترام الاختصاصات)، فإنها في الغالب تركز على جوانب أخرى غير فرض احترام الاختصاص القانوني، وتمارس أحياناً في شكل حلول محل الهيئات المنتخبة كتعديل بنود الميزانيات بدل رفضها مع التعليل طبقاً للمادة 118³ من القانون السالف الذكر.

وأحياناً ما ترفض الوزارة الوصية مقررًا بدعوى عدم الاختصاص (كبناء مسجد مثلاً)، وأحياناً أخرى تقبله، كما أنها تصادق مرة على اتفاقية تسير مرفق النقل الحضري بواسطة الحافلات اتخذها مجلس العمالة (كما هو الشأن في تطوان والجديدة ومراكش ومكناس)، وأحياناً توافق على اتفاقيات أبرمتها مجموعات الجماعات الترابية حول نفس المرفق كما هو الحال بالنسبة للرباط⁴ والقنيطرة وغيرهما، بل تركز سلطة الوصاية اتخاذ مقررات حول ميادين تعتبر من اختصاص الدولة كبناء مقرات القبضات الجماعية (التابعة لوزارة المالية) وبناء المكاتب البريدية ومقاطعات الأمن الحضرية....

وما تم التطرق إليه بخصوص صعوبة ممارسة المراقبة الإدارية على أعمال الجماعات وهيئاتها ينطبق أكثر على أعمال الجماعات الإقليمية والجهوية نظراً للغموض الكبير الذي يكتنف هذه الجماعات اللامركزية وندرة أنشطتها في الممارسة العملية.

فالمراقبة الإدارية⁵ سواء من حيث القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم في بابه الثالث، وكذلك القانون التنظيمي المتعلق بالجهات في بابه الثالث، تسمح للولاة والعمال (حسب الحالات) برفض

¹ - تعتبر باطلّة بحكم القانون المقررات والقرارات التي لا تدخل في صلاحيات مجلس الجماعة أو رئيسه أو المتخذة خرقاً لأحكام هذا القانون التنظيمي والنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، وتبت المحكمة الإدارية في طلب البطلان بعد إحالة الأمر إليها في كل وقت وحين من قبل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه.

² - ... إذا أبقى المجلس المعني على المقرر موضوع التعرض، أحال عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه الأمر إلى القضاء الاستعجالي لدى المحكمة الإدارية الذي يبت في طلب إيقاف التنفيذ داخل أجل 48 ساعة ابتداء من تاريخ تسجيل هذا الطلب بكتابة الضبط لديها ويترتب على هذه الإحالة وقف تنفيذ المقرر إلى حين بت المحكمة في الأمر.

تبت المحكمة الإدارية في طلب البطلان داخل أجل لا يتجاوز ثلاثين (30) يوماً ابتداء من تاريخ التوصل به، وتبلغ المحكمة وجوباً نسخة من الحكم إلى عامل العمالة أو الإقليم ورئيس المجلس المعني داخل أجل عشرة (10) أيام بعد صدوره...

³ - لا تكون مقررات المجلس التالية قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها من قبل عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه، داخل أجل عشرين (20) يوماً من تاريخ التوصل بها من رئيس المجلس

⁴ - بالنسبة للرباط تتولى المجموعة الحضرية (سابقاً) نيابة عن المجموعتين الحضريتين لسلا وتمارة/ الصخيرات تدبير مرفق النقل الحضري سواء التابع للوكالة أو الخواص وذلك بدون سند قانوني.

⁵ - هنا نشير إلى أن وصاية التصديق التي كانت مقررة بموجب الفصلين 63 و 64 من ظهير 12 شتنبر 1963 المنظم للعمال والأقاليم ومجالسها والمادة 59 من القانون الجديد المنظم لها (رقم 79.00) والفصل 41 من القانون المنظم للجهات تسمح لوزارة الداخلية أو الولاة والعمال

المصادقة لأسباب تتعلق بالمشروعية والذي يشكل عدم احترام اختصاص أحد جوانبها، لكن في الممارسة العملية قلما رفضت السلطة مشروعاً أو عملاً ما بسبب خروجه عن الاختصاصات، وتفضل الوصول إلى ذلك بواسطة مناشيرها ودورياتها¹، كما أنه سيصعب عليها بطلان المقررات الخارجة عن نطاق اختصاصات هذه المجالس (الجهات والعمالات والأقاليم)².

بالإضافة إلى صعوبة- إن لم نقل أحيانا استحالة- ممارسة المراقبة الإدارية على أعمال الجماعات الترابية، -كما رأينا أنفا- يتعذر أيضا ممارسة الأشكال الأخرى للمراقبة سواء تعلق الأمر بالمراقبة المالية التي يضطلع بها المحاسبون العموميون (قباض الجماعات الترابية أو محصلوا المالية) ورؤسائهم والمراقبون وغيرهم، وكذا المجلس الأعلى والمجالس الجهوية للحسابات والمفتشيات التابعة للوزارات المعنية (المفتشية العامة للمالية التابعة لوزارة المالية والمفتشية العامة للإدارة الترابية التابعة لوزارة الداخلية)، كما أن المراقبة الداخلية والتدقيق الداخلي والخارجي ليس بالسهل مع تداخل اختصاصات الدولة والجماعات الترابية.

وتعود الصعوبة المذكورة طبعا إلى عدم وضوح المسؤوليات فيما يخص الجهة التي أنجزت مشروعاً ما أو قامت بعملية أو نشاط معين، فبسبب تشابك الاختصاصات والتدخلات المتضاربة والمزدوجة والتمويلات المختلطة واختلاط الهياكل الإدارية (كما في حالة الجماعات الترابية الجهوية والإقليمية التي يعتبر الوالي أو العامل جهازها التنفيذي) تنعدم شفافية التدبير ويكون من الصعب على أي جهاز للمراقبة تقييم السياسات العامة بالنسبة للدولة بدون تقييم ما تقوم به الجماعات الترابية وهيئات المجتمع المدني في هذا الميدان مع العلم أن التداخلات تتم بدون تنسيق بين الأطراف المعنية.

ثالثا: نقل الأعباء دون الاختصاصات وانتشار التمويلات المختلطة

من بين التداعيات والآثار السلبية لتداخل الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية، لا مفر من ذكر نقل الأعباء المختلفة وفي مقدمتها الأعباء المالية دون نقل الاختصاصات أو الصلاحيات القانونية إلى الهيئات الترابية اللامركزية، ويحدث ذلك كلما تكلفت الجماعات الترابية بالاضطلاع بأمور أو قضايا، أو انجاز مشاريع، أو عمليات، أو أنشطة بدون أن يخول لها المشرع الاختصاص للقيام بها، أي بدون صدور نص قانوني يمنحها بوضوح حق انجازها أو ممارستها.

(حسب الحالات) يرفض المصادقة ليس بسبب اعتبارات الملاءمة فقط ولكن أيضا بسبب عدم الشرعية التي يشكل عدم احترام اختصاص أحد جوانبها.

¹ - للتفصيل أكثر أنظر القانون التنظيمي 111-14 المتعلق بالجهات، وكذلك القانون التنظيمي 112-14 المتعلق بالعمالات والأقاليم.

² - ونفس الشيء بالنسبة لوصاية البطلان المقررة بموجب الفصل 45 من قانون التنظيم الجهوي إذ يصعب في إطار النصوص الحالية معرفة المداوالت المتخذة خارج نطاق اختصاصات الجماعات الإقليمية أو الجهوية، والحقيقة أن الوصاية التقليدية عن أعمال المجالس المنتخبة لا تمارس في التطبيق العملي بالشكل الذي توخاه المشرع.

ويتم نقل الأعباء إلى الجماعات إما عمليا بالتغاضي عن بعض تصرفاتها، أو منجزاتها من قبل سلطة الوصاية، أو بمناشير ودوريات وتعليمات ومذكرات وزارية، وحينما نقرأ الإحصائيات في الوثائق الرسمية للحكومة ومنها تلك الصادرة عن وزارة لداخلية نلاحظ أن الجماعات تساهم بقسط هام في الاستثمارات التنموية المنجزة ببلادنا في مختلف الميادين وذلك إلى جانب الدولة والقطاع الخاص¹.

ويكفي هنا، معرفة نسبة هامة من حصة الجماعات الترابية من الضريبة على القيمة المضافة توجه إلى تغطية ما يسمى " بالنفقات المحولة من الدولة إلى الجماعات الترابية ولاسيما في مجال البنيات المدرسية (والتعليم الابتدائي) والمستوصفات والمراكز الصحية والسدود وغيرها من التجهيزات التي لم يصدر بشأنها حتى الآن أي قانون ينقل الاختصاص إلى الهيئات اللامركزية الترابية، بل نقلت إليها أعباؤها ونفقاتها منذ 1990 وبمجرد مناشير وزارية تم توقف العمل ببعضها منذ سنة 1996، كما أن نسبة 10% من المنتج السنوي للضريبة على القيمة المضافة تمول بها ما يسمى " بالنفقات المشتركة بين الجماعات المحلية" وكلها مرتبطة باختصاصات لا تزال حتى الآن من قبيل اختصاصات الدولة (وزارة الداخلية) منذ صدور القانون رقم 3.81 لسنة 1982 المنقول بموجبه هذا الاختصاص من المجموعات الحضرية والجماعات إلى الدولة².

ومن الآثار السلبية لتشابك وتداخل وتقاطع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية وبين أصناف هذه الأخيرة، انتشار ظاهرة التمويلات المختلطة أو المتقاطعة للمشاريع والعمليات المختلفة، وإذا كان تداخل الاختصاصات يتسبب بشكل واسع في تكاثرها، فإن ثمة أسباب أخرى تساعد على انتشارها، نذكر منها ندرة الموارد المالية للجماعات المحلية نتيجة تحملها لأعباء كثيرة مرتبطة بنقل أو عدم نقل الاختصاصات إليها، وإقرارها بنصوص قانونية أو تنظيمية وترحيب المنتخبين المحليين عن جهل أو دراية بكل تمويل خارجي يأتي من الدولة أو من غيرها لإنجاز مشروع أو عملية محددة.

¹ - فمثلا ورد في منشور وزارة الداخلية عدد: 57.م.م. بتاريخ 13 ابريل 2000 حول إعداد ميزانيات الجماعات الترابية برسم الفترة الانتقالية 2000/2001 بأن " حصة الجماعات الترابية (بأصنافها الثلاثة) تناهز 12% من الموارد الإجمالية العمومية، ومساهمتها في الاستثمار العمومي تفوق 20%، وينتج هذا عن تحويل تدريجي لموارد من الميزانية العامة لفائدة ميزانيات الجماعات الترابية مما يجعل هذه الأخيرة فاعلا أساسيا في مجال تقديم الخدمات العمومية وطرفا متميزا بالنسبة للاقتصاد المحلي والوطني...".

² - للاطلاع على تفاصيل توزيع منتج الضريبة على القيمة المضافة على الجماعات المحلية ونوع النفقات التي تتحملها بدون ممارسة الاختصاصات القانونية، راجع قرار وزير الداخلية بشأن تحديد معايير توزيع حصة الضريبة على القيمة المضافة الوارد بملاحق هذه الدراسة. راجع أيضا:

- Mohammed Brahim: le financement des collectivités locales au Maroc, publications de la revue Marocaine d'administration locale et de développement. Serie thèmes actuels n°2.1995,p 16 .

وللاطلاع على بعض الأعباء التي تتحملها الجماعات حسب الجهات بدون سند قانوني اللهم ما كان من الصيغ العامة الواردة في النصوص الأساسية للجماعات المحلية، راجع:

- Mohammed EL Mouchtaray : rôle des collectivités locales dans le développement économique et social au Maroc , op. cite, p 136/137/139 et 141.

وإذا كانت التمويلات المختلطة أو المتقاطعة ضرورية أحيانا بالنسبة لبعض المشاريع الحيوية للسكان أو اللازمة لتحقيق خدمات أساسية لهم، فإن الجانب السلبي فيها هي أنها تنصب على أمور وقضايا لا تدخل بشكل صريح في اختصاصات الهيئات اللامركزية الترابية.

رابعاً: التأثيرات السلبية على الحكامة والمواطن والمستثمر

الحقيقة أنه يمكن إدراك الآثار السلبية لتداخل الاختصاصات على الحكامة¹ من عدة نواحي، فهي أولاً وقبل كل شيء لا تساعد على التدبير الجيد للشؤون المختلفة والتوظيف الأمثل للطاقات والوسائل المتاحة، ومن ثم لا تخدم بتاتا التنمية المستدامة والمندمجة المنشودة من قبل الجميع، فلا يمكن مع تداخل الاختصاصات اعتماد تخطيط عقلائي ومحكم للمشاريع والعمليات والأنشطة، لأن لا أحد يستطيع معرفة ما يجب التخطيط له وتصنيفه ضمن الأولويات المسؤول عن انجازها، بحيث يقوم كل مستوى من تلك المستويات بما هو مؤهل للقيام به بأحسن كلفة وأكثر اقتصادا وفعالية ونجاعة وحسب طاقاته البشرية والمادية، ويتدخل الطرف الآخر للقيام بعمل آخر يتلاءم مع دوره وتوجهه وهكذا.

أما بالنسبة لآثار هذا التداخل على المواطن، نشير إلى أن عدم وضوح العلاقات بين الإدارة التابعة للدولة وبين هذه الجماعات الترابية، وتشابك اختصاصاتها، لا يسمح بتاتا بتلبية حاجيات المواطنين من الخدمات المختلفة، وتوفير التجهيزات والبنيات الأساسية التي تتطلبها حياتهم، فلقد مر معنا أن قلنا أنه بإحجام طرف عن القيام بعمل ما، أو انجاز مشروع معين لحل مشاكل محددة يؤثر لا محالة على كل مواطن معني به، كما أن إطالة الجدل حول المستوى المختص تؤدي إلى تعطيل تلبية حاجياته وحل المعضلات التي يتخبط فيها خصوصا عندما لا توجد جهة معينة، أو لا تتدخل بفعالية للتحكيم والفصل في التنازع الذي قد يحصل أو يصعب عليها التنسيق بين وجهات النظر المختلفة.

وبخصوص آثار تشابك الاختصاصات على المستثمر، فلا شك أن وضوح ودقة الاختصاصات الموكلة لكل طرف من الأطراف المتدخلة في مجالات التنمية، يساعد كثيرا على تشجيع الاستثمارات الضرورية لتطوير الاقتصاد الوطني والرفع من المستوى المعيشي للسكان، لأن المستثمر سواء كان وطنيا أو أجنبيا سيسهل عليه التعامل مع المتدخلين، بل مع السلطات العمومية المختلفة التي لها الارتباط بطبيعة الاستثمار أو بالمساطر الإدارية المعتمدة أو المستلزمة لتحقيق عملية الاستثمار، بل سيعرف

¹ - ذلك أن الحكامة الجيدة لا تتحقق إلا في إطار وضوح العلاقات بين الدولة والجماعات الترابية المختلفة وبين أصناف هذه الأخيرة وكذا بين هذه الجماعات وغيرها من الفاعلين في ميادين التنمية، ولا شك أن تحقيقها يتطلب أيضا تطبيق مبدأ التكامل (le principe de complementarite) ومبدأ المداركة (le principe de subsidiarite). حيث أن الفصل 140 من دستور 2011 فقد أسند للجماعات الترابية اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة حددها القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات بوضوح وبتفصيل بناء على مبدأ التفريع في العديد من المواد نذكر منها المادة 83 و85 و86 و87 و90 مع مراعاة مبادئ التدرج والتمايز بين الجماعات وذلك بغية ضمان المزيد من الحكامة والنجاعة وتحقيق التكامل والانسجام تفاديا لتداخل وتنازع الاختصاصات مع باقي الفاعلين المحليين أو مع الدولة نفسها وبالتالي تشتيت الجهود والطاقات وتبذير المزيد من الموارد المالية.

مسبقا الجهة التي يتجه إليها من أجل الحصول على رخصة أو موافقة أو الطرف الذي يتحكم في المعطيات المرغوب فيها، وعلى العكس من ذلك، فإن الاستثمارات قد تتعطل، بل قد لا تجلب بسبب عدم وضوح العلاقات بين السلطات العمومية المختلفة، وبينها وبين القطاع الخاص، ونتيجة لعدم دقة الأدوار والمسؤوليات الملقاة على كل طرف، فمع تداخل وتشابك الاختصاصات، قد يتيه المستثمر بين الإدارات ويضيع فرص الاستثمار أو يعدل عن مشروعه (أو مشاريعه) بسبب التأخير أو التعطيل الذي قد يحدث سواء على مستوى المساطر أو على مستوى الإنجاز.

المطلب الثاني: تمظهرات تنازع الاختصاص وسبل تجاوزها

إذا كان المقصود بتنازع الاختصاص في مادة الشرطة الإدارية أن توجد سلطات إدارية أخرى لها اختصاصات متشابهة ومتداخلة مع اختصاصات رئيس المجلس الجماعي، فإنه يعتبر أحد أهم أسباب محدودية التطبيق العملي لمهام الشرطة الإدارية مع ما ينجم عن ذلك من نتائج سلبية والتي تتمثل أساسا في التنافس غير المجدي بين سلطتين أو أكثر من أجل إنجاز نفس العمل، مع ما ينجم عن ذلك من ازدواجية في العمل وضيق الوقت والجهد وتبذير للمال العام؛ الإهمال الناتج عن اعتقاد كل سلطة من السلطات المختصة بأن السلطة الأخرى هي التي ستنفذ العمل المطلوب؛ فوات فرص الحفاظ على السكينة العامة والصحة العامة والنظافة العامة وسلامة المرور¹.

وعليه للتطرق لآفاق تنازع الاختصاص في مجال الشرطة الإدارية، سوف يتم التعرض أولا للتمظهرات الواقعية لإشكالية تنازع الاختصاص في (الفرع الأول)، ثم بعد ذلك للأجهزة المختصة لفض تداخل هذه الاختصاصات (الفرع الثاني)، لنخلص للسبل الكفيلة بتجاوز إشكالية تنازع الاختصاص (الفرع الثالث).

الفرع الأول: التمظهرات الواقعية لإشكالية تنازع الاختصاص

تتمثل حقيقة تنازع الاختصاصات في ميدان الشرطة الإدارية بين السلطات الممارسة لهذه الأخيرة، سواء بين السلطات المركزية والمحلية من جهة (الفقرة الأولى)، أو بين سلطات الشرطة العامة والشرطة الخاصة من جهة أخرى (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التنازع بين السلطات المركزية والمحلية في مجال الشرطة العامة

في حالة وجود تعارض بين القرارات التنظيمية الصادرة عن السلطات الوطنية والمقررات الصادرة إما عن السلطات المحلية أو المجلس الجماعي، فمن المقرر أنه لا يجوز للسلطة التي لها الاختصاص المكاني

¹ - أحمد سصلامي: الشرطة الإدارية الجماعية بين النص القانوني والتطبيق العملي، بحث لنيل دبلوم السلك العالي في التدبير الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة، الرباط، 2007، ص 194.

الأقل اتساعا (السلطات المحلية أو المجلس الجماعي) أن يصدرها إجراءات مخالفة للقواعد التي تصدرها السلطات الأخرى ذات الاختصاص المكاني الأكبر اتساعا (السلطات المركزية).

وترتيباً على ذلك، لا يجوز تدخل السلطة المحلية أو المنتخبة للشرطة العامة سوى لوضع قواعد مشددة للقواعد المتخذة من طرف سلطات الشرطة المركزية الإدارية، ولا يمكنها تخفيف تلك القواعد، وخير مثال على ذلك هو ما يتعلق بقانون السير، فإذا أصدرت السلطات المركزية قراراً بتحديد السرعة على المستوى الوطني في مائة كيلومتر في الساعة، فإنه يمكن للسلطات المحلية تخفيض تلك السرعة على المستوى المحلي ولأسباب تتطلبها الظروف المحلية، وبالتالي فبإمكان السلطة المحلية أو المنتخبة في هذه الحالة أن تضيف المزيد من القيود والتشديد على الأوامر والتعليمات التي أصدرتها السلطات المركزية، وليس لها أن تخفف منها أو أن تعفي من بعض متطلباتها أو شروطها أو قيودها¹.

وهكذا، فإذا كان رئيس الحكومة يختص وحده في متطلبات النظام العام على المستوى الوطني، فإن ذلك قد لا يكفي محلياً للمحافظة عليه، وفي هذه الحالة تتمتع السلطة المحلية للشرطة باتخاذ إجراءات ترمي إلى مضاعفة فعالية مقتضيات الشرطة حتى تتمكن من مواجهة المتطلبات الخاصة التي تقتضيها المحافظة على النظام العام داخل الدائرة الترابية².

وبالرجوع لاختصاص رئيس المجلس الجماعي في ميدان الشرطة الإدارية في المادة 100 من القانون التنظيمي 113-14 المتعلق بالجماعات نجدها غير دقيقة، لماذا؟

فمثلاً، مساهمة الرئيس في المحافظة على المواقع الطبيعية والتراث التاريخي والثقافي وحمايتها، وذلك باتخاذ التدابير اللازمة طبقاً للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل، حيث نجد وزارة الثقافة مكلفة بذلك من خلال المرسوم رقم 2-06-328 الصادر بتاريخ 18 من شوال 1427 الموافق لـ 10 نوفمبر 2006 بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الثقافة³، كما أن هناك منشور مشترك بين وزير الشؤون الثقافية ووزير الداخلية بتاريخ 8 مارس 1993 حول المحافظة على المعالم والمواقع التاريخية، وبالتالي هناك تداخل في اختصاصات الشرطة الوطنية المتمثلة في وزارة الثقافة والمحلية المتمثلة في رئيس المجلس الجماعي، بسبب عدم تحديد بدقة ووضوح حدود كل جهة في ممارستها لهذه الاختصاصات.

كذلك فيما يتعلق، بمساهمة رئيس المجلس الجماعي في مراقبة جودة المواد الغذائية والمشروبات والتوابل المعرضة للبيع والاستهلاك العمومي، فإننا نجد مصالح كثيرة تابعة للدولة تختص بهذا العمل،

1- محمد مرغني، مرجع سابق، ص 284.

2- إدريس البصري وآخرون، مرجع سابق، ص 225.

3 - مرسوم رقم 2-06-328 صادر في 18 من شوال 1427 (10 نوفمبر 2006) بتحديد اختصاصات وتنظيم وزارة الثقافة، الجريدة الرسمية رقم 5480 الصادرة يوم الخميس 7 دجنبر 2006.

فمثال نجد القانون رقم 02.82 المتعلق باختصاصات المحتسب وأمناء الحرف¹ ينص في فصله الأول: " يعهد إلى المحتسب دون غيره من السلطات داخل دائرة الاختصاص المكاني التي يزاول فيها مهامه، بمراقبة جودة وأثمان خدمات ومنتجات الصناعة التقليدية والمنتجات الفلاحية والمواد الغذائية والمشروبات ومنتجات التزيين و النظافة. " ...

وينص الفصل السابع منه على أن يتولى المحتسب، علاوة على الاختصاصات المسندة إليه في ميدان مراقبة جودة وأثمان المنتجات والخدمات المبينة في الفصل الأول أعلاه، السهر على الصدق في المعاملات وعلى التقيد بما تفرضه قواعد المحافظة على الصحة والنظافة في الأسواق الحضرية والقروية وفي الأماكن التجارية والمهنية، ويبلغ كل ما يلاحظه من إخلال بالأنظمة المعمول بها في الميادين المذكورة إلى السلطات المكلفة بتطبيقها.

وواضح أن هذه الاختصاصات تدخل أيضا في نطاق اختصاصات الشرطة الإدارية الجماعية الموكولة لرئيس المجلس الجماعي، ومن ثم تتداخل وتتشابك الأدوار²، ونفس الشيء يمكن قوله عن اختصاص رئيس المجلس في تنظيم ومراقبة المحطات الطرقية ومحطات وقوف المسافرين وغيرها، فإن هذا الاختصاص يدخل في نطاق اختصاصات وزارة النقل.

أما عن اتخاذ التدابير اللازمة للوقاية من الحريق والآفات والفيضانات وجميع الكوارث العمومية الأخرى (الوقاية المدنية)، فقد صدر قانون رقم 3.81 سنة 1984³، ينقل هذا الاختصاص إلى الدولة (وزارة الداخلية – المديرية العامة للجماعات المحلية – مفتشية الوقاية المدنية).

من خلال هذه النصوص التي لا تحدد بدقة ووضوح وبشكل مضبوط اختصاصات وحدود كل الجهات المتدخلة سواء على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي، يتضح ما مدى التداخل الذي قد يؤدي إلى التنازع في الاختصاصات.

¹ - ظهير شريف رقم 1.82.70 بتاريخ 28 شعبان 1402 (21 يونيو 1982) يتضمن الأمر بتنفيذ القانون رقم 02.82 المتعلق باختصاصات المحتسب وأمناء الحرف، الجريدة الرسمية عدد 3636 بتاريخ 1982/07/07، ص 836.

² - محمد بوجيدة: قراءة نقدية للقانون رقم 78.00 المتعلق بتنقيح الميثاق الجماعي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد، 2003، ص 54.

³ - ظهير شريف رقم 1.82.210 صادر في 9 محرم 1405 (5 أكتوبر 1984) يتضمن الأمر بتنفيذ القانون رقم 3.81 المنقولة بموجبه إلى الدولة مرافق الإغاثة ومكافحة الحريق التابعة للجماعات الحضرية ولمجموعة الدار البيضاء، الجريدة الرسمية عدد 3771، بتاريخ 1985/02/06، ص 171.

الفقرة الثانية: التنازع بين سلطات الشرطة العامة والشرطة الخاصة

إن وجود سلطة شرطة خاصة في ميدان معين يحدده المشرع ينفي كل رجوع لنظام الشرطة العامة، ويعني ذلك، أنه في الوقت الذي تخول النصوص القانونية أو التنظيمية المقررة للنظام العام في مجال الشرطة الخاصة اختصاصات معينة بشكل صريح، فإن سلطات الشرطة العامة لا يجوز لها بأي حال من الأحوال أن تمارس اختصاصها في الميدان المحدد بهذه الكيفية.

وبالتالي فلا يمكن لسلطات الشرطة العامة سواء على المستوى الوطني أو المحلي أن تمارس أي عمل في ميدان الشرطة الخاصة المتعلقة بقطاع السكك الحديدية، لكون هذا القطاع يدخل في اختصاصات وزير النقل والأشغال العمومية التي تهم الحفاظ على الأمن والسكينة والصحة في دائرة السكك، مما يستثني تدخل سلطات الشرطة العامة كالعامل أو رئيس المجلس الجماعي¹.

غير أنه يمكن تصور حالات يكون فيها التنافس بين سلطات الشرطة العامة وسلطات الشرطة الخاصة، بحيث يحق لسلطة الشرطة العامة التدخل باتخاذ تدابير ضبطية تتعلق بميدان تختص به شرطة خاصة، عندما يكون من شأن النشاط المقصود الخاضع للشرطة الخاصة أن يخل محليا بالنظام العمومي المعمود بالسهر عليه إلى سلطة الشرطة الخاصة بميدان السينما بعرض شريط سينمائي على العموم، فإن ذلك لا يمنع سلطة الشرطة العامة المحلية والمتمثلة في العامل أو الباشا أو القائد من اتخاذ قرار بمنع عرضه في دائرة اختصاصه الترابي، إذا كانت الظروف المحلية تشكل بالنسبة لعرض الشريط خطرا على النظام العام المحلي، وبالعكس لا يمكن لسلطة الشرطة العامة المحلية بالترخيص بعرض شريط وقع منعه من طرف سلطة الشرطة الخاصة أي الوزير².

وهذا ما ينطبق أيضا على الأجهزة المتدخلة على المستوى المحلي فيما بينها، إذ نجد غموضا كبيرا من حيث تدخل كل جهة سواء السلطات المحلية أو رئيس المجلس الجماعي، فمثلا هذا الأخير مختص في التنظيم والمساهمة في مراقبة الأنشطة التجارية والمهنية غير المنظمة، في حين أن رجال السلطة المحلية بمقتضى المادة 110 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات تمنحهم اختصاص في مجال المهن الحرة³.

كما أن رئيس المجلس مكلف بمراقبة كل الأماكن التي يمكن أن تصنع أو تخزن أو تباع فيها مواد خطيرة، وهذا ما يجعلنا نطرح هذا السؤال: هل هو مسؤول عن الأمن؟ والذي خصه المشرع بالسلطة

¹ - محمد البعدوي، مرجع سابق، ص 89.

² - خطابي مصطفى، مرجع سابق، ص 160.

³ - نذكر منها: مثل مهنة كاتب عمومي، وسيط القضايا "السمسار"، سائق طاكسي أجرة...

المحلية حسب المادة 110¹ من القانون السابق الذكر، كما توجد نصوص خاصة بالمفرقات وغيرها التي تخول الاختصاص للدولة ولممثلها المحليين.

في نفس السياق فإن رئيس المجلس حسب المادة 100 دائما خولت له حق تنظيم استعمال النار من أجل الوقاية من الحريق الذي يهدد المساكن والنباتات والأغراس طبقا للتشريع والتنظيم الجاري بهما العمل، فهو اختصاص يدخل ضمن شرطة الأمن وليس ضمن شرطة السكينة العامة أو الوقاية الصحية الموكولة لرئيس المجلس الجماعي، ونفس الغموض يسود اختصاصات الرئيس بشأن المقالع المنظمة بنصوص خاصة وتنظيم ومراقبة إقامة واستغلال الأثاث الحضري لغاية الإشهار وغير ذلك.

وكذلك عدم دقة النصوص القانونية في تحديد الاختصاصات لكل الهيئات المتدخلة يؤدي إلى تفسيرات كثيرة، ويمكن تفسير هذه القوانين تفسيراً واسعاً يتسع لأكثر من مدلول، الأمر الذي يجعل المقصود من النص يضيع ويصعب الاختيار الصحيح، وهذا ما قد يؤدي إلى نتيجتين، التنازع الإيجابي لهذه السلطات، أي أن كل سلطة ستتمسك بالنص القانون وبالتالي ستدعي أنها هي صاحبة الاختصاص، وقد يؤدي إلى التنازع السلبي، والذي مآله أن كل جهة ستدعي أن الجهة الأخرى هي المختصة، وأن تلك الجهة هي الموكلة لها القيام بإجراءات الشرطة الإدارية، والسبب في ذلك غموض النص². من هنا يتبين لنا أن تدقيق النصوص ووضوحها في تحديد اختصاصات كل المتدخلين في ميدان الشرطة الإدارية، سيجعلنا بالأكيد نستغني عن التداخل والتنازع.

وبخصوص تنازع الاختصاص في مجال الشرطة الإدارية في النظم المقارنة وخاصة فرنسا، يمكن تصور حالات إمكانية التنافس بين هذه الأجهزة المتدخلة، فمثلاً إذا سمحت سلطة الشرطة الخاصة بالسينما عرض شريط على العموم، فهذا لا يمنع سلطة الشرطة العامة المحلية من إصدار قرار من منع عرض ذاك الشريط داخل دائرة اختصاصها الترابي، إذا لم تكن الظروف المحلية تسمح بعرض هذا الشريط يشكل خطراً على النظام العام المحلي، وعلى العكس من ذلك لا يمكن لسلطة الشرطة العامة المحلية بعرض شريط وقع منعه من طرف سلطة الشرطة الخاصة³.

¹ - يمارس رئيس مجلس الجماعة صلاحيات الشرطة الإدارية الجماعية باستثناء المواد التالية التي تخول بحكم هذا القانون التنظيمي إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه: المحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة؛

² - ونجد مثلاً بعض الأسوار العتيقة الأيلة للانهيار التي يستوجب القانون ترميمها واستصلاحها من طرف المصالح المختصة، لكن نجد أن رئيس المجلس يسرح بعدم اختصاصه في ذلك وأن وزارة الثقافة هي المسؤولة، في حين تدعي وزارة الثقافة العكس وأن رئيس المجلس هو المختص.

³ - وهذا ما سار عليه القضاء الفرنسي حيث صدر عن محكمة التنازع الفرنسية في 18 دجنبر 1959 الحكم المتعلق برفض طلب مقدم من طرف شركة le film lutetir ، بنقد قرار عمدة نيس الذي منع الشركة من عرض فيلمها في مجالها الترابي بالرغم من موافقة وزير الإعلام، وتم تبرير هذا الحكم بكون موافقة وزير الإعلام موافقة أولية واحتياطية نظراً لكون الفيلم قد يعرض بعض الأشياء التي تمس بالأخلاق أو كل ما

وقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في حكم له بتاريخ 18 أبريل 1902 في قضية communes - maires المتعلقة بالألعاب المالية، وذلك بإلغاء قرار صادر عن الوالي المتعلق بمنع جميع الألعاب المالية في جميع أنحاء المدينة واعتبر أن الشرطة الإدارية من اختصاص العمدة وهي ليست تحت رقابة السلطة، وإنما تحت رقابة الإدارة العامة العليا، فطبقا للمقال المقدم من طرف عمدة Nérès - Les - Bains، عمد هذا الأخير إلى إلغاء القرار الذي اتخذته الوالي بمنع جميع الألعاب المالية بشكل مطلق في جميع أنحاء المدينة، واستند العمدة في طلبه هذا لفصول نصوص القانون 15 أبريل 1884، باعتبار الشرطة الإدارية تخص السيد العمدة وليست تحت رقابة السلطة، وإنما تحت رقابة الإدارة العامة العليا، وعليه فإن الوالي اشتط في استعمال السلطة، وفي هذا النطاق أقر مجلس الدولة الفرنسي بشرعية تدخل سلطة الشرطة العامة في مجال اختصاص الشرطة الخاصة في حالة الخطر الوشيك¹، كتوقع السلطات العامة إمكان وقوع اضطرابات خطيرة تهدد النظام العام، وقد اعتبر مجلس الدولة الفرنسي أن موجة الاحتجاجات قد تشكل في ذاتها ظروفًا محلية تستوجب المنع.

وبعد التطرق لإشكالية تنازع اختصاص الشرطة الإدارية، فما هي الأجهزة المختصة لفض هذا التنازع؟

الفرع الثاني: الأجهزة المختصة لفض تدخل الاختصاصات

لإيجاد حل لهذا التنازع في الاختصاص، يجب خلق بعض الأجهزة التي بإمكانها أن تساعد على تخطي هذا الإشكال من خلال توضيح مجالاتها، وتفعيل أدوار البعض الآخر منها التي لا تزال قائمة، بالإضافة إلى إعادة إحياء أخرى بإعطائها دينامية جديدة تمكنها من تجاوز الثغرات والسلبيات التي أظهرتها قبل توقفها، وفي هذا الصدد يتعين إحياء " اللجنة المركزية لحل النزاعات"² (الفقرة الأولى) والهدف منها خلق نوع من التوافق والتشاور بين مختلف الأجهزة المتدخلة في ميدان الشرطة الإدارية وبالأخص في ميدان المحافظة على الصحة العمومية، غير أن مختلف ممثلي الوزارات امتنعوا عن تقديم تنازلات لإيجاد حل توافقي يرضي الأطراف المعنية، الأمر الذي أدى إلى إجهاد عمل اللجنة وتوقفها عن القيام بعملها وتعويضها بمصلحة المنازعات والشرطة الإدارية (الفقرة الثانية).

يخل بالنظام العام، كما أن القانون يسمح للعمدة إمكانية منع في مجاله الترابي ما من شأنه المساس بالأمن والأخلاق ولو منح الوزير الإذن بعرض ذلك الفيلم.

¹ - C.E 15 janvier 1986, soc. Pec – Engineering, A.J.D.A, 1986, Rec 191.

² - تم إحداث هذه اللجنة قبل ذلك بتاريخ 03 غشت 1977، وذلك بمقتضى مذكرة وزارة الداخلية عدد 1025.

الفقرة الأولى: اللجنة المركزية لحل النزاعات

أحدثت اللجنة المركزية لحل النزاعات التابعة لمديرية الجماعات المحلية بوزارة الداخلية بمقتضى مذكرة وزير الداخلية عدد 1025، وتتكون هذه اللجنة مما يلي¹:

.رئيس قسم المالية المحلية

.متصرفين اثنين يعينهما الكاتب العام لوزارة الداخلية.

.متصرف تعينه مديرية

.متصرف تعينه مديرية الشؤون العامة.

وكانت تتجلى مهمة هذه اللجنة بالأساس في دراسة الصعوبات المتصلة بتطبيق مقتضيات الميثاق الجماعي والسهل على إرساء قواعد الهياكل الجديدة التي ينص عليها هذا الميثاق وكذا اقتراح الحلول التي تناسب كل حالة على حدة²، وقد كان بديها أن يتم تأسيس اللجنة المركزية لحل النزاعات على إثر عدم تفهم رجال السلطة المحلية للوضع الجديد الذي أتى به ميثاق التنظيم الجماعي وميلهم المستمر إلى احتكار اختصاصات الجماعات المحلية لاسيما في ميدان الشرطة الإدارية الجماعية³، وكذلك على إثر ميل السلطة المنتخبة إلى ممارسة جميع الاختصاصات المحلية دون مراعاة تلك الاختصاصات التي تعود بحكم القانون إلى رجال السلطة المحلية، فافتنعت وزارة الداخلية بأن مبدأ اللامركزية الإدارية لا يمكن تحقيقه على مستوى الواقع بمجرد الاكتفاء بانتخاب النصاب لها لخلق إدارة جماعية تتجاوز وحاجيات المواطنين وأن تكون أعمالها متناسبة مع روح القوانين⁴.

وإذا كانت اللجنة المعنية قد أصابت في حل بعض مشاكل تنازع الاختصاص كما يتجلى ذلك من خلال قرارها الصادر بتاريخ 10 أبريل 1978 الذي قضى باختصاص السلطة المحلية بتسليم بعض الشواهد كشهادة الإقامة، شهادة العمل، شهادة حوادث الشغل، بحكم ارتباطها بالمحافظة على الأمن العمومي، فإنها لم تنجح في حل جميع قضايا تنازع الاختصاص بين السلطة المحلية والسلطة المنتخبة، على أساس معايير قانونية واضحة، فمثلا قد منحت السلطة المحلية اختصاص تسلم شهادة الاحتياج عوض السلطة المنتخبة، لأنها تعد السلطة الأقرب إلى المواطن والأكثر علما ومعرفة بحالته الاجتماعية.

¹ - نور الدين أحميدو: توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، 1995، ص 39.

² - نور الدين أحميدو، نفس المرجع ص 49.

³ - أحمد الجوهري: دور رجل السلطة منذ صدور الميثاق الجماعي بتاريخ 30 شتنبر، 1976 رسالة السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، 1981، ص 189.

⁴ - أحمد الجوهري، نفس المرجع السابق، ص 190.

إلا أن ما يمكن ملاحظته هو أنه بالرغم من وجود بعض الثغرات التي كانت تطبع عمل اللجنة في بداية تطبيق ميثاق 1976، فإنها قد ساهمت في حل بعض القضايا التي كانت محل تنازع بين السلطة المحلية والسلطة المنتخبة، كتجاوز إشكال التنازع في الاختصاص حول من يمارس مسألة المراقبة الصحية هل الطبيب البيطري التابع لوزارة الفلاحة أم طبيب الجماعة، حيث لجأت وزارة الداخلية إلى إيجاد حل توافقي، تمثل في إسناد اختصاص المراقبة الصحية للحيوانات والمواد ذات الأصل الحيواني والمجازر البلدية، إلى الطبيب المفتش التابع لوزارة الفلاحة، استنادا إلى الفصل 3 من مرسوم 1956 المحدث للمصالح البيطرية البلدية، والفصل 5 من ظهير 8 أكتوبر 1977 المتعلق بالمراقبة الصحية، والذي خلق نوعا من التوافق والتشاور بين مختلف الأجهزة المتدخلة في ميدان الشرطة الإدارية، وبالأخص ميدان المحافظة على الصحة العمومية، غير أن مختلف ممثلي الوزارات امتنعوا عن تقديم تنازلات لإيجاد حل توافقي يرضي الأطراف المعنية، الأمر الذي أدى إلى إجهاض عمل اللجنة وتوقفها عن القيام بعملها.

والجدير بالذكر، أن الاقتراح الذي تقدمت به مديرية الجماعات المحلية أنه يتنافى مع مبادئ شعار اللامركزية الإدارية، لأن من مبادئها منح الاستقلال المحلي للجماعات المحلية لإدارة شؤونها بنفسها، فهذا الاقتراح في حد ذاته يدعم مبدأ تدخل وزارة الداخلية في الشؤون المحلية وليس له أية صلة بميدان اختصاص المجالس الجماعية في مجال المحافظة على الصحة العمومية، فهذا يدل على أن النصوص قديمة ولا تتماشى مع التطلع الجديد الذي جاء به القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات.

ولقد عملت اللجنة على إسناد بعض المهمات إلى السلطات المحلية باعتبار هذه الأخيرة السلطة المؤهلة للقيام ببعض المهام التي يصعب على السلطة المنتخبة القيام بها نظرا لمحدودية خبرتها وعدم قدرتها على تجاوز العراقيل التي تطرح على المستوى النظري والتطبيقي.

كما أن العمل الأساسي الذي ساهم في تخفيف من حدة التداخل بين السلطتين هو الخطاب الملكي السامي للمغفور له الحسن الثاني بمناسبة انعقاد المناظرة الوطنية الأولى حول الجماعات المحلية من 1 إلى 4 دجنبر 1977، حيث جاء فيها ".... لم يبق هناك فارق بين المواطن وبين الدولة عليهما جميعا أن ينطلق من منطلق مسلم مسبقا أن التعايش لا أقول واجب ولكن التعايش ضروري بل إنه بدون ذلك التعايش¹، ستتحمل الدولة من جهة والمواطن من جهة أخرى العبء والوزر أقول الوزر عدم التعايش فلهذا اعتقد شخصا أن اجتماعكم هذا سوف يكون منطلقا لفلسفة جديدة حول تعايش المواطنين والدولة ولاسيما أن المجالس والجماعات المحلية هي المدرسة المثلى التي يمكن أن نجد فيها ونأخذ منها أطر

¹ - أحمد الجوهري: دور رجل السلطة منذ صدور الميثاق الجماعي بتاريخ 1976/9/30، مرجع سابق، ص 196.

المستقبل ومن الأكيد أنه إذا علمنا هذه الأطر المقبلة منذ الانطلاقة أن تكون ضد الدولة لأنها ضد الوصاية فستكون عميقة...¹.

لقد ترتب عن سياسة التعايش التي دعا إليها المغفور له الحسن الثاني، إلى تجسيد مبدأ التشاور والحوار وتنسيق، جهود الأجهزة في ميدان الشرطة الإدارية التي قل فيها الصراع إلى حد ما بين السلطة المحلية والسلطة المنتخبة، كما قلت النزاعات التي كانت تعرض على لجنة المنازعات المركزية كلها، غير أن هذا لا يعني بتاتا أن المشكل قد حسم بشكل مطلق، فإذا كانت بعض القضايا قد لقيت الحل عن طريق لجنة حل النزاعات، وبالأخص في ميدان الشرطة الإدارية، فإن التغيرات الاقتصادية والاجتماعية²، والمتمثلة في رغبة الجماعات الترابية في إحرازها على الاستقلال عن الإدارة المركزية وإرادتها في اقتحام المجالات التي كانت حكرًا على السلطات المعنية في السابق، نتج عنه تصادم بين الجماعات، تسبب في عرقلة العمل الجماعي، كما أدى قدم النصوص القانونية المنظمة لمجالات الشرطة الإدارية، إلى إضفاء المشروعية على الأعمال التي تأتمتها السلطات المحلية، واحتكارها لميدان الشرطة الإدارية، وشجع التطور الاجتماعي والسياسي للبلاد المسؤولين إلى خلق أجهزة متخصصة لإدارة بعض المجالات، كما هو الشأن في ميدان التعمير بصدور قوانين جديدة، كرست عامل التداخل في هذا الميدان، ولم تراعي المقتضيات القانونية للجماعات.

هذا بالإضافة إلى العبارة³ التي وردت في إطار التقرير النهائي الذي أصدره المشاركون في أشغال المناظرة الوطنية الثالثة للجماعات المحلية،⁴ "لجنة المنازعات قد نجحت كثيرا في تقليص حجم قضايا التنازع التي كانت تعرض عليها خاصة في السنوات الأولى التي تلت تطبيق التجربة الجماعية الجديدة، إلى درجة أن هذه اللجنة قد أوقفت عملها منذ مدة طويلة". وعليه أحدثت على أنقاض اللجنة المركزية لحل النزاعات بمديرية الجماعات المحلية مصلحة أطلق عليها اسم مصلحة المنازعات والشرطة الإدارية.

¹ - فالتعايش هو وليد اللامركزية الحقة التي تذكى روح المشاركة والتعاون في تسيير الشأن العام المحلي، دونما استبعاد لسياسة عدم التركيز، فهي مكمل أساسي لللامركزية، وإن كان يبدو أن شينين متناقضين، فاللامركزية وعدم التركيز وجهان لعملية واحدة، فكل ما هو محلي يهم الجماعة يهم الدولة من الصعب تسيير أحدهما دون الآخر.

- Driss Basri: La décentralisation au Maroc: De la commune à la région», Éditions Nathan, Paris, 1994,, p 235-236.

² - هذه التغيرات أفرزت معطيات تختلف عن الفترة التي صدر فيها ظهر 30 شتنبر 1976.

³ - هذه العبارة تتحدث عن اللجنة المركزية لحل المنازعات كإحدى الآليات الذي تم إحداثها سنة 1977، وقبل أن تتوقف أشغالها بعد ذلك، بغية الفعل قضايا التنازع التي كانت تعرض عليها، لكنها في الواقع عبارة ذات مضامين وأبعاد عميقة، مادام أنها تكشف عن المسار والاتجاه الذي يكون قد اتخذته تنازع الاختصاص في مجال الشرطة الإدارية وهو أنه ربما يكون قد سجل انخفاضًا وتراجعًا من حيث الحدة التي يطرحها.

⁴ - المناظرة الوطنية الثالثة للجماعات المحلية بمدينة مكناس خلال الفترة من 19 إلى 22 يونيو 1986، تحت شعار التشارك.

والسؤال الذي يطرح نفسه في هذا الإطار لماذا تم توقيف عمل اللجنة المركزية لحل المنازعات¹؟ لماذا لم يتم تفعيل هياكل هذه اللجنة؟، وتدعيمهما بإنشاء آليات موازية لها أكثر فعالية وديناميكية؟ وهل السلطة المركزية بتوقيف عمل هذه اللجنة تكون قد أعطت الدليل على نجاحها؟ وبأنها قامت بالمهام الموكولة لها؟. وساهمت بالتالي في تقليص قضايا النزاع؟ خاصة وأن كافة الانتقادات التي كانت توجه إليها، تعيب عليها أولا تكوينها شبه المركزي بحيث نسجل غياب أي تمثيل للهيئات المنتخبة، ثم إن هذه اللجنة ساهمت في بعض الأحيان في تعميق الإشكالية، من خلال العديد من الحالات التي عرضت عليها، وذلك إما لأنها لم تصب في إعطاء حلول منطقية لها، أو لأنها لم تكن تفصل فيها بشكل حاسم يضع الحدود ما بين تدخل السلطة المحلية والسلطة المنتخبة، مادام أنها تكتفي دائما بمنح الأولى صلاحية التنظيم والثانية صلاحية الترخيص دون توضيح الكيفية ذلك، وحتى الحدود الفاصلة بين اختصاص السلطتين؟.

الفقرة الثانية: مصلحة المنازعات والشرطة الإدارية بمديرية الجماعات المحلية

إن الغرض من إنشاء مصلحة المنازعات والشرطة الإدارية بمديرية الجماعات المحلية هو تسهيلات للسلطة المنتخبة لممارسة اختصاصاتها في ميدان الشرطة الإدارية، وعليه تتشكل هذه المصلحة المذكورة من مكنتين:

الأول هو مكتب الشرطة الإدارية، يتولى مهمة تلقي مشاريع القرارات التنظيمية الصادرة عن المجالس الجماعية من أجل المصادقة عليها ومراقبة صحة الوثائق المرفقة لها، وذلك للتأكد من احترام الأجل الممنوحة لاتخاذ القرارات، ومدى تطابقها مع مقتضيات القانون.

كما ينسق مكتب الشرطة بين الوزارات التي تمنح الرخص التي لها علاقة بالنظام العام، ويتكلف بوضع النصوص التنظيمية المتعلقة بالسير والجولان... النقل، الصحة العامة، ومراقبة المواد الغذائية، ومحاربة ظاهرة الذبح السري، ويسهر كذلك على مراقبة وتنظيم المهن المنظمة وغير المنظمة، "كوكالات الأسفار، العقار، التأمين، الكتاب العموميين، قاعات الملاهي..."

أما المكتب الثاني فقد أطلق عليه اسم المنازعات، وتنحصر مهمته في دراسة القضايا الخاصة بدعاوى طلب التعويض عن الأضرار التي ترفع ضد الجماعات المحلية، ويعمل على دراسة طلبات ترخيص الترافع أمام القضاء بالنسبة لرؤساء المجالس الجماعية، مع إعداد الوثائق اللازمة لذلك، كما ينكب على دراسة الاستعطاف والأحكام ومذكرات الدفاع.

¹ - نور الدين حميدو: توزيع الاختصاصات الدولة الملحية بالمغرب، بحث لنيل السلك العالي، المدرسة الوطنية الادارية العمومية، 1995، ص 50.

وتجدر الإشارة إلى مصلحة المنازعات والشرطة الإدارية، تعتبر بمثابة مركز الوثائق والمراسلات المتبادلة ما بين الإدارات المركزية والجماعات، وهو ما أهلها إلى جمع إحصائيات تتعلق بمجموعة من القضايا التي لها ارتباط بمجال الشرطة الإدارية، حيث اعتبرت هذا المجال الأخير منها نشاطا محليا، كما عملت المصلحة على إعداد دليل جماعي في موضوع الشرطة الإدارية كطريقة لاطلاع المنتخب الجماعي على النصوص القانونية في ميدان الشرطة الإدارية.

وإذا كان الدليل الجماعي المذكور يعاني من الغموض ومن مجموعة من الثغرات نظرا لعدم مسيرته لتطور عمل الشرطة الإدارية، فإن هذا لا ينفي الدور الذي لعبه في إعداد نماذج من قرارات الشرطة الإدارية لمساعدة المنتخبين الجماعيين في إدارة الشؤون الجماعية، غير أن هذا العمل يؤدي إلى سلب حرية السلطة المنتخبة لاستقلالها¹، وجعلها في خضوع مستمر للرقابة الإدارية².

بالإضافة كذلك عملت المديرية العامة للجماعات المحلية على إعداد دليل³ إلى يرمي مواكبة وزارة الداخلية للجماعات لبلوغ حكمة جيدة في تدبير شؤونها وممارسة الاختصاصات الموكلة لها، من خلال دعم القدرات التدريبية للمنتخبين وتمكين مجالس الجماعات من المعلومات والوثائق الضرورية للقيام بممارسة صلاحيتها في أفضل الظروف.

إن الملاحظة الأساسية التي يمكن ذكرها أن مصلحة المنازعات والشرطة الإدارية، ساهمت بدور فعال في توضيح وتحديد اختصاصات السلطة المنتخبة في ميدان الشرطة الإدارية والحد من تنازع الاختصاص بين السلطتين، كما أن الحكم الذي قامت به في القضايا التي عرضت عليها جعلت منها بدون شكل الإدارة الوحيدة لتحديد الاختصاصات وتوجيه ممارسة مهام الشرطة وفق إرادة المشرع، غير أن الأمر يتطلب تحويل سلطة التحكيم في هذا الموضوع إلى جهة محلية، تكون أقرب من الناخبين وأقدر معرفة ودراية بالمشاكل اليومية للجماعة، بدل إسنادها إلى جهة مركزية.

خلاصة القول، إذا كان البحث جاريا حول إيجاد حل توافقي لتنازع الاختصاص في مجال الشرطة الإدارية، والحد منه عن طريق إنشاء الهياكل الإدارية، فلقد تبين للسلطة المركزية من خلال الطابع المركزي لهذه الآليات، وانعدام سياسة إشراك السلطة المنتخبة في حل المشاكل التي تطرح على مستوى

¹ - Lami E : l'expérience actuelle de la police administrative communale, Op.cit, p 73.

² - هذا الخضوع للرقابة الإدارية (سلطة الوصاية سابقا) يؤدي إلى التداخل ما بين مفهوم الوصاية، والرقابة الرئاسية. محمد السعدي: رجل السلطة ومواكبة التطور بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم دراسات العليا في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 1997 ص 238.

³ - دليل منتخبي الجماعات على ضوء مقتضيات القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، سلسلة دليل المنتخب: 2028-5515، 2016.

- صدر في نفس السلسلة: دليل منتخبي العمالات والأقاليم، ودليل منتخبي الجهات.

تنازع الاختصاص، صعوبة القضاء على مشكل تنازع الاختصاص وما يترتب عنه من آثار سلبية على تسيير شؤون الجماعة، ولتجاوز هذه الصعوبة عقدت عدة لقاءات بين مختلف الفعاليات، وطنية، ومحلية، ذات الاهتمام المشترك بالشأن المحلي في إطار ما سمي المناظرات الوطنية للجماعة المحلية" التي اعتمدت عليها سلطة المراقبة الإدارية لتصحيح الأخطاء الصادرة عن الجماعات الترابية أثناء ممارستها لمهامها في مختلف الميادين ومنها ميدان الشرطة الإدارية، واعتبرت منبرا للحوار والتشاور لمختلف المشاكل التي تعرفها الممارسة اللامركزية، ويظهر من خلال الشعارات التي اختيرت لها، أنها حاولت أن تشد انتباه المشرع إلى العمل في اتجاه خلق مبدأ التشارك والتعاون بين السلطتين، من أجل وضع حد لتنازع الاختصاص في مجال الشرطة الإدارية.

وإلى جانب المناظرات الوطنية، شكلت الاجتماعات الدورية الجهوية والإقليمية التي تعقد عادة على مستوى الوزارات بين المنتخبين الجماعيين ورجال السلطة المحلية، منبرا إضافيا لإيجاد حلول للمشاكل التي تطرح من حين لآخر بخصوص العمل الجماعي، وما يطرحه من تنازع الاختصاص في مجال الشرطة الإدارية.

بالرغم من المشاكل التي نتجت عن تداخل الاختصاص في ميدان الشرطة الإدارية، لا يمكن التغاضي عن المجهودات التي بذلتها الداخلية في إيجاد حلول لمشاكل طرحت على مصالحها المختصة، وإن كانت هذه الحلول لم ترق من الناحية الكمية إلى خلق تراث إداري، كما أن الوزارة لم تعمل على نهج سياسة التوعية على صعيد الجماعات، وذلك عن طريق خلق لقاءات دورية مع رؤساء المجالس والأطر الإدارية المتخصصة من أجل خلق ثقافة إدارية في مجال الشرطة الإدارية.

والملاحظ بأن المناظرات الوطنية للجماعات المحلية، تبقى مجالا مفتوحا لتبادل الخبرات والتجارب بين الجماعات الترابية، بالرغم من اختلاف المعطيات البشرية والمادية، ولكن تعويضها بآليات جديدة تكون أكثر فاعلية وذات رؤية مستقبلية حول الصورة التي يجب أن تكون عليها الجماعات الترابية¹.

الفرع الثالث: كيفية تجاوز إشكالية تنازع الاختصاص

إن التجربة الجماعية أبانت عن غلبة التمثيل المركزي الذي يقوم به رجال السلطة المحلية على التمثيل اللامركزي الذي يقوم به رئيس المجلس الجماعي، كون الرئيس يمارس اختصاصاته في مجال الشرطة الإدارية بوصفه ممثلا للجماعة، وليس للسلطة المركزية التي يمثلها رجال السلطة المحلية الذين أسند إليهم القانون اختصاصات في هذا المجال، وبالتالي أبانت (التجربة) عن إعادة النظر في اختصاصات رجال الإدارة الترابية (الفقرة الأولى)، ضدا على النصوص القانونية التي تسند الاختصاص في هذا المجال

¹ - عبد القادر باينه: التنظيم الإداري بالمغرب، ط2، دار النشر، الدار البيضاء، 1991، ص 185.

لرئيس المجلس الجماعي، الأمر الذي يتطلب ضرورة اقتراح حلول لحل إشكالية تدخل الاختصاص بين السلطتين (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إعادة النظر في اختصاصات رجال الإدارة الترابية

يعد رئيس المجلس الجماعي في النظام الإداري المغربي سلطة لامركزية أثناء ممارسته لجميع الاختصاصات التي خولها له القانون¹، غير أن هذه الصفة يطبعها الغموض في الوقت الذي يمارس فيه مهامه في ميدان الشرطة الإدارية، وهذا الالتباس ناتج عن أن المشرع المغربي نهج نفس الطريقة التي سلكها المشرع الفرنسي، إذ منح لرئيس المجلس الجماعي نفس الاختصاصات التي يمارسها العمدة في فرنسا، دون أن يأخذ بعين الاعتبار أن العمدة في فرنسا يمارس اختصاصين: الأول بصفته منتخبا، ويخضع لسلطة الوصاية والثاني بصفته ممثلا للسلطة المركزية ويخضع في هذه الحالة للسلطة الرئاسية، وتعتبر اختصاصاته التي يمارسها في مجال الشرطة الإدارية من ضمن اختصاصات العمدة بصفته ممثلا للسلطة المركزية وليس ممثلا للجماعة².

وإن كان بعض الفقه يرى أن رئيس المجلس الجماعي في النظام الإداري المغربي يمارس اختصاصات الشرطة الإدارية لحساب الدولة بنفس الطريقة المتبعة في فرنسا³، كون التشريع المغربي في هذا المجال مستمد من التشريع الفرنسي، وهكذا يعتبر رئيس المجلس الجماعي ممثلا للسلطة المركزية أثناء ممارسته لاختصاصات الشرطة الإدارية، معللا رأيه بالمناشير والدوريات التي تصدرها السلطة المركزية في ميدان الشرطة الإدارية التي تتضمن في محتواها تعليمات وتوجيهات إلى الرؤساء الجماعيين وهم بذلك يعدون رؤوسين خاضعين للسلطة الرئاسية.

وعليه فإن العمل الجماعي يتطلب مثابرة ومجهودا متواصلًا من أجل تلبية حاجيات سكان الجماعة المتزايدة، تماشيا مع التوسع في اختصاصات الجماعة التي أصبحت تشمل العديد من الميادين، وتماشيا

¹ - Jamal Eddine BLAGHMI: les fonctions économiques de la commune Marocaine mémoire de cycle supérieure de l'ENA, 1978, p 135.

² - ولعل ذلك هو ما أدى إلى عدم طرح مسألة تنازع الاختصاص بين السلطة المنتخبة والسلطة المحلية بنفس الحدة التي طرحت بها في المغرب، فإذا كان العمدة في القانون الفرنسي يمارس اختصاصاته في مجال الشرطة الإدارية كممثل للسلطة المركزية، فإن رئيس المجلس الجماعي يمارس اختصاصاته في هذا المجال بصفته ممثلا للجماعة وليس للسلطة المركزية، وبالتالي فهو لا يخضع لها، بل يمارسها تحت الرقابة الإدارية للمجلس الجماعي ووصاية السلطة المركزية وليس لسلطتها الرئاسية، وبطبيعة الحال أن ينشأ عن هذا التمثيل الأحادي فقط للجماعة تنازع في الاختصاص بينه وبين السلطة المحلية ممثلة للسلطة المركزية والساهرة على النظام العام داخل جميع نقط التراب الوطني.

³ - أن الاختصاصات التي يمارسها المحافظ في فرنسا عديدة ولا يمكن إجراء مقارنة بينه وبين اختصاص رجل السلطة في المغرب، لأن أية مقارنة مع هذا النوع تعد عقيمة ولا تعطي أية نتيجة نظرا لاختلاف المعطيات السوسيوسياسية، الاقتصادية، والثقافية، والسبب في ذلك بسيط في أن اختصاص كل سلطة في فرنسا اختصاص محدد بدون حدوث تداخل في الاختصاص. انظر في هذا الشأن رسالة أنوار شقروني حول إشكالية ممارسة الشرطة الإدارية الجماعية بالمغرب.

كذلك مع تزايد نشاط الإدارة الجماعية، لذلك أصبح مطلوباً من المنتخب الجماعي أكثر من أي وقت مضى أن يهتم بشؤون الجماعة، إلا أن التجربة الجماعية أظهرت تعطل العمل الجماعي بسبب عوامل شتى، منها الايديولوجيات التي سيطرت على بعض المنتخبين، والتي أدت إلى صراعات عقيمة، مما يقلل من فعالية سلطة المنتخب الجماعي، وانعكست سلباً على الوسط الاجتماعي والاقتصادي للجماعة، الشيء الذي جعلها هشّة البنية وغير منسجمة مع أهداف الانفتاح الديمقراطي المحلي في ظل شعار اللامركزية الإدارية التي تعطي فرصاً أكثر أمام الإبداع في تسيير الشؤون الجماعية¹.

وفي هذا المعنى يقول المغفور له الملك الحسن الثاني الذي نادى بشعار اللامركزية، وجعل منها منطلقاً للديمقراطية المحلية: "إذن لنرجع إلى هذه المركزية التي كما قلت لكم أو من بها إيماناً عميقاً لأنها هي المدرسة الحقيقية هذه اللامركزية ما هي أسسها وعلى ماذا تتركز؟، إنها تتركز على ثلاث ركائز أساسية، الركيزة الأولى وهي المنتخب، الركيزة الثالثة وهي الوسائل التي لدى المنتخب وممثل الدولة ليصلوا إلى تحقيق الأهداف التي خططوها ومن أجلها عملوا ومن أجلها انتخبوا، إن ظهير 1976 كما في علمكم حول لرؤساء المجالس البلدية والقروية سلطات عامة وهمة وواسعة جداً ما أنه من أجل تحقيق التوازن تم خلق سلطة إدارية لها الوصاية وجعل بين يدي هذا وذلك وسائل بشرية ومادية"².

إن التساؤل الذي يمكن طرحه هو: هل ساهم ضعف الجماعات في تكريس هيمنة السلطة المحلية في مجال الشرطة الإدارية بالرغم من أن مجال التداخل تم تقليصه لصالح الهيئات المنتخبة؟ وما هو السبب في استمرار السلطة المحلية في ممارسة الشرطة الإدارية الجماعية على تراب الجماعة؟

للإجابة عن التساؤل المطروح نجد أن المسألة ترجع إلى عدة اعتبارات منها ما هو سياسي، إداري تاريخي ساهم في تحفيز السلطات المركزية على خلق آليات وميكانيزمات جديدة لتقوية سلطات السلطة المحلية، لأنها شكلت قوة محلية داخل إطار المشهد السياسي والإداري المحلي، وبالتالي استعملت كأداة لتوحيد المجال "بلاد السبيبة والمخزن آنذاك"، غير أنه ثار خلاف بين الفقهاء حول قوة السلطة المحلية في ميدان الشرطة الإدارية بين مؤيد ومعارض.

ويتمثل رأي الفقهاء في كون أن الأستاذ عبد العزيز بن جلون يرى، بأن " لرئيس المجلس الجماعي اختصاصاً عاماً في مجال الشرطة الإدارية في حين أن رجل السلطة يتمتع باختصاص محدد، غير أن الأستاذ أمين بن عبد الله يرى عكس ذلك بأن لرئيس المجلس الجماعي اختصاص محدد يتمثل في الصحة العمومية أما السلطات المحلية تملك اختصاصات واسعة وقوية"، وذهب في نفس الاتجاه كل من الأستاذين مشال

¹ - عبد الله شنفار: الإدارة المغربية ومتطلبات التنمية، دراسة سوسيوقانونية وتحليلية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 19، ط1، 2000، ص 102- وما بعدها.

² - خطاب المغفور له الحسن الثاني أثناء انعقاد المناظرة الوطنية السادسة حلو الجماعات المحلية من 28 إلى 30 يونيو 1994 منشورات وزارة الداخلية، أكتوبر 1998، ص 57 مطبوع خاص بخطب المغفور له بمناسبة انعقاد المناظرات الوطنية للجماعة المحلية.

روسي، والمعطي لامي، في أن الرئيس الجماعي يتمتع بسلطة خاصة وليست عامة، كما اعتقد البعض، أما سلطات السلطة المحلية فهي قوية وعامة بالرغم من أنها محددة وتشمل جميع المجالات الأساسية في المجتمع¹.

ويتجلى بوضوح استئثار السلطة المحلية بميدان الشرطة الإدارية في ميدان المحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة، انطلاقاً من المادة 110 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات، كما تعزز هذا الاستئثار بالمنشور الوزاري لوزير الداخلية الصادر بتاريخ 3 يناير 1959²، الذي وجه إلى عمال العمالات والأقاليم، والذي يعد أول نص تطرق إلى دور السلطة المحلية في مجال استخدام القوة العمومية، حيث يفهم منه أن رجال السلطة المحلية يتحملون مسؤولية المحافظة على النظام العام داخل دوائهم الترابية، ثم حماية حقوق وحريات الأفراد والجماعات من كل اعتداء³.

وبالإضافة إلى السلطة التنظيمية التي تتمتع بها السلطة المحلية -بالأخص العامل-، والتي تمتاز بكونها غير دقيقة ومحددة، نجد سلطة التدخل العام التي لا تقل أهمية عن السلطة التنظيمية والتي تمنح السلطة المحلية قوة على الصعيد المحلي، وهي تعد من المهام التي تتمتع بها ممثل السلطة المركزية وتتجلى مهمتها في ضمان الاستقرار⁴، وتهتم جميع الميادين التي لها ارتباط بالأمن العام والمصلحة العامة.

إن استئثار السلطة المحلية، بمجال الشرطة الإدارية، يظهر كذلك في مسألة الحلول محل الرئيس الجماعي حالة امتناعه عن القيام بالمهام المنوطة به، في هذه الحالة يبرر تدخل السلطة المحلية باعتبارات تتمثل في الفراغ داخل المجلس الجماعي، وبالمحافظة على النظام العام والحفاظ على مصلحة المواطن من الإلتفاف والضياح ويمكن للسلطة المحلية أن تتخذ قرارات في حالة رفض الرئيس اتخاذ قرار تنظيمي يخص

¹ - إننا نشاطر الاتجاه الأخير لأنه من الناحية العملية نجد هيمنة السلطة المحلية في جميع المجالات بالرغم من أن الميثاق الجماعي لسنة 1976 حدد اختصاصات كل جهة على حدى، فهذا التراجع في عمل رئيس المجلس الجماعي مرده إلى محدودية مؤهلاته وخبرته في ميدان الشرطة الإدارية بالرغم من المبادرات التي قامت بها وزارة الداخلية حول تكوين المنتخبين الجماعيين، فهو نفس الاتجاه الذي سار عليه عبد العزيز بن جلون حيث يرى أن السلطة المحلية لها إمكانية التدخل في أية لحظة كلما تعلق الأمر بالمحافظة على الأمن العام، ويكون قد اعتبر كل من الباشا والقائد مختصان بممارسة الشرطة الإدارية العامة باسم الدولة وبإمكانه أن يتدخل في حالة الضرورة فوق تراب الجماعة فهو يؤكد على تدخل رجال السلطة المحلية لأن ليس هناك حدود فاصلة وواضحة بين اختصاص كل من السلطتين "المنتخبة والمعينة".

² - انظر الجريدة الرسمية، عدد 2413، بتاريخ 23 يناير 1959 ص 234.

³ - ما يفهم منه كذلك هو هيمنة السلطة المحلية في مجال استخدام القوة العمومية لكونها مؤهلة وقادرة على استعمال الوسائل المادية لوقف الاضطرابات المخلة بالنظام العام عن طريق سلوك مسطرة معينة يتكلف بها عامل الإقليم في إصدار تعليمات تتناسب وخطورة الاضطراب الحاصل فهذه الإمكانية تفتقر إلى الجماعات الحضرية والقروية في استعمال القوة العمومية، لوضع حد للخطر، عكس ما هو متعارف عليه في فرنسا حيث تتوفر البلدية la mairie على شرطة خاصة تباشر عملها وفق مساطر قانونية.

⁴ - ادريس البصري: رجل السلطة، المطبعة الملكية، الرباط، 1972، ص 25.

مثلا السكنية والصحة العموميتين المتخذ في هذا الشأن لصالح الجماعة¹، لأن رجل السلطة يعتبر ممثلا للسلطة التنفيذية في دائرة نفوذه، ويملك القدرة على تدعيم أنشطة الدولة على الصعيد المحلي لإضفاء عليها طابع الاستمرارية والاستقرار والانتظام، ولأنه يخضع في تعيينه ومراقبته للسلطة الرئاسية التسلسلية للدولة عكس المنتخب الجماعي الذي يعرف تضاربا حول طبيعة الرقابة التي يخضع لها²، وفي هذا الصدد ميز الأستاذ بن جلون بين الإجراءات التي يتخذها رجال السلطة باعتبارهم ممثلي السلطة المركزية من أجل تنفيذ القوانين في ميدان الشرطة الإدارية وبين الأعمال التي يتخذونها باعتبار ذات طابع جماعي، فاعتبر الأولى تمارس باسم الدولة وتحت مسؤوليتها غير أن الأمر يمارس باسم الجماعة ولصالحها باعتبارها شأن محلي³.

إنه بالرغم من أن المشرع المغربي عدل على تقليص اختصاص السلطة المحلية في ميدان الشرطة الإدارية من خلال ما هو منصوص عليه في المادة 100⁴، فإن الخلاصة التي يمكن الخروج بها، هي أنه بالرغم من تقليص اختصاص السلطة المحلية في مجال الشرطة الإدارية الخاصة أو العامة لجعله عملا مناسبا لتطورات المجتمع المغربي وللثقافة الاجتماعية السائدة، يتضح من خلال دراسة حصيلة العمل التشريعي أن هناك خصائص كبيرة فيما يخص التشريع المتعلق الجماعات الترابية، وبالضبط في مجال الشرطة الإدارية، الذي يعتبر من المجالات الحساسة ويتطلب من الدولة أن توليها الأهمية اللازمة بهدف تنظيم الحياة الإدارية للجماعات الترابية⁵.

كذلك بالنسبة للاقتراحات، التي قدمت بشأن التعديلات الأخيرة للفصول القانونية من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات خاصة بمجال الشرطة الإدارية التي كانت صعبة التطبيق عمليا، إما لعقمها أو عدم جدواها، والتي تسببت في تعطيل العمل الجماعي، ثم حالت دون الوصول إلى الهدف الذي أراده المشرع منها، وهذا ما نلمسه في المواد التي تناولت موضوع الشرطة الإدارية، التي كرس وبشكل كبير تدخل السلطة المحلية في بعض الأعمال الجماعية التي هي من المفروض يعود فيها الاختصاص إلى السلطة المنتخبة.

¹- Mohammed El Yaagoubi: La responsabilité des dommages résultant de l'exercice par l'autorité de tutelle du pouvoir de substitution (2000), Revue marocaine d'administration locale et de développement (REMALD), octobre, n° 34, 2000, pp.-31-40.

² - Dris Basri, O.p, Cit, p 44.

³ Benjalloune A, droit administrative, op .cit, p 197.

⁴ - التي تنص "يمارس رئيس مجلس الجماعة صلاحيات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والسكنية العمومية وسلامة المرور، وذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية بواسطة تدابير شرطة فردية تتمثل في الإذن أو الأمر أو المنع..."

⁵ - ويلاحظ أنه منذ سنة 1977 إلى غاية 1983 خاصة منذ صدور الظهير الجماعي أن أغلب الاقتراحات والملاحظات التي قدمت إلى مجلس النواب في شأن التنظيم الجماعي، والتي تمت مناقشتها من قبل اللجان المختصة للمصادقة عليها لم تتطرق إلى ميدان الشرطة الإدارية.

إن تنصيب القانون على ضرورة المحافظة على النظام العام من طرف رجال السلطة بواسطة الضبط الإداري دون تنظيم الإجراءات والكيفيات ورسم حدود التدخلات بدقة، يجعلهم من باب استشعار وحجم المسؤولية الملقاة عليهم يتخذون قرارات بناء على أسباب ووقائع تبدو لهم أنها مشروعة ومعللة وغير مشوبة بالتعسف في استعمال السلطة، لأنهم يهدفون إلى تحقيق المصلحة العامة، كما أن عدم احترام بعض الشكليات غير الجوهرية يقتضيه عامل السرعة في غالب الأحيان¹.

إذن، مازالت السلطة المحلية تشكل قوة على الصعيد المحلي فوق تراب الجماعة، مما يؤدي إلى تقليص دور المنتخب الجماعي، وبالتالي تعطيل مصالح المواطنين، وهذا ما يتنافى مع المفهوم الجديد للسلطة الذي صرح به الملك محمد السادس بمناسبة خطاب الدار البيضاء 12 أكتوبر 1999 والذي أكد فيه على إعادة النظر في علاقة السلطة بالمواطن²، وكذلك الخطاب الملكي السامي الموجه للأمة بمناسبة عيد العرش بتاريخ 30 يوليوز 2016³.

إن أي حل لا يكمن في إلغاء دور السلطة المحلية في مجال الشرطة الإدارية، ولكن في احتواء هذه السلطة وترشيد دورها وتفعيله وجعله منحصرا في المجالات التي حددها القانون، خاصة فيما يتعلق بالمحافظة على الأمن العام، وتوعية رجال السلطة بهذه الحدود، وأهمية ذلك في تدعيم اللامركزية بل وفي تدعيم أدوارها كفاعل إيجابي في عملية تدبير الشأن العام المحلي.

الفقرة الثانية: الحلول المقترحة لحل إشكالية تداخل الاختصاص

إن الإشكاليات التي تمخضت عن التداخل في الاختصاص ما بين السلطتين المحلية والمنتخبة وما ترتب عنها من آثار سلبية أبانت عن فشل التجربة الجماعية، وتراجع دور المنتخب الجماعي في ميدان الشرطة الإدارية، في المقابل قوت من دور ممثلي السلطة التنفيذية، ومن أجل تجاوز بعض العراقيل، تم

¹ - عبد الحكيم زروق: منازعات أعمال رجال السلطة أمام القضاء الإداري، سلسلة الشؤون القانونية والمنازعات، الجزء الأول، دار الافاق المغربية للنشر والتوزيع، الدار البيضاء، 2017، ص 4.

² - "إن مسؤولية السلطة في مختلف مجالاتها هي أن تقوم على حفظ الحريات وصيانة الحقوق وأداء الواجبات وإتاحة الظروف اللازمة لذلك على النحو الذي تقتضيه دولة الحق والقانون في ضوء الاختيارات التي نسير على هديها من ملكية دستورية وتعددية حزبية وليبرالية واقتصادية وواجبات اجتماعية بما كرسه الدستور وبلورته الممارسة"

مقتطف من الخطاب الملكي محمد السادس أمام المسؤولين عن الولايات والجهات والعمالات والأقاليم وممثلي المواطنين بتاريخ 12 أكتوبر 1999.

³ - "ومفهومنا للسلطة هو مذهب في الحكم، لا يقتصر، كما يعتقد البعض على الولاة والعمال والإدارة الترابي. وإنما هم كل من له سلطة، سواء كان منتخبا، أو يمارس مسؤولية عمومية، كيفما كان نوعها. والمفهوم الجديد للسلطة يعني المساواة والمحاسبة، التي تتم عبر آليات الضبط والمراقبة، وتطبيق القانون".

- مقتطف من الخطاب الملكي السامي الموجه للأمة بمناسبة عيد العرش بتاريخ 30 يوليوز 2016.

البحث عن إيجاد حلول ناجعة لإشكالية التداخل تمثلت في تعديل النصوص القانونية الخاصة بميدان الشرطة الإدارية بالإضافة إلى ذلك لابد من تأهيل المنتخب الجماعي لتفعيل الشأن المحلي.

ويتضح من خلال تفحصنا للنصوص المنظمة لميدان الشرطة الإدارية أن المشرع المغربي لم يعط بما فيه الكفاية حلولاً لمعالجة ميادين الشرطة الإدارية والإشكاليات التي تطرحها أثناء التطبيق ما بين السلطة المحلية والسلطة المنتخبة، لدى نرى أن الحل يظل بين يدي المشرع الذي يجب عليه أن يقوم بعصرنة النظام القانوني المتعلق بالشرطة الإدارية، وتقتضي هذه المهمة تضافر جهود كل من السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية ووزارة الداخلية من أجل تجميع كل النصوص القانونية المتعلقة بالشرطة الإدارية وترتيبها وإعادة صياغتها¹، مع إدخال التعديلات والتنقيحات اللازمة على النصوص القانونية² الأخرى التي ترتبط في بعض جوانبها بمهام الشرطة الإدارية، حتى يتحقق الانسجام والتناغم في النظام القانوني المغربي ككل بما يخدم الفرد والمجتمع ويدعم ويقوي ركائز دولة الحق والقانون.

لذا، فإن من واجب السلطة المركزية العمل على إعادة صياغة النصوص القانونية المنظمة للشرطة الإدارية في شكل مدونة قانونية واحدة تشمل تنظيم جميع مواد الشرطة الإدارية، بعد تنقيح النصوص القانونية المتوفرة، ومن ضمن الاقتراحات هو حذف كلمة "النظام" التي سببت الالتباس والغموض الذي يكتنف فكرة النظام العام وما ترد عليها من تساؤلات وليصبح من الواضح والبدهي أن السلطة المحلية هي المختصة بالمحافظة على الأمن في مجال الشرطة الإدارية³، كما يتعين إصدار النصوص التطبيقية لهذه المدونة لتوضيح بعض الأمور الخصوصية سواء تعلق الأمر بالموضوع أو بالمسطرة⁴.

¹ - نشير هنا أنه يجب أن يتدخل المشرع لتغيير الجملة التالية من المادة 110 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات: "المحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة"، ونشير كذلك أن هذه الجملة: "وتبقى مختصة للمحافظة على النظام والأمن العمومي بتراب الجماعة"، هي نفس العبارة التي احتفظ بها الفصل 44 من الميثاق الجماعي، وكذلك المادة 49 من القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي المعدل بالقانون 17-08.

² - تعتبر عملية جمع النصوص القانونية المتعلقة بالشرطة الإدارية وتجميعها وترتيبها وإعادة صياغتها من أول شروط التطبيق السليم لمهام الشرطة الإدارية، حيث إن أول أسباب التنازع هو عدم توفر المراجع القانونية بالكفاية اللازمة، نظراً لتعدد النصوص وغموضها وتشتتها وعدم مواكبتها للتطورات الاقتصادية والاجتماعية التي تعرفها البلاد، فمعظم هذه النصوص يرجع لبداية دخول الاستعمار الفرنسي للمغرب.

³ - يتضح أن هناك تناسبا مع نية المشرع الذي هدف من وراء توزيع الاختصاصات بين السلطة المحلية والسلطة المنتخبة في ميدان الشرطة الإدارية الجماعية إلى فتح المجال أمام السلطات المنتخبة لتسيير الشؤون المحلية في الأمور التي لها ارتباط وثيق بمجال تدخلها وإزالة عنها الشؤون الأمنية التي تدخل في اختصاص السلطة المحلية باعتبارها الهيئة المؤهلة لممارسة هذه الوظيفة طبقاً لمقتضيات نصوص التشريع الجماعي.

⁴ - من أهم النتائج الإيجابية التي يمكن أن تترتب على صياغة مدونة واحدة للشرطة الإدارية:

* تعميم العلم بالقانون المتعلق بالشرطة الإدارية وذلك بجعل النصوص القانونية المتعلقة بالشرطة الإدارية رهن إشارة الجميع

* وضوح اختصاصات رئيس المجلس الجماعي في ميدان الشرطة الإدارية من خلال تسيير عمل الرؤساء وتقليل فرص الوقوع في الخطأ وكذلك وضوح موضوع وحدود الاختصاصات يساهم في توضيح فرص التنازع

* وضوح المسطرة من خلال المساهمة في تكوين المواطنين والمسؤولين، وتقريب الشكليات المسطرية الخاصة بكل مواد الشرطة الإدارية

* تبسيط وتوضيح نظام الجزاءات المعمول به في مادة الشرطة الإدارية.

وهكذا نجد الفكر الديمقراطي يقتضي بتحقيق الأمن والاستقرار، والرفاهية للناس¹، ويضمن لكل مواطن حق المشاركة في المسلسل الانتخابي، وتقلد منصب رئاسة الجماعة، غير أن المتتبع للعمليات الانتخابية يلاحظ على أنه في أغلب الأحيان تسفر عن فوز أعضاء غير مؤهلين ثقافيا، وسياسيا وتكوينيا للقيام بالمهام المنوطة بهم، مما يؤدي إلى خلق تعثر في التسيير الجماعي وبالتالي يسمح للسلطة المحلية بالتدخل في شؤون الجماعة نظرا للفراغ القانوني الذي تشكو منه هذه الجماعة أو تلك.

وبالنظر إلى المسلسل الديمقراطي الذي عرفه المغرب منذ صدور أول نص قانوني ينظم الجماعات، الذي اعتبر إطارا للحرية والمشاركة المحلية للسكان في تدبير شؤونهم المحلية، والمساهمة في تقريب الإدارة من المواطن، فقد اعتبر الفقه اللامركزية الإدارية بأنها أسلوب من أساليب التوعية والتربية السياسيتين للمواطنين²، وأن الغاية التي توخاها المشرع من توسيع النظام اللامركزي الإداري على الصعيد الجماعي هو جعل السلطة المنتخبة أداة فاعلة لتسيير الشأن العام المحلي، وهذا ما أكد عليه المغفور له الحسن الثاني في خطابه بمناسبة انعقاد المناظرة الوطنية الرابعة للجماعات المحلية "... وكنت دائما أقول ولا زلت أقول لو كنت مواطنا عاديا ولو اخترت مهنة التمثيل الديمقراطي لاخترت بالأسبقية مجال انتخابات البلدية والقروية ولما اخترت أن أكون برلمانيا، في العاصمة لأنني أعمل أن التمثيل المحلي الجهوي هو الذي بيده الإنجاز وبيده مفتاح إرضاء طلبات الناس ولاسيما أنا قد زدنا البلديات والجماعات القروية عددا ومددا فميزانيتها ستصبح في بعض الأماكن متضاعفة مرة أو مرتين أو ثلاث أو أربعة"³، غير أن المسؤولية الملقاة على عاتق الرؤساء الجماعيين، تبدو مسؤولية صعبة تتطلب طاقات في المستوى المطلوب⁴.

لهذا يجوز القول بأن نجاح الإدارة الجماعية في إدارة شؤونها المحلية، لن يتأتى بدون توفير الموارد البشرية والتكوين المستمر لأنها تشكل دعامة أساسية للجماعات الترابية، وأن إهمال هذه الجوانب من

وفي إطار السعي لإصدار مدونة جديدة للشرطة الإدارية، فالاقترح كذلك يشمل لما لا تعزيز الحماية القضائية لتدابير الشرطة الإدارية من خلال التنصيب على إحداث قسم قضائي خاص بالمحاكم الجزئية⁴، تناط به خصيصا مهمة البت في المخالفات المرتكبة ضد تدابير الشرطة الإدارية، والتنصيب كذلك على المسطرة المتبعة في ضبط المخالفات. للتوضيح أكثر أنظر: أحمد سصلامي، مرجع سابق، ص 235 وما بعدها.

¹ - أحمد العلالي: الأبعاد الشمولية للديمقراطية المحلية والتنمية المجموعة الوطنية للبحث حول الديمقراطية: الديمقراطية المحلية الوحدة الوطنية والتنمية، ندوة العيون 14-15 أبريل 2000، منشورات شركة اواد للاتصال، ص 296.

² - عبد الله المتوكل: الإدارة اللامركزية بالمغرب التنظيم الجماعي تنظيم العمالات والأقاليم التنظيم الجماعي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 12، ص 14-15.

³ - خطاب جلالة الملك المغفور له الحسن الثاني اثناء انعقاد المناظرة الوطنية الرابعة حول الجماعات المحلية، 1989، منشورات وزارة الداخلية، ص 42.

⁴ - وهذا ما أفرزه البحث الذي تم إنجازه في سنة 1985 حول الجماعات المحلية، بأنها ما زالت غير مؤهلة، وأن مجالات نشاطها وبصفة عامة نشاط الشرطة الإدارية، موضوعا غامضا عرف العديد من الصعوبات، وما زال يعرفها خاصة فيما يتعلق بتحديد الاختصاصات، والبعض الآخر يتمثل بممارسة الشرطة الإدارية بصفة عامة ومجال التعمير بصفة خاصة.

شأنها عرقلة ممارسة المنتخب الجماعي للاختصاصات المخولة له، بموجب نصوص قانونية، وبالتالي عرقلة العمل الجماعي ككل.

كما يجب تدعيم الإدارة الجماعية حتى من الناحية المالية، بهدف تقوية الموارد المالية الذاتية للمجالس الجماعية والرفع منها بحكم توسع اختصاصات في مجال الشرطة الإدارية الجماعية وتزايد طلبات الناخبين، وإعادة النظر في الموارد المالية وتوزيعها توزيعاً عادلاً، لأن العديد من الجماعات القروية تعاني من عجز في ميزانيتها، مما يجعل تدخلاتها جد محدودة بالمقارنة مع جماعات أخرى تتوفر على مداخل وموارد مالية مهمة.

ولتفادي العجز الحاصل في ميزانية بعض الجماعات، يتطلب الأمر تفعيل صندوق للتعاون بين الجماعات الغنية والفقيرة، وتحفيز الجماعات ذات الإمكانيات المالية الضعيفة على الاستفادة من القروض المقدمة من طرف صندوق التجيز الجماعي، لأن ممارسة المجالس الجماعية لاختصاصاتها في مجال الشرطة الإدارية تتطلب في غالب الأحيان إعتمادات مالية كافية.

إن ما يمكن تسجيله على عمل الرؤساء الجماعيين ووضعتهم، هو ضرورة إقامة علاقة التعاون ما بين رجل السلطة المحلية والرئيس الجماعي، بدل علاقة النزاع الذي كان سائداً، وما عبر عنه المغفور له الحسن الثاني في خطابه بمناسبة انعقاد المناظرة الوطنية الثالثة، " إذا تذكرتم المناظرة الأولى كان موضوعها هو التعايش ولأول مرة أعطيت للمنتخبين سلطة مهمة جداً بقانون 1976 وأخذت تلك السلطة من رجال السلطة الموظفين، فأصبح في أول الأمر كل واحد يرى في الآخر الغاصب، وهذا مغتصب منه"¹، ويقصد من التعايش هو تجنب الممارسات السلطوية السابقة والعمل في إطار من التمازج إذ أكد المغفور له الحسن الثاني في خطابه على: أنه ليس هناك ميزانية للدولة وميزانية للجماعات الكل يعيش في المغرب"².

والفكرة الأساسية التي لا بد من الإشارة إليها، هي أن نية المشرع اتجهت بالفعل نحو توسيع اختصاصات رئيس المجلس الجماعي، ليجعل منه ركن الإدارة الجماعية لبناء نظام ديمقراطي محلي، يملك فيه جميع الصلاحيات والوسائل المادية والبشرية لصنع وتنفيذ القرار الجماعي³، غير أن هذا التوجه لا يقصد منه التقليص من تدخل السلطة المعنية، وإنما مازالت تلعب دوراً مهماً في العمل الجماعي⁴.

¹ - خطاب المغفور له الحسن الثاني أثناء انعقاد المناظرة الوطنية الثالثة حول الجماعات المحلية، منشورات وزارة الداخلية، ص 81.

² - خطاب المغفور له الحسن الثاني بمناسبة المناظرة الوطنية الثانية للجماعات المحلية، تحت شعار التمازج، الرابط 1979.

³ - الظاهري محمد: تطور التعاون بين السلطات الجماعية وممثلي السلطة المركزية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرابط، ص 40.

⁴ - Sedjari Ali: Les structures administratives territoriales et le développement local au Maroc, Editions de la Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Rabat, 1981, p 103.

خاتمة القسم الأول

من خلال تأصيل مفهوم الشرطة الإدارية تم التوصل إلى فكرتين رئيسيين من أجل تكملة صورة هذا الموضوع.

الفكرة الأول هي محاولة فهم مفهوم الشرطة الإدارية من خلال معرفة ماهيتها وأنواعها وخصائصها وعلاقتها مع غيرها من الأنظمة المشابهة لها.

الفكرة الثانية هي أن أهداف الشرطة الإدارية والمتمثلة في المحافظة على النظام العام والذي يعد في حد ذاته الإطار الأنجع والأصلح للحفاظ على الحريات العامة بالرغم من أن لسلطات الشرطة الإدارية مجموعة من الصلاحيات والوسائل القانونية تختلف من حيث درجتها وخطورتها خاصة وأن الحريات العامة ليست نوعا واحدا بل هي حريات فردية وجماعية وبالتالي فعلى سلطات الشرطة الإدارية أن تتعامل مع كل نوع على حسب أهميته، وبطريقة مختلفة من الحالة الأخرى.

كذلك التطورات التي عرفها المجتمع المغربي خلال نهاية السبعينات وبداية الثمانينات هي التي أدت إلى تفعيل دور المتدخلين في مجال الشرطة الإدارية، ومن بينهم رئيس المجلس الجماعي الذي تم منحه العديد من الصلاحيات والاختصاصات، وذلك من أجل تعزيز مسلسل اللامركزية الإدارية وتفعيل الديمقراطية المحلية، إلا أنه بالمقابل لم يتم تهميش دور رجال السلطة المحلية التي كانت تعتبر قبل الميثاق الجماعي 1976 المحور الأساسي لتدبير الشأن المحلي، لكن تم الاحتفاظ لهم بأهم اختصاص في مجال الشرطة الإدارية ألا وهو الحفاظ على الأمن العام.

وفي ظل تعدد القوانين التي تنظم اختصاصات كل سلطة من السلطات الممارسة للشرطة الإدارية، تعززت المنظومة التشريعية في المغرب بصدور القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الذي عزز من اختصاصات رئيس المجلس الجماعي وأعطاه سلطات واسعة لم يكن يتمتع بها قبل صدور هذا القانون، كما ربط هذه المسؤولية بمحاسبة دقيقة من المجلس الأعلى للحسابات، كما أبقى لرجال السلطة المحلية بالمحافظة على النظام والأمن العمومي حسب المادة 110 من القانون التنظيمي المذكور، باعتبار النظام العام من أولويات الدولة.

كما أن الشرطة الإدارية تهم عادة السلوك الفردي، غير أن أعوان الإدارة يخضعون لبعض تعليماتها، مثلا قانون السير يطبق بصفة عادية على سيارات الإدارة. ومن ناحية ثانية فالشرطة الإدارية نشاط يتعلق بتنظيم الأفراد وتنسيق حياتهم مع الصالح والمنفعة العامة، وتقنين السير، والبناء، وممارسة بعض المهن. وقد تطور نشاط الإدارة في العصر الراهن مما يؤدي حتما إلى تطور الوسائل التي تستخدمها الإدارة لتحقيق

هذا النشاط وهو ما يرتبط مباشرة بتطوير مجال الشرطة الإدارية باعتبارها آلية حقيقية لتحقيق العمل الإداري.

حيث تم رصد مجموعة من الاستنتاجات، هذه أهمها:

- عدم تحديد الحد الأدنى للمستوى الثقافي، وهو ما يضع أجهزة مسيرة للشأن المحلي جاهلة بالقانون.
- عدم ممارسة المجاس الجماعية ورؤسائها اختصاصاتهم في مجال التعمير والرخص الإدارية بحكمة وتبصر أدى إلى خلق مجموعة من الإشكاليات في التدبير التسيير.
- تعدد الأجهزة المتدخلة في ميدان الشرطة الإدارية، يؤدي في غالب الأحيان إلى تداخل الاختصاصات وتنازعها بين مختلف هذه الأجهزة (خاصة رجال السلطة المحلية ورجال السلطة المنتخبة).
- وحيث أن واقع الشرطة الإدارية، من خلال مسألة تنازع وتداخل الاختصاص، وأسباب حدوثه سواء القانونية أو التقنية والمالية أو المرتبطة بالسلطات المختصة. تبين من خلال دراسة هذه الأسباب أن هذه الأخيرة هي من أكثر العوامل إثارة للدعوى ومشاكل الشرطة الإدارية أمام القضاء في المغرب وحتى في الدول المقارنة أيضا (فرنسا ومصر مثلا).
- بالإضافة إلى أن تجليات ونتائج تنازع الاختصاص في مجال الشرطة الإدارية تظهر بشكل واضح على مستوى الاختلالات الشكلية والجوهرية التي تعرفها إجراءات هذه الشرطة، مع وجود صعوبتين على مستوى تنفيذ ومراقبة هذه الإجراءات والتدابير.
- لذلك يجب التطرق للرقابة القضائية باعتبارها الوسيلة الفعالة لحماية حقوق الأفراد وصيانة النظام العام.

القسم الثاني: أعمال الشرطة الإدارية وسؤال حدود الرقابة القضائية.

تحرص النظم السياسية المعاصرة على أن تكون الدساتير هي المصدر الطبيعي للحريات، ولقد أصبحت هذه الصياغة أسلوباً شائعاً درجت عليه الدساتير المعاصرة منذ الإعلان العالمي لحقوق الإنسان، وبالتالي فقد اكتسبت الحريات حماية قانونية وهو ما يعبر عنها بالحماية الدستورية للحريات، ويقصد بتلك الحماية أن تكون للنصوص الدستورية التي تنص على هذه الحريات نفس القيمة القانونية المعترف بها لسائر النصوص الدستورية، وذات موقع أسى في سلم البناء القانوني للدولة، وعليه لا يجوز لأي سلطة أن تتجاوز مقتضاها مع ما سترتب على ذلك من عدم جواز تعديل القوانين إلا في إطار النصوص الدستورية.

في ظل هذه الحماية فالفرد في عصرنا الحاضر أصبح من حقه أن يتمتع بالحقوق والحريات، ولكن ليس بصفة مطلقة أو بدون ضوابط، فكل حرية أو حق إذا ما أطلق استعماله تحول إلى فوضى تمس بحقوق وحريات الآخرين، لذلك وجب ضبط هذه الحريات من طرف الهيئات المختصة وبالضمانات المقررة قانوناً، وهذا ما يسمى "بالشرطة الإدارية" التي تعتبر وظيفة إدارية تتمثل في حماية النظام العام.

ومما لا شك فيه أن وضع الحقوق والحريات في الدولة لا يقاس بالمبادئ الأساسية أو القواعد المنصوص عليها في الدستور أو القوانين، بقدر ما يقاس بمدى فعالية الحماية القضائية التي تريدها الدولة وتقدمها فعلاً لها، فمن المسلمات أنه كلما ازدادت واتسعت الحماية القضائية لحقوق وحريات المواطنين، كلما تحررت إمكانياتهم، وذلك لأن مخالفة القانون في أي مجتمع هو إهدار لمقومات الدولة والنظام العام.

ويمكن أن يعهد بالرقابة على أعمال الإدارة للمحاكم العادية فتختص بالفصل في المنازعات الإدارية والمنازعات الخاصة على السواء، وهذا هو نظام القضاء الموحد الذي يجد تطبيقه الواسع في الدول الأنجلوسكسونية وفي مقدمتها إنجلترا والولايات المتحدة الأمريكية. وقد يعهد بالرقابة على أعمال الإدارة إلى قضاء متخصص يفصل في المنازعات الإدارية في حين يتم الفصل في الدعاوي بين الأفراد عن طريق القضاء العادي، وهذا هو نظام القضاء المزدوج، وتعتبر فرنسا مهداً له.

والمغرب بدوره سار في اتجاه تبني نظام ازدواجية القضاء، وقد ظهرت بوادر القضاء الإداري بإحداث الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (محكمة النقض حالياً) والإصلاحات التي تلتها لكن المرحلة

التي تؤرخ لظهور قضاء إداري هي مرحلة إحداث المحاكم الإدارية. حيث كان لا يعرف قضاء إداريا مستقلا عن القضاء العادي، إذ يطبق وحدة القضاء ولكن يطبق ازدواجية القانون، بمعنى تطبيق القانون الإداري في المجال الإداري والقانون الخاص في غير ذلك، مما يعطي للقضاء الإداري أهمية لا يمكن نكرانها¹.

وعليه يمكن القول أن القضاء الإداري المغربي مرعبة مراحل قبل أن يتشكل على الصورة التي هو عليها الآن، بحيث كان الأمر قبل الحماية الفرنسية يستند إلى مبادئ الشريعة الإسلامية، إلى جانب ديوان المظالم ونظام الحسبة. فالأول كان يقوم برفع مظالم الأفراد تجاه رجال السلطة، فيما الثاني يقوم بزجر من يغش في الأعمال التجارية وغير التجارية.

أما في مرحلة الحماية، فبدأت تظهر إلى حيز الوجود مصطلحات لها طبيعة خاصة في القضاء الإداري كالخطأ الشخصي والخطأ المرفقي والمسؤولية الإدارية، في حين أنه بعد الاستقلال تم إحداث المجلس الأعلى سنة 1957، وفي 1993 تم إحداث المحاكم الإدارية، ليكتمل صرح القضاء الإداري المغربي نوعيا في 2006 بإحداث محاكم الاستئناف الإدارية، على أن يبقى الأمل قائما في إحداث أعلى هيئة قضائية إدارية بالمملكة حسب تعبير الفصل 114 من الدستور المغربي لسنة 2011².

وبالرجوع إلى القانون رقم 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية³ نجد أنه عدد اختصاصات قاضي القضاء الإداري في مرحلته الابتدائية في المواد 8 و 9 و 11⁴، ونص المشرع المغربي في نفس القانون وبالضبط في المادة 20 على أن كل قرار إداري⁵ صدر مخالفا لإحدى المساطر المعتمدة في دعوى الإلغاء يعطي الحق للمتضرر الطعن فيه أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة، في حين أن الفصل 118 من الدستور المغربي لسنة 2011 ينص هو الآخر على أن كل قرارات اتخذ في المجال الإداري، سواء كان تنظيميا أو فرديا يمكن الطعن فيه أمام الهيئة القضائية الإدارية المختصة.

¹ - عبد القادر باينه: "القضاء الإداري - الأسس العامة والتطور التاريخي"، الطبعة الأولى، سنة 1988، ص 2.

² - ينص الفصل 114 على أن: تكون المقررات المتعلقة بالوضعيات الفردية، الصادرة عن المجلس الأعلى للسلطة القضائية قابلة للطعن بسبب الشطط في استعمال السلطة، أمام أعلى هيئة قضائية إدارية بالمملكة.

دستور المغرب الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91، بتاريخ 29 يوليوز 2011

³ - ظهير شريف رقم 1.91.225 صادر في 22 من ربيع الأول 1414 (10 سبتمبر 1993) بتنفيذ القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية، كما وقع تغييره وتتميمه. الجريدة الرسمية عدد 4227 بتاريخ 18 جمادى الأولى 1414 (3 نوفمبر 1993).

⁴ - للاطلاع على هذه المواد الرجوع إلى الظهير الشريف رقم 1.91.225 الصادر في 22 من ربيع الأول 1414 (10 سبتمبر 1993م) بتنفيذ القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية.

⁵ - تنص المادة 20 على أنه: كل قرار إداري صدر من جهة غير مختصة أو لعب في شكله أو لانحراف السلطة أو لانعدام التعليل أو مخالفة القانون، يشكل تجاوزا في استعمال السلطة، يحق للمتضرر الطعن فيه أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة.

وما يجب التأكيد عليه في هذا الخصوص أن المشرع المغربي جعل المبدأ العام قانونا هو كل قرار إداري صدر من سلطة إدارية طبقا للمعيار الشكلي، أو في المجال الإداري دون تحديد السلطة هل هي إدارية أم لا وفقا لمعيار موضوعي، يكون قابلا للطعن بالإلغاء أمام القاضي الإداري إذا اتسم بأحد العيوب المعتمدة في دعوى الإلغاء (الدعوة القضائية).

ويستمد القضاء الإداري مجمل اختصاصاته من قواعد القانون الإداري، والتي تعتبر متميزة عن قواعد القانون الخاص، وبالتالي لا يمكن تطبيق الأحكام المقررة في هذا القانون الأخير على النزلات المرتبطة بنشاط الإدارة عند تسييرها للمرافق العمومية باعتبارها سلطة عمومية¹.

هذا من خلال الممارسة العملية للقضاء الإداري، منذ إنشاء المجلس الأعلى في غرفته الإدارية (محكمة النقض حاليا)، مروراً بالمحاكم الإدارية ومحاكم الاستئناف الإدارية، إضافة إلى التقنين الدستوري لبعض مبادئه، يتضح أنه حافظ على الطابع الاستثنائي والخاص بدعوى الإلغاء، من خلال استبعاد بعض القرارات الإدارية من نطاق الرقابة القضائية، كأعمال السيادة والحكومة التي تعتبر خروجاً حقيقياً على مبدأ المشروعية واستثناء من أحكامه².

ومن ثم تبرز أهمية الرقابة القضائية كضمانة لحل إشكالية التنازع بين هيئات الشرطة الإدارية وحقوق وحرريات الأشخاص، لكونها جاءت متصلة اتصالاً وثيقاً بالحياة اليومية للمجتمع، وأكثرها تأثيراً على حقوق وحرريات الأشخاص.

وإيماناً منا بأن الرقابة القضائية هي أفضل ضمانة لحماية الأشخاص من جهة، وعدم انحراف هيئات الشرطة الإدارية عن هدفها في المحافظة على النظام العام من جهة أخرى، سنتناول دراسة الرقابة القضائية على أعمال الشرطة الإدارية، من خلال فصلين:

الأول لدراسة مدى خضوع أعمال الشرطة الإدارية لرقابة قاضي الإلغاء وتم تقسيمه إلى مبحثين: يتضمن الأول هيئات الشرطة الإدارية ورقابة القضاء عليها، والثاني للإلغاء القضائي لأعمال الشرطة الإدارية غير الشرعية.

أما الفصل الثاني لدراسة الحالات المختلفة لرقابة القضاء على أعمال الشرطة الإدارية، وتم تقسيمه إلى مبحثين: يتضمن الأول مسؤولية الإدارة على أعمال الشرطة الإدارية، والثاني للصور الأخرى لرقابة القضاء على أعمال الشرطة الإدارية.

¹ - عبد القادر باينه، " القضاء الإداري - الأسس العامة والتطور التاريخي "، مرجع سابق، ص 4.

² - ثوريا لعيني: " القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة "، دار النشر والجسور وجدة، الطبعة الأولى، 2005، ص 8

الفصل الأول: مدى خضوع أعمال الشرطة الإدارية لرقابة خاصة الإلغاء.

لقد تم التسليم بأن السلطة ظاهرة اجتماعية لا يستقيم النظام السياسي من دونها، فهي التي تزيل الصراع بين حاجيات الفرد ومتطلبات الجماعة، وكذلك تم الإجماع على أنه لا يمكن أن يوجد مجتمع منظم من دون وجود هيئات الشرطة الإدارية، باعتبار وجودها ضروري للحرية، حيث يستحيل وجود حرية بغير نظام، فهي تعمل على إيجاد نوع من الانسجام والتنسيق بين حريات الأشخاص والصالح العام، والذي يتغير بتغير ظروف المكان والزمان وطبيعة نظام الدولة.

ففي الأنظمة المطلقة حيث حرية الفرد غائبة، يبرز دور هيئات الشرطة الإدارية لحماية سلطة الحاكم، وتحقيق أفكار وغايات قمعية، فتتجاوز بذلك وظيفتها وتنحاز إلى السلطة السياسية، وتبتعد عن أهدافها القانونية.

أما في الأنظمة الديمقراطية التي تعد الحرية جوهرها، تعمل فيها هيئات الشرطة الإدارية من أجل تطوير حرية الأفراد، فلا تعتبر بذلك قيда عليها، وإنما تقوم بتنظيمها لتسهيل تطبيقها واقعيًا، وذلك من أجل مصلحة الجماعة وأمنهم وسكينتهم، وبذلك تعتبر هيئات الشرطة الإدارية سلطة قانونية، تحمي النظام القانوني وأمن الجماعة في إطار مجموعة من الضوابط التي تجعل لها حدودًا لا يجوز المساس بها.

هذا وتشكل الحريات في المذهب الديمقراطي مركز الصدارة، حيث فرضت الديمقراطية على السلطة احترامها، وذلك باعتبارها أسس القواعد القانونية، كما أكدت على أنه حينما يوجد صراع بين السلطة والحرية وجب تغليب الحرية، ومع أهمية وظيفة الشرطة الإدارية وضرورتها للمحافظة على النظام العام، فإنه يبقى جليًا أن نشاط الإدارة، وما يتضمنه من تقييد لحريات الأفراد، ينبغي أن يخضع لرقابة قضائية واسعة تضمن إلزام هيئات الشرطة الإدارية بالضوابط التي ينبغي عليها احترامها حماية لحقوق وحريات الأفراد.

وقد أخضع القضاء باستمرار أعمال الشرطة الإدارية لرقابته خاصة رقابة الإلغاء التي أثبتت جدواها وفعاليتها وخطورتها في القضاء على القرارات الإدارية الغير مشروعة وإنهاء آثارها، وذلك دائما في إطار عملية تحقيق التوازن بين المحافظة على النظام العام وحماية حقوق وحريات الأشخاص.

وهكذا فستتم عملية تحديد، ودراسة وضعية خضوع أعمال الشرطة الإدارية لرقابة الإلغاء من خلال التطرق في (المبحث الأول) لهيئات الشرطة الإدارية ورقابة القضاء عليها، على أن نخصص (المبحث الثاني) للإلغاء القضائي لأعمال الشرطة الإدارية غير الشرعية.

المبحث الأول: هيئات الشرطة الإدارية ورقابة القضاء عليها.

لقد كان بعض من الفقه القديم يضفي صفة أعمال السيادة على تدابير الشرطة الإدارية الهادفة إلى تحقيق النظام العام، واستبعد الرقابة القضائية عليها، وذلك على أساس أنها من أعمال السلطة السياسية، وأعمال السيادة هي تلك الأعمال الصادرة عن السلطة التنفيذية، والمتعلقة بسيادة الدولة داخليا وخارجيا، لذا يمكن لهيئات الشرطة الإدارية أن ترتكب باسمها تصرفات غير قانونية تمس بحقوق وحريات الأفراد تحت شعار "الأمن العام"، مما يبعدها عن الرقابة القضائية.

وقد ذكر أحد الفقهاء بأنه: "إذا كانت الشرطة الإدارية وظيفية قائمة على فكرة السلطة العامة، وعلى فرض مشيئة السلطة على الأفراد بصورة آمرة ووقائية لنظام الجماعة، وهذا مظهر من مظاهر السيادة الداخلية في علاقة الدولة بالمحكومين، فإن هذا الواقع من شأنه أن يجعل الإدارة أعلى مستوى من الأفراد الذين تفرض عليهم تلك المشيئة...، ولو حدث في حالة الصراع الناشئ بينهما - وهو كثير الحدوث - إن طرح أمره على القاضي الإداري، فكثيرا "ما تعتصم الإدارة بسلطتها التقديرية أو بأعمال السيادة، وهنا يحسم الصراع لصالح السلطة".¹

غير أنه ليس من شك بأن المجتمعات في حاجة إلى إقامة مختلف أنواع الرقابة على كل من لديه قدرا من السلطة العامة، لأنها أنجع موانع الإنحراف في المجتمعات الحديثة، وهذا ما أدى بالفقه الحديث والقضاء إلى استبعاد أعمال الشرطة الإدارية وإخراجها من قائمة أعمال السيادة، وإخضاعها لرقابة القضاء، وذلك لضمان التزام هيئات الشرطة الإدارية بالضوابط والحدود القانونية في إصدارها لقرارات الشرطة الإدارية.²

لذلك سيتم التطرق لمضمون هذا المبحث في (المطلب الأول) لرقابة القضاء الإداري على حدود هيئات الشرطة الإدارية، لنخلص لتناسب الرقابة القضائية مع العوامل المؤثرة في هيئات الشرطة الإدارية (المطلب الثاني).

¹ - سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، سنة 1982، ص 332.

² - وقد سار القضاء المصري في هذا الاتجاه، حيث قضت محكمة القضاء الإداري بتاريخ 16 يونيو 1949 بأن: "موضوعات الإجراءات البوليسية الصحية التنظيمية، والإجراءات البوليسية الخاصة بالأمن والنظام العام في أوقات السلم والظروف العادية، وسواء صدرت بناء على صفة الضبطية الإدارية، أو بمقتضى نصوص خاصة، ليست من أعمال السيادة".

- سامي جمال الدين، نفس المرجع السابق، ص 333.

المطلب الأول: رقابة القضاء الإداري على حدود هيئات الشرطة الإدارية

من المسلم به أن القضاء هو أكثر أجهزة الدولة التي لها القدرة على إخضاع أعمال هيئات الشرطة الإدارية للرقابة، وذلك لكونه سلطة محايدة ومستقلة عن الإدارة العامة¹ ويهدف بذلك إلى تحقيق المصلحة العامة وإصلاح نشاط أجهزة الشرطة الإدارية بما يتوافق مع مبدأ سيادة القانون.

فليس من شك أن الاحتكام واللجوء إلى القضاء عن طريق الدعوى الإدارية من طرف ذوي الصفة والمصلحة، يعتبر من أقوى الضمانات الحقيقية للحرية في مواجهة تعسف هيئات الشرطة الإدارية في استخدام سلطتها.

وتكمن أهمية الرقابة القضائية على سلطات الشرطة الإدارية في أنها ظاهرة مركبة لا يجوز النظر إليها كفعل جامد مجرد ومستقل تماما عن المؤثرات السياسية والاقتصادية والاجتماعية ولا يجوز الحكم على مضمونها انطلاقا من تصورها الفكري والنظري فحسب، كما لا يصلح معالجتها بمعزل عن القيم والمعتقدات².

هذا وسيتم توضيح التجاذبات المفاهيمية حول الرقابة القضائية على أعمال الشرطة الإدارية في (الفرع الأول)، ثم التطرق للقضاء الإداري وإشكال تقييد هيئات الشرطة الإدارية بحدودها في (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التجاذبات المفاهيمية حول الرقابة القضائية على أعمال الشرطة الإدارية

للتطرق لمفهوم الرقابة القضائية على أعمال الشرطة الإدارية سوف تتم الإشارة أولا إلى تعريفها وخصائصها (الفقرة الأولى)، و(الفقرة الثانية) لوسيلة الرقابة القضائية على أعمال الشرطة الإدارية، بينما (الفقرة الثالثة) لأهداف الرقابة القضائية على أعمال الشرطة الإدارية، فهناك العديد من التعاريف للرقابة القضائية التي تستخلص من خلالها العديد من خصائصها.

¹ - المادة 140 من دستور 29 يوليوز 2011.

² - عبد الله إدريسي: مدخل لدراسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة بدول المغرب العربي، المجلة المغربية للاقتصاد والقانون، العدد 03 يونيو 2001، ص 129.

الفقرة الأولى: حول التجاذبات المفاهيمية والخصائص المميزة

أولاً: تعريفها

لقد عرف العديد من الفقهاء الرقابة القضائية، ومن أهم هذه التعاريف نذكر منها:

تعريف ثروت بدري: "تعد الرقابة القضائية على القرارات الإدارية بما فيها قرارات الشرطة الإدارية من أنجع الأساليب، إذ أنها تتيح خيارات متنوعة للرقابة إما في إطار دعوى الإلغاء أو دعوى القضاء الشامل بالنسبة للطعون القضائية أمام القضاء الإداري، أو حتى الرقابة من طرف القضاء العادي"¹.

يعرفها سامي جمال الدين: "بأن الرقابة القضائية تعد هي الضمان الفعلي للأفراد في مواجهة تجاوز الإدارة حدود وظيفتها، وتعسفها في استخدام سلطتها وخروجها عن حدود مبدأ المشروعية"²

أما عمار عوايدي فيعرفها بأنها: "الرقابة القضائية التي تمارسها وتباشرها المحاكم القضائية على اختلاف أنواعها (المحاكم الإدارية – المحاكم العادية من مدنية أو جنائية أو تجارية) وعلى مختلف درجاتها ومستوياتها (إبتدائية – إستئنافية – نقضا)، وذلك بواسطة تحريك الدعوى والطعون المختلفة ضد أعمال السلطات الإدارية غير المشروعة مثل دعوى الإلغاء ودعوى فحص المشروعية ودعوى القضاء الكامل (دعوى التعويض أو المسؤولية)، والدعاوى المتعلقة بالعقود الإدارية"³.

غير أن الرقابة بواسطة دعوى الإلغاء تظل هي الأكثر استعمالاً بالنسبة للتشكيك في مشروعية القرارات الإدارية الانفرادية لاعتبارات متنوعة، الشيء الذي جعل كثيراً من الدارسين يعتبرونها الدعوى الأصلية للطعن في القرارات الإدارية⁴، وبالأخص قرارات الشرطة الإدارية.

- أما تعريف مليكة الصروخ: "فيقصد برقابة القضاء على أعمال الإدارة، السلطات القانونية المخولة للجهات القضائية والتي بمقتضاها يكون لها سلطة البت فيما يدخل في اختصاصاتها من مسائل تكون الإدارة-بوصفها سلطة عامة- طرفاً فيها"⁵.

¹ - ثروت بدري: النظم السياسية، دار النهضة العربية، سنة 1964، ص 131.

² - سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدون طبعة وتاريخ، ص 230.

³ - عمار عوايدي: عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول د.م.ج الجزائر، 1982، ص 24.

⁴ - إدريس بوزرزايت: أسس ونطاق الرقابة القضائية على الجزاءات الإدارية بواسطة دعوى الإلغاء، المجلة المغربية للمنازعات القانونية، عدد 14، 2005، ص 34.

⁵ - مليكة الصروخ: القانون الإداري، الطبعة الثانية، دار الجديدة، الرباط، سنة 1992، ص 370.

ثانياً: خصائصها

للرقابة القضائية العديد من الخصائص يمكن إجمالها في النقاط التالية:

_ أن الجهة القضائية المكلفة بالرقابة على أعمال الإدارة قد إكتسبت الاختصاص اعتماداً على نصوص دستورية أو قانونية.

_ لا تتحرك الرقابة القضائية من تلقاء نفسها، وإنما برفع دعوى قضائية من طرف ذوي الصفة والمصلحة.

_ الرقابة القضائية لها من قواعد وإجراءات منصوص عليها في القانون لكفالة حق الخصوم في الدفاع عن أنفسهم من جهة، ولضمان الموضوعية والاختصاص في الفصل في الدعاوى من جهة أخرى.

_ الرقابة القضائية هي رقابة مشروعية، حيث لا يملك القاضي سوى الحكم بمشروعية التصرف أو بطلانه، بالإضافة إلى التعويض عن الأضرار الناجمة عنه.

_ تكون الأحكام الصادرة من طرف القضاء لها قوة الشيء المقضي فيه، وما يترتب عن ذلك من وجوب تنفيذه¹.

الفقرة الثانية: حول الوسيلة

إن من أهم خصائص الرقابة القضائية التي أشرنا لها سابقاً، هي أنها لا يمكن ممارستها ولا تحريكها إلا بناء على دعوى قضائية مرفوعة من طرف ذوي الصفة والمصلحة، بحيث لا يمكن للقاضي أن يقحم نفسه في النزاع بين هيئات الشرطة الإدارية والأشخاص من تلقاء نفسه، بل يجب أن ترفع إليه دعوى قضائية من أجل التدخل.

وبذلك تكون الدعوى القضائية هي الوسيلة الأساسية لممارسة الرقابة القضائية على أعمال الشرطة الإدارية، لأنها طريق صاحب المصلحة والصفة إلى القاضي، وشرط لتصدي القاضي للنزاع. وعليه سيتم التطرق لتعريف الدعوى الإدارية (أولاً)، ثم لوسيلة تحريك الرقابة القضائية على أعمال الشرطة الإدارية (ثانياً).

¹- سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 231.

أولاً: الدعوى الإدارية (الإلغاء)

لم تظهر الدعوى القضائية الإدارية كدعوى مستقلة، إلا في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، وهي تعد الوسيلة القانونية والقضائية الوحيدة في حل المنازعات التي تطرأ بين الإدارة العامة، والأشخاص والمراد حلها حلاً قضائياً، وتجدر الإشارة إلى أن المشرع المغربي لم يعرف الدعوى القضائية الإدارية أو دعوى الإلغاء، وترك ذلك للفقه والقضاء. ومن تعاريفها نذكر منها:

-تعريف مصطفى كمال وصفي فهو: "الإجراءات القضائية التي تتخذ أمام القضاء الإداري للمطالبة بأثر من الآثار المترتبة على علاقة إدارية"¹.

وتعتبر دعوى الإلغاء من أهم الدعاوي الإدارية وأكثرها قيمة من الناحية النظرية والعملية، إذ من جهة تمثل ضماناً لحماية حقوق الأفراد وحياتهم وتعمل على توجيه القائمين على الإدارة العامة للإلتزام بحدود القانون وعدم الخروج عليه من جهة أخرى.

فدعوى الإلغاء هي الدعوى التي يتقدم بها صاحبها إلى القاضي طالبا إلغاء قرار إداري غير مشروع بحجة عدم مشروعيته، ويتضح من هذا التعريف أن دعوى الإلغاء، طعن قضائي ضد قرار إداري ليعيب في أحد أركانه، وذلك بهدف إلغائه وإزالة أثره. ويتعين على صاحب الشأن أن يستند في دعواه إلى أسباب قانونية تسوغ دعواه، وذلك بخلاف التظلم الإداري².

وتعتبر دعوى الإلغاء الوسيلة الأساسية لتحقيق طمأنينة الأفراد في علاقتهم بالإدارة، إذ تتأكد بها سيادة القانون وعلو سلطانه على أعمالها، ويتربط عن هذه الدعوى بطلان قرارات الإدارة جراء مخالفته القانون أي مبدأ المشروعية³.

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

ولئن كانت دعوى الإلغاء، قبل إحداث المحاكم الإدارية، تدخل ضمن الاختصاصات المحددة للمجلس الأعلى بمقتضى ظهير 27 شتنبر 1957 والذي كان ينظر فيها ابتدائياً وانتهائياً، فإن هذه الدعوى

¹ - عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، د.م.ج، الجزائر، 1998، ص 288.

² - محمد كرامي: التنظيم الإداري، النشاط الإداري، نجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، سنة 2003، ص 204.

³ - مليكة الصروخ: مشروعية القرارات الإدارية، دار القلم، الطبعة الأولى، سنة 2011 ص 23.

قد أصبحت من اختصاص المحاكم الإدارية بدرجة أولى ويمكن استئناف أحكامها أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى مع مراعاة الاستثناء الوارد في المادة 9 من قانون المحاكم الإدارية 41-90 والذي يظل بمقتضاها المجلس الأعلى والمسمى حاليا بمحكمة النقض¹ مختص بالبث ابتدائيا وانتهائيا في طلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلطة المتعلقة بالمقررات التنظيمية والفردية الصادرة عن رئيس الحكومة وكذلك قرارات السلطات الإدارية التي يتعدى نطاق تنفيذها دائرة الاختصاص المحلي لمحكمة إدارية.

وبالرجوع إلى المواد من 20 إلى 25 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية نستخلص أن دعوى الإلغاء تنصب على المطالبة بإلغاء أو إنهاء العمل بقرار إداري لكونه مشوبا بعيب من عيوب عدم المشروعية، وهي عديدة ومتنوعة، وقد كان للاجتهاد القضائي الفضل الكبير في إبرازها وتحديد معالمها، لاسيما القضاء الإداري الفرنسي. وكان عيب الاختصاص هو أول هذه العيوب ظهورا، ثم تلاه عيب الشكل فعيب الغاية أو انحراف السلطة ثم عيب المحل أو مخالفة القانون، وأخيرا عيب السبب الذي يقوم عليه القرار الإداري.

وتتميز دعوى الإلغاء بجملة من الخصائص، تجعل منها دعوى مستقلة ومتميزة عن غيرها من الدعاوى القضائية الأخرى، ولعل أهم خصائص دعوى الإلغاء: خاصية المجانية وخاصية انتمائها إلى القضاء العيني.

(1) خاصية المجانية:

طبقا للمادة 22 من القانون رقم 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية "يعفى طلب الإلغاء بسبب تجاوز السلطة من أداء الرسم القضائي" ولعل المشرع المغربي من خلال حرصه على مجانية هذا النوع من الدعاوى، إنما يبتغي تكريس مبدأ المشروعية الذي هو من النظام العام، وتقديم كافة التسهيلات لرافع هذه الدعوى لأنه لا يدافع عن حقه فحسب وإنما يدافع عن مبدأ المشروعية.

(2) خاصية انتماء دعوى الإلغاء إلى القضاء العيني:

ذلك أن دعوى الإلغاء هي دعوى موضوعية تستهدف إنهاء أو إلغاء القرار الإداري المشوب بعيب من عيوب الشرعية، أي أنها تهدف إلى حماية القانون قبل حماية الأفراد.

كما أن الأحكام الصادرة بإلغاء القرار الإداري تنسحب إلى الكافة، أي حتى بالنسبة للأشخاص الذين لم يقدموا طعنا فيه إذا كانوا بطبيعة الحال مرتبطين بهذا القرار.

1 - ظهير رقم 1.57.223 بتاريخ ربيع الثاني 1377 الموافق ل 27 شتنبر 1957 . وأما تنظيمه واختصاصه فيحددتهما قانون 15 يوليوز 1974 المحدد للتنظيم القضائي للمملكة وكذا قانون المسطرة المدنية وبعض مقتضيات قانون المسطرة الجنائية والعدل العسكري.

وبالإضافة إلى الخاصيتين المذكورتين أعلاه، هناك خاصية أساسية في دعوى الإلغاء، وهي أن القاضي الإداري في مباشرة هذه الدعوى لا يحكم بأكثر مما طلب منه، أي أنه يقتصر على فحص مدى مشروعية أو عدم مشروعية القرار، دون أن يمتد الأمر إلى تعديل مركز قانون معين.

ثانيا: تحريك الدعوى الإدارية على أعمال الشرطة الإدارية

لقد اعترفت معظم الدساتير والنظم القانونية في الدولة المعاصرة بالحق في التقاضي والمساواة أمام القضاء، والحق في الدعوى الإدارية¹ من خلال منازعة الهيئات الإدارية وذلك تحقيقا لدولة القانون ومبدأ الشرعية، وما يستلزمه من خضوع هيئات الشرطة الإدارية لرقابة القضاء لمواجهة أعمالها الغير مشروعة. تماشيا مع ذلك فالدعوى القضائية الإدارية تعتبر دليلا على خضوع أعمال الشرطة الإدارية لرقابة القضاء، وذلك لكونها وسيلة قانونية تحرك وتجسد سلطات القاضي الإداري في التقرير والحكم بالجزاءات القضائية الموجهة ضد أعمال الشرطة الإدارية الغير المشروعة والضارة.

وهكذا فالرقابة القضائية على أعمال الشرطة الإدارية لا يمكن تحقيقها، إلا بتحريك ورفع الدعوى القضائية الإدارية، وذلك طبقا لمبدأ -لا دعوى بدون مطالبة قضائية- من أجل تقييد وحصر القاضي الإداري بما ورد في عريضة الدعوى، لضمان حياده وموضوعيته، ولا يتم ذلك إلا بوجود إجراءات قضائية.

وعليه فالدعوى القضائية الإدارية تحرك وترفع من طرف ذوي الصفة والمصلحة بموجب عريضة مكتوبة، تحتوي على مجموعة من البيانات والوثائق المطلوبة قانونا، وتجري عمليات التحقيق على أساس الأوضاع القانونية المطروحة في عريضة الدعوى، كما يحكم القاضي بناء على ما ورد في طلبات المدعي، ويهدف من ذلك إلى حماية المصلحة العامة، وشرعية وعدالة واستقامة نشاط الإدارة.

ولقد اشترط المشرع أن تكون المسطرة كتابية أمام المحاكم الإدارية، حيث تنص المادة 3 من قانون 41.90 على أن القضايا ترفع إلى المحكمة الإدارية بمقال مكتوب يوقعه محام مسجل في جدول هيئة من هيئات المحامين بالمغرب، ولقد ارتأى المشرع من خلال هذا الشرط تكريس حقوق الدفاع، ذلك أن مواجهة الإدارة أمام القضاء يستلزم معرفة شاملة للقوانين والضوابط الإدارية، وهذا بالضبط لن يتأتى للمواطن العادي إلا بمؤازرة المحامي وإلا ضاع حقه بمجرد الإخلال بأبسط الإجراءات الشكلية.

والعريضة المرفوعة أمام المحكمة الإدارية يلزم أن تتضمن مجموعة من البيانات والمعلومات المتعلقة بالأطراف سواء تعلق الأمر بالشخص العمومي أو الشخص الطبيعي كالصفة والأسماء العائلية

¹ - تجب الإشارة إلى أن المسطرة المدنية تعد القاعدة الأساسية في رفع الدعاوى في القضايا الإدارية بمقتضى المادة 7 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية والتي تنص على أنه: "تطبق أمام المحاكم الإدارية القواعد المقررة في قانون المسطرة المدنية ما لم ينص قانون على خلاف ذلك".

والمهنة والمواطن ومحل الإقامة. إلى جانب هذا لا بد أن تتضمن العريضة موضوع الدعوى والوسائل والوقائع وترفق بالمستندات التي ينوي المدعي استعمالها. كما يرفق المقال الافتتاحي للدعوى بعدد من النسخ يساوي عدد الخصوم عند تعددهم، وعند إيداع العريضة بكتابة ضبط المحكمة الإدارية، يسلم كاتب الضبط وصلا بذلك يتكون من نسخة منها يوضع عليها الختم وتاريخ الإيداع¹.

الفقرة الثالثة: حول الأهداف

تمارس هيئات الشرطة الإدارية سلطاتها واختصاصاتها باستمرار، وهذا ما يترتب عليه في أحيان كثيرة وقوع التماسات واحتكاكات وتصادمات بينها وبين النظام القانوني في الدولة من جهة، وحقوق وحریات الأشخاص من جهة أخرى. مما قد يؤدي إلى تحريك عملية الرقابة القضائية التي تهدف إلى ضمان مبدأ المشروعية، تحقيق العدالة، حماية المصلحة العامة وحقوق وحریات الأشخاص. وهي تعتبر أهداف ساكنة لها قيمتها من الناحية النظرية والقانونية والسياسية وحتى من الناحية النفسية، كما يمكنها تحقيق أهداف عملية فعلية، لا تجسد إلا بفضل تدخل القاضي الإداري الذي يحرك الأهداف الساكنة أثناء فصله في النزاع القائم.

وعليه فأهداف الرقابة تنقسم إلى قسمين: أهداف ساكنة وأهداف متحركة².

أولاً: الأهداف الساكنة

يستند مبدأ المشروعية كضمانة فعالة لها وجود رقابة قضائية تكفل احترام القانون، لذلك كان من أهداف الرقابة القضائية الساكنة:

1- ضمان احترام مبدأ المشروعية وسلامة النظام القانوني داخل الدولة بما يحقق العدالة للجميع.

2- تحقيق المصلحة العامة والحفاظ على مصداقية الوظيفة الإدارية، وقرينة السلامة والمشروعية

التي تتمتع بها أعمالها.

¹ - نشير إلى أنه بعد تسجيل الدعوى يحال ملف القضية من طرف رئيس المحكمة الإدارية إلى قاض مقرر، وإلى المفوض الملكي للدفاع عن القانون ومهمة القاضي المقرر هي القيام بالإجراءات الأولية حيث يصدر أمراً بالتبليغ ويعين تاريخ النظر في القضية وإشعار الأطراف إلى وجوب تقديم المذكرات والمستندات قبل الجلسة.

² - سكينه عزوز: عملية الموازنة بين أعمال الشرطة الادارية والحریات العامة، رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990، ص 92.

3- كما تهدف الرقابة القضائية إلى حماية الحقوق والحريات، حيث نص الفصل 117 من الدستور المغربي لسنة 2011 على ما يلي: "يتولى القاضي حماية حقوق الأشخاص والجماعات وحرياتهم وأمنهم القضائي، وتطبيق القانون."

ثانياً: الأهداف المتحركة

إن الهدف المتحرك من الرقابة القضائية هو هدف علاجي، حيث يقوم القاضي الإداري بتحريك الأهداف الساكنة، وذلك بالفصل في النزاع القائم بين الحرية وأعمال الشرطة الإدارية. ويعكس الحكم دور القاضي في إقامة التوازن بين الحريات العامة وأعمال الشرطة الإدارية، كما يتحتم عليه في بعض الأحيان عندما يكون نقص أو فراغ في التشريع أن يجتهد ويخلق ويبدع حلولاً قضائية للفصل في النزاع.

لذلك فالأهداف المتحركة للرقابة القضائية تتمثل في:

1- الهدف المباشر للرقابة القضائية هو فصل القاضي في النزاع القائم، ولا يتعدى دوره حدود الحكم ويستعمل في ذلك إجراءات قضائية للوصول إلى الإنصاف، ويتقيد بمذكرات الأطراف وطلباتهم، ويسهر على أن يكون فصله في النزاع مطابقاً للقانون.

2- بالإضافة إلى الهدف المباشر وهو الفصل في النزاع، قد يكون الهدف المتحرك من الرقابة القضائية غير مباشر أو عرضي، ويتمثل في مشاركة القاضي في إنشاء وابتكار القواعد القانونية أثناء فصله في النزاعات، فالقاضي يستوحي الحلول من التشريع والاجتهاد القضائي والفقه، كما يستوحي الحلول من اعتبارات سياسية واجتماعية واقتصادية.

3- كما أن الهدف المتحرك للرقابة القضائية هو تحقيق التوازن بين أعمال الشرطة الإدارية والحريات العامة، وذلك أثناء الفصل في النزاع القائم بينهما، حيث يوازن القاضي الإداري بين طرفي النزاع ويعتمد في ذلك على مبدأ "أن الحرية هي القاعدة أما القيد هو الاستثناء" ويحكم على تصرف الشرطة الإدارية إذا كان غير مشروع بالإلغاء، وبذلك يعد الحكم ضابطاً من ضوابط التوازن، وهدف متحرك من أهداف الرقابة القضائية على أعمال الإدارة¹.

¹ - سكيينة عزوز، مرجع سابق، ص 93.

الفرع الثاني: القضاء الإداري وإشكال تقييد هيئات الشرطة الإدارية بحدودها

إذا نص المشرع على نشاط معين للإدارة، فهو بذلك يفرض عليها الطريق الذي تسلكه للمحافظة على النظام العام، فمهمتها في هذه الحالة هي تنفيذ القانون مع مراعاة حدود ممارستها لذلك النشاط. فإذا تجاوزت هيئات الشرطة الإدارية تلك الحدود، وصفت أعمالها بأنها غير مشروعة، مما يسمح بإخضاعها لرقابة القضاء الإداري إلغاء وتعويضاً.

إلا أن مشاكل النظام العام لا يمكن التنبؤ بها، ولا التحكم فيها لارتباطها بظروف متغيرة ومفاجئة لذلك فقد لا ينص المشرع عليها، أو ينص عليها ولا يحدد مجال حدود تدخل هيئات الشرطة الإدارية، فيكون للسلطة الحق في تنظيم بعض المجالات للمحافظة على النظام العام، الذي توسع مدلوله بالموازاة مع اتساع نشاط الدولة.

وليس من شك في أن تدخل هيئات الشرطة الإدارية كثيراً ما يميل إلى الشطط، نظراً لما تملكه من وسائل القهر، لذلك فإن سلطتها ليست مطلقة بل هي مقيدة بحدود يفرض القضاء الإداري عليها رقابته، من أجل تحقيق التوازن بين الحقوق والحريات والمحافظة على النظام العام، بالشكل الذي يجعل فكرة النظام العام وفكرة الحقوق والحريات فكرتين متلازمتين ومتكاملتين ومتساويتين¹، ومن بين هذه الحدود: مبدأ المشروعية، والحقوق والحريات، والنظام العام.

لذلك سيعرض بالدراسة والتحليل في (الفقرة الأولى) لرقابة القضاء على تقييد هيئات الشرطة الإدارية بمبدأ المشروعية، ثم (الفقرة الثانية) لرقابة القضاء على تقييد هيئات الشرطة الإدارية بالنظام العام، والحريات العامة، و (الفقرة الثالثة) ل تطبيقات مسطرة اتخاذ القرارات الإدارية حماية للحقوق والحريات.

الفقرة الأولى: من حيث الرقابة على مبدأ المشروعية

من بين الضمانات الأساسية التي تحمي الأشخاص من انحراف وتعسف تجاوز هيئات الشرطة الإدارية، هي التزام هذه الأخيرة بالقانون فيما تقوم به من أعمال، لأن القانون هو الذي يرسم السلوك ويضع الضوابط داخل المجتمع. وهذا التنظيم لا يتم بمعزل عن الإدارة، لأنه من الضروري أن تنشئ الإدارة علاقات قانونية، وبما أن أعمالها تتميز بنوع من السمو على المواطن، فإنه يجب إخضاعها للقانون، ويتجلى

¹ - عمار عوابدي: الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري. المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، رقم 04، الجزائر، 1987، ص 999.

هذا الخضوع في مبدأ "الشرعية أو المشروعية"¹، الذي أصبح من مكاسب وخصائص ومميزات الدولة الحديثة، وذلك بعدما ثبت واستقر الفكر السياسي والقانوني على أن السلطة والقانون ظاهرتان متلازمتان ومتكاملتان، فالسلطة ضرورة يفرضها الإحساس بالقانون، وهي لا تستطيع التعامل مع الخاضعين لها إلا به².

ويقصد بمبدأ المشروعية أو كما يطلق عليه بعض الفقهاء "مبدأ سيادة القانون" خضوع الدولة بجميع سلطاتها وأفرادها لقواعد عامة مجردة وملزمة موضوعة سلفاً، يحترمها كل من الحاكم والمحكوم على السواء، ويشمل نطاق تطبيقها جميع السلطات الحاكمة في الدولة، فكل السلطات العامة تخضع للقانون وتلتزم حدوده³.

ومبدأ المشروعية كما عرفه الفقيه André de laubadère هو: "أن السلطات الإدارية يتعين عليها في قراراتها، أن تكون متطابقة مع أحكام القانون، أو بعبارة أكثر دقة مجموعة القواعد القانونية، على أن يأخذ القانون ليس فقط بالمعنى الشكلي بل أيضاً بمعناه الموضوعي"⁴.

بينما سليمان الطماوي: "قصد بهذا المبدأ أن تكون جميع تصرفات الإدارة في حدود القانون، ويؤخذ القانون في هذا المجال بمدلوله العام، أي جميع القواعد الملزمة سواء أكانت مكتوبة أو غير مكتوبة، وأي كان مصدرها مع مراعاة التدرج في قوتها (الدستور، القوانين التنظيمية، القوانين العادية، المراسيم التنظيمية (اللائحة)، القرارات الإدارية)، وأي كان نوع تصرف الإدارة أي سواء كان عملها قانونياً أو مادياً"⁵.

وعليه يمكن القول أن مبدأ المشروعية له أهمية جدية في مواجهة تعسف هيئات الشرطة الإدارية (أولاً)، وذلك بالاستناد إلى القضاء الإداري الذي يعمل على محاولة الربط بين فاعلية نشاط هيئات الشرطة الإدارية في تحقيقها لأهدافها، وحقوق وحرّيات الأشخاص (ثانياً).

¹ - ينبغي التمييز بين الشرعية *Légalité* بمعنى الخضوع للقانون، والمشروعية *Légitimité* أي مشروعية السلطة بمعنى تحديد الأساس الفلسفي لقيام السلطة ومبرر قبولها، وأغلب الفقه يعبر عن معنى الخضوع للقانون "بالمشروعية"، لذا فإننا نستخدم التعبيرين كمترادفين. ويجب التفرقة بين مفهوم الشرعية "Legitimacy" الذي يدور حول فكرة الطاعة السياسية، أي حول الأسس التي على أساسها يتقبل أفراد المجتمع النظام السياسي ويخضعون له طواعية، ومفهوم المشروعية "legality" بمعنى خضوع نشاط السلطات الإدارية ونشاط المواطنين للقانون الوضعي. أي أن الشرعية مفهوم سياسي بينما المشروعية مفهوم قانوني.

للاطلاع أكثر انظر: مدونة القوانين الوضعية، بحوث ومقالات في العلوم الاقتصادية والقانونية:

https://qawaneen.blogspot.com/2010/06/blog-post_4122.html

² - عادل السعيد محمد أبو الخير: الشرطة الادارية وحدوده، شركة مطابع الطوبجي التجارية، القاهرة، مصر، 1993 ص 355.

³ - محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 161.

⁴ - André De laubadère: traité de droit administratif, paris, L.G.D.j 7e édition, 1976, p 245.

⁵ - سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، (قضاء الإلغاء)، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، طبعة 1986، القاهرة، مصر، ص 22.

أولاً: أهمية مبدأ المشروعية في أعمال الشرطة الإدارية

تجسيدا لمبدأ المشروعية¹ فإن هيئات الشرطة الإدارية يجب أن تخضع له في كل تصرفاتها، وذلك باحترامها النظام القانوني وقواعد المشروعية الشكلية والموضوعية، وهذا التقيد له أهميته بالنسبة للأشخاص، وكذلك بالنسبة لهيئات الشرطة الإدارية.

إن خضوع نشاط الإدارة لقواعد عامة محددة وفق شروط معينة [قواعد المشروعية الشكلية والموضوعية]، واحترام هذه القواعد والمبادئ يجعل القضاء الإداري يقوم بدور أساسي في مراقبة أعمال الإدارة، وبالتالي جعل الرقابة القضائية تأخذ مكانة الصدارة بين طرق الرقابة على أعمال الإدارة².

وانطلاقاً من القرارات الإدارية والأهمية الكبرى التي تحظى بها، باعتبارها أخطر وسيلة في يد الإدارة، ولأنها تتمتع بقوة الشيء المقرر فإنها تلعب دوراً مهماً في الارتقاء بعمل الإدارة من جهة، وبالحفاظ على حقوق وحريات الأفراد من جهة أخرى.

واعتباراً بأن القرارات الصادرة عن سلطات الشرطة الإدارية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بحريات وحقوق الأفراد ونشاطاتهم، فإنها تعرف طبيعة خاصة تميزها عن باقي القرارات الإدارية الأخرى، وتتجلى هذه

¹ - إن مدلول مبدأ المشروعية أو بتعبير آخر المبادئ التي تقوم عليها الرقابة القضائية عن أعمال الإدارة وخاصة أعمال الشرطة الإدارية، هو قمة الضمانات الأساسية. الجدية والحاسمة لحقوق وحريات الشعوب، في صراعاتها مع مظاهر الحكم المطلق، ويجمع الفقهاء على أن مبدأ المشروعية هو مبدأ "سيادة حكم القانون" الذي يحتمل معان كثيرة منها:

. أن سيادة حكم القانون قد تعني فرض النظام واستتباب الأمن وهذا ما قد يضيق من سيادة القانون ويحصرها في نطاق الدولة البوليسية.
. إن سيادة حكم القانون قد تحقق خضوع الإدارة للقانون وبالتالي تمكين الأفراد من الطعن في مشروعية القرارات الإدارية، إلا أن هذا الضمان هو شكلي لا غير، لأنه قد يخول للسلطة التشريعية أن تشرع ما تشاء والزام الإدارة بالخضوع إلى القانون والتغافل عن دستورية القوانين.

كما أن الأسس والمبادئ الرئيسية التي تضمن تحقيق مبدأ المشروعية تتمثل على النحو التالي:
1. أن يسرى مبدأ المشروعية أي سيادة القانون على جميع السلطات الحاكمة في الدولة ، "لأن سيادة القانون ليست ضماناً مطلوباً لحرية الفرد فحسب، لكنها الأساس الوحيد لمشروعية السلطة في نفس الوقت" هذا ، علاوة على أن "سيادة القانون أساس الحكم في الدولة".
2. استقلال و حصانة القضاء.

3. كفالة حق التقاضي لكافة المواطنين و سرعة الفصل في القضايا.
4. حظر تحصين أي عمل أو قرار إداري من رقابة القضاء. وحسب الدكتور سامي جمال الدين إن هذا النص الدستوري يؤدي إلى زوال إحدى النظريات التي كانت تمثل نقطة سوداء في جبين المشروعية. في نظامنا القانوني، وهي النظرية التي يطلق عليها "أعمال السيادة" والتي بمقتضاها لا يجوز للقضاء أن يمارس رقابته على أعمال توصف من أعمال السيادة وما ينجم عن ذلك من فساد إداري وسياسي باسم أعمال السيادة

5. كفالة حق الدفاع ، أصالة أو بالوكالة وتأمين وسائل اللجوء إلى القضاء والدفاع عن حقوق غير القادرين مالياً.
-للاطلاع أكثر أنظر: مدونة القوانين الوضعية، بحوث ومقالات في العلوم الاقتصادية والقانونية:

https://qawaneen.blogspot.com/2010/06/blog-post_4122.html

2 - عبد القادر باينة: " القضاء الإداري - الأسس العامة والتطور التاريخي " الطبعة الأولى 1988، ص 11.

الطبيعة في خصوصية الرقابة القضائية التي تخضع لها هذه القرارات بحيث أن القاضي الجزري يمارسها إلى جانب القاضي الإداري وذلك بصريح المادة 44¹ من القانون 90-41 المحدث بموجبه المحاكم الإدارية.

أما الامتياز كسلطة عامة في القانون الإداري فيسمح للسلطة الإدارية المختصة بتعديل الأوضاع القانونية بصفة انفرادية عن طريق القرار الإداري²، وهكذا لا يكفي النص على احترام مبدأ المشروعية في القوانين، وإنما حمايته يجب أن يكون للقضاء الإداري دور في ذلك.

ثانيا: دور القضاء في فرض احترام مبدأ المشروعية في قرارات الشرطة الإدارية

إن وجود رقابة قضائية على مشروعية تصرفات الإدارة يمثل ضمانه مهمة من ضمانات حقوق الأفراد وحرياتهم لما في ذلك من تبني لشرعية دولة القانون، والقاضي هو مفتاح الالتزام بسيادة القانون ويتوقف عليه احترامه بمعناه الواسع الذي يتجاوز التقيد بالمجرد بالنصوص إلى احترام مضمون القانون من حيث وجوب حمايته لحقوق الإنسان، فإذا عجز القانون عن توفير الحماية لم يصبح جديرا بأن تكون له السيادة، لذلك يجب أن يكفل النظام القضائي في الدولة سيادة القانون القائمة على احترام حقوق الإنسان فيما يوفره من عناصر تتمثل في تكوين جهات التقاضي واختيار القضاة وضمان استقلالهم وحيادهم.

إن مقتضى مبدأ المشروعية هو خضوع الأشخاص وسلطات الدولة لحكم القانون، وما يهمننا هنا هو دور القاضي الإداري في إخضاع هيئات الشرطة الإدارية لحكم القانون، وهذا الإلزام يعني أن تتفق أعمالها مع القواعد القانونية، بحيث يجب أن تصدر من مختص وفقا للإجراءات والأشكال القانونية، وأن ترد على محل مشروع، وسبب يبرره، وأن تستهدف تحقيق النظام العام، كون القاضي الإداري يلعب دورا أساسيا في دولة القانون إذ يعمل على احترام القانون من قبل الإدارة، وبالتالي يدفعها إلى احترام الشرعية، ومن جهة أخرى يدفع القاضي إلى الابتكار والإبداع، وذلك باعتبار أن القانون الإداري قانون حديث النشأة يمارس القاضي الإداري دورا رائدا في تطويره وخلق قواعده، ومبدأ المشروعية يقضي بأن تحترم الدولة في

¹ - إذا كان الحكم في قضية معروضة على محكمة عادية غير جزرية يتوقف على تقدير شرعية قرار إداري وكان النزاع في شرعية القرار جديا، يجب على المحكمة المثار ذلك أمامها أن تؤجل في القضية وتحيل تقدير شرعية القرار الإداري محل النزاع إلى المحكمة الإدارية أو إلى محكمة النقض بحسب اختصاص كل من هاتين الجهتين القضائيتين كما هو محدد في المادتين 8 و9 أعلاه، ويتربط على الإحالة رفع المسألة العارضة بقوة القانون إلى الجهة القضائية المحال إليها البت فيها.

للجهات القضائية الجزرية كامل الولاية لتقدير شرعية أي قرار إداري وقع التمسك به أمامها سواء باعتباره أساسا للمتابعة أو باعتباره وسيلة من وسائل الدفاع.

² - يعي حلوي " الوجيز في القرار الإداري " الطبعة الأولى، 2015، ص 1.

مجمل تصرفاتها أحكام القانون بمفهومه العام والواسع، وأن لا تخرج عن حدوده وإلا اعتبرت أعمالها غير مشروعة¹.

لذلك فقد ظهرت ضرورة الرقابة القضائية على أعمال الشرطة الإدارية للحفاظ على مبدأ المشروعية وضمانا لتأكيد احترامه، حتى تكون سيادة القانون فوق الجميع، بهدف حماية حقوق وحريات الأشخاص. وتماشيا مع ذلك، فالقاضي هو إحدى السلط التي تركز عليها الدولة الديمقراطية، فهو الذي يحفظ وجودها وكيانها من الانهيار فوجوده في كل مجتمع ضروري ضرورة القانون نفسه، فهو الأداة التي تحقق صفة الالتزام للقانون، فلا وجود للقانون بدون قضاء، ثم إن الدولة لا يمكنها أن تتقدم إلا بوجود القضاء، وتتهار بانعدامه². فحسن سير العدالة يقتضي تعدد القضاة وتعدد المحاكم، مع الاستناد إلى اختصاص نوع معين من القضايا، ولذلك نشأ القضاء الإداري كجهة مستقلة ومتخصصة للفصل في المنازعات الإدارية³.

وكون الاختصاص يرجع بالأساس إلى معيارين لانعقاده، الموضوعي والشكلي، فإن المعيار الأخير استبعد من دائرة القرارات الإدارية القابلة للطعن على وجه الخصوص، والقرارات التي يتخذها الملك في نطاق القضايا الإدارية، والقرارات الصادرة عن ولي العهد بناء على تعليمات ملكية، أما المعيار الموضوعي فنجد طائفة من أعمال الحكومة التي استبعدت من رقابة القاضي الإداري⁴.

واستنادا إلى دور القاضي الإداري في حماية المشروعية، فإن كافة التدابير والإجراءات⁵ التي تقوم بها هيئات الشرطة الإدارية خارج إطار القانون تكون غير مشروعة وقابلة للإلغاء وذلك إذا تأكد وتحقيق من أن

¹ - تنص المادة 44 من القانون رقم 41،90 المحدث للمحاكم الإدارية على أنه: إذا كان الحكم في قضية معروضة على محكمة عادية غير زجرية يتوقف على تقدير شرعية قرار إداري، النزاع في شرعية القرار جديا وتحيل شرعية القرار الإداري " وبالتالي فالمشرع المغربي حسم في نص هذه المادة في مسألة استعمال مفاهيمي للشرعية أو المشروعية يحيل على مراقبة عمل الإدارة والتحقق من عدم مخالفته للقانون.

² - عبد الله حداد: "رفع الدعوى الإدارية - وأنواعها وتقييمها على مستوى الممارسة العملية"، مرجع سابق، ص 2.

³ - نشير إلى أن المحاكم لها دورين أساسيين، الأول يتمثل في دور وقائي يستشعر من خلاله رجل الإدارة أن الواجب هو عدم الخروج على نطاق الشرعية القانونية، أما الثاني فهو علاجي أو تصحيحي تمارسه الإدارة القضائية على أعمال الإدارة من أجل التأكد من مدى مطابقة أعمالها للشرعية.

⁴ - هناك طائفة من أعمال السلطة التنفيذية تخرج من رقابة القضاء الإداري فلا يستطيع إلغاؤها أو التعويض عنها، كما أن محتوى قائمة أعمال السيادة ليس واحدا في كل الدول والمجتمعات، وإن كانت هذه الأعمال تشمل الأعمال المتعلقة بعلاقة السلطة التشريعية بالحكومة وكذلك تلك الأعمال المتعلقة بعلاقة الدولة بالدول الأجنبية، وبعض إجراءات الأمن الداخلي والخارجي.

- ثوريا لعيوني " القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة " دار النشر والجسور وجدة، الطبعة الأولى، 2005 ص 8.

⁵ - ترتب على ذلك فكل قرار ضبطي أو إجراء تصدره هيئات الشرطة الإدارية، ينبغي أن يكون في حدود مبدأ الشرعية، وذلك بإستهدافه المحافظة على النظام العام، فحين تفرض الإدارة على الأفراد عدم الخروج في مسيرة دون رخصة، فإن المقصد العام هو توفير الأمن العام حتى لا يبادر الأفراد وبطريقة فوضوية للخروج للشوارع العامة، بما في ذلك من خطر يهدد الأرواح والممتلكات، وحين تفرض عليهم عدم إستعمال مكبرات الأصوات ليلا فإن المقصد هو توفير السكينة العامة، وحين تراقب الإدارة بعض المواد الإستهلاكية أو تمنع عرضها، فذلك بغرض حماية الأفراد من مخاطر الأمراض.

الإدارة انحرفت واستعملت تدابير الشرطة الإدارية لتحقيق أهداف غير النظام العام، وعليه فصيانة النظام العام يعتبر قيد على هيئات الشرطة الإدارية، أثناء إصدارها لقرارات الشرطة الإدارية.

الفقرة الثانية: من حيث حماية النظام العام والحريات العامة

أولاً: رقابة القضاء على تقييد هيئات الشرطة الإدارية بالنظام العام

إن فكرة النظام العام¹ ظهرت كفكرة مرتبطة بالمجتمع، ونشأت وتطورت معه لتحتل مجالات عديدة. فوظيفة هيئات الشرطة الإدارية هي تحقيق النظام العام، كما أن القاضي كثيراً ما تثور أمامه دفوعات شكلية أو موضوعية توصف بأنها من النظام العام كونه فكرة نسبية مرنة ومتطورة وحيوية وضرورية لتلبية حاجة المجتمع في الاستقرار، وذلك بوقياته وتحقيق أمنه وسكينته، بالشكل الذي يسمح بممارسة حقوق وحريات الأفراد والحفاظ على قيم المجتمع.

وكما رأينا في القسم الأول بأن النظام العام مدلول متطور ومتغير، غير محدد مسبقاً من طرف المشرع، لذلك فإن تحديده هو أمر ضروري لكونه معيار يستند إليه القضاء للحكم بصحة أو عدم صحة تصرفات الإدارة، لأن النظام العام امتد إلى عدة مجالات خاصة، يفرض عليها القانون تنظيمها معيناً، فهو بذلك يتجه إلى ضبط نشاط الأشخاص، الأمر الذي يضيء على فكرة النظام العام صفتها الآمرة، وإذا حدث نزاع فإن القاضي يواجه بقاعدة من القواعد وما عليه إلا تطبيقها على المنازعة، فيراقب مدى استهداف تدابير الشرطة الإدارية للنظام العام، فإذا استهدفت غرضاً غير الغرض المنصوص عليه في القانون، كان العيب الذي يصيب أعمالها بعدم المشروعية هو عيب الانحراف في استعمال السلطة²، وهذا ما عبر عنه مجلس الدولة الفرنسي في عدة أحكام³.

¹ - لقد أصدر مجلس الدولة الفرنسي في مجال الشرطة الادارية حكمان، الأول: (Delle taillandier) المؤرخ في 06 ماي 1932، والثاني: (Société nationale d'édition cinématographique) المؤرخ في 20 ديسمبر 1957، وأشار فيهما إلى المصلحة العامة.

لذلك يجب التفرقة بين المصلحة العامة وبين النظام العام:

-فكرة النظام العام مقيدة الهدف منها الحفاظ على امن وصحة وسكينة المجتمع، أما المصلحة العامة فهي أشمل وأعم فهي مرتبطة بالحياة الاجتماعية وتدخل الدولة لتحقيق الصالح العام أوسع من تدخلها للمحافظة على النظام العام.

-ارتباط فكرة النظام العام بالسلطة العامة، أكثر من ارتباط المصلحة العامة بها، وذلك لأن المصلحة العامة لم تعد حكراً على الدولة فيستطيع الأشخاص تحقيقها، بينما النظام العام هو احتكار السلطة.

-يتحقق النظام العام في أغلبية الدول بالضبط الإداري (الشرطة الادارية)، بينما تحقيق المصلحة العامة لا يعتمد على وسائل الضبط الإداري وإنما على آليات إشباع حاجيات المواطنين، فيتحقق ذلك عن طريق المرافق العامة.

² - سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص 325.

³ - C.E, 14 Mars 1934, Demoiselle Rault, L.337.

C.E, 13 Jui 1962, Bréart de Boisanger, L 484 – 1962, 664.

ولما كان النظام العام يعبر عن روح النظام القانوني للمجتمع، فهذا لا يعني أنه فكرة قانونية جامدة، وإنما هي فكرة متطورة يمكن ألا تكون نتاج نصوص قانونية، لذلك فلا يستطيع المشرع أن يحدد مضمونه مسبقاً، وبذلك فإنه يترك المجال للقضاء لفرض الرقابة على مدى التزام هيئات الشرطة الإدارية بتحقيقه. وترتيباً على ذلك فللقاضي الإداري دور في رقابة هيئات الشرطة الإدارية، لكونه لديه الإدراك للضمير الموجود في القانون المطبق في بلده، وروحه المتمثلة في النظام العام.

وهكذا فالنظام العام فكرة يحس بها القاضي، وذلك حينما تطرح عليه النزاعات ويكون مضمونه غير محدد من طرف المشرع، فعليه أن يستلهمه من النزاع المطروح عليه، وهو بذلك لا يضع قاعدة عامة يقيد بها نفسه في المستقبل، وإنما يحسم النزاع الذي أمامه ويفصل فيه وفقاً لإحساسه به¹.

ثانياً: الرقابة القضائية على تقييد هيئات الشرطة الإدارية بالحريات العامة

الأصل أن الحريات العامة² تجد مكانها وكفالتها في الدستور³، ونظراً لاعتبارات قانونية وعملية قد تحول دون توسع النصوص الدستورية في تفاصيل تنظيم الحريات، فقد يعهد الدستور للقانون بهذه المهمة. ففي ظل دولة القانون التي يحكمها مبدأ المشروعية، فإن تحديد المشرع للنظام القانوني للحريات، يكتسي أهمية بالغة من حيث إحاطته لهذه الحرية بسياج يجب أن تتوقف عنده هيئات الشرطة الإدارية أثناء ممارستها لصلاحياتها في تنظيم الحريات وضبطها.

ومن المعلوم أن العلاقات بين الإدارة والأفراد في القانون الإداري والتي يمكن أن يحدث بشأنها نزاع مبنية على انعدام المساواة القانونية، فالإدارة تتمتع بامتيازات السلطة العامة التي قد تستعمل ضد المصالح الخاصة من أجل تحقيق الصالح العام أو المحافظة على النظام العام، والذي تسعى إليه سلطات الشرطة الإدارية لذلك فإن تنظيم القضاء الإداري يشكل المقابل لانعدام المساواة، بحيث يسمح تدخل

¹ - بناء على ذلك فالقاضي الإداري بحكم الرقابة التي يسلطها على التدبير الضبطي يبحث في مشروعيته ويتساءل: هل الإجراء الضبطي أتخذ فعلاً لحماية النظام العام أم كان النظام لا يقتضيه؟

جواباً على هذا السؤال فالقاضي يتحسس ويتصور مضموناً ثم ينسبه إلى عبارة "النظام العام". وهذا هو جوهر مهمة القاضي الإداري، فإذا وجد التدبير الضبطي متوافقاً مع النظام العام حكم بمشروعيته، وفي حالة العكس يقضي بإلغائه.

محمود سعد الدين شريف: فلسفة العلاقة بين الشرطة الإدارية وبين الحريات، مجلة مجلس الدولة، دار الكتاب العربي للطباعة، مصر، 1969، ص 47.

² - كما عرفها (Jean Morange) بقوله: "الحريات العامة تفترض أن تعترف الدولة للأفراد بحق ممارسة عدد معين من النشاطات المحددة وذلك في حى من كل الضغوط الخارجية، فهي حريات لأنها تسمح بالتصرف وبالعامل بدون أي ضغط، وهي حريات عامة لأن على أجهزة الدولة صاحبة السيادة القانونية مسؤولية تحقيق مثل تلك الشروط.

³ - Costa Jean Louis: "Liberté, ordre public et justice en France", tom I, Paris, 1964 / 1965.

- سكيبة عزوز: مرجع سابق، ص 66

³ - الباب الثاني من دستور 2011 المتعلق بالحريات والحقوق الأساسية.

القاضي الإداري للأفراد الذين يوجدون في مركز أدنى من الإدارة بالطعن في أعمالها غير المشروعة والحصول على تعويض في حالة وقوع ضرر لهم من طرفها¹.

وعليه فالقضاء الإداري يقوم بوظيفة هامة في حماية حقوق وحريات الأفراد ضد تعسفات سلطات الشرطة الإدارية، ويسمح لهم بالحفاظ على حقوقهم ومصالحهم في مواجهة نشاطاتها، وتماشيا مع ذلك، فإن النص على الحريات في إطار واضح من القواعد القانونية يلقي على عاتق الدولة² التزاما بحمايتها وكفالتها، لأن النظام العام لا يعتبر مشنقة لخنق الحريات، لكون هذه الأخيرة تمثل قيда على صلاحيات الشرطة الإدارية، وذلك إذا ما حدد القانون سعتها ومعالم حدودها.

رغم الواجبات الملقة على هيئات الشرطة الإدارية في الالتزام بالقواعد القانونية المتعلقة بالحريات المحددة عن طريق التشريع، إلا أنه يمنح لها جانب من الحرية تحت رقابة القضاء، وذلك نظرا للظروف المستعجلة التي تجبر هيئات الشرطة الإدارية أحيانا على مجانبة النصوص القانونية³.

هذا ما يقودنا إلى القول بأن إمساك المشرع عن تنظيم الحريات المطلقة لا يؤدي إلى حرمان هيئات الشرطة الإدارية من تنظيمها، إلا أن فرض النظام وكفالة الحريات ينبغي أن يكونا في النطاق الدستوري، فكلاهما لا يجب إهماله، إلا أنه في الواقع أو في ميدان الممارسة من الممكن وفقا لظروف معينة أن يعيق أحدهما سبيل الآخر، مما يضطر إلى التوضيح بأحدهما، ومن هذا المنطلق نشأت فكرة القيد على هيئة الشرطة الإدارية وارتباطها بالحريات⁴، ودور القضاء في الفصل في النزاع بتحقيق عملية التوازن بين أعمال الشرطة الإدارية والحريات⁵.

وعليه فإذا كانت سلطة القاضي في تحديد الهدف من تدابير الشرطة الإدارية مسلما بها بالنسبة للحريات المنصوص عليها في القانون، فهي في الحريات الغير المنصوص عليها وجوبية أكثر فأكثر، وذلك لأن القاضي هو الذي يقوم وحده بتحديد مضمون الحرية ومدى انعكاسها على متطلبات الحفاظ على النظام

¹ - عبد الله حارسي: "الوجيز في القضاء الإداري"، مكتبة المعارف الجامعية، فاس، 1996-1997، ص 4.

² - الفصل 140 من دستور 2011.

³ - يمكن القول هنا أنه مهما كان فإن العلاقة بين تنظيم المشرع للحريات واختصاصات هيئات الشرطة الإدارية ليست مضبوطة، وذلك لأن النظام العام فكرة مرنة وغير جامدة وكثيرا ما تصطدم الإدارة بأخطار لم يتنبأ بها المشرع، أو لم يحدد الإجراءات الكفيلة لمواجهتها، فتتدخل وتتخذ الإجراءات اللازمة للحفاظ على النظام العام، لكونها هي المسؤولة عن قطع دابر الاضطرابات وإقامة الأمن.

⁴ - محمود سعد الدين الشريف: الجهة التي تتولى إصدار لوائح البوليس وما تلتزمه من قيود في هذا الصدد، مجلة مجلس الدولة، دار النشر للجامعات المصرية، مصر، السنة الثالثة، يناير سنة 1952، ص 219.

⁵ - نشير إلى أنه إذا كانت بعض الحريات قد نص على حمايتها الدستور، وقامت بتنظيمها بعض القوانين، فإن هذه الضمانة لا تمنع هيئات الشرطة الإدارية من التعسف بها أثناء تدخلها لتنظيم نشاطات الأشخاص بهدف الحفاظ على النظام العام، من أجل ذلك كان على كل دولة تكفل الحريات أن تضع ضمانات فعلية تصون الحقوق والحريات، وأهم هذه الضمانات الضمانة القضائية، وذلك لما يتمتع به القاضي من ضمير الحرص على صون الحرية، وعلى عدم تقييدها إلا بالقدر الذي يتناسب مع ما تقتضيه الحالة.

العام، وهو في ذلك يكون منشئاً ومبدعاً للقواعد، نتيجة تصديه في كل نزاع لتحديد المقتضيات التي من أجلها تقييد الحرية¹.

لذلك فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي بأنه: "لتحديد سلطة الضبط في ملابس معينة لابد من ملاحظة أن صلاحيات هذا الضبط لا تعدو أن تكون قيوداً على حريات الأفراد، وأن نقطة انطلاق قانوننا العام هو الإيمان بتراث حريات المواطنين، والاعتقاد بأن احترام حقوق الإنسان هو عنوان دساتيرنا الجمهورية المتعاقبة، وأن هذا الأمر قد استقر صراحة وضمناً، وكل جدل في نطاق قانوننا العام، لكي يقوم على وطيئة ثابتة من المبادئ العامة، لابد أن نؤمن مقدماً بأن الحرية هي الأصل والقيود الضابطة عليها هي "الاستثناء"².

وقد عبر الفقيه الفرنسي (Bourjol Maurice) بقوله: "إن المفهوم التقليدي المتحرر يخضع سلطة الضبط لمبدأ المشروعية، وعلى هذا الأساس أقام مجلس الدولة نظرية قضائية تقوم على أساس التوازن بين الحرية والسلطة، غير أنه في بعض الأحيان ينقلب ذلك التوازن "لصالح مبدأ السلطة، وذلك في الظروف الاستثنائية"³.

أما القضاء المصري فقد أقرت محكمة القضاء الإداري بتاريخ 08/03/1951 في أحد أحكامها بأن: "الحرية الشخصية هي ملاك الحياة الإنسانية كلها لا تخلقها الشرائع، بل تنظمها، ولا توجد القوانين بل توفق بين شتى مناحيها ومختلف توجهاتها، تحقيقاً للخير المشترك للجماعة، ورعاية للصالح العام، فهي لا تقبل من القيود إلا ما كان هادفاً إلى هذه الغاية مستوجباً تلك الأغراض"⁴.

أما القضاء المغربي فقد سائر ما انتهى إليه كل من القضاء الفرنسي والمصري وذلك في العديد من الأحكام، حيث تعتبر الرقابة القضائية على قرارات الشرطة الإدارية ضماناً هامة وأساسية لحماية الحريات العامة للأفراد والزام الإدارة بالخضوع للقانون. ودلت التجربة على أن الرقابة القضائية عموماً، ورقابة الإلغاء على الخصوص تعد من أحسن أنواع الرقابة الممارسة على المجالس الجماعية، خصوصاً في مجال الشرطة الإدارية، وأنها الكفيلة بتصحيح الأوضاع، وضمان السير العادي لهذه المؤسسات⁵.

مما تقدم يمكن القول بأنه في حالة عدم نص القانون على سلطات وصلاحيات هيئات الشرطة الإدارية في تنظيم أو تقييد حرية من الحريات، أو لم يبين التدابير أو الإجراءات أو الوسائل التي تستعملها

¹ - محمود سعد الدين الشريف: مرجع نفسه، ص 49.

² - عادل السعيد محمد أبو الخير: مرجع سابق، ص 352.

³ - Bourjol Maurice: "droit administratif, l'action administrative", masson et cie, éditeur, paris, 1972, p 275.

⁴ - عادل السعيد محمد أبو الخير: مرجع سابق، ص 353.

⁵ - عبد الله حداد: "دعوى الإلغاء ضماناً لترسيخ الديمقراطية المحلية"، م.م.إ.م.ت، العدد الأول، 1992، ص 42.

في تحقيق أهدافها، أو عدم نصه على بعض الحالات، فهذا ليس معناه أن سلطات الشرطة الإدارية غير مقيدة، وإنما هي محددة بحدود وضوابط منها: مبدأ الشرعية، والنظام العام كهدف لأعمال الشرطة الإدارية، والحريات العامة، وذلك كله تحت رقابة القضاء الذي يضمن تحقيق التوازن بين أعمال الشرطة الإدارية والحريات العامة.

الفقرة الثالثة: من حيث ضمان تطبيقات مسطرة اتخاذ القرارات الإدارية حماية للحقوق والحريات

إن الإشكال الذي يطرح خلال ممارسة السلطات الإدارية للشرطة الإدارية يتجلى في مدى التوفيق ما بين ضمان إدارة فعالة حريصة على صيانة النظام العام من جهة وضمان حريات الأفراد وحقوقهم من جهة أخرى، أو بعبارة أخرى يتجلى الإشكال المطروح في مدى التوفيق ما بين الحرية والسلطة. وقد عمل القضاء الفرنسي على وجه الخصوص على بلورة بعض القواعد الاجتهادية التي حاولت جهد الإمكان حل هذا الإشكال المطروح.

في هذا الإطار أفرز الاجتهاد القضائي الفرنسي نظرية (سلطة البوليس حقوقها، وحدودها)، والتي تنبني على أساس إقامة التوازن اللازم بين السلطة والحرية، هذا التوازن الذي يتحقق عبر قاعدتين أساسيتين: أولها الاعتراف بحقوق الشرطة الإدارية، وثانيها إخضاع ممارسة هذه الشرطة الإدارية للرقابة القضائية.

فالقاعدة الأولى تمنح أصحاب الشرطة الإدارية قدرا من السلطة قد يتسع إذا تعلق الأمر بحرية أساسية، ومفادها أن تخضع سلطات الشرطة الإدارية للرقابة القضائية، أما القاعدة الثانية فمفادها أن تخضع سلطات الشرطة الإدارية للرقابة القضائية، وأن تشمل هذه الأخيرة أهداف ووسائل وأسباب الشرطة الإدارية. فالأهداف يجب أن تتوخى الحفاظ على النظام العام بمفهومه الواسع، والأسباب الموجبة لتدخل سلطات الشرطة الإدارية (تهديد النظام العام)، والوسائل يجب أن تكون هي الأخرى شرعية في مضمونها ملائمة في شكلها.

أولا: الاجتهاد القضائي الإداري وحماية الحقوق والحريات

شكل إحداث المحاكم الإدارية بمقتضى القانون 90-41 والصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.91.255 بتاريخ 10 شتنبر 1993¹، نقطة تحول بارزة في صيرورة بناء دولة الحق والقانون من جهة، وتطور مسيرة القضاء الإداري بالمغرب من جهة أخرى.

¹ - الجريدة الرسمية، عدد 4227، 03 نونبر 1993، ص 2169.

وهكذا فقد نصت المادة 20 من قانون إحداث المحاكم الإدارية على أنه: "كل قرار إداري صدر من جهة غير مختصة أو لعيب في شكله أو لإنحراف في استعمال السلطة أو لإنعدام التعليل أو لمخالفة القانون، يشكل تجاوزا في استعمال السلطة يحق للمتضرر الطعن فيه أمام الجهة القضائية الإدارية المختصة" ويكون المشرع بذلك قد اعتبر أن عيب المسطرة ينضوي ضمن عيب الشكل، وهو ما ذهب إليه بعض الباحثين¹، الذين اعتبروا أن شكل القرار الإداري إنما هو فقط إحدى شكليات المسطرة الإدارية غير القضائية، وبذلك عرف المسطرة تعريفا واسعا حيث اعتبرها بأنها كل الإجراءات المكونة لعملية اتخاذ القرار الإداري من نشر وتاريخ وتوقيع، واستشارات وغيرها...

إلا أن هذا التعريف للمسطرة الإدارية غير القضائية لم يلاق استحسانا من طرف العديد من الفقهاء ومنهم J.M. AUBY و stassino poulos, G. depuis وغيرهم، حيث أكدوا أنه رغم التمازج بين شكل القرار ومسطرة اتخاذه، فإن التمييز بينهما ضرورة واضحة، واعتبروا بذلك أن عيب المسطرة يحصل عندما يتم خرق الإجراءات السابقة لاتخاذ القرار الإداري²، فالمسطرة إذن تتكون من الإنذارات، الاستشارات، التمكين من حق الدفاع... دون ما يدخل في الشكل من كتابة وتعليل وتوقيع...

وإذا كان هناك نقاش حول هذا المفهوم فإن مما لا جدال فيه أن لمسطرة اتخاذ القرار أهمية مزدوجة، إذا أنها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة ومصلحة الأفراد على حد سواء، ولهذا فإن مراعاتها من طرف الجهة الإدارية يضمن حسن سير المرافق العامة بانتظام ويضبط بالتالي عمل السلطة الإدارية³، وهذا ما ذهب إليه "لافيير" عندما اعتبر أن الإجراءات المسطرية لا تعتبر فقط إجراءات شكلية محضة يجب احترامها لذاتها ولكنها تعد ضمانات لصالح كل من المواطن والإدارة ضد القرارات الإدارية غير المشروعة، ومن هذا المنطلق نتساءل عن المجهودات التي قام بها القضاء الإداري المغربي؟

لقد حسم المجلس الأعلى في العديد من الحالات بالإلغاء نظرا لعدم احترام مسطرة اتخاذ القرار، ففي المجال التأديبي مثلا نجده يؤكد على ضرورة احترام الإجراءات المنصوص عليها قانونا وهو ما يؤكده قراره: "بناء على الفصل 75 مكرر من ظهير 24 فبراير 1958 المتعلق بالنظام الأساسي للوظيفة العمومية⁴ وحيث ينص الفصل المشار إليه أعلاه على أنه يجب أن ينذر العون المعني بالأمر في حالة ترك الوظيفة بضرورة العودة إلى إدارته خلال السبعة أيام الموالية لتبليغ الإنذار الموجه إليه في هذا الصدد، وإذا انقضى

¹- Zahid (el Hassane), l'efficacité de la procédure administrative non contentieuse mémoire du cycle supérieure, Ecole N.A.P Rabat 198, p 8.

²- الشراوي سعاد، المنازعات الإدارية، م. س، ص 203.

³- الحلالي مولاي إدريس الكتاني، مسطرة التقاضي الإدارية، الجزء الأول، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 18 سنة 1997، ص 41.

⁴- ظهير شريف رقم 008-58-1 بتاريخ 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) يحتوي على القانون الأساسي العام للوظيفة العمومية (ج. ر. عدد 2372 بتاريخ 21 رمضان 1377 (11 أبريل 1958)).

الأجل ولم يعد المعني بالأمر إلى شغل وظيفته، فإن رئيس الإدارة مؤهل بأن يصدر في حقه مباشرة وبدون سابق استشارة المجلس التأديبي عقوبة العزل مع إيقاف حقه في التقاعد أو بدونه وحيث تفيد أوراق الملف أن السيد وزير الفلاحة والإصلاح الزراعي أصدر قرارا يقضي بعزل الطاعن عن عمله بترك المنصب دون أن يبعث لهذا الأخير إنذارا يدعوه إلى الالتحاق بعمله... وحيث إن هذا الإجراء جوهري وأن إغفال القيام به يترتب عنه بطلان القرار المطعون فيه"¹.

ذلك أن القضاء الإداري يبتغي أعمال الضمانات الأساسية لحماية الحقوق والحريات الفردية والجماعية، هذه الضمانة المتمثلة في الاستقلال التام عن كل السلط الأخرى وعن مكونات المجتمع، سياسية أو نقابية أو جمعوية في ظل إقرار مبدأ التوازن بين المصلحة العامة ومصالح الأفراد والجماعات.

وفي بيان الأسباب الموجبة لإنشاء المحاكم الإدارية، أكد صاحب الجلالة المرحوم الحسن الثاني أن الغاية من ذلك هي استكمال دولة القانون، ووضع حد للقليل والقال فيما يخص حقوق الإنسان وإعطاء المواطنين الوسيلة القانونية للدفاع عن حقوقهم إزاء الإدارة أو السلطة أو الدولة نفسها.

ثانيا: الطابع المميز لملاءمة القضاء الإداري مع الحقوق والحريات

يحاول المغرب على غرار الدول الديمقراطية، إقرار التوازن في تشريعاته بين حقوق الأفراد وحرياتهم من جهة، وحماية المصلحة العليا للدولة من جهة أخرى. فالرقابة القضائية الإدارية تطال جميع مجالات الحريات العامة بمفهومها الواسع، ويعتبر قانون المحاكم الإدارية الأداة الأساسية لتحقيق نجاعة القضاء الإداري وتبسيط إجراءاته وتقريبه من المتقاضين، مع توفير الضمانات القضائية المتطلبة للحفاظ على الحقوق الخاصة ولاحترام دولة الحق والقانون وترسيخ المسلسل الديمقراطي².

و من خلال الممارسة القضائية الإدارية خلال عقدها الأول، يمكن التأكيد على أهمية صيانة حقوق و حريات المواطنين من كل تجاوز أو شطط في استعمال السلطة من طرف القاضي الإداري الذي لا يكتفي بمراقبة القرارات الإدارية، حسب المادة 8 من القانون رقم 41/90، بل يحكم بإلغاء العمل أو القرار الإداري المتسم بعدم الشرعية، فضلا عن تعويض المتضررين من أعمال و نشاطات السلطة الإدارية أو من سير المرافق العمومية، خاصة أن الطابع المميز للمنازعات التي يفصل فيها القاضي الإداري تجمع بين طرفين

¹ - قرار المجلس الأعلى عدد 923 بتاريخ 1982/11/05 مجلة قضاء المجلس الأعلى، عدد 32، أكتوبر 1983، ص 108.

² - عبد الله حداد: القضاء الإداري المغربي على ضوء القانون المحدث للمحاكم الإدارية، منشورات عكاظ بدون تاريخ، ص 84.

غير متساويين، يكون أحدهما عاما أو ذا نفع عام أو سلطة إدارية مستقلة، سواء كان موضوع الدعوي يرمي إلى حماية أو إلى إقرار المشروعية أو إلى الأمرين معا¹.

الأمر الذي يجعل العمل القضائي الإداري، من خلال تكريس المفهوم الجديد للسلطة واحترام الإدارة لأحكام القضاء ولمبدأ مساواة المواطنين أمام القانون، وضمان حرية التجول وحق الملكية والحقوق الفردية والجماعية أحد المداخل البالغة الأهمية في التأسيس لمنظور جديد لعلاقة المواطن بالسلطة الإدارية².

ثالثا: حماية حقوق الإنسان بالمغرب بين النص القانوني والاجتهاد القضائي الإداري

عرف موضوع حقوق الإنسان بالمغرب جدلا واسعا بين الباحثين والأكاديميين وباقي الأوساط السياسية والحقوقية بالمغرب والسبب يرجع بالأساس إلى الديناميكية الجديدة التي عرفها المغرب سنوات التسعينات بغية استكمال بناء دولة الحق والقانون وترسيخ أسس الديمقراطية الحقة ولذلك عملت السلطات على تحيين الترسنة القانونية الوطنية لتتلاءم مع التطورات التي شهدتها الميدان الحقوقية.

كما عرفت مجموعة من النصوص التشريعية مراجعة جوهرية كمدونة الحريات العامة، وقانون المسطرة الجنائية، فضلا عن نصوص قانونية أخرى، وبالموازاة مع ذلك أقدمت السلطة السياسية على خلق مجموعة من الأجهزة التقريرية والاستشارية نذكر منها المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، ديوان المظالم، وكذا هيئة الإنصاف والمصالحة.

وفي إطار مسلسل تدعيم سياسة حقوق الإنسان بالمغرب انصب اهتمام القيميين على شؤون الدولة على إصلاح جهاز القضاء لاسيما الإداري على اعتبار أن القاضي الإداري هو الحامي الطبيعي للحقوق والحريات ضد طغيان السلطة فجاء إحداث المحاكم الإدارية لتكريس نظام قضائي مزدوج.

فعند إنشاء المجلس الأعلى تم بموجبه إدخال لأول مرة دعوى الإلغاء من أجل الشطط في استعمال السلطة بصفة نهائية بعدما كان المغاربة محرومين في ظل الحماية، وتوالت الإصلاحات فجاء خلق المحاكم الإدارية كطفرة مهمة في التاريخ القانوني والقضائي كونه مثل لبنة في إطار مسلسل تدعيم حقوق وحريات المواطنين ليختتم هذا الصرح المؤسسي باستحداث محاكم الاستئناف الإدارية³.

إذن فما مدى تناسب الرقابة القضائية مع العوامل المؤثرة في هيئات لشرطة الإدارية؟

¹ - أمينة جبران: القضاء الإداري الشامل، المنشورات الجامعية المغربية، الطبعة الأولى، مراكش 1994، ص 30.

² - التقرير السنوي حول حالة حقوق الإنسان بالمغرب 2003: منشورات المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان، ص 28-29.

³ - تطور القضاء الإداري بالمغرب على ضوء إحداث محاكم الاستئناف الإدارية، م.م.إ.م.ت، مواضيع الساعة 55، 2007، ص 109-110.

المطلب الثاني: تناسب الرقابة القضائية مع العوامل المؤثرة في هيئات الشرطة الإدارية

لقد سبقت الإشارة إلى أن الحرية من غير الممكن ممارستها في أي دولة بدون قيود وإجراءات تنظمها، وإلا تهدم بناء المجتمع وفسدت الحياة الاجتماعية، فممارسة الشخص لحياته وحقوقه ينبغي أن تتحدد من جهة باحترام حريات وحقوق الآخرين، ومن جهة أخرى بالالتزام والخضوع لمقتضيات النظام العام.

لذلك كانت ولا تزال لوظيفة الشرطة الإدارية أهمية تمارسها الإدارة وفقا للقانون، بالإضافة إلى مراعاة الحدود الفاصلة بين ما نص عليه المشرع وما هو متروك لهيئات الشرطة الإدارية. لأن الأصل أن حقوق وحريات الأفراد لا يختص بتقييدها إلا التشريع وفقا للنصوص الدستورية، ولكن نظرا لمهام الإدارة العامة في الحياة اليومية للمجتمع وقربها واحتكاكها الشديد مع واقع هذه الحياة وظروفها المتطورة والمتقلبة، هذا ما جعل من تمكينها حق التدخل في نطاق معين ضرورة لا مفر منها. وفي كل الأحوال تمارسه تحت رقابة سلطة القضاء التي تتسع في الظروف العادية، وتضيق في الظروف الاستثنائية تبعا لظروف الزمان والمكان.

لذلك سيتم التطرق لجوانب هذا المطلب في (الفرع الأول) لمراعاة عاملي الزمان والمكان، ولاتساع الرقابة القضائية مقابل تقييد سلطات الشرطة الإدارية في الظروف العادية (الفرع الثاني)، لنخلص في (الفرع الثالث) لتخفيف الرقابة القضائية مقابل اتساع سلطات الشرطة الإدارية في الظروف غير العادية.

الفرع الأول: مراعاة عاملي الزمان والمكان

تطبيقا لقاعدة التناسب، يتعين أن تنصب رقابة القضاء الإداري في كل حالة مع الظروف التي تتدخل هيئات الشرطة الإدارية في ظلها، ومن ثم فلا يمكن اعتبار تدابير شرطة إدارية مشروعة، إلا إذا كانت متوافقة مع الظروف المحيطة بها، بحيث ينبغي أن تتناسب الرقابة القضائية مع ظروف ممارسة الحرية، وأن تتغير بتغير الزمان والمكان.

الفقرة الأولى: الجوانب المتعلقة بعامل المكان

تفرض هيئات الشرطة الإدارية تبعا لوظيفتها المتمثلة في المحافظة على النظام العام قيودا على الحريات العامة، يمارس عليها القضاء نوعا من الرقابة بحسب المكان الذي تمارس فيه تلك الحريات، لذلك

فإرتباط الرقابة القضائية بالنطاق المكاني الذي تمارس فيه الحريات، يجعلها متفاوتة حسب الإقليم ووضعه الخاص، وما يتعرض له من اضطرابات تهدد النظام العام¹.

كما تتسع سلطات الشرطة الإدارية في فرض القيود على الحرية إذا كانت تمارس في الطريق العام، باعتباره الميدان العام الذي يحتاج أكثر من غيره للمحافظة على النظام العام وعلى الأموال العامة والخاصة، بالإضافة إلى ما يترتب عن ذلك من أخطار عرقلة استخدام الأفراد للطريق من أجل التنقل أو المرور، لذلك يعتبر الطريق العام مجالا يصلح لتنظيمه بواسطة تدابير الشرطة الإدارية، وهذا ما أقره مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه حول تنظيم البيع على الطرق العمومية، وتنظيم المرور، ووقوف السيارات².

إلا أن سلطات هيئات الشرطة الإدارية يضيق إتساعها إذا كانت الحرية تمارس في مكان خاص، لأن ما يحدث فيه لا يؤثر في النظام العام، زيادة على تمكين الأشخاص فيه من ممارسة حقوقهم الشخصية التي يحميها القانون، لذلك يشترط لتدخل الإدارة في المكان الخاص أن يكون له إتصال بالخارج كثارة الضجيج، والصخب بواسطة مكبرات الصوت أو الراديو... إلخ.

وعليه فرقابة القضاء على أعمال الشرطة الإدارية يجب أن يراعى فيها عامل المكان الذي تمارس فيه الحرية، وخطرها على النظام العام، حيث تنكمش سلطات الشرطة الإدارية إذا كانت ممارسة الحرية في الأماكن الخاصة، وتتسع إذا كانت ممارستها في الأماكن العامة.

الفقرة الثانية: الجوانب المتعلقة بعامل الزمان

يأخذ القاضي الإداري أثناء مراقبته لأعمال الشرطة الإدارية بعين الإعتبار عامل الزمان في تدخل هيئات الشرطة الإدارية لتقييد الحريات، حيث يتفاوت تدخلها من ساعة إلى ساعة أخرى ومن يوم إلى يوم آخر، كما يجب التفرقة بين ما إذا كان الإجراء الضبطي يطبق ليلا أو نهارا، فبعض القرارات أو التدابير

¹- في هذا الشأن فقد قرر مجلس الدولة الفرنسي في حكمه (Houphouët-Boigny) الصادر بتاريخ 19/06/1953 منع عقد أحد المؤتمرات في الأراضي الإفريقية حيث قرر: "إن سلطة الضبط مع اتساع الإقليم الذي يجب فيه توفير الأمن لم يكن لديها قوات كافية لحفظ النظام، وأنه في تلك الأحوال ونظرا لأن الإجتماع المزمع عقده سيتم بالضرورة ولو جزئيا على الأقل في الطريق العمومي بسبب الأحوال التي تم فيها تنظيمه، لذلك يمكن لحاكم فولت والمدير وعمدة البلدية أن يمنعوا قانونا إجتماع المؤتمر سواء على أرض البلدية أم على مجموع أراضي فولت العليا. C.E 19 juin 1953, Houphouët-Boigny.

² - C.E, 25 janvier 1980, Gadiaga, Rec 44, A.J.D.A, 1980.283.

C.E, 04 Décembre 1981, Ville de Narbonne, Rec 461.

C.E, 11 Décembre 1985, Ville D'annecy, Rec 369.

C.E, 21 Février 1986, Commune D'agde et Commune de Fleury D'aude, Rec 637, I.C.P

1986.2.20680.

تكون أشد في الليل أكثر منها في النهار، وقد تعتبر مشروعة إذا طبقت في الليل وغير مشروعة إذا طبقت في النهار.

وينبغي كذلك مراعاة المدى الزمني للتدبير الضبطي، فهناك فرق بين قرارات الشرطة الإدارية التي تضع تنظيماً مؤقتاً، والتي تضع تنظيماً دائماً، فالتنظيم الضبطي المؤقت يمكن أن يكون متشدداً لأنه مفروض بواسطة ظروف خاصة قد تزول بعد فترة قصيرة، أما التنظيم الضبطي الدائم فينبغي أن يكون أقل شدة لأنه يحدد الحريات بصفة مستمرة¹.

تجدر الإشارة إلى أن القضاء يراعي إعتبارات الزمان التي تؤثر على هيئة الضبط من ناحيتين: الأولى تقدير مدى خطورة الظروف الزمنية وما يحدث بسببها من أخطار على الأمن والنظام، والثانية تقدير المدى الزمني المناسب لإجراءات الشرطة الإدارية.

لذلك فسلطات الشرطة الإدارية تتسع وتتشدّد في الظروف الغير العادية، لأن مطالب السلطة تكون أكثر من مطالب الحرية، وتكتسب المشروعية الكثير من قرارات الشرطة الإدارية التي كانت غير مشروعة في الظروف العادية. ومع اتساع سلطات هيئات الشرطة الإدارية في الظروف الغير العادية، تخفف رقابة القضاء على أعمالها، كما تقيّد سلطات الشرطة الإدارية مع اتساع رقابة القضاء عليها في الظروف العادية.

الفرع الثاني: اتساع الرقابة القضائية مقابل تقييد سلطات الشرطة الإدارية في الظروف العادية

إن الظروف العادية تفرض على هيئات الشرطة الإدارية العديد من القيود والضوابط القانونية أثناء ممارستها لسلطاتها في المحافظة على النظام العام، وذلك بشكل مستمر ودائم ومتجدد ومتطور، وتستخدم في سبيل تحقيق ذلك مجموعة من التدابير التي تحدّ بها من ممارسة الأشخاص لحقوقهم وحرياتهم، وهي مقيدة بقواعد المشروعية، وتلتزم بنطاقها وحدودها، فإذا خرجت عن تلك الحدود التي وضعها المشرع فإن أعمالها تعتبر غير مشروعة وتخضع لرقابة قضائية واسعة تنتهي بالحكم بإلغاء قرارات الشرطة الإدارية الغير المشروعة.

لذا سيتم التطرق في هذا الفرع إلى أثر الحالة العادية في تقييد سلطات الشرطة الإدارية (الفقرة الأولى)، ثم مدى الرقابة القضائية على سلطات الشرطة الإدارية في الظروف العادية (الفقرة الثانية).

¹ - C.E, 30 Novembre 1928, S 1929.3.1

C.E, 08 Décembre 1933, S, 1933.3.99

الفقرة الأولى: أثر الحالة العادية في تقييد سلطات الشرطة الإدارية

تعود أهمية وضرورة أعمال الشرطة الإدارية في أنها أولى الأمور حيوية في الدولة، لأنها تهدف إلى حماية نظام الدولة وصيانة الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية فيها، حيث تتولى هيئات الشرطة الإدارية مهمة حماية المجتمع ووقايته من الأخطار التي تهدده في أمنه وسكينته، وذلك عن طريق سلطتها في إصدار قرارات الشرطة الإدارية وتنفيذها.

من أجل ذلك خضعت سلطات الشرطة الإدارية للتحديد والتقييد، وذلك بوضع ضوابط يجب أن تلتزم بها على الأقل في الظروف العادية، وعلى أن يكون تدخل الإدارة في تنظيم الحريات بالشكل الذي لا يؤدي إلى خنقها أو التضحية بها في سبيل الحفاظ على النظام العام.

لضمان ذلك أكد القضاء الإداري على ضرورة وجود حدود وقيود وضوابط على ممارسة هيئات الشرطة الإدارية لسلطاتها، كما استقر على إخضاعها لرقابة واسعة لأن الأصل: هي الحرية وتدخل هيئات الشرطة الإدارية هو الإستثناء، وذلك نظرا لخطورتها وإنعكاسها المباشر على حقوق وحريات الأشخاص.

كما تضمن الرقابة القضائية إلزام هيئات الشرطة الإدارية بالحدود والضوابط، التي ينبغي عليها إحترامها والتقييد بها. وتتمثل هذه القيود والتي تم التطرق إليها سابقا في: مبدأ الشرعية، والنظام العام، والحقوق والحريات العامة.

الفقرة الثانية: مدى الرقابة القضائية على سلطات الشرطة الإدارية في الظروف العادية

تهدف هيئات الشرطة الإدارية في الظروف العادية إلى الحفاظ على النظام العام، وتستعمل في سبيل تحقيق ذلك مجموعة من السلطات التي تقيّد بها ممارسة الأشخاص لحقوقهم وحرياتهم، ويشترط أن تمارس اختصاصاتها في الحدود التي وضعها المشرع، فإذا خرجت عن تلك الحدود فإن أعمالها تعتبر غير شرعية، ويجوز الطعن فيها بالإلغاء أمام الجهات القضائية المختصة.

حيث يقوم القاضي الإداري بمراقبة التدبير الضبطي من حيث غايته التي يتعين أن تكون تتفادي تهديد حقيقي للنظام العام، كما ينبغي أن يكون الإجراء المتخذ متوافق مع الظروف العادية المحيطة به، كما يمارس القاضي رقابة موسعة على سلطات الإدارة، فلا يتحقق فقط عما إذا كان يوجد في ظروف الدعوى تهديدا بالإخلال بالنظام العام يمكن أن يبرر التدخل بإجراء الضبط، بل أيضا يبحث إذا كان

التدبير متناسبا في طبيعته مع أهمية التهديد، وهو بذلك يراقب ملائمة الإجراء مع الوقائع التي كانت سببا في اتخاذ القرار¹.

وهكذا يكون للظروف العادية تأثير في اتساع الرقابة القضائية مع تقييد سلطات الشرطة الإدارية، وهذا عكس الحالة الإستثنائية.

الفرع الثالث: تخفيف الرقابة القضائية مقابل اتساع سلطات الشرطة الإدارية في الظروف غير العادية

إن هيئات الشرطة الإدارية مقيدة بتطبيق القانون، غير أن هذا النظام القانوني قد يعجز أو لا يكفي أحيانا لمواجهة الظروف الإستثنائية التي قد تتعرض لها الدولة كحالة الحرب أو الاضطرابات أو الكوارث...

لذلك تظهر فكرة أساسها أن سلامة المواطنين هي القانون الأعلى الذي يسمو حتى على الدستور، وهذا معناه إجازة كافة الأعمال التي تقوم بها الإدارة حتى إذا إستدعى الأمر الخروج عن القانون، وذلك من أجل الحفاظ على كيان الدولة وسلامتها، لأن بقاء الدولة معناه بقاء القانون، وبالتالي لا يمكن التضحية بالكل من أجل الجزء².

إلا أن مبدأ المشروعية قد يكون مفهوما صالحا لكل الأوقات وفي شتى الظروف، وذلك بتوسيعه ليشمل هذا النطاق الاستثنائي، حيث يمنح للإدارة الحرية في بعض السلطات للتعامل مع هذه الظروف حتى ولو كان ذلك يتعارض مع قواعد المشروعية العادية، غير أن تصرفها يبقى قانوني وشرعي، لأنه يدخل في مجال نظرية الضروف الإستثنائية³.

كما لا يشترط أن يكون الظرف الإستثنائي شاملا لكل إقليم الدولة، وإنما يكفي أن يكون تطبيق قواعد المشروعية العادية من شأنه تهديد النظام العام بخطر جسيم في أحد أجزاء الإقليم.

¹ - C.E, 26 Avril 1968, Morel et Rivière, Rec 264.

² - عبد لله طلبة: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، المطبعة الجديدة، دمشق، سوريا، 1975-1976، ص 35.

³ - محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، ج 2، مرجع سابق، ص 168.

هذه النظرية عرفها الأستاذ (A. Delaubadère) أن: "هناك بعض القرارات الإدارية التي تعتبر في الظروف العادية قرارات غير مشروعة، قد تصبح قرارات مشروعة في بعض الظروف لأنها تصبح ضرورية لتأمين النظام العمومي وسير المرافق العمومية، فيحل محل المشروعية العادية (La légalité normale) مشروعية الحالة الإستثنائية (La légalité d'exception) في هذه الظروف غير العادية، والتي تستفيد خلالها السلطة الإدارية في إتساع صلاحيات لم ينص عليها القانون.

والتساؤل الذي يطرح هنا هو ما أثر الحالة الاستثنائية على سلطات الشرطة الإدارية؟، وما مدى إمكانية رقابة القضاء على تلك السلطات في الظروف الإستثنائية؟

هذا ما سنحاول الإجابة عليه في الفقرتين التاليتين.

الفقرة الأولى: أثر الحالة الإستثنائية في توسيع سلطات الشرطة الإدارية

قد تعرف الدولة بعض الظروف الإستثنائية كالفتنة المسلحة، أو كارثة طبيعية أو قيام حالة الإستعجال أو الطوارئ أو قيام ثورة أو وجود وباء شديد وغيرها من الأحداث الغير المألوفة التي تهدد كيان المجتمع، مما يستدعي من الإدارة إتخاذ إجراءات إستثنائية تتجاوز ما هو عادي في مجال سلطة الضبط، مثل فرض حظر كامل على الإجتماعات والتحركات، والمرور في الأماكن العامة، وفي أوقات معينة، ومصادرة الصحف والمنشورات والمطبوعات والإستيلاء على المنقولات والعقارات ووضعها تحت الحراسة وتحديد مواعيد فتح المحلات العامة وإغلاقها، وسحب تراخيص الأسلحة، وإخلاء بعض المناطق وتحديد التنقل من منطقة لأخرى، والإمتناع عن تنفيذ الأحكام، وإصدار قرارات تدخل في سلطة المشرع...

فقيام الإدارة بمثل هذه التصرفات أو الإجراءات معناه قيام نظام إستثنائي تتوقف في ظله الحريات الفردية والجماعية، وتعطل فيه الضمانات الدستورية حفاظا على استتباب الأمن والنظام العام، فبسبب الظروف الإستثنائية تتسع سلطات الشرطة الإدارية بفضل التشريع أو القضاء.

بالنسبة للتشريع فإن الظروف الإستثنائية هي تلك الأوضاع المادية التي تؤدي إلى وقف العمل بالقواعد العادية التي تطبقها الإدارة، لتطبيق القواعد الخاصة بالأزمات¹، والتي تتسع فيها سلطات الشرطة الإدارية إستنادا إلى نص تشريعي، وذلك لضمان الحماية للحقوق والحريات العامة.

وما تجدر الإشارة إليه أن دستور فرنسا لسنة 1958 نص على سلطات إستثنائية لرئيس الجمهورية في المادة 16 والتي جاء فيها: "عندما تصبح مؤسسات الجمهورية وإستقلالية الأمة، وسلامة الوحدة الترابية، وتقييد إلتزاماتها الدولية مهددة بشكل خطير وحال وعندما يصبح العمل العادي للسلطات العمومية الدستورية متوقف، فإن رئيس الجمهورية يتخذ الإجراءات التي تفرضها هذه الظروف بعد الإستشارة الرسمية للوزير الأول ورؤساء المجالس "وكذا المجلس الدستوري".

والملاحظ أن هذه المادة لا تحصر كل نطاق الظروف الإستثنائية وإنما تعلن المبدأ الذي يتضمن السلطات الإستثنائية، كما أن قرار رئيس الجمهورية بإعلان الحالة الإستثنائية يعتبر من أعمال السيادة لا يخضع لرقابة قضاء الإلغاء، كما فسر القضاء في فرنسا ومصر نصوص الدساتير والقوانين السارية

¹ - لطرش حمو: مرجع سابق، ص 193.

أثناء الظروف الإستثنائية تفسيرا موسعا، ولم يكتف بالتفسير الحرفي لها، وذلك من أجل ملاءمة حالات الإستعجال ومتطلباتها.

حيث طبق مجلس الدولة الفرنسي أسلوب التفسير الموسع للنصوص في العديد من القضايا منها: حكمه في قضية "Delmotte" الصادر بتاريخ 1915/08/06، حيث ذهب فيه إلى القول في مذكرته بأن: "قانون الأحكام العرفية" هو قانون إستثنائي يختلف عن القوانين العادية، ولذلك يجب ألا يتم تفسيره على النحو الذي تفسر به هذه القوانين، ولكن يجب أن يفسر تفسيرا واسعا يتلائم مع ضرورات الظروف الشاذة...¹. كما سار مجلس الدولة الفرنسي في نفس الإتجاه في قضايا أخرى، منها قراره الصادر بتاريخ 07 فبراير 1958، وقراره الصادر بتاريخ 22 أبريل 1966.

أما القضاء المصري فذهب كذلك إلى التوسع في تفسير قانون الأحكام العرفية رقم 15 لسنة 1923، حيث فسرت محكمة القضاء الإداري المادة 07 تفسيرا واسعا، وأيضا حكمها الصادر بتاريخ 1966/03/09 ومن أهم أحكامها: حكمها الصادر بتاريخ 1966/03/18.²

كما رخص القضاء في كل من فرنسا ومصر لهيئات الشرطة الإدارية في الظروف الإستثنائية الخروج عن النصوص، إذا كانت غير فعالة لمواجهة الأخطار، ومن ثم مباشرتها لصلاحيات أخرى غير منصوص عليها قانونا.

وفي هذا الإتجاه صدرت العديد من الأحكام لمجلس الدولة الفرنسي منها³: حكمه الصادر في 07 غشت 1909 في قضية "Winkell"، وحكمه الصادر في 18 جويلية 1913، وأيضا في حكمه الصادر في 1944/01/07 في قضية "le coco" الذي جاء فيه: "حيث إتضح من التحقيق أن العمليات الحربية قد أوجدت في "Fécamp" في 03 يونيو 1940 حالة إستثنائية فرضت على السلطات المحلية ضرورة الحصول على موارد محلية على وجه السرعة، وحيث أنه بسبب إستحالة إجتماع المجلس المحلي والحصول على موافقة حاكم الإقليم على إتخاذ الإجراءات اللازمة في هذا الشأن، فإنه يحق للعمدة أن يتخذ التدابير التي تتطلبها الحالة الإستثنائية القائمة، وأنه في تلك الظروف التي لا تسمح فيها أية موارد محلية نص عليها التشريع القائم لمواجهة الإحتياجات غير العادية التي خلفتها الأحداث، لذلك يكون مشروعاً ما لجأ إليها

¹ - C.E 07 Août 1909, Winkell, Rec 26, S, 1909.3.145

C.E 18 Juillet 1913, Syndicat national des chemins de fer de France et colonies, Rec 875, R.D.P, 1913. Soc.

² -C.E 22 Avril 1966, société union africaine de presse, Rec 276, J.C.P, 1966.2.14805

³ -C.E 07 Août 1909, Winkell, Rec 26, S, 1909.3.145

C.E 18 Juillet 1913, Syndicat national des chemins de fer de France et colonies, Rec 875, R.D.P, 1913. Soc

عمدة " (Fécamp) " في 13 يونيو 1940 بالتحصيل المؤقت للضريبة على الإيرادات " التي حققتها المتاجر والمصانع بالمدينة¹.

بناء على ما تقدم يمكن القول بأنه يترتب على إعلان الحالة الإستثنائية آثار عديدة لعل أهمها: هو الاعتراف بامتداد سلطات الشرطة الإدارية إلى الهيئات المختصة، ويكون ذلك بتوسيع إختصاصات بعض الجهات الإدارية التي يتم إعفاؤها من إتباع بعض الإجراءات التي تتبعها في الظروف العادية، وهذا نظرا لما تتطلبه الحالة الإستثنائية من سرعة وفعالية لمواجهة كافة الأخطار.

الفقرة الثانية: مدى الرقابة القضائية على سلطات الشرطة الإدارية في الظروف الاستثنائية

تتمتع هيئات الشرطة الإدارية أثناء الظروف الإستثنائية بسلطات واسعة قد لا تجيزها القوانين العادية، إلا أنها تظل في كل الحالات خاضعة لرقابة القضاء مثلها مثل كافة أعمال الإدارة الأخرى، فلا تحجب من رقابته بمجرد وجود عنصر الإستثنائية، ولا تتحرر من القيود، وبالتالي فهي لا تتساوى مع أعمال السيادة التي لا تخضع للرقابة القضائية.

إلا أن القضاء الإداري بصفة عامة إعتبر قرار إعلان حالة الطوارئ من أعمال السيادة التي تنأى عن رقابة القضاء، وذلك لأنه من الأعمال التي تقوم بها الحكومة باعتبارها سلطة عامة تهدف إلى سلامة كيان الدولة، غير أن الإجراءات والتدابير التي تصدر تنفيذا لإعلان حالة الطوارئ تعتبر قرارات إدارية تخضع لرقابة القضاء، وذلك لأنها مقيدة بالدستور وبإعلان حالة الطوارئ².

وفي هذا الإطار أقرت المحكمة الإدارية العليا في مصر خضوع نظرية الظروف الإستثنائية وبشكل خاص حالة الطوارئ لرقابة القضاء، حيث جاء في أحد أحكامها: "إن قضاء هذا المجلس ثبت منذ إنشائه على أن نظام الأحكام العرفية في مصر – أي نظام الطوارئ وإن كان نظاما إستثنائيا إلا أنه ليس بالنظام المطلق، بل هو نظام خاضع للقانون أرسى الدستور أساسه وأبان القانون أصوله وأحكامه، ورسم حدوده وضوابطه، فوجب أن يكون إجراؤه على مقتضى هذه الأصول والأحكام وفي نطاق تلك الحدود والضوابط، وإلا كان ما يتخذ من التدابير والإجراءات مجاوزا هذه الحدود أو منحرفا عنها عملا مخالفا للقانون تنبسط عليه الرقابة القضائية إلغاء أو تعويضا، وعليه فإن كل نظام أرسى الدستور أساسه، ووضع القانون

¹ - بالنسبة للقضاء المصري فإن محكمة القضاء الإداري في حكمها الصادر بتاريخ 1961/03/28، قررت بأن الحاكم العسكري يملك تعطيل إصدار مجلات إذا كان في إصدارها تهديد للنظام العام، وذلك رغم أن المادة 45 من دستور عام 1956 تنص على أن حرية الصحافة مكفولة في حدود القانون، وكان قانون الأحكام العرفية خالي من نص يعطي للإدارة هذا الاختصاص.

عادل السعيد محمد أبو الخير: مرجع سابق، ص 528.

² - محمود عاطف البنا: مرجع سابق، ص 458.

قواعده، هو نظام يخضع بطبيعته – مهما يكن نظاما إستثنائيا - لمبدأ سيادة القانون، ومن ثم لرقابة القضاء¹.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا لم يوجد نظام معين للحالة² الإستثنائية محددات لإجراءات وتدابير معينة لمواجهتها، أو وجد ولم توضح نصوصه جوانب معينة، الأمر الذي قد يؤدي إلى قيام الإدارة بإتخاذ تدابير لمواجهة تلك الظروف لأنها هي المسؤولة على المحافظة على النظام العام، إلا أن ذلك لا يعني أن تصرفاتها تكون طليقة من كل قيد، لأن معيار المشروعية لن يكون موضوعه هنا مدى مطابقة تصرفات الإدارة لنص القانون، وذلك لعدم تنظيم الحالة الإستثنائية، أو أن حالة الضرورة تجاوزت تلك القوانين، وإنما على ضوء ضوابط معينة تتماشى مع الحالة الإستثنائية وهو ما دعى القضاء في كل من فرنسا ومصر إلى التقرير في العديد من الأحكام بوجود قيود وضوابط على سلطات الشرطة الإدارية أثناء الظروف الاستثنائية³.

أما في المغرب فإن سلطات الشرطة الإدارية تتسع كثيرا في الظروف الاستثنائية كظروف الحرب والكوارث الطبيعية، إذ أن الأعمال الصادرة عنها وإن كانت تعتبر غير مشروعة في الظروف العادية إلا أنها في مثل هذه الظروف تصبح مشروعة إذا ثبت لزومها للمحافظة على النظام العام أو دوام سير المرافق العمومية⁴، وتقوم هذه النظرية على أساس أن السلطة الإدارية ملزمة بحفظ النظام العام في كافة الظروف، فضلا على كون الضرورات تبيح المحظورات، واستخدام الإدارة لسلطات الظروف الاستثنائية لا يعفيها من رقابة المشروعية.

ترتبا على كل ما تقدم يمكن القول بأنه رغم اتساع سلطات الشرطة الإدارية أثناء الظروف الاستثنائية، إلا أنها ليست مطلقة، وإنما مقيدة بضوابط يفرض عليها قضاء الإلغاء رقابته، إلا أن ميزان الرقابة القضائية على أعمال الشرطة الإدارية في الظروف الاستثنائية لن يكون نفسه في الظروف العادية.

1 - محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، بدون طبعة وتاريخ، ص 281-282.

2 - غير أن المناطق في هذه الحالة لا تقوم على أساس التحقق من مدى مشروعية القرار من حيث مطابقته أو عدم مطابقته للقانون، وإنما على أساس توافر الضوابط التي سلف ذكرها أو عدم توافرها... لذلك فهيات الشرطة الإدارية في الظروف الاستثنائية تلتزم ببعض الضوابط أثناء إتخاذها لتدابير الشرطة الإدارية، وتخضع هذه الإجراءات لرقابة القضاء، فلا يجوز تحصينها، ويمكن حصر هذه الضوابط في:

1- أن يكون الإجراء الضابط قد إتخذ خلال الظروف الإستثنائية.

2- ضرورة الإجراء الإستثنائي ولزومه.

3- ملائمة الإجراء الضابط للظروف الإستثنائية.

4- تحقيق المصلحة العامة.

3 - حيث جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 1962/04/14 قولها: "غير أن سلطة الحكومة في هذا المجال ليست ولا شك طليقة من كل قيد بل تخضع لأصول وضوابط. فيجب أن تقوم حالة واقعية أو قانونية تدعو إلى التدخل، وأن يكون تصرف الحكومة لازما لمواجهة هذه الحالة بوصفها الوسيلة الوحيدة لمواجهة الموقف وأن يكون رائد الحكومة في هذا التصرف إبتغاء المصلحة العامة، وبذلك تخضع مثل هذه التصرفات لرقابة القضاء.

4 - مليكة الصروخ: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 424.

فمفهوم المشروعاتية في منظور رقابتها سيتسع في الظروف الاستثنائية بالقدر الذي يستقيم مع طبيعة وأهمية الظرف غير العادي.

المبحث الثاني: الإلغاء القضائي لأعمال الشرطة الإدارية غير المشروعة.

إن الحريات العامة والنشاطات الفردية أو الجماعية التي يمارسها الأفراد، تعد المجال الخصب لممارسة هيئات الشرطة الإدارية لاختصاصاتها، غير أن ذلك لا يمنعها كونها المسؤولة على الحفاظ على النظام العام من التدخل في تنظيم نشاطات المرافق والمؤسسات العامة والخاصة إذا كانت تهدد الأمن العام أو الصحة العامة أو السكينة العامة، لذلك فمجال تدخلها يتسع إلى كل ما من شأنه الإخلال أو تهديد النظام العام.

تماشياً مع ذلك، فوسائل الشرطة الإدارية تعتبر قرارات إدارية، يجب عليها أن تستوفي جميع عناصر المشروعية، فإذا تجاوزت الإدارة سلطتها، فإن هذه القرارات تعد غير مشروعة وتستوجب الإلغاء. هذا وتعتبر رقابة الإلغاء وضعية من وضعيات الرقابة القضائية على مشروعية قرارات الشرطة الإدارية، تحرك عن طريق دعوى الإلغاء باعتبارها الدعوى الوحيدة لإلغاء قرارات الإدارة الغير المشروعة، ويمارسها القضاء الإداري، حيث ترفع بناء على طلبات ذوي الصفة والمصلحة، وذلك حسب قواعد الاختصاص القضائي، ويتركز موضوعها حول مهاجمة قرار إداري غير مشروع بغية إلغائه، وتنتهي بصدر حكم قضائي بإلغاء قرار الشرطة الإدارية الغير المشروع أو المشوب بعيب من عيوب عدم المشروعية وهي عيب السبب، عيب عدم الاختصاص، عيب مخالفة الشكل والإجراءات، وعيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف في استعمال السلطة.

وعليه فرقابة قضاء الإلغاء تضمن احترام مبدأ المشروعية وتدرج القوانين، وتهدف إلى حماية الحقوق والحريات العامة، كما تجعل هيئات الشرطة الإدارية أكثر جدية، وذلك حتى لا توصف وسائل تدخلها من قرارات فردية، وجزاءات إدارية بغير المشروعة ويتم إلغاؤها.

لذا ستنم دراسة مضمون هذا المبحث من خلال التطرق في (المطلب الأول) لرقابة قضاء الإلغاء على قرارات الشرطة الإدارية الغير المشروعة، و(المطلب الثاني) لرقابة قضاء الإلغاء على القرارات الفردية الضبطية الغير المشروعة، ثم (المطلب الثالث) لرقابة قضاء الإلغاء على الجزاءات الإدارية الوقائية.

المطلب الأول: رقابة قضاء الإلغاء على قرارات الشرطة الإدارية غير المشروعة

مما لا شك فيه أن تنظيم الشرطة الإدارية يكون بموجب قوانين تصدر عن السلطة التشريعية بهدف تحقيق النظام العام، فهي أحق من غيرها بعملية التنظيم إذا كان الأمر يتعلق بالحريات العامة أو يمس ببعض نشاطات الأفراد، وفي هذه الحالة تكون مهمة الإدارة تنفيذ تلك القوانين الضبطية وتكملتها¹.

وهكذا فبالرغم من التقرير والإعتراف بضرورة القرارات التنظيمية، إلا أنها ليست مطلقة دون قيد فهي باعتبارها قرارات إدارية يجب أن تستوفي كافة عناصر المشروعية، فإذا تجاوزت الإدارة حدود هذه السلطة فإن القرارات التنظيمية تعد غير مشروعة.

من أجل ذلك فالضمانات الحقيقية والفعالية التي يمكن أن تكفل الحقوق والحريات من تعسف هيئات الشرطة الإدارية عند ممارستها لسلطاتها، تتبلور في المبادئ والضوابط التي أرساها القضاء الإداري، بالإضافة إلى أن اللجوء إلى قضاء الإلغاء عن طريق الطعن بدعوى الإلغاء يعتبر من أقوى الضمانات الحقيقية للحرية.

لذلك سيعرض لدراسة هذا المطلب بتقسيمه إلى الفروع التالية: (الفرع الأول): المقصود بقرارات الشرطة الإدارية غير المشروعة، و (الفرع الثاني): الرقابة القضائية على القرارات التنظيمية، و (الفرع الثالث): أوجه إلغاء قرارات الشرطة الإدارية غير المشروعة.

الفرع الأول: المقصود بقرارات الشرطة الإدارية غير المشروعة

تباشر الإدارة باعتبارها سلطة عامة نوعين من الأعمال القانونية: أعمال تتم بتوافق بينها وبين طرف آخر وتسمى العقود الإدارية، وأعمال تصدر من جانبها فقط وتسمى القرارات الإدارية، وتعد أهم وسيلة وأسلوب من أساليب الشرطة الإدارية، فعن طريقها تضع هيئات الشرطة الإدارية قواعد عامة ومجردة تقيد بها حريات الأفراد في سبيل صيانة النظام العام، وهي تتضمن أوامر ونواهي وتحدد عقوبات على مخالفتها، وسلطتها في ذلك ليست مطلقة بل مقيدة بمبادئ يفرض عليها قضاء الإلغاء رقابته.

¹ نشير هنا إلى أن إن تنظيم الحريات العامة وإن كان اختصاص أصيل للمشرع طبقا للدستور، وذلك نظرا لما يترتب على هذا التنظيم من تقييد للحريات العامة، إلا أن القرار التنظيمي هو الأكثر إحساسا بالحريات، ومدى القيود التي يلزم أن ترد عليها، فمهما بلغت القوانين الضبطية من دقة وتفصيل إلا أنها لا تنفي الحاجة الماسة إلى القرار التنظيمي، لأنه الأقدر على ملائمة متطلبات النظام العام، مع تحديد وتقييد ذلك التنظيم بعدم مخالفة القواعد التي وضعها القوانين والنصوص الدستورية.

ولهذا سنتطرق إلى تعريف قرارات الشرطة الإدارية وتحديد أركانها القانونية كما يلي:

أولاً-التعريف

يمكن تعريف القرار الإداري بأنه: "إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة الملزمة بمقتضى ما لها من سلطة عامة تقررها القوانين والمراسيم وذلك بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء أحد المراكز القانونية متى كان ذلك ممكناً عملاً وجائزاً قانوناً وكان الهدف منه تحقيق مصلحة عامة"¹.

القرار الإداري حسب الفقيه "دوجي" هو: كل عمل إداري يصدر بقصد تعديل الأوضاع القانونية كما هي قائمة وقت صدوره، أو كما ستكون في لحظة مستقبلية معينة"، وعرفه "رفيرو" بأنه: "العمل الذي بواسطته تقوم الإدارة باستعمال سلطاتها في تعديل المراكز القانونية بإرادتها المنفردة"².

إذا فالقرار الإداري هو عمل تقوم به الإدارة بشكل انفرادي من أجل إحداث مركز قانوني معين أو تغييره أو إلغائه، وذلك لما لها من سلطة عامة، وبالتالي فالقرار الإداري يجب أولاً أن يصدر عن الإدارة لا عن السلطة التشريعية أو القضائية مثلاً، ثانياً أن يكون القرار الإداري هو إفصاح عن إرادة منفردة وملزمة، بمعنى أن للإدارة أن تصدر قرارات بمقتضى إرادتها المنفردة تلزم الأفراد، ثالثاً أن القرار الإداري ينتج أثراً قانونية سواء بالإنشاء أو بالتعديل أو بالإلغاء.

كما يمكن التمييز بين القرار والمقرر، القرار هو الذي لا يصدر عن هيئة تداولية، على عكس المقرر المعبر عن إرادة جماعية تداولية، ففي غالب الأحيان يأتي القرار في درجة أدنى من المقرر في سلم تدرج القرارات الإداري³، كما أنه من حيث المبدأ فالقرارات لا يحدد شكل اتخاذها فيما أن تكون شفوية أو كتابية، صريحة أو ضمنية، وللإدارة السلطة التقديرية في اختيار الشكل المناسب لقراراتها ما لم ينص القانون على خلاف ذلك.

نستشف من هذه التعاريف أنه يتعين أن تتوفر في القرار الإداري عدة شروط لعل أهمها أن يكون:

- صادراً عن سلطة إدارية عامة ومعبراً عن إرادتها المنفردة؛
- محدثاً لأثر قانوني يتمثل في إنشاء وضع قانوني جديد أو تعديل وضع قانوني قائم أو إلغائه؛
- ممكناً وجائزاً قانوناً وهادفاً لتحقيق المصلحة العامة.

¹ - مليكة الصروخ: القانون الإداري، دراسة مقارنة، طبعة 2010، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، صفحة 424.

² - مازن راضي ليلو، "القانون الإداري"، منشورات الأكاديمية العربية بالدانيمارك، 2008، ص 158.

³ - عبد القادر مساعد، "تعليل القرارات الإدارية: من الاختيار إلى الوجوب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 37 مارس-أبريل، 2001، ص 36.

وعليه، فالإخلال بشرط أو أكثر من هذه الشروط يؤدي إلى عدم اعتبار مجموعة من القرارات أو الأعمال الصادرة عن الإدارة كقرارات إدارية. ومن الأمثلة على ذلك يمكن ذكر الأعمال المادية الهادفة إلى تنفيذ الأعمال القانونية للإدارة مثل إقامة أعمدة كهربائية في أراضي الأفراد تنفيذًا لمقررات إدارية، وإعداد التصميمات والرسومات الفنية لمشروعات الأشغال العامة، وما يتعلق بالتنظيم الداخلي للمرافق العامة التي تقوم بها الإدارة تنفيذًا لقرارات صادرة عنها. كما لا تعتبر قرارات إدارية تلك التي تصدر عن الإدارة بوصفها شخصًا معنويًا خاصًا أو تلك التي لحقتها مخالفات جسيمة للقانون حيث تنحدر بها هذه المخالفات إلى درجة الفعل المادي المعلوم والمنعوم¹.

ولم يضع المشرع المغربي تعريفًا محددًا للقرارات التنظيمية بل نص فقط بعد تحديده لمجال القانون من خلال الفصل 72 من الدستور على أن المواد التي لا تندرج ضمن مجال القانون تدخل ضمن مجال التنظيم وقد نص الدستور المغربي بشكل صريح على مجموعة من الاختصاصات التي تمارس بموجب مراسيم بشكل مستقل بينما يبقى المجال التنظيمي الأصيل هو المجال التطبيقي الذي بموجبه تقوم المراسيم بتنزيل القوانين وتنفيذها وتنحصر في مجالين أساسيين².

1 - الصروح مليكة، القانون الإداري مرجع سابق، ص 477.

2 - أ- القرارات التنظيمية التطبيقية:

و يعتبر الفقهاء أن دور المقرر التنظيمي التطبيقي هو دور ثانوي، فهذا الدور لا ينبثق من الدستور مباشرة بل يصدر بناء على وساطة القانون لإتمام هذا الأخير و تكميله، أي إضافة تفاصيل دقيقة لتسهيل عملية تنفيذ القانون، حيث أن هذه المقررات لا يمكنها بأي شكل من الأشكال أن تضيف شيئًا جديدًا أي وضع قواعد عامة جديدة، بل يقتصر الأمر على وضع إجراءات و تدابير تفصيلية و تكميلية للقانون. فدور المقرر التنظيمي هنا هو وضع الوسائل اللازمة لتنفيذ مقتضيات التشريعية، حيث أن النصوص القانونية التي يضعها البرلمان تقتصر عادة على وضع الأحكام العامة والخطوط العريضة دون الدخول في التفاصيل والجزئيات التي تكون عرضة للتغيير المستمر، حيث يستحيل على المشرع العادي الإلمام بكل التفاصيل والتدابير التنظيمية المعقدة. والتزامًا بهذا الدور الذي تقوم به القرارات التنظيمية بالنسبة لتطبيق النصوص القانونية فإن المقرر التنظيمي لا يمكنه التدخل إلى تبعًا وتنفيذًا للقانون بحيث تبقى مهمة تنفيذ القوانين مهمة تبعية أي تابعة للقانون المراد تنفيذه، فإذا كانت الإدارة تستمد سلطتها في ممارسة السلطة التنظيمية التطبيقية من نص الدستور فإن حقها هذا يتوقف على القانون الذي يلعب دور الوسيط بين النص الدستوري والمقرر التنظيمي.

- مولاي هشام إدريسي: القانون والتنظيم في الدستور المغربي، دراسة تحليلية في المفهوم والاختصاص، م.م.إ.م.ت، عدد: 72-73، يناير-أبريل، 2007، ص 33-34.

ب- القرارات التنظيمية المستقلة.

حدد الفصل 71 من دستور 2011 مجالات القانون وهي 30 مجالًا وجاء في الفصل 72 من الدستور " يختص المجال التنظيمي بالمواد التي لا يشملها اختصاص القانون" ولم يعمل المشرع على وضع تعريف للمجال التنظيمي بل اكتفى بحصر مجال القانون المحددة في الفصل 71 في 30 مجالًا ليبقى ما دون ذلك من المجالات التي لا تدخل في اختصاص القانون من اختصاصات مجال التنظيم ودون وضع تمييز بين مجال التنظيم التطبيقي ومجال التنظيم المستقل.

كما أنه بالرجوع للمادة 9 من القانون 41-90 المحدث بموجبه محاكم إدارية نجدها تنص على اختصاص المجلس الأعلى محكمة النقض حاليًا بالبحث في المقررات التنظيمية و الفردية الصادرة عن الوزير الأول و ذلك دون تمييز بين المقرر التنظيمي التطبيقي و المقرر التنظيمي المستقل، لذلك فإن نعت السلطة التنظيمية غير التطبيقية بالمستقلة يبقى نعتًا فقهيًا دون أن يتمتع بأي هوية قانونية [5] فالمقررات التنظيمية المستقلة لا تحتل مرتبة وسط بين القوانين و القرارات التنظيمية التطبيقية بل يبقى لها نفس الدرجة و التصنيف مع هذه الأخيرة

ثانياً: تحديد أركانه القانونية

ذهب الاجتهاد الفقهي والقضائي إلى اعتبار أن القرار الإداري، كتصرف قانوني، يقوم على خمسة أركان أساسية، إذا فقد أحدها شابه البطلان أو الانعدام. وهذه الأركان هي السبب والمحل والشكل والاختصاص والغاية، وفي حالة عدم استيفائه لهذه الأركان يكون معيباً أو غير مشروع يجوز الطعن فيه بالإلغاء.

وتتمثل هذه الأركان أو الخصائص¹ الخمس في:

السبب يتمثل في الحالة القانونية أو الواقعية (المادية) التي تدفع الجهة المختصة إلى إصدار القرار الإداري، والأصل أن الإدارة غير ملزمة بتسبب قراراتها استناداً إلى قرينة المشروعية التي تفترض أن قرارات الإدارة تصدر بناء على سبب مشروع، وعلى صاحب الشأن إثبات العكس، فسبب تعيين موظف في منصب معين هو شغور ذلك المنصب، وتستمد الأسباب القانونية من التشريع حيث تبقى سلطة الإدارة مقيدة وفق ما يلزمه القانون على سبيل الجزم ومن ثم تنعدم سلطتها التقديرية طبقاً لمبدأ المشروعية، أما الأسباب الواقعية أو المادية التي تدفع السلطة لاتخاذ بعض القرارات الإدارية فإنها تخضع لسلطتها التقديرية وفقاً لمبدأ الملاءمة بحسب الظروف والملابسات المحيطة بكل حالة على حدة².

أما المحل أو موضوع القرار فيقصد به الأثر القانوني الفوري والمباشر الذي يترتب على صدور القرار والمتمثل في إنشاء مركز قانوني (إنشاء-تعديل-إلغاء)، ويجب أن يكون محل القرار ممكناً وجائزاً من الناحية القانونية وإلا كان باطلاً لمخالفته القانون، فإذا كان القرار معيباً في فحواه، أو مضمونه بأن كان الأثر القانوني المترتب على القرار غير جائز أو مخالف للقانون يكون غير مشروع ويكون القرار بالتالي باطلاً.

وبخصوص الشكل³ فهو المظهر الخارجي للقرار الإداري، فعلى العموم لا يخضع هذا القرار حين صدوره لأي شكل محدد، ماعداً إذا اشترط القانون على الإدارة مراعاة شكل معين، وهكذا يمكن أن يكون القرار مكتوباً أو شفوياً أو أن يأخذ شكلاً آخر كالإشارة أو الإيماءة أو السكوت الذي يعني غالباً الرفض، غير أنه قد يعني أيضاً القبول في بعض الحالات التي يحددها القانون وهو ما يعبر عنه بالقرار الضمني. فقد

ونعتم بالقرارات التنظيمية المستقلة يجد سنده في الفصل 71 من الدستور الذي حدد مجال التنظيم بعد حصر مجال القانون، إذ تستمد هذه المقررات مشروعيتها من نص الدستور مباشرة دون وساطة القانون و دون تبعية له كما هو الشأن بالنسبة للمقررات التنظيمية التطبيقية.

¹- للتعميق أكثر في هذا الموضوع يرجى الإطلاع على: مليكة الصروح، "القانون الإداري دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 457.

² - خالص خالد: الأوجه المعتمدة في دعوى الإلغاء، مجلة رسالة المحاماة، عدد 27، يونيو 2007، ص 6.

³- حسن سيمو، السلطة التقديرية للإدارة ورقابة القضاء الإداري، رسالة المحاماة عدد مزدوج 11-12، دجنبر 1995، ص 59.

نصت المادة 23 من قانون إحداث المحاكم الإدارية على أنه " إذا التزمت الإدارة الصمت طوال ستين يوما في شأن طلب قدم إليها اعتبر سكوتها عنه ما لم ينص قانون على خلاف ذلك بمثابة رفض..." .

وفيما يتعلق بالاختصاص فهو الصلاحية أو الأهلية القانونية التي تخول لسلطة إدارية معينة اتخاذ قرارات إدارية، أي السلطة أو الصلاحية القانونية التي يتمتع بها مصدر القرار في إصدار قراره في الحدود الموضوعية والمكانية والزمانية، التي يبينها القانون، وقواعد الاختصاص تتعلق بالنظام العام، وقد شبه بعض الفقهاء قواعد الاختصاص في القانون العام بقواعد الأهلية في القانون الخاص، لكن كلها تقوم في الأساس على القدرة على مباشرة التصرف القانوني.

أما الركن الخامس والأخير من أركان القرار الإداري فهو يتمثل في الغاية، والتي تعني الهدف النهائي أو المصلحة التي يسعى القرار تحقيقها من خلال هذا الإصدار، والأصل أن كل قرار إداري يسعى إلى تحقيق المصلحة العامة، فالهدف من إصدار قرار بتعيين موظف هو لتحقيق استمرار سير العمل في المرفق الذي تم تعيينه فيه، والهدف من إصدار قرارات الشرطة الإدارية هو حماية النظام العام بعناصره الثلاثة السكينة العامة، والصحة العامة، والأمن العام.

من خلال ما تقدم فإنه إذا تبين للقاضي عدم إلزام هيئات الشرطة الإدارية بالمبادئ سالفه الذكر، يقضي بإلغاء القرار، أما إذا روعيت، فإن القاضي ينظر في سلامة القرار من مختلف العيوب التي تجعله غير مشروع.

الفرع الثاني: الرقابة القضائية على القرارات التنظيمية

تتدخل هيئات الشرطة الإدارية عن طريق إصدار قرارات تنظيمية متضمنة قواعد عامة ومجردة ملزمة وغير شخصية تنظم بها مختلف نشاطات الأفراد، وذلك لصعوبة قيامها باتخاذ قرارات فردية لكل حالة على حدة، كما أن القرارات التنظيمية المتخذة من طرف الشرطة الإدارية توضح للأفراد عبر قواعدهم الأوضاع والشروط لممارسة نشاطاتهم، وذلك بهدف المحافظة على النظام العام، على أن هذا التدخل يأخذ صور مختلفة، ويتم تحت رقابة القضاء، ومن هذه الصور: المنع، الإذن والتنظيم..

الفقرة الأولى: الرقابة على القرارات التنظيمية في صورة المنع

يقوم القرار التنظيمي بالنهي عن ممارسة نشاطات معينة وقاية للنظام العام، وكقاعدة عامة لا يكون المنع مطلقا لأنه يتعارض مع المبادئ القانونية العامة والتي من أهمها مبدأ عدم جواز الحظر المطلق للحرية الذي سبق الإشارة إليه، ولهذا يجب أن يكون المنع جزئيا ومتعلقا بنشاط محدد، وفي أمكنة

وأزمة معينة، وأن يكون تبريره هو الحفاظ على النظام العام، كما لو صدر قرار بمنع مرور الشاحنات في الليل أو منعها من دخول بعض المناطق، أو تحديد نظام اتجاه واحد للسيارات، وتنظيم وقوفها...

وهكذا فإن القرارات التنظيمية التي توجب الحظر أو المنع تخضع لرقابة القضاء الإداري، حيث أنه في هذا المجال قام المجلس الأعلى بإلغاء قرار عامل إقليم طنجة الرامي إلى منع فتح أي قاعة للألعاب على بعد كيلومتر ونصف من المؤسسات التعليمية، ومنع دخول هذه القاعات على من لم يبلغ سن 18 سنة لما في ذلك من مساس بحرية التجارة¹.

كما ألغى المجلس الأعلى قرارا أمر بمقتضاه إقفال دكان كل جزار خارج السوق، حتى ينحصر بيع اللحوم داخل السوق البلدي²، الذي يستنتج من (هذا الاجتهاد القضائي) أن القاضي لا يتردد في إلغاء القرارات الضبطية التي ترمي إلى المنع المطلق لحرية التجارة والصناعة، وبالتالي تشكل تهديدا للحريات الأفراد.

الفقرة الثانية: الرقابة على القرارات التنظيمية في صورتها الأخرى

من الصور الأخرى التي قد تتخذها القرارات التنظيمية للشرطة الإدارية في تقييدها للحريات العامة بهدف المحافظة على النظام العام، والتي تخضع لرقابة القضاء: صورة الترخيص والتنظيم.

أولا . الترخيص

يعتبر الترخيص من وسائل تقييد الحرية أو نشاط ما، وهو تدبير أقل شدة من المنع أو الحظر، حيث يمكن لهيئات الشرطة الإدارية أن تضع الإحتياطات لتوقي بعض الأخطار التي تحدث نتيجة نشاطات الأشخاص، أو ترخص الإدارة بممارستها.

ونظام الترخيص بهذا الشكل هو أكثر تقييد للحرية، لذا يراقب القضاء الإداري هذا الأسلوب، ويتجه إلى تضيق سلطة الإدارة في فرضه، حيث لا يجوز للقرار التنظيمي أن يشترط الحصول على إذن سابق فيما يخص ممارسة الحريات التي نص عليها الدستور أو القانون³.

إلا أن القضاء الإداري أقر بفرض نظام الترخيص بموجب لائحة الضبط في نطاق الحريات التي نظمها القانون، وهذا لكي لا تصطدم مع حريات أخرى، كما أجاز فرض نظام الترخيص بالنسبة للأنشطة التي تهدد النظام العام تهديدا مباشرا، كالنشاطات الضارة بالصحة أو المقلقة للراحة. وسلطة الإدارة في

¹ - حكم واكريم أحمد الصادر في 22 يوليو 1964، مجموعة 1961-1965، ص 204.

² - حكم بوشعيب محمد وآخرون صادر في 24 ماي 1965، نفس المرجع، ص 212.

³ - سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص 353.

منح الترخيص أو منعه تعتبر سلطة مقيدة، بحيث يتعين أن يكون الرفض مؤسسا على القانون ومبنيا على عناصر موضوعية، بالإضافة إلى أن القضاء لا يجوز فرض الترخيص في بعض الحالات بسبب أهمية بعض الحريات مثل حرية المسكن وحرية الإنتفاع...إلخ.

ثانيا . تنظيم النشاط

تصدر هيئات الشرطة الإدارية قرارات تنظيمية تحدد فيها إجراءات وشروط يجب أن تتوفر لممارسة نشاط معين، فهي في هذه الصورة لا تمنع أو تحظر نشاطا، ولا تعلق ممارسته على إذن أو ترخيص، وإنما تقوم بتنظيم ممارسته مثل تنظيم مرور وسائل النقل، ولوائح مراقبة المواد الغذائية....

وطبقا لهذه الصورة فالفرد يمارس حريته بدون قيد، وإذا تجاوز حدودها وقعت معاقبته جزائيا، وهو ما يعد ردعا مشددا بالإضافة إلى الجانب الوقائي لصورة التنظيم، لأن الهدف من العقوبة هو إلزام الأفراد بأخذ الإحتياطات من أجل تفادي الخطر، وبذلك يتمكن التنظيم الضبطي عن طريق العقوبة من تفادي الإخلال بالنظام العام بواسطة إذعان الأفراد وإلتزامهم بالحدود التي وضعها التنظيم الوقائي.

هذا ويراقب قضاء الإلغاء شرعية تنظيم هيئات الشرطة الإدارية للنشاطات الفردية من حيث إلتزامها بالحدود في تنظيم الحريات، وعدم تجاوزها لمجالها التنظيمي، بالإضافة إلى مدى إستهدافها للنظام العام بالقدر الذي يحافظ على حريات الأفراد في ممارستهم لنشاطاتهم.

وهكذا يمكن القول بأن قضاء الإلغاء يراعي أثناء رقابته للقرارات التنظيمية للشرطة الإدارية مدى الحماية القانونية التي يلزم توفيرها للحريات العامة، فإذا إرتبطت لائحة الضبط بإحدى الحريات الأساسية المنصوص عليها في الدستور، فإنه يمارس عليها رقابة واسعة ومشددة وصارمة، ويضيق سلطات الشرطة الإدارية إتجاهها، وعلى العكس فقضاء الإلغاء يوسع من سلطات الضبط إزاء الأنشطة الفردية المتعلقة بمجرد رخصة أو نشاط متسامح فيه، والذي لم يرق إلى درجة الحرية.

الفرع الثالث: أوجه إلغاء قرارات الشرطة الإدارية غير المشروعة

إن بحث القاضي الإداري في هذه المرحلة ينحصر في فحص مشروعية أو عدم مشروعية قرار الشرطة الإدارية المطعون فيه، فإذا إتضح له أنه قد أصابه عيب من العيوب التي تصيب القرارات الإدارية فإنه يحكم بإلغائه، أما إذا توصل إلى حقيقة مشروعيته، فإنه يرفض الدعوى لخلو القرار من أي عيب¹.

¹ - نشير هنا إلى أن هذا الإجراء لا يتم إلا بعد أن يتأكد القاضي الإداري من توافر الشروط الشكلية لدعوى الإلغاء في النزاع المطروح عليه، وبالتالي يستبعد كل دفع بعدم القبول، وينعقد له الاختصاص في البحث في موضوع النزاع، وذلك ليفصل في الدعوى إما بإلغاء قرار الشرطة الإدارية المطعون فيها إذا تأكد من عدم مشروعيتها، وإما بالحكم برفض الدعوى إذا أيقن بصحة ومشروعية القرار.

فالأصل أن القرارات التنظيمية للشرطة الإدارية باعتبارها قرار إداري، تتمتع بقرينة المشروعية، حيث يفترض فيها أن تصدر صحيحة ومشروعة طبقاً للقانون، وأنها خالية من كل عيب، إلا أن هذه القرينة بسيطة قابلة لإثبات العكس.

لذلك فعلى المدعي في دعوى الإلغاء، أن يثبت أن قرارات الشرطة الإدارية المطلوب إلغائها قد شابها عيب من العيوب التي تجعلها غير مشروعة، فعيب الإثبات يقع على رافع الدعوى ليكشف عن أوجه عدم المشروعية، التي أصابت القرارات التنظيمية لكي يحكم له بإلغائها. وقد يكتشف القاضي الإداري عيباً آخر بخلاف العيب الذي استند إليه المدعي في دعواه، فإذا كان هذا العيب من النظام العام كما هو متعلق بعيب عدم الاختصاص، فللقاضي أن يثيره من تلقاء نفسه ويرتب عليه البطلان.

إن مرحلة البحث في موضوع الدعوى تقوم على أساس فحص ورقابة أوجه عدم المشروعية الخارجية وهي: عيب عدم الاختصاص، عيب السبب، وعيب الشكل والإجراءات، وأوجه عدم المشروعية الداخلية وهي: عيب مخالفة القانون، وعيب الانحراف في استعمال السلطة، وكلها عيوب تصيب قرارات الشرطة الإدارية فتجعلها قابلة للإلغاء.

على ضوء ما تقدم يمكن دراسة هذا الفرع في الفقرتين المتتاليتين، نبحث فيهما الرقابة على عدم المشروعية الخارجية والداخلية لقرارات الشرطة الإدارية المطعون فيها بالإلغاء.

الفقرة الأولى: الرقابة القضائية على عدم المشروعية الخارجية

تتقيد قرارات الشرطة الإدارية بوجوب صدورها ممن يملك إصدارها، وبضرورة الإلتزام بما تنص عليه كافة القواعد القانونية التي تعلوها في المرتبة من قيود تتعلق بالشكل، والإجراءات، أو بالسبب، فإذا تجاوزت الإدارة هذه السلطة فإن لائحة الضبط تعد غير مشروعة، وتستوجب الإلغاء من طرف القاضي الإداري، بعد رقابته لكل عيب من عيوب عدم المشروعية الخارجية.

أولاً: عيب عدم الاختصاص

ينبغي على السلطة الإدارية عند توقيع الجزاءات الإدارية أن تتصرف طبقاً لاختصاصها، بمعنى أنه يجب عليها أن تتصرف في إطار ما هو منوط بها من صلاحيات، وإذا خالفت السلطات الإدارية هذه القاعدة، فإن القضاء الإداري يقوم بشكل تلقائي بإلغاء القرارات الإدارية التي تكون معيبة بعيب عدم الاختصاص¹.

¹ - ادريس بوزرزايت: أسس الرقابة على الجزاءات الإدارية بواسطة دعوى الإلغاء، المجلة المغربية للمنازعات القانونية، عدد 14، 2005، ص

وهو العيب الذي يصيب لائحة الشرطة الإدارية بسبب صدورها ممن لا يملك القدرة القانونية على إصدارها، سواء أكان هذا الشخص يحمل صفة الموظف العام أو لا يحمل هذه الصفة، كما أنه يعتبر عيبا عضويا بمعنى عدم القدرة على مباشرة عمل قانوني معين جعله المشرع من سلطة هيئة أخرى، وللقاضي أن يتصدى لهذا العيب من تلقاء نفسه لأنه من النظام العام¹.

حيث يراقب القاضي الإداري قواعد الاختصاص بإصدار لوائح الضبط، ويبحث في مدى احترام هيئات الشرطة الإدارية لقواعد الاختصاص من حيث الزمان، ولا يجوز رجعية لوائح الشرطة الإدارية وإلا إعتبرت غير شرعية، كما يفحص قواعد الاختصاص من حيث المكان، بحيث لا يجوز لبعض هيئات الشرطة الإدارية أن تصدر لوائح الضبط خارج المجال الإقليمي الذي تمارس فيه نشاطها، بالإضافة إلى أن إعتداء هيئات الضبط العام على هيئات الضبط الخاص يعتبر غير شرعي².

كما يمكن إثارة هذا العيب في أية مرحلة من مراحل التقاضي حتى ولو بعد انقضاء الأجل المحددة لمناقشة الدعوى، حتى أنه في حالة ما إذا كان القرار مشوبا بعيب الاختصاص، فإنه لا يمكن تصحيحه بقرار لاحق، وبالتالي فإنه من غير الممكن للأفراد وحتى الإدارة الاتفاق على مخالفة قواعده، لأنها موضوعة بصورة ملزمة للإدارة من أجل تحقيق المصلحة العامة³.

وعليه سوف نتطرق إلى عيب عدم الاختصاص الزماني والمكاني، ثم عيب عدم الاختصاص الموضوعي.

أ: عيب الاختصاص الزماني والمكاني

يتعلق الأمر بتحديد المنطقة الترابية التي يحق للسلطة المختصة ممارسة اختصاصاتها في حدودها، فإذا تجاوزت النفوذ الترابي لها كان عملها غير مشروع ويدخل ضمن ما يطلق عليه الاعتداء على نفوذ الغير، على أن الاختصاص المكاني لا يثار بالنسبة للسلطة الإقليمية والمحلية، والتي لا يمكن لها أن تتخذ قراراتها إلا في حدود الدائرة الترابية للعمالة أو الإقليم أو القيادة أو الباشوية أو الجماعة، وإلا كان قرارها مشوبا بالشطط في استعمال السلطة⁴.

¹ - طعيمة الجرف: رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة (قضاء الإلغاء)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1977 ص 243.

² - C.E, 03 Février 1926, Société d'exploitation forestière de Paimpont, L 144.

-C.E, 20 Juillet 1935, ETS, S.A.T.A.N, L 848.

- سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص 337

³ - أنور شقروني: الرقابة القضائية على قرارات الشرطة الإدارية، بحث نهاية التمرين بالمعهد الوطني للدراسات القضائية، برسم سنة 2001/2003، ص 60.

⁴ - عبد العزيز أشرفي: الشرطة الإدارية الممارسون لها والنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بها، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، مطبعة النجاج الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2006، ص 182.

ولا يطرح عيب عدم الاختصاص الزمني¹ بحدّة في مجال الشرطة الإدارية، إذ أنه نادرا ما يطرح نزاع من هذا القبيل أمام القضاء الإداري.

فإذا كان عيب عدم الاختصاص الزمني والمكاني قليل الوقوع، فإن عيب عدم الاختصاص الموضوعي يطرح بحدّة خاصة أمام تعدد السلطات المتدخلة في ميدان الشرطة الإدارية.

ب: عيب عدم الاختصاص الموضوعي

يقصد بعيب عدم الاختصاص الموضوعي أن يصدر أعضاء السلطة الإدارية قرارا في موضوع يدخل في اختصاص عضو آخر، ويظهر عدم الاختصاص الموضوعي في حالات متعددة، كاعتداء سلطة إدارية على اختصاص سلطة إدارية موازية، أو اعتداء المرؤوس على اختصاص الرئيس، أو اعتداء السلطة المركزية على اختصاص الهيئات اللامركزية ... الخ².

ويعتبر تدبير الشرطة الإدارية مشوبا بعيب عدم الاختصاص كذلك، إذا صدر ممن لم يفوض في الاختصاص بقرار لاحق على التدبير المطعون فيه، والتفويض اللاحق لا يصحح عيب عدم الاختصاص الذي شاب تدبير الشرطة المطعون فيه، أو بقرار تفويض لم ينشر إلا بعد صدور تدبير الضبط محل المنازعة، ذلك لأنه يشترط كي ينتج قرار التفويض، وهو قرار تنظيمي، أثره بأن ينشر. ويتعين لذلك لكي ينتج التفويض أثره في إسناد الاختصاص إلى المفوض إليه، أن يكون قد نشر.

كما أن هذا يعد من أكثر حالات التنازع التي تطرح على القضاء الإداري خاصة في مجال الشرطة الإدارية، مقارنة مع عيبي الاختصاص المكاني والزمني، نظرا لمسألة التنازع أو تداخل الاختصاص خاصة بين رئيس المجلس الجماعي والسلطة المحلية، إذ أنه قد يحدث أن تتدخل أي سلطة من السلطات، إما بقصد أو دون قصد في مجال اختصاص الأخرى، مع أن النصوص القانونية أصبحت واضحة في هذا المجال بعد صدور القانون التنظيمي للجماعات رقم 14-113 الذي فصل ووضع قائمة لاختصاصات كل من الهيئات المنتخبة والسلطات المحلية.

لكن ورغم تفصيل النصوص القانونية لاختصاصات كل سلطة فإنه لازالت تثار مسألة الاختصاص الموضوعي، ففي حكم صادر عن المحكمة الإدارية بمراكش في قضية فتوح عبد الكبير ضد عامل إقليم آسفي ... وجاء فيه " ... وحيث أن رئيس المجلس الجماعي يبقى هو الموكل إليه ممارسة الشرطة الإدارية في جميع الحالات المتعلقة بالبناء.... وحيث إن القرار المطعون صدر من جهة مختصة من الناحية المبدئية، باعتبار أن الاختصاص لا ينعقد لهذه الجهة إلا استثناء وبشروط يتحقق توفرها باستنكاف رئيس المجلس

¹ - هذا ويتحقق عيب عدم الاختصاص الزمني عندما يصدر الموظف قرار قبل توليه وظيفته أو بعد تركه لها بسبب الانتقال أو الترقية أو الاشتغال أو الإحالة على التعاقد أو الفصل من الوظيفة.

² - ثورية لعيوني، مرجع سابق، ص ص162-163.

عن تطبيق القانون، وهو ما لم يثبت حصوله في النازلة وحيث إن العيب الذي اعتبر القرار ينزل به إلى مصاف القرارات الإدارية المنعدمة ويجعله عديم الأثر ... ويتعين والحالة هذه التصريح بإلغاء القرار المطعون فيه لأنه مشوب بعيب الاختصاص¹.

إذن يتبين من خلال هذه النازلة الدور الذي يلعبه قضاء الإلغاء، إذ يشكل دعامة حقيقية في خدمة حقوق وحريات الأفراد وحمايتهم من تعسفات سلطات الشرطة الإدارية.

وفي نفس السياق جاء في حكم للمحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 04 مايو 1995 بأن " الاختصاص في اتخاذ قرار هدم البناء المخالف لضوابط التعمير يعود لعامل الإقليم أو الوالي حسب الأحوال، طبقا لمقتضيات المادة 68 من قانون 90.12 المتعلق بالتعمير، وأن إصدار رئيس الجماعة المحلية لقرار الهدم يعد مشوبا بالتجاوز في استعمال السلطة لعيب عدم الاختصاص، ويعرض قراره للإلغاء².

كما اعتبرت نفس المحكمة في حكم يخص مجال الصحة والنظافة التي هي من اختصاص رئيس المجلس الجماعي في ميدان الشرطة الإدارية، اعتبرت أن " عامل الإقليم ليس مختصا بإصدار قرار إغلاق محل لانعدام شروط النظافة، وإنما يرجع النظر في ذلك إلى رئيس المجلس الجماعي عملا بمقتضيات ظهير 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي، مما يجعل القرار المذكور مشوبا بتجاوز السلطة لعيب عدم الاختصاص وموجبا للحكم بالإلغاء³.

ويرخص رئيس المجلس الجماعي في إطار اختصاصات الشرطة الإدارية بفتح المهن الحرة أو المهن غير المنظمة بينما تبقى السلطة المحلية مختصة بمنح الترخيص للمهن المنظمة، وفي هذا الصدد صدر حكم عن المحكمة الإدارية بوجدة قضت فيه بإلغاء القرار القاضي بإغلاق محل للنجارة وذلك لأنه مشوب بعيب عدم الاختصاص⁴.

وتتلخص وقائع هذه القضية في كون مجموعة من السكان تقدموا بتاريخ 1994/06/08 بعدد من الشكايات إلى السلطة المحلية، من أجل رفع الضرر الذي لحق بهم جراء الضجيج المزعج الذي يتسبب فيه محل للنجارة مفتوح بدون ترخيص بطريق بركان وجدة، لذلك تم تكليف لجنة مختلطة، بمعاينة هذا المحل والإطلاع على تجهيزاته، حيث تأكد لها بأنه يمارس فيه النجارة العصرية بدون ترخيص، وتستخدم فيه آلات

¹ - حكم المحكمة الإدارية بمراكش رقم 664 الصادر بتاريخ 1997/12/10، أورده عبد الواحد براق في أطروحته، مرجع سابق، ص 362.
² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط رقم 132 الصادر بتاريخ 1995/05/04 عن الملف الإداري 136 غ/94 غير منشور أورده أنور شقروني في أطروحته، كرجع سابق، ص 336.
³ - حكم منشور بالمحكمة الإدارية بالرباط رقم 493 الصادر بتاريخ 1996/09/26 عن الملف الإداري 282 غ/95 غير منشور أورده أنوار شقروني في أطروحته، مرجع سابق، ص 197.
⁴ - حكم المحكمة الإدارية بوجدة رقم 95/118 الصادر بتاريخ 1995/12/13 عن الملف الإداري 55 غ/5، حكم منشور ب م.م.إ.م.ت، عدد 22 يناير - مارس 1998، ص 101.

كبيرة تحدث الضجيج للسكان، وبعد عدة إنذارات شفوية وجهت للمعني بالأمر بعدم استعمال هذه الآلات، أمر قائد المقاطعة الثانية بوجدة بإغلاق المحل المذكور، مما أدى بصاحبه إلى تقديم طعنه بالإلغاء في قرار قائد المقاطعة أمام المحكمة الإدارية بوجدة في 1 يونيو 1995، لتصدر هذه المحكمة على إثر هذا الطعن حكماً قضت فيه بإلغاء هذا القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص.

يتبين من هذا الحكم أن المحكمة الإدارية قامت بإلغاء القرار الصادر عن السلطة المحلية في مجال الشرطة الإدارية على اعتبار أن مهنة النجارة هي من المهن غير المنظمة التي تخضع لاختصاص رئيس المجلس الجماعي.

ثم إن المديرية العامة للجماعات المحلية التابعة لوزارة الداخلية كجهاز وصي على الجماعات الترابية، سبق لها أن أوصت هذه الأخيرة بأن المهن الحرة غير المنظمة تخضع من حيث المبدأ لحرية التجارة والصناعة، وأن بإمكان رؤساء المجالس أن يقوموا بوضع قرارات تنظيمية تحدد شروط وكيفية مزاوله هذه المهن، في حين تبقى السلطة المحلية محتفظة بحقها في مراقبتها لضمان عدم إخلالها بالأمن العام¹.

ولقد تم تأكيد اتجاه المحكمة الإدارية بوجدة من طرف المحكمة الإدارية بالرباط في حكمها الصادر في 26 شتنبر 1996، جاء فيه بأن "عامل الإقليم ليس مختصاً بإصدار قرار إغلاق محل وإنما يرجع النظر في ذلك إلى رئيس المجلس الجماعي، وبالتالي فالقرار المذكور مشوب بتجاوز السلطة لعيب الاختصاص وموجباً للحكم بإلغائه"².

بالإضافة إلى ذلك فإنه يتضح أن مختلف الاجتهادات القضائية التي صدرت عن المحاكم الإدارية المغربية بالرغم من قلتها، وعدم شموليتها لجميع مجالات الشرطة الإدارية التي يمارسها رئيس المجلس الجماعي، فإنها حاولت أن تلامس إشكالية تنازع اختصاصات سلطات الشرطة الإدارية في جانب منها إلا أن المجلس الأعلى (محكمة النقض حالياً) لم يقدم حلولاً في شأن قرارات صادرة عن أجهزة مختصة لأنه عرض على الغرفة الإدارية دعاوى نادرة تندرج في ميادين الشرطة الإدارية ورغم بته فيها سواء بالقبول أو الرفض، فإنه لم يقدم حلولاً بديلة لها سواء في قضية الغزالي ليلي ضد قرار رئيس المجلس البلدي لمراكش في 10/06/1986 بخصوص فتح محل للحلاقة وطعن السيد مفلح صالح ضد قرار والي الدار البيضاء بشأن هدم مقشدة، إذ أن الغرفة الإدارية بموقفها هذا تكون قد أفسحت المجال في ذلك للسلطات التنفيذية لكي تتخذ تدابير للفصل في النزاعات المتعلقة بالشرطة الإدارية الجماعية كاللجوء إلى المناظرات الوطنية

¹- أنور شقروني: الرقابة القضائية على قرارات الشرطة الإدارية، مرجع سابق، ص 67.

²- حكم المحكمة الإدارية بالرباط رقم 493 الصادر بتاريخ 1996/09/26 عن الملف الإداري 281 غ/95 غير منشور أورده أنور شقروني، مرجع سابق، ص 68.

للجماعات المحلية¹، إلا أن المشرع حاول الحد من حالات التداخل في اختصاصات الشرطة الإدارية وذلك من خلال تعديل الميثاق الجماعي بالقانون التنظيمي للجماعات رقم 113/14، الذي تم فيه رسم الحدود الفاصلة بين السلطتين المحلية والمنتخبة وتم سرد مجموعة من الاختصاصات الخاصة بالسلطة المنتخبة في المادة 100.

إذن يتضح من خلال كل ما سبق أنه إذا كانت القرارات التي يتخذها رئيس المجلس الجماعي في ميدان الشرطة الإدارية، ينبغي أن يتخذها في نطاق الصلاحيات والاختصاصات التي خولها إياه المشرع حتى تتسم بالمشروعية وكذا يجب أن يراعي فيها لشكليات يفرضها القانون في اتخاذها خاصة إذا كانت من الشكليات الجوهرية والأساسية، وإلا كانت قراراتها مشوبة بعيب الشكل وعبب الاختصاص. لكن قد تحدث ظروف استثنائية تطبيقاً لأحكام قوانين الطوارئ أو الضرورة والاستعجال تفرض على سلطات الشرطة الإدارية إصدار قرارات إدارية دون احترام لقواعد الشكل والاختصاص التي يتقيد بها المشرع أثناء الظروف العادية، لذلك فإنه إذا كانت هناك ظروف استثنائية فإنه يحق لسلطات الشرطة الإدارية العامة أن يتدخل في بعض الظروف دون التقيد بالقواعد المنصوص عليها في القانون باعتبار أن هذه القواعد وضعت للظروف العادية. وأن الحفاظ على استقرار وطمأنينة المجتمع يجب تقديمه على احترام القانون نفسه.

وإن كنا نرى بأن غاية الشرطة الإدارية التي يمارسها رجل السلطة المحلية هو الحفاظ على استقرار وطمأنينة المجتمع وكذا الحفاظ على الصحة العمومية للمواطنين سواء في ظل الظروف العادية أو حتى الاستثنائية، فإن أن الغاية من الظروف الاستثنائية نفسها هي الحفاظ على النظام والأمن العموميين وإن لم تقم بحماية هذين العنصرين فما هو الهدف منها إذن؟

يبدو من كل ما سبق أن حالة الطوارئ أو الظروف الاستثنائية لا تشكل فقط قيوداً على رقابة المشروعية الخارجية لقرارات الشرطة الإدارية، وإنما تشكل أيضاً قيوداً على رقابة المشروعية الداخلية، لكن آثارها تبدو جلية واضحة بشكل أكثر في مجال رقابة المشروعية الخارجية أكثر منه من مجال رقابة المشروعية الداخلية.

وأخيراً يمكن القول بأن بحث القاضي لعيب عدم الاختصاص في قرارات الشرطة الإدارية لا يختلف عن بحثه عن ذات العيب في أي قرار إداري آخر. وقد يكتفي القاضي بإثارة عيب عدم الاختصاص، ويقرر عدم مشروعية قرار الشرطة الإدارية دون الوقوف على عيوب عدم المشروعية الأخرى. إذا رفضه فإنه يتصدى لفحص أوجه الطعن الأخرى على التدبير محل الطعن والدفع بعدم المشروعية، وإذا كان وجه

¹ - أحمد حضاراني: الجماعات المحلية وهيئاتها بالمغرب. مقارنة لنظم الإدارة المحلية، طبع وتوزيع مكتبة سجلماصة مكناس، الموسم الجامعي 1988 - 1999، ص 82.

الطعن بوجه الطعن بعدم الاختصاص على تدبير الشرطة الإدارية هو الوحيد، وتقرر رفضه لصدوره من غير مختص، فإن القاضي يقضي برفض الدعوى.

ثانياً: عيب الشكل والإجراءات

يحدث عيب الشكل عند مخالفة الإدارة للقواعد والإجراءات الشكلية التي قررها القانون بمناسبة إصدارها لقراراتها، ويستوي في ذلك أن تكون المخالفة كاملة أو جزئية¹.

ويأخذ عيب الشكل في قرارات الشرطة الإدارية عدة صور منها على سبيل المثال الكتابة والإجراءات السابقة على صدور القرار وغيرها، ولذلك فإن القاضي الإداري في دعوى الإلغاء يحرص على مراقبة هذه الصور المتعلقة بقواعد الشكل ولا يقوم بإلغاء القرار إلا إذا كان الشكل أساسياً، بمعنى إذا كان مفروضاً لصالح رافع الطعن القضائي ومن شأنه أن يحرمه من حق أساسي يكفله له القانون، أما إذا كان شكل القرار لا يتضمن بعض الشكليات الثانوية² فإن ذلك لا يؤدي إلى إبطال القرار الإداري ولا يؤثر فيه. لكن وقبل الخوض في معرفة قواعد شكل قرارات الشرطة الإدارية وكذا طبيعة هذه الشكليات، هل هي جوهرية أم ثانوية؟ فإنه يجب الإشارة أولاً إلى أن شكليات القرار الإداري قد تتخذ إما بواسطة نصوص تشريعية أو تنظيمية أو تستمد من المبادئ العامة للقانون، بمعنى أنها غير مقننة أو منظمة بنص قانوني عام، إذ أنه يمكن أن نجدها مبعثرة في نصوص خاصة، حيث يساهم الإجهاد القضائي في رسم معالمها سواء بخلق أو ابتداء بعض القواعد المتعلقة بها مثل قواعد توازي الشكليات. لذلك سنتطرق لبعض صور وقواعد شكل قرارات الشرطة الإدارية، ثم طبيعة شكليات قرارات الشرطة الإدارية.

أ- صور وقواعد شكل قرارات الشرطة الإدارية

إن الكتابة هي الصورة التي يظهر فيها القرار، أي الشكل الخارجي للقرار، ومن الناحية المبدئية، فإن قرارات سلطات الشرطة الإدارية، لا تخضع لأية شكلية خاصة بها ما دام أن القانون لا يشترط صدور القرار في صور معينة³.

لكن أحياناً قد يشترط المشرع بأن يصدر القرار كتابة، وبالتالي فإنه من الضروري أن يحمل توقيع مصدره، وبالتالي فشرط الكتابة يضمن حقوق وحريات الأفراد، إذ أن الكتابة تلزم السلطة الإدارية بعدم التنكر لقراراتها وكذا فإنها لا تستطيع التراجع عن القرارات التي اتخذتها إلا بشروط معينة. وعليه تنص

¹ - عبد الغني بسيوني عبد لله : القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 1997، ص 209.

² - أنور شقروني: الشرطة الإدارية الجماعية في القانون المغربي، مرجع سابق، ص 164.

³ - لقد جاء في حكم لمحكمة القضاء الإداري المصرية بتاريخ 8 سبتمبر 1948 بأنه " لا يشترط في قرار الضبط الإداري أن يصدر في صيغة معينة أو شكل معين، بل ينطبق هذا الوصف ويجري حكمه كلما أوضحت جهة الإدارة أثناء قيامها بوظائفها عن إرادتها الملزمة بقصد إحداث أثر قانوني معين. يلزم أن يصدر القرار مكتوباً، أورده محمد عبد الحميد مسعود في الهامش في كتابه إشكاليات رقابة القضاء على مشروعية قرارات الضبط الإداري، الطبعة الأولى، 2007".

المادة 21 من القانون 90 - 41 المحدث للمحاكم الإدارية أنه: " يجب أن يكون طلب الإلغاء بسبب تجاوز السلطة مصحوبا بنسخة من القرار الإداري المطلوب إلغاؤه، وإذا سبقه تقديم تظلم إداري يتعين أن يصحب طلب الإلغاء أيضا بنسخة من القرار الصادر برفض التظلم أو بنسخة من وثيقة تشهد بإيداع التظلم إن كان رفضه ضمنيا. "

والقاعدة العامة أن تقوم الإدارة بإصدار قراراتها في شكل كتابي، وذلك نظرا للآثار التي تترتب عن القرارات الإدارية، لكن أحيانا نكون بصدد قرار إداري رغم عدم صدوره كتابة وذلك في حالة القرارات الشفوية وكذلك حالة سكوت الإدارة عن الرد على طلبات الأفراد.

لكن كيف يمكن للأشخاص الدفاع عن حقوقهم ومصالحهم، في حالة ما إذا أصدرت الإدارة قرارا شفويا، أو ضمنيا، فهل يكون له نفس الأثر القانوني المترتب على القرار الإداري المكتوب؟

في حقيقة الأمر يبدو أن رقابة القاضي الإداري قد اتسعت لتشمل هذا النوع من القرارات، إذ أصدرت المحكمة الإدارية بأكادير أمر استعجاليا تحت عدد 2003/10 قضى بإلغاء القرار الشفوي الصادر عن قائد قيادة امسمير إقليم ورزازات والقاضي بإيقاف أشغال بناء السيد محمد فلالي المرخص له برخصة في 2002/7/2 من رئيس جماعة امسمير، ذلك أنه لم يدل للمحكمة ما يثبت ارتكابه أي مخالفة لضوابط البناء المنظم مسطرتها بمقتضى المادة 64 من قانون 90-12 المتعلق بالتعمير من طرف الطاعن¹.

وبالتالي فالمحكمة الإدارية بأكادير، نهجت نفس النهج الذي سبق أن سلكه المجلس الأعلى في قراره عدد 179 بتاريخ 23 يوليوز 1987، حيث قبل طعنا موجهها ضد قرار شفوي جاء فيه بأنه: " لا يوجد أي نص قانوني يمنع على الإدارة اتخاذ أمر شفوي والقيام بتنفيذه ما دام المعني بالأمر يتمتع بحق الطعن في الأمر الشفوي عن طريق دعوى الإلغاء أمام المحكمة المختصة ..."².

أما بالنسبة للقرارات الضمنية التي تصدر عن السلطة المحلية في ميدان الشرطة الإدارية، على الرغم من أن الأصل في القرار الإداري أن تفصح الإدارة رغبته بوضوح في طلب قدم إليها، لكن قد تتماطل الإدارة في الرد على طلبه ومع ذلك لا يستطيع الطعن في سكوتها، وبذلك فقد قرر المشرع في كثير من الحالات بأن سكوت الإدارة لمدة محددة يعتبر قرارا ضمنيا يجوز الطعن فيه بالإلغاء، كما جاء ذلك في المادة 23 من قانون 90-41 الفقرة الخامسة على أنه : " إذا التزمت الإدارة الصمت طوال ستين (60) يوما في شأن طلب

¹ - حكم أورده عبد العزيز أشرقي: الشرطة الإدارية والممارسون لها والنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بها، مرجع سابق، ص 279.

² - أنور شقروني: الرقابة القضائية على قرارات الشرطة الإدارية، بحث نهاية التمرين بالمعهد الوطني للدراسات القضائية، برسم سنة 2003/2001، ص

قدم إليها اعتبر سكوتها عنه، ما لم ينص قانون على خلاف ذلك بمثابة رفض له وللمعني بالأمر حينئذ أن يطعن في ذلك أمام المحكمة الإدارية داخل أجل 60 يوما يبتدئ من انقضاء مدة 60 يوما المشار إليها أعلاه".

إذن يعتبر الشكل من الشروط المتطلبة في قرارات الشرطة الإدارية، ولذلك ذهب الفقه والاجتهاد القضائي إلى التمييز في طبيعة الشكليات الواجب توافرها في قرارات الشرطة الإدارية، ما بين الشكليات الجوهرية التي يؤدي الإخلال بها إلى إلغاء القرار الإداري، وبين الشكليات الثانوية التي لا يؤدي عدم احترامها إلى القول بعدم مشروعية القرار الإداري.

وقبل التطرق إلى هذه الشكليات تجدر الإشارة إلى أن وسائل الإعلان عن القرارات الإدارية تختلف وتتنوع حسب شكل هذه القرارات، بحيث يتم الإعلان عن القرارات التنظيمية الصادرة عن السلطات المركزية عن طريق النشر بالجريدة الرسمية، في حين يتم التبليغ سواء بواسطة البريد أو بواسطة الإدارة مباشرة أو شفويا بالنسبة للقرارات الفردية، لكن أحيانا يفضل تعليق القرارات التنظيمية كوسيلة للإعلان عنها بدل النشر، وهذا ما ينطبق على القرارات الصادرة عن رؤساء المجالس الجماعية والسلطة المحلية.

ب- الشكليات الجوهرية في مجال الشرطة الإدارية

إن مسألة احترام هذه الشكليات الجوهرية تطرح على الخصوص، وبشكل كبير في مجال الشرطة الإدارية الجماعية، إذ أنه قد يفرض المشرع على السلطات المختصة بعض الشكليات المتعلقة بوجوب استشارة بعض الهيئات التقنية قبل اتخاذ مثل هذه القرارات، حيث إن القسم السابع الخاص بالمنازعات من القانون التنظيمي للجماعات رقم 14-113 (المواد من 263 إلى 268) نص على إجبارية سلوك مسطرة إدارية تتمثل في شقين تحت طائلة عدم القبول والأمر يتعلق:

الأول – بتولي الرئيس رفع دعوى التعويض أو الشطط في استعمال السلطة (طبقا للمادة 98).

الثاني – بتظلم وصائي وذلك بتوكيله مذكرة تتضمن موضوع وأسباب شكلية إلى الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم التابعة له الجماعة الذي يستلم فوراً وصلاً بذلك، حيث إن القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات صرح تشريعياً هذا الاجتهاد ونص بالحرف على أن دعوى الشطط في استعمال السلطة الموجهة ضد قرارات الجهاز التنفيذي للجماعة تخضع لمسطرتي الإخبار والإشعار المنصوص عليهما في

المادة 265¹ من نفس القانون ورتب كجزاء عن عدم سلوك هذه المسطرة عدم قبول الطعن²، بينما المادة 263 تركت المجال شاسعا لرفع الدعاوى القضائية³.

وحيث إنه بعد إدلاء الطاعن بما يفيد سلوك المسطرة المتبعة في رفع الدعوى، يكون قد خالف إحدى المقتضيات الشكلية الجوهرية ويتعين التصريح بعدم قبول طعنه لهذه العلة⁴. وعليه يتضح من خلال هذا الحكم بأنه غير مستوف لشكلية جوهرية نص عليها القانون، وذلك بموجب سلوك مسطرة إدارية قبلية مما جعل القاضي الإداري يحكم بعدم قبول طلب الطاعن لأنه أخل بشكلية جوهرية وبالتالي فالقرار معيب شكلا.

ج- الشكليات الثانوية في مجال الشرطة الإدارية

إن إهمال بعض الشكليات الثانوية لا يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري مثلا كأن يتطلب القانون إصدار قرارات تطبيقية في فترة محددة، لكن الإدارة تصدر تلك القرارات بعد انصرام تلك الفترة، إذ تعد القرارات صحيحة مع وجوب احترام الشروط الأخرى المتعلقة بالنشر والحقوق المكتسبة.

لذلك فإن قرارات الشرطة الإدارية كباقي القرارات الإدارية يجب أن يتم نشرها من أجل جعل الأشخاص المعنيين بها على علم بها، لكن في حالة عدم احترام هذه الشكلية الثانوية من طرف صادر القرار لا يؤدي إلى إلغاء قرارات الشرطة الإدارية، إلا في الحالة التي يكون فيها المشرع قد اشترط لشرعية هذا القرار وجوب نشره ما دام أنه لا يمكن تنفيذه إذا لم يكن الأشخاص المعنيين به قد علموا بمضمونه. وكما سبقت الإشارة إلى ذلك فإن الاجتهاد القضائي فرض الإعلان عن القرارات التنظيمية عن طريق النشر بالجريدة الرسمية حسبما أكدت ذلك الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا) في قرارها عدد 257 الصادر ب 1979/07/27 والذي جاء فيه على أنه: " تكون العبرة بتاريخ النشر بالنسبة للمقررات

¹ - لا يمكن، تحت طائلة عدم القبول من لدن المحاكم المختصة، رفع دعوى تجاوز السلطة ضد الجماعة أو ضد قرارات جهازها التنفيذي إلا إذا كان المدعي قد أخبر من قبل رئيس الجماعة ووجه إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه مذكرة تتضمن موضوع وأسباب شكايته. ويسلم على إثرها للمدعي فوراً وصل بذلك.

تستثنى من هذا المقتضى دعاوى الحيابة والدعاوى المرفوعة أمام القضاء الاستعجالي.

² - نشير هنا إلى أن الاجتهاد القضائي في إطار قراءاته لمقتضيات الفصل 43 من ظهير 30 شتنبر 1976، ضيق تفسيرها واعتبر أن سلوك المسطرة التي نص عليها الفصل المذكور لا تشمل دعوى الإلغاء باعتبارها دعوى عينية موجهة ضد القرارات، بينما القانون 87.00 المعدل بالقانون 17.08 نص بالحرف على أن دعوى الشطط في استعمال السلطة الموجهة ضد قرارات الجهاز التنفيذي للجماعة تخضع لمسطرتي الإخبار والإشعار المنصوص عليهما في المادة 48-3.

³ - يتعين على الرئيس السهر على الدفاع عن مصالح الجماعة أمام القضاء. ولهذه الغاية، يقيم جميع الدعاوى القضائية المتعلقة بالجماعة ويتابعها في جميع مراحل الدعوى، ويقيم جميع الدعاوى المتعلقة بالحيابة، أو يدافع عنها، أو يقوم بجميع الأعمال التحفظية أو الموقفة لسقوط الحق، ويدافع عن التعرضات المقدمة ضد اللوائح الموضوعة لتحصيل الديون المستحقة للجماعة. كما يقدم بخصوص القضايا المتعلقة بالجماعة، كل طلب لدى القضاء الاستعجالي، ويتبع القضية عند استئناف الأوامر الصادرة عن قاضي المستعجلات واستئناف هذه الأوامر وجميع مراحل الدعوى.

⁴ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط رقم 1169 الصادر بتاريخ 2009/05/25 عن الملف الإداري رقم 04-1-270.

التنظيمية المتعلقة بطائفة من الناس مجهولة هويتهم وغير محددة أعدادهم ... " وحين يتم الإعلان عن القرارات الفردية عن طريق التبليغ سواء بالبريد أو بوسائل الإعلام وجاء ذلك أيضا في قرار للفرقة الإدارية بالمجلس الأعلى تحت عدد 16 بتاريخ 20 مارس 1970، تاركا عبئ إثبات النشر أو التبليغ على عاتق سلطات الشرطة الإدارية.

لكن هناك حالات قد يحدث فيها تبليغ قرار تنظيمي بدل نشره، كما يفرض القانون ذلك والعكس صحيح، ففي هذه الحالة اعتبر القضاء بأن الأساس هو إخبار الأشخاص بمضمون القرار ولا تهم الكيفية التي تم بها ذلك سواء كان ذلك بالنشر أو التبليغ، هذه الحالة فيما يخص النشر، أما بالنسبة للتبليغ، فإن القضاء يشترط أمرا أساسيا فقط، وهو أن يتم تبليغ قرار الشرطة الإدارية إلى الشخص المعني به وفي موطنه أو محل إقامته، ويجب أن يكون مكتوبا وموضحا بشكل جيد لمضامينه.

إذن يتضح أنه كلما كان من شأن مخالفة الشكل أن يغير من القرار النهائي اعتبر عيبا جوهريا يؤدي إلى إلغاء القرار، أما إذا لم يؤثر عيب الشكل في جوهر القرار أو في موضوعه اعتبر عيبا ثانويا، ويتمتع القاضي الإداري بسلطة تقديرية واسعة في تقدير أهمية تلك الشكليات ومدى تأثيرها على مشروعية القرار الإداري إذ أن المسألة تبقى متوقفة على كيفية تمييز القاضي الإداري بين ما هو جوهري وما هو ثانوي مع مراعاة بعض الخصوصيات.

لذلك فإن التشدد في إلغاء قرارات الشرطة الإدارية المحلية لعدم توفر شكلية معينة من شأنه أن يؤدي إلى تعقد المسطرة الإدارية وعرقلة سير العمل الإداري في حين أن الأمر يتطلب نوعا من المرونة في رقابة الشكل.

الفقرة الثانية: الرقابة القضائية على عدم المشروعية الداخلية

لقد تعرضنا في الفرع الأول إلى عدم المشروعية الخارجية التي يقصد بها عدم المشروعية المتعلقة باختصاص صاحب التصرف، وشكل وإجراءات قرارات الشرطة الإدارية، أما عدم المشروعية الداخلية فيقصد بها كل ما يمس موضوع أو محل التصرف، أي عيب المحل وعيب الانحراف في استعمال السلطة والسبب.

إذن هل يستطيع القاضي أن يوفق بين متطلبات المشروعية وكذا حماية حقوق وحرريات الأفراد؟

أولاً: عيب المحل

يقصد بعيب المحل أو مخالفة القانون هو أن القرار الإداري معيباً في فحواه "محلّه أو مضمونه"، بمعنى أن يكون الأثر القانوني المترتب على القرار الإداري غير جائز وغير ممكن تحقيقه فعلاً، وأنه يشترط لصحة القرار الإداري أن يصادق محله المقرر له قانوناً وإلا وقع القرار باطلاً، ويشترط في محل القرار الإداري توفر شرطين أساسيين أولهما: أن يكون القرار الإداري ممكناً من الناحية القانونية أو الواقعية، فإذا استحال المحل واقعا وقانوناً لا يمكن تنفيذه حيث نكون أمام قرار منعدم، وثانيهما أن يكون القرار الإداري جائزاً كما لو تعارض القرار مع القاعدة القانونية أو مع مبدأ من المبادئ القانونية العامة "كمبدأ احترام الحريات العامة أو مبدأ المساواة، واحترام قوة الشيء المقضي فيه".

لذا ينبغي على هيئات الشرطة الإدارية احترام هذه المبادئ القانونية العامة، وفي حالة رفضها الانصياع لحكم قضائي صادر ضدها، فهذا الرفض يعد بمثابة مخالفة القانون، يستند عليه القاضي المختص لإلغاء القرار المتخذ خلافاً للحكم الصادر ضدها، وتطبيقاً لهذه الحالة: الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي التي تتلخص وقائعه في قضية الأنسة (نوالييه Noualhier) بتاريخ 1902/01/24 في أنه: بمناسبة إقامة الأنسة نوالييه في منزلها لنوع من المصحات الخاصة، أصدر رئيس البلدية قراراً ضبطياً منع بموجبه إستقبال وتقديم العلاج في المساكن الخاصة للمرضى المصابين بأمراض معدية، قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغائه في 18/03/1898 أصدر رئيس البلدية قراراً ثانياً منع بموجبه فتح بدون رخصة مساكن صحية، ألغى من جديد من طرف مجلس الدولة الفرنسي في 15/02/1901، وعلى إثر ذلك إتخذ رئيس البلدية قراراً ثالثاً منع بمقتضاه نقل المصابين بأمراض معدية عبر تراب البلدية، وكذا إستقبالهم في المساكن الخاصة، وكان من شأن القرار الأخير لرئيس البلدية أن قضى مجلس الدولة الفرنسي بإلغائه مصرحاً بالعيب الذي شابهه، والمتمثل في مخالفته لقوة الشيء المقضي به¹.

فبالرجوع إلى قانون 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية المغربية في المادة 20 نجده ينص على أوجه عدم المشروعية، ومن بين ما نصت عليه هذه المادة نجد عيب المحل أو مخالفة القانون، ومحل أو موضوع العمل القانوني هو الأثر الذي يترتب عليه في الحال ومباشرة بالمراكز القانونية القائمة، وذلك يميزه عن العمل المادي إذ يكون محله دائماً نتيجة من الواقع².

ولقد تمسكت محكمة القضاء الإداري المغربي بنفس المعنى فعرفت محل العمل القانوني بأنه "المركز الذي تتجه إرادة مصدر القرار إلى إحداثه والأثر القانوني الذي يترتب عليه حالا ومباشرة، وهذا

¹ - Castagné Jean : OP. Cit, P 125, 126.

² - حلي الدقوقي: رقابة القضاء على المشروعية الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دراسة مقارنة، دار المطبوعات الجامعية، الاسكندرية، طبعة 1989، ص 287.

الأثر هو إنشاء حالة قانونية معينة أو تعديلها أو إلغائها، وهذا يتميز محل العمل القانوني عن محل العمل المادي الذي يكون دائما نتيجة مادية وواقعية".

وتضيف المحكمة الإدارية العليا لتنفيذه، أن يكون الأثر القانوني " جائزا وممكنا شرعا"، ولذلك يطلق على عيب المحل عيب مخالفة القانون بالمعنى الضيق، (لأنه يتعلق بالرقابة الداخلية للقانون)، وذلك لأن أي عيب يشوب القرار الإداري، إنما يعتبر مخالفة للقانون بالمعنى الواسع، إذ أن القانون هو الذي يحدد القواعد التي تحكم كافة أركان القرار الإداري من اختصاص وشكل وغاية وسبب¹، ومن أجل ذلك يجب على قرارات الشرطة الإدارية حتى تكون مشروعة أن يكون محلها جائزا قانونا، فإذا تجاهل الإجراء الضبطي قاعدة قانونية كان غير مشروع.

فكما هو معلوم فإن قواعد أو مصادر المشروعية تمثل في الوقت الراهن قمة الضمانات الأساسية لحقوق وحريات الأفراد، وهي أساس الرقابة القضائية على القرارات التي تصدرها الإدارة إذ أنه يعني سيادة القانون وبمقتضاه يلتزم الجميع بالقانون ومن ثم فإن الدولة تخضع في تصرفاتها لقواعد القانون، والأفراد يمكنهم رقابة الدولة في أداء وظائفها، كما أن القانون يأخذ بالمفهوم العام، أي مختلف القواعد الملزمة في الدولة سواء كانت مكتوبة أو غير مكتوبة وأيضا كان مصدرها، مما يعني بأن أي خرق لهذه المصادر أو مخالفة لأحكامها قد يجعل القرارات التي تتخذها السلطة المحلية في ميدان الشرطة الإدارية مشوبة بعيب مخالفة القانون.

فبالنسبة للمصادر المكتوبة تتمثل فيما تضعه السلطة التأسيسية في الدولة من نصوص دستورية وفيما يسنه البرلمان من تشريعات عادية، وفيما تصدره السلطة التنفيذية من القرارات التنظيمية، ولهذا وجب القول بأن قرارات الشرطة الإدارية التي تتخذها السلطة الإدارية، كالسلطة المحلية لا يجب أن تخالف الدستور ولا ديباجته حتى لا تكون هذه القرارات مشوبة بعدم المشروعية بسبب عيب مخالفة القانون الذي يكون إما بواسطة الخرق المباشر (سواء كان إيجابيا أو سلبيا) لنص قانوني فإن هناك نوع من الخرق غير المباشر للنصوص التشريعية والتنظيمية، ويتجلى ذلك على الخصوص في التفسير أو التأويل الخاطئ لمقتضيات هذه النصوص².

فمبدأ ضرورة الإجراء، وقد ظهر في فرنسا، مجاله قرارات الضبط الإداري ومؤداه أن يكون الإجراء المتخذ بواسطة القرار الإداري ضروريا ولزما لضبط النظام العام والمحافظة على أمن المواطنين وممتلكاتهم كمنع تجمع في الشارع العام، أو مظاهرة، أو تجمهر يقصد به زعزعة الأمن والاستقرار، أو يكون

¹ - ثورية لعيوني: القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 168.

² - ففي بعض الحالات يقوم القاضي الإداري برفض الطلبات التي ترفع من طرف الطاعنين وذلك إذا تبين له أن السلطة المحلية كان قرارها صائبا وغير مخالف للقانون أو العكس.

من أهدافه إثارة أعمال الشغب، أما إذا كان العكس، فإن القرار الإداري يكون غير ضروري ومنعدم الأساس.

ففي مجال بيع المنشورات وترويجها باشرت الفرقة الإدارية رقابتها على القرارات الإدارية في هذا الشأن حيث جاء في أحد الأحكام أنه : " لا يجوز منع بيع كتاب منشور أو ممارسة حتى الرقابة عليه إلا إذا كان يخل بالنظام العام أو بالأخلاق الحميدة ... ولا يمكن أن تعتبر كذلك كتب الإنجيل التي تدرس بكليات الآداب والشريعة ..." إن عامل الأقليم الذي يأمر بالاستناد على هذا السبب الضمني بإغلاق مكتبة تعرض هذه الكتب للبيع يرتكب شططا في استعمال السلطة¹.

كما ألغت المحكمة الإدارية بأكادير حكم عدد 97/40 غ بتاريخ 2-10-1997 القرار الإداري الذي أصدره عامل عمالة انزكان-آيت ملول حيث تم منع شباش محمد من مزاولة مهنة بمحله التجاري غير مرخص له بممارستها بصفة قانونية لا يترتب عنه حرمان الطاعن من ممارسة الطاعن من استغلال محله في نشاط آخر طبقا للقانون، فالقرار موضوع الطعن لم يكتف بمنع الطاعن من ممارسة مهنة إصلاح النظارات البصرية، بل أمر بإغلاق المحل التجاري للطاعن وحرمانه من استغلاله في بيع وإصلاح النظارات الشمسية التي يمارسها منذ سنة 1969، وحيث يستنتج من كل ما سبق أن ما تدرعت به الإدارة لغلق محل الطاعن لا يكفي مما يكون معه القرار الطعين متسما بالشطط في استعمال السلطة في الجزء المتعلق بإغلاق المحل التجاري للطاعن وصائب في منعه من ممارسة مهنة إصلاح النظارات الطبية.

وفي نفس الإطار ألغت المحكمة الإدارية بأكادير القرار الإداري الصادر عن رئيس المنطقة الحضرية لطاطا (الباشا) الكائن بهذه الصفة بمقر باشوية طاطا حيث امتنع عن تسليم وصل تأسيس الفرع الإقليمي للمركز المغربي لحقوق الإنسان بطاطا في شخص رئيسه حيث اعتبرت المحكمة أن تأسيس الجمعيات يقوم على نظام تصريح وينحصر دور السلطة المحلية في التأكيد من قيام الجمعية باستيفاء الشروط المرتبطة بتقديم التصريح، وامتناع السلطة عن تسليم وصل تأسيس الجمعية يجعل قرارها بعيب مخالفة القانون وبالتالي وجب إلغاؤه²، وذلك تطبيقا للقانون 41-90 المحدث للمحاكم الإدارية، وظهير 15 نونبر 1958 المتعلق بتأسيس الجمعيات.

كما ألغت المحكمة القرار الإداري الصادر عن قائد الملحقة الإدارية بتزنييت برفض تسليم وثائق تأسيس جمعية الإمام الشاطبي للتربية والثقافة في شخص ممثلها القانوني حيث اعتبرت المحكمة أن السلطة المحلية ملزمة بتسليم الوصل المؤقت للجمعيات المؤسسة في إطار قانون الحريات العامة متى تلقت منها تاريخ سواء عند التأسيس أو عند حدوث أي تعديلات في قوانينها الأساسية وأنظمتها الداخلية أو

¹ - القرار عدد 178، الصادر بتاريخ 17-10-1985 ضد عامل إقليم فاس، منشور بالمجلة المغربية للقانون، عدد 1، سنة 1986، ص 42.

² - حكم المحكمة الإدارية بأكادير رقم 2010/76 بتاريخ 23/3/2010 في الملف عدد 2009/120 غ غير منشور.

تغيير في الهياكل المسيرة لها، وذلك ما ينسجم مع روح ظهير 1985/11/15 والذي يسمح بتأسيس الجمعيات دون حرية، بدون الحاجة للحصول على إذن مسبق من السلطة المحلية فامتناع هذه الأخيرة من تسلم ملف التصريح لتأسيس الجمعية المدعية والمرفق بالوثائق وتسليم الوصل المؤقت يعتبر قرارا إداريا شوبا بعيب مخالفة القانون ويتعين الحكم بإلغائه مع ما يترتب على ذلك قانونا¹.

من ذلك يظهر لنا أنه يتعين أن يكون محل القرار الإداري موافق للقانون إعمالا لمبدأ المشروعية، والقانون في هذا المقام يقصد به مجموعة القواعد القانونية التي تظهر في نصوص قانونية مدونة تبعا لمبدأ تدرجها.

وتطبيقا لمبدأ المشروعية وسيادة حكم القانون، فإن الإدارة في الدولة القانونية الحديثة لا تصدر قراراتها الإدارية إلا وفقا لأحكام القانون، بل يجب أن يكون تنفيذها للقواعد القانونية، وهذه القواعد مختلفة ومصادرها عديدة فالمدون منها أو المكتوب يشمل الدستور والقوانين العادية والأنظمة على اختلاف أنواعها، أما غير المدون يشمل المبادئ القانونية العامة والعرف الإداري والأحكام القضائية مع التزام الإدارة بمراعاة مبدأ التدرج في القوة فيما بينها.

ثانيا: عيب الانحراف في استعمال السلطة

يقصد به أن تصدر الإدارة قرارا إداريا لغير الهدف المقرر له قانونا، ومن هنا كانت رقابة هذا العيب رقابة موضوعية تدور حول التحري والبحث عن البواعث النفسية التي جعلت الإدارة تتخذ ذلك التدبير، ولصعوبة إثبات عيب الانحراف، إستقر القضاء الفرنسي على أنه سبب احتياطي للإلغاء، وهذا معناه أن القاضي لا يلزم الخصوم بإثباته، إلا إذا تعذر إثبات عيب آخر يكون المدعي جعله سببا لدعواه بجانب عيب الانحراف، فإذا تمكن المدعي من إثبات عيب من هذه العيوب يكتفي به القاضي لإلغاء القرار دون الحاجة للبحث في عيب الانحراف في استعمال السلطة².

أما إذا لم يتمكن المدعي من إثبات أحد من هذه العيوب، يقوم القاضي بفحص عيب الانحراف في استعمال السلطة، وذلك بمراقبة مشروعية قرار الشرطة الإدارية محل النزاع ليتأكد ما إذا كان قد صدرت فعلا لحماية النظام العام، مما يستوجب منه أن يستخلص مضمون ذلك النظام العام من وقائع الخصومة التي أمامه، فإذا إستهدف القرار غرضا آخر فإنها تعتبر متجاوزة لنطاقها، وبالتالي تعد غير مشروعة³.

¹ - حكم المحكمة الإدارية بأكادير رقم 2010/53 غ بتاريخ 2010/2/18 في الملف عدد 2009/90 غ غير منشور.

² - طعيمة الجرف: مرجع سابق، ص 259.

³ - C.E, 13 Février 1953, Hvbert de ternay, L. 60.

لذلك فقد قضى مجلس الدولة الفرنسي في العديد من أحكامه بأن إستهداف المصالح الخاصة أو الشخصية لصالح مصدر القرار أو الغير يعد انحرافا للسلطة، كما أن لائحة الشرطة الإدارية إذا إستهدفت تحقيق مصلحة عامة ولكنها خرجت عن أهداف الضبط فإنها تعد كذلك غير شرعية¹.

وأقدم حكم لمجلس الدولة الفرنسي في هذا الصدد حكمه الصادر في 26 نوفمبر 1875 والمتعلق بإلغاء قرار سلطات البوليس بغلق مصانع عيدان الثقاب، وتتلخص وقائع هذه القضية: "أن الحكومة الفرنسية أرادت في سنة 1872 أن تحتكر صناعة عيدان الثقاب لكي تضيف موردا جديدا للدولة، وكان هذا الإجراء يستلزم أن تنتزع الحكومة ملكية المصانع القائمة في فرنسا في ذلك الوقت والتي تباشر هذا النوع من الصناعة.

ولما رأى وزير المالية أن ذلك سيكلف الدولة مبالغ طائلة، قرر أن يلجأ إلى طريقة ملتوية توفر على الخزينة العامة الكثير من المبالغ، لذلك جعل الإدارة تأمر بناء على سلطات البوليس بإغلاق المصانع التي لم تكن قد حصلت على ترخيص سليم بمباشرة أعمالها، وهو إجراء يدخل في الظروف العادية في سلطة البوليس الإداري، ولكن في الظروف التي أشرنا إليها، لم يكن مقصودا به إلا الرعاية المالية للإدارة على حساب الأفراد، لذلك ألغاه مجلس الدولة².

وعليه فإن قرارات الشرطة الإدارية باعتبارها قرارات إدارية تكون غير مشروعة، إذا شابها عيب من عيوب عدم المشروعية الداخلية أو الخارجية، والتي تؤدي إلى إلغائها عن طريق دعوى تجاوز السلطة، لذلك فإن تدخل هيئات الشرطة الإدارية عن طريق القرارات التي يمكن أن تتخذ عدة صور، تكون دائما تحت رقابة القضاء.

ثالثا: عيب السبب

يقصد بعيب السبب انعدام الوقائع المادية أو القانونية، أو وقوع خطأ في تقديرها وتكييفها خلال صدور قرار إداري من قبل سلطة إدارية مختصة، ولذلك ينبغي التأكيد على أن كل لائحة ضبط إداري لا بد أن تستند إلى سبب قانوني أو واقعي يبرر إصدارها، وقد يحدد المشرع أسباب اللائحة الضبطية على سبيل الحصر أو يتركها من اختصاص هيئة الضبط.

وعليه فالقاضي الإداري يراقب سبب القرارات سواء في الوجود المادي للوقائع التي تسببت في صدورها، أو في التكييف القانوني لهذه الوقائع، كما يراقب ملاءمتها للوقائع التي استندت إليها، وقد سارت

¹ - C.E, 13 Juillet 1963, Bréart de boissonger, L. 484, D. 1962, 664.

² - L'arrêt laumonier — cariol, Rec. 1875, P 937.

المحاكم الإدارية على إلغاء القرارات المشوبة بعيب السبب، حيث جاء في حكم للمحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 28-9-1995¹، "بأنه بعد دراسة المحكمة لمعطيات القضية تبين لها أن المخالفة المنسوبة للطاعن لا يوجد بالملف ما يثبتها إذ كان عليها أن تتأكد من صحة الوقائع و تحرر تقريراً بذلك و هو ما لم تفعله، مما يستوجب الحكم بإلغاء المقرر المطعون فيه لعيب انعدام السبب"².

وعليه فرقابة قاضي الإلغاء للوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدارها للقرارات، يعتبر أول درجات الرقابة القضائية على السبب، والحد الأدنى لهذه الرقابة، بحيث يحكم بالإلغاء إذا ثبت له أن هيئات الشرطة الإدارية استندت إلى وقائع غير صحيحة، كما يراقب الوصف القانوني للوقائع التي استندت إليها الإدارة، فإذا أخطأت في تكييفها القانوني، فإنه يحكم بإلغاء القرار لوجود عيب في سببها.

وكذلك فقد ألغت المحكمة الإدارية الاستئنافية في قرار لها بالعاصمة الرباط في 31/05/2019³، حكماً ابتدائياً ثقيلاً قضى بأداء جماعة طنجة مبلغاً ماليا قدره 12 مليار سنتيم، وذلك كتعويض عن نزع مؤقت لقطعة أرضية لفائدة منفعة عامة.

وعملت محكمة الاستئناف الإدارية على قرار الحكم المستأنف، بأن الجماعة الحضرية لطنجة لا علاقة لها بالاعتداء المادي الذي وقع على العقار موضوع النزاع، وأن وقائع الملف لم تثبت مسؤوليتها في إقامة منطقة خضراء فوق القطعة الأرضية المشار إليها، مما جعل هيئة الحكم تعتبر القضية غير ذي موضوع، وأثبتت أن الأمر لا يتعلق بنزع الملكية.

وتجدر الإشارة إلى أن رقابة القضاء الإداري للسبب في أعمال الإدارة بصفة عامة يقف عند هذا الحد، أما في مجال الشرطة الإدارية فإن القضاء الإداري يراقب ملائمة تدابير الضبط ومدى تناسبها مع أهمية وخطورة السبب⁴.

أما في مجال إثبات عيب السبب، فالأصل أن الإدارة غير ملزمة بذكر أسباب القرارات إلا إذا أوجب القانون عليها ذلك، فإذا قامت بذكر هذه الأسباب بموجب إلزامها بذكرها أو من تلقاء نفسها، فإنها تخضع لرقابة القضاء الإداري، ولكن صعوبة الإثبات تكون عند عدم ذكر الإدارة للأسباب المبررة لإصدار القرار، فيجب على الطاعن أن يثبت إنعدام الوقائع المكونة لركن السبب، أو حدوث خطأ في الوصف القانوني أو عدم وجود تناسب بين القرار وخطورة السبب، وبالتالي عبء الإثبات يصبح ثقيلاً على المدعي، وذلك لتمتع قرارات الإدارة بقرينة مفترضة مؤداها أن قرارات الضبط باعتبارها قرارات إدارية تصدر مستندة إلى أسباب

¹ - مليكة الصبوح، مشروعية القرارات الادارية، م ج، ص 132.

² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 259، في الملف رقم 95-19، بتاريخ 28-09-1995 غير منشور.

³ - <https://www.alyaoum24.com/1257652.html>

⁴ - Peiser. G : Droit administratif, Septième édition, Dalloz, Paris, 1976, P 100.

صحيحة، وعلى المدعي أن يثبت عكس هذه القرينة، ليحكم له القضاء الإداري بإلغاء القرار إستنادا إلى عيب السبب.

المطلب الثاني: القرارات الفردية غير المشروعة وحدود رقابة قاضي الالغاء

تباشر هيئات الشرطة الإدارية نشاطها بهدف المحافظة على النظام العام، بواسطة إصدار القرارات الفردية التي يتم تطبيقها على شخص معين بذاته، أو أشخاص معينين بذواتهم وتستند مضمونها بمجرد تطبيقها.

وفي هذا ذهب البعض إلى القول¹ بأنه "إذا تمعنا في البحث لأدركنا أن كل نشاط للضبط ينتهي إلى قرارات الضبط الفردية، فالقرارات التنظيمية وحدها لا تكفي، إذ يجب تطبيقها، ويتم ذلك التطبيق باتخاذ قرارات الضبط الفردية"، حيث أنه قد تأخذ قرارات الضبط الفردي شكل أوامر بالقيام بأعمال، أو نواهي بالإمتناع عن أعمال مثل الأمر بهدم منزل، أو الأمر بتفريق مظاهرة²، أو منع إجتماع أو عرض فيلم، أو مسرحية...، وتدخل حيز التنفيذ بمجرد تبليغها إلى الأفراد المخاطبين بها.

أما فيما يتعلق بإسناد القرارات الفردية إلى قرارات تنظيمية، فرأي الفقه في هذه النقطة هو أنه لا يجوز إصدار هذه القرارات إلا تطبيقاً لقانون أو قرار³. فقضاء مجلس الدولة الفرنسي بالإضافة إلى إقراره للإدارة بحقها في إصدار قرارات الضبط التنفيذية، قد أجاز لها كذلك إصدار قرارات الضبط المستقلة وبسط عليهما رقابة موسعة، سواء من حيث الشروط الواجب توافرها في قرار الضبط الفردي، أو من حيث العيوب التي تصيب أركانه مثل عيب الاختصاص، عيب السبب، عيب المحل، عيب الشكل والإجراءات، وعيب الانحراف في استعمال السلطة، إلا أننا في هذه الدراسة سنسلط الضوء فقط على عيب السبب وعيب الانحراف في استعمال السلطة، ونكتفي بما سبق التطرق له في أوجه إلغاء القرارات التنظيمية.

واقتراباً من بيان وتوضيح رقابة قضاء الإلغاء على القرارات الفردية غير المشروعة، سنقسم هذا المطلب إلى (الفرع الأول) لطبيعة القرارات الفردية ورقابة القضاء على شروطها، و(الفرع الثاني) لأوجه إلغاء القرارات الفردية غير المشروعة، ثم (الفرع الثالث) لرقابة قضاء الإلغاء على القرارات الفردية بمختلف صورها.

¹ - Castagne Jean : Op. Cit, P 39..

² - ظهير شريف رقم 377.58.1 الصادر في 3 جمادى الأولى 1378 الموافق 15 نونبر 1958 بشأن التجمعات العمومية، ج ر عدد 2404 مكرر بتاريخ 16 جمادى الأولى 1378 (27 نونبر 1958)، ص 2853 ، كما وقع تغييره وتتميمه بمقتضى الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 284.73.1 بتاريخ 6 ربيع الأول 1393 (10 أبريل 1973) ، ج ر عدد 3154 بتاريخ 7 ربيع الأول 1393 (11 أبريل 1973) ، ص 1066 ، وبالقانون رقم 00.76 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 200.02.1 الصادر في 12 من جمادى الأولى 1423 (23 يوليو 2002) ، ج ر عدد 5046 بتاريخ 3 شعبان 1423 (10 أكتوبر 2002) ص 2890.

³ - Castagne Jean : Op. Cit, P 39. 40.

الفرع الأول: طبيعة القرارات الفردية ورقابة القضاء على شروطها

تعرف القرارات الإدارية بشكل عام بكونها إفصاح الإدارة عن إرادتها المنفردة الملزمة بمقتضى ما لها من سلطة عامة تقررها القوانين والمراسيم وذلك بقصد إنشاء أو تعديل أو إلغاء أحد المراكز القانونية متى كان ذلك ممكنا عملا وجائزا قانونا وكان الهدف منه تحقيق مصلحة عامة¹.

وإذا كانت القرارات الإدارية التنظيمية بشكل عام تشترك في الخصائص المشار إليها في هذا التعريف مع القرارات الإدارية الفردية من حيث كونها تعبيراً عن إرادة الإدارة الذاتية الملزمة، فإن أثر ومدى هذه القرارات يختلف عن القرارات الفردية من حيث نطاق وحجم التأثير الذي يمكن أن تدخله على المراكز القانونية المعنية بهذه القرارات. حيث إن القرار الفردي هو عمل قانوني صادر عن هيئات الشرطة الإدارية بإرادتها المنفردة والملزمة بهدف الحفاظ على النظام العام، إلا أن القضاء الإداري وضع مجموعة من الشروط الواجب توافرها في القرارات الفردية تأكيداً لمشروعيتها، ويفرض عليها رقابته.

لذلك سيتم التطرق في هذا الفرع إلى ماهية القرارات الفردية (الفقرة الأولى)، ثم لرقابة القاضي الإداري على شروط القرار الفردي في (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: ماهية القرارات الفردية

يقصد بالقرارات الفردية: "هي تلك الأوامر أو القرارات الفردية التي تطبق على شخص أو أشخاص معينين بذواتهم أو على حالات ووقائع محددة بذاتها. كما تعرف بأنها: "القرار الإداري الفردي هو القرار الذي يعالج حالة فردية معينة بذاتها، سواء تعلق الأمر بشخص أم بمجموعة معينة ومحددة بالذات من الأشخاص، بشيء أو بأشياء، ومن أمثلة القرار الإداري الفردي قرار تعيين أحد الأشخاص في وظيفة معينة أو بفصله منها أو بإعطاء ترخيص"².

وتخضع القرارات الإدارية الفردية لنفس النظام القانوني للقرارات الإدارية، ولكنها تأتي في مرتبة أدنى من القرارات التنظيمية، إذ لا يمكن لقرار إداري أن يخالف قراراً تنظيمياً³.

من خلال هذه التعاريف يمكن استخلاص مجموعة من خصائص القرارات الفردية وتتمثل في:

-- أنها وسيلة قانونية من وسائل المحافظة على النظام العام.

¹ - مليكة الصروخ: القانون الإداري، دراسة مقارنة، طبعة 2010، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص 424.

² - محمد مرغني: المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، ط 3، مطبعة الساحل، الرباط، 1982، ص 280.

³ - عبد القادر باينة: الوسائل القانونية للنشاط الإداري، منشورات زاوية للفن والثقافة، الرباط، 2006، ص 71.

-- تصدر عن هيئات الشرطة الإدارية المختصة.

-- تطبق على شخص أو مجموعة من الأشخاص أو حالات محددة بذاتها.

-- تستند كقاعدة عامة إلى نص قانوني أو تنظيمي.

-- تستنفذ مضمونها بمجرد تطبيقها.

وتكون عادة القرارات الفردية مكتوبة، كما يمكن أن تكون في بعض الحالات شفوية وحتى بالإشارة، كما هو الحال بالنسبة لشرطي المرور.

الفقرة الثانية: رقابة القاضي الإداري على شروط القرار الفردي

لقد وضع القضاء الفرنسي العديد من الشروط الواجب توافرها في القرارات الفردية، وذلك تأكيداً لشرعيتها وهذه الشروط¹ هي:

-- يجب أن يصدر القرار الفردي في إطار المشروععية القانونية².

-- يجب أن يكون موضوع القرار الفردي محدداً، أي أن تتوفر أوضاع واقعية تستوجب إصداره، وإلا اعتبر القرار غير شرعي، فمثلاً إذا رأت هيئات الشرطة الإدارية أن عقد إجتماع سيؤدي إلى الإخلال بالنظام العام إتخذت تدابير لمنعه.

-- أن يكون للقرار الفردي هدفاً محدداً، وهو الوقاية من الإخلال بالنظام العام، وليس للإدارة السلطة المطلقة في تقدير ما يبرر إتخاذها للقرارات الفردية، بل هي مقيدة بنص القانون وكذلك برقابة القضاء.

-- يجب أن يصدر القرار الفردي من هيئات الشرطة الإدارية التي لها الاختصاص بإصداره، وخاصة فيما يتعلق بالاختصاص الإقليمي، فالإدارة المحلية أكثر تقديراً لإصدار القرارات الفردية، وذلك لإدراكها لظروف وطبيعة المكان.

¹ - عادل السعيد محمد أبو الخير: مرجع سابق، ص 311.

² - وهذا ما ذهبت إليه محكمة القضاء الإداري في مصر في حكمها الصادر سنة 1954 حيث جاء فيه: "لا شبهة في أن للدولة حق إبعاد الأجانب، ولكن هذا الحق مقيد بأن يكون الإبعاد مشروعاً، أي قائماً على أسباب جديّة تبرره، وتدل على أن وجود الأجنبي على إقليم الدولة خطر يهدد الأمن أو النظام العام فيها. والقرار الصادر ويخضع لرقابة محكمة القضاء الإداري.

-- يجب أن يكون القرار الفردي ضرورياً، ولزماً، وفعالاً، ومتناسباً مع جسامته الخطر ومحققاً للمساواة.

الفرع الثاني: أوجه إلغاء القرارات الفردية غير المشروعة

إذا كانت القرارات الإدارية الفردية تتميز بكونها تلك القرارات التي تصدر في حق فرد بذاته، ومحدد باسمه، أو في حق مجموعة من الأفراد معينين بذاتهم، ومحددین بأسمائهم داخل القرار الإداري، وكمثال على ذلك قرارات التعيين في الوظيفة العمومية التي تصدر بالنسبة لشخص أو مجموعة من الأشخاص¹ وتستنفذ هذه القرارات موضوعها بمجرد تطبيقها مرة واحدة، ومع ضرورة وأهمية وظيفة الشرطة الإدارية، فإن نشاطها المتضمن تنظيم وتقييد الحريات العامة، يتطلب أن يخضع لرقابة قضائية تضمن إلزام الإدارة بالقانون.

وهكذا فالرقابة القضائية تكفل ألا تنحرف هيئات الشرطة الإدارية في إتجاهها إلى تحقيق هدفها في المحافظة على النظام العام، ذلك أن هذا الأخير ليس مجرد حالة نفسية أو توهم ذهني لدى الجهة الإدارية، وإنما هو حالة واقعية تتمثل في الوقاية من الإخلال بالأمن أو بالصحة أو بالسكينة العامة، فإذا أصدرت هيئة الشرطة الإدارية قراراً فردياً، ولا يوجد ما يبرره من تهديد للنظام العام، إعتبر ذلك القرار غير مشروع. وستقتصر هنا على أوجه إلغاء قرارات الشرطة الإدارية الفردية الغير المشروعة بسبب عيب السبب، وعيب الانحراف في استعمال السلطة.

الفقرة الأولى: من حيث عيب السبب

تمثل الرقابة القضائية على أسباب قرارات الشرطة الإدارية في دعوى الإلغاء ضماناً أساسية لتحقيق مشروعية تصرفات سلطة الشرطة الإدارية وخضوعها لحكم القانون، وعليه يراقب قضاء الإلغاء عيب السبب في القرارات الفردية من نواحي مختلفة منها رقابته على الوجود المادي للوقائع، حيث يتحقق من كون الوقائع موجودة من الناحية الواقعية، أي توافر تهديد فعلي للنظام العام، كما يراقب سلامة وصحة التكييف القانوني للوقائع من الناحية القانونية، وفي هذا الإطار صرحت المحكمة الإدارية بالرباط على أنه: "لا بد لكل قرار إداري من سبب، والسبب هو تلك الوقائع المادية والقانونية التي تبرر صدوره، وعلى الإدارة إثبات ذلك وإلا اعتبر تصرفها تجاوزاً في استعمال السلطة"²، بالإضافة إلى ذلك يبحث قاضي الإلغاء في مدى التناسب بين الخطر أو الوقائع التي تخل بالنظام العام، وبين القرار الضبطي الفردي.

¹ - مليكة الصروخ، القانون الإداري، دراسة مقارنة، مرجع سابق، ص 432.

² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط، عدد 151، صادر بتاريخ 2000/02/09، عن البوعيسي الحسن كرونولوجيا، ص 222.

لذلك سنتطرق إلى الرقابة على الوجود المادي للوقائع، وعلى صحة التكييف القانوني لها.

أولاً: الرقابة على الوجود المادي للوقائع

يراقب القضاء الإداري في كل من فرنسا، مصر والمغرب، مدى صحة الوقائع التي استندت إليها هيئات الشرطة الإدارية في قراراتها الفردية، وإذا تأكد أن الوقائع غير صحيحة من الناحية المادية يلغي القرار، ويستوي في ذلك أن تكون الإدارة حسنة النية، أي إعتقدت خطأ بقيام الوقائع التي تدعيها، أو العكس من ذلك إذا كانت تعلم بإنعدام هذه الوقائع.

ولقد ذهب مفوضو الحكومة في فرنسا إلى القول: بأن التحقق من الوجود المادي للوقائع هو أحد عناصر الحد الأدنى من الرقابة، الذي يجب على المجلس القيام به في جميع الحالات بصدد سائر القرارات الإدارية¹، إلا أن هذه القاعدة كان يورد عليها مجلس الدولة الفرنسي إستثناء وحيداً يتعلق "بتدابير الأمن العليا" المتخذة تطبيقاً للقوانين الإستثنائية². ولقد عدل مجلس الدولة الفرنسي عن هذا الموقف ابتداء من سنة 1959، وشرع في فرض رقابته للتحقق والتأكد من الوجود المادي للوقائع. وكانت نقطة التحول في هذا المسلك، هو حكم "Grange"³، الذي أخذ فيه مجلس الدولة برأي مفوض الدولة (Chardeau) والذي طالب فيه مجلس الدولة بالعدول عن قضائه السابق، وذلك بمناسبة الطعن في قرار صادر من السلطات الفرنسية في الجزائر، بتحديد إقامة أحد المحامين إستناداً إلى القانون الصادر في 16 مارس 1956، وقد أخذ مجلس الدولة برأي مفوض الدولة، وقرر فرض رقابته للتحقق من الوجود المادي لهذه الوقائع، وحكم بإلغاء قرار تحديد إقامة السيد "Grange".

أما في مصر فقد إلتمت محكمة القضاء الإداري منذ إنشائها بالرقابة على الوجود المادي للوقائع المبررة لصدور قرار الضبط، وذلك حتى في ظل الأحكام العرفية، ومن أوائل أحكامها، حكمها الصادر في 1952/06/30، والذي قررت فيه: "أن للمحكمة التعقيب على الأسباب التي تقدمت بها الحكومة تبريراً

¹ - محمد حسنين عبد العال: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1991، ص 09.

² - فيالنسبة للقرارات الصادرة تطبيقاً لهذه القوانين الإستثنائية كان مجلس الدولة يرفض دائماً مراقبة الوقائع، ويكتفي بإفتراض صحتها، وهذا ما سار إليه مجلس الدولة الفرنسي فيما يتعلق بتدابير الضبط التي إتخذتها فرنسا في الجزائر تطبيقاً لقانون 3 أبريل 1955، والخاص بإعلان الأحكام العرفية في الجزائر

C. E. 16 déc 1955, dame Bourokba, Rec, P 590.

- محمد حسنين عبد العال: مرجع سابق، ص 10.

³ - C. E. 30 Juin 1959, Grange, Rec 85 Concl chardeau, A. J. 1959-2-23.

لتحديد مكان لإقامة المدعي، فالحاكم العسكري حتى فيما يمارسه من سلطة تقديرية يخضع لأحكام الدستور والقانون وللمحكمة الرقابة عليه في ذلك"¹.

أما في المغرب فالقضاء الإداري كان في أواخر القرن التاسع عشر يفتقر للجرأة الكافية لفحص الوجود المادي للوقائع والتصريح بالإلغاء عندما ترتكب الإدارة خطأ واقعياً، فهو لم يكن يعتبر نفسه سوى قاضي المشروعية مهمته تقف عند حدود مراقبة القانون دون فحص الوقائع التي تعود للسلطة التقديرية للإدارة²، إلا أنه مع تطور الظروف السياسية والاجتماعية، وما كان لهذا التطور من أثر على القاعدة القانونية، جعل القاضي الإداري يتأقلم مع التطورات ويوسع رقابته القضائية سواء تعلق الأمر بالسلطة المقيدة أو التقديرية³.

ففي إطار السلطة التقديرية فالقاضي يراقب الوقائع حتى وإن كانت سلطات الشرطة الإدارية متمتعة بالسلطة التقديرية، أما بالنسبة للسلطة المقيدة فالقاضي الإداري يستعمل مجموعة من الطرق ليتأكد من صحة الأفعال التي اعتمدها سلطات الشرطة الإدارية في إصدار قراراتها لأن الإدارة في هذه الحالة تكون مقيدة بذكر وقائع صحيحة من الناحية المادية⁴.

وفي هذا الشأن أتيح للمحكمة الإدارية بالرباط إمكانية إجراء بحث للتأكد من صحة الوجود المادي للوقائع، وهذا ما جاء في حكمها: "حيث أسس الطاعن طلب إلغاء القرار الإداري الصادر من رئيس المجلس البلدي لمدينة مارتيل القاضي بإغلاق محله التجاري ... وحيث أن المحكمة من أجل التأكد من الأسباب الكامنة وراء إصدار القرار المطعون فيه، أمرت بإجراء جلسة بحث التي أكد من خلالها الطاعن أنه لم يلحق أي ضرر بالجوار وأن سبب القرار يرجع إلى أسباب سياسية...

وحيث أن الأمر كذلك أمرت بإلغائه.

وهكذا يتضح أن القاضي الإداري لا يقتصر في رقابته على قرارات الشرطة الإدارية بمراقبة الوجود المادي للوقائع وإنما تمتد رقابته للتأكد من الأسباب التي استندت عليها في القيام بعمل من أعمال الشرطة الإدارية.

¹ - عادل السعيد محمد أبو الخير: مرجع سابق، ص 561.

² - يراجع في هذا الشأن، سيمو الحسن: قضاء الإلغاء والأعمال المادية، مجلة الإشعاع، هيئة المحامين بالقيطنة، عدد 13، 1995، ص 51-65.

³ - عبد الواحد براق: الشرطة الإدارية الجماعية دراسة نظرية وعملية لمنح الرخص الإدارية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق، الرباط، 2007، ص 88.

⁴ - أنوار الشقروني: الرقابة القضائية على قرارات الشرطة الإدارية، مرجع سابق، ص

وهكذا فبالنسبة للأسباب القانونية التي لا تتمتع الإدارة بشأنها بأية سلطة تقديرية، فالقاضي الإداري في حالة النزاع عليه التحقق من وجود تلك الأسباب، وكذا صحة تفسير الإدارة لها، إذ أن مدار المنازعة في هذه الحالة يتمثل في قيام أو صحة تفسير عمل قانوني سابق على عمل من الواقع، أو بتعبير آخر إن الإشكال الذي يمكن أن تطرحه الأسباب القانونية لا يخرج عن مسألة تفسير القانون، في حين أن الأسباب الواقعية هي التي يمكن أن تكون مجالاً لحرية الإدارة في اختيارها، وخصوصاً حينما تكون تلك الوقائع لا أساس لها في القانون، أي أنها ليست معتبرة كشرط يتطلبه القانون لاتخاذ قرار ما، وإنما فقط مجرد وقائع مادية تدرعت بها الإدارة من بداياتها واتخذتها سنداً لتدخلها سواء من حيث وجودها المادي أو تبريرها للقرار، كما يمكن للإدارة أن تتمتع بنوع من الحرية في حالة التنصيص العام الغامض على تلك الوقائع والتي تقبل أكثر من تأويل لإثباتها لا من حيث الوجود المادي أو التكييف القانوني.

وفي هذا الإطار أكدت المحكمة الإدارية بالرباط في حكمها عدد 12 الصادر بتاريخ 1995/01/19 في الملف الإداري ع 95/94 والتي اعتبرت بأنه: "لا بد لكل قرار إداري من سبب يقوم عليه، وأن السبب هو تلك الوقائع المادية التي تبرر صدوره، وعلى الإدارة إثبات ذلك، وإلا اعتبر تصرفها تجاوزاً في استعمال السلطة يبرره الإلغاء".

ويمكن القول أن القضاء الإداري المغربي، منذ إنشاء المجلس الأعلى سنة 1957 والمسعى حالياً بمحكمة النقض، تأثر بالاتجاهات التقليدية لقضاء مجلس الدولة الفرنسي، حيث مارس رقابته بانتظام على ماديات الوقائع وعلى صحتها قانوناً، وعلى التكييف القانوني لها، ثم على تقدير أهمية وتناسب الوقائع مع الإجراء المتخذ في القرار الإداري¹.

وإذا كانت القاعدة العامة الحاصل الاتفاق عليها فقها وقضاء أن الإدارة حينما تكون معفية قانوناً من تعليل قراراتها كإجراء شكلي فإنها لا تؤاخذ إن هي أخفت أسبابها الخاصة في منطوق الحكم، لكن من ناحية أخرى فإنها تبقى مجبرة متى طرحت مسألة مشروعية القرار المتنازع بشأنه على توضيح تلك الأسباب للقضاء في مذكرتها الجوابية على طلب الإلغاء.

وبصيغة أخرى فإن عدم ذكر الإدارة لأسباب قراراتها لا يحول دون تسليط رقابة القضاء على تلك الأسباب للتأكد من وجودها على أرض الواقع، وقضاء الغرفة الإدارية دؤوب على إلزام الإدارة بتقديم علل قراراتها إلى القضاء بواسطة مذكراتها الجوابية، والقاضي عندما يستفهم الإدارة عن الأسباب يحرّجها على قول الحقيقة، وأن أي رفض من جانبها للجواب على الاستفهامات القضائية يؤخذ قرينة على صحة ما يدعيه المترافع الخصم ضدها، لذلك تكون مضطرة إلى الإدلاء بالأسباب التي مهما كانت نوعيتها تخضع

¹ - حسن سيمو: تطور قضاء الإلغاء لدى الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 23، أبريل - يونيو 1998، ص 28.

لمراقبة القضاء، ومن رأي الغرفة الإدارية ذكر الأسباب في المذكرة الجوابية يعد كاف في الحالات التي يكون ليس من واجبها ذكر الأسباب في القرار¹، وإذا رفضت الإدارة تقديمها اعتبرت موافقة على الوقائع المثارة ضدها².

وقد تعزز قضاء الغرفة الإدارية في مراقبة مادية الأسباب بإحداث المحاكم بموجب قانون 41/90 حيث ما كان لهذه المحاكم الإدارية من بد إلا أن تسير قضاء الغرفة الإدارية في سياستها القضائية، وإذا كانت المادة 20 من القانون³ السالف الذكر قد أشارت إلى انعدام التعليل كعيب يلحق القرار أو بجوهره، فمصطلح التعليل⁴ يتعلق بشكل القرار وبمشروعيته الخارجية، أما انعدامه فيلحق بأحد أركانه الأساسية والجوهرية، إلا أنه ومع هذا التفسير أو ذاك فقد راقب قاضي المحكمة الإدارية الوجود المادي لأسباب القرار الإداري الصادر في إطار السلطة التقديرية سواء كانت الإدارة ملزمة بالتعليل شكلاً أو لم يكن، إذ في حالة عدم إلزامها بالتعليل فإنها تكون مجبرة أمام القضاء بتقديم مبررات تصرفاتها في مذكراتها الجوابية وإلا كان رفضها دليلاً على ما ادعي ضدها.

ومن الأحكام القضائية التي تؤكد هذا التوجه نجد قرار المحكمة الإدارية بالرباط للمعروف الشريف ضد وزير الداخلية بتاريخ 4-3-1999 حيث جاء فيه: وحيث لم تدل الإدارة المطلوبة في الطعن بجوابها رغم إنذارها مما تعتبر معه مقرة بصحة الوقائع الواردة بالمقابل طبقاً للفصل 366 من قانون المسطرة المدنية..... وحيث إنه ما دام السيد رئيس السلطة المحلية بحد كورت بصحة السمسرة الجارية بتاريخ 27-05-1998 من الناحية القانونية والواقعية فإن قيام المجلس البلدي بجرف الملحة بالإعلان عن تنظيم سمسرة ثانية يكون بمثابة إلغاء للسمسرة الأولى بدون مبرر قانوني يدعو إلى ذلك، مما يجعل القرار المطعون فيه وهو السمسرة المجرة يوم 28-06-1998 متسماً بتجاوز السلطة لعب انعدام السبب مما يتعين معه التصريح بإلغائه⁵.

¹ - راجع الأحكام التالية: الحكم عدد 27، 31 ماي 1968 بنفري محمد، قضاء المجلس الأعلى، عدد 10 السنة II أكتوبر 1969 ص 114.

الحكم عدد 22، 17 يوليوز 196 ج فراوي المعطي، قضاء المجلس الأعلى عدد 12 السنة II دجنبر 1969، ص 95.

² - للإحاطة أكثر بالموضوع راجع: عبد الله إدريسي، نظرات في تعليل القرارات الإدارية شكلاً ومضموناً، حصيلة وآفاق، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش 1996، ص 43 وما بعدها.

³ - راجع المادة 20 من الظهير الشريف الصادر بتنفيذ القانون رقم 41/90 المحدث بموجبه المحاكم الإدارية، ج.ر، عدد 427 بتاريخ 1993/11/3.

⁴ - يقصد بالتعليل حسب المادة الأولى من القانون 03-01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية: "هو الإفصاح كتابة في صلب القرار الإداري عن الأسباب الواقعية والقانونية الداعية إلى اتخاذه"،

- ظهير الشريف رقم 1.02.202 صادر في 12 من جمادى الأولى 1423 (23 يوليوز 2002) بتنفيذ القانون رقم 03.01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 5029 بتاريخ 3 جمادى الآخرة 1423 (12 أغسطس 2002)، ص 2282.

⁵ - حكم عدد 121 بتاريخ 4-3-1999 منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 29 أكتوبر - دجنبر 1999، ص 94.

كما قضت المحكمة الإدارية بمراكش بإلغاء القرار الصادر عن والي جهة دكالة عبدة وعامل إقليم آسفي بتاريخ 2007/11/23 والقاضي برفض استعمال القوة العمومية قصد تنفيذ الحكم الصادر لفائدة الطاعنين عن المحكمة الابتدائية بآسفي بتاريخ 2006/10/9 في الملف عدد 06/392 حيث اعتبرت المحكمة أن مصدر القرار لم يبين في صلب القرار موضوع الطعن ولا في جوابه أمام المحكمة مظاهر الإخلال بالنظام العام التي قد يسببها على حد قوله، تنفيذ الحكم بالإفراغ كما أنه لا يمكن للسلطة المحلية الاحتماء بهذا الادعاء الذي من شأنه إفراغ الأحكام القضائية من محتواها وتجريدها من قدسيته إذ يبقى التنصل من تنفيذ الأحكام القضائية استنادا لأسباب غير جدية هو الذي من شأنه أن يخل بالأمن العام¹.

وإذا كانت هذه الأحكام تظهر بما لا يدع مجالا للشك أن صحة الوقائع المادية للقرار الإداري هي من شروط صحته، فإنها تثير مسألة غاية في الأهمية وهي مسألة إثبات صحة هذه الوقائع، إذ أن كل مدعي يطعن في قرار إداري إما بالإلغاء لعيب السبب يقع على عاتقه إثبات ذلك بالحجج والبراهين اعتمادا على قاعدة البينة على المدعي، وهذا الإثبات قد يسهل مأموريته عندما توضح الإدارة في صلب القرار أسبابها الدافعة سواء ألزمتها القانون بذلك أم قامت به تطوعا، أما في حالة صدور القرار خلافا من أية إشارة إلى الدوافع والأسباب فإن مهمة المدعي ستكون صعبة إن لم تكن مستحيلة، ولا سيما إذا كانت جميع الوثائق المستندات الضرورية لإثبات في حوزة الإدارة.

في هذه الحالة يفترض القاضي قيام القرار على سبب صحيح وعلى قرينة افتراض مشروعيته إلى أن يثبت المدعي عدم مشروعية سببه، وأنداك يعود للقضاء تقدير قيمة المبررات والأسباب الدافعة لإصدار القرار، فإن رفضت تهدمت بذلك تلك القرينة وتآكلت ليحملها القضاء حينئذ مسؤولية إلغاء قرارها.

إن الأمثلة كثيرة ومتنوعة لا يسع المجال لذكرها، فالأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية في هذا الموضوع أصبحت غزيرة ومتواترة وأصل لا يرد عليه أي استثناء².

ثانيا: الرقابة على التكييف القانوني للوقائع

هنا ليست الوقائع³ موضوع خلاف، فالوقائع قد وجدت فعلا، ولكن المسألة التي للقاضي معرفة ما إذا كانت تلك الوقائع مما يطالب بها المشرع... أي معرفة ما إذا كانت الوقائع تندرج في الطائفة التي يستلزمها القانون لممارسة سلطات الضبط⁴، وعندما يقرر القاضي توافر هذا الوصف في حالة معينة

¹ - حكم المحكمة الإدارية بمراكش رقم 109 بتاريخ 28 رمضان 1429 الموافق 2008/09/29 في الملف عدد 2008/3/80 غ.

² - راجع الأحكام التالية: حكم عدد 73 بتاريخ 17-10-1995 المحكمة الإدارية لمراكش، م.م.د.م.ت عدد 17 أكتوبر - دجنبر 1996، ص 135.

³ - يقصد بذلك الأسباب القانونية التي تشكل الأساس القانوني للقرار، ذلك أن الإدارة وهي تسعى إلى إنشاء تصرفاتها تكون ملزمة بأن تؤسس لها قانون وتتقيد بما يهدف إليه المشرع، وكذا الاحتياط من أن تعطى للنصوص القانونية تفسيرا ضيقا أو خاطئا.

⁴ - محمد المنتصر الداودي: الإشكاليات القانونية والواقعية في اختصاص القضاء الإداري، دار القلم للطباعة، المغرب، 2005، ص 197.

⁴ - Castagné Jean : Op. Cit, P 152.

فهو يصدر ليس عن تقدير ذاتي أو شخصي، وإنما في ضوء البحث عن القصد الذي أراد المشرع تحقيقه بإضفاء الحماية على النظام العام، فهو بذلك يحل تقديره محل تقدير الإدارة، إلا أنه يفعل ذلك في ضوء تفسير لمقصد المشرع، وعمله هذا يندرج في إطار رقابة المشروعية.

ومن تطبيقات مجلس الدولة الفرنسي في رقابته على التكيف حكمه الصادر بتاريخ 1914/04/14 في قضية ¹ "Comel"، كون المادة 128 من القانون الصادر 1911/06/13 تعطي للمحافظ الحق في رفض التصريح بالبناء في الحالات التي يؤدي فيها طلب التصريح الإضرار بموقع أثري، ولكن الإدارة إستنادا إلى النص السابق رفضت لكويل بالبناء في موقع ميدان بوفو، فرفع دعوى يطالب فيها بإلغاء القرار.

و في مصر فقد جاء في حكم المحكمة الإدارية العليا الصادر في 1965/01/13 ما يلي: "إن الرقابة التي للقضاء الإداري في ذلك تجد حدها الطبيعي في التحقق مما إذا كانت النتيجة التي انتهى إليها القرار مستمدة من أصول موجودة، وما إذا كانت هذه النتيجة مستخلصة استخلاصا سائغا من أصول تنتجها مادي وقانونيا أم لا، إذ يتوقف على وجود هذه الأصول أو عدم وجودها وعلى سلامة استخلاص النتيجة التي إنتهى إليها القرار من هذه الأصول، وعلى صحة التكيف القانوني للوقائع بفرض وجودها مادي أو عدم صحة هذا التكيف، يتوقف على هذا كله قيام أو عدم قيام ركن السبب في القرار الإداري ومطابقته أو عدم مطابقته للقانون"².

أما في المغرب فقد جاء في حكم محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، بمناسبة إلغائها للقرار الصادر عن رئيس المجلس البلدي، والقاضي بمنع استعمال الباب الخلفي لمدرسة تعليمية، والذي جاء فيه: "وحيث فيما يخص الوسيلة المستمدة من عيب عدم التعليل فإن المحكمة وبعد اطلاعها على القرار المطعون فيه، تبين لها أن المجلس المطلوب في الطعن قد أشار إلى العلل التي استند عليها في إصدار قراره...."³.

وهكذا فإنه من شأن تعليل القرارات الإدارية، تسهيل ممارسة القاضي للرقابة على سبب القرار على اعتبار أن التعليل يتضمن الأسباب الواقعية التي تشكل مع الأسباب القانونية أساس القرار⁴، وعليه فإن

¹ - M.Long et autres:les grands arrêts de la jurisprudence administrative” dalloz- paris 11ème édition 1996 p : 163

- "وتتلخص وقائع هذه القضية في تقديم الطاعن السيد كومل بطلب الترخيص بالبناء في ميدان بوفو، لكن طلبه قوبل بالرفض تطبيقا للمادة 118 من قانون 13 يوليوز 1911 الذي أعطى للعامل الحق في رفض الترخيص بالبناء في حالة ما إذا كان في المشروع مساس بإحدى المعالم الأثرية، وفي هذه القضية اعتبر مجلس الدولة أن له الصلاحية للتحقق مما إذا كان الموقع المرخص بالبناء فيه يدخل في إحدى المعالم الأثرية، وهكذا أقر لنفسه سلطة الرقابة على مسألة إقرار صفة المعلم الأثري، ليصل إلى كون ميدان بوفو لا يشكل موقعا أثريا".

² - نفس المرجع السابق، ص 582.

³ - حكم محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، رقم 34، الصادر بتاريخ 2007/03/07، ملف عدد 2006/94، حكم غير منشور.

⁴ - محمد الأعرج: فاعلية قواعد الإجراء والشكل في القرارات الإدارية، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية، الرباط، 2001-2002، ص 307.

الرقابة زيادة على كونها تقوم بدور الحافظ على التوازن، فإنها تقوم بدور اجتماعي متمثل في تكريس التعايش بين الفرد والإدارة في تحقيق العدالة¹، لذلك فحينما تقوم الإدارة بممارسة الاختصاصات المسندة إليها، يجب أن تستند في ذلك إلى مراعاة الأسباب القانونية والواقعية التي تسوغ لها الأمر الذي يستلزم بالضرورة أن يكون قرار للإدارة مبررا بقيام الأسباب التي تكف اتجاهه لتحقيق المصلحة العامة².

وبالتالي لم يعد هناك أي مجال للشك حول إعمال القضاء الإداري سواء في فرنسا، مصر أو المغرب كمبدأ عام لرقابته على الوقائع التي تستند إليها الإدارة في إصدار قراراتها سواء من حيث الوجود المادي أو التكيف القانوني، وأن هذه الرقابة تسري على كل القرارات سواء أصدرت عن سلطة مقيدة أو سلطة تقديرية³.

حيث إن تتبع المسار التاريخي للقضاء الإداري بخصوص رقابته لأسباب القرار الإداري، توضح بجلاء أنه يمتنع عن إعمال هذه الرقابة بحجة أن المشرع في حالة عدم النص على الأسباب قد أراد أن يعطي سلطة تقديرية للإدارة في مباشرة ذلك النشاط وبالتالي فإن تدخل القضاء في هذه الحالة يعتبر إعتداء منه على أعمال السلطة التنفيذية ومسا بمبدأ الفصل بين السلطات.

إن القضاء الإداري إذن برقابته على إتجاه القرار لتحقيق هدفه المحدد، عن طريق إجبار هيئات الشرطة الإدارية بضرورة استنادها في القرارات الفردية إلى اعتبارات واقعية لتحقيق هذا الهدف، بحيث إذا تجاهلتها حق للقضاء إلغائها دون النظر في البواعث النفسية، لأن قيام القرار على أسباب حقيقية يؤدي حتما إلى تحقيق غرضه القانوني.

الفقرة الثانية: من حيث عيب الانحراف في استعمال السلطة

يقصد بعيب الانحراف في استعمال السلطة استخدام الإدارة لسلطتها من أجل تحقيق غاية غير مشروعة سواء باستهداف غاية بعيدة عن المصلحة العامة أو بابتغاء هدف مغاير للهدف الذي تتوخاه أو حدده لها القانون⁴.

¹ - عبد الله حداد: القضاء الإداري على ضوء القانون المحدث للمحاكم الإدارية، مرجع سابق، ص 45.

² - محمد الأعرج، فاعلية قواعد الإجراء والشكل في القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 303.

³ - نشير إلى أن تفسير القضاء بالنسبة لحالات السلطة المقيدة لا يثير أية تساؤلات أو صعوبات، كون الوقائع تعتبر شرطا استلزم المشرع ضرورة تحققه عند اتخاذ القرار وبالتالي فإن تخلفها يجعل القرار معيبا بعيب مخالفة القانون، لتصبح الرقابة القضائية في هذه الحالة كإجراء تحتمه رقابة المشروعية، وهو ما ينسجم ودور القضاء بصفته حاميا لمبدأ المشروعية، بيد أن الأمر يصير أكثر صعوبة ويثير عدة تساؤلات حول قانونية إعمال تلك الرقابة القضائية في حالة تمتع الإدارة بالسلطة التقديرية، أي حينما يسكت المشرع أو القانون عن تحديد الوقائع المبررة، فلا يمثل بذلك شرطا لمشروعية إصدار القرار.

⁴ - حسن العفو: "عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها" منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد 41 نونبر - دجنبر 2001، ص 58.

ويتميز عيب الانحراف من استعمال السلطة بأهميته خاصة سواء من الجانب القانوني أو الجانب العملي:

فبالنسبة للجانب القانوني: فهذا العيب يتعلق بهدف العمل الإداري وغايته في ميدان السلطة التقديرية للإدارة، أي في الأحوال التي يترك فيها المشرع للإدارة جانبا من الحرية من التدخل من عدمه، وفي اختيار الوقت الملائم للتدخل، أما في مجال السلطة المقيدة فلا يظهر عيب الانحراف في استعمال السلطة لأن الإدارة تكون ملزمة باتخاذ القرار الإداري طبقا للقانون، وفي حدود اختصاصاتها وطبق الكيفيات والشروط التي يمارسها المشرع.

أما بالنسبة للجانب العملي: فإن الرقابة على عيب الانحراف في استعمال السلطة فهي رقابة دقيقة، ومهمة القاضي الإداري تكون شاقة وعسيرة إذ أنها لا تنحصر في فحص المشروعية الخارجية أو الظاهرة، وإنما تمتد إلى البحث عن الغرض أو الهدف الحقيقي الذي اتخذته الإدارة من أجله بعيدا عن المصلحة العامة أو بالمخالفة للهدف المحدد لها¹.

لذلك سيتم التعرض بالشرح والتحليل لصور عيب الانحراف في استعمال السلطة، وإثبات دور القاضي في الكشف عن هذا العيب.

أولا: صور عيب الانحراف في استعمال السلطة

يسير القضاء الإداري في كل من فرنسا، ومصر والمغرب، إلى أن عمل الضبط المشوب بالانحراف بالسلطة يتحقق إذا استعملت سلطة الضبط لتحقيق أهداف بعيدة عن النظام العام، أو إذا استعملت لتحقيق هدف من أهداف المصلحة العامة غير النظام العام.

أ. استعمال سلطة الشرطة الإدارية لتحقيق أهداف بعيدة عن النظام العام

تستهدف هيئات الشرطة الإدارية في قراراتها الفردية تحقيق النظام العام، فإذا انحرفت عن هذا الهدف وحققت أغراض بعيدة عن النظام العام يكون قرارها مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة، وتعد هذه الحالة من أخطر حالات الانحراف بالسلطة² لأن العيب يكون مقصودا، حيث تستغل هيئة الشرطة الإدارية سلطتها لتحقيق أغراض بعيدة عن النظام العام، كالإنتقام أو المحاباة أو منافع شخصية أو أغراض سياسية.

¹ - حسن العفو: نفس المرجع السابق، ص 48.

² - محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، ج 2، مرجع سابق، 234.

1- إصدار القرار الفردي تحقيقا لمصلحة شخصية أو محاباة للغير: هذه الحالة كثيرة الحدوث عمليا، حيث تستهدف هيئة الضبط بإصدارها قرار فردي تحقيق غرض شخصي، أو محاباة للغير، ومن أمثلتها:

الحكم الصادر عن مجلس الدولة الفرنسي في قضية "Vallon-Point-D'arc" بتاريخ 1975/01/28 الخاص بإلغاء القرار البلدي والصادر بمنع الباعة الجائلين فقط بحجة احتياطات (Les Fêtes)، واستعمال السوق المخصص لهم في ميدان المرور، ثم إتضح للمجلس عدم صحة إدعاء العمدة، وتبين أن الهدف الحقيقي هو حماية مصالح تجار المنطقة¹.

وكذلك حكم الغرفة الإدارية بالمغرب في شأن استغلال الحمامات المغربية، حيث قضت بإلغاء سحب ترخيص اسغلال هذه الحمامات، كون الجهة المتخدة للقرار لم تستند في ذلك السحب على أسباب موضوعية، وإنما على وعود قد أعطتها للغير للقيام بنفس الاستغلال، إلا أن مثل هذه الواقعة لم تشكل في نظر الغرفة الإدارية سببا من الأسباب المتصلة بالمصلحة العامة، والتي تسمح للإدارة بسحب رخصة شغل الدومين العام. مما يدل على أنها انحرفت بسلطتها عن غرض المصلحة العامة².

2- إصدار قرار فردي بهدف الإنتقام: تعد هذه الحالة أسوأ الحالات لأنها تهدف إلى الإضرار والتنكيل بأحد الأشخاص، وذلك لأسباب مختلفة، إما لاختلاف الرأي، أو العقيدة، أو المنافسة...³.

3- إصدار قرار فردي لتحقيق هدف سياسي: يعد هذا القرار غير مشروع إذا صدر لتحقيق أهداف سياسية، لأنه مشوب بعيب الانحراف في استعمال السلطة مما يستوجب إلغائه. ومن أمثلة هذه الحالة: قرار رفض الترخيص لفرقة موسيقية بالسير في الطريق العام، قصد به تحقيق أهداف سياسية⁴.

ب. استعمال سلطة الضبط لتحقيق غرض من أغراض المصلحة العامة غير النظام العام

لا يقتصر عيب الانحراف في استعمال السلطة على الحالات التي تباعد فيها هيئات الشرطة الإدارية عن تحقيق النظام العام، وإنما يتحقق كذلك إذا إتخذت قراراتها لتحقيق أغراض غير قصدها المشروع حتى ولو كانت تتصل بالصالح العام.

¹ - C. E. 22 Janv 1975, Vallon, pont, d'arc, C. D. C. E, 1975, P 43-44.

ومن الأمثلة كذلك فيما يخص رفض الترخيص: منع الترخيص لفرقة موسيقية بممارسة نشاطها في الطريق العام بهدف محاباة فرقة أخرى.

² - محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، ج 2، مرجع سابق، 234.

³ - ومن أمثلتها: إصدار العمدة قرار يعلق فيه الترخيص بإقامة احتفال بأحد الأعياد، على شرط عدم تعيين أحد أعدائه أمينا لصندوق اللجنة المنظمة للاحتفال، وكذلك منع شخص معين من ممارسة مهنة سائق تاكسي

-C. E. 29 Oct 1948, Trapy, Rec, 403.

⁴ - C. E. 23 Dec 1932, Soc l'éveil de contres, Rec 1129.

ومن أحكام القضاء التي تعرضت بالتعريف والتوضيح لهذه الحالة، حكم محكمة القضاء الإداري المصري: الصادر في 1956/04/22¹، ولقد حدد المشرع فيه الهدف الخاص الذي يجب على هيئات الشرطة الإدارية تحقيقه، وهو المحافظة على النظام العام بمدلولاته الثلاث: الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة، فإذا استخدمت سلطتها لتحقيق أغراض أخرى كانت قراراتها غير مشروعة، ويحكم القضاء الإداري بإلغائها، وذلك لانحرافها عن الهدف المخصص لها.

وما تجدر الإشارة إليه أن مجلس الدولة الفرنسي راقب الأغراض التي تسعى هيئات الشرطة الإدارية إلى تحقيقها، وعما إذا إستعملت سلطتها لتحقيق أهداف مالية، وفي هذا قضى في حكمه الصادر بتاريخ 30 أبريل 1863 بإلغاء قرار يقضي بمنح احتكار لبلدية "Boulogne" بتسيير عربات للشاطئ، وهذا بقصد أغراض مالية².

إلا أن مجلس الدولة إبتداء من 1930 سار نحو تقرير مبدأ جديد، يمثل تحولا قضائيا، حيث أعلن في أحكام عديدة أن حماية المصلحة المالية للهيئات العامة لا تولد الإلغاء لانحراف السلطة، ولذلك قضى في حكم "Rolquin" الصادر بتاريخ 1931/06/05 بأن القرار الصادر يجعل المرور في إحدى الطرق على عربات النقل العام التي لا تزيد عن ثقل معين، وذلك حماية للطريق، إنما هو قرار مشروع³، وقد أخذ بهذا المبدأ في عدة أحكام أخرى⁴.

إن هذا التحول في قضاء مجلس الدولة الفرنسي ليس معناه أنها نظرية مطلقة، وإنما إذا إستهدفت هيئة الضبط مجرد الحصول على مصالح مالية دون الأخذ بعين الاعتبار مصالح المرفق العام والمنفعين، كان هدفها غير مشروع يستوجب الإلغاء.

¹ - والذي تقول فيه: "إن الانحراف في استعمال السلطة كعيب يلحق القرار الإداري، ويتميز بطبيعته عن غيره من العيوب التي تلحق القرارات الإدارية، لا يكون فقط حيث يصدر القرار لغايات شخصية ترمي إلى الإنتقام، أو إلى تحقيق نفع شخصي أو أغراض سياسية أو حزبية، أو نحو ذلك، بل يتحقق هذا العيب أيضا إذا صدر القرار مخالفا لروح القانون، فالقانون في كثير من أعمال الإدارة لا يكتفي بتحقيق المصلحة العامة في نطاقها الواسع، بل يخصص هدفا معينا يجعله نطاقا لعمل إداري معين، وفي هذه الحالة يجب ألا يستهدف القرار الإداري المصلحة العامة فحسب، بل أيضا الهدف الخاص الذي عينه القانون لهذا القرار عملا بقاعدة تخصيص الأهداف التي تقيد القرار الإداري بالغاية المخصصة التي رسمت له، فإذا خرج القرار على هذه الغاية ولو كان هدفه هو تحقيق المصلحة العامة ذاتها، كان القرار مشوبا بعيب الانحراف"

- عبد الغني بسيوني عبد لله: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 281

² - C. E. 30 Avril 1863, ville de boulogne, Rec. 404

³ - C. E. 05 Juin 1931, Rolquin et autres, rec 396, 5, 1932. 3. 69.

⁴ - C. E. 16 Juillet 1941, Berton, Rec 136.

ثانيا: إثبات عيب الانحراف ودور القاضي الإداري في الكشف عنه

إن عيب الانحراف في استعمال السلطة الذي يبحث فيه القاضي الإداري عن الدوافع المخفية، التي دفعت هيئات الشرطة الإدارية إلى اتخاذ التدبير، أو الإجراء الضابط، يؤدي إلى إتساع الرقابة القضائية إلى النوايا الذاتية، والرغبات النفسية المراد تحقيقها من القرار، لذلك يعتبر عيب الانحراف في استعمال السلطة من أصعب العيوب من حيث إكتشافه وإثباته.

أ.إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة

باتصال عيب الانحراف بالسلطة بالبواعث، فهو يعتبر من أدق العيوب في الإثبات، نظرا لأنه من العيوب الداخلية والغير الظاهرة، فمهمة القاضي تمتد إلى رقابة البواعث والدوافع الخفية التي جعلت هيئة الشرطة الإدارية تتخذ الإجراء، وهذا ما يفسر اعتبار عيب الانحراف في استعمال السلطة كونه من أحدث العيوب، أي لم يؤخذ به من طرف القضاء الإداري إلا عندما تطورت المفاهيم الإدارية لديه، مما أعطاه كفاءة وخبرة في حل النزاعات الإدارية، وكذلك مدى الصعوبة التي يلاقها المدعي لإثبات سوء نية هيئة الشرطة الإدارية في إصدارها للتدبير الضبطي.

فالأصل العام في إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة يقع على المدعي، وذلك بإثبات أن هيئة الشرطة الإدارية إستهدفت هدفا بعيدا عن المصلحة العامة أو الانحراف عن الهدف الخاص بها، وعليه فإنه لا يجوز للقاضي أن يتعرض له من تلقاء نفسه إذا لم يثيره المدعي في الدعوى، بمعنى أنه لا يتعلق بالنظام العام، كما أن عيب الانحراف لا يفترض وقوعه، وإنما يتم البحث عنه، وإثباته من وثائق ملف الدعوى، فلا يجوز للقاضي إلغاء الإجراء الضبطي إذا كان محتملا.

أما عن وسائل إثباته، حيث يتم التقيد بملف الدعوى، غير أن مجلس الدولة الفرنسي والمصري توسعا في معنى ملف الدعوى، وقد أعلنت محكمة القضاء الإداري المصري في حكم لها بتاريخ 04 مارس 1956 عن إعتمادها للوسائل التي أخذ بها مجلس الدولة الفرنسي بقولها: "إستقر الفقه وقضاء مجلس الدولة الفرنسي على أن يكون إثبات عيب إساءة استعمال السلطة عن طريق اعتراف الإدارة، أو من ملف الخدمة والأوراق والظروف المحيطة بصدور الأمر الإداري"¹.

¹ - لذلك يمكن ذكر بعض وسائل إثبات عيب الانحراف في استعمال السلطة وهي.

1- قد يستنبط العيب من شكل ومضمون القرار، فقد تفصح صيغة القرار الضبطي عن دليل معين، بحيث من محتواه يستشف القاضي ما إذا كان التدبير قد حقق الهدف منه أم لا.

2- كما يمكن إكتشاف عيب الانحراف في استعمال السلطة من وثائق الملف، الذي صدر بشأنه تدبير الشرطة الإدارية محل الإلغاء.

3- ويستند القاضي الإداري كذلك في إكتشاف العيب من الظروف التي أحاطت بإتخاذ القرار الضبطي الفردي.

4- وأخيرا إذا كان التدبير الضبطي موصوف بعدم الملائمة الظاهرة، حيث يتم فرض الرقابة على طريقة اتخاذ الإجراء وتنفيذه.

- انظر عبد الغني بسيوني عبد لله: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 291.

نظرا لصعوبة ودقة دور القاضي في الكشف عن الانحراف في استعمال السلطة، إستقر مجلس الدولة الفرنسي على الصفة الاحتياطية له، أي أنه إذا طعن المدعي في إجراء أو تدبير الشرطة الإدارية بأي عيب آخر مع عيب الانحراف، فإن على القاضي الإداري البدء بفحص العيب الآخر، فإذا تبين توافره حكم بإلغاء الإجراء دون فحص عيب الانحراف.

وتجدر الإشارة إلى أن رقابة القاضي الإداري لعيب الانحراف في استعمال السلطة هي رقابة مشروعية، لأن هيئة الشرطة الإدارية بتجاهلها للهدف الذي حدده المشرع سواء صراحة، وذلك بالكشف عن هدفها، أو ضمنا بعدم الكشف عنه، تكون قد خرجت عن القانون.

1- في حالة الكشف عن الهدف: يقوم القاضي بمقارنة الهدف الذي قصده هيئات الشرطة الإدارية مع الهدف الذي حدده المشرع، فإذا حدث تطابق، فإن الإجراء أو التدبير يعتبر صحيحا، وفي حالة العكس يكون مشوبا بإساءة استعمال السلطة ومن ثم يستوجب الإلغاء.

2- في حالة عدم الكشف عن الهدف: إذا لم تكشف هيئات الشرطة الإدارية عن الهدف الخاص الذي حدده المشرع، وإكتفائها بالهدف العام وهو المصلحة العامة، هنا على المدعي إثبات أن الإدارة سعت إلى تحقيق المصلحة العامة، ولم تسع إلى تحقيق الهدف الخاص الذي حدده المشرع، حيث يبرز هنا دور القاضي في مطالبة الإدارة إثبات صحة الهدف الذي أرادت تحقيقه، أي انتقال عبء الإثبات من المدعي إلى هيئة الضبط، فإذا التزمت بعدم الرد، يكون ذلك دليلا على إثبات عيب إساءة استعمال السلطة.

بناء على ما تقدم فإن عيب الانحراف في استعمال السلطة أنشأه مجلس الدولة الفرنسي لتحقيق هدفين: الأول: تحقيق المصلحة العامة بواسطة دفع الإدارة إلى احترام القانون في نصه ومضمونه.

الثاني: تحقيق الهدف الخاص، ذلك أنه قد يكون التدبير موافقا لنص القانون ومخالفا لروحه أو مضمونه، وعليه لا يكون القرار الضبطي الفردي- سواء كان تنفيذا أو مستقلا- قانونيا إلا إذا وافق الغرض الذي استهدفه القانون، فإذا خالفه يفرض عليه القضاء الإداري رقابته.

لذلك يعتبر عيب الانحراف في استعمال السلطة من العيوب التي تقدم على القصد أو النية التي تكون لدى الإدارة عند إصدارها، فهذا العيب يرتبط بالأمور الشخصية الداخلية التي تتصل بنفسية مصدر القرار، الأمر الذي يجعل إثباته صعبا، لذلك اعتبر مجلس الدولة الفرنسي عيب الانحراف في استعمال السلطة عيبا احتياطيا لا يلجأ إليه إلا إذا لم ينطو القرار على وجه آخر من أوجه الإلغاء¹.

¹ - أنوار شقروني: الرقابة القضائية على قرارات الشرطة الإدارية، مرجع سابق، ص 106.

لذا فالصعوبات التي يواجهها القاضي الإداري من أجل الكشف عنه ليست دائما بحاجة إلى تأكيد، فهو من أكثر العيوب خفاء وصعوبة في الإثبات وذلك راجع لاعتبارين اثنين:

أولهما أن قرار الشرطة الإدارية من أجل الكشف عنه ليس دائما قرارا سليما في جميع نواحيه الظاهرة، من حيث أنه يصدر عن سلطة مختصة ووفق الشكل الذي يقرره القانون، لكن الطاعن يدعي بأن الإدارة قد حادت رغم ذلك وبقصد عن الطريق المحدد لها قانونا من أجل تحقيق أغراض أخرى غير مشروعة ودون تقديم أي دليل على وجوده.

ثانئهما : أن القاضي الإداري لا يفحص دائما نية الإدارة، وكذلك الإرادة الداخلية لمصدر القرار الإداري، فهو يأمر بإحضاره أمامه لاستجوابه، كما أنه لا يستطيع أن يأمر بإجراء تحقيق مع الإدارة في هذا الشأن، وذلك تطبيقا لمبدأ فصل السلط، إذ لا يبقى أمامه سوى اللجوء إلى معرفة نية المشرع من خلال نص القانون نفسه، لكن إذا كان هذا النص القانوني لا يؤكد بدوره هذه النية، فإنه يكون من اللازم حينئذ اللجوء إلى الأعمال التحضيرية، وكذلك المعطيات والظروف التي تم فيها التصويت على القانون، لكن حتى هذه الإمكانية تبقى غير مضمونة.

وفي هذا الإطار قضت المحكمة الإدارية بمراكش بإلغاء القرار الصادر عن قائد قيادة أولاد اتميم بمقر القيادة مركز صخرجور الرحامنة دائرة الرحامنة، والذي يطلب فيه الطاعن السيد محمد بن رحال الهداجي تسليمه شهادة إدارية تثبت تصرفه واستغلاله للبقعة الأرضية المسماة " الزنادة "، حيث اعتبرت المحكمة أنه في غياب ما يثبت تصرف واستغلال باقي ورثة الهالك رحال الهداجي في العقار المعني بالأمر، فإن قرار رفض تسليم شهادة إدارية تثبت أن الطاعن هو الذي يتصرف ويستغل العقار المذكور بعله أنه ليس المتصرف الوحيد وإنما هو أحد الورثة فقط، يكون غير قائم على سبب صحيح يرر اتخاذ، الشيء الذي يجعل القرار المطعون فيه موسوما بالتجاوز في استعمال السلطة ويكون بالتالي طلب إلغائه مؤسسا ويتعين الاستجابة له مع ما يترتب عن ذلك من آثار قانونية¹.

وهكذا ونظرا للصعوبات التي يثيرها إثبات عيب الانحراف بالسلطة، فالاعتماد على نية المشرع، وكذلك نية السلطة الإدارية، واعتبارا للقاعدة العامة التي تقضي بأن: " عبئ الإثبات يقع على عاتق الطاعن " وتقديرا لوضع هذا الأخير كطرف ضعيف في الدعوى، فإن الاجتهاد القضائي الإداري قد استقر على منح الطاعن مجموعة من الوسائل والطرق التي تمكنه من إثبات هذا العيب والتمكن بالتالي من إلغاء القرار الإداري، وأهم هذه الوسائل هناك : اللجوء إلى القرار المطعون فيه وكذلك الوثائق المرفقة به، وكذا الأوراق التي يحتويها ملف الموضوع والاعتراف، وكذا الظروف اللاحقة على إصدار القرار، هذه الطريقة تم

¹ - حكم المحكمة الإدارية بمراكش رقم 8 بتاريخ 15 محرم 1419 الموافق 2009/01/12 في الملف عدد : 2007/3/96 غ.

ابتداعها من طرف مجلس الدولة الفرنسي وذلك قصد تعقب الانحراف عندما يتخذ صورة تحايل مقنن على القانون.

وهكذا فقد أجمع الفقه والقضاء الإداريين، على أن السلطة التقديرية لم تمنح للإدارة إلا لتحقيق هدف وحيد هو "الصالح العام" بحيث يكون هذا الهدف أو الغرض من إصدار القرارات الإدارية، هو الحد الخارجي لها وعنصر من عناصر التقيد فيها. فالإدارة مقيدة في مجال السلطة التقديرية، بأن يكون الغرض من تصرفاته القانونية هو الصالح العام، ذلك الصالح الذي يعتبر قيدياً عاماً تلتزم به الإدارة سواء في مجال السلطة المقيدة أو السلطة التقديرية، هذه لا تعتبر استثناء على مبدأ المشروعية أو خروجاً عن نطاق تطبيقه¹.

وحيث أن غاية القرار، ترتبط بالبواعث النفسية لرجل الإدارة، مصدر القرار، فإن رقابة القضاء لا تقتصر على الرقابة الشكلية لأن القرار يكون صادراً عن شخص ذي اختصاص ومستوفياً للشروط والإجراءات الشكلية، بل إنها تمتد إلى الأسباب الخفية والدوافع الباطنية التي دفعت رجل الإدارة إلى إصدار قراره وفيما إذا كان يهدف به تحقيق مصلحة غير المصلحة التي ينص عليها القانون.

الفرع الثالث: رقابة قضاء الإلغاء على القرارات الفردية بمختلف صورها

لقد سبق أن نوهنا بأن القرارات الفردية هي تلك الأعمال القانونية التي تصدر عن هيئات الشرطة الإدارية، وتتصل مباشرة بالنشاط الإداري، ولما كان هذا النشاط يتبلور في الحفاظ على النظام العام عن طريق وسائل الشرطة الإدارية، فمن المحتم على المشرع والقضاء الاعتراف لهيئات الشرطة الإدارية أن تصدر ما تراه لازماً من القرارات في مجالات مختلفة، للحفاظ على النظام العام.

لذلك أصبح من الأمور المسلم بها، أن للإدارة الحق في إصدار قرارات ضبطية فردية تنفيذية التي تضع القوانين واللوائح موضع التنفيذ على أشخاص أو حالات محددة بذاتها، بالإضافة إلى إصدارها لقرارات ضبطية فردية مستقلة عن القانون أو اللائحة.

وفي هذا الصدد حرص القضاء الإداري على وضع حدود، وشروط ينبغي على هيئات الشرطة الإدارية مراعاتها لدى مباشرتها سلطة إصدار القرارات الضبطية الفردية، سواء تنفيذية كانت أو مستقلة، فإذا لم تلتزم بهذه الحدود والشروط تكون قد خالفت مبدأ الشرعية، مما يستوجب ترتيب الحكم بإلغائها.

¹- ومن أحكام محكمة العدل العليا في هذا الخصوص حكمها الذي تقول فيه: "أنه من المبادئ التي انعقد عليها إجماع الفقه والقضاء الإداريين، أن الإدارة عندما تتخذ إجراء بمقتضى القانون يتعين عليها أن لا تتجاوز روح القانون والهدف الذي توخاه المشرع من منحها الصلاحية لاتخاذ الإجراء وإلا كان إجراؤها مشوباً بالغلو وخارجاً عن نطاق المشروعية" حكم محكمة العدل العليا في القضية رقم 80/78، مجلة نقابة المحامين الأردنيين العدد 7، لسنة 1981، ص 125.

هذا ما يستلزم دراسة الرقابة على القرارات الفردية التنفيذية غير المشروعة (الفقرة الأولى)، والقرارات الفردية المستقلة غير المشروعة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: القرارات الفردية التنفيذية غير المشروعة

تطبيقاً لمبدأ المشروعية فإن القرارات الفردية يجب أن تستند إلى قوانين، أو قرارات إدارية موجودة مسبقاً، بحيث تكون مهمة هذا القرار الفردي تجسيد وتطبيق القواعد العامة الموجودة في القانون، أو القرارات الإدارية، وأغلب القرارات الفردية هي قرارات تنفيذية¹.

لذلك فالأصل أن يصدر القرار الفردي مستنداً إلى قاعدة تنظيمية سواء في القانون أو اللائحة، بحيث يأتي موافقاً لقواعد عامة ومجردة موضوعية سلفاً، وإلا اعتبر غير قانوني لمخالفته لمبدأ المشروعية، لهذا فالقرارات الفردية باعتبارها قرارات إدارية فهي تخضع للقواعد التشريعية، حيث أعطى القانون التنظيمي 14-113 المتعلق بالجماعات، - تطبيقاً لمقتضيات الفصل 145 من الدستور-، الحق لعامل العمالة أو الاقليم بأن يمارس مهام المراقبة الإدارية على قرارات ومقررات الجماعة، في الحالة التي تكون فيها القرارات التنظيمية الصادرة عن الجماعة والمخالفة للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل باطلة بقوة القانون.

ترتيباً على ذلك فإنه لا يجوز أن تتخذ هيئات الشرطة الإدارية قرار فردي ليس تطبيقاً لقاعدة عامة، وذلك لأن الإدارة سوف تتصرف بطريقة مختلفة في كل حالة على حدة، وهذا فيه ما يخل بمبدأ المساواة الذي يقتضي تطبيق القاعدة في الحالات الفردية المماثلة، إذا توافرت فيها نفس الشروط، من أجل ذلك فالحقضاء الإداري - سواء في فرنسا أو مصر - أقر بعدم مشروعية القرارات الفردية التي لا تأتي بتنفيذاً لقاعدة قانونية أو تنظيمية².

وعليه فإن إصدار القرارات الفردية كتطبيق وتنفيذ لللائحة بشكل مطلق وشامل، قد يؤدي في بعض الأحيان إلى نتائج لا تضمن الوقاية من الإخلال بالنظام العام، فتجد هيئات الشرطة الإدارية نفسها مجبرة لتفادي تلك النتائج أن تضع إستثناءات مخالفة لللائحة، ومن أجل ذلك أجاز مجلس الدولة الفرنسي لهيئات الشرطة الإدارية أن تخالف القرارات التنظيمية وفي حالات معينة وبشروط محددة منها³:

-- أن تنص القرارات صراحة على إمكان ذلك.

¹ - عمار عوايدي: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 40.

² - وفي هذا قضت المحكمة الإدارية العليا في مصر بأن: "حضر تشغيل مطحنة بذاتها ليلاً قد تم بقرار فردي، قبل أن يكون مسبوقاً بهذا التنظيم العام، الأمر الذي يرتب بطلان القرار لانطوائه على تجاوز السلطة.

- محمود عاطف البنا: مرجع سابق، ص 393.

³ - Castagné Jean : Op. Cit, P 43.

--ألا يرخص بهذا الاستثناء على نحو تعسفي.
-- أن يكون الإجراء متلائم مع ضرورات حفظ النظام العام.

كما ينبغي معاملة الأفراد على قدم المساواة للإستفادة من هذا الترخيص، وقد صدر حكم لمجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 13 فبراير 1932 في قضية Société de la Grande taverne يلخص الشروط السابقة ويؤكد خضوعها لرقابة القضاء الإداري، وفي هذا الحكم اعترف مجلس الدولة لهيئة الضبط أن تضع إستثناءات خاصة من التنظيم لمصلحة جميع قاعات الرقص العامة، التي توجد في أوضاع مماثلة على أن تعامل على قدم المساواة دون محاباة أو تمييز، وإلى الحد الذي تكون فيه أوجه الخروج هذه متفقة مع المحافظة على حسن النظام والسكينة العامة¹.

الفقرة الثانية: القرارات الفردية المستقلة غير المشروعة

إذا كانت قرارات الشرطة الإدارية تعتبر وسيلة لتنفيذ وتطبيق القرارات التنظيمية على الأفراد، فهل يتعين فقط اتخاذ التدبير الفردي في نطاق قرار الشرطة الإدارية؟ وهل يجوز لهيئات الشرطة الإدارية إصدار قرارات فردية مستقلة عن القانون أو القرار؟

لقد ذهب الفقه في فرنسا إلى التقرير بأن القرارات الضبطية الفردية يجب أن تستند إلى نص تنظيمي في القانون أو في اللائحة، حيث عبر الفقيه موريس هوريو معللاً رأيه بأن عدم إلزام هذا القيد، يجعل القرار الضبطي الفردي منطويًا على عدوان وإغتصاب للسلطة، إلا أن هذا الرأي غير سديد، فهيئات الضبط تملك بدون شك اتخاذ قرارات لا تستند إلى لوائح ضبط قائمة، وهذا ما دامت تعتبر تدابير وقائية يراد بها إتقاء الإخلال بالنظام العام².

وتجدر الإشارة إلى أن القضاء الإداري لم يتجه إلى ما ذهب إليه الفقه، وذلك لأن هيئات الشرطة الإدارية تواجه مواقف لا يمكن أن تتنبأ بها اللائحة، أو لا تضع قواعدها كل التفاصيل، كما أن هناك حالات لم تصدر في شأنها لائحة أو قانون، لأنها نادرة الوقوع أولاً تستجيب للتنظيم لأنها فردية لا تتكرر، فهل يكون القرار الضبطي الفردي باطلاً بمجرد أنه لا يستند إلى اللائحة؟

لقد أقر مجلس الدولة الفرنسي بشرعية قرارات الضبط الفردية المستقلة، أو الغير مستندة لنص قانوني، أو تنظيمي ولكن بشروط هي³:

¹ - Castagné Jean : Op. Cit, P43

² - محمود سعد الدين الشريف: أساليب الضبط والقيود الواردة عليه، مرجع سابق، ص 23.

³ - Castagné Jean : Op. Cit, P 40.

-- ألا يكون المشرع قد إشتراط إصدار لائحة سابقة عن إصدار القرار الضبطي الفردي.

-- أن يكون القرار الفردي المستقل استدعى إصداره ظرف خاص، أو إستثنائي، وقد أجاز مجلس الدولة الفرنسي لعمدة بأن يصدر قرارا فرديا بحظر مظاهره رغم عدم وجود لائحة تنظم المظاهرات¹.

-- أن يكون القرار الضبطي الفردي يدخل في مجال الضبط العام.

وهكذا فمجلس الدولة الفرنسي اعترف لهيئات الشرطة الإدارية، بإصدار قرارات ضبطية فردية لا تستند إلى قاعدة تنظيمية، غير أنه يخضع إتخاذها لرقابته، فإذا لم تتوفر فيها الشروط حكم بإلغائها لعدم مشروعيتها.

تأسيسا على ما تقدم، فإن هيئات الشرطة الإدارية تمارس الكثير من السلطات أثناء قيامها بنشاطاتها، ومن هذه السلطات سلطة إصدار القرارات الضبطية الفردية، والتي لا تستطيع ممارستها إلا عند الوقاية من الإخلال بالنظام العام، ذلك أن هذا الأخير هو الذي يحدد مجال الشرطة الإدارية، ويتعين أن تستند قرارات الضبط الفردي سواء كانت تنفيذية أو مستقلة إلى إستهدافه، وإلا تعرضت للإلغاء، وتستوجب الجزاء.

¹ - C. E. 15 Dec 1926, cotelaud et laulaguent, Rec 1106.

الفصل الثاني: الحالات المختلفة لرقابة القضاء على أعمال الشرطة الإدارية

بالرغم من الأهمية القصوى التي تحتلها أعمال الشرطة الإدارية، وذلك لكونها نشاطات إدارية تهدف إلى المحافظة على النظام العام داخل المجتمع، إلا أنه قد يترتب أو ينتج عنها قيام الإدارة بتصرفات تضر بحقوق الأشخاص، أو تحد من حريتهم، الأمر الذي يستوجب بأن تخضع هذه التدابير لرقابة قضائية واسعة، تتجاوز حدود الرقابة العادية بالنسبة للقرارات الإدارية الأخرى، وهذا لضمان من جهة التزام الإدارة بالضوابط القانونية، ومن جهة أخرى لحماية حقوق وحريات الأشخاص كهدف للوصول إلى تحقيق دولة القانون¹، التي يتمتع فيها الأشخاص بحقوق في مواجهة الإدارة تضمن إلزامها باحترام القانون، وذلك بواسطة ممارسة الحق في اللجوء إلى القضاء عن طريق الدعوى القضائية (دعوى الالغاء)²، وبذلك تضمن دولة القانون للأفراد حقهم في الدعاوى القضائية، أي حقهم في منازعة الهيئات الإدارية، وخضوع أعمال الإدارة لرقابة القضاء.

ولعل التطور الذي عرفه القضاء الإداري على مختلف المراحل التاريخية جعله نظاما مكتملا في مختلف جوانبه، خصوصا بعد إحداث المحاكم الإدارية التي ساهمت في إرساء دعائم دولة الحق والقانون هذا من جهة، ووضع ضمانات قانونية تحمي حقوق وحريات الأفراد كلما تعلق الأمر بمختلف دعاوى تجاوز السلطة ودعاوى القضاء الشامل من جهة ثانية³، هاته الأخيرة التي تخول للمتضرر اللجوء إلى القضاء بغية الحصول على تعويض نتيجة الضرر الذي أصابه من تصرف الإدارة، ومن هنا فدعوى التعويض تقرر مسؤولية الدولة والتي لم تكن معترفا بها إلى غاية أواخر القرن الماضي، حيث كان المبدأ السائد هو عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها وذلك نظرا لتعارض هذا المبدأ مع سيادة الدولة، إذن كان يعتقد بأن تقرير مسؤولية الدولة يتنافى مع سيادتها، فوجه النقد إلى مبدأ عدم

¹ - دولة القانون هي التي تكون الإدارة فيها خاضعة لسيادته، وأن يكون نشاطها مراقب مراقبة حازمة، وعند الاقتضاء يجازى من طرف القاضي الإداري. لذلك جاءت دولة القانون، التي تتميز بسيادة القانون فيها، وبإدانة أي عمل تعسفي، وبمعنى آخر أن القاعدة التقليدية المعروفة بالفصل بين السلطان تجد تطبيقها الكامل فيها، كما أن المحاكم تتمتع فيها بالاستقلالية الحقيقية لما يضمن عدالة منصفة من جهة، وتستمد شرعيتها من جهة أخرى، من قدرتها على تطوير قوانينها والخضوع لها، ومن أجل أن تصل إلى تلك المرتبة يجب توفير شرطين أساسيين، أولهما أن تكون تصرفات الحكام خاضعة لمبدأ تدرج القواعد القانونية وعلى رأسها التصريح بالحقوق، ومن جهة أخرى يجب أن يكون القضاء مستقلا بما يسمح لهم بمراقبة كل من تجاهل تلك الحقوق. وجاء به دستور 2011 في ميادين القانون والحريات والحقوق.

² - الدعوى القضائية الإدارية هي وسيلة لإعمال وتجسيد خضوع أعمال الشرطة الإدارية لرقابة القضاء، وتحقيق سلطة القاضي في الحكم بالتعويض، وبالتفسير وبتقدير وفحص المشروعية، وكذلك برقابته على السلطة التقديرية لهيئات الشرطة الإدارية.

³ - عبد الرحمان الشرقاوي: التنظيم القضائي بين العدالة المؤسساتية والعدالة المكملة أو البديلة، الطبعة الثانية 2015، ص 128.

مسؤولية الدولة عن أعمالها لما له من مبالغة في سيادة الدولة وإجحافا بحقوق الأفراد ومنافاته لدولة الحق والقانون التي من دعائمها الأساسية توفير العدالة وإحقاقها¹.

وإذا كان المبدأ الذي استقر عليه الفقه والقضاء بل والمشرع في معظم دول العالم هو تقرير مسؤولية الدولة عن أعمالها الضارة، فإن القواعد التي تحكم هاته المسؤولية تختلف باختلاف الأساس الذي تقوم عليه، فإذا كان القضاء الإداري الفرنسي يقيم هذه المسؤولية على أساس الخطأ، فإنه في كثير من الحالات يأخذ بفكرة المسؤولية بدون خطأ وذلك على سبيل الاستثناء.

وتخضع هذه المسؤولية في المغرب لمقتضيات الفصل 79 من ظهير الالتزامات والعقود، حيث أن الدولة والبلديات بمقتضى هذا الفصل مسؤولة عن الأضرار الناتجة مباشرة عن تسيير إدارتها وعن الأخطاء المصلحية لمستخدميها، كما أن الفصل 80 منه نص على أن مستخدمي 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، وهو ما يضعنا بصريح العبارة أمام نوعين من المسؤولية الإدارية: "الخطئية أو بدون خطأ" مع تقسيم الأولى منهما إلى مسؤولية بخطاء شخصي وأخرى بخطاء مرفقي.

وتأسيسا على ذلك، يمكن القول أن المشرع المغربي نص على المسؤولية الإدارية منذ 1913 مدنيا قبل أن يتطرق إليها إداريا سنة 1993 مع خروج قانون المحاكم الإدارية 41.90 حيز الوجود في مادته الثامنة، وبذلك فسند هذه المسؤولية الإدارية قانونيا هو من صنيعة المشرع بالمغرب خلاف ما هو عليه الأمر في فرنسا من اجتهاد قضائي.

إن دعوى المسؤولية الإدارية (أو قضاء التعويض) على أي أساس كانت قائمة، يترتب عنها تعويض المتضرر من نشاط الإدارة، فالتعويض إذن هو: "الحكم الذي يترتب على تحقق المسؤولية وهو جزائها"، وقد أوكل المشرع النظر في دعاوى التعويض إلى المحاكم الإدارية نظرا للأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام بصريح عبارات الفقرة الأولى من المادة 28 من القانون المحدث لتلك المحاكم.

¹ - كريم لحرش: القضاء الإداري المغربي، الطبعة الأولى، 2012، ص 167.

² - تختص المحاكم الإدارية، مع مراعاة أحكام المادتين 9 و11 من هذا القانون، بالبت ابتدائيا في طلبات إلغاء قرارات السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة وفي النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية ودعاوى التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام، ماعدا الأضرار التي تسببها في الطريق العام مركبات أيا كان نوعها يملكها شخص من أشخاص القانون العام.

وهكذا فإن إحكام عملية الرقابة القضائية على أعمال الشرطة الإدارية، تتطلب وتستوجب وجود رقابة قضائية متنوعة، ومختلفة، ومتخصصة، بتنوع وتخصص وتعدد الدعاوى القضائية الإدارية، وذلك من أجل ضمان فعاليتها.

وللبحث في الوضعيات المختلفة لرقابة القضاء على أعمال الشرطة الإدارية، سيتم التعرض أولاً لمسؤولية الإدارة على أعمال الشرطة الإدارية، ثم التطرق إلى الصور الأخرى لرقابة القضاء على أعمال الشرطة الإدارية، وذلك في المبحثين التاليين:

المبحث الأول: مسؤولية الإدارة على أعمال الشرطة الإدارية.

المبحث الثاني: الصور الأخرى لرقابة القضاء على أعمال الشرطة الإدارية.

المبحث الأول: مسؤولية الإدارة على أعمال الشرطة الإدارية

من خلال الدراسة التي تعرضنا لها سابقا في الفصل الأول، يتبين لنا أن رافع دعوى إلغاء قرارات الشرطة الإدارية سواء كانت فردية أو تنظيمية، مقيد ومنحصر فقط بطلبات إلغائها، وذلك نظرا لأنها مشوبة بعيب من عيوب عدم المشروعية وهي: عيب الاختصاص عيب المحل، عيب الشكل والإجراءات، عيب السبب، وعيب الانحراف في استعمال السلطة. فدعواه تستهدف قرار الشرطة الإدارية المعيب، وليس جهات الشرطة الإدارية، لذلك قيل أن: "دعوى الإلغاء ليست دعوى بين الخصوم، ولكن دعوى ضد قرار"، فإذا تحقق وتأكد القاضي من عدم مشروعية القرار الضبطي، فإنه سيحكم بإلغائه، ويكون له أثر على الكافة، وليس على رافع الدعوى.

ورغم الدور الكبير لقضاء الإلغاء في حماية الحقوق والحريات، إلا أنه غير كاف مما ينتج عنه بالضرورة وجود وسيلة قضائية أخرى تضمن أكبر قدر ممكن من الحماية للأشخاص، في مواجهة الانتهاكات التي تقوم بها الإدارة، سواء كانت عن طريق الأعمال القانونية الغير المشروعة، أو الأعمال المادية، وتقيم عليها مسؤوليتها بالتعويض عن الأضرار التي ألحقت بالأشخاص نتيجة المساس والإضرار بحقوقهم وحرياتهم، وقد أطلق على هذه الوسيلة "دعوى التعويض"¹، ولرافع هذه الدعوى أن يوجه دعواه ضد الإدارة التي ألحقت به أضرار في ماله، أو في نفسه لذلك قيل أن "دعوى القضاء الشامل هي دعوى بين الخصوم".

إلا أن مسألة قيام مسؤولية الإدارة عن أعمالها، وذلك بالتعويض عن الأضرار التي تتسبب فيها للأشخاص، تتجاوزها عدة مصالح متعارضة ينبغي التوفيق بينها² وهي: مصلحة الأفراد في أن يقدم لهم تعويض عادل عن الضرر المترتب عن عمل الإدارة، حتى ولو لم ترتكب أي خطأ، ومصلحة الخزينة العامة في أن لا يعرض عن كل عمل تقوم به الإدارة، وينتج عنه أضرار تصيب الأفراد، وذلك حماية للمال العام، بالإضافة إلى تحمل الموظف جزءا من المسؤولية عن كل خطأ يقوم به، بالشكل الذي يجعله مترددا، وغير مطمئن أثناء تأديته لمهامه، وبالتالي فلا يسأل في حالة قيامه بوظيفته، والمسؤولية تقع على الإدارة، أو تقع عليه في حالة ارتكابه أخطاء جسيمة.

إن الأخذ بمصلحة من هذه المصالح يؤدي إلى الإخلال بالمصالح الأخرى، وبالتالي ينبغي التوفيق بينها، من أجل ذلك فقد تم الإقرار بمسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها بصفة عامة، وعن قرارات

¹ - تجب الإشارة هنا أن القاضي في دعوى التعويض له سلطات وصلاحيات واسعة، حيث أنه يتحقق من أن رافع الدعوى هو صاحب الحق، لأن الدعوى ملازمة للحق، ولا توجد إلا بوجوده، كما عليه أن يتأكد من أن المدعي له مصلحة مباشرة وحالة، حيث عليه إثبات أن حقه قد اعتدي عليه، ومن ثم يقرر القاضي، ويحكم على الإدارة بالتعويض.

² - سليمان محمد الطماوي: نشاط الإدارة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1952، ص 293.

الشرطة الإدارية بصفة خاصة، وذلك بعدما كانت غير مسؤولة باعتبارها صاحبة السيادة، ولكن هذا المبدأ قد تغير وتطور¹، فأصبحت الدولة مسؤولة في جوانب كثيرة من نشاطاتها، ولم يبق لقاعدة عدم المسؤولية إلا بعض الاستثناءات في مجال التشريع أو القضاء.

لقد أضحت الإدارة العامة في أغلبية الدول مسؤولة بدفع تعويض عن الأضرار التي رتبها نشاطها بالأشخاص نتيجة الخطأ أو الإهمال، وهذا يعتبر تطوراً في مجال مسؤولية الإدارة عن أعمالها، بعدما كانت الإدارة العامة أو الدولة غير مسؤولة عن الأضرار التي تلحق بالأشخاص نتيجة نشاطها باعتبارها صاحبة السلطة والسيادة، وكذلك نظراً لمحدودية تدخلها في نشاط الأفراد، فكان على المتضرر رفع دعوى ضد الموظف العام بصفته الشخصية، ليدفع له التعويض من ذمته المالية الخاصة، وكثيراً ما تواجهه مشكلة عدم ملائمة الموظف العام، وبالتالي عدم اقتطاع التعويض بتنفيذ الحكم القضائي.

وبازدياد تدخل الإدارة في نشاط الأفراد ظهر هناك تضارب بين المصالح، أي بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة، مما أدى ببعض الفقهاء وعلى رأسهم العميد "دوجي"² إلى مواجهة ومهاجمة فكرة عدم مسؤولية الدولة، مما أدى بالمشرع والقضاء إلى الرجوع عنها والإقرار بمسؤولية الإدارة في حكم محكمة التنازع الشهير في قضية "بلانكو Blanco" بتاريخ 01 فبراير 1873، والذي حدد مبادئ المسؤولية عن أعمال الإدارة³.

وفي المغرب فقد تم تنظيم المسؤولية الإدارية في 12 غشت 1913 بمقتضى ظهير التنظيم القضائي، وهذا ما يؤكد على أنه إقرار لمسؤولية الدولة بنص تشريعي في الوقت الذي تم إقرار المبدأ الذي نص في المادة 8 على اختصاص المحاكم الفرنسية بالنظر في دعاوى المسؤولية المرفوعة ضد الإدارات في فرنسا بحكم قضائي⁴.

وهكذا فإذا أحدثت الإدارة العامة نتيجة أعمالها القانونية، أو المادية أضراراً بالأشخاص، فيبرز التزامها بدفع تعويض مناسب، وذلك إما على أساس الخطأ أو بدون خطأ، لذا سيتم معالجة ودراسة مضمون هذا المبحث من خلال التطرق في (المطلب الأول) للإقرار القضائي بمسؤولية الإدارة على

¹ - Delaubadère André : Traité de droit administratif, 8ème édition, Paris, 1980, P 716

² - سليمان محمد الطماوي: مرجع سابق، ص 291.

³ - حكم بلانكو Blanco منشور في مجموعة أحكام مجلس الدولة لسنة 1873 بالملحق الأول الخاص بأحكام محكمة التنازع ص، 61

- Delaubadère André : Op. Cit, P715.

⁴ - محمد اليعكوبي: القانون الإداري المقارن، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2009، ص 106.

أعمال الشرطة الإدارية، وفي (المطلب الثاني) لأساس قيام مسؤولية الإدارة على أعمال الشرطة الإدارية، ثم (المطلب الثالث) لتقرير مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية بالتعويض عن الأضرار.

المطلب الأول: الإقرار القضائي بمسؤولية الإدارة على أعمال الشرطة الإدارية

تتمتع هيئات الشرطة الإدارية أثناء القيام بنشاطاتها بامتيازات وحقوق لا يملكها الأفراد، ولكن بشرط استخدام هذه الآليات لتحقيق النظام العام. وفي سعيها لتحقيق هذا الهدف يمكن أن تصيب الأفراد بأضرار، سواء عن قصد أو بدون قصد أو سوء نية أو إهمال، وفي هذه الحالة تطرح مسألة مدى مسؤوليتها عن الأضرار التي تحدثها للأشخاص؟

وتكمن أهمية المسؤولية الإدارية في كونها تعد جزءاً هاماً وأصيلاً من دعوى القضاء الشامل الذي يظل أهمها بلا منازع، لما توفره من ضمانات حماية لحقوق الأفراد وحرّياتهم ضد تعسف السلطة العامة، إذن فمنذ تاريخ حكم بلانكو طبقت مسؤولية الدولة وأقرت عن أعمال الإدارة العامة، كما وسع القضاء منذ النصف الثاني من القرن التاسع عشر في تطبيق مبدأ مسؤولية الدولة عن الأضرار نتيجة خطأ موظفي الإدارة، وذلك حتى في غياب نص، وإلى جانب هذه المسؤولية التي تقوم على الخطأ، أقر مجلس الدولة الفرنسي التعويض عن أضرار نجمت عن تصرف الإدارة بدون خطأ، أي المشروع، وأقام المسؤولية على ركزي الضرر والعلاقة السببية⁶، وبذلك فقد تم الإقرار بقاعدة مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تلحق بالأشخاص نتيجة نشاطات الإدارة بصفة عامة، وأعمال الشرطة الإدارية بصفة خاصة.

لذا سيتم دراسة مضمون هذا المطلب في (الفرع الأول) لمفهوم المسؤولية الإدارية على أعمال الشرطة الإدارية، (الفرع الثاني) لقواعد تطبيق المسؤولية الإدارية ومد إمكانية المطالبة بالتعويض، (الفرع الثالث) لشروط إقامة دعوى المسؤولية الإدارية على أعمال الشرطة الإدارية.

الفرع الأول: المسؤولية الإدارية: ماهيتها وتطبيقاتها

يعتبر الإقرار بمسؤولية الإدارة عن أعمالها دليل ومظهر من مظاهر دولة القانون، وضمنانة من ضمانات حماية مبدأ الشرعية، وكذلك مجال من مجالات خضوع أعمال الإدارة لرقابة القضاء، بالإضافة إلى أن تطبيق المسؤولية الإدارية يعد الجانب الموضوعي في دعوى التعويض، التي تساهم مع بقية الدعاوى القضائية الإدارية الأخرى في حماية الحقوق والحرّيات العامة من الأعمال الغير الشرعية والضارة الصادرة عن هيئات الشرطة الإدارية.

ولدراسة هذا الفرع بالتفصيل سيتم التعرض إلى ماهية المسؤولية الإدارية على قرارات الشرطة الإدارية في (فقرة أولى)، ودعوى التعويض كتطبيق لمسؤولية هيئات الشرطة الإدارية في (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: ماهية المسؤولية الإدارية

يقصد بالمسؤولية عامة أن يسأل الشخص ويتحمل تبعات تصرفاته ونتائجها، أما المسؤولية الإدارية فهي أداة تقنية تلزم الأشخاص العموميون بتحمل مسؤولية أعمالهم وتصرفاتهم التي تتولد عنها أضرار ينبغي تعويضها وفقا لقواعد قانون متميزة¹ وقد تقررت المسؤولية الإدارية بهدف تحقيق النفع العام والسكينة والأمن والتي تشكل أهم الالتزامات التي تقع على عاتق الدولة، بحيث تلتزم بتحقيقها، بهدف احترام سيادتها والحفاظ على استمرارها عن طريق خلق وسائل قانونية تستطيع من خلالها التوفيق بين تحقيق مصالح الجماعة وإرضاء الفرد² ويعد الدين الإسلامي أول من أقر المسؤولية بصفة عامة والإدارية بصفة خاصة، وذلك تطبيقا لمبادئ الشريعة الإسلامية التي تحت على رفع الأضرار، ومن المبادئ والقواعد قول الرسول (ص) "يا عبادي إني حرمت الظلم على نفسي وجعلته بينكم محرما فلا تظلموا" ومن أهم تطبيقات المسؤولية الإدارية في عهد الرسول (ص) نجد بأن الدولة تحملت التعويض على الخطأ والمخاطر وذلك من خلال حادثة نزع الملكية من أجل بناء أول مسجد في الإسلام وتعويض صاحب الأرض وأيضا قصة الأسرى الذين تم قتلهم بخطأ في ليلة باردة، حيث أمر قائد الجيش مروسيه بتدفيتهم إلا أن مصطلح التدفئة يقابله في قبلة المرؤوسين القتل، فقتلهم بقطع رؤوسهم مما نتج عنه تعويض ذوي حقوقهم³، والغاية من خلق الإنسان ووجوده هو تحمل المسؤولية في التصرفات التي يقوم بها، ولهذا اعتمد في تولي أمر المسلمين على اختيار الأكفأ والأصلح والأكثر أمانة حتى يتمكن من حسن تدبير وتسيير العمل الذي يقوم به.

وتعتبر المسؤولية في الإسلام كونها المحاسبة على عدم أداء الواجبات الناتجة عن السلطة المفوضة للموظفين، حيث كلما أسندت مجموعة من الواجبات إلى شخص ما لتأديتها فإنه يكون مسؤولا عنها ويحاسب عليها في حالة تقصيره في أدائها، وفي حالة عدم أدائها بأمان وعلى الوجه المطلوب وقد سار الخلفاء الراشدون على نهج الرسول (ص)، حيث أكد أبو بكر الصديق في أول خطبة له "فإذا رأيتموني استقمتم فاتبعوني وإذا رأيتموني زغت فقوموني"⁴ أما عمر بن الخطاب رضي الله عنه فقد أقر المسؤولية على نفسه حين قال "والله لو عثرت دابة في الشام، لكان عمرا مسؤولا عنها لأنه لم يعبد لها الطريق"⁵ وبتوسيع الفتوحات الإسلامية كان عمر رضي الله عنه يوصي بحسن معاملة الرعية والرفق بهم وعدم تكليفهم فوق

¹ - سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي، ص 118-119.

² - عبد الرحمان البكريوي: الوجيز في القانون الإداري المغربي، الطبعة 1990، ص 33.

³ - عوايدي عمار: الأساس القانوني لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، ص 45.

⁴ - صفة الصفوة ابن الجوزي، الجزء الأول، ص 260.

⁵ - يوسف بن حسن المبرد: محض الصواب في فضائل أمير المؤمنين عمر بن الخطاب، الجزء 2، ص 621.

طاقهم وتحملهم المسؤولية بتطبيق شرائع الإسلام، واستناد إلى ما سبق ذكره يمكن القول بأن فجر الإسلام كان سباقا لإقرار المسؤولية الإدارية وتنظيم أحكامها¹، إلا أن الفقه الإداري في الدول العربية يغفل الحديث عن المسؤولية في الإسلام ويقتصر على دراستهم لهاته المؤسسة على القضاء الإداري الفرنسي.

وبالرجوع إلى النظام الفرنسي يمكن القول بأن فكرة المسؤولية مرت بمرحلتين، إذ اعترفت بها أولا القوانين الخاصة التي تنص على التعويضات في حالة الاعتداء على الملكية العقارية من خلال المادة 17 من إعلان حقوق الإنسان والمواطن لسنة 1789، وكذا قانون بلوفيزو لسنة الثامنة في المادة 4، حيث تعرض بصفة عارضة لمسألة التعويض عن الأضرار الناجمة عن الأشغال العمومية، أما المرحلة الثانية فتعود للتكريس القضائي للمسؤولية الإدارية من طرف محكمة التنازع التي أيدت مجلس الدولة الفرنسي من خلال قرار بلانكو الشهير الصادر في 1873/02/08 الذي يعتبر نقطة تحول كبيرة في تاريخ القضاء الفرنسي وقفزة نوعية من عدم مسؤولية الإدارة إلى مسؤوليتها وأيضا نقطة تحول نحو استقلالية القضاء الإداري ككل، فإذا كانت المسؤولية الإدارية في فرنسا هي من ابتداء الاجتهاد القضائي، وبصفة خاصة محكمة التنازع من خلال دورها الخلاق والإنشائي للقضاء الإداري، فإن الوضع في المغرب يختلف تماما بحيث ترجع البوادر الأولى للمسؤولية الإدارية، في شكل نصوص قانونية وضعية مستقاة من أحكام الشريعة، ونجد الاعتراف بمسؤولية الدولة من خلال ظهير التنظيم القضائي الصادر بتاريخ 12 غشت 1913، حيث بصريح نص الفصل الثامن منه، تم تحديد اختصاصات المحاكم العصرية في المادة الإدارية، وكذلك من خلال الفصلين 79 و80 من ق ل ع² اللذان نصا على مسؤولية الدولة عن أعمالها الإدارية.

استنادا إلى التطور التاريخي الذي عرفته المسؤولية الإدارية السابق ذكره يمكن القول بأنها تتميز بمجموعة من الخصائص والقواعد التي حدد معالمها قرار بلانكو الصادر عن محكمة التنازع الفرنسية والتي بدورها جسدت في قراراتها مجموعة من المبادئ والمقتضيات التي جاءت بها الشريعة الإسلامية ومن هذه الخصائص.

- النظام القانوني للمسؤولية الإدارية نظام قضائي: بمعنى أن المصدر الأصيل والأساسي للنظام القانوني للمسؤولية الإدارية هو القضاء الإداري الفرنسي على رأسه محكمة التنازع الفرنسية ومجلس الدولة، بحيث نجد القضاء الإداري الفرنسي أقر مجموعة من قواعد المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر وتحديد أسس وشروط ونطاق تطبيق كل نوع من المسؤولية على حدة.

¹ - خديجة عاشق: المسؤولية الإدارية بين النصوص القانونية والاجتهادات القضائية بحث لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية الحقوق، طنجة، ص 19-20.

² - قانون الالتزامات والعقود، ظهير 9 رمضان 1331 الموافق لـ 12 غشت 1913.

- النظام القانوني للمسؤولية الإدارية نظام مستقل: ومفاد هذه الخاصية هو استبعاد قواعد القانون المدني لاسيما للمسؤولية المدنية، كونها لا تتناسب ونشاط الإدارة، وهو ما جسده قرار بلانكو بتحديد قواعد المسؤولية الإدارية ليست قواعد عامة ولا مطلقة وإنما هي قواعد خاصة تتجاوب وضرورات ودواعي المصلحة العامة واحتياجات ومتطلبات المرافق العامة ونظامها القانوني.

- مبدأ التوفيق بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة: فالمسؤولية الإدارية تضمنت مجموعة من الأحكام التي تهدف تحقيق التوازن بين المصلحة العامة ومقتضيات تسيير للمرافق العامة، وحتمية الحفاظ على حقوق وحرية الأفراد في مواجهة الأعمال الإدارية الضارة¹.

- المسؤولية الإدارية حديثة وسريعة التطور: ظهرت المسؤولية الإدارية في نهاية القرن التاسع عشر وبداية القرن العشرين، حيث كان في السابق يسود مبدأ عدم مسؤولية الدولة والإدارة العامة لما لها من امتياز السيادة والسمو، إلا أنه وجه الانتقاد لمبدأ عدم مسؤولية الدولة، فظهر مبدأ مسؤوليتها بالتدرج من مسؤولية العامل الموظف، إلى المسؤولية عن الأخطاء الجسيمة فقط إلى مسؤولية الدولة عن كل خطأ إداري مرفقي يسير أو جسيم، إلى مسؤوليتها عن أعمالها الضارة بدون خطأ على أساس نظرية المخاطر. وسنحاول الوقوف على صور المسؤولية الإدارية من خلال المطلب الموالي².

الفقرة الثانية: دعوى التعويض كتطبيق لمسؤولية هيئات الشرطة الإدارية

تعتبر دعوى التعويض من أكثر الدعاوى الإدارية قوة، وقيمة قانونية وقضائية، وعمليا فهي آلية قضائية كثيرة التطبيق لحماية الحقوق والحرية من تعسف هيئات الشرطة الإدارية نتيجة أعمالها الغير المشروعة والضارة.

كما تعد دعوى التعويض الأداة القضائية الفعالة، لتطبيق أحكام المسؤولية الإدارية بصفة سليمة، تضمن مشروعية نشاط الإدارة العامة، وحماية حقوق وحرية الأفراد. وكون المسؤولية ليست نظاما جزائيا أو انتقاميا أو غرامة، فالمسألة هي تعويض الضرر الحاصل مباشرة عن النشاط الإداري³.

فدعوى التعويض كتطبيق لمسؤولية هيئات الشرطة الإدارية هي " تلك الدعوى التي يرفعها أحد المتقاضين إلى القضاء، للمطالبة بتعويضه عما أصابه من ضرر نتيجة أعمال إدارية"⁴.

¹ - مرجع سابق للطالبة الباحثة خديجة عاشق، ص: 31-32.

² - مرجع سابق، الطالبة الباحثة خديجة عاشق، ص: 25.

³ - محمد الأعرج: قانون منازعات الجماعات المحلية، م.م.إ.م.ت، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 58، الطبعة الأولى، 2008، ص 55.

⁴ - مليكة الصروخ: مرجع سابق، ص 477.

كما تعرف بأنها: "الدعوى القضائية الذاتية التي يحركها ويرفعها أصحاب الصفة والمصلحة أمام الجهات القضائية المختصة، وطبقا للشكليات والإجراءات المقررة قانونا، للمطالبة بالتعويض الكامل، والعدل اللازم لإصلاح الأضرار التي أصابت حقوقهم بفعل النشاط الإداري الضار. وتتميز دعوى التعويض الإدارية هذه بأنها من دعاوى القضاء الكامل، وأنها من دعاوى قضاء الحقوق"¹، كما تعتبر دعوى التعويض من أهم دعاوى القضاء الكامل التي يتمتع القاضي فيها بسلطات كبيرة، وتهدف إلى المطالبة بالتعويض، وجبر الأضرار المترتبة عن الأعمال المادية والقانونية".

وما تجدر الإشارة إليه هو أن دعوى التعويض متميزة عن دعوى الإلغاء، حيث كما رأينا أن دعوى الإلغاء هي دعوى عينية موضوعية، من دعاوى قضاء الشرعية، بينما دعوى التعويض هي من دعاوى الحقوق الشخصية، تنعقد على أساس مركز قانوني ذاتي تستهدف مصلحة خاصة، كما أنها دعوى تحرك ضد الهيئات الإدارية مصدرة الأعمال الضارة والغير المشروعة، وذلك من أجل طلب التعويض عن العمل الضار، وبالتالي فهي لا تنصب على القرار الغير المشروع.

كما تختلف دعوى الإلغاء عن دعوى التعويض من حيث شرط الصفة والمصلحة، فهو في دعوى الإلغاء يتصف بالمرونة، وذلك بهدف تحريك أكبر قدر ممكن من دعاوى الإلغاء من طرف الأفراد لحماية مبدأ الشرعية، فيكفي أن يكون للأشخاص وضع قانوني أعتدي عليه عن طريق قرار إداري غير مشروع، أما في دعوى التعويض فيستوجب لتوفر شرط الصفة والمصلحة أن يكون للشخص حق شخصي مكتسب ومقرر له الحماية القانونية والقضائية، ووقع عليه الاعتداء نتيجة أعمال إدارية غير مشروعة وضارة.

وللحصول على التعويض، من الضروري إثبات وجود الضرر وتحديد حجمه، وفي حالة وجود صعوبة، يتم اللجوء إلى الخبرة، بل إن الخبرة ضرورية عندما يكون الضرر بدنيا، أي بإمكانه أن يتطور، ويمكن أيضا الاستعانة بالخبراء من أجل تحديد ضرر يمس الممتلكات إذا كان الأمر ضروريا، ويشترط في الضرر أن يكون مؤكدا وليس فقط احتماليا، وأن يكون بالإمكان تقديره بمقدار مالي².

رغم الاختلافات بين كل من دعوى الإلغاء ودعوى التعويض، إلا أنهما يكملان بعضهما البعض، بحيث ينتج عن إلغاء القرار الإداري الغير المشروع، تصحيح الأوضاع وإعلاء لمبدأ الشرعية، بينما يؤدي الحكم بالتعويض إلى إصلاح الأضرار الناتجة عنه، وهذا معناه أن قضاء الإلغاء وقضاء التعويض يكفلان معا حماية حقوق الأفراد.

إلا أن دعوى التعويض قد تكون الآلية الوحيدة لتعويض الأفراد عن الأضرار التي تسببت فيها جهات الشرطة الإدارية، كما هو في أعمالها المادية، أو في حالة فوات ميعاد الطعن بالإلغاء في القرارات الضبطية

¹ - عمار عوابدي: نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 255.

² - عبد الله حارسي: الوجيز في القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 142.

الغير المشروعة، إذ لا يبقى أمام المعني إلا طلب التعويض عن الضرر الذي لحق به، أي تحريك دعوى التعويض¹.

إن قضاء التعويض كتطبيق لمسؤولية الإدارة العامة بوجه عام، وهيئات الشرطة الإدارية بوجه خاص، معمول به في أغلبية الدول، سواء التي أخذت بنظام القضاء الإداري، أو التي لم تأخذ به، وهذا بالرغم من أن المسؤولية الإدارية حديثة العهد، والمغرب يعد من الدول التي أخذت بنظام المسؤولية، وهذا ما سيتم توضيحه في الفرع الموالي.

الفرع الثاني: قواعد تطبيق المسؤولية الإدارية ومدى إمكانية المطالبة بالتعويض

إن القواعد والأسس التي تركز عليه المسؤولية الإدارية هي من نتاج الاجتهاد القضائي الفرنسي، وخصوصا اجتهادات محكمة التنازع ومجلس الدولة الفرنسيين، لكن الأمر يختلف عند الحديث عن المسؤولية الإدارية في المغرب كون الدور الإنشائي لها يعود إلى التشريع وليس إلى القضاء كما هو الحال في فرنسا، وهذا ما يفرض علينا التوقف عند الأساس القانوني للمسؤولية الإدارية بالمغرب، والذي يتمثل في نصوص صريحة أوردها المشرع في قانون الالتزامات والعقود ونصوص أخرى وتطبيقاتها على السلطة القضائية والتشريعية في (الفقرة الأولى)، على أن نخصص (الفقرة الثانية) للقضاء المختص بالبحث في دعوى التعويض.

الفقرة الأولى: تطبيقات قواعد المسؤولية الإدارية على أعمال السلطة القضائية والتشريعية

إن السند القانوني للمسؤولية الإدارية في المغرب هو من صنع المشرع، وليس من ابتداء القضاء، إذ خصص لها المشرع فصول متناثرة في نصوص تشريعية مختلفة²، وهكذا فإن الفصول التي أقرت المسؤولية الإدارية كمبدأ³ تضمنها ظهير الالتزامات والعقود⁴ في الفصلين 79 و80 منه.

يعتبر هذان الفصلان بالمغرب الركائز الأساسية للمسؤولية الإدارية⁵، وهما فصلان حرهما الفقيه جورج تيسي Teissier الذي تأثر بحكم انكي Anguet الصادر عن مجلس الدولة بتاريخ 3 فبراير

¹ - مليكة الصروخ: مرجع سابق، ص 448-477.

² - عبد القادر باينة: تطبيقات في القضاء الإداري بالمغرب، مرجع سابق، ص 118.

³ - أمينة جبران: القضاء الإداري-دعوى القضاء الشامل، المنشورات الجامعية المغربية، الطبعة الأولى، 1994، ص 335.

⁴ - لقد جاء ظهير 12 غشت 1913 المتعلق بقانون الالتزامات والعقود المغربي بعد دخول الحماية الفرنسية للمغرب رسميا بفرض معاهدة الحماية في 30 مارس 1912 وعمل هذا النص على أن ينقل بعض القواعد المستقرة في فرنسا أو التي وضعتها خاصة في تونس.

- انظر عبد القادر باينة: مرجع سابق، ص 119.

⁵ - عبد القادر باينة: نفس المرجع السابق، ص 119.

1911 والذي اقر مسؤولية الدولة بسبب خطأ جسيم من الموظف من غير أن يستند المجلس إلى أي أساس قانوني¹.

بمقتضى هذين الفصلين تم الانتقال من لا مسؤولية الإدارة إلى مسؤوليتها عن الأضرار الناتجة عن أعمالها الإدارية، وبالتالي لم يعد لمبدأ عدم مسؤولية الدولة مجال في المغرب منذ سنة 1913 باستثناء مجالات معينة.

غير إن إدراج النصوص المتعلقة بالمسؤولية الإدارية ضمن قانون ينظم العلاقات بين الأفراد كان موضع نقاش مستفيض من طرف الفقه والقضاء لمعرفة المبررات التي دفعت بمحرري هذا الظهير إلى إدراج الفصلين المتعلقين بالمسؤولية الإدارية ضمن نصوص ظهير الالتزامات والعقود، ويمكن تفسير هذا الإدراج بالاستناد على ظهير التنظيم القضائي الذي أحدثته سلطات الحماية بالمغرب والذي كان يتميز بوحدة القضاء وازدواجية القانون². ففضلا عن النصين السابقين، فإن المشرع قد اعترف في ظهير التنظيم القضائي الصادر في 12 غشت 1913 من خلال مضمون المادة الثامنة منه للمحاكم الفرنسية المحدثه في المغرب بالفصل في جميع الدعوى التي تهدف إلى تقرير مديونية الإدارات العمومية، بسبب الأعمال الصادرة عنها، والضارة بالغير، وكذا تنفيذ العقود المبرمة من جانبها³.

هذا بالإضافة إلى ظهير المسطرة المدنية الصادر بنفس تاريخ التنظيم القضائي الذي قرر في المادة 17 منه اختصاص محاكم الدرجة الأولى بصفة ابتدائية مع قابلية أحكامها للاستئناف، بالنظر في جميع الدعاوى المرفوعة ضد العاملين في الإدارات العمومية لطلب التعويض عن الأضرار الناتجة عن تدليسهم أو أخطائهم الجسيمة اثناء مباشرتهم لوظائفهم، وكذلك الدعاوى التي ترفع على الإدارات العمومية، بطلب تعويض نفس الأضرار في حالة إعسار الموظفين المسؤولين، كما تنص الفقرة الثانية من الفصل ذاته على أن هذه المحاكم تختص أيضا بالنظر في الدعاوى المرفوعة على الإدارات العمومية، وفقا

¹ - وتتلخص وقائع هذا القرار فيما يلي: التحق السيد انكي Anguet بإحدى المكاتب البريدية يوم 11/01/1908 على الساعة الثامنة والنصف مساء، وذلك لاستلام قيمة حوالة هناك، وعندما أراد الخروج من ذلك المكتب وجد باب الرئيسى المعد للعموم مغلقا قبل الوقت القانوني - خطأ مرفقي-، فأشار إليه أحد العاملين بالخروج من الباب الخلفي المخصص لأعوان الإدارة، غير أن عونين اعترضوا سبيله، ظنا منهما انه ينوي اختلاسهما فرميا به بعنف إلى الخارج، مما أدى إلى إصابته بكسر ساقه - خطأ شخصي.

لقد أثبتت في هذه القضية مسألة الجمع بين مسؤولية الدولة ومسؤولية العاملين الشخصية الذين تسببوا في إصابة السيد انكي، حيث اعتبر مجلس الدولة انه إذا كان السبب المباشر والمادي للحادث هو الخطأ الشخصي للعاملين، فإن هذا الخطأ لم يكن ليحصل لولا الخطأ المرفقي ، وهو إغلاق الباب قبل الوقت القانوني وقبل أن ينتهي السيد انكي من قضاء مأربه ، مقرر في الأخير بان وجود هذا الخطأ المرفقي كاف لوحده لتحمل الإدارة مسؤولية الضرر.

- احمد بوعشيق: المرافق العامة الكبرى، الطبعة السادسة، 2001 دار النشر المغربية بالدار البيضاء، ص 25.

² - حماد حميدي: المسؤولية الإدارية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، الرباط، 1988-1989، ص 27-28.

³ - محمد الأعرج: مسؤولية الدولة والجماعات في تطبيقات القضاء الإداري بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات جامعية، عدد 99، 2013، ص 21.

لنص المادة الثامنة من التنظيم القضائي، وخاصة ما يتعلق بطلب التعويض عن الأضرار الناجمة مباشرة عن سير الإدارات العمومية والأخطاء المرفقية لموظفيها¹.

وقد أشاد الفقه الفرنسي بهذا الفصل معتبرا إياه من مزايا القوانين التي وضعت بعد إعلان الحماية، وانه إقرار لمسؤولية الدولة والإدارات العمومية بنص تشريعي، وبمقتضى هذا النص وغيره من النصوص المتعلقة بالمسؤولية الإدارية يكون المشرع قد ادخل في القانون العام المغربي عنصرا جديدا ومتطورا لازال يعتبر في فرنسا من مجال الاجتهاد القضائي².

وبمجرد صدور القانون المنثني للمحاكم الإدارية 90-41 نصت المادة الثامنة منه "...تختص المحاكم الإدارية، مع مراعاة أحكام المادتين 9 و11 من هذا القانون، بالبت ابتدائيا في طلبات إلغاء قرارات السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة وفي النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية ودعاوى التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام، ماعدا الأضرار التي تسببها في الطريق العام مركبات أيا كان نوعها يملكها شخص من أشخاص القانون العام". وتعتبر هذه المادة الإطار المرجعي المحدد للاختصاص القضائي في مجال دعاوى المسؤولية الإدارية والذي يتبين فيها الاختصاص للمحاكم الإدارية بالمملكة.

وهكذا فبالرغم من شمولية قواعد المسؤولية الإدارية للدولة كمبدأ عام، فإن التساؤل الذي يطرح مرتبط بمدى تطبيق قواعد المسؤولية الإدارية على بعض الأعمال الأخرى الصادرة عن الدولة؟.

وهو ما يشكل مضمون النقطتين التاليتين:

ومما لا شك فيه، أن تطبيق قواعد المسؤولية الإدارية الواردة في الفصلين 79 و80 من قانون الالتزامات والعقود المغربي قد شملت معظم الأعمال والأنشطة الصادرة عن السلطة الإدارية للدولة، غير أن الأمر يختلف إذا تعلق الأمر بأعمال كل من السلطة القضائية والسلطة التشريعية.

أولا-تطبيقات قواعد المسؤولية الإدارية على أعمال السلطة القضائية

فقبل دستور 2011 كان المبدأ السائد لوقت طويل هو عدم مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية، وذلك استنادا إلى مجموعة من الأسس أهمها مبدأ استقلال السلطة القضائية عن السلطة التنفيذية، فأعمال السلطة القضائية تعتبر أعمالا قضائية لها طرق محددة للطعن فيها بموجب التشريع،

1 - حماد حميدي، مرجع سابق، ص 29.

2 - ، نفسه، ص 29.

كالاستئناف والتعرض، كما تستند هذه القاعدة على مبدأ حجية الأحكام وقوة الشيء المقضي به¹، ويندرج ضمن هذه الأعمال أعمال القضاة وقرارات قضاة التحقيق وأعمال النيابة العامة وأعمال الشرطة القضائية².

إذا كانت القاعدة العامة هي عدم مسؤولية الدولة عن أعمالها القضائية، فإنها ليست مطلقة حيث ترد عليها بعض الاستثناءات التي قررهما المشرع، حيث اعترف بإمكانية إثارة مسؤولية الدولة عن الأعمال القضائية وفق نصوص خاصة، ويتعلق الأمر بمسطرة مراجعة الأحكام من خلال التماس إعادة النظر في الحكم الجنائي المنظم بمقتضى المادة 573 من قانون المسطرة الجنائية، ومسطرة مخاصمة القضاة المنظمة بمقتضى الفصل 391 من قانون المسطرة المدنية³.

أما في دستور 2011 فيبدو أن المبررات التي يمكن الركون إليها لإعفاء الأعمال القضائية من إثارة مسؤولية الدولة يمكن التشكيك في صحتها، ذلك أن منطق دولة القانون يقتضي إثارة مسؤولية الدولة عن جميع الأعمال القضائية الضارة بحقوق الأفراد، فدسترة مسؤولية الدولة عن أعمالها القضائية بمقتضى الفصل 122 من دستور 2011 التي تنص على "حق كل متضرر من خطأ قضائي من الحصول على تعويض تتحمله الدولة"، وتطور قواعد المسؤولية الإدارية بشكل متزايد خصوصاً مع التطور الذي عرفته نظرية المخاطر وازدياد القيمة القانونية لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة، كلها عوامل تدفع في اتجاه تدخل القاضي الإداري لإثارة مسؤولية الدولة عن أعمالها القضائية، احتراماً منه لمبدأ الشرعية الدستورية باعتبارها مصدراً من مصادر القانون الإداري، وانسجاماً مع دوره واجتهاداته في إنشائه لقواعد قانونية صلبة. وهذا ما نلامسه في بعض الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، فقد أقرت المحكمة الإدارية بالرباط في أحد أحكامها⁴ المسيرة للمقتضيات الدستورية الجديدة على: "أن مرفق القضاء وباعتباره من المرافق العمومية للدولة شأنه شأن باقي المرافق العمومية يخضع لقواعد المسؤولية الإدارية على فرض ثبوتها، ولا يحد من المسؤولية أو يلغيها من حيث المبدأ استقلال القضاء أو خصوصية الأعمال القضائية، لأن السلطة القضائية ليست فوق المحاسبة أو المساءلة طالما الشرعية والمشروعية هي عماد المؤسسات وحصنها الأساسي لخضوع الجميع لمقتضياتها،... وواجب المحاسبة المكرس دستورياً في الفصل 154 هو المحك الأصلي لإثبات وجودها وفعاليتها حماية لحقوق المتقاضين".

¹ - جمال العزوزي: الخطأ القضائي قراءة في الفصل 122 من الدستور المغربي 2011، سلسلة الفقه الإداري، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد الأول، 2014، ص 131.

² - محمد الأعرج: مسؤولية الدولة، مرجع سابق، ص من 33 إلى 42.

- عبد الله حداد: دليل الدعوى غير الإدارية في القانون المغربي، مكتبة دار السلام، الرباط، 2002، ص من 70 إلى 83.

³ - جمال العزوزي: الخطأ القضائي، مرجع سابق، ص 133-134.

⁴ - حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط، رقم 325 مكرر، مؤرخ في 31/1/2013 ملف رقم 2012/12/170، حكم غير منشور.

ولقد أكدت نفس المحكمة الموقف ذاته في أحد أحكامها مع إضافة جديدة وهي: "أن مرفق القضاء وما يتفرع عنه من جهاز النيابة العامة المعتبر دستوريا هيئة قضائية وباعتباره من المرافق العمومية للدولة شأنه شأن باقي المرافق العمومية يخضع لقواعد المسؤولية الإدارية..."¹، وعليه يمكن القول أن هذه الإضافة الجديدة تؤكد عدم تردد القاضي الإداري في تقرير مسؤولية الدولة عن أعمالها القضائية كلما تبين له أن هذه الأعمال تلحق ضررا بحقوق الأفراد.

هكذا يظهر أنه لم يعد من المقبول القول بعدم مسؤولية الدولة عن أعمالها القضائية لأن ذلك يناقض المعطيات الدستورية الصريحة ويناقض الأسس والمبادئ التي تقوم عليها الدول الديمقراطية الحديثة.

ثانيا- تطبيقات قواعد المسؤولية الإدارية على أعمال السلطة التشريعية

القاعدة المستقرة في الاجتهاد القضائي والفقه هو عدم إمكانية إثارة مسؤولية الدولة عن أعمال السلطة التشريعية، فاحتراما لمبدأ الفصل بين السلط لا يمكن إخضاع أعمال البرلمان للمراقبة القضائية بصفته ممثلا للأمة وصاحب السيادة²، كما لا يمكن ترتيب مسؤولية الدولة عن الأضرار الناتجة عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية، حيث من الصعب القول بإمكانية إقامة مسؤولية الدولة عن القوانين لعموميتها في التطبيق³.

لقد ظل القضاء الإداري يأخذ بهذا المبدأ، غير أن الاتجاه الجديد للقضاء الإداري يكشف عن تحول هام في هذا الشأن، إذ تغير موقفه من المبدأ الذي ظل يعتنقه منذ زمن طويل، وأصبح يسمح بالتعويض عن القوانين تطبيقا لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة وذلك في حالات معينة⁴، وعلى هذا الأساس قضت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء: "إن القوانين والقرارات الإدارية المشروعة لا تحول دون إقرار مسؤولية عن الأضرار اللاحقة بالغير، تطبيقا لمبدأ المساواة أمام الأعباء العامة...."⁵.

¹ - حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 23 ماي 2013 ملف رقم 12-613-2012 حكم غير منشور

² - عبد الله حداد، تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي، منشورات عكاظ، 1999، ص 176.

³ - محمد الأعرج: المنازعات الإدارية والدستورية في تطبيقات القضاء المغربي، المجلة المغربية للإدارة والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 2013، 83، ص 122

⁴ - محمد الأعرج: مسؤولية الدولة، مرجع سابق، ص 32-33

⁵ - حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، عدد 928، بتاريخ 17/12/2003، حكم غير منشور.

إن القاضي الإداري المغربي يتطلب مجموعة من الشروط حتى يمكن إقامة مسؤولية الدولة عن القوانين والحكم بالتعويض كنتيجة لذلك، ومن هذه الشروط التي سبق لفقه القانون العام الحديث عن أسسها وهي¹:

- أن يكون الضرر خاصا يلحق أفرادا معينين بذاتهم
- أن يكون الضرر جسيما
- ألا يوجد نص قانوني يمنع منح هذا التعويض .

هكذا يمكن القول أن حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، يؤكد مرة أخرى جراءة القاضي الإداري المغربي الذي يساير بذلك اتجاهات الفقه الحديث بخصوص تقرير مسؤولية الدولة عن القوانين الصادرة عن السلطة التشريعية.

وترتبا على ما سبق، إذا كانت قواعد المسؤولية الإدارية المكرسة بمقتضى الفصلين 79 و80 من ظهير الالتزامات والعقود، أصبح تطبيق مقتضياتها يمتد ليشمل معظم الأعمال الصادرة عن الدولة، فإن الإشكالية التي طرحها هذين الفصلين مرتبط بطريقة صياغة مضامينهما، وهو ما أثار جدلا عريضا في أوساط الفقه والقضاء حول الأسس التي تركز عليها المسؤولية الإدارية بالمغرب.

الفقرة الثانية: القضاء المختص بالبث في دعوى التعويض

لعب الفقه الفرنسي دورا في استخلاص فكرة المرفق العام كمعيار طبقه القضاء في العديد من القضايا، وكان أول حكم صدر في قضية "بلانكو"، والذي حكمت فيه محكمة التنازع الفرنسية، وربطت بين قواعد الاختصاص والمرفق العام، حيث ينعقد الاختصاص للقضاء الإداري بالفصل في دعاوى التعويض عن الأضرار اللاحقة بالأشخاص نتيجة نشاط الإدارة العامة، وذلك بتطبيق قواعد قانونية متميزة عن قواعد المسؤولية في القانون الخاص².

إلا أن هذه الفكرة تعرضت للنقد، مما أدى إلى البحث عن معيار جديد لتوزيع الاختصاص بين القضاء الإداري والقضاء العادي، حيث ظهرت نظرية: "أولوية القانون الواجب التطبيق" في تحديد اختصاص جهة القضاء، فإذا كان القانون الواجب التطبيق هو القانون الخاص، فالاختصاص يعود للقضاء العادي، أما إذا كان النزاع يستوجب تطبيق قواعد متميزة عن قواعد القانون الخاص فيعود

¹ - عبد الله حداد: تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي، مرجع سابق، ص 176.

² - Delaubadère André: Op. Cit, p 747.

الاختصاص للقضاء الإداري، مع الإبقاء على اختصاص القضاء العادي في بعض المنازعات الإدارية استنادا إلى نص القانون أو اجتهاد القضاء.

وفي هذا الإطار نشير إلى اختصاص المحاكم الإدارية (أولا)، على أن نخصص العنصر الثاني للإشارة لبعض تجارب المحاكم الإدارية في دعاوى التعويض (ثانيا).

أولا: اختصاص المحاكم الإدارية في دعاوى التعويض

بداية يمكن القول أنه في مصر يتبين من المادة 18 من قانون نظام القضاء المصري¹ رقم 37 لسنة 1947، أن للقضاء العادي الاختصاص بالفصل في دعاوى المسؤولية المرفوعة ضد أعمال الجهات الإدارية بإنشاء مجلس الدولة المصري عام 1946، اختص بالإضافة إلى دعوى إلغاء القرارات الغير المشروعة، بالفصل في دعوى التعويض المترتبة على هذه القرارات، وذلك سواء تم رفع هذه الدعوى بصفة أصلية أو بصفة تبعية، ولم يحرم قانون إنشاء مجلس الدولة المصري القضاء العادي من الاختصاص بالفصل في قضايا التعويض المرفوعة ضد أعمال الإدارة، التي اختص القضاء الإداري بطلبات إلغائها، وعليه فالاختصاص يكون مشتركا بين القضاء الإداري والقضاء العادي، أما الاختصاص بقضايا التعويض عن الأعمال المادية فيكون للمحاكم دون مشاركة من القضاء الإداري.

وبصدور قانون رقم 165 لسنة 1955، أعطى الاختصاص للقضاء الإداري للفصل في دعاوى التعويض طبقا للمادة التاسعة منه²، إذا رفعت إليه بصفة أصلية أو تبعية، وبذلك أصبح القضاء الإداري في مصر دون غيره مختص بدعاوى التعويض عن القرارات الإدارية الغير المشروعة في سائر المنازعات الإدارية حتى منها الأعمال المادية.

أما في المغرب فقد كانت دعوى التعويض أو المسؤولية الإدارية تقام لدى المحاكم الابتدائية قبل إحداث المحاكم الإدارية بقانون 41.90 سنة 1993، ليتم الفصل بين المسؤولية المدنية للإدارة (الفصلين 79 و 80 من قانون الالتزامات والعقود) ومسؤوليتها الإدارية (المادة 8 من قانون 41.90)، وبذلك أصبحت المسؤولية الإدارية موزعة بين محاكم القضاء العادي والمحاكم الإدارية حسب طبيعة النشاط الإداري

¹ - نصت المادة 18 منه على أنه "ليس للمحاكم أن تنتظر بطريقة مباشرة أو غير مباشرة في أعمال السيادة ولها دون أن تؤول الأمر الإداري أو توقف تنفيذه أن تفصل:

1- في المنازعات المدنية والتجارية التي تقع بين الأفراد والحكومة، بشأن عقار أو منقول عدا الحالات التي ينص فيها القانون على غير ذلك.
2- في دعاوى المسؤولية المدنية المرفوعة على الحكومة بسبب إجراءات إدارية وقعت مخالفة للقوانين واللوائح.
3- في كل المسائل الأخرى التي يخولها القانون حق النظر فيها

² - نصت المادة التاسعة منه "يفصل مجلس الدولة بهيئة قضاء إداري دون غيره في طلبات التعويض عن القرارات المنصوص عليها في المادة السابقة التي يختص بطلب إلغائها"

فمتى كان النشاط عاديا وكانت المسؤولية مدنية انعقد الاختصاص للمحاكم العادية، ومتى كان إداريا وعاما انعقد الاختصاص للمحاكم الإدارية للبت في النزاع.

ويمكن الإشارة إلى أن إشكالية اختصاص المحاكم الإدارية في دعاوى التعويض لم تكن تثار قبل إحداث هاته المحاكم مادام أن الفصل 18 من قانون المسطرة المدنية¹ كان يسند هذا الاختصاص إلى المحاكم الابتدائية، لكن بصدور قانون المحاكم الإدارية وتنصيبها أصبحت هاته الإشكالية قائمة، إذ يتعين معرفة ما إذا كانت كل دعاوى المسؤولية الإدارية أصبحت من اختصاص المحاكم الإدارية أم لازال القاضي العادي يختص بجزء من هاته الدعاوى.

استنادا إلى المادة 8 من القانون رقم 90-41، وإن كانت تعتبر أصلا عاما في تحديد اختصاص المحاكم الإدارية، فإن بعض المواد التي تلتها قد تكون قيدتها مما يطرح التساؤل حول كيفية التوفيق بين المادة 8 وبعض المواد الأخرى التي تلتها ويتعلق الأمر بالمواد 26 و27 المتعلقة بالانتخابات والمواد 28 إلى 36 المتعلقة بالضرائب².

إلا أن الاختلاف حول اختصاص المحاكم في كل نشاط أو عمل مهما كان نوعه تسبب في ضرر للغير ولو كان يرجع أساسه إلى تطبيق القانون الخاص، بمعنى أن المشرع يكون قد اكتفى في هاته الصورة بالمعيار العضوي أو الشكلي للمنازعة الإدارية³، وفي حكم للمحكمة الإدارية بفاس الصادر بتاريخ 1994/12/22⁴ اعتبرت نفسها مختصة للبت في طلب التعويض عن الغلة والدار التي توجد بقطعة أرضية كانت موضوع عقد، تم بمقتضاه تنازل الطاعن عنها وبمقابل لفائدة إحدى الجماعات، وقد جاء في إحدى حيثيات هذا الحكم "من المسلم به وفقا للقواعد المقررة في عقد البيع أن العقود تسري آثارها من تاريخ التوقيع عليها ومن بين الآثار نقل الملكية للمشتري والتي تحول له التصرف في مشتراه بمختلف أنواعه".

¹ - غير بالقانون رقم 72.03 الصادر بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.04.23 بتاريخ 12 من ذي الحجة 1424 (3 فبراير 2004) تختص المحاكم الابتدائية - مع مراعاة الاختصاصات الخاصة المخولة إلى حكام الجماعات و حكام المقاطعات - بالنظر في جميع القضايا المدنية وقضايا الأسرة والتجارية والإدارية والاجتماعية ابتدائيا وانتهائيا أو ابتدائيا مع حفظ حق الاستئناف. تختص أيضا بقطع النظر عن جميع المقتضيات المخالفة ولو في الحالة التي يسند فيها قانون خاص سابق النظر في بعض أنواع القضايا إلى محكمة أخرى.

² - وفي هذا الصدد، يعتبر الأستاذ محمد النجاري أن قانون المحاكم الإدارية وإن كان قد جاء ببعض القواعد الموضوعية كما هو الحال في المادة (20) إلا أن أغلبية النصوص تتعلق بالمسطرة الواجب اتباعها أمام هاته المحاكم، مما نرى أنه يتعين الرجوع إلى القواعد القانونية والفقهية المتعلقة بتحديد مسؤولية الدولة قصد تطبيقها على كل دعاوى المسؤولية الإدارية.

³ - ومثال على ذلك، ما قضت به المحكمة الإدارية بالدار البيضاء في قضية بامهاوت محمد ضد المكتب الوطني للسكك الحديدية الصادر بتاريخ 15 فبراير 1996 حيث صرحت بأن "يجب التعويض عن الطرد الذي يتسبب فيه شخص من أشخاص القانون العام دون أن تكون بينه وبين المتضرر علاقة قانونية معينة ينظمها قانون خاص".

⁴ - حكم للمحكمة الإدارية بفاس الصادر بتاريخ 1994/12/22، غير منشور.

أما المحكمة الإدارية لوجدة فقد أجابت عن الدفع بالاختصاص في قضية تتعلق بالتعويض عن مساحة مقطوعة لتوسعة طريق في إطار قانون التعمير بناء على مقتضيات الفصل 08، لكن أحكاماً أخرى ذهبت في اتجاه معاكس، ذلك أن المحكمة الإدارية بفاس اعتبرت أن طلب التعويض عن الإخلال بعقد كراء محطة وقوف للسيارات يخرج عن إطار اختصاص المحكمة الإدارية باعتبار أن عقد الكراء هو عقد خاص (حكم صادر في 19/01/1995).

على أن الرأي الراجح لدى المحاكم الإدارية هو التمسك بمعايير التمييز بين المنازعة الإدارية وغير الإدارية ويتجلى ذلك في كثير من القضايا وخاصة في مجال العقود الإدارية، إذ اعتبرت كثير من المحاكم الإدارية أن العقود التي تبرمها المؤسسات العامة ذات الصبغة التجارية والصناعية مع المنتفعين بخدماتها عقوداً مدنية تخرج عن اختصاص القضاء الإداري، والجدير بالإشارة أن المادة 8 من قانون المحاكم الإدارية أعطت الولاية العامة للمحاكم الإدارية في دعوى التعويض ما لم يوجد نص خاص وصريح يعطي الاختصاص لجهة قضائية أخرى¹.

ثانياً: تجربة المحاكم الإدارية في دعاوى التعويض

تعتبر دعوى التعويض بأنها تلك الدعوى التي يرفعها أحد الأشخاص إلى القضاء للمطالبة بتعويضه عما أصابه من ضرر نتيجة تصرف الإدارة، وهكذا تمثل دعوى التعويض أهم صور دعوى القضاء الشامل، وقد حدد المشرع المغربي قضاء التعويض بموجب المادة 8 من قانون 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية، ويثار التساؤل حول تجربة المحاكم الإدارية في ميدان تعويض الأفراد عن الأضرار التي تلحقهم من جراء تصرفات وأعمال الإدارة؟.

للجواب عن هذا السؤال تم الوقوف على ثلة من الأحكام القضائية الصادرة عن بعض المحاكم الإدارية المشهورة مع التركيز بشكل كبير على بعض الأحكام الحديثة العهد وخاصة في مجال الشرطة الإدارية، ومن الملاحظ أن تجربة المحاكم الإدارية² في قضايا التعويض لعبت دوراً طلائعياً في تجسيد بعض الأهداف الرامية إلى خلق إطار حقيقي لدولة القانون والرغبة الأكيدة لتدعيم الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، إذ سارت على نفس النهج المرسوم من طرف القضاء الإداري الفرنسي الذي وضع مفهومًا للخطأ المصلحي في ثلاث صور³، ومال إلى المعيار المنفصل الذي نادى به الفقيه هوريو، إضافة إلى التدليس

¹ - هذا ما أكدّه الأستاذ محمد النجاري (أنني أرى أنه متى وجد نص خاص يعطي الاختصاص لجهة قضائية معينة وجب عليها التمسك به إلى أن يتدخل المشرع لتعديله أو أن يتواتر القضاء الإداري على تعديله ضمناً، ومثال على ذلك ما نص عليه المشرع في بعض مواد قانون المحاكم الإدارية بتعديل الفصل 85 مكرر من ض.ق.ل.ع الذي يعطي الاختصاص (في دعاوى التعويض عن الإضرار الحاصلة للأطفال والشباب خلال الوقت الذي يوجدون فيه تحت رقابتهم للمحكمة الإقليمية).

² - الإشارة إلى مجموعة من الأحكام القضائية بخصوص دعوى التعويض، غير منشورة.

³ - هذه الصور إما أن يبطل المرفق في أداء الخدمة أو أن يؤديها على وجه سيء أولاً يؤديها.

والخطأ الجسيم، وما يؤكد ذلك هو الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بمكناس بتاريخ 12 يناير 1996 في قضية السيد سلام ضد المجموعة الحضرية لمدينة مكناس نتيجة غرقه في المسبح التابع للمجموعة الحضرية تسبب في وفاته الشيء الذي الحق أضرارا مادية ومعنوية لابنته حنان، ونتيجة عدم اتخاذ المجموعة الحضرية للاحتياطات اللازمة قصد تفادي وقوع أضرار لمستعملي المسبح الموجود تحت حراستها وثبوت العلاقة بين الضرر والخطأ المتمثل في تقصير المجموعة الحضرية والذي تسبب في وفاة السيد الزعيم اعتبرت المحكمة ذلك خطأ مرتكبا من طرفها موجبا التعويض لذوي حقوق الضحية وأقرت مسؤولية المجموعة عن الحادث وعوضت المتضرر عن الضرر المادي بمبلغ إجمالي قدره 30.000 درهم.

ومن المعلوم أن مسؤولية الإدارة المترتبة على الخطأ تتحقق بتوفر ثلاثة أركان هي: الخطأ الواقع من الإدارة، والضرر اللاحق بصاحب الشأن وعلاقة السببية بين الخطأ. فعدم ثبوت العلاقة السببية يؤدي إلى رفض التعويض وعدم تحميل المسؤولية للدولة أو الإدارة.

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

أما في حالة ثبوت العلاقة السببية بين الضرر والخطأ فإن ذلك يستدعي التعويض، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية بالرباط 13/03/2000 بمناسبة قرارها الصادر في قضية ورثة العمراني نتيجة سقوطه في حفرة وسط الطريق العمومي والناجمة عن عدم وجود إشارات تنبيه المارة من مستعملي الطريق من طرف الوكالة المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء بالجديدة مما أدى إلى وفاته، وحملت المحكمة المذكورة المسؤولية للوكالة وبأدائها تعويضا إجماليا على سبيل التضامن إلى ورثة العمراني.

وفي حكم مشابه أصدرت المحكمة الإدارية بمكناس في 01 فبراير 2002 قرارا في قضية مواطن سقط في حفرة بدون إغلاق يبلغ عمقها أكثر من مترين، تبين أن الوكالة المستقلة لتوزيع الماء والكهرباء هي المسؤولة عن خطأ عدم إغلاق الحفرة وتغطيتها ودون إنذار المارة بوجود خطر يهددهم فكان قرار المحكمة لفائدة المتضرر بتعويض مادي قدره 20.000 درهم استنادا إلى الخبرة الطبية التي أوضحت أن نسبة العجز الكلي للمدعي حددت في 43 يوما، وقيمة العجز الجزائي في 10 بالمائة، وكذلك حكم قضية حجز السيارات بالمحجز البلدي لأكاير عن المحكمة الإدارية بتاريخ 10/01/2002.

ويولي القضاء أهمية كبيرة لوجود أو عدم وجود العلاقة بين الضرر والنشاط الإداري لأن هذه العلاقة هي التي تحدد قيام المسؤولية الإدارية بدون خطأ أي على أساس المخاطر، ونورد في هذا الإطار قرار المحكمة الإدارية بأكادير بتاريخ 12 أكتوبر 1995 حيث أن تسرب المياه من أنبوب في ملكية المكتب الوطني للماء الصالح للشرب المدعى عليه خلف أضراراً لحقت بمنزل المدعي اللمطي سيدي محمدي، مفاد هذا الحكم هو التعويض لفائدة المدعي بتعويض مالي إجمالي قدره 3000 درهم يؤديها المكتب الوطني للصالح للشرب مع تحميله الصائر وإحلال شركة التأمين.

أما في حالة عدم ثبوت علاقة بين التصرف الإداري والضرر، فإن المحكمة ترفض الحكم بالتعويض، وهو ما أقرته المحكمة الإدارية لأكادير في قضية املال موحى الذي يتوفر على رخصة استغلال ملهى للألعاب، والذي رفع دعوى يرمي من خلالها الحكم على الدولة بمبلغ إجمالي قدره 50.000 درهم تعويضاً عن قيام السلطة المحلية بتوقيف نشاطه التجاري، إلا أن المحكمة رفضت الدعوى من ناحية الموضوع، لأنه لا يوجد لديها -انطلاقاً من المستندات المتوفرة والمقدمة في القضية- ما يثبت واقعة الاعتداء المادي بل يفيد فقط إغلاق الملهى وقت المعاينة.

ولإجبار السلطة الإدارية على تنفيذ الأحكام النهائية الحائزة للشيء المقضي، ذهب القضاء إلى فرض غرامة تهيديدية، وخير مثال على ذلك حكم المحكمة الإدارية بالرباط في 6 مارس 1997 في القضية المعروفة والمتعلقة بورثة عبد القادر العشيري، حيث اعتبرت المحكمة أنه لا يوجد أي نص قانوني يفرض غرامة تهيديدية عليها في حالة امتناعها عن تنفيذ حكم قضائي واجب النفاذ، بدون سبب، يشكل خطأ فادحاً يؤدي بالضرورة إلى الإضرار بالمدعين، مما يستوجب معه تعويض العارضين الراضي والمواثيق بمبلغ مالي قدره 120.000 درهم (مائة وعشرون ألف درهما) من طرف بلدية أكادير.

الفرع الثالث: شروط إقامة دعوى المسؤولية الإدارية وخصائصها

تعتبر الدعوى هي الوسيلة التي خولها القانون صاحب الحق في الالتجاء إلى القضاء لتقرير حقه أو حمايته فهي حق إجرائي ينشأ لصاحب حق موضوعي في مواجهة من اعتدى على حقه أو مركزه القانوني، مضمونه الالتجاء إلى القضاء لحماية الحق أو المركز القانوني من هذا الاعتداء¹.

ويشترط لقبول الدعوى عموماً ودعوى المسؤولية الإدارية على وجه الخصوص مجموعة من الشروط لقبولها وتحقيق الآثار المرجوة منها، لذا سنتطرق من خلال هذه الفقرة لشروط إقامة دعوى

1 - محمادي لمعكشاوي: الوجيز في الدعوى وإجراءاتها القضائية في ضوء قانون المسطرة المدنية، ص 13.

المسؤولية الإدارية والمسطرة المتبعة (فقرة أولى)، وكذا الجهاز القضائي المختص وخصائص دعوى المسؤولية (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: شروط إقامة دعوى المسؤولية الإدارية

تنقسم شروط دعوى المسؤولية الإدارية إلى شروط متعلقة بافتتاح الدعوى وأخرى متعلقة برفع الدعوى.

أولاً: الشروط المتعلقة بافتتاح الدعوى

تتمثل هذه الشروط في كل من المقال الافتتاحي، الاستعانة بمحامي، ثم المقرر السابق على الخصومة، وإلزامية حضور الأطراف في دعوى المسؤولية الإدارية وأخيراً شرط أجالها¹.

المقال الافتتاحي: إن افتتاح دعوى المسؤولية الإدارية، رهين بمقال افتتاحي يجب أن تراعى فيه مجموعة من الشروط الشكلية، وتعتبر المسطرة المدنية القاعدة الأساسية في رفع الدعوى في القضايا الإدارية، هذا ما أكدت عليه المادة 7 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية والتي تنص على أنه "تطبق أمام المحاكم الإدارية القواعد المقررة في قانون المسطرة المدنية ما لم ينص القانون على خلاف ذلك".

ولما كانت القضايا الإدارية تتميز بخصوصية اتصالها بالقانون الإداري الذي يهدف بالأساس إلى تحقيق المصلحة العامة وضمان حسن سير الإدارة، فإن قانون إحداث المحاكم الإدارية قرر مجموعة من الإجراءات الشكلية التي يلزم احترامها في الدعاوى الإدارية².

ويشترط في المقال الافتتاحي أن يكون مكتوباً وموقعاً من طرف محام مسجل في جدول هيئة المحامين بالمغرب، ومتضمناً لبيانات المدعى عليه ومطالب رافع الدعوى وموضوع الطلب المتمثل أساساً في دعوى المسؤولية الإدارية "بالتعويض"³. استناداً إلى ما سبق ذكره فإن الأصل هو أن تكون المسطرة كتابية، إلا أنه استثناء فيما يتعلق بدعوى القيد في اللوائح الانتخابية فقد أتاح المشرع إمكانية تقديم الدعوى أمام المحاكم الإدارية بناء على تصريح حسب المادتين 36 و37 من مدونة الانتخابات⁴.

الاستعانة بمحامي: إلى جانب المقال الافتتاحي يشترط الاستعانة بمحامي، بحيث أن القضايا التي ترفع إلى المحكمة الإدارية بمقال مكتوب، وجب التوقيع عليها من طرف محام مسجل في جدول هيئة من

1 - عبد الله حداد: القضاء الإداري على ضوء القانون المحدث للمحاكم الإدارية، منشورات عكاظ، الطبعة الثانية، 1995، ص 92.

2 - عبد الله حداد: تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي، الطبعة الثانية، 2002.

3 - تنص المادة 3 من قانون 41.90 "ترفع القضايا إلى المحكمة 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".

4 - القانون رقم 9.97 المتعلق بمدونة الانتخابات الصادر 11 ديسمبر 2009.

هيئات المحامين بالمغرب، والغاية التي ارتآها المشرع من خلال هذا الشرط هو تكريس حقوق الدفاع، ذلك أن مواجهة الإدارة أمام القضاء يستلزم معرفة شاملة للقوانين والضوابط الإدارية، وهذا بالضبط لن يتأتى للمواطن العادي إلا بمؤازرة المحامي وإلا ضاع حقه بمجرد الإخلال بأبسط الإجراءات الشكلية¹. كما أن استعانة الدولة والإدارات العمومية بخدمات المحامي تعد أمرا اختياريا بصريح المادة 31 من القانون المنظم لمهنة المحاماة²، وكذا المادة 354 من قانون المسطرة المدنية... "تعفى الدولة من مساعدة المحامي طالبة كانت أو مطلوبا ضدها، وذلك خلافا لمقتضيات الفقرتين 1 و2..."

المقرر السابق على رفع الخصومة: يمكن للمتضرر الرجوع إلى الإدارة في حالة المساس بحقوقه وأن ينال من مطالبه دون أن يعاني من صعوبة الخصومة ومصاريفها بهدف حثها على اتخاذ مقرر من جانبها. وإلزامية المقرر الإداري بالنسبة للإدارة تتمثل في المنازعات الضريبية، إذ يتعين على الملزم بالضريبة أن يتوجه قبل رفع أية دعوى قضائية إلى اللجان الإدارية. استنادا إلى ما سبق ذكره، فليس هناك لزوم للرجوع إلى الإدارة قبل اللجوء إلى القضاء، إلا استثناء في المنازعات الضريبية³.

إلزامية حضور بعض الأطراف في دعوى المسؤولية الإدارية: استنادا إلى الفصل 514 من قانون المسطرة المدنية أنه كلما تعلق الأمر بطلبات تستهدف التصريح بمديونية الدولة أو إدارة عمومية أو مكتب أو مؤسسة عمومية للدولة في قضية لا علاقة لها بالضرائب والأملاك المخزنية وجب إدخال الوكيل القضائي. وليس من الضروري أن يتم هذا الإدخال حتما في مجال رفع الدعوى بل يمكن أن يتم أثناء سير الدعوى ابتداء⁴.

شرط الأجال: يمكن القول بأنه ليس من اللائق ترك الأوضاع الخصامية تخلف في الزمن، لذا وجب التمييز في المنازعات الإدارية بين قضاء الإلغاء ودعوى المسؤولية، فاللجوء إلى القضايا المتعلقة بالمشروعية مقيد بأجل 60 يوما، بخلاف دعوى المسؤولية الإدارية ليس لها أجل محدد. وأمام هذا الفراغ التشريعي يمكن لنا الرجوع إلى مدد التقادم المنصوص عليها في الفصل 388 من قانون الالتزامات والعقود المغربي⁵.

¹ - نورة غزلان الشتيوي: أوجه تطبيقات الدستور المغربي الجديد في مادة التنظيم القضائي للمملكة، دراسة من صميم إصلاحات سنة 2011 الطبعة الأولى، السنة 2012، ص 209.

² - القانون 28.08 المنظم لمهنة المحاماة.

³ - ميشل روسي: المنازعات الإدارية بالمغرب، الرباط، السنة 1992، ص 66.

⁴ - عبد القادر باينة: أسباب إنشاء المحاكم الإدارية على هامش مشروع القانون المحدث للمحاكم الإدارية المعروض على مجلس النواب في دورة ربيع 1991، ص 123.

⁵ - ميشل روسي: المنازعات الإدارية بالمغرب مرجع سابق، ص 69.

ثانيا: الشروط المتعلقة برفع الدعوى

يشترط في رافع الدعوى عموما، ودعوى المسؤولية الإدارية على وجه الخصوص، أن يتوفر على أهلية التقاضي والصفة وأن تكون له المصلحة في رفع الدعوى، وهذه الشروط من النظام العام وفي حالة انعدام أحدها يحكم القاضي بعدم قبول الدعوى دون أن ينظر في موضوعها.

1. الأهلية:

يشترط في رافع الدعوى أن يكون بالغاً من العمر 18 سنة شمسية كاملة ومتمتع بقواه العقلية ولم يثبت سفهه حتى يباشر حقوقه المدنية.

2. الصفة:

هي قدرة الشخص للمثول أمام القضاء في الدعوى كمدي أو مدعى عليه، وأن يكون له علاقة بموضوع حق الادعاء، ويشترط لقبول الدعوى أن ترفع في صاحب الحق المطلوب الحكم به أو أن ترفع باسمه من قبل وكيل مفوض عنه في رفعها فإذا كان المدعي لا يملك الحق المطلوب في دعوى ولا هو موكل عن صاحب الحق تكون الدعوى مرفوعة من غير ذي صفة لأن الشخص لا يملك المقاضاة إلا في شأن نفسه، أما بالنسبة لصفة المدعى عليه، فهي علاقته بالفعل الضار. وبهذا يتعين أن ترفع دعوى المسؤولية الإدارية على صاحب الصفة في المنازعة وهو ما يصطلح عليه "أن ترع الدعوى من ذي صفة على ذي صفة أي الجهة أو السلطة المتصلة بموضوع الدعوى أي المتسبب في الضرر"¹ وعملية تمثيل الدولة أمام القضاء نص عليها الفصل 515 من قانون المسطرة المدنية على أن "تمثل الدولة أمام القضاء من طرف الوزير الأول أو رئيس الحكومة وله عند الاقتضاء تكليف الوزير المختص بالخزينة في شكل الخازن العام، الجماعات المحلية في شخص العامل بالنسبة للعمالات والأقاليم، وفي شخص رئيس المجلس القروي بالنسبة للجماعات، والمؤسسات العمومية في شخص ممثلها القانوني ومديرية الضرائب في شخص مدير الضرائب فيما يخص النزاعات المتعلقة بالقضايا الجنائية التي تدخل ضمن اختصاصاتها. واستنادا إلى ما سبق بيانه، فإذا كان المدعي لا يدعي الحق لنفسه أو لا ينوب عن صاحب الحق فإن الدعوى لا تقبل.

3. المصلحة²

لا يسوغ لأحد رفع الدعوى إذا لم تكن له مصلحة في ذلك ويجب أن ترتبط بأساس قانوني وتتوفر فيها مجموعة من الشروط نجملها فيما يلي:

¹ - عبد اللطيف لبغيل: الدعوى المدنية وإجراءاتها في التشريع المغربي، طبعة أولى، سنة 2005، ص 57.

² - ميشيل روسي: المنازعات الإدارية بالمغرب مرجع سابق، ص 70.

- يجب أن تكون المصلحة قانونية سواء مادية كحماية حق عيني كالملكية أو مصلحة أدبية كالمطالبة بالتعويض.

- يجب أن تكون قائمة وحالة بمعنى أن يكون بالفعل تم الاعتداء على حق رافع الدعوى وأن الغير قد نازعه فيه.

- يجب أن تكون المصلحة شخصية ومباشرة بمعنى يجب أن يكون رافع الدعوى هو صاحب الحق أو من يقوم مقامه. وبناء على ما سبق ذكره يمكن القول بأن المصلحة في دعوى المسؤولية الإدارية تنتج عن حق تم الاعتداء عليه وتولد عن هذا الاعتداء ضرر أصاب أحد الأشخاص سواء كان معنويا أو طبيعيا من جراء أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام.

الفقرة الثانية: الخصائص المميزة لدعوى المسؤولية الإدارية

تمر دعوى المسؤولية الإدارية شأنها شأن باقي الدعاوى من مسطرة خاصة بها كما يختص بها جهاز قضائي توكل له مهمة النظر في دعاوى المسؤولية.

أولا: الخصائص العامة لمسطرة دعوى المسؤولية الإدارية

تتميز مسطرة دعوى المسؤولية الإدارية بالخصائص التالية:

مسطرة كتابية: ومفاده تقديم الدعوى بواسطة مقال افتتاحي مكتوب يتضمن الإسم العائلي والشخصي وصفة ومهنة المدعي واسم الإدارة المدعى عليها ومركزها وممثلها القانوني مع تعزيزه بالمستندات التي ينوي المدعي استعمالها، وكذلك بعدد من النسخ مساوي لعدد الأطراف، كما يجب أن يوقع هذا المقال من طرف محامي مسجل بجدول هيئة المحامين.

مسطرة تحقيقية: بعد تسجيل مقال الدعوى يعين رئيس المحكمة قاضيا مقررا ويحيل الملف إلى المفوض الملكي للدفاع عن القانون ومتابعة ملف الدعوى¹.

ويصدر القاضي المقرر بمجرد إحالة الملف عليه، أمرا يقضي بتبليغ المقال المدعى عليه، ويعين تاريخ الجلسة والأجال التي ينبغي فيها تقديم مذكرة إدارية، وإذا تقاعس يمنح له أجلا جديدا، وبانقضائه تعتبر المسطرة حضورية، بالنسبة لجميع الأطراف ويشار في الملف إلى جميع التبليغات والإشعارات

¹ - الإجراءات المتبعة أمام المحكمة الإدارية، أعمال اليوم الدراسي المنظم من طرف كلية الحقوق الرباط السويدي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 15 يونيو 1996، ص 47.

الحاصلة (فصل 32 من قانون المسطرة المدنية)¹. ويتخذ القاضي المقرر الإجراءات لجعل القضية جاهزة للحكم، ويأمر بتقديم المستندات التي يراها ضرورية للتحقيق في الدعوى، ويمكن له بناء على طلب الأطراف وحتى تلقائياً بعد سماعهم أو استدعائهم للحضور بصفة قانونية، وأن يأمر بأي إجراء للتحقيق من بحث وخبرة وحضور شخصي. وينبغي أن يجري التحقيق وفق مقتضيات الباب الثالث من القسم الثالث من ق م م المتعلقة بإجراء التحقيق للوصول إلى الحقيقة.

مسطرة حضورية: تعتبر هذه الخاصية من أهم سمات مسطرة التقاضي لأنها مرتبطة بأهم حق يملكه المدعى عليه، ألا وهو حق الدفاع، فلا يتصور صدور الحكم دون تمكين الشخص من إبداء دفوعاته والرد على جميع المسائل القانونية التي أثرت في المقال الافتتاحي والمذكرات التعقيبية. ويكون المدعى عليه ملزم هو الآخر بالإجابة والإدلاء بحججه داخل الأجل الممنوح له، كما يستفيد من أجل قانوني حسب الأحوال المشار إليها في الفقرة الرابعة من الفصل 329 من ق م م وإلا اعتبرت المسطرة حضورية لجميع الأطراف. وتبت المحكمة الإدارية بالتشكيكة الجماعية وتكون الجلسة علنية ما عدا الاستثناء المنصوص عليه في الفصل 43 من ق م م، حيث يجوز للمحكمة أن تكون جلساتها سرية متى استوجب النظام العام والأخلاق الحميدة ذلك، وتستمع المحكمة للقاضي المقرر وللمفوض الملكي، وللمحامي ولممثلي الإدارة وفي الدعوى الرامية إلى التصريح بمديونية الإدارات العمومية أو مكتب أو مؤسسة عمومية، يستوجب الفصل 514 من قانون المسطرة المدنية الاستماع للعون القضائي للمملكة، الذي يوكل إليه الدفاع عن المصالح المالية للدولة ويكون إدخاله إجبارياً، ويمكن أن يصدر الحكم في القضية المعروضة على المحكمة أو حجزها للتأمل، حيث النطق بالحكم في جلسة لاحقة ويتم إصداره في جلسة علنية بعد تحريره أثناء المداولة السرية².

الحكم في دعوى المسؤولية الإدارية: يجب أن يشتمل الحكم على مجموعة من البيانات المنصوص عليها في الفصل 50 من قانون المسطرة المدنية ويصدر الحكم باسم جلاله الملك وطبقاً للقانون ويجب أن يشتمل الحكم على كل البيانات المتعلقة بالأطراف، وأن يتضمن الإشارة إلى مختلف ما تم الاستماع إليه من الأطراف والقاضي المقرر والمفوض الملكي. وتتم الإشارة في الحكم إلى إدخال العون القضائي للمملكة، والتذكير بمطالب الأطراف وبمناقشة موجزة لدفعاتهم، والوثائق المدلى بها وبالنصوص التي طبقت ويؤرخ الحكم ويوقع من طرف الرئيس وكاتب الضبط، ثم تبليغ الأطراف مع الإشارة إلى إمكانية الاستئناف وأجله والحكم الصادر في إطار القضاء الشامل فإن قوته تسري بين الأطراف.

¹ - مليكة الصروخ: القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة السابعة، السنة 2010، ص 597.

² - الإجراءات المتبعة أمام المحاكم الإدارية، مرجع سابق، ص 50.

ثانيا: المحكمة المختصة للبت في دعوى المسؤولية الإدارية

يعد الاختصاص القضائي هو الصلاحية القانونية لهيئة قضائية ما للنظر في نزاعات معينة، وهذا ما سيدفعنا للحديث عن الاختصاص النوعي للمحاكم الإدارية الشيء الذي يمكن أن يترتب عنه العديد من الصعوبات، وهنا لابد من التذكير بأن تنازع الاختصاص، قد يكون حول الاختصاص المحلي أو النوعي، والذي يهمننا هنا وتماشيا مع منهجية البحث هو تنازع الاختصاص النوعي¹، والنصوص التي تطرقت له في إطار المحاكم الإدارية². وبعبارة أخرى فإن تحديد طبيعة النزاع والقاضي المختص من أهم الإشكالات التي تطرح في مجال المنازعات الإدارية نظرا لازدواجية القضاء، وعليه فإن اختصاص المحاكم الإدارية معناه سلطة المحكمة للبت في قضية معينة إما بالنظر إلى طبيعة الرابطة القانونية محل الحماية فنكون أمام اختصاص نوعي، أو على أساس المكان أو الموقع فنكون أمام اختصاص محلي.

. الاختصاص النوعي: هو ذو وجهتين إما أن يكون إيجابيا أو سلبيا، فهو يكون إيجابيا في الحالة التي تعلن فيها كل محكمة أنها هي المختصة بالبت في النزاعات المعروضة عليها، وهذا التنازع غالبا لا يطرح.

وأما فيما يتعلق بالحالة التي يكون فيها سلبيا، فهي الحالة التي تعلن فيها كل محكمة أنها غير مختصة في النازلة المعروضة، والمشرع هنا أعطى عناية خاصة لهذا التنازع وخصه بعدة اعتبارات ذلك رعاية لمصلحة المتقاضين التي قد تتضرر لا محالة من هذا الدفع. وهكذا نجد بأن الدفع بعدم الاختصاص النوعي يعتبر من النظام العام وعلى كل من له مصلحة فيه أن يثيره في جميع مراحل إجراءات الدعوى، كما أنه للجهة القضائية المعروضة عليها الدعوى أن تثيره تلقائيا.

كما أوجب المشرع على تلك الجهة أن تثبت له بحكم مستقل ولا يجوز لها أن تضمه للموضوع، وهذا ما جاء من المواد 11 و 13 من قانون 41.90 المنشئ للمحاكم الإدارية.

وكملاحظة، يمكن القول إن توزيع الاختصاص بين المحاكم الإدارية والمحاكم العادية يستوجب طريقتين: فإما أن القانون يحدد بدقة المواد التي يرجع النظر فيها إلى كل من الجهتين القضائيتين أو على الأقل إحدهما، وهنا يكون الاختصاص بحكم القانون.

وإما أن المشرع يكتفي بالتعبير عن مبدأ عام نستخلصه بصفة منطقية ما هي أنواع النزاعات التي يرجع فيها بالتتابع لكل جهة قضائية على حدة، وهذه الطريقة تسمى بنظام " القاعدة العامة للاختصاص "

¹ - بالرجوع إلى المقتضيات التشريعية المتعلقة بالاختصاص النوعي في مجال المنازعات الإدارية، يتبين جليا أن المشرع قد سعى إلى الحفاظ على الاختصاص العام لفائدة المحاكم العادية إلى جانب إنشاء ولاية قضائية بالتخصص للمحاكم الإدارية للبت في القضايا التي ورد تعدادها في القانون 41.90، وهو الأمر الذي يمكن تأكيده من خلال التقرير المتعلق بالأعمال التحضيرية لهذا القانون (ج.ر عدد 83، بتاريخ 30 ستمبر 1991. نشرة مداولات مجلس النواب).

² - مشيش الشبيبي: " في القضاء الإداري المغربي دراسة عملية " طبعة 1997 ص 18.

ويمكن تعريف هذه الأخيرة " بأنها تعبير عن مبدأ يحدد بصفة مجردة وعامة مجال اختصاص قضائي معين دون الإشارة إلى أي موضوع ملموس بعينه "، وتجد هذه القاعدة مرجعيتها في قوانين الثورة الفرنسية التي تضع مبدأ فصل السلطات الإدارية¹.

وبعبارة أوضح عندما يكون النزاع يجد حله في تطبيق قواعد القانون العام، فإن الاختصاص يرجع للمحاكم الإدارية وعلى العكس من ذلك فإن المحاكم المدنية والعادية هي التي تتدخل عندما يثير النزاع مسألة تتعلق بتطبيق القانون الخاص، وهكذا تعتبر قواعد الاختصاص النوعي من النظام العام ويحق للأطراف إثارة مخالفتها في أي مرحلة من مراحل الدعوى، ويستطيع القاضي الإداري أن يثيرها تلقائيا (المادة 12 من قانون 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية) وإذا أثير دفع بعدم الاختصاص النوعي أمام جهة قضائية عادية أو إدارية وجب على المحكمة المصدرة للدفع أن تثبت فيه بحكم مستقل ولا يجوز لها أن تضمه إلى الموضوع.

فالإشكالية المطروحة هي هل يمكن أن نعتمد على الفصل الثامن من القانون المنشئ للمحاكم الإدارية لتحديد اختصاصها؟

هذه المادة لا تكفي وحدها لتحديد اختصاص الجهات القضائية في المادة الإدارية بل لابد من استكمالها بقاعدة عامة للاختصاص تجد أساسها في مبدأ فصل السلطات القضائية عن السلطات الإدارية الذي يكرسه الفصل 25 من قانون المسطرة المدنية والذي يعتبر أساس وجود قضاء إداري متميز عن القضاء العادي. وتسمح هذه القاعدة العامة بتحديد الاختصاص بالنسبة للحالات التي لم ينص عليها الفصل الثامن².

واستنادا إلى المادة 8 من القانون 90.41 المحدث للمحاكم الإدارية نجدها تنص على اختصاص هذه الأخيرة بدعوى 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 العام³، وهاته الأخيرة المستثناة من اختصاص المحاكم الإدارية حتى لا يثقل كاهل المحكمة الإدارية بدعوى حوادث السير مما ينعكس سلبا على تحقيق الغاية التي أنشئت المحاكم الإدارية من أجلها⁴.

¹ - وقد تم إدخال مبدأ فصل السلطات إلى القانون المغربي بواسطة الفصل 8 من الظهير التأسيسي الصادر في 12 غشت 1913.

² - ظهير شريف رقم 21.225 صادر في 22 ربيع الأول 1414 (10 شتنبر 1993) بتنفيذ قانون 90.41 المحدث بموجبه المحاكم الإدارية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4557 بتاريخ 3 نونبر 1993.

³ - كريم لحرش: القضاء الإداري المغربي، سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية، عدد مزدوج 16-17، الطبعة الأولى، 2002، ص 91.

⁴ - عبد الله حداد، القضاء الإداري المغربي على ضوء القانون المحدث للمحاكم الإدارية، مرجع سابق، ص 20.

ويظهر لنا دور المحاكم الإدارية من خلال النص على مجموعة من الاختصاصات المخولة لها، ولقد كان تعدد هذه الاختصاصات متناثرة في مجموع النصوص القانونية فتم حصرها في المادة الثامنة من القانون المحدث للمحاكم الإدارية، كما جاءت مواد أخرى من نفس القانون مكملة لتحديد هذه الاختصاصات، وفصل أو فرز الاختصاصات المخولة للمجلس الأعلى تبعا للمادة التاسعة، وكذا الاختصاصات المخولة لمحكمة الرباط الإدارية المحدث بموجب المادة 11 من قانون 41.90، ومنه إذا رجعنا إلى اختصاصات المحاكم الإدارية نجد هناك اختصاصات عامة واختصاصات إضافية لمحكمة الرباط الإدارية واختصاصات المجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا).

الاختصاص المحلي¹: إن أهم تفرقة تتجلى بين تنازع الاختصاص النوعي والمحلي هو كون هذا الأخير لا يعتبر من النظام العام، ومن آثار الدفع بذلك أن يبين الجهة المختصة، كما أنه على المحكمة التي أثير أمامها أن ثبت فيه بحكم مستقل، وهكذا فقد ورد في المواد 14 و 15 و 17 ما يلي: (سنقتصر على المادتين 14 و 15).

المادة 14: تطبق أحكام الفروع الأربع الأولى من الفصل 16 وأحكام الفصل 17 من قانون المسطرة المدنية على الدفوع بعدم الاختصاص المحلي المثارة أمام المحاكم الإدارية.

المادة 15: 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.

واعتبارا لنصوص المحكمة في هذا الباب، فإن مسألة تنازع الاختصاص المحلي نادرا ما يثار.

وهكذا فالاختصاص المحلي يقصد به توزيع الاختصاص بين محاكم المملكة توزيعا جغرافيا ومكانيا بهدف تقريب القضاء من المواطن، وعليه تحدد المنازعات الداخلة في الدائرة الإقليمية لكل محكمة. وفيما يتعلق بدعوى المسؤولية الإدارية وحسب المادة 28 من قانون المسطرة المدنية فإنها ترفع أمام محكمة المحل الذي وقع فيه الفعل المسبب للضرر أو أمام محكمة الموطن المدعى عليه باختيار المدعى. استنادا إلى ما سبق ذكره يمكن القول بأن القضاء الإداري يحتل مكانة هامة داخل المنظومة القضائية، لما له من أهداف سامية في تحقيق العدالة ووضع ضمانات قانونية تحمي حقوق وحريات الأفراد ورفع الحيف عنهم خصوصا إذا ما وقع الاعتداء من الإدارة التي لها سلطة الامتياز. فهنا تقررت فكرة المسؤولية الإدارية عن تبعات ما يسببه نشاطها من أضرار للأفراد ووفقا لضوابط قانونية وتعدد المسؤولية الإدارية بتعدد المرافق التابعة للإدارة، فنجد المسؤولية الإدارية لمرفق الصحة والمسؤولية الإدارية في مرفق الأمن

¹ **الاختصاص المحلي :** يقصد به توزيع الاختصاص بالقضايا توزيعا جغرافيا بين المحاكم الطبقة الواحدة على أساس الموقع أو المكان، فقواعد الاختصاص المحلي هي التي تحدد المنازعات الداخلة في الدائرة الإقليمية لكل محكمة أي معرفة المحكمة التي سترفع إليها الدعوى من الناحية المكانية الجغرافية، ومن هنا جاءت تسميته بالاختصاص المحلي أو الإقليمي لأن قواعده تبنى في الغالب على اعتبارات محلية أو إقليمية.

والمسؤولية الإدارية في مرفق التعليم وغيرها من المرافق. إلا أننا في هذا البحث ارتأينا الوقوف والتركيز فقط على تطبيقات المسؤولية الإدارية في مرفق القضاء الإداري لما له من أهمية في تحقيق دولة الحق والقانون.

المطلب الثاني: أساس قيام مسؤولية الإدارة على أعمال الشرطة الإدارية

لقد تم الاستقرار على ضرورة ووجوب قيام مسؤولية الإدارة الضبطية عن أعمالها الضارة بالأشخاص، بعدما ساد اعتبار أن الشرطة الإدارية كنشاط للسلطة العامة، لا يعطي مجال لمسؤولية الإدارة العامة، وهذا ما جاء في حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية "Le preux"¹. ونتيجة لتطور وظيفة الدولة، والتغيير الذي حدث على مفهوم سيادتها المطلقة، الأمر الذي أدى إلى الإقرار والاعتراف بمسؤوليتها، إلا أن ذلك أثار نقاشاً حاداً بين الفقه الإداري، حول الأساس القانوني الذي تستند وترتكز عليه مسؤولية الإدارة العامة عن أعمالها الغير المشروعة والضارة بالأشخاص؟

فإذا كان الأصل العام في القانون المدني، هو أن قيام المسؤولية يستند على الخطأ كأساس قانوني للحكم بالتعويض، تطبيقاً لقاعدة: "أن كل عمل أيا كان يوقع بالغير، يلزم من وقع بخطئه هذا الضرر أن يقوم بتعويضه"، غير أن المسألة تختلف في مجال مسؤولية الإدارة العامة عن نشاطها الضار، حيث بتصرف الإدارة الغير المشروع والضرار الذي يمثل خطأ، فهل يجيز للشخص الذي أصابه ضرر الحق في طلب تعويض لإصلاح ما أصابه من أضرار؟ وهل يمكن إعمال المسؤولية القائمة على الخطأ وتطبيقها على الإدارة كشخص معنوي؟ أم أن الأخطاء الصادرة عنها هي في الحقيقة صادرة عن موظفيها؟ وهل تقع المسؤولية على الموظفين المسؤولين، أم أن الجهة الإدارية هي التي تتحمل المسؤولية عن الخطأ؟ وما هي نوعية الخطأ الذي تسأل عليه الإدارة العامة؟ كما أن هناك أعمالاً للإدارة العامة لا تعد أخطاءً، إلا أنها تحدث أضراراً بالأفراد، فهل تقوم مسؤولية الإدارة الضبطية بالتعويض عنها؟ وعلى أي أساس؟ وهل الخطأ هو الأساس الوحيد لمسؤولية الإدارة الضبطية عن أعمالها؟ وفي حالة انعدامه أو صعوبة إثباته فهل من العدالة عدم تعويض المتضررين؟ وهل تلتزم الإدارة في جميع الحالات بدفع التعويض، أم أن هناك حالات للتخفيف أو الإعفاء من مسؤوليتها؟

هذه التساؤلات طرحها الفقه واختلف فيها، وعالجها القضاء، وقامت بحلها بعض النصوص القانونية، حيث احتد الخلاف حول أساس هذه المسؤولية، وفي هذا تعددت الحلول في الاجتهاد للبحث عن الأساس القانوني لتحصيل الإدارة الضبطية عبء المسؤولية، بالتعويض عن الأضرار التي أحدثتها

¹ -Delaubadère André : op. Cit, p 723.

نشاطاتها للأشخاص، فقامت مسؤوليتها على أساس الخطأ باعتباره الأساس القانوني الرئيسي، واستكمل هذا الأساس بالمسؤولية الإدارية بدون خطأ، أي على أساس المخاطر أو على أساس القانون مباشرة.

وهكذا فإن اختلاف الأساس القانوني الذي تقوم عليه مسؤولية الإدارة العامة، سيؤدي إلى تميز القواعد التي تحكم المسؤولية على أساس الخطأ، عن تلك التي تقوم بدون خطأ، وخاصة فيما يتعلق بحالات التخفيف أو الإعفاء من مسؤولية الإدارة على أعمال الشرطة الإدارية.

لذلك يدخل في دراسة موضوع أساس مسؤولية الإدارة على قرارات الشرطة الإدارية، المسائل المعالجة في (الفرع الأول) لمسؤولية هيئات الشرطة الإدارية على أساس الخطأ، (الفرع الثاني) لمسؤولية هيئات الشرطة الإدارية بدون خطأ، (الفرع الثالث) لدعوى التعويض عن الضرر الناتج عن مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية.

الفرع الأول: مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية بناء على خطأ

إن هيئات الشرطة الإدارية وهي تسعى إلى تحقيق هدفها المتمثل في المحافظة على النظام العام، قد تلحق بالأشخاص أضرار نتيجة خطأ أو إهمال أو سوء نية، وعلى ذلك فإن قيامها بتصرفات غير مشروعة تمثل خطأ، يجيز للشخص الذي أصابه ضرر الحق في طلب تعويض لإصلاح وجبر ما أصابه من أضرار، بشرط أن يثبت أن الضرر الذي لحقه كان نتيجة تصرف خاطئ من الإدارة، وإلا فإنه لن يحصل على الحكم بالتعويض.

وعليه فأمام عدم كفاية دعوى الإلغاء كأبرز وسائل مراقبة القضاء للسلطة الإدارية لحماية حقوق وحريات الأفراد، ظهرت الحاجة الملحة لدعوى التعويض كوسيلة لجبر الضرر الذي يمكن أن يحدثه قرار إداري أو فعل مادي تقوم به الإدارة، هذه الأخيرة التي يقصد بها أشخاص القانون العام الذين يتمتعون بالشخصية المعنوية، والجماعات كأبرز تجليات اللامركزية الإدارية تعتبر من أشخاص القانون العام في وضعية تؤهلها لتحمل المسؤولية الإدارية¹ عن أي ضرر تسببه للأفراد من جراء ممارستها لاختصاصاتها في مجال الشرطة الإدارية، وهذه المسؤولية يمكن أن تكون بناء على الخطأ وتشكل القاعدة، أو بناء على

¹ - نشير إلى أنه إذا كانت للمسؤولية الإدارية نظريتها القانونية التي تميزها عن المسؤولية التقصيرية في القانون الخاص، فإنه من حيث الأركان العامة للمسؤولية فهي واحدة، لأنها تقوم في الأصل على فكرة الخطأ في الحالتين، ولكي تقوم المسؤولية الإدارية بخطأ يجب توفر ثلاث أركان أساسية تتمثل في ركن الخطأ، وركن الضرر وركن العلاقة السببية.

محمد آيت المكي: محاضرات في القضاء الإداري، بكلية الحقوق فاس، 2009-2008

المخاطر وتكون هي الاستثناء، لكن في الحالتين معا، فإن المسؤولية هي واحدة ويتعلق الأمر بمساواة الجميع أمام الأعباء العامة¹.

لذلك فإن مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية المستندة أساسا على الخطأ تقوم على ثلاثة أركان هي : الخطأ والضرر والعلاقة السببية بينهما، فالقواعد الخاصة والأصيلة للمسؤولية تعود بشكل أساسي إلى ركن الخطأ، الذي رسم معالمه مجلس الدولة الفرنسي بصورة مختلفة لما هو عليه الحال في القانون المدني، فالخطأ إذن هو الأساس القانوني المنطقي، الذي يفسر مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية عن أعمالها القانونية والمادية الضارة بالأشخاص.

الفقرة الأولى: شرط وجود الخطأ وأنواعه

يعتبر الخطأ أهم عنصر من أركان المسؤولية الإدارية لاختلاف القواعد الإدارية المتعلقة به عن القواعد المدنية²، أما ركني الضرر والعلاقة السببية بينهما، فإن القواعد القانونية عادة تضمن دراسات القانون المدني، مع مراعاة ما تقتضيه أوضاع القانون الإداري بالنسبة لهذه الأركان³.

ويفسر الخطأ في المسؤولية الإدارية على العموم بوجود فعل غير مشروع، لا يرتكز على أساس قانوني تقوم به الإدارة، وقد ينتج هذا الخطأ عن عمل قانوني كإصدار قرارات إدارية غير مشروعة، أو عمل مادي ناتج عن تصرف ملموس أثناء القيام بنشاطاتها المتنوعة، وقد يترتب الفعل الخاطئ عن الفعل الإيجابي كالقيام بعمل أو إجراء بنشاط ما، أو عن الفعل السلبي والكائن في عدم اتخاذ قرار تستلزمه الظروف أو الامتناع عن القيام بتدخل في واجبات الإدارة⁴، باعتبارها شخصا معنويا يمارس نشاطه عن طريق موظفين تابعين له، كونها لا تخطئ إلا بواسطة العاملين بها والذي قد يكون إما خطأ شخصيا يسأل عنه مرتكبه أو خطأ مرفقيا تسأل عنه الإدارة⁵.

كما يتميز الخطأ بميزتين هما: خطأ ينسب للمرفق مباشرة وتقع مسؤوليته على الأموال العامة، بخلاف ما هو مقرر في القانون المدني بالنسبة لمسؤولية المتبوع عن أفعال تابعة، فإن المسؤولية تقع أصلا على التابع، ولا يسأل المتبوع إلا تبعا لمسؤولية التابع.

¹ - عبد الله حارسي: مرجع سابق، ص 125.

² - أناس المشيشي: وحدة المفهوم القانوني للخطأ، م.م.إ.م.ت، عدد 102، يناير-فبراير 2012، ص 53.

³ - حماد حميدي: المسؤولية الإدارية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، الرباط، 1988-1989، ص 60.

⁴ - أناس المشيشي، مرجع سابق، ص 52.

⁵ - ثورية لعيوني: القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة، دراسة مقارنة، ص: 199.

خطأ موضوعي يرجع في تقديره لقانون المرفق والتزاماته، وإلى درجة العناية التي يجب أن يلتزمها المرفق في سيره، فلا يعتبر الفعل أو الامتناع خطأ منسوباً للمرفق إلا إذا كان مخالفاً لقانون المرفق والتزاماته.

وهكذا فيعتبر الخطأ في المسؤولية الإدارية هو الأساس القانوني المنطقي والأصيل، الذي يفسر مسؤولية الإدارة العامة عن أعمال موظفيها في مجال اختصاصاتهم، إلا أن ذلك يقودنا إلى التساؤل عن نوعية الخطأ الذي يرتب مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية على أعمال موظفيها؟.

جواباً على هذا السؤال، إذا كانت القاعدة المسلم بها في مجال أساس المسؤولية الإدارية: هي عدم تطبيق قواعد المسؤولية المدنية على المسؤولية الإدارية، لما تتميز به هذه الأخيرة على أساس الخطأ في الفرق بين طبيعة الخطأ، والنتائج المترتبة عنه في كل من القانون المدني وقانون المسؤولية الإدارية، فإذا كان الخطأ في القانون المدني ينتج عنه مسؤولية مرتكبه، ويترتب عنه إلزامه بالتعويض عن الضرر الملحق بالغير، فهذا القول ليس بنفس القوة في قانون المسؤولية الإدارية، لكون هيئات الشرطة الإدارية ليست مسؤولة عن كل خطأ يرتكبه موظفوها، مع الأخذ بعين الاعتبار التطور الإيجابي بالنسبة للدفاع عن حقوق الضحايا، وذلك بتوسيع مجال الخطأ المرفقي على حساب مجال الخطأ الشخصي للموظف العام، باعتباره مسؤولاً عما سببه من أضرار للغير نتيجة تصرفه المشوب بالخطأ.

إن الامتداد يعد حلاً عادلاً يسمح للأفراد المتضررين التأمين من تصرفات هيئات الشرطة الإدارية الخاطئة، باعتبارها جهات قادرة على ضمان حقوقهم في التعويض بأن تحل الإدارة محل الموظف مع إمكانية رجوعها عليه لاسترجاع ما دفعته، كما أن عدم إلزام موظف الشرطة الإدارية بدفع التعويض لا يشكل عبئاً جسيماً عليه، وهذا ما يدفعه إلى عدم الإحجام والتردد في أداء مهامه وعدم الخوف من الوقوع في الخطأ، وما ينجم عنه من تعويضات، كما أن المنطق يستوجب أن تساءل السلطة العامة عن التصرفات التي تصدر عن موظفيها، كون الإدارة العامة شخصاً معنوياً يباشر أعماله عن طريق موظفين تابعين له.

وهكذا ففلسفة مجلس الدولة الفرنسي في نطاق المسؤولية الإدارية ظهرت فيما يتعلق بالقواعد المطبقة على ركن الخطأ، حيث تم العمل بالتفرقة بين الخطأ الشخصي وخطأ المرفق العام¹، التي تعتبر من الركائز الرئيسية التي تستند إليها المسؤولية على أعمال الإدارة.

وما تجدر الإشارة إليه أن القواعد² التي قررها مجلس الدولة الفرنسي المتعلقة بمسؤولية الدولة، وغيرها من الأشخاص الإدارية عن الأضرار التي تنشأ عن المرافق العامة، تتميز بكونها قواعد قضائية لا

¹ - Delaubadère André: op. Cit, p 721

² - من بين القواعد التي وضعها وطبقها مجلس الدولة الفرنسي:

ترتبط بنظرية عامة، فهي متفرقة متأثرة بالظروف والمتغيرات المرتبطة بكل حالة، كما تتميز هذه القواعد بأنها غير ثابتة، فقضاء مجلس الدولة الفرنسي في هذا هو قضاء متغير ومتطور، وبالرغم من ذلك فهو يهدف دائما إلى العدالة، وتحقيق التوازن بين مصلحة الأفراد ومصلحة الدولة.

وقد سائر المشرع والقضاء المغربي القضاء الفرنسي في إقرار فكرة الخطأ كأساس لمسؤولية الهيئات الإدارية، وذلك عن تصرفاتها القانونية والمادية الغير المشروعة، كما أخذ بالتفرقة بين الخطأ المرفقي أو المصلحي الذي ينسب إلى المرفق العمومي، والخطأ الشخصي الذي ينسب إلى الموظف العمومي، إلا أنه ونظرا لنسبية وقصور نسبة المعايير التي قيلت في التمييز بين الخطأ المرفقي والخطأ الشخصي، وعدم الثبات على معيار للتمييز بينهما، وباستقراءنا لمجموعة من الأحكام يتبن لنا أن مجالات الشرطة الإدارية غالبا ما تكون مرتبطة بالخطأ المرفقي الذي تقوم على أساسه مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية عن أعمالها القانونية والمادية التي أضرت بالغير، وكذلك كيفية قياسه وتقديره من طرف القاضي الإداري.

أولا: الخطأ الشخصي

الخطأ الشخصي: عرفه عبد الله حداد أنه "هو الخطأ الذي يمكن تمييزه وينسب إلى الموظف الذي يكون في هذه الحالة قد قام بأعمال لا تمت بمصلحة المرفق بأي صلة، ونتجت عنها أضرار للغير فيكون ملزما يجبر الضرر من ماله الخاص لكونه هو الفاعل"¹ واستنادا إلى التعريف فالخطأ الشخصي هو الذي ينسب إلى الموظف نفسه ويحدث ضررا مما يلقي على عاتقه المسؤولية الموجبة للتعويض من ماله الخاص وقد تعرض المشرع المغربي لفكرة الخطأ الشخصي في الفصل 80 من قانون الالتزامات والعقود الذي قرر فيه على أن "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 إفسار الموظفين المسؤولين عنها".

والفائدة من هذه القاعدة هي جعل الموظف يشعر بالمسؤولية أثناء أدائه مهامه عوض أن يحتمي بالمرفق العام ويتناسى الواجبات الملقاة عليه لاسيما² المسؤولين عن المهام المرتبطة بمجالات الشرطة الإدارية والتي هي على خطأ التماس مع حقوق وحريات المواطنين اليومية.

أ. أن الدولة والأشخاص الإدارية الأخرى لا تسأل عن الخطأ الشخصي الذي يقع من موظفوا المرافق العامة.

ب. أنها تسأل عن الأضرار التي تقع بسبب خطأ المرافق العامة، سواء أكان الخطأ منسوباً لشخص معين من الموظفين بالمرافق العامة، واعتبر خطأ مرفقيا أو مصلحيا يسأل عنه المرفق، أم كان خطأ منسوباً للمرفق ذاته لعدم معرفة أو عدم وجود شخص معين يمكن أن ينسب له الخطأ.

1 - عبد الله حداد: تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي، مرجع سابق، ص 182.

2 - عبد الله حارسي: مرجع سابق، ص 114.

ولقد تعددت المعايير المحددة للخطأ الشخصي إلا أن الفقه والقضاء اتفقا على أربعة معايير للترقية بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، يمكن إجمالها في:

معيار النزوات الشخصية: وهو أول معيار قال به الفقه، حيث ذهب الفقيه "لا فريير" إلى أن الخطأ يكون شخصيا إذا كان التصرف الضار مطبوعا بطابع شخصي يكشف عن ضعف الإنسان وعدم تبصره.

معيار جسامة الخطأ: نادى بهذا المعيار مجموعة من الفقهاء على رأسهم الفقيه "جيز" وهو الخطأ الشخصي الذي يبلغ حدا من الجسامة ولا يمكن اعتباره من الأخطاء العادية التي يمكن أن يتعرض لها الموظف أثناء قيامه بواجباته¹.

معيار الغاية: هذا المعيار تبناه الفقيه "دوجي" وهو يقوم على أساس الغاية التي يهدف إليها الموظف من تصرفه الذي ترتب عليه الضرر، فإذا قصد الموظف من التصرف هو تحقيق شخصية لا علاقة لها بالوظيفة فإن الخطأ يكون شخصيا.

معيار الانفصال عن الوظيفة: هذا المعيار نهجه العميد "هوريو" واعتبر بأن الخطأ شخصيا عندما يمكن فصله عن الأعمال المادية أو المعنوية للإدارة أو الوظيفة² ومثاله كأن يكون في حالة قيام الموظف بعمل لا علاقة له ماديا بواجبات وظيفته.

وباستعراضنا لأحكام القضاء الفرنسي في هذا المجال يتبين بأنه لا يتقيد بالمعايير السابقة، بل كل واحد على حدة لتكييف الخطأ، هل هو خطأ شخصي أو مرفقي، وإنما يفحص كل حالة بذاتها وبالتالي قضى بوجود خطأ شخصي في حالة ما إذا كان الخطأ المنسوب إلى الموظف لا علاقة له بعمله كأن يرتكبه خارج نطاق وظيفته وأوقات عمله³، وكذلك في حالة إذا ما كان الخطأ المنسوب إلى الموظف متصلا بالوظيفة، فإن القضاء اعتبره خطأ شخصيا إذا ما كان عمديا أو كان جسيما.

فالنسبة للخطأ العمدي، أكد القضاء الفرنسي على أن الخطأ العمدي هو الذي يرتكبه الموظف بنية سيئة، أما الخطأ الجسيم فحسب رأي مجلس الدولة الفرنسي هو الذي يرتكبه الموظف شخصيا أثناء قيامه بواجباته الوظيفية وكان على درجة من الجسامة، بغض النظر عن نية الموظف ما إذا كان يهدف تحقيق المصلحة العامة أو مصلحته الشخصية⁴.

¹ - ثورية لعيوني، مرجع سابق، ص: 200.

² - محمد الوزاني: القضاء الإداري، مطبعة أعسور، وجدة 2004، ص 224.

³ - محمد الأعرج: قانون المنازعات المحلية، مرجع سابق، ص 51.

⁴ - ثورية لعيوني، مرجع سابق، ص 202.

والقضاء المغربي بدوره اعتمد في تكييفه للخطأ الشخصي على أنه ذلك الخطأ المنفصل عن الوظيفة، أو أنه خطأ شخصيا ناتجا عن تدليس الموظف أو أنه خطأ شخصيا جسيما، والذي يصعب إيجاد تعريف موحد له من طرف المحاكم المغربية¹.

فالخطأ الجسيم للموظف الجماعي مثلا المكلف بمهمة من مهام الشرطة الإدارية، بعد كل سلوك صادر عن الموظف لا يقوم على الدرجة الوسطى من الفطنة والتبصر، ويتجاوز في عمله الحدود القانونية وينساق وراء أهوائه الشخصية تجعل الموظف منفصل عن واجباته ووظيفته، الشيء الذي يستوجب معه مساءلة الموظف شخصيا، كونه ارتكب أفعال خطيرة بمناسبة قيامه بوظيفته على درجة كبيرة من الجسامة يجعلها تكتسي خطئا شخصيا لا تختص به المحكمة الإدارية بالبت في الطلب الرامي إلى الحكم بالتعويض².

فإذا حاول المشرع ومعه الاجتهاد القضائي وضع إطار لتحديد مسؤولية الموظف الجماعي، فمن الناحية العملية، لا نجد هناك اجتهادات كثيرة في القضاء المغربي تدل على أن الأفراد يتابعون الموظفين من أجل أخطاء شخصية يرتكبونها عند أداء وظائفهم³.

ثانيا : الخطأ المرفقي

الخطأ المرفقي هو إخلال الإدارة بمجموعة من الالتزامات الملقاة على عاتقها، سواء بواسطة أحد العاملين التابعين لها، أو نتيجة تنظيم المرفق نفسه ولقيام الخطأ المرفقي لا بد من توفر مجموعة من الشروط نجملها فيما يلي:

- أن يسبب الخطأ إلى مرفق عمومي
- أن يخضع لقواعد القانون العام وليس لأحكام القانون المدني
- أن تكون قواعد المسؤولية الناجمة عنه مستقلة عن قواعد المسؤولية المدنية المعروفة
- ويمكن أن يشمل كل مرافق الدولة⁴.

وإذا كان الخطأ المرفقي يتمثل في إخلال الإدارة بالتزاماتها، فإن صور هذا الخطأ تتنوع بتنوع التزامات الإدارة ومنها الجماعات حسب الفقه في ثلاث صور نجملها فيما يلي⁵:

¹ - محمد الأعرج: القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 247-248.

² - محمد الأعرج، قانون المنازعات المحلية، مرجع سابق، ص 50.

³ - عبد الله حارسي، مرجع سابق، ص 144.

⁴ - عبد الله حداد: تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي، مرجع سابق، ص 283.

⁵ - محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، ج2، مرجع سابق، ص 249-250.

-عدم أداء المرفق لعمله: وتتمثل هذه الصورة من خلال امتناع الإدارة عن أداء بعض الأعمال وهي ملزمة قانوناً بأدائها، مما نتج عن امتناعها ضرر لحق بالأفراد فلماذا وجب على الإدارة تعويض المتضررين. وهي الحالة التي تمتنع هيئات الشرطة الإدارية عن القيام بعمل جعله القانون من اختصاصها، كامتناع الإدارة عن القيام بالأعمال الضرورية لوقاية المواطنين من الفيضانات، أو عدم قيامها بوضع علامات التنبيه بالقرب من بعض المخلفات الخطرة الموجودة بالطريق العام أو تقاعسها عن القيام بمهام الشرطة الإدارية ومنع مزاولة الأنشطة المضرة بالسكن والبيئة¹.

وبالتالي فهذه الشرطة الإدارية تكون قد ارتكبت خطأ مرفقياً ناتج عن عدم القيام بالخدمة المطلوبة منه ويستوجب التعويض، فتم تقرير المسؤولية الإدارية، وهو الأمر الذي مثل تطور لصالح الأفراد، لأنه لم يكن من قبل يتم تقرير مسؤولية الدولة إلا في حالات محددة، وإن كان الأمر خرقاً لمبدأ المشروعية أي سيادة القانون، فأصبحت الدولة مسؤولة مدنياً عن عدم قيام مرافقها بأداء خدماتها فضلاً عن مسؤوليتها عن سوء أداء خدماتها.

وتجد هذه الحالة تطبيقات عملية عديدة في اجتهادات القضاء المغربي جاء في حكم المحكمة الإدارية بفاس² أن سقوط المدعي بإحدى الحفر المتواجدة بزقة الخنساء بالمدينة الجديدة لفاس، وأن هذه الحفرة نتيجة أشغال إعادة الهيكلة التي تقوم بها الجماعة الحضرية لمدينة فاس، وقد بقيت بدون غطاء وفي غياب أي إشارة تدل على وجودها...ترتب مسؤولية إدارية للجماعة الحضرية لارتكاب خطأ مرفقي تجلى في عدم اتخاذها الاحتياطات اللازمة والضرورية التي من شأنها أن تحول دون حصول أي ضرر لهم من جراء قنوات الصرف الصحي، وذلك من خلال التأكيد من وضع الغطاء عليها لتفادي سقوط أي شخص فيها.

وفي حكم آخر لإدارية مكناس، اعتبرت فيه المحكمة المجموعة الحضرية مسؤولة عن ضمان سلامة السباحين الهواة بالقيام بكل ما يلزم من وسائل إبعاد الضرر عنهم، فعدم تخصيص إدارة المسبح لعدد من المراقبين الأكفاء لضمان سلامة السباحين يجعلها مسؤولة عما يلحق الأغيار من ضرر وما يستتبع ذلك من تعويض³.

من خلال استقراء هذه الأحكام يتبين أنها جميعها تنصب في إقرار مسؤولية الجماعة في مجالات الشرطة الإدارية المرتبطة أساساً بحقوق الأفراد.

¹ - ثورية لعيوني: " القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة - دراسة مقارنة "، مرجع سابق، ص 203.

² - حكم المحكمة الادارية بفاس رقم 190 ملف إداري عدد 240 ت/2006 بتاريخ 18 مارس 2008، غير منشور.

³ - حكم المحكمة الادارية بمكناس عدد 12/2000/56 ش.ط بتاريخ 2 نونبر 2000، منشور ب.م.م.إ.م.ت، عدد 98-39، ص 281.

- سوء أداء المرفق لعمله: وينسب الخطأ إلى المرفق فتترتب المسؤولية على أساس الخطأ المرفقي إذا أدى المرفق الخدمة على وجه سيء، ففي هذه الحالة تلزم الدولة بتعويض الضرر الناتج عن خطئها سواء تمثل هذا الخطأ في قرار إداري أو عمل مادي وأياً كان مقترب الخطأ، وهي الحالة الجامعة للأعمال القانونية والمادية في الشق الإيجابي لأعمال الإدارة و المنطوية على خطأ كان نتيجة سوء أداء المرفق لعمله، ومثالنا هنا عن الأعمال القانونية التي تمارسها الإدارة كقضية zimmerman¹ التي برز فيها تحول في الخطأ المنفصل، أما الأعمال المادية فهي الحالة التي يعتدي فيها رجل الشرطة بإطلاقه رصاصة على ثور هائج فأصاب أحد المارة.²

وبالتالي ففي حالة سوء أداء المرفق لعمله فالخطأ ينسب إلى المرفق وتترتب المسؤولية على أساس الخطأ المرفقي للإدارة، وكذلك فالتعويض عن الضرر يكون كإجراء موازي بغض النظر عن الخطأ في القرار الإداري كعمل قانوني أو في العمل المادي للإدارة، وهنا يستوي الضرر في العمل الناتج عن الموظف أو حيوان مملوك للإدارة لأنه في كلتا الحالتين فالخطأ ينسب للمرفق المخطئ.

وجاء في قرار للمجلس الأعلى³: "لئن كانت قنوات المياه العادمة ومياه الأمطار توضع من طرف المكتب الوطني للماء الصالح للشرب فإن المجلس البلدي هو المسؤول عن صيانتها وبالتالي فإنه يتحمل تعويض الضرر المتسبب للغير الناجم عن كل تقصير في صيانة تلك القنوات".

وفي حكم لإدارية فاس⁴ جاء فيه: "إن المجالس الجماعية تبقى مختصة في المساهمة في إنجاز التجهيزات الاجتماعية والثقافية والرياضية بما في ذلك المنتزهات والمراكز الترفيهية وبالتالي تبقى ملزمة بصيانة كافة تجهيزاتها، وذلك لضمان جودة الخدمات المقدمة ولو كانت مجانية، وضمان صحة وأمن وسلامة المواطنين، الأمر الذي يقتضي منها اتخاذ جميع الاحتياطات اللازمة والضرورية التي من شأنها أن تحول دون حصول أي ضرر للمواطنين من جراء الإهمال أو التقصير الناتج عن التدبير السيئ للخدمة المكلف بها، ومن هنا يتبين أنها ارتكبت خطأ مرفقياً مرتباً لمسؤوليتها الإدارية المنصوص عليها في الفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود المغربي.

¹ - C.E 27 Fevrier 1903 . Zimmerman Rec.180

قضية zemmerman سنة 1903 م (15) التي برز فيها تحول في الخطأ المنفصل بحيث أصبح ممن ينادي بمعيار الخطأ المنفصل أي أن الخطأ الجسيم هو الذي ينفصل عن العمل الإداري. والذي يفيد أن الخطأ كلما كانت هناك إمكانية لفصله عن واجبات الوظيفة سواء مادياً أو معنوياً فهو خطأ شخصي، أما إذا تعلق الأمر بخطأ ذا جسامه كبيرة فهو خطأ شخصي جسيم ولو لم ينفصل عن الوظيفة.

² - ثورية لعيوني: "القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة - دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 204.

³ - قرار للمجلس الأعلى عدد 11، الملف الإداري عدد 2003/2/4/3778، بتاريخ 2006/01/04، منشور بمجلة القضاء والقانون، العدد 153، ص 188.

⁴ - حكم المحكمة الإدارية بفاس، عدد 917، ملف عدد 2008/12/238، بتاريخ 2010/12/21، غير منشور.

ومما سبق يتبين أن القاضي الإداري حرص على وضع احترام حقوق وحريات الأفراد من أولوياته حفاظاً له من تعسفات الإدارة وتعويضاً للأضرار التي تنجم عن ممارسات الجهات المسؤولة لاختصاصاتها بما فيها تلك المتعلقة بالشرطة الإدارية.

- بطء أداء المرفق لعمله: تقوم مسؤولية الإدارة في هذه الحالة إذا ما أبطأت في أداء الخدمة متجاوزة المدة المعقولة لأدائها دون مبرر وترتب على ذلك ضرر، وهي الحالة التي تمتنع الإدارة عن القيام بعمل جعله القانون من اختصاصها، كإمتناع الإدارة عن القيام بالأعمال الضرورية لوقاية المواطنين من الفيضانات، أو عدم قيامها بوضع علامات التنبيه بالقرب من بعض المخلفات الخطرة الموجودة بالطريق العام أو تفاعسها عن القيام بمهام الشرطة الإدارية ومنع مزاولة الأنشطة المضرة بالسكن والبيئة¹.

وبالتالي فالإدارة تكون قد إرتكبت خطأ مرفقياً ناتج عن عدم القيام بالخدمة المطلوبة منه، خاصة في مجال الشرطة الإدارية ويستوجب التعويض، فتم تقرير المسؤولية الإدارية لصالح الأفراد لأنه لم يكن من قبل يتم تقرير مسؤولية الدولة إلا في حالات محددة، وإن كان الأمر خرقاً لمبدأ المشروعية أي سيادة القانون، فأصبحت الدولة مسؤولة مدنياً عن عدم قيام مرافقها بأداء خدماتها فضلاً عن مسؤوليتها عن سوء أداء خدماتها. وما تجدر الإشارة إليه أن الخطأ المرفقي يخضع لتقدير القاضي الإداري، فلا يحكم بالتعويض عن كل خطأ مشوب صادر عن الإدارة العامة، بل يجب أن يتصف هذا الخطأ بدرجة معينة من الجسامة، فعدم مشروعية القرار الإداري لا يعني الحكم بالتعويض دائماً، كما أن الحكم به نتيجة للأضرار المترتبة على الأعمال المادية، إنما يتأثر بظروف الزمان والمكان، وظروف المرفق وطبيعته وعلاقة المتضرر منه².

هذا ما يقودنا إلى التساؤل: عن كيفية قياس وتقدير القاضي الإداري للخطأ المرفقي؟ أي البحث عن طبيعة الخطأ المرفقي الذي تقوم على أساسه مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية عن أعمالها القانونية والمادية؟

بالرجوع إلى قضاء مجلس الدولة الفرنسي، نجد أنه لم يضع لنا قاعدة أو معيار واحد يمكن الركون إليه لقياس الخطأ المنسوب للإدارة، بل اعتمد أساساً على فحص وتقدير كل حالة على حدى، في ضوء الاعتبارات الواقعية، والظروف المحيطة بالخطأ³، ويقرر إذا ما كان كافياً لقيام المسؤولية أم لا، وبذلك فتقدير الخطأ المرفقي يعود للسلطة التقديرية للقاضي الإداري، بناءً على مجموعة من الاعتبارات والمعايير التي يستند إليها في تقدير الخطأ المرفقي، وهنا يطرح الإشكال المرتبط بكيفية تقدير الخطأ

¹ - ثورية لعيوني: " القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة - دراسة مقارنة " مرجع سابق، ص 203.

² - مليكة الصروخ: مرجع سابق، ص 455.

³ - عمار عوايدي: نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 156.

المرفقي، سواء تعلق الأمر بأعمال قانونية أو أعمال مادية تقوم بها الإدارة (أ). وأيضا الإشكال المرتبط بالأسس الجوهرية في القانون، والتي يستند إليها القاضي الإداري لتقدير جسامة هذا الخطأ (ب).

أ : كيفية تقدير الخطأ المرفقي

يرجع تقدير الخطأ المرفقي سواء في الأعمال المادية أو الأعمال القانونية إلى مدى جسامة هذا الخطأ المنسوب للإدارة، وبالتالي فلا يتم التعويض عن الأخطاء العادية التي ترتكبها الإدارة والتي لا ترقى في جسامتها إلى أن تعوض عنها، بل يستوجب الوقوف على خطورة معينة وعلى خطأ مرفقي جسيم يتطلب التعويض عنه، والقضاء الإداري بدوره عند تقدير جسامة الخطأ المنسوب للدولة يتعامل مع كل حالة على حدى، لأن الأمر يختلف باختلاف درجة جسامة وخطورة الضرر الذي أحدثته الإدارة من جراء خطأ ارتكبته.

وبذلك تكون الدولة أو الإدارة غير ملزمة بالتعويض مجرد أن يقع ضرر نتيجة لخطأ، بل الأمر متوقف على مدى جسامة ذلك الخطأ، وهو الأمر الذي يختلف من الأعمال القانونية (1) إلى الأعمال المادية (2) للإدارة.

1 : كيفية تقدير الخطأ المرفقي بالنسبة للأعمال القانونية.

تعتبر مسؤولية الدولة بالتعويض عن الأعمال القانونية بصفة عامة مرتبطة ولسيقة بشرط عدم شرعيتها أو عدم مشروعيتها، أي مخالفة القانون والقواعد العامة الموضوعة مقدما، وأن تكون هذه المخالفة على قدر كبير من الجسامة.

وعليه فالخطأ المرفقي في قرارات الشرطة الإدارية يظهر في عدم المشروعية، ويشترط لكي يكون القرار الضبطي مصدرا للتعويض، أن يكون مشوب بعيب من العيوب التي تسمح وتجزئ للقضاء الإداري الحكم بإلغائه، فعدم المشروعية التي تشكل مصدرا لقضاء الإلغاء، اعتبرها مجلس الدولة الفرنسي كذلك مصدرا لقضاء المسؤولية، مع وجود بعض الاختلاف في أوجه عدم المشروعية التي تتولد عنها مسؤولية الإدارة الضبطية¹.

وهنا نشير إلى أن الأعمال القانونية تتنوع من قوانين وقرارات تنظيمية وفردية وغيرها من القواعد القانونية حسب تراتبيتها داخل كل دولة، فنأخذ على سبيل المثال القرار الإداري الذي يجب أن يراعى في صدوره مطابقة المشروعية من جهة على أن يكون ذلك القرار قد أحدث ضررا على قدر كبير من الجسامة، ليستوجب من الإدارة التعويض عنه، فالتعويض عن أضرار الأعمال القانونية يقف عند عدم شرعية تلك الأعمال من جهة، وأيضا عند جسامة الخطأ الناتج عن مخالفة المشروعية من جهة أخرى، كما أن ذلك

¹ - Delaubadère André: op.cit, p 722.

التقدير لا يغفل النقاط القانونية المتعلقة بطبيعة ومكانة الهيئة المصدرة للقرار إذا أخذنا القرار الإداري كمثال للأعمال القانونية.

ويلاحظ أن عيب عدم الاختصاص لا يعد دائما خطأ مرفقي تقوم على أساسه مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية، وذلك لكون القضاء الإداري لا يحكم بالتعويض نتيجة لهذا العيب إلا في بعض الحالات مثل حالة عدم الاختصاص الموضوعي أي تكون المخالفة جسيمة.

وما ينبغي التنبيه إليه هو أنه لا توجد قاعدة مطلقة بالنسبة لعيب عدم اختصاص للحكم بالتعويض، وإنما يجب التمييز في بعض الحالات بين القرار المعيب بعيب عدم الاختصاص الجسيم، الذي يمثل اغتصابا للسلطة فيحكم القضاء بالتعويض، أما إذا كان العيب هو عيب عدم الاختصاص البسيط، فالقضاء لا يحكم بالتعويض إذا كان بالإمكان إصدار ذات القرار من الجهة المختصة بإصداره، وهذا ما جاء في حكم لإدارية فاس¹ حين بثها في قرار إداري رامي إلى سحب رخصة استغلال قاعة للحفلات المقدم من طرف سكان الحي المتضررين، تبين للمحكمة أن قرار الرخصة موضوع الطعن مسلم من رئيس مجلس المقاطعة، في حين أن منح رخص المؤسسات المضرة أو المزعجة أو الخطيرة داخلية في اختصاص رئيس المجلس الجماعي ليبقى بذلك القرار موضوع الطعن مشوبا بعيب عدم الاختصاص ومشوبا كذلك بالتجاوز في استعمال السلطة ويتعين الحكم بإلغائه وعدم التعويض.

أما بالنسبة للمسؤولية عن عيب الشكل، فالقضاء الإداري لا يقر دائما بكون عيب الشكل والإجراءات يعد خطأ مرفقيا، تترتب عنه قيام مسؤولية الإدارة العامة، فهو يشترط أن يكون الشكل جوهريا، أي الشكل الأساسي الذي نص عليه المشرع صراحة، أما الشكل الثانوي، والذي لا تلتزم ولا تراعي الإدارة العامة في إصدارها للقرار الإداري شكلا محددا فلا مسؤولية عليه، وفي هذا الشأن فرق مجلس الدولة الفرنسي بين الشكليات الأساسية التي يؤدي عدم احترامها إلى تغيير في مضمون القرار الإداري، والشكليات التي لا يؤثر عدم مراعاتها في مضمونه، وقد رتب مجلس الدولة الفرنسي المسؤولية في الحالة التي يؤدي فيها مخالفة الشكل "تغيير في موضوع القرار الإداري، وإذا كان القرار سليم في موضوعه رغم عدم احترام الشكليات، فالإلغاء وحده كاف ويفرض الحكم بالتعويض، وبالتالي فليس من المحتم أن يجتمع الإلغاء والتعويض بالنسبة لقرار واحد، فقد يحكم بالإلغاء دون التعويض، أو العكس².

وتنبغي الإشارة إلى أن القضاء المغربي ساير مجلس الدولة الفرنسي، في التمييز بين أوجه البطلان المختلفة، فسار إلى أن أوجه الإلغاء الشكلية، لا تنتج عنها في كل الأحوال المسؤولية الإدارية، إذ قرر في

¹ - حكم المحكمة الإدارية بفاس، عدد 1091/2007، بتاريخ 2007/12/26، ملف رقم 524/غ/2007، غير منشور.

² - سليمان الطماوي: نشاط الإدارة، مرجع سابق، ص 305.

حكم للمحكمة الإدارية بالدار البيضاء¹، "لا يمكن تحت طائلة عدم القبول رفع دعوى الإلغاء ضد الجماعة أو ضد قرارات جهازها التنفيذي إلا إذا كان المدعي قد أخبر من قبل الجماعة، من جهة، ووجه إلى الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم التابعة له الجماعة مذكرة تتضمن موضوع وأسباب شكايته، من جهة أخرى، الأمر الذي تكون معه دعواهم معيبة شكلاً ويناسب التصريح بعدم قبولها.

وعليه يمكن القول أنه إذا كانت مخالفة الشكل أو الاختصاص أدت إلى الحكم بالإلغاء، ولم تؤثر على صحة القرار موضوعياً، فإنها لا يمكن أن تكون سبباً للحكم بالتعويض، بمعنى آخر فلا توجد علاقة سببية بين عيب الشكل أو عيب الاختصاص، وبين الضرر الذي لحق الشخص، وسبب الضرر هنا هو قرار سليم من الناحية الموضوعية، فلا تقوم المسؤولية في اتجاه هيئات الشرطة الإدارية.

2 : كيفية تقدير الخطأ المرفقي بالنسبة للأعمال المادية.

الخطأ المرفقي المتعلق بالأفعال المادية يتخذ صور عديدة كالإهمال، أو الترك، أو التأخير، أو عدم التبصر، والاحتياط في قيام هيئات الشرطة الإدارية بعمل مادي للحفاظ على النظام العام، كتفريق مظاهرة أو قطع أشجار...

وهكذا تعتبر الأعمال المادية كغيرها من الأعمال القانونية، تستوجب أن يكون الخطأ الحاصل من الإدارة على قدر كبير من الجسامة ليتم التعويض عنه، وهنا وجب الإشارة إلى أن الأعمال المادية لا ترتب مسؤولية الدولة أو الإدارة إذا تعلق الأمر بالإهمال أو التأخير أو الترك أو عدم الاحتياط، وعدم التبصر وغيرها من الأعمال المادية الأخرى غير المشروعة، والتي تتسبب في إحداث الضرر، لكن عدم مشروعيتها رهين بعدم جسامة تلك الأخطاء، وإلا تم تقرير المسؤولية الإدارية وتمت إحالتها على القاضي الإداري للبت فيها.

إلا أن القضاء الإداري الفرنسي لم يتقيد بمعيار أو بقاعدة عامة لتقدير درجة الخطأ الذي يرتب مسؤولية الإدارة عن الأعمال المادية، وإنما يراعي في تقديره للخطأ المرفقي في كل حالة على حدى ظروف الزمان والمكان، والأعباء الملقاة على هيئات الشرطة الإدارية، وطبيعة جهة الإدارة، ولا يحكم بالتعويض إلا إذا كان الخطأ المرفقي على درجة خاصة من الجسامة، وفقاً لاعتبارات عديدة منها مراعاة ظرف الزمان الذي تؤدي فيه الإدارة العامة أعمالها المادية، فما يكون خطأ مرفقي في الظروف العادية، لا يعتبر خطأ في الظروف الغير العادية، وذلك لأن مهام الهيئات الإدارية في الظروف العادية سهلة لا صعوبة فيها، وذهب مجلس الدولة الفرنسي لقيام المسؤولية الاكتفاء بالخطأ البسيط، أما إذا تغيرت الظروف، فإنه أصبح من المتعذر القيام بالمهام العادية لاستحالة الأداء اليومي كحالة الحرب والاضطرابات وفي هذه الحالة

¹ - حكم للمحكمة الإدارية بالدار البيضاء، ملف عدد 23/11/06، بتاريخ 2011/08/11، منشور بم.م.إ.م.ت، عدد 100-99، 2011، ص 264.

فمجلس الدولة الفرنسي يستوجب لقيام المسؤولية أن يكون الخطأ على درجة من الجسامة، فما يعتبر خطأ في الحالات العادية لا يعتبر كذلك في الظروف الاستثنائية، وذلك لأن طبيعة الظرف تستلزم تخفيف المسؤولية أو الإعفاء منها في بعض الأحيان¹.

لذلك فقد برر مفوض الحكومة (Corneille) هذا المسلك لمجلس الدولة الفرنسي بكون: "المرفق في الظروف العادية يؤدي خدماته وفقاً لقواعد وتقاليد وعادات تتولد من الخبرة اليومية، فإذا ما انقلبت هذه القواعد والتقاليد رأساً على عقب نتيجة لحدث خارجي كالحرب، فإنه يصبح من المتعذر - إن لم نقل من المستحيل - على المشرفين على إدارة المرفق أن يراعوا تلك القواعد، وعلى ذلك فإذا حدث خطأ، فإن هذه الظروف التي يؤدي فيها المرفق الخدمة لا تؤدي إلى تخفيف المسؤولية فحسب بل قد تؤدي إلى رفع المسؤولية نهائياً"².

والقاضي الإداري المغربي أخذ ولازال يأخذ بالمعيار المنفصل بالتعامل مع كل قضية على حدى، لأن لكل قضية حيثياتها وأسسها الواقعية والقانونية والقضائية التي يستند إليها، بالإضافة إلى مجموعة من الاعتبارات التي يأخذ بها في تقدير جسامة الخطأ المرفقي، وذلك من قبيل موقف المتضرر تجاه المرفق وظروف ومكان وزمان وقوع الخطأ، وغيرها من الإعتبارات التي سنأتي للتفصيل فيها وفق الشق الموالي كأسس يستند لها القاضي الإداري لتقدير جسامة الخطأ المرفقي، كما أن القاضي الإداري يستند إلى عيب الغاية و المحل كمصدر لتوليد المسؤولية الإدارية إذا ما تعلق الأمر بالأعمال القانونية ولتقدير تلك الجسامة، أما لقيام المسؤولية فينظر القاضي الإداري إلى عيب الشكل وعيب الاختصاص في إطار مبدأ المشروعية .

ب - أسس القاضي الإداري لتقدير جسامة الخطأ المرفقي

ما يلاحظ أن القاضي الإداري يستند إلى مجموعة من الإعتبارات لتقدير جسامة الخطأ المرفقي وتقرير مسؤولية الدولة على أعمال الشرطة الإدارية، فينظر بالأساس إلى وقت وقوع الخطأ، ومكان وقوعه، كما ينظر إلى أعباء المرفق المخطئ وطبيعة وعلاقة المضرور بالمرفق³، لذا سنتطرق لكل عنصر على حدى:

* وقت وقوع الخطأ: فنجد مجلس الدولة الفرنسي فرق بين الخطأ المرفقي الذي يقع في الظروف العادية وبين الخطأ المرفقي الذي يقع في الظروف الإستثنائية⁴، وبذلك فما يعتبر خطأ في الظروف العادية

¹ - عمار عوابدي: نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 166.

² - Bourjol Maurice, Op. Cit, p 282.

³ - ثورية لعيوني: " القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة - دراسة مقارنة " مرجع سابق، ص

⁴ - ونأخذ على سبيل المثال حالة الحرب أو إنتشار الأمراض والأوبئة، لأن عمل المرفق في هذه الحالة لا يمارس نشاطه بالدقة المطلوبة، ولا يتم التقيد بالمساطر القانونية وفق الشروط الشكلية المسطرة في القانون، ولا يتم إحترام قواعد العمل لأن الدافع هو المصلحة العامة.

قد لا يعتبر كذلك في الظروف الإستثنائية، بحيث أن قيام الخطأ في الحالات المذكورة أو غيرها من نفس الشدة يتطلب أن يكون على قدر كبير من الجسامة لتتناسب مع خطورة الظروف.

والملاحظ أن قيام المسؤولية الإدارية في هذه الحالة له إرتباط وثيق بمدى جسامة الخطأ المرتكب والمتسبب في الضرر، لأن عمل الإدارة لا يتم بالدقة المطلوبة ولا يراعى في ذلك المساطر القانونية، وإنما يراعى أيضا في ذلك ظروف العمل الذي يقوم به المرفق.

*** مكان وقوع الخطأ:** وهو الأمر الذي ميز فيه مجلس الدولة الفرنسي بين الأماكن القريبة والواقعة في دائرة العمران بالنسبة لمكان عمل المرفق، و بين الأماكن النائية البعيدة عن العمران، ففي هذه الأخيرة يتطلب مجلس الدولة درجة كبيرة من الجسامة في الخطأ وذلك إعتبارا للصعوبات التي يواجهها المرفق في قيامه بأعماله في هذه الحالة، وبالتالي فمكان وقوع الخطأ يعتبر أساسيا بالنسبة للقاضي الإداري، بحيث ينظر من خلاله إلى إمكانية قيام مسؤولية الدولة من عدمها، كما يراعى في الخطأ الحاصل من عملها أن يكون على قدر كبير من الجسامة ليتطلب تقريره والتعويض عنه، لأن مثل هذه الحالة ترتبط بها العديد من الصعوبات اللصيقة بمكان العمل أو مكان وقوع الخطأ¹.

*** أعباء المرفق المخطئ:** نجد مجلس الدولة الفرنسي قد شدد في درجة جسامة الخطأ كلما زادت أعباء المرفق المخطئ وقلت وسائله وإمكاناته، ومن أمثلة قضايا مجلس الدولة الفرنسي في هذا المجال أنه رفض تقرير مسؤولية الإدارة لأنها لم ترفع حاجزا وضعه مجهول في الطريق العام ليلا، مما ترتب عليه إصابة راكب دراجة بجراح، وذلك لأن الحادث وقع عقب وضع الحاجز مباشرة أثناء الليل، كما أن مراقب الطريق كان عليه مراقبة عدة كيلومترات من هذا الطريق، وبالتالي فالملاحظ أن مجلس الدولة كان السباق في الأخذ بهذا المعيار لتقدير جسامة الخطأ المرفقي والأخذ به من طرف باقي القضاة الإداريين في مختلف الدول التي تأخذ بالقضاء المزدوج أو القضاء المتخصص كالقضاء الإداري.

كذلك نجد أن القاضي الإداري ينظر إلى جسامة الخطأ كلما زادت أعباء المرفق ووسائله كما سبق الإشارة له، وذلك مراعاة للقدرة على تحمل المسؤولية من جهة، والتعويض عن الضرر من جهة أخرى، وهذا النوع من التقدير يحول دون المس بالمصلحة العامة المتوخاة من إحداث ذلك المرفق.

*** طبيعة المرفق المخطئ:** بالاستناد على النظر في طبيعة المرفق المخطئ ينظر القاضي الإداري إلى درجة الجسامة في الخطأ، والذي يرتب المسؤولية بالنسبة لبعض المرافق نظرا لطبيعتها وأهمية الدور الذي تقوم به، ويظهر ذلك بصورة واضحة بالنسبة لمرافق الشرطة ومرافق الصحة خصوصا بالنسبة لمستشفيات الأمراض العقلية، أي أن القاضي الإداري يراعى في تقديره طبيعة المرفق المرتكب للخطأ

¹ - ثورية لعبوني: " القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة - دراسة مقارنة " مرجع سابق، ص

ويمتد الأمر إلى الدور الذي يلعبه والأهمية التي يحظى بها ذلك المرفق المخطئ¹، و بالتالي فإنه يستوجب أن يكون الخطأ على قدر كبير من الجسامة لتقرير المسؤولية الإدارية لذلك المرفق المخطئ.

***علاقة المضرور بالمرفق المخطئ:** فالقاضي الإداري لا يغفل النظر خلال تقديره للخطأ المرتكب إلى علاقة المضرور بالمرفق، كأن ينظر في إذا ما كان المضرور مستفيد من المرفق أو غير مستفيد، كما أن القاضي الإداري يتطلب درجة كبيرة من الجسامة في الخطأ، فيما لو كان المضرور مستفيد من المرفق، ولكنه يتساهل إذا كان المضرور لا علاقة له بالمرفق، لأن القاضي الإداري يقدر أن المضرور في الحالة الثانية لم يستفد أي شيء في مقابل الضرر الذي لحقه من نشاط المرفق، وهو الأمر الذي درج عليه قضاء مجلس الدولة الفرنسي.

وهنا تظهر درجة التقدم الكبير الذي حظيت به المسؤولية الإدارية أو مسؤولية الدولة من طرف القاضي الإداري، رغبة منه في الحفاظ على الحق لذويه، وعدم ترك جبروت السلطة التقديرية للهيمنة على حقوق المتضررين من مرفق الشرطة الإدارية المخطئ والمتسبب في الضرر.

وعموماً فالقاضي الإداري بارتكازه على هذه الاعتبارات التي وضعناها قيد الدرس، وغيرها من الاعتبارات الأخرى، ما يبين إلا على الدقة التي أصبح يشغل بها القضاء الإداري، حيث ينظر إلى كل اعتبار على حدى، ومن عدة زوايا، ملائمة مع حيثيات كل قضية مطروحة، كمحاولة للخروج بالحكم الأصوب لتقدير المسؤولية الإدارية من عدمها².

ثالثاً : العلاقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي

جرى عمل مجلس الدولة الفرنسي فيما مضى على الفصل التام بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي، وبالتالي فالضرر الذي يصيب الأفراد إما يكون أساسه خطأ شخصي منسوب إلى الموظف الذي يتحمل دفع التعويض من ماله الخاص وإما أن يكون سببه خطأ مرفقياً تتحمله الإدارة التي تدفع التعويض من الخزينة العامة إلا أن هذه التفرقة كانت محل انتقادات فقهية، لمسلك القضاء الفرنسي، الذي تتخلل عن هذه التفرقة تدريجياً، وذلك باعترافه بإمكان قيام الخطأين معاً، حيث سلم القضاء باشتراك نوعين من الخطأ في الضرر خطأ مرفق تسأل عنه الإدارة وخطأ شخصي يسأل عنه الموظف وترتب على هذا التطور في قضاء مجلس الدولة أن تقوم الإدارة بدفع التعويض الذي يحكم به القاضي للأفراد عما أصابهم من ضرر نتيجة الأخطاء الشخصية التي ارتكبها الموظف على أن ترجع على الموظف لرد المبلغ المدفوع³.

¹ - فمثلاً مرفق الشرطة ومرفق الصحة اللذان أشرنا إليهما سابقاً وغيرهما من المرافق التي لها نفس المكانة والحساسية داخل تنظيم الدول، ولإرتباطهما أيضاً بالحياة اليومية للمواطنين.

² - ثورية لعيوني: " القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة - دراسة مقارنة " مرجع سابق، ص

³ - ثورية لعيوني، نفس المرجع السابق، ص:208.

وبالرجوع إلى قانون الالتزامات والعقود المغربي فإن العلاقة بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي تحكمها مقتضيات الفصلين 79 و 80 من ظهير الالتزامات والعقود المغربي، فالفصل 79 ينص على أن "الدولة والبلديات مسؤولة عن الأضرار الناتجة مباشرة عن تسيير إدارتها وعن الأخطاء المصلحية لمستخدميها" وبالرجوع إلى الفصل 80 من ظهير الالتزامات والعقود نجد أن المشرع قد حسم في هذا الأمر إذ قرر أنه لا يمكن مساءلة الدولة عن أخطاء مستخدميها إلا في حالة إفسار الموظفين المسؤولين عنها.

ويمكن في هذا المجال، استحضار نماذج عدة لأحكام قضائية في المسؤولية الخطئية على أعمال الشرطة الإدارية بمثابة تطبيقات لها، منها الأمر الاستعجالي رقم 172 الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط، بتاريخ 02-05-2007¹ لصالح شركة صوكرار كمدعية ضد وزير الداخلية، والذي جمع بين الخطأ الشخصي والخطأ المرفقي في موضوع تحديد غرامة تهديدية في مواجهة شخص معنوي - وزارة الداخلية- في إطار الخطأ المرفقي وشخص ذاتي - قائد قيادة تاغرامت عمالة الفحص أنجرا- في إطار الخطأ الشخصي بسبب الامتناع عن تنفيذ حكم قضائي حائز على قوة الأمر المقضي به والقاضي بإلغاء قرار إداري بمنع ترخيص استعمال المفرقات بمقلع كدية افحيصة الذي تكتريه الشركة المدعية من الجماعة السلالية تاغرامت، حيث استجاب القاضي الإداري لطلب المدعية بتحديد الغرامة التهديدية في 1000 درهم لكل من وزارة الداخلية و قائد تاغرامت ابتداء من 21-02-2007 إلى يوم التنفيذ، مؤسسا بذلك لمبدأ الجمع بين الخطأ الشخصي- امتناع القائد عن تنفيذ الحكم القضائي- والمرفقي- تهاون الإدارة في فرض رقابتها على الموظف المعني بالتنفيذ، متجاوزا بذلك التفسير الكلاسيكي لقواعد المسؤولية الإدارية (الفصل 79 و 80 من قانون الالتزامات والعقود).

من هنا نلاحظ أنه في فرنسا ومصر يمكن الجمع بين الخطأ الشخصي والمرفقي دون أن يكون التعويض مرتين، بل مرة واحدة، مع تقسيمه على الأطراف المتسببة فيه، كل حسب درجة الضرر الملحق بالمتضرر (موظف وإدارة)، وهكذا فالقضاء المغربي ساير نفس النهج الذي اتبعته فرنسا ومصر.

الفقرة الثانية: ركن الضرر

إذا كان الخطأ شرطا ضروريا لإقرار المسؤولية الإدارية الخطئية عن أعمال الشرطة الإدارية، فمن الضروري أن يؤدي هذا الخطأ إلى إلحاق ضرر، هذا الأخير يعتبر أثرا سلبيا مباشرا أو غير مباشر لقيام الدولة أو إدارتها بأعمالها، سواء بفعل خطأ أو بدونه يترتب عنه مسؤولية إدارية توجب التعويض، ويكون المتضرر ملزما بأن يثبت بكافة الوسائل الضرر الذي لحقه، و يمكن الاستعانة بتقارير الخبراء في هذا

¹ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط في الأمر الاستعجالي رقم 172 بتاريخ 02-05-2007 غير منشور.

المجال، و يشترط في الضرر أن يكون ناتجا مباشرة عن فعل الإدارة، وقد يكون مادي أو معنوي أو هما معا بطلب التعويض، ويشترط في ركن الضرر توفر مجموعة من الشروط.

- يجب أن يكون الضرر محققا؛ ومفاده أن يكون الضرر قد وقع فعلا وهذا ما أكدته الاجتهاد القضائي أن التعويض يكون بمقدار الضرر الواقع فعلا على أساس الواقع الثابت لا على أساس افتراض أمور محتملة قد لا تحصل¹.

- أن يكون الضرر مباشرا وخصوصا؛ ومعناه أن الخطأ المقترف هو الذي أحدث الضرر لفرد معين أو أفراد على وجه الخصوص.

- أن يمس الضرر بمركز يحميه القانون؛ متى تترتب المسؤولية الإدارية الموجبة للتعويض لا بد أن يكون الضرر قد مس حقا مشروعاً أو وضعياً مشروعاً يحميها القانون.

- أن يكون قابلاً للتقويم بالنقود؛ أن يكون بمقدور القاضي الإداري تحديد مبلغ التعويض بناء على جسامته الضرر، وقد يستند القاضي الإداري في تقدير جسامته الضرر إلى الخبرة².

والضرر نوعان³: ضرر مادي وضرر معنوي.

الضرر المادي هو الذي يصيب جسم الإنسان ويلحق به عجزا دائما أو مؤقتا، أو يصيبه في أمواله، أو وظيفته، و يشترط فيه أن يكون مباشرا أو غير ناتج عن سبب أجنبي، حالا و ليس محتملا أي محقق الوقوع. وكذلك يمكن تقديره ماديا، على أن يكون خاصا وليس عاما، وأن يخل بمركز يحميه القانون، ويمكن للقاضي أن يستعين برأي الخبراء، إذا لم يتوفر على العناصر الكافية لتقدير الضرر⁴.

أما الضرر المعنوي فهو الذي يصيب الشخص في ذاته، سواء كانت الإصابة مادية كجروح في جسمه أو كانت معنوية تصيب كرامته وإحساسه وكثيرا ما يقترن الضرر المعنوي بالضرر المادي، وفي هذا الاتجاه سارت المحكمة الإدارية بالدار البيضاء فيما يخص قرار عزل الموظف المتهم بجنحة الغش في الامتحان أدى إلى حرمانه من تحسين وضعيته الإدارية والمادية عن طريق اجتياز المباريات فضلا عن المس بسمعته أمام زملائه والعاملين معه في قطاع الصحة وعلى هذا الأساس قضت بأن الأضرار المادية والمعنوية التي لحقت الموظف كانت بسبب خطأ الإدارة⁵.

¹ - جهاد حميدي، التعويض عن الضرر في ميدان المسؤولية الإدارية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، ع 14 لسنة 1998.

² - ثورية لعيوني، " القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة - دراسة مقارنة "، مرجع سابق، ص 212-213.

³ - محمد الأعرج: القانون الإداري المغربي، ص 247-248.

⁴ - في المغرب يلاحظ أن التعويض يقدر بشكل إجمالي (قرار الغرفة الإدارية عدد 4 بتاريخ 2007/1/10 بين الجمعية المهنية الأمل للسوق اليومي بالفقيه بن صالح ضد الدولة المغربية)

⁵ - ثورية لعيوني، " القضاء الإداري ورقابته على أعمال الإدارة - دراسة مقارنة " مرجع سابق، ص 210-211.

الفقرة الثالثة: العلاقة السببية

يشترط لتقرير مسؤولية الإدارة عن أفعالها غير المشروعة الخاطئة وجود علاقة سببية بين خطأ الإدارة والضرر الذي لحق المضرور، بمعنى أنه يجب أن يكون الضرر قد ترتب مباشرة عن خطأ الإدارة وتنتفي الرابطة السببية بين خطأ الإدارة والضرر، وذلك راجع إلى تدخل عوامل أخرى ساهمت في وقوع الضرر كالقوة القاهرة وخطأ الغير وخطأ المضرور ذاته وبالتالي من أجل تحديد مسؤولية الإدارة في حالة وجود سبب أجنبي يجب التمييز بين حالتين:

-إذا كانت القوة القاهرة أو خطأ الغير أو خطأ المضرور ذاته قد ساهمت في إحداث الضرر إلى جانب خطأ الإدارة، فإن العلاقة السببية في هذه الحالة تقوم على أساس الخطأ المشترك والضرر الموحد الذي لحق المتضرر، وفي هذه الحالة فإن الإدارة تتقرر مسؤوليتها كذلك وبالتالي تلزم بدفع قدر من التعويض يتناسب مع دورها في إحداث الضرر.

-أما إذا كانت القوة القاهرة أو خطأ الغير أو خطأ المضرور هي وحدها السبب في وقوع الضرر فعندئذ تعفى الإدارة من التعويض¹.

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 الإدارية، كان بإمكان المحاكم الابتدائية أن تحكم في حكم واحد على الإدارة والخواص بالتعويض، وتحديد نصيب كل منهما في الضرر الحاصل، وإذا ساهم الضحية بخطئه في الضرر الذي لحق به، فإنه يتحمل نصيباً من هذه المسؤولية تكون بحسب مساهمته فيها، لكن بعد دخول قانون المحاكم الإدارية بالمغرب حيز التنفيذ فإن الجمع بين الخطأين الشخصي و المرفقي أصبح غير ممكن.

من خلال تحليل ودراسة مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية على أساس الخطأ، نتساءل عن مدى اختصاص القضاء الإداري بالتعويض عن الأضرار المترتبة عن الأعمال المادية والقانونية الصادرة عن هيئات الشرطة الإدارية، والتي لا تشكل خطأ مرفقياً؟ وهل يمكن اعتبار الخطأ الأساس القانوني الوحيد لترتيب مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية؟ أم أنه ينبغي إطلاق المسؤولية وعدم تقييدها بالخطأ؟ وهل يمكن قيام المسؤولية بدون خطأ؟.

اقتربا من الإجابة على هذه التساؤلات، سيتم التطرق في الفرع الموالي إلى مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية بدون خطأ.

¹ - ثورية لعيوني، نفس المرجع السابق، ص 212-213.

الفرع الثاني: مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية بدون خطأ

قد يؤدي تطبيق المسؤولية بناء على الخطأ في بعض الحالات، إلى استحالة استيفاء التعويض عن الضرر بسبب عدم قدرة الضحية على إثبات وجود خطأ مسند إلى الإدارة¹، ويمكن لهذه الحالة أن تتحقق إما لأن إثبات الخطأ أمر مستحيل - كاستعمال سلاح ناري أو انفجار - وإما لأن إثبات الخطأ يمكن أن يكون في غير محله - كأن يكون الضرر ناجماً عن أحد أعمال السيادة، وإما لأنه ليس هناك خطأ.

كما تعتبر المسؤولية الإدارية على أساس الخطأ غير كافية لمواجهة العديد من الحالات التي يترتب عنها تعويض المتضررين من جراء تسيير المرافق العمومية، وحتى تتم مواجهة مختلف هذه الاحتمالات، فقد ابتكر القاضي اللجوء إلى نظام آخر للمسؤولية، يسمح بتعويض الضحايا: هذا النظام هو نظام المسؤولية بدون خطأ².

وعليه يمكن اعتبار المسؤولية الإدارية بدون خطأ إذا كانت الإدارة مسؤولة عن الضرر الذي أصاب المضرور، نتيجة قيام الإدارة بأعمالها، حتى ولو لم يصدر منها أي خطأ، وعلى المضرور أن يقوم بإثبات العلاقة السببية بين نشاط الإدارة والضرر الذي أصابه دون حاجة إلى إثبات خطأ الإدارة.

وعليه سيتم التطرق للعناصر المشكلة للمسؤولية الإدارية بدون خطأ في (الفقرة الأولى)، لنخصص الفقرة الثانية للحديث عن حالات مسؤولية الشرطة الإدارية بناء على المخاطر.

الفقرة الأولى: العناصر المشكلة للمسؤولية الإدارية بدون خطأ

انطلاقاً من الفصل 379 من قانون الالتزامات والعقود، والفصل 48 من قانون المحاكم الإدارية، يستشف من هذين الفصلين أنه بإمكان المدعي في حالة تضرره أن يطالب بالتعويض، على ضوء المسؤولية على أساس المخاطر³، هذه الأخيرة لا تشمل بتاتا ركن الخطأ، بل إنها تقترب من المسؤولية

¹ - ميشيل روسي: المنازعات الإدارية بالمغرب، ترجمة: محمد هيري الجيلالي أمزيد، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص 194.

² - ميشيل روسي: المنازعات الإدارية بالمغرب، ترجمة: محمد هيري الجيلالي أمزيد، مرجع سابق، ص 194.

³ - الذي ينص على: "الدولة والبلديات مسؤولة عن الأضرار الناتجة مباشرة عن تسيير إدارتها وعن الأخطاء المصلحية لمستخدميها"

⁴ - الذي ينص على: "تختص المحاكم الإدارية مع مراعاة أحكام المادتين 9 و 11 من هذا القانون ابتدائياً في طلبات إلغاء قرارات السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة وفي النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية ودعاوى التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام، ما عدا الأضرار التي تسببها في الطريق العام ومركبات أي كان نوعها يملكها شخص من أشخاص القانون العام"

⁵ - تتميز نظرية المخاطر كأساس لمسؤولية الإدارة عن أعمال موظفيها، بمجموعة من خصائص تحدد ماهيتها ومكانتها من أساس المسؤولية الإدارية، وتحدد نطاقها وحدودها في هذه الخصائص أنها في نطاق القانون الإداري نظرية قضائية في عمومها، فنظرية المخاطر في القانون الإداري يعود الفضل في وجودها إلى القضاء الإداري الفرنسي الذي توسع في إرساء قواعدها، وحدد شروطها ومجالات تطبيقها، كما أنه لا يشترط في شأنها ضرورة صدور قرار إداري وأنها ذات صفة ومكانة تكميلية ثانوية بالنسبة إلى الأساس القانوني الأصيل للمسؤولية الإدارية وهو الخطأ المرفقي أو الوظيفي، كما تتصف بأنها ليست مطلقة، فهي تتحرك وتقوم في نطاق محدود في محيط دائرة الاعتبارات والظروف المختلفة.

القائمة على الخطأ المفترض التي ما على المتضرر في إطارها، إلا أن يثبت وجود الضرر والعلاقة السببية بين الضرر والشغل، وعلى الإدارة أن تثبت حسن تصرفاتها وعدم تقصيرها، والجانب الذي تتميز به المسؤولية على المخاطر هو إثبات الخطأ أو إثبات عدم الخطأ غير مطلوب من الطرفين، فما على الإدارة إلا أن تثبت أن سبب الضرر أجنبي عنها بأن يتمثل في فعل المتضرر نفسه أو فعل الغير أو بسبب قوة قاهرة¹.

ويمكن القول أمام التطور التقني والصناعي الذي شهده القرن 19، بدأت فكرة الخطر في الظهور كأساس يبرر قيام مسؤولية السلطة العامة، فالخطر الكامن في بعض الأنشطة التي تمارسها الإدارة يبرر في بعض الأحيان وبشروط خاصة مسؤولية الدولة عن الأضرار التي تنجم عن هذا النشاط الخطر، وهنا تقوم مسؤولية السلطة العامة²، وتصدق هذه العبارة الأخيرة على الجماعات وتمتاز بها في مزاولة نشاطاتها خاصة في مجال الشرطة الإدارية وبالخصوص الجماعية³، ليس لأنها ارتكبت خطأ يلزمها التعويض عن الأضرار التي سببها هذا الخطأ، بل تقوم المسؤولية في هذه الحالة لأن التعويض يكون من قبيل جبر ضرر المضرور أكثر من كونه جزاء يتقرر على عاتق الإدارة.

وأخيرا كونها تتصف وتتميز بأنه يترتب عليها دائما الحكم بالتعويض، حيث أن التعويض فيها يكون على أساس الضرر الذي بلغ حد من الجسامة والخطورة الغير اعتيادية، ويكفي لتعويض المضرور إثبات العلاقة السببية بين الضرر ونشاط الإدارة.

الفقرة الثانية: حالات مسؤولية الشرطة الإدارية بناء على المخاطر

لقد عرف القضاء الإداري المغربي تطورا مهما في مجال المسؤولية بدون خطأ أو على أساس المخاطر، لكن هذا لم يمنع المشرع من تبني نصوص قانونية خاصة ترمي إلى سن نظام لتعويض المتضررين من جراء الأضرار اللاحقة بهم نتيجة عمل المرافق، لذلك فإن أمر تناول حالات المسؤولية الإدارية على المخاطر ينطلق من زاويتين ترتبطان بحالات المسؤولية الإدارية على المخاطر بموجب نصوص تشريعية، ثم بتطبيقات المسؤولية الإدارية على المخاطر بموجب الاجتهاد القضائي.

ففيما يخص حالات المسؤولية الإدارية على المخاطر بموجب نصوص تشريعية، هناك الأضرار الناتجة بفعل الاضطرابات، فالإدارة تعتبر مسؤولة عن ضمان النظام العام واتخاذ الإجراءات الضرورية للحفاظ عليه، وإذا ما حصل اضطراب أدى إلى وقوع أضرار، فالدولة هنا تكون هي المسؤولة عن التعويض بناء على نظرية المخاطر، كما تعتبر الإدارة مسؤولة عن الأضرار الحاصلة للمتعاونين مع الإدارة مع مختلف

¹ - كريم لحرش: القضاء الإداري المغربي، الطبعة الأولى، 2012، ص 175.

² - محمد باهي: نظام المسؤولية عن الأضرار التي تتسبب فيها المنشآت العمومية"، م.م.إ.م.ت، عدد 92، 2010، ص 12.

³ - مليكة الصروخ: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 538.

الفئات المتعاونين معها، ولا يحتاجون هؤلاء إلى إثبات خطأ الإدارة للحصول على التعويض عن الأضرار التي أصابهم، كحالة المسؤولية الناتجة عن تطبيق قرار إداري شرعي، سواء كان تنظيمياً أو فردياً مثل التعويض المخول في حالة نزع الملكية الخاصة لأجل المنفعة العامة¹، فإن الجماعة يمكن أن تكون مسؤولة ولو بدون خطأ على أساس مبدأ المساواة أمام التكاليف العمومية بالنسبة للقرارات الإدارية الفردية الصادرة عنها، والتي تحدث أضراراً للأفراد بسبب عدم احترام مبدأ المساواة أمام التكاليف العمومية.

أما بخصوص حالات المسؤولية الإدارية على أساس المخاطر بموجب نصوص قضائية، فهناك الأضرار الناتجة عن الأشغال العامة، حيث يمكن أن تنتج أضرار عن هذه الأشغال إما بسبب تنفيذ هذه الأشغال وإما بسبب عدم تنفيذها، أو تنتج عن هذه الأشغال نفسها، وذلك لأن الأشغال العامة تنصب على عقار، إذ يتعلق الأمر عادة ببناء أو هدم أو إصلاح هذا العقار².

وقد سلك القضاء الإداري المغربي مسلك نظيره الفرنسي في تقرير المسؤولية عن الأضرار التي تصيب غير المستفيدين من الأشغال العامة، فقد قرر المجلس الأعلى في أحد قراراته مسؤولية الإدارة عن الأضرار التي لحقت ورشة أحد الأغيار نتيجة فيضانات سببها تهاطل الأمطار غزيرة أدت إلى تحول النهر بسبب وجود أكوام من الأتربة ناتجة عن القيام بأشغال عمومية، ولم يعتبر تهاطل الأمطار الغزيرة من قبيل القوة القاهرة التي تعفي الإدارة من المسؤولية³.

أما في حالة الأضرار العرضية اللاحقة بالمستعملين بسبب خلل في الصيانة، فإن أساس المسؤولية هو الخطأ المفترض، حيث لا بد من إثبات خطأ الجماعة أو المقاتل، كعدم القيام بأعمال الصيانة أو عدم وضع علامات في الطريق تنبه السائقين والمارة إلى وجود خطر أمامهم⁴.

وفي نفس السياق جاء في حكم لإدارة الدار البيضاء⁵ في قضية تعويض الضحية عن الأضرار التي لحقت به نتيجة سقوط جدار في ملك الجماعة الحضرية للدار البيضاء وجاء في إحدى الحثيات "وحيث إن هذه المسؤولية تنعقد اتجاه مستعملي الطريق العمومية بمجرد ما يثبت أن الضرر ناتج عن الإهمال وعدم الصيانة، ولا تعفي الإدارة الملقاة على عاتقها الضرر اللاحق لم ينتج عن إخلال من جانبها بقواعد الصيانة العادية المفروضة عليها"، وحيث إن الجدار المذكور تعود ملكيته للجماعة الحضرية للدار

1 - محمد الأعرج: "قانون منازعات الجماعات المحلية"، مرجع سابق، ص 53.

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

3 - عبد الله حداد: "تطبيقات الدعوة الإدارية في القانون المغربي" مرجع سابق، ص 189.

4 - محمد الأعرج: "القانون الإداري المغربي"، الجزء الثاني، مرجع سابق، ص 252.

5 - حكم ملف عدد 376/2003 الصادر لتاريخ 2005/4/1 وأورده محمد باهي في: "نظام المسؤولية عن الأضرار التي تتسبب فيها المنشآت العمومية"، مرجع سابق، ص 36-37.

البيضاء فإن انهياره يبقى دليلاً على الإهمال وعدم الصيانة، وهو السبب المباشر في الأضرار التي أصيبت بها الضحية، فتكون بذلك مسؤولية الجماعة كاملة عن الحادث المذكور".

في هذه النقطة يجب الإشارة إلى أن قرينة افتراض عيب الصيانة العادية، عند غالبية الفقه والاجتهاد القضائي، تشكل نظام مسؤولية خاصة تحتل مكاناً وسطاً بين نظام المسؤولية المبنية على الخطأ وبين نظام المسؤولية بدون خطأ، والقضاء الإداري الفرنسي يعتبر المسؤولية لعدم الصيانة العادية للمنشأة العمومية من النظام العام يمكن للأطراف الدفع بها كما يمكن للقاضي أن يثيرها في كل حين¹، وترفع المسؤولية عن المقاول بمجرد أن يقوم بتسليم الأشغال للجماعة تسليماً نهائياً، لتبقى هذه الأخيرة مسؤولة إلا إذا أثبتت خطأ الضحية أو كون الضرر لم ينتج عن تقصير منها في القيام بالتزاماتها.

وتوجد أيضاً الأضرار الناتجة عن مخاطر الجوار غير العادية، فهناك بعض الأفراد يقطنون بجوار منشآت أو أماكن خطيرة، مما قد يتضررون من جرائها، وبالتالي لا يعقل أن يتحمل الأشخاص القاطنون بجوار تلك المنشآت الأضرار الحاصلة منها.

وتتمثل مزاولة الجماعة عملاً أو أعمالاً خطيرة مرتبطة بمجال الشرطة الإدارية الجماعية، وتعرض بمقتضاها من يجاورها من السكان لخطر ما أو لضرر فتلزم بالتعويض بصرف النظر عن قيام ركن الخطأ²، كما تعوض أيضاً أضرار الجوار غير العادية الأضرار الناتجة عن التلوث، مثل انتشار الروائح الكريهة المنبعثة من محطات معالجة المياه المستعملة، والمطارات العمومية لرمي الأزبال والنفايات المنزلية، ومثل تلويث المياه بسبب مجاري الواد الحار إلى غير ذلك...³.

ويعتبر حكم مجلس الدولة الفرنسي في قضية رينيو ديروزي. Regnault-Desroziers الصادر في 28 مارس 1919 من أهم الأحكام القضائية التي أرسى فيها مجلس الدولة الفرنسي مسؤولية مخاطر الجوار غير العادية⁴.

1 - محمد باهي: نظام المسؤولية عن الأضرار التي تسبب فيها المنشآت العمومية" مرجع سابق، ص 32.

2 - محمد الوزاني، مرجع سابق، ص 258.

3 - محمد باهي: نظام المسؤولية عن الأضرار التي تسبب فيها المنشآت العمومية" مرجع سابق، ص 28.

4- Delmarre (M) et autres, op. Cit, p : 414

- الوقائع: في 04 مارس 1916 انفجرت ثكنة دويل كورون شمال سان ديني و تسبب ذلك في وفاة 23 شخصاً و جرح 81 وتدمير عدد من المساكن، فلقد جمعت السلطات العسكرية فيها كميات كبيرة من القنابل اليدوية والقنابل الحارقة لتوفير كميات كافية لتزويد الجبهة بسرعة، ولقد استجاب مجلس الدولة لطلبات التعويض التي تقدم بها المتضررون معتبراً أن تنظيم هذه العمليات تم في ظل ظروف الحرب قد انطوى على مخاطر تتجاوز حدود المخاطر العادية للجوار ، و أن من شأن هذه المخاطر في حالة وقوع المكروه أن تقيم مسؤولية الدولة دون النظر إلى وجود أي خطأ، بخلاف الاجتهاد السابق الذي كان يتطلب إثبات الخطأ، وبذلك توسع مجال مسؤولية المخاطر بصفة واضحة. وهكذا توسع القضاء في تعويض الضحايا عندما تتسبب الإدارة في وجود أخطار متميزة ؛ مثل الأشياء الخطرة في القضية الحالية أو الأسلحة النارية بالنسبة للأضرار التي تحصل للأشخاص الغرباء عن عمل الشرطة ، و المنشآت العامة الخطرة والمواد الخطرة كحقن الدم الملوث بفيروس السيدا .

والقضاء المغربي طبق هذه النظرية على مجموعة من القضايا التي عرضت عليه، ومنها حكم لإدارية فاس، والذي جاء في إحدى حيثياته: " وحيث إنه من الثابت من تقرير الخبر المنتدب، أن المزيل المخصصة من طرف المجموعة الحضرية لفاس لجمع نفايات مدينة فاس، والتي تجاوز عقار المدعية، لا تتوفر على الوسائل الوقائية لمنع زحل الأزيل إلى العقارات المجاورة، ومنع انتشار عصارة الأزيل إلى هذا العقار المجاور، بما ينتج عن ذلك من انتشار للروائح الكريهة والغازات المضرة بالنباتات ولم تتخذ الاحتياطات الضرورية واللازمة لحماية عقارات الجوار من زحف الأزيل وعصارتها ... وحيث إن الأضرار اللاحقة بعقار المدعية ثابتة ومحقة وناتجة مباشرة عن الخطأ المرفقي للمجموعة الحضرية بفاس، تكون بذلك مسؤولة عن الأضرار اللاحقة بعقار المدعية في إطار مقتضيات الفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود"¹.

كما أن هناك أضرار ناتجة عن بعض الأشياء الخطيرة، وهي تظهر في حالات تقدم فيها الإدارة على القيام ببعض المهام المنوطة بها باستعمال أشياء خطيرة كاستعمال الأسلحة والمتفجرات²، كما أن الجماعة أثناء مزاولتها لمهامها المتعلقة بالشرطة الإدارية الجماعية، قد تستعمل وسائل وآليات خطيرة تسبب في إلحاق أضرار بالأفراد، لكن الضرورة تتطلب استعمالها، فالنتيجة المنطقية لذلك هو حصول الضرر على التعويض ولم يكن هناك أي خطأ من الجماعة³.

غير أن القضاء عند إقراره لمسؤولية الجماعة في هذا المجال يكتفي بتوافر العلاقة السببية بين الضرر والآلة الخطيرة المستعملة من طرف الإدارة الجماعية، وفي هذا الصدد قضت إدارية وجدة: "بما أن الإدارة في إطار مقتضيات الفصل 79 من ق.إ.ع.م، تكون وحدها وبصفة مباشرة مسؤولة عن الأخطاء المصلحية التي تتصل بممارسة الوظيفة، كما تكون مسؤولة عن الأشياء الخطيرة التي تستعملها في تسيير مصالحها وتحمل تبعاتها ولو بدون خطأ، ويكفي في ذلك إثبات وجود علاقة سببية بين الضرر الحاصل للضحية والأشياء المستعملة..."⁴.

1 - حكم المحكمة الإدارية بفاس ملف رقم 99/115 بتاريخ 2001/2/13، غير منشور.

2 - ومن الأحكام الواردة في هذا المجال، الحكم القاضي بمنح تعويض السكان، الذي كسر زجاج نوافذهم، بفعل طلقات نارية صادرة من مدافع قلعة الأوداية بالرباط، التي كانت تطلق طلقة واحدة عند منتصف النهار، واعتبرت المحاكم أن القرار الذي سمح باستعمال هذه الطلقات، هو من أعمال السيادة ولا يمكن مراقبة شرعيته، ولكن يحث لها أن تحكم بمنح تعويض للمتضررين، استنادا لنظرية المسؤولية على أساس المخاطر.

- عبد الله حداد،: تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي، مرجع سابق، ص 191.

3 - أمينة الطنعي الشرقاوي، مرجع سابق، ص 75.

4 - حكم عدد 22 بتاريخ 2003/10/25، منشور ب، م.م.إ.ت، عدد 53، 2004، ص 220.

كما أن ألعاب الفروسية التي تنظمها الهيئات المحلية وخاصة الجماعة، حيث يستعمل البارود في هذه الألعاب، فإن مسؤولية الجماعة تعتبر قائمة، إذا حدث أن أصيب أحد الأشخاص نتيجة لهذه الألعاب¹.

وهناك أيضا حالة الأضرار الناتجة عن عدم تنفيذ الأحكام القضائية، الأصل أن الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية ينطوي على خطأ من جانب الإدارة، مما يؤدي إلى هدر حقوق الأفراد وفقدانهم لحقهم في القضاء²، غير أنه في بعض الظروف يتعذر تنفيذ هذه الأحكام لاعتبارات أكثر أهمية وخطوة تتعلق بالصالح العام أو النظام العام، وفي مثل هذه الحالات لا ترتكب الجماعة خطأ بامتناعها عن تنفيذ الأحكام القضائية ولكنها تلزم بتعويض صاحب الشأن عن الضرر الناتج عن عدم التنفيذ³.

يتبين أن الأحكام الصادرة عن مختلف المحاكم، فهي تتميز بطابعها التنفيذي، مما يجب على السلطات الإدارية منح القوة العمومية لتنفيذها، فإذا استنفذت طرق التنفيذ العادية، أجاز المشرع للمدعي المطالبة بمنحه القوة العمومية لتنفيذ الحكم المحصل عليه.

والملاحظ أيضا أنه إذا اعتمدت في رفضها على مبرر الحفاظ على النظام العام، كما حصل في قضية "كويتاس"⁴، فإنه ليس من العدل أن يتحمل المدعي عبء الحفاظ على النظام العام لوحده، أما إذا امتنعت من منح القوة العمومية بدون سبب، فإن ذلك يشكل خطأ جسيما لأنها لم تساعد على فرض احترام قرارات العدالة وتتحصل مسؤولية تعويض المدعي عن الضرر الذي لحقه بسبب عدم تنفيذ حكمه، حيث تكون المسؤولية في هذه الحالة مسؤولية خطئية، ولقد سار القضاء الإداري المغربي في نفس الاتجاه الذي سلكه نظيره الفرنسي حيث قررت المحاكم المغربية مسؤولية الدولة أو الجماعات في حالة امتناع الإدارة الجماعية عن تنفيذ الأحكام القضائية⁵.

1 - أمينة الطنحي الشرقاوي، مرجع سابق، ص: 75.

2 - HARIS (A) : « Tribunaux administratifs et Etat de Droit », Travaux du colloque international organisé par la faculté de Droit Marrakech 94, p 64.

3 - ماجد راغب الحلو : " القضاء الإداري "، منشأة المعارف بالإسكندرية، 2004، ص : 487.

4 - السيد كويتاس قد تم الاعتراف له بملكية أراضي فلاحية مساحتها 38000 هكتار، وحصل بموجب حكم على حقه في طرد شاغلها، ولكن الحكومة الفرنسية قد رفضت مده بالقوة العسكرية اللازمة خشية الاضطرابات الخطيرة التي من الممكن أن يثيرها السكان الأصليون لتلك الأراضي، ولما رفضت الإدارة تعويض السيد كويتاس عن الأضرار الحاصلة له، طرح الأمر على مجلس الدولة الفرنسي الذي رأى بأن الحكومة من حقها رفض تقديم القوة المسلحة لأن من واجبا تقدير ظروف تنفيذ الحكم القضائي، ولكن من حق السيد كويتاس أن يطالب بالتنفيذ مع استعمال القوة، فإذا طالبت مدة الرفض فوق الحد المعقول فإن ذلك سيكون حملا من غير المعقول أن يتحملة، وبالتالي من حقه أن يطالب بالتعويض عنه.

5 - محمد الوزاني، مرجع سابق، ص 245.

حالة الأضرار البالغة التي تصيب الموظف الجماعي بمناسبة أداء وظيفته، باعتبار أن المهام المتعلقة بالشرطة الإدارية الجماعية متعددة مرتبطة بحقوق المواطن، فمقتضيات العدالة تحتم بأن تبقى الإدارة الجماعية مسؤولة عن المخاطر التي تصيب الموظف الجماعي نتيجة مساهمته في تسيير المرفق العمومي¹. ويبقى ما تم ذكره من حالات في إطار مسؤولية الجماعة القائمة بدون خطأ لا يؤكد استبعاد حالات أخرى والتي يمكن للقضاء الإداري أن يقررها وهو بطبيعته قضاء إنشائي.

فإذا كانت مسؤولية الجماعات أو المسؤولية الإدارية على أعمال الشرطة الإدارية تثار بناء على الخطأ أو بناء على نظرية المخاطر أو خارجها، كما سبق تبيانها من خلال النصوص القانونية والاجتهادات القضائية، فما هي مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية بالتعويض عن الأضرار؟.

وهذا ما سيتم توضيحه في الفرع الثالث.

الفرع الثالث: دعوى التعويض عن الضرر الناتج عن مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية

تقوم مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية بالتعويض عن الأضرار التي أصابت الأشخاص، لابد أن يكون النشاط الضار منسوباً إليها، أي وجود علاقة سببية بين جهة الشرطة الإدارية والضرر بالشكل الذي تكون فيه المصدر الرئيسي والوحيد للنشاط الضبطي الذي رتب تلك الأضرار، مما يستوجب قيام مسؤوليتها اتجاه الشخص المضرور بالتعويض عن الأضرار سواء كانت مادية أو معنوية، وبالتالي فمسألة تقرير مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية بالتعويض عن الأضرار تتطلب: تحديد هيئة الشرطة الإدارية المسؤولة عن التعويض، وكذلك أنواع الضرر المستوجب للتعويض، وأخيراً الحكم بالتعويض كجزاء لمسؤولية هيئات الشرطة الإدارية.

لذلك فستتم دراسة وتوضيح مضمون هذا المطلب، بتقسيمه إلى الفقرات التالية: (الفقرة الأولى): تحديد هيئة الشرطة الإدارية المسؤولة عن التعويض، (الفقرة الثانية): أنواع الضرر المستوجب للتعويض، (الفقرة الثالثة): الحكم بالتعويض كجزاء لمسؤولية هيئات الشرطة الإدارية.

الفقرة الأولى: إشكالات تحديد هيئة الشرطة الإدارية المسؤولة عن التعويض

التعويض هو جزاء المسؤولية الإدارية، يعني جبر الضرر الذي لحق المتضرر، سواء كان ذلك الضرر مادياً أو معنوياً، ومهما كان أساس المسؤولية أي سواء كان على أساس الخطأ أو على أساس الخطر أو على

1- محمد الأعرج، "قانون المنازعات العمومية"، مرجع سابق، ص 54.

أساس المساواة أمام التكاليف العامة¹، والمسؤولية ليست نظاما جزائيا أو انتقاما أو غرامة، فالمسألة هي تعويض الضرر الحاصل عن النشاط الإداري².

إن تعيين هيئة الشرطة الإدارية التي أدى نشاطها إلى إلحاق أضرار بالأشخاص، له أهميته من حيث احترام قواعد الإجراءات، التي تشترط لقبول الدعوى القضائية، أن يحدد المدعي (المضرور) بدقة الهيئة الضبطية التي سينازعها أمام القضاء الإداري لطلب التعويض، وإذا لم يحددها أو أخطأ في تعيينها، أو لم يدخلها في الخصام، فإن القاضي سيرفض العريضة.

فبالرغم من أن تحديد هيئة الشرطة الإدارية المسؤولة عن الأضرار، هو أمر مهم وضروري من الناحية الإجرائية، إلا أنه صعب وغير سهل من الناحية الواقعية أو العملية وذلك نظرا لتعدد نشاطات الإدارة وطبيعتها المختلفة، وكذلك خصائص بعض الموظفين الذين يتمتعون أحيانا بالازدواج الوظيفي، وأحيانا أخرى الهيئة الإدارية في حد ذاتها تخضع لنظام الوصاية الإدارية.

ولفهم وتوضيح وتبسيط مسألة تحديد الهيئة المسؤولة عن الأضرار، ينبغي التطرق إلى حالة ممارسة الرقابة الإدارية على أعمال الشرطة الإدارية، حيث ذكرنا سابقا أن مجموعات الجماعات الترابية تقوم مسؤوليتها في حالة ما إذا ترتب عن نشاطها أضرار مست الأشخاص، لكن مسألة تحديد مسؤولية هيئة الشرطة الإدارية تطرح كذلك في حالة أن الضرر الذي لحق بالأشخاص، كان نتيجة نشاط إداري على إثر ممارسة الرقابة الإدارية، فمن هي المسؤولة؟

إذا كانت الرقابة الإدارية تعد مجموعة من السلطات منحها المشرع إلى السلطات المركزية أو ممثلها المحليين لمراقبة الإدارة المحلية أعمالا وأشخاصا، بهدف ضبط تسيير الشأن العام المحلي، حماية للمصالح العام وحفاظا على وحدة الرؤية السياسية للدولة³، فإن المصادقة والتأشيرة تشكلان صارمتان من المفيد أخذهما بعين الاعتبار على مستوى مدهما القانوني، فالمصادقة المحصل عليها لا تحتم على السلطة اللامركزية أن تمر إلى تنفيذ القرار موضوع الموافقة، من جهة، ومن جهة ثانية، لا تغطي المصادقة العيوب القانونية التي يمكن أن تشوب القرار ولو أقيمت دعوى قضائية ضد قانونية هذا القرار، لا تؤدي موافقة سلطة الوصاية إلى تعطيل هذه الدعوى، كما أن مصادقة سلطة الرقابة لا تنطوي على نقل المسؤولية، فالجماعة هي التي تتحمل المسؤولية القانونية عن العمل المتخذ ولو كان مصادقا عليه وبالتالي فدعوى المسؤولية توجه مبدئيا ضد السلطة المنتخبة⁴، بل وتبقى الجماعة مسؤولة عن الأضرار

¹ - مليكة الصروخ: "القانون الإداري" الطبعة السابعة، مرجع سابق، ص 581.

² - محمد الأعرج: "قانون منازعات الجماعات المحلية"، مرجع سابق، ص 55.

³ - أحمد حضرامي: "مكانة العامل ومشروع تعديل قانون التنظيم الإقليمي"، مقال منشور ب م.م.إ.م.ت، عدد 32، 2001، ص 25.

⁴ - محمد اليعكوبي: تأملات حول الديمقراطية المحلية في المغرب، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الثانية، 2008، ص 127.

الناجمة عن ممارسة سلطة الرقابة في حالة الحلول¹، فالسلطة المحلية التي تحل محل الرئيس لممارسة مهمة من المهام الداخلة في اختصاصات هذه الأخير، تكون قد تدخلت باسم الجهاز التنفيذي للجماعة، وبالتالي فإن هذه الأخيرة هي التي تتحمل بطريقة "آلية المسؤولية" في حالة حدوث ضرر، حتى ولو كان قرار الحلول يشكل خطأ في حد ذاته تبقى الجماعة هي التي تتحمل عبئ النتائج².

ومع ذلك تبقى هذه النتيجة تعرف حدودا معقولة حينما ترتكب سلطة الرقابة خطأ في ممارسة سلطة الحلول، خصوصا إذا كانت ممارسة هذه السلطة تتناقض مع القواعد القانونية، فالدولة تصبح مسؤولة تجاه الجماعة عن الأضرار الناتجة عن هذا الخطأ³.

ويبقى إقرار القاعدة الأساسية ألا وهي إلزامية تعليل القرارات⁴ - كما سنرى في المبحث الموالي- التي تتخذها سلطة الوصاية اتجاه الرؤساء، وكذا قراراتهم الخاضعة للوصاية ومنها القرارات المتخذة في إطار الشرطة الإدارية، أن يعطي ضمانات لهؤلاء الرؤساء بموجب المقتضيات التي جاء بها القانون التنظيمي للجماعات رقم 14-113.

ومما سبق ذكره إمكانية استخلاص أن الحديث عن استقلالية الجماعات الترابية خاصة في اتخاذ قراراتها خاص المتعلقة بمجال الشرطة الإدارية والذي له أهمية كبرى، فإن بعض الفقه يرى أن الاستقلال المحلي لا يتناقض مع الوصاية التي تعد من المكونات الجوهرية للامركزية، ولذا فلا يمكن تصور اشتغال جماعة محلية دون أن تخضع للوصاية، وإلا تحولت طبيعة هذه الجماعة لتفقد بذلك صفتها ونظامها كجزء من الدولة الموحدة اللامركزية، وتصبح من مكونات الدولة الفدرالية، مادام أن التسيير أو التدبير لا يعني الحكم، أي اتخاذ قرارات ذات صبغة سياسية رغم أن الدستور يكرس إلى حد ما نوعا من الاستقلال السياسي للجماعات الترابية بصفة عامة.

¹ - يطلق الحلول على الحالة التي يتعذر فيها على صاحب الاختصاص الأصلي ممارسة اختصاصاته لأسباب طبيعية أو قانونية، فيحل محله من ينوب عنه قانونا لممارسة اختصاصه في هذه الفترة. انظر محمد أيت المكي: محاضرات في القضاء الإداري، كلية الحقوق فاس، الموسم الجامعي 2008-2009، ص 92.

أما بالنسبة للحلول محل الرئيس في القيام بالأعمال التي امتنع هذا الأخير عن القيام بها فقد حددت مقتضياته في المادة 76 من القانون رقم 14-113 المتعلق بالجماعات. هذا وأن الفصل 76 من القانون التنظيمي للجماعات نص على سلطة الحلول لكن هذه المرة بشكل يختلف وما ورد بالميثاق الجماعي رقم 78/00 حيث جعل من إقرار سلطة الحلول رهين ببت القضاء في موضوع الحلول بدلا من إقرارها من طرف السلطة الإدارية سابقا.

² - محمد اليعكوبي، نفس المرجع السابق، ص 130.

³ - أنوار شقروني، الشرطة الإدارية الجماعية في القانون المغربي، مرجع سابق، ص 437-438.

⁴ - ظهير شريف رقم 1-02-202 صادر في 12 من جمادى الأولى 1423 (23 يوليو 2002) بتنفيذ القانون رقم 03-01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، الجريدة الرسمية رقم 5029 الصادرة يوم الإثنين 12 غشت 2002.

الفقرة الثانية: أنواع الضرر الموجب للتعويض

إن مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية عن أعمالها، لا تتقرر بمجرد قيام أو توافر أساسها القانوني، بل لابد أن يترتب عن نشاطها إلحاق أضرار بالأشخاص، فالضرر إذن هو ركن من أركان المسؤولية الإدارية التي ينبغي أن تتكامل من خطأ أو نشاط الإدارة الخطر وضرر، وعلاقة السببية، حتى يتم تقرير الجزاء بالتعويض، فلا يكفي إذن في المسؤولية الإدارية توافر خطأ هيئات الشرطة الإدارية في نطاق مسؤوليتها الخطئية، ونشاطها الخطر في نطاق مسؤوليتها القائمة على المخاطر، وإنما يجب أن تترتب عليها أضرار تصيب الأشخاص، إلا أنه يمكن أن تنشأ مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية على الأضرار وحدها، وذلك إذا ما نص القانون على ذلك.

فالضرر هو ركن أساسي في مسؤولية الإدارة إذ "لا مسؤولية بدون ضرر"، فهو إذن عبارة عن إخلال بمصلحة المضرور ذات قيمة مالية، أو ذات أهمية، وقد تكون مصلحة معنوية (غير مالية)¹، ويجب أن تتوفر فيه شروط منها²: أن يكون الضرر أكيدا، ومباشرا، ومشروعا، وأن يكون قابلا للتقدير نقدا.

وللحصول على التعويض، من الضروري إثبات وجود الضرر وتحديد حجمه، وفي حالة وجود صعوبة، يتم اللجوء إلى الخبرة، بل إن الخبرة ضرورية عندما يكون الضرر بدنيا، أي بإمكانه أن يتطور، ويمكن أيضا الاستعانة بالخبراء من أجل تحديد ضرر يمس الممتلكات إذا كان الأمر ضروريا³.

ويشترط في الضرر أن يكون مؤكدا وليس فقط احتماليا، وأن يكون بالإمكان تقديره بمقدار مالي، ويضاف إلى المسؤولية بدون خطأ شرط آخر وهو أن يكون الضرر خاصا غير عادي، فإذا لم يكن كذلك، فإن القاضي يعتبره عبئا عاما يقع على جميع الأفراد، أو أنه ليس بضرر حقيقي وإنما ضرر خفيف لا يتعدى من حيث الدرجة الأضرار الخفيفة التي يتعين تحملها نتيجة الحياة داخل المجتمع، فإذا كان الضرر عاما وخفيفا أي عاديا لا يقع التعويض عنه في نظام المسؤولية بدون خطأ⁴.

1 - عمار عوابدي: نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 207.

2 - Darcy Gilles: O.P, Cit, p119.

بالنسبة للضرر الأكيد فهو ذلك الضرر المحقق الوقوع، بمعنى أن يكون وقع فعلا أو سيقع حتما، أما الضرر المحتمل فهو ذلك الضرر غير المحقق قد يقع أو لا يقع، فلا يعوض عنه إلا إذا وقع فعلا أما إذا لم يقع، فلا يقبل التعويض لأن الأحكام القضائية تستند وتبنى على الواقع، وليس على الاحتمالات.

كما يشترط في الضرر أن يكون مباشرا، فلا يمكن التعويض عن الأضرار التي تلحق الأشخاص، إلا إذا كان نشاط الإدارة هو السبب المباشر في حدوثها، وبالتالي فالقاضي الإداري يرفض طلب التعويض عن الأضرار الغير المباشرة، والبحث عن الضرر المباشر يتمحور في العلاقة بين النشاط الإداري والضرر، زيادة على ذلك يشترط في الضرر أن يكون على حق أو مصلحة مشروعة، وبالتالي استبعاد قيام المسؤولية في حالات الضرر المخالف للقانون.

3 - عبد الله حارسي: "الوجيز في القضاء الإداري"، مرجع سابق، ص 142.

4 - عبد الله حارسي، نفس المرجع، ص 142.

ولئن كان القانون المدني يجيز أن يكون التعويض عينيا أو نقديا إلا أن التعويض يكون نقدا في المجال الإداري، ويستثنى من هذه القاعدة بطبيعة الحال، خطأ الجماعة أو الإدارة بصفة عامة إذا كان جسيما، يصل إلى درجة الإعتداء المادي إلا أن التساؤل يطرح حول طبيعة التعويض الذي يحكم به القضاء؟.

ويشترط في الضرر في المسؤولية الإدارية بدون خطأ أن يكون خاصا بحيث يصيب شخصا أو عدد من الأشخاص، كما ينبغي أن يكون غير عادي بالشكل الذي يزيد عبئه على ما يتحمله عاتق كل مواطن.

بالإضافة إلى كل ما تقدم، فيشترط كذلك فيه أن يكون ممكن التقدير نقدا، بمعنى أن تكون للقاضي الإداري إمكانية تقدير التعويضات المالية الموازية لتلك الأضرار، سواء كانت مادية والتي تلحق بالشخص في ماله أو جسمه، أو معنوية كالتى تتعلق بالآلام النفسية والعاطفية...

وعليه فالضرر الذي يستوجب التعويض نوعان: الضرر المادي والمعنوي

الضرر المادي: يعرف الضرر المادي على أنه الإخلال بمصلحة ذات قيمة مالية، وهو يصيب المضرور في جسمه أو في ماله، ويكون التعويض بشأنه مسألة بسيطة تنبني عملية تقدير قيمه الأضرار الحاصلة على معطيات مادية ملموسة¹، فيظهر الضرر المادي الذي يلحق بالشخص في ماله بإلحاق الضرر به كليا أو جزئيا، كإتلافه أو منع الانتفاع به نتيجة اضطرابات، أو الاعتداء على حق الملكية كهدم منزل أو إحراقه حفاظا على النظام العام، ففي مثل هذه الحالات تعتبر أضرارا مادية تقيم مسؤولية الإدارة في مواجهة الأشخاص المضرورين أو ورثتهم.

كما يلحق الضرر المادي بالشخص ماليا في الحالة التي يقوم فيها بممارسة نشاطات سواء كانت مهنية أو تجارية، أو حتى نشاطات وظيفية، كالتوقيف من الوظيفة، أو المصادرات، أو المنع... ويصيب أيضا الشخص ضرر مادي في جسمه، ويكون نتيجة المساس بحق المضرور في سلامة جسمه من التشويه والجروح والبت، أو إخلال في ظروف المعيشة كالعجز الدائم الجزئي أو الكلي، فكلها أضرار جسمانية تلحق بالشخص فتؤدي إلى عدم قدرته على العيش والكسب، الوضع الذي يجسد الضرر المادي المترتب عنه قيام الحق في التعويض كجزاء لمسؤولية الإدارة عن أعمالها².

الضرر المعنوي: وهو الذي لا يلحق المصلحة المادية 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 يقدم على شكل تعويض إجمالي، أو على شكل إيراد

¹ - محمد الوزاني، مرجع سابق، ص 265.

2 - عمار عوابدي: نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 208

عمري¹، وإن كان أمر تقدير الضرر المعنوي يعتبر من الأمور الصعبة والمعقدة غالبا ما يتم تقديره بشيء من التحكم لعدم استناد الضرر إلى قيم معينة متعارف على تقديرها. فإن القضاء المغربي يتجه نحو تطبيق مبدأ التعويض الكامل عن الضرر المعنوي وليس بالتعويض الرمزي².

والسؤال المطروح هنا هو: هل الضرر المعنوي مستوجب للتعويض نقدا أم لا؟

يمكن القول إنه خلال فترة طويلة من قضاء مجلس الدولة الفرنسي، بقي فيها الضرر المعنوي مرتبطا ومدموجا في التعويض عن الضرر المادي، وذلك بشكل ضمني وغير صريح، وكان يستخدم عبارته الشهيرة والدائمة المتمثلة باضطرابات خطيرة في الوجود المادي للشخص المضروب³. أي أن مبلغ التعويض كان إجماليا لتغطية الأضرار المادية والمعنوية، كما كان يرفض التعويض عن المساس بالعاطفة والشعور، وكان يستتر في ذلك وراء مبدأ "أن الألم لا يباع" وأن "الدموع لا تقدر"⁴.

غير أن بعض الفقهاء رأوا أن قضاء مجلس الدولة الفرنسي، يمكن تفسيره على أساس حرصه على المحافظة على ميزانية الدولة وعدم إرهاقها⁵، وفي أحيانا أخرى حدد القاضي الإداري في العديد من الحالات التعويض عن الضرر المعنوي بمبلغ رمزي وصغير، وهذا ما جاء في حكم مجلس الدولة الفرنسي الصادر في 18 أبريل 1947 في قضية "le maigre- dubreuil"⁶، وظل موقفه على حاله إلى غاية حكمه الصادر في 1961/11/24 في قضية لوتيسرون (Letisserand)⁷، حيث اتخذ مجلس الدولة الفرنسي موقفا أقر فيه التعويض عن الضرر المعنوي، لاسيما الآلام النفسية والمعنوية، سواء كانت مترتبة عن ضرر مادي، أو متعلقة أساسا بشخصية الفرد، أو المساس بحرية أساسية، فمن خلال حكم (Letisserand) لم يعد القضاء الإداري الفرنسي يدمج في التعويض بين الضرر المادي والمعنوي.

أما القضاء الإداري المغربي فقد أخذ بتوجه مجلس الدولة الفرنسي في التعويض عن الأضرار المعنوية، وذلك في العديد من الأحكام، حيث جاء في حكم للمحكمة الإدارية بالدار البيضاء والذي تقول إحدى حيثياته⁸: "وحيث إن التعويض هو الوسيلة القانونية لجبر الضرر الحاصل للمدعي جراء قيام الشركة المدعى عليها بممارسة صلاحيات الشرطة الإدارية الغير القابلة التفويض بطبيعتها وهي ممارسة

¹- محمد الأعرج: "قانون منازعات الجماعات المحلية"، ص 57.

²- محمد الوزاني، مرجع سابق، ص 265.

³ - Delaubadère André: O.P, Cit, p736.

⁴ - عمار عوايدي: نظرية المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 212.

⁵ - عمار عوايدي، نفس المرجع السابق، ص 213.

⁶ - Delaubadère André: O.P, Cit, p736.

⁷ - Debbasch Charles, Pinet Marcel: O.P, Cit, p394.

⁸- حكم للمحكمة الإدارية بالدار البيضاء ملف عدد 217/11/6 بتاريخ 2011/6/23 منشور ب م.إ.ت عدد مزدوج 100/99، يوليوز-أكتوبر 2011، ص 268.

غير مستنده على أساس قانوني سليم ويتعين بالتالي تحميلها المسؤولية عن الأضرار اللاحقة بالمدعي، وحيث إن المحكمة، واعتبارا لثبوت الضرر المعنوي والمادي للمدعي وتعطيل نشاطه لمدة معينة، ترى تحديد التعويض المناسب للجبر الصرر في مبلغ 3000.00 درهم"، وقبل أن يستصدر القاضي الإداري حكمه بالتعويض وتقدير قيمته المناسبة، فإنه يستند طبعا إلى الأوراق والمستندات التي يقدمها أطراف الدعوى إضافة إلى اعتبارات أخرى تأخذ بعين الاعتبار من لدنه.

يمكن القول بناء على ما سبق أن الضرر القابل للتعويض كجزاء لمسؤولية هيئات الشرطة الإدارية عن أعمالها، هو الضرر بنوعيه المادي والمعنوي، حيث يتوجب على القاضي الإداري أن يقيم الضرر المترتب عن نشاط الإدارة، لينتهي إلى تقدير التعويض والحكم به، وهذا ما سنتناوله في الفقرة الموالية.

الفقرة الثالثة: الحكم بالتعويض كجزاء لمسؤولية هيئات الشرطة الإدارية

قبل أن يحكم القاضي الإداري بمسؤولية هيئات الشرطة الإدارية عن أعمالها الضارة، يجب عليه أن يقوم بتقييم الضرر الذي أصاب الشخص، ليصل إلى تقدير التعويض والنطق به، فهذه العملية الأخيرة، لا ينبغي أن يأخذ فيها القاضي بعين الاعتبار درجة الخطأ الذي وقعت فيه جهة الشرطة الإدارية، وإنما تراعي درجة الخطأ فقط لتحديد توافر ركن الخطأ أو عدم توافره، وذلك في الحالات التي يتطلب فيها لقيام المسؤولية درجة معينة من الجسامة في الخطأ.

لذلك فإذا تقررَت مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية، سواء كان ذلك على أساس الخطأ الجسيم أو غير الجسيم، أو بدون خطأ، يقوم القاضي الإداري بتقدير التعويض حسب درجات الضرر، وليس حسب درجات الخطأ، بالشكل الذي يضمن أن يغطي التعويض جميع الأضرار التي لحقت بالأشخاص، كما يجب على المضرور أو ورثته في دعوى التعويض، أن يحددوا المبلغ الذي يطالبون به لإصلاح وجبر الضرر، وفي حالة عدم تحديده يرفض القاضي العريضة.

وهكذا فبعد تحديد المدعي (المضرور) للمبلغ الذي يطالب به في دعوى التعويض عن الأضرار التي لحقته نتيجة أعمال الشرطة الإدارية، يقوم القاضي الإداري في مرحلة أولى بتقييم الضرر الذي أصابه، ثم في مرحلة لاحقة يعمل على تقدير التعويض النقدي الذي يتناسب مع تلك الأضرار، ليصل إلى الحكم بالتعويض كجزاء لمسؤولية هيئات الشرطة الإدارية عن أعمالها، وهذا ما سنتعرض له في الحين على النحو الموالي.

أولا: تقييم الضرر الناتج عن أعمال الشرطة الإدارية

إذا تحققت مسؤولية جهة ما أثناء ممارستها لاختصاصاتها في مجال الشرطة الإدارية، فإن جزاءها هو التعويض، وغالبا ما يكون نقدا، كما سبقت الإشارة، لأن التعويض العيني المتمثل في الإجبار على القيام

بأمر معين في مجال المسؤولية الإدارية يبين أن القضاء لا يملك حق إصدار أوامر وتوجيهات للإدارة، ماعدا إذا تعلق الأمر بخطأ الهيئة الجسيم، الذي يصل إلى درجة الإعتداء المادي، حيث لا يقتصر الحكم في هذه الحالة على التعويض، وإنما يمكن لها خلافا للقواعد العامة أن تحكم على الإدارة بعمل معين كالردع أو الطرد أو الهدم¹.

وفي هذا الصدد جاء في حكم لإدارية وجدة²: "إن قيام الجماعة باحتلال واستغلال عقار المدعي بدون سلوك المساطر القانونية المعمول بها في هذا الإطار، يشكل اعتداء ماديا يستوجب للتعويض وإلى فراغ معا... لذا حكمت المحكمة بأداء الجهة المدعى عليها لفائدة المدعي مبلغ سبعة آلاف ومائتي درهم تعويضا عن احتلال العقار لمدة 36 شهرا ابتداء من يوليو، والحكم بإفراجها لعقار المدعي ... تحت طائلة غرامة تهديدية قدرها 20.00 درهم يوميا من تاريخ الامتناع عن التنفيذ".

على أنه إذا كانت قاعدة منع القضاء من التدخل في شؤون الإدارة، وإصدار أوامر لها، فإن الإدارة من تلقاء نفسها يمكن أن تلجأ للتعويض العيني كلما كان ذلك ممكنا، خاصة إذا كان التعويض العيني هو الأسلوب الأفضل للمضرور، وهكذا تكون الإدارة أمام اختيارين، إما التعويض النقدي أو التعويض العيني، وإن كان هذا الأسلوب الأخير تقييدا وليس إلزاميا.

إن تقييم الضرر إذن يخضع إلى الوقائع والظروف والمعطيات الخاصة بكل قضية، كما يقع كذلك تحت سلطة القاضي الإداري، وهذا حسب نوع ودرجة الضرر الواقع، فالمبدأ هو: "أن التعويض يشمل كل ضرر"، بحيث يغطي كل الأضرار التي أصابت المدعي أو ورثته، بما في ذلك المصاريف والنفقات الإضافية التي تلحق به.

كما يجب أن يكون الضرر مصدره الوحيد هيئة من هيئات الشرطة الإدارية، حتى يكون قابلا للتعويض الكامل، أما إذا ساهم المضرور في وقوعه، فإن القاضي بعد تقييمه للضرر، لا يقدر التعويض إلا على الضرر الذي ينسب للإدارة، وهذا تطبيقا لمبدأ آخر هو: "أن التعويض لا يمس إلا الضرر القابل للتعويض"، بمعنى أن هيئات الشرطة الإدارية لا تقوم مسؤوليتها ولا يحكم عليها بالتعويض عن الأضرار التي لم يكن نشاطها السبب المباشر في وقوعها، بالإضافة إلى أن للقاضي الإداري الحرية في تقييم الضرر المستوجب للتعويض، وذلك بلجوئه إلى استعمال إجراءات التحقيق مثل الخبرة، للوصول إلى التقييم السليم للضرر، وذلك مراعاة لمصلحة المضرور، إلا أن هذه المصلحة تتأثر أحيانا بسبب بطء وطول الفصل في النزاعات الإدارية، وهذا ما يثير مشكلة تحديد تاريخ تقييم الضرر، فهل يؤخذ في تقييم الأضرار بتاريخ وقوعها أم بتاريخ الحكم القضائي ؟

¹ - حماد حمدي: المسؤولية الإدارية، مرجع سابق، ص 877.

² - حكم للمحكمة الإدارية بوجدة رقم 2000/77، بتاريخ 2000/5/17، غير منشور.

كان القاضي الإداري قبل سنة 1947 يأخذ بتاريخ حدوث الأضرار، أما بعد صدور حكم لمجلس الدولة الفرنسي بتاريخ 12/03/1974 في قضية: « Compagné Général des eaux et dame veuve aubry »، أصبح يفرق بين الأضرار التي تلحق الأشخاص، والتي تلحق الأموال، فبالنسبة لتقييم الأضرار التي تلحق الأموال، فيؤخذ بتاريخ وقوع الأضرار، أما التي تلحق الأشخاص فيؤخذ بتاريخ الفصل في النزاع¹.

وتجدر الإشارة على أن التشريع المغربي لا يتضمن أي نص قانوني، يقضي فيه بالتعويض وفق طريقة معينة، على عكس ما نجده في التشريع المصري، والذي بين الكيفية التي يتم بها التعويض²، ويعتبر التعويض نهائياً ما عدا في حالة تفاقم الضرر وازدياد خطورته على المضرور وقت صدور الحكم، حيث يمكن له في هذه الحالة فقط أن يلجأ إلى القضاء مرة أخرى ليطالب بتقدير عادل للضرر.

ثانياً: تقدير التعويض والحكم به

إذا كان للقاضي الإداري الحرية في تقييم الضرر الناتج من نشاط هيئات الشرطة الإدارية، فإن الأمر مختلف في مسألة تقديره للتعويض، فهو مقيد إلى حد ما بإرادة المشرع والمضرور، فلا يستطيع أن يقضي بتعويض يزيد على ذلك الذي نص عليه القانون، كما أن طلب المضرور يعتبر الحد الأقصى للتعويض، بحيث لا يمكن للقاضي منح تعويض يفوق تلك الطلبات، وإلا اعتبر بأنه قضى بما لم يطلبه الخصوم.

أما فيما يخص عملية تقدير التعويض، فعلى القاضي أن يفصل فيما بين الضرر المادي والضرر المعنوي، فتقدير الضرر المادي يكون بناء على المستندات التي وضعها المضرور بين أيدي القضاء، وفي حالة عدم توافرها فيقدر القاضي التعويض جزافاً، أما تقدير الضرر المعنوي فيعود لسلطة القاضي، مع مراعاة النصوص القانونية وطلبات المضرور، هذا بالإضافة إلى أن القاضي الإداري يسترشد بقواعد القانون المدني في تقديره للتعويض عن الضرر، وذلك من خلال عدة أحكام صادرة عن المحاكم الإدارية، حيث يأتي من سياق تحليلها لتقدير التعويض، أنه من المتفق عليه في المبادئ الإدارية فقها وقضاء أنه يتوخى في تقدير التعويض عن عمل المرفق الخاطئ، الاسترشاد بالقواعد المدنية الخاصة بالتعويض في التقدير، مع مراعاة ما تقتضيه الروابط الإدارية وأهميته الاجتماعية، ودرجة الأعباء الملقة على عاتقه، علماً أن التعويض يجب أن يغطي كل الضرر اللاحق بالمدعى³.

¹ - Darcy Gilles: O.P, Cit, p144.

- Delaubadère André: O.P, Cit, P 753, 754.

² - حمادي حميدي، مرجع سابق، ص 875.

³ - أناس المشيشي، مرجع سابق، ص 53.

ورغم استرشاد القاضي الإداري بقواعد القانون المدني في تقديره للتعويض يبقى هذا الأخير يخضع للسلطة التقديرية للمحكمة¹، أي من اختصاص قضاة "الموضوع" ليخرج بذلك من رقابة المجلس الأعلى، والقضاء المغربي كما هو الشأن بالنسبة لنظيره الفرنسي، أثناء تقديره لمبلغ التعويض، يميل إلى ترجيح المصالح المالية الدولة بدلا من السهر على ضمان حقوق الأفراد²، ويزداد الأمر استفحالا حينما يتعلق الأمر بمجال لصيق بالاحتياجات اليومية للمواطن ألا وهو مجال الشرطة الإدارية، فأى تقدير سيء للضرر، يترتب عنه حتما منح تعويض دون المستوى، وبالتالي تتعرض حقوق المتضررين للضياع ومن ثم فإن دراسة قضايا التعويض عن الضرر والأحكام التي يخضع لها تعتبر من الأهمية بمكان.

فالقاضي الإداري عند تقدير التعويض في حالة قيام مسؤولية الجماعة³، لا يعتمد فقط على الوثائق التي يقدمها أطراف الدعوى، بل يدخل في الاعتبار الخطأ الصادر عن المسؤول ومدى جسامته الأضرار التي لحقت بالمضرور فيقدر التعويض حسب جسامته الضرر لا حسب جسامته الخطأ، بحيث يغطي التعويض جميع الأضرار التي تحملها المضرور⁴، والتعويض الكامل للضرر يعني في نفس الوقت أن لا يزيد التعويض عن الضرر، ويتحمل القضاة في هذا الصدد مسؤولية هامة لتوفرهم على سلطة تقديرية مهمة كما سنشير إلى ذلك.

وتظل للمحكمة كذلك صلاحية تعديل التعويض المقترح من طرف الخبير كلما تبين لها عدم انسجام النتيجة التي انتهى إليها هذا الأخير مع المعطيات الواقعية والمادية المستقاة من تقريره⁵، على أنها وفي المقابل تأخذ بالتقدير الذي يقدمه لها الخبير في الكثير من الأحيان حينما يكون متضمنا لكافة العناصر والمعطيات الضرورية ومحترما للشروط الشكلية المتطلبة قانونا. وفي نفس السياق جاء في حكم لإدارية فاس⁶ في إحدى حيثياته حول التعويض: "حيث إن المحكمة وأمام عدم توفرها على كافة العناصر والمعطيات التي من شأنها أن تساعد على البث في الطلب وتحديد حجم الأضرار التي تكون قد لحقت

¹ - وبخصوص طريقة احتساب التعويض الناتج عن الضرر قضت محكمة الاستئناف بالرباط في قرار لها عدد 5 بتاريخ 10-01-2007 ما يلي: "يتعين احتساب التعويض الناتج عن الضرر اللاحق بالضحية استنادا إلى السلطة التقديرية للمحكمة بناء على العناصر الثابتة في الملف ولي وفق ظهير 1984-10-02 المتعلق بالتعويض الممنوح للمصابين في حوادث تسبب فيها عربات ذات محرك".

- محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 257.

² - حماد حميدي، مرجع سابق، ص 868.

³ - وتجب الإشارة إلى أن دعوى التعويض التي ترفع ضد مجلس جماعي، فالمدعي يكون ملزما بإخبار وزير الداخلية، بمذكرة يعرض فيها موضوع وأسباب احتجاجه ولا يمكنه رفع دعوى إلا بعد مرور شهرين من تاريخ وضع مذكرته.

وترفع الدعوى ضد الدولة المغربية أو السلطات المتفرعة عنها، حسب القواعد المبينة في الفصل 515 من قانون المسطرة المدنية.

ويجب إدخال العون القضائي في الدعوى وإلا كانت غير مقبولة الفصل 514 من قانون المسطرة المدنية.

⁴ - محمد الوزاني: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 265.

⁵ - حكم إدارية مراكش عدد 134 بتاريخ 19 يونيو 2002، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 16، سلسلة دلائل التسيير،

2004، ص 496.

⁶ - حكم المحكمة الإدارية بفاس.

بالمدعي جراء الحادث المذكور، فقد سبق لها أن انتدبت الخبير للقيام بالمأمورية المحددة له بمنطوقه، والذي خلص في تقريره إلى تحديد نسبة العجز الكلي المؤقت في 60 يوما ونسبة التعويض عن العجز الجزئي الدائم 05%، وهو التقرير الذي احترم فيه كافة الشروط الشكلية المتطلبة قانونا، وضمنه كافة العناصر والمعطيات الضرورية، الأمر الذي يتعين معه المصادقة عليه و اتخاذه كأساس للبت في الطلب.

حيث إن المحكمة وبما لها من سلطة تقديرية في تقييم نتيجة الخبرة وتحديد التعويض المستحق للمدعي، واعتبارا لنوعية وحجم الأضرار التي بقيت عالقة بابنة المدعي، وانطلاقا من قواعد المسؤولية الإدارية عن قواعد المسؤولية المدنية، وأخذا بعين الاعتبار طبيعة المرفق المدعى عليه ونوعية وحجم الأعباء والمهام المنوطة به، واعتبارا لسن الضحية والآثار التي قد تبقى عالقة بها جراء هذا الحادث فإنه يتعين تحديد التعويض في مبلغ مالي قدره 80.000 درهم تؤديه لفائدة المدعي الجماعة الحضرية لفاس في شخص رئيسها".

وبعد تحديد مدى الضرر، تطرح مشكلة أخرى وتتعلق بمعرفة الوقت الذي يحتسب فيه القاضي القيمة المالية للتعويض الواجب منحه للمضرور، فهل سيتم ذلك في تاريخ وقوع الضرر عند صدور الحكم؟ في هذه النقطة بالذات لا بد من ذكر التجربة الفرنسية التي مر بها مجلس الدولة فيما بمراحل عدة كان يضع فيها موضع الاعتبار تاريخ وقوع الضرر¹، وقد كان مرجع هذا الاعتبار هو المحافظة على مالية الدولة مما أدى إلى ضياع حقوق الأفراد لأن كثيرا من القضايا يتأخر الحكم فيها لسنوات طويلة، وتحقيقا للعدالة، اضطر مجلس الدولة الفرنسي إلى العدول عن مسلكه السابق ليأخذ بعين الاعتبار تاريخ الحكم عند تقويمه للضرر وليس تاريخ حصول الضرر²، هذا المسلك الأخير الذي توصل إليه اجتهاد مجلس الدولة الفرنسي هو نفسه الذي يأخذ به القضاء المغربي إذ انتهت المحاكم المغربية إلى الأخذ بمبدأ تقدير التعويض يوم صدور الحكم وليس يوم حصول الضرر³. وهي مسألة إيجابية للضحية تسمح له بالحصول على مقدار مالي مطابق لمستوى القدرة الشرائية في تاريخ صدور الحكم⁴.

كما أن التعويض عن الحرمان من الاستغلال حسب ما هو مستقر عليه في قضاء الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى لا يكون مستحقا إلا عن الفترة الممتدة من تاريخ وضع اليد إلى تاريخ إحداث المرفق العمومي الجماعي، وفي هذا الصدد جاء في حكم لإدارية فاس⁵: "وحيث إن المدعين إن استدركوا في مذكرتهم بالطلبات الختامية بعد الخبرة تمسكهم مسبقا بتعويضهم عن الحرمان من استغلال عقارهم طيلة 40 سنة، فإنه انطلاقا من كون القيمة التجارية الإجمالية المستولى عليها في حدود 841 م² تقدر ب 252.300

¹- محمد الوزاني، مرجع سابق، ص 266.

²- حماد حميدي، مرجع سابق، ص 860.

³- محمد الوزاني، مرجع سابق، ص 267.

⁴- عبد الله حارسي: "الوجيز في القضاء الإداري"، مرجع سابق، ص 143.

⁵- حكم المحكمة الإدارية بفاس رقم 2006/658 بتاريخ 2006/10/10، غير منشور.

درهم بحساب 300 درهم للمتر المربع الواحد كما حددها السيد الخبير، فإن المحكمة ومالها من سلطة تقديرية ترى تحديد مردودية تطور رأسمال هاته القيمة سنويا في نسبة 6% وجب عنها مبلغ 15.138 درهم سنويا بحساب $100(6 \times 252300)$.

حيث إن التعويض عن الحرمان من الاستغلال إذ لا يستحق حسب المستقر عليه في قضاء الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى إلا عن الفترة من تاريخ وضع اليد إلى تاريخ إحداث المرفق، فإنه في غياب إدلاء المدعين بما يفيد وضع الإدارة يدها على عقارهم يبقى التعويض عن الحرمان من الاستغلال مستحقا لهم من تاريخ تقديم هذا الطلب إلى تاريخ الحكم، وهو ما وجب لهم عنه بذلك مبلغا إجماليا قدره 21.445.50 درهم تؤديه الجماعة الحضرية لفاس في شخص السيد رئيسها¹.

وقد يكون التعويض كليا عندما يراعى بشأنه ما لحق المتضرر من خسارة وما فاتته من كسب، كما يمكن أن يكون التعويض جزئيا عندما تترتب عن القرار المطعون فيه أضرار جزئية وذلك بتداركها بتوقيف العمل بالقرار¹.

نستخلص مما سبق ذكره أنه اعتبارا للفصلين 79-80 من قانون الالتزامات والعقود فإن القاضي الإداري يعمل على احترام حقوق الأشخاص وحررياتهم بطرق مختلفة ومنها التعويض، فإذا تعرض شخص ما لأضرار نتجت مباشرة عن نشاط سلطة الشرطة الإدارية، فإنه يكون محقا في هذا التعويض عن هذا الضرر ولو لم ترتكب هذه السلطات أي خطأ، وذلك استنادا إلى نظرية المخاطر كما سبق الذكر، ومن اللازم أن يأتي الطالب بالتعويض بحجة تثبت الضرر والعلاقة السببية بين الضرر الحاصل والعمل الإداري ومنه نشاطات الجماعة، ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن تدفع الجماعة بعدم وجود الخطأ الإداري ولو لم يكن في النازلة أي خطأ.

ورغم هذا كله تبقى ظاهرة امتناع الإدارة عن تنفيذ الأحكام الإدارية الصادرة في مواجهتها من أكبر المشاكل التي تعيق القضاء الإداري في تحقيق حماية فعالة لحقوق المواطنين، ففي ظل غياب إحصائيات دقيقة، يؤكد الفقه أن هذه الظاهرة ما فتئت تستفحل في بلادنا وخاصة مع غياب تدخل تشريعي ينظم مسألة التنفيذ ضد الإدارة.

إن امتثال الإدارة عامة، والجماعات خاصة لأحكام القضاء الصادرة في مواجهتها، أهم الركائز التي تؤسس دولة الحق والقانون ومعيارا لمدى ديمقراطيتها اعتبارا بأن مجالات الشرطة الإدارية، من أكثر النشاطات ارتباطا بحقوق وحرريات الأفراد، فكل هدر أو خرق للأحكام القضائية، يجعل من مبدأ المشروعية شعارا أجوفاً.

¹ - مليكة الصروخ: " القانون الإداري "، الطبعة السابعة، مرجع سابق، ص 582.

نصل مما سبق إلى أن الضرر هو الجانب الأساسي لقيام مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية بالتعويض، وما يعزز هذا القول أن القضاء الإداري يرفض كل دعوى تعويض لا يثبت فيها المدعي وجود ضرر، سواء كان ضرر مادي أو معنوي، كما يجب على المضرور أن ينسب الضرر مباشرة إلى نشاط هيئة من هيئات الشرطة الإدارية، ليقوم القاضي بعدها بتقييمه، وتقدير التعويض، والحكم به في شكل ريع أو رأس مال.

وبالتالي يمكن القول أن الرقابة القضائية على قرارات الشرطة الإدارية تحتل المرتبة الأولى من حيث فعاليتها المباشرة في الحفاظ على مبدأ المشروعية، كما أن لها أثر فعلي وملموس يؤدي إلى إلغاء القرار الإداري الغير المشروع، أو إلى تقديم تعويض لمن أصابهم ضرر من جراء قرار الإدارة، ولهذا فتعليل القرارات الإدارية¹ يعد أحد أوجه هذه الرقابة، حيث يساهم وبشكل فعال (أي التعليل) في تسهيل مأمورية القاضي الإداري من خلال تفحصه لوثيقة القرار الإداري وبالتالي مراقبته ومطابقة العلة المعبر عنها للعلة الحقيقية، عوض إضاعة وقته في استجلاء الأسباب إذ لم يتم ذكرها في صلب القرار.

وقد اعتبر بعض الباحثين في هذا الإطار أن للتعليل حكمته بالنسبة إلى القاضي الإداري إذا ما تعرض القرار لدعوى الإلغاء فإنه يختص برقابتها، وعليه فعرض الأسباب في صلب القرار يمكنه من تركيز رقابته، وبالتالي من إحكامها.

وبالرغم من الأهمية التي يكتسبها التعليل بالنسبة للقاضي الإداري في تأسيس رقابة فعالة على مشروعية القرار الإداري، إلا أنه لا يحظى بحماية كافية من جانب هذا القضاء في ظل الاختصاص المقيد، إذ تحكم التعليل قاعدتان أساسيتان من قواعد المساطر الإدارية القضائية، حيث تتجلى الأولى في أن عدم المشروعية الناتجة عن الإخلال بالتعليل الوجوبي لا تعتبر من النظام العام، مما يغل يد القاضي عن البحث من تلقاء نفسه في هذا الوجه، والثانية تتجلى في أن عدم المشروعية في حالة الإخلال بالالتزام بالتعليل لا يشكل سببا من أسباب قيام المسؤولية الإدارية على هيئات الشرطة الإدارية.

بعدما تم التطرق ل المسؤولية الإدارية على أعمال هيئات الشرطة سوف يتم البحث في المبحث الموالي عن صور أخرى لرقابة القضاء على أعمال الشرطة الإدارية.

¹ - القانون 03-01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، مرجع سابق.

المبحث الثاني: الصور الأخرى لرقابة القضاء على أعمال الشرطة

إن الرقابة القضائية على أعمال الشرطة الإدارية تعتبر أقوى ضمانة لحماية الحقوق والحريات العامة، من تعسف هيئات الشرطة الإدارية أثناء قيامها بسلطاتها، ويعود ذلك يعود إلى مدى سلطات الشرطة الإدارية، بحيث كلما كانت سلطة القاضي في مراقبة عمل الإدارة محدودة كلما كان للإدارة حقوق أكبر وسلطة أوسع في التصرف، والعكس صحيح، فكلما كانت تلك السلطة واسعة وهامة، كلما تقلصت تبعاً لذلك وصغرت سلطة التصرف المرخص بها للجهات الإدارية¹.

تماشياً مع ذلك، وحتى تكون سلطة القاضي الإداري واسعة ينبغي الاحتكام واللجوء إليه بالطعن في قرارات الشرطة الإدارية، ومن ثم فرض مختلف أنواع وصور الرقابة القضائية، خصوصاً الرقابة على السلطة التقديرية للإدارة في أعمال الشرطة الإدارية، ودعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية.

فدعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية ترفع بواسطة عريضة إلى القضاء، يطالب فيها تحديد مشروعية أو عدم مشروعية القرار المطعون فيه، وسلطات القاضي بهذه الدعوى هي فحص ما مدى كان القرار مشروعاً أو غير مشروع، وذلك بحكم قضائي حائز لقوة الشيء المقضي فيه، بحيث لا يجوز فيه الطعن بالإلغاء ولا بالتعويض.

أما صورة رقابة القضاء على السلطة التقديرية للإدارة في أعمال الشرطة الإدارية، والتي تعتبر امتياز يمنح نوع من الحرية للإدارة لممارسة اختصاصاتها، في مقابل تحقيقها للنظام العام، وذلك تحت رقابة القضاء الإداري.

وعليه سنحاول دراسة وتحليل مضمون هذا المبحث من خلال التطرق في (المطلب الأول) للرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة في أعمال الشرطة الإدارية، ثم (المطلب الثاني) لدعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية.

¹ - عبد الحميد صدقي: مدى رقابة محكمة القضاء الإداري على سلطة الإدارة التقديرية، مجلة مجلس الدولة، دار النشر للجامعات المصرية، مصر، السنة الخامسة، السنة السادسة، يناير 1956، ص 387.

المطلب الأول: الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة

إن دولة القانون والتي يكون فيها القانون هو السيد، هي من تقرر وتتعترف لهيئات الشرطة الإدارية بالسلطة التقديرية، لأن الدولة الغير القانونية تكون فيها للإدارة بصفة عامة وهيئات الشرطة الإدارية بصفة خاصة سلطات واسعة، ولكنها ليست سلطة تقديرية وإنما سلطة استبدادية، لأن مصدر السلطة التقديرية يكون في النظام القانوني الذي يحكم نشاط الشرطة الإدارية داخل الدولة، فلا يصح القول بأنها استثناء يرد على مبدأ الشرعية، وإنما هي أداة لتطبيق القانون مثلها مثل السلطة المقيدة، إلا أن المشرع ترك لهيئات الشرطة الإدارية حرية التقدير بشأن حالة كلها، أو جزء منها، وذلك نظرا لتعذر تنظيم كل الجزئيات مسبقا.

كما يكون للإدارة الضبطية السلطة المقيدة عندما يقوم المشرع بتحديد حالة معينة بواسطة قواعد قانونية ملزمة لها، بحيث يتم تطبيقها على الوقائع التي تواجهها إذا توفرت أسبابها وشروطها، وتخضع لرقابة القضاء من زاوية المشروعية، وعليه يشكل القرار الإداري وسيلة الإدارة في تسيير العمل الإداري، وهذا الأخير ينقسم إلى نوعين قرار إداري فردي وقرار إداري تنظيمي استنادا إلى مقتضيات الفصل 118 لدستور 2011 الذي حدد نوعية القرارات الإدارية الخاضعة لرقابة القضائية على خلاف دستور 1996، والمشرع المغربي من خلال تحديده لنوعية القرارات ميز بين القواعد الشكلية والموضوعية التي تخضع لها هذه القرارات.

وإذا كان المشرع خول للإدارة إصدار قرارات في ظل اختصاص مقيد، فإنه كذلك خول لها أن تصدر قرارات إدارية حسب اختصاص تقديري لها، في إطار ممارسة سلطتها التقديرية والذي قد ينجم عنه شطط في ممارسة هذه السلطة التقديرية، هذا العيب الذي يعد خرقا لقواعد مبدأ المشروعية لذلك تكون رقابة القضاء عليه بمثابة رقابة على الغاية من إصدار القرار الإداري لكون الغاية حدا فاصلا بين المشروعية وعدم المشروعية.

ومن هذا المنطلق فموضوع " الرقابة القضائية على أعمال السلطة التقديرية للإدارة" ستمم معالجته فقط في إطار معيارين "معيار الملاءمة والتناسب" وذلك من خلال التوقف على النقط الايجابية والسلبية لهما.

وغني عن البيان بأن وجود هيئات الشرطة الإدارية في مجال السلطة التقديرية المطلقة، أو السلطة المقيدة المطلقة، هي حالة نظرية لا وجود لها في الواقع، بحيث لا توجد سلطة مقيدة بحتة لأن الإدارة حتى

ولو كانت ملزمة بإصدار قرار، فإنها تتمتع إلى حد ما بما يسميه هوريو (حرية اختيار لحظة اتخاذ القرار)، كما لا توجد سلطة تقديرية بحثه¹.

غير أنه إضافة إلى السلطة المقيدة والسلطة التقديرية، توجد قرارات الشرطة الإدارية التي تكون في أركانها مقيدة، وفي أركانها الأخرى تقديرية، دون أن يكون هناك تناقض أو تعارض بينهما²، ومثال ذلك كأن تتوفر شروط لازمة لإصدار القرار، وتكون للإدارة سلطة تقديرية في إصداره أو عدم إصداره، وهنا نجد أمرين:

الأول: أن سلطة الإدارة مقيدة فيما يتعلق بشروط إصدار القرار.

الثاني: أن سلطة الإدارة تقديرية فيما يتعلق بإصدار القرار أو عدم إصداره، وعليه يقال إن كل من السلطتين المقيدة والتقديرية توجدان في قرار واحد.

مما تقدم فإن كل من السلطة التقديرية والمقيدة ليستا إلا أداة لتنفيذ القانون، ولكن الاختلاف بينهما يكمن في مدى رقابة القضاء على السلطة التقديرية، فهل اعترف القضاء الإداري بمدى الرقابة على السلطة التقديرية (الملاءمة) للإدارة في أعمال الشرطة الإدارية؟ أم تنصب الرقابة على السلطة المقيدة أو مبدأ المشروعية فحسب؟، وما مدى توفيق القضاء المغربي من خلال مبدأ المشروعية والملاءمة من الحد من تعسف الإدارة في أعمال الشرطة الإدارية؟

يمكن القول بأن السلطة التقديرية هي حقيقة واقعية، أقرها الفقه والقضاء، لتمكين الإدارة العامة من أداء صلاحياتها بالقدر اللازم والضروري لصيانة النظام العام، مع الحرص على عدم الإضرار بحقوق وحريات الأشخاص، وذلك بفرض رقابة قضائية صارمة سواء عند قيامها بإصدار قرارات الشرطة الإدارية أو عند رفضها.

لذا سيتم دراسة الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة في أعمال الشرطة الإدارية من خلال التطرق في (الفرع الأول) لمفهوم السلطة التقديرية، أما (الفرع الثاني) لرقابة القضاء الإداري في حالة إصدار قرارات الشرطة الإدارية، ثم (الفرع الثالث) لرقابة القضاء الإداري في حالة الامتناع عن إصدار قرارات الشرطة الإدارية.

¹ - سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 120.

² - سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 105.

الفرع الأول: ماهية السلطة التقديرية للإدارة

إن البحث في هذا العيب من عيوب القرار الإداري لما يمثله من تعبير عن أقصى ما وصلت إليه درجات اتساع وشمول رقابة المشروعية في ملاحقتها للقرار الإداري، فمن خلاله يستطيع القضاء الإداري فرض رقابته على السلطة التقديرية في إصدار قراراتها، وذلك للتأكد من أنها لم تنزع عن الهدف المنشود، ألا وهو تحقيق المصلحة العامة بوجه عام، والقضاء في رقابته على أعمال السلطة التقديرية للأعمال الإدارية يعمل على التوفيق والملاءمة التي أعطت للقضاء في المنازعات الإدارية القدرة أو إمكانية إبداء كثير من النظريات القانونية واستنباط كثير من الحلول التوفيقية.

ونظرا لكون سلطة الإدارة التقديرية تعتبر قيда على مبدأ المشروعية وما لدور القضاء الإداري في الحفاظ على هذا المبدأ، فقد أثير جدال حول دور القضاء الإداري في رقابة أعمال الشرطة الإدارية المرتبطة بسلطتها التقديرية، كون الوقوف عند مفهوم السلطة التقديرية للإدارة هو الوقوف عند مجال في غاية من الخطورة والريبة، هو مجال الإختصاص التقديري للإدارة وسعيا لوضع صورة على هذه السلطة التقديرية للإدارة، سيتم التعرض إلى تعريفها ونطاقها.

الفقرة الأولى: تحديد المفهوم

هناك العديد من التعاريف للسلطة التقديرية نذكر منها: فحسب مليكة الصروخ يقصد بها (مبدأ الملاءمة) أن يترك المشرع للإدارة قدرا من الحرية في التصرف وهي تمارس اختصاصاتها القانونية، وذلك وفقا للظروف دون معقب عليها، إذ لها الكلمة الأخيرة دون منازع، وفي مجال التأديب يقصد بالسلطة التقديرية للإدارة تمتعها بقسط من حرية التصرف في تأثير الفعل موضوع الجريمة التأديبية وتحديد ما يناسبه من جزاء تأديبي¹.

كما تعرف أيضا: "تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية عندما يكون لها حرية تقدير الظروف التي تبرر تدخلها من عدمه، أو حينما تملك حق اختيار التصرف الذي تراه ملائما لمواجهة هذه الظروف إذا قررت التدخل، وكذلك عندما يكون في مقدورها تحديد الوقت المناسب للتدخل"².

كما عرفت بأنها: تكون الإدارة صاحبة سلطة تقديرية إذا ترك القانون أو اللوائح للإدارة حرية التصرف في عدة اتجاهات...وعندما تكون سلطة الإدارة تقديرية فإن قرار الإدارة لا يمكن مراقبته إلا من

¹ - مليكة الصروخ: "القانون الإداري، دراسة مقارنة"، مرجع سابق، ص 488.

² - Castagné Jean: Op. cit, P 192.

زاوية الملاءمة، فيكون العمل ملائماً أو غير ملائم، أي أن الإدارة يحالفها التوفيق أو لا يحالفها التوفيق، ولكن لا يمكن أن يكون عمل الإدارة غير مشروع لأنها تتمتع بحرية التصرف"¹.

إن السلطة التقديرية للإدارة هي: "تمتعها بقسط من حرية التصرف عندما تمارس اختصاصاتها القانونية، بحيث يكون للإدارة تقدير اتخاذ التصرف أو الامتناع عن اتخاذه، أو اتخاذه على نحو معين، أو اختيار الوقت الذي تراه مناسباً للتصرف أو السبب الملائم له، أو في تحديد محله "...السلطة التقديرية في حقيقة الأمر هي وسيلة لتطبيق القانون والالتزام بمبدأ المشروعية"².

وتقابل السلطة التقديرية في الواقع العملي السلطة المحدودة أو المقيدة (مبدأ المشروعية) وتحقق عندما يلزم المشرع الإدارة بتحقيق الهدف الذي يسعى إلى تحقيقه، وذلك في إطار الأوضاع التي رسمها له، بمعنى أن القرارات التي يتخذها مفروضة بالقانون مسبقاً، ويقتصر دوره- في هذا الإطار- على تطبيق القانون على الحالات التي تصادفه عندما تتحقق أسبابها أو تتوفر شروطها، وندرج المثال التالي فيما يخص منح ترخيصات معينة من الإدارة فيصبح دوراً شبه آلي، فلا تتمتع الإدارة بأي تقدير في سلطاتها، ذلك أنه بمقتضى السلطة المقيدة يضمن المشرع للأفراد أكبر قدر من الحرية، ويوفر له الحرية الكافية من تعسفها، وبالرغم من مزايا هذا النوع من السلطة، إلا أن الإشراف فيه يرتب أسوأ العواقب، لأنه يؤدي إلى شل حركة الإدارة ويقتل فيها روح الابتكار والتجديد، ويحد من نشاطها ويبت فيها نوع من الروتين البغيض، لذلك فإن السلطة التقديرية لازمة للإدارة، خاصة بالنسبة للحالات المتعددة والمتشعبة، التي تطرح أثناء تنفيذ أمر إداري معين والتي يمكن للمشرع بحال من الأحوال أن يحيط بها مقدماً، فيضطر ترك هذه الأمور إلى الإدارة لأنها أولى بتقديرها وفقاً لما تتمتع به من خبرة وتجارب ووسائل كفيلة بتدبير الأمور تبعاً للروح العملية التي تتوفر عليها بمقتضى الإشراف المستمر على المرافق العامة في الدولة"³.

من هذه التعاريف النظرية للسلطة التقديرية للإدارة، تجدر الإشارة من الناحية الواقعية، بأن القرارات الصادرة عن التقدير المطلق أو الكامل للإدارة قليلة، إذ لا بد من توفر حد أدنى من القواعد القانونية التي ينبغي احترامها، فهينأت الشرطة الإدارية بإصدارها أو عدم إصدارها تدابير الشرطة الإدارية، ينبغي لها أن تلتزم من جهة بالقواعد القانونية، ومن جهة أخرى أن تراعي مجال ونطاق سلطاتها التقديرية.

¹ - سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 120.

² - سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 104.

³ - مليكة الصروخ: القانون الإداري، مرجع سابق، ص 488 - 489.

الفقرة الثانية: نطاق وحدود السلطة التقديرية

يعطي القانون السلطة التقديرية لهيئات الشرطة الإدارية، والتي تنصب على بعض أركان القرار دون البعض الآخر، فتتخذ القرار أو لا تتخذه، وفي اختيار الوقت المناسب، والسبب الملائم وفي تحديد المحل وفي اختيار الشكل.

ولتوضيح وتحديد نطاق السلطة التقديرية للإدارة، يتطلب الأمر تسليط الضوء على كل ركن من الأركان الخمسة لقرار الشرطة الإدارية.

1- السلطة التقديرية وركن الاختصاص:

إن الاختصاص بإصدار تدابير الشرطة الإدارية محدد قانوناً، إذ يجب أن تصدر عن هيئات الشرطة الإدارية، فإذا صدرت عن هيئة إدارية غير مختصة قانوناً، فإن ذلك يعد خروجاً على قاعدة الاختصاص، ويعتبر قرارها مشوباً بعيب عدم الاختصاص، ومهدداً بالطعن فيه أمام القضاء الإداري، وذلك نظراً لعدم تمتعها بممارسة سلطة معينة، سواء كانت تقديرية أو مقيدة، زيادة على ذلك فإن عيب عدم الاختصاص يتعلق بالنظام العام، ومن سلطة القاضي الإداري التصدي له من تلقاء نفسه، وعليه فلا يوجد مجال للسلطة التقديرية في ركن الاختصاص لأنه محدد بالقانون¹، والإدارة إما أن تكون مختصة فيحق لها إصدار القرار وإما ألا تكون كذلك، فليست لها حرية الاختيار وإن كانت تعمل في كثير من الأحيان في توسيع كثير من صلاحياتها².

كما تجدر الإشارة إلى أن الاختصاص في القانون العام ليس حقاً شخصياً لصاحبه، بل هو إمكانية قانونية تسمح له بالتصرف على نحو معين مع ما يترتب على ذلك من آثار قانونية وذلك بمراعاة ضمانات خاصة تكفل قيام هذه الجهة بمباشرة ذلك الاختصاص على نحو يحقق أهدافه ويؤمن الأفراد ضد المساس بحقوقهم إلا بالقدر الذي تقتضيه المصلحة العامة.

2- السلطة التقديرية وركن الشكل والإجراءات:

إن قواعد الشكل والإجراءات هي التي تحدد المظهر الخارجي لإرادة هيئة الشرطة الإدارية، فتتقيد باتباعها وباحترامها إذا كانت محددة قانوناً، أي الأشكال والإجراءات الجوهرية التي تضمن الحماية لحقوق وحريات الأشخاص لإصدار القرارات الإدارية، وفي هذه الحالة ينبغي على الإدارة احترام إرادة المشرع وعدم الخروج عليها، ففي مثل هذه الحالات تصبح الإدارة أمام سلطة مقيدة تستلزم إصدار القرار الإداري ليصبح

¹ - عبد الغني بسيوني عبد لله: النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 639.

² - مليكة الصروخ: مشروعية القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 66.

صحيحاً ومشروعاً، إذ تكون سلطة الإدارة غير مقيدة بل السلطة التقديرية تسمح لها بإفراغ القرار في الشكل الذي تراه مناسباً¹، وفي حالة عدم التزام الإدارة بها فإن قرارها يعد غير مشروع، ومهدداً بالطعن فيه بالإلغاء أمام القضاء الإداري.

وعليه فلا يوجد مجال أو نطاق للسلطة التقديرية في هذا الركن إلا في حالة واحدة وذلك عندما يتعلق الأمر بالأشكال غير الجوهرية، أي التي لم يحدد فيها المشرع شكلاً أو إجراء معين، أو التي حددها ولم يرتب البطلان على مخالفتها، فلهيئات الشرطة الإدارية اختيار الشكل أو الإجراء الذي تراه مناسباً².

3- السلطة التقديرية وركن السبب:

بالنسبة لركن السبب، فهو في القرارات الإدارية كما ذكر مجموعة من الوقائع التي تحدث وتطبق القرار، فتدفع رجل الإدارة إلى إصداره، كما يمكن القول أنه الحالة الواقعية أو القانونية التي تبرز إتخاذ القرار والمحل الذي هو موضوع القرار، أو الأثر القانوني المترتب عليه، وإن كانت لهما علاقة وطيدة بينهما فإن المشرع لم يحدد قواعد عامة وموحدة تحكم أوضاعهما بشأن السلطة التقديرية والسلطة المقيدة للإدارة، بل تعددت مواقفه بتعدد الحالات موضوع التصرف، والتي يمكن أن تتخذ إحدى الصور التي نوجزها في الآتي:

لقد حدد القانون أسباباً معينة لإصدار قرارات الشرطة الإدارية، تصبح أسباباً قانونية تبرر ممارسة هيئة الشرطة لنشاطها، ويمارس القاضي عليها الرقابة من حيث شرعيتها، ومن ثم تكون للإدارة سلطة مقيدة نتيجة لهذه التحديد، بحيث إذا توفرت أمور معينة وجب على الإدارة إتخاذ إجراء معين، مثل حالة توفر طالب رخصة على شروطها فتكون الإدارة ملزمة بإصدار قرار الترخيص له.

وقد يحدد القانون سبب القرار ويترك أمر تحديد محله للإدارة، كما هو الحال في المظاهرات التي من شأنها الإخلال بالنظام العام، فالقانون حدد سبب تدخل الإدارة بصفته سلطة الشرطة الإدارية، إلا أن الإجراء الواجب إتخاذه لمواجهة هذا السبب تركه سلطة تقديرية بيد الإدارة، لأنها الأكثر خبرة ودراية في تحديد الوسيلة المناسبة للمحافظة على النظام العام³.

أما إذا لم يحدد القانون الأسباب التي تبني عليها قرارات الشرطة الإدارية، أي كانت هناك أسباب واقعية، أو حددها دون تعيين نوعية التدابير التي تصدر استناداً إليها، فمن الجائز أن يترك القانون للإدارة تقدير ما إذا كان هناك تهديد للنظام العام أم لا، حتى يمكن التدخل لمواجهةته بواسطة تدابير الشرطة

¹ - محمد الأعرج: القانون الإداري المغربي، مرجع سابق، ص 173.

² - مليكة الصروخ، مشروعية القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 348.

³ - مليكة الصروخ، نفس المرجع السابق، ص 67.

الإدارية، ففي هذه الحالة ينبغي للقاضي الإداري مراقبة أن تكون الوقائع المسندة إليها موجودة، وأن الوصف أو التكييف القانوني لهذه الوقائع صحيحا وكذلك مدى تناسب القرار الضبطي مع الوقائع¹، أي الرقابة على مجال الملاءمة، والتي عادة لا تراقب من طرف القضاء الإداري في التصرفات الأخرى للإدارة، لأنه مجال يترك لتقديرها، ونظرا لارتباط الشرطة الإدارية بالحريات العامة، فإن القضاء الإداري توسع في الرقابة على ركن السبب.

4- السلطة التقديرية وركن المحل:

إن هيئات الشرطة الإدارية عندما تريد ترتيب أثر قانوني معين من خلال قراراتها، فعليها احترام وعدم مخالفة القواعد القانونية التي تركز وتستند عليها، فإذا جعل القانون سلطة الإدارة مقيدة كأن لم يترك لها المجال للاختيار، فهي ملزمة بأن يكون محل قرارها مطابقا للقواعد القانونية، وإلا كان معيبا بعيب مخالفة القانون، أما إذا كان هناك مجالا يتيح للإدارة الحرية وسلطة التقدير، كأن يترك لها الاختيار بين عدة حلول، فتستطيع بحرية أن تحدد محل القرار الذي حولها القانون حق إصداره، وذلك كون كافة الحلول قانونية².

بناء على ذلك يمكن القول أن هناك ارتباط بين عنصر السبب والمحل، ويظهر ذلك عندما يقوم المشرع بتقييد ركن المحل، فإنه كذلك يلجأ إلى تقييد ركن السبب، وبمفهوم المخالفة فإن لم يحدد المشرع المحل فإنه لا يقوم بتحديد السبب، وعليه فالسلطة التقديرية للمحل تظهر في حرية اختيار السبب الذي يتفق معه محل القرار³، أي أن السلطة التقديرية في كل من ركن السبب والمحل تظهر في تقدير مناسبة التدبير المتخذ للوقائع التي دفعت إلى اتخاذه، أي تناسب بين المحل والسبب.

5- السلطة التقديرية وركن الهدف:

إن الغاية من إصدار أي قرار إداري هو الوصول مبدئيا إلى هدف أو غرض نهائي تتوخاه الإدارة من ذلك، وهذا الهدف لا يكون إلا مصلحة عامة، فالغاية من إغلاق مطعم يعرض أغذية فاسدة، هو توفير الصحة العامة، والغاية من منع استعمال طريق محفر والسير فيه، هو المحافظة على سلامة السائقين والركاب، لكن إذا كانت هذه الغايات أو الأهداف هي فقط وسائل للتغطية على أهداف غايات ذاتية أو شخصية بغرض الإنتقام أو تصفية الحساب أو التخلص من المستهدف في القرار، نصبح آنذاك أمام ما يسمى بالإنحراف في السلطة، أو عيب الغاية أو الهدف، وعليه فإن القرار الذي يصدر في مجال الشرطة الإدارية يعتبر غير مشروع إذا استهدف غير المصلحة العامة، حيث يكون في هذه الحالة مشوبا بعيب إساءة

¹ - عبد الغني بسيوني عبد لله: النظرية العامة في القانون الإداري، مرجع سابق، ص 640.

² - سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 108.

³ - سامي جمال الدين: مرجع نفسه، ص 109.

استعمال السلطة، ودور القضاء الإداري هنا هو أن يتحرى بواعث ودوافع هذا القرار وملاساته والظروف المحيطة بإصداره، للوقوف على الهدف الحقيقي الذي تنشده الإدارة من قرارها، وما إذا كان حقا قد استهدفت من وراءه المصلحة العامة، أم انحرفت عن السلطة لتحقيق هدف شخصي أو غاية ذاتية¹ غير المصلحة العامة، يكون قرارها غير مشروع، أما إذا حدد المشرع هدفا خاصا، فإن هيئات الشرطة الإدارية تكون سلطتها مقيدة بتحقيق النظام العام، فإذا أصدرت تدبير معين، فإن القاضي الإداري يراقب مدى احترامها للهدف المخصص، وهو تحقيق النظام العام بمدلولاته: الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة.

تماشيا مع ذلك، فليس لهيئات الشرطة الإدارية سلطة تقديرية في مسألة تحديد الهدف من نشاطها، فلا يجوز لها اتخاذ إجراء من الإجراءات التي يجيزها المشرع لتحقيق هدف آخر مغاير للهدف الرئيسي، وهو تحقيق النظام العام.

مما تقدم من دراسة نطاق السلطة التقديرية للإدارة في أعمال الشرطة الإدارية، يتبين بأنها تتجلى في ركني السبب والمحل، والتي هي في حقيقتها ليست سوى تقدير مدى مناسبة الإجراء المتخذ مع الوقائع التي دفعت إلى اتخاذه، أي تناسب المحل مع السبب²، حيث يقوم القاضي الإداري بفرض رقابة واسعة عليهما سواء عند إصدار قرارات الشرطة الإدارية أو عند رفض إصدارها.

الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري في حالة إصدار قرارات الشرطة الإدارية

إن وجود الرقابة القضائية سيستتبع حتما تمكين القاضي من مباشرتها مباشرة فعالة، بمعنى أنه يجب أن تكون له السلطات الكافية لفحص الأسباب التي أنبنى عليها القرار المطعون فيه، وذلك من حيث التحقق من وجود الوقائع التي استندت إليها الإدارة لتبرير قرار الضبط، وصحة التكييف القانوني الذي أعطته لهذه الوقائع، بالإضافة إلى رقابته على مدى تناسب الوقائع مع التدبير الضبطي في رقابته وتصديده بالبحث عن ملائمة القرار الضبطي، ومدى تناسبه مع الأسباب التي استندت إليها الإدارة، أي التحقق من لزومه وجدواه وعدم اعتدائه على حقوق المواطنين وحرياتهم.

ولدراسة هذا الفرع، سيتم التعرض إلى الرقابة على تناسب الوقائع مع الإجراء الضبطي أي الملاءمة، وتطبيقات هذه الرقابة.

¹ - المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية العدد 13 أكتوبر - دجنبر 1995 الصفحة 45.

² - مليكة الصروخ: مشروعية القرارات الإدارية، مرجع سابق، ص 349.

الفقرة الأولى: مبدأ التناسب ما بين الوقائع والملاءمة القانونية

إن القاضي الإداري في دعوى الإلغاء مهمته البحث في مشروعية قرار الشرطة الإدارية، أي مدى موافقته للقانون أم لا، فإذا وجدته غير قانوني حكم بإلغائه، فرقابته تنصب على المشروعية، ويمتنع عن البحث في التناسب بين السبب والتدبير المتخذ أي الملاءمة التي هي من اختصاص الهيئات الإدارية¹ وهذا ما أيده الفقيه (Waline) حيث قال: "إن عملية الإدارة تتمثل أساسا في الاختيار في نطاق مجموعة القرارات التي يمكن اتخاذها قانونا، ذلك القرار الذي يتفق أكثر من غيره مع احتياجات الصالح العام، وإذا سمح القاضي لنفسه بمراجعة الإدارة في تقديرها هذا، وإلغاء القرارات التي يقدر أنها لا تخدم الصالح العام بدرجة كافية فإنه في هذا الفرض لا يصبح قاضيا، وإنما رئيس أعلى للإدارة"².

وقول فالين يتفق مع القاعدة التي تقول: "أن القاضي الإداري يفحص شرعية القرارات الإدارية دون التعرض لملائمتها"، إلا أن هذه القاعدة لا يمكن تعميمها على قرارات الشرطة الإدارية، وذلك لارتباطها بالحريات العامة، ولهذا اعترف القضاء الإداري بحقه في مراقبة ملاءمة تدابير الشرطة الإدارية، حيث يتحقق من أن الوقائع تشكل تهديدا حقيقيا للنظام العام، ومدى تناسبها مع الإجراءات المتخذة³، وذلك بالنظر إلى كافة الظروف المحيطة به، لذلك قيل: "أن القضاء الإداري لا يعد غريبا أو أجنبيا عن الإدارة باعتباره القاضي الداخلي للإدارة"⁴.

هذا ما جعل الكثير يتساءل هل تحول دور القاضي الإداري من كونه قاضي مشروعية إلى قاضي ملاءمة في رقابته لأعمال الشرطة الإدارية؟ أما أن الملاءمة هي شرط من شروط المشروعية؟

قبل الإجابة على هادان السؤال، تجدر الإشارة إلى أن العديد من الفقهاء اعتبروا الملاءمة شرط من شروط مشروعية القرار الضبطي⁵، على اعتبار أن كل من الملاءمة والمشروعية قد يكونان في قرار واحد، وذلك عندما ينص المشرع على أن الملاءمة هي أحد عناصر مشروعية القرار، وكذلك عندما يقوم القاضي الإداري بفحص الملاءمة المرتبطة بالبحث عن مشروعية القرار الضبطي⁶، وهذا ما أدى بهم إلى القول بأن: "القاضي يراقب المشروعية وهو ما يدفعه أحيانا إلى مراقبة الملاءمة عندما تكون شرط لهذه المشروعية"، إلا أن هذا الرأي مردود عليه كون الملاءمة شرطا من شروط المشروعية هذا يختلف

¹ - Castagné Jean: Op. cit, P 179.

² - Waline: "étendue et limite du contrôle du juge administratif", C.E, ET et doc, 1956, p 27

³ - C.E, 27/11/1959 Ministre de l'intérieur C/ Salem, L 632.

- سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص 342.

⁴ - سامي جمال الدين: نفس المرجع السابق، ص 343.

⁵ - Castagné Jean: Op. cit, P 185.

⁶ - سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 113.

باختلاف الحرية، وكذلك مدى كونها عامة ونظمت من طرف الدستور أو القانون، بحيث تلتزم هيئات الشرطة الإدارية وتتقيد بالشروط والحدود باعتبارها شروطا لمشروعية التدخل، وعليه فليس في جميع الحالات تكون الملاءمة شرطا من شروط المشروعية¹.

كما ذهب فقهاء آخرون إلى أن للقاضي الإداري دور في تغيير الحدود بين مجال الملاءمة والمشروعية، بحيث لا يجوز له إلغاء قرار مشروع لعدم ملائمته، ولكن يمكن له أن يوسع من نطاق المشروعية على الملاءمة، وذلك بإدخال بعض عناصر الملاءمة في مجال المشروعية ليخضعها لرقابته نظرا لدور القاضي الإداري في إنشاء القواعد القانونية فيخلق بذلك حالات جديدة للاختصاص المقيّد للإدارة، ويلزمها بإتباعها، وإلا ألغى قرارها المخالف لما قرره.

غير أن من الفقهاء من يرى أن رقابة القاضي هي رقابة ملاءمة حقيقية، يقرها الفقه والقضاء دون تردد، نظرا للعلاقة بين الحريات العامة المحمية من طرف القضاء، وبين سلطات الشرطة الإدارية التي تمس هذه الحريات²، وهذا ما يترتب عنه اعتبار سلطات الشرطة الإدارية دائما مقيدة وليست تقديرية.

بينما المشرع المغربي لم يعمل على إلغاء التشريعات القديمة التي وضعت إبان عهد الحماية، إلا أنه قام بإدخال عدة إصلاحات وتعديلات مهمة في المجال القضائي، وأبرزها فيما يخص المجال الإداري هو إنشاء المجلس الأعلى بمقتضى ظهير شريف صادر في 27 شتنبر 1957، فالمبدأ العام في القضاء الإداري المغربي منذ إحداث الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى لا يذهب إلى حد مراقبة السلطة التقديرية للإدارة، فقد أعلنت تلك الغرفة في كثير من القرارات الصادرة عنها امتناعها عن مراقبتها على جانب الملاءمة في السلطة التقديرية الممنوحة للإدارة في كثير من المجالات و يعتبر القرار الصادر بتاريخ 26-11-1962 في قضية "محمد الدانج" من أولى القرارات التي أعلنت فيها الغرفة الإدارية عن عدم مراقبة تقدير أهمية و نوعية العقوبة ومدى تناسبها وملائمتها مع الجريمة التأديبية، لأن ذلك مما تستقل الإدارة تقديره ولا معقب عليها من القضاء الإداري، وقد تواترت قرارات محكمة النقض للسير في هذا الاتجاه تاركة للإدارة حرية تقدير الوقائع وملاءمة قرارات التأديب³.

ولم يقتصر المجلس الأعلى من تطبيق الموقف السابق على قرارات التأديب، بل اتجه إلى تطبيقه أيضا على القرارات المتعلقة بالشؤون الاقتصادية والمالية، ويظهر ذلك من خلال قرار الغرفة الإدارية الصادر في 20 يناير 1970 في قضية "الشركة الكتراس" ضد مدير مكتب الصرف الذي جاء فيه على أن: "مكتب الصرف كان مستقلا بتقدير ملاءمة أو عدم ملاءمة منح الترخيص المطلوب الذي يتعلق بميدان

¹ - سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص 345.

² - Castagné Jean :Op. cit, P 180.

³ - قرار المجلس الأعلى في 19 فبراير 1982، في قضية الأشهب عبد القادر ضد وزير العدل (غير منشور) وقراره أيضا بتاريخ 29 أبريل 1980، عدد 162، في قضية محمد بن ادريس المعطي ضد وزير العدل (غير منشور).

حيوي من الاقتصاد الوطني، ولا يخص استثمارات جديدة مقبولة من طرف لجنة الاستثمار، ولا معقب عليه في ذلك متى أن ما عيب من خطأ قانوني ومادي لم يثبت وما دامت الطالبة أم تستدل صراحة وبحجج منتجة بالانحراف في استعمال السلطة.

كما أن الغرفة الإدارية طبقت نفس المبدأ السابق على قرارات ترخيص لممارس مهنة وكيل بأسواق الجملة للخضر والفواكه، التي ينظمها ظهير 1962-02-07 حيث تتمتع الإدارة في ظله بسلطة تقديرية واسعة في إعداد لوائح المرشحين وتعيين الوكلاء عن طريق الانتقاء، دون أن يلزمها القانون المذكور بتبرير اختيارها أو تعليله، ومن أجل ذلك فقد رفضت الغرفة الإدارية التعقيب على التقدير الذي أجرته الإدارة في رفض أحد الأفراد الرامي إلى الحصول على ترخيص لمزاولة مهنته وكيل سوق الجملة للخضر والفواكه بالدار البيضاء ما دام لم يثبت لديها (أي الغرفة الإدارية) أن القرار المطعون فيه قد ارتكز على وقائع خاطئة أو أن الإدارة قد انحرفت عن مقتضيات النصوص الجاري بها العمل¹.

وفيما يتعلق بقرار الترخيص بالتنقيب عن المعادن، قررت الغرفة الإدارية أن لمدير المناجم حسب ظهير 15 شتنبر 1957 كامل الصلاحية في تقدير أهلية أرباب رخص التنقيب في التجديد أو عدمه، وأن القرار المطلوب إلغائه غير مشوب بعيب الشطط في استعمال السلطة لما لمدير المناجم من سلطة تقديرية في هذا الشأن واعتماده في قراره بالرفض على وقائع لم يطعن المعني بالأمر في صحتها².

إلا أنه على الرغم من إجماع الفقه على مراقبة المشروعية دون الملاءمة، على الرغم من مساهمة الاجتهاد القضائي لهذا الاتجاه، فإن العمل القضائي تحقيقاً للعدالة والإنصاف ابتكر حلاً وسطاً يتمثل في فحص الملاءمة وتشريحها بالقدر الذي يوصله فقط إلى عيوب مشروعية القرار الإداري محل الطعن، ما لم يوجد نص صريح يمنع على القاضي التعرض لهذه الملاءمة، وهذا ما نهجه القضاء الفرنسي منذ الستينات، والقضاء المصري منذ السبعينات.

وخلاصة يمكن القول أن رقابة القاضي الإداري على ملاءمة قرارات التأديب مع الوقائع، فرضها القضاء الإداري بمناسبة رقابته على قرارات الشرطة الإدارية المرتبطة بالحريات العامة، وذلك في العديد من الحالات، وهذا ما سنتطرق إليه.

¹ - قرار المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، عدد 166، عبد القادر العلوي لمحمدي، في 19 أبريل 1947 (غير منشور).

² - قرار المجلس الأعلى الغرفة الإدارية، 8 أبريل 1966، بين السيد حسين مغلاطي ضد مدير المناجم، قرارات المجلس الأعلى 1966-1970، طبعة أولى، 1983، ص 18-19.

الفقرة الثانية: ضرورة تناسب الوقائع مع قرارات التأديب

يراقب القضاء الإداري سواء في فرنسا أو مصر أو المغرب بالإضافة إلى الوجود المادي والقانوني للوقائع، مدى احترام الملاءمة.

ففي فرنسا كان مجلس الدولة الفرنسي لا يبت في رقابته على قرارات الشرطة الإدارية، حيث أقر بأن: "أوجه الطعن الأخرى المتعلقة بملاءمة القرار لا يمكن لمجلس الدولة مناقشتها في الطعن بمجاوزة السلطة"¹.

إلا أن الاستثناء الوحيد كان في نطاق قرارات الضبط الصادرة عن السلطات المحلية، حيث أخضعها مجلس الدولة الفرنسي لرقابة موسعة تصل إلى حد ملاءمتها مع الأسباب التي دفعت إلى اتخاذها، وذلك نظرا للحماية التي أعطاها المشرع لبعض ممارسات الأفراد التي تمثل حريات أساسية، مثل حرية الاجتماع والعبادة والتجارة...

وفي هذا السياق صدرت العديد من الأحكام القضائية التي تبين وتظهر إقرار مجلس الدولة الفرنسي بفرض رقابته على ملاءمة الإجراء الضبطي مع الوقائع²، ومن أشهر هذه الأحكام حكم بنجامين (Benjamin)، الذي أكد فيه على احترام حرية الأفراد في عقد الاجتماعات إلا في حالة وجود إخلال خطير بالنظام العام، وفي هذه الحالة لا يمكن توقيه إلا بإصدار التدبير الضبطي، حيث ألغى مجلس الدولة الفرنسي قرار من عمدة مدينة (Nevers) يمنع عقد اجتماع، وذلك بعد رقابته لخطورة التهديد الذي ستحدثه المحاضرة على النظام العام، حيث أدرك أنه كان من الممكن اتخاذ إجراء أقل من المنع³.

نتيجة لحكم بنجامين فقد أرسى مجلس الدولة الفرنسي العديد من المبادئ في رقابته على الملاءمة لحماية المواطنين في عقد الاجتماعات، وقد درج على تطبيقها في العديد من القضايا، منها: قيام السلطات بمنع الاجتماعات في سنوات 1946/ 1947.

أما في مجال احترام حرية التجارة والصناعة، أقر مجلس الدولة الفرنسي بأن السلطات المحلية لا يجوز لها تقييد هذه الحرية، إلا إذا كان هناك ضرورة لمواجهة إخلال بالنظام العام، ويراقب ملاءمة الإجراء في ظل الظروف المحلية لكل محافظة، وذلك في العديد من القرارات والأحكام الصادرة عنه، ومن ضمنها قراره الشهير الصادر في قضية دوديكنس Daudignac بتاريخ 22 يونيو 1951، والذي اعتبر فيه بأن السلطات المحلية لا يمكنها حظر أو منع النشاط المهني للمصورين المتجولين، أو فرض أي قيود عليه، إلا

¹ - C.E. 16 Février 1968, Vilain, Rec. P 198

² - Castagné Jean: Op. cit, P 160, 161.

³ - C.E. 19 Mars 1933, Benjamin (G A J A N° 51)

إذا كان ضروريا لمواجهة التهديدات التي من شأنها المساس بالأمن والنظام العام، وذلك في ضوء تقدير المجلس للظروف المحلية المحيطة بتقدير القرار¹.

نخلص إلى أن مجلس الدولة الفرنسي أرسى العديد من المبادئ في مجال احترام الحريات العامة، حيث أقر برقابته على قرارات الشرطة الإدارية ومدى ملاءمتها مع الواقع، وعدم تقييد هيئات الشرطة الإدارية للحريات العامة، إلا إذا كانت هناك ضرورة لتجنب الإخلال بالنظام العام.

أما القضاء الإداري المصري فقد فرض رقابته منذ إنشاء مجلس الدولة على ملاءمة قرارات الشرطة الإدارية، ومدى أهمية وخطورة الوقائع، حيث سار على منهج مجلس الدولة الفرنسي فيما يخص حرية العبادة، والتجارة، والصناعة، وحرية النشر والصحافة...

ففي حكم لمحكمة القضاء الإداري بتاريخ 03 يونيو 1969 جاء فيه ما يلي: "يتعين على قاضي الموضوع أن يتحقق من وجود الخطر الذي يهدد النظام العام الضبطي في مدلوله العام، ومن أن التدابير التي تتخذها جهة الإدارة لدرء هذا الخطر ضرورية ومجدية وبالقدر الذي يتناسب معه، ويتعين عليه كذلك أن يستوثق من واقع صراحة الأوراق ومن أدلة الخصوم وقطعيتها في الدلالة على معناها من ثبوت ما تنسبه جهة الإدارة للأشخاص من إخلال بالنظام العام الضبطي في مدلوله الخاص بالأفراد ثبوتاً لا شك فيه"².

أما فيما يتعلق بحرية النشر والصحافة ألغت محكمة القضاء الإداري بتاريخ 26 يونيو 1951، القرار بمصادرة إحدى الصحف، وقد بررت الإدارة قرار المصادرة بخطورة المقالات المنشورة على النظام العام، وراقبت المحكمة ملاءمة القرار وحكمت بإلغائه لانعدام الخطر الذي يهدد النظام العام³.

كما امتدت رقابة محكمة القضاء الإداري لملاءمة القرار الضبطي مع الوقائع حتى أثناء الظروف الاستثنائية أو العرفية، وجاء في إحدى أحكامها الصادرة بتاريخ 18 أبريل 1961 "..." وجهة الإدارة وإن جاز لها في الظروف الاستثنائية أن تتخذ من التدابير السريعة ما من شأنه المساس بتلك الحريات على وجه لا يجوز مباشرته في الظروف العادية، إلا أن التصرف أو التدبير الذي تتخذه في هذا الشأن يلزم أن يكون ضروريا لمواجهة حالات معينة من دفع خطر جسيم يهدد الأمن والنظام، باعتبار هذا التصرف هو الوسيلة لمنع هذا الخطر"⁴.

¹ - Gilles Dumont, Martine Lombard, Jean Sirinelli: droit administratif, Dalloz, Paris, Cours & Travaux dirigés 12e Édition, Paris, 2017, p 454

² - سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص 344.

³ - عادل السعيد محمد أبو الخير: مرجع سابق، ص 592-593.

⁴ - عبد الغني بسيوني عبد لله: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 261.

يمكن الإشارة إلى أن القضاء الإداري المصري استقر على ضرورة ملاءمة قرارات الشرطة الإدارية، وخضوعها للرقابة، إلا أنه بعد إنشاء المحكمة الإدارية العليا سنة 1955 تقلصت هذه الرقابة إلى غاية صدور دستور 1971، وما تلاه من عودة لدور مجلس الدولة للرقابة على ملاءمة القرار الضبطي مع الوقائع.

وفي المغرب فقد كان يمارس الرقابة على المشروعية دون الملاءمة، إلا أن هذا الموقف قد تغير بفعل التطور النوعي الذي عرفه القضاء الإداري الذي يسعى إلى تحقيق العدالة والإنصاف والبحث عن التوازن المنشود بين امتيازات الإدارة وحقوق الأفراد وحرياتهم.¹

كما أن القضاء المغربي يذهب بعيدا في مجال رقابته على السلطة التقديرية وخاصة في مجال تأديب الموظفين فقد خطى القضاء المغربي خطوة ايجابية نحو فرض رقابته على سلطة الإدارة التقديرية من خلال استعماله لنظرية "الغلو" في مجموعة من الأحكام والقرارات.²

فقد جاء في حكم للمحكمة الإدارية بالرباط " أن للإدارة سلطة تقديرية في اتخاذ العقوبة المناسبة في حق الموظف حسب خطورة الأفعال المنسوبة إليه ومدى تأثيرها داخل المرفق العام، ولا تكون ملزمة بظروف التخفيف التي تكون المحكمة الجنائية أو الجنحية قد منحتها له اعتبارا لظروفه الاجتماعية، وأن هذه السلطة التقديرية لا رقابة للقضاء عليها ما لم يشبها غلو في التقدير".³

وهذه النظرية (نظرية الخطأ البين في التقدير)، فهي من ابتداء مجلس الدولة الفرنسي، الذي استعملها كوسيلة لفرض حد أدنى من الرقابة على سلطة الإدارة التقديرية التي تفلت عادة من الرقابة العادية، وتعتبر تطورا لعب مخالفة القانون، هذا العيب الذي كان يعني في البداية التأكد من صحة الوقائع المادية التي ينبنى عليها القرار، وهل هي مطابقة للقانون أم لا، ولكنه تطور أصبح يعني أيضا مراقبة صحة التكييف القانوني للوقائع⁴، ومدى ملاءمة الوسائل التي اتخذتها سلطة الشرطة الإدارية لمواجهة الوقائع حيث لا يكون المساس بالحريات العامة إلا بالقدر الضروري.

¹ - وتبعاً لذلك قضت الغرفة الإدارية بإلغاء قرار وزير الشؤون الخارجية الذي استدعى المدعية التي كانت في وضعية إلحاق من فرنسا إلى المغرب ووضعها رهن إشارة إدارتها الأصلية التي هي وزارة التربية الوطنية لصدوره في وقت غير مناسب وهكذا فقد اعتبرت الغرفة الإدارية أن الوقت الذي تم فيه استدعاء المدعية بالأمر غير مناسب لأن الإدارة لم تراعي فيه الظروف العائلية والشخصية للمدعية بالأمر...

- قرار المجلس الأعلى عدد 28 بتاريخ 25-02-1957، قضية خديجة جلزيم (غير منشور).

² - حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 90 بتاريخ 23-03-1995.

حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 265 بتاريخ 20-03-1997.

³ - حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 90 بتاريخ 23-12-1995. بوليل محمد ضد وزير العدل.

⁴ - أمينة جبران: الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بين التقليد والإبداع، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، كلية الحقوق بالدار البيضاء، 1980، ص 94.

فقرار إغلاق مقهى بدعوى الحفاظ على الأمن والنظام العام معيب في سببه، لأنه كان بإمكان سلطات الشرطة الإدارية الجماعية أن تتخذ الإجراءات الكفيلة بمنع الحوادث دون اللجوء إلى اتخاذ مثل هذا القرار، وحتى ولو اضطرتها الظروف لاتخاذها فينبغي أن يكون بالقدر المناسب ولمدة قصيرة الزمن.

فبالمحافظة على النظام العام، والأخلاق العامة، تلزم سلطة الشرطة الإدارية الجماعية بأن تستعمل كافة الوسائل الملائمة، وأن تتدخل بالقدر اللازم والمناسب لحماية الحريات والحقوق المعترف بها دستوريا وقانونيا، لأن كل تجاوز في هذا النطاق يعتبر أمرا لا مبرر له وغير مشروع، وهذا ما أكدته الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى في عدد من القرارات التي صدرت عنها ومن ضمنها قرارها عدد 446 بتاريخ 1965/05/24 في قضية بوشعيب بن محمد، حيث ألغت قرار قائد مدينة سيدي قاسم لمنعه بيع اللحوم خارج السوق البلدي مع أن ذلك يعتبر اعتداء لا مبرر له على حرية التجارة والصناعة¹.

إن هذا التطور الهام الذي عبرت عنه المحكمة الإدارية بالرباط في مجال مراقبة السلطة التقديرية أصبح محل اهتمام من قبل المجلس الأعلى الذي ظل لزمّن طويل يرفضه، فقدت بدأت الغرفة الإدارية بمحكمة النقض توسع من الحد الأدنى للرقابة، وتبحث في مدى ملاءمة القرار المتخذ، أي أصبحت تفرض رقابتها على عناصر الملاءمة التي تنفرد الإدارة بسلطة تقديرها متجاوزة في ذلك الفاصل المصطنع بين مفهومي المشروعية والملاءمة في الرقابة على القرارات الإدارية.

الفرع الثالث: رقابة القضاء الإداري في حالة الامتناع عن إصدار قرارات الشرطة الإدارية

كما رأينا سابقا بأن القاضي الإداري يراقب هيئات الشرطة الإدارية عند إصدارها لقرارات الشرطة الإدارية، فهو كذلك يراقبها عند رفضها القيام بذلك، حيث يفحص الامتناع عن إصدار تلك التدابير (الفقرة الأولى)، وكذلك شروط الطعن بالإلغاء ضد الرفض (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: فحص الامتناع عن إصدار قرارات الشرطة الإدارية

الأصل أن لهيئات الشرطة الإدارية الحرية في إصدار أو عدم إصدار تدابير أو قرارات الشرطة الإدارية، وهذا ما جعل مجلس الدولة الفرنسي يرفض في البداية الدعاوى ضد امتناع هيئات الشرطة الإدارية عن إصدارها، حيث كان هذا الأمر يعتبر مجالا للسلطة التقديرية لها².

¹ - أنور الشقروني، الشرطة الإدارية الجماعية في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مرجع سابق، ص .

² - C.E, 06 Juillet 1894, commune de Paquieres, L. 462.

- C.E, 12 Juillet 1912, Lombard, L. 61.

وفي مرحلة لاحقة مد مجلس الدولة الرقابة على الامتناع عن إصدار قرارات الشرطة الإدارية من مجال المسؤولية إلى مجال الإلغاء، وذلك في حكم صادر في 24 أكتوبر 1959 في قضية (Doublet)، حيث اعترف فيه لأول مرة بإمكانية رقابة الإلغاء ضد امتناع هيئات الشرطة الإدارية عن إصدار التدابير اللازمة والضرورية¹.

وعليه فمجلس الدولة الفرنسي أعطى الإمكانية للطعن بالإلغاء ضد رفض إصدار تدابير الشرطة الإدارية من طرف الجهة الإدارية، ولكنه وضع لذلك شروط معينة لقبول الطعن ضد هذا الامتناع كما سنرى، ومن هذا المنطلق اتسع مجال تدخل القضاء والفقه الإداريين على حد سواء لإلزام الإدارة بعدم الانحراف عن تحقيق المصلحة العامة ومباشرة سلطة الشرطة التقديرية في الحدود المرسومة لها ولم يجعلها رخصة لها، لأن الهدف الأساسي من رقابة القضاء الإداري هو التحقق من مدى ممارستها لسلطتها على الشكل المطلوب وفي حالة امتناعها عن ذلك، يشدد رقابة أكثر ويلزمها بالإعتماد على وقائع محددة ومعينة وثابتة وإذا كان مصير قرارها الحكم عليه بالبطلان ثم الإلغاء².

لكن الجهاز التنفيذي قد يمتنع عن ممارسة السلطة التقديرية معتقدا بأنه مقيد بقواعد قانونية عن خطأ، ففي حالة استمراره على هذا الاعتقاد يكون قراره باطلا ويخضع للرقابة القضائية ولو كان موضوع القرار صحيحا، أما إذا كان القانون يقيد الإدارة وظنت أن لها سلطة تقديرية في ممارستها، يكون عملها مشوب بعدم المشروعية ومخالفا لقواعد الاختصاص المقيد، أما إذا كان القرار صحيحا واجبا قانونا في حالة الاعتقاد الخاطئ من جهة الإدارة فينبغي على القضاء تصحيحه وعدم إبطاله.

في حين أن السؤال الذي يمكن طرحه، أنه مادام القضاء المقارن قد ابتكر نظريات وطرق حديثة للتضييق من نطاق سلطة الشرطة التقديرية فهل القضاء الإداري المغربي سلك نفس الاتجاه؟ أم أنه سلك طريقة خاصة به للحد من سلطة الشرطة التقديرية؟.

للإجابة عن هذا السؤال، يبدو بأن اتساع مجال سلطة الشرطة التقديرية المعترف بها للإدارة جعل القضاء الإداري يبتكر ميكانيزمات جديدة، وذلك من أجل تقوية الرقابة القضائية على مجالات نشاطاتها، وعليه يكون القضاء الإداري المغربي قد نهج نفس الطريق التي سلكها القضاء المقارن (الفرنسي

- سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص 346.

¹ - C.E, 12 Octobre 1959, Doublet, R.D.P, 1959, 1235, V. Bernard, R.D.P 1960, 802. V. Waline. D. 1960, 117.

- سامي جمال الدين: اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، مرجع سابق، ص 347.

² - محمد عنثري: تحول الاجتهاد القضائي في مراقبة الملائمة بين الأفعال والعقوبة التأديبية، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد مزدوج يوليوز - يناير 1997 ص 102.

والمصري)¹، كما يجب عليه استيعاب المشاكل الإدارية وخلق الحلول الملائمة لها وضمان سيادة القانون عن طريق إجبار سلطات الشرطة الإدارية على احترام هذا المبدأ.

وهكذا فالقضاء الإداري المغربي امتنع عن مراقبة السلطة التقديرية للإدارة في إعلان المنفعة العامة مكتفياً بالتأكد من مادية الوقائع، أي من وجود المشروع الذي اقتضت المنفعة العامة إنجازه، ومن الأحكام الصادرة في هذا الشأن نذكر القرار عدد 217 بتاريخ 01 أبريل 1987 في قضية طاك عبد العزيز ضد رئيس المجلس الجماعي: "حيث أنشئ مرآب في العقار المزروعة ملكيته لاستعماله للمصلحة العامة كمستودع لنفايات الجماعة تكون المنفعة التي يتطلبها القانون لتبرير نزع الملكية متوفرة ولهذا فإن القرار المطلوب إلغاؤه لا يشوبه أي شطط".²

وإذا كانت القاعدة العامة، أن الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى لا تبسط رقابتها على أعمال السلطة الإدارية نتيجة ممارستها لسلطتها التقديرية من ناحية ملاءمتها أو عدم ملاءمتها، فإن هذه القاعدة ترد عليها بعض الاستثناءات، بحيث خرجت الغرفة الإدارية عن المبدأ العام، ومدت رقابتها في بعض الحالات على أعمال السلطة التقديرية والملاءمة، وخلق لكل حالة القاعدة القانونية التي تبرر بها تدخلها ومراقبتها "كقاعدة التناسب" فيما يتعلق بقرارات الشرطة الإدارية وغيرها من الحالات الأخرى.

إنه في بعض الحالات يصعب تحديد الوصف القانوني على الوقائع التي تتقدم بها الإدارة كسبب قرار الشرطة الإدارية، لهذا يتطلب الأمر من القضاء القيام بمراجعة دقيقة تتضمن بعض الجوانب العلمية والفنية لتقرير صحة أو عدم صحة التكييف القانوني الذي أضفته السلطة الإدارية على الواقع ليستخلصه منها، فمثلاً كتاب أو مؤلفاً تجاوز حدود الرأي العام إلى المساس بالعقائد الدينية ما يبرر مصادرته، أو فيلماً سنمائياً يصدق عليه وصف الإباحية مما يبرر خطر عرضه أو تداوله³، يتضح من خلال هذه الحالات أن القاضي الإداري يحل تقديره الشخصي محل تقدير الإدارة.

الملاحظ، أن الدور الذي يقوم به القاضي الإداري عند تصديه لرقابة التكييف القانوني⁴، لازالت تثير جدلاً فقهيًا بخصوص الأمور الدقيقة كقرارات الشرطة الإدارية، غير أن جانباً من الفقه يرى بأن هذا النوع من الرقابة يقضي بحلول التقدير الشخصي للقاضي محل تقدير السلطة الإدارية، ويصعب القول

¹ - محمد عنثري، نفس المرجع السابق، ص 102.

² - أحمد أجعون: رقابة المجلس الأعلى على شرط المنفعة العامة في موضوع نزع الملكية، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد مزدوج 38-39 ماي - غشت، 2001 ص 135.

³ - C. E. S 18 Dec, 1959 Société les films lutetia et syndicat français des producteurs et exportateurs de films Ree, 693, publiée au grand arrêts de la jurisprudence administrative 12 eme Edition 1999 Dalloz, P 164.

⁴ - Venezia: « le pouvoir discrétionnaire » Thèse Paris 1959, p 25.

بأن القاضي عند قيامه بالتكليف في هذه الحالة يظل داخل إطار الشرعية، مما يفضي إلى تجاوز عمله المتمثل في إطار فحص المشروعية ويندرج تحت رقابة الملاءمة¹.

الفقرة الثانية: شروط الطعن بالإلغاء في فعل الامتناع

إن حكم قضية دوبليت (Doublet) المشار إليه سابقا، أعطى إمكانية الطعن بالإلغاء ضد الامتناع عن إصدار تدابير الشرطة الإدارية، ووضع شروط لقبوله وهي²:

1. أن تكون هناك وضعية خطيرة تهدد النظام العام، وبفرض الإدارة إصدار التدبير يعتبر تجاهلا لوظيفتها في حماية النظام العام.

2. عدم وجود تنظيمات ضبطية لتوقي هذا الإخلال، أو وجودها ولكن إذا لم تكن ملاءمة فعلى هيئات الشرطة الإدارية تعديلها، أو أنها غير كافية فينطبق عليها ما ينطبق على عدم وجودها.

3. أن تكون تدابير الشرطة الإدارية هي الوسيلة الوحيدة لمنع وتوقي الإخلال بالنظام العام حيث، تلتزم بإصدار تدابير الضبط، وتبقى لها السلطة في اختيار أفضلها.

وقد قلص مجلس الدولة الفرنسي من تشدده في وضع شروط الطعن بالإلغاء ضد رفض هيئات الشرطة الإدارية وضع تدابير الشرطة الإدارية، وذلك في حكم صادر بتاريخ 23/06/1976، حيث قرر بأن سكوت أو امتناع هيئات الشرطة الإدارية عن ممارسة سلطاتها يعتبر معيبا في حد ذاتها، دون أن يتطلب الأمر وجود خطر داهم أو موقف خاص خطير، حيث قضى بأنه: "يجب أن تكفل سلطات الضبط السكنية العامة، بمنتهى الدقة، مثلها في ذلك مثل باقي عناصر النظام العام، وذلك باتخاذ ما يتناسب من الإجراءات لمنع الضوضاء التي تتجاوز الحد المعقول والتي تخل براحة وسكنية السكان، وضمان كفاءة التنظيمات المقررة لهذا الهدف".

من خلال هذا الحكم نستنتج أن أساس التزام هيئات الشرطة الإدارية بإصدار تدابير الشرطة الإدارية، يستند إلى التزامها الدستوري والقانوني بحفظ النظام العام، حيث أن هذا الالتزام يتكون من الحقوق المخولة لها، وما يقابلها من واجبات والتي منها إصدار تدابير الشرطة الإدارية للحفاظ على النظام العام، بذلك فإن إصدار قرارات الشرطة الإدارية ليس أمرا تقديريا في كل الأحوال، وهذا ما عبر عنه الفقيه (Bernard) بقوله: "ليس من المنطقي أن تكون هذه السلطة مقيدة عند ممارستها، بينما تكون تقديرية

¹ -Dubisson: « la distinction entre la légalité et l'opportunité dans la théorie du recours pour excès de pouvoir », thèse , Paris, 1958, p 45.

² - سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 116.

عندما ترفض الجهة المختصة أن تمارسها، وبالتالي فإنه إذا كانت ممارسة العمل مقيدة وخاضعة للرقابة، فيجب أن يكون الامتناع عن ممارسة العمل مقيدا وخاضعا للرقابة كذلك¹.

بناء على ما تقدم من محاولة دراسة الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة في أعمال الشرطة الإدارية، نصل إلى القول أنه عندما تتخذ هيئات الشرطة الإدارية تدابير أو إجراءات تهدف من ورائها إلى تقييد حرية من الحريات، فهي لا تتمتع بالسلطة التقديرية وذلك حتى ولو لم يقيد القانون في ممارسة هذه الصلاحية، وهذا بسبب أن التدبير الضبطي مرتبط بالحريات العامة، مما يجعله خارج مجال السلطة التقديرية.

أما إذا اعترف لهيئات الشرطة الإدارية بقدر من السلطة التقديرية في القرارات المتعلقة بتقييد الحقوق والحريات العامة، فإن ذلك لا يمنع من خضوع هذه التدابير لرقابة القضاء في كافة أركانها، وإذا راقب القاضي ركني المحل والسبب، اللذان تتمتع فيهما هيئات الضبط الإداري بالسلطة التقديرية، فإنه بذلك يراقب الملاءمة استثناء من أنه قاضي مشروعية²، بالإضافة إلى كون القاعدة: أن قاضي الإلغاء هو قاضي مشروعية وليس قاضي ملاءمة غير صحيحة، ويمكن تعويضها بعبارة أن: "القاضي الإداري يراقب مشروعية النشاط الإداري ولكنه لا يراقب ممارسة السلطة التقديرية"، فهذه العبارة تشير إلى أن الملاءمة ليست دائما تدخل في نطاق السلطة التقديرية، فتوجد صور يصح عليها وصف الملاءمة ولكنها ليست تقديرية للإدارة، ففي هذه الحالة يمكن للقاضي فرض رقابته على نشاط الإدارة وأصدق مثال على ذلك هي تدابير الشرطة الإدارية³.

ومن هذا المنطلق، نجد القضاء الإداري الفرنسي يبحث دائما على نقطة التوازن بين المصلحة الخاصة أي حريات الأفراد وحقوقهم، وبين المصلحة العامة أي المصلحة العليا للدولة، ولقد استقرت على ألا تلجأ السلطة الإدارية إلى سلطات الضبط ما لم تتوفر الشروط التالية:

- أن يكون الإجراء المزمع اتخاذه ضروريا لا مناص منه.
- أن يكون فعالا وجديا.
- أن يكون هناك سبب بين خطورة الإخلال المرتكب ودرجة تقييد الحريات العامة⁴ لأن السبب حالة واقعية إما أن تكون أو لا تكون، وقد سلم مجلس الدولة الفرنسي والغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بأن هذا

¹ - Bernard: concl. Sous C.E, 23 Oct 1959, R.D.P. 1959, 1235.

- أشار إليه سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 117-118.

² - سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، مرجع سابق، ص 118.

³ - سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، مرجع سابق، ص 125.

⁴ - الحسن سيمو: القرار الإداري والمصلحة العامة، مرجع سابق، العدد 18 يناير - مارس 1997 ص 112.

الجانب لا تستقل السلطة الإدارية بتقديره، بل يخضع لرقابة القضاء في القرارات الإدارية إذا ثبت أن السلطة الإدارية قد أسست قراراتها على أسباب وهمية أو معدومة.

المطلب الثاني: دعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية

تعد دعوى فحص المشروعية من دعاوى قضاء الشرعية، التي تهدف مع مختلف الدعاوى القضائية الأخرى إلى بسط عملية الرقابة على قرارات الشرطة الإدارية لضمان التطبيق السليم للقانون، ولحماية الحقوق والحريات العامة، كما تعتبر أداة وآلية قضائية لها وظيفة قانونية محددة هي البحث عن مدى مشروعية أو عدم مشروعية أعمال الشرطة الإدارية، حيث يمكن تحريكها أمام الجهات القضائية الإدارية مباشرة، أو عن طريق الإحالة القضائية، وتكون فيها سلطات القاضي الإداري محددة وضيقة بالمقارنة مع سلطات القضاء في الدعاوى الأخرى، حيث تنحصر في فحص ما إذا كان القرار الضبطي المطعون أو المدفوع فيه مشروعاً أو غير مشروع، والإعلان عن ذلك في حكم قضائي، ولا يجوز له الحكم بالإلغاء أو بالتعويض أو بالتفسير.

وتجدر الإشارة إلى أن دعوى فحص المشروعية لها مكانة هامة، سواء في النظم القضائية المقارنة أو في النظام القضائي المغربي، الذي يطمح هو الآخر إلى احترام دولة القانون، والتأكيد على احترام مبدأ الشرعية، بالشكل الذي يضمن الحماية لحقوق الأشخاص في مواجهة قرارات الشرطة الإدارية الغير المشروعة.

وعليه سوف يتم التطرق بالدراسة والبحث لجوانب دعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية بالتطرق لمفهومها، وطرق تحريكها وتطبيقاتها بتبيان سلطات وحدود القاضي الإداري في فحص المشروعية، وذلك في الفروع التالية: (الفرع الأول): مفهوم دعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية، (الفرع الثاني): تحريك دعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية، (الفرع الثالث): تطبيق دعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية.

الفرع الأول: الجوانب النظرية لدعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة

الإدارية

تطلع دعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية بأهمية كبيرة في تأكيد ما إذا كان القرار الإداري مشروعاً أو غير مشروع، وإعلان ذلك في حكم قضائي، فهي إذن صورة قضائية من صور الرقابة على أعمال الشرطة الإدارية، والتي تهدف إلى ضمان الحماية المزدوجة لكل من النظام القانوني والحقوق والحريات العامة.

إن هذا الهدف قد تشترك وتتوحد معها فيه العديد من الدعاوى القضائية الأخرى، ولهذا نرى أنه من الضروري أن نقوم بعملية التمييز والتفرقة بين دعوى فحص المشروعية، وكل من دعوى الإلغاء والتفسير والتعويض، وهذا من أجل تبيانها وفهمها فهما صحيح.

إن دعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية ينبغي تعريفها، والتعرض لعملية التمييز بينها وبين الدعاوى الإدارية الأخرى.

الفقرة الأولى: المقصود بدعوى فحص المشروعية

إن دعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية هي تلك: "الدعوى القضائية الإدارية التي ترفع مباشرة أو عن طريق الإحالة القضائية أمام جهات القضاء المختصة، وهي محاكم القضاء الإداري أصلاً، وهي رقابة تتميز على الخصوص بكونها رقابة أكثر بعداً وفعالية من تلك التي تمارسها المحاكم القضائية، وهذا راجع إلى أن هذه المحاكم هي بالأساس محاكم متخصصة والقاضي الإداري هو قبل كل شيء قاض للمشروعية، والقضاء الإداري بصفة عامة هو قضاء إنشائي اجتهادي يعتمد فيما يصدره من أحكام على الاجتهاد القضائي الصادر في الموضوع وذلك في غياب نصوص قانونية مدونة وصريحة، مما يعطي لهذه الرقابة بعداً متميزاً وأكثر خصوصية ينضاف إلى خصوصية دور الشرطة الإدارية الجماعية كعمل إداري جماعي ينصب بالأساس على تقييد حقوق وحريات الأشخاص من أجل المحافظة على النظام العام.

والحقيقة أنه كان سيكون من غير المنطقي والمنصف أمام ما تطرحه دعوى الإلغاء للتجاوز في استعمال السلطة من صعوبات ناتجة عن تعقيد مسطرة رفعها ومحدودية الأجل المخولة لرفعها لتقديم طعون ضد ما تصدره سلطات الشرطة الإدارية الجماعية من قرارات (60 يوماً الموالية لتاريخ نشر أو تبليغ القرار المطعون فيه إضافة إلى 60 يوماً أخرى في حالة رفع تظلم إداري إلى السلطة المصدرة له، وهي آجال تعتبر من النظام العام ويمكن للقاضي أن يثيرها تلقائياً ولو لم يثيرها الأطراف، ضماناً لاستقرار المراكز القانونية)، عدم منح المتقاضين بعد فحص هذه القرارات واتخاذها الصبغة التنفيذية النهائية، إمكانية أخرى للطعن فيها ولو بطريقة غير مباشرة، وذلك من أجل ضمان سيادة مبدأ المشروعية وتحقيق حماية فعالة لحقوق الأفراد، وتماشياً مع ما هو سائد في بعض الدول الأخرى¹.

وفي هذا الصدد، فقد أوجد المشرع طريقة جديدة وغير مباشرة لإثارة عدم مشروعية ما تصدره السلطات من قرارات، وهي طريقة دعوى فحص المشروعية، التي تعتبر بالأساس مسطرة للرقابة غير

¹ - مثلاً في الولايات المتحدة الأمريكية كل شخص يعتبر بأن نصاً قانونياً ما قد مس بمصالحه، أن يثير مشروعيته أمام القضاء، بل إنه يمكنه أن يثير حتى عدم دستورية القوانين، وهذا المنحى تسير فيه حتى فرنسا، من خلال ما تم تهيأه من إصلاحات لم يتم تفعيلها لحد الآن.

المباشرة، كانت سائدة على الخصوص خلال فترة الحماية، باعتبارها الوسيلة الوحيدة التي كانت متاحة أمام الأفراد، في غياب تام لدعوى الإلغاء لتجاوز السلطة – للطعن في القرارات الإدارية غير المشروعة¹.

وعليه فأهمية دعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية تظهر في تمييزها عن بقية الدعاوى الإدارية الأخرى.

الفقرة الثانية: تمييز دعوى فحص المشروعية عن غيرها من الدعاوى

كما أشرنا سابقا فإن دعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية، تعتبر صورة من صور الدعاوى الإدارية، ولتوضيحها يتطلب ذلك القيام بالتمييز بينها وبين الطرق الأخرى، على أن أهم ما يميز الرقابة القضائية هو أنها رقابة يمكن أن تتم من خلال طرق مختلفة، مما يكرس بشكل واضح الخصوصية التي تميزها، ويعطي للأشخاص مجال أوسع لمقاضاة الإدارة، كلما تبين لهم عدم مشروعية ما تتخذه من قرارات، وهذه الطرق هي كالتالي²:

1 – طريق الدعوى المباشر : وهي تتجسد في دعوى الإلغاء للتجاوز في استعمال السلطة المنصوص عليها في المادة 8 من قانون 41-90 المحدث للمحاكم الإدارية التي تنص على أنه : " تختص المحاكم الإدارية، مع مراعاة أحكام المادتين 9 و 10 من هذا القانون، بالبت ابتدائيا في طلبات إلغاء قرارات السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة" ذلك أنه في حالة صدور قرار إداري عن أي سلطة من سلطات الشرطة الإدارية الجماعية، فإنه بإمكان من يعتبر بأن هذا القرار قد أضر بمصالحه، وقيد حرية من حرياته الفردية ومشجوبا بعبء من عيوب المشروعية المنصوص عليها في المادة 20 من نفس القانون رقم 41-90 أن يرفع دعوى أمام إحدى المحاكم الإدارية المختصة للمطالبة بإلغاء هذا القرار للتجاوز في السلطة.

2 – طريق الدفع بعدم المشروعية: ذلك أنه وأثناء نظر القاضي الإداري في دعوى معروضة عليه للبت فيها، ليس في إطار الشرطة الإدارية ولكن في نطاق دعوى إدارية بصفة عامة، فإنه قد تطرح عليه مسألة تقدير شرعية قرار صادر في إطار اختصاصات وصلاحيات سلطات الشرطة الإدارية الجماعية لكنه ذي ارتباط بالدعوى الأصلية، فيكون عندئذ ملزما بالبت في مشروعية هذا القرار والتصريح بذلك.

3 – طريق الدعوى الفرعية³: بحيث إنه وأثناء دعوى مرفوعة أمام القاضي الزجري في إطار مقتضيات الفصل 609 الفقرة 11 من القانون الجنائي أو أمام القاضي الزجري، فإنه قد تطرح عليه مسألة تقدير شرعية قرار من قرارات سلطات الشرطة الإدارية الجماعية، فيكون هذا القاضي وخاصة منه

¹ -ANTARI (M) , op,cit, p : 24.

² - أنور الشقروني، الشرطة الإدارية الجماعية في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، مرجع سابق، ص

³ - Castagné (J) , op, cit, p : 77.

القاضي غير الجزري (المدني) ملزم في هذه الحالة بإحالة هذه المسألة على القاضي الإداري المختص للبث فيها طبقا لمقتضيات المادة 44 من قانون 90-41 التي تنص على أنه : " إذا كان الحكم في قضية معروضة على محكمة عادية غير زجرية يتوقف على تقدير شرعية قرار إداري وكان النزاع في شرعية القرار جديا، يجب على المحكمة المثار ذلك أمامها أن تؤجل الحكم في القضية وتحيل تقدير شرعية القرار الإداري محل النزاع إلى المحكمة الإدارية أو إلى المجلس الأعلى بحسب 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 البث فيها ".

لكن بالرغم من تعدد هذه الطرق التي يمكن من خلالها للأشخاص أن يتصدوا لقرارات سلطات الشرطة الإدارية الغير المشروعة، فإن الملاحظ أن طريق دعوى الإلغاء للتجاوز في استعمال السلطة تبقى هي أكثر الطرق استعمالا من طرف المتقاضين، وفي حالات أخرى – وإن كانت بكيفية قليلة بعض الشيء – طريق فحص المشروعية، وذلك أولا لسهولة هذه الدعوى بالرغم مما قد تطرحه من إشكالات مسطرية وقانونية، ولكونها هي الأكثر شيوعا وتداولاً دون غيرها من طرق التقاضي الأخرى المطروحة أمام جهة القضاء الإداري، على أن هذه الرقابة التي يمارسها القاضي الإداري في مجال الشرطة الإدارية هي رقابة – وكما هو الشأن بالنسبة لسابقتها – لا تقل طرحا للإشكاليات القانونية والعلمية سواء عندما يتدخل كقاضي للإلغاء أو كقاضي لفحص المشروعية، لها أساسها القانوني وكذلك الإطار الذي يحدد مجال تصرفه وتدخلاته في هذا المجال.

الفرع الثاني: تحريك دعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية

يمكن أن ترفع دعوى فحص وتقدير مشروعية قرارات الشرطة الإدارية أمام الجهات بطريقتين هما:

الطريق المباشر: حيث ترفع هذه الدعوى مباشرة أمام الجهات القضائية الإدارية، وفقا لقواعد الاختصاص القضائي.

كما قد ترفع بالطريق غير المباشر: أي بواسطة الإحالة القضائية، وذلك عندما تطرح مسألة عدم مشروعية قرارات الشرطة الإدارية عن طريق الدفع بعدم الشرعية، خلال الفصل في دعوى عادية (مدنية، تجارية، جزائية)، ويكون الدفع بعدم مشروعية قرار الشرطة الإدارية مرتبطا بالنزاع في الدعوى العادية، فيتوقف القاضي العادي عن الفصل في الدعوى العادية، ويحكم بإحالة الدفع بعدم مشروعية قرار الشرطة الإدارية إلى القضاء الإداري، حتى يتم الفصل في مشروعيتها أو عدم مشروعيتها، عن طريق حكم قضائي، لتواصل المحاكم العادية المختصة الفصل في الدعوى العادية على فحوى الحكم في تقدير مشروعية قرار الشرطة الإدارية، وتصدر حكم نهائي في الدعوى العادية، وترتبا على ذلك فإن تحريك

دعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية يتم إما عن طريق المسطرة العادية لرفع دعوى فحص المشروعية (الفقرة الأولى)، وإما عن طريق المسطرة غير العادية لرفع دعوى فحص المشروعية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المسطرة العادية لرفع دعوى فحص المشروعية

ترفع دعوى فحص مشروعية قرار الشرطة الإدارية مباشرة أمام الجهات القضائية الإدارية المختصة، ففي فرنسا تحرك مباشرة (ابتدائيا) أمام المحاكم الإدارية، ويتم الاستئناف أمام مجلس الدولة. أما في المغرب فإن الجهة القضائية المختصة بدعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية هي المحاكم الإدارية، وتظل محكمة النقض مختصة بالبت ابتدائيا وانتهائيا في طلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلطة المتعلقة ب:

- المقررات التنظيمية والفردية الصادرة عن الوزير الأول¹.

- قرارات السلطات الإدارية التي يتعدى نطاق تنفيذها دائرة الاختصاص المحلي لمحكمة إدارية.

تماشيا مع ذلك، يشترط في دعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية أن ترفع مباشرة أمام الجهات القضائية الإدارية من طرف ذوي الصفة والمصلحة، وفقا للإجراءات المحددة قانونا، كما يشترط أن تنصب حول قانونية أو عدم قانونية قرار الشرطة الإدارية، أي أن تكون هناك خصومة حالة وجدية، بحيث لا يكون القرار قد ألغي قضائيا، أو سحب أو عدل إداريا، أو سيصدر في المستقبل.

هذا وتجدر الملاحظة على أن دعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية المرفوعة مباشرة غير مقيدة بميعاد قانوني محدد، وإنما يمكن رفعها مباشرة في أي وقت بشرط بقاء القرار الضبطي نافذا في حق الأشخاص ومنتجا لآثاره.

بناء على ما تقدم فإن دعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية ترفع مباشرة أمام الجهات القضائية الإدارية، من طرف ذوي الصفة والمصلحة، وذلك وفقا لشكليات وإجراءات قانونية لضمان قبولها قضائيا، والحكم فيها بالمشروعية أو عدم المشروعية.

1 - حلت تسمية "رئيس الحكومة" محل تسمية "الوزير الأول" بمقتضى أحكام الدستور، ظهير شريف رقم 1.11.91 بتنفيذ نص الدستور، صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011)، الجريدة الرسمية عدد

5964 مكرر الصادرة بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011).

الفقرة الثانية: المسطرة غير العادية رفع دعوى فحص المشروعية

يمكن تعريف هذه الدعوى بأنها: "تلك الدعوى التي يحركها ويرفعها ذوي الشأن والمصلحة، بعد مسألة الدفع بعدم المشروعية في قضية مطروحة أمام القضاء المدني أو القضاء غير الجزري، وتكون مسألة فحص شرعية التصرف المطعون فيه بواسطة الدفع بعدم المشروعية من اختصاص جهة القضاء الإداري، فيوقف القاضي المدني حسب طبيعة القضية المتصل بها هذا الدفع بدون أن يصدر حكماً نهائياً حائزاً لقوة الشيء المقضي فيه، لترفع دعوى فحص المشروعية أمام جهات القضاء الإداري.

من خلال هذا التعريف يمكن القول بأن رفع دعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية عن طريق الإحالة القضائية، يكون أثناء الفصل في دعوى عادية، فيدفع أحد الخصوم بعدم شرعية قرار الشرطة الإدارية، ويكون الفصل في هذا الدفع له دور لحل النزاع في الدعوى العادية، فيقوم القاضي العادي بإحالة الدفع بعدم المشروعية إلى جهات القضاء الإداري، فتتحرك دعوى فحص مشروعية قرار الشرطة الإدارية عن طريق الإحالة القضائية بواسطة عريضة مرفوعة أمام القضاء الإداري لتقدير مدى مشروعية أو عدم مشروعية القرار الضبطي، ليصدر القاضي الإداري فيها حكماً قضائياً، وبعدها تواصل الجهة القضائية العادية الفصل في النزاع وإصدار حكم في الخصومة العادية.

وهكذا فالجهة القضائية المختصة بالفصل في الدفع بعدم مشروعية قرارات الشرطة الإدارية هي جهات القضاء الإداري، حيث لا تختص المحاكم العادية بفحص الدفع المثار بمدى المشروعية لأن الموضوع متعلق بدفع وليس بدعوى، وكذلك لأن القاضي العادي ليس له الإمكانيات الفنية، وكذلك التخصص في الكشف عن مدى شرعية أو عدم شرعية القرار الضبطي.

إلا أنه ولاعتبارات معينة، يفصل القاضي العادي في الدفع بعدم مشروعية القرار الإداري، ولا يقوم بتوقيف الفصل في النزاع إلى غاية صدور الحكم من القضاء الإداري المختص، وذلك استناداً إلى السرعة في الفصل في النزاعات، وأيضاً تطبيقاً للمبدأ القائل: "أن قاضي الدعوى هو قاضي الدفع"، وكذلك المبدأ في القضاء الجزائي "هو أن للقاضي الجزائي فحص جميع عناصر القانون والوقائع التي تؤثر على إدانة المتهم".

وعلى ذلك يقوم التساؤل الآتي: هل يجوز للقاضي العادي فحص وتقدير مشروعية قرارات الشرطة الإدارية بواسطة الدفع بعدم المشروعية؟ أم عليه الحكم بالإحالة أمام جهات القضاء الإداري المختصة بفحص المشروعية؟.

للإجابة على هذه التساؤلات تقتضي الدراسة التمييز بين تقدير مشروعية قرارات الشرطة الإدارية أمام القضاء المدني، وأمام القضاء الجزائي، مع التعرض لموقف كل من القانون والقضاء الفرنسي والمغربي في المسألة.

بداية يمكننا القول أن طريقة فحص المشروعية تم اقتباسها بالأساس من القانون الفرنسي، وكذلك في المادة 44 من قانون 90-41 المحدث للمحاكم الإدارية بالمغرب، التي استبعدت بصراحة أي اختصاص للقاضي غير الجزري في تقدير شرعية القرارات الإدارية (قرارات سلطات الشرطة الإدارية الجماعية) وألزمته بإحالة الدعوى على القاضي الإداري المختص للبث فيها، وذلك خلافا لما كان قد استقر عليه الاجتهاد القضائي المغربي في العديد من الأحكام والقرارات التي كان قد أصدرها قبل إحداث المحاكم الإدارية. فبمقتضى هذه المادة: "إذا كان الحكم في قضية معروضة على محكمة عادية غير جزرية يتوقف على تقدير شرعية قرار إداري وكان النزاع في شرعية القرار جديا، يجب على المحكمة المثار ذلك أمامها أن تؤجل في القضية وتحيل تقدير شرعية القرار الإداري محل النزاع إلى المحكمة الإدارية أو إلى محكمة النقض بحسب اختصاص كل من هاتين الجهتين القضائيتين كما هو محدد في المادتين 8 و9 أعلاه، ويترتب على الإحالة رفع المسألة العارضة بقوة القانون إلى الجهة القضائية المحال إليها البت فيها..."، على أن ما تجب الإشارة إليه، أن هذه المادة وأن كانت قد استبعدت أي اختصاص للقاضي غير الجزري (المدني) في مراقبة شرعية قرارات سلطات الشرطة الإدارية الجماعية، وإحالة ما تتم إثارته أمامه من مسائل عارضة، على القاضي الإداري فإنها تطرح بالمقابل مسألتين أساسيتين: أولاهما مرتبط بالأساس القانوني الذي على أساسه تم استبعاد هذا القاضي من ممارسة هذه الرقابة، خلافا للقاضي الجزري، وثانيهما متعلق بالأساس بالسلبات التي يمكن أن تطرحها بصفة عامة هذه المادة في حد ذاتها.

وهكذا، وفيما يتعلق بالمسألة الأولى، فالأكيد على أن استبعاد القاضي غير الجزري من ممارسة أية رقابة على شرعية قرارات سلطات الشرطة الإدارية، راجع بالأساس، وبصفة خاصة في فرنسا، إلى تطبيق "مبدأ فصل السلط"، الذي جاءت به الثورة الفرنسية لسنة 1789، الذي نص على أن الإدارة لا يمكن أن تصدر في مواجهتها إلا أحكام صادرة عن جهة القضاء الإداري، لأن تدخل القاضي غير الجزري على الخصوص من شأنه أن يعرقل عمل الإدارة، مع أن ذلك، يمكن أن يتعارض في أساسه مع مبدأ آخر كرسه المشرع الدستوري الفرنسي في الفصل 66 من دستور 1958، الذي قضى بأن: "القاضي هو الحامي الطبيعي للحقوق والحريات الفردية"¹.

وفي هذا الصدد، ومن أجل إحداث نوع من التوازن بين هذين المبدئين، وتجاوز إشكالية التعارض بينهما، فقد عمل الاجتهاد القضائي الفرنسي، ومنذ صدور حكم بارينستين Barinstein في 30 أكتوبر

¹- حلي الدقوقي، مرجع سابق، ص 210.

1947¹، على تفعيل مبدأ " القاضي القضائي هو حامي الحقوق والحريات "، ومنح القاضي غير الزجري - وعلى سبيل الاستثناء - صلاحية تقدير شرعية القرارات التنظيمية التي تتضمن اعتداء جسيما على حرمة السكن الخاص، أو على الحرية الفردية أو حق الملكية، ما دام أن جميع هذه القرارات تتمحور حول إجراءات الشرطة الإدارية.

وهذا الاتجاه، تم تأييده من طرف الفقه كذلك، حيث اعتبر الفقيه (M) Waline أنه: " لا يوجد سبب منطقي لكي لا يمتد هذا الحل إلى كل اعتداء جسيم على حرية عامة "، وهو نفس ما أكدته كل من الأستاذين (J) Castagné و (J) Rivero، الذين اعتبرا بأن القاضي المدني بصفته حامي الملكية والحريات يمكنه التحقق من شرعية القرارات التنظيمية التي تصدر عن السلطات الإدارية وتتضمن في جوهرها اعتداء على حرية من الحريات².

أما في المغرب، فإن الأساس الذي تم بموجبه منع القاضي غير الزجري من فحص شرعية قرارات الشرطة الإدارية، ليس هو نفسه الذي عرفتة فرنسا على النحو الذي أوضحناه، فالمجلس الأعلى كان في جميع قراراته السابقة، يؤكد على أنه: " لا يوجد أي مقتضى تشريعي يتعارض مع قيام هذه المحاكم القضائية بفحص شرعية القرارات الإدارية"³.

فأساس الفقرة الأولى من المادة 44 من قانون 90-41، يكمن بالدرجة الأولى في الرغبة في تكريس مبدأ تخصص المحاكم، كما يكمن في تأثير النموذج الفرنسي، ما دام أنه داخل هذه المادة نجد أن هناك مزيج بين مجموعة من المبادئ التي عرفتة فرنسا على امتداد تطورها التاريخي القانوني والقضائي، مع ما يمكن أن يترتب عن هذا التأثير من حدوث تضارب في الأحكام بين القضاء الإداري والقضاء العادي على نحو ما هو سائد في فرنسا⁴، وإن ذلك يبقى محدودا بالنسبة للمغرب إن لم يكن من المستبعد حدوثه، مادام أن محكمة النقض (المجلس الأعلى سابقا) يبقى هو الجهاز القضائي الوحيد الذي أسندت له مهمة ضبط الاجتهاد القضائي وتوحيده بالمغرب.

أما ثاني مشكل تطرحه مسألة منح القاضي الإداري صلاحية فحص شرعية قرارات السلطات الإدارية، فيكمن في الصعوبات التي يمكن أن تنشأ عن تطبيق الفقرة الأولى من المادة 44 من قانون 90-41، صعوبات تتجلى على الخصوص في مدى صحة التقدير الذي يمكن أن يعطيه القاضي غير الزجري لوجود " جدية في النزاع "، وبالتالي إحالة تقدير شرعية القرار الإداري المطعون فيه على المحكمة الإدارية المختصة أو محكمة النقض، فهو في هذه الحالة يكون أمام مسألتين: إما إحالة القضية على القاضي

¹ - Castagné Jean: OP, Cit, P 67.

² - Castagné (J), op, cit, p : 6.

³ - Antari (M), op, cit, p : 29.

-Castagné (M) , op, cit, p : 83 – 94

⁴ - للمزيد من التفاصيل حول هذه المسألة، أنظر على الخصوص أطروحة :

الإداري ما دام أن النزاع في تقدير شرعية القرار يتسم بالجدية، وأما أن يقدر عدم توفر ذلك ويرفض الإحالة، وفي الحالتين معا، فإن ذلك ممكن أن يؤدي إل ببطء البث في القضية، لأنه في حالة ما إذا أصدرت المحكمة الإدارية حكما في الموضوع، وتم استئناف هذا الحكم أمام الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، فإنه في هذه الحالة لا يمكن إرجاع الملف إلى القاضي غير الزجري للبث في الدعوى الأصلية، إلا بعد صدور قرار عن هذه الغرفة الإدارية، وهو أمر قد يتطلب الكثير من الوقت¹، دون أن ننسى ما يمكن أن يترتب عن ذلك من كثرة إحالة الملف ما بين المحكمة الإدارية والمحكمة العادية، خاصة عندما يتعلق الأمر بمسألة أولية، وهو ما سيساهم بدوره في تعقيد المساطر وببطء البث في الدعوى.

من خلال كل ما سبق يتضح إذن أن اختصاص القاضي الإداري في مراقبة شرعية قرارات سلطات الشرطة الإدارية، يتم بالأساس عن طريق دعوى الإلغاء للتجاوز في استعمال السلطة، أما طريق دعوى فحص الشرعية، والذي تم منحه إياه بمقتضى الفقرة الأولى من المادة 44 من قانون 90-41، فهو طريق استثنائي لا يتم إلا في الحالة التي يقوم فيها القاضي غير الزجري بإحالة إحدى المسائل الأولية التي أثرت أمامه بمناسبة نزاع أصلي على القاضي الإداري المختص من أجل فحص شرعيتها، متى تبين له من خلال سلطته التقديرية أن هذا النزاع يكتسي صبغة الجدية المبررة لهاته الإحالة، مع ما يمكن أن يثيره ذلك من مشاكل مرتبطة – كما رأينا – بمدى السلطة التي يتمتع بها القاضي غير الزجري في تقدير هذه الجدية، وتعقيد وببطء البث في الدعاوى الأصلية، وهذا بخلاف ما هو عليه الأمر في فرنسا حيث إن الاجتهاد القضائي سار في اتجاه منح القاضي غير الزجري صلاحية تقدير شرعية قرارات سلطات الشرطة الإدارية، متى تعلق موضوعها بحرية من الحريات الفردية أو بحق للملكية باعتبار أن هذا القاضي هو الحامي الطبيعي للحقوق والحريات الفردية، مستبعدا أي اختصاص له خارج هذا الإطار من أجل تفعيل احترام مبدأ فصل السلطات.

الفرع الثالث: تطبيق دعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية

إن عملية تطبيق دعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية، هي تسليط الضوء على ممارسة القاضي الإداري لسلطاته في تقدير وفحص القرار الضبطي، وإصدار حكم بمشروعيته أو عدم مشروعيتها.

وعليه فإن تطبيق هذه الدعوى من الناحية العملية يتضمن دراسة سلطات القاضي الإداري (الفقرة الأولى)، وحدودها في فحص وتقدير مشروعية قرار الشرطة الإدارية (الفقرة الثانية).

¹ - Ben Abdellah (M. A), op, cit, p : 16.

الفقرة الأولى: سلطات القاضي الإداري في فحص المشروعية

إن هذه السلطات تعتبر من الشروط الموضوعية لدعوى فحص المشروعية بالإضافة إلى الشروط الشكلية التي أشرنا إليها سابقا، حيث تظهر سلطات القاضي الإداري في فحص المشروعية خاصة في تحديد الآليات والوسائل المستعملة في هذه الدعوى، والتي يتبعها القاضي الإداري للوصول إلى الحكم بمشروعية أو عدم مشروعية القرار الضبطي، حيث يقوم بحصر كافة المصادر القانونية للقرار الضبطي، ثم يبحث في أركانه وفقا للتقنيات والمناهج القانونية والقضائية المقررة، لمراقبة وفحص وتقدير مدى مشروعية القرارات الإدارية أو عدم مشروعيتها، ليصدر بعدها حكما يتضمن نتائج الفحص والتقدير¹.

على أن ما يجب تسجيله هو أن المادة 44 من قانون 90-41 المشار إليها أعلاه، والتي تشكل أساس اختصاص القاضي الإداري في تقدير شرعية القرارات الإدارية، أنها حسمت في مسألة اختصاص القاضي الجزري في تقدير هذه المشروعية واعتبرته مختصا في ذلك بدون أية إحالة على القاضي الإداري، وهي مسألة تبقى إيجابية نوعا ما لكونها سوف تساهم في تسريع مسطرة البث في القضايا الأصلية وعدم تعطيلها عن طريق إلزامية الإحالة، لكن ذلك لا يستبعد ما يمكن أن يؤخذ على القرارات التنظيمية دون القرارات الفردية، ما دام أنها استعملت كلمة "قرار" بدون أي تحديد آخر، وما إذا كان الأمر يتعلق بقرار فردي أو تنظيمي، وهي مسألة من شأنها أن تثير العديد من الإشكاليات، من ضمنها حدوث تداخل في الاختصاص بين جهتي القضاء الإداري والعادي، لأن القول بعدم شرعية القرارات الفردية - دون التنظيمية - يعني عدم تطبيقها وبطريقة غير مباشرة إلغائها، وهذا ما يخرج عن نطاق اختصاصه ويدخل في صميم اختصاص القاضي الإداري، ويمس في العمق "مبدأ فصل السلطات" كأساس دستوري تشريعي لهذه الرقابة.

الفقرة الثانية: حدود سلطات القاضي الإداري في فحص المشروعية

يتقيد القاضي الإداري في دعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية، بالفصل عن طريق حكم قضائي قابل للاستئناف، في مشروعية أو عدم مشروعية القرار الضبطي المطعون والمدفوع فيه بعدم المشروعية.

كما تنحصر سلطاته في هذه الدعوى في حدود الطلبات الموجودة في عريضة دعوى فحص المشروعية المرفوعة مباشرة، وبحدود حكم الإحالة القضائية في عريضة دعوى فحص المشروعية بالطريق الغير المباشر، فلا يستطيع القاضي الإداري أن يوسع سلطاته إلى إلغاء القرار الضبطي كما في دعوى الإلغاء، ولا الحكم بالتعويض، كما ليس له أن يحدد المعنى الواضح للقرار الضبطي الغامض كما

¹ - عمار عوايدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، مرجع سابق، ص 279.

في دعوى التفسير، وإنما سلطته تتمثل في فحص القرار الضبطي من حيث أركانه، والحكم بمشروعيته أو عدم مشروعيته¹.

لقد تبين من دراسة دعوى فحص مشروعية قرار الشرطة الإدارية، أن الهدف منها هو الحكم بمشروعية أو عدم مشروعية القرارات الضبطية، كما توصلنا إلى أن لهذه الدعوى دوران مهمان هما:

الدور المباشر: المتمثل في توقيف وتعطيل قرار الشرطة الإدارية من دون الحكم بالإلغاء أو التعويض أو التفسير.

الدور غير المباشر: هو مراقبة أعمال هيئات الشرطة الإدارية، عن طريق فحص أركان القرارات الصادرة عنها، والتأكد من مدى موافقتها أو عدم موافقتها للقواعد القانونية وإعلان ذلك بحكم قضائي، وما يترتب عن ذلك من تقييد لهيئات الشرطة الإدارية أثناء ممارستها لسلطاتها في الحفاظ على النظام العام، بمراعاة الضمانات القانونية لحماية ممارسة الحقوق والحريات العامة في إطار مبدأ الشرعية.

كما قد يترتب كذلك عن الحكم بمشروعية أو عدم مشروعية القرارات الإدارية نتيجة غير مباشرة، وتتمثل في إمكانية تحريك كل من دعوى الإلغاء أو التعويض وحتى دعوى تفسير قرارات الشرطة الإدارية.

¹ - محمد الصغير بعلي: الهيئات القضائية الإدارية، دون دار ومكان وتاريخ النشر، ص 65.

خاتمة القسم الثاني.

إن وظيفة الشرطة الإدارية ضرورية لضمان ممارسة الحريات في جوّ خال من صراع أو تضارب، فتعمل هيئات الشرطة الإدارية على وضع قيود على ممارسة الحريات العامة من أجل الحفاظ على النظام العام بمختلف عناصره، وسلطتها في ذلك ليست مطلقة بل هي مقيدة ومحددة بعدة ضوابط قانونية.

إن هذا الارتباط بين الحرية وأعمال الشرطة الإدارية ليس نتيجة صراع بينهما، وإنما هو ثمرة لعلاقة تكاملية وتوافقية وتساندية، وذلك لإيجاد الإطار الذي تمارس داخله هاته الحريات العامة، مع الإبقاء على بعض الضمانات والضوابط القانونية لضمان عدم تعسف هيئات الشرطة الإدارية في سلطاتها.

ومما لاشك فيه أن وضع الحقوق والحريات العامة في دولة لا يقاس بالمبادئ الأساسية، والقواعد التي نص عليها القانون، بقدر ما يقاس، بمدى فعالية الحماية التي تريدها الدولة وتقدم فعلا لها، لذلك كان ولا يزال القضاء بغض النظر عن موقعه الزماني أو المكاني، عبارة عن ميزان يحمل في الكفة اليمنى الحرية وفي الكفة اليسرى النظام، فإذا تغلب حمل ثقل الحرية على حمل ثقل النظام العام أو حدث العكس، إختل الميزان، وظل المجتمع في الحالة الأولى فوضويا، وفي الحالة الثانية مستبدا، فيجب تسوية الميزان بجعل كفتيه متساويتين في الثقل والوزن، وذلك بوضع مقدار ثقل الحرية مساويا لمقدار ثقل النظام، والمفهوم أن يتأثران عكسيا بالزيادة أو النقصان حسب الظروف التي قد تطرأ على مسار الدولة.

وإذا كانت هيئات الشرطة الإدارية تمارس نشاطاتها بهدف حماية النظام العام، حيث تقوم بإصدار قرارات تنظيمية، وقرارات فردية، وجزاءات إدارية، وذلك بقصد تنظيم ممارسة الأفراد لحرياتهم ومختلف نشاطاتهم، وتفرض عليها قيودا في حدود السلطات المخولة لها قانون، ومع أهمية نشاط هيئات الشرطة الإدارية وما يتضمنه من تنظيم وتقييد لحريات الأفراد، ينبغي أن يخضع ذلك النشاط لرقابة قضاء الإلغاء، الذي يضمن إلزام الإدارة في سعيها للمحافظة على النظام العام باحترام القانون.

هذا ويكاد يجمع الفقه على أن رقابة الإلغاء على أعمال الشرطة الإدارية تمثل ضمانا جدية وفعالة وأكيدة لحماية حقوق وحريات الأفراد من تعسف هيئات الشرطة الإدارية، وذلك عن طريق دعوى الإلغاء التي تعتبر وسيلة من وسائل الرقابة القضائية على مشروعية القرارات الصادرة عن الهيئات الإدارية، والتي تهدف إلى تجسيد مبدأ سيادة القانون، حيث يطلب فيا المدعي إبطال قرار الشرطة الإدارية نظرا لعدم مشروعيته.

ولقد طبق القضاء الإداري المقارن، رقابة الإلغاء على أعمال الشرطة الإدارية في نطاق سياسة قضائية مرنة تراعي مقتضيات المحافظة على النظام العام، ومتطلبات حماية الحقوق والحريات العامة،

لذلك أثبتت رقابة القضاء الإداري جدواها، حيث إستطاعت عن طريق رقابة قضاء الإلغاء على أعمال الشرطة الإدارية، أن تستنبط جملة من القواعد والمبادئ القانونية، التي حققت قدرا من الضمانات لحماية حقوق وحريات الأفراد في مواجهة هيئات الشرطة الإدارية.

كما أن الصور الأخرى لرقابة القضاء على أعمال الشرطة الإدارية، تدعم حقيقة أن تجسيد دولة القانون واحترام مبدأ المشروعية، وحماية حقوق وحريات الأشخاص في مواجهة أعمال هيئات الشرطة الإدارية، أنه لا يمكن الوصول إليها، إلا إذا كانت هناك وسائل وضمانات فعلية أهمها الضمانة القضائية، وذلك لما تتميز به من حياد وموضوعية وجدية في إحكام عملية الرقابة على أعمال الشرطة الإدارية، هذا ومن مظاهر قوة الرقابة القضائية، هو ذلك التنوع والتعدد والتخصص في الدعاوى الإدارية المرفوعة ضد القرارات الصادرة عن هيئات الشرطة الإدارية، كونها وسيلة قضائية متخصصة في بسط عملية الرقابة على أعمال الشرطة الإدارية، من خلال الكشف والتقرير بالحقوق والمراكز القانونية والحريات، وذلك بهدف ترتيب الآثار القضائية لحمايتها.

وهكذا فالتخصص والتنوع والتعدد في الدعاوى الإدارية، هي من العناصر الهامة التي تضمن فعالية الرقابة القضائية على أعمال الشرطة الإدارية.

خاتمة عامة

إن موضوع الشرطة الإدارية بالمغرب بين التشريع والقضاء تمت مناقشته من عدة جوانب رئيسية ، انطلاقاً من التأصيل لفكرة الشرطة الإدارية وصولاً للرقابة القضائية، حيث تبين من خلال حالات التنازع على ممارسة الاختصاص في ميدان الشرطة الإدارية عدة استنتاجات وتتجلى فيما يلي:

- إن وضوح توزيع الاختصاص يعتبر أحد ركائز دولة الحق والقانون، كما يعتبر أحد الشروط المطلوبة لتحقيق الشفافية في العمل الإداري.

- استغلال الوقت والجهد أحسن استغلال، حيث تقوم كل سلطة بما يجب عليها في الوقت اللازم، أما في حالة التنازع، فإن عدة سلطات تقوم بنفس العمل في نفس الوقت أو في أوقات متفاوتة، مع ما يترتب على ذلك من ضياع للوقت والجهد، بل إنه يساهم في إحباط وتدمير هذه السلطات وضياع حقوق المواطنين.

- تقليل النفقات العامة، حيث أن قيام كل سلطة بما يجب عليها وفي حدود اختصاصاتها لا يترتب عليه سوى أداء النفقات اللازمة للقيام بهذا العمل، والعكس صحيح إذا لم يكن هناك تنسيق بين السلطات المتدخلة، وفي هذا تبذير للمال العام وبدون فائدة، بحيث كان بالإمكان استعمال هذه الأموال لتغطية نفقات خدمات أخرى يعتبر المواطن في حاجة إليها.

- إذا كانت بعض ميادين الشرطة الإدارية تستدعي لتدبيرها عدة سلطات إدارية إلى جانب الرئيس الجماعي، يجب توضيح بدقة صلاحيات كل سلطة، وللمن يعود الرأي الراجح في حالة الاختلاف، وذلك لتفادي تنازع الاختصاص وتنازع الأشخاص الممثلين للإدارات المعنية.

- الرقابة القضائية التي تعد بحق ركيزة من ركائز حماية الحريات العامة، وما يمكن ملاحظته أن التشريع المغربي قد نظم أعمال الشرطة الإدارية وحدد السلطات المختصة لممارستها بكيفية مشروعة وقانونية، فلا يحق لأي سلطة من سلطات الشرطة الإدارية أن تتعسف في حق الأفراد والجماعات، وإلا وقعت في شبكة السلطة القضائية التي توقع الجزاءات والعقوبات على كل من خالف مبدأ المشروعية.

كما أن هذه الرقابة القضائية كان أساسها التجارب المقارنة ومن بينها التجربة الفرنسية، حيث أنه لا مفر من التركيز على هذه التجربة في هذا الصدد لعدة أسباب أهمها أن ولوج المواضيع والبحوث الإدارية يستلزم الاعتماد كلياً على المنبع الأول لهذه المواضيع وهو القضاء والفقه الفرنسي، كذلك اكتمال معالم وحدود الرقابة القضائية على قرارات الشرطة الإدارية في القضاء الفرنسي.

تم الاستنتاج من هذه الدراسة أن القاضي الإداري الفرنسي ذهب إلى أبعد الحدود في هذه الرقابة القضائية المتسلطة على قرارات الشرطة الإدارية، ولعل طبيعة النشاط وتعلقه بالحريات العامة أدى بالقضاء الإداري إلى ممارسة رقابة دقيقة على هذه القرارات مكنته من إلغاء القرارات التي كانت معيبة من حيث الاختصاص في الشكل، المحل، السبب أو الغاية.

كما تبين من خلال هذا البحث أن قرارات الشرطة الإدارية قد تتخذ بناء على أسباب واهية وغير حقيقية، زيادة على عدم ملائمة وتناسب تدابير الضبط مع الخطورة التي تهدد النظام العام، كون الأمر يتعلق هنا بسلطة تقديرية لسلطة الضبط في تقرير السبب، وبذلك فإن مكن الخطر في قرارات الشرطة الإدارية ومساسها بالحريات الفردية وتعسف الإدارة في ممارسة هذا النشاط يتأتى من هذه السلطة التقديرية، ولذلك كان على القضاء الإداري فرض رقابة صارمة على عنصر السبب، ومن ثم إلغاء كل قرار معيب بعيب السبب.

إن الانحراف بالسلطة في قرارات الشرطة الإدارية يشكل خطر كبير على حريات الأفراد، ونريد في خاتمة البحث أن نؤكد على هذه الخطورة في الانحراف في هذه القرارات، حيث قد تكون هذه الأهداف إما لأغراض سياسية أو محاباة الغير.

فالقرارات التي تكون لأغراض سياسية نجدها على مستوى سلطات الشرطة الإدارية المركزية أما القرارات التي تكون بغرض محاباة الغير أو لمصلحة خاصة نجدها على مستوى سلطات الشرطة الإدارية المحلية، ولذلك يستوجب بسط رقابة صارمة على كل القرارات التي يثور نزاع بشأنها على أساس عيب الانحراف بالسلطة.

استنتاج آخر يستخلص من هذه الدراسة يتمثل في أنه مهما نصت القوانين سواء الدستور والقوانين التنظيمية والعادية على احترام حريات الأفراد وكفالتها، ومهما كان حجم القوانين التي تكفل الحريات، فإن ذلك يبقى مجرد إعلان نوايا فقط، ولكن الضمانة الحقيقية هي ضرورة إعطاء الفرد حق الادعاء أمام القضاء الذي يكون بدوره قضاء مستقل يعمل على تكريس دولة القانون وحماية حريات الأفراد من تعسف الإدارة.

فالحماية القضائية ممثلة في دور القاضي الذي يعمل على تحقيق الموازنة بين أعمال الشرطة الإدارية وبين حقوق وحريات الأفراد في المجتمع بإصدار أحكام قضائية بناء على معطيات ضرورية وأساسية منها الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والثقافية لأمن المجتمع الذي تسود فيه الديمقراطية وتكون عقول الأفراد والجماعات مكتسبة لدرجة عالية من النضج السياسي والثقافي هو المجتمع الأمثل الذي يسهل مهمة القاضي في إجراء أو تحقيق الموازنة بين أعمال الشرطة الإدارية والحريات العامة.

كون الرقابة القضائية أهم صورة من صور الرقابة على أعمال الشرطة الإدارية، إذ يعتبر القضاء أكثر الأجهزة القادرة على حماية مبدأ المشروعية وحقوق وحرّيات الأشخاص، وذلك إذا ما تحققت له الاستقلالية في أداء مهامه، وهذه الاستقلالية تجعل له مكانة متميزة عند الأشخاص، وتثبت دعائم القانون، وتنمي الإحساس بالعدل والاطمئنان والاستقرار، وهكذا فالرقابة القضائية هي الضمانة الفعلية والأساسية، لحماية الحقوق والحرّيات العامة، وذلك بإلزام الإدارة بالخضوع للقانون.

وليس من شك في أن أعمال الشرطة الإدارية باعتبارها أعمال إدارية تخضع لرقابة القضاء المختص، حيث أثبتت رقابة القضاء الإداري فعاليتها في النظم القانونية المقارنة، حيث تمكنت بواسطة مختلف وضعيات وصور الرقابة القضائية التي أنصبت على أعمال الشرطة الإدارية، أن تستنبط مجموعة من القواعد والمبادئ القانونية التي حققت قدرا من الضمانات الفعالة لحماية حقوق وحرّيات الأفراد في مواجهة هيئات الشرطة الإدارية.

ورغم اعتبار الرقابة القضائية أهم ضمانة، وأنجع صورة لحماية حقوق وحرّيات الأفراد في مواجهة تعسف هيئات الشرطة الإدارية أو الضبط الإداري، إلا أن لها مزايا ومآخذ.

فمزايا الرقابة القضائية أنها رقابة محايدة وموضوعية ومستقلة، أي أن القاضي لا يخضع في وظيفته إلا للقانون للوصول إلى تحقيق العدل، كما تتميز الرقابة القضائية كونها لها القدرة على فرض الرقابة على أعمال الشرطة الإدارية، وذلك لأنها تمارس من طرف قضاة لهم من الكفاءة والخبرة ما يمكنهم من الفصل في موضوع الرقابة، بالإضافة إلى أنها رقابة قانونية لاحقة، أي تستند إلى نص قانوني سواء في إجراءاتها أو في وسائلها.

ومن مآخذ الرقابة القضائية على أعمال الشرطة الإدارية عدم وجود قضاة متخصصين في النظر والفصل في المنازعات الإدارية، حيث لا يمكن للقاضي العادي معرفة والكشف عن خصوصيات العمل الإداري، والظروف المحيطة به، وطبيعة السلطة التقديرية للإدارة وكذلك مدى قدرته على الاجتهاد في تحقيق التوازن بين الحقوق والحرّيات والمحافظة على النظام العام.

وما يؤخذ أيضا على الرقابة القضائية في المرحلة السابقة على الفصل النهائي في النزاعات الإدارية، هو أن مدة الفصل في الدعاوى تكون طويلة، مما يؤدي إلى التأثير سلبا على استقرار الأعمال الإدارية من جهة، وزيادة آثار أعمال الشرطة الإدارية الغير المشروعة على حقوق وحرّيات الأشخاص من جهة أخرى.

ترتبطا على ما سبق وفي ظل النظام الدولي الجديد القائم على المطرقة والسندان، فإنه لا بد لأي دولة وخاصة المغرب أن تمتلك أجهزة الشرطة الإدارية القاعدة الأساسية التي تبني عليها الرضا الشعبي وكما

كان رضا الأفراد على إدارتهم ساد النظام العام وتحققت معه الموازنة بين تحقيق أهداف الشرطة الإدارية والحفاظ على الحريات العامة والعكس صحيح.

كما أن المسؤولية الإدارية على أعمال الشرطة الإدارية بالمغرب تندرج ضمن دعوى القضاء الشامل التي يفصل فيها القاضي الإداري في نزاع بين طرفين غير متساويين، يكون أحدهما شخصا معنويا عاما والآخر شخصا خاصا يرمي إلى الحصول على تعويض مادي جبرا للضرر الذي لحق به من جراء نشاط الشخص المعنوي، وهذا ما لم يستقر عليه كل من القضاء والفقه على موقف محدد أو أساس معين مما يجعلنا أمام العام.

وهذه المسؤولية لا بد لها من أساس قانوني تستند إليه ويعتمد القاضي كمبرر لهذا التعويض موضوع غير ثابت على حال فهو دائم التطور والتغير، فتارة يعتمد على الخطأ كأساس لإقرار المسؤولية الإدارية وتارة أخرى يعتمد على المخاطر كأساس لإقرارها، وعليه نخلص إلى أن دعوى التعويض تعد ركيزة أساسية لحماية الحقوق الفردية من تجاوزات الإدارة في حالة الإضرار بالأفراد وهذه نقطة مشتركة لأغلب التشريعات.

حين أنه إذا كانت دعوى التعويض هي الدعوى التي يرفعها أحد المتقاضين للمطالبة بتعويض لما أصابه من ضرر نتيجة أعمال إدارية فإن مسؤولية الإدارة تتحقق بالإضافة إلى ركن الخطأ بضرورة توفر ركنين أساسيين هما الضرر وكذا العلاقة السببية بين الضرر والنشاط الإداري وما على الطرف المتضرر في إطار دعوى التعويض إلا أن أن يثبت أمام القاضي الإداري العلاقة السببية بين خطأ الإدارة وبين ما أصابه من ضرر حتى يتسنى للقاضي الإداري حماية حقه في جبر الضرر، وبذلك تعد دعوى التعويض كتطبيق لمسؤولية هيئات الشرطة الإدارية الوسيلة الوحيدة لتعويض الأفراد عن الأضرار التي تسببها الدولة في حالات معينة، أو في حالة انتهاء ميعاد الطعن بالإلغاء دون الطعن في القرار الإداري غير المشروع، إذ لا يبقى أمام المعني بالأمر إلا اللجوء إلى القضاء بتعويض الأضرار التي لحقته إذ توفرت شروط رفع الدعوى والتي تكون إما متعلقة بالقرار الإداري المطعون فيه، أو بالطاعن رافع الدعوى، أو بالميعاد والإجراءات الواجب اتباعها عند رفع هذه الدعوى.

كما يمكن استخلاص مجموعة من النتائج والمقترحات التالية:

أولا- استخلاص النتائج لهذا الموضوع فيما يلي:

- إن موضوع الشرطة الإدارية بالمغرب من زاوية الرقابة القضائية، مهما تعددت الدراسات التي تناولته، سيبقى مفتوحا على نحو دائم على إشكاليات جديدة تظهر من وقت لآخر بحسب الممارسة.

- المنظومة القانونية والمؤسسية المنظمة لمجال الشرطة الإدارية بالمغرب، وعلى الرغم من حدوثها، لا زالت في حاجة للمراجعة، قصد تجاوز مختلف الإشكالات المطروحة، ولاسيما منها تلك المتعلقة بتنازع الاختصاص.

- دراسة الموضوع من وجهة قانونية صرفه لا تكفي لوحدها لأنها تلم بجميع الجوانب التي يشملها مجال الشرطة الإدارية بالمغرب، بل لا بد للباحثين في هذا المجال من أن يعتمدوا على آليات ووسائل أخرى مستوحاة من علم الإدارة وعلم الاجتماع، حتى يتسنى مقارنة الموضوع بشكل دقيق.

- الدراسات الأكاديمية لموضوع الشرطة الإدارية بالمغرب وبالعالم العربي بصفة عامة، بدأت تنتج ثمارا علمية قيمة، ينبغي ضرورة مواكبتها في الجامعات المغربية بتخصصات جديدة في مجال القانون الإداري تعنى خصيصا بهذا الموضوع، على أن تميل هذه التخصصات إلى دراسات ميدانية أكثر من النظرية الصرفة.

- إن العلاقة بين تنظيم المشرع للحريات، واختصاصات هيئات الشرطة الإدارية ليست مضبوطة، وذلك لأن النظام العام فكرة مرنة وغير جامدة، وكثيرا ما تصطدم الإدارة بأخطار لم يتنبأ بها المشرع، فتتدخل لقطع دابر الاضطرابات وإقامة الأمن.

- رغم الواجبات الملقة على هيئات الشرطة الإدارية، في الالتزام بالقواعد القانونية المتعلقة بالحريات العامة المحددة عن طريق التشريع، إلا أنه يمنح لها جانب من الحرية تحت رقابة القضاء.

- إن توسيع مجال تطبيق مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية بدون خطأ، هو بدون شك في صالح المضرور وخاصة إذا كانت الاعتبارات المالية هي التي جعلت المسؤولية الإدارية بدون خطأ في الاستثناء.

- إن مشكلات الوقاية من النظام العام لا يمكن التنبؤ بها، ولا التحكم فيها لارتباطها بظروف متغيرة، لذلك فقد لا ينص المشرع عليها، ويترك تنظيمها لهيئات الضبط الإداري، ويفرض القضاء الإداري رقابته عليها.

- إن الدساتير والقوانين حرصت على وضع ضمانات تكفل الحقوق والحريات، وذلك بتزويد الأشخاص بالوسائل التي تضمن رد ودفع الاعتداء ومساءلة المعتدين، وتبقى الرقابة القضائية أنجع وأقوى ضمانا لحماية حقوق الأفراد.

- إن المجتمعات بحاجة إلى إقامة مختلف وضعيات الرقابة القضائية على أعمال الشرطة الإدارية، لأنها أنجع موانع الانحراف في المجتمعات الحديثة.

- لقد أثبتت رقابة القضاء الإداري فاعليتها وجدواها، حيث استطاعت عن طريق رقابة قضاء الإلغاء، ووضعيات الرقابة الأخرى التي بسطت على أعمال الشرطة الإدارية، أن تستنبط جملة من القواعد والمبادئ القانونية التي حققت التوازن بين المحافظة على النظام العام، وحماية حقوق وحرىات الأشخاص.

ثانيا-مما تقدم يمكن تقديم الاقتراحات التالية:

وما يمكن قوله في هذا المقام أنه تم تقديم مجموعة من الاقتراحات التي يساعد تطبيقها على تحقيق هذه المعادلة الصعبة التحقيق.

*تحديد الهيئات المختصة للقيام بسلطات الشرطة الإدارية تحديدا دقيقا نافيا لكل لبس وتقسيمها إلى هيئات على أساس التقسيم الجغرافي (هيئات ضبط مركزية، وأخرى لامركزية) كل له اختصاصاته بحسب الضرورة التي تدفعه إلى التدخل. هذا التحديد في سلطات الشرطة الإدارية يساعد في القضاء على تنازع الاختصاص بين مختلف هيئاته.

*وضع قيود وضوابط قانونية على سلطات الشرطة الإدارية عليها التقيد بها سواء في الحالات العادية أو في ظل الحالات الاستثنائية لأن التقيد والالتزام بالقواعد القانونية من جانب سلطات الشرطة الإدارية يكرس ثقة المواطن في إدارته.

*توعية الرأي العام بمهام الشرطة الإدارية وأهميته في الحفاظ على النظام العام وكل ما يمس حياتهم لأن أصل استتباب الوضع هو شعور الأفراد بأهمية دور الشرطة الإدارية.

*تحديد مجال الحريات العامة خاصة في ظل الظروف الاستثنائية لما لهذه الحالة من خطورة عليها ومحاولة تطبيق مقولة " تنتهي حرية المرء عند بداية حرية الآخرين."

*وضع قواعد قانونية تضمن تحديد الجهات المنوطة بها قانونا لمراقبة أعمال الشرطة الإدارية على أن يكون أساسها الرضا الشعبي ويكون تحركها تلقائيا كلما أحست أن هناك تعديا على الحريات العامة للمواطنين خاصة في ظل الظروف الاستثنائية.

*الاعتناء أكثر بالرقابة القضائية على أعمال الإدارة عموما، وذلك بإعداد وتكوين قضاة متخصصين لإيجاد الحلول الهادفة إلى تحقيق التوازن بين النظام العام وحقوق وحرىات الأشخاص.

*يجب على القاضي الإداري أن يكون له دور في تغيير الحدود بين مجال الملاءمة والمشروعية، بحيث يوسع نطاق المشروعية على الملاءمة، وذلك بإدخال عناصر الملاءمة في مجال المشروعية ليخضعها لرقابته، وبالتالي فهو يخلق حالات جديدة للاختصاص المقيّد للإدارة.

*توعية المواطنين بأنه في حالة امتناع الإدارة عن إصدار قرارات الشرطة الإدارية يجوز مقاضاتها، وأن ذلك لا يعود لسلطتها التقديرية، لأنها هي المسؤولة على الحفاظ على النظام العام.

*على الباحثين توجيه دراساتهم نحو مجال رقابة القاضي الإداري على ملاءمة قرارات الشرطة الإدارية.

*يجب على القضاء الإداري أن يلجأ إلى تطبيق المسؤولية بدون خطأ في نطاق شامل، يجعل منها أساساً قانونياً يشترك ويتساوى مع الخطأ في إقامة مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية.

*تفعيل أكثر لدور القانون في الإقرار بمسؤولية هيئات الشرطة الإدارية القائمة بدون خطأ.

*نفتح ونؤيد الرأي الذي ينادي بإعطاء المحاكم العادية الحق في تقدير مشروعية القرارات الإدارية، وذلك لأن تقديرها لا يؤدي إلى إلغائها، وإنما تعطيلها لمصلحة المتقاضين، من حيث سرعة الفصل في النزاعات، وتبسيط وتسهيل الإجراءات، وحسن سير العدالة.

لائحة المراجع.

المراجع باللغة العربية

الكتب

- أحمد بوعشيق: المرافق العامة الكبرى، الطبعة السادسة، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2001.
- أحمد حضراني: الجماعات المحلية وهيئاتها بالمغرب: مقارنة لنظم الإدارة المحلية، طبع وتوزيع مكتبة سجلماصة مكناس، الموسم الجامعي 1988 – 1999.
- إدريس البصري و- ميشال روسي، أحمد بلحاج، جان كرايونيون: القانون الإداري المغربي، المطبعة الملكية، الرباط، 1988.
- إدريس البصري: رجل السلطة، المطبعة الملكية، الرباط، 1976.
- إدريس الحياي وعمر أنجوم: "محاضرات في قانون المسطرة الجنائية المغربي" (بدون دار نشر) الطبعة الثانية، 2011.
- إسماعيل صفاجي: القانون الإداري، دار القلم، الرباط، الطبعة 2، 2009.
- مصطفى الخطابي: "القانون الإداري والعلوم الإدارية" الطبعة الرابعة، مطبعة النجاح الجديدة سنة 1998 – 1999.
- الهادي مقداد: السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكن، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، 2000.
- ثروت بدري: النظم السياسية، دار النهضة العربية، 1964.
- ثوريا لعيوني: "القضاء الإداري و رقابته على أعمال الإدارة"، دار النشر والجسور وجدة، الطبعة الأولى، 2005.
- إدريس سهيل، عبد النور جبور: قاموس المنهل، فرنسي – عربي، الطبعة 10، دار العلم للملايين، بيروت، 1989.

- حلمي الدقوقي: رقابة القضاء على المشروعات الداخلية لأعمال الضبط الإداري، دار المطبوعات الجامعية، مصر، سنة 1989.
- سامي جمال الدين: الرقابة على أعمال الإدارة، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، بدون طبعة وتاريخ.
- اللوائح الإدارية وضمانة الرقابة الإدارية، منشأة المعارف، الإسكندرية، مصر، 1982.
- سعاد الشرقاوي: المنازعات الإدارية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1976.
- سليمان محمد الطماوي: القضاء الإداري، (قضاء الإلغاء)، الكتاب الأول، دار الفكر العربي، طبعة 1986، القاهرة، مصر.
- : القضاء الإداري، الكتاب الثاني، قضاء التعويض وطرق الطعن في الأحكام، دار الفكر العربي.
- : الوجيز في القانون الإداري (دراسة مقارنة)، دار الفكر العربي، 1995.
- سليمان محمد الطماوي: نشاط الإدارة، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، مصر، 1952.
- طعيمة الجرف: " القانون الإداري والمبادئ العامة في تنظيم ونشاط السلطات الإدارية " دار النهضة العربية، القاهرة، 1978.
- : رقابة القضاء لأعمال الإدارة العامة (قضاء الإلغاء)، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1977.
- : مبدأ المشروعات وضوابط خضوع الإدارة للقانون، دار النهضة العربية، القاهرة، 1986.
- عبد الحكيم زروق: منازعات أعمال رجال السلطة أمام القضاء الإداري، سلسلة الشؤون القانونية والمنازعات، الجزء الأول، 2017.
- عادل السعيد أبو الخير: البوليس الإداري، الطبعة 1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2008.

- عبد الحميد صدقي: مدى رقابة محكمة القضاء الإداري على سلطة الإدارة التقديرية، مجلة مجلس الدولة، دار النشر للجامعات المصرية، مصر، السنة الخامسة، السنة السادسة، يناير 1956.
- عبد الرحمان البكريوي: الوجيز في القانون الإداري المغربي، شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الطبعة الأولى، الرباط، 1990.
- عبد الرحمان الشرقاوي: التنظيم القضائي بين العدالة المؤسساتية والعدالة المكملة أو البديلة، الطبعة الثانية، 2015.
- عبد الرزاق احمد السهوري: الوسيط في شرح القانون المدني الجديد، الجزء 1، مصادر الالتزام، دار النشر للجامعات المصرية، 1952.
- عبد العزيز أشرقي: الشرطة الإدارية الممارسون لها والنصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بها، الشركة المغربية لتوزيع الكتاب، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2006.
- عبد الغني بسيوني عبد لله : القضاء الإداري، قضاء الإلغاء، منشأة المعارف بالإسكندرية، مصر، 1997.
- عبد القادر باينة : " القضاء الإداري – الأسس العامة و التطور التاريخي " ، الطبعة الأولى، 1988.
- : أسباب إنشاء المحاكم الإدارية بالمغرب على هامش مشروع القانون المحدث للمحاكم الإدارية المعرض على مجلس النواب في دورة ربيع 1991، منشورات الجمعية المغربية للعلوم الإدارية، طبع شركة بابل للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 1993.
- عبد اللطيف البغيل: الدعوى المدنية وإجراءاتها في التشريع المغربي، طبعة أولى، مطبعة طوب بريس، الرباط، 2005.
- عبد الله إدريس: محاضرات في القانون الإداري المغربي"، الجزء الثاني، النشاط الإداري، دار النشر السور، الطبعة الأولى، 1995.
- عبد الله حارسي: " الوجيز في القضاء الإداري"، مكتبة المعارف الجامعية، فاس، 1996-1997.
- عبد الله حداد: دليل الدعوى غير الإدارية في القانون المغربي، مكتبة دار السلام، الرباط، 2002.

- "دعوى الإلغاء ضماناً لترسيخ الديمقراطية المحلية"، م.م.إ.م.ت، العدد الأول، 1992.
- القضاء الإداري على ضوء القانون المحدث للمحاكم الإدارية، منشورات عكاظ، الطبعة الثانية، 1995.
- تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي، الطبعة الثانية، منشورات عكاظ، الرباط، 2002.
- عبد لله طلبة: الرقابة القضائية على أعمال الإدارة، القضاء الإداري، المطبعة الجديدة، دمشق، سوريا، 1975-1976.
- عزيزة الشريف: دراسات في التنظيم القانوني للنشاط الضبطي، دار النهضة العربية، 1985.
- عمار عوابدي: النظرية العامة للمنازعات الإدارية في النظام القضائي الجزائري، الجزء الثاني، نظرية الدعوى الإدارية، د.م.ج، الجزائر، 1988.
- عملية الرقابة القضائية على أعمال الإدارة العامة في النظام القضائي الجزائري، الجزء الأول د.م.ج الجزائر، 1982.
- كريم لحرش: القضاء الإداري المغربي، منشورات سلسلة اللامركزية والادارة المحلية، عدد مزدوج 16 و17، الطبعة الأولى، 2012.
- مازن راضي ليلو: القانون الإداري، منشورات الأكاديمية العربية في الدانمارك، 2008.
- محمادي لمعكشاوي: الوجيز في الدعوى وإجراءاتها القضائية في ضوء قانون المسطرة المدنية.
- محمد الأعرج: مسؤولية الدولة والجماعات في تطبيقات القضاء الإداري بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية، سلسلة مؤلفات جامعية، عدد 99، 2013.
- المنازعات الإدارية والدستورية في تطبيقات القضاء المغربي، المجلة المغربية للإدارة والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، عدد 78، 2012.
- قانون منازعات الجماعات المحلية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة «مواضيع الساعة»، عدد 58، الطبعة الأولى، 2008.

- "تعلييل القرارات الإدارية على ضوء القانون 03-01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعلييل قراراتها الإدارية "منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة، العدد 43، 2003.
- محمد البعدوي: الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 102، مطبعة دار النشر المغربية الدار البيضاء، 2014.
- محمد المنتصر الداودي: الإشكاليات القانونية والواقعية في اختصاص القضاء الإداري، دار القلم للطباعة، المغرب، 2005.
- محمد الوزاني: القضاء الإداري، مطبعة أعسور، وجدة، 2004.
- محمد الوكيل: حالة الطوارئ وسلطات الضبط الإداري، دراسة مقارنة، الطبعة 2، دار النهضة العربية، القاهرة، 2003.
- محمد اليعكوبي: القانون الإداري المقارن، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2009.
- : تأملات حول الديمقراطية المحلية في المغرب، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الثانية، 2008.
- محمد أمين بن عبد الله: "الشرطة الإدارية في القانون المغربي"، مطبعة المعارف، الطبعة الأولى 1987.
- محمد آيت المكي: محاضرات في القضاء الإداري، مكتبة المعارف الجامعية، فاس، 2008-2009.
- محمد حسنين عبد العال: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، مصر، 1991.
- محمد خيرى مرغيني: المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، الجزء الثاني، الطبعة الثانية، 1982.
- محمد عصفور: الحرية في الفكرين الديمقراطي والاشتراكي، بدون دار نشر، 1961.
- محمد فؤاد عبد الباسط: القانون الإداري، دار الفكر الجامعي، مصر، بدون طبعة وتاريخ.

- محمد كرامي: التنظيم الإداري، النشاط الإداري، نجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2003.
- : القانون الإداري، النشاط الإداري، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2000.
- محمد مرغني: المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، الرباط، 1994.
- : المبادئ العامة للقانون الإداري المغربي، ط 3، مطبعة الساحل، الرباط، 1982.
- محمود عاطف البنا: الوسيط في القانون الإداري، دار الفكر العربي، القاهرة، 1992.
- : حدود سلطة الضبط الإداري، مطبعة جامعة الأزهر، القاهرة، 1980.
- مليكة الصروح: مشروعية القرارات الإدارية، دار القلم، الطبعة الأولى، 2011.
- : القانون الإداري، دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة السابعة، 2010.
- : القانون الإداري دراسة مقارنة، الشركة المغربية لنشر الكتاب، الطبعة السادسة نونبر، 2006.
- منير البعلبكي: المورد، قاموس انكليزي - عربي، الطبعة 16، دار العلم للملايين، بيروت، 1982.
- ميشيل روسي: المنازعات الإدارية بالمغرب، ترجمة: محمد هيري الجيلالي أمزيد، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 1992.
- نورة غزلان الشتيوي: أوجه تطبيقات الدستور المغربي الجديد في مادة التنظيم القضائي للمملكة، دراسة من صميم إصلاحات سنة 2011 الطبعة الأولى، 2012.
- يحيى حلوي: الوجيز في القرار الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، الطبعة الأولى، الرباط، 2015.
- المهدي بنمير: النظام البلدي بالمغرب، المطبعة الوراقة الوطنية، 1993.
- مصطفى خطابي: القانون الإداري والعلوم القانونية، الطبعة 4، 1999.

-محمد بوجيدة، ميلود بوخال: نظام المنتخب الجماعي، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1991.

- مشيش الشبيهي: في القضاء الإداري المغربي، دراسة عملية، مطبعة فضالة، المحمدية، 1997.

الأطروحات والرسائل

- الميلود بلحواشي: الشرطة الإدارية الجماعية في المغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، وحدة التكوين والبحث: الإدارة العامة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، وجدة، 2007.

- أنوار شقروني: الشرطة الإدارية الجماعية في القانون المغربي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، فاس، 2007.2006.

- إدريس جردان: دور العنصر البشري في تنمية الجماعات المحلية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق أكادال، الرباط، 2001-2002.

- حماد حميدي: المسؤولية الإدارية، أطروحة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق، الرباط، 1989.

- سعيد البشير: الإدارة المحلية بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة محمد الخامس، الرباط، 1989.

- عبد الواحد براق: الشرطة الإدارية الجماعية دراسة نظرية وعملية لمنح الرخص الإدارية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق، الرباط، 2007.

- محمد الأعرج: فاعلية قواعد الإجراء والشكل في القرارات الإدارية، أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية، الرباط، 2001-2002.

- محمد عصفور: وقاية النظام الاجتماعي باعتباره قيда على الحريات العامة، دكتوراه مقدمة إلى كلية الحقوق، جامعة القاهرة 1961.

- محمد السعدي: رجل السلطة ومواكبة التطور بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم دراسات العليا في القانون العام، جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 1997.

- أحمد الجوهري: دور رجل السلطة منذ صدور الميثاق الجماعي بتاريخ 30 شتنبر، 1976، رسالة السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، 1981.

- الظاهري محمد: تطور التعاون بين السلطات الجماعية وممثلي السلطة المركزية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط.

- أنوار شقروني: اشكالية ممارسة الشرطة الادارية الجماعية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية الحقوق، فاس، 2000.

- حسن بنخي: الدولة والجماعات المحلية بالمغرب، توزيع الاختصاصات وتحويل الموارد، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 1992.

- سكيمة عزوز: عملية الموازنة بين أعمال الشرطة الإدارية والحريات العامة، رسالة ماجستير، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 1990.

- محمد العلام: التجربة الجماعية في ميدان الشرطة الإدارية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في العلوم السياسية، جامعة الحسن الثاني عين الشق كلية الحقوق، الدار البيضاء، 1997.

- محمد العلام، التجربة الجماعية في ميدان الشرطة الإدارية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في العلوم السياسية، جامعة الحسن الثاني عين الشق، كلية الحقوق، الدار البيضاء، السنة الجامعية 96-97.

- نور الدين أوحמידو: توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية بالمغرب، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي للمدرسة الوطنية للإدارة العمومية، الرباط، 1995.

- أنور شقروني: الرقابة القضائية على قرارات الشرطة الإدارية، بحث نهاية التمرين بالمعهد الوطني للدراسات القضائية، برسم سنة 2001 / 2003.

- فاتحي عبد الباقي: الجماعات المحلية والمؤسسات المضرة والخطيرة والمزعجة، تقرير نهاية التدريب، فوج الكتاب العامين للجماعات، مركز التكوين الإداري، الرباط 1994.

المقالات

- أمينة جبران وأحمد البخاري: اجتهادات المجلس الأعلى، الغرفة الإدارية، المنشورات الجامعية المغربية، الرباط، 1996.

- إبراهيم زباني: دراسات في الإدارة المحلية من منظور علم الإدارة، دار القلم، الرباط، أكتوبر 2000.

- أحمد أجعون: رقابة المجلس الأعلى على شرط المنفعة العامة في موضوع نزع الملكية، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد مزدوج 38-39 ماي - غشت، 2001.

- أحمد العلالي: الابعاد الشمولية للديمقراطية المحلية والتنمية المجموعة الوطنية للبحث حول الديمقراطية: الديمقراطية المحلية الوحدة الوطنية والتنمية ندوة العيون، منشورات شركة اوداد للاتصال، 14-15 أبريل 2000.

- أحمد حضرائي: "مكانة العامل ومشروع تعديل قانون التنظيم الإقليمي"، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 32، 2001.

- اختصاصات رئيس المجلس الجماعي في ميدان الشرطة الإدارية الجماعية: تكريس تداخل الاختصاص في ظل القانون الجماعي الجديد، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مواضيع الساعة، عدد 44، 2003.

- أحمد رفعت خفاجي: البوليس الإداري في القانون اللبناني، مجلة مصر المعاصرة، عدد 320، 1956.

- إدريس بوزرزايت: أسس ونطاق الرقابة القضائية على الجزاءات الإدارية بواسطة دعوى الإلغاء، المجلة المغربية للمنازعات القانونية، عدد 14، 2005.

- محمد الأعرج: القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة «مواضيع الساعة»، عدد 66، مطبعة دار النشر المغربية الطبعة الثانية، 2010.

- الحسين السيمو: الرقابة القضائية على قرارات الضبط الإداري، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 24، يوليو - شتنبر 1998.

- الحلابي مولاي إدريس الكتاني: مسطرة التقاضي الإدارية، الجزء الأول، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 18، 1997.
- أمينة جبران: القضاء الإداري-دعوى القضاء الشامل، المنشورات الجامعية المغربية، الطبعة الأولى، 1994.
- : الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى بين التقليد والإبداع، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، كلية الحقوق بالدار البيضاء، 1980.
- ثروت بدوي: الشرطة والحرية ومبدأ التوازن بين سلطات الشرطة وحريات المواطنين، مجلة الأمن والقانون-أكاديمية شرطة دبي، السنة الثالثة، العدد الأول، سنة 1995.
- جمال العزوزي: الخطأ القضائي قراءة في الفصل 122 من الدستور المغربي 2011، سلسلة الفقه الإداري، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد الأول، 2014.
- جهاد حميدي: التعويض عن الضرر في ميدان المسؤولية الإدارية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 14 لسنة 1998.
- حسا امير: إشكالية توزيع الاختصاصات في ميدان التعمير مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 34 شتنبر-أكتوبر، 2000.
- حسن العفو: عيب إساءة استعمال السلطة أو الانحراف بها، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة دراسات، عدد 41 نونبر – دجنبر 2001.
- حسن سيمو: تطور قضاء الإلغاء لدى الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد 23، أبريل – يونيو 1998.
- : السلطة التقديرية للإدارة ورقابة القضاء الإداري، رسالة المحاماة عدد مزدوج 11-12، دجنبر 1995.
- : قضاء الإلغاء والأعمال المادية، مجلة الاشعاع، هيئة المحامين بالقنيطرة، عدد 13، 1995.
- حسن نجمي: "إدريس البصري: صورة الرجل الذي كان"، جريدة الاتحاد الاشتراكي، عدد 5935، بتاريخ 10 نونبر 1999.

- ركلمة أحمد: مالية الجماعات المحلية بين دواعي التجديد وأفاق التطوير، مقال منشور بمجلة مسالك العدد 29/30 ، 2014 .
- عبد القادر باينة: الوسائل القانونية للنشاط الإداري، منشورات زاوية للفن والثقافة، الرباط، 2006.
- : الهيئات الاستشارية بالمغرب، مطبعة دار النشر المغربية، 1991.
- عبد القادر مساعد: "تعلييل القرارات الإدارية: من الاختيار إلى الوجوب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 37 مارس-أبريل، 2001.
- عبد الله الإدريسي: مدخل لدراسة الرقابة القضائية على أعمال الإدارة بدول المغرب العربي، المجلة المغربية للاقتصاد والقانون، العدد 03 يونيو، 2001.
- : نظرات في تعليل القرارات الإدارية شكلا ومضمونا، حصيلة وأفاق، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، 1996.
- عبد الله المتوكل: "الإدارة اللامركزية بالمغرب، التنظيم الجماعي -تنظيم العمالات والأقاليم - التنظيم الجهوي، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، "سلسلة مؤلفات وأعمال جماعية " عدد 12، 1993.
- عبد الله حارسي: "إشكالية تكوين المنتخب الجماعي والناخب في المغرب"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 32، سلسلة مواضيع الساعة (عدد خاص بأعمال اليوم الدراسي المنظم من طرف عمالة سلا والجمعية المغربية للعلوم الإدارية، يوم 21 يوليوز 2001).
- عبد الله شنفار: الإدارة المغربية ومتطلبات التنمية، دراسة سوسيوقانونية وتحليلية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، عدد 19، الطبعة 1، 2000.
- عمار عوابدي: الجوانب القانونية لفكرة البوليس الإداري، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، رقم 04، الجزائر، 1987.
- محمد الأعرج: تفويض صلاحيات الشرطة الإدارية لفائدة القانون العام، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 92 ماي-يونيو، 2010.

- محمد أو بوثينة: توزيع الاختصاص في ميدان الشرطة الإدارية بين رئيس المجلس الجماعي وبين السلطة الإدارية المحلية، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 24 يوليوز-شتنبر، 1998.

- محمد باهي: نظام المسؤولية عن الأضرار التي تتسبب فيها المنشآت العمومية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 92، 2010.

- محمد بوجيدة: تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، الطبعة الأولى، عدد 78، 2008.

- محمد عنثري: تحول الاجتهاد القضائي في مراقبة الملاءمة بين الأفعال والعقوبة التأديبية، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد مزدوج يوليوز – يناير، 1997.

- محمد نصر الدين، خليل صابات، محمد عبد الحمزة عنبر: قاموس قانوني – اقتصادي، فرنسي-عربي الطبعة 1، دار النهضة العربية، 1961.

- محمود سعد الدين الشريف: الجهة التي تتولى إصدار لوائح البوليس وما تلتزمه من قيود في هذا الصدد، مجلة مجلس الدولة، دار النشر للجامعات المصرية، مصر، السنة الثالثة، يناير، 1952.

- محمود سعد الدين الشريف: فلسفة العلاقة بين الشرطة الإدارية وبين الحريات، مجلة مجلس الدولة، دار الكتاب العربي للطباعة، مصر، 1969.

- : النظرية العامة للضبط الإداري – مجلة مجلس الدولة – القاهرة – السنة الحادية عشرة، 1962.

- مصطفى دليل: المجالس الجماعية في المغرب، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 12، 1999.

- ميلود بوخال: المقابر الإسلامية بين أحكام الشرع الإسلامي والقانون الوضعي، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 16، يوليوز، 1996.

- : "مدخل حول صعوبات ومعوقات الشرطة الإدارية الجماعية أسبابها وتجلياتها"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، أبريل-شتنبر، عدد مزدوج 8-9، 1994.

- فاطمة مزروع: الإدارة المحلية اللامركزية بالمغرب، مطبعة النجاح الجديدة، الطبعة الأولى، 2003.

النصوص القانونية والتنظيمية

- ظهير شريف رقم 1.16.124 صادر في 21 من ذي القعدة 1437 الموافق ل 25 غشت 2016 بتنفيذ القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، الجريدة الرسمية عدد 6501 بتاريخ 17 ذو الحجة 1437 الموافق ل 19 شتنبر 2016.

- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6380، الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

- ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

- ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

- دستور المغرب لسنة 2011 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-11-91 بتاريخ (29 يوليوز 2011)، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر الصادرة بتاريخ (28 شعبان 1432) (30 يوليو 2011).

- ظهير شريف رقم 1-08-153 الصادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009) بتنفيذ القانون رقم 17-08 المغير والمتمم بموجبه القانون رقم 78-00 المتعلق بالميثاق الجماعي كما تم تغييره وتتميمه. الجريدة الرسمية رقم 5711 الصادرة يوم الإثنين 23 فبراير 2009.

- ظهير شريف رقم 1.58.376 صادر في 15 نونبر 1958 يضبط بموجبه حق تأسيس الجمعيات، ج ر عدد 2404 مكرر بتاريخ 27 نونبر 1958 ص 2849؛ معدل بالقانون 07-09 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.09.39 بتاريخ 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009)، ج.ر عدد 5712 بتاريخ 30 صفر 1430 (26 فبراير 2009).

- ظهير شريف رقم 1-63-038 بتاريخ فاتح مارس 1963 المتعلق بالنظام الأساسي الخصوصي للمتصرفين بوزارة الداخلية وقد أدخلت عليه بعض التعديلات بمقتضى ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1-75-168 بتاريخ 15 فبراير 1977، الجريدة الرسمية عدد 3359 بتاريخ 16 مارس 1977، ص 768، وكذا ظهير 31 يوليوز 2008 في شأن هيئة رجال السلطة، الجريدة الرسمية رقم 5677 الصادرة يوم 27 أكتوبر 2008.

- ظهير شريف رقم 1.58.378 بشأن قانون الصحافة والنشر صادر في 3 جمادى الأولى 1378 الموافق 15 نونبر 1958، ج ر عدد 2404 مكرر بتاريخ 16 جمادى الأولى 1378 (27 نونبر 1958)، ص 2856؛ المغير والمتمم بموجب القانون رقم 77.00 بشأن قانون الصحافة والنشر الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.207 في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002)، ج ر عدد 5075 بتاريخ 17 ذي القعدة 1423 (20 يناير 2003).

- ظهير شريف رقم 1.02.297 الصادر في 25 رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) لتنفيذ القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، الجريدة الرسمية، عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002. - ظهير شريف رقم 1.58.377 الصادر في 3 جمادى الأولى 1378 الموافق 15 نونبر 1958 بشأن التجمعات العمومية، ج ر عدد 2404 مكرر بتاريخ 16 جمادى الأولى 1393 (27 نونبر 1958)، كما وقع تغييره وتتميمه بمقتضى ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.73.284 بتاريخ 6 ربيع الأول 1393 الموافق 10 أبريل 1973، ج ر عدد 3154 بتاريخ 7 أبريل 1393 (11 أبريل 1973)، وبالقانون رقم 76-00 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.200 الصادر في 12 جمادى الأولى 1423 (23 يوليو 2002)، الجريدة الرسمية عدد 5046 بتاريخ 3 شعبان 1423 (10 أكتوبر 2002).

- ظهير شريف رقم 1-02-202 صادر في 12 من جمادى الأولى 1423 (23 يوليو 2002) بتنفيذ القانون رقم 03-01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، الجريدة الرسمية رقم 5029 الصادرة يوم الإثنين 12 غشت 2002.

- ظهير شريف رقم 1.02.297 الصادر في 25 رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) لتنفيذ القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، الجريدة الرسمية، عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002.

- ظهير شريف رقم 1-02-202 صادر في 12 من جمادى الأولى 1423 (23 يوليو 2002) بتنفيذ القانون رقم 03-01 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، الجريدة الرسمية، عدد 5029 بتاريخ 3 جمادى الآخرة 1423 (12 أغسطس 2002).

- ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1-93-293 الصادر في 19 ربيع الثاني 1414 (6 أكتوبر 1993) يغير ويتمم بمقتضاه الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1-75-168 الصادر في 25 من صفر 1397 (15 فبراير 1977) المتعلق باختصاصات العامل، الجريدة الرسمية. عدد 4223 بتاريخ 6 أكتوبر 1993.

- - ظهير شريف رقم 1.91.225 الصادر في 22 من ربيع الأول 1414 (10 سبتمبر 1993) بتنفيذ القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه محاكم إدارية، الجريدة الرسمية، عدد 427 بتاريخ 3 نونبر 1993.

- ظهير شريف رقم 21.225 صادر في 22 ربيع الأول 1414 (10 شتنبر 1993) بتنفيذ قانون 41.90 المحدث بموجبه المحاكم الإدارية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 4557 بتاريخ 3 نونبر 1993.
- ظهير شريف رقم 1.86.2 صادر في 26 من ربيع الآخر 1407 (29 ديسمبر 1986)، يتضمن الأمر بتنفيذ القانون رقم [34.85](#)، المتعلق بتتيمم الظهير الشريف رقم [1.75.168](#) بتاريخ 25 من صفر 1397 (15 فبراير 1977)، المعتبر بمثابة قانون يتعلق باختصاص عمال العمالات والأقاليم، الجريدة الرسمية، عدد 3873، بتاريخ 1987/01/21.
- ظهير شريف رقم 986-68 المتعلق بشرطة الجنائز بتاريخ 31 أكتوبر 1969، الجريدة الرسمية، عدد 2981 بتاريخ 17 دجنبر 1969.
- ظهير 12 نونبر 1963، بشأن النقل بواسطة السيارات عبر الطرق بتاريخ 6 دجنبر 1963، الجريدة الرسمية عدد 2667.
- - ظهير شريف رقم 1-63-038 بتاريخ فاتح مارس 1963 المتعلق بالنظام الأساسي لمصرفي وزارة الداخلية، الجريدة الرسمية عدد 2685، بتاريخ 15 مارس 1963.
- ظهير شريف رقم 1.59.413 صادر في 28 جمادى الثانية 1382 (26 نونبر 1962) بالمصادقة على مجموعة القانون الجنائي، الجريدة الرسمية عدد 2640 مكرر بتاريخ 12 محرم 1383 (5 يونيو 1963).
- ظهير شريف رقم 01.59.351 بشأن التقسيم الإداري، الجريدة الرسمية، عدد 2458 بتاريخ 03 جمادى الأولى 1379 (04 دجنبر 1959).
- ظهير 9 يناير 1953 متعلق بالسير والجولان، الجريدة الرسمية عدد 2104-5 بتاريخ 20 يناير 1953.
- ظهير شريف بتاريخ 3 شوال 1332 (25 غشت 1914) المنظم للمؤسسات المضرة والمزعجة والخطيرة حسبما تم تتيممه وتعديله؛ بموجب الظهير الشريف بتاريخ 22 جمادى الثانية 1352 (13 أكتوبر 1933) والظهير الشريف بتاريخ 3 جمادى الثانية 1356 (11 غشت 1937) والظهير الشريف بتاريخ 10 ربيع الثاني 1357 (9 يونيو 1938) والظهير الشريف بتاريخ 1 ذي القعدة 1361 (9 نونبر 1942) والظهير الشريف بتاريخ 28 ربيع الأول 1369 (18 يناير 1950).
- ظهير مؤرخ في 8 يوليوز 1938، الخاص بتنظيف المدن والمراكز الحضرية، الجريدة الرسمية الصادرة بتاريخ 15 يوليوز 1938.

- ظهير 1915 المتعلق باتخاذ الوسائل اللازمة للوقاية من الأمراض والمحافظة على الصحة في المدن،
الجريدة الرسمية بتاريخ 13 دجنبر 1915.

- ظهير 1918 الذي يخول للباشوات والقواد اتخاذ الوسائل اللازمة لوقاية المدن من الأمراض
والمحافظة على الصحة العمومية، الجريدة الرسمية بتاريخ 12 غشت 1918.

مراسيم

- المرسوم رقم 2-17-618 صادر في 18 من ربيع الآخر 1440 (26 ديسمبر 2018) بمثابة ميثاق
وطني للاتمرکز الإداري، الجريدة الرسمية عدد 6738، 19 ربيع الآخر 1440، 27 ديسمبر 2018.

- مرسوم رقم 2.08.291 صادر في 5 رجب 1429 (9 يوليو 2008)، يتعلق بالمعهد الملكي للإدارة
الترابية، الجريدة الرسمية عدد 5654 الصادرة يوم الخميس 5 شعبان 1429 (7 غشت 2008).

- مرسوم 2.04.970 الصادر في 28 من ذي القعدة 1425 (10 يناير 2005)، لتطبيق القانون رقم
004.71 بتاريخ 21 شعبان 1391 (12 أكتوبر 1971) المتعلق بالتماس الإحسان العمومي، ج ر عدد 5339
بتاريخ 25 جمادى الثانية 1426 (فاتح أغسطس 2005).

- مرسوم رقم 2.93.625 صادر في 4 جمادى الأولى 1414 (20 أكتوبر 1993) في شأن اللاتركيز
الإداري، الجريدة الرسمية عدد 4227 بتاريخ 18 جمادى الأولى 1414 (3 نوفمبر 1993).

- مرسوم ملكي رقم 65-429 بتاريخ فاتح جمادى الثانية 1385 (27 شتنبر 1965).

- مرسوم رقم 2.78.157 بتاريخ 11 رجب 1400 المولف ل 26 ماي 1980 المتعلق بتحديد الشروط
التي تنفذ بها التدابير الرامية إلى استتباب الأمن وضمانة سلامة المرور والصحة والمحافظة على الصحة
العمومية.

- قرار مستمر متعلق بالنظام الصحي للرباط يعود لسنة 1938، ولمدينة سلا 1950 مما يطرح إشكالا
حول قانونية هذه القرارات.

- قرار رقم 005484 صادر عن رئيس المجموعة الحضرية لمدينة وجدة يأمر به بالإيقاف الفوري
لأشغال البناء تطبيقا لمقتضيات الظهير الشريف رقم 1-76-583 الصادر بتاريخ 30 شتنبر 1976 والقانون
90 – 12 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 31-91-1 بتاريخ 17 يونيو 1992 المتعلق بالتعمير ولاسيما
المادة 65 منه، والمرسوم رقم 832-92-2 لتطبيق القانون 90 – 12.

- قرار وزير الصحة العمومية رقم 310-96 الصادر بتاريخ 4 شوال 1416، 23 فبراير 1996 تطبيقا للفصل الثالث من الظهير الشريف بتاريخ 31 أكتوبر 1969 المتعلق بنظام دفن الجثث واستخراجها ونقلها.
- قرار وزير الفلاحة والتنمية القروية والصيد البحري رقم 12.00 الصادر بتاريخ 29 رمضان 1420 الموافق ل 07 يناير 2000، لاتخاذ تكميلية وخاصة محاربة داء الكلب.
- قرار وزاري مشترك 18 مايو 1961، الجريدة الرسمية عدد 2540 بتاريخ 30 يونيو 1961.
- قرار وزاري صادر بتاريخ 24 يناير 1953، الجريدة الرسمية عجم 2104 بتاريخ 20 فبراير 1953.
- قرار بلدي مستمر صادر عن رئيس بلدية سيدي يحيى بتاريخ 26/08/1999 يمنع فيه استعمال الطرق العمومية والحدايق والممرات والأماكن العمومية والأراضي الفارغة والأرصفة لوضع هياكل السيارات والشاحنات والأشياء المستغنى عنها، والخشب ومخلفات وأدوات البناء والتجهيز والخرق البالية.
- قرار بلدي مستمر رقم 16 تاريخ 15 يناير 2001 صادر عن رئيس بلدية سيدي يحيى مجدة يتعلق بإحداث محطات سيارات الأجرة داخل تراب الجماعة.

المراجع باللغة الفرنسية

الكتب

- Abdelaziz Benjelloun : Droit Administratif, L'action Administrative, Ed, Librairie Maarif, Rabat, 1985.
- Andre De Laubadere: Traite Elementaire De Droit Administratif, Librairie Generale De Droit Et De Jurisprudence, 7 Ed, 1984.
- : « Manuel De Droit Administratif », 12 Edition, Paris, 1982.
- Charles Debbasch: Droit Administratif, Cujas, 3eme Ed, Paris, 1974.
- Costa Jean Louis: "Liberte, Ordre Public Et Justice En France", Tom I, Paris, 1964 / 1965.
- Charles Eisenmann : Introduction General A La Theorie De La Police Administrative, Ed . 1960.
- Driss Basri : « L'administration Territoriale, L'experience Marocaine », Bordas, Paris 1988.
- Driss Basri: La Decentralisation Au Maroc : De La Commune A La Region », Editions Nathan, Paris, 1994.
- Gilles Dumont, Martine Lombard, Jean Sirinelli: Droit Administratif, Dalloz, Paris, Cours & Travaux Diriges 12e Edition, Paris, 2017.
- George Burdeau: Manuel De Droit Public, Librairie Generale De Droit Et De Jurisprudence Paris, 1948.
- Georges Vedel Et Pierre Delvolve: Droit Administratif, Paris, Tome 2, Presses Universitaires De France, 12 Ed, 1992.

- Gerard Farjat: L'ordre Public Economique, Librairie Generale De Droit Et De Jurisprudence, Paris, 1963.

- Gustane Peiser, Droit Administratif, Dalloz, 17 Ed, 1998.

- Guy Braibant, Pierre Delvolve, Bruno Genevois, Marceau Long, Prosper Weil : Les Grands Arrêts De La Jurisprudence Administrative, 15^e. Edition, Dalloz, 2005 .

- Jean Rivero : Droit Administratif, Paris, Dalloz 3,5 Ed, 1971.

- Jean Gastagne : Le Control Juridictionnel De La Legalite Des Actes De Police Administrative, Librairie Generale De Droit Et De Jurisprudence, Paris, 1964.

- Klein Claude: Le Police Du Domaine Public, Paris, Librairie Generale De Droit Et De Jurisprudence 5e-Ed, 1972.

- Lami El Maati :Les Pouvoirs De Police En Droit Administratif Marocain, Rabat, 1989.

- Lombard Martine: Droit Administratif, Dalloz, Paris, 3eme Edition 1999.

- Marcil Waline :Droit Administratif, 9e Edition, Paris, Sirey, 1963.

- Maurice Hauriou: Precis De Droit Administratif Et De Droit Public - Reimpression De La 12e-Ed De 1933, Dalloz, 19 Novembre 2002.

-Michel Rousset, Jean Garagnon Et Autres : Droit Administratif Marocain, Imprimerie Royal, Rabat 1979.

- Muḥammad Mushtaray : Le Role Des Collectivites Locales Dans Le Developpement Economique Et Social Au Maroc, Numero 24 De Publications De La Revue Marocaine D'administration Locale Et De Developpement, Serie "Themes Actuels", Remald, 2000.

- Maurice Daniel: Les Pouvoirs De Police Des Maires : Guide Pratique A L'intention Des Maires, Adjoints, Secretaires De Mairie, Commissaires De Securite Publique... 2e Edition Reliure Inconnue – 1968.

- Paul Bernard : La Notion D'ordre Public En Droit Administrative, 1962.
- Peiser. G : Droit Administratif, Septieme Edition, Dalloz, Paris, 1976.
- Picard Etienne : La Notion De Police Administrative (Tome I Et Ii), Ed Publications De L'universite De Rouen, Paris, 1984.
- Sedjari Ali: Les Structures Administratives Territoriales Et Le Developpement Local Au Maroc, Editions De La Faculte Des Sciences Juridiques, Economiques Et Sociales De Rabat, 1981.
- Waline Marcel: Etendue Et Limites De Controle De Juge Administratif, Conseil D'etat, Etudes Et Documents, 1956.

-Theses Et Memoires

- Dubisson Michel: La Distinction Entre La Légalité Et L'opportunité Dans La Théorie Du Recours Pour Excès De Pouvoir, Thèse De Doctorat, Droit, Paris, 1955.
- Guiraud Christian : La Police Et L'ordre Public, Thèse, Paris 1938.
- Jamal Eddine BLAGHMI: Les Fonctions Economiques De La Commune Marocaine, Mémoire Du Cycle Supérieur De L'école Nationale D'administration Pénitentiaire Est Un Etablissement Public, Rabat, 1978.
- MSEFER Najia (EP.KADIRI): L'organisation Communale Sous Le Protectorat: Contribution A L'histoire De L'administration Marocaine, Université Hassan II, Faculté Des Sciences Juridiques Economiques Et Sociales, D.E.S, Casablanca, Centre Nationale De Documentation, Service De Reprographe Et Imprimerie, Rabat, 1986.
- Paul Bernard : La Notion D'ordre Public En Droit Administratif, Thèse Montpellier, 1959.
- Zahid (El Hassane), L'efficacité De La Procédure Administrative Non Contentieuse Mémoire Du Cycle Supérieure, Ecole N.A.P Rabat 1998.

Articles

- Abdellah Harsi: «Le Probleme De l'execution Des Decisions De Justice Condamnant l'administration Au Paiement d'indemnites», Tribunaux Administratifs Et Etat De Droit, Serie : « Seminaires Et Colloques »-Numero 5- Travaux Du Colloque International Organise Par La Fsjes, Marrakech, 4 Et 5 Fevrier 1994.

-Dris Basri:l'administration Territoriale, l'experience Marocaine, Ed Bordas Paris, 1988.

- Mohammed Brahimi: Le Financement Des Collectivites Locales Au Maroc, Publications De La Revue Marocaine d'administration Locale Et De Developpement. Serie Themes Actuels N°2,1995.

- Mohammed El Yaagoubi: La Responsabilite Des Dommages Resultant De l'exercice Par l'autorite De Tutelle Du Pouvoir De Substitution (2000), Revue Marocaine d'administration Locale Et De Developpement (Remald), Octobre, N° 34, 2000.

- Jean-François Auby, Jean-Bernard Auby, Rozen Noguellou: Droit Des Collectivites Locales, Ed Puf, Paris 1990.

الفهرس

1	مقدمة
19	القسم الأول: الإطار العام المنظم للشرطة الإدارية
20	الفصل الأول: التأسيس النظري للشرطة الإدارية
21	المبحث الأول: ماهية الشرطة الإدارية
22	المطلب الأول: المدخل المفاهيمي للشرطة الإدارية
22	الفرع الأول: تحديد المفهوم
22	الفقرة الأولى: من حيث اللغة
24	الفقرة الثانية: من حيث الاصطلاح
32	الفرع الثاني: الشرطة الإدارية من حيث خصائصها وطبيعتها
32	الفقرة الأولى: الخصائص المشكلة لماهية الشرطة الإدارية
35	الفقرة الثانية: الطبيعة المميزة للشرطة الإدارية
39	الفرع الثالث: الشرطة الإدارية بين التفرعات والتقاطعات
40	الفقرة الأولى: تفرعات الشرطة الإدارية
44	الفقرة الثانية: تقاطعات الحريات العامة والشرطة الإدارية
48	المطلب الثاني: مجالات الشرطة الإدارية بين المعين والمنتخب
48	الفرع الأول: في ما يرتبط بالإدارة الترابية
48	الفقرة الأولى: الأمن العام السياسي
50	الفقرة الثانية: الشرطة الاقتصادية
53	الفقرة الثانية: الأمن العام الاجتماعي والاقتصادي
53	الفرع الثاني: في ما يرتبط بالهيئات المنتخبة
54	الفقرة الأولى: شرطة السير والجولان
57	الفقرة الثانية: الصحة والنظافة العمومية
59	الفقرة الثالثة: شرطة السكنية العامة
61	الفقرة الرابعة: شرطة التعمير
65	الفقرة الخامسة: شرطة المقابر
67	الفقرة السادسة: شرطة البيئة والتلوث
69	المبحث الثاني: جدلية مفهوم النظام العام وامتداداته
70	المطلب الأول: النقاشات المتباينة في تحديد المفهوم
70	الفرع الأول: حول ماهية النظام العام
70	الفقرة الأولى: تحديد المفهوم من منظور فقهي
72	الفقرة الثانية: تحديد المفهوم حسب الاجتهاد القضائي
74	الفرع الثاني: حول الخصائص المتغيرة للمفهوم
75	الفقرة الأولى: النظام العام كانعكاس للقواعد الأمرة في النظام القانوني
76	الفقرة الثانية: عدم انفراد المشرع في تحديد النظام العام
77	الفقرة الثالثة: مرونة فكرة النظام العام وتطورها وفقا لظروف المكان والزمان
77	الفقرة الرابعة: عمومية فكرة النظام العام
78	الفقرة الخامسة: الطابع القانوني والسياسي المتغير
79	المطلب الثاني: الطبيعة المتغيرة لعناصر النظام العام
80	الفرع الأول: المنظور الكلاسيكي لعناصر النظام العام
80	الفقرة الأولى: الأمن العام
81	الفقرة الثانية: الصحة العامة

83.....	الفقرة الثالثة: السكينة العامة
86.....	الفرع الثاني: المنظور الحديث لعناصر النظام العام
86.....	الفقرة الأولى: النظام العام المعنوي أو الأخلاقي
87.....	الفقرة الثانية: النظام العام الجمالي للبيئة
89.....	الفقرة الثالثة: النظام العام الاقتصادي
91.....	الفصل الثاني: التأصيل العملي للشرطة الإدارية بالمغرب
93.....	المبحث الأول: الممارسون للشرطة الإدارية ووسائلهم في ذلك
94.....	المطلب الأول: السلطات المتدخلة في مجال الممارسة
94.....	الفرع الأول: على المستوى الوطني
96.....	الفرع الثاني: على المستوى الترابي
98.....	الفقرة الأولى: رجال السلطة المحلية
106.....	الفقرة الثانية: رؤساء المجالس الجماعية
112.....	المطلب الثاني: الوسائل المختلفة لممارسة الشرطة الإدارية
112.....	الفرع الأول: وسائل رجال الإدارة الترابية
113.....	الفقرة الأولى: التدابير الاستباقية والوقائية (الاستعلام والاستخبار والحوار والحملات)
115.....	الفقرة الثانية: اللجوء إلى القوة العمومية في الحالات الاستثنائية
117.....	الفرع الثاني: وسائل الهيئات المنتخبة
117.....	الفقرة الأولى: الوسائل ذات الطبيعة القانونية
125.....	الفقرة الثانية: الوسائل ذات الطبيعة المادية
131.....	المبحث الثاني: تنازع الاختصاص كنتيجة للتدخل ما بين مختلف الممارسين
132.....	المطلب الأول: إشكالية تنازع الاختصاص: المسببات والانعكاسات
132.....	الفرع الأول: التظاهرات الواقعية لإشكالية تنازع الاختصاص
132.....	الفقرة الأولى: المسببات القانونية
144.....	الفقرة الثانية: المسببات التقنية والمالية
148.....	الفقرة الثالثة: مسببات أخرى مختلفة
158.....	الفرع الثاني: أشكال وانعكاسات التنازع في الاختصاص
158.....	الفقرة الأولى: أشكال التنازع
165.....	الفقرة الثانية: الانعكاسات السلبية للتنازع
175.....	المطلب الثاني: تظاهرات تنازع الاختصاص وسبل تجاوزها
175.....	الفرع الأول: التظاهرات الواقعية لإشكالية تنازع الاختصاص
175.....	الفقرة الأولى: التنازع بين السلطات المركزية والمحلية في مجال الشرطة العامة
178.....	الفقرة الثانية: التنازع بين سلطات الشرطة العامة والشرطة الخاصة
180.....	الفرع الثاني: الأجهزة المختصة لفض تداخل الاختصاصات
181.....	الفقرة الأولى: اللجنة المركزية لحل النزاعات
184.....	الفقرة الثانية: مصلحة المنازعات والشرطة الإدارية بمديرية الجماعات المحلية
186.....	الفرع الثالث: كيفية تجاوز إشكالية تنازع الاختصاص
187.....	الفقرة الأولى: إعادة النظر في اختصاصات رجال الإدارة الترابية
191.....	الفقرة الثانية: الحلول المقترحة لحل إشكالية تداخل الاختصاص
195.....	خاتمة القسم الأول
197.....	القسم الثاني: أعمال الشرطة الإدارية وسؤال حدود الرقابة القضائية
200.....	الفصل الأول: مدى خضوع أعمال الشرطة الإدارية لرقابة قاضي الإلغاء
202.....	المبحث الأول: هيئات الشرطة الإدارية ورقابة القضاء عليها
203.....	المطلب الأول: رقابة القضاء الإداري على حدود هيئات الشرطة الإدارية

203.....	الفرع الأول: التجاذبات المفاهيمية حول الرقابة القضائية على أعمال الشرطة الإدارية
204.....	الفقرة الأولى: حول التجاذبات المفاهيمية والخصائص المميزة
205.....	الفقرة الثانية: حول الوسيلة
209.....	الفقرة الثالثة: حول الأهداف
211.....	الفرع الثاني: القضاء الإداري وإشكال تقيد هيئات الشرطة الإدارية بحدودها
211.....	الفقرة الأولى: من حيث الرقابة على مبدأ المشروعية
216.....	الفقرة الثانية: من حيث حماية النظام العام والحريات العامة
220.....	الفقرة الثالثة: من حيث ضمان تطبيقات مسطرة اتخاذ القرارات الإدارية حماية للحقوق والحريات
224.....	المطلب الثاني: تناسب الرقابة القضائية مع العوامل المؤثرة في هيئات الشرطة الإدارية
224.....	الفرع الأول: مراعاة عاملي الزمان والمكان
224.....	الفقرة الأولى: الجوانب المتعلقة بعامل المكان
225.....	الفقرة الثانية: الجوانب المتعلقة بعامل الزمان
226.....	الفرع الثاني: اتساع الرقابة القضائية مقابل تقييد سلطات الشرطة الإدارية في الظروف العادية
227.....	الفقرة الأولى: أثر الحالة العادية في تقييد سلطات الشرطة الإدارية
227.....	الفقرة الثانية: مدى الرقابة القضائية على سلطات الشرطة الإدارية في الظروف العادية
228.....	الفرع الثالث: تخفيف الرقابة القضائية مقابل اتساع سلطات الشرطة الإدارية في الظروف غير العادية
229.....	الفقرة الأولى: أثر الحالة الاستثنائية في توسيع سلطات الشرطة الإدارية
231.....	الفقرة الثانية: مدى الرقابة القضائية على سلطات الشرطة الإدارية في الظروف الاستثنائية
234.....	المبحث الثاني: الإلغاء القضائي لأعمال الشرطة الإدارية غير المشروعة
235.....	المطلب الأول: رقابة قضاء الإلغاء على قرارات الشرطة الإدارية غير المشروعة
235.....	الفرع الأول: المقصود بقرارات الشرطة الإدارية غير المشروعة
239.....	الفرع الثاني: الرقابة القضائية على القرارات التنظيمية
239.....	الفقرة الأولى: الرقابة على القرارات التنظيمية في صورة المنع
240.....	الفقرة الثانية: الرقابة على القرارات التنظيمية في صورها الأخرى
241.....	الفرع الثالث: أوجه إلغاء قرارات الشرطة الإدارية غير المشروعة
242.....	الفقرة الأولى: الرقابة القضائية على عدم المشروعية الخارجية
252.....	الفقرة الثانية: الرقابة القضائية على عدم المشروعية الداخلية
260.....	المطلب الثاني: القرارات الفردية غير المشروعة وحدود رقابة قاضي الإلغاء
261.....	الفرع الأول: طبيعة القرارات الفردية ورقابة القضاء على شروطها
261.....	الفقرة الأولى: ماهية القرارات الفردية
262.....	الفقرة الثانية: رقابة القاضي الإداري على شروط القرار الفردي
263.....	الفرع الثاني: أوجه إلغاء القرارات الفردية غير المشروعة
263.....	الفقرة الأولى: من حيث عيب السبب
270.....	الفقرة الثانية: من حيث عيب الانحراف في استعمال السلطة
277.....	الفرع الثالث: رقابة قضاء الإلغاء على القرارات الفردية بمختلف صورها
278.....	الفقرة الأولى: القرارات الفردية التنفيذية غير المشروعة
279.....	الفقرة الثانية: القرارات الفردية المستقلة غير المشروعة

281..... **الفصل الثاني: الحالات المختلفة لرقابة القضاء على أعمال الشرطة الإدارية**

284.....	المبحث الأول: مسؤولية الإدارة على أعمال الشرطة الإدارية
286.....	المطلب الأول: الإقرار القضائي بمسؤولية الإدارة على أعمال الشرطة الإدارية
286.....	الفرع الأول: المسؤولية الإدارية: ماهيتها وتطبيقاتها
287.....	الفقرة الأولى: ماهية المسؤولية الإدارية
289.....	الفقرة الثانية: دعوى التعويض كتطبيق لمسؤولية هيئات الشرطة الإدارية
291.....	الفرع الثاني: قواعد تطبيق المسؤولية الإدارية ومدى إمكانية المطالبة بالتعويض
291.....	الفقرة الأولى: تطبيقات قواعد المسؤولية الإدارية على أعمال السلطة القضائية والتشريعية

296.....	الفقرة الثانية: القضاء المختص بالبحث في دعوى التعويض
301.....	الفرع الثالث: شروط إقامة دعوى المسؤولية الإدارية وخصائصها
302.....	الفقرة الأولى: شروط إقامة دعوى المسؤولية الإدارية
305.....	الفقرة الثانية: الخصائص المميزة لدعوى المسؤولية الإدارية
310.....	المطلب الثاني: أساس قيام مسؤولية الإدارة على أعمال الشرطة الإدارية
311.....	الفرع الأول: مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية بناء على خطأ
312.....	الفقرة الأولى: شرط وجود الخطأ وأنواعه
326.....	الفقرة الثانية: ركن الضرر
328.....	الفقرة الثالثة: العلاقة السببية
329.....	الفرع الثاني: مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية بدون خطأ
329.....	الفقرة الأولى: العناصر المشكلة للمسؤولية الإدارية بدون خطأ
330.....	الفقرة الثانية: حالات مسؤولية الشرطة الإدارية بناء على المخاطر
335.....	الفرع الثالث: دعوى التعويض عن الضرر الناتج عن مسؤولية هيئات الشرطة الإدارية
335.....	الفقرة الأولى: إشكالات تحديد هيئة الشرطة الإدارية المسؤولة عن التعويض
338.....	الفقرة الثانية: أنواع الضرر الموجب للتعويض
341.....	الفقرة الثالثة: الحكم بالتعويض كجزاء لمسؤولية هيئات الشرطة الإدارية
348.....	المبحث الثاني: الصور الأخرى لرقابة القضاء على أعمال الشرطة
349.....	المطلب الأول: الرقابة القضائية على السلطة التقديرية للإدارة
351.....	الفرع الأول: ماهية السلطة التقديرية للإدارة
351.....	الفقرة الأولى: تحديد المفهوم
353.....	الفقرة الثانية: نطاق وحدود السلطة التقديرية
356.....	الفرع الثاني: رقابة القضاء الإداري في حالة إصدار قرارات الشرطة الإدارية
357.....	الفقرة الأولى: مبدأ التناسب ما بين الوقائع والملاءمة القانونية
360.....	الفقرة الثانية: ضرورة تناسب الوقائع مع قرارات التأديب
363.....	الفرع الثالث: رقابة القضاء الإداري في حالة الامتناع عن إصدار قرارات الشرطة الإدارية
363.....	الفقرة الأولى: فحص الامتناع عن إصدار قرارات الشرطة الإدارية
366.....	الفقرة الثانية: شروط الطعن بالإلغاء في فعل الامتناع
368.....	المطلب الثاني: دعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية
368.....	الفرع الأول: الجوانب النظرية لدعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية
369.....	الفقرة الأولى: المقصود بدعوى فحص المشروعية
370.....	الفقرة الثانية: تمييز دعوى فحص المشروعية عن غيرها من الدعاوى
371.....	الفرع الثاني: تحريك دعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية
372.....	الفقرة الأولى: المسطرة العادية لرفع دعوى فحص المشروعية
373.....	الفقرة الثانية: المسطرة غير العادية رفع دعوى فحص المشروعية
376.....	الفرع الثالث: تطبيق دعوى فحص مشروعية قرارات الشرطة الإدارية
377.....	الفقرة الأولى: سلطات القاضي الإداري في فحص المشروعية
377.....	الفقرة الثانية: حدود سلطات القاضي الإداري في فحص المشروعية
379.....	خاتمة القسم الثاني.
381.....	خاتمة عامة.
388.....	لائحة المراجع.
409.....	الفهرس