الدكتور عبد الكريم حيضرة
أستاذ جامعي
بكلية الحقوق بمراكش

القانون الإداري المغربي: النشاط الإداري

- **أشكال النشاط الإداري:**
  - المرفق العام
  - الشرطة الإدارية
- **وسائل النشاط الإداري:**
  - القرار الإداري
  - العقد الإداري
  - الوظيفة العمومية
  - الأملاك العامة

الطبعة الرابعة مزيدة ومنقحة
أكتوبر 2022

الفهرس

بيان بأهم الرموز المستعملة..... 5

مقدمة:..... 7

الفصل التمهيدي:

ماهية القانون الإداري

المبحث الأول: تعريف القانون الإداري..... 11

المطلب الأول: مفهوم الإدارة..... 12

الفقرة الأولى: المفهوم العضوي للإدارة..... 12

الفقرة الثانية : المفهوم الوظيفي للإدارة..... 13

المطلب الثاني: معيار القانون الإداري..... 13

الفقرة الأولى: معيار السلطة العامة..... 14

- أولا: الجانب الشكلي للمعيار..... 14

- ثانيا: الجانب الموضوعي أو المادي للمعيار..... 14

الفقرة الثانية: معيار المرفق العام..... 15

الفقرة الثالثة: المعيار المختلط..... 17

المبحث الثاني: نشأة القانون الإداري وخصائصه..... 18

المطلب الأول: نشأة القانون الإداري..... 18

- أولا: مرحلة الإدارة القاضية..... 19

- ثانيا: مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز..... 20

- ثالثا: مرحلة القضاء الإداري المفوض..... 20

رابعا: مرحلة استقلال القضاء الإداري..... 21

الفقرة الثانية: نشأة القانون الإداري بالمغرب..... 22

المطلب الثاني: خصائص القانون الإداري..... 24

الفقرة الأولى: هو قانون حديث النشأة..... 25

الفقرة الثانية: هو قانون غير مقنن..... 25

الفقرة الثالثة: القانون الإداري قانون قضائي..... 27

الباب الأول:

مجال النشاط الإداري

الفصل الأول:

نظرية المرفق العام 32

المبحث الأول: وضعية المرافق العامة 32
المطلب الأول: تطور مفهوم المرفق العام 32
الفقرة الأولى: التعريف الأصلي للمرفق العام 32
- أولا: العنصر المادي أو الوظيفي 33
- ثانيا: العنصر العضوي أو الشكلي 33
- ثالثا: الخضوع لنظام قانوني متميز 33
الفقرة الثانية: التعريف الحالي للمرفق العام 36
- أولا: عنصر المصلحة العامة 37
- ثانيا: استعمال امتيازات السلطة العامة 37
- ثالثا: مراقبة الدولة للنشاط 38
المطلب الثاني: أصناف المرافق العامة 39
الفقرة الأولى: معيار النشاط الممارس 39
أولا: المرافق العامة الإدارية 39
ثانيا: المرافق العامة الصناعية والتجارية 40
ثالثا: المرافق العامة الاجتماعية 41
رابعا: المرافق العامة المهنية 42
الفقرة الثانية: معيار النطاق الترابي 43
أولا: المرافق العمومية الوطنية 43
ثانيا: المرافق العامة المحلية أو الترابية 44
المبحث الثاني: النظام القانوني للمرافق العامة 46
المطلب الأول: طرق إدارة المرفق العام 46
الفقرة الأولى: الأساليب العامة 47
أولا: التسيير المباشر 47
ثانيا: المؤسسة العمومية 48
الفقرة الثانية: الأساليب الخاصة 56
أولا: الإمتياز 56
ثانيا: شركات الاقتصاد المختلط 60

المطلب الثاني: المبادئ الأساسية للمرفق العام.....70
الفقرة الأولى: مبدأ استمرارية المرفق العام.....70
أولا : حق الإضراب.....71
ثانيا: تنظيم استقالة الموظفين.....75
ثالثا: نظرية الموظف الفعلي أو الواقعي.....76
رابعا: نظرية الظروف الطارئة.....77
خامسا: تحريم الحجز على أموال المرفق العام.....77
الفقرة الثانية: مبدأ المساواة أمام المرفق العام.....78
الفقرة الثالثة: مبدأ التكيف أو قابلية المرفق العام للتبديل والتغيير.....79

الفصل الثاني:

الشرطة الإدارية.....82

المبحث الأول: طبيعة الشرطة الإدارية.....83
المطلب الأول: تمييز الشرطة الإدارية عن الشرطة القضائية.....83
المطلب الثاني: أهداف الشرطة الإدارية.....85
الفقرة الأولى: الأهداف التقليدية المعتبرة من النظام العام.....85
أولا: الأمن العام.....86
ثانيا: السكينة العامة.....86
ثالثا: الصحة العامة.....86
الفقرة الثانية: الأهداف الحديثة المعتبرة من النظام العام.....87
أولا: حماية الأخلاق الحميدة والآداب العامة.....88
ثانيا: المحافظة على رونق وجمالية البيئة الحضرية.....88
ثالثا: امتداد النظام العام للمجال الاقتصادي.....89
رابعا: الحفاظ على كرامة الإنسان.....89
المبحث الثاني: تنظيم الشرطة الإدارية.....90
المطلب الأول: أشكال الشرطة الإدارية.....90
الفقرة الأولى: على مستوى الاختصاص.....90
أولا: الشرطة الإدارية العامة.....90
ثانيا: الشرطة الإدارية الخاصة.....90
الفقرة الثانية : على مستوى النفوذ الترابي.....92
أولا: الشرطة الإدارية الوطنية.....92
ثانيا: الشرطة الإدارية المحلية.....93

المطلب الثاني: وسائل الشرطة الإدارية 100
الفقرة الأولى: تحديد وسائل الشرطة الإدارية 100
أولا: الوسائل القانونية 100
ثانيا: الوسائل المادية 103
الفقرة الثانية: مراقبة وسائل الشرطة الإدارية 104
أولا: خضوع أعمال الشرطة الإدارية لرقابة الشرعية 105
ثانيا: خضوع أعمال الشرطة الإدارية لرقابة المسؤولية 105

الباب الثاني:

وسائل النشاط الإداري

الفصل الأول:

الوسائل القانونية 110

المبحث الأول: القرار الإداري 110
المطلب الأول: ماهية القرار الإداري 110
الفقرة الأولى: مفهوم القرار الإداري 111
أولا: القرار الإداري صادر عن سلطة إدارية وطنية 111
ثانيا: القرار الإداري عمل انفرادي 120
ثالثا: القرار الإداري قرار ضبطي 120
الفقرة الثانية: أركان القرار الإداري 124
أولا: أركان الشرعية الخارجية 124
ثانيا: أركان الشرعية الداخلية 131
الفقرة الثالثة: أنواع القرارات الإدارية 139
أولا: القرارات الفردية والقرارات التنظيمية 139
ثانيا: التصنيفات الأخرى 141
المطلب الثاني: آثار القرارات الإدارية 142
الفقرة الأولى: سريان القرارات الإدارية 142
- أولا: سريان القرار الإداري في حق الأشخاص 143
الفقرة الثانية: تنفيذ القرارات الإدارية 146

أولا: أساليب تنفيذ القرارات الإدارية..... 146
الفقرة الثالثة: نهاية القرارات الإدارية..... 149
أولا: نهاية القرار بدون تدخل من الإدارة..... 149
المبحث الثاني: العقد الإداري..... 154
المطلب الأول: ماهية العقود الإدارية..... 155
الفقرة الأولى: معيار العقد الإداري..... 155
أولا: الشخص المعنوي العام..... 156
ثانيا: اتصال العقد بمرفق عام..... 156
ثالثا: الشروط الاستثنائية..... 157
الفقرة الثانية : أنواع العقود الإدارية..... 158
أولا : العقود الإدارية بطبيعتها..... 158
ثانيا: العقود الإدارية بنص القانون..... 158
المطلب الثاني: النظام القانوني للعقود الإدارية..... 161
الفقرة الأولى: إبرام العقود الإدارية (الصفقات العمومية نموذجا)..... 161
أولا: المبادئ المؤطرة لإبرام الصفقات العمومية..... 161
ثانيا: طرق إبرام الصفقات العمومية..... 164
ثالثا: المصادقة على الصفقة العمومية..... 169
الفقرة الثانية: حقوق والتزامات الأطراف المتعاقدة..... 170
أولا: سلطات الإدارة المتعاقدة..... 170
الفقرة الثانية: إنقضاء العقود الإدارية..... 178
أولا: نهاية العقد الإداري..... 178
ثانيا: إنهاء العقد الإداري..... 179

الفصل الثاني:

الوسائل البشرية والمادية..... 183
المبحث الأول: الوظيفة العمومية..... 183
المطلب الأول: مفهوم الموظف العمومي..... 183
الفقرة الأولى: تعريف الموظف في القانون الإداري..... 183
أولا: الانتماء إلى أحد أسلاك الإدارة التابعة للدولة..... 184
ثانيا: التعيين من لدن السلطة المختصة..... 185
ثالثا: الترسيم في رتبة معينة..... 186
المطلب الثاني: النظام القانوني للوظيفة العمومية..... 187

الفقرة الأولى: الوضعيات الإدارية للموظفين 187
أولا: حالة القيام بالوظيفة 187
ثانيا: حالة الإلحاق 188
ثالثا: حالة التوقيف المؤقت عن العمل أو الإستيداع 189
الفقرة الثانية: حقوق وواجبات الموظف العمومي 190
أولا: حقوق الموظف العمومي 190
ثانيا: واجبات الموظف العمومي 197
الفقرة الثانية: تأديب الموظف العمومي 198
ثالثا: إمكانية المطالبة بحذف العقوبة التأديبية 202
الفقرة الثالثة: انتهاء خدمة الموظف العمومي 203
أولا: الاستقالة المقبولة 203
ثانيا: الإعفاء 204
ثالثا: العزل 204
رابعا: الإحالة على التقاعد 205
المبحث الثاني: الأملاك العامة 207
المطلب الأول: مفهوم الأملاك العامة 207
الفقرة الأولى: المدلول الفقهي للأملاك العامة 208
أولا: عدم قابلية المال العام للتملك الخاص 208
ثانيا: تخصيص المال لمرفق عام 208
ثالثا: تخصيص المال لاستعمال الجمهور 209
رابعا : تخصيص المال للمنفعة العامة 209
الفقرة الثانية: المدلول التشريعي للأملاك العامة 209
الفقرة الثالثة: المدلول القضائي للأملاك العامة 210
المطلب الثاني : النظام القانوني للأملاك العامة 211
الفقرة الأولى: الحماية القانونية للأملاك العامة 211
أولا:الحماية المدنية 211
- ثانيا: الحماية الجنائية 214
الفقرة الثانية: طرق اكتساب الأملاك العمومية: نزع الملكية من أجل المنفعة العامة نموذجا 214
أولا: المرحلة الإدارية 215
ثانيا: المرحلة القضائية 222

يعد القانون الإداري قانون الإدارة بامتياز، فهو يحكم الإدارة في تنظيمها ونشاطها ووسائلها، لذلك فالنشاط الإداري يعتبر أحد مواضيعه الأساسية.

والنشاط الإداري هو مجموع الأعمال التي تقوم بها السلطات العمومية لتنظيم المجتمع قصد ضمان استمراريته، حيث تتنوع طرق تدخل الإدارة في سبيل تحقيق ذلك إلى نوعين: التدخل الإيجابي لها، بأن تتولى بنفسها إحداث وتدبير المشاريع العامة التي تستهدف تحقيق النفع العام، وهي التي تسمى المرافق العامة.

والتدخل السلبي لها، والذي بمقتضاه تترك للأفراد المبادرة لإشباع بعض الحاجات العامة ومزاولة أوجه النشاط الخاص، في حين تكتفي هي بمهمة الإشراف والرقابة على نشاط الأفراد بما يكفل المحافظة على النظام العام، وذلك بواسطة سلطة الضبط الإداري أو ما يطلق عليه الشرطة الإدارية.

ولا تقف دراسة النشاط الإداري عند هذا الحد، بل تتعداه إلى التعرض للوسائل التي تعتمد عليها الإدارة لأداء وظائفها، فبإمكان الإدارة إصدار أعمال تتخذ شكل العمل الإداري الانفرادي كما هو الشأن بالنسبة للقرارات الإدارية، كما يمكنها اللجوء إلى التعاقد عن طريق إبرام عقود من نوع خاص بها أو ما يعرف بالعقود الإدارية.

وحتى تتمكن الإدارة من ممارسة نشاطها، توضع رهن إشارتها الوسائل البشرية الضرورية متمثلة في طائفة الموظفين والأعوان العموميين، الذين تمارس السلطات الإدارية وظائفها من خلالهم، ثم الوسائل المادية من عقارات ومنقولات عمومية. تعتبر الوسائل البشرية والمادية امتدادا للوسائل القانونية، وتقترن كافة هذه الوسائل بامتيازات السلطة العامة، لكون هدفها هو تحقيق المصلحة العامة.

مطبعة الأمنية - الرباط - 2022

9 789920 404211

70 د.