الدكتور عبد الكريم حيضرة
أستاذ جامعي
بكلية الحقوق بمراكش

# المختصر

# في التنظيم الإداري المغربي

- المبادئ الأساسية للتنظيم الإداري
- التنظيم الإداري المركزي:
  - جلالة الملك
  - الحكومة
  - رجال السلطة
  - المصالح اللاممركزة للدولة
- التنظيم الإداري اللامركزي:
  - الجهات
  - مجالس العمالات والأقاليم
  - الجماعات

الطبعة الثالثة مزيدة ومنقحة
2023

# الفهرس:

***بيان بأهم الرموز المستعملة*** ..... 4

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** ..... 14

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

أولا: الجانب الشكلي للمعيار ..... 15

ثانيا: الجانب الموضوعي للمعيار ..... 15

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

الفقرة الثالثة: المعيار المختلط ..... 17

**المبحث الثاني: نشأة القانون الإداري وخصائصه** ..... 19

**المطلب الأول: نشأة القانون الإداري** ..... 19

الفقرة الأولى: نشأة القانون الإداري بفرنسا ..... 19

أولا: مرحلة الإدارة القاضية ..... 20

ثانيا: مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز ..... 21

ثالثا: مرحلة القضاء الإداري المفوض ..... 21

رابعا: مرحلة استقلال القضاء الإداري ..... 22

الفقرة الثانية: نشأة القانون الإداري بالمغرب ..... 23

**المطلب الثاني: خصائص القانون الإداري** ..... 26

الفقرة الأولى: هو قانون حديث النشأة ..... 26

الفقرة الثانية: هو قانون غير مقنن ..... 27

الفقرة الثالثة: القانون الإداري قانون قضائي ..... 28

## الفصل الأول:

## المبادئ الأساسية للتنظيم الإداري

**المبحث الأول: الشخصية المعنوية** ..... 33
**المطلب الأول: مفهوم الشخصية المعنوية** ..... 33
الفقرة الأولى: الأساس القانوني لقيام الشخصية المعنوية ..... 34
أولا: نظرية المجاز أو الافتراض القانوني ..... 34
ثانيا: نظرية الحقيقة ..... 35
ثالثا: نظرية إنكار الشخصية المعنوية ..... 36
الفقرة الثانية: أنواع الأشخاص المعنوية ..... 37
أولا: الأشخاص المعنوية الخاصة ..... 37
ثانيا: الأشخاص المعنوية العامة ..... 38
**المطلب الثاني: الآثار المترتبة عن الشخصية المعنوية** ..... 41
الفقرة الأولى: النتائج المشتركة بين الأشخاص المعنوية ..... 41
أولا: الأهلية القانونية ..... 41
ثانيا: الذمة المالية المستقلة ..... 41
ثالثا: حق التقاضي ..... 41
رابعا: الموطن المستقل ..... 42
خامسا: نائب يعبر عن إرادته ..... 42
الفقرة الثانية: النتائج المترتبة على صفة الشخصية المعنوية العامة ..... 42
أولا: التمتع بامتيازات السلطة العامة ..... 42
ثانيا: الخضوع للرقابة أو الوصاية ..... 43
ثالثا: الطابع التنظيمي لعلاقة الموظف بالشخص المعنوي العام ..... 43
رابعا: نشاط الشخص المعنوي العام تسري عليه مبدئيا قواعد القانون الإداري . 43
**المبحث الثاني: أساليب التنظيم الإداري: المركزية واللامركزية** ..... 43
**المطلب الأول: نظرية المركزية واللامركزية الإدارية** ..... 44
الفقرة الأولى: المركزية الإدارية ..... 44
أولا: أركان المركزية الإدارية ..... 44
ثانيا : صور المركزية الإدارية ..... 47
الفقرة الثانية: اللامركزية الإدارية ..... 49
أولا: صور اللامركزية الإدارية ..... 50
ثانيا: تمييز اللامركزية الإدارية عن المفاهيم المشابهة لها ..... 56
**المطلب الثاني: المفاضلة بين المركزية واللامركزية الإدارية** ..... 59

الفقرة الأولى: تقدير نظام المركزية الإدارية ..... 59
أولا : مزايا المركزية الإدارية ..... 59
ثانيا: عيوب المركزية الإدارية ..... 59
الفقرة الثانية: تقدير نظام اللامركزية الإدارية ..... 60
أولا : مزايا اللامركزية الإدارية ..... 60
ثانيا: عيوب اللامركزية الإدارية ..... 61

## الفصل الثاني:

## التنظيم الإداري المركزي

**المبحث الأول: الأجهزة العليا للإدارة المركزية** ..... 65
**المطلب الأول: المؤسسة الملكية** ..... 65
الفقرة الأولى: اختصاصات جلالة الملك في المجال الإداري ..... 66
أولا: تعيين الحكومة ..... 67
ثانيا: رئاسة المجلس الوزاري ..... 68
ثالثا: التعيين في المناصب السامية ..... 68
رابعا: اختصاصات تنفيذية عند إعلان حالة الاستثناء ..... 72
الفقرة الثانية: الطبيعة القانونية للقرارات الملكية ..... 73
أولا: موقف العمل القضائي ..... 74
ثانيا: موقف الفقه ..... 79
**المطلب الثاني: الحكومة** ..... 83
الفقرة الأولى: اختصاصات رئيس الحكومة ..... 84
أولا: رئاسة المجلس الحكومي ..... 84
ثانيا: ممارسة السلطة التنظيمية ..... 85
ثالثا: التنسيق بين الوزراء ..... 88
رابعا: التعيين في بعض المناصب السامية ..... 88
خامسا: اختصاصات أخرى ..... 93
الفقرة الثانية: باقي أعضاء الحكومة ..... 94
أولا: وزير الدولة ..... 95
ثانيا: الوزراء ..... 95
ثالثا: الوزراء المنتدبون ..... 96
رابعا: الأمين العام للحكومة ..... 96
خامسا: كتاب الدولة ..... 97
الفقرة الثالثة: القطاعات الوزارية ..... 97

أولا: ديوان الوزير ..... 98
ثانيا: المفتشية العامة ..... 98
ثالثا: الكتابة العامة ..... 99
رابعا: المديريات والأقسام والمصالح ..... 100
**المبحث الثاني: إدارة اللاتركيز الإداري** ..... 100
الفقرة الثانية: باقي رجال السلطة ..... 111
أولا: الكاتب العام للعمالة أو الإقليم ..... 111
ثانيا: الباشا ..... 112
ثالثا: رئيس الدائرة ..... 112
رابعا: القائد ..... 113
خامسا: خليفة القائد ..... 113

## الفصل الثالث:

## التنظيم الإداري اللامركزي

**المبحث الأول : التنظيم الجهوي** ..... 119
**المطلب الأول: تنظيم المجلس الجهوي** ..... 121
الفقرة الأولى: تشكيل المجلس وأجهزته ..... 121
أولا: انتخاب أعضاء المجلس الجهوي ..... 121
ثانيا: انتخاب الأجهزة ..... 123
الفقرة الثانية: تسيير المجلس الجهوي ..... 127
أولا: دورات المجلس الجهوي ..... 127
ثانيا: مداولات المجلس ..... 129
الفقرة الثالثة: الاختصاصات ..... 130
أولا: اختصاصات المجلس الجهوي ..... 130
ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الجهوي ..... 133
الفقرة الرابعة: إدارة الجهة وأجهزة تدبير مشاريعها ..... 136
أولا: إدارة الجهة ..... 136
ثانيا: الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع ..... 137
ثالثا: شركات التنمية الجهوية ..... 140
رابعا: مجموعة الجهات ..... 141
خامسا: مجموعات الجماعات الترابية ..... 141
سادسا: اتفاقيات التعاون والشراكة ..... 142

**المطلب الثاني: الرقابة على المجالس الجهوية** ..... 142
الفقرة الأولى: الرقابة على الأعمال ..... 142
أولا: التأشير المسبق ..... 142
ثانيا: إمكانية التعرض والإحالة على القضاء ..... 143
الفقرة الثانية: الرقابة على الأشخاص ..... 144
أولا: الرقابة على الرئيس والأعضاء منفردين ..... 144
ثانيا: الحلول محل الرئيس ..... 146
ثالثا: الرقابة على المجلس ككل ..... 147
**المبحث الثاني: التنظيم الإقليمي** ..... 147
**المطلب الأول: تنظيم مجالس العمالات والأقاليم** ..... 148
الفقرة الأولى: تشكيل المجلس وأجهزته ..... 148
أولا: انتخاب أعضاء المجلس ..... 148
ثانيا: انتخاب أجهزة المجلس ..... 149
الفقرة الثانية: تسيير مجلس العمالة أو الإقليم ..... 154
أولا: دورات المجلس ..... 154
ثانيا: مداولات المجلس ..... 155
الفقرة الثالثة: الاختصاصات ..... 157
أولا: اختصاصات مجلس العمالة أو الإقليم ..... 157
ثانيا: صلاحيات رئيس مجلس العمالة أو الإقليم ..... 159
الفقرة الرابعة: إدارة المجلس وأجهزة تدبير المشاريع ..... 160
أولا: إدارة مجلس العمالة أو الإقليم ..... 161
ثانيا: شركات التنمية ..... 162
ثالثا: مجموعة العمالات أو الأقاليم ..... 162
رابعا: مجموعات الجماعات الترابية ..... 163
خامسا: اتفاقيات التعاون والشراكة ..... 163
**المطلب الثاني: الرقابة على مجالس العمالات والأقاليم** ..... 164
الفقرة الأولى: الرقابة على الأعمال ..... 164
أولا: التأشير المسبق ..... 164
ثانيا: إمكانية التعرض والإحالة على القضاء ..... 165
الفقرة الثانية: الرقابة على الأشخاص ..... 166
أولا: الرقابة على الرئيس والأعضاء منفردين ..... 166
ثانيا: الحلول محل الرئيس ..... 168
ثالثا: الرقابة على المجلس ككل ..... 168

**المبحث الثالث: التنظيم الجماعي** ..... 169
**المطلب الأول: تنظيم المجالس الجماعية** ..... 170
الفقرة الأولى: تشكيل المجلس الجماعي وأجهزته ..... 170
أولا: انتخاب أعضاء المجلس الجماعي ..... 170
ثانيا: انتخاب الأجهزة ..... 174
الفقرة الثانية: العمل الجماعي ..... 181
أولا : دورات المجلس الجماعي ..... 181
ثانيا: مداولات المجلس ..... 183
الفقرة الثالثة: الاختصاصات ..... 185
أولا: اختصاصات المجلس الجماعي ..... 185
ثانيا: صلاحيات رئيس المجلس الجماعي ..... 187
الفقرة الرابعة: إدارة الجماعة وأجهزة تدبير مشاريعها ..... 194
أولا: إدارة الجماعة ..... 194
ثانيا: شركات التنمية المحلية ..... 195
ثالثا : مؤسسات التعاون بين الجماعات ..... 196
رابعا: مجموعات الجماعات الترابية ..... 196
خامسا: اتفاقيات التعاون والشراكة ..... 196
**المطلب الثاني: الرقابة على المجلس الجماعي** ..... 197
الفقرة الأولى: الرقابة على الأعمال ..... 197
أولا: التأشير المسبق ..... 197
ثانيا: إمكانية التعرض والإحالة على القضاء ..... 198
الفقرة الثانية : الرقابة على الأشخاص ..... 199
أولا: الرقابة على الرئيس والأعضاء منفردين ..... 199
ثانيا: الحلول محل الرئيس ..... 201
ثالثا: الرقابة على المجلس ككل ..... 201
**المطلب الثالث: مقتضيات خاصة بالجماعات ذات نظام المقاطعات** ..... 202
الفقرة الأولى: تكوين مجلس المقاطعة ..... 202
الفقرة الثانية: تسيير مجلس المقاطعة ..... 203
أولا: أجهزة مجلس المقاطعة ..... 203
ثانيا: لجان مجلس المقاطعة ..... 204
ثالثا : دورات مجلس المقاطعة ..... 204
رابعا: عمل مجلس المقاطعة ..... 204
الفقرة الثالثة: الصلاحيات ..... 205

أولا: صلاحيات مجلس المقاطعة ..... 205
ثانيا: صلاحيات رئيس مجلس المقاطعة ..... 207
ثالثا: ندوة رؤساء مجالس المقاطعات..... 208
الفقرة الرابعة: الرقابة على مجالس المقاطعات ..... 209

**خاتمة:**..... 211

**قائمة المراجع المختارة:**..... 213

**الفهرس:**..... 217

يعرف المغرب تنظيما إداريا يمزج بين الأسلوبين المركزي واللامركزي، حيث حدد الدستور السلطات الإدارية المركزية ممثلة في جلالة الملك والحكومة وممثليها في مختلف الولايات والعمالات والأقاليم، كما حدد سلطات اللامركزية الترابية التي تجسدها الجماعات الترابية بأصنافها الثلاث سواء تعلق الأمر بالجهات أو مجالس العمالات والأقاليم أو الجماعات.

فما هي طبيعة النظام الإداري المغربي؟ و ما هي مميزاته؟ وكيف تنتظم الأجهزة الإدارية المركزية؟ وما هو حجم الاختصاصات المسندة للأجهزة الإدارية اللامركزية؟ وما هو الجديد الذي جاء به دستور 2011 والقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية؟ وكذا الميثاق الوطني للتمركز الإداري الصادر في 26 دجنبر 2018؟

عن هذه الأسئلة وعن غيرها سنحاول الإجابة من خلال هذا المؤلف، حيث سنتولى أولا دراسة المبادئ الأساسية للتنظيم الإداري، ثم التنظيم الإداري المركزي، على أن نتعرض بالتحليل بعد ذلك للتنظيم الإداري اللامركزي، لكن قبل ذلك آثرنا التمهيد لذلك بالتطرق لمفهوم القانون الإداري ونشأته وخصائصه.

مطبعة الأمنية الرباط - 2023

9 789920 410458

60 د.