الدكتور عبد الكريم حيضرة
مدير مختبر الأبحاث القانونية وتحليل السياسات
أستاذ التعليم العالي
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 الخامسة مزيدة ومنقحة
أكتوبر 2025

الفهرس

بيان بأهم الرموز المستعملة 5

مقدمة: 7

الفصل التمهيدي: ماهية القانون الإداري 9

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 (L'administration Juge) 19

- ثانيا: مرحلة القضاء المقيد أو المحجوز (La justice administrative retenue) 20

- ثالثا: مرحلة القضاء الإداري المفوض (La justice administrative déléguée) 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 29

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 33

- 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 L'Etablissement public 49
الفقرة الثانية: الأساليب الخاصة 56
أولا: الإمتياز La concession 56
ثانيا: شركات الاقتصاد المختلط 60
المطلب الثاني: المبادئ الأساسية للمرفق العام 74
الفقرة الأولى: المبادئ التقليدية المؤطرة للمرفق العام 75
ب. تنظيم استقالة الموظفين 80
ج. نظرية الموظف الفعلي أو الواقعي 81
د. نظرية الظروف الطارئة 82
هـ. تحريم الحجز على أموال المرفق العام 82
ثانيا: مبدأ المساواة أمام المرفق العام 83
ثالثا: مبدأ التكيف أو قابلية المرفق العام للتبديل والتغيير 84
الفقرة الثانية: المبادئ الجديدة المؤطرة للمرافق العمومية 85
أولا: مبدأ الجودة 86
ثانيا: مبدأ الشفافية 87
ثالثا: مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة 88

الفصل الثاني: الشرطة الإدارية 90
المبحث الأول: طبيعة الشرطة الإدارية *91*
المطلب الأول: تمييز الشرطة الإدارية عن الشرطة القضائية 91
المطلب الثاني: أهداف الشرطة الإدارية 93
الفقرة الأولى: الأهداف التقليدية المعتبرة من النظام العام 94
أولا: الأمن العام La sûreté publique 94
ثانيا: المسكينة العامة La tranquillité publique 94
ثالثا: الصحة العامة la salubrité publique 95
الفقرة الثانية: الأهداف الحديثة المعتبرة من النظام العام 96
أولا: حماية الأخلاق الحميدة والآداب العامة 96
ثانيا: المحافظة على رونق وجمالية البيئة الحضرية 97
ثالثا: امتداد النظام العام للمجال الاقتصادي 97
رابعا: الحفاظ على كرامة الإنسان 97
المبحث الثاني: تنظيم الشرطة الإدارية *98*
المطلب الأول: أشكال الشرطة الإدارية 98
الفقرة الأولى: على مستوى الاختصاص 98
أولا: الشرطة الإدارية العامة 98
ثانيا: الشرطة الإدارية الخاصة 99
الفقرة الثانية: على مستوى النفوذ الترابي 100
أولا: الشرطة الإدارية الوطنية 100
ثانيا: الشرطة الإدارية المحلية 101
المطلب الثاني: وسائل الشرطة الإدارية 108
الفقرة الأولى: تحديد وسائل الشرطة الإدارية 108
أولا: الوسائل القانونية 108
ثانيا: الوسائل المادية 111
الفقرة الثانية: مراقبة وسائل الشرطة الإدارية 113
أولا: خضوع أعمال الشرطة الإدارية لرقابة الشرعية 113
ثانيا: خضوع أعمال الشرطة الإدارية لرقابة المسؤولية 114

الباب الثاني: وسائل النشاط الإداري 115

الفصل الأول: الوسائل القانونية 118
المبحث الأول: القرار الإداري *118*
المطلب الأول: ماهية القرار الإداري 119
الفقرة الأولى: مفهوم القرار الإداري 119
أولا: القرار الإداري صادر عن سلطة إدارية وطنية 119

ثانيا: القرار الإداري عمل انفرادي 128
ثالثا: القرار الإداري قرار ضبطي 128
الفقرة الثانية: أركان القرار الإداري 132
أولا: أركان الشرعية الخارجية 132
ثانيا: أركان الشرعية الداخلية 140
الفقرة الثالثة: أنواع القرارات الإدارية 148
أولا: القرارات الفردية والقرارات التنظيمية 148
ثانيا: التصنيفات الأخرى 150
المطلب الثاني: آثار القرارات الإدارية 151
الفقرة الأولى: سريان القرارات الإدارية 151
- أولا: سريان القرار الإداري في حق الأشخاص 152
الفقرة الثانية: تنفيذ القرارات الإدارية 155
أولا: أساليب تنفيذ القرارات الإدارية 155
الفقرة الثالثة: نهاية القرارات الإدارية 158
أولا: نهاية القرار بدون تدخل من الإدارة 158
المبحث الثاني: العقد الإداري *164*
المطلب الأول: ماهية العقود الإدارية 164
الفقرة الأولى: معيار العقد الإداري 165
أولا: الشخص المعنوي العام 165
ثانيا: اتصال العقد بمرفق عام 166
ثالثا: الشروط الاستثنائية 166
الفقرة الثانية: أنواع العقود الإدارية 167
أولا: العقود الإدارية بطبيعتها 167
ثانيا: العقود الإدارية بنص القانون 168
المطلب الثاني: النظام القانوني للعقود الإدارية 168
الفقرة الأولى: حقوق والتزامات الأطراف المتعاقدة 169
أولا: سلطات الإدارة المتعاقدة 169
ثانيا: حقوق المتعاقد مع الإدارة 172
الفقرة الثانية: إنقضاء العقود الإدارية 177
أولا: نهاية العقد الإداري 177
ثانيا: إنهاء العقد الإداري 178

الفصل الثاني: الوسائل البشرية والمادية 182
المبحث الأول: الوظيفة العمومية *182*
المطلب الأول: مفهوم الموظف العمومي 182
الفقرة الأولى: تعريف الموظف في القانون الإداري 182
أولا: الانتماء إلى أحد أسلاك الإدارة التابعة للدولة 183
ثانيا: التعيين من لدن السلطة المختصة 184

ثالثا: الترسيم في رتبة معينة 185
المطلب الثاني: النظام القانوني للوظيفة العمومية 186
الفقرة الأولى: الوضعيات الإدارية للموظفين 186
أولا: حالة القيام بالوظيفة 186
ثانيا: حالة الإلحاق 187
ثالثا: حالة التوقيف المؤقت عن العمل أو الإستيداع 188
الفقرة الثانية: حقوق وواجبات الموظف العمومي 189
أولا: حقوق الموظف العمومي 189
ثانيا: واجبات الموظف العمومي 196
الفقرة الثانية: تأديب الموظف العمومي 197
أولا: العقوبات التأديبية 198
ثانيا: المسطرة التأديبية 198
ثالثا: إمكانية المطالبة بحذف العقوبة التأديبية 201
الفقرة الثالثة: انتهاء خدمة الموظف العمومي 202
أولا: الاستقالة المقبولة 202
ثانيا: الإعفاء 203
ثالثا: العزل 203
رابعا: الإحالة على التقاعد 204
المبحث الثاني: الأملاك العامة 206
المطلب الأول: مفهوم الأملاك العامة 206
الفقرة الأولى: المدلول الفقهي للأملاك العامة 207
أولا: عدم قابلية المال العام للتملك الخاص 207
ثانيا: تخصيص المال لمرفق عام 207
ثالثا: تخصيص المال لاستعمال الجمهور 208
رابعا: تخصيص المال للمنفعة العامة 208
الفقرة الثانية: المدلول التشريعي للأملاك العامة 208
الفقرة الثالثة: المدلول القضائي للأملاك العامة 209
المطلب الثاني: النظام القانوني للأملاك العامة 210
الفقرة الأولى: الحماية القانونية للأملاك العامة 210
أولا: الحماية المدنية 210
ثانيا: الحماية الجنائية 213
الفقرة الثانية: طرق اكتساب الأملاك العمومية: نزع الملكية من أجل المنفعة العامة نموذجا 213
أولا: المرحلة الإدارية 214
ثانيا: المرحلة القضائية 221
قائمة المراجع المختارة: 224
الفهرس 232

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 - 2025

9 789920 243766