التنظيم الإداري
(القانون الإداري)

الاستاذ عبد القادر الخاضري

التنظيم الإداري والقانون الإداري؟

- القانون الإداري هو مجموعة من القواعد التي تختلف عن تلك الموجودة في القانون الخاص والتي تحكم علاقات الإدارة المركزية أو المحلية مع المواطنين و وتحكم العلاقات فيما بين الإدارات المختلفة والتي تهم ثلاثة مجالات، التنظيم، وسائل العمل والفعل والنشاط إلى جانب مجال مراقبة الإدارة. ومن ثم يُفهم على أن القانون الإداري هو قانون الإدارة ، أي سواء إدارة الدولة أو الجماعات الترابية إلى جانب الأشخاص العموميين الآخرين (المؤسسا والمقاولات العمومية بالمغرب).

يمكن التمييز بين ثلاثة أنواع من قواعد القانون الإداري وهي:

- **قواعد تنظيم الإدارة أو التنظيم الإداري، وهذا هو الجانب من القواعد موضوع محاضرات وحدة التنظيم الإداري.**
- **قواعد النشاط الإداري ووسائل عمل الإدارة، وهي موضوع وحدة النشاط الإداري في الفصل الثالث.**
- **قواعد مراقبة الإدارة خصوصا المراقبة القضائية للإدارة، بعضها يدرس في التنظيم الإداري والنشاط الإداري، ولكن أهمها يدرس في وحدة خاصة مقررة في الفصل السادس قانون عام تحمل اسم المنازعات الإدارية والقضاء الإداري.**

2- الادارة

- التعريف الوظيفي لمفهوم الادارة: مجموع الأنشطة التي تهدف إلى الإجابة عن حاجات المصلحة العامة للشعب أو الأمة (النظام العام والخدمات العمومية).
- أما إذا ربطنا الإدارة بتنظيمها فستعني هذه الكلمة مجموع الأشخاص الاعتبارية (الدولة، الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية) والأشخاص الطبيعيون (الوزراء والموظفون والمستخدمون والمتعاقدون...) الذين ينفذون وينجزون تلك الأنشطة. بهذا المعنى تكون الإدارة هي مجموع الهيآت المحدثة من قبل السلطة العامة السيادية (الدولة).

معايير للتمييز بين مختلف الإدارات

- المعيار الجغرافي الترابي
- معيار العلاقة مع المركز أو معيار استقلالية وعدم استقلالية الإدارة عن المركز،
- المعيار الثالث هو معيار موضوع الإدارة.

3-السياق التاريخي لتشكل المفهوم الوضعي للقانون

- تأسس المفهوم الوضعي للقانون عبر سيرورة من التغير الاجتماعي التي عرفتها أوروبا في القرنين السابع والثامن عشر
- مفهوم القانون الوضعي
- مفهوم العام ومفهوم الخاص
- القانون العام والقانون الخاص
- التداخل بين القانون العام والقانون الخاص

4- مدلول وأصل عبارة " القانون

- مفهوم القانون الوضعي عند جون لوك، من خلال كتاباته الحكم المدني يركز على أساس التمييز بين حالة الطبيعة و مرحلة الحكم المدني أو حالة المدينة هو القانون بمعناه الوضعي، أي القانون الذي يتمتع بقوة الإلزام.
- أدت سيرورة إخضاع السلطة السياسية (الملكية) لعقلنة الحق والقانون إلى التنظيم القانوني لتلك السلطة وتمييزها عن الحكم، وراثيا كان أو تسلطيا

5- مفهوم القانون العام من خلال تمييزه عن القانون الخاص

- أهمية التمييز بين العام والخاص، في تحديد معايير التمييز بين القانون العام والقانون الخاص
- مفهوم العام تبلورت عنه مجموعة من المفاهيم التي على أساسها وضعت قواعد وقوانين تنظيم الدولة والسلطة وتنظيم العلاقة بين الحاكمين والمحكومين أي القانون العام. وعلى رأس فروع القانون العام يأتي القانون الدستوري بل هو الأصل كقانون سياسي، ويأتي القانون المدني على رأس فروع القانون الخاص بل وهو الأصل.

التنظيم الاداري والقانون الدستوري

- تنص جميع الدول في دساتيرها على مرتكزات ومبادئ ومفاهيم التنظيم الإداري.
- من التنظيم الاداري الى التنظيم الاداري الترابي في المغرب
- مفهوم الدولة باعتباره الشخص الاعتباري ـ أو المعنوي ـ العام الذي تتجسد فيه السلطة العامة ويحتكر السيادة ويسن القوانين والسياسات، وهو مسؤول قانونيا وجنائيا عن تنفيذها

الفصل الأول ـ مفاهيم و مبادئ التنظيم الإداري والترابي المغربي:

- المبحث الأول ـ الدولة
- الفقرة الأولى ـ الشخصية الاعتبارية:
- الفقرة الثانية ـ السيادة:
- الفقرة الثالثة ـ الدولة الموحدة:
- المبحث الثاني ـ الدولة الموحدة بين اللاتمركز واللامركزية:
- الفقرة الأولى ـ لا تمركز الدولة الموحدة:
- الفقرة الثانية ـ لا مركزية وجهوية الدولة الموحدة:

الفقرة الأولى ـ لا تمركز الدولة الموحدة:

- حصرية وتركيز السلطة والوظيفة الإدارية في يد الحكومة المركزية
- هرمية السلطة والتبعية الإدارية:
- السلطة الرئاسية:

ـ سلطة التوجيه:

ـ سلطة التعقيب:

الفقرة الثانية ـ لا مركزية وجهوية الدولة الموحدة:

- مبدأ التدبير الديمقراطي الحر
- مبدأ التفريع
- مبدأ التعاون اللامركزي والتعاقد والشراكة
- مبدأ التضامن الجهوي
- التشاور العمومي والديمقراطية التشاركية
- الحكامة الترابية

الفصل الثاني ـ الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية في المغرب:

- المبحث الأول: الإدارة المركزية
- المبحث الثاني ـ محطات أساسية في تطور الإدارة اللامركزية الترابية
- المبحث الثالث: تنظيم وتسيير واختصاصات ومراقبة الجماعات الترابية

الفصل الثاني ـ الإدارة المركزية والإدارة اللامركزية في المغرب:

- المبحث الأول: الإدارة المركزية:
- الفقرة الأولى ـ الإدارة العليا المتمركزة:
- الفقرة الثانية ـ إدارة الدولة اللامتمركزة:
- المبحث الثاني ـ محطات أساسية في تطور الإدارة اللامركزية الترابية:
- الفقرة الأولى ـ الجماعات الترابية ومركزية الدولة:
- الفقرة الثانية ـ الجماعات الترابية ولا مركزية الدولة:
- الفقرة الثالثة: نحو لا مركزية الوظيفة الاجتماعية ـ السياسية للدولة:
- المبحث الثالث: تنظيم وتسيير واختصاصات ومراقبة الجماعات الترابية
- الفقرة الأولى: الاختصاصات الأساسية أو الذاتية للجماعات الترابية
- الفقرة الثانية: السلطة التداولية والسلطة التنظيمية بالجماعات الترابية على أساس مبدأ التدبير الحر
- الفقرة الثالثة: الحكامة الترابية والمراقبة المتعددة للجماعات الترابية

المبحث الأول: الإدارة المركزية:

الفقرة الأولى ـ الإدارة العليا المتمركزة:

- **أولا ـ رئيس الحكومة:** هو الرئيس الأعلى للإدارة وبالتالي فهو يأتي في أعلى هرم الإدارة بالمغرب
- **ثانيا ـ الوزراء والوزراء المنتدبون:** يستمد هؤلاء سلطتهم الإدارية من رئيس الحكومة، الذي يفوضهم السلطة التنظيمية و الرئاسة العليا لإدارتهم بمقتضى الدستور
- **ثالثا ـ كتاب الدولة:** يأتون هرميا تحت سلطة ومسؤولية الوزراء، لأنهم ـ كتاب الدولة ـ يمارسون مهام مفوضة لهم من الوزراء
- **رابعا ـ الهيكلة الإدارية للوزارات :** نركز هنا على نموذجين هما وزارة التعليم العالي والبحث العلمي وتكوين الأطر ووزارة الداخلية

الفقرة الثانية ـ إدارة الدولة اللامتمركزة:

- أولا ـ المصالح اللاممركزة للوزارات:
- ثانيا ـ الإدارة الترابية اللامتمركزة (الولاة والعمال) ووظيفة التمثيل وتطبيق القانون والمراقبة والتنسيق بين المصالح اللاممركزة للوزارات

المبحث الثاني ـ محطات أساسية في تطور الإدارة اللامركزية الترابية:

- الفقرة الأولى ـ الجماعات الترابية ومركزية الدولة:

عرف التنظيم والبناء المؤسساتي والقانوني للجماعات الترابية مجموعة من التحولات من دستور 1962 والتعديل الدستوري لسنة 1992 ودستور 2011 والتعديلات التي لحقت القوانين المنظمة للجماعات الترابية.

الفقرة الثانية ـ الجماعات الترابية ولا مركزية الدولة:

- إصلاح و تعديل قانون الميثاق الجماعي سنة 2002.
- السياق تبنى المغرب مشروع الحكامة المحلية سنة 2004، والذي انطلق تنفيذه سنة 2006
- دستور 2011 والكينونة الترابية للجماعات المحلية
- التنصيص عزز الانتقال التدريجي للمغرب من سياسات تنموية ارتكزت على التخطيط المركزي الوطني وعلى التصنيع، لما يناهز خمسين سنة، إلى مقاربة مجالية للتنمية وإلى لامركزية التخطيط وإعداد التراب

الفقرة الثالثة: نحو لا مركزية الوظيفة الاجتماعية ـ السياسية للدولة:

- الرهان الأساسي لسياسة اللامركزية والجهوية، بالنسبة للفاعل المركزي، هو مجالية السياسات العامة الاجتماعية، بما يساعد الدولة على التغلب على التحديات والاختلالات الاجتماعية والمجالية
- لتعزيز مكانة الجماعات الترابية كفاعل سياسي فقد أعاد المشرع النظر في تركيبة الغرفة البرلمانية الثانية، حيث ركز على تمثيلية الجهات وباقي الجماعات الترابية في الغرفة. كما أنه أعطى الأولوية لهذه الغرفة في التداول في كل الاقتراحات التي تهم التنمية الجهوية والقضايا الاجتماعية والجماعات الترابية.

المبحث الثالث: تنظيم وتسيير واختصاصات ومراقبة الجماعات الترابية

- **الفقرة الأولى: الاختصاصات الأساسية أو الذاتية للجماعات الترابية**
- اختصاصات الجهات ومهام النهوض بالتنمية المندمجة والمستدامة في أفق الإدماج السوسيواقتصادي
- ويعد برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب بمثابة آليتي إنجاز المهام وممارسة الاختصاصات في المجالات المحددة

اختصاصات العمالات والأقاليم ومهام النهوض بالتنمية الاجتماعية والتعاضد بين الجماعات.

- تختص العمالات والأقاليم، حسب القانون التنظيمي (المادة78) بمهمة التنمية الاجتماعية في المجالين الحضري والقروي
- توفير النقل المدرسي في المجال القروي.
- إنجاز وصيانة المسالك القروية.
- وضع وتنفيذ مشاريع للحد من الفقر والهشاشة.
- تشخيص الحاجيات في مجالات الصحة والسكن والتعليم والوقاية وحفظ الصحة.
- تشخيص الحاجيات في مجال الثقافة والرياضة.

اختصاصات الجماعات ومهام تقديم خدمات القرب

- الخدمات العمومية الاجتماعية: توزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء، النقل العمومي الحضري، نقل المرضى والجرحى، المحطات الطرقية لنقل المسافرين، مراكز التخييم والاصطياف.
- الإنارة العمومية، السير والجولان وتشوير الطرق العمومية ووقوف العربات، حفظ الصحة، نقل الأموات والدفن، إحداث وصيانة المقابر، المجازر والذبح ونقل اللحوم، أسواق بيع السمك، السهر على احترام مخططات توجيه التهيئة وتصاميم التهيئة، تنفيذ مقتضيات تصميم التهيئة، نظام العنونة الخاص بالجماعة وحتى تنظيف الطرقات والساحات العمومية وجمع النفايات المنزلية والمشابهة ومعالجتها، وتطهير السائل ومعالجة المياه

الفقرة الثانية: السلطة التداولية والسلطة التنظيمية بالجماعات الترابية على أساس مبدأ التدبير الحر

1. **تجليات التدبير الديمقراطي الحر في تنظيم وتسيير وصلاحيات مجالس الجماعات الترابية:**

- **أ ـ التنظيم:**
- **بـ ـ التسيير**
- **ج ـ رفع الوصاية مطلقا عن أعضاء ورؤساء مجالس الجماعات الترابية:**
- **ج ـ الصلاحيات:**

2. **تجليات التدبير الحر في صلاحيات السلطة التنفيذية التنظيمية (الرؤساء):**

- ما المقصود بشركات التنمية؟
- ما المقصود بمجموعة الجهات أو العمالات والأقاليم أو الجماعات؟
- ما المقصود بمجموعات الجماعات الترابية؟
- الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع
- اتفاقيات التعاون والشراكة

تجليات التدبير الحر في مراقبة الولاة والعمال للجماعات الترابية:

- ربط المراقبة الإدارية بالجوانب المتعلقة بشرعية القرارات والمقررات،
- اعتماد قاعدة المراقبة البعدية باستثناء بعض المجالات المحدودة، خاصة في الميدان المالي، التي تخضع للتأشيرة القبلية
- تعويض المصادقة بالتأشيرة.
- تحديد أجل 20 يوما دون تمديد للتأشير عوض 45 و30 يوما قابلة للتمديد.
- تقييد إعمال سلطة الحلول بتصريح القضاء بجواز ممارسته.
- جعل عزل الأعضاء وحل المجلس وإيقاف تنفيذ القرارات والمقررات التي تشوبها عيوب قانونية اختصاص حصري للقضاء

الفقرة الثالثة: الحكامة الترابية والمراقبة المتعددة للجماعات الترابية

- مبادئ الحكامة الترابية:
- تدابير وإجراءات الحكامة
- أنواع المراقبة التي تخضع لها المجالس ورؤساء المجالس