

دور القضاء الإداري في تخليق الحياة العامة بالمغرب

Doi: 10.23918/ilic9.42

د. حنان الكريمي

باحثة في القانون العام والعلوم السياسية بكلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالمحمدية

مختبر القانون العام وحقوق الإنسان (LDPDH)

جامعة الحسن الثاني بالدار البيضاء - المغرب

hanannn2010@hotmail.fr

The Role of the Administrative Jurisdiction in the Ethical Governance of Public Life in Morocco

Dr. Hanane El Karimi

Scholar in Public Law and Political Science at the Faculty of law, Economic, and Social Sciences in Mohammedia

Laboratory of Public Law and Human Rights (LDPDH)

Hassan II University of Casablanca - Morocco

الملخص

إن شرعية دولة القانون تنبني على وجود رقابة يمارسها النظام القضائي المستقل، للتحقق من مدى مشروعية تصرفات الإدارة وقراراتها، حيث أن ما تتمتع به من امتيازات لا يخول لها أن تجمع الدورين معاً: طرف في النزاع من جهة، وطرف مصدر للأحكام من جهة أخرى، ما قد يسبب في وقوع أخطاء وإلحاق الضرر بالأفراد، وبالتالي فإن تحقيق الحق وإرساء دعائم العدالة يقتضيان تقييد هذه السلطة، وضمان سيادة القانون حتى تكتمل عناصر الدولة القانونية، وهنا يتجلى دور القضاء الإداري كجهاز رقابي يقوم على النزاهة والعدل، سعياً إلى حماية حقوق وحريات الأفراد وإعلاء سلطة القانون.

لقد عرفت أدوار الدولة بالمغرب تطوراً ملموساً في مختلف المناحي السياسية، الاجتماعية، الاقتصادية، الثقافية وغيرها، وهو ما ترتب عنه اتساع مهام وصلاحيات الإدارة باعتبارها شخصية معنوية ضمن هياكل الدولة، فهي تمارس أنشطة إدارية تبتغي من خلالها تحقيق المنفعة العامة، الأمر الذي يجعلها تتمتع بامتيازات السلطة العامة. وبالتالي فإن وجود جهاز قضائي مستقل هو شرط أساسي لتخليق الحياة العامة، لكن التجربة أبانت على أن ذلك غير كافٍ نظراً لعدة عوامل في مقدمتها إشكالية عدم تنفيذ الأحكام القضائية النهائية. وبالتالي فإن هذه الورقة العلمية فرصة لمعالجة الموضوع من خلال دراسة تطور القضاء الإداري في ضوء التجربة المغربية، ثم تأثير إشكالية عدم تنفيذ الأحكام في تخليق الحياة العامة.

الكلمات المفتاحية: تخليق الحياة العامة، القضاء الإداري، العدالة، الأحكام القضائية.

Abstract

the legitimacy of the rule of law depends on the existence of independent judicial oversight to ensure the lawfulness of administrative activities and decisions. The privilege of administration does not allow the administration to act simultaneously as a party to a dispute and as a source of decision-making. This double responsibility can lead to mistakes and damage to individuals. Therefore, to maintain justice and strengthen the rule of law, it is necessary to limit this power and protect legal sovereignty. Administrative justice is an important oversight mechanism that promotes fairness and integrity while protecting the rule of law and individual rights in this context.

The role of the state in Morocco has evolved significantly in various political, social, economic, and cultural dimensions..., resulting in an increase in administrative duties and authorities. The administration as a moral figure within the framework of the state, performs administrative acts aimed at the realization of the public interest and is therefore endowed with the privilege of public authority. So, an independent judicial system is necessary for moral behavior in the public sector. However, experience has shown that this alone is not sufficient for various reasons, the most notable of which is the lack of enforcement of final verdicts. This study offers an opportunity to address this issue by assessing the development of administrative justice in the Moroccan context and evaluating the impact of non-compliance decisions on the moral behavior of the public.

Keywords: The Ethical Governance of Public Life, Administrative Jurisdiction, Justice, Judicial decisions.

المقدمة

لقد تطورت فكرة العدالة بتطور المجتمع، لكن هذا لم يغير مفهومها الشمولي الذي يرمي إلى تحقيق المنفعة العامة بما يرسى دولة الحق والقانون مع ما تحمله من متغيرات وتحولات كبرى. وجدير بالذكر في هذا الإطار أن فكرة الصالح العام فكرة نسبية زماناً ومكاناً، فلا يوجد لها تعريف جامع مانع، فهي فكرة يمكن الوعي بها في ضمير كل فرد وكل جماعة دون حاجة إلى صياغتها في عبارات محددة،

وتترك لضمير القاضي الإداري في رقابته للمشروعية الإدارية. وفي الغالب أن القانون لا يحدد هدفاً معيناً للقرار الإداري إلا تحقيق غايات الصالح العام، والإدارة هنا لها السلطة التقديرية في اختيار السبب الذي يستند عليه القرار، وقد تستهدف من إصدارها لقرارها تحقيق هدف لا يمت إلى المصلحة بصفة^(١)، وهنا يأتي تدخل القضاء الإداري كجهاز رقابة على شرعية القرارات الإدارية، وهو ما يؤثر بالإيجاب على تخليق الحياة العامة.

فتخليق الحياة العامة يقوم بالأساس على إصلاح الإدارة وتجويد المرافق العمومية ومحاربة الفساد الإداري بما في ذلك من حماية للصالح العام، وهو ما يتأتى من خلال ترسيخ قيم الشفافية والنزاهة واحترام حقوق الإنسان. وقد سعى المغرب -على غرار مجموعة من الدول- نحو ترسيخ فكرة التخليق عبر تسخير الجهود ووضع الآليات القانونية اللازمة، حيث فرض القوانين المجرمة لكل فعل يتنافى مع غايات تخليق الحياة العامة، كتجريم الاتجار بالبشر، واستغلال النفوذ، وتبيد المال العام، والارتشاء مع تشكيل هيئة خاصة بحاربه وتعزيز قيم النزاهة، بالإضافة إلى هيكلة آليات رقابية أخرى يتقدمها القضاء الإداري كسلطة قضائية مستقلة عن السلطتين التشريعية والتنفيذية، وطبعا دون إغفال مؤسسات دستورية أخرى من قبيل المجلس الأعلى للحسابات ومؤسسة الوسيط والمجلس الوطني لحقوق الإنسان، والتي ترفع مجموعة من التقارير المهمة في هذا الشأن.

أهمية الموضوع:

إن أهمية الموضوع سواء من الناحية العلمية أو العملية، نابعة من كون القضاء الإداري في علاقته بتخليق الحياة العامة بالمغرب، هو من المواضيع المهمة والأساسية في القانون الإداري، والتي تتجدد باستمرار، وتتطور بتطور أشكال النزاعات الإدارية في ارتباطها بحقل الحقوق والحريات، مما يجعله يحافظ على راهنيته رغم أنه ليس بحديث النشأة.

الإشكالية:

إن اختيار هذا الموضوع جاء من باب الفضول العلمي لتحليل بعض جوانبه والتدقيق في حيثياتها، وذلك تأسيساً على إشكالية مفادها: إلى أي حد استطاع القضاء الإداري أن يؤثر في تخليق الحياة العامة بالمغرب؟

المنهج المعتمد:

لعل دراسة هذا الموضوع تحتمل اعتماد أكثر من منهج علمي، وتسمح بتناوله من زوايا متنوعة ومشارب علمية مختلفة، نظراً لما يعرفه من تقاطعات وتشعبات تستهوي كل باحث لسبر أغوار المعرفة في موضوع يمتاز بالمرونة والراهنية المتجددة، وفي هذه الورقة سوف يتم التركيز على البحث في إطار المنهج الوصفي بمقاربة تحليلية، على اعتباره من أهم وأنسب المناهج لمعالجة الإشكالية المطروحة.

أهداف الموضوع:

تتلخص أهداف الموضوع فيما يلي:

- تتبع تطور الإطار التنظيمي لمسألة تخليق الحياة العامة بالمغرب؛
- إطلالة على تطور جهاز القضاء الإداري وتوجهاته؛
- معرفة أدوار القضاء الإداري في تخليق الحياة العامة؛
- استخلاص أبرز الإكراهات المطروحة وفي مقدمتها إشكالية عدم تنفيذ الأحكام القضائية.

تصميم/هيكلية الموضوع:

للإحاطة بهذا الموضوع وتحليل الإشكالية المطروحة، يمكن إلى جانب المقدمة والخاتمة، اعتماد تقسيم ثنائي يشمل ما يلي:

المحور الأول: تطور الإطار التنظيمي المرتبط بتخليق الحياة العامة وتدخل القضاء الإداري بالمغرب

- ١- الإطار التنظيمي المعتمد لإرساء سبل وآليات تخليق الحياة العامة بالمغرب
 - ٢- تطور أنماط القضاء الإداري وأدواره في تخليق الحياة العامة
- المحور الثاني: ثم إكراهات تخليق الحياة العامة في ضوء ما يطرحه عدم تنفيذ الأحكام القضائية من إشكالات
- ١- واقع الإدارة ومطلب التخليق في ضوء الخطب الملكية وبعض الإجراءات الإصلاحية
 - ٢- إكراهات تخليق الحياة العامة في ضوء القضاء الإداري من خلال إشكالية عدم تنفيذ الأحكام القضائية

المحور الأول

تطور الإطار التنظيمي المرتبط بتخليق الحياة العامة وتدخل القضاء الإداري بالمغرب

إنه وبالرغم من عدم وجود إطار قانوني موحد وشامل يعنى بتخليق الحياة العامة بالمغرب، إلا أن هناك مجموعة من النصوص القانونية والقواعد التنظيمية المتفرقة التي تنصب في هذا الإطار، وقد جاء القضاء الإداري كسلطة قضائية لفرض رقابته بشأنها، وهو ما سيتم التطرق إليه في هذا المحور من خلال تقديم الإطار التنظيمي المعتمد لإرساء سبل وآليات تخليق الحياة العامة بالمغرب أولاً، قبل التطرق لتطور أنماط القضاء الإداري وأدواره في تخليق الحياة العامة ثانياً.

١- الإطار التنظيمي المعتمد لإرساء سبل وآليات تخليق الحياة العامة بالمغرب

إن النصوص المتعلقة بالحقوق والحريات هي خطاب من الدستور إلى المشرع (البرلمان)، الذي يستأثر منفرداً بتنظيمها باعتباره حامياً للحرية، لذلك فإن الدساتير -بما فيها الدستور المغربي- تستند للبرلمان في تنظيم ممارستها ورسم حدودها باعتبار أنه المعبر عن موافقة الشعب من خلال النظام السياسي عما يمكن القيام به في مجال يتعلق به وحده.

لذا يتوجب على المشرع وهو يقوم بتنظيم حرية من الحريات ألا يقيد بها بقواعد تعيق ممارستها سواء من ناحية فرض قيود مسبقة على ممارستها، أو عن طريق التهديد بالعقوبة التي تتوخى قمعها، على أساس أنه إذا كفل الدستور حقاً من الحقوق فإن القيود لا يجوز أن تنال من محتواه إلا بالقدر وفي الحدود التي يضمنها، لأنه لا يمكن أن يسمح لأي سلطة ولو كانت منتخبة من قبل الشعب أن تتحكم في مصائر مواطنيها تحت رحمة القانون، لأنه لو وضعت لوائح القانون الحرية الكاملة في أن يحدوها وفق قناعاتهم مضمون القاعدة القانونية دون أي ضابط، لأدى ذلك إلى فرض الطاعة على الحاكمين دون المحكومين، وهذا ما يتناقض مع الدستور نفسه الذي يجعل من "القانون أسمى

(١) يوسف حسين محمد البشير: "مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية"، السنة ودار النشر غير مذكورين. ص ١٦٢.

تعبير عن إرادة الأمة ويجب على الجميع الامتثال له..."، وخضوع الجميع للقانون الذي يفرض نفسه على كافة سلطات الدولة وأولها تلك التي تملك التشريع في أعلى مستوياته على اعتبار أن هناك من المبادئ والقيم ما يستعصي على أية سلطة المساس بها في جميع الظروف.^(١) قبل التطرق للشق القضائي، يمكن بداية الإشارة للإطار التنظيمي المرتبط بالإدارة في علاقتها بضوابط وأسس تخليق الحياة العامة، وذلك بدءاً من النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية، والذي يرجع إصداره إلى سنة ١٩٥٨، ويشمل تنظيم الوظيفة العمومية في علاقتها بالسلطة الحكومية والهيئات الاستشارية، وذلك من خلال التنصيص على حقوق وواجبات الموظف العمومي في سياق يحترم فيه الدولة وسلطتها، وعدم مزاوله أي نشاط حر مدر للدخل، مع القيام بالمهام الموكولة إليه والالتزام بكتمان السر المهني، وعدم إدراج أي إشارة تحيل لنزعة معيبة. وفي المقابل نص القانون على حماية الحق النقابي، وحماية الموظف من التهديدات والتهمات والإهانة التي قد يتعرض لها أثناء القيام بمهامه. كما أن النظام الأساسي يشمل في شقه الردعي مجموعة من العقوبات التأديبية. وبالتالي فإن هذه القواعد تؤسس لبناء علاقة متوازنة قوامها العدالة بين الموظف العمومي والدولة، وذلك بحماية حقوقه وصيانة كرامته من جهة، ثم حفظ سلطة الدولة وهيبتها من جهة أخرى.

وفي انسجام مع بنود الدستور الداعية لدعم آليات ترسيخ الشفافية والنزاهة ومكافحة مظاهر الفساد الإداري. فقد دعت الضرورة إلى اعتماد إستراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، والتي تحمل رؤية لتوطيد النزاهة والحد من الفساد في أفق سنة ٢٠٢٥، وتقوم على هدفين رئيسيين، الأول يبتغي جعل الفساد في منحنى تنازلي بشكل ملموس وبصفة مستمرة وتعزيز ثقة المواطنين، أما الثاني فيقوم على تحسين نزاهة مناخ الأعمال وتموقع المغرب دولياً.

وكما سبق وأشرنا، فإن هذه الإستراتيجية تستمد مرجعيتها من الدستور أولاً، ثم من المرجعيات الدولية المتمثلة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة سنة ٢٠٠٨، ثم الاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المعتمدة سنة ٢٠١٤. وكذلك إعلان مراكش للوقاية من الفساد الذي تم اعتماده خلال مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة ٢٠١١.

وجاء في هذا الإطار أيضاً القانون رقم ٥٤,١٩ بمثابة ميثاق المرافق العمومية^(٢)، إذ حمل معه مجموعة من القواعد التي ترتبط بشكل مباشر بمسألة تخليق الحياة العامة بالمغرب، حيث نص على أهداف ومبادئ الحكامة الجيدة بالمرافق العمومية، والتي تشمل ترسيخ قيم النزاهة من خلال اعتماد آليات التخليق وتطوير السلوك الوظيفي، بالإضافة إلى إعمال مبدأ الشفافية، من خلال تقديم ونشر المعطيات والمعلومات المتعلقة بالمرافق والخدمة العمومية. كما نص على ضرورة احترام القانون، والمساواة بين جميع المرتفقين المتوفرين على جميع الشروط، والشفافية عبر تمكين العموم من الولوج إلى المعلومات، وربط المسؤولية بالمحاسبة، والنزاهة من خلال تقيد موظفي وأعوان ومستخدمي المرافق العمومية بقواعد السلوك الجاري بها العمل قانونياً. هذا إلى جانب عنصر الانفتاح من خلال التواصل مع المرتفقين وتلقي ملاحظاتهم واقتراحاتهم وتظلماتهم والتفاعل معها.^(٣)

كما أن الميثاق نص بصريح العبارة على القواعد المتعلقة بتخليق المرافق العمومية، حيث أُلزم بمبادئ التحلي بروح المسؤولية والمبادرة، الانضباط في العمل واحترام القانون، الحياد والموضوعية والتجرد، الامتناع عن طلب أو قبول أو تلقي بشكل مباشر أو غير مباشر، هدايا أو هبات أو امتيازات كيفما كان نوعها كمقابل عن أداء واجباتهم المهنية أو الامتناع عن القيام بها، إلى جانب مبدأ عدم استغلال السلطة أو النفوذ. كما أن المرافق العمومية تقوم بإعداد واعتماد مدونات أخلاقية وبرامج لتعزيز قيم النزاهة والوقاية من كل أشكال الفساد ومحاربتها، وكذا لترسيخ قيم التخليق والمواطنة.^(٤)

إن مسألة تخليق الحياة العامة هي عبارة عن نسق معقد ومتعدد الأبعاد، يستلزم التعبئة وتوفير الإرادة السياسية القوية، وذلك من خلال الدولة بهيئاتها ومؤسساتها العمومية، وكذا المجتمع بكل مكوناته المدنية والإعلامية وعموم المواطنين. وجدير بالذكر في هذا السياق، أن هناك من اعتبر التخليق مؤشراً من مؤشرات القضاء على كل الأسباب الخاصة بالفساد، والاجتهاد أكثر إلى ترسيخ قيم النزاهة والشفافية والديمقراطية، لاكتساب الإنسان الحقوق والحريات على قدم المساواة. وهناك من ذهب إلى أنه مسألة تتعلق بتطبيق أساليب وأهداف تتعلق بالتدبير والتسيير، وآخرون اعتبروه تضافر للجهود والتشارك بين الدولة وفعاليات المجتمع المدني، لكي تكون الجهود والأهداف موحدة ومشاركة لمواجهة الفساد والرشوة والمحسوبية والتسلط واستغلال النفوذ، لتكون الإدارة أكثر جرأة على التخليق والتحلي بمبادئ القيم الإنسانية والأخلاقية.

وهناك شبه إجماع على أن أخلاقيات المرفق العام يقصد به المنظومة المشكلة من الضوابط والمبادئ التي تنظم تسيير وتدبير الشأن العام، وتوجه الحياة العامة والممارسة المهنية للموظف العمومي، وبعبارة أخرى هي مجموعة من السلوكيات والمسلوكيات التي يقوم بها الموظف في إطار عرفي أو قانوني. وإن الالتزام بإعادة الاعتبار للأخلاقيات والعمل على تقريب الإدارة أكثر فأكثر من المواطنين، يقتضي مقاربة جديدة تعتمد الحكامة الجيدة كمنهاج يقوم على ربط المسؤولية بالمحاسبة، وفق مبادئ العدالة والمساواة والكفاءة والجودة، ويعصمها من السقوط في برائث الفساد واستغلال المنصب أو المتاجرة به.^(٥)

وكثيراً ما ينحصر التفكير، عند الحديث عن الفساد الإداري، في ظاهرة الارتشاء، واستغلال النفوذ، والاختلاس، وتبديد المال العام، والحال أن تدبير الشأن الإداري وتصريف الخدمات العامة لا يسلم هو الآخر من ممارسات غير سليمة، ينبغي التصدي لها ومواجهتها، ليتم العمل الإداري ضمن قواعد الحكامة الجيدة، في نطاق أدبيات وأخلاقيات، تجعل في مقدمة اهتماماتها وانشغالاتها خدمة المرتفق، والإجابة عن انتظاراته، وتمكينه مما هو محق فيه.^(٦)

(١) الهاللي عبد اللطيف: "القضاء الإداري وحماية الحقوق والحريات الأساسية"، مجلة المحاكم المغربية الصادرة عن مجلس هيئة المحامين بالدار البيضاء، العدد المزدوج ١٣٣-١٣٤، يناير-مارس ٢٠١٢، ص ١١٠.

(٢) الظهير رقم ١,٢١,٥٨ صادر في ٣ ذي الحجة ١٤٤٢ الموافق لـ ١٤ يوليو ٢٠٢١ بتنفيذ القانون ٥٤,١٩ بمثابة ميثاق المرافق العمومية، الجريدة الرسمية عدد ٧٠٠٦ الصفحة ٥٦٦١.

(٣) المادتين ٤ و ٥ من القانون ٥٤,١٩ بمثابة ميثاق المرافق العمومية.

(٤) المادتين ٣٣ و ٣٤ من القانون ٥٤,١٩ بمثابة ميثاق المرافق العمومية.

(٥) المالكي أحمد والزبير محمد (٢٠٢٢): "التخليق بالإدارة المغربية: المقاربات والآليات المعتمدة"، منشورات مجلة مؤشر للدراسات الاستطلاعية، المجلد ١، العدد ٤، الصفحة ٣٩.

(٦) بنزاكور عبد العزيز (٢٠١٤): "مؤسسة وسيط المملكة وتخليق الإدارة"، دراسات وأبحاث، مجلة مؤسسة وسيط المملكة المغربية، العدد الأول، أبريل ٢٠١٤، ص ١٣.

لقد تطورت علاقة الإدارة بأفرادها مع توسيع دائرة الاختصاصات والسلطات، وهو ما خول لها التمتع بامتيازات السلطة العامة، مما نجم عنه في كثير من الأحيان وقوع تجاوزات وحالات تعسف، ففي مقابل الامتيازات التي خولها المشرع للإدارة، إلا أنه أقر بحقوق الأفراد وبحمائتها من الانتهاك والخرق. الأمر الذي لا يتأتى إلا بوجود جهاز رقابة القضائية التي يطبقها القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة في مختلف ممارساتها، فيساهم بذلك في تخليق الحياة العامة.

٢- تطور أنماط القضاء الإداري وأدواره في تخليق الحياة العامة

إن مما لا شك فيه أن مسألة العدالة أصبحت أكثر تنظيماً في ظل الدولة القانونية، بحيث لا يجوز لأي شخص أن يقتضي حقه بنفسه، وإنما يتعين سلوك الوسائل القانونية من أجل ضمان الحماية القانونية والقضائية لهذا الحق. ولعل من أبرز الوسائل التي أقرها القانون هي الحق في اللجوء إلى القضاء بوصفه سلطة مستقلة، من أجل تقرير هذا الحق، وحمائته بواسطة قواعد مقرر مسبقاً في التشريع يطلق عليها الدعاوى.^(١) وفي هذا السياق فقد أقر المغرب بالقضاء الإداري على غرار مجموعة من الدول، حماية منه لحقوق الأفراد وبناء الدولة القانونية التي تفرض الرقابة على تصرفات الإدارة وما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة.

وبشكل عام، فإن رقابة القضاء الإداري على تصرفات وممارسات الإدارة تطورت عبر العالم، لتفرز نمطين يختلفان باختلاف طبيعة النظام السائد من دولة لأخرى، حيث نجد "النمط الأنجلوسكسوني" ويسمى بالقضاء الموحد، و"النمط الفرانكفوني" ويسمى القضاء المزدوج. يمكن عد نظام القضاء الموحد (أو نظام وحدة القضاء والقانون) الأصل في النظام القضائي، كما أنه النظام الأقدم وجوداً. ويقوم على منح الولاية للقضاء الاعتيادية في نظر جميع أنواع المنازعات، سواء تلك التي لا تمثل الإدارة طرفاً فيها بصفتها سلطة عامة، أم غيرها من المنازعات، ولذا لا يوجد في هذا النظام قضاء إداري متخصص في نظر وحسم المنازعات ذات الطبيعة الإدارية، وقيل أنه لا توجد فيه قواعد قانونية متميزة ومغايرة لتلك التي تحكم أعمال الأفراد.^(٢)

أما القضاء المزدوج والذي يرتبط ارتباطاً مباشرة بالموضوع، فهو الذي يقوم على ازدواج القواعد القانونية وازدواج القضاء، ومن ثمة فهو يضم نوعين من القواعد القانونية: الأول يطبق على المنازعات العادية، كالأحوال الشخصية، والمنازعات المدنية حول الملكية والحيازة والبيع والشراء... إلخ، والآخر يطبق على المنازعات ذات الطبيعة الإدارية التي تنشأ بين الأفراد والسلطة الإدارية بصفتها صاحبة السيادة، أو بين الهيئات التابعة للدولة ومؤسساتها العامة بعضها البعض.^(٣)

وجدير بالذكر أن نظام القضاء المزدوج -شأنه شأن جميع موضوعات القانون- له من يؤيده ويدافع عنه، وله من يعارض وجوده وينتقد بقاءه، فمن الفقهاء القانونيين من أكد أنه النظام الأقدر على مسايرة الظروف المتجددة لكل زمان ومكان، حيث يستطيع مجاراة المتغيرات التي تلحق بالمجتمع بصفة عامة، والإدارة بصفة خاصة، كما أنه يتسم بالمثالية وعمومية المنفعة، وهذا التطور والتجديد إنما ينبع من طبيعة القواعد القانونية الإدارية التي يطبقها القاضي الإداري، والتي تعد القواعد القانونية الوحيدة غير المقننة بشكل كامل، مما يترك للقاضي فرصة كبيرة لتطوير أحكامه لتكون مطابقة وباستمرار لحاجات المجتمع المتطورة والمتغيرة.^(٤)

وبالرغم من التأييد الذي طال التوجه المزدوج للقضاء، إلا أن بعض فقهاء القانون انتقدوا هذا النظام، ومنهم الإنجليزي DICEY A. V. والذي عبر عن موقفه بمقاربة تجربتي فرنسا وإنجلترا، حيث انتقد فكرة ازدواجية القضاء ومسألة "فصل السلط"^(٥)، واعتبر القضاء الإداري وسيلة لتهرب الإدارة من سلطة القضاء العادي.^(٦)

فإذا كانت فرنسا هي مهد القضاء الإداري، التي خولت له الاستقلالية واستطاع القاضي الإداري التأسيس لنظرياته ومبادئه الأولية، فإن عدداً من الدول العربية ومن ضمنها المغرب تأثرت بهذه التجربة. وعليه فقد عرف القضاء الإداري المغربي خلال السنوات الأخيرة طفرة نوعية تتجلى من خلال الأحكام التي أصدرها بسبب رقبته للمبادئ العامة للقانون،^(٧) وذلك بعد صدور القانون ٤١،٩٠ المتعلق بإحداث المحاكم الإدارية^(٨)، حيث تم التأسيس لنظام قضائي مزدوج: قضاء عادي وقضاء إداري، هذا الأخير استمد معالمه الأولى ولبناته الأساسية من خطاب الملك الراحل الحسن الثاني سنة ١٩٩٠^(٩)، والذي أكد على ضرورة إحداث محاكم إدارية^(١٠)، بغرض حماية المواطنين من تجاوزات السلطة الإدارية، وبالتالي تقريب القضاء من المتقاضين وترسيخ دولة الحق والقانون.

يأتي إلى جانب إحداث المحاكم الإدارية إصدار القانون ١٠،٠٣ الذي ألزم الإدارات العمومية والجماعات المحلية (الترابية حالياً) والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية.^(١١) وهو تعبير بارز عن سعي المشرع المغربي وراء إرساء دعائم الحق والعدالة، والتي تبدأ من شرعية القرارات المتخذة من لدن الإدارة. فتحقيق دولة القانون يستلزم الخضوع لمجموعة من العناصر وفي مقدمتها توفير الضمانات الرقابية

(١) حموش سعيد (٢٠١٩): "إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة المغربية"، منشورات مختبر البحث في قانون العقار والتعمير بالكلية متعددة التخصصات بالناظور، مطبعة القيس- العروي- الناظور، الصفحة ٨.

(٢) الحسيني محمد طه (٢٠١٩): "تطور نظام القضاء الموحد باتجاه القضاء المزدوج انكلترا والولايات المتحدة الأمريكية نموذجاً"، مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة، العدد ٥٥، الصفحة ٢١١.

(٣) إكرامي خطاب (٢٠١٧): "حقيقة الازدواج في النظام القضائي السعودي: دراسة مقارنة"، المجلة الدولية للقانون، دار جامعة حمد بن خليفة للنشر، الصفحة ٣. <http://dx.doi.org/10.5339/irl.2017.24>

(٤) إكرامي خطاب...، مرجع سابق، الصفحة ٣.
(٥) يمكن مراجعة كتاب "روح القوانين" لمؤلفه شارل مونتيسكيو.

(٦) Dicey Albert Venn (١٩١٥): "Introduction to the study of the law of the constitution", 8th ed. London; Macmillan, pages 218-219.

(٧) لحريشي عبد القادر (٢٠١٧): "رقابة القضاء الإداري في حماية حقوق وحريات الموظف"، منشورات مجلة القانون والأعمال، العدد ١٧/ مارس ٢٠١٧، الصفحة ١٧١.

(٨) الظهير رقم ١،٩١،٢٢٥ بتاريخ ٢٢ ربيع الأول ١٤١٤ الموافق لـ ١٠ سبتمبر ١٩٩٣، الصادر بتنفيذ القانون ٤١،٩٠ المتعلق بإحداث المحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية عدد ٤٢٢٧ بتاريخ ١٨ جمادى الأولى ١٤١٤ الموافق لـ ٣ نوفمبر ١٩٩٣، الصفحة ٢١٦٨.

(٩) مقتطف من نص الخطاب الملكي ليوم ٥ ماي ١٩٩٠: "[...] فإلى حد الآن ليس لنا هنا في المغرب إلا غرفة واحدة في المجلس الأعلى للنظر في المشاكل بين المواطنين والإدارة، لأنني أميز جيداً بين السلطة والإدارة والدولة. فهذه الغرفة الإدارية لا تستطيع أن تنظر وتبت في كل القضايا ولا سيما أن الدولة اليوم تضع يدها على كل شيء، بحيث أن الكهرباء للدولة والماء للدولة..."]

(١٠) تم إحداث ٧ محاكم إدارية بالمغرب موزعة بين: الرباط، الدار البيضاء، فاس، مراكش، مكناس، أكادير، وجدة.

(١١) الظهير رقم ١،٠٢،٢٠٢ الصادر بتاريخ ١٢ جمادى الأولى ١٤٢٣ الموافق لـ ٢٣ يوليو ٢٠٠٢، بتنفيذ القانون رقم ١٠،٠٣ بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها، الجريدة الرسمية عدد ٥٠،٢٩، الصفحة ٢٢٨٢.

الكفيلة بحماية الأفراد من سوء استخدام السلطة والوقوع ضحية التعسف، وهو الأمر الذي يتحقق بوجود جهاز القضاء الإداري، مع ضرورة توفير الشروط اللازمة لتحقيق استقلالية القضاء وكذا أسس الوصول إلى محاكمات عادلة تضمن حق الأفراد في مقابل امتيازات السلطة العامة الذي تتمتع بها الإدارة.

تتضح جلياً أهمية وجود السلطة القضائية في شقها الإداري، كجهاز رقابي يمارس صلاحياته المخولة بفعل القانون على مدى شرعية القرارات الإدارية بالمغرب، ذلك أن ترك الباب مفتوحاً على مصراعيه دون تقنين التصرفات الإدارية ودون وجود سلطة رقابية، من شأنه أن يهدد حقوق وحريات الأفراد خلال قضاء حوائجهم التي أنشئ لأجلها المرفق العام، ليصبح هذا الأخير ملاذاً آمناً لانتشار الفساد الإداري وفقدان الثقة في مؤسسات الدولة.

المحور الثاني

إكراهات تخليق الحياة العامة بالمغرب في ضوء ما يطرحه عدم تنفيذ الأحكام القضائية من إشكالات

يكتسي جرد بعض الإكراهات المحيطة بموضوع تخليق الحياة العامة بالمغرب، أهمية بالغة في تحليل الموضوع، فمعرفة مكان الضعف هو بداية للبناء والإصلاح، وبالرغم من أن هذه الورقة لن تكون لوحدها قادرة على جرد كل الإكراهات القائمة، لكنها محاولة لتقديم بعضها من خلال عنوانين بارزين، يهم الأول واقع الإدارة ومطلب التخليق في ضوء الخطب الملكية وبعض الإجراءات الإصلاحية، بينما يشمل الثاني إكراهات تخليق الحياة العامة في ضوء القضاء الإداري من خلال إشكالية عدم تنفيذ الأحكام القضائية.

١- واقع الإدارة ومطلب التخليق في ضوء الخطب الملكية وبعض الإجراءات الإصلاحية

إن السلوك الذي يجب أن يتحلى به كل من تم تطويقه بأمانة ورسالة الخدمة العامة لا يكمن في مجرد الإحجام عن الدخول في ممارسات ذات صلة بالنزاهة المالية، بل إن استقامته تقاس بتقيدته بالمشروعية، وبمراعاته للضوابط القانونية، وبتصريفه للأمور وفق مبادئ العدل والإنصاف، وباحترامه لكرامة المرتفقين. وتستمد فكرة العدالة أساسها من مجموعة من المصادر، لعل أقدمها هو القرآن الكريم الذي كان سابقاً إلى الإقرار بها إذ جاء فيه: "إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا". سورة النساء الآية ٥٨. وكما جاء على لسان عمر بن الخطاب رضي الله عنه في رسالته إلى أبي موسى الأشعري بمناسبة تعيينه قاضياً: "فانه لا ينفع تكلم بحق لا نفاذ له"^(١).

فالقاضي الإداري بالمغرب - شأنه في ذلك شأن باقي الدول - يلعب دوراً مهماً في حماية حقوق الأفراد من تعسف الهيئات الإدارية، لكن هذه الحماية تبقى محدودة نظراً للإشكالات التي ترافقها والمتمثلة أساساً في إشكالية عدم تنفيذ الأحكام القضائية، إذ لا يكفي السلطات السياسية للدولة بأن تحدث مؤسسات دستورية تهتم بحماية حقوق المواطنين إلى جانب المحاكم الإدارية، ما لم تتم معالجة القصور التشريعي لموقف الإدارة السليبي اتجاه الأحكام القضائية، وتدخل المشرع لسن وسائل قانونية لحمل الإدارة على احترام القانون.^(٢)

لقد واكبت المؤسسة الملكية هذا الموضوع في العديد من المناسبات، ومن بينها ما جاء في خطاب ملكي برسم افتتاح الدورة التشريعية: "المواطن يشتكي بكثرة من طول وتعقيد المساطر القضائية، ومن عدم تنفيذ الأحكام. وخاصة في مواجهة الإدارة، فمن غير المفهوم أن تسلب الإدارة المواطن حقوقه، وهي التي يجب أن تصونها وتدافع عنها، وكيف لمسؤول أن يعرقل حصوله عليها وقد صدر بشأنها حكم قضائي."^(٣) إلى جانب ما جاء في خطاب افتتاح الدورة الخريفية للبرلمان: "إن تدبير شؤون المواطنين، وخدمة مصالحهم، مسؤولية وطنية، وأمانة جسيمة، لا تقبل التهاون ولا التأخير. ولكن مع كامل الأسف، يلاحظ أن البعض يستغلون التفويض، الذي يمنحه لهم المواطن، لتدبير الشأن العام في إعطاء أسبقية لقضاء المصالح الشخصية والحزبية، بدل خدمة المصلحة العامة... إن المرافق والإدارات العمومية، تعاني من عدة نقائص، تتعلق بالضعف في الأداء وفي جودة الخدمات، التي تقدمها للمواطنين... فهي تشكل بالنسبة للعديد مخبأ يضمن لهم راتباً شهرياً، دون محاسبة على المردودية... إن الصعوبة التي تواجه المواطن في علاقتها بالإدارة كثيرة ومتعددة، تبتدئ من الاستقبال، مروراً بالتواصل إلى معالجة الملفات والوثائق، بحيث أصبحت ترتبط في ذهنه بمسار المحارب."^(٤) وعليه فإن الخطب الملكية أولت اهتماماً بمسألة التخليق والإصلاح الإداري، كما شملت تنبيهات لتجاوز مكان القصور وحماية حقوق المواطنين، خاصة في حال نشوب نزاعات معروضة على القضاء، وهنا تبرز إشكالية عدم تنفيذ الأحكام الصادرة ضد الإدارة.

وقد كانت المؤسسة الملكية منذ عقود واعية بأهمية تخليق الحياة العامة في علاقتها بالمرفق العام، وهو ما أكدته الملك بالقول "أن أول واجبات المرفق العام أن يلتزم بالأخلاق الحميدة وأن يخدم المواطنين بالإخلاص الجدير بالشأن العام والمصلحة العليا على النحو الذي يقتضيه الاختيار الديمقراطي في دولة الحق والقانون. من أجل ذلك كانت خدمة المواطنين عملاً مجتمعياً متفتحاً يوفر لكل الأفراد والفئات فرصة المساهمة في التنمية وحقوق الانتفاع بها، ولقد عقدنا العزم على توجيه إدارتنا وجهة جديدة وإصلاحها وتشجيع العاملين المخلصين الحريصين على القيام برسالتها المقدسة. تلكم الرسالة التي جعلت من أعمال الإدارة مصلحة وثيقة الارتباط بمقاصد أولاها الإسلام الذي هو دين التكافل والتعاون والتضامن أهمية كبرى تعتمد على أسمى روح في المعاملات ألا وهي روح الخدمة التي هدفها جلب المصالح ودرأ المفاسد وخدمة الناس على أساس أخلاقي سليم. وقد قال في ذلك رسول الله صلى الله عليه وسلم "سيد القوم خادمهم" جاعلاً من الخدمة أرقى درجة في الحياة الاجتماعية، ومبرراً أولاً لسلطة كل ذي سلطان ومشروعية كل نظام. وتتطلب الخدمة الحسنة امتلاك روح المسؤولية امتلاكاً يترتب عنه احترام حقوق المواطن، وتلافي تضيق المصلحة بعدم الاهتمام أو بالتسويق والتأجيل والإرجاء"^(٥).

إن مما لا شك فيه أن المشرع المغربي أحاط بمسألة تخليق الحياة العامة من الناحية القانونية، خاصة أن أسمی قانون المتمثل في الوثيقة الدستورية نص على أنه يعاقب لأجل المخالفات المتعلقة بحالات تنازع المصالح، وعلى استغلال التسيريات المخلة بالتنافس النزيه، وكل مخالفة ذات طابع مالي^(٦). إلا أن الوصول إلى مقاربة إصلاحية فعالة وناجعة، يستوجب توفير الشروط الكفيلة، وذلك من خلال التعاطي مع المشاكل المطروحة بموضوعية ورغبة حقيقية في الإصلاح، فالفساد الإداري كظاهرة يحمل أوجه متشعبة ومسببات ممتدة، وبالتالي

(١) الجاحظ (١٩٦٨): "البيان والتبيين"، دار القدر للجميع، بيروت، الصفحة ٦٤.

(٢) لحريشي عبد القادر (٢٠١٧): "رقابة القضاء الإداري في حماية حقوق... مرجع سابق، الصفحة ١٧٣.

(٣) خطاب الملك محمد السادس (٢٠١٦): "برسم افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة"، بتاريخ ١٤ أكتوبر ٢٠١٦.

(٤) خطاب الملك محمد السادس (٢٠١٦): "برسم افتتاح الدورة الأولى... مرجع سابق.

(٥) مقتطف من الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في "الندوة الوطنية حول دعم الأخلاقيات بالمرفق العام"، الرباط بتاريخ ٢٩ أكتوبر ١٩٩٩.

(٦) الفصل ٣٦ من دستور المغرب (٢٠١١)، الجريدة الرسمية عدد ٥٩٦٤ مكرر، الصادرة بتاريخ ٢٨ شعبان ١٤٣٢ الموافق لـ ٣٠ يوليو ٢٠١١.

فالمعالجة تكون بحجم الظاهرة ومسبباتها. وهو ما يتماشى أيضاً مع المقتضيات الدستورية التي تحت السلطات العمومية على الوقاية طبقاً للقانون، من كل أشكال الانحراف المرتبطة بنشاط الإدارات والهيئات العمومية، وباستعمال الأموال الموجودة تحت تصرفها، وبإبرام الصفقات العمومية وتدبيرها، والزجر عن كل هذه الانحرافات.^(١)

وعليه فإن مسألة تخليق الحياة العامة مرتبطة بواقع الإدارة، وفي هذا الإطار فقد اعتمدت السلطات الحكومية ابتداء من سنة ٢٠١٨، الخطة الوطنية لإصلاح الإدارة من أجل مباشرة إصلاح شامل للإدارة العمومية، يهدف إلى توفير خدمة عمومية ذات جودة عالية ومتنوعة وموسعة. وقد تمحورت هذه الخطة حول أربعة تحولات هيكلية متكاملة ومندمجة، تغطي المجالات التنظيمية والإدارية والرقمية والتخليقية.^(٢) وفيما يتعلق بالمجال الأخير فقد وقف المجلس الأعلى للحسابات على ضرورة اعتماد إطار قانوني لتتبع ناجع للإستراتيجية الوطنية لمكافحة الفساد، وكذا الحاجة إلى اعتماد بوابة خاصة بالنشر الاستباقي وتسريع معالجة الطلبات لتكريس حق الحصول على المعلومات، وأخيراً ضرورة استكمال الدراسة حول تدبير الزمن الإداري بالإدارة العمومية وإصدار القانون حول التغيب غير المشروع عن العمل من أجل بلورة تصور جديد حول تدبير الحضور والغياب عن العمل.^(٣)

من جانب آخر، لعل من أهم الأجزاء التي تضمنها التقرير السنوي لمؤسسة الوسيط^(٤) برسم سنة ٢٠١٧، هو ما تم تخصيصه لرصد الاختلالات باعتبارها مرآة تعكس واقع الإدارة، وما تشكوه من نقائص وما يلاقيه مرتادوها من صعاب أو إهمال أو عدم اهتمام بما لهم من حقوق مشروعة عليها، في تصريف الشأن الإداري، وتدبير محكم للمرافق الحيوية. فصحيح أن الإدارات في مختلف بقاع العالم، تعرف بعض التعثرات التي تبقى في حدود الأخطاء المرفقية، ولا تندرج ضمن الظواهر النمطية، التي تستشكل حلولها. وهذا دور آليات التفتيش والتدقيق والافتحاص والرقابة بكل أنواعها، بما في ذلك تلك التي تمارسها هيئات الحكامة أو الدفاع عن الحقوق، لكن ومع ذلك فإن ما يستوقف المتتبع للشأن الإداري، هو أن مواطن النقص معروفة ومحسوم في وجوب صدها، وتم التعبير والوعد بالعمل على تجاوزها، غير أنه لم يتمكن بعد من ذلك، علماً أن التقارير الصادرة عن الهيئات الدستورية كلها حفلت بذلك.^(٥)

وعليه فإن من أبرز الوسائل التي أقرها القانون من أجل الدفاع عن الحق وتوفير الحماية من أي تجاوزات تمارسها الإدارة على الأفراد، هي اللجوء إلى القضاء بوصفه سلطة مستقلة تسعى إلى حماية الحقوق وإرساء العدالة. وذلك من خلال أحكام قضائية ملزمة للجميع. فالتنفيذ هو الذي يعطي قيمة للحكم القضائي، إذ يمكن القول أنه لا قيمة للمشروعية إذا لم تُحترم أحكام القضاء، حيث أن الوصول إلى حكم قضائي في حد ذاته ليس هو الغاية من التقاضي، وإنما ترجمة منطوقه على أرض الواقع، وبالتالي الوصول إلى الحماية القانونية ورفع كل حيف أو تجاوز مارسه الإدارة كطرف في الدعوى.

٢- إكراهات تخليق الحياة العامة في ضوء القضاء الإداري من خلال إشكالية عدم تنفيذ الأحكام القضائية

إن إشكالية عدم تنفيذ الأحكام أصبحت موضوعاً يورق الكل، فرغم كل الدوريات والمناشير التي صاغها كل رؤساء الحكومات لحث الإدارات على التنفيذ، إلا أن الأمر بقي على ما هو عليه. فقد يخجل كل مواطن من كون التنفيذ يشكل صعوبة متواصلة على الإدارات، في وقت يعتبر فيه الحكم هو معيار نجاعة التنظيم القضائي وهو مقياس احترام الشرعية وسمو القانون.^(٦)

وبخصوص موقف المشرع المغربي وإن كان قد نص في مجموعة من المقتضيات الجزرية في القانون الجنائي لحماية العملية التنفيذية، فإن هذه النصوص وعلى رأسها الفصل ٢٦٦ من القانون الجنائي، تبقى غير صريحة وواضحة، ولم تجرم بشكل مباشر مسألة الامتناع عن تنفيذ الأحكام سواء أكان الفاعل شخصاً طبيعياً أو معنوياً خاصاً و عاماً. وكان موقفه أكثر وضوحاً عندما نص في مسودة مشروع القانون الجنائي على تجريم فعل الامتناع عن تنفيذ الأحكام بموجب المادة ٣٠٨. والواضح من قراءة هذا النص أنه لم يقتصر على تجريم واقعة الامتناع عن تنفيذ الأحكام، بل تعدتها إلى مسألة تأخير تنفيذها دون وجه حق، وفي انتظار المصادقة على هذا النص الذي لا يزال بين يدي أصحاب الشأن، فإن الحماية الجنائية لعملية التنفيذ منعدمة في التشريع المغربي.^(٧)

إن الأحكام القضائية تفرض قوتها التنفيذية والملزمة على الأفراد العاديين وعلى الإدارة على حد سواء، وذلك لأنها تتمتع "بحجية الشيء المقضي به"، فضلاً عن "قوة الشيء المقضي به" *l'autorité de la chose jugée et la force de la chose jugée*. وقد ميز بينهما الدكتور عبد الرزاق السنهوري حيث اعتبر أن حجية الأمر المقضي به معناها، أن للحكم حجية فيما بين الخصوم وبالنسبة إلى ذات الحق محلاً وسبباً، وتكون غالباً في صورة دفع بعدم جواز سماع الدعوى أو بعدم قبولها لسبق الفصل فيها. أما قوة الأمر المقضي فهو المرتبة التي يصل إليها الحكم إذا أصبح نهائياً غير قابل للطعن فيه بطريق من طرق الطعن الاعتيادية، وإن ظل قابلاً للطعن بطريق غير عادي، والحكم القطعي نهائياً كان أو ابتدائياً، حضورياً أو غيابياً تثبت له حجية الأمر المقضي لأنه حكم قضائي فصل في خصومه، ولكن هذا الحكم لا يحوز قوة الأمر المقضي إلا إذا أصبح نهائياً غير قابل للطعن فيه بالطعون العادية، فإذا طعن فيه وألغي نتيجة الطعن زال وزالت معه حجتيه، أما إذا تم تأييده بقيت له حجية الأمر المقضي وانضافت لها قوة الأمر المقضي. وتبعاً لذلك وإذا كان الحكم القطعي يحوز الحجية، فإن الحكم النهائي يحوز الحجية والقوة معاً، والأحكام الإدارية النهائية هي التي تصل مرتبة قوة الشيء المحكوم به، حيث تصير غير قابلة للطعن بطرق الطعن العادية وإن ظلت قابلة لوسائل الطعن غير العادية.^(٨)

وعليه يمكن القول إن قوة الشيء المحكوم به أو قوة الأمر المقضي به تعني عدم قابلية الحكم للطعن، أما حجية الأمر المقضي فإنها تثبت لكل حكم فاصل في خصومه من وقت صدوره، ولو كان قابلاً للطعن، وهذه الحجية تتضمن قرينة الصحة والحقيقة وتفرض ضرورة احترام الحكم من الجميع: القاضي والفرد والإدارة.^(٩)

(١) دستور المغرب... المرجع السابق (نفس الفصل).

(٢) المجلس الأعلى للحسابات (نوفمبر ٢٠٢٣): "المحاور الرئيسية للتقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم ٢٠٢٢-٢٠٢٣"، الصفحة ٤٤.

(٣) المجلس الأعلى للحسابات (نوفمبر ٢٠٢٣)... مرجع سابق، الصفحة ٤٦.

(٤) مؤسسة وسيط المملكة المغربية (ديوان المظالم سابقاً) هي مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة، مهمتها الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقات بين الإدارة والمرتفقين.

(٥) مؤسسة وسيط المملكة (٢٠١٨): "التقرير السنوي للمؤسسة برسم سنة ٢٠١٧"، صادر بتاريخ يونيو ٢٠١٨، ص ٨٢.

(٦) مؤسسة وسيط المملكة: "التقرير السنوي للمؤسسة برسم سنة ٢٠١٧... مرجع سابق، ص ٨٦-٨٧.

(٧) سعيد حموش: "إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة المغربية"... مرجع سابق، ص ١٤٥ و ١٤٦.

(٨) السنهوري عبد الرزاق (٢٠٠٤): "الوسيط في شرح القانون المدني"، الجزء الثاني، نظرية الالتزام بوجه عام، الإثبات - آثار الالتزام، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثالثة، بيروت لبنان، الصفحتين ٦٣٢ و ٦٣٣.

(٩) المنجي إبراهيم (١٩٩٩): "القضاء المستعجل والتنفيذ"، مركز الدلتا للطباعة، الطبعة الأولى، الصفحة ٣٩٠.

يعد إذا التزم الإدارة بتنفيذ الأحكام القضائية التزاماً بالعدالة التي يحميها القانون كأساس لحفظ النظام العام، وبالتالي فإن رفض التنفيذ يعني رفض فكرة العدالة. مما يترتب عنه أثر سلبي تضيق معه الحقوق وتُفقد الثقة في الجهاز القضائي. فتنفيذ الأحكام يعتبر العمود الفقري الذي يعطي للعدالة مفهومها الحقيقي ومدلولها الصحيح، فالحكم بدون تنفيذ يعتبر عديم الجدوى، لغواً ملغياً يجرّد القضاء من فاعليته وقيّمته، ويخدشه في حرمة^(١).

فإذا كانت الإدارة ملزمة بمقتضى ما للأحكام الإدارية من حجية بتنفيذها، فإنها على مستوى الممارسة غالباً ما تتجاهل هذا الالتزام تجاهلاً تنبسط مظاهره على نطاق الواقع من عدم اكتراث بالحكم وامتناع صريح عن تنفيذه^(٢). خاصة أن مقتضيات التشريعية تسجل قصوراً من حيث إلزام الإدارة على التنفيذ، مما دفع القضاء بالمغرب إلى إيجاد حلول قانونية تعتمد على الوسائل الجبرية. والتي تطرح صعوبة وتعريف بعض التعقيد عندما يتعلق الأمر بشخص معنوي عام (الإدارة)، لأن إكراه الإدارة يعد مسألة صعبة خاصة في ظل غياب سند قانوني صريح، وبوجود مبدأ حصانة المال العام من الحجز كوسيلة جبرية للتنفيذ. وقد سايرت مجموعة من الأحكام هذا التوجه، ومنها حكم للمحكمة الإدارية بفاس الذي: "اعتبر أن السيارات النفعية والشاحنات المرصودة لخدمة المرفق، تساهم في تحقيق النفع العام بخلاف السيارات المخصصة للتنقلات الشخصية التي ليست من قبيل الأموال العامة..."^(٣)، وبالتالي فالحكم أقر بعدم إمكانية الحجز على الممتلكات المادية للإدارة، إذ اعتبرت وسائل نقل الموظفين من مظاهر المزايا المكملّة للأجر، وحجزها فيه مساس بزمهم المالية كأغيار. وخلافاً لذلك، فقد حاول القاضي الإداري التخفيف من حدة وصلابة هذا مبدأ حصانة المال العام الذي يرافقه في كثير من الأحيان تعنت الإدارة وتغيبها لحقوق مرتفقيها المتظلمين، وهو ما تؤكد مجموعة من الأحكام القضائية من قبيل ما جادت به محكمة النقض أنه: "إذا كان لا يجوز الحجز على أموال الجماعة المحلية، لكونها ملينة الذمة ولا يخشى عسرها، ولكن إذا ثبت امتناع الجماعة عن تنفيذ حكم قضائي بدون مبرر، فإن ملء الذمة تصبح غير مجدية بالنسبة للتنفيذ الذي يرغب فيه من صدر الحكم لفائدته، وفي هذه الحالة يجوز القيام بالتنفيذ الجبري على أموال الجماعة نظراً لصيغة الالتزام التي تفرضها بحكم القانون والأحكام القضائية القابلة للتنفيذ، ما دام الحجز لا تأثير له على السير العادي للمرفق"^(٤). وفي قرار آخر: "مبدأ عدم قابلية الأموال العمومية للحجز لا يمكن أن يؤخذ على إطلاقه، وإنما كلما كان الامتناع عن التنفيذ بدون مبرر، إذ المفروض في المؤسسات العمومية الإسراع بتنفيذ الأحكام والرضوخ إليها تجسداً لمبدأ المشروعية الذي يكرس سمو القانون بما يقتضيه من مساواة بين الأشخاص وأشخاص القانون العام"^(٥).

الخاتمة

يمكن القول في الختام، أن القاضي الإداري يؤدي دوراً خلاقاً في تأمين النظام العام، على اعتبار أنه مؤسسة موكل لها فرض الرقابة كجهاز مستقل على القرارات الإدارية، وبالتالي فرض نوع من السيطرة على امتيازات السلطة العامة كصفة تختص بها الإدارة، التي يمكن أن يشوبها في كثير من الأحيان الشطط والانحراف. خاصة أن هذا التمتع بامتيازات السلطة العامة ترافقه مقتضيات قانونية تعطي للإدارة حصانة تمنع الحجز على أموالها أو ممتلكاتها، من منطلق حفظ المال العام، وهو الأمر الذي دفع القاضي الإداري إلى الاجتهاد لتخفيف هذه الحصانة، حتى لا تصبح ذريعة لعدم التنفيذ وبالتالي إفراغ الأحكام القضائية من مغزاه. ذلك أن "عدم التنفيذ والتماطل في التنفيذ يجر المرء إلى تفكير آخر هو انحلال الدولة، بل أصبحنا أمام انحلال الدولة وعدم التخوف منها، وعدم احترام كلمة القاضي، ويعني هذا أنه لا يبقى أحد مطمئناً على سلامة القضاء ولا على نزاهته ولا على السرعة في التنفيذ..."^(٦).

لقد تم استخلاص مجموعة من الخلاصات والمقترحات، حيث يمكن القول في المقدمة أن تخليق الحياة العامة هو عبارة عن مشروع تنموي لا يمكن أن ينجح بين عشية وضحاها، بل يستلزم مساراً يتم خلاله تهيئة المكتسبات والتراكمات، ثم ممارسة العمل الجاد والانخراط الفعال لجميع المتدخلين والهيئات المعنية، مع تعزيز أدوار القضاء الإداري كجهاز فعال وأساسي في تخليق الحياة العامة. ومن جانب آخر فإن القضايا المرتبطة بمسألة الأخلاق باعتبارها ظاهرة اجتماعية فهي ترتبط بفعل إنساني، وهذا الأخير يتشكل متأثراً بعدة عوامل من أبرزها منظومة التربية والتعليم، لهذا فيجب أن تبتغي المناهج التعليمية والتربوية بناء الأخلاق، إذ أن وجود قوانين وتشريعات زجرية غير كافية ويمكن أن تتم مواجهته بالتحايل وغيره، لكن إذا ما تشعب الإنسان بالأخلاق كمنهاج في معاملاته وفي أدائه لمهامه ومسؤولياته، فسيكون ذلك أكثر الأوراق الراحبة في تخليق الحياة العامة، وسيكون هذا التخليق نابعاً من قناعة المواطن.

ويجب التأكيد في سياق الرقابة القضائية على أن الصالح العام يقتضي السعي الدائم لإرساء منظومة العدالة رغم كل الإكراهات المطروحة، خاصة فيما يتعلق بإشكالية الامتناع عن تنفيذ الأحكام القضائية كموضوع مؤرق يفرغ الرقابة القضائية في كثير من الأحيان من معناها، ويفقد المواطن الثقة في المؤسسات، فيجب إيجاد حلول عملية لهذه الإشكالية، إذ أنه من غير المستساغ أن تحجم الإدارة عن التنفيذ والمفترض فيها الامتثال لسلطة القانون، والأمر يتعارض مع مقتضيات أسمى قانون بالبلاد، نتحدث هنا عن مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة، على اعتباره لم يستثنى الإدارة رغم امتلاكها لامتيازات السلطة العامة، فيفترض في القاضي الإداري العمل على إيجاد سبل التكيف والملاءمة والموازنة بين حصانة الإدارة التي تبتغي حماية المال العام واستمرارية المرفق العام من جهة، ومطلب إرساء الحق وتفعيل القانون من جهة أخرى.

وعليه فلا يكاد يختلف اثنان على أهمية ودور القضاء الإداري في إيجاد الحلول الكفيلة بإرساء دعائم دولة قانونية تكفل حقوق الجميع دون استثناء، فبالرغم من كل الإكراهات المطروحة، يبقى لجهاز القضاء -إن أراد ذلك- كلمته التي يستطيع من خلالها فرض السيطرة لتحقيق وإرساء مقتضى "العدالة للجميع".

(١) العلوي مصطفى بلعربي (١٩٨٢): "مشور حول التوجهات الملكية بخصوص تنفيذ الأحكام القضائية"، صادر عن وزير العدل بتاريخ ١٩٨٢/٠٥/٢١ تحت عدد ٩٣٤.

(٢) CHAPUS René (2001): «Droit du contentieux administratif», 9^{ème} édition, Montchrestien paris 2001, page 898.

(٣) حكم عدد ٨٣٣ صادر عن المحكمة الإدارية بفاس، بتاريخ ٢٠٠٢/١٢/١٠، أورده بوعشيق أحمد: "الدليل العملي للاجتهاد القضائي في المادة الإدارية"، الصفحة ٥٩٧.

(٤) قرار عدد ١٨٠ صادر عن الغرفة الإدارية بمحكمة النقض بالرباط، بتاريخ ٢٠٠٦/٠٣/٠١، ملف رقم ٢٠٠٣/٣٩١٦، أورده حموش سعيد ضمن "إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة المغربية"... مرجع سابق، الصفحة ١٢٣.

(٥) قرار عدد ٥٨٤٢ صادر عن محكمة الاستئناف بالدار البيضاء، بتاريخ ٢٠٠٢/٠٢/١٨، ملف رقم ٢٠٠١/٢٨. أورده مجلة المحاكم المغربية، العدد ٩٢، الصفحة ١٦٥.

(٦) خطاب الملك الراحل الحسن الثاني (١٩٨٢): "بمناسبة اجتماعه مع السادة قضاة المملكة" بتاريخ ٣١ مارس ١٩٨٢.

الكتب والمجلات علمية:

- إكرامي خطاب (٢٠١٧): "حقيقة الازدواج في النظام القضائي السعودي: دراسة مقارنة"، المجلة الدولية للقانون، دار جامعة حمد بن خليفة للنشر <http://dx.doi.org/10.5339/irl.2017.24>
- الجاحظ (١٩٦٨): "البيان والتبيين"، دار القدر للجميع، بيروت؛
- الحسيني محمد طه (٢٠١٩): "تطور نظام القضاء الموحد باتجاه القضاء المزدوج انكثرا والولايات المتحدة الأمريكية نموذجاً"، مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة، العدد ٥٥؛
- السنهوري عبد الرزاق (٢٠٠٤): "الوسيط في شرح القانون المدني"، الجزء الثاني، نظرية الالتزام بوجه عام، الإثبات - آثار الالتزام، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الثالثة، بيروت لبنان؛
- المالكي أحمد والزبير محمد (٢٠٢٢): "التخليق بالإدارة المغربية: المقاربات والآليات المعتمدة"، منشورات مجلة مؤشر للدراسات الاستطلاعية، المجلد ١، العدد ٤؛
- المنجي إبراهيم (١٩٩٩): "القضاء المستعجل والتنفيذ"، مركز الدلتا للطباعة، الطبعة الأولى؛
- الهلالي عبد اللطيف: "القضاء الإداري وحماية الحقوق والحريات الأساسية"، مجلة المحاكم المغربية الصادرة عن مجلس هيئة المحامين بالدار البيضاء، العدد المزدوج ١٣٣-١٣٤، يناير-مارس ٢٠١٢؛
- بنزاكور عبد العزيز (٢٠١٤): "مؤسسة وسيط المملكة وتخليق الإدارة"، دراسات وأبحاث، مجلة مؤسسة وسيط المملكة المغربية، العدد الأول، أبريل ٢٠١٤.
- بوعشيق أحمد: "الدليل العملي للاجتهاد القضائي في المادة الإدارية"؛
- حموش سعيد (٢٠١٩): "إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة المغربية"، منشورات مختبر البحث في قانون العقار والتعمير بالكلية متعددة التخصصات بالناظور، مطبعة القبس- العروي- الناظور؛
- لحريشي عبد القادر (٢٠١٧): "رقابة القضاء الإداري في حماية حقوق وحريات الموظف"، منشورات مجلة القانون والأعمال، العدد ١٧/ مارس ٢٠١٧؛
- يوسف حسين محمد البشير: "مبدأ المشروعية والمنازعة الإدارية"، السنة ودار النشر غير مذكورين؛

الخطب والرسائل الملكية:

- الخطاب الملكي برسم افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة، بتاريخ ١٤ أكتوبر ٢٠١٦؛
- الخطاب الملكي بمناسبة اجتماع الملك الراحل الحسن الثاني مع قضاة المملكة، بتاريخ ٣١ مارس ١٩٨٢؛
- الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في "الندوة الوطنية حول دعم الأخلاقيات بالمرفق العام"، الرباط بتاريخ ٢٩ أكتوبر ١٩٩٩؛

النصوص القانونية والأحكام القضائية:

- الدستور المغربي (٢٠١١)، الجريدة الرسمية عدد ٥٩٦٤ مكرر، الصادرة بتاريخ ٢٨ شعبان ١٤٣٢ الموافق لـ ٣٠ يوليو ٢٠١١؛
- الظهير رقم ١,٢١,٥٨ صادر في ٣ ذي الحجة ١٤٤٢ الموافق لـ ١٤ يوليو ٢٠٢١ بتنفيذ القانون ٥٤,١٩ بمثابة ميثاق المرافق العمومية، الجريدة الرسمية عدد ٧٠٠٦ الصفحة ٥٦٦١؛
- الظهير رقم ١,٩١,٢٢٥ بتاريخ ٢٢ ربيع الأول ١٤١٤ الموافق لـ ١٠ سبتمبر ١٩٩٣، الصادر بتنفيذ القانون ٤١,٩٠ المتعلق بإحداث المحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية عدد ٤٢٢٧ بتاريخ ١٨ جمادى الأولى ١٤١٤ الموافق لـ ٣ نوفمبر ١٩٩٣، الصفحة ٢١٦٨؛
- الظهير رقم ١,٠٢,٢٠٢ الصادر بتاريخ ١٢ جمادى الأولى ١٤٢٣ الموافق لـ ٢٣ يوليو ٢٠٠٢، بتنفيذ القانون رقم ٠,١,٠٣ بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها، الجريدة الرسمية عدد ٥٠,٢٩، الصفحة ٢٢٨٢؛
- حكم عدد ٨٣٣ صادر عن المحكمة الإدارية بفاس، بتاريخ ٢٠٠٢/١٢/١٠؛
- قرار عدد ١٨٠ صادر عن الغرفة الإدارية بمحكمة النقض بالرباط، بتاريخ ٢٠٠٦/٠٣/٠١، ملف رقم ٢٠٠٣/٣٩١٦؛
- قرار عدد ٥٨٤٢ صادر عن محكمة الاستئناف بالدار البيضاء، بتاريخ ٢٠٠٢/٠٢/١٨، ملف رقم ٢٠٠١/٢٨؛

التقارير والمنشورات الرسمية:

- العلوي مصطفى بلعربي (١٩٨٢): "منشور حول التوجهات الملكية بخصوص تنفيذ الأحكام القضائية"، صادر عن وزير العدل بتاريخ ١٩٨٢/٠٥/٢١ تحت عدد ٩٣٤؛
- المجلس الأعلى للحسابات (نونبر ٢٠٢٣): "المحاور الرئيسية للتقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم ٢٠٢٢-٢٠٢٣"؛
- مؤسسة وسيط المملكة (٢٠١٨): "التقرير السنوي للمؤسسة برسم سنة ٢٠١٧"، صادر بتاريخ يونيو ٢٠١٨؛

Ouvrages :

- CHAPUS René (2001): «Droit du contentieux administratif», 9^{ème} édition, Montchrestien paris 2001.
- Dicey Albert Venn (1915): "Introduction to the study of the law of the constitution", 8th ed. London Macmillan.