

تخليق الحياة العامة بالمغرب عبر مدخل القضاء الإداري

Moralizing Public Life in Morocco through Administrative Justice

د. جمال رياض: دكتور في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال جامعة محمد الخامس، الرباط.

د. حنان الكريمي: دكتورة في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالمحمدية، جامعة الحسن الثاني، الدار البيضاء.

Dr. Jamal Riad: Doctor of Public Law and Political Science, Faculty of Legal, Economic and Social Sciences, Agdal, Mohammed V University – Rabat.

Dr. Hanan AlKarimi: Doctor of Public Law and Political Science, Faculty of Legal, Economic and Social Sciences, Mohammedia, Hassan II University – Casablanca

DOI: <https://doi.org/10.56989/benkj.v4i10.1261>

المخلص:

إن التطور الذي عرفته أدوار الدولة في مختلف المجالات السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية، وما ترتب عنه من اتساع مهام وصلاحيات الإدارة بما لها من امتيازات السلطة العامة، جعل مطلب تخليق الحياة العامة أمراً ملحا وهدفاً يستوجب التعاطي معه وفق مقاربة إصلاحية فعالة وناجعة، تستدمج القانوني بالقضائي، والزجري بالتوعوي.

في ذات السياق، فقد أولى المشرع المغربي مسألة تخليق الحياة العامة المكانة المتميزة ضمن أولوياته، وذلك وعياً منه بكونها من الشروط الأساسية لقيام مجتمع تسوده العدالة والشفافية وقيم النزاهة والمواطنة، فقد نص دستور المملكة المغربية على ضرورة العمل على تعزيز الشفافية في إدارة الموارد العامة، وربط المسؤولية المحاسبية، ومحاربة كافة مظاهر الفساد، وحث السلطات العمومية على ضمان حماية حقوق الإنسان وتكريس المبادئ الأساسية للديمقراطية بما يسهم في بناء الثقة بين المواطنين والدولة، وهذا لن يتأتى إلا بتضافر جهود المؤسسات والتقائنية سياساتها العمومية مع وجود رقابة قضائية ومستقلة للتحقق من مدى مشروعية تصرفات الإدارة وقراراتها.

وعليه 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 تروم مساءلة دور القضاء الإداري، وانعكاسات عدم تنفيذ الأحكام القضائية على تحقيق هدف تخليق الحياة العامة.

الكلمات المفتاحية: تخليق الحياة العامة، القضاء الإداري، تنفيذ الأحكام.

Abstract:

The evolution of the roles of the state in various political, social, economic, cultural, and environmental fields, along with the resulting expansion of the functions and powers of the administration—with its public authority privileges—has made the demand for the moralization of public life urgent and a goal that requires an effective and efficient reform approach that integrates legal, judicial, punitive, and educational aspects.

The Moroccan legislator has given the issue of moralizing public life a prominent place among its priorities, recognizing that it is one of the

essential conditions for establishing a society characterized by justice, transparency, integrity, and citizenship values. The Kingdom's Constitution emphasizes the necessity of enhancing transparency in the management of public resources, linking accountability to responsibility, combating all forms of corruption, and urging public authorities to ensure the protection of human rights and uphold the fundamental principles of democracy, all of which contribute to building trust between citizens and the state. This can only be achieved through the concerted efforts of institutions and the alignment of their public policies with the existence of independent judicial oversight to verify the legality of administrative actions and decisions.

Certainly, the presence of an independent judicial institution is a fundamental condition for moralizing public life, but experience has shown that this is not enough due to several factors, chief among them the issue of non-execution of final judicial rulings. Consequently, this paper aims to examine the role of administrative justice and the implications of the non-execution of judicial rulings on the achievement of the goal of moralizing public life.

Keywords: Moralization of public life – Administrative justice – Execution of rulings.

المقدمة:

إن مسألة تخليق الحياة العامة هي فكرة تقوم على إصلاح الإدارة وتجويد المرفق العام ومحاربة الفساد الإداري وحماية الصالح العام، وذلك من خلال ترسيخ قيم الشفافية والنزاهة واحترام حقوق الإنسان. وهو الأمر الذي سعى المغرب على غرار مجموعة من الدول إلى ترسيخه عبر تسخير الجهود ووضع الآليات القانونية اللازمة، وقوامها فرض القوانين المجرمة لكل فعل يتنافى مع غايات تخليق الحياة العامة، كتجريم الرشوة والاتجار بالبشر، بالإضافة إلى هيكلة آليات رقابية في مقدمتها القضاء الإداري كسلطة قضائية إلى جانب السلطتين التشريعية والتنفيذية، هذا دون إغفال مؤسسات دستورية أخرى من قبيل المجلس الأعلى للحسابات ومؤسسة الوسيط والمجلس الوطني لحقوق الإنسان.

ينبني تخليق الحياة العامة كهدف على سعي السلطات العمومية نحو تحقيق العدالة التي تتطور بتطور المجتمع، وإن كان مفهومها الشمولي لا يجيد عن تحقيق المنفعة العامة 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، ويترك تحديد نطاقها للقاضي الإداري، في إطار سلطته التقديرية، وهو يبسط رقابته على شرعية ومشروعية التصرفات الإدارية.

وعليه، فإن 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. ولتحليل بعض جوانبه والتدقيق في حيثياته خاصة فيما تعلق بمسألة تخليق الحياة العامة، سنعمل في محور أول على تحديد دور القضاء الإداري في تخليق الحياة العامة بالمغرب إلى جانب باقي المداخل القانونية والمؤسسية، وسنبرز في محور ثان الانعكاس السلبي لعدم تنفيذ الأحكام القضائية على كبح مسار التخليق.

المبحث الأول: مقومات تخليق الحياة العامة ودور الرقابة القضائية في تحقيقه

إن الحديث عن تخليق الحياة العامة، هو حديث 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، ذلك أن التخليق يعد مؤشراً من مؤشرات القضاء على كل الأسباب الخاصة بالفساد، والعمل على ترسيخ قيم النزاهة والشفافية والديمقراطية، لاكتساب المواطنين الحقوق والحريات على قدم المساواة.

إن الأمر يقتضي مقارنة جديدة تعتمد الحكامة الجيدة كمنهاج يقوم على ربط المسؤولية بالمحاسبة، وفق مبادئ العدالة والمساواة والكفاءة والجودة، ويعصمها من السقوط في براثن الفساد واستغلال المنصب أو المتاجرة به¹، فالتخليق كهدف للإدارة يروم حفظ الحقوق وتحديد الواجبات وفق القانون، فالنصوص المتعلقة بالحقوق والحريات هي خطاب من الدستور إلى المشرع (البرلمان)، الذي يتولى تنظيم ممارستها ورسم حدودها باعتبار أنه المعبر عن موافقة الشعب. لذا يتوجب على المشرع وهو يقوم بتنظيم حرية من الحريات ألا يقيد بها بقواعد تعيق ممارستها سواء من ناحية فرض قيود مسبقاً على ممارستها، أو عن طريق التهديد بالعقوبة التي تتوخى قمعها، على أساس أنه إذا

¹ المالكي، أحمد؛ الزبير محمد (2022): التخليق بالإدارة المغربية: المقاربات والآليات المعتمدة، منشورات مجلة مؤثر للدراسات الاستطلاعية، المجلد 1، العدد 4، الصفحة 39.

كفل الدستور حقا من الحقوق فإن القيود لا يجوز أن تتال من محتواه إلا بالقدر وفي الحدود التي يضمنها، على اعتبار أن هناك من المبادئ والقيم ما يستعصي على أية سلطة المساس بها في جميع الظروف¹.

ومما 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 حمايته لهذا الحق، ولعل من بين أبرز الوسائل التي قررها القانون الحق في اللجوء إلى القضاء بوصفه سلطة مستقلة، من أجل تقرير هذا الحق، وحمايته بواسطة قواعد مقررّة مسبقاً في التشريع يطلق عليها الدعوى².

وقد أقر المغرب بالقضاء الإداري على غرار مجموعة من الدول، حماية منه لحقوق الأفراد وبناء الدولة القانونية التي تفرض الرقابة على تصرفات الإدارة، في ظل ما تتمتع به من امتيازات السلطة العامة. وفي هذا الإطار، وقبل التطرق للشق القضائي، يمكن في البداية الإشارة للإطار التنظيمي المرتبط بالإدارة في علاقتها بالضوابط والقواعد الكفيلة بتخليق الحياة العامة.

يأتي النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية³ في مقدمة النصوص المؤطرة للموضوع، فهو يضم مجموع القواعد التي تنظم الوظيفة العمومية ووضعيات الموظفين، مع التنصيص على حقوق وواجبات الموظف العمومي، والتي تؤكد من جهة على ضرورة احترامه للدولة وسلطتها، وعدم مزاوله أي نشاط حر مدر للدخل، مع القيام بالمهام الموكولة إليه والالتزام بكتمان السر المهني، وعدم إدراج أي إشارة تحيل لنزعة معينة، وفي المقابل نص القانون من جهة أخرى على حماية الحق النقابي، وحماية الموظف من التهديدات والتهمات والإهانة التي قد يتعرض لها أثناء القيام بمهامه؛ وعليه فإن من شأن هذه القواعد أن تعمل على إرساء دعائم إدارة مواطنة تحفظ للموظف كرامته ولإدارة هيبتها بما يساهم في تخليق الحياة العامة.

¹ الهاللي، عبد اللطيف (2012): القضاء الإداري وحماية الحقوق والحريات الأساسية، مجلة المحاكم المغربية الصادرة عن مجلس هيئة المحامين بالدار البيضاء، العدد المزدوج 133-134، ص 110.

² حموش، سعيد (2019): إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة المغربية، منشورات مختبر البحث في قانون العقار والتعمير بالكلية متعددة التخصصات بالناظور، مطبعة القبس-العروي-الناظور، ص 8.

³ الظهير الشريف رقم 1.58.008 بتاريخ 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية. الجريدة الرسمية عدد 2372 بتاريخ 11 أبريل 1958.

وبالموازاة مع ذلك، دعت الضرورة إلى اعتماد استراتيجية وطنية لمكافحة الفساد، مع إحداث لجنة وطنية¹ لدعم آليات ترسيخ الشفافية والنزاهة ومكافحة مظاهر الفساد الإداري. فهذه الاستراتيجية تحمل رؤية لتوطيد النزاهة والحد من الفساد بشكل ملموس في أفق سنة 2025، وتقوم على هدفين رئيسيين، الأول يبتغي جعل الفساد في منحى تنازلي بشكل ملموس وبصفة مستمرة لتعزيز ثقة المواطنين، أما الثاني فيقوم على تحسين نزاهة مناخ الأعمال وتموقع المغرب دولياً.

وتستمد الاستراتيجية مرجعيتها من الدستور أولاً، ثم من المرجعيات الدولية، المتمثلة في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد المعتمدة سنة 2008، والاتفاقية العربية لمكافحة الفساد المعتمدة سنة 2014، وكذلك إعلان مراكش للوقاية من الفساد الذي تم اعتماده خلال مؤتمر الدول الأطراف في اتفاقية الأمم المتحدة لمكافحة الفساد سنة 2011.

وجاء في هذا الإطار أيضاً القانون رقم 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية²، 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 وأعاون ومستخدمي المرافق العمومية بقواعد السلوك الجاري بها العمل قانونياً، مع حرص المرافق العمومية على إعداد واعتماد مدونات أخلاقية وبرامج لتعزيز قيم النزاهة والوقاية من كل أشكال الفساد ومحاربتها، وكذا لترسيخ قيم التخليق والمواطنة³، إلى جانب عنصر الانفتاح من خلال التواصل مع المرتفقين وتلقي ملاحظاتهم واقتراحاتهم وتظلماتهم والتفاعل معها⁴.

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، ومنها تلك التي قد تظال مسألة سحب القرارات أو إلغائها وما قد يحدثه ذلك من مساس بالحقوق

¹ مرسوم رقم 2.17.582 صادر في 25 محرم 1439 (16 أكتوبر 2017) بشأن اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد. الجريدة الرسمية عدد 6619 بتاريخ 16 أكتوبر 2017.

² الظهير رقم 1.21.58 صادر في 3 ذي الحجة 1442 الموافق لـ 14 يوليو 2021 بتنفيذ القانون 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية، الجريدة الرسمية عدد 7006 الصفحة 5661.

³ المادتان 33 و34 من القانون 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية.

⁴ المادتان 4 و5 من القانون 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية.

المكتسبة، ففي مقابل الامتيازات التي خولها المشرع للإدارة، إلا أنه أقر بحقوق الأفراد وحمايتها من كل انتهاك أو خرق. الأمر الذي لا يتأتى إلا بوجود جهاز الرقابة القضائية التي يطبقها القاضي الإداري على السلطة التقديرية للإدارة كوجه من أوجه تخليق الحياة العامة، في إطار التوفيق بين احترام مبدأ المشروعية واستقرار الحقوق المكتسبة¹.

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. إن نظام القضاء الموحد (أو نظام وحدة القضاء والقانون) يشكل الأصل في النظام القضائي، كما أنه النظام الأقدم وجوداً، فهو يقوم على منح الولاية الاعتيادية للقضاء في النظر في 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 النظر وحسم المنازعات ذات الطبيعة الإدارية².

أما القضاء المزدوج، 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 والحياسة 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 البعض³.

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 مجازة المتغيرات التي تلحق بالمجتمع بصفة عامة، والإدارة بصفة خاصة، كما أنه يتسم بالمثالية وعمومية المنفعة، وهذا التطور والتجدد إنما ينبع من طبيعة القواعد القانونية الإدارية التي يطبقها القاضي الإداري، والتي تعد القواعد القانونية

¹ عاجل، خلف ص. (2023): سلطة الإدارة في المساس بالقرارات الإدارية الفردية، مجلة ابن خلدون للدراسات والأبحاث، 2 (4). <https://doi.org/10.56989/benkj.v2i4.422>

² الحسيني، محمد طه (2019): تطور نظام القضاء الموحد باتجاه القضاء المزدوج: انكثرا والولايات المتحدة الأمريكية نموذجاً، مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة، العدد 55، ص 211.

³ إكرامي، خطاب (2022): حقيقة الازدواج في النظام القضائي السعودي: دراسة مقارنة، المجلة الدولية للقانون، دار جامعة حمد بن خليفة للنشر، ص 3.

الوحيدة غير المقننة بشكل كامل، مما يترك للقاضي فرصة كبيرة لتطوير أحكامه لتكون مطابقة وباستمرار لحاجات المجتمع المتطورة والمتغيرة¹.

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 تجريبية فرنسا وإنجلترا، حيث انتقد فكرة ازدواجية القضاء ومسألة "فصل السلط"²، واعتبر القضاء الإداري وسيلة لتهرب الإدارة من سلطة القضاء العادي³. 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.

لقد عرف القضاء الإداري المغربي خلال السنوات الأخيرة طفرة نوعية تتجلى من خلال الأحكام التي أصدرها في إطار رقابته للمبادئ العامة للقانون⁴، وذلك بعد صدور القانون 41.90 المتعلق بإحداث المحاكم الإدارية⁵، حيث تم التأسيس لنظام قضائي مزدوج: قضاء عادي وقضاء إداري، هذا الأخير استمد معالمه الأولى ولبناته الأساسية من خطاب الملك الراحل الحسن الثاني سنة 1990⁶، والذي أكد على ضرورة إحداث محاكم إدارية بغرض حماية المواطنين من تجاوزات السلطة الإدارية، وبالتالي تقريب القضاء من المتقاضين وترسيخ دولة الحق والقانون، وإلى جانب إحداث المحاكم الإدارية تم إصدار القانون 01.03 الذي ألزم الإدارات العمومية والجماعات الترابية والمؤسسات

¹ إكرامي، خطاب، مرجع سابق، الصفحة 3.

² يمكن مراجعة كتاب "روح القوانين" لمؤلفه شارل مونتيكيو.

³ Dicey Albert Venn (1915): Introduction to the study of the law of the constitution, 8th ed. London Macmillan, pp 218-219.

⁴ لحريشي، عبد القادر (2017): رقابة القضاء الإداري في حماية حقوق وحريات الموظف، منشورات مجلة القانون والأعمال، العدد 17، الصفحة 171.

⁵ الظهير رقم 1.91.225 بتاريخ 22 ربيع الأول 1414 الموافق لـ 10 سبتمبر 1993، الصادر بتنفيذ القانون 41.90 المتعلق بإحداث المحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 4227 بتاريخ 3 نوفمبر 1993، الصفحة 2168.

⁶ مقتطف من نص الخطاب الملكي ليوم 5 ماي 1990: "[...] فإلى حد الآن ليس لنا هنا في المغرب إلا غرفة واحدة في المجلس الأعلى للنظر في المشاكل بين المواطنين والإدارة، لأنني أميز جيدا بين السلطة والإدارة والدولة. فهذه الغرفة الإدارية لا تستطيع أن تنظر وتبت في كل القضايا ولاسيما أن الدولة اليوم تضع يدها على كل شيء، بحيث أن الكهرباء للدولة والماء للدولة [...]"]

العمومية بتعليق قراراتها الإدارية¹، وهو تعبير بارز عن سعي المشرع المغربي لإرساء دعائم الحق والعدالة، والتي تبدأ من مشروعية القرارات المتخذة من لدن الإدارة.

إن تحقيق دولة القانون وتخليق الحياة العامة يستلزم الخضوع لمجموعة من العناصر وفي مقدمتها توفير الضمانات الرقابية 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 به الإدارة.

وعليه، فوجود السلطة القضائية في شقها الإداري، كجهاز رقابي يمارس صلاحياته المخولة بفعل القانون على مدى مشروعية القرارات الإدارية بالمغرب، كفيل بصد أبواب الفساد وحماية المواطنين من التصرفات الإدارية المتسمة بالشطط في استعمال السلطة واستغلال النفوذ للمصالح الشخصية، ذلك أن مبدأ المشروعية بمفهومه الضيق (أي خضوع جميع تصرفات الإدارة للقانون، بحيث تكون مشروعة وأي تصرف يخالف هذا المبدأ يعرضها للإبطال)، وجد ليبسط ولايته على جميع الأعمال التي تصدر عن جهة الإدارة العامة²، حرصاً على سلامتها وضمن احترامها للقانون ولتمكين القضاء من فحصها وإعمال الرقابة عليها، كما أن هذه الرقابة القضائية من شأنها أن تعزز الثقة في المؤسسات وتحفظ للدولة هيبتها وللمواطن حقوقه متى عرفت أحكامها الطريق نحو التنفيذ.

المبحث الثاني: إشكالية عدم تنفيذ الأحكام القضائية وانعكاسها على تخليق الحياة العامة

لقد استمدت العدالة أساسها من مجموعة من المصادر، لعل أهمها ما جاء به الذكر الحكيم في الآية 58 من سورة النساء، بقوله تعالى: "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".

فالقاضي الإداري بالمغرب -شأنه في ذلك شأن باقي الدول- يلعب دوراً مهماً في إحقاق العدالة وحماية حقوق الأفراد والجماعات من تعسف الهيئات الإدارية والإدارات العمومية، 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

¹ الظهير رقم 1.02.202 الصادر بتاريخ 12 جمادى الأولى 1423 الموافق لـ 23 يوليو 2002، بتنفيذ القانون رقم 01.03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليق قراراتها، الجريدة الرسمية عدد 5029، الصفحة 2282.

² زيتون، ج. ج. (2022): دور القضاء الإداري الفلسطيني في الرقابة على أعمال رئيس الدولة، مجلة ابن خلدون للدراسات والأبحاث، 2(6)، ص 293. <https://doi.org/10.56989/benkj.v2i6.327>

جانب المحاكم الإدارية، ما لم تتم معالجة القصور التشريعي لموقف الإدارة السلبي تجاه الأحكام القضائية، وتدخّل المشرع لسن وسائل قانونية لحمل الإدارة على احترام القانون¹. فكما جاء على لسان عمر بن الخطاب رضي الله عنه في رسالته إلى أبي موسى الأشعري بمناسبة تعيينه قاضياً: "فإنه لا ينفع تكلم بحق لا نفاذ له"²، ومعناه أن إرساء دعائم الحق تنبني على تنفيذ الأحكام القضائية مهما كانت الجهة المعنية بها.

لقد واكبت المؤسسة الملكية هذا الموضوع في العديد من المناسبات، ومن بينها ما نص عليه الخطاب الملكي برسم افتتاح الدورة التشريعية: "المواطن يشككي 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"³، كما 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 الأسبقية لقضاء المصالح الشخصية والحزبية، بدل خدمة المصلحة العامة"⁴.

وقد كانت المؤسسة الملكية منذ عقود واعية بأهمية تخليق الحياة العامة في علاقتها بالمرفق العام، وهو ما أكدّه 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"⁵.

من جانب آخر، فإن من أهم الأجزاء التي تضمنها التقرير السنوي لمؤسسة الوسيط برسم سنة 2017، 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، بما في ذلك عدم تنفيذها للأحكام الصادرة ضدها⁶.

¹ لحريشي، عبد القادر (2017): رقابة القضاء الإداري في حماية حقوق... مرجع سابق، ص. 173

² الجاحظ (1968): البيان والتبيين، دار القدر للجمع، بيروت، ص. 64

³ خطاب الملك محمد السادس برسم افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية، بتاريخ 14 أكتوبر 2016.

⁴ خطاب الملك محمد السادس برسم افتتاح الدورة الأولى...، مرجع سابق.

⁵ الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في "الندوة الوطنية حول دعم الأخلاقيات بالمرفق العام"، الرباط بتاريخ 29 أكتوبر 1999.

⁶ مؤسسة وسيط المملكة: "التقرير السنوي للمؤسسة برسم سنة 2017"، صادر بتاريخ يونيو 2018، ص. 82.

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 تصدر أحكاماً ملزمة للجميع. فالتنفيذ هو الذي يعطي قيمة للحكم القضائي، إذ يمكن القول أن الوصول إلى حكم قضائي في حد ذاته ليس هو الغاية من التقاضي، وإنما ترجمة منطوقة على أرض الواقع، وبالتالي الوصول إلى الحماية القانونية ورفع كل حيف أو تجاوز مارسته الإدارة كطرف في الدعوى.

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، في وقت يعتبر فيه الحكم معيار نجاعة التنظيم القضائي وهو مقياس احترام الشرعية وسمو القانون¹. وبخصوص موقف المشرع المغربي وإن كان قد نص في مجموعة من المقتضيات الجزئية في القانون الجنائي لحماية العملية التنفيذية، فإن هذه النصوص وعلى رأسها الفصل 266 من القانون الجنائي، تبقى غير صريحة وواضحة، ولم تجرم بشكل مباشر مسألة الامتناع عن تنفيذ الأحكام سواء أكان الفاعل شخصاً طبيعياً أو معنوياً، خاصاً أو عاماً².

إن الأحكام القضائية تفرض قوتها التنفيذية والملزمة على الأفراد العاديين وعلى الإدارة على حد سواء، وذلك لأنها تتمتع "بحجية الشيء المقضي به" *l'autorité de la chose jugée*، فضلاً عن "قوة الشيء المقضي به" *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 بطريقة من طرق الطعن الاعتيادية، وإن ظل قابلاً للطعن بطريقة غير عادية، 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 حجيته، أما إذا تم

¹ مؤسسة وسيط المملكة: "التقرير السنوي للمؤسسة برسم سنة 2017... مرجع سابق، ص 86-87.

² للإشارة فمسودة مشروع القانون الجنائي كما هي محالة على السلطة التشريعية تضم مقتضيات تجريم فعل الامتناع عن تنفيذ الأحكام بموجب المادة 308. 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، فإن الحماية الجنائية للتنفيذ منعدمة في التشريع المغربي.

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 معاً¹.

يعد إذا التزام 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 تضعيع 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 حرمة².

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 تنفيذه³، خاصة أن المقتضيات التشريعية تسجل قصوراً من حيث إلزام الإدارة على التنفيذ، مما دفع القضاء بالمغرب إلى إيجاد حلول قانونية تعتمد على الوسائل الجبرية، والتي تطرح صعوبة وتعرف 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..."⁴، 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 مبدأ حصانة المال العام الذي يرافقه في كثير من الأحيان تعنت الإدارة وتغييبها لحقوق مرتفقيها المتظلمين، وهو ما تؤكد مجموعة من الأحكام القضائية من قبيل ما أقرته محكمة النقض: "إذا كان لا يجوز الحجز على

¹ السنهوري، عبد الرزاق (2004): الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الثاني، نظرية الالتزام بوجه عام، الإثبات – آثار الالتزام، الطبعة الثالثة، بيروت: منشورات الحلبي الحقوقية، ص 632 و 633.

² منشور حول التوجهات الملكية بخصوص تنفيذ الأحكام القضائية، صادر عن وزير العدل بتاريخ 1982/05/21 تحت عدد 934.

³ CHAPUS René (2001): Droit du contentieux administratif, 9ème édition, Montchrestien paris, p 898.

⁴ حكم عدد 833 صادر عن المحكمة الإدارية بفاس، بتاريخ 2002/12/10.

أموال الجماعة المحلية، لكونها مليئة الذمة ولا يخشى عسرها، ولكن إذا ثبت امتناع الجماعة عن تنفيذ حكم قضائي بدون مبرر، فإن ملأه الذمة تصبح غير مجدية بالنسبة للتنفيذ الذي يرغب فيه من صدر الحكم لفائدته، وفي هذه الحالة يجوز القيام بالتنفيذ الجبري على أموال الجماعة نظراً لصبغة الالتزام التي تفرضها بحكم القانون والأحكام القضائية القابلة للتنفيذ، ما دام الحجز لا تأثير له على السير العادي للمرفق¹، 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 تجسيدا لمبدأ المشروعية الذي يكرس سمو القانون بما يقتضيه من مساواة بين الأشخاص وأشخاص القانون العام"².

يمكن القول في الختام، أن القاضي الإداري يؤدي دوراً خلاقاً في تأمين النظام العام، على اعتبار أنه مؤسسة موكول 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، فهذه الهيئة الرقابية تعمل على تطبيق القانون فرضاً للمشروعية وإحلالاً للعدالة وتخليقاً للحياة العامة.

إن 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، حتى لا يصبح ذلك نريعة لعدم التنفيذ وبالتالي إفراغ الأحكام القضائية من مغزاها، وتبقى -بالرغم من كل الإكراهات- لجهاز السلطة القضائية كلمته التي يستطيع من خلالها فرض السيطرة لتحقيق وإرساء مبدأ "العدالة للجميع".

قائمة المصادر والمراجع:

الكتب:

- إكرامي، خطاب (2022): حقيقة الازدواج في النظام القضائي السعودي: دراسة مقارنة، المجلة الدولية للقانون، دار جامعة حمد بن خليفة للنشر.
- الجاحظ (1968): البيان والتبيين، بيروت: دار القدر للجميع.

¹ قرار عدد 180 صادر عن الغرفة الإدارية بمحكمة النقض بالرياض، بتاريخ 2006/03/01، ملف رقم 2003/3916.

² قرار عدد 5842 صادر عن محكمة الاستئناف بالدار البيضاء، بتاريخ 2002/02/18، ملف رقم 2001/28. مجلة المحاكم المغربية، العدد 92، الصفحة 165.

- الحسيني، محمد طه (2019): تطور نظام القضاء الموحد باتجاه القضاء المزدوج انكلترا والولايات المتحدة الأمريكية نموذجاً، مجلة مركز دراسات الكوفة - جامعة الكوفة، العدد 55.
- السنهوري، عبد الرزاق (2004): الوسيط في شرح القانون المدني، الجزء الثاني، نظرية الالتزام بوجه عام، الإثبات - آثار الالتزام، الطبعة الثالثة، بيروت، لبنان: منشورات الحلبي الحقوقية.
- المالكي، أحمد؛ الزبير محمد (2022): التخليق بالإدارة المغربية: المقاربات والآليات المعتمدة، منشورات مجلة مؤشر للدراسات الاستطلاعية، المجلد 1، العدد 4.
- الهلالي، عبد اللطيف (2012): القضاء الإداري وحماية الحقوق والحريات الأساسية، مجلة المحاكم المغربية الصادرة عن مجلس هيئة المحامين بالدار البيضاء، العدد المزدوج 133-134.
- حموش، سعيد (2019): إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية في مواجهة الإدارة المغربية، منشورات مختبر البحث في قانون العقار والتعمير بالكلية متعددة التخصصات بالناظور، مطبعة القيس-العروي- الناظور.
- زيتون ج. ج. (2022): دور القضاء الإداري الفلسطيني في الرقابة على أعمال رئيس الدولة، مجلة ابن خلدون للدراسات والأبحاث، 2(6).
- عاجل، خلف ص. (2023): سلطة الإدارة في المساس بالقرارات الإدارية الفردية، مجلة ابن خلدون للدراسات والأبحاث، 2(4). <https://doi.org/10.56989/benkj.v2i4.422>
- لحريشي، عبد القادر (2017): رقابة القضاء الإداري في حماية حقوق وحريات الموظف، منشورات مجلة القانون والأعمال، العدد 17.

نصوص قانونية واجتهادات قضائية:

- الظهير الشريف رقم 1.58.008 بتاريخ 4 شعبان 1377 (24 فبراير 1958) بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية. الجريدة الرسمية عدد 2372 بتاريخ 11 أبريل 1958.
- الظهير رقم 1.21.58 صادر في 3 ذي الحجة 1442 الموافق لـ 14 يوليو 2021 بتنفيذ القانون 54.19 بمثابة ميثاق المرافق العمومية، الجريدة الرسمية عدد 7006 الصفحة 5661.
- الظهير رقم 1.91.225 بتاريخ 22 ربيع الأول 1414 الموافق لـ 10 سبتمبر 1993، الصادر بتنفيذ القانون 41.90 المتعلق بإحداث المحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 4227 بتاريخ 3 نوفمبر 1993، الصفحة 2168.

- الظهير رقم 1.02.202 الصادر بتاريخ 12 جمادى الأولى 1423 الموافق لـ 23 يوليو 2002، بتنفيذ القانون رقم 01.03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها، الجريدة الرسمية عدد 5029، الصفحة 2282.
- مرسوم رقم 2.17.582 صادر في 25 محرم 1439 (16 أكتوبر 2017) بشأن اللجنة الوطنية لمكافحة الفساد. الجريدة الرسمية عدد 6619 بتاريخ 16 أكتوبر 2017.
- حكم عدد 833 صادر عن المحكمة الإدارية بفاس، بتاريخ 2002/12/10
- قرار عدد 180 صادر عن الغرفة الإدارية بمحكمة النقض بالرباط، بتاريخ 2006/03/01، ملف رقم 2003/3916.
- قرار عدد 5842 صادر عن محكمة الاستئناف بالدار البيضاء، بتاريخ 2002/02/18، ملف رقم 2001/28. مجلة المحاكم المغربية، العدد 92.

خطب ورسائل ملكية وتقارير:

- خطاب الملك محمد السادس برسم افتتاح الدورة الأولى من السنة التشريعية الأولى من الولاية التشريعية العاشرة، بتاريخ 14 أكتوبر 2016.
- الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في "الندوة الوطنية حول دعم الأخلاقيات بالمرفق العام"، الرباط بتاريخ 29 أكتوبر 1999.
- سعد الدين العثماني، "محور تخليق الحياة العامة"، جواب الجلسة الشهرية المتعلقة بالسياسة العامة، مجلس النواب، 23 ماي 2017.
- مؤسسة وسيط المملكة، "التقرير السنوي للمؤسسة برسم سنة 2017"، صادر بتاريخ يونيو 2018.

Ouvrages

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