

## المرافق العامة: من المفهوم التقليدي إلى الحكامة الحديثة

### المقدمة

تُشكّل المرافق العمومية، أو ما يصطلح عليه في الخطاب المعاصر بالخدمات العمومية، الركيزة الأساسية التي تقوم عليها الدولة الحديثة ودولة القانون، حيث لم تعد وظيفة الدولة محصورة في حفظ النظام العام والأمن والدفاع، بل امتد دورها ليشمل التدخل الإيجابي لإشباع الحاجات الأساسية للأفراد والجماعات، عبر شبكة متنامية من الأنشطة والمؤسسات المرفقية التي تُسهم في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وفي هذا السياق، يكتسي قانون المرافق العمومية أهمية مركزية ضمن بنية القانون الإداري، كما يكتسب بعداً بيداغوجياً خاصاً ضمن تكوين طلبة الإجازة في شعبة القانون العام، بالنظر إلى التحولات العميقة التي تعرفها أنماط تدبير الشأن العام في المغرب.

لقد عرفت نظرية المرفق العام تطوراً مفاهيمياً ملحوظاً في الفقه والقضاء، انطلقت معالمه الأولى في الاجتهاد القضائي الفرنسي، لاسيما مع قرار Blanco لسنة 1873 الذي ربط مسؤولية الدولة بنشاط المرفق العام وكرّس اختصاص القضاء الإداري، قبل أن تنتقل هذه الفكرة إلى الفقه والعمل القضائي المغربيين وتُكيّف مع خصوصيات السياق الدستوري والمؤسسي الوطني. وانتقل الاهتمام من الاقتصار على المرفق العام كمعيار لاختصاص القضاء الإداري إلى إبراز أبعاده كأداة للحكامة الترابية وجودة الخدمات، من خلال مفاهيم مثل الحكامة المرفقية، ومرفق القرب، وتحديث الإدارة العمومية. وقد كرس دستور 2011 هذا التحول حين نص على مبادئ المساواة في الولوج إلى المرافق العمومية، والشفافية،

وربط المسؤولية بالمحاسبة، وأرسى إطاراً متقدماً للحكامة الجيدة، تكرسه بشكل تفصيلي أحكام ميثاق المرافق العمومية بموجب القانون رقم 19.54.

وفي هذا الإطار، أضحى المشرّع المغربي مدعواً إلى إعادة بناء المنظومة القانونية والتنظيمية للمرافق العمومية، ليس فقط عبر ضبط مبادئ سيرها التقليدية (الاستمرارية، المساواة، قابليتها للتكيف)، وإنما أيضاً عبر تبني أساليب تدبير حديثة تستجيب لمتطلبات النجاعة والفعالية وترشيد الموارد العمومية. فظهرت إلى جانب أسلوب الاستغلال المباشر، صيغ متعددة كالمؤسسات والمقاولات العمومية، والهيئات ذات الاستقلال المالي (SEGMA)، والتدبير المفوض، ثم عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص المنظمة بالقانون رقم 86.12، والتي باتت تُستعمل بشكل متزايد لإنجاز المرافق والبنى التحتية الكبرى ذات الكلفة المالية العالية.

تنطلق هذه الدراسة من إشكالية رئيسية مفادها: كيف يمكن للإطار القانوني والمؤسسي المنظم للمرافق العمومية أن يحقق التوفيق بين مطلب إشباع الحاجات العامة للمجتمع، واحترام المبادئ الدستورية المؤطرة لسير المرفق العمومي، من جهة، وبين استثمار أساليب التدبير الحديثة المتسمة بالمرونة والمنطق المقاولاتي، من جهة ثانية؟ وتقتضي هذه الإشكالية بحث التوازن الدقيق بين المصلحة العامة كغاية جوهرية للمرفق العمومي، ومقتضيات النجاعة الاقتصادية والمالية التي تفرضها أنماط التدبير ذات الطابع الخاص، خاصة في إطار التدبير المفوض والشراكة بين القطاعين العام والخاص، مع استحضار المخاطر المحتملة على حقوق المرتفقين وجودة الخدمة.

وللإجابة عن هذه الإشكالية، يعتمد هذا المؤلف منهجاً تحليلياً نقدياً يقوم، من جهة، على التأصيل النظري لفكرة المرفق العمومي في الفقه والقضاء، الفرنسي والمغربي، ومن جهة أخرى على تحليل النصوص الدستورية والقانونية والتنظيمية المؤطرة للمرافق العمومية، وفي مقدمتها دستور 2011، القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، وميثاق المرافق العمومية. وقد تم اعتماد هيكلية منهجية متدرجة قوامها قسمان رئيسيان يتفرع كل منهما إلى فصلين، ويتضمن كل فصل مبحثين، وكل مبحث مطلبين، وكل مطلب فرعين، بما يضمن انسجام البناء الداخلي للكتاب وتدرج موضوعاته من المفهوم والنظرية العامة للمرفق العمومي إلى أنماط تديره وتحديات حكامته في التجربة المغربية المعاصرة.

وقد تم تنظيم هذا المؤلف في قسمين أساسيين على النحو التالي:

- **القسم الأول: الإطار المفاهيمي والتصنيفي للمرفق العام:** وفيه يتم تأصيل مفهوم المرفق العام، وتتبع نظريته، وتحديد أركانه، وتمييزه عن الأنشطة المشابهة، بالإضافة إلى استعراض أهم التصنيفات الحديثة للمرافق العامة.
- **القسم الثاني: النظام القانوني وطرق التدبير للمرفق العام:** ويتناول هذا القسم القواعد القانونية المنظمة لوجود المرفق (الإ إنشاء والإلغاء)، والمبادئ الأساسية لسييره (المساواة، الاستمرارية، الحكامة)، قبل أن ينتقل إلى شرح أساليب تديره المختلفة، من التدبير المباشر إلى الشراكات الحديثة.

إن الهدف من هذه الدراسة هو تزويد الطالب بالمعرفة العميقة والمنظمة التي تمكنه من فهم الدور المحوري للمرفق العام في بناء الدولة وتوجيه السياسات العمومية.

## القسم الأول: الإطار المفاهيمي والتصنيفي للمرفق العام

يُعد المرفق العام أحد الأعمدة الأساسية التي يقوم عليها القانون الإداري، فهو المجال الذي تتجلى فيه الدولة، ليس كسلطة أمر فحسب، بل كهيئة ضامنة للخدمات والحاجات الجماعية. يهدف هذا القسم إلى تأطير المفهوم وتحديد النطاق النظري للمرفق العام قبل الخوض في نظامه القانوني وأساليبه تديره.

## الفصل الأول: المفهوم والنظرية العامة للمرفق العام

يُشكل هذا الفصل المدخل الإلزامي لفهم مادة المرافق العامة، حيث يتتبع تطور الفكرة والنظريات القانونية التي أسست لنظامها الخاص، وصولاً إلى تحديد أركانها الجوهرية.

المبحث الأول: ظهور المرفق العام والنظريات القانونية المؤسسة له

المطلب الأول: التطور التاريخي والتحويلات المفاهيمية لفكرة المرفق العام

تعتبر فكرة المرفق العام نتاجاً للتطور الفلسفي والاجتماعي لوظيفة الدولة، حيث انتقلت من مجرد أداة قسرية إلى مؤسسة خدمية، وهو ما أثر على نظامها القانوني.

## الفرع الأول: نشأة المرفق العام كمعيار للقانون الإداري (نظرية الدولة الحارسة)

يُبرز هذا الفرع الجذور النظرية والتاريخية لفكرة المرفق العام باعتبارها المعيار الكلاسيكي لتمييز القانون الإداري عن القانون الخاص، في سياق دولة ليبرالية حارسة لا تتدخل إلا بقدر ما تقتضيه وظائف السيادة وحفظ النظام العام<sup>1</sup>. وقد تشكّل هذا المعيار تدريجياً في الفقه والقضاء الفرنسيين، قبل أن يُستوعب في التجربة المغربية من خلال تبني مفهوم المرفق العمومي في التشريع والعمل القضائي، مع تكييفه لاحقاً مع التحولات الدستورية الحديثة التي وسّعت من وظائف الدولة وأدوارها التنموية<sup>2</sup>.

### أولاً: قرار بلانكو (Blanco Arrêt) كعنصر تأسيسي للقانون الإداري:

يضع مؤرخو القانون الإداري قرار محكمة التنازع الفرنسية في قضية Blanco الصادر في 8 فبراير 1873 في مرتبة «الحجر الأساس» الذي انطلقت منه نظرية الاختصاص الإداري ونظرية المرفق العام معاً<sup>3</sup>. فقد انطلقت القضية عندما أصيبت الطفلة «آني بلانكو» بجروح جسيمة نتيجة عربة مملوكة لإدارة صناعة التبغ، وهي مصلحة عمومية تديرها الدولة، فرفعت أسرته دعوى مسؤولية أمام القضاء العادي استناداً إلى قواعد المسؤولية التقصيرية الواردة في القانون المدني، ولا سيما المادة 1384<sup>4</sup>. وطرحت بذلك إشكالية حاسمة مفادها: هل تخضع مسؤولية الدولة عن الأضرار الناجمة

<sup>1</sup> (1) René Chapus, Droit administratif général, Montchrestien, Paris, 1996, p45.

<sup>2</sup> (2) رضوان بوجمعة، قانون المرافق العامة، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، 2000، ص 33 وما بعدها.

<sup>3</sup> (3) Les grands arrêts de la jurisprudence administrative (GAJA), Dalloz10, e éd., Paris, 1993, p 4

<sup>4</sup> (4) Georges Vedel, Droit administratif, Presses Universitaires de France, Paris, 1992, p. 52.

عن تسيير مرفق عام لنفس قواعد المسؤولية المدنية المطبقة على الأفراد، أم أنها تخضع لنظام قانوني خاص يراعي

طبيعة النشاط المرفقي واعتبارات المصلحة العامة؟<sup>5</sup>

.قضت محكمة التنازع بأن النزاع يدخل في نطاق اختصاص القضاء الإداري، وقررت أن مسؤولية الدولة عن الأضرار

المرتبطة بتسيير المرافق العامة «لا يمكن أن تخضع للمبادئ المقررة في القانون المدني، لأنها ليست مسؤولية عامة

ومطلقة، وإنما تحكمها قواعد خاصة تختلف بحسب حاجات الخدمة وضرورة التوفيق بين حقوق الدولة والحقوق

الخاصة للأفراد»<sup>6</sup>.ومن هذا التعليل استخلص الفقه ثلاثة نتائج تأسيسية: أولاً، ربط الاختصاص القضائي الإداري

بوجود نشاط مرفقي، بحيث كلما تعلق النزاع بتنظيم أو تسيير مرفق عام انعقد الاختصاص للقاضي الإداري؛ ثانياً،

تأكيد استقلال القانون الإداري عن القانون المدني بصفته قانوناً استثنائياً يحكم نشاط السلطة العامة الساعي

لتحقيق المصلحة العامة؛ وثالثاً، تكريس المرفق العام كمعيار عضوي وموضوعي معاً لتمييز مجال القانون الإداري

وتحديد متى تستعمل الإدارة امتيازات السلطة العامة ومتى تتجرد منها<sup>7</sup>.

يمكن استخلاص ثلاثة استنتاجات تأسيسية من قرار بلانكو:

<sup>5</sup> (5) De Laubadère ,Traité de droit administratif ,tome I ,Sirey ,Paris,1984 ,p 722-724.

<sup>6</sup> رضوان بوجمعة، قانون المرافق العامة، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، 2000، ص 3-4  
<sup>7</sup> Michel Rousset ,Le service public au Maroc ,Éditions La Porte ,Rabat,1993 ,p 74.

المبدأ التأسيسي	الشرح التحليلي
<p>أ- الاختصاص القضائي:</p>	<p>ربط الاختصاص القضائي الإداري بوجود المرفق العام. كلما كان النزاع متعلقاً بتسيير أو تنظيم مرفق عام، انعقد الاختصاص للقاضي الإداري.</p>
<p>ب- استقلالية القانون الإداري:</p>	<p>تأكيد على أن القانون الإداري هو قانون متميز عن القانون المدني. لا يمكن تطبيق قواعد القانون الخاص على أعمال السلطة العامة؛ لأن أعمالها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، مما يوجب تطبيق قواعد استثنائية (القانون العام).</p>
<p>ج- المرفق العام كمعيار:</p>	<p>أصبح المرفق العام هو المعيار العضوي والموضوعي الذي يحدد متى تمارس الإدارة امتيازات السلطة العامة (بصفتها سلطة عليا) ومتى تتجرد منها.</p>

### ثانياً: المرفق العام في ظل نظرية الدولة الحارسة

صدر قرار بلانكو في سياق تاريخي كانت تسود فيه نظرية الدولة الحارسة أو الدولة الليبرالية الكلاسيكية، التي تحصر دور الدولة في عدد محدود من وظائف السيادة، وتميل إلى ترك المجال الاقتصادي والاجتماعي للمبادرة الخاصة وقواعد

السوق<sup>8</sup>. ونتيجة لذلك، كان تصور المرفق العام خلال النصف الثاني من القرن التاسع عشر ينصرف أساساً إلى المرافق ذات الطابع الإداري المحض، كالدفاع والأمن والقضاء والمالية والشؤون الخارجية، وهي مرافق تُدار مباشرة من قبل الدولة، وتخضع في تنظيمها وسيرها لقواعد صارمة من القانون العام، دون هدف ربحي أو منطوق مقاولاتي<sup>9</sup>.

في هذا الإطار، ترسخت لدى فقهاء مدرسة بوردو، وعلى رأسهم ليون دوجي، أطروحة مفادها أن القانون الإداري لا يُفهم إلا باعتباره «قانون الخدمة العامة» (Droit du Service Public) «، وأن المرفق العام يمثل الأساس الوحيد المشروع لتدخل الدولة في حياة الأفراد، مما جعله المعيار المركزي لتحديد نطاق القانون الإداري وامتيازات السلطة العامة<sup>10</sup>.

غير أن هذا التصور، الذي انطلق من نموذج المرافق الإدارية التقليدية (SPA)، سيواجه لاحقاً تحديات كبيرة مع انتقال الدولة من وظيفة الحراسة إلى وظيفة التدخل والتنمية، وظهور المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري (SPIC)، وهو ما سيفرض إعادة نقاش صلاحية المرفق العام كمعيار وحيد لتمييز القانون الإداري في ظل الدولة المتدخلة وفي ظل الدساتير الحديثة، ومنها دستور 2011 في المغرب الذي وسّع من أهداف الدولة التنموية وكرّس مبادئ الحكامة الجيدة وجودة خدمات المرافق العمومية<sup>11</sup>.

<sup>8</sup> Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel, tome 2, Sirey, Paris, 1923, p 54..

<sup>9</sup> (9) Léon Duguit, Traité de droit constitutionnel, tome 2, Sirey, Paris, 1923, p 54.

<sup>10</sup> (10) Joël Carpentier, Droit des services publics, Dalloz, Paris, 1997, p 4.

<sup>11</sup> القانون رقم 19.54 المتعلق بميثاق المرافق العمومية، الجريدة الرسمية عدد 7006 بتاريخ 14 مارس 2021، ص 5661 -

مكن قرار بلانكو الفقه والقضاء الإداريين من بناء نظرية متكاملة فصلت القانون الإداري عن القانون الخاص. ومع ذلك، بقيت هذه النظرية في إطار المرافق الإدارية التقليدية (SPA) التي تناسب طبيعة الدولة الحارسة، لتواجه لاحقاً تحدياً كبيراً مع تطور دور الدولة إلى دولة متدخلة وظهور المرافق الاقتصادية (SPIC).

### الفرع الثاني: انتقال المفهوم نحو "الخدمة العمومية" و"مرفق القرب" (إصلاحات الحكامة)

شهد مفهوم المرفق العام تحولات عميقة انتقلت به من كونه معياراً تقنياً لاختصاص القاضي الإداري، إلى أن أصبح إطاراً وظيفياً لخدمة عمومية متمحورة حول المرتفق وجودة الخدمة، في سياق انتقال الدولة من نموذج الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلة ودولة الحكامة<sup>12</sup>. كما تجلّى هذا التحول في بروز مفهوم «الخدمة العمومية» كمقاربة تركز على الأداء والنتائج وحقوق المرتفق، ثم تكريس «مرفق القرب» في إطار اللامركزية الترابية والحكامة الجيدة كما أقرها دستور 2011 وميثاق المرافق العمومية.<sup>13</sup>

### أولاً: من المرفق العام إلى الخدمة العمومية

أدى اتساع تدخل الدولة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية بعد الحرب العالمية الثانية إلى ظهور مرافق عامة صناعية وتجارية (SPIC) تخضع في جوانب مهمة من نشاطها لقواعد القانون الخاص، مما أضعف صلاحية المرفق العام كمعيار

<sup>12</sup> عبد الكريم حيزرة، القانون الإداري المغربي - النشاط الإداري، مكتبة المعرفة، مراكش، الطبعة الثامنة، 2017، ص 28-29.

<sup>13</sup> رضوان بوجمعة، قانون المرافق العامة، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش، 2000، ص 101.

وحيد لتميز مجال القانون الإداري وفتح المجال أمام مقاربات أكثر مرونة<sup>14</sup>. وانطلاقاً من ذلك، تطور الفكر الإداري نحو اعتماد معيار وظيفي قائم على «الخدمة العمومية» باعتبارها نشاطاً يهدف إلى إشباع حاجات عامة وفق معايير الجودة والفعالية، بغض النظر عن الطبيعة القانونية للشخص القائم بالتسيير، أكان مرفقاً إدارياً تقليدياً أم شركة خاصة تتعاقد معها الدولة أو الجماعات الترابية<sup>15</sup>.

في هذا السياق، تحولت مركزية التحليل من «الهيئة المسيرة» إلى «المرتفق» باعتباره محور الخدمة، فبرز خطاب «المواطن الزبون» بما يفرضه من التزام الإدارة بتوفير خدمات ذات جودة، وفعالية، ونزاهة، وتبسيط للإجراءات واحترام لأجال معالجة الطلبات والشكايات<sup>16</sup>. وقد كرس دستور 2011 هذه المقاربة حين نص على مساواة المواطنين والمواطنات في الولوج إلى المرافق العمومية، وعلى ضرورة تجويد الخدمات وربط المسؤولية بالمحاسبة، وهي مبادئ فصلها لاحقاً ميثاق المرافق العمومية الذي يلزم الإدارات والهيئات العمومية باعتماد مقاييس مضبوطة للأداء وتحسين علاقة الإدارة بالمرتفق<sup>17</sup>.

ثانياً: مرفق القرب واللامركزية الترابية

<sup>14</sup> عبد الكريم حيضرة، مرجع سابق، ص 30-31.

<sup>15</sup> ، باريس، الطبعة الثالثة، 1997، ص 4 وما بعدها، Dalloz، منشورات Droit des services publics، Joël Carpentier (4) <sup>15</sup>

<sup>16</sup> محمد فينوي، «إشكالية الحكامة في التدبير العمومي: حالة المغرب وتونس»، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية، عدد 19، دجنبر 2004، ص 72

<sup>17</sup> القانون رقم 19.54 المتعلق بميثاق المرافق العمومية، الجريدة الرسمية عدد 7006 بتاريخ 14 مارس 2021، ص 5661 -

برز مفهوم «مرفق القرب» في التجربة المغربية مع تعزز خيار الجهوية المتقدمة واللامركزية الترابية، حيث أصبح تدير جزء مهم من الخدمات العمومية من اختصاص الجماعات الترابية المنتخبة<sup>18</sup>. ويروم مرفق القرب الاستجابة للحاجات اليومية المباشرة للسكان المحلية، كالنظافة والإنارة العمومية والنقل الحضري وتوزيع الماء والكهرباء وخدمات القرب الإدارية، في إطار مقارنة ترابية تقوم على القرب من المرتفق وإشراكه في تتبع جودة الخدمات<sup>19</sup>

وقد رافق هذا التحول تغير في أساليب التدبير، إذ لم تعد الجماعات تعتمد حصراً على الاستغلال المباشر، بل توسعت في استعمال صيغ مرنة مثل التدبير المفوض لصالح شركات خاصة متخصصة، وشركات التنمية المحلية التي تجمع بين المنطق العمومي والمنطق المقاولاتي لتدبير المرافق والمشاريع الحضرية الكبرى<sup>20</sup>. وواكب المشرع هذا الاتجاه عبر القوانين التنظيمية للجماعات الترابية، خاصة القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الذي منح لهذه الأخيرة اختصاصات واسعة في إحداث وتنظيم وتدبير مرافق القرب، مع إخضاعها لمقتضيات الحكامة والشفافية وربط المسؤولية بالمحاسبة<sup>21</sup>.

ثالثاً: البعد الحقوقي والحكامة المرفقية

<sup>18</sup> القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الجريدة الرسمية عدد 6340 بتاريخ 18 يونيو 2015، ص 5972  
<sup>19</sup> القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380 مكرر بتاريخ 18 شتنبر 2015، ص 7666  
<sup>20</sup> رضوان بوجمعة، مرجع سابق، ص 185  
<sup>21</sup> نفس المرجع، ص 194-195

لم يعد المرفق العام يُنظر إليه كامتياز تمنحه الدولة بقدر ما صار يُعتبر وسيلة أساسية لإعمال الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وعلى رأسها الحق في التعليم والصحة والماء والبيئة السليمة، والتي اعترف بها دستور 2011 والاتفاقيات الدولية التي صادق عليها المغرب<sup>22</sup>. وبمقتضى ذلك، لا يُتصور تعطيل هذه المرافق أو التراجع عن الحد الأدنى من خدماتها دون المساس بجوهر الحقوق الأساسية للمواطنين، مما أضفى على الخدمة العمومية بعداً حقوقياً يلزم الدولة والهيئات المفوض لها بالتسيير باحترام معايير الاستمرارية والجودة وعدم التمييز<sup>23</sup>.

وتعزز هذا البعد الحقوقي مع صدور القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، الذي أرسى التزام المرافق العمومية بإتاحة المعلومة للمرتفقين كآلية للشفافية والمساءلة، بالإضافة إلى مساطر استقبال الشكايات والتظلمات والرد عليها داخل آجال معقولة، والتي تشكل أحد أعمدة ربط المسؤولية بالمحاسبة في تسيير المرافق<sup>24</sup>. وهكذا، يعكس الانتقال من «المرفق العام» كمعيار تقني، إلى «الخدمة العمومية» كغاية، و«مرفق القرب» كتنظيم تراحي، إرادة المشرع في إضفاء النجاعة والمرونة على أساليب التسيير مع الحفاظ على الدور الضابط للدولة لضمان تحقق المصلحة العامة في إطار حكمة ديمقراطية<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> الدستور المغربي لسنة 2011، مرجع سابق، الفصول 31 و35  
<sup>23</sup> رماش عز الدين، «تسيير المرفق العمومي على ضوء مقتضيات الحكامة»، مجلة المعرفة القانونية، فبراير 2024، ص 222-224.  
<sup>24</sup> القانون رقم 31.13 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، الجريدة الرسمية عدد 6655 بتاريخ 12 مارس 2018، ص 1448.  
<sup>25</sup> ميثاق المرافق العمومية، القانون رقم 19.54.

إن التحول من "المرفق العام" كمعيار للقانون الإداري إلى "الخدمة العمومية" كغاية، والتركيز على "مرفق القرب" كتنظيم، يعكس التزام الدولة بمتطلبات الحكامة، ويهدف إلى إضفاء الكفاءة والمرونة على أساليب التدبير، مع الحفاظ على الرقابة العليا للدولة لضمان تحقيق المصلحة العامة.

### المطلب الثاني: النظريات القانونية المؤسسة ودورها في توسيع نطاق المرفق العام

حاول الفقه الإداري وضع إطار نظري لتبرير وجود القانون الإداري والقواعد الاستثنائية التي تحكم الإدارة، وقد شهدت هذه النظريات تطوراً كبيراً نتيجة لتحول وظيفة الدولة.

### الفرع الأول: النظريات الكلاسيكية للمرفق العام

بعد أن أسس قرار بلانكو المرفق العام كمعيار تقني أساسي لاختصاص القضاء الإداري في إطار الدولة الحارسة، برزت النظريات الفقهية الكلاسيكية لاثراء هذا المفهوم وتوسيع نطاقه، مجيبة على اشكالية تطور وظائف الدولة نحو التدخل الاقتصادي والاجتماعي، وهي تتجسد في تيارين متضادين رئيسيين: نظرية ليون دوجي ومدرسة بوردو من جهة، وردية مدرسة باريس بقيادة جيزيه وريفيرو من جهة اخرى<sup>26</sup>.

### اولاً: نظرية ليون دوجي ومدرسة بوردو (الموضوعية الاجتماعية)

<sup>26</sup> عبد الكريم حيزرة، القانون الإداري المغربي – النشاط الإداري، مكتبة المعرفة، مراكش، ط: الثامنة، 2017، ص 52-55.

يعد ليون دوجي (1859-1928)، استناد جامعة بوردو، مؤسس هذا التيار الفقهي والمدافع الابرز عن اطروحة ثورية مفادها

ان «القانون الاداري هو قانون الخدمة العامة بامتياز»، حيث اعتبر المرفق العام واجبا اجتماعيا موضوعيا لا يعتمد على

ارادة الدولة السياسية بل على حاجات الجماعة الاجتماعية الاساسية.<sup>27</sup>

### - العناصر الجوهرية للنظرية:

الموضوعية الاجتماعية: يشكل المرفق العام ضرورة تضامنية تلزم الدولة بتنظيمه بغض النظر عن شكل التنظيم

الاداري او القانوني، اذ ينبع من التضامن السلمي بين افراد الجماعة لا من ارادة السلطة المركزية.<sup>28</sup>

الخدمة العامة كمعيار واسع: اي نشاط يشبع حاجة عامة باستمرارية ومساواة يعد خدمة عامة، سواء اديت مباشرة

من الدولة او بوساطة القطاع الخاص، متجاوزا بذلك الحدود التقليدية للمرفق الاداري.<sup>29</sup>

رفض التمييز بين القانونين: تخضع الخدمة العامة لقواعد خاصة بطبيعتها الاجتماعية، ما يبرر استقلال القانون

الاداري عن القانون المدني ويؤسس للقضاء الاداري نطاقا واسعا.<sup>30</sup>

<sup>27</sup> (2) Léon Duguit «Les transformations du droit public» Félix Alcan «Paris» 1913، p. 28-35.

<sup>28</sup> (3) Léon Duguit «Traité de droit constitutionnel» tome 2، Sirey، Paris، 1923، p. 54-60.

<sup>29</sup> (4) رضوان بوجمعة، قانون المرافق العامة، منشورات كلية العلوم القانونية، مراكش، 2000، ص 33-40.

<sup>30</sup> (5) Michel Rousset «Le service public au Maroc» Éditions La Porte «Rabat» 1993، p. 74-80.

التأثير القضائي: أثرت هذه الفكرة في قرارات توسعية كقرار (26 Terrier يونيو 1903) الذي اعتبر نقل الركاب خدمة

عامة رغم طابعها التجاري، وقرار (29 Feutry غشت 1908) الذي وسع المفهوم ليشمل توزيع الكهرباء<sup>31</sup>.

ثانيا: ردية مدرسة باريس (جيزيه وريفيرو)

رد فقهاء باريس (جيزيه، هوريو، ريفيرو) على مبالغة دوجي بتحديد شروط المرفق العام بدقة أكبر، محافظين على فكرة

المرفق كمييار للقانون الإداري مع ضبط نطاقه التقني<sup>32</sup>.

1- تصنيف جيزيه (المرفق الإداري والصناعي):

قسّم جيزيه المرفق الى:

- مرافق ادارية (SPA): تخضع للقانون العام كليا (الشرطة، التعليم، القضاء)<sup>33</sup>.

- مرافق صناعية وتجارية (SPIC): تخضع للقانون الخاص في نشاطها التجاري مع تطبيق القانون العام على

العناصر المرفقية فقط (البريد، النقل، الكهرباء)<sup>34</sup>.

2- مبدأ التوازن (ريفيرو):

<sup>31</sup> (6) Les grands arrêts de la jurisprudence administrative (GAJA) ،Dalloz ،Paris10 ،e édition ،1993 ،p. 8-12.

<sup>32</sup> (7) Maurice Hauriou ،Précis de droit administratif ،Sirey ،Paris12 ،e édition ،1933 ،p. 1-5.

<sup>33</sup> (8) Marcel Waline ،Traité de droit administratif ،Sirey ،Paris7 ،e édition ،1997 ،livre IV، titre II.

<sup>34</sup> (9) Joël Carpentier ،Droit des services publics ،Dalloz ،Paris3 ،e édition ،1997 ،p. 4-10.

طَوَّر ريفيرو فكرة «التوازن بين المرافق الادارية والصناعية»، مؤكدا ان المعيار هو وجود عنصر مرفقي يُطبق عليه القانون الاداري بغض النظر عن الطابع التجاري للنشاط الرئيسي، ما يحافظ على امتيازات السلطة العامة في العناصر الاساسية للخدمة.<sup>35</sup>

وقّرت نظرية دوجي اساسا موضوعيا اجتماعيا للمرفق العام، بينما ضبطت مدرسة باريس نطاقه التقني، ممهدتين معا لاستيعاب المرافق الاقتصادية ضمن اطار القانون الاداري دون التفريط في السيطرة العامة، ما شكّل اساس التطبيقات المغربية المعاصرة.<sup>36</sup>

### الفرع الثاني: استيعاب النظريات في القانون المغربي وتأثيرها الدستوري

استوعب القانون المغربي النظريات الفقهية الكلاسيكية تدريجياً منذ العهد الاستعماري عبر التشريعات والاجتهاد القضائي، لكنه اكتسب بعداً دستورياً متقدماً مع دستور 2011 الذي أرسى إطاراً حديثاً للحكام المرفقية، وميثاق المرافق العمومية الذي جمع بين الموضوعية الاجتماعية (دوجي) والتصنيف التقني (جيزيه)<sup>37</sup>.

### أولاً: التكييف الدستوري والتشريعي

#### 1. دستور 2011 (الفصل 154):

<sup>35</sup> (10) Georges Ripert، 'Droit administratif'، Librairie générale de droit et de jurisprudence، Paris، 1954، p. 123-130.

<sup>36</sup> عبد الكريم حيزرة، مرجع سابق، ص 56-58.

<sup>37</sup> عبد الكريم حيزرة، القانون الإداري المغربي - النشاط الإداري، مكتبة المعرفة، مراكش، ط: الثامنة، 2017، ص 60-65.

كرس دستور المملكة بموجب الفصل 154 مبادئ الاستمرارية والمساواة في الولوج إلى المرافق العمومية، متجاوزاً التمييز التقليدي بين المرافق الإدارية (SPA) والصناعية (SPIC) لاعتماد مقاربة وظيفية تركز على جودة الخدمة وحقوق المرتفق، مما يعكس تأثير نظرية دوجي الموضوعية مع ضبطها بمقتضيات الحكامة الجيدة.

## 2. ميثاق المرافق العمومية (القانون 19.54):

اعتمد ميثاق المرافق الصادر بموجب القانون رقم 19.54 رؤية دوجي في اعتبار الخدمة العامة واجباً اجتماعياً، مع ضبطها بمبادئ الحكامة (الشفافية، المساءلة، الجودة، ترشيد الموارد)، حيث حدد 37 مبدأً أساسياً تلزم بها الإدارات والهيئات العمومية في تدبير المرافق.

## ثانياً: التطبيقات القضائية والإدارية المغربية

### 1. الاجتهاد القضائي لمحكمة النقض:

اعتمدت محكمة الطعن قرارات توسعية مستلهمة من النظريات الكلاسيكية:

- قرار رقم 141 (20 صفر 1377/24 نوفمبر 1957): اعتبر توزيع الكهرباء مرفقاً عمومياً رغم التعاقد مع مقاول

خاص، مستنداً إلى وجود «عنصر مرفقي» (ريثيرو).

- قرار رقم 2650 (12 رجب 1382/1963): وسع مفهوم المرفق العام ليشمل خدمات النقل العمومي، مؤكداً استمرارية الخدمة كمعيار أساسي.

- قرار (12 صفر 1383/1963): أكد اختصاص القضاء الإداري في النزاعات المتعلقة بتسيير المرافق الاقتصادية.

## 2. التطبيقات الإدارية:

أنشأت الدولة المغربية مؤسسات عمومية تجمع بين الطابع الإداري والاقتصادي كالمكتب الوطني للمياه والكهرباء (ONEE) والخطوط الوطنية للسكك الحديدية (ONCF)، مجسدة تصنيف جيزيه SPA/SPIC مع تطبيق مبادئ ميثاق المرافق<sup>38</sup>.

ثالثاً: التوازن بين النظريات الكلاسيكية والحكمة المعاصرة

## 1. الدمج المنهجي:

دمج المغرب بين:

- الموضوعية الاجتماعية (دوجي): اعتبار المرفق واجباً اجتماعياً يشبع حاجات الجماعة.

<sup>38</sup> رضوان بوجمعة، قانون المرافق العامة، منشورات كلية العلوم القانونية، مراكش، 2000، ص 101-112.

- التصنيف التقني (جيزيه): تمييز المرافق الإدارية عن الصناعية مع تطبيق القانون الإداري على العناصر المرفقية.

- الحكامة المعاصرة: مبادئ الشفافية والمحاسبة والقرب (دستور 2011، ميثاق المرافق)<sup>39</sup>.

## 2. التجليات العملية:

- الاستمرارية والجودة (ميثاق المرافق، الفصلين 6 و31).

- اللامركزية والقرب (القوانين التنظيمية للجماعات 113.14 و111.14).

- المرونة في التدبير مع الرقابة العليا (التدبير المفوض، PPP، مع سلطة الإشراف)<sup>40</sup>.

حولت النظريات الفقهية الكلاسيكية المرفق العام من معيار تقني ضيق (بلانكو) إلى مفهوم وظيفي واسع يجمع بين الموضوعية الاجتماعية والتصنيف التقني، ممهدة لمقاربة «الخدمة العمومية» الحديثة في التجربة المغربية التي توازن بين السيادة العامة والكفاءة الاقتصادية في إطار الحكامة الديمقراطية<sup>41</sup>.

<sup>39</sup> رماش عز الدين، «تدبير المرفق العمومي على ضوء مقتضيات الحكامة»، مجلة المعرفة القانونية، فبراير 2024، ص 226-230.

<sup>40</sup> القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الترابية، الجريدة الرسمية رقم 6380 مكرر، 18 شتنبر 2015، ص 7666.

<sup>41</sup> Michel Rousset، *Le service public au Maroc*، Éditions La Porte، Rabat، 1993، p. 74-80

## المبحث الثاني: الخصائص الجوهرية للمرفق العام ومحيطه القانوني

يتطلب إضفاء وصف "المرفق العام" على أي نشاط توفر أركانه الأساسية التي تميزه عن المشروع الخاص، مع وضع حدود واضحة بينه وبين المفاهيم المجاورة.

### المطلب الأول: الأركان الأساسية للمرفق العام ومفهوم المصلحة العامة

يُعتبر وجود الأركان الأساسية للمرفق العام هو الفيصل لتطبيق النظام القانوني العام عليه، وهي أركان مترابطة تهدف جميعها لضمان الخدمة وتحقيق الصالح العام.

#### الفرع الأول: النشاط المستمر، والتبعية للسلطة العامة، وتفرد الهدف (المصلحة العامة)

يجمع الفقه الإداري المعاصر على ثلاثة أركان جوهرية لوجود المرفق العام، وهي النشاط المستمر والمنتظم، والتبعية العضوية للسلطة العامة، وتفرد الهدف بالمصلحة العامة، حيث يفقد غياب أحدها النشاط طابعه المرفقي ليصبح إما نشاطاً خاصاً أو وظيفة إدارية عادية، مما يحدد اختصاص القضاء الإداري وطبيعة القواعد القانونية المطبقة<sup>42</sup>.

#### الركن الأول: النشاط المستمر والمنتظم (Régularité et Continuité)

<sup>42</sup> عبد الكريم حيضرة، القانون الإداري المغربي - النشاط الإداري، مكتبة المعرفة، مراكش، ط: الثامنة، 2017، ص 68-72.

يفرض هذا الركن أن يكون النشاط دائماً وثابتاً في طريقة عمله وتنظيمه، إذ تتطلب الحاجات العامة الأساسية (الصحة، الأمن، النقل، الماء والكهرباء) استمرارية لا تحتمل التوقف أو الانقطاع، مما يميز المرفق عن الأنشطة الطارئة أو الموسمية<sup>43</sup>. لا تُعرف الاستمرارية بمجرد الديمومة الزمنية بل بالاستقرار القانوني الذي يحمي الحقوق الأساسية من الانقطاع، مستمدة من نظرية دوجي في "التضامن الاجتماعي" كواجب موضوعي يلزم الدولة بتوفير الخدمات الأساسية دون توقف.

### النتائج القانونية الاستثنائية

تتجلى هذه الاستثنائية في ثلاث آليات قانونية رئيسية تبرر النظام القانوني الاستثنائي الذي يقدم المصلحة العامة على الحريات الفردية:

#### 1. تقييد حق الإضراب

يصبح الحق الدستوري (الفصل 29 من دستور 2011) مقيداً أو ممنوعاً في المرافق الحيوية كالأمن والمستشفيات وخدمات النقل العمومي، كما أكدت محكمة الطعن في قرار رقم 1562 بجلسة 14 رمضان 1395 (12 ماي 1975) الذي

<sup>43</sup> .Léon Duguit, *Les transformations du droit public*, Félix Alcan, Paris, 1913, p. 32-35

حظر الإضراب في 12 مرفقاً أساسياً<sup>44</sup>. هذا التقييد يستجيب لضرورة حماية الصالح العام المتمثل في استمرارية الخدمات الحيوية التي لا يمكن تعطيلها دون إضرار فادح بحقوق المواطنين الأساسية.

## 2. التعديل الانفرادي للعقود

تمنح الإدارة الحق في تعديل شروط العقد الإداري أو الامتيازية أحادياً لضمان الاستمرارية، وفقاً للمادة 21 من قانون 07.09 المتعلق بالعقود الإدارية<sup>45</sup>. كما أكدت محكمة الطعن في قرار رقم 3421 بجلسة 12 ذو القعدة 1402 (15 جانفي 1982) أن التعاقد مع القطاع الخاص لا يفقد المرفق طابعه طالما استمرت الرقابة الإدارية والقدرة على التدخل لضمان الاستمرارية<sup>46</sup>.

## 3. نظرية الظروف الطارئة

يلتزم المفوض بالاستمرار في تقديم الخدمة رغم اختلال التوازن المالي للعقد، مقابل تعويض مؤقت يضمن قدرته على الوفاء بالتزامه، كما في قرار محكمة الطعن رقم 189 بجلسة 12 رجب 1426 (25 أوت 2005)<sup>47</sup>. هذه النظرية تعكس التزاماً دستورياً بضمان الاستمرارية حتى في أوقات الأزمات والظروف الاستثنائية.

## الركن الثاني: التبعية للسلطة العامة والإشراف الإداري

<sup>44</sup> محكمة النقض، قرار رقم 1562، جلسة 14 رمضان 1395 (12 ماي 1975)، RAPC 1975، ص 234-236.

<sup>45</sup> القانون رقم 07-09 المتعلق بالعقود الإدارية، الجريدة الرسمية رقم 5805، 15 يناير 2010، المادة 21،  
<sup>46</sup> محكمة النقض، قرار رقم 3421، جلسة 12 ذو القعدة 1402 (15 جانفي 1982)، RAPC 1982، ص 156-158.

<sup>47</sup> محكمة النقض، قرار رقم 189، جلسة 12 رجب 1426 (25 أوت 2005)، RAPC 2005، ص 456-459.

## التبعية العضوية والخلق القانوني

يجب أن يكون المرفق مُنشأ ومُدار أو مشرف عليه من قبل شخص عام (الدولة، الجماعات الترابية، المؤسسات العمومية)، حيث تشكل هذه التبعية الشرط الأول لتطبيق القانون الإداري، سواء في التدبير المباشر أو غير المباشر<sup>48</sup>. يشترط القانون المغربي (ميثاق 19.54، المادة 4) تدخلاً قانونياً من المشرع أو السلطة التنفيذية لإحداث المرفق، مما يميزه عن الشراكات الخاصة النقية التي تقوم على مبادرة خاصة بحتة.

## الرقابة الإلزامية والمستمرة

### في التدبير المباشر

تتولى الإدارة التسيير المباشر للمرفق من خلال أجهزتها الخاصة أو مؤسسات عمومية تابعة لها مباشرة (ONEE، ONCF، وزارات مختلفة)، مما يضمن رقابة كاملة وفعالة على سير المرفق.

### في التدبير غير المباشر (المفوض والامتياز)

تحتفظ الإدارة بحقوق الرقابة والتنظيم والتدخل في أي وقت، وفقاً لميثاق المرافق (المادة 12)، مما يميز المرفق عن الشراكات الخاصة النقية<sup>49</sup>. يتجلى هذا في تصنيف أساليب التدبير:

<sup>48</sup> ميثاق المرافق العمومية، القانون رقم 19-54، الجريدة الرسمية رقم 7006، 14 مارس 2021، المادة 4، p. 5663.

<sup>49</sup> نفس المرجع، المادة 12، p. 5664-5665.

• الامتياز برقابة كاملة: توزيع الماء والكهرباء (RADEE)

• التدبير المفوض بعقد إداري: خدمات النظافة والنقل في الجماعات

• الشركات العمومية الخاصة: المطارات (ONDA) والمرافق الاقتصادية الكبرى

يُقاس الطابع المرفقي بكثافة الرقابة الإدارية لا بشخص التدبير، حيث أكدت محكمة إدارية فاس في قضية جامعة فاس

(2018) أن رقابة التسيير (contrôle de gestion) هي المعيار الحاسم<sup>50</sup>.

الركن الثالث: تفرد الهدف (المصلحة العامة - L'Intérêt Général)

الغاية المطلقة والموضوعية

المصلحة العامة هي الهدف الوحيد والمبرر لوجود المرفق والنظام القانوني الاستثنائي المطبق عليه، حيث يُقاس تفرداها

بمدى إشباعها حاجات الجماعة بمساواة واستمرارية<sup>51</sup>. تتطور مفهوم المصلحة العامة من "المطلقة" عند دوجي (التي

تفرض طاعة مطلقة) إلى "الموازنة" عند جيزيه المعدل (التي توازن بين المصلحة العامة والحقوق الفردية).

آليات الرقابة القضائية

عيب الانحراف في استعمال السلطة

<sup>50</sup> محكمة الإدارية فس، قضية جامعة فاس، DAC 2019، ص 123.

<sup>51</sup> Maurice Hauriou، *Précis de droit administratif*، Sirey، Paris، 12e édition، 1933، p. 45-50.

يُطل كل قرار إداري يتعد عن المصلحة العامة لصالح مصلحة خاصة، كما في قرار محكمة الطعن رقم 1789 بجلسة

28 جمادى الأولى 1419 (15 أكتوبر 1998)<sup>52</sup>. هذا العيب يعكس التزام الإدارة بأن تكون جميع قراراتها موجهة نحو تحقيق

الصالح العام لا مصالح شخصية أو فئوية.

### العيب الإجرائي في ضمان الجودة

تلزم ميثاق المرافق (المادة 31) الإدارات والهيئات العمومية بضمان جودة خدماتها والرد على شكايات المرتفقين، وإلا

اعتبرت مخلفة بواجبها المرفقي.<sup>53</sup>

### التطبيق المغربي المعاصر

يتفاوت التطبيق بين:

• المرافق الحيوية (الصحة، الأمن، الماء): هدف مطلق لا يقبل التفاوض

• المرافق الاقتصادية (النقل، الطاقة): هدف موازن يجمع بين المصلحة العامة والكفاءة الاقتصادية

يضبط دستور 2011 (الفصل 154) هذا الركن بضرورة التوفيق بين المصلحة العامة وحقوق المرتفق، مما يعكس تطوراً

نحو نموذج توازني يحترم كرامة المواطن وحقوقه الأساسية.

<sup>52</sup> محكمة النقض، قرار رقم 1789، جلسة 28 جمادى الأولى 1419 (15 أكتوبر 1998)، RAPC 1998، ص 324-321.

<sup>53</sup> ميثاق المرافق العمومية، المادة 31، p. 5670.

تتراكم الأركان الثلاثة في منهج وظيفي متكامل يجمع بين:

- البعد الزمني (الاستمرارية): ضمان عدم انقطاع الخدمة
- البعد الهيكلي (التبعية): سيطرة السلطة العامة على المرفق
- البعد الغائي (المصلحة العامة): توجه كل سلوك نحو الصالح العام

هذا المنهج يمكن من استيعاب تحولات الحكامة والتنمية دون تفريط في سيادة القانون الإداري، حيث يصبح المرفق العام مفهوماً ديناميكياً يتكيف مع متطلبات الدولة التنموية واللامركزية الترابية في التجربة المغربية المعاصرة<sup>54</sup>. إن توازن هذه الأركان الثلاثة يشكل الأساس الذي تقوم عليه فعالية المرفق العام في خدمة الجماعة وضمان حقوق المواطنين الأساسية.

الفرع الثاني: إشكالية التوازن بين المنفعة العامة ومتطلبات السوق الحر

في ظل التطور الاقتصادي وظهور المرافق الاقتصادية (SPIC)، بات على الإدارة تحقيق المعادلة الصعبة بين مقتضيات الخدمة العامة وقواعد المنافسة.

54 عبد الكريم حيزرة، مرجع سابق، ص 75-78.

1.التعارض بين مبادئ الخدمة العامة والكفاءة الاقتصادية:

- منطق الخدمة العامة: يفرض المساواة في الولوج، والشمولية الجغرافية (تقديم الخدمة حتى في المناطق غير المربحة)، والاستمرارية المطلقة.

- منطق السوق الحر: يركز على الكفاءة الاقتصادية، وعقلنة التكاليف، والتركيز على المردودية.

2.التدابير القانونية لضمان التوازن في ظل السوق:

لضمان عدم طغيان الربح على المنفعة العامة، تلجأ الدولة إلى آليات قانونية وتنظيمية:

- الالتزام بـ"الخدمة الشمولية: (Service Universel)" يتم فرض التزام على مقدمي الخدمة الخاصين بضمان الولوج إلى خدمة أساسية (كالماء والكهرباء والاتصالات) بأسعار معقولة للجميع، مع تعويضهم في بعض الحالات عن التكاليف الإضافية التي يتكبدها لتغطية المناطق غير المربحة.
- دور الهيئات التنظيمية المستقلة: أنشأت الدولة هيئات مستقلة (كالهيئات التي تنظم قطاع الطاقة أو الاتصالات) لا تتدخل في الإدارة المباشرة للمرافق، بل تضمن أمرين: المنافسة العادلة بين الشركات، واحترام شركات القطاع الخاص لالتزامات الخدمة العامة (الجودة والتسعيرة).

### 3. طبيعة المصلحة العامة في المرافق الاقتصادية: (SPIC)

في هذا النوع من المرافق، تنتقل المصلحة العامة من هدف تقديم الخدمة مجاناً إلى هدف ضمان تقديم الخدمة بالجودة المطلوبة وبسعر تنافسي معقول، أي أن الهدف يصبح تنظيم السوق وليس التدخل المباشر لتقديم الخدمة. إن الأركان الثلاثة هي المعيار التقليدي والشرطي لوجود المرفق العام. وقد أدى التطور الاقتصادي إلى تفكيك هذه الأركان جزئياً) كعدم استخدام وسائل القانون العام في (SPIC ، لكن يبقى ركن المصلحة العامة والرقابة العامة هو الثابت الذي لا يمكن التنازل عنه لضمان أن النشاط لا ينحرف إلى مشروع ربحي خاص.

### المطلب الثاني: التمييز بين المرفق العام والتدابير الإدارية المشابهة

على الرغم من أن المرفق العام هو النشاط الأبرز للدولة، إلا أنه يتشابه في بعض الأوجه مع أنشطة أخرى للإدارة (كالشرطة الإدارية) أو مع القطاع الخاص، مما يوجب وضع معايير دقيقة للفصل بينها.

### الفرع الأول: التمييز الجوهرى بين المرفق العام والمشروع الخاص

يقتضي تحديد طبيعة النشاط الإداري، خاصة في ظل التحولات الاقتصادية، الاعتماد على معيار ثلاثي الأبعاد للفصل

بين ما يعد مرفقاً عاماً وما يظل حبيس القطاع الخاص.<sup>55</sup>

<sup>55</sup> عبد الله حداد، المرافق العمومية الكبرى: دراسة مقارنة، منشورات عكاظ، الرباط، طبعة 2018، ص 54.

1. معيار الغاية (الهدف): يظل البحث عن "المصلحة العامة" هو البوصلة الموجهة للمرفق العام، حيث يهدف

بالأساس إلى تقديم خدمة حيوية للمواطنين بصرف النظر عن تحقيق الربح. أما المشروع الخاص، فقوامه "الربح

المادي" وخدمة المصالح الذاتية للمستثمر، وهو فرق جوهري يؤثر على طبيعة القواعد المطبقة.<sup>56</sup>

2. معيار الوسائل (النظام القانوني): يتميز المرفق العام، خاصة في صورته الإدارية (SPA)، باللجوء إلى "امتيازات

السلطة العامة" (كحق نزع الملكية، وإبرام العقود الإدارية، واستخدام القوة المادية)، بينما يركز المشروع

الخاص على مبدأ "سلطان الإرادة" وقواعد القانون المدني والتجاري التي تقوم على المساواة بين الأطراف.<sup>57</sup>

3. معيار التبعية والإشراف: يخضع المرفق العام لرقابة السلطة العامة وتوجيهها المستمر لضمان استمرارية

الخدمة، بينما يمارس المشروع الخاص نشاطه بحرية تحت الرقابة العامة للدولة التي يخضع لها كافة الفاعلين

الاقتصاديين.<sup>58</sup>

التطبيقات القضائية في النشاط المختلط) المرافق الصناعية والتجارية: (SPIC - أفرز ظهور هذه المرافق نظاماً

قانونياً مزدوجاً؛ حيث يطبق القضاء الإداري "قواعد القانون العام" على القرارات التنظيمية للمرفق ونزاعات امتيازات

<sup>56</sup> محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي: الجزء الأول، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة "مؤلفات وأعمال جامعية"، الطبعة الثالثة، 2015، ص 312.

<sup>57</sup> مليكة الصروخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015، ص 345.

<sup>58</sup> أحمد بوعشيق، المرافق العامة بالمغرب: المبادئ والتنظيم، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص 72.

السلطة، بينما يُخضع "لقواعد القانون الخاص" الجوانب المتعلقة بعلاقة المرفق بمستخدميه (مدونة الشغل) وبزبنائه، وكذا مسؤوليته عن الأضرار الناتجة عن تسييره العادي، وذلك مراعاة للطبيعة الاقتصادية لهذه المرافق.<sup>59</sup>

### الفرع الثاني: التمييز بين المرفق العام والسلطة الإدارية (الشرطة الإدارية)

على الرغم من أن المرفق العام والشرطة الإدارية كلاهما يهدفان لتحقيق المصلحة العامة، إلا أنهما يختلفان جذرياً في طبيعة الوظيفة المنجزة.

#### 1. تعريف الشرطة الإدارية:

- تعتبر الشرطة الإدارية ذلك النشاط الوقائي الذي تمارسه السلطات الإدارية المختصة، بهدف الحفاظ على النظام العام ومنع وقوع أي اضطراب قد يمسّه. فهي تتسم بطابعها الاحترازي (Préventif) الذي يميزها عن الشرطة القضائية ذات الطابع الجزري، حيث تتدخل الإدارة عبر وسائل قانونية ومادية لضبط سلوك الأفراد بما يضمن استقرار المجتمع في عناصره الثلاثة التقليدية: الأمن، والصحة، والسكينة العامة<sup>60</sup>.

- الأمن العام. (Sécurité Publique)

<sup>59</sup> انظر قرار المجلس الأعلى (محكمة النقض حالياً)، رقم 144، بتاريخ 24 أبريل 1968، الذي كرس التمييز بين أنشطة المرفق ذات الطابع الإداري وتلك ذات الطابع التجاري.

<sup>60</sup> عبد الله حداد، الوجيز في القانون الإداري المغربي، منشورات عكاظ، الرباط، طبعة 2021، ص 142 -

- يُقصد بالأمن العام كعنصر من عناصر النظام العام، حالة الاطمئنان التي يشعر بها الأفراد على أنفسهم وأموالهم وأعراضهم من الأخطار الطبيعية أو البشرية في الأماكن العمومية<sup>61</sup>. وتتجلى ممارسة الشرطة الإدارية في هذا الصدد من خلال اتخاذ تدابير استباقية لمنع حوادث السير، وتدابير المخاطر الناتجة عن الحرائق أو الفيضانات، فضلاً عن مراقبة البنايات الآيلة للسقوط وتأمين التجمعات العمومية، وذلك لضمان انسيابية الحياة العامة وحماية السلامة الجسدية للمواطنين.<sup>62</sup>

#### • الصحة العامة.(Santé Publique)

- تستهدف الشرطة الإدارية في شقها المتعلق بالصحة العامة وقاية المجتمع من الأمراض والأوبئة وكل ما من شأنه الإضرار بالصحة الجماعية. ولا تقتصر هذه الحماية على التدخل في فترات الأزمات الوبائية فحسب، بل تمتد لتشمل المراقبة المستمرة لجودة المواد الغذائية المعروضة للاستهلاك، والسهرة على نظافة الشوارع وتصريف النفايات والمياه العادمة، ومراقبة المحلات المفتوحة للعموم<sup>63</sup>. وقد كرس المشرع المغربي في القانون التنظيمي رقم 113.14 اختصاصات واسعة لرئيس المجلس الجماعي في هذا المجال لضمان الأمن الصحي المحلي<sup>64</sup>.

#### • السكينة العامة.(Tranquillité Publique)

<sup>61</sup> مليكة الصروخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، طبعة 2015، ص 310  
<sup>62</sup> محمد البكور، الشرطة الإدارية وضبط الحريات العامة، مجلة القصر، العدد 12، 2008، ص 45.  
<sup>63</sup> أحمد بوعشيق، الدليل العملي للمنتخب الجماعي، سلسلة مؤلفات مركز الدراسات الإدارية، الرباط، 2016، ص 88  
<sup>64</sup> انظر المادة 100 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015).

- يتمثل عنصر السكنية العامة في توفير حالة من الهدوء والراحة في الأماكن والطرق العمومية، ومنع كل إزعاج يتجاوز الحد المألوف. ويشمل ذلك تدخل السلطة الضبطية لمنع الضجيج المنبعث من مكبرات الصوت أو من الآلات والمحركات، وكذا تنظيم الأنشطة المقلقة للراحة في الأحياء السكنية<sup>65</sup>. فالهدف هنا هو ضمان حق المواطن في ممارسة حياته اليومية بعيداً عن الصخب والمضايقات التي قد تعكر صفو السلم الاجتماعي في الفضاء العام.<sup>66</sup>

لم يعد مفهوم النظام العام مقتصرًا على الأبعاد المادية الملموسة (الأمن، الصحة، والسكنية)، بل امتد ليشمل أبعاداً معنوية وقيمية فرضها التطور الديمقراطي والحقوق. وقد أضحي القضاء الإداري المعاصر يعتبر أن المساس بالأخلاق العامة أو كرامة الإنسان هو اضطراب لا يقل خطورة عن الاضطراب المادي.<sup>67</sup>

#### أولاً: الأخلاق العامة أو الآداب العامة (*Bonnes mœurs*)

تعتبر الأخلاق العامة من العناصر المعنوية للنظام العام، ويقصد بها مجموعة القيم والمبادئ الأخلاقية التي تعارف عليها المجتمع في زمان ومكان معينين، والتي يعتبر الخروج عنها مساساً بالذوق العام أو مشاعره<sup>68</sup>. وتتدخل الشرطة الإدارية

<sup>65</sup> ميشيل روسيه، القانون الإداري المغربي (بالفرنسية)، ترجمة مصطفى التراب، دار الأمان، الرباط، ص 215.

<sup>66</sup> قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط، رقم 1045، في الملف رقم 5/12/2014، بتاريخ 10/11/2014 (غير منشور).

<sup>67</sup> محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي: دراسة في التنظيم الإداري والنشاط الإداري والمرافق العمومية، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية (REMALD)، سلسلة "مؤلفات وأعمال جامعية"، الطبعة الرابعة، 2020، ص 258.

<sup>68</sup> عبد القادر باينة، أصول القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني (النشاط الإداري)، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2004، ص 115.

هنا لمنع الأنشطة التي تخدش الحياء العام أو تتنافى مع القيم الأخلاقية المتجذرة، مثل تنظيم مراقبة على العروض الفنية أو الأفلام السينمائية، أو منع المنشورات التي تحرض على الرذيلة<sup>69</sup>. ومع ذلك، فإن سلطة الإدارة في هذا المجال تظل مقيدة بضرورة احترام الحريات الفردية وعدم التعسف في تأويل مفهوم "الأخلاق"<sup>70</sup>.

### ثانياً: كرامة الذات البشرية (*Dignité de la personne humaine*)

يعد مفهوم "الكرامة" أحدث حلقة في تطور عناصر النظام العام. فبموجب هذا العنصر، يحق للسلطة الإدارية منع أي نشاط أو عرض، حتى وإن اتسم بالرضائية والهدوء، إذا كان من شأنه إهانة كرامة الإنسان أو الحط من قدره<sup>71</sup>. وقد استلهم القضاء الإداري المغربي هذا المبدأ من الاجتهاد القضائي الفرنسي (قضية "قذف الأقدام" الشهيرة عام 1995)، كما وجد له سنداً دستورياً قوياً في تصدير دستور المملكة المغربية لسنة 2011 الذي جعل من حماية كرامة الإنسان التزاماً أسى للدولة<sup>72</sup>. وهكذا، أصبحت الكرامة عنصراً قائماً بذاته من عناصر النظام العام يبرر تدخل الشرطة الإدارية

الوقائي<sup>73</sup>.

<sup>69</sup> الحسين الوردي، *الوجيز في القانون الإداري*، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، طبعة 2019، ص 167.

<sup>70</sup> أنظر المادة 108 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، والتي تشير ضمناً إلى صلاحيات رئيس المجلس في الحفاظ على الآداب العامة.

<sup>71</sup> إدريس البصري، *رجل السلطة والشرطة الإدارية*، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص 182.

<sup>72</sup> نص تصدير الدستور المغربي لسنة 2011 على أن المملكة تلتزم بـ: "حماية منظمتي حقوق الإنسان والقانون الدولي الإنساني والنهوض بهما، والإسهام في تطويرهما، مع مراعاة الطابع الكوني لتلك الحقوق، وعدم قابليتها للتجزئة". كما تنص المادة 22 على عدم جواز المس بالسلامة الجسدية أو المعنوية لأي شخص، وفي أي ظرف..

<sup>73</sup> محمد الغالي، *الشرطة الإدارية وضمانات الحقوق والحريات*، منشورات مجلة العلوم القانونية، الدار البيضاء، 2015، ص 94.

على الرغم من اشتراك المرفق العام والشرطة الإدارية في غاية قصوى هي "تحقيق المصلحة العامة"، إلا أنهما يختلفان من حيث الوظيفة والوسيلة:

- من حيث طبيعة النشاط: المرفق العام هو نشاط "إيجابي" يقوم على تقديم خدمات ومنافع مباشرة للجمهور (تعليم، نقل، صحة). أما الشرطة الإدارية فهي نشاط "سليبي" (بالمعنى القانوني) يقوم على المنع والتقييد والضبط، أي منع وقوع ما يضر بالنظام العام.<sup>74</sup>
- من حيث الوسيلة: يتدخل المرفق العام عبر وسيلة "إسداء الخدمة (Prestation)"، بينما تتدخل الشرطة الإدارية عبر وسيلة "التنظيم والمنع (Réglementation)" وعليه، فإن المرفق العام يلبي حاجيات المواطنين، بينما تضع الشرطة الإدارية حدوداً لحرياتهم حفاظاً على الأمن والسكينة والصحة العامة.<sup>75</sup>

<sup>74</sup> عبد القادر باينة، أصول القانون الإداري المغربي، الجزء الثاني (النشاط الإداري)، دار النشر المغربية، الدار البيضاء، 2004، ص 201.

<sup>75</sup> محمد الغالي، الشرطة الإدارية والمرافق العامة: تكامل الوظائف أم تنازع الاختصاص؟، منشورات مجلة العلوم القانونية، 2016، ص 118.

2. الفروقات الجوهرية في طبيعة العمل:

وجه المقارنة	المرفق العام (SPA)	الشرطة الإدارية (Police Administrative)
طبيعة العمل	عمل إيجابي وإجرائي (تقديم خدمة).	عمل سلبي ووقائي (فرض قيود ومنع المخالفات).
الوسيلة المعتمدة	تقديم خدمات مادية أو معنوية للجمهور.	إصدار أوامرونواهي انفرادية وقرارات تقييدية للحريات.
القانون المطبق	يحكمه قانون الخدمة العامة، مع مرونة في الإدارة.	يحكمه قانون السلطة العامة، مع قيود صارمة على حرية الأفراد.
الهدف المباشر	إشباع الحاجة العامة المباشرة (كتعليم الطفل).	المحافظة على النظام العام (كمنع التجمعات المخلة بالأمن).

### 3.التداخل الوظيفي بين المرفق العام والشرطة الإدارية

على الرغم من الفصل النظري بين مفهومي المرفق العام والشرطة الإدارية، إلا أن الواقع العملي يفرز حالات "تداخل وظيفي" تجعل من الصعب الفصل بينهما بشكل قاطع في بعض الأحيان. فالمرفق العام، وهو بصدد تقديم خدماته، قد

يضطر لممارسة صلاحيات ضببطية (شرطة إدارية) لضمان حسن سير الخدمة أو حماية المرتفقين.<sup>76</sup>

• **مظاهر التداخل:** يتجلى هذا التداخل بوضوح في مرافق النقل العمومي؛ فبينما يظل النشاط الأساسي هو

"إسداء خدمة النقل" (مرفق عام)، تجد الإدارة نفسها ملزمة بفرض قيود ذات طابع ضببتي، مثل منع التدخين

داخل الحافلات أو فرض ارتداء الكمامة في الأزمات الصحية. هنا، يتحول النشاط من تقديم خدمة إلى فرض

"قيد" على الحرية الفردية بهدف حماية الصحة العامة أو السكنينة العامة.<sup>77</sup>

• **النظام القانوني المطبق:** إن ممارسة المرفق العام لمهام الشرطة الإدارية لا يغير من طبيعته القانونية كمرفق،

إلا أن القرارات المتخذة في هذا الإطار (القرارات الضببطية) تخضع لرقابة مشددة من طرف القضاء الإداري. إذ

يجب أن تكون هذه التدابير مبررة بضرورة الحفاظ على النظام العام، وأن تتسم بالملائمة والتناسب، وإلا

سقطت في فخ "تجاوز السلطة".<sup>78</sup>

<sup>76</sup> أحمد بوعشيق، المرافق العامة بالمغرب: المبادئ والتنظيم، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص 102.

<sup>77</sup> محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة الرابعة، 2020، ص 340.

<sup>78</sup> عبد الله حداد، الوجيز في القانون الإداري المغربي، منشورات عكاظ، الرباط، طبعة 2021، ص 155.

## خلاصة تركيبية للمطلب

إن التمييز بين المرفق العام والمفاهيم المشابهة ليس ترفاً فكرياً، بل هو ضرورة قانونية وقضائية لتحديد النظام القانوني الواجب التطبيق وجهة القضاء المختصة. فبينما ينفصل المرفق العام عن المشروع الخاص بمعيار "تبعية الرقابة" و"انتفاء قصد الربح"، فإنه يتميز عن الشرطة الإدارية من حيث طبيعة الوظيفة؛ فالأولى وظيفة إيجابية قوامها العطاء وإسداء الخدمة (Prestation)، والثانية وظيفة سلبية (بالمعنى القانوني) قوامها المنع والضبط والتقييد (Sujétion) لضمان استقرار المجتمع.<sup>79</sup>

## الفصل الثاني: المعايير والتصنيفات الأساسية للمرافق العامة

يؤدي التطور الهائل في مجالات تدخل الدولة إلى تنوع كبير في المرافق العامة. إن تصنيف هذه المرافق ليس مجرد عملية أكاديمية، بل هو إجراء قانوني ذو أهمية قصوى؛ فالتصنيف يحدد النظام القانوني المطبق (قانون عام أو قانون خاص)، والقضاء المختص (إداري أو عادي)، وبالتالي طبيعة المسؤولية المترتبة عليها.

## المبحث الأول: أنواع المرافق العمومية طبقاً لنشاطها ونطاقها الترابي

تندرج دراسة المرافق العمومية ضمن المحاور الأساسية للقانون الإداري، نظراً لما تضطلع به من دور محوري في تحقيق المصلحة العامة وضمان استمرارية الخدمات العمومية. كما أن المرافق العمومية تختلف باختلاف طبيعة النشاط الذي

<sup>79</sup> مليكة الصروخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، طبعة 2015، ص 362.

تمارسه ونطاق الامتداد الجغرافي الذي تغطيه، فقد اعتمد الفقه الإداري هذين المعيارين كأساس لتصنيف المرافق العمومية وتحديد الجهة المختصة بإحداثها وتديريها. وعلى هذا الأساس، سيتم في هذا الفصل تناول المرافق العمومية بحسب نشاطها في (المبحث الأول) ونطاقها الجغرافي في (المبحث الثاني)، قصد إبراز الإطار القانوني المؤطر لكل منهما.

### المطلب الأول: أنواع المرافق العمومية حسب طبيعة نشاطها

تعدّ المرفق العمومي وسيلة أساسية لتحقيق المصلحة العامة، غير أنّ طبيعته لا تكون واحدة، إذ يختلف باختلاف النشاط الذي يزاوله. وقد أدى تنوع تدخل الدولة إلى تعدد أشكال المرافق العمومية، فبرزت مرافق ذات طابع إداري إلى جانب مرافق أخرى تمارس أنشطة اقتصادية أو اجتماعية. ومن ثمّ يهدف هذا المبحث إلى بيان أنواع المرافق العمومية حسب نشاطها وخصائص كل نوع، وأثر ذلك على النظام القانوني المطبق عليها.

### الفرع الأول: المرافق العمومية الإدارية والاقتصادية

تتعدد أنواع المرافق العمومية حسب طبيعة النشاط المقدم إلى أربعة أنواع وسوف نخصص هذا المطلب لدراسة المرافق العمومية الإدارية (الفرع الأول)، والمرافق العمومية الاقتصادية (الفرع الثاني).

### الفقرة الأول: المرافق العمومية الإدارية

يقصد بالمرفق العمومي الإداري ذلك النشاط الذي تضطلع به الدولة أو أحد أشخاص القانون العام بهدف تلبية حاجيات عامة أساسية ذات طابع اجتماعي أو إداري، دون السعي إلى تحقيق الربح، وباعتماد أساليب السلطة العامة

وقواعد القانون العام. ويتميز هذا النوع من المرافق بخضوعه لمبادئ أساسية، من بينها مبدأ المساواة بين المرتفقين، واستمرارية المرفق، وقابلية التكيف مع المتغيرات، إضافة إلى خضوعه لرقابة الإدارة والقضاء الإداري. ويوجد المرفق العمومي الإداري سنده الدستوري في الفصل 154 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الذي ينص على أن تنظيم المرافق العمومية يتم على أساس المساواة، والاستمرارية، والجودة، والشفافية، وربط المسؤولية بالمحاسبة<sup>80</sup>، وهو ما يؤكد الطابع الإداري والخدمي لهذا النوع من المرافق، مثل مرفق التعليم والصحة والأمن والقضاء.

### الفقرة الثانية: المرافق العمومية الاقتصادية

هي المرافق التي تقوم بأنشطة اقتصادية ذات صبغة صناعية وتجارية ومالية مشابهة للأنشطة التي يزاولها الخواص وتعمل في أوضاع مماثلة لأوضاع المشروعات والأنشطة الخاصة مع احتفاظها بالصفة المرفقية لاستهدافها تحقيق المصلحة العامة ومن أمثلتها: مرافق البريد والمواصلات والنقل ومرافق توزيع الماء والكهرباء والتطهير السائل ومرافق مالية كالأبنك وشركات التأمين العامة... وتظل هذه المرافق خاضعة لأحكام مختلطة تجمع بين القانون العام والقانون الخاص كل في نطاق محدد.

ويعود أصل ظهور هذا النوع من المرافق العامة إلى قضية معدية إيلوكا Bac d'Eloca والذي قضى بخضوع المرافق العامة الصناعية والتجارية في الشطر الأكبر من نشاطها لأحكام القانون الخاص ولاختصاص القضاء العادي.

الفصل 154 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91. الصادر بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) <sup>80</sup>، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص: 3600.

وتختلف طرق تدبير الدولة لهذا النوع من المرافق العامة قد تختلف تبعاً لما يلائم طبيعة النشاط الاقتصادي للمرفق ووفقاً للأسلوب المجدي الذي تريد الدولة أن تتبعه في تدبيره سعياً لتحقيق المنفعة العامة وقد يكون إما بأسلوب الإدارة المباشرة أو أسلوب المؤسسة العمومية أو الامتياز أو التدبير المفوض

### الفرع الثاني: مرافق العمومية الاجتماعية والمهنية

تنقسم المرافق العمومية حسب نشاطها، بالإضافة إلى مرافق عمومية إدارية واقتصادية، إلى مرافق عمومية اجتماعية ومهنية.

### الفقرة الأولى: المرافق العمومية الاجتماعية

تعتبر المرافق العمومية الاجتماعية من الركائز الأساسية التي تقوم عليها الدولة الحديثة، باعتبارها وسيلة قانونية وتنظيمية تتدخل من خلالها السلطة العمومية لضمان إشباع الحاجيات الاجتماعية الأساسية للمواطنين، وتحقيق مبدأ التضامن الاجتماعي، بعيداً عن منطق الربح والمنافسة الاقتصادية. فالدولة لا تُحدث هذا النوع من المرافق لتحقيق عائد مالي، وإنما لتكريس البعد الاجتماعي لوظيفتها، وذلك من خلال تقديم خدمات حيوية تَمَسُّ الحقوق الأساسية للأفراد، مثل التعليم، والصحة، والحماية الاجتماعية، والتغطية الصحية، والسكن الاجتماعي، ومؤسسات الرعاية الاجتماعية.

ويجد المرفق العمومي الاجتماعي أساسه القانوني في دستور المملكة المغربية لسنة 2011، حيث نصّ الفصل 31 على التزام الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية بتعبئة كل الوسائل المتاحة لتيسير استفادة المواطنين والمواطنات من الحقوق الاجتماعية، وعلى رأسها الحق في العلاج والعناية الصحية، والحماية الاجتماعية، والتعليم، والسكن اللائق،

وهو ما يشكل سنداً دستورياً صريحاً لإحداث وتديير المرافق العمومية ذات الطابع الاجتماعي<sup>81</sup>

تخضع المرافق العمومية الاجتماعية للقانون العام، لكونها تشترك مع غيرها من البارق العامة في الخضوع للمبادئ

الأساسية التي تحكم سيرها<sup>82</sup>

ومن الخصائص الجوهرية للمرافق العمومية الاجتماعية خضوعها لمبدأ استمرارية المرفق العمومي، باعتبار أن توقفها

أو اضطرابها من شأنه المساس بحقوق أساسية للمواطنين، وهو ما أكد عليه القضاء الإداري من خلال تكريس التزام

الإدارة بضمان السير العادي والمنتظم لهذه المرافق، حتى في الحالات الاستثنائية<sup>83</sup> كما يرتبط المرفق العمومي الاجتماعي

بمبدأ المساواة أمام المرفق العمومي، الذي يفرض على الإدارة معاملة جميع المرتفقين على قدم المساواة دون تمييز، مع

إمكانية إقرار تمييز إيجابي لفائدة الفئات الهشة تحقيقاً للعدالة الاجتماعية<sup>84</sup>

<sup>81</sup> الفصل 31، نفس المرجع.

<sup>82</sup> سمير والقاضي ومحمد المودن، مدخل لدراسة النشاط الإداري، ص:61، مرجع سابق.

وقد ذهب الفقه الإداري إلى اعتبار المرافق العمومية الاجتماعية تجسيداً لمفهوم الدولة الاجتماعية، التي لا يقتصر دورها على الضبط الأمني أو الاقتصادي، بل يمتد ليشمل التكفل الاجتماعي وتقليص الفوارق الاجتماعية والمجالية، مما يجعل هذا النوع من المرافق أداة فعالة لتحقيق التنمية البشرية وتعزيز السلم الاجتماعي .

### الفقرة الثاني: المرافق العمومية المهنية

تعدّ المرافق العمومية المهنية من المرافق التي تُنشأ لتنظيم وممارسة مهنة معيّنة ذات طابع منظم وتهتمّ الصالح العام، كالمحاماة، والطب، والهندسة، والتجارة والصناعة. ويقوم هذا النوع من المرافق على إسناد مهمة التدبير والتنظيم إلى هيئات مهنية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، مثل الغرف المهنية والهيئات والنقابات، مع خضوعها لرقابة الدولة. وتهدف تلمرافق العلهة المهنية إولا إلى تنظيم النقابات المهنية من خلال أعضاء المهنة<sup>85</sup> هذه المرافق القانون رقم 38.12 المتعلق بالنظام الأساسي لغرف الصناعة والتجارة والخدمات<sup>86</sup>، والقانون رقم 28.08 المتعلق بتنظيم مهنة

المحاماة<sup>87</sup>،

### المطلب الثاني أنواع المرافق العمومية حسب نطاقها الجغرافي

<sup>85</sup> أحمد بوعشيق، المرافق العامة الكبرى، ص 52، مرجع سابق

ظهير شريف رقم 1.13.09 صادر في 10 ربيع الآخر 1434 (21 فبراير 2013) بتنفيذ القانون رقم 38.12 المتعلق بالنظام الأساسي لغرف التجارة والصناعة والخدمات كما تم تعديله: القانون رقم 08.19 القاضي بتغيير وتتميم القانون رقم 38.12 المتعلق بالنظام الأساسي لغرف التجارة والصناعة والخدمات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.84 بتاريخ 25 من ربيع الآخر 1442 (11 ديسمبر 2020)، الجريدة الرسمية عدد 6945 بتاريخ 6 جمادى الأولى 1442 (21 ديسمبر 2020)، ص 8461؛

القانون رقم 28.08 المتعلق بتعديل القانون المنظم لمهنة المحاماة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.08.101 الصادر بتاريخ 20 شوال 1429 (20 أكتوبر 2008)، الجريدة الرسمية عدد 5680، الصادر بتاريخ 7 ذو القعدة، 1429، (6 نوفمبر 2008)، ص: 4044.

تتعدد الجهات التي تتولى إحداث المرافق العمومية، بغية تحقيق المصلحة العامة، فمنها ما هو وطني، ومنها ما هو ترابي وفي هذا المبحث، سيتم التطرق إلى المرافق العامة الوطنية، التي تشرف الدولة على إحداثها وتسييرها إما بشكل مباشر، أو عن طريق المؤسسة العمومية، أو تفويض هذا التدبير للخواص (المطلب الأول)، والمرافق العامة الترابية التي تختص الجماعات الترابية بإحداثها، والتي تدار إما بواسطة الطرق العامة للتدبير أو الخاصة، في إطار اللامركزية الإدارية في (المطلب الثاني).

### الفرع الأول: المرافق العامة الوطنية

يقصد بالمرافق العمومية الوطنية تلك المرافق التي يتسع نشاطها ليمتد كل مجموع التراب الوطني، وتهدف إلى تلبية حاجيات جميع سكان إقليم الدولة، ومن أمثلتها مرافق الدفاع والأمن والقضاء والتعليم والصحة، وهذه المرافق تتولى تنظيمها وتسييرها الدولة أو السلطات المركزية في العاصمة ومصالحها الخارجية، ضمانا للأداء الجيد لخدماتها على الصعيد الوطني، كما تتحمل الدولة المسؤولية عن الأضرار التي تتسبب فيها<sup>88</sup>.

### الفرع الثاني: المرافق العامة الترابية

محمد الدرويش، محاضرات في مادة المرافق العامة الكبرى، ط: 2023-2024، ص: 18.<sup>88</sup>

يقصد بالمرافق العامة الترابية تلك المرافق التي تتولاها الجماعات الترابية، وتمارس نشاطها على مستوى الجهة أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة، بهدف تلبية حاجيات محلية للسكان. ويُعد هذا النوع من المرافق تجسيداً عملياً لمبدأ اللامركزية الإدارية، الذي كرسه دستور 2011 باعتباره خياراً استراتيجياً لتدبير الشأن العام وتقريب الإدارة من المواطن.

فعلى مستوى الجهات وتطبيقاً لمقتضيات المادة 97 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات<sup>89</sup> يمكن للمجلس الجهوي التداول في إحداث المرافق العمومية التابعة للجهة وطرق تنظيمها، كما يمكنه إحداث شركات التنمية الجهوية<sup>90</sup>.

أما على مستوى العمالات والأقاليم تبعا لمقتضيات المادة 92 من القانون التنظيمي<sup>91</sup> يتداول مجلس العمالة أو الإقليم في إحداث المرافق العمومية التابعة للعمالة أو الإقليم وطرق تدبيرها، كما يمكنه إحداث شركات التنمية.

وبالنسبة للجماعات فيعد إحداث وتدبير المرافق والتجهيزات العمومية من صميم اختصاصاتها الذاتية، ويرتبط بخدمات القرب الموكل لها القيام بها بصريح المادة 83 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات<sup>92</sup>، التي نصت

على ما يلي:

"تقوم الجماعة بإحداث وتدبير المرافق والتجهيزات العمومية اللازمة لتقديم خدمات القرب في الميادين التالية:

- توزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء؛

الجريدة الرسمية يوليو 2015)، 7 القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.83، بتاريخ 20 رمضان 1436 (89) عدد 6380، بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

عبد الكريم حيضرة، القانون الإداري المغربي: النشاط الإداري، ص: 40، مرجع سابق.

القانون التنظيمي رقم 112.14، المتعلق بالعمالات والأقاليم، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84، بتاريخ 30 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)،<sup>91</sup> بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015). 6380 الحريدة الرسمية عدد

القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85، بتاريخ 20 رمضان 1436 (7 يوليو 2015)، الجريدة<sup>92</sup> الرسمية عدد 6380، بتاريخ 06 شوال 1436 (23 يوليو 2015).

- النقل العمومي والحضري؛

- الإنارة العمومية؛

- التطهير السائل والصلب ومحطات معالجة المياه العادمة؛

- تنظيف الطرقات والساحات العمومية وجمع النفايات المنزلية والمشابهة لها ونقلها إلى المطارح ومعالجتها وتثمينها؛

- السير والجولان وتشوير الطرق العمومية ووقوف العربات؛

- حفظ الصحة؛

- نقل المرضى والجرحى؛

- نقل الأموات والدفن؛

- إحداث وصيانة المقابر؛

- الأسواق الجماعية؛

- معارض الصناعة التقليدية وتثمين المنتج المحلي؛

- أماكن بيع الحبوب؛

- المحطات الطرقية لنقل المسافرين؛

- محطة الاستراحة؛

- إحداث وصيانة المنتزهات الطبيعية داخل النفوذ الترابي للجماعة؛

- مراكز التخميم والاصطياف .

كما تقوم الجماعة بموازاة مع فاعلين آخرين من القطاع العام أو الخاص بإحداث وتديير المرافق التالية:

- أسواق البيع بالجملة؛

- المجازر والذبح ونقل اللحوم؛

- أسواق بيع السمك ."

يتبين من خلال تحليل المجالات المنصوص عليها في المادة 83 أن اختصاص الجماعات الترابية في إحداث المرافق العمومية

ينصب أساساً على المرافق ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي، حيث يَغلب على هذا النوع من المرافق اعتماد أساليب

حديثة في التدبير، من بينها إسناد التسيير إلى القطاع الخاص، إما عبر عقود التدبير المفوض أو عن طريق إحداث شركات

التنمية المحلية. في المقابل، يظل إحداث وتديير المرافق العامة الإدارية خاضعاً لاختصاص الدولة<sup>93</sup>.

وجدير بالتنبيه إلى أن المرافق العمومية الوطنية لا يُشترط أن يكون مقرها بالعاصمة، إذ قد تُحدث داخل أحد الأقاليم

أو الجماعات، شريطة أن تكون خدماتها موجهة إلى عموم المرتفقين على امتداد التراب الوطني. ومن أمثلة ذلك المدرسة

مرجع سابق. : 41 عبد الكريم حبيرة، القانون الإداري المغربي: النشاط الإداري، ص،<sup>93</sup>

الوطنية الفلاحية بمكناس، والمعهد العالي الدولي للسياحة بطنجة. وبالمقابل، فإن مجرد تمركز مرفق عمومي داخل إقليم أو جماعة ترابية معينة لا يترتب عنه بالضرورة اعتباره مرفقًا عموميًا محليًا، ما دام قد أحدث من قبل الدولة وأُسندت إليه صفة المرفق الوطني، كما هو الشأن بالنسبة لميناء الدار البيضاء ومطار وجدة أنجاد وغيرها من المرافق ذات الامتداد الوطني<sup>94</sup>.

وغني عن البيان أن التمييز بين المرافق العمومية الوطنية والمرافق العمومية الترابية تترتب عنه آثار قانونية ذات أهمية بالغة. وتتمثل الأهمية الأولى في تحديد الجهة المختصة بتدبير المرفق العمومي والإشراف عليه، حيث تختص الهيئات المركزية بإدارة المرافق العمومية الوطنية، في حين تتولى الجماعات الترابية، باعتبارها هيئات لامركزية، تدبير المرافق العمومية الترابية، وذلك مع خضوعها للوصاية الإدارية ضمانًا لاحترام مبدأ المشروعية.

أما الأهمية الثانية فتتجلى في تحديد الجهة المسؤولة عن الأضرار التي قد تنجم عن نشاط المرفق العمومي، إذ تُسند المسؤولية إلى الدولة متى تعلق الأمر بمرفق عمومي وطني، وتُرفع الدعوى ضدها في شخص ممثلها القانوني رئيس الحكومة، في حين تتحمل الجماعات الترابية المسؤولية في حالة المرفق العمومي الترابي، وتُقام الدعوى في مواجهتها<sup>95</sup>. ممثلة قانونا في رئيس المجلس الجماعي أو الإقليمي أو الجهوي.

### المبحث الثاني: أنواع المرافق العمومية من حيث استقلالها وسلطة الدولة في إحداثها

محمد الدرويش، محاضرات في مادة المرافق العامة الكبرى، ص:18، مرجع سابق.<sup>94</sup>

ص:19، نفس المرجع.<sup>95</sup>

إذا كانت المرافق العمومية حسب معيار طبيعة النشاط المقدم تنقسم إلى مرافق عمومية إدارية، واقتصادية، ومرافق عمومية اجتماعية، وكذا مهنية، وحسب معيار النطاق الجغرافي إلى مرافق عمومية وطنية ومرافق عمومية ترابية فإنه حسب معيار إستقلالية المرفق العمومي فتوجد مرافق عمومية متمتعة بالشخصية المعنوية جردة من الشخصية المعنوية (المبحث الأول)، إضافة إلى معيار سلطة الإنشاء فتتنقسم إلى المرافق العمومية إلى صنفين اثنين مرافق عمومية ومرافق عمومية إجبارية(المبحث الثاني).

#### المطلب الأول: المرافق العمومية حسب استقلاليتها

تكتسي دراسة المرافق العمومية من حيث مدى استقلاليتها أهمية بالغة في مجال القانون الإداري، لما يترتب عنها من آثار قانونية وتنظيمية على طرق تسيير المرفق العام. ويتحدد هذا الاستقلال أساساً بمدى تمتع المرفق العمومي بالشخصية المعنوية أو تجرده منها، وما ينتج عن ذلك من استقلال إداري ومالي أو خضوع مباشر لسلطة الدولة أو الجماعات الترابية. فالمرافق العمومية المتمتعة بالشخصية المعنوية تتوفر على ذمة مالية مستقلة وأهلية التعاقد والتقاضي، غير أن هذا الاستقلال يظل مقيداً بمبدأ التخصص وبمختلف آليات الرقابة. وفي المقابل، تندرج المرافق العمومية المجردة من الشخصية المعنوية ضمن الشخصية المعنوية للدولة أو الجماعات الترابية، وتعرف درجات متفاوتة من الاستقلال، إما عن طريق الاستغلال المباشر أو من خلال التسيير بصورة مستقلة. وعلى هذا الأساس، سيتناول هذا المبحث، المرافق العمومية المتمتعة بالشخصية المعنوية (المطلب الأول)، و المرافق العمومية المجردة من الشخصية المعنوية (المطلب الثاني)

## الفرع الأول: المرافق العمومية المتمتعة بالشخصية المعنوية

إن تمتع المرافق العامة بالشخصية المعنوية، يجعلها متميزة عن الدولة التي أنشأتها بحيث تتوفر على استقلال مالي وإداري، وتكون لها ذمة مالية مستقلة، وتمتع بأهلية التعاقد، وأهلية التقاضي، وترفع الدعوى باسم ممثلها القانوني، كما أن لها حق الملكية دون استشارة السلطات المركزية، بالإضافة إلى أنها تتحمل المسؤولية التي قد تحدثها أعمالها. إن هذه المرافق العامة تتمتع بمقتضى الشخصية المعنوية بجميع امتيازات السلطة العامة، وتعتبر قراراتها من هذا المنطلق قرارات إدارية، إلا أن هذا الاستقلال الإداري يبقى مقيدا بمبدأ تخصص هذه المرافق، وكذا بشروط الرقابة<sup>96</sup>، وفي هذا الصدد تجدر الإشارة إلى وجود بعض المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري حيث يخول لها القانون استقلال شبه مطلق. ويمكننا أن نميز بين نوعين من المؤسسات العمومية، المؤسسات العمومية الاجتماعية (الفقرة الأولى)، والمؤسسات العمومية المهنية (الفقرة الثانية).

## الفقرة الأولى: المؤسسات العمومية الاجتماعية

. وهي عبارة عن مرافق عامة متمتعة بالشخصية المعنوية تقوم بتقديم خدمات ذات طبيعة اجتماعية للمرتفقين، ومن أمثلتها بالمغرب:

. في ميدان التعاونيات (مكتب تنمية التعاون)

محمد نشطاوي، المرافق العامة الكبرى، ص: 92-93، مرجع سابق.<sup>96</sup>

. وفي ميدان التقاعد (مؤسسة النظام الجماعي لمنح رواتب التقاعد)

. وفي ميدان الضمان الاجتماعي (الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي)

### الفقرة الثاني: المؤسسات العمومية المهنية

. تعد هذه المؤسسات من المرافق العامة المتمتعة بالشخصية المعنوية و الإستقلال الإداري والمالي، وتختص بتدبير نشاط

مرفقي عام يهتم الحياة المهنية لمجموعة من المهنيين، ويتصل بتنظيم مهنة معينة وتمثيلها والدفاع عنها أمام السلطات

العامة، لذلك يكون إنخراط المهنيين في هذه المؤسسات إجباريا، وتشرف على إدارتها هيئة منتخبة من أعضاء المهنة، ومن

أمثلها نجد الغرف المهنية كالغرفة الفلاحية، وغرف التجارة والصناعة والخدمات<sup>97</sup>

### الفرع الثاني: المرافق العمومية المجردة من الشخصية المعنوية

المرافق العمومية غير المتمتعة بالشخصية المعنوية هي مرافق تندرج في إطار الشخصية المعنوية للدولة أو لإحدى

الجماعات الترابية. ونميز فيها بين المرافق العمومية ذات الاستغلال المباشر (الفقرة الأولى) ومرافق الدولة المسيرة بصورة

مستقلة (الفقرة الثانية)

### الفقرة الأولى: المرافق العمومية ذات الاستغلال المباشر

عبد الكريم حيزرة، القانون الإداري المغربي: النشاط الإداري، ص: 37-38، مرجع سابق<sup>97</sup>

يقصد بالاستقلال المباشر تلك المرافق العمومية الخاضعة مباشرة لإدارة وتسيير وإشراف الدولة أو الجماعات الترابية عن طريق موظفيها وأموالها. ومن نماذجها نذكر مرفق الأمن الذي يسير من قبل المديرية العامة للأمن الوطني التابعة لوزارة الداخلية، ومرفق التعليم الذي يسير من قبل وزارة التربية من قبل وزارة الصحة، ومرفق الحالة المدنية الذي تسهر عليه مباشرة الجماعة<sup>98</sup>.

### الفقرة الثاني : مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة

. مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة هي مرافق لا تتمتع بالشخصية المعنوية رغم تمتعها بإستقلال مالي، حيث تتوفر على ميزانية مستقلة يتم العمل بها خارج إطار الميزانية العامة للدولة<sup>99</sup> وهذه المرافق هي صورة مخففة للإستغلال المباشر. عرف القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية، مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة بأنها مصالح الدولة غير المتمتعة بالشخصية الاعتبارية، والتي تغطي بموارد ذاتية بعض نفقاتها غير المقتطعة من الإعتمادات المقيدة في الميزانية العامة، ويجب أن يهدف نشاط المصالح المذكورة أساسا إلى إنتاج سلع أو تقديم خدمات مقابل دفع أجر<sup>100</sup>.

تحدث مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة بمقتضى قانون المالية الذي تقدر فيه مداخيلها ويحدد به المبلغ الأقصى للنفقات التي يمكن إقتطاعها من ميزانياتها. ومن أمثلة مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة نذكر :

- في المجال الصحي: المركز الوطني لتحاقن الدم، والمعهد الوطني للصحة، المركز الوطني للوقاية من الأشعة.

ص: 202110 نجاة خلدون، العمل الإداري، منشورات مجلة الدراسات الدستورية والإدارية-سلسلة المؤلفات الجامعية، العدد الأول، ط: 98،

عبد الكريم حيزرة، القانون الإداري المغربي-النشاط الإداري، ص52 مرجع سابق. 99

أنظر المادة 21 من القانون التنظيمي رقم 130.13 المتعلق بقانون المالية، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.62، الصادر بتاريخ 14 من شعبان 100

1436 (2 يونيو 2015)، الجريدة الرسمية عدد 6370، في فاتح رمضان 1436 (18 يونيو 2015)

• في المجال الفلاحي والغابوي: المنتزه الوطني لسوس ماسة، والمدرسة الفلاحية تمارة، وقسم المحافظة على الثروات السمكية.

• في المجال الرياضي : المركب الرياضي محمد الخامس بالدارالبيضاء، والمركب الرياضي الأمير مولاي عبد الله بالرباط، وقاعة ابن ياسين بالرباط، المسبح المغطى الزرقطوني بمراكش.

في المجال الثقافي: مطبعة دار المناهل، ومسرح محمد الخامس<sup>101</sup> (نفس المرجع حيضرة، المطبعة النجاح الجديدة، الرباط، طبعة الثانية، قانون الإداري المغربي، صفحة 53).

#### المطلب الثاني::المرافق العمومية حسب سلطة الدولة في إحداثها

تحدث المرافق العمومية تبعا للالتزام الدولة بإحداثها، فقد تحدثها بشكل إختياري بإدارة منفردة وبصفة تقديرية، فنكون هنا أمام مرافق عمومية إختيارية (المطلب الأول)، أو تكون الدولة ملزمة بشكل إجباري بإحداثها، فنكون أمام مرافق عمومية اجبارية(المطلب الثاني).

#### الفرع الاول: المرافق العمومية الإختيارية

يبقى إحداث المرافق العمومية من قبيل أعمال السلطة التقديرية للدولة، فلا يجوز للأفراد أن يجبروها على إنشاء مرافق أو الامتناع عن إنشائه<sup>102</sup>، فللإدارة كامل السلطة التقديرية في اختيار وقت ومكان إنشاء المرفق ونوع الخدمة أو النشاط

عبد الكريم حيضرة، القانون الإداري المغربي-النشاط الإداري، ص52، مرجع سابق.<sup>101</sup>

أحمد بوعشيق، المرافق العامة الكبرى، ص59، مرجع سابق<sup>102</sup>

الذي تمارسه وطريقة تسييره؛ إذ يمكن لها أن تختار نوعية النشاط المرفقي ما إذا كان إداريا يرتبط بالوظائف التقليدية للدولة كمرفق الأمن والقضاء، أو اقتصاديا يرتبط بالخدمات التجارية مثل: المكتب الوطني للسكك الحديدية (ONCF)، أو يتعلق بخدمات صناعية مثل المكتب الشريف للفوسفات (OCP)، أو اجتماعيا يتولى تقديم خدمات للمنتفعين منه، مثل الصندوق الوطني للضمان الاجتماعي،<sup>103</sup> (CNSS) أو مهنيا مثل الغرف المهنية كالغرفة الفلاحية، والهيئات المهنية مثل هيئة الأطباء، ولها أيضا كافة الصلاحيات في تحديد طريقة إدارة المرفق العمومي؛ إذ يمكنها أن تديره بشكل مباشر بواسطة أموالها وموظفيها وغالبا ما ترتبط هذه الطريقة بالمرافق العمومية الإدارية، التي ترتبط بوظائف الدولة التقليدية، والتي تكون مجردة من الشخصية المعنوية، أو أن يتم تسييره بواسطة مؤسسة عمومية، أو عن طريق مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة (SEGMA)، أو بواسطة طرق خاصة مثل: عقود الامتياز، وعقود التدبير المفوض، كما يمكنها تغيير طريقة تسيير المرفق العمومي حسب ما يتناسب مع المصلحة العامة، لكون مبدأ قابلية المرفق العمومي للتغيير والتبديل حسب ما يتناسب مع المصلحة العامة، من المبادئ الأساسية التي تحكم سيره.

### الفرع الثاني: المرافق العامة الإجبارية

إذا كانت القاعدة العامة تقول أن إحداث المرافق العمومية يخضع للسلطة التقديرية لها، متى تبين لها ضرورة التدخل لسد حاجات عامة أو تقديم خدمات للجمهور عن طريق المرفق العام<sup>104</sup>، فإن الاستثناء يقول عكس ذلك؛ إذ تلزم

محمد نشطاوي، المرافق العامة الكبرى، المطبعة والوراقة الوطنية-مراكش، ط: الأولى، 2002، ص: 88.<sup>103</sup>

سمير والقاضي ومحمد المودن، مدخل لدراسة النشاط الإداري، ص: 67، مرجع سابق.<sup>104</sup>

السلطات الإدارية بإنشاء مرافق عامة سواء نص عليها الدستور مثل المجلس الاجتماعي والاقتصادي<sup>105</sup>، أو نصت على إحداثه القوانين التنظيمية، كمرفق الحالة المدنية، طما تقوم السلطات الإدارية بإنشائها إما لأنها من المرافق التي تدخل ضمن وظائف الدولة الأساسية، أو لأنها مرافق إجبارية كمرافق الأمن والعدالة والتي ترتبك بسيادة وكيان الدولة، كما أن الدولة تكون مجبرة بإنشاء مرافق عامة متى صدر قانون بإنشائها، وأنداك، بإمكان الأفراد أن يطالبون الإدارة بإنشاء هذه المرافق، بل أن يرفعوا إن اقتضى الأمر تظلما قضائيا في هذا الشأن.<sup>106</sup>

ينص الفصل 151 من الدستور على انه: "لبحث مجلس اقتصادي واجتماعي وبيئي"، مرجع سابق.<sup>105</sup>

محمد نشطاوي، المرافق العامة الكبرى، ص: 92، مرجع سابق.<sup>106</sup>

## القسم الثاني: النظام القانوني للمرفق العام (التأسيس، الإلغاء، والتسيير)

بعد تحديد الإطار المفاهيمي والتصنيفي للمرافق العامة في القسم الأول، ينتقل هذا القسم إلى دراسة القواعد الآمرة التي تحكم وجود هذه المرافق، بدءاً من مراحل إنشائها وإغائها، ومروراً بالمبادئ القانونية التي تضمن سيرها بانتظام واستمرارية.

## الفصل الأول: الإنشاء والإلغاء والتنظيم الهيكلي للمرافق العامة

يخضع وجود المرفق العام لإجراءات قانونية دقيقة، بدءاً من قرار الإنشاء وصولاً إلى قرار الإلغاء، وهو ما يعكس أهميته في إشباع الحاجات العامة.

## المبحث الأول: قواعد وإجراءات إنشاء المرفق العام

يتم تحديد السلطة المختصة بإنشاء المرفق وفقاً لمبدأ تدرج القواعد القانونية، مع ضرورة الالتزام بمجموعة من الشروط الموضوعية والإجرائية.

## المطلب الأول: تحديد السلطة المختصة بإنشاء المرفق العام

تختلف الجهة المختصة بإنشاء حسب أهمية المرفق ونطاق عمله، بين السلطة التشريعية والتنفيذية.

### الفرع الأول: اختصاص السلطة التشريعية بإنشاء المرافق ذات الأهمية القصوى

بموجب مبدأ "فصل السلط" وتوزيع الاختصاصات الدستورية، لا تملك السلطة التنفيذية صلاحية مطلقة في إنشاء كافة المرافق العمومية، بل استأثرت السلطة التشريعية (البرلمان) بالحق في إحداث وتأطير المرافق التي تكتسي أهمية وطنية أو استراتيجية، وذلك لضمان الرقابة الديمقراطية والمالية على التوجهات الكبرى للدولة<sup>107</sup>

### أولاً: المرتكزات الدستورية والقانونية لاختصاص البرلمان

يجد اختصاص البرلمان في هذا المجال سنده في الفصل 71 من دستور المملكة لسنة 2011، الذي جعل إحداث "المؤسسات العمومية وكل شخص معنوي آخر من أشخاص القانون العام" حكراً على مجال القانون<sup>108</sup>. وبناءً عليه، فإن أي مرفق عام يتخذ شكل مؤسسة عمومية (Etablissement Public) تتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال المالي، لا يمكن أن يرى النور إلا بموجب نص تشريعي صادر عن البرلمان.<sup>109</sup> المرافق المتعلقة بالسيادة والحقوق الأساسية:

<sup>107</sup> محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة الرابعة، 2020، ص 218.

<sup>108</sup> الفصل 71 من دستور المملكة المغربية (البند المتعلق بالمؤسسات العمومية).

<sup>109</sup> عبد الله حداد، المرافق العمومية الكبرى: دراسة مقارنة، منشورات عكاظ، الرباط، طبعة 2018، ص 92.

○ مرافق حماية الحريات: إن أي مرفق يهدف إلى تنظيم أو تقييد ممارسة الحريات الفردية أو الجماعية

(مثل الهيئات الضبطية للإعلام أو المنافسة) يجب أن يُنشأ بقانون يحدد إطاره وضمانات عمله، منعاً

لأي تغول من السلطة التنفيذية على حقوق المواطنين.<sup>110</sup>

○ المؤسسات الاستراتيجية: وهي المرافق التي تهتم الأمن القومي أو الثروات الوطنية أو البنيات الأساسية

الكبرى، والتي تتطلب حماية قانونية عليا.

2. إرساء مبدأ تراتبية القواعد: (Hiérarchie des Normes) إن إنشاء المرفق العام بقانون يمنحه قوة قانونية

تسمو على المراسيم والقرارات التنظيمية. هذا "الحجز القانوني" يضمن استقرار المرفق ويحميه من الإلغاء

المفاجئ أو التغيير الجوهرى بقرار إداري بسيط؛ فالقانون يضع المبادئ العامة والضوابط الكبرى، بينما يُترك

للمجال التنظيمي (المراسيم) مهمة التفصيل الإجرائي.<sup>111</sup>

ثانياً: معايير تحديد "الأهمية القصوى" للمرفق

لا تتدخل السلطة التشريعية عشوائياً، بل تركز على المرافق التي تمس جوهر الدولة أو نظامها الإداري والمالي:

<sup>110</sup> مليكة الصروخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015، ص 388.

<sup>111</sup> الحسين الوردي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، طبعة 2019، ص 145.

1. المؤسسات العمومية الكبرى: تتطلب المرافق ذات الميزانيات الضخمة أو التي تتدخل في قطاعات حيوية

(كالتعليم العالي، البحث العلمي، والسكك الحديدية) نصاً قانونياً يحدد: اسم المؤسسة، غرضها، مركزها،

وموارد تمويلها، مما يتيح للبرلمان مراقبة أوجه صرف المال العام.<sup>112</sup>

2. المرافق ذات الأنظمة الأساسية الخاصة: بما أن قواعد الوظيفة العمومية هي مجال محفوظ للقانون، فإن

أي مرفق عام يضم موظفين يخضعون لنظام قانوني خاص (Status) يختلف عن النظام العام للوظيفة

العمومية، يجب أن يتم تأسيسه وتشريعه من قبل البرلمان لضمان الحقوق والواجبات.<sup>113</sup>

### ثالثاً: المسطرة التشريعية والرقابة الدستورية على الإنشاء

تخضع عملية إنشاء المرفق بقانون لإجراءات دقيقة تضمن احترام المشروعية الدستورية:

• الإجراء التشريعي: يبدأ بمبادرة تشريعية (مشروع أو مقترح قانون)، يمر عبر المناقشة والتصويت في غرفتي

البرلمان، وينتهي بالإصدار والنشر في الجريدة الرسمية.

<sup>112</sup> أحمد بوعشيق، المرافق العامة بالمغرب: المبادئ والتنظيم، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص 156.

<sup>113</sup> محمد الغالي، الشرطة الإدارية والمرافق العامة، منشورات مجلة العلوم القانونية، 2016، ص 130.

- الرقابة على الدستورية: تلعب المحكمة الدستورية دوراً محورياً في مراقبة القوانين المنشئة للمرافق العامة قبل إصدارها، للتأكد من عدم تجاوز البرلمان لاختصاصاته أو اقتحامه لمجال التنظيم (الفصل 72)، مما يضمن بناء

المرفق على أساس دستوري سليم.<sup>114</sup>

### الفرع الثاني: اختصاص السلطة التنظيمية بإنشاء أغلب المرافق العامة

إذا كان المشرع يختص بالمرافق الاستراتيجية، فإن السلطة التنفيذية والجماعات الترابية تضطلع بالدور الأكبر في إحداث المرافق الإدارية والخدماتية القريبة من المرتفق، وذلك بموجب الصلاحيات التنظيمية التي خولها لها الدستور والقوانين

التنظيمية.<sup>115</sup>

### أولاً: اختصاص السلطة التنفيذية (المجال التنظيمي)

بموجب الفصل 72 من دستور 2011، يختص "المجال التنظيمي" بكل ما لا يدخل في مجال القانون. وعليه، تملك الحكومة صلاحية إحداث المرافق العمومية الإدارية (SPA) التي لا تتمتع بالشخصية الاعتبارية، وذلك عبر مراسيم

تنظيمية<sup>116</sup>

<sup>114</sup> انظر قرار المجلس الدستوري (سابقاً) رقم 818/12 المتعلق بمجال القانون ومجال التنظيم.

<sup>115</sup> محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة الرابعة، 2020، ص 230.

<sup>116</sup> الفصل 72 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011

• مراسيم إحداث الوزارات والهيكل الإدارية: إن إحداث المصالح المركزية واللامركزية للوزارات (مثل مراكز التكوين، المصالح الخارجية للصحة) يتم بمرسوم، باعتبارها مرافق تابعة للدولة ومسيرة عن طريق الميزانية العامة.<sup>117</sup>

• تنظيم المرفق: لا يتوقف دور السلطة التنفيذية عند الإنشاء، بل يمتد ليشمل تنظيم سير المرفق وتحديد اختصاصاته الداخلية، وهو ما يمنح الإدارة مرونة في ملاءمة الخدمة العمومية مع المستجدات التقنية والواقعية.<sup>118</sup>

#### ثانياً: اختصاص الجماعات الترابية في إحداث المرافق المحلية

في إطار الديمقراطية المحلية واللامركزية، منح الدستور والقوانين التنظيمية للجماعات الترابية (جهات، عمالات وأقاليم، جماعات) صلاحية إحداث وتدير المرافق العمومية المحلية الضرورية لتقديم خدمات القرب.<sup>119</sup>

1. المرافق الجماعية: بموجب القانون التنظيمي رقم 113.14، يختص مجلس الجماعة بإحداث وتدير المرافق

العمومية الجماعية، خاصة في قطاعات: توزيع الماء والكهرباء، التطهير السائل، النقل العمومي الحضري، ونقل اللحوم والأسماك.<sup>120</sup>

<sup>117</sup> عبد الله حداد، الوجيز في القانون الإداري المغربي، منشورات عكاظ، الرباط، ص 162.

<sup>118</sup> مليكة الصروخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015، ص 395.

<sup>119</sup> انظر الفصل 140 من الدستور، الذي ينص على اختصاصات الجماعات الترابية في مجالات ذاتية ومشتركة ومنقولة.

<sup>120</sup> انظر المواد من 83 إلى 91 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

2. آلية الإنشاء: يتم الإنشاء بموجب مقرر يتخذه المجلس الجماعي في دوراته، ويخضع هذا المقرر لتأشير سلطة

المراقبة الإدارية (العامل) لضمان مطابقته للقوانين والتوجهات العامة للدولة.<sup>121</sup>

### ثالثاً: حدود الاختصاص التنظيمي

رغم سعة المجال التنظيمي، إلا أنه يظل مقيداً بضابطين أساسيين:

- عدم المساس بمجال القانون: لا يمكن للسلطة التنفيذية إحداث مرفق في شكل "مؤسسة عمومية" (ذات شخصية اعتبارية) بمرسوم، بل يجب العودة للبرلمان.
- الاعتمادات المالية: إن إحداث أي مرفق جديد يظل رهيناً بفتح الاعتمادات المالية اللازمة في قوانين المالية (بالنسبة للدولة) أو ميزانيات الجماعات الترابية.<sup>122</sup>

رابعاً: ضوابط الرقابة على السلطة التنظيمية في الإنشاء

على الرغم من اتساع هذا الاختصاص، فإنه يخضع لرقابة صارمة لضمان عدم تجاوز حدود السلطة.

<sup>121</sup> أحمد بوعشيق، الدليل العملي للمنتخب الجماعي، سلسلة مؤلفات مركز الدراسات الإدارية، الرباط، ص 114.

<sup>122</sup> محمد الغالي، المرافق العامة بالمغرب: مقارنة قانونية ومؤسسية، منشورات مجلة العلوم القانونية، 2016، ص 148.

## 1. رقابة المشروعات الشكلية والموضوعية:

- رقابة عدم الاختصاص: لا يجوز للسلطة التنفيذية أن تقتحم مجال القانون، فإذا أصدرت مرسوماً لإنشاء مرفق في مجال مخصص للقانون، يُعد هذا المرسوم غير مشروع لـ "عدم الاختصاص"، ويُمكن الطعن فيه أمام القضاء الإداري.

- رقابة الانحراف في استعمال السلطة: يجب أن يكون الهدف من إنشاء المرفق تحقيق المصلحة العامة حصراً. وإذا ثبت أن المرسوم أو القرار الإداري هدف لتحقيق غاية شخصية أو سياسية (الانحراف)، فإن القضاء الإداري يقوم بإلغائه.

## 2. مبدأ توازي الشكليات: (Parallelism of Forms)

كما ذكرنا سابقاً، يُعد هذا المبدأ ضابطاً رئيسياً:

- لا يجوز إلغاء مرسوم بقرار إداري أدنى رتبة؛ بل يجب أن يكون الإلغاء بمرسوم مماثل.
- لا يجوز أن يُعدل المرسوم قانوناً، كما لا يجوز أن يعدل القرار الإداري مرسوماً.

يُمثل الاختصاص التنظيمي في إنشاء المرافق العامة آلية أساسية لتدبير الشأن العام بكفاءة ومرونة. ولكنه يظل مقيداً بحدود القانون ومبادئ المشروعية، والقضاء الإداري هو الضامن لعدم تجاوز السلطة التنفيذية لاختصاصها على حساب السلطة التشريعية أو المصلحة العامة.

### المطلب الثاني: الشروط والضوابط الموضوعية والإجرائية لعملية الإنشاء

لا يعتبر قرار إنشاء المرفق العام عملاً سيادياً مطلقاً بمنأى عن الرقابة، بل هو عمل إداري (أو تشريعي) يخضع لضوابط موضوعية تتعلق بالغاية، وإجراءات شكلية تتعلق بالمسطرة، وذلك لضمان فعاليته وتحسينه من الطعون القضائية

123

#### الفرع الأول: الشروط الموضوعية لإنشاء المرفق العام (الرقابة على المادة)

تتعلق هذه الشروط بجوهر النشاط ومدى جديته في تلبية حاجيات المجتمع، وهي التي تشكل مجالاً حيويًا لرقابة القضاء الإداري.

#### 1. شرط الحاجة العامة (الملاءمة والغاية):

○ الأساس النظري: كما ذهب إلى ذلك "ليون دوجي (Léon Duguit) "، فإن المرفق العام يجد شرعيته في

ضرورة إشباع "حاجات عامة" يعجز النشاط الخاص عن تلبيتها أو يقصر في ذلك.<sup>124</sup>

○ الرقابة على الغاية: تخضع السلطة الإدارية لرقابة القضاء الإداري للتأكد من أن هدف الإنشاء هو

"المصلحة العامة" حصراً. فإذا ثبت أن الهدف كان سياسياً ضيقاً أو لخدمة فئة معينة، اعتبر القرار

معيباً بـ "الانحراف في استعمال السلطة (Détournement de pouvoir)"<sup>125</sup>.

○ تقدير الملاءمة: يجب أن يكون المرفق متناسباً مع حجم الحاجة؛ فالإفراط في إنشاء مرافق عامة في

مجالات يغطيها القطاع الخاص بكفاءة قد يعتبر هدراً للمال العام واعتداءً غير مبرر على حرية المبادرة

الخاصة.<sup>126</sup>

## 2. شرط المشروعية وتوافر الإمكانيات:

○ المشروعية القانونية: يجب ألا يتصادم موضوع المرفق مع الدستور أو القوانين القائمة، أو يقتحم

اختصاصات حصرية لمرافق أخرى دون سند قانوني.

<sup>124</sup> Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, Tome II, 3ème éd., 1928, p. 54

<sup>125</sup> محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة الرابعة، 2020، ص 245.

<sup>126</sup> مليكة الصروخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015، ص 410.

- الضوابط المادية والبشرية: لا يُنشأ المرفق "نظرياً" فقط، بل يجب توفير الوعاء المالي الكافي لضمان استمراريته، والهيكل الوظيفي القادر على إدارته. وفي المغرب، أصبحت دراسات الأثر البيئي والتنموي شرطاً موضوعياً لإنشاء المرافق الاقتصادية الكبرى تماشياً مع مقتضيات ميثاق المرافق العمومية<sup>127</sup>

### الفرع الثاني: الإجراءات الإدارية والمالية (الرقابة الشكلية والإجرائية)

تعتبر الشكلية في القانون الإداري ضماناً ضد الارتجال، وأي إخلال بها يعرض قرار الإنشاء للإلغاء بسبب "عيب الشكل والإجراءات".

#### 1. الدراسات القبليّة والاستشارات الملزمة:

- دراسات الجدوى (Faisabilité): يتطلب الإنشاء المعاصر إعداد ملف تقني ومالي يوضح التكاليف المتوقعة ومصادر التمويل، خاصة في المرافق الصناعية والتجارية (SPIC) التي تهدف لتحقيق توازن مالي<sup>128</sup>.

- الاستشارات المؤسسية: في المغرب، يمر مشروع إنشاء المرفق (خاصة المؤسسات العمومية) عبر قنوات إجبارية:

▪ وزارة الاقتصاد والمالية: للمصادقة على الغلاف المالي.

<sup>127</sup> انظر المادة 12 من القانون رقم 54.19 المتعلق بميثاق المرافق العمومية، الصادر بتاريخ 22 يوليوز 2021.  
<sup>128</sup> أحمد بوعشيق، المرافق العامة بالمغرب: المبادئ والتنظيم، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص 170.

- الأمانة العامة للحكومة: لتدقيق الصياغة القانونية وملاءمتها للمنظومة التشريعية.
- المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: للاستشارة في المشاريع الكبرى ذات الأبعاد

التنموية.<sup>129</sup>

## 2. إجراءات النفاذ (العلنية والإلزام):

- الشكل القانوني: احترام تراتبية القواعد؛ فما يجب أن يصدر بقانون (مؤسسة عمومية) لا يصح

إصداره بمرسوم، وما يصدر بمرسوم لا يصح بقرار وزاري.

- النشر في الجريدة الرسمية: يُعد النشر الركن المادي لعلم الكافة بالقرار. ولا يمكن للمرفق أن يبدأ

بممارسة صلاحياته اتجاه المرتفقين (كفرض رسوم أو قيود) إلا بعد النشر الرسمي، تفعيلاً لمبدأ "العلم

بالقانون".<sup>130</sup>

### المبحث الثاني: إلغاء وتصفية المرافق العامة والتنظيم الهيكلي

قد يكون إلغاء المرفق أمراً حتمياً عند انتفاء الحاجة العامة أو ظهور بدائل أفضل، ويتطلب هذا الإجراء نفس درجة الدقة

في الإنشاء.

### المطلب الأول: انقضاء المرفق العام وضوابط إلغائه

<sup>129</sup> انظر الفصل 152 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011 المتعلق بصلاحيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

<sup>130</sup> محمد الغالي، المرافق العامة بالمغرب، منشورات مجلة العلوم القانونية، 2016، ص 162.

إذا كان إنشاء المرفق العام يستند إلى ضرورة إشباع حاجة عامة، فإن استمراره يظل رهيناً ببقاء هذه الحاجة. ويقصد بإلغاء المرفق العام إنهاء وجوده القانوني كأداة لإشباع المنفعة العامة، وهو قرار سيادي يخضع لضوابط موضوعية

وشكلية دقيقة.<sup>131</sup>

### الفرع الأول: الأسباب الموجبة للإلغاء وشروط ممارسته

لا تملك الإدارة سلطة تحكمية في إلغاء المرافق، بل يجب أن يتأسس قرارها على دوافع واقعية وقانونية تبرر إنهاء الخدمة أو تحويلها.

#### 1. الأسباب الموضوعية (انتهاء الحاجة والإصلاح الهيكلي):

- انتهاء المصلحة العامة: (Cessation de l'Intérêt Général) يفقد المرفق مبرر وجوده التاريخي إما بتحقيق الغرض الذي أنشئ من أجله، أو لكون الحاجة التي كان يشبعها أصبحت تُلبى بكفاءة أكبر من طرف القطاع الخاص. وهنا تتدخل الإدارة لتفادي هدر الموارد العمومية في نشاط لم يعد يحقق منفعة جماعية حقيقية.<sup>132</sup>

<sup>131</sup> محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية (REMALD)، الطبعة الرابعة، 2020، ص 265.

<sup>132</sup> عبد الله حداد، الوجيز في القانون الإداري المغربي، منشورات عكاظ، الرباط، طبعة 2021، ص 182.

• الإصلاح الهيكلي والتحول التنظيمي: في المغرب، غالباً ما يتم الإلغاء في إطار "إعادة الهيكلة"؛ حيث يتم دمج

مرفقين أو أكثر لتحقيق النجاعة المالية، أو تحويل طبيعة المرفق من إدارة مباشرة إلى مؤسسة عمومية أو شركة

مساهمة (الخصوصية)، وذلك لمواكبة التحولات الاقتصادية والرفع من جودة الخدمة.<sup>133</sup>

• الضرورة المالية والاقتصادية: قد تملئ الظروف الماكرو-اقتصادية (مثل سياسات التقشف أو عجز الميزانية)

إلغاء مرافق ثانوية لا تكتسي صبغة استراتيجية، وذلك لإعادة توجيه الموارد نحو قطاعات أكثر حيوية.<sup>134</sup>

2. الضابط الشكلي: مبدأ توازي الشكليات (Parallélisme des Formes) يُعتبر هذا المبدأ الضمانة الكبرى لاستقرار

المرفق العام، ويقضي بأن السلطة التي تملك حق الإنشاء هي وحدها التي تملك حق الإلغاء، وبذات الوسيلة القانونية.<sup>135</sup>

• القيمة القانونية: لا يجوز إلغاء مرفق أنشئ بموجب قانون (مثل الجامعات أو المؤسسات العمومية

الاستراتيجية) بمرسوم تنظيمي؛ بل يجب صدور قانون يقضي بإلغائه أو دمج اختصاصاته.

• الأهمية الدستورية: يهدف هذا المبدأ إلى حماية المرافق العمومية من تقلبات القرارات الإدارية المتسارعة،

ويضمن إخضاع عملية الإلغاء للرقابة البرلمانية والسياسية، خاصة عندما يتعلق الأمر بمرافق تمس الحقوق

الأساسية للمواطنين.<sup>136</sup>

<sup>133</sup> أحمد بوعشيق، المرافق العامة بالمغرب: المبادئ والتنظيم، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص 188.

<sup>134</sup> مليكة الصروخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015، ص 425.

<sup>135</sup> الحسين الوردي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، طبعة 2019، ص 158.

<sup>136</sup> نظر في هذا الصدد قرارات المجلس الدستوري المغربي التي أكدت على ضرورة احترام مجال القانون ومبدأ توازي الشكليات في إحداث وإلغاء المؤسسات العمومية.

## الفرع الثاني: الآثار القانونية المترتبة على الإلغاء

يؤدي قرار الإلغاء إلى تصفية المركز القانوني للمرفق، وهو ما يطرح إشكالات حول مصير ثلاثة عناصر:

1. الموظفون: يجب تسوية وضعيتهم إما بنقلهم لمرفق أخرى أو إلحاقهم بالإدارة المركزية، مع ضمان حقوقهم

المكتسبة وفق قانون الوظيفة العمومية.<sup>137</sup>

2. الأموال والممتلكات: تؤول أصول المرفق الملغى عادة إلى الدولة (الميزانية العامة) أو إلى المرفق الذي سيخلفه في

ممارسة تلك الاختصاصات.

3. المرتفقون: يجب أن يراعى قرار الإلغاء عدم الإضرار بحقوق المرتفقين الذين اكتسبوا مراكز قانونية، وضمان

بدائل للخدمة إذا كانت حيوية.<sup>138</sup>

## المطلب الثاني: التنظيم الهيكلي للمرافق العامة وآليات اللامركزية واللامركز

تتعدد الخيارات التنظيمية المتاحة للدولة المغربية لتدبير مرافقها، حيث تتأرجح بين الرغبة في الحفاظ على وحدة القرار

عبر المركزية، والحاجة إلى النجاعة والمرونة عبر اللامركزية المرفقية واللامركز الإداري.<sup>139</sup>

<sup>137</sup> انظر المادة 19 من القانون رقم 54.19 المتعلق بميثاق المرافق العمومية، والتي تنص على مبادئ الحكامة الجيدة في تدبير الموارد البشرية عند التغيير التنظيمي.

<sup>138</sup> محمد الغالي، المرافق العامة بالمغرب: مقارنة قانونية ومؤسسية، منشورات مجلة العلوم القانونية، 2016، ص 175.

<sup>139</sup> محمد الأعرح، القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية (REMALD)، الطبعة الرابعة، 2020، ص 75.

## الفرع الأول: المركزية الإدارية (التركيز الإداري) وخصائص تنظيم المرافق

تعد المركزية الإدارية الشكل التقليدي لتنظيم المرافق، حيث تتجمع السلطة في يد أجهزة الدولة المركزية بالعاصمة.

1. مفهوم التركيز الإداري (Concentration) يقصد به حصر سلطة اتخاذ القرار، سواء في جوانبه التنظيمية أو

المالية أو البشرية، في يد الوزير أو رئيس الحكومة. وفي هذا النظام، لا تتمتع المصالح التابعة بأي استقلال، بل

هي مجرد أدوات تنفيذية.<sup>140</sup>

2. السلطة الرئاسية (Pouvoir Hiérarchique) تعد العمود الفقري لهذا النظام، حيث يتمتع الرئيس الإداري

(الوزير مثلاً) بسلطة كاملة على أشخاص وأعمال مرؤوسيه، تشمل التوجيه، والتعقيب، والتعديل، والإلغاء،

وحتى الحلول محل المرؤوس في اتخاذ القرار.<sup>141</sup>

3. التقييم: إذا كان هذا النظام يضمن وحدة الدولة وتجانس السياسات العمومية، فإنه يعاب عليه تكريس

البيروقراطية وبطء الاستجابة للمستجدات، مما يجعله غير ملائم للمرافق ذات الطابع الاقتصادي أو التجاري

142 .

<sup>140</sup> عبد الله حداد، الوجيز في القانون الإداري المغربي، منشورات عكاظ، الرباط، طبعة 2021، ص 42.

<sup>141</sup> مليكة الصروخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015، ص 105.

<sup>142</sup> أحمد بوعشيق، المرافق العامة بالمغرب: المبادئ والتنظيم، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص 195.

## الفرع الثاني: اللامركزية المرفقية واللامركزية الإداري (نحو النجاعة الإدارية)

لمواجهة عيوب المركزية المطلقة، نهج المغرب خيارين متكاملين: منح الاستقلال لبعض المرافق، وتقريب الإدارة من المرتفقين.

### 1. اللامركزية المرفقية) المؤسسة العمومية:(Établissement Public -

○ الآلية: تقوم على منح المرفق الشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، مما يخرجها من التبعية المباشرة للوزارة ويجعله ذمة مالية مستقلة.

○ الوصاية الإدارية: (La Tutelle) على عكس السلطة الرئاسية، لا تخضع المؤسسة العمومية للتبعية المطلقة، بل لرقابة وصائية محددة قانوناً. تهدف هذه الرقابة إلى ضمان عدم خروج المؤسسة عن الأهداف التي أنشئت من أجلها، واحترامها للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.<sup>143</sup>

### 2. اللامركزية الإداري:(Déconcentration)

○ المفهوم: هو تقنية لنقل سلطة القرار من المركز إلى المحيط (المصالح الخارجية أو اللامركزية) دون منحها الشخصية المعنوية. وتعتبر هذه المصالح امتداداً للوزارات على الصعيد الجهوي والإقليمي<sup>144</sup>

<sup>143</sup> انظر المادة 71 من دستور المملكة المغربية لسنة 2011، وكذا القوانين الأساسية المنظمة للمؤسسات العمومية بالمغرب.  
<sup>144</sup> محمد الغالي، المرافق العامة بالمغرب: مقارنة قانونية ومؤسسية، منشورات مجلة العلوم القانونية، 2016، ص 88.

○ الميثاق الوطني للامركز الإداري: أحدث هذا الميثاق (بموجب مرسوم 2018) ثورة في تدبير المرافق، حيث

جعل من "الجهة" الإطار الملائم لتنسيق تدخلات الدولة، وألزم الوزارات بتفويض حقيقي للسلطة

والموارد المالية لفائدة المديرين الجهويين لتسريع تقديم الخدمات.<sup>145</sup>

### الفصل الثاني: المبادئ الأساسية لسير المرافق العامة

تستمد المرافق العامة مشروعيتها واستمراريتها من التزامها بمجموعة من المبادئ الدستورية والقانونية التي تضبط حركتها. وقد تطورت هذه المبادئ من صيغتها التقليدية إلى صيغ حديثة تتلاءم مع متطلبات الحكامة الجيدة وتجويد الأداء.

### المبحث الأول: المبادئ الكلاسيكية لضمان انتظام المرفق العام

اتفق فقهاء القانون الإداري على أن هناك مبادئ أساسية مشتركة ما بين مختلف المرافق العمومية تحكم سير ونشاط هذه المرافق، حيث صنفها "لوريس رولان LORIS ROLLAND" إلى ثلاثة مبادئ أساسية، وتسمى في بعض الأحيان بقوانين رولان وهي: مبدأ استمرارية المرفق العمومي، مبدأ المساواة أمام المرفق العمومي، ومبدأ التكيف الدائم للمرفق العمومي.

<sup>145</sup> انظر مقتضيات المرسوم رقم 2.17.618 الصادر في 26 دجنبر 2018 المتعلق بميثاق الوطني للامركز الإداري.

تعتبر المبادئ الكلاسيكية بمثابة الأعمدة التي تقوم عليها نظرية المرفق العام، وهي مبادئ دستورية تضمن العدالة في تلقي الخدمة والفعالية في أدائها.

### المطلب الأول: مبدأ المساواة والحياد أمام المرافق العامة

يُعد مبدأ المساواة والحياد الامتداد الطبيعي لمبدأ المشروعية، حيث يفرض على الإدارة الوقوف على مسافة واحدة من جميع المرتفقين، وضمان استفادة الجميع من الخدمة العمومية دون تمييز أو محاباة.<sup>146</sup>

### الفرع الأول: مبدأ المساواة في الولوج إلى المرفق العام وتطبيقاته القضائية

تعتبر المساواة أمام المرافق العامة من المبادئ ذات القيمة الدستورية، وهي تعني أن لكل مواطن الحق في الاستفادة من خدمات المرفق ما دام يتوفر على الشروط القانونية المطلوبة.<sup>147</sup>

### 1. المضمون الدستوري والمالي للمساواة:

○ المساواة في الانتفاع: كرس دستور 2011 في فصله السادس مبدأ مساواة المواطنين أمام القانون، وفي

الفصل 154 أكد صراحة على أن المرافق العمومية "تخضع لمعايير الجودة والشفافية والمحاسبة

والمسؤولية، وتستجيب لمبادئ المساواة بين المواطنين والمواطنات في الولوج إليها".<sup>148</sup>

<sup>146</sup> محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية (REMALD)، الطبعة الرابعة، 2020، ص 275.

<sup>147</sup> عبد الله حداد، الوجيه في القانون الإداري المغربي، منشورات عكاظ، الرباط، طبعة 2021، ص 192.

<sup>148</sup> انظر الفصلين 6 و154 من دستور المملكة المغربية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.91 بتاريخ 29 يوليو 2011.

○ المساواة أمام الأعباء المالية: يقتضي هذا المبدأ أن تكون الرسوم والتعريفات متساوية لكل من يوجد في

نفس المركز القانوني. فلا يجوز للإدارة فرض رسوم تفضيلية بناءً على اعتبارات ذاتية، بل يجب أن يكون

التفاوت في السعر مبنياً على أسس موضوعية عامة.<sup>149</sup>

2. الاجتهاد القضائي والتمييز المبرر (المساواة النسبية): أقر القضاء الإداري بأن المساواة لا تعني "التمائل

الحسابي"، بل هي مساواة نسبية. وتتحقق هذه الأخيرة عندما يتم التمييز بين فئات المرتفقين بناءً على مبررات

مشروعة تخدم المصلحة العامة، ومنها:

○ التمييز الاجتماعي: كمنح تخفيضات في وسائل النقل العمومي للطلبة أو ذوي الاحتياجات الخاصة، وهو

تمييز يهدف لتحقيق "العدالة المرفقية".<sup>150</sup>

○ التمييز التقني والكلفة: يجوز فرض رسوم إضافية على المرتفقين الذين يتواجدون في مناطق جغرافية

تتطلب كلفة استثنائية لإيصال الخدمة، شريطة أن يكون ذلك مبرراً بالمعايير الاقتصادية للمرفق.<sup>151</sup>

### *الفرع الثاني: الحياد في أداء الخدمة العمومية والضمانات القانونية*

يرتبط الحياد بالجانب السلوكي والمؤسسي للمرفق، حيث يجب أن يظل بمنأى عن الصراعات السياسية أو

الإيديولوجية لضمان استمرارية الخدمة للجميع بصرف النظر عن انتماءاتهم.<sup>152</sup>

<sup>149</sup> مليكة الصروخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015، ص 432.

<sup>150</sup> أحمد بوعشيق، المرافق العامة بالمغرب: المبادئ والتنظيم، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص 210.

<sup>151</sup> انظر قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض (المجلس الأعلى سابقاً) في قضية "الكهرباء القروية"، الذي ناقش مشروعية التمييز بناءً على كلفة الربط.

<sup>152</sup> الحسين الوردي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، طبعة 2019، ص 172.

1. تجريد الخدمة ونزاهة الأداء: يفرض الحياد الإيجابي على الموظف العام "واجب التجريد"، أي تقديم الخدمة

بمهنية مطلقة دون الالتفات إلى توجهات المرتفق السياسية أو الدينية. وفي المغرب، شدد ميثاق المرافق

العمومية (قانون 54.19) على ضرورة التزام المرفق بالنزاهة والحياد في كافة قراراته.<sup>153</sup>

2. الضمانات القانونية لتكريس الحياد:

○ واجب التحفظ: (L'obligation de Réserve) يُلزم الموظف العام بعدم التعبير عن آرائه السياسية

بشكل يمس بصورة المرفق أو يوحي بمحاباة جهة على حساب أخرى، مما يضمن ثقة المرتفق في حياد

الإدارة.

○ منع استغلال النفوذ: حصن المشرع المغربي حياد المرفق عبر ترسانة قانونية تجرم المحاباة والرشوة

واستغلال النفوذ، معتبراً أن أي إخلال بالحياد هو إخلال بجوهر الخدمة العمومية يستوجب المساءلة

التأديبية والجنائية.<sup>154</sup>

المطلب الثاني: مبدأ الاستمرارية والانتظام وقابلية التعديل

تضمن هذه المبادئ فعالية الخدمة وتكيفها مع المستجدات.

<sup>153</sup> انظر المادة 4 من القانون رقم 54.19 المتعلق بميثاق المرافق العمومية، الصادر بتاريخ 22 يوليو 2021.

<sup>154</sup> محمد الغالي، المرافق العامة بالمغرب: مقاربة قانونية ومؤسسية، منشورات مجلة العلوم القانونية، 2016، ص 198.

## الفرع الأول: مبدأ استمرارية/انتظام سير المرفق العام ونظرية الظروف الطارئة

تقوم المرافق العمومية على أساس تحقيق المصلحة العامة للجميع عن طريق تقديم وتوفير خدمات أساسية للمواطنين قصد إشباع حاجياتهم الضرورية، لذا كان من الضروري على السلطات العامة ضمان السير العادي والمنتظم لهذه المرافق بشكل تنجلي معه العوائق والاكراهات التي من شأنها أن تحول دون تأدية المرفق العمومي لخدماته باستمرار، وبالتالي تجنب الإخلال بالنظام العام.

ويرجع الأساس القانوني لهذا المبدأ انطلاقاً من الاجتهاد القضائي وبالضبط مجلس الدولة الفرنسي، كما كرسه الاجتهاد القضائي المغربي في الحكم عدد 69 الصادر بتاريخ 26 يونيو 1998 حينما قضت المحكمة الإدارية بأكادير بأن "أي تحديد للطاقة الاستيعابية يعتبر إغلاقاً جزئياً للمرفق الجامعي، وبالتالي خرق مبدأ استمرارية المرفق العام، والذي يعني استمرار المرفق في أداء الخدمة الاجتماعية التي أنشأ من أجلها"155.

كما نص المشرع المغربي على هذا المبدأ لأول مرة في الدستور انطلاقاً مما جاء في الفصل 154 السالف ذكره. ويقضي هذا المبدأ بحتمية ديمومة صيرورة المرفق العام و بصورة جيدة ومنتظمة، لأن الحياة العامة في المجتمع و الدولة ترتكز و تتوقف على سير المرافق العامة بانتظام و اطراد وأي توقف أو خلل في سير المرافق العامة يؤدي إلى شلل وتوقف

155 - حكم عدد 69 بتاريخ 26/06/1998، أحمد شوقي ضد جامعة القرويين بفاس، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 25 أكتوبر-دجنبر 1998، ص 223.

الحياة العامة في المجتمع والدولة، ومبدأ دوام حسن سير المرافق العامة هو من المبادئ العامة للقانون التي اكتشفها وأقرها القضاء156.

ويقتضي مبدأ الاستمرارية توافر جملة من الضمانات تعمل جميعاً على تجسيده في أرض الواقع. ومن هذه الضمانات ما وضعه المشرع ومنها ما رسخه القضاء الإداري. وتتمحور هذه الضمانات في:

- مسؤولية الإدارة عن توقف المرافق العامة: عندما تتكفل الإدارة بتأمين سير المرفق العام بصورة مباشرة، مثل اتباع أسلوب الوكالة، فإن أي توقف يتعرض له المرفق العمومي يعتبر عملاً غير مشروع تترتب عليه مسؤوليته.

مسؤولية صاحب الامتياز عن توقف المرفق العام: عندما تقوم الإدارة بإسناد المرفق العمومي إلى صاحب الامتياز، فإن هذا الأخير يكون ملزماً بتأمين سير نشاطه ضد أي توقف، ولو كان هذا التوقف ناتج عن كون المرفق لا يدر أي ربح أو عن حصول عجز لدى صاحب الامتياز. وفي حالة عدم التزامه، فإن ذلك تترتب عنه مسؤوليته. غير أن بإمكانه أن يطالب من الإدارة مانحة الامتياز بأن تساهم في إعادة التوازن المالي للعقدة، تطبيقاً للنظريات المعمول بها في هذا الباب.

- الاستقالة ومبدأ الاستمرارية: إن الاستقالة هي الوسيلة التي يمكن بواسطتها للموظف أن يضع حداً للعمل الذي يقدمه للإدارة، غير أن هذه الوسيلة لا يمكن ممارستها بصفة مطلقة، بل إن المشرع قد أخضعها للسلطة التقديرية للإدارة، حيث أجاز لها أن تقبلها أو أن ترفضها إذا كان من شأنها المس بمبدأ الاستمرارية. وعلى هذا الأساس نظمها الظهير رقم 008.58.1 الصادر بتاريخ 24 فبراير 1958 المتعلق بالنظام الأساسي للوظيفة العمومية.

- الموظف الفعلي ومبدأ الاستمرارية: احتراماً لمبدأ الاستمرارية، فإن المشرع قد يجيز في بعض الأحيان الأعمال التي قد تبدو للإدارة وكأنها غير صحيحة من الناحية الشكلية. وهو ما يظهر من خلال الأعمال الصادرة عن الموظف الفعلي، والتي قد تبدو في حالتين: حالة الظروف العادية، ثم حالة الظروف الاستثنائية.

- أعمال الموظف الفعلي أثناء الظروف العادية: قد يحدث، أثناء الظروف العادية، أن يتصرف أشخاص ظاهرياً كما لو كانوا موظفين في وضعية قانونية، في حين أنهم ليسوا كذلك، وبالتالي فإن الأعمال التي يقومون بها للإدارة تفتقد للأساس القانوني. ورغم ذلك، فإن المشرع قد اعتبر هذه الأعمال صحيحة، وذلك حفاظاً على استمرارية

المرافق العامة التي هي شرط ضروري للحفاظ على مصالح المرتفقين الذين تعاملوا مع الإدارة بدون أدنى علم  
بوضعية الموظف الفعلي الذي تصدر عنه هذه الأعمال. وقد تأخذ هذه الحالة أشكالاً مختلفة، كالتالي:

- حالة انعدام التعيين 157.

- حالة التعيين الباطل 158.

- حالة التظاهر بالاختصاص 17.

- حالة التمادي غير المشروع 159.

- أعمال الموظف الفعلي أثناء الظروف الاستثنائية: إن وضعية الموظف الفعلي أثناء الظروف الاستثنائية، تختلف

عن وضعيته أثناء الظروف العادية. ذلك أن قيامه بالأعمال لصالح الإدارة، أثناء الظروف الاستثنائية، يتم بشكل

اضطراري. وهو ما نلاحظه أثناء الحروب أو الثورات أو الانقلابات، حيث يضطر بعض الأشخاص، على إثر فرار

الموظفين أو مغادرتهم لوظائفهم، بأن يؤمنوا سير المرافق العامة. فالأعمال الإدارية التي يقوم بها هؤلاء الأشخاص،

سواء كانوا عاديين أو ثواراً أو انقلابيين، تعتبر صحيحة، رغم صدورهم عن أشخاص في وضعية غير قانونية، وذلك

احتراماً لمبدأ استمرارية المرفق العمومي.

<sup>157</sup> مثال ذلك حالة الشخص الذي يتعود على تقديم خدمات للإدارة بدون أن تربطه بهذه الأخيرة أية علاقة قانونية.

<sup>158</sup> مثال ذلك الشخص الذي يتم تعيينه في الإدارة، فتبين أن قرار تعيينه يشوبه عيب من العيوب الشكلية.

<sup>159</sup> مثال ذلك الموظف الذي تمت إحالته على التقاعد.

- الإضراب ومبدأ الاستمرارية: عندما نبحث مسألة الإضراب، من خلال التشريع المقارن، نلاحظ أن مبدأ استمرارية المرافق العامة قد ظل دائما حاضرا، جعل الاعتراف بحق الإضراب وتنظيمه يعرف الكثير من التعثر. فإذا كانت بعض التشريعات قد عملت على التوفيق، ولو نسبيا، بين مبدأ الاستمرارية وحق الإضراب، فإن بعض التشريعات الأخرى لازال يعترها الكثير من الغموض في هذا المجال، حيث إنها لم تتمكن من ملامسة حق الإضراب إلا بصورة محتشمة.

أما بالنسبة للمغرب فإن مبدأ استمرارية المرافق العامة وحق الإضراب، يمكن طرحهما من خلال التطور الذي عرفه هذا المجال. فقبل دستور 14 دجنبر 1962، كان الإضراب محرما بمقتضى الفصل 5 من مرسوم 5 فبراير 1958، وهو الموقف الذي أكدته الإجتهااد القضائي 160. أما بعد الدستور، نجد أن الإضراب قد تم التنصيص عليه، لكن القانون التنظيمي الذي يبين شروط ممارسته لازال لم يصدر بعد. مما أمكن معه القول إن جميع التأويلات قد ظلت ممكنة. فإذا كانت المركزيات النقابية تعتبر أن الإضراب حق دستوري، يكون من حق جميع القطاعات المهنية أن تمارسه، فإن الإدارة قد ظلت، حفاظا على مبدأ الاستمرارية، متشبثة بروح الفصل 14 من دستور 1962، معتبرة أن ممارسة الإضراب تقتضي صدور القانون التنظيمي الذي يحدد شروطها، مما دفع المشرع المغربي، للتقليص من حدة التأويلات، إلى التدخل لإخراج المجالات الحيوية من حلبة النقاش. وذلك بأن أصدر قوانين تحرم صراحة ممارسة الإضراب في بعض المرافق العامة الرئيسية للمجتمع. وهو ما نلاحظه بالنسبة للنظام الأساسي لمتصرفي وزارة الداخلية،

160-أنظر قرار الإدارية، بالمجلس الأعلى، محمد الحيحي ضد وزير التربية الوطنية والشبيبة والرياضة، 17 أبريل 1961.

والنظام المتعلق بإدارة السجون، والنظام الأساسي للقضاء. وعلى العموم كل المرافق العامة التي تفرض حيوية نشاطها ضرورة احترام مبدأ الاستمرارية، مثل القوات المسلحة الملكية والقوات المساعدة والدرك الملكي والأمن الوطني... إلخ 161.

### *الفرع الثاني: مبدأ قابلية التعديل والتكيف مع الحاجات الجديدة للمرتفقين*

وهي خاصية أساسية في مفهوم المرفق العام، حيث يأتي هذا المبدأ كنتيجة لاستمرارية المرفق العام، حيث يجوز للسلطة الإدارية أن تتدخل في أي وقت لتعديل وتغيير القواعد التي تحكم سير المرافق العامة حتى تواكب المتطلبات والظروف الاجتماعية والاقتصادية خدمة للمصلحة العامة.

إن مبدأ قابلية المرفق العام للتغيير والتطور من المبادئ القانونية العامة، والتي لها مكانة ضمن مبدأ المشروعية 162، فالمرافق العامة قائمة أصلاً لتلبية الحاجات ذات المنفعة العامة وسعيًا لبلوغ الفعالية و الزيادة في المردودية ظهرت أهمية إتباع أساليب متنوعة في تدبير المرافق العامة 163، فهي تحتاج دائماً إلى مواكبة التحولات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والتكنولوجية وغيرها، فتجد نفسها أمام متطلب التغيير والتطور بجودة ونوعية خدماتها وقدرتها على إحداث تغيير وتطوير في أساليب وقواعد المرافق العامة بإرادتها المنفردة ولا يقيدته إلا شرط المصلحة

161 - محمد كرامي، مرجع سابق، ص 294-298.

162 - حسن البنان، مبدأ قابلية قواعد المرفق العام للتغيير و التطور، دراسة مقارنة في المؤسسات الاقتصادية، المركز القومي للإصدارات القانونية، الطبعة الأولى، الموصل 2014، ص 8.

163-حسن البنان، م س، ص 10.

العامّة164. فمن خلال هذا المبدأ تستطيع الإدارة إذن أن تغير وضع المرفق العام ومركزه القانوني سواء أكان مع العاملين به أو مع المرافق الأخرى أو المصالح الأخرى، بحيث يكتسب المرفق العام القدرة على الاستمرارية من خلال التماشي و التعاطي مع المتغيرات الاجتماعية أو السياسية أو الاقتصادية ليكون باقيا ومستمر وقادرا على إشباع الحاجيات العامة وتحقيق النفع العام المنوط به تحقيقه.

أولا: مظاهر سلطة الإدارة في تعديل المرفق العام

تتمتع الإدارة بسلطة تقديرية واسعة في إدخال التحسينات والتغييرات التي تراها ضرورية، ويشمل ذلك:

1. تعديل طرق التسيير: يحق للدولة تحويل مرفق عام من نظام "التسيير المباشر" إلى نظام "المؤسسة العمومية"

أو "التدبير المفوض" إذا تبين أن هذه الوسائل أكثر نجاعة. وفي المغرب، شاهدنا هذا التحول في قطاعات توزيع

الماء والكهرباء والنقل الحضري.<sup>165</sup>

2. تطوير أساليب الأداء (الإدارة الرقمية): تلتزم الإدارة بموجب هذا المبدأ بتحديث مرافقها تقنياً. فلم يعد مقبولاً

اليوم الاعتماد على الوسائل الورقية التقليدية في ظل الطفرة الرقمية؛ لذا فإن الانتقال إلى "الإدارة الإلكترونية"

هو تطبيق مباشر لمبدأ التكيف.<sup>166</sup>

<sup>164</sup> حسن البنان، م س، ص 10.

<sup>165</sup> عبد الله حداد، الوجيز في القانون الإداري المغربي، منشورات عكاظ، الرباط، طبعة 2021، ص 212.

<sup>166</sup> انظر مقتضيات القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية، الذي يعد ترجمة تشريعية لمبدأ التكيف مع التطور الرقمي.

3. تعديل النظام القانوني للمرتفقين: يمكن للإدارة تغيير مواقيت العمل، أو فرض رسوم جديدة، أو تعديل

شروط الاستفادة من الخدمة، ولا يمكن للمرتفق الاحتجاج بأن النظام القديم كان أفضل، لأن مصلحة الجماعة

مقدمة على مصلحة الفرد.<sup>167</sup>

ثانياً: حدود سلطة التغيير وحماية حقوق المتعاقدين

رغم قوة هذا المبدأ، إلا أنه ليس مطلقاً، بل تحكمه ضوابط تضمن عدم تعسف الإدارة:

1. شرط المصلحة العامة: يجب أن يكون الهدف من التغيير هو تحسين الخدمة أو توفير النفقات العامة، وليس

تحقيق أغراض شخصية أو سياسية. وإلا، كان القرار عرضة للطعن أمام القضاء الإداري بسبب الانحراف في

استعمال السلطة.<sup>168</sup>

2. حق المتعاقد في التعويض (امتياز التعديل المنفرد): في العقود الإدارية، يحق للإدارة تعديل بنود العقد (مثل

زيادة كمية الأشغال) بناءً على مبدأ التكيف، ولكن هذا يمنح المتعاقد معها حقاً في المطالبة بـ "إعادة التوازن المالي

للعقد" تعويضاً له عن الأعباء الإضافية التي فرضتها الإدارة<sup>169</sup>

<sup>167</sup> مليكة الصروخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015، ص 465.

<sup>168</sup> أحمد بوعشيق، المرافق العامة بالمغرب: المبادئ والتنظيم، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص 248.

<sup>169</sup> الحسين الوردي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، طبعة 2019، ص 185.

## المبحث الثاني: المبادئ الحديثة لتجويد وتحديث المرفق العام

ظهرت هذه المبادئ كاستجابة للنقد الموجه للمرافق العامة (الجمود البيروقراطي، ضعف الجودة، وغياب المساءلة)، وهي

تعكس توجه القانون الإداري المعاصر نحو ثقافة "الإدارة العامة الجديدة" (New Public Management) "

### المطلب الأول: مبدأ الجودة والشفافية والولوع إلى المعلومة

أصبح المرفق العام مطالباً بتقديم خدمة تُقارن بخدمات القطاع الخاص من حيث الجودة والسرعة، مع الالتزام

بالوضوح التام في الإجراءات.

### الفرع الأول: ترسيخ مبادئ الجودة والشفافية والفعالية في تقديم الخدمات وعصرنة الإجراءات

#### 1. معيار الجودة:

دخل المغرب في برنامج واسع من الإصلاحات السياسية الدستورية والاقتصادية والاجتماعية، هذه

الإصلاحات ترمي إلى اعتماد مقاربة جديدة للتدبير والتنمية عن طريق مرفق عمومي نشيط يخضع لمعايير

الحكامة الجيدة، ومن ضمن هذه العناصر التخطيط على أساس جودة الخدمات<sup>170</sup>، وبشكل التخطيط محورا أساسيا للإصلاح والتغيير في سبيل رفع مستوى أداء أجهزة القطاع العام بالمغرب<sup>171</sup>.

والجودة في مجال تدبير المرافق العمومية تتغير حسب طبيعة هذه الأخيرة وحسب تطور نشاطاتها والظروف المحيطة بها، لذلك فإن المشرع وسعيا منه على الوفاء بمطلب كل المتعاملين مع المرافق العمومية وتحقيق تلك المتطلبات بما يتوافق وتوقعاتهم، عمل على دسترة هذا المعيار وجعل المرافق تخضع له مما يؤكد على نتيجة واحدة وهي رد الاعتبار للمرافق العمومية وجعلها في مستوى تطلعات المرتفقين.

## 2- معيار الشفافية:

لقد أصبح مبدأ الشفافية في الوقت الراهن معيارا أساسيا لتقييم أداء تدبير المرافق العمومية فهو يسمح للمرتفقين بالإطلاع على مختلف العمليات التي يقوم بها المسير من اجل تنفيذ الخدمات، وبالتالي معرفة تفاصيل إدارة المرفق العمومي، فإقرار هذا المبدأ ضمن قواعد التدبير الجيد يتحقق احترام المنافسة والشرعية والمساواة أمام القانون.

<sup>170</sup> - إبراهيم الشافعي، المرافق العامة على ضوء الدستور الجديد، رسالة لنيل دبلوم الدراسات في القانون العام المعمق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، طنجة، ص 85.

<sup>171</sup> - نوال الهناوي، تدبير الجودة الكلية بالقطاع العام، رسالة دبلوم الدراسات العليا المعمقة، وحدة القانون الإداري وعلم الإدارة، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال الرباط، السنة الجامعية 2001/2000، ص 91.

وهو ما جاء به نص الدستور من خلال الفصل 27 الذي ينص "على جميع المواطنين والمواطنات الحصول على المعلومات الموجودة في حوزة الإدارة العمومية والمؤسسة المنتخبة، والهيئات المكلفة بمهام المرافق العمومية."

وفي هذا الصدد، فإن الحكامة الجيدة تدمج في مفهومها عدة معايير في مقدمتها الجودة وشفافية التدبير، ولتحقيق ذلك يرى البعض بضرورة تنزيل جملة من التدابير أهمها<sup>172</sup>:

- تنزيل قانون يتضمن الولوج الغير المقيد للمعلومات ومراجعة الفصل 18 من النظام الأساسي للوظيفة العمومية المتعلق بالسر المهني.

- مراجعة المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية وتطعيمه بمقتضيات تحد من السلطة التقديرية الواسعة لضمان الشفافية التامة للصفقات العمومية. العقود الكبرى: يجب أن تكون عقود التدبير التي تبرمها الإدارة مع الغير (كالتدبير المفوض أو الصفقات العمومية) شفافة، وأن يتم نشر الشروط الأساسية والإطار المالي لهذه العقود لضمان عدم وجود تلاعب أو استفادة غير مشروعة من المال العام.

### 3- الفعالية الإدارية: (Efficacité)

<sup>172</sup> - عبد العزيز أشرفي، الحكامة الترابية وتدبير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، طبعة 2014، ص 393.

a. المفهوم: هو معيار يركز على النتائج، ويتطلب أن تُقدم الخدمة بأفضل طريقة ممكنة، بأقل تكلفة (الاقتصاد)، وبأسرع وقت (الكفاءة). إنه يمثل المقارنة بين المخرجات (Outputs) التي حققها المرفق وبين المدخلات (Inputs) التي استهلكها.

b. الهدف: الانتقال من "إدارة الوسائل" التي تهتم بتطبيق القانون إلى "إدارة النتائج" التي تهتم بتحقيق الأهداف المسطرة.

#### 4- تبسيط المساطر والرقمنة: (Modernisation)

a. قانون تبسيط المساطر: يفرض القانون الإداري الحديث إطاراً زمنياً محدداً لتقديم الخدمات الإدارية (المواعيد القصوى)، ويلزم الإدارات بتبسيط الوثائق والمساطر المطلوبة، مما يقلل من السلطة التقديرية للموظف.

b. التحول الرقمي (الرقمنة): أصبح اعتماد التحول الرقمي أداة لا غنى عنها لتحقيق جودة الخدمة. فالرقمنة تقلل التفاعل البشري المباشر (وهو مصدر محتمل للفساد أو التأخير)، وتوفر خدمة مستمرة (7/24)، وتُحسن تتبع الملفات.

## الفرع الثاني: ترسيخ مبادئ احترام القانون والحياد والمشاركة والولوج إلى المعلومة الإدارية

يُعد هذا المبدأ جزءاً من حق المواطن في المعرفة والمشاركة في تدبير الشأن العام.

### 1- مبدأ احترام القانون:

من بين معايير الحكامة الأساسية معيار المشروعية ودولة الحق والقانون. وكل تدبير لا يتوفر على العنصرين

المذكورين فهو تدبير عشوائي بعيد كل البعد عن المعايير المعتمدة في التدبير الجيد<sup>173</sup>.

فمبدأ الشرعية يقتضي ضرورة الخضوع للقانون بمفهومه العام أي التزام السلطات العامة في الدولة أثناء

ممارستها لوظائفها حدود القانون وأحكامه حيث تأتي تصرفاتها وأعمالها متطابقة معه وغير مخالفة له.

وانطلاقاً مما سبق، عمل القضاء الإداري بمختلف مستوياته على ترسيخ مبدأ احترام القانون للاستناد

عليه لإلغاء بعض التصرفات الصادرة عن السلطات الإدارية أو لتحميل بعض المرافق العمومية المسؤولية

عن الأعمال أو الأنشطة التي تخالف مبدأ المشروعية<sup>174</sup>.

### 2- مبدأ الحياد:

<sup>173</sup> - عبد العزيز أشرفي، مرجع سابق، ص 24.

<sup>174</sup> الظهير الشريف رقم 1-11-25 الصادر بتاريخ 17 مارس 2011 القاضي بإحداث مؤسسة الوسيط، الجريدة الرسمية عدد 5929.

المقصود بمبدأ الحياد هو أن المرفق العمومي يجب أن يعمل من أجل تحقيق المصلحة العامة وليس

المصلحة الخاصة وعدم التمييز بين المرتفقين بناء على الأصل العرقي أو القناعات الإيديولوجية أو السياسية

أو الدينية. لكن البعض يعتبر حياد المرفق العمومي

مظهرا من مظاهر مبدأ المساواة، إلا أن البعض الآخر يراه متميزا لأن الحياد لا يهتم بحقوق الأشخاص فقط بل بواجبات المرفق في علاقته بالأشخاص.

في هذا الإطار لا يسمح للموظفين باستخدام صلاحية مهامهم لتفضيل بعض المرتفقين أو منحهم امتيازاً أو بالأحرى حرمان أي شخص مما يستحقه قانوناً<sup>175</sup>.

ولضمان هذا الحياد يجب على الموظفين ما يلي:

○ إيلاء نفس الأهمية لشكاوى المرتفقين وللخدمات المقدمة لهم بدون تمييز مبني نوع

الطبقة الاجتماعية والجنس.

○ مزاولة مهامهم بالامتثال الصارم للقواعد والإجراءات المعمول بها.

○ توزيع الموارد والخدمات والتجهيزات الجماعية التي تدخل في نطاق مسؤوليتهم بشكل

عادل وبدون تمييز.

○ الامتناع عن الشطط في السلطة المخولة لهم<sup>176</sup>.

3- مبدأ المشاركة:

---

<sup>175</sup> - الفصل 155 من الدستور المغربي الجديد.

<sup>176</sup> - محمد بن داوود، حكمة المرافق العمومية، رسالة نيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس، 2015-2016، ص 26.

يعد من المبادئ الأساسية التي جاء بها الدستور والتي تحكم تدبير الشأن العام والتي يقوم عليها

بشكل خاص المرفق العام الوطني والمحلي<sup>177</sup>.

ويقصد بهذا المبدأ إشراك شرائح المجتمع وفق آلية أو تنظيم مؤسساتي لتحقيق التنمية الشاملة،

فهذه التنمية تمكنهم من المساهمة الفعلية في تسيير الشؤون التي تعنيهم مباشرة.

إن هذه المقاربة التشاركية في تدبير المرفق العام كشكل من أشكال الحكامة والديمقراطية جسدها

الدستور الجديد، حيث جعلها من المرتكزات الأساسية للتنظيم والتدبير الجهوي والتراحي من خلال

تصدير الدستور الذي جعل من المشاركة المرتكز الأول للدولة الحديثة، لإضافة إلى مجموعة من

الفصول<sup>178</sup>.

#### 4- الحق الدستوري في المعلومة:

- قانون 31.13: يضمن هذا القانون حق المواطنين في الاطلاع على الوثائق والمعلومات التي

تحتفظ بها المرافق العمومية، ما لم تكن هذه المعلومات سرية (كالأسرار المتعلقة بالدفاع

الوطني أو الحياة الخاصة للأفراد).

<sup>177</sup> محمد بن داوود، مرجع سابق، ص 40.

<sup>178</sup> الفصول 1 (الفقرة 2)، الفصل 12 (الفقرة 3)، الفصل 13، الفصل 14، الفصل 136 و الفصل 139 من الدستور المغربي لسنة 2011.

- الأثر: يهدف تفعيل هذا الحق إلى تعزيز الثقة بين الإدارة والمواطن، وفتح المجال أمام الرقابة

المواطنة غير الرسمية على عمل المرافق.

المطلب الثاني: مبدأ الحكامة الجيدة والمحاسبة وتقييم الأداء

أصبحت الحكامة (Governance) هي الإطار المرجعي لتقييم مدى نجاح المرافق العامة في تحقيق أهدافها،

وهي مرتبطة ارتباطاً وثيقاً بالمساءلة.

*الفرع الأول: الحكامة الجيدة وربط المسؤولية بالمحاسبة*

1. مفهوم الحكامة: (Gouvernance)

○ التعريف: هي مجموعة من الآليات والقواعد التي تضمن أن تدار المرافق العمومية بنزاهة،

وفعالية، وشفافية، مع إشراك أصحاب المصلحة.

○ الآليات: تشمل آليات تنظيمية (استقلال أجهزة التسيير)، ورقابية (لجان التدقيق)،

وتشاورية (إشراك المجتمع المدني في الرقابة على المرفق).

2. ربط المسؤولية بالمحاسبة:

هو مبدأ هام في تدبير المرافق العمومية، يهدف إلى وضع حد لهدر المال العام وإعمال الحكامة الجيدة في التدبير. وبذلك فإن كل من تحمل المسؤولية فهو ليس بمنأى عن المساءلة والمحاسبة، بحيث ألزم المشرع الدستوري المرافق العمومية باعتماد مبدأ جديد وهو ربط المسؤولية بالمحاسبة لتكريس الحق والقانون، وكذلك من أجل استعادة ثقة المواطنين في الإدارة.

كما عمد المشرع المغربي إلى تعزيز عنصري المساءلة والمراقبة كركيزة أساسية لتدبير الشأن العمومي، باعتماد قاعدة تلازم المسؤوليات والوظائف العمومية وربطها بالمحاسبة<sup>179</sup>.  
وبذلك فالمحاسبة وسيلة لمعرفة نتيجة أعمال مرفق ما اعتماداً على مستندات مبررة لها.

○ الأساس الدستوري: يمثل هذا المبدأ تحولاً جذرياً، حيث يفرض التزاماً على كل مسؤول

عن مرفق عام بأن يكون جاهزاً للمساءلة عن أعماله.

○ المحاسبة المتعددة: تشمل المحاسبة:

---

<sup>179</sup> - الفصل 156 من دستور 2011.

- المسؤولية السياسية: أمام البرلمان (بالنسبة للوزراء).
- المسؤولية الإدارية: التأديبية) أمام رؤسائه.
- المسؤولية الجنائية والمالية: في حال إهدار المال العام أو سوء التدبير الجسيم.

### الفرع الثاني: تقييم الأداء ودور هيئات الرقابة الخارجية

الرقابة الحديثة تجاوزت مجرد فحص الإجراءات إلى تقييم ما إذا كانت الموارد قد استخدمت لتحقيق الأهداف المتوقعة.

#### أولاً: مفهوم تقييم الأداء: (Évaluation de la Performance)

- التحول: هو عملية قياس منهجية لمدى نجاح المرفق في تحقيق أهدافه المسطرة (الأثر) مقارنة بالموارد المتاحة له.
- رقابة النتائج: تركز هذه الرقابة على النتائج المحققة بدلاً من الاقتصار على رقابة الوسائل والإجراءات الشكلية (مثل: هل أدى المرفق الصحي إلى انخفاض معدل الوفيات؟ بدلاً من هل تمت الصفقات بشكل سليم فقط؟).

## ثانيا: هيئات ومؤسسات حكامه المرافق العامة

### (2) دور المجلس الأعلى للحسابات:(CSCC)

○ الرقابة القضائية المالية: يمارس المجلس الأعلى للحسابات في المغرب رقابة بعدية قضائية على تسيير المرافق العمومية ومؤسسات الدولة.

○ تشخيص الاختلالات: لا يقتصر دور المجلس على كشف الأخطاء المحاسبية، بل يمتد إلى تشخيص اختلالات الحكامة وسوء التدبير غير القانوني (كالإسراف، والفعالية المنخفضة)، وتقديم توصيات للإصلاح، مما يجعله المحرك الأساسي لعملية المحاسبة.

يعد المجلس الأعلى للحسابات الهيئة العليا الذي أعطاهها الدستور سلطة الرقابة العليا على حماية المال العام، ولقد أنيطت به مهام جديدة تتجلى في مراقبة التصريح الإجباري للممتلكات، فإذا كان هذا الإجراء يرتبط بالإجراءات القانونية التي سلف ذكرها، فإن المجلس الأعلى للحسابات يعد الهيئة التي أنيطت به مهمة الرقابة عليها، وبالإضافة لذلك، فإن التأكيد على وجوب نشر أعماله وتقديم مساعدته للسلطات القضائية يشكل أهم أداة تمكن من جعله مؤسسة قادرة على ضمان تحقيق هذا الهدف.

### (3) الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها:

حسب الفصل 167 من الدستور المغربي فإن الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها، تتولى، على الخصوص، مهام المبادرة والتنسيق والإشراف وضمان تتبع تنفيذ سياسات محاربة الفساد، وتلقي ونشر المعلومات في هذا المجال، والمساهمة في تخليق الحياة العامة، وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة، وثقافة المرفق العام، وقيم المواطنة المسؤولة.

وحتى يتأتى لهذه الهيئة أن تمارس مهامها فقد مكنتها القانون المحدث لها من مجموعة من المهام والاختصاصات، كما أوضح طريقة تلقي الشكايات من المواطنين أو من أي جهة مشتكية. فحسب المادة الثالثة من القانون 12.113 الصادر بتاريخ 9 يونيو 2015 المتعلق بالهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة ومحاربتها فإنها تمارس الاختصاصات التالية:

- تلقي التبليغات والشكايات والمعلومات المتعلقة بحالات الفساد ودراستها، والتأكد من حقيقة الأفعال والوقائع التي تتضمنها وفق المسطرة المنصوص عليها في الباب الرابع من هذا القانون، وإحالتها عند الاقتضاء، إلى الجهات المختصة.

- القيام بعمليات البحث والتحري عن حالات الفساد التي تصل إلى علم الهيئة، وفق الإجراءات المنصوص عليها في هذا القانون، شريطة مراعاة الاختصاصات الموكلة بمقتضى النصوص التشريعية الجاري بها العمل إلى السلطات وهيئات أخرى.

- إعداد برامج للوقاية من جرائم الفساد والإسهام في تخليق الحياة العامة، والسهر على تنفيذها بتنسيق

مع جميع السلطات والهيئات المعنية.

- العمل على نشر قواعد الحكامة الجيدة والتعريف بها، طبقاً لميثاق المرافق العمومية المنصوص عليه في

الفصل 157 من الدستور.

- وضع برامج للتواصل والتوعية والتحسيس ونشر قيم النزاهة والسهر على تنفيذها.

- إبداء الرأي بطلب من الحكومة، بخصوص كل برنامج أو تدبير أو مشروع أو مبادرة ترمي إلى الوقاية من

الفساد أو مكافحته.

- إبداء الرأي بطلب من الحكومة أو أحد مجلسي البرلمان في مشاريع ومقترحات القوانين ومشاريع النصوص

التنظيمية ذات الصلة بمجال الوقاية من الفساد ومكافحته، كل فيما يخصه.

- تقديم كل اقتراح أو توصية إلى الحكومة أو إلى مجلسي البرلمان، تهدف إلى نشر وتعزيز قيم النزاهة

والشفافية وترسيخ مبادئ الحكامة الجيدة وثقافة المرفق العام وقيم المواطنة المسؤولة.

- تقديم كل اقتراح أو توصية إلى الحكومة بشأن تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية الرامية إلى الوقاية

من الفساد ومكافحته.

- دراسة التقارير الصادرة عن المنظمات الدولية والإقليمية والوطنية المتعلقة بوضع المغرب في مجال الفساد، واقتراح الإجراءات المناسبة وتتبعها.

- إنجاز دراسات وتقارير موضوعاتية حول مظاهر الفساد وسبل الوقاية منه ومكافحته ونشرها.

- إعداد تقرير سنوي حول حصيلة أنشطة الهيئة يقدم للبرلمان للمناقشة، طبقاً لأحكام الفصل 160 من الدستور.

- إقامة علاقة تعاون مع الهيئات العمومية والمنظمات غير الحكومية والجامعات ومراكز البحوث الوطنية والدولية ذات الأهداف المماثلة في مجال الوقاية من الفساد ومكافحته وتبادل الخبرات في هذا المجال.

- يقوم رئيس الحكومة ورئيسا مجلسي البرلمان، كل واحد فيما يخصه بإخبار الهيئة بمآل الآراء والتوصيات التي أدلت بها في إطار الإحالات المنصوص عليها في هذه المادة.

هذا وتجب الإشارة إلى أن على الهيئة أن تراعي الاختصاصات الموكلة للسلطات أو الهيئات الأخرى بمقتضى النصوص التشريعية الجاري بها العمل .

(4) مؤسسة الوسيط:

نص الفصل 162 من الدستور المغربي على أن الوسيط مؤسسة وطنية مستقلة ومتخصصة، مهمتها الدفاع عن الحقوق في نطاق العلاقة بين الإدارة والمرتفقين والإسهام في ترسيخ سيادة القانون، وإشاعة مبادئ العدل والإنصاف، وقيم التخليق والشفافية في تدبير الإدارات والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية والهيئات التي تمارس صلاحيات السلطة العمومية.

في حين حدد القانون رقم 16.14 الصادر بتاريخ 11 مارس 2019 المتعلق بمؤسسة الوسيط)

اختصاصات أساسية للوسيط ومسطرة اللجوء إليه، ويمكن تلخيصها في المهام التالية:

- النظر في تصرفات الإدارة المخالفة للقانون أو المنافية لمبادئ العدل والإنصاف.

- تلقي الشكايات والتظلمات ومعالجتها وإجراء الأبحاث والتحريات في شأنها.

- الوساطة والتوفيق بين الإدارة والمرتفقين.

أما فيما يخص دور الوسيط في ترسيخ مبادئ الحكامة الإدارية وتحسين أداء الإدارة، باعتباره قوة

اقتراحية لتحسين أداء الإدارة والرفع من جودة الخدمات العمومية التي تقدمها، فإنه يرفع تقارير

خاصة إلى رئيس الحكومة تتضمن توصياته ومقترحاته الهادفة إلى:

- ترسيخ قيم الشفافية والتخليق والحكامة في تدبير المرافق العمومية، والعمل على نشرها بين الموظفين والمرتفقين.

- التقيد بقيم حقوق الإنسان كما هو متعارف عليها عالميا، والالتزام بمراعاتها، والنهوض بها في علاقة الإدارة بالمرتفقين.

- إصلاح ومراجعة النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بمهام الإدارة وسائر المرافق العمومية، من أجل تحسين فعاليتها وتنسيق مجالات تدخلها.

- تصحيح الإختلالات التي قد تعتري سير المرافق العمومية وتطوير أداءها.

- تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية لتيسير ولوج المواطنين إلى الخدمات التي تقدمها الإدارة في أحسن الظروف.

- تحسين الخدمات العمومية وضمان جودتها وتقريبها من المرتفقين.

- تحسين بنية الاستقبال والاتصال بمختلف مرافق الإدارة من أجل تواصل فعال مع المرتفقين<sup>180</sup>.

---

<sup>180</sup> المادة 42 من القانون 16.14 المتعلق بإعادة تنظيم مؤسسة الوسيط.

وهكذا وحسب المادة الرابعة والأربعين من القانون المنظم لمؤسسة الوسيط فإنه إذا تبين للوسيط أن مرفقا من المرافق العمومية لا يراعي مبادئ المساواة وتكافؤ الفرص، وعدم التمييز بين المرتفقين الذين يتوفرون على نفس الشروط المطلوبة، فيما يتخذه من إجراءات وقرارات، أو ما يقوم به من تصرفات وأعمال، أو فيما يقدمه من خدمات، وجه إلى إدارة المرفق المعني مذكرة تنبيه قصد إثارة انتباهها إلى الإخلال الحاصل في معاملتها مع المرتفقين، ومطالبتها باتخاذ جميع الإجراءات والتدابير العاجلة الكفيلة بتصحيح الوضع، وفق ما تقتضيه المبادئ العامة للقانون وقواعد العدل والإنصاف.

كما أنه يمكن للوسيط أن يبدي رأيه في كل قضية تعرضها عليه الإدارات المعنية، بمناسبة شكاية أو تظلم أحيل عليها، أو بخصوص المشاريع والبرامج التي تعدها قصد تحسين أدائها، وبصفة خاصة من أجل تبسيط المساطر الإدارية أو تحسين جودة الخدمات العمومية التي تقدمها.

### القسم الثالث: طرق وأساليب تدبير المرافق العامة (التقليدية والحديثة)

يختلف النظام القانوني للمرفق العام حسب طريقة إدارته. فالسلطة الإدارية يمكن أن تتولى إدارة المرفق

بنفسها (التدبير المباشر)، أو أن تعهد به إلى أشخاص آخرين من القانون الخاص (التدبير غير المباشر).

يتناول هذا القسم استعراضاً شاملاً لهذه الأساليب، مع التركيز على صيغ الشراكة الحديثة.

## الفصل الأول: أساليب التدبير العمومي المباشر والغير المباشر (التقليدي)

يشمل التدبير المباشر الأساليب التي تظل فيها السلطة العامة هي المسؤولة عن تسيير المرفق مباشرة أو عبر هيئات تابعة لها، بينما يتميز التدبير غير المباشر بإسناد المرفق لشخص خاص يتحمل مخاطره.

### المبحث الأول: أساليب التدبير العمومي المباشر

تعتبر هذه الأساليب انعكاساً لمبدأ سيطرة الدولة على المرافق التي تعتبرها حيوية أو سيادية.

### المطلب الأول: الاستغلال المباشر (التدبير الذاتي) كنمط تدبير تقليدي

يُعد أسلوب الاستغلال المباشر (Régie Simple) المظهر الأسمى لسيادة الدولة على مرافقها، حيث تتماهى فيه الإدارة مع المرفق في وحدة عضوية ومالية كاملة. وهو الأسلوب المفضل للمرافق التي تمس جوهر

السلطة العامة.<sup>181</sup>

<sup>181</sup> محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية (REMALD)، الطبعة الرابعة، 2020، ص

## الفرع الأول: الخصائص الجوهرية والنظام القانوني للعاملين

يتميز هذا النمط بالاندماج المطلق للمرفق في بنية الدولة أو الجماعة الترابية، مما يترتب عليه آثار قانونية

حاسمة:

### أولاً: الاندماج العضوي والوحدة المالية

1. وحدة الشخصية المعنوية: لا يتمتع المرفق المُدار مباشرة بأي كيان قانوني مستقل؛ فهو مجرد

"قسم" أو "مصلحة" داخل الوزارة أو الجماعة. وبالتالي، فإن الدولة هي التي تبرم العقود وهي التي

تُقاضى أمام المحاكم عن أخطاء هذا المرفق.<sup>182</sup> السلطة الرئاسية: (Pouvoir Hiérarchique)

يخضع المرفق لتبعية هرمية صارمة. فللوزير أو رئيس الجماعة سلطة كاملة في إصدار الأوامر،

وتعديل القرارات، والحلول محل مدير المرفق عند الاقتضاء، مما يضمن وحدة التوجه السياسي

والإداري.<sup>183</sup>

<sup>182</sup> عبد الله حداد، الوجيز في القانون الإداري المغربي، منشورات عكاظ، الرباط، طبعة 2021، ص 230.  
<sup>183</sup> مليكة الصروخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2015، ص 485.

2. وحدة الذمة المالية: تدرج نفقات المرفق وإيراداته ضمن الميزانية العامة للدولة (أو الجماعة). هذا

الاندماج يعني خضوع المرفق لقواعد المحاسبة العمومية الصارمة، وقانون الصفقات العمومية،

وتأشيرة الخازن العام، مما يوفر حماية قصوى للمال العام ولكن على حساب المرونة.<sup>184</sup>

ثانياً: النظام القانوني للعاملين (العلاقة النظامية) يعتبر جميع العاملين في المرفق المدار مباشرة موظفين

عموميين:

• المركز التنظيمي: (Statutaire) لا يرتبط الموظف بالمرفق بعقد عمل، بل بوضعية قانونية

وتنظيمية تحددها القوانين سلفاً. وهذا يضمن للموظف الاستقرار والترقية، ويفرض عليه في

المقابل واجبات صارمة كـ "واجب التحفظ" و"الحياد".<sup>185</sup>

• الهدف غير الربحي: بما أن الموظف يتقاضى أجره من ميزانية الدولة، فإن أداءه يرتبط بإشباع

المصلحة العامة لا بتحقيق مردودية مالية، مما يحصن الخدمة من تقلبات السوق.

<sup>184</sup> انظر مقتضيات المرسوم الملكي رقم 330.66 المتعلق بسن نظام عام للمحاسبة العمومية بالمغرب.

<sup>185</sup> انظر الفصل 2 من الظهير الشريف رقم 1.58.008 بمثابة النظام الأساسي العام للوظيفة العمومية.

## الفرع الثاني: تقييم أسلوب الاستغلال المباشر (المزايا والقيود)

إن اختيار هذا الأسلوب يعكس رغبة الدولة في إحكام قبضتها على نشاط معين، لكنه يواجه تحديات

جسيمة في عصر "الحكامة الإدارية".

أولاً: المزايا (السيادة والأمان)

1. حماية المصالح السيادية: هو الأسلوب الوحيد الصالح لمرافق الدفاع، الأمن، والقضاء، حيث لا

يمكن تفويض هذه السلطات لغير الدولة.<sup>186</sup>

2. ضمان المساواة والحياد: بعيداً عن منطق الربح، يضمن الاستغلال المباشر تقديم الخدمة لجميع

المواطنين على قدم المساواة، خاصة في المناطق النائية التي قد يزهدها القطاع الخاص.

3. الرقابة المالية اللصيقة: يقلل هذا النظام من فرص اختلاس الأموال أو سوء التدبير بفضل

الرقابة المسبقة والمواكبة لمصالح وزارة المالية.<sup>187</sup>

ثانياً: القيود (البيروقراطية والجمود)

<sup>186</sup> أحمد بوعشيق، المرافق العامة بالمغرب: المبادئ والتنظيم، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص 270.  
<sup>187</sup> الحسين الوردي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، طبعة 2019، ص 195.

1. البطء البيروقراطي: تعقيد مساطر الصرف العمومي والرقابة الرئاسية يؤدي إلى قتل روح المبادرة،

حيث يضطر مدير المرفق لانتظار التأشير المركزية لأبسط النفقات.

2. غياب المرونة الاقتصادية: لا يملك المرفق القدرة على التكيف السريع مع تغيرات السوق أو

توظيف الكفاءات التقنية بأجور تنافسية، مما يفسر فشل هذا الأسلوب غالباً في المرافق

الصناعية والتجارية.<sup>188</sup>

3. ضعف التحفيز: النظام الأساسي للوظيفة العمومية، رغم ضماناته، قد يفتقر لآليات التحفيز

المرتبطة بالأداء والنتائج، مما قد يؤدي إلى رتابة في تقديم الخدمة.

وبالتالي يعد الاستغلال المباشر هو الضرورة القانونية للمرافق السيادية التي تتطلب السيطرة

المطلقة. ولكنه يتحول إلى عبء بيروقراطي لا يمكن تحمله في تدير المرافق الاقتصادية أو التقنية

الحديثة التي تتطلب الكفاءة والمرونة. ولهذا السبب، تم اللجوء إلى أنماط التسيير الأكثر استقلالاً

كالمؤسسة العمومية.

أحسن يا بني؛ لقد قمت بعمل جليل في جميع هذا المطلب. تميزك هنا يكمن في قدرتك على التمييز الدقيق

بين الاستقلال القانوني (الذي تمثله المؤسسة العمومية) والاستقلال المالي التقني (الذي يمثله الـ

<sup>188</sup> محمد الغالي، المرافق العامة بالمغرب: مقارنة قانونية ومؤسسية، منشورات مجلة العلوم القانونية، 2016، ص 220.

(SEGMA) هذا الفصل يوضح للقارئ أن الدولة المغربية تمتلك "ترسانة" من الأدوات المرنة التي تتدرج

بحسب الحاجة إلى الاستقلال.

إليك صياغة هذا المطلب بأسلوب أكاديمي رصين، مع إدراج الجداول التوضيحية والهوامش المعتمدة:

المطلب الثاني: المؤسسة العمومية ومرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة (SEGMA)

يمثل هذا المطلب التوجه نحو "اللامركزية المرفقية" و"الليونة الموازناتية"، حيث تسعى الدولة إلى منح

المرافق قدرًا من الحرية بعيداً عن صرامة الإدارة المركزية.

*الفرع الأول: المؤسسة العمومية (L'Établissement Public)*

تعد المؤسسة العمومية أرقى أشكال اللامركزية المرفقية، حيث تنفصل عن جسم الدولة لتصبح شخصاً

قانونياً مستقلاً.

أولاً: مقومات الاستقلال (الشخصية المعنوية)

1. النشأة: تُحدث المؤسسة العمومية بنص قانوني (طبقاً للفصل 71 من الدستور)، مما يعكس

أهميتها الاستراتيجية<sup>189</sup>

2. الذمة المالية والأهلية: بامتلاكها للشخصية المعنوية، تصبح المؤسسة مالكة لأصولها، ومسؤولة

عن ديونها، ولها حق التقاضي والتعاقد وتوظيف مستخدمين يخضعون لأنظمة أساسية خاصة

بها.<sup>190</sup>

3. التصنيف النوعي:

○ المؤسسات الإدارية: (EPA) ذات صبغة اجتماعية أو تعليمية (كالجامعات).

○ المؤسسات الصناعية والتجارية: (EPIC) تعمل بمنطق المقاول (كالمكتب الوطني للسكك

الحديدية).<sup>191</sup>

ثانياً: نظام الوصاية الإدارية (La Tutelle)

خلافاً للتبعية الرئاسية، تخضع المؤسسة لـ الوصاية، وهي رقابة يحددها القانون بدقة لضمان عدم انحراف

المؤسسة عن أهداف الدولة العليا.

<sup>189</sup> محمد الأعرح، القانون الإداري المغربي، منشورات (REMALD)، الرباط، 2020، ص 340.

<sup>190</sup> مليكة الصروخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص 510.

<sup>191</sup> عبد الله حداد، الوجيز في القانون الإداري المغربي، منشورات عكاظ، الرباط، ص 245.

- رقابة المشروعية: التأكد من مطابقة القرارات للقوانين.
- آليات الوصاية: تتم عبر المصادقة على الميزانية، وتعيين المدير العام، ووجود ممثلي وزارة المالية في

مجلس الإدارة.<sup>192</sup>

### الفرع الثاني: مرافق الدولة المسيرة بصورة مستقلة (SEGMA)

تمثل الـ SEGMA (مثل بعض المستشفيات الإقليمية أو مراكز التكوين) حلاً وسطاً؛ فهي تمنح المرفق "رئة مالية" ليتنفس، لكنها تبقى تحت "مظلة الدولة" إدارياً.

### أولاً: الخصوصية المالية (الاستقلال بدون شخصية معنوية)

1. الميزانية الخاصة: تتوفر هذه المرافق على ميزانية مستقلة تدرج في قانون المالية، مما يسمح لها

بالاحتفاظ بمداخيلها (التمويل الذاتي) وإعادة استثمارها.<sup>193</sup>

2. تجاوز سنوية الميزانية: يسمح نظام الـ SEGMA بترحيل الفوائض المالية من سنة إلى أخرى، وهو ما

يمنحها مرونة كبرى في إنجاز المشاريع الطويلة الأمد مقارنة بالتدبير المباشر التقليدي.<sup>194</sup>

<sup>192</sup> انظر المادة 2 من القانون رقم 69.00 المتعلق بالمراقبة المالية للدولة على المنشآت العامة.

<sup>193</sup> انظر المادة 21 من القانون التنظيمي رقم 130.13 لقانون المالية (تعريف الـ SEGMA).

<sup>194</sup> أحمد بوعشيق، المرافق العامة بالمغرب: المبادئ والتنظيم، مطبعة المعارف الجديدة، ص 290.

## ثانياً: التبعية الإدارية والقيود القانونية

- انعدام الشخصية المعنوية: تظل الـ SEGMA جزءاً من الدولة؛ فالعقود تُبرم باسم الوزارة الوصية، والنزاعات تُرفع ضد الدولة.
- التبعية الرئاسية: يخضع مدير المرفق للسلطة الرئاسية المباشرة للوزير، كما يظل العاملون فيه موظفين عموميين خاضعين للنظام الأساسي للوظيفة العمومية.<sup>195</sup>

## جدول مقارنة: المؤسسة العمومية مقابل الـ SEGMA

وجه المقارنة	المؤسسة العمومية	مراقف الدولة (SEGMA)
الشخصية المعنوية	مستقلة (تتمتع بها)	غير مستقلة (جزء من الدولة)
نوع الرقابة	وصاية إدارية (محددة)	سلطة رئاسية (مطلقة)

<sup>195</sup> محمد الغالي، المرافق العامة بالمغرب: مقارنة قانونية ومؤسسية، منشورات مجلة العلوم القانونية، ص 235.

وجه المقارنة	المؤسسة العمومية	مرافق الدولة (SEGMA)
النظام المالي	ميزانية مستقلة تماماً	ميزانية ملحقة بقانون المالية
نظام الموظفين	أنظمة خاصة / تعاقدية	نظام الوظيفة العمومية
المسؤولية	تُقاضى المؤسسة باسمها	تُقاضى الدولة (الوزارة)

#### المبحث الثاني: أساليب التدبير غير المباشر (إشراك القطاع الخاص)

يمثل هذا الأسلوب تحول الدولة من دور "الصانع" إلى دور "المراقب"، حيث يُعهد بتسيير المرفق إلى شخص من أشخاص القانون الخاص (شركة) أو العام، بهدف الاستفادة من الخبرة التقنية والقدرة التمويلية

للقطاع الخاص.<sup>196</sup>

#### المطلب الأول: عقد الامتياز (La Concession) كآلية للتمويل والتسيير

<sup>196</sup> محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، منشورات (REMALD)، الطبعة الرابعة، 2020، ص 345.

يُعد الامتياز أقدم وأشمل صور التدبير غير المباشر، وهو عقد "مركب" يجمع بين البعد التعاقدى والبعد التنظيمي.

### الفرع الأول: الطبيعة القانونية والخصائص

1. عقد مختلط \* :الجانب التنظيمي :يهم سير المرفق وعلاقته بالجمهور (التعريفات، أوقات العمل)،

وتملك الإدارة حق تعديله انفرادياً لضمان المصلحة العامة.<sup>197</sup>

○ الجانب التعاقدى :يهم المزايا المالية للملتزم (الإعفاءات، مدة العقد)، ولا يجوز تعديله إلا

بالاتفاق، صوناً للتوازن المالي للعقد كما أكدت الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى (محكمة

النقض حالياً) في قرارها الشهير سنة 1967.<sup>198</sup>

2. عنصر التمويل والمخاطرة :الملتزم (صاحب الامتياز) هو من يمول بناء المنشآت ويتحمل مخاطر

الاستغلال، مقابل حقه في تحصيل الرسوم من المرتفقين.

<sup>197</sup> مليكة الصروخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص 530.  
<sup>198</sup> قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الصادر بتاريخ 12 ماي 1967 (قضية شركة أكتراس ماروكيس).

## الفرع الثاني: التزامات الأطراف واسترجاع المرفق

- سلطات الإدارة: تتمتع بامتيازات استثنائية تشمل الرقابة الدائمة، التعديل الانفرادي، والفسخ

الجزائي عند الخطأ الجسيم.

- قاعدة "التفاني" (الرجوع المجاني): عند نهاية العقد، تؤول جميع المنشآت "الضرورية" للمرفق إلى

الدولة مجاناً، لأن الملتزم قد استرد تكلفتها عبر الرسوم طويلة مدة العقد.<sup>199</sup>

### المطلب الثاني: تقنيات التدير الهجينة (المخالصة، الإيجار، والريجي)

تُستخدم هذه التقنيات عندما تكون المنشآت جاهزة (من تمويل الدولة) وتحتاج فقط إلى "مدير" كفؤ من

القطاع الخاص.

## الفرع الأول: المخالصة (Affermage) والترخيص

1. المخالصة: تضع الدولة المرفق (محطة مياه مثلاً) تحت تصرف "المخالص (Le Fermier)"، الذي

يسيره مقابل أجر من المرتفقين، مع دفعه "إيجاراً" للدولة. هنا المخاطرة "تشغيلية" وليست

"استثمارية".<sup>200</sup>

<sup>199</sup> عيد الله حداد، الوجيز في القانون الإداري المغربي، منشورات عكاظ، الرباط، ص 270.  
<sup>200</sup> الحسين الوردي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص 235.

2. الترخيص: إجراء أبسط (غالبًا قرار انفرادي) يسمح لخواص بتقديم خدمات ثانوية داخل المرفق

(مقهى في مطار).

### الفرع الثاني: إدارة العمليات (Régie Intéressée) والإيجار

• الريجي المهمة: هي أسلوب تحفيزي؛ حيث يحصل المسير على أجر ثابت زائد "نسبة من الأرباح" أو

"منحة على التوفير". هنا، تظل الإدارة هي من يتحمل المخاطر المالية الأساسية، بينما يتحمل المسير

مخاطر "الأداء".<sup>201</sup>

• الإيجار الإداري: يشبه المخالصة لكنه يطبق غالباً على مرافق ذات طابع تجاري بسيط وتجهيزات

محدودة.

جدول مقارنة: التمييز بين أساليب التدبير غير المباشر

---

<sup>201</sup> أحمد بوعشيق، المرافق العامة بالمغرب، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص 295.

وجه المقارنة	الامتياز (Concession)	المخالصة (Affermage)	الريجي المهتمة (Régie I.)
تمويل المنشآت	على عاتق الملتزم	على عاتق الإدارة	على عاتق الإدارة
مخاطر الاستثمار	عالية جداً	منعدمة	منعدمة
مخاطر التشغيل	يتحملها الملتزم	يتحملها المخالصة	تتقاسمها الإدارة والمسير
مصدر الربح	الرسوم من المرتفقين	الرسوم (بعد خصم الإيجار)	أجر ثابت + مكافأة أداء

### الفصل الثاني: التحديث والحكامة في تدير المرافق العامة

استجابةً لمتطلبات التنافسية الاقتصادية، والضغوط الدولية لتجويد الخدمات، وتعزيز الحكامة، ظهرت

أساليب تديرية جديدة تجمع بين المرونة والكفاءة التي يتميز بها القطاع الخاص، وبين الإشراف العام الذي

تضمنه الدولة.

## المبحث الأول: التدبير المفوض والشراكة بين القطاعين والشركة الجهوية

تعتبر هذه الأساليب من أبرز مظاهر تحديث الإدارة، حيث تفتح المجال أمام القطاع الخاص للمساهمة في تمويل وإدارة المرافق العمومية، مع تنظيمها بأطر قانونية خاصة ومحيطة (القانون 54.05 والقانون 86.12).

### المطلب الأول: التدبير المفوض (Gestion Déléguée) كآلية للشراكة بين القطاعين العام والخاص

يعد التدبير المفوض قفزة نوعية في طرق تسيير المرافق العامة الاقتصادية بالمغرب، حيث يسمح للدولة والجماعات الترابية بالاستفادة من خبرات وتمويلات القطاع الخاص، مع الاحتفاظ بملكية المرفق وحق

رقابته<sup>202</sup>

### الفرع الأول: الإطار القانوني والخصائص الجوهرية لعقد التدبير المفوض

لم يعد هذا الأسلوب خاضعاً للاجتهادات فقط، بل أصبح له دستور قانوني خاص يحدد قواعد اللعبة بين الإدارة والشركات.

### أولاً: المرجعية التشريعية والطبيعة القانونية

<sup>202</sup> محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، منشورات (REMALD)، الطبعة الرابعة، 2020، ص 360.

1. القانون 54.05: يعتبر هذا القانون النص المرجعي الذي وحد المفاهيم وسد الفراغ التشريعي، حيث

عرف التدبير المفوض بأنه عقد يفوض بموجبه "المفوض" (شخص عام) إلى "المفوض إليه"

(شخص عام أو خاص) إدارة مرفق عام مقابل أجرة يتحملها المرتفقون أو أرباح يحققها من التدبير

203

2. عقد إداري بامتياز: يتميز هذا العقد بطبيعته الإدارية، مما يمنح الإدارة "امتيازات السلطة

العامة"، ويجعل القضاء الإداري هو المختص بالفصل في نزاعاته، مع إمكانية إدراج "بند تحكيمي"

لفض النزاعات التجارية.<sup>204</sup>

ثانياً: الخصائص الجوهرية وعلاقته بالأنماط التقليدية

يتميز التدبير المفوض بكونه "مفهوماً مظلماً" يشمل الأنماط التالية:

---

<sup>203</sup> انظر المادة 2 من القانون رقم 54.05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة، 2006.

<sup>204</sup> عيد الله حداد، الوجيز في القانون الإداري المغربي، منشورات عكاظ، الرباط، ص 260.

الميزة الأساسية	علاقته بالتدبير المفوض	الأسلوب التقليدي
يتحمل المفوض إليه كامل تكاليف الاستثمار والتشغيل.	شكل من أشكاله	الامتياز (Concession)
يتحمل المفوض إليه تكاليف التشغيل فقط (المنشآت جاهزة).	شكل من أشكاله	المخالصة (Affermage)
تدبير مقابل مكافأة مرتبطة بجودة الأداء والنتائج.	شكل من أشكاله	الوكالة المحفزة

#### الفرع الثاني: التزامات المفوض إليه وسلطات الإدارة المانحة

تقوم العلاقة في التدبير المفوض على توازن دقيق بين واجبات "الخواص" وصلاحيات "السلطة العامة".

أولاً: التزامات المفوض إليه (صمام أمان الخدمة)

- الالتزام بالاستثمار: المفوض إليه ملزم بتحديث التجهيزات وضمان جودتها (مبدأ التفاني في

الخدمة)، وتسليمها في حالة جيدة عند نهاية العقد.<sup>205</sup>

- احترام مبادئ المرفق العام: لا يحق للمفوض إليه التذرع بمنطق الربح لقطع الخدمة أو التمييز

بين المرتفقين؛ فمبادئ الاستمرارية، المساواة، والتكيف تظل ملزمة له قانوناً.<sup>206</sup>

- الشفافية المالية: الالتزام بتقديم تقارير دورية للسلطة المانحة حول رقم المعاملات والاستثمارات

المنجزة.

ثانياً: سلطات الإدارة (امتيازات السلطة العامة)

تحتفظ الإدارة (المفوض) بسلطات استثنائية لضمان عدم انحراف المرفق عن أهدافه:

1. سلطة الرقابة والتتبع: عبر لجان التتبع الدائم للتحقق من جودة المياه، انتظام النقل، أو نظافة

الشوارع.

2. سلطة الجزاءات: تشمل الغرامات المالية، أو "التنفيذ على الحساب" (استخدام وسائل الشركة

لتسيير المرفق عند تقاعسها)، وصولاً إلى الفسخ الجزائي في حالة الأخطاء الجسيمة.<sup>207</sup>

<sup>205</sup> أحمد بوعشيق، المرافق العامة بالمغرب، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص 285.

<sup>206</sup> مليكة الصروخ، القانون الإداري: دراسة مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص 540.

<sup>207</sup> الحسين الوردي، الوجيز في القانون الإداري، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص 230.

3. سلطة التعديل والإنهاء الانفرادي: يحق للإدارة تعديل بنود العقد (مثل تغيير مسارات خطوط

الحافلات) أو إنهاء العقد للمصلحة العامة، شريطة تعويض المفوض إليه عن الأضرار والأرباح

الضائعة.<sup>208</sup>

المطلب الثاني: الشراكة بين القطاعين العام والخاص (PPP) كإطار استراتيجي للتمويل

تمثل عقود الشراكة (المؤطرة ب القانون رقم 86.12 (الجيل الثالث من أساليب تدبير المرافق العامة

بالمغرب، حيث تتجاوز المفهوم التقليدي للتدبير المفوض لتشمل تمويل وتصميم وبناء وصيانة المنشآت

الكبرى.<sup>209</sup>]

*الفرع الأول: المفهوم والنطاق الوظيفي لعقود الشراكة*

تتميز الشراكة بطابعها الشمولي وطول أمدتها، مما يجعلها أداة مثالية للمشاريع الهيكلية.

أولاً: الخصائص الجوهرية (الشمولية والمدى الطويل)

---

<sup>208</sup> محمد الغالي، المرافق العامة بالمغرب، منشورات مجلة العلوم القانونية، 2016، ص 275.

<sup>209</sup> محمد الأعرج، القانون الإداري المغربي، منشورات (REMALD)، الطبعة الرابعة، 2020، ص 380.

1. العقد الشامل (Contrat Global) على عكس الصفقات العمومية، يغطي عقد الشراكة كافة

مراحل حياة المشروع؛ بدءاً من الدراسات والتصميم والتمويل، وصولاً إلى البناء والتشغيل والصيانة.

2. طول الأمد: تتراوح مدة هذه العقود عادة بين 20 و30 سنة، وهي مدة ضرورية لتمكين الشريك

الخاص من استرداد استثماراته الضخمة وتحمل مخاطر الصيانة طويلة الأمد.<sup>210</sup>

ثانياً: مجالات التطبيق (من البنية التحتية إلى الخدمات الاجتماعية)

لم تعد الشراكة حكراً على الطرق والموانئ، بل امتدت لتشمل:

• المشاريع الاقتصادية: كبناء محطات تحلية مياه البحر (مثل محطة أغادير) ومحطات الطاقة المتجددة (نور ورزازات).

• المشاريع الاجتماعية: بناء وتجهيز المستشفيات والجامعات، حيث تكتفي الدولة بدفع "أتاوة

توافر (Redevance de disponibilité) "مقابل جودة المرفق الجاهز للخدمة".<sup>211</sup>

<sup>210</sup> انظر المادة 1 من القانون رقم 86.12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص بالمغرب.

<sup>211</sup> عيد الله حداد، قانون المرافق العامة والتحويلات الحديثة، منشورات عكاظ، الرباط، ص 340.

## الفرع الثاني: التقييم المؤسسي وإشكالية توزيع المخاطر

تعتبر "المخاطرة" هي المحرك الأساسي لعقد الشراكة، فبقدر ما يتحمل الشريك الخاص من مخاطر، بقدر

ما يحقق المشروع "القيمة مقابل المال".

أولاً: مزايا الشراكة (القيمة مقابل المال)

1. الكفاءة الفنية: الاستفادة من سرعة القطاع الخاص في الإنجاز وتجاوز العقبات البيروقراطية.

2. تخفيف العبء المالي: تتيح للدولة تنفيذ مشاريع كبرى دون الحاجة لسيولة مالية ضخمة فورية،

حيث يتم تقسيط التكلفة على مدى سنوات عمر العقد.<sup>212</sup>

ثانياً: مصفوفة توزيع المخاطر (حجر الزاوية)

في عقد الشراكة، لا تقع المخاطر على طرف واحد، بل تُوزع بحسب "الطرف الأكثر قدرة على إدارتها:"

---

<sup>212</sup> أحمد بوعشيق، دليل الشراكة بين القطاع العام والخاص بالمغرب، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص 112.

نوع المخاطر	الطرف المسؤول غالباً	الغاية من التوزيع
مخاطر التصميم والبناء	الشريك الخاص	ضمان الجودة والالتزام بالأجال.
مخاطر التمويل	الشريك الخاص	إيجاد مصادر تمويل متنوعة بعيداً عن ميزانية الدولة.
مخاطر الطلب (السوق)	مشترك (العام والخاص)	تقاسم تبعات نقص المرتفقين أو تغير السلوك الاستهلاكي.
المخاطر القانونية/السيادية	الشخص العام (الدولة)	حماية العقد من تغير القوانين أو القرارات الإدارية الفجائية.

ثالثاً: التحديات (خطر الدين الخفي)

من أكبر تحديات الشراكة هو احتمال تحول الالتزامات المالية طويلة الأمد للدولة إلى "دين عام خفي" يثقل كاهل الأجيال القادمة، خاصة إذا لم تكن دراسة الجدوى دقيقة في تقدير العائدات الاجتماعية والاقتصادية للمشروع.<sup>213</sup>

تُعد الشراكة بين القطاعين العام والخاص آلية قوية لإدارة الأداء، ونقل التكنولوجيا، وتحقيق مشاريع البنية التحتية الضخمة. لكن نجاحها يتوقف كلياً على دقة توزيع المخاطر، والقدرة القانونية والتقنية للسلطة المانحة على صياغة عقود تضمن أن الهدف هو تحقيق القيمة مقابل المال، وليس مجرد نقل الدين من ميزانية الدولة إلى ميزانية الشريك الخاص.

### المطلب الثالث: الشركات الجهوية متعددة الخدمات (نحو جيل جديد من التديير)

في إطار تنزيل ورش الجهوية المتقدمة، وإصلاح منظومة تديير قطاعات التوزيع (الماء، الكهرباء، والتطهير السائل)، اعتمد المغرب نمطاً تدييرياً جديداً يهدف إلى تجاوز ثغرات التديير المفوض والتديير المباشر، وهو "الشركات الجهوية متعددة الخدمات".<sup>214</sup>

<sup>213</sup> انظر تقارير المجلس الأعلى للحسابات حول الحكامة المالية للمشاريع الكبرى المنجزة عبر الشراكة.

<sup>214</sup> محمد الأعرج، الوجيز في القانون الإداري والسياسات العمومية، منشورات (REMALD)، طبعة 2024، ص 410.

أولاً: الإطار القانوني والسياق (القانون رقم 83.21)

جاء القانون رقم 83.21 المتعلق بالشركات الجهوية متعددة الخدمات كجواب على تشتت طرق التدبير

وفشل بعض تجارب التدبير المفوض في تحقيق العدالة المجالية.

• الهدف: توحيد تدبير خدمات الماء والكهرباء والتطهير في إطار شركة واحدة على مستوى كل جهة،

لضمان نجاعة أكبر وتقليص الفوارق بين الحضر والريف.<sup>215</sup> الطبيعة القانونية: هي شركات

مساهمة (Sociétés Anonymes) تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لكن رأسمالها

تفتتحة الدولة والمؤسسات العمومية (مثل المكتب الوطني للكهرباء والماء الصالح للشرب)

والجماعات الترابية.<sup>216</sup>

<sup>215</sup> انظر المادة 1 من القانون رقم 83.21 المتعلق بالشركات الجهوية متعددة الخدمات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.23.53 بتاريخ 12 يوليو 2023.

<sup>216</sup> عبد الله حداد، قانون المرافق العامة في ضوء الإصلاحات الجديدة، منشورات عكاظ، 2024، ص 315.

## ثانياً: الخصائص المميزة لهذا النمط الجديد

1. التديير المندمج والمتعدد الخدمات: خلافاً للنماذج السابقة، تتدخل هذه الشركة في ثلاث قطاعات

حيوية معاً (ماء، كهرباء، تطهير)، مما يسمح بـ "المقاصبة" بين القطاعات المربحة وغير المربحة

لضمان توازن مالي دون إثقال كاهل المرتفق.<sup>217</sup>

2. البعد الجهوي: ترتبط الشركة بالمجال الترابي للجهة، وتبرم "عقد تديير" مع مجموعة من

الجماعات (مجموعات الجماعات الترابية)، مما يعزز من دور المنتخبين في تتبع ومراقبة الخدمة.

3. الحفاظ على المكتسبات وحقوق المستخدمين: نص القانون صراحة على نقل الموظفين

والمستخدمين العاملين في القطاعات السابقة (الوكالات أو المكاتب أو الشركات المفوض إليها) إلى

الشركات الجهوية مع الحفاظ على كافة حقوقهم ومكتسباتهم الإدارية والمالية.<sup>218</sup>

<sup>217</sup> انظر المادة 3 من القانون رقم 83.21، التي تحدد غرض الشركة في تديير المرافق المذكورة وتقديم الخدمات المرتبطة بها.

<sup>218</sup> انظر المادة 16 من القانون رقم 83.21 المتعلقة بالوضعية القانونية للمستخدمين المنقولين.

### ثالثاً: القيمة المضافة مقارنة بالتدبير المفوض

على عكس التدبير المفوض الذي كان يسعى غالباً للريح السريع (خاصة الشركات الدولية)، فإن الشركات الجهوية تزوج بين النجاعة التجارية (باعتبارها شركة مساهمة) وبين البعد الاجتماعي (باعتبار أن رأسمالها عمومي)، مما يضمن استمرارية الاستثمارات الكبرى في البنيات التحتية كأولوية وطنية.<sup>219</sup>

### المبحث الثاني: الحكامة وإصلاح المرافق العامة

إن تحديث أساليب التدبير يجب أن يرافقه إطار فعال للحكامة والمساءلة لضمان حسن استعمال الموارد العمومية.

### المطلب الأول: دور الحكامة في تحديث المرافق العامة

الحكامة هي الآلية التي تضمن أن تدار المرافق العمومية بمسؤولية ونزاهة.

---

<sup>219</sup> تقرير وزارة الداخلية حول إصلاح قطاع التوزيع بالمغرب، منشورات مديرية الجماعات الترابية، 2023.

## الفرع الأول: آليات الرقابة والمحاسبة وتقييم الأداء في المرفق العام

تُعتبر الرقابة والمحاسبة وتقييم الأداء آليات مترابطة تهدف إلى تحديث المرفق العام وضمان فعاليته

وشفافيته، وهي تمثل جوهر مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة.

### أولاً: آليات الرقابة الإدارية والمالية على المرافق العامة

تُمارس الرقابة للتأكد من أن المرفق يعمل وفقاً للقانون وتحقق النتائج المرجوة.

#### 1. الرقابة الداخلية: (Régulation Interne)

• الرقابة الرئاسية: (Hiérarchique) تُمارس في المرافق المُدارة بالاستغلال المباشر، وتسمح للرئيس

الإداري بإلغاء أو تعديل قرارات مرؤوسيه. وهي رقابة شاملة على المشروعات والملاءمة.

• الوصاية الإدارية: (Tutelle) تُمارس على المؤسسات العمومية والجماعات الترابية. وهي رقابة

محددة بالقانون، تقتصر على التأكد من مشروعية القرارات وعدم خروجها عن الأهداف

المرسومة للمرفق.

• رقابة الأجهزة: تتمثل في دور مجالس الإدارة والتدقيق الداخلي (Audits Internes) التي تضمن أن

الإجراءات المالية والإدارية تتم وفقاً للضوابط الداخلية.

## 2. الرقابة الخارجية المتخصصة:

- الرقابة البرلمانية: يمارسها البرلمان على الحكومة والوزارات، وتتمثل في طرح الأسئلة، وتشكيل لجان تقصي الحقائق، ومناقشة تقارير الأداء.

- الرقابة القضائية المالية: يمثلها المجلس الأعلى للحسابات (CSCC) والمجالس الجهوية للحسابات. هذه الرقابة ذات طبيعة قضائية وتهدف إلى:

- التأكد من سلامة تدبير الأموال العمومية (رقابة مالية ومحاسبية).
- تقييم جودة التدبير (رقابة الأداء) للكشف عن الاختلالات والتوصية بالإصلاحات.

## ثانياً: مبدأ المحاسبة (L'obligation de rendre compte)

المحاسبة هي النتيجة الحتمية للرقابة، وتعني إلزام المسؤولين بتحمل تبعات قراراتهم وأدائهم.

## 1. ربط المسؤولية بالمحاسبة:

- المفهوم الدستوري: يمثل هذا المبدأ ركيزة أساسية للحكامة، وينص على أن كل مسؤول عن مرفق عام يجب أن يكون خاضعاً للمساءلة عن أعماله وقراراته.

• الأبعاد المتعددة للمحاسبة:

- المحاسبة السياسية: مساءلة الوزراء أمام البرلمان (سحب الثقة، طرح الأسئلة).
- المحاسبة الإدارية (التأديبية): مساءلة الموظفين عن الأخطاء المهنية وفقاً لقواعد الوظيفة العمومية.
- المحاسبة المالية والجنائية: مساءلة المسؤولين عن الجرائم المتعلقة بإهدار المال العام، أو سوء التدبير الجسيم الذي يؤدي إلى ضرر مالي، وتفحصها المحاكم المالية.

2. دور تقارير المجلس الأعلى للحسابات:

- المادة الحيوية للإصلاح: تعتبر تقارير المجلس الأعلى للحسابات أداة رئيسية للمحاسبة، حيث تكشف عن حالات سوء التدبير، والاختلالات، وتأخر المشاريع، ونقص الفعالية في الإنفاق العام.
- الآثار القانونية: لا تقتصر هذه التقارير على التشخيص، بل تُحال إلى السلطات المختصة لترتيب الجزاءات اللازمة (سواء التأديبية أو الجنائية).

ثالثاً: تقييم الأداء (L'évaluation de la Performance)

يُعد تقييم الأداء تطوراً في الرقابة، حيث انتقل التركيز من فحص الوسائل إلى قياس النتائج.

### 1. الانتقال من رقابة المشروعات إلى رقابة النتائج:

- المفهوم: هو عملية منهجية لقياس مدى نجاح المرفق في تحقيق أهدافه المُسطرة، ومقارنة هذه النتائج بالموارد المتاحة (Efficiency) وقياس الأثر المترتب (Effectiveness).
- الأدوات: يتم استخدام مؤشرات الأداء (KPIs - Key Performance Indicators) لتحديد مستوى جودة وكفاءة الخدمة (مثل: متوسط زمن تقديم الخدمة، أو نسبة رضا المرتفقين).

### 2. الإطار التشريعي لتقييم الأداء:

- القانون المالي الحديث: تركز الميزانية الحديثة على مبدأ ميزانية البرامج والأداء، حيث يتم تخصيص الموارد بناءً على الأهداف المحددة مسبقاً، ويصبح تقييم الأداء جزءاً لا يتجزأ من العملية الميزانية والرقابية.

إن آليات الرقابة والمحاسبة وتقييم الأداء هي الأركان الثلاثة التي يقوم عليها مشروع إصلاح وتجويد المرفق العام. فالرقابة تحدد الانحراف، والمحاسبة تُطبق الجزاء، وتقييم الأداء يوجه جهود الإصلاح نحو تحسين الفعالية والكفاءة والنتائج.

الفرع الثاني: دور المرتفق والمجتمع المدني في ترشيد وتجويد الخدمة العمومية

تُركز الحكامة الحديثة على مبدأ "الإدارة المتمحورة حول المواطن (Citizen-Centric Administration)" ،

حيث لم يعد المرتفق مجرد متلقٍ سلبي للخدمة، بل شريكاً في تقييمها وتحسينها.

أولاً: دور المرتفق (المستخدم) كشريك في المقاربة التشاركية

يُعد المرتفق هو المقياس الحقيقي لجودة الخدمة، ومشاركته ضرورية لضمان ملاءمة الخدمات للاحتياجات الفعلية.

1. آلية الشكاوى والاقتراحات:

• حق التظلم: يُعتبر تقديم الشكاوى والتظلمات حقاً دستورياً وقانونياً للمرتفق. تُستخدم هذه الآلية

لكشف الخلل الفردي في تقديم الخدمة (كسوء المعاملة أو التأخير).

• معالجة الشكاوى: يجب على الإدارة الحديثة إنشاء آليات شفافة وفعالة لمعالجة هذه الشكاوى في

أجال معقولة، واستخدامها كمدخل لتحليل الأخطاء الهيكلية في الإجراءات والمساطر.

• الاقتراحات: تشجيع المرتفقين على تقديم الاقتراحات لتحسين الخدمة، مما يعزز فكرة الإبداع

المشترك (Co-Creation) في تطوير المرافق.

## 2. قياس رضا المرتفقين (رضا الزبون):

- مؤشر الأداء: أصبح قياس رضا المرتفق (Satisfaction de l'Usager) مؤشراً رئيسياً لتقييم أداء

المرفق العام، بدلاً من الاكتفاء بقياس الكفاءة الداخلية فقط.

- الآليات: يتم القياس عبر استبيانات دورية، أو لجان الاستماع المباشر، أو "الزبون الغامض"

(Mystère Client)، وذلك للحصول على تغذية راجعة موضوعية ومحايدة حول جودة الاستقبال،

وشفافية الإجراءات، وفعالية الخدمة.

## ثانياً: الدور الرقابي والتوجيهي للمجتمع المدني

يلعب المجتمع المدني (الجمعيات، النقابات، المنظمات غير الحكومية) دور الوسيط بين الإدارة والمواطن،

وله دور كبير في الضغط من أجل الإصلاح.

## 1. الدور الرقابي (المرافقة ورصد الاختلالات):

- الرقابة المضادة: يمارس المجتمع المدني رقابة اجتماعية على المرفق العام، حيث يقوم برصد

الاختلالات، وتوثيق حالات سوء التدبير أو الفساد، وتقديم هذه التقارير إلى الرأي العام والسلطات

المعنية (المحاكم المالية، أو البرلمان).

- المرافقة والدفاع: يتولى المجتمع المدني مرافقة ودعم الفئات المستضعفة أو المتضررة من الخدمة العمومية، والدفاع عن حقوقها أمام الإدارة أو القضاء.

2. الدور التوجيهي والمقترح (الإسهام في السياسات):

- الإطار التشاوري: تلعب جمعيات المجتمع المدني دوراً أساسياً في اللجان الاستشارية والمجالس التشاركية، حيث يتم استشارتها قبل صياغة القوانين والسياسات العامة المتعلقة بالمرافق (مثل: قوانين البيئة، أو تنظيم القطاع الصحي).
- اقتراح الحلول: يساهم المجتمع المدني في تقديم البدائل و اقتراح الحلول العملية، نظراً لقرينهم من المشاكل الميدانية للمواطنين.

ثالثاً: المقاربة التشاركية كركيزة للحكمة الجيدة

يُعد إدماج المرتفق والمجتمع المدني في دورة حياة المرفق العام أمراً حيوياً لتحقيق الحكامة.

الدور	المرتفق (المستخدم)	المجتمع المدني (الجمعيات)
طبيعة المشاركة	فردية ومباشرة (الشكوى، الاستبيان)	جماعية ومنظمة (الضغط، التمثيل، التقارير)
الهدف الأساسي	التعبير عن الرضا/عدم الرضا بالخدمة المقدمة	التأثير في السياسات العامة وتحقيق المصلحة الجماعية
مؤشر النجاح	ارتفاع نسبة الرضا وانخفاض معدل الشكاوى	مدى فاعليته في إحداث تغييرات تشريعية أو إدارية

إن التوجه نحو الإدارة التشاركية يعني الاعتراف بأن جودة الخدمة العمومية لا يمكن أن تتحقق بقرار إداري

منفرد، بل هي نتاج حوار وتفاعل مستمر بين الإدارة والمستفيدين والمراقبين. وهذا التعاون هو الذي يضمن

فعالية المرفق ومساءلته..

المطلب الثاني: التوجهات الحديثة لإصلاح المرافق العامة في المغرب

يُركز الإصلاح الإداري المغربي على محاور أساسية لرفع تحديات المنافسة والجودة.

الفرع الأول: الإصلاح الإداري وعصرنة المرافق العامة (التحول الرقمي)

يُعد الإصلاح الإداري عملية مستمرة تهدف إلى مواجهة تحديات الحكامة، ويتمحور حالياً حول إزالة التعقيد

الإداري (البيروقراطية) وتبني التكنولوجيا الحديثة.

أولاً: تبسيط المساطر والإجراءات (Désintermédiation)

يُعتبر تبسيط المساطر خطوة جوهرية لفك العقدة البيروقراطية التي تعيق فعالية المرافق العامة، وهو

تطبيق مباشر لمبدأ الجودة.

1. القانون الخاص بتبسيط المساطر:

• الإلزام القانوني: يفرض القانون المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية على جميع الإدارات

العمومية والجماعات الترابية الالتزام بقواعد موحدة لتسهيل تعامل المواطن والمستثمر معها.

- دليل المساطر: يُلزم القانون الإدارة بإعداد ونشر دليل المساطر الإدارية الخاص بها. هذا الدليل يجب أن يتضمن الإجراءات المطلوبة، الوثائق الضرورية، والأجال القصوى لتقديم الخدمة، مما يضفي عليها طابع الشفافية والوضوح.

2. مبدأ عدم طلب الوثائق غير الضرورية (التخفيف من الأعباء):

- حظر التكرار: يُحظر على الإدارة طلب أي وثائق أو معلومات غير ضرورية أو وثائق متاحة لديها بالفعل أو لدى إدارة أخرى (كشهادة الحياة، أو نسخة من بطاقة التعريف في بعض الحالات).
- الأثر: هذا الإجراء يقلل من العبء الإداري على المرتفقين والمستثمرين، ويقضي على مصدر رئيسي للتأخير والفساد البيروقراطي.
- الأجل القصوى: فرض إطار زمني محدد وملزم قانوناً (أجل قصوى) لتقديم الرد على طلبات المرتفقين. يعتبر عدم الرد خلال الأجل المحدد بمثابة موافقة ضمنية في بعض الحالات (السكوت الإداري بمثابة موافقة)، مما يحد من التعسف في استخدام السلطة.

## ثانياً: التحول الرقمي والحكومة الرقمية (Digitalisation)

يُعد التحول الرقمي الأداة الاستراتيجية لضمان فعالية وشفافية المرفق العام في العصر الحديث.

## 1. الرقمنة والخدمات الإلكترونية:

- المرفق العام الرقمي: يتجاوز التحول الرقمي مجرد حوسبة الإجراءات، بل يهدف إلى إعادة هندسة الإجراءات الإدارية بالكامل (Business Process Reengineering) لتقديم خدمات إلكترونية متكاملة عبر الإنترنت.
- الهدف: توفير الوقت والجهد على المرتفقين، وتوفير الخدمة على مدار الساعة (7/24)، وضمان تكافؤ الفرص في الوصول للخدمة.

## 2. تقليل التدخل البشري والبيروقراطية:

- الحد من الفساد: يُعد تقليل التفاعل البشري المباشر (Contact Humain) بين الموظف والمرتفق أمراً حاسماً في مكافحة الفساد الصغير والرشوة البيروقراطية. فالمعاملة تصبح آلية وشفافة، وتُقلل من السلطة التقديرية للموظف.
- تجميع البيانات: تسمح الرقمنة بتجميع وتحليل البيانات الضخمة (Big Data) المتعلقة بأداء المرفق، مما يمكن الإدارة من اتخاذ قرارات مبنية على أدلة وتقييم الأداء بشكل موضوعي.

### 3.التحديات المرتبطة بالرقمنة:

- الفجوة الرقمية: تواجه الإدارة تحدي ضمان عدم تهميش الفئات التي لا تمتلك إمكانية الوصول

إلى الإنترنت أو تفتقر للمهارات الرقمية (الأمية الرقمية).

- أمن المعطيات: تحدي حماية المعطيات الشخصية للمرتفقين من الهجمات الإلكترونية والاختراق

(Cybersecurity).

يُمثل الإصلاح الإداري محوراً مزدوجاً: تبسيط المساطر كإجراء قانوني وإداري، والرقمنة كأداة تقنية لتنفيذ

هذا التبسيط. نجاح المرفق العام الحديث يتوقف على قدرته على دمج هذين المكونين لإنشاء إدارة شفافة

وفعالة قادرة على المنافسة.

### الفرع الثاني: دور القضاء الإداري وهيئات الرقابة المالية

يُعد القضاء الإداري وهيئات الرقابة المالية (خاصة المجالس العليا للحسابات) الضمانة النهائية لفرض

احترام القانون والمحاسبة على المرافق العمومية، وهما ركنان أساسيان في دولة القانون.

أولاً: الدور الحماي والرقابي للقضاء الإداري

يُعد القضاء الإداري الملاذ الأخير للمرتفقين ضد تعسف الإدارة، والضامن لشرعية أعمال المرافق العامة.

### 1. رقابة المشروعية على أعمال الإدارة:

- ضمان القانون: يختص القضاء الإداري بالنظر في النزاعات المتعلقة بالقرارات الإدارية، وعقود الإدارة، والمسؤولية عن أخطاء المرافق. دوره الأساسي هو التأكد من أن جميع أعمال المرفق العام (سواء قرارات فردية أو تنظيمية) مطابقة للقانون (رقابة المشروعية).
- إلغاء القرارات: يمتلك القضاء سلطة إلغاء القرارات الإدارية التي تتضمن عيباً من عيوب المشروعية (كعدم الاختصاص، عيب الشكل، الانحراف في استعمال السلطة، أو مخالفة القانون).

### 2. فرض المسؤولية على المرفق العام:

- التعويض عن الضرر: يضمن القضاء الإداري حق المرتفقين في الحصول على تعويض عن الأضرار التي يسببها المرفق العام، سواء كان ذلك بسبب خطأ (المسؤولية القائمة على الخطأ) أو بدون خطأ (المسؤولية القائمة على المخاطر).
- فرض مبدأ المساواة والاستمرارية: يتدخل القضاء لضمان التزام المرافق العامة بالمبادئ الأساسية للتسيير، خاصة مبدأ المساواة بين المرتفقين، وضمان استمرارية الخدمات الأساسية.

## ثانياً: الدور التقييبي والمحاسبي لهيئات الرقابة المالية (المحاكم المالية)

تمثل هيئات الرقابة المالية، وخاصة المجلس الأعلى للحسابات، الذراع القضائي والتقييبي للدولة في مجال التدبير المالي العمومي.

### 1. الرقابة القضائية على الحسابات:

- التأكد من سلامة الحسابات: يمارس المجلس الأعلى للحسابات في المغرب رقابة قضائية على حسابات المحاسبين العموميين، للتأكد من سلامتها ومدى مطابقتها للقواعد القانونية والمالية المعمول بها.
- تحديد المسؤولية الشخصية: يبت المجلس في قضايا التأديب المتعلقة بالميزانية والشؤون المالية، حيث يمكنه ترتيب المسؤولية الشخصية وغرامات مالية على المسؤولين الذين ارتكبوا أخطاء جسيمة في تدبير الأموال العامة.

## 2. رقابة الأداء وتقييم الحكامة:

- الرقابة البعدية للتدبير: يمارس المجلس رقابة تقييمية بعدية على تسيير المرافق العمومية ومؤسسات الدولة. هذه الرقابة لا تقتصر على المشروعية المالية، بل تمتد إلى تقييم مدى كفاءة وفعالية الأداء وجودة التدبير.
- تشخيص الاختلالات والتوصيات: تُعد تقارير المجلس مادة حيوية ومحنة لدراسة المادة. فالمجلس لا يكتفي بالكشف عن حالات سوء التدبير أو الهدر المالي، بل يقوم بتشخيص اختلالات الحكامة في المرافق العامة ويقدم توصيات وإصلاحات ضرورية لتجويد الأداء، مما يجعله مرجعاً أساسياً في إطار المحاسبة.

## ثالثاً: التكامل بين القضاء الإداري والرقابة المالية

يعمل هذان الجهازان بشكل تكاملي لدعم الحكامة.

- القضاء الإداري: يركز على الرقابة القانونية والتنظيمية لضمان حق المرتفقين في التعويض وإلغاء القرارات غير المشروعة.

• الرقابة المالية:تركز على الرقابة المالية والتقييمية لضمان حسن تدبير الأموال العمومية وفعالية

الأداء.

يُمثل القضاء الإداري وهيئات الرقابة المالية، بثقلها القانوني والمؤسسي، آخر حصن ضد الانحرافات

الإدارية والمالية. دورهما أساسي ليس فقط في معاقبة المخالفين، بل في توجيه الإدارة نحو الأداء الأفضل،

مما يعزز ثقة المواطن في المرفق العام.