

دور القضاء الإداري في حماية أملاك الجماعات الترابية

د. سفيان يزامي¹ / د. أسامة المرابط²

الملخص

تكتسي الرقابة التي تمارسها المحاكم الإدارية بالمغرب أهمية كبيرة، لكونها تساهم في حماية هذه الأملاك من سوء تدبير مسيرها ومن الأخطار الممكن أن تطالها من الأغيار. انطلاقاً من الأهمية المذكورة، حاولت هذه الدراسة الإجابة عن إشكالية أساسية تتمثل في مدى تكريس القضاء الإداري لحماية فعالة لهذه الأملاك. وقد تبين من خلال النتائج التي تم التوصل إليها في هذه الدراسة، أن القضاء الإداري المغربي حاول ابتكار مجموعة من الآليات والقواعد التي تشكل توجيهاً لعمل الجماعات الترابية من أجل الحفاظ على أملاكها والرفع من مردوديتها وعقلنة تدبيرها. لكن في المقابل، وجد هذا القضاء نفسه أمام وضعيات يتعذر معها ضمان رعاية خاصة لهذه الأملاك، إما نتيجة عدم تقيد الجماعة الترابية بمبدأ الشرعية أو نتيجة تقصيرها في الاهتمام بالدعوى الناتجة عن تدبير أملاكها. لذلك، تم اقتراح بعض الإجراءات والتوصيات لتجاوز هذه الوضعية. كلمات مفتاحية: القضاء الإداري؛ أملاك عقارية؛ جماعات ترابية؛ مال عام؛ منازعات.

¹ دكتور في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية طنجة، جامعة عبد المالك السعدي، المغرب (Morocco)، yazamis123@gmail.com

² باحث بسلك الدكتوراه، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، جامعة محمد الخامس، المغرب (Morocco)، ELMRABET.PRFU@hotmail.com

The role of the administrative Judiciary in protecting the property of the Territorial Communities

Soufiane YAZAMI / Oussama EL MRABET

Abstract

The control exercised by Morocco's administrative courts is of great importance, as it contributes to the protection of these property from mismanagement and potential threats. Based on the importance mentioned, this study attempted to answer a fundamental problem of the extent to which the administrative judiciary devotes effective protection to these properties.

According to the findings of this study, Morocco's administrative judiciary tried to devise a set of mechanisms and rules that would guide the work of the territorial communities in order to preserve their property, improve their productivity and rationality. On the other hand, the judiciary has found itself in situations where it is not possible to guarantee special care for such property, either as a result of the dirt group's failure to adhere to the principle of legality or as a result of its failure to take care of claims arising from the management of its property. Therefore, some procedures and recommendations have been proposed to override this situation.

Keywords administrative justice; property; Territorial Communities; public money; conflict.

مقدمة:

يمكن للجماعات الترابية بمناسبة تدبيرها وإدارتها لأموالها أن تمارس في حدود ما تخوله لها النصوص القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل في هذا المجال، مجموعة من الأعمال الإدارية¹، وقد ينطوي ذلك على مجموعة من التجاوزات والتعسفات نظرا لمركزها الذي تتميز فيه بامتيازات السلطة العامة، مما يضطر معه الخواص إلى مقاضاة الجماعات المذكورة، وبالتالي إلزامها باحترام المساطر والإجراءات القانونية وإلا عرضت أعمالها غير المشروعة للرقابة القضائية. وما يصدق على الجماعات الترابية يصدق على مستغلي أموالها بدون سند قانوني، مما يضطرها إلى مقاضاتهم وإلزامهم باحترام القوانين المعمول بها في هذا الباب².

وفي هذا السياق، تكتسي الرقابة التي تمارسها المحاكم الإدارية على أملاك الجماعات الترابية أهمية كبرى، حيث أنها تشكل من جهة ضمانا أساسية لحماية مبدأ استقلالية الجماعات الترابية ضد كل مس قد تتعرض له من قبل السلطات الإدارية، كما تضمن للمنتخبين المحليين ممارسة اختصاصاتهم بكل حرية وفق ما تقرره القوانين. ومن جهة أخرى تبرز أهمية الرقابة القضائية في أنها تلعب دورا أساسيا في حماية أملاك الجماعات الترابية من سوء التسيير الذي قد ينتج عن تهاون المنتخبين الترابيين في القيام بواجباتهم ومسؤولياتهم، مما سيضع حدا للتلاعبات واختلاسات الأموال العامة³.

من هنا تظهر أهمية إبراز تجليات دور القضاء الإداري في المنازعات الناجمة عن تدبير واستغلال أملاك الجماعات الترابية، من خلال كشف القواعد التي أسسها هذا القضاء في سبيل حماية هذه الأملاك من سوء التدبير، ومن جهة أخرى، ضمان التوازن ما بين مصالح الإدارة ومصالح خصومها، فالقضاء الإداري لا يركن دائما إلى تغليب المصلحة العامة على حساب المصالح الفردية، بل قد ينتج عن حماية مصلحة فردية حماية أفضل لأموال هذه الوحدات

انطلاقا من الأهمية المذكورة، تتوخى هذه الدراسة الإجابة عن تساؤل أساسي مفاده إلى أي حد توفق القضاء الإداري المغربي في تكريس حماية فعالة لأموال الجماعات الترابية؟

¹ - Houen Maria, « La gestion des biens publics en droit marocain », REMALD, 1^{er} edition, collection manuels et travaux universitaires : 21- 2001, p : 99.

² - محمد المجدوبي، "منازعات أملاك الجماعات الترابية على ضوء اجتهاد القضاء الإداري المغربي"، الإصدار الثالث، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي، 2014، ص: 23.

³ - نجيب جيري، "اللامركزية الترابية بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحلية: دراسة نقدية لأنظمة الرقابة على المالية المحلية"، منشورات مجلة الحقوق، مطبعة المعارف الجديدة- الرباط، الإصدار 54، 2018، ص: 196.

للإجابة عن هذا التساؤل، تنطلق هذه الدراسة من فرضية أساسية مفادها أن القضاء الإداري المغربي حاول ابتكار مجموعة من الآليات والقواعد التي تشكل توجيها لعمل الجماعات الترابية من أجل الحفاظ على أملاكها والرفع من مردوديتها وعقلنة تدبيرها. لكن في المقابل، وجد هذا القضاء نفسه أمام وضعيات يتعذر معها ضمان رعاية خاصة لهذه الأملاك.

ولتأكد من صحة هذه الفرضية، سنحاول التطرق لموضوع حماية القضاء الإداري للأملاك الجماعات الترابية من خلال محورين، نفرّد من خلاله الأول لإبراز أهم إسهامات القضاء الإداري في حماية الأملاك المذكورة، في حين سنخصص الثاني للمعيقات والحدود التي تحول دون ضمان حماية فعالة لهذه الأملاك، قبل اقتراح أهم سبل تفعيل دور القضاء الإداري في المجال.

1. إسهامات القضاء الإداري في حماية أملاك الجماعات الترابية

بالرغم من صعوبة متابعة جميع مخرجات القضاء الإداري والآليات والقواعد التي كرسها من أجل حماية أملاك الجماعات الترابية عموما والعامّة منها على وجه الخصوص، فإن الاقتصار على بعض الأحكام والقواعد، يؤكد تكريس القضاء الإداري لمجموعة من الآليات الغرض منها حماية الأملاك المذكورة.

هذه الآليات بالإضافة لحمايتها للأملاك الجماعات الترابية، فهي تشكل توجيها لعمل الجماعات الترابية من أجل الحفاظ عليها والرفع من مردوديتها وعقلنة تدبيرها، وقد لامست اجتهادات القضاء الإداري تقريبا كل مراحل تدبير هذه الأملاك، سواء خلال مرحلة تكوينها أو خلال مرحلة استغلالها.

1.1. حماية القضاء الإداري للأملاك الجماعات الترابية خلال مرحلة التكوين

تتعدد أساليب تكوين الجماعات الترابية للأملاك العقارية، غير أن سلوكها لمسطرة نزع الملكية أو وضع يدها على عقارات الغير دون سلوك هذه المسطرة يعتبران من أهم الأساليب التي تلجأ إليها هذه الوحدات لتكوين أرضيتها العقارية وأكثرها إثارة للنزاع أمام القضاء الإداري.

وباستقراء العمل القضائي في الموضوع، يلاحظ أن القضاء الإداري حاول اقرار مجموعة من القواعد التي سعى من خلالها حماية أملاك الجماعات الترابية سواء عند سلوك مسطرة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة أو في حالة عدم سلوك هذه المسطرة عن طريق الاستيلاء على عقارات الغير دون وجه حق وهو ما يسمى بالاعتداء المادي.

1.1.1. حماية أملاك الجماعات الترابية خلال مسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة

أضحى اللجوء إلى مسطرة نزع الملكية في الوقت الحاضر ضرورة ملحة ومتزايدة باستمرار مع الأدوار الكبرى التي تضطلع بها الجماعات الترابية في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والتي تحتاج من أجل تنفيذها إلى وعاء عقاري مهم لا يكون بمقدورها توفيره من رصيد الأملاك الخاصة العائدة إليها.

الأمر الذي يفتح المجال لحدوث نزاعات قضائية، يبرز من خلالها الدور الهام الذي يضطلع به القضاء الإداري في تحقيق التوازن بين متطلبات المنفعة العامة المنشودة من مسطرة نزع الملكية وبين التجسيد الحقيقي لضمانة التعويض العادل لصالح المنزوعة ملكيته، تكريسا للمبدأ الدستوري الناص على المساواة بين المواطنين في تحمل التكاليف والأعباء العامة التي تتطلبها تنمية البلاد.

وقد حاول القضاء الإداري تجسيد هذا الدور من خلال تكريسه لمجموعة من القواعد، يستند فيها إلى تغليب فكرة المصلحة العامة وحماية المال العام، ويمكن إجمالها فيما يلي:

- رقابة القضاء الإداري لعنصر المنفعة العامة:

أضحى الاتجاه الحديث للقضاء الإداري، لا يكتفي بالنظر إلى المنفعة العامة المتوخاة من نزع الملكية نظرة مجردة، بل يتجاوز ذلك إلى النظر فيما يعود به القرار من فائدة تحقق أكبر قدر من المصلحة العامة، ويمكن للقاضي الإداري في هذا المجال أن يوازن بين الفوائد التي سيحققها المشروع المزمع إنجازه والمصالح الاجتماعية الخاصة التي سيمس بها.

وبالتالي فإن القضاء الإداري أصبح يفرض رقابته على مشروعية اختيار الإدارة ودواعيه، وما يمكن أن يترتب عنه من أضرار، سواء بالنسبة للطرف المنزوعة ملكيته أو بالنسبة للمرفق العام الذي نزع الملكية لفائده، وبالتالي يكون بسط رقابته لتمتد إلى سلطة الإدارة في اختيار العقارات المراد نزع ملكيتها، ومتخذاً من مبدأ الملائمة التي سيحققها المشروع المزمع إنشائه والمصالح الخاصة التي سيمس بها¹.

¹ - ومن التطبيقات القضائية في هذا المجال القرار، الشهير لمحكمة النقض عدد 378 بتاريخ 10/02/1992 في الملف رقم 10023 في قضية الشركة العقارية "ميموزا"، والذي جاء في إحدى حيثياته ما يلي "إذا كانت الإدارة تتوفر على السلطة التقديرية في خصوص المنفعة العامة التي تسعى إلى تحقيقها من وراء نزع الملكية، فإن ذلك لا يمنع القضاء الإداري من مراقبة مضمون وأغراض المنفعة العامة المذكورة، وما إذا كان المنزوع ملكيته كما هو في النازلة يسعى إلى تحقيق نفس الأغراض والأهداف بموافقة الإدارة المسبقة لإنجاز هذا المشروع، مما يعني أن الإدارة رخصت للطاعنة بتحقيق هذا المشروع، وتركها تحقق جزءاً منه وتنفق مبالغ مالية هامة لا يمكنها أن تسعى إلى نزع هذه الملكية للمنفعة العامة لتحقيق نفس الغرض إلا فإنها تكون مشتتة في استعمال سلطتها".

- قرار أشار إليه، المصطفى التراب، "القضاء الإداري وحماية الملكية العقارية"، مطبعة الأمنية، الرباط، طبعة 2013، ص: 31.

وبذلك يكون القضاء الإداري قد أحدث منعطفًا ذا أهمية قصوى في عقلنة لجوء الإدارة عموماً والجماعات الترابية على وجه الخصوص لمسطرة نزاع الملكية، حيث سلك اتجاهًا جديدًا بتبنيه نظرية الملائمة بين المنافع والمضار من إجراء عملية نزاع الملكية، وفي ذلك حماية لموارد الوحدات المذكورة من اقتناات لا تتماشى ومتطلبات المصلحة العامة، وبالتالي توجيهها لاستثمارات أكثر إنتاجية تتماشى ومتطلبات المصلحة المذكورة.

- إعمال المصلحة العامة عند تقدير التعويض:

راكم العمل القضائي في مادة نزاع الملكية ومن خلال النوازل التي عرضت عليه العديد من المبادئ في تحديد التعويض، تستلهم روحها من غاية التوفيق في تحقيق ضمانات التعويض العادل دون الإضرار بالمال العام¹. ومن المبادئ التي أقرها القضاء الإداري في مجال تحديد التعويض هو تعامله الاستثنائي مع تقديرات الخبرة، مادام أن تحديد التعويض يعتبر من المسائل التي يمارس فيها القضاء سلطته التقديرية، ذلك أن تعامل القضاء مع تقديرات الخبرة في تحديد التعويض عن نزاع الملكية المقدر من طرف الخبير يتجه في أغلب الأحيان نحو التخفيض أكثر بكثير من حالات المصادقة، حيث يستند في ذلك على علة المصلحة العامة وتخصيص العقار للمنفعة العامة².

¹ - نذكر من بين هذه النوازل، ما جاء في قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط في قرارها عدد 4790 بتاريخ 04/12/2012 في الملف رقم 266/2010/11 "حينما استبعدت دفع المتزوعة ملكيته بوجوب تعويضه على أساس كون العقار الذي يشمل نزاع الملكية يوجد داخل المدار الحضري لمدينة الدار البيضاء، والحال وقد ثبت للمحكمة بكون العقار بتاريخ تحديد قيمته لم يكن مندرجا ضمن المدار المذكور، استنادا إلى وثائق التعمير المنظمة للمجال ويتعين بالتالي تعويضه وفق حالته هاته...".
- قرار أشار إليه رضا التايدي، "مسطرة نزاع الملكية بين متطلبات المصلحة العامة وضمانات التعويض العادل"، مقال منشور بمجلة المحاكم الإدارية، العدد 5، يناير 2017، ص: 63.

² - ومن أمثلة ذلك ما جاء في الحكم الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط عدد 1113 بتاريخ 2003/09/29 في الملف رقم 00/96 ش ت، الذي خفض من تقديرات الخبير من مبلغ 60.000 درهم إلى مبلغ 30.000 درهم بالاستناد على التعليل التالي: "حيث إن المحكمة بما لها من سلطة تقديرية في تحديد التعويض عن الحرمان من الاستغلال، وبالأستئناس بما جاء في تقرير الخبرة، وبعد الأخذ بعين الاعتبار رصد جزء من العقار لخدمة مرفق عام، علما أن ذروة الاستغلال لا تتعدى فصل الصيف دون باقي الفصول، ترى تحديده في ظل المعايير المذكورة في مبلغ 30.000 درهم".
- قرار أشار إليه، عبد الحق أخو الزين، "دور المحكمة الإدارية بالرباط في حماية المال العام"، مقال منشور بالبوابة القانونية والقضائية لوزارة العدل، www.adala.justice.gov.ma، ص: 22.

وعليه يمكن القول، أن تعامل القضاء الإداري مع تقديرات الخبرة على النحو المذكور أعلاه، فرضته تقديرات الخبرة التعسفية والمبالغ فيها للتعويضات التي ستتحملها الإدارة، لذلك فإن المحاكم تعتمد أحيانا إلى تخفيض مبلغ التعويض إلى الثلث أو أقل من ذلك مراعاة للمصلحة العامة المتمثلة في تجنب هدر المال العام¹.

2.1.1. تقديم المصلحة العامة في قضايا الاعتداء المادي

يقتضي مبدأ الشرعية ضرورة خضوع الجميع لأحكام القانون بمفهومه العام، فالإدارة عموما والجماعات الترابية على الوجه الخصوص، رغم ما تتوفر عليه من سلطات وامتيازات ما دامت تستهدف المصلحة العامة، ملزمة باحترام القانون في كل ما تقوم به من أنشطة ويصدر عنها من تصرفات²، ومن ثم فإن استيلاء الإدارة على عقار مملوك للغير خارج مقتضيات قانون نزع الملكية لأجل المنفعة العامة، وخارج أي اتفاق رضائي بينها وبين المالك، يعتبر من قبيل الاعتداء الموسوم بعدم الشرعية لخرقه حق الملكية الخاصة³.

ويشكل "الاعتداء المادي" نقطة سوداء في جبين أشخاص القانون العام عموما والجماعات الترابية على وجه الخصوص، نظرا للعدد الكبير من القضايا المعروضة أمام القضاء والتي تكلف ميزانياتها أموالا باهضة نتيجة عملها المتسم بعدم الشرعية⁴.

وبالرغم من أن القضاء الإداري حاول عدم إضفاء الشرعية على الاعتداء المادي للجماعات الترابية على الملكية العقارية الخاصة، من خلال حرمانها من مجموعة من الامتيازات التي يمنحها لها قانون نزع الملكية، فإنه في المقابل سعى إلى رفع الاعتداء المادي بشكل يضمن حماية المال العام، وذلك من خلال تكريسه مجموعة من القواعد سنحاول أن نتطرق منهما لقاعدتين أساسيتين كرسهما القضاء الإداري، ويتعلق الأمر ب:

- إقرار ملكية الجماعة لرغبة العقار المعتدى عليه نظير التزامها بأداء ثمنه

إذا كان مالك العقار المعتدى عليه محق في طلب التعويض عن فقدان ملكيته، فإن مسألة نقل العقار إلى الإدارة ظلت محل خلاف، حيث أن توجه القضاء الإداري كان في البداية يرفض إمكانية نقل الملكية مقابل

¹ - أنظر الجدول الذي أورده عبد الحق أخو الزين، في مقاله بعنوان "دور المحكمة الإدارية بالرباط في حماية المال العام"، يبين فيه تعامل قضاء المحكمة الإدارية بالرباط بخصوص التعويض عن نزع الملكية، م.س، ص 21 و22.

² - أحمد أجعون "الإعتداء المادي على الملكية العقارية الإشكاليات العملية والحلول القضائية"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، الطبعة الأولى، 2015، ص: 5.

³ - عبد الحق أخو الزين، "دور المحكمة الإدارية بالرباط في حماية المال العام"، م.س، ص: 22.

⁴ - محمد المجذوبي، م.س، ص: 49.

التعويض المحكوم به، مستندا في ذلك إلى عدم جواز إضفاء المشروعية على عمل غير مشروع ويعتبر أن الإدارة مطالبة عند رغبتها في تسوية وضعية العقار الذي أدت ثمنه أن تسلك مسطرة نزع الملكية¹.

غير أن هذا التوجه تعرض لمجموعة من الانتقادات، أهمها أن عدم إقرار ملكية الإدارة للعقار الذي أدت ثمنه من المال العام معناه التسليم بأن "تغرم الإدارة دون أن تغنم"، أي أن يتم صرف المال العام دون الحصول على مقابله².

هذا الوضع أفرز توجهها قضائيا جديدا يقضي بأن التعويض عن الاعتداء المادي يجب أن يقابله نقل الملكية في اسم الإدارة المعتدية، وقد استند هذا التوجه بالأساس على قاعدتين أساسيتين، وهما قاعدة الإثراء بلا سبب وقاعدة التوازن بين الحقوق والواجبات وحماية المراكز القانونية للأطراف³.

- عدم الاستجابة لطلبات هدم المنشآت والمرافق العمومية:

إن قوام المصلحة العامة هو عدم المساس بالمنشآت والمرافق العمومية، بحيث يمنع الحكم بهدم أي بناية عمومية قد تقام على ملك خصوصي، ولو كانت تلك البناية محدثة في إطار الاعتداء المادي، فإنجاز الجماعة الترابية لأشغال عامة على أرض الغير، يترتب عنه لا محالة صرف أموال عمومية تحتلها الميزانية

¹- حيث كرست محكمة النقض هذا التوجه في إحدى قراراتها عدد 698 بتاريخ 28 دجنبر 2005 ملف عدد 04/2567 و04/2889، حين اعتبرت أن "نقل ملكية عقار إلى الإدارة في إطار نزع الملكية الجبري لا يتم إلا في إطار المسطرة القانونية المنصوص عليها في القانون رقم 7-81 ... وأن الإدارة حينما تقوم بالاستيلاء على ملك الغير خارج الإطار القانوني المشروع، فإن عملها هذا يشكل اعتداء ماديا لا يمكن للقضاء أن يكرسه ويضفي عليه المشروعية وذلك بنقل ملكية العقار المستولى عليه إلى الإدارة...إلا إذا تم ذلك وفقا للمسطرة والإجراءات القانونية الجاري بها العمل".

- قرار أشار إليه أحمد أجمعون "الاعتداء المادي على الملكية العقارية..." م.س، ص: 150.

²- سعيد العقاوي، "الإشكالات التي يطرحها الاعتداء المادي على الملكية العقارية"، مجلة المحاكم الإدارية، العدد الخامس، يناير 2017، ص: 58.

³- وهو ما كرسته محكمة النقض في قرارها عدد 2/394 المؤرخ في 24 أبريل 2014 في الملف عدد 2012/2/4/1669 والقرار عدد 2/48 الصادر بتاريخ 2015/1/22 في الملف عدد 2013/2/4/1473 أشار إليهما سعيد العقاوي، م.س، ص: 59 و60.

- وهو التوجه الذي سلكته محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط في القرار عدد 4445 الصادر بتاريخ 2017/11/08 في الملف عدد 2017/7206/670 ضم إليه الملف عدد 2017/7206/925 (غير منشور)، والذي جاء في إحدى حيثياته "وحيث من جهة... طالما أن الحكم المستأنف قد ساير التوجه القضائي للغرفة الإدارية بمحكمة النقض بهذا الخصوص (قرار ع 48/2 بتاريخ 2015/01/22...) وقضى بنقل ملكية المساحة المعتدى عليها دون طلبها، على اعتبار أن فقدان رتبة العقار يقتضي بالضرورة خروج ملكيتها من ماله ونقلها إلى الجماعة الترابية الملزمة بأداء التعويض طبقا لمبدأ التوازن بين الحقوق والواجبات وحماية المراكز القانونية للطرفين المنبثقة عن الوضعية التي ترتبت عن وضع اليد على العقار واستعماله كمنشأة عامة مملوكة بقوة القانون للجماعة، وخلافا أيضا لأحكام الإثراء بلا سبب المتمثلة في نازلة الحال في إثراء المطلوبة عندما قضى لها بالتعويض المذكور مع احتفاظها بملكية نفس العقار إليها، مما شكل افتقارا مباشرا يقابله إثراء مباشر وتقوم علاقة سببية مباشرة تتمثل في واقعة واحدة هي السبب المباشر لكل منهما، وهو دفع تعويض عن قيمة عقار لم تنتقل ملكيته إلى من حكم عليه بدفعه...وما بالسبب على غير أساس ويتعين رده بهذه العلة".

العامة، لذا فمن غير المستساغ المساس بالمنشأة، بالنظر لما يترتب على ذلك من إهدار للأموال العامة¹. وبالتالي فإن القضاء الإداري يعتمد إلى رفض طلبات رفع الاعتداء المادي في مثل هذه الحالات².

2.1. حماية القضاء الإداري لأمالك الجماعات الترابية خلال مرحلة الاستغلال

من شأن استغلال أمالك الجماعات الترابية بأحسن الطرق من طرف الساهر على تديرها أن ينتج عنه الرفع من قيمة مداخيلها، وبالتالي تحسين قدرتها على تحقيق المشاريع التنموية لفائدة الساكنة، غير أن هذه الوحدات في سبيل قيامها بذلك قد تصطدم ببعض المشاكل التي تكون سببا في إثارة النزاع أمام القضاء الإداري.

وتختلف طريقة تعامل القضاء الإداري مع النزاعات المعروضة عليه الناجمة عن استغلال الجماعات الترابية لأمالكها، حيث أن القضاء الإداري يتجه تارة إلى تحقيق نوع من التوازن بين المصلحة العامة ومصالح المستغل والتي بدورها تشكل حماية للأمالك المذكورة من تحقيق المصالح الخاصة للمدبرين الجماعيين ويتجه تارة أخرى إلى حماية الملك من خلال إضفاء بعض القواعد الحماية عليه.

1.2.1. تدخل القضاء الإداري للموازنة بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة في استغلال الملك الجماعي

تختلف طبيعة تعامل القضاء بحسب ما إذا كان الملك عاما أو خاصا، فبالنسبة لهذا الأخير، فإن القضاء الإداري استقر على عدم اختصاصه للنظر في القضايا المتعلقة بهذا الملك³، حيث أن تعامل القضاء مع هذا النوع من القضايا لا يشكل خصوصية عن باقي المنازعات الأخرى التي لا تكون فيها الجماعات طرفا، وبالتالي

¹ - عبد الحق أخو الزين، "دور المحكمة الإدارية بالرباط في حماية المال العام"، م.س، ص: 26.

² - من تطبيقات هذا التوجه، نذكر حكم إدارية الدار البيضاء في الملف عدد 1010/13/31 بتاريخ 09 دجنبر 2010، التي اعتبرت "أن الحكم برفع الاعتداء المادي الواقع على عقار المدعين، بإزالة الطريق المحدثة فوق عقارهم من طرف الجماعة المدعى عليها...وحيث أن الثابت من وثائق الملف أن طريقا تم شقها في عقار المدعين، وبالتالي قد التصقت كملك عام بملكهم الخاص، وهي تشكل مرفقا عموميا بغض النظر عن ظروف إحداثها، مما يتعذر معه الاستجابة لطلب إزالتها، خاصة وأن ذلك سيجلب عنه حتما هدر المال العام..."

- حكم أشار إليه بوطالب حسن، "رقابة القضاء الإداري على تدير الأمالك العامة بالمغرب"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة القاضي عياض، كلية الحقوق مراكش، السنة الجامعية 2017-2018، ص: 44.

³ - نورد على سبيل المثال قرار لمحكمة الاستئناف الإدارية عدد 350 بتاريخ 30 ماي 2007 في الملف عدد 6/06/04 والذي جاء في إحدى حيثياته، "حيث إنه من الثابت من أوراق الملف، وخصوصا منها عقد الكراء المبرم بين الطرفين أنه انصب على أحد الأمالك الخاصة للجماعة المحلية المكمية ولا يتعلق بشغل ملك جماعي، حتى يمكن اعتباره عقدا إداريا، هذا فضلا عن أن عقد الكراء المذكور يندرج ضمن عقود الكراء العادية التي تطبق بشأنها قواعد القانون الخاص...مما يجعل الاختصاص النوعي لا يتعقد للمحكمة الإدارية للبت في الطلب، ويتعين لذلك إلغاء الحكم المستأنف والحكم من جديد بعدم الاختصاص النوعي للبت في الطلب..."

- حورية اليوسفي، "رخص استغلال الأمالك العامة الجماعية في ضوء التشريع والقضاء"، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط، طبعة 2018، ص: 134 إلى 137 في الملاحق.

فإننا سنقتصر على المنازعات المثارة بمناسبة استغلال الجماعات لأملاتها العامة، والتي تعتبر من صميم اختصاص القضاء الإداري، حيث أقر هذا الأخير بمناسبة نظره فيها مجموعة من القواعد يمكن إجمالها فيما يلي:

- الموازنة بين المصلحة العامة والخاصة عند سحب الترخيص بالاستغلال

لل قضاء دور مهم في تحقيق التوازن بين الجماعة الترابية مانحة الترخيص والتي تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة من خلال تصرفاتها تلك، والمستفيد من هذا الترخيص الذي وإن كان يستغل الملك لمصلحته الخاصة، فإنه في المقابل يعد شريكا اقتصاديا للجماعة المذكورة، يساهم من خلال هذا الاستغلال في الرفع من القيمة التسويقية للملك، كما يساهم في الرفع من مداخيلها¹.

ويعتبر الترخيص باستغلال الملك العام للجماعة الترابية ترخيصا مؤقتا ينتهي بانتهاء مدته المحددة بموجب قرار الترخيص، وبالتالي فإن الجماعة المذكورة تتوفر على سلطة تقديرية واسعة لسحب الترخيص متى استلزمت المصلحة العامة ذلك.

غير أن سلطة الجماعة الترابية في سحب الملك المذكور تظل مقيدة، بحيث يحق للقضاء مراقبة مدى التزامها بالإجراءات المسطرية المقررة قانونا، وكذا مدى شرعية السبب الذي استندت عليه للقول بالمصلحة العامة وهل يهدف فعلا قرار السحب لتحقيق المصلحة العامة². وعليه فإن قرار سحب الترخيص، يجب أن يكون مبنيا إما على إخلال المرخص له بالتزاماته أو لسبب تفرضه الشرطة الإدارية الخاصة بتهيئة الملك العام والمحافظة عليه، ولا يمكن أن يبرر السحب بمجرد التمسك به بتحقيق المصلحة العامة المتمثلة في تفضيل نقل الترخيص من شخص لشخص آخر³.

وبالتالي فإن القضاء الإداري، من خلال اشتراطه ضرورة التقيد بمقتضيات المصلحة العامة عند اعتزام الجماعة الترابية سحب قرارات الترخيص بشغل ملكها العام، كان يروم تحقيق المصلحة العامة المرجوة

¹ - سعيد وسيدي، "التمويل غير الجبائي للتنمية المحلية بالمغرب: الأملاك الجماعية - المساعدات - القروض -"، رسالة لنيل دبلوم الماستر، جامعة القاضي عياض، كلية الحقوق مراكش، السنة الجامعية 2010/2009، ص: 17 و18.

² - وهو ما أكدته المحكمة الإدارية بالرباط في إحدى أحكامها بتاريخ 08 يوليوز 1999، والذي جاء في إحدى حيثياته، "لئن كانت مقتضيات الفصل 6 من ظهير 1918 المتعلق بالإعمار المؤقت للملك العام يمنح للإدارة السلطة في تقدير المصلحة العامة عند قيامها بسحب رخصة الاستغلال المؤقت للملك العام، فإن ذلك لا يمنع القضاء من مراقبة تجليات المصلحة العامة حينما تكون محل منازعة أمامه".

- حكم صادر عن إدارية الرباط، عدد 578 بتاريخ 08 يوليوز 1999، منشور بمجلة REMALD، عدد 32 سنة 2000، ص: 184.

³ - قرار المجلس الأعلى رقم 152 صادر بتاريخ 6 يوليوز 1961 في الملف عدد 61/6880، أشار إليه محمود شوراق، "النظام الجديد للأملاك العقارية للجماعات الترابية"، مطبعة دار القلم بالرباط، الطبعة الأولى 2022، ص: 108.

من الترخيص للغير باستغلال هذا الملك، وكذا تعزيز ثقة المستثمرين لاستثمار أموالهم في خلق مشاريع استثمارية فوقه.

- الموازنة بين المصلحة العامة والخاصة في تحديد قيمة الإتاوة

كما هو معلوم، يجب على كل مرخص له بشغل ملك عام لجماعة ترابية، سواء بشكل رئيسي أو ثانوي أو حتى تبعي، أن يدفع مقابلا ماليا لقاء استغلاله لهذا الملك، لأنه ينطوي على حرمان الغير من الانتفاع بالملك العام، كما ينطوي على استعمال هذا الملك في غير ما خصص له¹. وبالتالي فإن الجماعة المذكورة عندما ترخص للغير لاستغلال عقاراتها مؤقتا، إنما تروم من وراء ذلك الرفع من مداخيلها.

وبالرجوع إلى التطبيقات القضائية في تحديد قيمة الإتاوة، يلاحظ أن القضاء الإداري عمد إلى حماية أملاك الجماعات الترابية من بعض الممارسات التي يعتمد من خلالها المستفيدون من استغلال أملاكها العامة إلى التقاعس عن أداء المبالغ المقررة كإتاوة مقابل هذا الاستغلال، الشيء الذي يمكن أن يترتب عنه الإضرار بميزانية الجماعات المذكورة². كما أقر القضاء الإداري في نفس السياق وبغاية تنمية مداخيلها، حق الجماعة الترابية مراجعة قيمة الإتاوة شريطة مراعاة مجموعة من المعايير الموضوعية مسبقا من طرفها³.

1.2.2. إقرار قواعد تضيي حماية خاصة لأموال الجماعات الترابية

نظرا للأهمية الخاصة التي يحظى بها الملك العمومي لارتباطه بالمصالح الاقتصادية والاجتماعية، فقد أفردته المشرع بمجموعة من النصوص والقواعد لحماية وضمان استمرار قيامه بالدور المنوط بها، غير أن ذلك لا يكفي أمام الأخطار التي يتعرض لها الملك العمومي، وهنا يبرز دور القضاء الإداري الذي حاول من خلال

¹ - محمد مومن، "الإشغال المؤقت للملك الجماعي في القانون المغربي"، مداخلة ملقاة خلال اليوم الدراسي الذي نظمه مركز الدراسات القانونية المدنية والعقارية بكلية الحقوق بمراكش وبلدية المنارة جليز، يوم السبت 9 فبراير 2001، حول موضوع "تدبير الأملاك الجماعية وتنمية الرصيد العقاري للجماعات المحلية"، دار ويلي للطباعة والنشر، مراكش، الطبعة الأولى 2003، ص: 63.

² - ومن تطبيقات القضاء الإداري في هذا المجال، ما قضت به المحكمة الإدارية بالرباط، في حكمها بتاريخ 22 أبريل 2013، والذي جاء في إحدى حيثياته، "وحيث ينص الفصل 7 من ظهير 30 نونبر 1918 المتعلق بالاحتلال المؤقت للملك العام، على أنه (يوجب شغل الأملاك أداء مبلغ سنوي يعين قدره في القرار المتعلق بذلك...) فضلا على أن المادة 3 من قرار الاحتلال المؤقت التي جاء فيها (يؤدي المستفيد...إتاوة سنوية قابلة للمراجعة...قدرها 450,00 درهم...)، وحيث إن المحكمة باطلاعها على الفواتير من سنة 2007 إلى متم 2012 تبين أنها لم تؤدي، مما يجعل المدعى عليها مدينا بها، ولم يوف ما بذمته، الشيء الذي تكون معه هذه المستحقات واجبة الأداء ويتعين على المدعى عليه تصفيتا وبراءة ذمته منها".

³ - وهذا ما أكدته قرار محكمة النقض بتاريخ 04 يونيو 1992، الذي جاء في إحدى حيثياته ما يلي "إذا كان تحديد رسوم احتلال الملك البلدي ومراجعة قيمتها يخضع للسلطة التقديرية للإدارة باعتبارها مقابل احتلال جزء من الملك البلدي، فإنها ملزمة بالإدلاء بالمقاييس الموضوعية مسبقا التي ارتكزت عليها في قرار مراجعة الرسوم المذكورة".

- قرار محكمة النقض عدد 151 بتاريخ 4 نونبر 1992 في الملف عدد 91/10209، منشور بمجلة المحامي عدد 22، 1993، ص: 163.

اجتهاداته إضفاء حماية خاصة على الأملاك المذكورة سواء من الأخطار الناجمة عن عدم قيام الجماعة نفسها بدورها تجاه هذه الأملاك أو حمايتها من الأخطار المحدقة من أعضاء الجماعة الترابية.

وفي هذا السياق أقر الاجتهاد القضائي الإداري بعض القواعد التي تضيي حماية خاصة على أملاك الجماعات الترابية من قبيل:

- ترتيب مسؤولية الجماعة عن إهمال واجبات الصيانة

يشكل الالتزام بصيانة الأملاك التابعة للجماعات الترابية، أحد الأعباء التي تتحملها هذه الأخيرة في شخص مجلسها ورئيسه، اللذان يتحملان أعباء الصيانة ودفع الأعباء المالية المقررة على هذه الأملاك، بل وتحمل المسؤولية التقصيرية عن تدبير هذه الأملاك، ذلك أن عدم قيام الجماعة المذكورة بأعمال الصيانة الدائمة والعادية لأملأكها، يرتب مسؤوليتها عن الأضرار التي قد تلحق بالمستعملين لهذه الأملاك.

وبالتالي ولتنبيه مستعملي أملاك الجماعات الترابية من الأخطار التي من الممكن أن تصيبهم جراء تدبير واستغلال هذه الأملاك، فإن الجماعة مجبرة على وضع التشويرات الضرورية وتتبع أشغال الصيانة على الطرق الغير المؤهلة للسير والجولان، والشواطئ الخطيرة، والمسيلات الجارفة... وغيرها من الأخطار التي توجب تدخلها تفاديا لثبوت مسؤوليتها نتيجة إهمالها¹.

لذلك عمل القضاء الإداري على إقرار المسؤولية الموجبة للتعويض بسبب تقصير الجماعة الترابية في صيانتها لأملأكها العامة²، وبذلك فالقاضي الإداري من خلال إقراره هذه المسؤولية، حاول حماية الأغيار من الأخطاء الناتجة عن تصرفات الجماعة الترابية أثناء تدبير أملأكها، وحماية الملك نفسه من خلال ضمان أفضل طرق التدبير والصيانة لهذه الأملاك، وذلك لخوف المدبر المحلي من إثارة مسؤوليته الشخصية عن إهماله لأشغال الصيانة³.

¹ - بوطالب حسن، م.س، ص: 45.

² - ومن تطبيقات ذلك قرار محكمة النقض الصادر بتاريخ 31 يناير 2013، الذي اعتبر فيه أن "تقصير الجماعة في العناية وصيانة الطرق الجماعية التي تدخل في دائرة اختصاصها، وعدم اتخاذ أي احتياطات كوضع إشارات تحمل علامات الخطر، يؤكد خطأ الجماعة ومبررا لقيام مسؤوليتها...".
- قرار محكمة النقض رقم 78 بتاريخ 31 يناير 2013 في الملف الإداري عدد 2012/2/4/131، منشور بنشرة قرارات محكمة النقض، السلسلة 3 الجزء 12، 2013، ص: 105.

³ - بوطالب حسن، م.س، ص: 45.

- حماية أملاك الجماعة الترابية من الاستغلال غير المشروع من طرف أحد أعضائها

إذا كان المشرع قد أقر مجموعة من الجزاءات لحماية أملاك الجماعات الترابية من كل اعتداء أو تناول من الأغيار، فإن القوانين التنظيمية المؤطرة لهذه الوحدات وسعت مجال حماية هذه الأملاك لتشمل الاعتداءات التي يمكن أن تطالها من طرف مدبري هذه الأملاك أنفسهم، وبذلك فقد منعت القوانين المذكورة أعضاء هذه الوحدات من أن يربطوا مصالح خاصة مع جماعاتهم أو مع مؤسسات التعاون أو مجموعات الجماعات الترابية التي تكون الجماعات المذكورة عضوا فيها أو مع الهيئات أو المؤسسات العمومية أو شركات التنمية التابعة لها أو أن يبرموا معها أعمالا أو عقودا للكرء أو الاقتناء أو التبادل، و كل معاملة أخرى تهم أملاك الجماعات الترابية¹.

وفي سياق متصل، فإن استقراء توجهات القضاء الإداري من خلال القضايا المعروضة عليه في هذا الشأن، يتبين أن المحاكم الإدارية بالمغرب قد اختلفت في تفسيرها للمقتضيات المذكورة أعلاه، حيث يمكن التمييز بين توجهين في هذا الإطار:

● **التوجه الأول:** وهو التوجه الذي كرسته محكمة النقض في أحدث قرار لها عدد 122 الصادر بتاريخ 31 يناير 2019² والتي توسعت في تفسير مقتضيات المواد 68 و66 و65 من القوانين التنظيمية المتعلقة على التوالي بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، وذلك ضمانا لحماية أكبر لهذه الأملاك من كل تناول أو اعتداء، وتفاديا لكل استغلال غير مشروع لها، ليشمل حتى المعاملات العقارية التي يجريها العضو مع الجماعة الترابية قبل اكتسابه لعضوية مجلس الجماعة الترابية المعنية، حيث اعتبرت أن اكتساب العضوية في ظل هذه العلاقة التعاقدية التي تربطه بالجماعة المذكورة مختلة أصلا وبالتالي وجب إقالة العضو المعني.

وهو التوجه الذي تبنته محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط في مجموعة من قراراتها، حيث جاء في إحداها³ "تقيدا بالتوجه القضائي المتواتر المحكمة النقض في العديد من القرارات ... لما تبين لها من وثائق الملف وعناصر المنازعة أن المستأنف الذي يعتبر مستشارا جماعيا في جماعة يرتبط بجماعته برخصة استغلال للمحل التجاري ... واستخلصت - عن حق - سريان المقتضى المشار إليه أعلاه وعدم مشروعية قرار العامل الراض لاتخاذ إجراءات العزل في حقه، حتى ولو كان الترخيص بالاستغلال صادرا قبل اكتسابه لعضوية

¹ - المواد 68 و66 و65 من القوانين التنظيمية المتعلقة على التوالي بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات.

² - قرار محكمة النقض عدد 1/1565 الصادر بتاريخ 19 دجنبر 2019 في الملف رقم 5965/4/2019. منشور في التقرير السنوي لمحكمة النقض برسم سنة 2019، مطبعة الأمنية، ص: 143.

³ - القرار عدد 3275 بتاريخ 9 ماي 2023 ملف عدد 2023/7212/26، وهو ما سارت عليه نفس المحكمة في قرارات أخرى القرار عدد 3276 بتاريخ 9 ماي 2023 ملف عدد 2023/7212/27 والقرار عدد 3454 بتاريخ 16 ماي 2023 ملف عدد 2023/7212/24 (قرارات غير منشورة).

المجلس الجماعي الحالي، بعدما كانت وضعيته الانتخابية لهذه العضوية مختلة أصلاً للرابطة الشخصية التي تجمعها بنفس الجماعة، ورتبت عن ذلك تأييدها للحكم المستأنف فيما انتهى إليه، وجاء قرارها غير خارق للقانون في شيء، ومعللاً تعليلاً سائغاً وكافياً... وهو الحال الذي يجعل موجبات العزل قائمة في النازلة، وما ورد بهذا السبب للاستئناف مبني على أساس قانوني ويتعين اعتماده".

● **التوجه الثاني:** وهو توجه مخالف لأحكام التوجه الأول، حيث اعتبرت المحكمة الإدارية بالرباط في مجموعة من أحكامها¹، أن أحكام المواد 68 و 66 و 56 المذكورة، تتحدث فقط عن فترة الانتداب الانتخابي أو فترة الولاية التي انتخب فيها الشخص المعني وليست الفترة السابقة لهذه الولاية، وأن إرادة المشرع من خلال هذه المواد، كان يروم من خلالها القطع مع كل تصرف أو استغلال للنفوذ قد يلجأ إليه عضو من أعضاء المجلس الجماعي أو رئيسه خلال مدة الانتداب الانتخابي، عن طريق إبرام عقود تنصب على أملاك تابعة للجماعة أو تهم مصالح مالية للجماعة، وهو أمر فيه مساس بمبادئ النزاهة والشفافية كما فيه إضرار بالمصالح المالية للجماعة لأن أغلب هذه العقود والمعاملات قد تتم بمبالغ زهيدة وغير واقعية.

ويبقى هذا التوجه -في اعتقادنا- مصادفاً للصواب، خصوصاً وأنه بقراءة متأنية لمقتضيات المواد المشار إليها أعلاه، نجد أنها استعملت مصطلحات تفيد منع العضو من إبرام عقود أو أعمال مع الجماعة الترابية بدءاً من اكتسابه هذه الصفة وليس التصرفات التي سبقت هذه الصفة (يمنع على كل عضو من أعضاء مجلس... أن يربط مصالح خاصة... أو أن يبرم معها أعمالاً أو عقوداً للكرء أو الاقتناء أو التبادل... أو أن يمارس بصفة عامة كل نشاط قد يؤدي إلى تنازع المصالح...)، لأنه لو كانت نية المشرع قد توجهت إلى التصرفات والأعمال السابقة لاستعمل مصطلحات من قبيل (يمنع على كل عضو من أعضاء مجلس... ربط مصالح خاصة... أو إبرام... أو ممارسة...). وكان قد اعتبر هذه الحالة من حالات التنافي المنصوص عليها في المادة 82 من القانون

¹ - من بينها الحكم رقم 192 بتاريخ 23 يناير 2023 ملف عدد 34-7107-2022 الذي جاء في إحدى حثياته "حيث إن أي مقتضى قانوني يجب أن يقرأ في إطاره وفي سياق المقتضيات القانونية الأخرى ذات الصلة. وحيث يفهم من صريح مقتضيات المادة 65 أعلاه أنه يمنع على كل عضو من أعضاء مجلس الجماعة أن يربط مصالح خاصة مع الجماعة...، إلا أن قراءة هذه المادة ينبغي أن تكون في سياق الإطار الذي وضعت فيه، ذلك أنه بالرجوع إلى القانون التنظيمي رقم 14.113 نجد أن هذا المقتضى وضع في إطار الباب الثالث المتعلق بالنظام الأساسي للمنتخب، وأغلب المواد المشكلة لهذا الباب يتبين أنها تتحدث عن فترة الانتداب الانتخابي أو فترة الولاية الانتخابية التي انتخب فيها الشخص المعني لعضوية المجلس الجماعي المعني، الشيء الذي يعني أن إرادة المشرع إنما كانت تروم القطع مع كل تصرف أو استغلال للنفوذ قد يلجأ إليه عضو من أعضاء المجلس الجماعي أو رئيسه خلال مدة الانتداب الانتخابي عن طريق إبرام عقود تنصب على أملاك تابعة للجماعة أو تهم مصالح مالية للجماعة، وهو أمر فيه مساس بمبادئ النزاهة والشفافية كما فيه إضرار بالمصالح المالية للجماعة لأن أغلب هذه العقود والمعاملات قد تتم بمبالغ زهيدة وغير واقعية".

- وهو ما سارت عليه نفس المحكمة في أحكام أخرى كالحكم رقم 193 بتاريخ 23 يناير 2023 ملف عدد 35-7107-2022، والحكم رقم 4977 بتاريخ 12 دجنبر 2022 ملف عدد 21-7107-2022 (أحكام غير منشورة).

59.11 من القانون التنظيمي المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية¹، ولطالب العضو الذي وقع في حالة التنافي إثبات استقالته من مهامه المتنافية مع انتدابه أو تخليه عن العقارات، وإلا اعتبر مستقيلاً بصفة تلقائية من العضوية (المادة 83 من القانون 52.11).

وبالتالي، فإن التوسع في تفسير مقتضيات المواد المشار إليها من شأنه أن يزعزع استقرار العلاقات التعاقدية القائمة مع الجماعة الترابية، فهذا التوجه لم يستحضر غاية المشرع من منع العضو المنتخب من ربط مصالح مع الجماعة الترابية التي ينتمي لها، والمتمثل في ضمان عدم استغلال المنصب الانتدابي لقضاء مصالح خاصة، لذا وجب بصدد البت في مدى قيام مبرر العزل في حال قيام علاقة كرائية مع الجماعة الترابية، التمييز بين عقود الكراء السابقة عن الترشح لعضويته في الجماعة والتي ينشأ للمعنيين بها حق مكتسب فلا يقبل منطقاً الإضرار بالمركز القانوني الناشئ عنه، وبين حالة إبرام عقود جديدة للكراء أثناء فترة الولاية الانتخابية للجماعة التي انتخب عضواً فيها والتي تقع تحت طائلة الجزاء القانوني.

2. حدود رقابة القاضي الإداري على أملاك الجماعات الترابية ومتطلبات تفعيلها

إذا كان العمل القضائي كما رأينا في المحور السابق حاول إضفاء حماية خاصة للأملاك الجماعات الترابية من خلال ابتكار آليات وقواعد من شأنها ترجيح المصلحة العامة على المصلحة الخاصة، فإن القضاء الإداري قد يجد نفسه أمام وضعيات يتعذر معها ضمان رعاية خاصة لهذه الأملاك، لا سيما في الحالات التي لا تتقيد فيها هذه الجماعات بمبدأ الشرعية أثناء تكوينها للأملاكها.

الشيء الذي أفرز تطبيقات قضائية لا تتجه نحو إضفاء حماية خاصة لهذه الأملاك، وبالتالي فإن تفعيل دور القضاء الإداري في حماية الأملاك المذكورة رهين بتجاوز هذه المعوقات والإكراهات.

1.2. حدود رقابة القاضي الإداري على أملاك الجماعات الترابية

إذا كنا قد لاحظنا من خلال استقراء توجهات القضاء الإداري في قضايا الاعتداء المادي، إقراره مجموعة من القواعد التي كان يروم من خلالها حماية أملاك الجماعات الترابية من تصرفاتها غير المشروعة، فإنه في المقابل وجد نفسه في مجموعة من الحالات مجبراً على التقيد بالقواعد القانونية من خلال ترتيب آثار قانونية صارمة عن كل إخلال بمبدأ الشرعية، وذلك من خلال توسعه في الحالات والصور التي تعتبر من خلالها الجماعة الترابية معتدية وحرمانها من مجموعة من الامتيازات التي يخولها لها قانون نزع الملكية، كما يجد

¹ - ظهير شريف رقم 1.11.173 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 الموافق ل 21 نوفمبر 2011 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 34.15 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية. ج.ر عدد 5997 مكرر بتاريخ 22 نوفمبر 2011.

القاضي الإداري نفسه في حالات كثيرة عاجزا عن ضمان حماية ناجعة لهذه الأملاك نتيجة تقصير أغلب الجماعات الترابية في الاهتمام بالدعاوى الناتجة عن تدبير أملاكها.

1.1.2. حدود ناجمة عن عدم تقييد الإدارة بمبدأ الشرعية

يتبين من خلال إحصاء وتحليل مواضيع الدعاوى القضائية المرفوعة ضد الجماعات الترابية أن نسبة كبيرة من هذه الدعاوى تتعلق بمنازعات عقارية ناجمة عن إقدام هذه الوحدات إما على نزع ملكية العقارات في إطار المسطرة المعمول بها وإما بالتراخي مباشرة عليها واحتلالها دون اللجوء إلى مسطرة نزع الملكية كما نص على ذلك القانون¹.

والجماعات الترابية تلجأ إلى الحالة الأخيرة إما لجهلها بقواعد نزع الملكية أو بفعل السرعة التي يتطلبها إنجاز بعض المشاريع التنموية والتي لا يمكن أن تتحمل استكمال إجراءات نزع الملكية، وهو إجراء فضلا عن كونه مخالفا للقانون، قد يكلف الجماعة ثمنا باهظا يفوق بكثير القيمة الحقيقية للعقار².

والقضاء الإداري رتب أثارا قانونية صارمة عن كل إخلال بمبدأ الشرعية، وذلك من خلال تكريسه للقواعد التالية:

- توسع القضاء الإداري في مفهوم الاعتداء المادي

يأخذ مفهوم الاعتداء المادي على الملكية العقارية والحقوق المرتبطة بها عدة صور كرسها العمل القضائي المغربي³ بشكل يؤكد على أنه يوسع من مفهوم الاعتداء المادي، حيث اعتبر أن شروع الجماعة الترابية في مسطرة نزع الملكية دون استكمالها⁴ أو حالات تزامن تقديم المضرور لدعوى الاعتداء المادي مع ثبوت تقديم الجماعة لدعوى نزع الملكية⁵ تعتبر من حالات الاعتداء المادي، بل إنه توسع في صور الاعتداء المادي واعتبر أنه

¹ - دورية وزير الداخلية رقم 21/ق.ت.م/2 بتاريخ 07 مارس 2006 حول ضبط المنازعات القضائية للجماعات المحلية وهيئاتها، منشورة بالدليل القانوني للجماعات الترابية الصادر عن وزارة الداخلية المنشور بالموقع الإلكتروني للمديرية العامة للجماعات الترابية: <https://collectivites-territoriales.gov.ma>، ص : 463.

² - نفسه.

³ - أشار إلى هذه الصور سعيد العقاوي، م.س، ص: 39 وما بعدها.

⁴ - من أمثلة ذلك قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط في القرار عدد 4445 الصادر بتاريخ 2017/11/08 في الملف عدد 2017/7206/670 ضم إليه الملف عدد 2017/7206/925 (غير منشور)، والذي جاء في إحدى حيثياته "...إلا أنه وضع يده على العقار محل النزاع دون إتمام مسطرة نزع الملكية، مما يكون في وضع المعتدي ماديا على العقار، طالما لم يدل بنسخ من وثائق المسطرة المنجزة قبل وضع يده على العقار ومن بينها الأمر الاستعجالي الصادر عن رئيس المحكمة الإدارية يقضي له بالإذن في حيازة العقار مقابل التعويض المقترح...".

⁵ - وهو الاتجاه الذي أكدته محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط في إحدى قراراتها بتاريخ 30 يونيو 2011، حيث اعتبرت أنه في حالة قيام الإدارة بتقديم دعوى من أجل المنفعة العامة وقيام مالك العقار في نفس الوقت بتقديم دعوى من أجل المطالبة بتعويض عن وضع اليد على عقاره بدون

حتى في الحالة التي تكون فيها الجماعة الترابية مالكة لرقبة عقار مثقل بحق عيني عقاري مثل حق الزينة، فإن هذا لا يعفيها من اللجوء إلى مسطرة نزع الملكية للمنفعة العامة بالنسبة للحقوق المملوكة للغير في حالة رغبتها الحصول على العقار، وإلا كانت في وضعية اعتداء مادي¹.

ولم يقتصر القضاء الإداري المغربي على هذه الحالات، بل اعتبر في عدة أحكام أن حالات الاعتداء المادي لا تقتصر على فعل مادي غير مشروع، بل يستوعب هذا المفهوم حالات لا تبادر فيها الجماعة الترابية إلى حيازة العقار، بل إن إحجامها عن تسليم مالك العقار رفع اليد، أو إحجامها عن تفعيل آثار تصميم التهيئة رغم مرور المدة المحددة قانونا، يعتبر بدوره اعتداء مادي، وإن كان قوامه فعلا سلبيا أي امتناعا عن الفعل وليس قياما بالفعل².

وبالتالي يتضح من خلال الصور والحالات التي أشرنا إليها، توسع القضاء في تحديد مفهوم الاعتداء المادي ليشمل حتى الحالات التي لا تبادر فيها الجماعة الترابية إلى تطبيق القانون، ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد بل تعداه إلى إقرار القضاء الإداري لقواعد خاصة بخصوص التعويض الناجم عن الاعتداء المادي كما سنرى في النقطة الموالية.

سلوك المسطرة المنصوص عليها قانونا، فإن الجماعة لا يمكنها في هذه الحالة الاستفادة من ضم الملفين ويتم مساءلة الإدارة في إطار نظرية الاعتداء المادي.

- قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط الصادر بتاريخ 2011/06/30 في الملف رقم 6/11/130، أشار إليه أنور شقروني، م.س، ص: 28.
¹ - وقد سبق لمحكمة النقض أن سارت في هذا الاتجاه، في قرارها الصادر بتاريخ 29 ماي 2014، والذي جاء في إحدى حيثياته ما يلي: "لكن حيث إنه لما ثبت للمحكمة من أوراق الملف... واعتبرت لذلك تصرف الدولة في جزء من هذا العقار فيه مساس بحق الزينة المقرر لفائدة المطلوبين ورتبت على ذلك أن هذا التصرف يشكل اعتداء مادي على حق عيني لهم لعدم سلوكها مسطرة نزع الملكية باعتبار أن حق الزينة يخول مالكيه حق التصرف في العقار وتبقى ملكية الرقبة لمالكها دون أن يكون له حق التصرف في العقار بالاستعمال أو الانتفاع، فإنها تكون قد طبقت نظرية الاعتداء المادي تطبيقا سليما والوسيلة غير مرتكزة على أساس". قرار عدد 2544 بتاريخ 29 ماي 2014 في الملف الإداري عدد 2013/2/4/108 أشار إليه سعيد العقاوي، م.س، ص: 42.

² - ومن تطبيقات ذلك، الأمر الصادر عن رئيس المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 22 أكتوبر 2014، والذي جاء في إحدى حيثياته ما يلي "وحيث تبين لنا نحن قاضي المستعجلات من خلال ظواهر الوثائق والمعطيات المتوفرة أن المطلوب ضدها التي سبق لها أن استفادت من تخصيص هذا العقار لمصلحتها بمقتضى تصميم التهيئة المشار إلى مرجعه أعلاه، والذي انتهى مفعوله حقا منذ 2010/01/18 تاريخ انصرام أجل 10 سنوات المقرر بمقتضى الفصل 28 من قانون التعمير، ودون أن تبادر الجماعة المذكورة إلى سلوك المسطرة القانونية لنزع الملكية من أجل المنفعة العامة.

فإنه بمجرد حلول التاريخ المذكور، تكون قد أضحت في حكم المعتدي مادي على العقار المملوك للطالبة لعدم استناد إصرارها على الاستمرار في وضع يدها على ذلك العقار إلى أي مقتضى قانوني أو تنظيمي ولمساس هذا التصرف بحق الملكية المضمون بمقتضى الدستور...".

- أمر عدد 7233 بتاريخ 22 أكتوبر 2014 في الملف عدد 2014/7101/7272، أشار إليه سعيد العقاوي، م.س، ص: 46.

- حرمان الجماعة من مجموعة من الامتيازات التي يخولها لها القانون

إذا كانت الجماعة الترابية عند سلوكها مسطرة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة تستفيد من مجموعة من الامتيازات التي يخولها لها القانون 7.81 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة، وامتيازات أخرى تمنحها نصوص أخرى عند تقدير التعويض، فإن الأمر يختلف تماما عندما تعتمد الجماعة المذكورة إلى وضع يدها على عقارات الغير حيادا على هذه المسطرة، حيث استقر القضاء الإداري المغربي على إخضاع التعويض عن الاعتداء المادي للإدارة للقواعد العامة للتعويض¹، بل إنه ذهب إلى حد حرمان الإدارة من مجموعة من الامتيازات التي يخولها لها القانون.

حيث سار القضاء الإداري في اتجاه تجريد الإدارة من الامتيازات التي يمنحها إياها المشرع في بعض مقتضيات القانونية، كعدم إعمال قاعدة المساهمة المجانية لمالكي العقارات المجاورة للطرق حيث، اعتبر أن هذه القاعدة تجد تطبيقها في حالة احترام الجماعة المذكورة لمسطرة نزع الملكية ولا مجال للتمسك بها عند عدم احترامها لهذه المسطرة².

وكما هو الشأن بالنسبة لإعمال قاعدة المساهمة المجانية، سار القضاء الإداري في اتجاه أنه لا مجال لتطبيق مسطرة زائد القيمة في حالة عدم تطبيق الإدارة لمسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة³. وعليه، فإن عدم انضباط الجماعات الترابية وسلوكها لمسطرة نزع الملكية واعتدائها على أملاك الغير، من شأنه أن يحرمها

¹ - ومن تطبيقات ذلك، قرار محكمة النقض عدد 2/19 بتاريخ 2013/1/10 في الملف الإداري عدد 2012/2/4/161 والذي أشار إلى أن "كل وضع للبيد خارج الإطار القانوني من طرف الإدارة يعتبر اعتداء ماديا على العقار يخول صاحبه الحق في المطالبة بالتعويض عن حرمانه الدائم منه في إطار القواعد العامة للمسؤولية الإدارية وحيادا على مسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة".

² - من تطبيقات قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط في القرار عدد 4445 الصادر بتاريخ 2017/11/08 في الملف عدد 2017/7206/670 ضم إليه الملف عدد 2017/7206/925 (غير منشور) والذي جاء في إحدى حيثياته "وحيث من جهة ثانية، وفيما يخص سبب الاستئناف المتصل بالمساهمة المجانية طبقا لمقتضيات المادة 37 من قانون 12-90 المتعلق بالتعمير... فإنه وبحسب المبادئ المستقر عليها فقها وقضاء، فإنه لا مجال للحديث عن المساهمة المجانية متى كان تصرف الإدارة قد تم خارج الضوابط القانونية المتعلقة بنقل الملكية، وذلك وفقا لما أكدته الغرفة الإدارية لمحكمة النقض من خلال عدد من القرارات الصادرة عنها...".

³ - ومن تطبيقات ذلك قرار محكمة النقض بتاريخ 29 أبريل 2009 والذي جاء في إحدى حيثياته ما يلي، "حيث تنعي الطاعنة القرار المطعون فيه بسوء التعليل الموازي لانعدامه وانعدام الأساس القانوني وخرق المادة 37 من قانون التعمير... ذلك أن المطلوبين يملكون عشرة آلاف متر مربع ولم تستول سوى على أقل من خمسها، مما جعل المطلوبين يستفيدون من رفع قيمة ما تبقى من العقار بعد تجهيزه بالكهرباء والماء الشروب وقنوات الصرف والطرق والمسالك بعدما كانت أرضا فلاحية ذات قيمة بسيطة... لكن حيث من جهة إن مجال تطبيق مقتضيات زائد القيمة يرتبط بسلوك نزع الملكية دون الاعتداء المادي كما هو الشأن في النازلة...".

- قرار محكمة النقض عدد 272 بتاريخ 2009/04/29، ملف إداري عدد 2008/2/4/933، أشار إليه المصطفى التراب، م.س، ص: 306 وما بعدها.

من مجموعة من الامتيازات التي يخولها لها القانون، لأنه من غير المقبول أن تعطل الجماعة القانون في جانب، وتطالب بتطبيقه في جانب الامتيازات¹.

وبالتالي فإن هذا السلوك يشكل عائقا أمام القضاء الإداري في سبيل تحقيق حماية فعالة لأموال الجماعة الترابية، ينضاف إلى ذلك بعض المعوقات الأخرى ترتبط أساسا بكيفية تعامل الجماعة مع الدعاوى والأحكام الصادرة ضدها في هذا المجال كما سنرى في النقطة الموالية.

2.1.2. حدود ناجمة عن تقصير الجماعة الترابية في الاهتمام بالمنازعات الناجمة عن تدبير أملاكها

بالإضافة إلى الحدود الناجمة عن عدم تقيد الجماعات الترابية بمبدأ الشرعية، يجد القاضي الإداري نفسه أمام حدود أخرى تجعله عاجزا عن توفير حماية خاصة لهذه الأملاك، هذه الحدود ناجمة بالأساس عن تقصير أغلب هذه الوحدات في الاهتمام بالدعاوى الناجمة عن تدبير أملاكها العقارية، ويتضح أن إهمال وتقصير الجماعات المذكورة في الاهتمام بالمنازعات الناجمة عن تدبير أملاكها، يعود لأسباب ذاتية وأخرى تنظيمية أو هيكلية:

- الأسباب الذاتية

يكشف واقع تدبير منازعات الجماعات الترابية عن تهاون هذه الأخيرة في التعامل مع القضايا والأحكام والقرارات المتعلقة بتدبير أملاكها، سواء كانت مدعية أو مدعى عليها، ويمكن رصد هذا التقصير أو التهاون خلال مختلف مراحل المنازعة²، بدءا من مرحلة ما قبل نشوء النزاع مروراً بمرحلة سير الدعوى وإلى غاية مرحلة تنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة ضدها أو لصالحها.

فبالنسبة لمرحلة ما قبل نشوء النزاع فيلاحظ غياب إستراتيجية واضحة لديها لتدبير هذه المرحلة وذلك راجع لمجموعة من الأسباب كعدم إعمال مسطرة حل النزاعات بشكل ودي (الإذن بالتقاضي)³، بالرغم من المزايا التي

¹ - عبد العزيز يعقوبي، "قانون التعمير ومسألة التعويض: قراءة في بعض الإشكالات"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 54-55 يناير-أبريل 2004، ص: 79.

² - وذلك ما أكدته دورية وزير الداخلية عدد 21 ق.ت.م السالف ذكرها، ص: 462، والتي جاء فيها ما يلي "فقد تبين من خلال دراسة القضايا التي عرفتها الجماعات المحلية كمدعى عليها خلال الفترة الانتدابية السالفة، موضوع التقرير المرفق بهذه الدورية، أن عدد المنازعات القضائية والأحكام الصادرة ضدها وحالات عدم تنفيذ هذه الأحكام قد تصاعد بشكل كبير نتيجة لعدد من الثغرات والاختلالات القانونية والمسطرية التي شابت عملها أثناء تدبيرها لهذا القطاع، فضلا عن تسجيل تهاون وعدم اهتمام من جانبها طيلة مدة سريان الدعوى أمام القضاء".

³ - حيث نصت المواد 265 و266 و267 من القوانين التنظيمية المتعلقة على التوالي بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، على أنه "إذا كانت الشكاية تتعلق بمطالبة الجماعة الترابية بأداء دين أو تعويض، لا يمكن رفع أي دعوى، تحت طائلة عدم القبول من لدن المحاكم المختصة، إلا بعد إحالة الأمر مسبقا إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه، الذي يدرس الشكاية في أجل أقصاه 30 يوما..."

توفرها هذه المسطرة¹. غير أن التحريات المنجزة من طرف المجلس الأعلى للحسابات، تظهر محدودية أعمال هذه المسطرة، إذ نادرا ما يتم عقد لقاءات صلح بينهما وتدوينها في محاضر²، بل إن أغلب الجماعات الترابية لا تبدي أي موقف إيجابي حين توصلها بإخبار بشأن رغبة أحد الأفراد مقاضاتها³.

وبالإضافة إلى ذلك، يلاحظ عدم اعتماد أغلب الجماعات الترابية لمنهجية مبنية على تدبير المخاطر في مجال المنازعات من أجل تفادي لجوء المتضررين إلى القضاء مما يثقل كاهل ميزانياتها، وهو ما من شأنه أن يؤدي إلى ارتفاع عدد القضايا المرفوعة ضدها⁴.

أما بالنسبة لمرحلة سير الدعوى فإن أغلب الجماعات الترابية لا تولي أي اهتمام للاستدعاءات الموجهة إليها قصد الجواب، حيث لا يكلف مدبرو الشأن الترابي أنفسهم عناء الاستجابة لتلك الاستدعاءات، وهذا السلوك ناتج عن الاعتقاد السائد لدى هؤلاء بكون الدعوى المثارة لا تهمهم بصفة شخصية، وإنما تهم الجماعة، وأن ذمتهم المالية سوف لن تتحمل آثار الدعوى المذكورة، علما أن توصل الجماعة بنسخة من المقال وعدم جوابها عنه قد يعتبر إقرارا بما ورد في ذلك المقال⁵.

بالإضافة إلى ذلك يلاحظ أن أغلب الجماعات الترابية تستعين بخدمات محامين تنقصهم التجربة والكفاءة، مما يجعلهم غير قادرين على الدفاع على المصالح المالية للجماعة المذكورة بشكل فعال⁶. كما أثبتت التحريات التي أجراها المجلس الأعلى للحسابات عدم إيلاء الاهتمام الكافي لرفع الدعاوى من طرف الجماعات

¹- فهي توفر على الجماعة والمتقاضي على حد سواء أعباء مالية من قبيل مصاريف الدعوى وأتعاب المحامي والخبراء، كما توفر السرعة في حل النزاع لما يكتنف المخاصمة القضائية من إجراءات سواء أثناء تحضير الدعوى أو أثناء النظر فيها أو خلال تنفيذها.

²- تقرير المجلس الأعلى للحسابات المشار إليه أعلاه، ص: 169.

³- عبد الحق أخو الزين، "دور المحكمة الإدارية بالرباط في حماية المال العام"، م.س، ص: 41.

⁴- من بين أسباب ارتفاع قضايا المنازعات نذكر على سبيل المثال: غياب خريطة المخاطر القانونية من أجل ضبط نوعية وأهمية السبب إثارة المنازعة والعمل على تفاديها وإيجاد الحلول المناسبة لتقليصها؛ عدم تفعيل آليات الاستشارة القانونية، حيث لوحظ أن أغلب الجماعات لا تلجأ لطلب الاستشارة القانونية من المصلحة المكلفة بالشؤون القانونية والمنازعات (في حالة وجودها)؛ عدم استخلاص العبرة من الأحكام والقرارات السابقة من أجل تنبيه المصالح الجماعية قصد تفادي الأفعال الموجبة للمساءلة القضائية مستقبلا.

- أشار إلى هذه الأسباب، تقرير المجلس الأعلى للحسابات المشار إليه أعلاه، ص: 169.

⁵- نفس المرجع السابق.

⁶- بحيث أن بعضهم قد يكتفي بتسجيل نيابته عن الجماعة المعنية دون الإدلاء بأي جواب، فضلا على أن المذكرات الدفاعية التي يتقدم بها بعض المحامون نيابة عن الجماعات، يشوبها قصور من حيث عدم إثارتها للدفع الموضوعية الجديدة من شأنها حماية مصالح الجماعة عموما وأملاكها على وجه الخصوص.

- عبد الحق أخو الزين، "دور المحكمة الإدارية بالرباط في حماية المال العام"، م.س، ص: 41.

من أجل حماية مصالحها، لا سيما تلك المتعلقة بحماية ممتلكاتها، كما أن أغلبها لا تلجأ إلى استئناف الأحكام والقرارات الصادرة ضدها أو نقضها قبل أن تكتسي قوة الشيء المقضي به¹.

وبالنسبة للمرحلة الأخيرة وهي مرحلة التنفيذ فبالرجوع إلى الإحصائيات والأرقام في مجال تنفيذ الأحكام القضائية، يتبين ضعف تدبير الجماعات لمنازعاتها في هذه المرحلة²، سواء تعلق الأمر بالأحكام والقرارات الصادرة لصالحها³ أو تلك الصادرة ضدها⁴. ويمكن إرجاع أسباب ضعف نسبة تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية النهائية الصادرة ضد الجماعات إلى عدة أسباب⁵ أهمها ضعف الاعتمادات المالية المبرمجة لتنفيذها؛ عدم اعتماد معايير لتحديد الأولوية في تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية النهائية من قبيل تاريخ الإصدار وأهمية التعويض؛ اللجوء المحدود لتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية عبر أشطر عبر اللجوء إلى اتفاقيات تروم التسوية الودية لهذه النزاعات.

تبقى الإشارة في ختام هذه النقطة، إلى أن المجلس الأعلى للحسابات لاحظ في التقرير الموضوعاتي حول "تدبير منازعات الجماعات الترابية" السالف ذكره، أن أغلب الجماعات تتقاعس عن استكمال مسطرة تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية النهائية الصادرة ضدها لا سيما في قضايا الاعتداء المادي، حيث لا تتخذ الإجراءات المسطرية من أجل تسجيل العقار موضوع مسطرة التنفيذ في سجل الجرد من طرفها على الرغم من كونها أدت التعويض عن الاعتداء، وهو ما يمكن أن يترتب عنه ضياع حقوق وممتلكات الجماعة⁶.

¹ - حيث لاحظ المجلس في هذا الصدد من خلال تحليل المعطيات المتعلقة ب 1.189 جماعة ترابية، أن ما يزيد عن 840 حكما ابتدائيا و2572 قرارا استئنافيا اكتسب قوة الشيء المقضي به خلال الفترة الممتدة من 2011 إلى 2016، هذا القصور يؤدي إلى تفويت الفرصة على الجماعة من أجل الحفاظ على مصالحها.

- تقرير المجلس الأعلى للحسابات المشار إليه أعلاه، ص: 170.

² - دورية وزير الداخلية رقم 1747 D بتاريخ 22 دجنبر 2021، حول تدبير منازعات الجماعات الترابية، منشور بالموقع الإلكتروني منشور بالموقع الإلكتروني للمديرية www.collectivites-territoriales.gov.ma، ص: 10.

³ - ذلك أن نسبة الأحكام والقرارات النهائية التي عملت الجماعات الترابية على تنفيذها برسم سنة 2016 لم تتجاوز نسبة 20% من مجموع الأحكام والقرارات الصادرة خلال هذه السنة، حيث أنه من أصل 390 حكم وقرار صادر لصالح الجماعات الترابية لم ينفذ منها إلا 79 حكم وقرار.

- تقرير المجلس الأعلى للحسابات المشار إليه أعلاه، ص: 170، ص: 168.

⁴ - على الرغم من أن نسبة تنفيذ الأحكام النهائية الصادرة ضد الجماعات الترابية قد عرفت تطورا ملموسا، حيث بلغت نسبة 80% سنة 2016 مقابل 37% سنة 2011، إلا أن مبالغ الأحكام والقرارات النهائية غير المنفذة إلى غاية متم سنة 2016 ناهزت حوالي 2,6 مليار درهم.

- نفس المرجع السابق، ص: 167.

⁵ - للتوسع في هذه الأسباب، يرجى مراجعة تقرير المجلس الأعلى للحسابات المذكور أعلاه، ص: 171 و172.

⁶ - المرجع السابق، ص: 172.

- أسباب تنظيمية وهيكلية:

ترتبط هذه الأسباب أساسا بضعف التنظيم الإداري للمصالح المكلفة بتدبير المنازعات حيث يعرف التنظيم الإداري للوحدات المكلفة بتدبير منازعات الجماعات عدة معوقات أهمها¹ غياب هيكل تنظيمي مصادق عليه ودليل للمساطر والإجراءات يوحد المساطر المعمول بها وهو ما يؤدي إلى تداخل في المسؤوليات بين المصالح الجماعية؛ غياب وحدات مكلفة بتدبير المنازعات وخلية لليقظة القانونية مكلفة بتتبع المستجدات القانونية والتنظيمية والاجتهاد القضائي الخاص بالجماعات الترابية، وإطلاع كافة المصالح والأقسام لا سيما تلك المختصة بتدبير أملاك هذه الوحدات بمضامينها؛ توقف بعض الجماعات عن تدبير وتتبع منازعاتها بعد التعاقد مع محامين لهذا الغرض²؛ قصور في مستوى التنسيق بين المصالح الجماعية.

2.2. متطلبات تأهيل القضاء الإداري للقيام بدوره في حماية أملاك الجماعات الترابية

إن تفعيل دور القضاء الإداري في حماية أملاك الجماعات الترابية مرتبط أساسا بتأهيله من جهة، ومن جهة أخرى تجاوز الإكراهات المرتبطة بسلوكيات الجماعة الترابية، التي تحول دون ضمان حماية فعالة لهذه الأملاك.

1.2.2. تأهيل القضاء الإداري للقيام بدوره في حماية أملاك الجماعات الترابية

تواجه القضاء الإداري مجموعة من الصعوبات في سبيل تفعيل دوره في الرقابة الفعالة على الجماعات الترابية، ومن هذه الصعوبات ما هو مرتبط بضعف بنيات القضاء الإداري، حيث يصعب على المحاكم الإدارية بعددها الحالي (الذي لا يتجاوز حتى في ظل الإصلاح الجديد عشر محاكم إدارية وثلاث محاكم استئنافية إدارية) أن تراقب مدى مشروعية أعمال 12 جهة و62 عمالة أو إقليم و1503 جماعة بالسرعة المطلوبة والفعالية اللازمة، خاصة إذا علمنا أن أغلب هذه الوحدات الترابية لاسيما الجماعات تفتقر العديد منها للوسائل البشرية الضرورية، مما قد يجعل الكثير من قراراتها لاسيما تلك المرتبطة بتكوين أملاكها تفتقد للمشروعية، وهذا سيزيد من أعباء هذه المحاكم ويؤدي بالتالي إلى تعطيل دورها الرقابي.

وبالتالي، فإن تفعيل دور المحاكم الإدارية في بسط رقابتها على أعمال الجماعات الترابية عموما وأملاكها على وجه الخصوص، يقتضي من الدولة العمل على إحداث المزيد من المحاكم الإدارية، والعمل على إنشاء محاكم إدارية ابتدائية على المستوى كل الأقاليم ومحاكم استئنافية إدارية على مستوى كل جهة وذلك تخفيفا

¹ - أشار إلى هذه المعوقات تقرير المجلس الأعلى للحسابات السالف ذكره، ص: 169-170.

² - عبد الحق أخو الزين، "تدبير الجماعات الترابية للمنازعات القضائية" مقال منشور بمجلة الإسماعيلية للدراسات القانونية والقضائية، العدد 3، يناير 2021، ص: 38.

للضغط على المحاكم الإدارية الموجودة وحتى يتسنى للقضاء الإداري بسط رقابته على هذه الجماعات وحماية أملاكها.

كما أن الأمر يتطلب كذلك الرفع من وثيرة التكوين لقضاة المحاكم الإدارية باعتبار أن القاضي الإداري يجب أن يكون ملما بالمشاكل التي يطرحها تدبير الجماعات لأملأها، والتي تتميز بكونها ذات طبيعة إدارية وفنية في آن واحد¹. وهو ما يقتضي تأهيل قضاة بهذه المحاكم متخصصين بالقانون الإداري العقاري، مع إحداث قسم مختص بالمحاكم الإدارية للنظر في دعاوى الأملاك الخاصة بالوحدات الإدارية².

وبالإضافة إلى ما سبق، يقتضي تأهيل القضاء الإداري للقيام بالمهام المنوطة به لاسيما فيما يتعلق بحماية المال العام، سن مجموعة من القواعد المسطرية والإجرائية التي تلائم خصوصية القضاء الإداري، من حيث المرونة والاستعجال، وذلك نظرا لخصوصية المنازعات الإدارية التي تعالج قضايا ذات طبيعة خاصة كقضايا نزاع الملكية من أجل المنفعة العامة، التي تقتضي التعجيل بالنظر فيها في أقرب وقت ممكن، وبالتالي وجب على المشرع التدخل لإعفاءها من الحواجز المسطرية المعقدة كالمسطرة الكتابية ومسطرة المقرر، وإخضاعها بدلا لذلك للمسطرة الشفهية تسهيلا على المتقاضين من جهة، ولتتمكن المحكمة الإدارية من جهة أخرى، من تصريف هذا النوع من القضايا بالسرعة اللازمة³.

2.2.2. تجاوز الاكراهات المرتبطة بسلوكيات الجماعة الترابية

بالإضافة إلى ضرورة تأهيل القضاء الإداري للقيام بدوره في حماية أملاك الجماعات الترابية، يقتضي الأمر ضرورة تجاوز بعض التصرفات الناجمة عن تدبير الجماعات الترابية لمنازعاتها، لذلك يتعين على الجماعات الترابية العمل على تجاوز الجوانب السلبية في تدبير منازعاتها من خلال اعتماد منهجية مبنية على التدبير الوقائي والاستباقي للمنازعات القضائية⁴؛ العمل على إحداث المصالح والأقسام المكلفة بالشؤون

¹- تجدر الإشارة إلى أن وزارة العدل أعدت سنة 2011 برنامج تكويني لفائدة حوالي 50 قاضي قصد أن يعهد إليهم جل القضايا المتعلقة بتدبير الشأن المحلي والجرائم المالية المترتبة عن ذلك، ومن بين المواضيع المدرجة مداخيل ونفقات الجماعات الترابية، والتمكن من تقنية مراقبتها وضبط ممتلكاتها وكيفية تسييرها...

- بن لكرام عبد الكريم، "تكوين قضاة لمحاربة الفساد بالجماعات المحلية"، منشور في مجلة النهار المغربية بتاريخ 20/11/2011 الموقع الإلكتروني:

<https://www.maghress.com/annahar/1274>

²- بوطالب حسن، م.س، ص: 201.

³- عماد أبركان، "نظام الرقابة على الجماعات الترابية ومتطلبات الملاءمة"، مطبعة الأمنية-الرباط، الطبعة الأولى 2016، ص: 387.

⁴- يشار إلى أن مصالح وزارة الداخلية عملت على إحداث فصول بميزانية الجماعات الترابية لتنفيذ اتفاقيات الصلح المبرمة بما يسمح لها بأدائها التزاماتها المالية في ظروف أفضل وعبر عدة سنوات مراعاة لقدرتها المالية.

- تقرير المجلس الأعلى للحسابات المشار إليه أعلاه، ص: 174.

القانونية وتدير المنازعات وتتبع القضايا وإعطاء الاستشارات القانونية لباقي مصالح الجماعات الترابية لاسيما بالنسبة للجماعات الترابية الكبرى؛ حث مصالح الجماعات على ضرورة التنسيق الفعال فيما بينها في مجال تتبع وتدير المنازعات وفي علاقتها مع المحامين؛ وضع دليل مساطر يحدد الإجراءات الواجب إتباعها من طرف الجماعات الترابية من أجل تدير مختلف مراحل المنازعات؛ تدعيم المصلحة المختصة بالمنازعات بأطر لها خبرة في مجال المنازعات، مما يجنب الجماعة الترابية الوقوع في أخطاء قانونية ومسطرية ينتج عنها صدور أحكام قضائية تكلفها أعباء مالية؛ تعيين محامين من ذوي الخبرة والكفاءة والتجربة في ميدان المنازعة الإدارية لتمثيل الجماعة أمام القضاء، بما يكفل الدفاع عن مصالحها المالية بشكل ناجع، مع إعادة النظر في الاتفاقيات المبرمة مع المحامين بالشكل الذي يجعل المحامي ليس فقط مدافعا عن الجماعة الترابية أمام المحاكم، بل يجب أن يكون كذلك مستشارا لها في كل القضايا التي تتطلب استشارات قانونية من بينها ميدان تدير وحماية أملاكها¹.

¹ - عبد الحق أخو الزين، "تدير الجماعات للمنازعات القضائية"، م.س، ص: 39.

خاتمة

خلاصة القول، تبين لنا من خلال هذا البحث الذي حاولنا من خلاله إبراز تجليات دور القضاء الإداري في المنازعات الناجمة عن تدبير واستغلال أملاك الجماعات الترابية، أن هذا القضاء حاول ابتكار مجموعة من الآليات والقواعد التي تشكل توجيها لعمل الجماعات الترابية من أجل الحفاظ على أملاكها والرفع من مردوديتها وعقلنة تدبيرها، وقد لامست اجتهادات القضاء الإداري تقريبا كل مراحل تدبير أملاك الجماعات الترابية.

لكن في المقابل، قد يجد القضاء الإداري نفسه أمام وضعيات يتعذر معها ضمان رعاية خاصة لهذه الأملاك، نتيجة عدم تقيد الجماعة الترابية بمبدأ الشرعية أو نتيجة تقصيرها في الاهتمام بالدعاوى الناتجة عن تدبير أملاكها، وبالتالي فإن تفعيل دور القضاء الإداري في حماية أملاك الجماعات الترابية رهين بتجاوز هذه المعوقات والإكراهات من خلال تبني مجموعة من الإجراءات والتوصيات سبق الإشارة إليها في متن هذا البحث.

لائحة مختصرة لقائمة المراجع:

- أحمد أجعون (2015)، "الاعتداء المادي على الملكية العقارية الإشكاليات العملية والحلول القضائية"، الطبعة الأولى مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، المغرب.
- حورية اليوسفي (2018)، "رخص استغلال الأملاك العامة الجماعية في ضوء التشريع والقضاء"، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط، المغرب.
- رضا التايدي (2017)، "مسطرة نزاع الملكية بين متطلبات المصلحة العامة وضمانات التعويض العادل"، العدد 5، مجلة المحاكم الإدارية.
- سعيد العقاوي (2017)، "الإشكالات التي يطرحها الاعتداء المادي على الملكية العقارية"، العدد الخامس، مجلة المحاكم الإدارية.
- عبد الحق أخو الزين (2021)، "تدبير الجماعات الترابية للمنازعات القضائية"، العدد 3، مقال منشور بمجلة الإسماعيلية للدراسات القانونية والقضائية.
- محمد المجدوبي (2014)، "منازعات أملاك الجماعات الترابية على ضوء اجتهاد القضاء الإداري المغربي"، الإصدار الثالث، منشورات مجلة العلوم القانونية، سلسلة البحث الأكاديمي.
- محمود شوراق (2022)، "النظام الجديد للأملاك العقارية للجماعات الترابية"، الطبعة الأولى، مطبعة دار القلم بالرباط.
- نجيب جيري (2018)، "اللامركزية الترابية بالمغرب ونظم الرقابة على المالية المحلية: دراسة نقدية لأنظمة الرقابة على المالية المحلية"، لإصدار 54، منشورات مجلة الحقوق، مطبعة المعارف الجديدة - الرباط، المغرب.