

تدبير الإدارات العمومية لمنازعاتها القضائية

Bulletin de l'observatoire marocain de l'administration publique (OMAP)

DANS CE NUMERO

1. افتتاحية/ ليلى الهرم ص 2
2. التقرير التكميلي للورشة الدراسية التمهيدية المنظمة في موضوع العدد التقرير التكميلي، بونس أبلان - عدل أرجال / ص 4-6
3. إشكاليات تدبير المنازعات القضائية من قبل إدارات الدولة
4. التدبير الميزانياتي لمخاطر الاعتماد المعادي وعدم تنفيذ الأحكام القضائية / الجليلي أمزيد ص 8-12
5. الحلول البديلة والتسويات الرضائية آلية ناجعة لتسوية المنازعات القضائية في المدة الجبانية / محمد سيوييه ص 13-17
6. النزاعات المتعلقة بالمعاملين في الإدارات العمومية أو النزاعات الداخلية/ صالح بوعصري ص 18-20
7. سلطات اللجنة الوطنية للطلبات العمومية في معالجة الشكايات والطلبات الواردة عليها/ عدل أرجال ص 21-24
8. حكمة تدبير المنازعات القضائية/ محمد الشراي ص 25-26
9. دور القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية في الوقاية من المنازعة القضائية / حميد السريدي ص 27-30
10. إشكالية تحديد الجهة المعنية بتنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة نموذج الحسابات الخصوصية للخزينة/ أسامة الزكرة ص 23-33
11. الاعضاء المعادي الإداري على الملكية العقارية / رشدي عبد العزيز ص 34-40
12. دور تدبير المنازعات القضائية على مستوى إدارات الدولة الفاعلون والتفاعلات / الهائم أمسكوري ص 41-43
13. بنية القضاء الإداري ومنازعات الإدارة العمومية / محمد أمقران ص 44-45
14. المنازعات القضائية للجماعات الترابية
15. تمثيل الصالات والأقاليم لدى القضاء / بونس أبلان ص 47-49
16. أية أدوار للوكيل القضائي للجماعات الترابية في تدبير منازعات الوحدات الترابية؟ / حياة بومعزة ص 50-52
17. إشكالية التعويض عن إحداث الطرق العامة الجماعية / مصطفى بلكوزي ص 53-59
18. تدبير المنازعات المرتبطة بتكوينات حقوق عينية على أراضي سلالية / هشام هدي ص 60-62
19. حكمة تدبير أملاك الجماعات السلالية / سعيد الستاتي ص 63-64
20. L'évolution du contentieux des CT : un indicateur de performance ? / Hicham BERJAOU pp 65-66
21. Le contentieux de l'occupation temporaire du domaine public communal / Hafida LHEIMEURUI pp 67-69
22. Le contentieux en matière des taxes locales, quels rôles pour les services fiscaux relevant des collectivités territoriales/ Ahmed BOUTOUMILATE pp 70-79
23. Chroniques Juridiques et administratives marocaine et étrangère.IV
24. متابعات قانونية وإدارية بالمغرب / فتن الشواطي ص 75-82
25. أ- متابعات قانونية وإدارية
26. ب- جدول التصوص القانوني المتعلقة بتدبير جماعة فيروس كورونا إلى حدود 30 يناير 2021
27. متابعات قضائية بالمغرب وفرنسا/ حنان الصلحي، سميرة جدي ص 52-60
28. أ- في المغرب
29. ب- في فرنسا

DEJA PARUS

Bulletin n°21 : " المفتشيات العامة للوزارات " les inspections générales des ministères

Bulletin n°20 : " المصالح اللاممركزة " Les services déconcentrés

Bulletin n° hors série: الإدرة العمومية المغربية L'administration publique marocaine face à Coronavirus

Ces numéros sont consultables sur le site web : <http://www.omap.ma>

التي تتوفر عليها دون التقيد بمبدأ السرية إذا كان ذلك لا يشكل خطورة على هذا المبدأ .

وأمام الكم الهائل من الدعاوى المعروضة على القضاء، فقد أحسن المرصد المغربي للإدارة العمومية فعلا بتخصيص العدد الحالي 22 من نشرته الدورية لمعالجة الموضوع في جانبه المتعلق بتدبير الإدارة لمنازعاتها القضائية، خاصة وأن هذا الجانب لم يحظ بما يستحق من الاهتمام. وعموما يجمع الباحثون المشاركون في تناول هذا الموضوع من مختلف الزوايا على أن الإدارة العمومية المغربية مدعوة إلى بذل مجهود أكبر للرفع من جودة الخدمات والوقوف بحزم على تدبير هذه المنازعات لضمان الدفاع بواسطة المسؤولين الإداريين المكلفين بهذه المهام من خلال مواكبتهم للمكلف بمهمة الدفاع بتزويده بالمعطيات والوثائق التي تفيد النازلة وضبط الأجل والتمحيص والحذر المطلوب أثناء سريان المسطرة القضائية والحرص على الحضور في الجلسات إلى حين صدور الحكم سواء كانت الإدارة مدعية أو مدعي عليها

وفي الجانب الوقائي ، فإن الإدارة المغربية مطالبة بوضع مخطط استراتيجي للتقليص من المنازعات بتفعيل الوسائل البديلة لفض المنازعات والعمل على إخراج مشروع إعادة تنظيم وظيفة الوكيل القضائي للمملكة للوجود، وذلك لإعطاء هذا الأخير صلاحية ممارسة السلطة التقديرية في تحديد الدفاع عن اشخاص القانون العام وتوسيع مجال دوره في الوقاية من المنازعات وجعل الاستشارات وإبداء الرأي ضمن اختصاصاته، ودعوتها أيضا الى تحسين مستوى التدبير الإداري بوضع برامج للرفع من قدرات الأطر الإدارية عن طريق التكوين والتكوين المستمر لتجنب الاختلالات التي تنجم عن سوء التدبير الذي يفرض منازعات مكلفة. كما أن الأمر يستدعي وضع خارطة محكمة للوقاية من هذه المنازعات تكون في متناول كل المعنيين بالأمر وفتح اوراش لنقل الخبرات من ذوي الاختصاص ، بما فهم الباحثين في الشأن العام ليلعبوا دورهم في التوعية والرصد والبحث عن مكن الخلل وفتح باب النقاش من خلال الندوات والتظاهرات الثقافية والورشات لنشر الوعي واستلهم الأفكار وطرح الحلول بعرض المقترحات وابداء الآراء والخروج بتوصيات تهدف الى التقليص من ذلك الصنف من المنازعات التي تنشأ بسبب سوء التقدير أو التدبير من طرف الإدارات العمومية وذلك لتخفيف العبء عن القضاء وتكريس دولة الحق والقانون.



ليلي الهرم

باحثة في القانون، مستشارة قانونية سابقا للوزير المنتدب لدى وزير المالية المكلف بالميزانية، رئيسة قسم الدراسات القانونية والمساطر الحبية سابقا بالوكالة القضائية للمملكة

افتتاحية

تعتبر الإدارة العمومية جهازا منظما مهمته الرئيسية إعداد السياسات العمومية للدولة وتنفيذها، فهي تمارس الرقابة وتنظم وتخطط لرسم الأهداف وتسهر على تحقيقها في تدبير الشأن العام من كل جوانبه الاقتصادية والاجتماعية ...

وتبلور هذه الأهداف في شكل قرارات تصدرها وعقود إدارية تبرمها والتزامات تتعهد بها مع الغير...، وخلال هذه العمليات قد تصدر عنها بعض الاختلالات في التسيير والتدبير لأسباب مختلفة، إما لعدم احترام الإجراءات القانونية أو عدم التقيد بالمساطر والشكليات القانونية أو تجاوز الاختصاص المنوط بها ... وتعتبر هذه التجاوزات خرقا لمقتضيات الدستور التي توجب على أعوان المرافق العمومية الحرص على ممارسة وظائفهم طبقا لمبادئ احترام القانون والحياد والشفافية والنزاهة والمصلحة العامة .

ووفقا لمبادئ الدستور الذي وسع من مساءلة اشخاص القانون العام ، غالبا ما تلجأ الأطراف إلى مقاضاة الإدارة العمومية أمام مختلف محاكم المملكة ، لاستصدار أحكام قضائية في مواجهتها تكون كلفتها المالية مرهقة لخزينة الدولة

كما ان الإدارة العمومية بدورها تقوم بمقاضاة الأشخاص الذاتيين والمعنويين الذين يخالفون القانون نتيجة تصرفات غير مشروعة، مثل الترامي على ملك عمومي أو غابوي في محاولة لتملكه بتقديم مطلب التحفيظ يجعل الإدارة ملزمة بالتعرض عليه ... ، أو منازعات تتعلق بامتناع بعض الموظفين العموميين من افراغ مساكن إدارية أو وظيفية كما يلزمهم القانون، أو الانحرافات التي تصدر عن بعض المقاولين في تنفيذ الصفقات العمومية، أو الاعتداءات التي يتعرض لها الموظفون العموميون أثناء ممارستهم لعملهم ، أو عندما يتعلق الأمر باختلاس أموال عمومية وأحيانا تبديدها ... ، فتقوم بتدبير هذه المنازعات ومواكبة الدفاع بشكل قوي واستغلال المعطيات والوثائق القانونية

١. التقرير التركيبي حول الورشة
الدراسية التمهيدية التي نظمها
المرصد المغربي للإدارة العمومية
في موضوع: "تدبير الإدارات
العمومية لمنازعاتها القضائية"
يوم 3 فبراير 2021

الورشة من تنظيم: ليلى الهرم، باحثة في القانون، مستشارة قانونية سابقا للوزير المنتدب لدى
وزير المالية المكلف بالميزانية، رئيسة قسم الدراسات القانونية والمساطر الحبية سابقا بالوكالة
القضائية للمملكة.

المنصوص عليها في المادة 8 من القانون رقم 41.90 المتعلق بإحداث المحاكم الإدارية بالإضافة إلى القضايا الاستعجالية ذات الصلة، بينما تختص المحاكم العادية بالنظر في دعاوى الرجوع التي يقدمها الوكيل القضائي للمملكة نيابة عن الدولة في شخص السيد رئيس الحكومة من أجل استرجاع الصوائر المستحقة للدولة والمنصوص عليها في الفصلين 28 و32 من قانوني المعاشات المدنية والعسكرية، وذلك في مواجهة المسؤولين عن حوادث السير التي يكون أحد ضحاياها موظف مدني أو عسكري، وكذا القضايا الجنائية المتعلقة باسترجاع الأموال العمومية المختلسة أو المبددة أو جرائم التزوير والغش إضافة إلى تلك التي تتم فيها مؤازرة موظف عمومي تم الاعتداء عليه أثناء ممارسته لعمله، بالإضافة إلى القضايا العقارية التي غالبا ما تكون ملفاتها موضوع تعرض للإدارة العمومية على مطلب التحفيظ يتقدم به أحد الخواص. أما بخصوص المنازعات التي تثار أمام القضاء التجاري فتكون بين الشركات



التجارية والإدارات العمومية.

وفي ذات السياق، نهت الأستاذة الهرم إلى الارتفاع المهول الذي تعرفه المنازعات العمومية برسم كل سنة، مشيرة إلى بعض الاحصائيات التي تخص المنازعات التي وردت على الوكالة القضائية للمملكة برسم سنتي 2017 و2018. فقد بلغ عدد القضايا الواردة عليها برسم سنة 2018 ما مجموعه 17.528 قضية. كما وصل عدد الأحكام التي توصلت بها الوكالة في السنة نفسها 9673 حكم وحددت المبالغ المحكوم بها على الدولة في 4.176.490.14 درهم. وهي الأرقام التي يبدو جليا بأنها



يونس أبلاغ

أستاذ التعليم العالي مساعد بالمركز الجامعي قلعة السراغنة - جامعة القاضي عياض-



عادل أرجدال

إطار إداري، باحث في القانون العام

في إطار الإعداد لإصدار العدد الجديد من نشرته الدورية رقم 22 المخصصة لموضوع «تدبير الإدارات العمومية لمنازعاتها القضائية»، نظم المرصد المغربي للإدارة العمومية ورشة دراسية تمهيدية عن بعد، عبر تقنية Skype، وذلك يوم الأربعاء 3 فبراير 2021 على الساعة 18 مساء. وقد خصص اللقاء لمناقشة واقع تدبير الإدارات العمومية لمنازعاتها القضائية، وذلك بمشاركة عدد من الأساتذة الباحثين والمسؤولين والخبراء والممارسين في مجال المنازعات العمومية.

هذا وقد عهد المرصد بمهمة تنشيط الورشة وإلقاء العرض التمهيدي في الموضوع للأستاذة "ليلي الهرم"، باحثة في المجال القانوني، ومستشارة قانونية سابقا للوزير المنتدب لدى وزير المالية المكلف بالميزانية، ورئيسة قسم الدراسات القانونية والمساطر الحبية سابقا بالوكالة القضائية للمملكة. وقد استهلّت الأستاذة الهرم عرضها التمهيدي بالإشارة إلى أهمية الموضوع وجديته والثقل الذي يمثلته بالنسبة للإدارة العمومية، لا سيما من ناحية الانعكاسات المالية المترتبة عن القصور المسجل في طريقة تدبير الإدارات العمومية لمنازعاتها القضائية. واختارت المتحدث ملامسة الموضوع بالاستناد على خمسة محاور، تمثلت في: أنواع المنازعات القضائية للإدارات العمومية، وتمثيلها لدى القضاء، ثم مهمة الدفاع عن الإدارات العمومية، وإجراءات تدبير المنازعات من طرفها، وأخيرا دور الإدارات العمومية في التقليل من المنازعات والوقاية منها.

أبرزت المحاضرة على مستوى المحور الأول بأن المنازعات التي تكون الإدارة طرفا فيها تنقسم بين القضاء الإداري والقضاء العادي، مشيرة إلى أنواع الدعاوى التي تثار أمام كل جهة قضائية على حدة. فبالنسبة للمنازعات التي تعرض على جهة القضاء الإداري، فتخص أساسا الدعاوى

إليه هذه المهمة طبقا للفصل 34 من قانون المسطرة المدنية، أو انتداب محامي تماشيا مع مقتضيات الفصل 31 من القانون المنظم لمهنة المحاماة، أو إحالة النزاع على الوكيل القضائي للمملكة طبقا للفصل الأول من ظهير 2 مارس 1953 المنظم لوظيفة هذا الأخير.

ومن أجل بيان الإجراءات الواجب اتباعها من قبل الإدارات العمومية في تدبير منازعاتها، ركزت الأستاذة في المحور الرابع من عرضها على الجانب المتعلق بمواكبة المحامي أو من أوكلت له مهمة الدفاع عن الإدارة، لتزويده بالمعلومات الضرورية المتعلقة بالنزاع أو بوقائع النازلة أو الوثائق والمستندات التي تعزز موقف الإدارة من مواجهة الخصم مؤكدة على أهمية الحرص على التواصل المستمر مع المحامي أو الجهة المكلفة بالدفاع. وفي هذا الصدد تم بسط مجموعة من التقنيات الواجب توفرها في المسؤولين عن المنازعات القضائية للإدارات بهدف تثمين الدفاع وتجويده بما يخدم مصلحة المرفق العام ويجنب المالية العامة ضياع موارد مالية مهمة (التحلي باليقظة والتدقيق، ضبط الملفات والمستندات، تتبع مآل المسطرة وضبط الأجل والحرص على الحضور، مع تدوين الأفكار والملاحظات التي تفيد النازلة، وتفحص المقال الافتتاحي بعناية ودقة فائقتين، فضلا عن ضبط الإنذارات الموجهة للإدارة...).

وفي ختام عرضها، ركزت المتدخلة على أهمية مسألة التقليل من المنازعات والوقاية منها عبر وجوب حرص الإدارة على احترام الإجراءات والشكليات المسطرية والتقيد بالضوابط القانونية في العمل الإداري واعتماد التكوين والتكوين المستمر كرافعة أساسية للرقى بمستوى تدبير المنازعات فضلا عن تفعيل الوسائل البديلة لحل المنازعات.

وتفاعلا مع الأفكار القيمة الواردة في العرض، عرفت جلسة مناقشة مضامينه تقديم مجموعة من التحليلات والآراء والاقتراحات الدقيقة من طرف مختلف المشاركين، يمكن إجمالها فيما يلي:

ضعف التكوين المستمر للأطر الإدارية المكلفة بتدبير المنازعات بالإدارات العمومية يحد من نجاعة وفعالية هذا التدبير؛

مرتفعة بالمقارنة مع سنة 2017 الذي أحييت فيه على الوكالة القضائية 17.220 قضية وتوصلت بما مجموعه 6553 حكم وحصر الغلاف المالي المحكوم به ضد الدولة برسم نفس السنة في 2.774.583.499 درهم.

وبخصوص المحور الثاني، تمثيل الإدارات العمومية أمام القضاء والشكليات التي ينطوي عليه. أوضحت الأستاذة المحاضرة بأن المبدأ العام يتجلى في أن رئيس الحكومة هو الممثل القانوني للإدارة أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها طبقا لمقتضيات الفصل 515 من قانون المسطرة المدنية، مع وجود بعض الاستثناءات التي تضمنها الفصل 515 سالف الذكر إضافة لنصوص قانونية خاصة.

فطبقا لأحكام الفصل 515 المذكور، يمثل الخزينة العامة للمملكة أمام القضاء الخازن العام للمملكة، ويمثل المديرية العامة للضرائب مدير الضرائب فيما يخص النزاعات المتعلقة بالقضايا الجبائية التي تدخل ضمن اختصاصها، ويمثل مديرية أملاك الدولة مدير أملاك الدولة فيما يخص النزاعات التي تهم الملك الخاص للدولة. في حين يمثل المؤسسات العمومية ممثلها القانوني الذي يعينه النص القانوني المحدث لها.

وبخصوص الحالات الاستثنائية التي خصها المشرع بمقتضيات خاصة، فيتعلق الأمر أولا بالتمثيل القانوني للجماعات الترابية الذي يتولاه رئيس مجلس الجماعة الترابية المعنية طبقا للمواد 237 و207 و263 من القوانين التنظيمية رقم 111.14 و112.14 و113.14، المتعلقة على التوالي بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، بالإضافة كذلك إلى المنازعات المتعلقة بالملك الغابوي الذي يمثله أمام القضاء وزير الفلاحة طبقا لمقتضيات ظهير 10 أكتوبر 1917 المتعلق بمحافضة واستغلال الغابات، وكذا الأملاك العامة للدولة التي يمثّلها الوزير المكلف بالتجهيز باعتباره ممثلا للدولة فيما يخص الأملاك العامة للدولة، طبقا للفصل الثاني من ظهير 6 غشت 1915، والأملاك الوقفية التي يمثّلها وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية عملا بمقتضيات المادة 56 من مدونة الأوقاف.

وبخصوص المحور الثالث، الجهات المكلفة بالدفاع عن الإدارات العمومية، أشارت الأستاذة الهرم إلى أن المشرع خيّر الإدارات العمومية المعنية بالنزاع بين انتداب موظف توكل

بالإجراءات التحفظية ضمانا لتنفيذ الأحكام القضائية عند صدورها؛

إن الكلفة المادية الباهظة لدعاوى الاعتداء المادي على ميزانية الدولة والجماعات الترابية تشكل عاملا أساسيا لترتيب المسؤولية الشخصية للمسؤولين الإداريين لحثهم على احترام الإجراءات المسطرية؛

إيلاء الأهمية القصوى للحلول البديلة والتسويات الرضائية تعزيزا للاتجاه التصالحي، وذلك في سبيل تقليص الكلفة المالية للمنازعات وتجنب هدر الزمن الإداري الناجم عن طول إجراءات البت في المنازعات القضائية ومن أجل تخفيف الضغط على المحاكم؛

انخراط الإدارات في رقمنة الخدمات ذات الصلة بمنازعاتها القضائية؛

إيلاء العناية للتكوين المستمر للأطر الإدارية المكلفة بتدبير المنازعات بهدف مواكبة المستجدات التي يعرفها ميدان المنازعات على المستويين القانوني والقضائي.

قصور النص القانوني عن تحديد صفة الموظف المكلف بمهمة تدبير المنازعات بالإدارات العمومية يؤدي ببعض الإدارات إلى تكليف أشخاص غير ذي تكوين قانوني؛

انعدام التدبير اللامركز للمنازعات القضائية على مستوى الإدارات العمومية؛

عدم وجود قاعدة معطيات خاصة بالاجتهادات القضائية يمكن الاستئناس بها من طرف الإدارات العمومية في منازعاتها القضائية؛

عدم إيلاء الإدارات العمومية الأهمية اللازمة للتظلم الإداري الذي من شأنه إيقاف مجموعة من المنازعات في مهدها؛

تقادم وقصور مقتضيات النص القانوني المنظم للوكالة القضائية للمملكة الذي يعود إلى سنة 1953 وعدم تنصيبه على سلطات تقريرية للوكيل القضائي للمملكة تمكنه من أداء مهامه الدفاعية بالطريقة المطلوبة، الشيء الذي يحد من أداء هذه المؤسسة للدور المنوط بها على الوجه المطلوب؛

أغلب الدعاوى القضائية المثارة أمام المحاكم الإدارية تتعلق بالاعتداء المادي الذي يحرم الدولة من الاستفادة من مزايا قانون نزع الملكية للمنفعة العامة ويكلف ميزانية أشخاص القانون العام كلفة مالية باهظة، تفوق في أغلب الأحيان القيمة الحقيقية للعقارات موضوع المنازعة؛

اللجوء المفرط للطعون القضائية وضعف ثقافة اللجوء إلى المساطر التصالحية والتسويات الرضائية في أغلب الإدارات العمومية؛

غياب دلائل إجرائية على مستوى كل إدارة لتوحيد العمل الإداري بين مختلف مصالحها المكلفة بالمنازعات؛

هذا، وقد قدم المتدخلون مجموعة من الاقتراحات والتوصيات لتجاوز مختلف الإشكاليات التي تحد من التدبير الأمثل للإدارات العمومية لمنازعاتها القضائية؛

تحيين القانون المنظم للوكالة القضائية للمملكة وتمكينها من الوسائل القانونية الكفيلة بمساعدتها على القيام



|| إشكاليات تدبير المنازعات القضائية من قبل إدارات الدولة



الجيلالي أمزيد

قاضي بالمجلس الأعلى للحسابات سابقا
رئيس سابق لمصلحة المنازعات بإدارة
الدفاع الوطني

التدبير الميزانياتي لمخاطر الاعتداء المادي وعدم تنفيذ الأحكام القضائية

أداء المبالغ المحكوم بها في مواجهة الدولة بشكل يعطل دور مرحلة الأمر بالصرف في انتظام عمليات الخزينة؛ مما تعين معه العمل على تجاوز الوضع عن طريق تضمين قانون المالية لسنة 2020 إجراءات جديدة في مجال التدبير الميزانياتي للنفقات المتعلقة بالمنازعات الإدارية. وهي إجراءات تهدف إلى التحكم في المخاطر القانونية والمالية المرتبطة بالاعتداء المادي وبعدم تنفيذ الأحكام القضائية.

أولاً: تدبير مخاطر الاعتداء المادي

تنص المادة 8 مكررة من قانون المالية لسنة 2020 على أنه "لا يمكن للأمر بالصرف أو من يقوم مقامه في إطار الاعتمادات المفتوحة بالميزانية العامة وبميزانيات الجماعات الترابية ومجموعاتها، أن يلتزم بأي نفقة أو إصدار الأمر بتنفيذها لإنجاز مشاريع استثمارية على العقارات أو الحقوق العينية بالاعتداء المادي ودون استيفاء المسطرة القانونية لنزع الملكية لأجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت..."

على مستوى التصور العام، تفصح هذه مقتضيات عن الطابع الاحترازي الذي تم اعتماده في تحديد المقاصد التشريعية المتوخاة من تطبيقها؛ وذلك ليس فحسب من وجهة ضرورة توفير آلية استباقية لتفادي حصول واقعة الاعتداء المادي على أملاك الخواص⁴، بل أيضا من وجهة ما ينتج عن هذه الآلية من حفاظ على المال العام، باعتبار مقارنة التكاليف المالية بين التعويض العادل عن نزع الملكية على أساس مقتضيات المنفعة العامة وبين حالة الاعتداء المادي التي تتم فيها المطالبة بالتعويض عن الحرمان من الاستغلال بطلب مستقل عن طلب تحديد ثمن الرقبة وفقا لأسعار السوق العقارية⁵.

أما ما يترتب عن تطبيق المادة 8 مكررة على المستوى العملي فيتعلق بوضع شرط جديد ينضاف إلى الأحكام

لقد ظهرت في السنوات الأخيرة ملامح الوعي بأن المخاطر المحيطة بتدبير المنازعات الإدارية تأتي بشكل أساسي من إكراهات وخصوصيات إعداد وتنفيذ ميزانية أشخاص القانون العام؛ وذلك على إثر تراكم المبالغ المالية العالقة بذمة الدولة والجماعات الترابية بسبب عدم تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة في مواجهتها وارتفاع حجم التكاليف الناتجة عن منازعات الاعتداء المادي، التي أصبحت تحتل الرتبة الأولى ضمن مجموع الملفات المفتوحة للتنفيذ لدى المحاكم الإدارية¹. ولعل من أهم أسباب تنامي الوعي بأهمية الأبعاد المالية للمنازعات الإدارية ذلك التوجه الجريء الذي أبان عنه الاجتهاد القضائي الإداري بشأن صدور أوامر قضائية بالحجز على الأرصدة المتوفرة للجماعات الترابية بالحسابات البنكية أو على الاعتمادات المفتوحة بميزانية الدولة²؛ علما بأن السلطة الحكومية المكلفة بالمالية قد سعت بدورها إلى التفاعل الإيجابي مع هذا التوجه من خلال إدراج المبالغ المحكوم بها في مواجهة الدولة ضمن النفقات القابلة للأداء من دون أمر مسبق بالصرف³.

لكن سرعان ما تبين أن التعامل مع ظاهرة عدم تنفيذ الأحكام على هذا النحو قد أفضى إلى ارتدادات سلبية على تدبير النفقات العمومية، بالنظر إلى ما نتج عنه من ضغط مباشر على المراكز المحاسبية أمام تدفق الطلبات الطارئة بشأن

¹ خلال سنة 2017 بلغ عدد ملفات التنفيذ المفتوحة في مواجهة الجماعات الترابية 1268 ملفا تنفيذا بمبلغ إجمالي يناهز 1,5 مليار درهم؛ كما أن المبالغ المتراكمة للأحكام غير المنفذة ناهزت خلال سنة 2016 حوالي 2,6 مليار درهم مع عدد قضايا رانجة 6999 قضية بمبالغ مطالب بها تقارب 2,7 مليار درهم؛ مع الإشارة إلى أن مبالغ الأحكام المتعلقة بالاعتداء المادي تمثل نسبة 32 بالمائة من مجموع المبالغ المحكوم بها؛ (مصدر هذه المعلومات: التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2016 و2017 – الجزء الأول – ص 166).

² محمد قصري: "الإشكالات التي يطرحها تنفيذ الأحكام من خلال مسطرة الحجز بين يدي الغير" - مجلة المحاكم الإدارية- عدد خامس (خاص) يناير 2017 - أم كلثوم زاوي: "أي دور للحساب الجاري الخزينة في ظل تطورات تنفيذ الأحكام القضائية" - مجلة الخزينة العامة للمملكة - عدد 15 / سبتمبر 2019.

³ الجيلالي أمزيد: "الحجز لدى الخازن الوزاري على الاعتمادات المفتوحة برسم قانون المالية" - المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية عدد مزدوج 135/134 / 2017.

⁴ الملاحظ أن المشرع استعمل مفهوم الاعتداء المادي (voie de fait) الذي يعود الفضل في تعريفه للاجتهاد القضائي بكونه واقعة تتحقق كلما قامت الإدارة بتصرف يمس بحق الملكية أو بأي حرية من الحريات الأساسية دون أن يكون لهذا التصرف بأي شكل من الأشكال صلة بالصلاحيات والامتيازات القانونية المخولة للسلطة الإدارية (قرار المجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا) مؤرخ في 4 ديسمبر 1958 - فيليكس): علما بأن هذا المفهوم أوسع من التصرف المقصود بالمادة 8 مكررة الذي يرتبط على وجه التحديد بواقعة غصب العقارات (Emprise immobilière).

⁵ إبراهيم زعيم الماسي "تقدير التعويض عن الاعتداء المادي على الملكية العقارية" - مطبعة النجاح - الطبعة الأولى 2010.

التعاقدية المحددة سلفاً، والمتمثلة على وجه الخصوص في ربط تحويل الدفعة المالية لشطرمعين بشرط تحقق الإنجاز الفعلي المثبت بصرف النفقات المتطلبية لإتمام الشطر السابق. وطالما أن الأولوية تكون لاشتراطات التمويل باعتبار أنه " يجب أن تكون عمليات رصد أموال المساعدة وإجراءات استعمالها مطابقة لما هو متفق عليه مع الطرف الدافع أو الواهب"، وفقاً لما تنص عليه المادة 38 من القانون التنظيمي رقم 13-130 المتعلق بقانون المالية، فإن وتيرة إنجاز مراحل القرض الدولي تكون حاسمة سواء على مستوى تحديد مدة إنجاز البرنامج أو على مستوى تأجيل تسوية الوضعية القانونية للرقبة العقارية المحتضنة للمشاريع المبرمجة.

والملاحظ أنه بالنظر إلى أهمية الحيز الزمني المطلوب لإنجاز المشاريع ذات المنفعة العامة، فإن مسطرة نزع الملكية تمنح الحق لصاحب المشروع من أجل استصدار الإذن بحيازة العقار والشروع في استغلاله بموجب أمر قضائي؛ علماً بأنه طبقاً لمقتضيات الفصل 24 من القانون رقم 7/81 "عندما يلتمس نازع الملكية الحيازة لا يجوز لقاضي المستعجلات رفض الإذن بذلك إلا بسبب بطلان المسطرة". وفي المقابل، تكون الإدارة النازعة ملزمة بدفع مبلغ التعويض المقترح من طرف لجنة التقويم، وذلك تحت طائلة احتساب الفوائد القانونية في حالة تأخر حصول هذا الدفع ابتداء من تاريخ انصرام شهر على تاريخ تبليغ الأمر الاستعجالي المتعلق بالإذن بحيازة العقار. لذلك يبدو سند الحيازة كافياً لانتفاء واقعة الاعتداء المادي باعتباره قائماً على توفر الموجب القانوني والإبراء المالي؛ وبالتالي فمن شأن توفره ضمن الوثائق المثبتة لمقترح الالتزام بالنفقة أن يفي بالشرط المنصوص عليه بالمادة 8 مكررة من قانون المالية لسنة 2020.

إلى جانب ذلك كله، قد يتعلق الأمر أيضاً بإمكانية إبرام اتفاق بالمرضاة بين الإدارة النازعة والملاك الأصليين للعقار وفقاً لمقتضيات الفصل 42 من القانون رقم 7/81 من أجل الحيازة والتعويض؛ مع ما يترتب عن ذلك من اعتبار نسخة من عقد الاتفاق بالمرضاة وثيقة مثبتة لتوفر مقترح

التشريعية والتنظيمية ذات الطابع المالي، التي لا تكون مقترحات الالتزام المسبق بالنفقات الصادرة عن الأمر بالصرف مشروعة من دون التقيد بها. ويلزم عن ذلك توسيع دائرة عناصر مشروعية هذه المقترحات لتشمل هذا الشرط الجديد؛ وبالتالي فإن السؤال الذي يطرح على مستوى ممارسة مراقبة الالتزامات بالنفقات من طرف المحاسب العمومي ينصب على تحديد الطبيعة القانونية للوثيقة أو المستند الذي يتعين إرفاقه بمقترح الالتزام بالنفقة من أجل إثبات التقيد بشرط التسوية المسبقة للوضعية القانونية للعقار المخصص لإنجاز المشروع الاستثماري.

هذا السؤال ينطوي على صعوبة مؤكدة بالنظر إلى أن اعتماد صياغة المادة 8 مكررة على عبارة " استيفاء المسطرة القانونية لنزع الملكية" يفيد أن الإدارة النازعة ملزمة بإتمام كافة أطوار مسطرة نزع الملكية، قبل أن تعرض على المحاسب العمومي مقترح الالتزام بالنفقة اللازمة لإنجاز مشروعها؛ وهو ما يدل على أن هذه الصياغة قد قامت على تصور مفاده أن واقعة الاعتداء المادي تتحقق ليس فحسب في حالة عدم وجود أي إجراء قانوني يبرر استعمال عقار مملوك للخواص لإنجاز مشروع استثماري، بل أيضاً في حالة عدم إتمام مسطرة النزع الجبري لملكية هذا العقار.

وغير خاف على أحد ما ينتج عن ذلك من تجميد مسار إنجاز المشروع بسبب طول الحيز الزمني الذي تستغرقه هذه المسطرة سواء في مرحلة الإجراءات الإدارية التي تتميز في معظم الحالات بطول الفترة الفاصلة بين تاريخ صدور المرسوم القاضي بإعلان المنفعة العامة وتاريخ اتخاذ مقرر التخلي⁶، أو في مرحلة الإجراءات القضائية التي قد تطول بدورها بسبب ممارسة الأطراف لحقهم في الطعن بالاستئناف والطعن بالنقض.

ينضاف إلى ذلك ما يتميز به إنجاز الصفقات المبرمة في إطار الاتفاقيات الموقعة مع المنظمات الدولية أو الدول الأجنبية أو المؤسسات المالية من إكراهات مرتبطة أساساً بالفارق الحاصل بين وتيرة القيام بالإجراءات اللازمة لتسوية الوضعية القانونية للعقارات المحتضنة للمشاريع، وبين وتيرة دفع أقساط القروض من طرف منظمة التمويل وفقاً للشروط

⁶ يخضع قبل صدوره ونشره بالجريدة الرسمية لإجراء البحث الإداري الذي يستغرق مدة شهرين بهدف الاطلاع عليه من طرف ذوي الحقوق وتلقي ملاحظاتهم.

⁶ طبقاً لمقتضيات الفصل 7 من القانون رقم 7/81 المتعلق بنزع الملكية والاحتلال المؤقت، فإنه يمكن للإدارة النازعة عدم إرفاق مرسوم الإعلان عن المنفعة العامة بتصميم مفصل للأمالك المراد نزعها وتعيين هذه الأمالك "بموجب مقرر التخلي خلال وقت لاحق لتاريخ التصريح بالمنفعة العامة"؛ علماً بأن مقرر التخلي

الالتزام بالنفقة على عنصر الضمان ضد مخاطر الاعتداء المادي.

ثانيا: تدير مخاطر عدم تنفيذ الأحكام القضائية

تنص المادة 9 من قانون المالية لسنة 2020 على وجوب الأمر بصرف المبالغ المحكوم بها "داخل أجل أقصاه تسعون (90) يوما ابتداء من تاريخ الإعذار بالتنفيذ في حدود الاعتمادات المالية المفتوحة لهذا الغرض، وفق مبادئ وقواعد المحاسبة العمومية، وإلا يتم الأداء تلقائيا من طرف المحاسب العمومي داخل الأجل المنصوص عليها بالأنظمة الجاري بها العمل في حالة تقاعس الأمر بالصرف عن الأداء بمجرد انصرام الأجل أعلاه".

ومن البدهة أن يكون التنفيذ داخل أجل التسعين يوما رهينا بتوفر الاعتمادات المرصدة بشكل مسبق لتسديد المبالغ المحكوم بها وفقا للتنزيل أو الإسناد الميزانياتي الخاص بها؛ أي أن الأمر يتعلق عمليا بأجل الأمر بصرف مبالغ مالية سبق أن رصدت لها الاعتمادات اللازمة في قانون المالية برسم السنة التي يجب أن تنجز خلالها عملية التنفيذ. وفي حالة عدم توفر هذه الاعتمادات بميزانية السنة المالية الجارية، فإنه لن يكون المحاسب العمومي مجبرا على القيام بالأداء التلقائي (أي دون أمر سابق بالصرف) على حساب الاعتمادات المرصدة لنفقات أخرى، لأن تحريره من ذلك يعتبر نتيجة مباشرة لقاعدة عدم جواز الحجز على ممتلكات وأموال الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها.

ذلك ما يستفاد من مقتضيات الفقرة الثالثة لهذه المادة التي تنص على أنه "إذا أدرجت النفقة في اعتمادات تبين أنها غير كافية، يتم عندئذ تنفيذ الحكم القضائي عبر الأمر بصرف المبلغ المعين في حدود الاعتمادات المتوفرة بالميزانية، على أن يقوم الأمر بالصرف وجوبا بتوفير الاعتمادات اللازمة لأداء المبلغ المتبقي في ميزانيات السنوات اللاحقة وذلك في أجل أقصاه أربع (4) سنوات وفق الشروط المشار إليها أعلاه، دون أن تخضع أموال وممتلكات الدولة والجماعات الترابية ومجموعاتها للحجز لهذه الغاية". وهي مقتضيات تسري تباعا على مرحلة إعداد الميزانية وعلى مرحلة تنفيذها.

أ: مرحلة إعداد الميزانية

1- بالنسبة لميزانية الدولة، فإن المبالغ اللازمة لتنفيذ القرارات والأحكام القضائية تدخل ضمن نفقات التسيير المنصوص على تعدادها بالمادة 14 من القانون التنظيمي رقم 13-130 المتعلق بقانون المالية؛ وهو ما يفيد الطابع الإلزامي لبرمجة الاعتمادات اللازمة لتنفيذ الأحكام القضائية خلال مرحلة إعداد مشروع قانون المالية من طرف الوزير المكلف بالمالية تحت سلطة رئيس الحكومة.

واعتبارا للجدول الزمني لدراسة قوانين المالية والتصويت عليها من طرف مجلسي البرلمان، فإن النفقات المعنية بالبرمجة هي تلك المترتبة عن الأحكام التي أصبحت قابلة للتنفيذ قبل انتهاء الموعد المحدد بالمشور الذي يصدره السيد رئيس الحكومة كل سنة من أجل مطالبة الأمرين بالصرف بتقديم اقتراحاتهم بشأن مداخيل ونفقات السنة الموالية، وفقا لمقتضيات المادة 4 من المرسوم رقم 2-15-246 الصادر بتاريخ 15 يوليو 2015 يتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية.

غير أن إجبارية إدراج كل النفقات المستحقة برسم الأحكام القضائية ضمن نفقات التسيير يثير ملاحظتين على مستوى الانسجام التشريعي والمحاسبي:

- الملاحظة الأولى تتعلق بعدم الانسجام بين التنصيص في المادة 9 من قانون المالية لسنة 2020 على إمكانية توفير الاعتمادات اللازمة لتنفيذ حكم قضائي في ميزانيات السنوات اللاحقة وبين مقتضيات المادة 16 من القانون التنظيمي رقم 13-130 المتعلق بقانون المالية، التي تنص على أن "الاعتمادات المفتوحة برسم نفقات التسيير اعتمادات سنوية". وبالتالي فإن برمجة الاعتمادات عبر سنوات متعددة وفقا للمادة 9 المذكورة غير قابلة لأن تكون مثبتة بقانون المالية، طالما أن اعتمادات الاستثمار وحدها تشتمل على اعتمادات أداء برسم سنة مالية معينة واعتمادات التزام برسم السنوات المالية اللاحقة في إطار تنفيذ المخططات التنموية الاستراتيجية والبرامج متعددة السنوات.

والحاصل من ذلك أن الالتزام بتوفير الاعتمادات بميزانية السنوات اللاحقة لن يكون مشهودا عليه في إطار الرقابة والترخيص الموكولين للبرلمان في مجال المصادقة على ميزانية الدولة؛ بل إن مدلول هذا الالتزام سيبقى محصورا في حدود البرمجة الميزانية لثلاث سنوات المقصودة في المادة 2

الجماعات، والمتمثلة في إسناد هذه النفقات إلى الفقرات المطابقة لطبيعتها وفقا لقاعدة تخصيص الاعتمادات، سواء تعلق الأمر بفقرات ميزانية التسيير أو بفقرات ميزانية التجهيز؛ علما بأن هذه الممارسة لم تحظ باستحسان المجلس الأعلى للحسابات، الذي أبدى ملاحظة مفادها أن "عدم تخصيص فقرة في الميزانية خاصة بالنفقات المتعلقة بتنفيذ الأحكام القضائية يجعل إجبارية برمجتها في الميزانية غير قابلة للتطبيق على أرض الواقع"¹⁰.

ب : مرحلة تنفيذ الميزانية

تنص المادة 9 من قانون المالية لسنة 2020 على أنه " يتعين على الدائنين الحاملين لسندات أو أحكام قضائية تنفيذية نهائية ضد الدولة أو الجماعات الترابية ومجموعاتها ألا يطالبوا بالأداء إلا أمام مصالح الأمر بالصرف للإدارة العمومية أو الجماعات الترابية المعنية". وخلف هذا المقتضى تكمن الغاية المحورية من تدبير التوازن بين وتأثير تحصيل الموارد وصرف النفقات قصد تفادي مخاطر النضوب، التي قد تتعرض لها السيولة المالية المتوفرة بسبب غياب دور الأمر بالصرف ومطالبة المحاسبين العموميين مباشرة بأداء المبالغ المحكوم بها. وقد أوشكت هذه المخاطر على الوقوع فعليا خلال السنوات الأخيرة على إثر اعتبار المبالغ المعنية بمسطرة الحجز لدى الغير نفقات قابلة للأداء من طرف المحاسب العمومي دون صدور أمر مسبق بذلك عن الأمر بالصرف؛ فضلا عما طبع هذا الإجراء من غياب التنسيق الذي تترتب عنه مخاطر التنفيذ مرتين أمام الخزينة العامة للمملكة وأمام مرفق الدولة المعني بعملية الحجز¹¹.

ومن هذا المنطلق، يتضح أن وظيفة الأمر بالصرف لا تقتصر على البعد القانوني فقط، بل لها أيضا أبعاد مالية ومحاسبية تتجلى في دور الالتزام بالنفقات والأمر بصرفها في إرساء التوازن بين وتيرة إنفاق الاعتمادات المرخص بها في إطار الميزانية وبين عمليات الأداء بصندوق المركز المحاسبي، التي يتطلب إنجازها توفر الأموال المتأتية من تحصيل الموارد. وهو

من المرسوم المؤرخ في 15 يوليو 2015 يتعلق بإعداد وتنفيذ قوانين المالية. وهي حدود متمثلة أساسا في كون هذه البرمجة مجرد قاعدة بيانات تحضيرية يتم الاستناد إليها (بعد تحيينها) من طرف مصالح الوزارة المكلفة بالمالية والمصالح الأمانة بالصرف بالقطاعات الوزارية المعنية من أجل إعداد مشروع قانون المالية.⁷

- الملاحظة الثانية ترتبط بواقع أن النفقات المترتبة

عن تنفيذ الأحكام القضائية قد تتعلق بالاستثمار كما هو الشأن مثلا بالنسبة للمبالغ المحكوم بها في إطار التعويض عن نزع الملكية، مع ما يستتبع ذلك من مخاطر المساس بصدقية حسابات الدولة، باعتبار صعوبة تحقيق هذه الصديقة إذا كانت نفقات اقتناء العقارات في إطار نزع الملكية مصنفة ضمن نفقات التسيير على صعيد الحسابات الإدارية المعدة من طرف الأمرين بالصرف بغاية إعداد مشروع قانون التصفية المتعلقة بتنفيذ قانون المالية.

2- أما بالنسبة لميزانيات الجماعات الترابية،

فقد نصت المواد 196 و 181 و 174 من القوانين التنظيمية المتعلقة بالتوالي بالجهات والجماعات والمقاطعات والعمالات والأقاليم على إجبارية النفقات اللازمة لتنفيذ الأحكام القضائية حين إعداد الميزانية. وقد تم العمل على تنزيل الطابع الإجباري لهذه النفقات على مستوى قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجماعة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة⁸، وكذا على مستوى إجراءات تسليم السلط بين الأمرين بالصرف⁹.

وعلى غرار ما سلف بيانه بشأن باب الإنفاق الذي تنتمي إليه نفقات تنفيذ الأحكام القضائية الصادرة ضد الدولة، فقد نصت المادة 179 من القانون التنظيمي رقم 14-113 يتعلق بالجماعات والمقاطعات على إدراج "النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية الصادرة ضد الجماعة" ضمن نفقات التسيير. وهو مقتضى تشريعي يسير في اتجاه معاكس للممارسة الميزانية المعتمدة من طرف

⁹ - المرسوم رقم 2-16-304 صادر في 29 يونيو 2016 بتطبيق أحكام المادة 49 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات (جريدة رسمية عدد 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016).

¹⁰ - تقرير المجلس الأعلى للحسابات برسم سنتي 2016 و 2017 ص 171.

¹¹ - سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن كشف عن هذا الاختلال في تقريره الموضوعاتي حول "تدبير منازعات الدولة" الصادر سنة 2015 ص 9.

⁷ - في هذا السياق، يمكن اعتبار عدم قبول الاعتماد بحصر الاعتمادات المرصدة في إطار هذه البرمجة في مواجهة طالي التنفيذ من المخاطر المالية المحتملة، إذ سيكون بوسعهم المطالبة - عند الاقتضاء - بتعويض إضافي عن انخفاض قيمة المبلغ المحكوم به بسبب تقلبات سعر العملة : (سبق للمجلس الأعلى (محكمة النقض حاليا) أن صرح بالحق في التعويض لهذا السبب بموجب قراره المؤرخ في 26 فبراير 1987، منشور بمجلة المحاماة عدد 28 ص 116).

⁸ - المرسوم رقم 2-16-316 صادر في 29 يونيو 2016 بتحديد قائمة الوثائق الواجب إرفاقها بميزانية الجماعة المعروضة على لجنة الميزانية والشؤون المالية والبرمجة (جريدة رسمية عدد 6482 بتاريخ 14 يوليو 2016).

المحلية ومجموعاتها في قرار وزير المالية بتاريخ 19 ماي 1993 (...) يعتبر من المشاكل التي تحول دون القيام بمجهودات التسوية الودية¹⁵ (صفحة 172).

لكن يصح القول - على سبيل الختم - أنه بفضل التدبير الميزانياتي المتضمن بقانون المالية لسنة 2020 قد أصبح من الممكن في الوقت الحاضر تجاوز معظم هذه الصعوبات والفراغات القانونية، التي كانت تعرقل تدبير منازعات أشخاص القانون العام¹⁶. كما يصح القول أيضا أنه أمام كل الضوابط الميزانياتية الهادفة إلى تدبير المخاطر المالية المتعلقة بالاعتداء المادي وعدم تنفيذ الأحكام القضائية، لم يبق أي مسوغ للركوب على ذريعة الخطأ المرفقي قصد تحميل ميزانية الدولة والجماعات الترابية تبعات هذه المخاطر في حالة وقوعها، دون مقاربتها من منظور ربط المسؤولية بالمحاسبة.

توازن هش يصح بشأنه ما يقال حول "صعود الموارد في الدرج بينما تصعد النفقات في المصعد الكهربائي"¹².

وبمعنى آخر، يتعين التمييز بين توفر الاعتمادات المرصدة لنفقات تنفيذ الأحكام القضائية وبين توفر الأموال¹³، التي يمكن بواسطتها تحويل هذه الاعتمادات من مجرد ترخيص قانوني بالإنفاق إلى وسيلة أداء تبرى ذمة الدولة أو الجماعة الترابية المعنية من الدين المستحق في إطار تنفيذ حكم قضائي صادر ضدها. ويرتبط هذا التمييز بإكراهات تدبير عمليات الصندوق التي تكون النفقات تحت ضغطها مرتنة بتحصيل المداخل ووتيرة إمداد المركز المحاسبي بالسيولة المالية المطلوبة؛ علما بأنه لا تجوز في إطار هذه العمليات أي مفاضلة بين النفقات بعد التأشير على الأمر بصرفها من طرف المحاسب العمومي، لكونها خاضعة في مرحلة الأداء لقاعدة وحدة الصندوق " التي تستعمل بموجها مجموع الأموال المتوفرة لتغطية مجموع النفقات دون تمييز في التخصيص الأصلي للأموال"¹⁴.

أما على مستوى مرحلة الأمر بالصرف، فالأمر يختلف لأن المفاضلة بين نفقات تنفيذ الأحكام قد تكون مطلوبة في نجاعة تدبيرها. ففي هذا الصدد لاحظ المجلس الأعلى للحسابات في تقريره برسم سنتي 2016 و2017 أنه "أمام عدم قدرتها المالية على تنفيذ جميع الأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضدها، لا تقوم أغلب الجماعات الترابية بتحديد معايير موضوعية لترتيب الأولوية في تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية النهائية الحائزة لقوة الشيء المقضي به من قبيل تاريخ الإصدار أو أهمية مبلغ التعويض" (صفحة 172).

كما سبق للمجلس الأعلى للحسابات أن لاحظ أيضا في نفس التقرير أن "رفض بعض المحاسبين العموميين قبول عقد الصلح المؤشر عليه من طرف العامل، بدعوى أنه غير مشار إليه بقائمة الوثائق المثبتة لمداخل ونفقات الجماعات

يسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات المحلية وهيئتها (جريدة رسمية عدد 5811 بتاريخ 8 فبراير 2010 ص 400).

¹⁵ يتعلق الأمر بالإكراه المحاسبي الذي تواجهه الاتفاقات الودية التي يتم إبرامها تمشيا مع مقتضيات منشور وزير الداخلية رقم 3885 D بتاريخ 26 أبريل 2010 بشأن عقد لقاءات صلح بين الأطراف قبل اللجوء إلى القضاء.

¹⁶ الملاحظ أن مقتضيات المادتين 8 مكررة و9 من قانون المالية لسنة 2020 لا تسري على كل أشخاص القانون العام بالنظر إلى استثناء المؤسسات والمقاولات العمومية من نطاق تطبيقها؛ وذلك بالرغم من أن هذه الأجهزة ليست بمنأى عن ظاهرة الاعتداء المادي وعدم تنفيذ الأحكام القضائية. لذلك يبدو من متطلبات الانسجام التشريعي في هذا المجال أن يتم في المستقبل المنظور تعميم الجمولة المعيارية للمقتضيات المذكورة على الأنظمة الميزانياتية والمحاسبية المعمول بها من طرف كافة أشخاص القانون العام.

¹² في شأن الإكراهات المرتبطة بهذا التوازن يرجى الرجوع للبحث الجامعي الذي أنجزه عبد المنعم خبثي باللغة الفرنسية:

- Abdelmonim Khabchi : « Les incidences de l'exécution des opérations budgétaires sur l'équilibre de la trésorerie publique »- Thèse de doctorat- Faculté des sciences juridiques, économiques et sociales de Fès- 2002/2003

¹³ خلافا للمرسوم المؤرخ في 4 نوفمبر 2008 المتعلق بمراقبة نفقات الدولة، الذي لم يجعل عنصر توفر الأموال ضمن العناصر المشمولة بمراقبة المحاسب العمومي، فإن المرسوم المؤرخ في 23 نوفمبر 2017 بسن نظام للمحاسبة العمومية للجماعات ومؤسسات التعاون بينها ينص في مادته 80 على شرط توفر الأموال بالإضافة إلى شرط توفر الاعتمادات.

¹⁴ هذا التعريف وارد بالفصل 41 من المرسوم رقم 2-09-441 صادر في 17 من محرم 1431 (3 يناير 2010)

من قانون المسطرة المدنية وأحكام المادة 244 من المدونة العامة للضرائب .

وقد حرصت المديرية العامة للضرائب في إطار إعداد وتسطير الأهداف الكبرى للرؤية الإستراتيجية أن تعطي اهتماما بالغا لموضوع تدبير المنازعات القضائية في المادة الضريبية حتى تتبوأ المكانة اللائقة بها ضمن المنظومة الجبائية برمتها وتساهم فعليا في المعالجة الوقائية للمنازعات وفي تجويد الخدمات المقدمة للمكلفين بالضريبة ثم في تحسين صورة إدارة الضرائب أمام القضاء وداخل النسيج المجتمعي بكل أطيافه .

ويشكل هاجس التقليل من المنازعات القضائية والوقاية من المخاطر الداخلية والخارجية الناجمة عنها أحد أهم إنشغالات المديرية العامة للضرائب في الآونة الأخيرة مما حتم اعتماد مقارنة جديدة متمثلة في الحلول البديلة والاتفاقات الرضائية كألية ناجعة للتسوية والفض الودي للمنازعات القضائية في المادة الضريبية .

وتندرج هذه المقاربة التديرية الجديدة لقطاع المنازعات القضائية التي تنهجها إدارة الضرائب والتي أكدت عليها مذكرة التوجيهات العامة للرؤية الإستراتيجية، في مفهوم الأدوار والوظائف الجديدة والنوعية المتمثلة بالأساس في الإستشارة والحكمة القانونية والوساطة والتوفيق والتحكيم، حيث يظل الهدف الأسى هو المساهمة في تحقيق الأمن القانوني والإستقرار الإقتصادي وتأمين مناخ المال والأعمال والإستثمار وتوفير السلم الإجتماعي ثم تخفيف العبء على مرفق القضاء .

من هنا يثور التساؤل عن الإطار القانوني والمسطري للإتفاقات والتسويات الرضائية في المادة الضريبية، نحاول الإجابة عن ذلك في المحور الأول من خلال تبيان بعض النصوص القانونية المنظمة للإتفاقات والحلول بالتراضي والمذكرات المصلحية المؤطرة لهذه التسويات الجبائية، ثم نتطرق في المحور الثاني للحلول البديلة والإتفاقات كروية

محمد سيويو

رئيس المصلحة الجهوية للشؤون
القضائية بالمديرية الجهوية للضرائب
بالرباط



الحلول البديلة والتسويات الرضائية آلية ناجعة لتسوية المنازعات القضائية في المادة الجبائية إدارة الضرائب نموذجا

مقدمة:

تحتل المنازعات القضائية داخل الإدارة العمومية المغربية مكانة هامة ومتميزة بفعل تزايد مجالات تدخل الإدارة كشخص من أشخاص القانون العام في الحياة الإقتصادية والإجتماعية والبيئية لتنزيل السياسات العامة ولتلبية الحاجيات الخاصة والمتنوعة للمرتفقين، ومن هنا أضحت الحاجة ملحة لاعتماد الإدارة العمومية رؤية تديرية فعالة وناجعة ومتطورة تراعي تحقيق التوازن ما بين المصلحة العامة والمصالح والحقوق والضمانات الممنوحة للمواطن بمقتضى الوثيقة الدستورية ومختلف القوانين والأنظمة الجاري بها العمل .

ومعلوم أن تدبير الإدارات العمومية لمنازعاتها القضائية تنظمه مجموعة من النصوص القانونية والمراسيم التنظيمية كما تتدخل فيه أطراف وأجهزة مختلفة، وإذا كان المشرع المغربي قد أوكل بموجب الظهير الصادر بتاريخ 2 مارس 1953 إلى الوكالة القضائية للمملكة مهمة الدفاع عن مصالح الدولة أمام مجموع محاكم المملكة و بالخارج بصفتها مدعية أو مدعى عليها في القضايا المدنية والجنائية والإدارية والتجارية، فإنه استثنى القضايا المتعلقة بالضرائب والأملاك الخاصة للدولة استنادا إلى أحكام الفصل 514 من قانون المسطرة المدنية، حيث تضطلع المديرية العامة للضرائب بمهمة الدفاع عن نفسها بنفسها أمام مختلف المحاكم في القضايا التي تدخل ضمن اختصاصاتها كما تنص على ذلك أحكام الفصل 515

كما ينص الفصل 121 من نفس القانون: "يسجل القاضي على الأطراف اتفاقهم على التنازل ولا يقبل ذلك أي طعن".

وينص الفصل 55-327 من قانون المسطرة المدنية على ما يلي: "يجوز للأطراف لأجل تجنب أو تسوية نزاع الاتفاق على تعيين وسيط يكلف بتسهيل إبرام صلح ينهي النزاع".

وتنص مقتضيات الفصل 1098 من قانون الإلتزامات والعقود على أن: "الصلح عقد بمقتضاه يحسم الطرفان نزاعا قائما أو يتوقيان قيامه".

كما تنص مقتضيات الفصل 230 من نفس القانون في مبدئه العام على أن: "العقد شريعة المتعاقدين".

أما بالنسبة للنص الخاص المتمثل في المدونة العامة للضرائب فנסجل غياب التنصيص بشكل واضح وصريح على مسطرة التسوية الرضائية للمنازعات الجبائية خلال المرحلة القضائية.

فإذا كان المشرع الجبائي قد نص على مجموعة من المساطر الجبائية سواء أثناء تحريك المسطرة العادية للتصحيح أو المسطرة السريعة (المواد 220-221-221 المكررة من المدونة العامة للضرائب) وكذلك المسطرة أمام لجن التحكيم المحلية والوطنية (المواد 225-226-227 من المدونة العامة للضرائب) ثم مسطرة المنازعات المتعلقة بالضريبة في الشق الخاص بالمسطرة الإدارية (المادتين 235 و236) والشق الخاص بالمسطرة القضائية (المادتين 242 و243 من المدونة العامة للضرائب).

وحيث يمكن أثناء سريان كل هذه المساطر المذكورة إبرام اتفاقات صلح ما بين إدارة الضرائب والمزمين بالضريبة لا يجاد تسوية رضائية تهني المنازعات الجبائية سواء أثناء المسطرة التواجهية أو أمام اللجن الضريبية أو أمام القضاء بمختلف درجاته.

تدبيرية لقطاع المنازعات القضائية تعتمد إدارة الضرائب كآلية ناجعة لفض النزاعات الجبائية ولتحقيق التوازن بين حقوق الخزينة العامة ومصالح المزمين بالضريبة.

المحور الأول: الإطار القانوني والمسطري للإتفاقات والتسويات الرضائية :

تخضع الإتفاقات والحلول بالتراضي المبرمة ما بين إدارة الضرائب والمكلفين بالضريبة على اختلافهم اشخاص ذاتيين ومعنويين وهيآت مهنية وجمعيات وغيرها ... إلى مجموعة من النصوص القانونية العامة والخاصة كما صدرت مؤخرا عدة مذكرات مصلحة تأطيرية للتسويات الجبائية حرصت إدارة الضرائب من خلالها على وضع خريطة واضحة المعالم أمام مختلف المتدخلين في المنازعات القضائية.

1- النصوص القانونية المنظمة للإتفاقات والحلول الرضائية :

قبل سرد مجموعة من المقتضيات القانونية الواردة في المدونة العامة للضرائب والتي نص من خلالها المشرع الجبائي على كيفية إيجاد حلول واتفاقات بالتراضي ما بين الإدارة والمزمين بالضريبة، ينبغي بداية الإشارة إلى بعض الأحكام المنظمة لهذه الإتفاقات المنصوص عليها في الشريعة العامة على اعتبار أن المنازعة القضائية في المادة الضريبية تنطبق عليها أحكام قانون المسطرة المدنية أمام القضاء على اختلاف درجاته إبتدائيا واستئنافيا ونقضا.

وحيث هكذا ينص الفصل 119 من قانون المسطرة المدنية على ما يلي: "يمكن التنازل بعقد مكتوب أو بتصريح يضمن بالمحضر ويشارفيه إلى أن الطرف تنازل عن الدعوى التي أقامها بصفة أصلية أو عارضة أو عن المطلب الذي رفعه إلى القاضي في موضوع الحق".

لا يترتب عن التنازل عن الدعوى تخلي الخصم عن موضوع الحق.

يترب عن التنازل عن الطلب محو الترافع أمام القضاء بالنسبة للطلبات المقدمة إلى القاضي.

- ثبوت خلل غير مبرر في مسطرة فرض أو تحصيل الضريبة .
 - ثبوت واقعة التقادم .
 - ثبوت وقوع الإدارة في خطأ مادي أو إصدار ضريبة زائدة عن المبلغ المستحق.
 - ثبوت إصدار إدارة الضرائب مرتين أو بغير موجب صحيح .
 - ثبوت عدم مراعاة الإدارة لإعفاء قانوني مقرر لفائدة الملزم .
 - انتفاء صفة الخاضع للضريبة .
- وقد بينت المذكرة المصلحية المذكورة مجالات الاقتراح بعدم الطعن في مراحل التقاضي الابتدائية والاستئنافية وأثناء النقض وكيفية تفعيل المقترحات من طرف الإدارة والملزم وتطرق إلى صلاحيات البت فيها على المستوى الجهوي والإقليمي وكذلك على المستوى المركزي .

وبتاريخ 05/ 04/ 2017 تم إصدار مذكرة مصلحية تحت عدد 16/ 2340 بشأن مسطرة التسوية الودية خلال المرحلة القضائية والتي أوضحت بأن هذه المسطرة تعد آلية بديلة لحسم النزاع القضائي تهدف إلى التوصل إلى حل توافقي بين الإدارة والملزم بخصوص المستحقات الضريبية موضوع المنازعة الجبائية التي لم يصدر فيها حكم (أو قرار) نهائي غير قابل لأي وجه من أوجه الطعن .

ويمكن اللجوء إلى مسطرة التسوية الودية في كل الأحوال وخلال جميع مراحل المنازعة القضائية وفق الإطار والتوجيهات المسطرة في هذه المذكرة المصلحية .

ونذكر بأن مسطرة التسوية الودية خلال المرحلة القضائية تمر عبر أربعة مراحل :

- مرحلة دراسة مقترح التسوية.
- مرحلة المصادقة على مقترح التسوية.
- مرحلة تنفيذ اتفاق التسوية.
- مرحلة الإشهاد بانعقاد الصلح .

لكن الملاحظ هو عدم وجود مقتضى قانوني منصوص عليه صراحة في المدونة العامة للضرائب يحدد بشكل واضح كيفية وشروط وأطراف وآثار إبرام الإتفاقات ويبين المجالات التي تشملها الحلول والتسويات الرضائية بمعنى هل هناك استثناءات على مسطرة التسوية الودية للمنازعات سواء في شقها الإداري أو القضائي بمعنى هل يجوز إبرام الصلح فقط فيما يتعلق بالتقديرات والأثمان التقويمية وعدم المساس بالقضايا المرتبطة بمبادئ القانون ؟

وحيث أمام هذا الفراغ التشريعي المنظم لمسطرة الحلول البديلة والتسويات الرضائية أثناء عرض المنازعة على أنظار القضاء أصدرت المديرية العامة للضرائب عدة مذكرات مصلحية شددت على ضرورة تأطير المسطرة المتعلقة بمقترحات التسوية الجبائية المقدمة من طرف الإدارة أو تلك المعبر عنها من طرف الملزمين بالضريبة .

2 - المذكرات المصلحية التأطيرية للتسويات

الجبائية :

حيث يأتي إصدار هذه المذكرات المصلحية في إطار تنزيل مضامين الرؤية الإستراتيجية للمديرية العامة للضرائب (2017 - 2021)

فقد صدرت مذكرة المصلحة رقم 4582 / 18 بتاريخ 12/ 09/ 2018 أكدت على ضرورة احترام المساطر والإجراءات القانونية المتعلقة بوعاء ومراقبة وتحصيل الضريبة لكون الإخلال بها يؤدي إلى زعزعة ثقة المواطن بإدارة الضرائب ويفضي إلى بطلان إجراءات الفرض والتحصيل مع ما يترتب عن ذلك من آثار سلبية على الموارد الجبائية .

كما صدرت مذكرة مصلحية تأطيرية للإقتراح بعدم الطعن أمام القضاء تحت عدد 3069 / 17 بتاريخ 09/ 2017 / 29 تضمنت مبررات الاقتراح بعدم الطعن القضائي كانتفاء السند القانوني أو الواقعي ونذكر من بينها ما يلي :

- تشعب وتنوع القضايا المعروضة على القضاء (الوعاء ، المراقبة، التحصيل، مساطر صعوبات المقابلة ...) .

- طول وتعدد المساطر وتعقدها أمام الإدارة واللجن الضريبية والقضاء .

- الإكراهات المفروضة على إدارة الضرائب الناتجة عن الموارد المالية والإسراع في تحصيلها (سيما بعد اعتماد إدارة الضرائب صيغة عقد الأهداف الذي يتم التوافق عليه ما بين الإدارة المركزية والمديريات الجهوية للضرائب .

- تشدد القضاء في تعامله مع إخلالات الإدارة على مستوى فرض ومراقبة وتحصيل الضريبة

- الكلفة المالية المرتفعة للمنازعات على ميزانية الدولة.

- انتشار الوعي القانوني والتقاضي لدى المكلفين بالضريبة مما أدى إلى ارتفاع عدد الدعاوى والمنازعات.

ولاشك أن هذه الاعتبارات الواقعية والقانونية والقضائية أدت إلى ظهور وسائل بديلة لحل المنازعات الجبائية وولدت واقعا جديدا ساهم في بلورة وتبني الاتفاقات والتسويات الودية كآلية تديرية للمنازعات تعتمد من طرف إدارة الضرائب خاصة فيما يتعلق بالقضايا التي يبدو فيها الموقف ضعيفا أمام القضاء أو تلك التي تبين خلال مراحل المنازعة أن التقديرات الخاصة بأرقام المعاملات أو بقيمة التفويطات العقارية أو الأصول التجارية أو غيرها ... والتي اقترحتها الإدارة في التصحيح مبالغ فيها وغير مطابقة للواقع.

ولعل من ضمن أهم الأسباب التي تعرقل الإتجاه التصالحي للمنازعات القضائية القائمة ما بين إدارة الضرائب والمكلفين هو تعدد المتدخلين في المادة الضريبية ومنها بعض المهن القضائية خاصة بعض المحامون والخبراء الذين يفضلون إطالة أمد المنازعة وينصحون موكلهم بعدم توقيع اتفاقات مع الإدارة ، وهذا ما يفسر العدد القليل للإتفاقات المبرمة كما هو واضح من خلال الجدول أدناه والمتعلق بمجموع الإتفاقات بالتراضي المسجلة برسم السنوات من 2017 إلى 2020 (نموذج المديرية الجهوية للضرائب بالرباط) .

وحيث تم إرفاق هذه المذكرة المصلحية بمجموعة نماذج نذكر منها :

- نموذج محضر لجنة تسوية المنازعات القضائية .

- نموذج عقد الصلح.

- نموذج مذكرة الإتهاد على الصلح المرفوعة إلى المحكمة المختصة .

وإجمالا يمكن أن نستنتج من خلال هذه النصوص التنظيمية والدلائل الإجرائية الحرص الشديد لإدارة الضرائب على تفعيل دور الحلول البديلة والإتفاقات بالتراضي في إطار الرؤية التديرية لقطاع المنازعات القضائية .

المحور الثاني: الحلول والاتفاقات كروية تديرية

لقطاع المنازعات القضائية :

إذا كان الحق في التقاضي مكفول للأفراد والجماعات والإدارات بصفتهم مدعين أو مدعى عليهم دفاعا وحفاظا على حقوقهم ومصالحهم، فإن الواقع أبان عن إمكانية البحث عن حلول بديلة للمنازعات تفضي إلى إيجاد صيغ توافقية تساعد على تقليص الكلفة أمام القضاء إضافة إلى ربح الجهد والوقت وربما إرضاء أطراف النزاع .

وقد لوحظ في الآونة الأخيرة ارتفاع وتيرة الحلول البديلة والرضائية داخل الإدارة العمومية ومن بينها المديرية العامة للضرائب التي ارتأت في اعتماد الاتفاقات والتسويات كآلية ناجعة لفض النزاعات الجبائية وكوسيلة تساهم بشكل فعال في تحقيق التوازن بين حقوق الخزينة العامة ومصالح الملزمين بالضريبة .

1- الاتفاقات والتسويات آلية ناجعة لفض

المنازعات الجبائية:

تتجلى أهم الأسباب الداعية إلى اعتماد هذه المقاربة من طرف إدارة الضرائب فيما يلي :

- كثرة الدعاوى المقدمة ضد الإدارة في القضاء العادي (الإلغاء والشامل) والقضاء الاستعجالي .

سند للدين الضريبي مزيل بالصيغة التنفيذية كما هو منصوص عليه في المدونة العامة للضرائب ومدونة تحصيل الديون العمومية.

وقد شرعت هذه القاعدة في باب التوفيق بين مصلحة الدائن العمومي ومقتضى ضمانات الملتزم بالضريبة .

وحيث لما تدخل المشرع الجبائي لتقنين مساطر المنازعات الجبائية ولما كانت هذه المساطر سواء أمام الإدارة أو أمام اللجن الضريبية أو أمام القضاء باختلاف درجاته تتسم بالتعقيد والبطء والكلفة الباهضة، فقد ثبت باللموس وفي الواقع الإداري أهمية الدور الذي تلعبه الحلول البديلة والتسويات الرضائية في فض العديد من المنازعات وحل الكثير من القضايا العالقة والشائكة سواء بالنسبة للإدارة الضريبية أو المكلفين كيفما كانوا أشخاص ذاتيين ، مهنيين، مقاولات وجمعيات ...الخ

وحيث يبقى الهدف المتوخى من إقرار آلية الحلول البديلة والتسويات الرضائية هو المساهمة في تحقيق الأمن القانوني والاستقرار الاقتصادي وتوفير السلم الاجتماعي وتخفيف العبء على القضاء.

السنة القضائية	عدد الملفات	عدد الإتفاقات	النسبة المئوية
2017	606	19	3,20%
2018	364	28	7,70%
2019	402	22	5,50%
2020	310	16	5,20%
المجموع	1682	85	5,10%

وعموما فإن هناك بعض الثغرات والعيوب لازالت تعتري الحلول البديلة والاتفاقات الرضائية من الوجهة القانونية والمسطرية ومنها بالأساس غياب إطار قانوني وإجرائي واضح، إضافة إلى التحديات والإكراهات التي تواجهها الإدارة كالإسراع في تأمين الموارد الجبائية مما يؤدي إلى توقيع اتفاقات مع بعض الملتزمين دون البعض الآخر.

لكن وعلى الرغم من ذلك فإن التسويات الرضائية تلعب دورا فعالا في تحقيق التوازن بين حقوق الخزينة العامة ومصالح الملتزمين بالضريبة .

2- دور التسويات الرضائية في تحقيق التوازن

بين حقوق الخزينة ومصالح الملتزمين بالضريبة:

إن خاصية التوازن المبدئي بين المصلحة العامة والمصلحة الخاصة في المادة الإدارية عموما والمادة الجبائية بوجه خاص تقتضي إقرار مقتضيات وإجراءات تروم فعالية تحصيل موارد الخزينة العامة وضمان مصلحة الملتزم في مراعاة لظروفه الاجتماعية وكفالة ضماناته القانونية على أساس أن المصلحتين تسيران في خطين متوازيين لا تعارض بينهما .

وتكمن المصلحة العامة في توكي فاعلية إجراءات تحصيل الموارد الجبائية لضمان تدفق المداخيل العمومية بالسلاسة والسرعة بما يحقق غاية ضمان مبدأ استمرارية المرفق العام بانتظام .

وتأتي في صدارة ضمانات الملتزم وحماية مصالحه واستقرار مركزه القانوني عدم جواز التنفيذ عليه إلا بناء على



صالح بوعسرية
مدير إدارة مركزية سابقا، خبير في
الإدارة العمومية

النزاعات المتعلقة بالعاملين في الإدارات العمومية أو النزاعات الداخلية

مقدمة:

من المعلوم أن النزاعات المتعلقة بالعاملين في الإدارات العمومية أو النزاعات الداخلية لها خصائصها التي تميزها عن غيرها. فهي تمر حتما عبر مراحل قبل أن تصبح منازعات قضائية. إذ تبدأ بالتظلم أي بالشكاية لدى السلطة التي أصدرت القرار (recours gracieux) ثم تنتهي برفع الدعوى لدى المحاكم (recours en contentieux) مروراً بالإستعطاف (recours hiérarchique). ويعتبر الجواب أو عدم الجواب على الإستعطاف نقطة البداية لإحتساب أجل التقاضي أمام المحاكم والمحدد في 60 يوما 17 من تبليغ المقرر المطعون فيه 18. وهو نفس الأجل الذي أكد عليه الفصل 360 من قانون المسطرة المدنية.

وهكذا يصبح من حق المتضرر أن يسلك إما طريق الطلب بالإلغاء (recours pour annulation) أو طريق القضاء الشامل (recours de plein contentieux). فدعوى الإلغاء تستهدف شرعية القرار الإداري وأما دعوى القضاء الشامل فإنها تتعلق بجبر الضرر أو التعويض وهولا يشمل التعويض الكلي بدعوى نقص الربح أو فوات كسب ضاع (manque à gagner).

ويمكن التقدم بهما إما في شكل دعاوى منفردة أو في دعوى مشتركة أمام القضاء الشامل.

فالقارر تتخذه الإدارة المعنية بالنزاع . فهي التي تدافع عن قرارها أمام القضاء بواسطة موظف مؤهل لذلك 19 باعتبار أن الإدارات العمومية معفاة من وجوب اللجوء إلى خدمات المحامين من أجل التقاضي (المادة 31 من قانون هيئة المحامين ، المادة 34 من قانون المسطر المدنية، المادة 529 من قانون المسطر الجنائية) كما يمكنها أن تقوم بتنصيب محام عنها أو تستعين بخدمات الوكيل القضائي للمملكة، نظرا لتخصصه العام في الدفاع عن الدولة دون غيره (المادة الأولى من قانون 2 مارس 1953) وتواجهه في الدعوى يكون إما بصفته مدخلا وإما مدافعا عن الإدارة وإما بالصفتين معا.

إلا أن أغلبية الإدارات لا تميز بين هذه الصفتين إذ تعتبر مجرد تبليغ الوكيل القضائي بصفته مدخلا (كما تنص على ذلك المسطرة الجنائية) فهو تلقائيا يصبح مدافعا عنها مع العلم أن هذه الصفة لا يكتسبها الوكيل إلا عندما توكله الإدارة بمقتضى كتاب توجيهه إليه.

فحسب القانون رقم 90-41 المحدث بموجبه محاكم إدارية تختص المحاكم الإدارية 20، فيما يتعلق بهذا الجانب، بالبت ابتدائيا في طلبات إلغاء قرارات السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة وفي النزاعات المتعلقة بالعقود الإدارية وبالنظر في النزاعات الناشئة عن تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمعاشات ومنح الوفاة المستحقة للعاملين في مرافق الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة وموظفي إدارة مجلس النواب وموظفي إدارة مجلس المستشارين والنزاعات المتعلقة بالوضع الفردية للموظفين والعاملين في مرافق الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة وموظفي إدارة مجلس النواب وموظفي مجلس المستشارين .

17 المادة 21 من القانون رقم 90-41 المحدث بموجبه محاكم إدارية "يجب أن يكون طلب الإلغاء بسبب تجاوز السلطة مصحوبا بنسخة من القرار الإداري المطلوب إلغاؤه، وإذا سبقه تقديم تظلم إداري يتعين أن يصحب طلب الإلغاء أيضا بنسخة من القرار الصادر برفض التظلم أو بنسخة من وثيقة تشهد بإيداع التظلم إن كان رفضه ضمنيا".

18 المادة 23 من القانون رقم 90-41 المحدث بموجبه محاكم إدارية يجب أن تقدم طلبات إلغاء القرارات الصادرة عن السلطات الإدارية بسبب تجاوز السلطة داخل أجل سنتين يوما يبتدئ من نشر أو تبليغ القرار المطلوب إلغاؤه إلى المعنى بالأمر. ويجوز للمعنيين بالأمر أن يقدموا، قبل انقضاء الأجل المنصوص عليه في الفقرة السابقة، تظلمًا من القرار إلى مصدره أو إلى رئيسه، وفي هذه الصورة يمكن رفع طلب الإلغاء إلى المحكمة الإدارية داخل أجل سنتين يوما يبتدئ من تبليغ القرار الصادر صراحة برفض التظلم الإداري كليًا أو جزئيًا.

19 الفصل 31 من ظهير 2008/10/20 المنظم لمهنة المحاماة يعفي الموظف المنتدب للدفاع عن الإدارات العمومية من الرخصة الخاصة؛ لا يسوغ أن يمثل الأشخاص الذاتيون والمعنويون والمؤسسات العمومية وشبه العمومية والشركات، أو يؤازروا أمام القضاء إلا بواسطة محام ما عدا إذا تعلق الأمر بالدولة والإدارات العمومية تكون نيابة المحامي أمرا اختياريًا .

20 المواد 8 و 9 و 10 من القانون رقم 90-41

أهمية النزاعات القضائية المتعلقة بالعاملين في الإدارات العمومية

عموما فإن النزاعات القضائية المحكومة ضد الإدارة العمومية لا تتعدى الثلث 22 من مجموع القضايا المحكومة من طرف كل المحاكم.

هذا وإذا أضفنا إليها المدة الزمنية التي تستغرقها رحلة الملف في ردهات المحاكم منذ إيداع المقال الافتتاحي إلى أن يصبح الحكم جاهزا للتنفيذ (10 سنوات في بعض الأحيان) وكذا مطبات عدم التنفيذ، فإن الهمة يجب أن تكون عالية والصبر جلدا من أجل خوض هذا الرهان.

وفوق هذا وذاك فإن المنازعات المرتبطة بتسوية الوضعية الفردية والمعاشية للموظفين لا تمثل إلا نسبة 4% عدديا أما إذا احتسبنا قيمتها فإن النسبة ستكون حتما أقل من ذلك²³.

ولعله من البديهي أن يتساءل المرء عن أسباب هذا التهميش لقضايا الموارد البشرية التي من شأن ضمان حقوقها أن تتفانى في عملها وتعزبانتمائها حتى تقوم بواجبها على أكمل وجه.

أهم الأسباب وراء تدني الإهتمام بقضايا الموظفين في غياب مؤشرات دقيقة سنكتفي هنا بذكر بعض ما يظهر لنا جليا من تلك الأسباب:

أن الموظف لا يجرؤ على تقديم شكاوى ضد ادارته خوفا من انتقام رؤسائه

أن الإدارة لها سلطة تقديرية في نطاق النظام الأساسي للوظيفة العمومية أكثر من القاضي نظرا لكون ذلك النظام يحدد نوع العقوبات ولا يحدد طبيعة الأخطاء كما هو الشأن مثلا بالنسبة للقانون الجنائي فيترك الباب مواربا لتأويلات المجالس التأديبية التي تكون للإدارة الأغلبية فيها.

أن إلحاق الوكيل القضائي للمملكة بوزارة المالية يبدو الآن غير ذي جدوى نظرا لاستحواذ تلك الوزارة على أنشطة محامي الإدارة الذي أصبح همه الأكبر هو استرجاع أموال الدولة (صوائر الدولة المسترجعة) وليس الدفاع عن إقامة العدالة والاهتمام بأحوال الموظفين. مع العلم أن وزارة

واستثناء تظل محكمة النقض مختصة بالبت ابتدائيا وانتهائيا في طلبات الإلغاء بسبب تجاوز السلطة المتعلقة بالمقررات التنظيمية والفردية الصادرة عن رئيس الحكومة وقرارات السلطات الإدارية التي يتعدى نطاق تنفيذها دائرة الاختصاص المحلي لمحكمة إدارية كما تختص محكمة الرباط الإدارية بالنظر في النزاعات المتعلقة بالوضعية الفردية للأشخاص المعيّنين بظهير شريف أو مرسوم وبالنزاعات الراجعة إلى اختصاص المحاكم الإدارية التي تنشأ خارج دوائر اختصاص جميع هذه المحاكم.

وتشمل الوضعية الفردية جميع الحالات والإوضاع التي تمس حقوق الموظف وهو يعمل في خدمة الإدارة أو المرفق أو الجماعة الترابية أو المؤسسات العامة سواء فيما يتعلق بتسميته في وظيفة معينة أو ترقيته أو تكوينه أو حصوله على أجوره ومستحققاته التي يمكن أن يقدم بصدد دعاوى ضد جهة إدارية معينة من أجل تسوية هذه الوضعية بما ينعكس إيجابا أو سلبا على وضعيته المادية حسب الأحوال.

أما المنازعات المتعلقة بالمعاشات المدنية والعسكرية ومعاشات رجال القوات المساعدة فهي تنقسم إلى قسمين: معاشات مؤدى عنها، أي المعاشات التي تؤدي عنها اشتراكات الموظفين ومساهمات الدولة بصفتها الهيئة المشغلة ومعاشات غير مؤدى عنها كمنازعات معاشات الزمانة غير المؤدى عنها وهي المعاش الذي يحصل عليه الموظف جراء حادث أو مرض أصيب به بسبب وظيفته أو بمناسبتها ويكون بموجب قرار تتخذه لجنة الإعفاء المختصة (المدنية أو العسكرية أو لجنة رجال القوات المساعدة) وكذا معاشات أعضاء المقاومة وجيش التحرير (معاش العطب والتعويض الإجمالي) وتدخل ضمن نفس الإطار المنازعات التي تتعلق برصيد الوفاة²¹.

ولعل هذه المنازعات، لكونها تتعلق من جهة بحقوق الموظفين ومناخ العمل داخل الإدارة ومن جهة أخرى بالأهداف التي تسعى الإدارة إلى تحقيقها في علاقتها بمرتفعيها، كان لزاما عليها أن تعطى لها المكانة التي تستحقها. إذ كيف يمكن أن يطلب من شخص مهضومة حقوقه أن يكون منصف مع الناس؟

²¹ مرسوم رقم 500.98.2 صادر في 14 من شوال 1419 (فاتح فبراير 1999) يحدد بموجبه نظام رصيد الوفاة لفائدة ذوي حقوق الموظفين المدنيين والعسكريين والأعوان التابعين للدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة
²² تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تقييم تدبير المنازعات القضائية للدولة لتونير 2015

²³ حسب تقرير الوكالة القضائية لسنة 2018

- مؤشر حدة الصراع: عدد القضايا المعروضة عن كل قطاع أو مؤسسة
- مؤشر تجربة المتقاضين: عدد القضايا المرفوعة بالنسبة لكل القضايا المطروحة
- مؤشر الإنصات: عدد القضايا المحسومة رضائيا بالنسبة لكل النزاعات
- مؤشر متوسط أمد القضايا: مجموع مدد القضايا منذ تسجيلها إلى حكمها بالنسبة لعدددها

- وفي الأخير تبقى مؤسسة الوسيط إحدى الوسائل التي يمكن أن يلجأ إليها الموظف، سواسية مع كل المرتفقين، إذا ما لحقه أي ضرر من طرف إدارته بحيث تتولى المؤسسة بناء على تظلمات تتوصل بها، النظر في جميع الحالات التي يتضرر فيها أشخاص ذاتيون أو اعتباريون، فرادى أو جماعات، مغاربة أو أجانب، من جراء أي تصرف صادر عن الإدارة، سواء كان قرارا ضمنيا أو صريحا، أو عملا أو نشاطا من أنشطتها، يكون مخالفا للقانون، خاصة إذا كان متسما بالتجاوز في استعمال السلطة أو منافيا لمبادئ العدل والإنصاف²⁶.

ورغم محدودية²⁷ دورها فإن مؤسسة الوسيط تشكل بصيصا من الأمل لأنها تتسم بالشفافية فيما يخص الإحصاءات المتعلقة بحجم التظلمات وتوزيعها حسب موضوعاتها وقطاعاتها والإدارات المعنية بها وكذا أماكنها الجغرافية.

المالية ممثلة أكثر من أي وزارة أخرى أمام القضاء (الضرائب، الجمارك، الأملاك المخزنية) أن الوكالة القضائية ليست لها الموارد البشرية الكافية لمواجهة كافة أنواع النزاعات بالنسبة لجميع القطاعات والحالة هذه أن الوكالة القضائية نفسها تلجأ هي الأخرى لمحامين من أجل مساعدتها وهي نفس الفرصة المتاحة لكافة الإدارات التي لا حاجة لها بالوكالة القضائية لكي تنصب محاميا عنها.

هناك تضخم على مستوى تمثيل الإدارة أمام القضاء في مواجهة موظفيها (المصالح المكلفة بالمنازعات، وكيل المملكة، المحامي، عدم تنفيذ الأحكام...)

بالرغم من أن المشرع قد حدد مدة تقادم الأحكام القضائية في 30 سنة²⁴ فإنه ضيق هذه المدة بالنسبة لإقامة الدعوى عندما حددها في 60 يوما فقط (في الوقت الذي نجد فيه أن هذه المدة حددت في سنة بالنسبة للمخالفات وفي أربع سنوات بالنسبة للجنح والتعويضات أو الديون وخمسة عشرة سنة بالنسبة للجنايات ...)

الخطأ في تحديد الجهة المعنية بالنزاع²⁵

وعليه فإن من شأن الحصول على بعض المؤشرات أن ينير لنا الطريق من أجل تحليل هادف وأكثر عمقا والوقوف عند مكامن الخلل وبالتالي اقتراح الحلول الممكنة.

بعض المؤشرات:

- مؤشر أهمية الصراع: عدد القضايا المعروضة على المحاكم بالنسبة لجميع التظلمات
- مؤشر التضخم: عدد قضايا السنة الجارية بالنسبة لقضايا السنة الفارطة
- مؤشر النجاعة: عدد القضايا المحكومة بالنسبة للقضايا المعروضة

²⁴ الفصل 428 من قانون المسطرة المدنية: "تكون الأحكام قابلة للتنفيذ خلال ثلاثين سنة من اليوم الذي صدرت فيه وتسقط بانصرام هذا الأجل..."

²⁵ الفصل 939 من قانون المسطرة المدنية أن الدعوى ترفع ضد:

- الدولة، في شخص رئيس الحكومة وله أن يكلف بتمثيله الوزير المختص عند الاقتضاء؛
- الخزينة، في شخص الخازن العام للمملكة؛

- الجماعات المحلية، في شخص العامل بالنسبة للعمالات والأقاليم وفي شخص رئيس المجلس الجماعي بالنسبة للجماعات؛

- المؤسسات العمومية، في شخص ممثلها القانوني.

- الملك العام للدولة، لوزير التجهيز؛

- الملك الخاص للدولة، لمدير أملاك الدولة؛

- المياه والغابات، للمندوب السامي للمياه والغابات؛

- الأوقاف، لوزير الأوقاف والشؤون الإسلامية؛

- الضرائب، المدير العام للضرائب

- إدارة الجمارك والضرائب غير المباشرة بالنسبة للنزاعات الجمركية،

²⁶ المادة 11 من قانون 14.16 المنظم لمؤسسة وسيط المملكة

²⁷ بتاريخ 23 نونبر 2017 أصدرت محكمة النقض القرار رقم 1296/3 الذي جاء فيه: "حقا إن

طابع الإلزامية لا يكون إلا للقانون والأحكام الصادرة في إطاره، لا

لتوصيات الوسيط الذي هو مجرد قوة اقتراحية كما عرفه بذلك القانون المحدث

لمؤسسته، ومن ثم فإن الإدارة غير ملزمة بتنفيذ توصياته كما أن رئيس الحكومة غير

ملزم باتخاذ إجراءات جزائية ضد الإدارة في حالة امتناعها عن تنفيذ تلك التوصيات،

والمحكمة مصدرة القرار المطعون لما استنتجت عن خطأ هذه الإلزامية من خلال

قراءتها للفصلين 30 و 31 من القانون المؤسس لمؤسسة الوسيط تكون قد خرقت

القانون بتعليق فاسد..."

عليه الأمر في مرسوم 1975 الذي لم يكن يسمح للمتنافس باللجوء مباشرة إلى لجنة الصفقات.



عادل أرجدال
إطار إداري، باحث في
القانون العام

وفي هذا الإطار، حددت المادة 30 من المرسوم المشار إليه أعلاه، الحالات التي يستطيع فيها المتنافس سلوك مسطرة التشكي للجنة الوطنية للطلبات العمومية عندما:

- يلاحظ أن إحدى قواعد مسطرة إبرام طلبية عمومية واردة في النصوص التنظيمية الجاري بها العمل لم يتم احترامها؛
- يتبين له احتواء ملف الدعوة إلى المنافسة على بنود تمييزية أو شروط غير متناسبة بالنسبة لموضوع الطلبية العمومية؛
- ينازع في أسباب إقصاء عرضه؛
- لا يقتنع بالجواب المقدم إليه من طرف الإدارة المعنية أو في حالة عدم الجواب على طلبه.

والملاحظ أن المشرع جعل هذه الحالات على سبيل الحصر دون أن يترك الباب مفتوحا على ما قد يظهر من تطبيقات عملية تستدعي تقديم المتنافسين للشكايات إلى اللجنة، فالوقائع يستحيل حصرها لاسيما في مجال حيوي من نظير الطلبات العمومية، كما لم يتطرق المشرع كذلك إلى الحالة التي يعمد فيها صاحب المشروع إلى تحرير وصياغة دفتر الشروط الإدارية الخاصة وفق مقاس معين لأحد المتنافسين.

ولعل غاية المشرع في هذا التقييد، هو تلافي الشكايات التي لا مبرر لها وعدم إثقال كاهل اللجنة الوطنية واستنفاد طاقات أعضائها في شكايات يتبين بعد دراستها أنها لا تستند على أي أساس قانوني سليم، غير أن هذا لا يستقيم كمبرر مقبول بالنظر لما قد يترتب عنه من ضياع للحقوق وإخلال بالمبادئ النازمة للطلبات العمومية، ومن ثم يمكن معالجته بإحداث لجان قطاعية، على غرار المعمول به في الجزائر، لتخفيف على اللجنة الوطنية من جهة وضمان نوع من الفعالية بالنظر لتخصصها في قطاعات معينة من جهة أخرى.

سلطات اللجنة الوطنية للطلبات العمومية في معالجة الشكايات والطلبات الواردة عليها

حرصا من المشرع على إحاطة الطلبات العمومية بكافة الضمانات القانونية اللازمة لتكريس شفافيتهما ونجاعتهما وحكامه تديرها، تم إحداث لجنة وطنية للطلبات العمومية بموجب المرسوم رقم 2.14.867 الصادر بتاريخ 21 شتنبر 2015 لتعوض لجنة الصفقات العمومية التي ظل معمولا بها منذ سنة 1975.

وقد عهد إلى هذه اللجنة التي تتألف من 13 عضوا، مجموعة من الاختصاصات المهمة من بينها المساهمة في إيجاد حلول للنزاعات الناشئة بين أطراف الطلبية العمومية، من خلال دراسة الشكايات والطلبات الواردة عليها من طرف كل شخص ذاتي أو اعتباري من أشخاص القانون الخاص يشارك في طلبية عمومية إما بصفة متنافس أو نائل للصفقة أو صاحب الصفقة.

ورغم ما تقوم به اللجنة الوطنية من دور فعال في تحسين حكامه الطلبات العمومية، فإن المرسوم المنظم لها تعثره بعض النواقص التي سنعمل على تبيانها في بعض النقاط.

1. توضيق نطاق الشكايات

خص المرسوم رقم 2.14.867 المنظم لعمل اللجنة الوطنية للطلبات العمومية بابا مستقلا وهو الباب الخامس للشكايات التي يقدمها المتنافسون للجنة الوطنية، مختصرا بذلك الطريق أمام المتنافسين، تفعيلًا للإجراءات الاستباقية والاحترازية التي تقي الإدارة من المنازعات، على خلاف ما كان

يلحقها ذلك. وتزداد إلحاحية هذا المطلب إذا علمنا أن الأسباب التي تسوقها الإدارة في رسالتها لا معقب عليها في ظل سكوت النص القانوني عن ذلك، وبالتالي يكفها أن تقرر متابعة مسطرة التعاقد بداعي الاستعجال الذي يدخل في إطار الصالح العام مع ما لهذا المبرر من حمولة مطاطة.

3. منع اللجنة من النظر في الشكاية المعروضة

على هيئات المراقبة

تنص الفقرة الأولى من المادة 39 من المرسوم المنظم لعمل اللجنة الوطنية للطلبات العمومية على أنه «يجب على أجهزة اللجنة المختصة إيقاف كل شكاية متنافس أو طلب رأي متعلق بخلاف، كان موضوع حكم قضائي أو يجري التحقيق في شأنه من طرف القضاء أو من طرف أية هيئة مراقبة أخرى».

انطلاقاً من هذا المقتضى القانوني، فإن اللجنة لا يحق لها دراسة شكاية المتنافس أو إبداء رأي في شأن طلب قدم لها من طرف صاحب الطلبية، عندما تكون القضية موضوع الشكاية أو طلب الرأي يجري فيها التحقيق من طرف القضاء أو من طرف أية هيئة مراقبة أخرى.

وإذا كان الحرص على استقلال السلطة القضائية يفرض منع اللجنة من دراسة كل مسألة معروضة أمام القضاء أو سبق لهذا الأخير أن أصدر في شأنها موقراً قضائياً، فإنه لا مصوغ لمنعها من النظر في الشكاية المعروضة على هيئات المراقبة والتفتيش الإداري لكون هذه الأخيرة تفتقر للاستقلالية المطلوبة نظراً لخضوعها لسلطة الوزير صاحب المشروع.

4. عدم تحديد كفاءات تقديم شكايات المتنافسين

بطريقة إلكترونية

أحالت الفقرة الثانية من المادة 31 من المرسوم رقم 2.14.867 المنظم للجنة الوطنية للطلبات العمومية على قرار لرئيس الحكومة يحدد بمقتضاه كفاءات تقديم الشكايات والردود المتعلقة بها إلكترونياً، كما ينظم هذا القرار كفاءات

ومن ناحية ثانية، فإن المرسوم المنظم لعمل اللجنة الوطنية للطلبات العمومية قد حدد الأطراف التي يحق لها اللجوء إلى اللجنة الوطنية في كل من الإدارات العمومية والمتنافسين وأصحاب الطلبات، ولم يفتح على فعاليات المجتمع المدني لاسيما تلك التي تشتغل في مجال حماية المال العام عبر السماح لها بتقديم الشكايات، مع ما يعنيه ذلك من تكريس للمقاربة التشاركية وتفعيل لدور المجتمع المدني كفاعل أساسي في ميدان حماية المال العام خاصة مع الأدوار الدستورية التي أنيطت به كشريك في تدبير الشأن العام المحلي والوطني.

2. سلطة الإدارة في عدم التقيد بوقف أو تأجيل

الطلبية

عند استيفاء المتنافس لكافة الإجراءات الشكلية المتعلقة بالشكاية وتجاوب اللجنة الوطنية معه بالإيجاب باعتبار الحجج التي قدمها مبنية على أسس صحيحة، يقوم رئيس اللجنة بإشعار الإدارة المعنية ويقترح على رئيس الحكومة إمكانية توقيف مسطرة إبرام الطلبية العمومية أو إرجاء المصادقة عليها إلى حين إصدار مقترح المقرر في شأن المآل الواجب تخصيصه للشكاية.

وفي مقابل ذلك، فإنه لا يعمل بهذا التوقيف و/أو التأجيل إذا قررت الإدارة المعنية أنه من الضروري متابعة مسطرة إبرام الطلبية أو المصادقة عليها، وذلك إذا بررت ذلك اعتبارات استعجالية تدخل في إطار الصالح العام. وفي هذه الحالة، يتعين على الإدارة المعنية توجيه رسالة إلى رئيس الحكومة وإلى رئيس اللجنة الوطنية تتضمن بوضوح الأسباب والمبررات التي حملته على اتخاذ هذا المقرر.

وبالنظر لما تكتسبه هذه السلطة التي منحت للإدارة، فإن النص القانوني يحتاج إلى إيراد الحالات التي يمكن فيها عدم التقيد بقرار رئيس الحكومة القاضي بتوقيف و/أو تأجيل الطلبية، وذلك حتى تضيق مساحة التأويل ويتم التمييز بين الطلبات التي لا يمكن تعليقها أو إرجاؤها وبين التي يمكن أن

وبالنظر لما يكتسبه الإطار المؤسسي للجنة الوطنية من أهمية بالغة في تحفيز رؤوس الأموال على الاستثمار في ميدان الطلبات العمومية، فإن المشرع مدعو لدعم استقلالية اللجنة من خلال الارتقاء بها إلى مستوى هيئة للضبط ذات صلاحيات تقريرية لضمان استقلاليتها على المستوى الإداري والمالي ومن ثم تمكينها من سلطات تقريرية تمكنها من توجيه أوامر للإدارة باعتبارها الجهاز الأعلى الذي يختص بالطلبات العمومية ببلادنا.

6. تكريس الطابع الاستشاري للجنة الوطنية للطلبات العمومية

تفصيلاً لمهام اللجنة الوطنية، نصت المادتان 4 و 5 من المرسوم رقم 2.14.867 على مجموعة من المهام ذات الصبغة الاستشارية، من بينها:

- إبداء رأيها، بطلب من الإدارات العمومية، في كل مسألة ذات صبغة قانونية أو مسطرية تتعلق بتحضير طلبية عمومية أو إبرامها أو تنفيذها أو وقف تنفيذها أو تسديد ثمنها؛
 - إبداء رأيها القانوني فيما يتعلق بالنزاعات بين أصحاب الطلبات العمومية والإدارات العمومية بشأن تطبيق النصوص المنظمة للطلبات المذكورة.
- وما يلاحظ في المهام الموكولة للجنة، هو غياب أي دور تقريرى أو رأي إلزامى فيما يتعلق بالنزاعات بين أصحاب المشاريع والمتنافسين أو نائلي وأصحاب الصفقات حين يلتبس هؤلاء التطبيق السليم للقانون دون أي تمييز، وهو ما يجعلها بمثابة توصيات تجعل الإدارات المعنية بها غير مجبرة على تنفيذها، مما يطرح إشكالية فعالية نظام الطعون في ظل غياب الرأي الملزم للجنة والدور التقريرى لها.

وعلى الرغم من أن المرسوم المنظم لعمل اللجنة قد أصبح على بعض اختصاصات اللجنة الصبغة الإلزامية، إلا أنها تبقى تحت رحمة رئيس الحكومة الذي تبقى له سلطة

تقديم طلبات الرأي إلى اللجنة الوطنية من قبل أصحاب الطلبات استناداً إلى مقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 37 من نفس المرسوم.

ومنذ أزيد من 5 سنوات على صدور هذا المرسوم، فإن القرار المشار إليه أعلاه لم ير النور بعد، لتبقى المسطرة الإلكترونية لتقديم الشكايات وطلبات الرأي في ميدان الطلبات العمومية معطلة لحد الساعة، ويبقى على المتنافسين وأصحاب المشاريع أن يودعوا شكاياتهم وطلباتهم مباشرة بمكاتب اللجنة الوطنية أو إرسالها إلى رئيس اللجنة عن طريق البريد المضمون مع إشعار بالتوصل.

ولا تخفى الأهمية التي يكتسبها تجريد المساطر والإجراءات الإدارية من الطابع المادي في تطوير الأداء الإداري وتقديم خدمات عمومية أفضل للمرتفقين أينما كانوا بالسرعة المطلوبة والدقة اللازمة، لذلك نأمل أن يتم سد هذا الفراغ التشريعي عبر إصدار قرار رئيس الحكومة الموماً إليه أعلاه.

5. تبعية اللجنة الوطنية للأمانة العامة للحكومة

إن الإصلاحات التي اعتمدها مرسوم 2015 لتجاوز مظاهر الاختلال والقصور التي كانت تكتنف مرسوم 1975 لم يوازها الاهتمام والحرص على مسألة تكريس استقلالية اللجنة الوطنية، حيث تم الاحتفاظ بالتموقع المؤسسي للجنة المذكورة لدى الأمانة العامة للحكومة بمقتضى المادة الأولى من المرسوم المنظم لعملها.

وحرصاً على حياد اللجنة الوطنية واستقلاليتها، نادت مجموعة من الجهات وعلى رأسها الهيئة الوطنية للنزاهة والوقاية من الرشوة بجعل اللجنة وحدة مستقلة مكلفة بمهام ذات أهمية تعنى بتنظيم الطلبات العمومية، وأن تتوفر على بنيات دائمة ومنحها استقلالها التام، كما اقترح مهنيو قطاع البناء والأشغال العمومية وضعها تحت إشراف رئيس الحكومة.

إعطائها صفة القرار الإداري بالتوقيع عليها، مع الإشارة إلى أن سلطة الوزراء قد تحول دون تنفيذ قرار رئيس الحكومة عندما يتعلق الأمر بتوقيف مسطرة الإبرام أو إرجاء المصادقة على الطلبية العمومية كما بينا ذلك في النقطة الثانية أعلاه، وهو ما يعني أن سلطة الوزراء في هذا الشق تفوق سلطة رئيس الحكومة.

تلكم كانت مجموعة من النواقص التي تحد من سلطات اللجنة الوطنية للطلبات العمومية في معالجة الشكايات والطلبات الواردة عليها من المتنافسين ونائلي وأصحاب الصفقات، وكلنا أمل أن يحرص المشرع على معالجتها فيما يرتقب من تعديلات للمرسوم المنظم لعمل اللجنة.

أمام هذه الوضعية، تدخلت الإدارة المركزية لوزارة الأوقاف من خلال مجموعة من المراسلات والدوريات والمناشير التي تصب في جوهر ضبط وتكريس حكمة جيدة في تدبير المنازعات الوقفية، التي تعرف ازديادا مطردا.



محمد الشراذي
باحث بجامعة عبد المالك السعدي اطار
بوزارة الاوقاف والشؤون الاسلامية

حكمة تدبير المنازعات الوقفية

وفي نفس السياق، عمل المشرع المغربي على تعزيز المنظومة القانونية المغربية بصدور الظهير الشريف رقم 1.09.236 الصادر في 8 ربيع الأول 1431 (23 فبراير 2010) يتعلق بمدونة الأوقاف كما تم تغييره وتتميمه بمقتضى الظهير الشريف رقم 1.19.46 بتاريخ 23 من جمادى الآخرة 1440 (فاتح مارس 2019)، والذي تضمن في مثله مجموعة من المقتضيات القانونية التي تركز لحكمة تدبير المنازعات الوقفية، ومن ذلك مقتضيات المادة 54 التي جاء فيها " إن الرسوم العقارية المؤسسة لفائدة الغير لا تمنع المحكمة من النظر في كل دعوى ترمي إلى إثبات صفة الوقف العام لعقار محفظ، شريطة أن ترفع الدعوى في مواجهة جميع ذوي الحقوق المقيدين. وإذا ثبت أن العقار المذكور موقوف وقفا عاما، بناء على الحكم القضائي الصادر بذلك والحائز لقوة الشيء المقضي به، فإن المحافظ يشطب على كل تسجيل سابق، ويقيد العقار بالرسم العقاري المتعلق به في إسم الأوقاف العامة" ، وبذلك فقاعدة التطهير المنصوص عليها في المادة 2 و 62 من ظهير التحفيظ العقاري لا يمكن الاحتجاج بها في المجال الوقفي، وبالتالي متى ثبتت حبسية عقار معينة، يمكن لإدارة الأوقاف الالتجاء إلى القضاء عن طريق رفع دعوى التصريح بثبوت الوقف قصد استرجاع العقار الموقوف والمقيد باسم الغير، ويمكن إثبات الوقف بجميع وسائل الإثبات وتعتبر الحوالات الحبسية حجة علي أن الأملاك المضمنة بها موقوفة إلى أن يثبت العكس، كما جعل المشرع المغربي الديون المستحقة لفائدة الأوقاف ديون ممتازة لا تسقط بالتقادم، ويكون لاستيفائها حق الأولوية بعد أداء الديون الناشئة عن مهر الزوجة ومتعتها ونفقتها الأولاد والأبوين وغيرهم ممن تجب عليه نفقته طبقا لأحكام مدونة الأسرة.

شكل الوقف وما يزال، دورا تاريخيا متميزا على مختلف محاور التنمية في العالم الإسلامي، وذلك بما استند إليه من أسس شرعية بلغت به في بعض الأحيان مصاف الفرائض، ومراقى الجواب.

تتجسد أموال الوقف في ميادين متعددة، كالمساجد والمدارس والمستشفيات والمكتبات ومختلف المشاريع الاجتماعية التي تعود بالنفع على عامة المسلمين. وقد منح المشرع الوقف العام بالشخصية المعنوية مند إنشائه. ولهذه الغاية، تتولى إدارة الأوقاف تدبير شؤونه وتعتبر ممثله القانوني، طبقا لأحكام المادة 50 من الفصل الأول من الباب الثاني من مدونة الأوقاف.

يمكن التمييز في تدبير ممتلكات الوقف بين وضعين، الأول يتمثل في تدبير هذه الممتلكات دون وجود تشويش أو اعتداء. أما الثاني فيرتبط بالحالة التي تكون فيها الممتلكات الوقفية مهددة بالاعتداء عليها، وفي هذا الوضع لابد من الكشف عن الأدوات القانونية التي تتيح المحافظة على الأوقاف العامة وتجعلها في حصن من التطاول على أملاكها والترامي على عقاراتها، وكثيرا هي القضايا الوقفية التي طرحت على القضاء للحسم فيها، منها ما كان في صالح الأوقاف، ومنها ما ضاعت حقوق الأوقاف فيها لأسباب عديدة، الشيء الذي يستدعي استحضار نوع من الحكمة في تدبير المنازعات الوقفية، لما لسوء تدبير هذا النوع من المنازعات من آثار وخيمة قد تحول دون قيام الأوقاف العامة بالمهام الرئيسية المنوطة بها والمتمثلة أساسا في دعم وتقوية نسيج المجتمع الإسلامي، وإثرائه بمؤسسات علمية وثقافية مختلفة الأشكال والصيغ والمناهج.

وزاري صادر عن وزير الأوقاف والشؤون الإسلامية طبقا لمقتضيات المادة 56 من مدونة الأوقاف، كما يسهر على حسن سير إجراءات الدعوى والحضور الإيجابي في الجلسات والمعينات والخبرات التي تأمر بها المحكمة، مع الحرص على تقديم المذكرات الجوابية والتعقيب و احترام الآجال القانونية، إلى غاية صدور الحكم الحائز لقوة الشيء المقضي به، والسهر على تنفيذه بإتباع المساطر القانونية المؤطرة لذلك.

لقد حاول المشرع المغربي من خلال المستجدات التي تضمنتها مدونة الأوقاف الجديدة النهوض بمجال تدبير المنازعات الوقفية متجاوزا بذلك الثغرات والفراغات التشريعية التي كانت تتخلل النصوص السابقة المنظمة للمجال الوقفي، الا أنه رغم الجهود المبذولة من طرف كل الفاعلين في الميدان من مسؤولين على المستوى المركزي أو اللامركزي، فقد أصبحت الأملاك الحبسية عرضة لكثير من النزاعات، إما من طرف الموقوف عليهم أو من طرف الغير، وعليه يجب تبني رؤية واضحة وبعيدة المدى تنبني على أساس متين، ورسم الأهداف المنشودة وتحديد الوسائل الواجب استعمالها لبلوغها، عن طريق رصد المزيد من الجهود في تنظيم تدبير المنازعات الوقفية والتركيز على أهمية الحلول غير القضائية لفض النزاعات، بالإضافة إلى تعزيز دور المكلفين بالمنازعات في تقديم المساعدة القضائية وتمثيل الأوقاف أمام القضاء مع إعادة النظر في الاتفاقيات المبرمة مع المحامين، والعمل على تكثيف الجهود، بالتنظيم والتدبير الجيد والتأقلم مع روح العصرنة والتحديث وذلك من أجل تعزيز حكمة تدبير المنازعات الوقفية.

أما في مجال نزع الملكية فلا يمكن نزع ملكية العقارات الموقوفة وقفا عاما إلا بموافقة صريحة من طرف الإدارة الحكومية المكلفة بالأوقاف، تحت طائلة البطلان طبقا لمقتضيات المادة 59 من مدونة الأوقاف،

وفيما يخص التصرفات والمداخل التي تجريها الأوقاف العامة فقد أعفى المشرع المغربي هذه الأخيرة من أي رسوم أو اقتطاع ضريبي محلي أو وطني.

وغني عن البيان على أن المنازعات الوقفية شأنها شأن باقي منازعات الأشخاص الطبيعية والمعنوية الأخرى، يمكن التمييز من حيث أنواعها، بين المنازعات المدنية التي تلجأ إليها إدارة الأوقاف قصد استخلاص الديون الوقفية التي في ذمة الغير، بالإضافة إلى المنازعات العقارية التي تلعب دورا جوهريا في الحفاظ على العقارات الموقوفة وحمايتها من الاعتداءات التي قد تطالها، ثم المنازعات الإدارية، ومن أهمها تلك الناتجة عن الاعتداء المادي، وعن مسطرة نزع الملكية، والدعاوى المتعلقة بالطعن في القرار القاضي بتصفية الأعباس المعقبة وكذلك المنازعات الضريبية ومنازعات الصفقات العمومية.

أما من حيث طرق تدبير المنازعات الوقفية، ففور علم إدارة الأوقاف بوجود اعتداء أو ترامي على أحد الأملاك الوقفية، تبادر عن طريق أطر قانونية تابعة لها، يتم تعيينها بنظارات الأوقاف بمختلف ربوع المملكة، بتتبع النزاع منذ بدايته إلى حين الفصل فيه سواء بالطرق الحبية أو أمام القضاء، بتنسيق مع المصالح المختصة التابعة للإدارة المركزية التي تعمل على دراسة الحلول المقترحة من طرف نظارات الأوقاف وابداء الرأي بشأنها، مع منحها الإذن بتنصيب محامي إذ اقتضى الحال ذلك، وعند الاتفاق على الصيغة النهائية للمقال الافتتاحي للدعوى يتم وضعه أمام أنظار الهيئة القضائية المختصة، التي تقوم بإدراجه في جدول الجلسات. يعمل المكلف بالمنازعات بالنظر على تمثيل الأوقاف أمام القضاء سواء كانت مدعية أو مدعى عليها بمقتضي انتداب

التشريعي المغربي و اعترافا صريحا بأهمية هذا المكون و تنويعا لمسيرة طويلة تربعت فيها الإدارة كإطار مؤسساتي ومجال لتأطير العلاقات المتعددة على هرم الاهتمامات.

وفي هذا السياق سيشكل القانون المذكور قطيعة مع مجموعة من الممارسات السلبية التي تحكم علاقة الإدارة بالمرتفق، والعمل على تقوية أو اصر الثقة بينهما وإعادة تأسيس هذه العلاقة على مرجعية محددة تؤطر المرافق العمومية وفقا لأحكام الدستور الذي أكد أن المرفق العمومي يقوم على أساس المساواة، والاستمرارية في أداء الخدمات.

ومما لاشك فيه أن أي قانون يهدف إلى تحقيق وظائف متعددة معلنة بشكل مباشر أو غير مباشر، لذا فإن كان قانون 55.19 يهدف بالدرجة الأولى إلى تجويد علاقة الإدارة بالمرتفق وخدمة الاستثمار الوطني والأجنبي، فإنه يهدف كذلك إلى تفادي آثار المنازعات القضائية التي تكلف مالية الدولة مبالغ مهمة بحكم أن جودة القوانين من شأنها أن تحسن الأداء الإداري وبالتبعية تقليص المنازعة، وسنركز في هذه المقالة على دور هذا القانون في الوقاية من المنازعة القضائية.

وفي هذا الاطار يطالعنا التقرير السنوي الذي أعدته الوكالة القضائية للمملكة لسنة 2018 أن عدد القضايا المسجلة برسم هذه السنة بلغ 17.528 قضية بزيادة قدرها 2% مقارنة مع سنة 2017، ويرجع ذلك إلى توسيع مجال الحقوق مسؤوليات الدولة التي كرسها دستور 2011، وارتفاع الوعي القانوني لدى المواطن الذي أصبح لا يتردد في مقاضاة الإدارة.



حميد السريدي
إطار بالوكالة القضائية للمملكة
باحث بجامعة مولاي إسماعيل بمكناس

دور القانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الادارية في الوقاية من المنازعة القضائية

تعتبر الإدارة الوجه العملي للدولة وأداتها في تنفيذ السياسة العمومية وترجمتها إلى إجراءات وأعمال تنفيذية تهدف بالدرجة الأولى إلى توفير الخدمات الضرورية للأشخاص ولإشباع حاجاتهم الأساسية؛ فهي العمود الفقري لجميع النشاطات التي تمارسها بغرض تقديم خدمات للمرتفق سواء كان شخصا ذاتيا أو اعتباريا.

إن انخراط المملكة المغربية تحت القيادة الرشيدة لصاحب الجلالة نصره الله في مسيرة استكمال بناء دولة الحق والقانون والنهوض بالاقتصاد الوطني يتطلب أن تكون الإدارة مؤهلة لخدمة المواطن والمقولة.

ولقد شكلت الإدارة محور التحولات القانونية الكبرى المرتبطة بالفكر القانوني والاقتصادي و حتى السياسي، نتيجة التطورات التكنولوجية والتحول الاقتصادي والاجتماعية وما فرضته من رهانات وطنية ودولية.

ولم يبق القانون المغربي بمنأى عن هذه التحولات العميقة التي عرفتها القوانين المقارنة بخصوص الاهتمام القانوني بالإدارة في علاقتها بمرتفقيها، إذ يعتبر قانون 55.19²⁸ قمة التحول

1441 الموافق ل 6 مارس 2020، الجريدة الرسمية، عدد 6866، ص: 1626.

²⁸ - قانون رقم 55.19 المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الادارية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.06 صادر في 11 من رجب

التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل..."، وبالتالي حرص المشرع على كتابية القرار الإداري.

والجدير بالذكر في هذا السياق أن هذا قانون 15.99 قيد الدراسة قد وسع من نطاق الأشخاص العامة التي يطبق عليها، بحيث تسري مقتضياته على جميع الإدارات التي تتولى تلقي ومعالجة وتسليم القرارات الإدارية التي يطلبها المرتفق، ويتعلق الأمر بالإدارات العمومية والجماعات الترابية ومجموعاتها وهيئاتها والمؤسسات العمومية وكل شخص اعتباري آخر خاضع للقانون العام والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام، التي تتولى تلقي ودراسة الطلبات المتعلقة بالقرارات الإدارية ومعالجتها وتسليم هذه القرارات. (البند الأول من المادة 2).

ومن القواعد الشكلية الجوهرية في إصدار القرار الإداري عموما وفق الاجتهاد القضائي، من جهة توقيع القرار لمعرفة الجهة التي أصدرته ومدى اختصاصها، ومن جهة أخرى تسبب القرار هذا الالتزام الذي أصبح مفروضا على الإدارة والذي يعد من المبادئ العامة التي تحكم العلاقة بين الإدارة والمرتفق وفق القانون قيد الدراسة، وهو تأكيد لما نص عليه قانون 03.01 المتعلق بالزام الإدارات العمومية والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية بتعليق قراراتها الإدارية.

ونشير أن الممارسة القضائية أبانت على أن مجموعة من القرارات الإدارية تم إلغائها لعدم تعليل الإدارة لقرارها السلبي، وبالتالي فإن تحديد نماذج للقرارات الإدارية من شأنه أن يساهم في تفادي الوقوع

وباعتبار أن المنازعات المتعلقة بقضايا الإلغاء تشكل نسبة مهمة من المنازعات المعروضة على المحاكم الإدارية وما تعكسه من صورة سيئة عن العمل الإداري؛ وكذا ما تكلفه من تكلفة مالية تقتطع من المال العام، فإن القانون الوافد الجديد من شأنه أن يقلص من هذا النوع من القضايا من خلال ما جاء به من مقتضيات تتصف في عمومها بالصفة الأمرة.

بيان ذلك أن هذا القانون نص في مادته الخامسة على أنه يجب على الإدارات، كل فيما يخصها أن تقوم بمجرد جميع القرارات الإدارية التي تدخل في مجال اختصاصها وتصنيفها وتوثيقها وتدوينها في مصنفات يحدد نموذجها بنص تنظيمي، ومن ثم ستكون الإدارة التي تقدم خدماتها للمرتفق ملزمة بتحديد نموذج للقرارات التي تصدرها الشيء الذي من شأنه أن يجنبها الوقوع في عيوب المشروعية كما هي محددة في المادة 23 من قانون المحاكم الإدارية، وخاصة عيب الشكل الذي يعرف بكونه "عدم احترام القواعد الإجرائية أو الشكلية المحددة لإصدار القرارات الإدارية في القوانين واللوائح"²⁹.

فبعد أن كان رجل الإدارة المختص غير مقيد بشكل معين في إصدار القرار الإداري، أصبح مفروضا على الإدارة إصدار قرارها في شكل معين ووفق مسطرة وإجراءات معينة³⁰، ففي هذه الحالة إذا خالفت هذا الشكل أو تلك الإجراءات يكون قرارها غير مشروع ومعيب بعيب الشكل³¹، وآية ذلك أنه تم تعريف القرار الإداري في المادة 2 من قانون 55.19 بكونه "كل محرر تسلمه الإدارة للمرتفق بطلب منه، وفقا للنصوص

نموذج مصنفات القرارات الإدارية ونموذج وصل إيداع طلبات الحصول عليها.

³¹ - حددت المادة 6 من قانون 55.19 المعلومات التي يجب أن تضمن في القرار.

²⁹ - محمد سليمان الطاوي: "القضاء الإداري، قضاء الإلغاء"، دار الفكر العربي 1996، ص: 733.

³⁰ - صدر قرار مشترك لوزير الداخلية ووزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة رقم 2332-20 صادر في 4 صفر 1442 (22 سبتمبر 2020) بتحديد

رفضاً، قد تم تعطيلها بمقتضى الفقرة الأولى من المادة 19 من القانون موضوع الدراسة التي تنص على أن: " بالرغم من جميع الأحكام التشريعية والتنظيمية المخالفة، يعتبر بمثابة موافقة، سكوت الإدارة، بعد انقضاء الأجل المنصوص عليه في المادة 16 أعلاه، المتعلقة بالقرارات الإدارية التي يحدد لائحتها نص تنظيمي"³².

والملاحظ أن المشرع سمح للمرتفق بموجب الفقرة الثانية من المادة 19 المذكور أنفاً أن يحصل بناء على طلبه القرار الضمني موضوع طلبه داخل أجل 7 أيام ابتداء من تاريخ الطلب، وإن من شأن هذا الأمر أن يساهم في الوقاية من المنازعة وتطمين المرتفق على مركزه القانوني، وحتى لا يقع تضارب بين النص والممارسة القضائية كما ذكرنا بالنسبة لرخصة البناء.

صحيح أن دعوى الإلغاء³³ كوسيلة قضائية التي تمكن القاضي الإداري من مراقبة عمل الإدارة وإلغاء قراراتها غير المشروعة، تستهدف إلغاء القرار المطعون فيه سواء بصفة كلية أو جزئية، فإن الممارسة العملية ابانت أن الطاعن الذي يستصدر حكماً بإلغاء القرار الإداري لا يتردد في معاودة المحاكم الإدارية من أجل الحكم بالتعويض له من القرار المعيب.

ونشير أن القضاء المغربي في كثير من المناسبات اعتبر أن المسؤولية الإدارية لا تترتب عن جميع حالات عدم المشروعية، بل هي محصورة في حالات محددة وهي ثبوت الانحراف في استعمال السلطة أو العيب الجوهري الخطير، أي أن يكون إلغاء القرار الإداري لعيب جسيم.

في مثل هذه الأخطاء وبالتبعية تفادي المنازعة القضائية.

ومن النقط التي كانت تطرح إشكالات عملية مسألة مدى اعتبار سكوت الإدارة داخل الأجل المحدد رفضاً أو قبولاً لطلب المرتفق، في هذا الإطار تطالعنا إحدى فقرات المادة 23 من قانون أحداث المحاكم الإدارية بأنه "إذا التزمت الإدارة الصمت طوال ستين يوماً في شأن طلب قدم إليها اعتبر سكوتها عنه ما لم ينص قانون على خلاف ذلك بمثابة رفض له، وللمعني بالأمر حينئذ أن يطعن في ذلك أمام المحكمة الإدارية داخل أجل 60 يوماً يبتدئ من انقضاء مدة الستين يوماً المشار إليها أعلاه".

ومن بين النصوص القانونية التي تشكل استثناء على المادة 23 المذكورة نجد المادة 48 من قانون التعمير التي تنص على أنه "في حالة سكوت رئيس مجلس الجماعة تعتبر رخصة البناء مسلمة عند انقضاء شهرين من تاريخ إيداع طلب الحصول عليها"، إلا أنه رغم صراحة هذا المادة فإن القضاء كان له توجهها مخالفاً واعتبر أن سكوت الإدارة داخل الأجل المحددة لا يؤخذ على كونه موافقة على طلب الحصول على الرخصة، بل يتعين أن يكون البناء تم وفقاً للقوانين الجاري بها العمل ومن تم أقرب لمشروعية قرار الهدم الذي قامت به السلطة المحلية وفقاً للمادة 68 من القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في ميدان التعمير والبناء.

لكن، وعلى ما يبدو فإن مقتضيات الواردة في المادة 23 السالفة الذكر التي تجعل من سكوت الإدارة

³³ - بالنظر لأهمية دعوى الإلغاء في بناء دولة الحق والقانون فقد تم دستورها في الفصل 118 من الدستور.

³² - نشير أن المادة 16 من قانون 55.19 قد حدد أجلين لمعالجة الطلبات وتسليم كل قرار إداري، الأول وبعد القاعدة محدد في 60 يوماً، والثاني محدد في 30 يوماً فيما يتعلق بالقرارات الضرورية لا نجاز مشاريع الاستثمار.

"الضمير المسؤول"، على اعتبار أن أي إصلاح مهما بلغ من كمال وتعبئة للنصوص التنظيمية والآليات الفعالة فسيظل الضمير المسؤول للفاعلين فيه هو المحك الحقيقي بل وقوام النجاح، الأمر الذي من شأنه أن يحسن علاقة الإدارة بمرتفقيها من جهة وبقيها من جهة أخرى الوقوع في المنازعات القضائية وما يترتب عنها من آثار مالية تقتطع من المال العام .

في هذا الاطار اعتبرت محكمة النقض أنه لا يعد كل الغاء لقرار اداري موجبا للمطالبة بالتعويض في هذا الصدد بقرار صادر عن محكمة النقض تحت عدد 2/195 وتاريخ 2015/03/05 في الملف عدد 2014/2/4/1996 الذي جاء فيه ما يلي:

"... حيث يعيب الطاعن القرار المطعون فيه بعدم الارتكاز على أساس ونقصان التعليل ذلك أن المطالبة بالتعويض عن قرار حتى على فرض ثبوت عدم مشروعيته لا يتأتى إلا بوجود خطأ جسيم أو انحراف في استعمال السلطة والمحكمة لما ردت الدفع المتمسك به من طرف الطالب في المرحلة الابتدائية معتبرة أن التعويض المحكوم به مبني على أساس خطأ الإدارة المتمثل في إصدار لقرار ثبت عدم مشروعيته فما ذهبت إليه محكمة الدرجة الثانية لا يستند على أساس لكون دعوى الإلغاء تختلف عن دعوى التعويض في اطارها وشروطها فالقضاء الإداري داب وهو ينظر في المسؤولية التقصيرية المترتبة عن القرار الإداري الفردي نجده يشترط ان يكون هذا القرار قد ثبتت عدم مشروعيته بعد الطعن بالإلغاء وان تكون عدم المشروعية هذه لعيب جوهري جسيم أو الانحراف في استعمال السلطة باعتبار ان هذا العيب وذلك الانحراف هو الخطأ الجسيم الناتج عن مسلك الإدارة عند اصدارها للقرار فجاء ناقص التعليل معرضا للنقض."

صفوة القول أن القانون المتعلق بتبسيط المساطر والاجراءات الإدارية رغم أنه جاء متقدما من حيث البنية والمضمون³⁴، إلا أنه لن يؤدي وظيفته إذا أمكن التملص من أحكامه، لذا وجب تفعيل مبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة وفق منهجية حديثة تستهدف ترسيخ الحكامة الجيدة، ويبقى المفتاح الحقيقي هو

مؤسسية تسهر على حسن تطبيقه تتمثل في اللجنة الوطنية لتبسيط المساطر والإجراءات الإدارية تحت رئاسة السيد رئيس الحكومة.

³⁴ - نظرا لكون ورش تبسيط المساطر والإجراءات الإدارية يشكل لبنة إضافية في مسلسل إصلاح الإدارة، أقر القانون - قيد الدراسة- آلية

الحكم النهائي في حد ذاته لا يشكل ضمانا للتنفيذ، وهو الأمر الذي يؤدي إلى تضيق مصالح وحقوق الأفراد.

انطلاقا مما سبق، سنحاول تسليط الضوء على إشكالية عدم تحديد الجهة المعنية بتنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة الدولة، خاصة في الدعاوى الناتجة عن الصفقات المبرمة في إطار الحسابات الخصوصية للخزينة، كصندوق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وصندوق التنمية القروية، وذلك من خلال تبيان الدور التنسيقي للولاة والعمال على المستوى الترابي (1) ثم بعد ذلك محاولة إبراز معالم غياب النجاعة في تدبير منازعات الدولة (2).

1 - إبراز الدور التنسيقي للولاة والعمال على المستوى الترابي

ينص الفصل 145 من الدستور المغربي الصادر سنة 2011 على أن ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم يمثلون السلطة المركزية في الجماعات الترابية، ويعملون، باسم الحكومة، على تأمين تطبيق القانون، وتنفيذ النصوص التنظيمية للحكومة ومقرراتها، كما يمارسون مهام المراقبة الإدارية. وتضيف نفس المادة أن الولاة والعمال يقومون، تحت سلطة الوزراء المعنيين، بتنسيق أنشطة المصالح اللامركزية للإدارة المركزية، ويسهرون على حسن سيرها.

وبناء عليه، فإن الأعمال التي يقوم بها الولاة والعمال على المستوى الترابي لا تكون دائما لفائدة وتحت مسؤولية وزارة الداخلية، وذلك بالنظر لكون الولاة والعمال ليسوا فقط ممثلين لوزارة الداخلية على المستوى الترابي، وإنما يمثلون الدولة بمختلف هيكلها، ويسهرون على تدبير المصالح الخارجية لمختلف الوزارات والقطاعات الحكومية، وهو نفس الأمر الذي كان ينص عليه الفصل 102 من دستور 1996. وبعبارة أوضح فإن ولاية الجهات وعمال العمالات والأقاليم وبالرغم من كونهم يشرفون على المصالح الخارجية لوزارة الداخلية (الولايات والعمالات) فإنهم لا يمثلون وزارة الداخلية



أسامة الزكارة

باحث بجامعة محمد الخامس بالرباط

إشكالية تحديد الجهة المعنية بتنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة - نموذج الحسابات الخصوصية للخزينة-

يعتبر تدبير منازعات الدولة واحدا من بين أهم المواضيع، وذلك بالنظر إلى الإشكاليات العديدة التي يطرحها، سواء على المستوى القانوني أو الواقعي³⁵، خاصة وأن استراتيجية تدبير المنازعات تعتبر عملية شاملة تركز على ثلاث محاور رئيسية. فهي تنطلق من الوقاية من المنازعات، مروراً بإيجاد الحلول البديلة لفظ المنازعات، ووصولاً إلى حسن تدبير المنازعات القضائية، والتي تمتد من مرحلة التبليغ وإلى غاية مرحلة التنفيذ.

انطلاقا من المحاور الثلاث التي يركز عليها تدبير منازعات الدولة يمكن القول بأن حسن التدبير يقتضي السعي نحو تفادي اللجوء إلى القضاء نظرا لما يترتب عنه من إهدار للوقت والجهد والموارد³⁶. لكن، وبالرغم من ذلك، فإن الواقع العملي يؤكد بأن اللجوء إلى القضاء يبقى هو الوسيلة الأكثر استعمالا لفض النزاعات التي تنشأ بين الإدارة والغير، وذلك مقابل إغفال للحلول البديلة أو التصالحية التي يبقى اللجوء إليها ضئيلا، إن لم نقل منعدما، باستثناء بعض الإدارات.³⁷

إن عدم اللجوء إلى الحلول البديلة لا يرتبط أساسا بجهلها أو عدم الدراية بها، وإنما يعزى إلى فكرة خاطئة أضحت متجذرة بالإدارة، وهي فكرة أن التنفيذ يرتبط باستصدار أحكام نهائية، مما يدفع بالإدارة دائما إلى استنفاد كافة الطعون الممكنة ولو كانت عديمة الجدوى، في حين أنه ليس هنالك ما يمنع الإدارة من تفعيل المساطر التصالحية، بل إن

تعمل على سلوك المساطر التصالحية لفض النزاعات الناشئة بينها وبين الأغيار، إلى أنه في المقابل تم تسجيل إغفال للمساطر التصالحية على مستوى الوكالة القضائية للمملكة، مرجع سابق، ص. 21.

35 - أنظر تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تدبير المنازعات القضائية للدولة، نونبر 2015.

36 - نفس المرجع، ص. 19.

37 - أشار تقرير المجلس الأعلى للحسابات حول تدبير المنازعات القضائية للدولة إلى أن بعض الإدارات كالمديرية العامة للضرائب وإدارة الجمارك

2- غياب النجاعة في تدبير منازعات الدولة

إن الحديث عن النجاعة في تدبير منازعات الدولة لا يمكن اختزاله فقط في عدد الأحكام الإيجابية مقابل الأحكام السلبية، وإنما ينبغي استحضار أن الإدارة دائما ما تهدف لخدمة المصلحة العامة وليس المصلحة الخاصة. وبالتالي فالحرص على تنفيذ الأحكام³⁹، بما في ذلك الأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة، يعتبر في حد ذاته تدعيما للنجاعة وذلك من خلال الحفاظ على مصداقية الإدارة وتعزيز ثقة المواطنين بها، وكذلك تدعيم دولة القانون من خلال السهر على تطبيق القوانين والقرارات والأنظمة الجاري بها العمل.

ويمكن القول من خلال استقراء النصوص القانونية وكذا الاطلاع على بعض الحالات العملية، أن غياب النجاعة ما هو إلا نتيجة لعدم تبني استراتيجية واضحة في تدبير منازعات الدولة. وهو ما يعزى بالأساس إلى بعض الإكراهات القانونية والتي تتجلى في تبني المشرع المغربي الاتجاه الوسط فيما يتعلق بالدفاع عن الدولة والإدارات العمومية أمام القضاء، بحيث إن النصوص التشريعية المعمول بها تخول للإدارة السلطة التقديرية في اختيار طريقة الدفاع، وذلك إما بشكل مباشر (عن طريق موظف منتدب) أو الاستعانة بمحامي أو اللجوء إلى الوكيل القضائي للمملكة، أو حتى في بعض الأحيان المزج بين كل الطرق السالفة الذكر، وهو الأمر الذي يؤثر سلبا على تدبير منازعات الدولة ويساهم في إطالة مسطرة التقاضي، بل ويصل أحيانا إلى تقديم دفعات متضاربة.

وبالرجوع إلى المثال المشار إليه أعلاه⁴⁰ ومن خلال الاطلاع على ملف القضية، يتبين أنه خلال كافة مراحل التقاضي كان الوكيل القضائي للمملكة هو الذي يسهر على تأمين دفاع الإدارة باعتباره نائبا عن عمالة طنجة أصيلة وكذا وزارة الداخلية، وأن جل الدفعات المتمسك بها من قبل دفاع الإدارة انصبت على ما هو موضوعي. وبعد استنفاد كل الطعون

وحدها، وإنما يمثلون مختلف هياكل السلطة المركزية على المستوى الترابي.

إن ضرورة إبراز الدور التنسيقي للولاة والعمال على المستوى الترابي له أهمية بالغة في عملية تدبير منازعات الدولة، خاصة حينما يتعلق الأمر بتدبير المنازعات الناشئة عن الصفقات المبرمة في إطار الحسابات الخصوصية للخرينة، كصندوق المبادرة الوطنية للتنمية البشرية، وصندوق التنمية القروية، فالولاة والعمال أثناء إبرامهم لهذه الصفقات فإنهم يمارسون المهام المفوضة لهم من قبل الوزراء المختصين، وذلك باعتبارهم أمرين مساعدين بالصرف.

ومن خلال الاطلاع على بعض الأحكام القضائية، يلاحظ بأن المحاكم الإدارية تغفل هذه المسألة، وهو ما ينتج عنه إصدار أحكام تكون في بعض الأحيان غير قابلة للتنفيذ، وكمثال على ذلك نجد الحكم عدد 5150 الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط في الملف رقم 23/12/2014 والقاضي بأداء عمالة طنجة أصيلة للمدعية (المختبر العمومي للدراسات والأبحاث) مبلغ 99.986,40 درهم عن الأشغال المنجزة في إطار الصفقة عدد 01/2002/FDR، مع الحكم كذلك بتعويض عن الضرر قدره 10.000 درهم، وهو الحكم المؤيد استئنافا بموجب القرار عدد 924 الصادر عن محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط بتاريخ 2015/03/03 في الملف عدد 2014/7207/373.

فبالرجوع إلى ملف القضية المشار إليها أعلاه، يلاحظ بأن الدعوى قد وجهت ضد عمالة طنجة أصيلة في شخص ممثليها القانوني، مع إدخال وزارة الداخلية بالرغم من كون وزير الداخلية ليس هو الأمر بالصرف بالنسبة لصندوق التنمية القروية (وذلك سواء أثناء إبرام الصفقة أو حاليا)³⁸، وبالتالي فإنه ليس من السديد تحميل وزارة الداخلية عبئ سداد الديون المترتبة عن المشاريع أو الأشغال المنجزة في إطار هذا الصندوق، لكن في المقابل يطرح هذا الأمر إشكالا مهما في مرحلة التنفيذ، بل ويساهم في إضاعة حقوق الأفراد.

38 - بناء على مقتضيات المادة 44 من قانون المالية لسنة 1994، المحدث بموجبه صندوق التنمية القروية، كان الوزير الأول هو الأمر بالصرف، وذلك إلى حين صدور قانون المالية لسنة 2016 والذي نص في المادة 30 على أن وزير الفلاحة هو الأمر بقبض موارد وصرف نفقات صندوق التنمية القروية.

39 - ينص الفصل 126 من دستور سنة 2011 على أنه يجب على السلطات العمومية تقديم المساعدة اللازمة أثناء المحاكمة، إذا صدر الأمر إليها بذلك، ويجب عليها المساعدة على تنفيذ الأحكام.

40 - قضية شركة المختبر العمومي للتجارب والدراسات ضد عمالة طنجة أصيلة، الحكم عدد 5150 الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط في الملف رقم 23/12/2014.

ففيها مسؤولية الدولة ثابتة، ومدعمة بحكم نهائي، كما هو الشأن في قضية شركة المختبر العمومي للتجارب والدراسات؟

الممكنة بما في ذلك الطعن بالنقض الذي تم رفضه، أصبحت المدعية تتوفر على حكم نهائي قابل للتنفيذ.

بعد مباشرة المدعية لمسطرة التنفيذ وبعد امتناع الإدارة عن ذلك، تم اللجوء إلى مسطرة التنفيذ الجبري من خلال تقديم المدعية لطلب حجز ما للمدين لدى الغير. وقد اختارت الإدارة (وزارة الداخلية) الدفاع في هذه المرحلة بشكل مباشر، ودون الاستعانة بالوكيل القضائي للمملكة، كما ارتكزت الدفوعات المثارة في هذه المرحلة على معطيات شكلية استندت بالأساس إلى كون الحجز قد تم في مواجهة جهة إدارية غير معنية بالتنفيذ وهو الأمر الذي استجابت له محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط في قرارها عدد 41729 حينما قضت بإلغاء أمر المحكمة الإدارية بالرباط⁴² القاضي بالمصادقة على الحجز.

من خلال المعطيات المبسطة أعلاه، يظهر بأن غياب النجاعة في تدبير منازعات الدولة يؤدي إلى إطالة مسطرة التقاضي، وكذلك المساس بحقوق الأشخاص (اعتباريين أو طبيعيين)، حيث إن الدفوعات المدلى بها من طرف الإدارة خلال مرحلة التنفيذ كان يجدر بها أن تكون موضوع مذكرة جوابية على المقال الافتتاحي للدعوى. صحيح أن الإدارة قد مارست حقها في الدفاع إلا أن هذا الحق قد نتج عنه مساس بحقوق المدعية التي أصبحت في وضعية تجعلها مطالبة بإقامة دعوى جديدة موجهة ضد الجهة المعنية بالتنفيذ، مع ما يتبع ذلك من إهدار للجهد والوقت على حد سواء.

تأسيسا على ما سبق، يمكن أن نطرح مجموعة من التساؤلات أهمها ينصب حول دور الوكالة القضائية للمملكة في الدفاع عن الإدارات العمومية وذلك في حالة تعدد الأطراف الإدارية المدعى عليها، أو توجيه الدعوى ضد جهة إدارية غير معنية بالتنفيذ؟ يبدو أنه من الصعب التعامل مع مثل هذه الحالة، فالوكيل القضائي للمملكة مكلف بالدفاع عن الإدارة، وبالتالي فهو غير مختص بتحديد الجهة الإدارية المعنية أساسا بالدعوى، فهذا الأمر يبقى من اختصاص القضاء.

كما نتساءل كذلك هنا عن تفعيل المساطر التصالحية التي تبقى معقدة، وذلك حتى في الحالات التي تكون

⁴² - الأمر عدد 2347 الصادر عن المحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 2019/04/08، ملف رقم 2019/7103/2050.

⁴¹ - قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 729 بتاريخ 2019/07/24، ملف رقم 2019/7202/660.

القضاء من أجل المطالبة إما برفع حالة الاعتداء المادي أو المطالبة بتعويض عن الأضرار التي تترتب عن ذلك.

لكن ما تجدر الإشارة إليه أن الإدارة قد تلجأ—تحت ذريعة الاستعجال وتعقد المساطر القانونية وطولها— إلى الاستيلاء على عقارات مملوكة للغير دون سلوك هذه المساطر، الأمر الذي يترتب عنه الاعتداء على حق الملكية، فتخرج بذلك عن القانون، ويجردها عملها من أية صفة إدارية وتفقد امتيازاتها كسلطة عامة، فتنزل منزلة الأفراد العاديين.⁴³



د. رشدي عبدالعزيز
دكتور في القانون العام - جامعة
محمد الخامس بالرباط
باحث في قضايا التعمير والإدارة
المحلية

الاعتداء المادي الإداري على الملكية العقارية

مقدمة :

فالإدارة بهذا المعنى عندما تخالف المشروعية وتتملص من تطبيق القانون، ومن سلوك المسطرة التي حددها الدستور والقانون، تكون بذلك قد أساءت لمبدأ الشرعية وسيادة القانون وهذا ليس في مصلحة الإدارة التي يجب أن تكون قدوة في الامتثال للدستور والقوانين وتعطي المثال في احترام حقوق ومصالح المواطنين. وبالرجوع إلى خطاب المرحوم الملك الحسن الثاني بتاريخ 1990/05/08 الذي ألقاه بمناسبة إحداث المجلس الاستشاري لحقوق الإنسان الذي يعد لبنة أساسية لإحداث المحاكم الإدارية بالمغرب والذي أورد في إحدى فقراته ما يلي " نريد أن نكون دولة الحق والقانون ونحتفظ بالملكية الخاصة ولكن نتجاهل ذلك ونأتي ونتسلط على أراضي الناس ونبني دون اعتماد لا على مسطرة نزع الملكية ولا الاتصال بمحامي هذا أو ذلك "

يعتبر مبدأ المشروعية من المبادئ الرئيسية والأساسية التي عرفها لقيام دولة الحق والقانون، وتجسيده يتجلى في ضرورة أن تكون جميع تصرفات الإدارة منضبطة مع القانون، فهو الضامن لحماية حقوق الأفراد من تعسفات سلطات الإدارة وبدونه تعم الفوضى، وتضيع الحقوق ويفقد المجتمع تماسكه الاجتماعي المبني على سيادة القانون.

لهذا وبغية تحقيق نوع من التوازن بين امتيازات الإدارة وسلطاتها، وبين حقوق حريات الأفراد، تم إخضاع أعمال الإدارة للرقابة القضائية، حتى يمكن التأكد من مدى مطابقتها لما ينص عليه القانون وتستوجب المحافظة على النظام العام.

يعد حق الملكية من أقدس الحقوق المقررة للأفراد، هذا الحق الذي اهتمت به معظم الدساتير والتشريعات في العالم بالنص على احترامه واعتباره من الحقوق الطبيعية واللصيقة بالأفراد فقد نص الإعلان العالمي لحقوق الإنسان الصادر في 1948/12/10 على أن " لكل شخص حق التملك بمفرده أو بالاشتراك مع غيره ولا يجوز تجريده أحد من ملكه تعسفاً ."

كما أن الدستور المغربي الجديد كرس نفس القاعدة من خلال الفصل 35 منه " يضمن القانون حق الملكية ويمكن الحد من نطاقها وممارستها بموجب القانون إذا اقتضت ذلك متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، ولا يمكن نزع الملكية إلا في الحالات ووفق الإجراءات التي ينص عليها القانون.

وهكذا فإن الدستور الحالي وضع الضمانات الضرورية لحماية حق الملكية، وبالتالي فإن الإدارة إذا كانت في حاجة إلى ملكية الغير من أجل إقامة مشروع يهدف إلى تحقيق المنفعة العامة (كما هو الحال في المشاريع والبرامج التي تحتاجها الإدارة (مدارس، مستشفيات، طرق... إلخ) فإن الدستور الحالي يفرض عليها سلوك مسطرة نزع الملكية التي نظمها قانون 7/81 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت، وأنه إذا لم يقع احترام الإجراءات التي نص عليها القانون بهذا الخصوص، فإن تصرف الإدارة باحتلال ملك الغير يعتبر اعتداء مادياً، مما يخول الحق في اللجوء إلى

43 - د. كريم لحرش القضاء الإداري المغربي، الطبعة الأولى 2012
مطبعة طوب بريس الرباط.

الاعتداء المادي على الملكية العقارية، حيث أعطى تأويل جديد ونهائي للفصل 8 من القانون المحدث للمحاكم الإدارية.⁴⁵

بناء على ما سبق، فإن القضاء الإداري في بلادنا وتماشيا مع مقاصد قانون 41/90⁴⁶ أصبح ينظر في قضايا نزاع الملكية والاعتداء المادي، بحيث خول للقاضي الإداري دورا مهما في حماية حقوق المواطنين وصيانتها من تعسف الدولة والإدارة، وبالتالي في حماية الملكية العقارية، وذلك وفقا للمادة 8 التي تنص على اختصاص المحاكم الإدارية بالبحث في دعاوى التعويض عن الأضرار التي تسببها أعمال ونشاطات أشخاص القانون العام، ومن ضمنها طلبات التعويض عن الأضرار التي تحصل للخواص بسبب نزاع الملكية أو أعمال التعدي التي تمارسها الإدارة على أراضيهم دون سند يبرر هذا النشاط.

من خلال هذه التوطئة، سنحاول في هذا المقال تسليط الضوء على ماهية الاعتداء المادي والدور الكبير الذي لعبه القاضي الإداري في حماية الملكية العقارية من الاعتداءات المادية، والضمانات القانونية التي رسخها العمل القضائي لحماية ذوي العقارات من الاعتداء المادي.

على ما سبق، فإن الإشكالية التي سنعالج من خلالها هذا المقال تتمحور حول التساؤل التالي :

ما هي أهم تجليات وأوجه حماية القضاء الإداري للملكية العقارية من الاعتداء المادي ؟

وعليه سوف يتم مقارنة هذا المقال من خلال التقسيم التالي :

المطلب الأول : الإطار النظري والمفاهيمي للاعتداء المادي

المطلب الثاني : مظاهر حماية القضاء الإداري للملكية العقارية

وتجسيدا لمبدأ المشروعية وأهميته في صيانة حقوق الأفراد وسيادة القانون، تم التأسيس لنظرية الاعتداء المادي والتي تستهدف حماية الحريات العامة وحقوق الملكية الخاصة من شطط الإدارة، فهي لا تستهدف حماية الحقوق والحريات فقط بل وحتى حث الإدارة على احترام القانون.

وتعود الأصول التاريخية في التأسيس لنظرية الاعتداء المادي إلى مبادئ الثورة الفرنسية 1789م والتي جعلت من القضاء العادي الضامن الأول فيما يتعلق بحماية حقوق وحريات الأفراد من شطط الإدارة، وجعل أعمالها ملزمة باحترام أحكام القانون.⁴⁴

وتعد هذه النظرية من الضمانات الهامة في حماية حقوق وحريات الأفراد من اعتداءات الإدارة غير المشروعية، إذ على أساس هذه النظرية تعتبر هذه الاعتداءات خارجة بشكل جسيم عن مبدأ المشروعية وبذلك تفتقد لطبيعتها الإدارية، تصبح مجرد عمل مادي مثله مثل عمل الأفراد العاديين إلا أنه يتسم بعدم المشروعية، ويختص القضاء بوضع حد له كأمر الإدارة القيام بعمل أو الامتناع عن عمل أو الطرد أو الهدم أو الغرامة التهديدية، دون أن ذلك مساسا بمبدأ فصل السلطات.

وقد عرفت هذه النظرية تطبيقا واسعا في مجال حماية حق الملكية العقارية من لدن المحاكم العادية، إلا أنه مع إنشاء المحاكم الإدارية سنة 1993، أضحت تطبيق هذه النظرية مجسدا بشكل رئيسي مع هاته المحاكم.

فقد عرف إسناد الاختصاص للبحث في دعاوى الاعتداء المادي على الملكية العقارية تضاربا ما بين المحاكم العادية باعتبارها الحامي الطبيعي للحقوق والحريات والمحاكم الإدارية باعتبارها صاحبة البحث في المنازعات المرتبطة بالإدارة بصفة عامة، إلى أن وضع المجلس الأعلى حدا لهذا التناقض من خلال قرار قضية "عموري" بتاريخ 20 ماي 1996 ليتم الحسم وانعقاد الاختصاص للمحاكم الإدارية للنظر في قضايا

46 - ظهير شريف رقم 225.91.1 صادر في 22 ربيع الأول 1414 (10 ديسمبر 1993) بتنفيذ القانون رقم 41.90 المحدث بموجبه المحاكم الإدارية، الجريدة الرسمية عدد 4227، بتاريخ 18 جمادى الأولى 1423 (15 غشت 2002) ص 2168 .

44 - رشيدة الماموني : التطور الحديث لنظرية الاعتداء المادي، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - الرباط السنة 2002/2003 ص 14.
45 - ذاباه محمد الناجم تنامي الاعتداء المادي للإدارة على حق الملكية العقارية، بحث في الأسباب مجلة القضاء الإداري عدد 8 السنة 2016 ص: 96.

المطلب الأول : الإطار النظري والمفاهيمي

للاعتداء المادي

تعد مسألة إعطاء تعاريف جامعة ومانعة من المسائل المستعصية على الباحثين ، وإذا كان الأمر منطبقا على جل المفاهيم في جميع المواضيع، فإن تعقيد وغموض مفهوم الاعتداء المادي يجعله مستعصيا على التعريف، حتى أنه لا يكاد يتفق فيه اثنان على تعريف واحد.

الفقرة الأولى : تعريف الفقه للاعتداء المادي

يقصد بالاعتداء المادي بشكل عام⁴⁷ " ذلك النشاط الذي تقوم به الإدارة ماديا من غير أن تكون له أي صلة بالمقتضيات القانونية والأعراف الإدارية الجاري بها العمل".

بالنسبة للفقه الفرنسي يمكن أن نشير إلى تعريف الأستاذ "ميشيل روسي" Michel Rousset " بكونه "قرار صادر عن سلطة إدارية بلغ خرقه للمشروعية درجة من الجسامة لم يعد ممكنا عزوه إلى أية صلاحية من الصلاحيات المخولة للإدارة، فضلا عن أنه كان أو سيكون موضوع تنفيذ مادي من شأنه أن يمس بالحرية أو بالملكية... وهذا يكون القرار خارجا عن طبيعة إدارية أو عن أصله بمعنى من المعاني إذ لم يعد بعد ذلك قرارا يستفيد من امتيازات القرار الإداري لأنه مجرد اعتداء مادي".⁴⁸

كما عرفه الأستاذ "دولوبادير de laubadère" André " على أنه " اعتداء يقع أثناء تنفيذ الإدارة لعمل مادي يتضمن عدم مشروعية على حق الملكية أو على حرية عامة " وعرفه أيضا العميد هوريو Hauriau بأنه قيام الإدارة بأعمال خارج حدود سلطاتها أو خارج نطاق الإجراءات التي حددها القانون لها".⁴⁹

عموما يمكن أن نخلص إلى القول أن الفقه الفرنسي ، وإن كان غير متفق على تعريف موحد لفكرة الاعتداء المادي، إلا أن جميع التعريفات تكاد تجمع على أنها مجموعة من التصرفات الخارجة عن إطار القانون والماسة بالحقوق والحريات وبالتالي فهي في مجملها متفقة على العناصر التي تركز عليها الفكرة.

أما بخصوص موقف الفقه المصري، فإن أول ما يسترعي الانتباه هو اختلافه في التسمية التي تطلق على هذه النظرية، والسبب هو عدم الاتفاق حول الترجمة المناسبة لاصطلاح voie de fait. فبينما ذهب جانب من الفقه إلى إطلاق اسم أعمال الغصب أو التعدي عليها، ذهب اتجاه آخر إلى إطلاق تسمية الاعتداء المادي على نفس الاصطلاح.⁵⁰

فقد ذهب الأستاذ رأفت فوده إلى التمييز بين الغصب والاعتداء المادي وقد أسس ذلك على معيارين، الأول يكمن في محل الاعتداء، إذ اعتبر أن الغصب يكون مقصورا على العقار وأن الاعتداء يكون شاملا لكافة الحقوق ، والمعيار الثاني يكمن في كون الغصب يستند على شبهة المشروعية كأن تكون الإدارة قد استغلت قرار الاحتلال المؤقت في غير غايته بشكل دائم ومستمر، بينما الاعتداء المادي فتكون فيه نية الإدارة متجهة منذ البداية قائمة على عدم التقيد بأدنى مظاهر المشروعية.⁵¹

وعرف الدكتور مصطفى أبوزيد فهمي الاعتداء المادي بأنه " نشاط تنفيذي تقوم به الإدارة وقد شابه عيب جسيم يمس حقا من حقوق الملكية أو حرية من الحريات العامة ".⁵²

أما بخصوص الدكتور مصطفى كيرة ، فقد اعتبر أن نظرية الاعتداء المادي تقوم على أساس أن الإدارة تتبع في سبيل اقتضاء حقوقها وسيلة تخالف الطريق الذي رسمه

47 - يعد الفقيه الفرنسي "لافريير" أول من وضع تعريفا لفكرة الاعتداء المادي في تقريره الذي قدمه كمفوض الحكومة على محكمة التنازع في قضية leumonniere carriot بتاريخ 1877 ، حيث ذهب هذا التقرير إلى أن الخطأ الفاحش، والاغتصاب الواضح، والاعتداء غير المبرر على الحقوق الخاصة يجرّد القرار من صيغته الإدارية ، ويصبح مجرد عمل من أعمال الاعتداء المادي، كما أوضح لافريير بأن اعتداء الإدارة على سلطات التشريع والقضاء يجعل القرار يفقد صفته الإدارية ويخرج من اختصاص القضاء الإداري، ونفس الأمر بالنسبة لكل قرار يصدر عن شخص لا ينتمي إلى سلطة عامة، ولا يتمتع بصفة موظف عام ولا يخوله القانون سلطة إصدار القرارات. وينتهي لافريير إلى تعريف الاعتداء المادي بأنه " خروج الإدارة عن حدود سلطاتها ، ويتوافر كلما خرجت الإدارة عن اختصاصاتها الأصلية. (انظر ذ

مصطفى التراب في مؤلفه : القضاء الإداري وحماية الملكية العقارية مطبعة الأمنية الرباط السنة 2013 ص 72/71) .

48 - ميشيل روسي "المنازعات الإدارية بالمغرب" ترجمة محمد هبيري والجيلالي أمزيد مطبعة المعارف الجديدة ، 2002 ، ص 100/99 .

49 - هذه التعاريف وردت في كتاب الأستاذ أجعون " الاعتداء المادي على الملكية العقارية ، الإشكاليات العملية والحلول القضائية " 2015 ص : 12/11 .

50 - ذ أحمد أجعون : مرجع سبق ذكره ص : 12 .

51 - ذ رأفت فوده ؛ دروس في قضاء المسؤولية الإدارية ، جامعة القاهرة ، طبعة 1994 ، ص: 106 .

52 - ذ مصطفى أبو زيد فهمي "القضاء الإداري ومجلس الدولة ، الطبعة الرابعة، السنة 1989 ، ص 164 .

القانون، فالاعتداء المادي كما تدل عليه عبارته هو أن تعدي الإدارة على القانون.⁵³

أما بالنسبة لموقف الفقه المغربي المهتم بالموضوع، فقد اختلف بدوره إلى اتجاهات متباينة في تعريف الاعتداء المادي.

فقد عرفه الأستاذ عبدالله حداد على كونه " خطأ جسيم يعتبر في حقيقته وواقعه غصبا عندما تكون الإدارة قد تخلت بصفتها كسلطة متمتعة بالامتيازات المخولة لها قانونا ووضعت نفسها في منزلة الخواص العاديين وتطبق عليها مقتضيات القانون الخاص".⁵⁴

أما الأستاذ عبدالقادر باينة فقد عرف الاعتداء المادي بكونه " أن الإدارة في سبيل اقتضاء حقوقها تتخذ وسيلة تخالف الطريق الذي رسمه لها القانون، وتكون بذلك قد خرجت عن المشروعية بشكل خطير إلى درجة لا يمكن ربطه بالقواعد الدستورية ولا بالقواعد الإدارية.

في حين عرفه الأستاذ أمال المشرفي بأنه " تصرف يصدر عن الإدارة أثناء قيامها بنشاط مادي تنفيذي، ويتسم بعدم المشروعية الجسيم والظاهر لاعتدائه على حق الملكية الخاصة أو مساسه بحرية من الحريات المصونة بالدستور".⁵⁵

يبدو واضحا من خلال التعريفات، أن الفقه المغربي، وإن اجتهد في تعريف مفهوم الاعتداء المادي، فإنه لم يوفق في صياغة تعريف جديد، إذ ظلت معظم التعريفات متمحورة حول النماذج التي صاغها الفقه الفرنسي.

الفقرة الثانية : تعريف القضاء للاعتداء المادي

أما بخصوص الاجتهاد القضائي فقد ذهب بشكل عام في تعريف الاعتداء المادي على أنه "كل عمل يستعصي إدخاله ضمن ممارسات السلطة العامة".

فقد دأب الاجتهاد القضائي على اعتبار كل تصرف للإدارة خارج الإطار القانوني من قبيل الاعتداء المادي، وهذا ما أكدته المجلس الأعلى في قراره الشهير رقم 74 الصادر بتاريخ 12/03/1992 حيث اعتبر "أن الاعتداء المادي هو عمل مادي غير مرتبط بأي نص ي، وليست له صلة بالقرارات الإدارية الصادرة عن السلطة الإدارية، أي كل تصرف صادر عن الإدارة وليست له صلة بالسلطات التي تستعملها الإدارة والتي خولت لها بمقتضى القوانين المعمول بها،

ويزخر القضاء الإداري المغربي بتطبيقات عديدة لحالات الاعتداء المادي التي تقع على الملكية العقارية نذكر من بينها:

- قيام الإدارة بوضع أعمدة كهربائية فوق ملك المدعي حيادا على المساطر القانونية يشكل اعتداء ماديا على حق الملكية.⁵⁶

استيلاء الإدارة على ملك الغير، دون سلوك مسطرة نزع الملكية، أو الاتفاق مع مالكه بالمرضاة يشكل اعتداء ماديا.⁵⁷

وضع اليد خارج الإطار القانوني من طرف الإدارة، يعتبر اعتداء ماديا على العقار يخول صاحبه الحق في المطالبة بالتعويض عن حرمانه الدائم، في إطار القواعد العامة للمسؤولية وحيادا على مسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة.⁵⁸

عدم سلوك رئيس المجلس القروي لفراخنة للمساطر القانونية (الفصل 6 من ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية الذي يوجب إصدار قرار قبل توسيع الطريق العمومية) وقيامه بفتح الطريق موضوع النزاع وتوسعتها مع تعبيدها وتزفيتا دون احترام الإجراءات القانونية يكون عمله من قبيل الاعتداء المادي.⁵⁹

عدم إدلاء الجماعة بما يفيد سلوكها لمسطرة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، أو استصدارها للإذن بالحيازة أو

53 - د، مصطفى كيرة في رسالته عن الاعتداء المادي، جامعة القاهرة سنة 1964 ص:4

54 - ذ عبدالله حداد، تطبيقات الدعوى الإدارية في القانون المغربي، مطابع منشورات عكاظ، الرباط 1999. ص: 35

55 - د أمال المشرفي "الاعتداء المادي للإدارة في العمل القضائي للمحاكم الإدارية بين التطور والتراجع" منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مواضيع الساعة عدد 2006/47 ص: 35

56 - حكم المحكمة الإدارية بالرباط رقم 198 بتاريخ 26 يناير 2014 في الملف الإداري عدد 2014/7112/64. محمد بنخله ضد المكتب الوطني للماء والكهرباء غير منشور.

57 - حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء تحت عدد 785 بتاريخ 2015/04/01 في الملف رقم 2014/7112/506 غير منشور.

58 - قرار محكمة النقض عدد 2/19 بتاريخ 2013/01/10 في الملف الإداري عدد 2012/2/4/161 غير منشور.

59 - حكم المحكمة الإدارية بوجدة رقم 96/122 بتاريخ 24/07/1996 ملف رقم 94/86 غ أورده لأستاذ أحمد أجعون في كتابه "الاعتداء المادي على الملكية العقارية - الإشكاليات العملية والحلول القضائية - مرجع سبق ذكره

القانونية، وفي هذه الحالة تكون قد ارتكبت خطأ مرفقيا مرتبا لمسؤوليتها الإدارية في إطار الفصل 79 من قانون الالتزامات والعقود والذي ينص على "أن الدولة والبلديات مسؤولة عن الأضرار الناجمة مباشرة عن تسيير إدارتها وعن الأخطاء المصلحية لمستخدميها، كما أن الاعتداء المادي يرتب مسؤولية الإدارة طبقا للمادة 8 من القانون 41/90 ويعطي للأطراف المدعية الحق في الحصول على التعويض المستحق باعتباره الوسيلة الوحيدة لجبر الضرر اللاحق.

إن الدولة والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية لها حق اللجوء بصفة استثنائية إلى نزع ملكية العقارات من أجل تحقيق المنفعة العامة، وبالرغم من ذلك فإنها تبقى ملزمة بسلوك المساطر المنصوص عليها بمقتضى القانون رقم 81-7 المتعلق بنزع الملكية قبل وضع اليد والاستئذان في ذلك عن طريق القضاء.

فالقاضي الإداري يبقى له دور هام بالبت في دعاوى رفع الاحتلال والاعتداء المادي أو الاستيلاء والغصب، وسلطات قاضي المستعجلات في حالات الاعتداء المادي واسعة لا يحدها إلا قيدين أساسيين أولهما توفر واشتراط عنصر الاستعجال في النازلة وعدم المساس بجوهر الحق، وثانيا مبدأ حماية المنشأة العامة الذي يقضي بعدم جواز هدم أية منشأة عامة ولو أن إحداثها تم عن طريق الخطأ.

ويعتبر وقف الاعتداء المادي من بين أغلب الإجراءات الوقتية الجارية بها العمل التي يأمر بها قاضي المستعجلات الإداري، ونادرا ما يصرح هذا الأخير بعدم الاختصاص مادامت الإدارة لا تملك في كثير من الأحيان ما تبرر به قيامها بالأشغال فوق أراضي الخواص.

كما يمكن لقاضي المستعجلات الإداري التدخل لرفع الاعتداء المادي وذلك بالأمر بإفراغ الإدارة من عقار بسبب احتلالها له بدون وجه حق ولا سند، إلا أن تدخله هذا منوط بما أسلفنا القول بتوفر حالة الاستعجال وعدم المساس بجوهر الحق.

إبرامها لاتفاق بالتراضي مع مالك العقار موضوع الدعوى، الشيء الذي يجعل تواجدها فوقه يشكل اعتداء مادي على ملك الغير، يستوجب تعويضا كاملا في إطار المبادئ العامة للمسؤولية الإدارية.⁶⁰

وانطلاقا من التعاريف السالفة الذكر، فإنه يشترط للقول بوجود اعتداء مادي توفر ثلاثة شروط وهي :

1. أن يكون العمل الذي تقوم به الإدارة عملا ماديًا " والاعمال المادية هي التي لا تستحدث بها الإدارة ولا تعدل ولا تلغى فيها أية آثار قانونية بل يقتصر دورها على إقرار أو إثبات ما سبق أن قرره القوانين أو قرره الإدارة بنفسها بقرارات سابقة".⁶¹
2. أن يرتكب أثناء القيام بالعمل المادي خطأ جسيم
3. أن يقع الاعتداء على حرية فردية أو عقار مملوك لأحد الأفراد.

المطلب الثاني : مظاهر حماية القضاء الإداري

للملكية العقارية

كما سبقت الإشارة، فنظرية الاعتداء المادي هي نظرية قضائية وفقهية بامتياز، فقد عمل القضاء على تكريسها وبلورة معالمها، الأمر الذي أفرز تدخلا قضائيا في هذا الصدد، لم يقتصر فقط على معالجة هذه الظاهرة عن طريق التعويض فقط، بل امتد ليشمل أيضا الوقاية منها بواسطة قضاء الاستعجال.

ويعتبر القضاء الإداري هو الجهة القضائية التي تنظر في الدعاوى المترتبة عن الاعتداء المادي سواء تعويضا أو إنهاء أو إيقافا، وذلك خلافا لما هو عليه الشأن في القضاء الفرنسي.

الفقرة الأولى: أوجه تصدي القضاء الإداري للإعتداء

المادي على عقار الغير

لا شك أن الإدارة عند قيامها بنشاطها تنحرف أحيانا عن الشرعية القانونية ولا تلتزم بالضوابط والمساطر

والحريات وجمعية هيئات المحامين بالمغرب، تحت عنوان " القاضي الإداري بين حماية الحقوق والحريات وتحقيق المصلحة العامة " مجلة المحاكم الإدارية، يناير 2017، الرباط.

60 - حكم المحكمة الإدارية بمراكش رقم 1037 بتاريخ 2013/11/26 في الملف الإداري 2012/1914/488 غير منشور.
19 - ذ. أنوار شقروني: الحماية القضائية لحق الملكية من خلال دعاوى الاعتداء المادي، ضمن أشغال ندوة علمية منظمة بشراكة بين وزارة العدل

تعليمية فوق ملك المدعية وذلك في غياب إجراءات نزع الملكية وإن كانت الإدارة المدعى عليها قد باشرت مسطرة الاقتناء بالتراضي إذ ليس بالملف ما يفيد إتمام هذه المسطرة إلى نهايتها ، وحيث إن قانون نزع الملكية لأجل المنفعة العامة رقم 78-1 المؤرخ في 1982/5/6 صريح في أن حيابة العقار المقرر نزع ملكيته لأجل المنفعة العامة لا يمكن أن يتحقق إلا بموجب إذن بالحيابة يصدره قاضي المستعجلات بناء على إجراءات سليمة محددة قانونا ومن ثم لا يحق للإدارة أن تضع يدها على عقار مملوك للغير إلا بعد إذن قضائي بذلك وبعد استنفاذها لجميع الإجراءات القانونية المطلوبة في هذا الباب وهي إجراءات إلزامية يترتب على عدم احترامها بطلان مسطرة نزع المملكن تضع يدها على عقار المدعية دون إثباتها لسلوك أي إجراء من هذا القبيل وبالتالي فإن عملها يعتبر عملا ماديا ويتسم بعدم المشروعية ..."

كما صدر حكم عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء⁶⁴ مما جاء فيه " وضع الإدارة يدها على العقار المملوك للخواص دون سلوك مسطرة نزع الملكية المنصوص عليها بمقتضى القانون 81- 7 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت .. اعتداء مادي مستوجب للتعويض المقترح من طرف الخير...".

وفي حكم آخر صدر عن المحكمة الإدارية بفاس65 مما جاء ضمن حيثياته " ... إن الإدارة بلجوءها إلى إحداث محطة لتصفية المياه العادمة بأرض المدعين بدون أن تتقيد بأي إجراء من الإجراءات وتتصرف خارج ضوابط قانون 81/7 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة، مما يصبح تصرفها مجرد عمل مادي صرف مندرج في إطار الاعتداء المادي المنقطع الصلة بالمشروعية والمرتب لمسؤوليتها الإدارية...".

خاتمة واستنتاج

وخاتمة القول أن الإدارة في أحيان كثيرة تعتمد في سبيل إغناء رصيدها العقاري لإنجاز مشاريعها المتنوعة، اللجوء إلى وسيلة سهلة وميسرة وهي التسلط على أراضي

- حكم صادر عن المحكمة الإدارية بفاس تحت عدد 79 بتاريخ 2016/01/28 في الملف رقم : 2015/7112/28.⁶⁵

أما بخصوص دعوى التعويض فهي تدخل في إطار القضاء الشامل التي يتمتع فيها قاضي الموضوع بسلطات واسعة، تمكنه من فحص العمل غير المشروع المنسوب للإدارة والحكم عليها بأداء تعويضات لفائدة صاحب الأرض نتيجة الضرر اللاحق به من جراء الاستيلاء عليها دون سلوك مسطرة نزع الملكية، وأن هذا التعويض يمكن أن يشمل التعويض عن الملكية، أو التعويض عن الحرمان من الاستغلال، أوهما معا.

الفقرة الثانية : دور القضاء الإداري في حماية الملكية العقارية من حالات الاعتداء المادي

لقد أقر الاجتهاد القضائي حماية الملكية العقارية من الاعتداء المادي في العديد من قراراته وأحكامه، و سوف نقتصر على البعض منها ؛

فقد صدر قرار عن محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط تحت عدد 268 بتاريخ 2013/01/22 مما جاء فيه " أن إقدام الإدارة على إحداث منشأة عامة دون سلوك المسطرة اللازمة عمل يتصف بالاعتداء المادي".

كما جاء في قرار آخر صادر عن محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش 62 في حيثياته ما يلي : حيث أن وضع الإدارة يدها على العقار المدعى فيه وإقامتها منشأة تعليمية فوقه دون اقتنائه رضائيا من مالكيه أو سلوك مسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة واستصدارها لحكم يقضي بنقل ملكيته لفائدها يجعل تصرفها مفتقرا للسند القانوني وهو ما يسبغ عليه طابع الاعتداء المادي ويفضي إلى أحقية صاحب العقار في التعويض كاملا لاسيما أن مباشرة المسطرة الإدارية لنزع الملكية لا يغني عن ضرورة استصدار حكم يجيز للإدارة وضع اليد على العقار المراد نزع ملكيته.

كما نستشف حماية القضاء الإداري للعقارات المملوكة للخواص من عدة أحكام إدارية؛

ففي حكم صادر عن المحكمة الإدارية بفاس 63 جاء في حيثياته " ... أن وزارة التربية الوطنية قد أحدثت مؤسسة

- قرار صادر عن محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش تحت عدد 347 بتاريخ 2020/02/19 في الملف عدد 1641/7206/2019 غير منشور. 62

- حكم صادر عن المحكمة الإدارية بفاس تحت عدد 1224 بتاريخ 2016/12/14 في الملف رقم 7/7112/2016 غير منشور. 63

- حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء تحت عدد 03 بتاريخ 2017/01/02 في الملف عدد : 612/7112/2015. 64

الخواص بدون سلوك مسطرة نزع الملكية، وهذا سيؤدي من جهة إلى جعل هذا التسلط هو الأصل والاستثناء هو تطبيق قانون نزع الملكية، ومن جهة ثانية سترتب عن ذلك نتائج وخيمة من بينها فقد المواطن ثقته في الإدارة التي بدلا من أن تلجأ إلى حمايته تقوم بالاستيلاء على ملكه من خلال سلوكها لأعمال مادية غير مشروعة تتمثل في الغصب والاعتداء المادي.

وإذا كان القضاء الإداري قد استطاع فرض حمايته للملكية العقارية من أي اعتداء مادي، فإن ذلك وحده لا يكفي لأن الضمانة الدستورية لحق الملكية لا تتجلى فقط في تدخل القضاء لتجسيد هذه الضمانة، بل لابد من أن يتدخل المشرع أيضا لإعطائها المدلول الشامل من خلال فرض احترام حق الملكية العقارية، وذلك عبر إدخال تعديلات على القانون رقم 7/81 المتعلق بنزع الملكية، والتنصيص على إجراءات وتدابير أكثر حماية وصونا لذوي العقارات.

ولا ينبغي أن يقتصر الأمر فقط على تطوير النصوص القانونية وجهود القضاء الإداري للحد من ظاهرة الاعتداء المادي، بل ينبغي أيضا الحرص على مسألة هامة وهي ضرورة ترسيخ ثقافة احترام القانون لدى الأشخاص العاملين بالإدارات لاسيما متخذي القرار الذين توكل لهم المسؤوليات والصلاحيات داخل المرافق العمومية.

كما أن الحد من ظاهرة الاعتداء المادي، يتعين أن يؤخذ في شموليته، ووفق رؤيا استراتيجية بعيدة المدى، وذلك عبر تعبئة كافة المتدخلين والمسؤولين عن التخطيط والإعداد الاستراتيجي، وكذا اتخاذ القرار، على اعتبار أن أصل المشكل هو تعبير عن سوء تطبيق القانون أو في تقديره وتفسيره، ولا يتم ذلك إلا بتعزيز الأدوار الاستشارية والاستباقية للمصالح المكلفة بالشؤون القانونية وتدريب الممتلكات والعقار وتقويتها ودعم تأطيرها في مختلف الإدارات العمومية والجماعات الترابية، التي لا تولي لهذه الوحدات الأهمية التي تستحقها لا من حيث الموارد البشرية الكمية والنوعية، ولا من أجل رصد التأهيل التقني واستغلال تقنيات المعلومات، من أجل رصد وتتبع مصادر المنازعات المتعلقة بالاعتداء المادي من أجل الوقاية منها والحد من تزايدها.

ويعتبر دور البنية الإدارية منشأ النزاع محوريا في الدفاع عن مصالح الإدارة أمام القضاء، باعتبارها البنية التي تتوفر على المعطيات المتعلقة بالقضية والملمة بالأسباب الإدارية والواقعية المؤدية للنزاع.

وهنا لا بد من الإشارة إلى أن عدم التنسيق الجيد والمحكم والمنظم بين هذه البنية والبنية المكلفة بتدبير المنازعات يؤدي إلى عدم التوفر على وسائل الإثبات المتوفرة لدى البنية منشأ النزاع، وبالتالي عدم الإلمام بموضوع النزاع، وعدم استثمار المعطيات والوسائل للدفاع عن مصالح الإدارة.

وتبعا لذلك، فإن المهمة الرئيسية للبنية منشأ النزاع في مجال تدبير المنازعات تتمثل في توفير المعطيات والوثائق المتعلقة بالنزاع وتفسير موقفها والأسباب المؤدية إلى النزاع، وموافاة البنية المكلفة بتدبير المنازعات بها في الوقت المناسب، أخذا بعين الاعتبار عامل الزمن من خلال الأجال المتعلقة بمساطر التقاضي.

إلا أنه وعندما يتعلق الأمر بالطعن بالإلغاء في قرار إداري، وبالنظر لكون المدعي يكون ملزما فقط بتوجيه دعواه في مواجهة مصدر القرار، فإنه في هذه الحالة يمتد دور البنية منشأ النزاع أي مصدر القرار المطعون فيه من توفير المعطيات إلى الإخبار بالدعوى بمجرد توصلها بالمقال الافتتاحي.

ب- البنية الإدارية المكلفة بتدبير المنازعات

تتجلى أهمية وجود وحدة إدارية مكلفة بتدبير المنازعات أساسا في توحيد منهجية هذا التدبير والدفاع عن الإدارة المعنية أمام القضاء، وتفادي النتائج المترتبة عن تعدد المتدخلين داخل الإدارة الواحدة، من غياب تنسيق تدبير الملفات الذي يتسبب بدوره في سوء الدفاع عن مصالح الإدارة أمام القضاء وبالتالي ضياع مصالحها.

وفي هذا الإطار، فإن توحيد منهجية تدبير المنازعات يتجسد في مجموعة من الممارسات، يمكن إجمال أهمها فيما يلي:



ذ. الهاشم امسكوري
دكتور في القانون العام
خريج المعهد العالي للإدارة

دورة تدبير المنازعات القضائية على مستوى إدارات الدولة الفاعلون والتفاعلات

يعتبر تدبير المنازعات القضائية لإدارات الدولة مسألة ذات أهمية متزايدة، إذ أصبحت الإدارة العمومية مدعوة أكثر من أي وقت مضى إلى اعتماد حكمة جيدة في تدبير المنازعات القضائية المتعلقة بها من خلال وضع القواعد والمناهج الكفيلة بتحقيق الأهداف المرجوة، وذلك في ظل تزايد النزاعات الموجهة ضد الإدارة وارتفاع كلفتها المالية.

والمعلوم أن كيفية التدبير الإداري للمنازعات ينعكس حتما على تتبع الدفاع عن مصالح الإدارة أمام القضاء والنتائج المترتبة عنه، من خلال المعطيات وآليات الدفاع القضائي والوسائل القانونية التي يتم توظيفها. حيث أن القضايا الرائجة أمام القضاء الإداري والأحكام والقرارات الصادرة بخصوصها، تكشف إلى حد بعيد مدى جودة تدبير المنازعات والتعامل معها من طرف الإدارة.

ومن هذا المنطلق، وفي إطار مقارنة مسألة تدبير المنازعات من طرف إدارات الدولة، فإننا نقترح إعطاء لمحة عامة عن دورة تدبير المنازعات الإدارية من خلال الإحاطة بأدوار الفاعلين الرئيسيين في هذه الدورة، ويتعلق الأمر أساسا بالبنية الإدارية منشأ النزاع، والبنية الإدارية المكلفة بتدبير المنازعات، والجهة المكلفة بالدفاع القضائي.

أ- البنية الإدارية منشأ النزاع

يقصد بالبنية أو الوحدة الإدارية منشأ النزاع تلك التي ينتج عن إحدى أعمالها أو تدخلاتها الإدارية إقامة الدعوى القضائية في مواجهة الإدارة من طرف المرتفق.

آليات التنسيق مع باقي البنيات الإدارية الأخرى داخل نفس الإدارة أو مع الإدارات الأخرى.

وبخصوص أدوار البنية المكلفة بتدبير المنازعات فيما يتعلق بالدفاع القضائي، فإنها تتخذ أحد الوجهين التاليين:

اضطلاعها بمهمة الدفاع عن مصالح الإدارة بصفة مباشرة أمام القضاء، من خلال التقدم بالمذكرات وإقامة الدعاوى ومباشرة الطعون، وحضور الجلسات والخبرات والأبحاث؛

قيامها بدور الوسيط القانوني بين البنية الإدارية منشأ النزاع والجهة المكلفة بالدفاع (الوكيل القضائي للمملكة أو المحامي).

وفي كلتا الحالتين، ومن أجل دفاع أمثل عن مصالح الإدارة، فإن البنية المكلفة بتدبير المنازعات عليها أن تحرص على التوصل بالمعطيات من البنية منشأ النزاع، وتوظيفها معززة بالدفاعات والوسائل القانونية في حالة الدفاع المباشر. أو إحالتها على الجهة المكلفة بالدفاع، إلا أن الأمر لا ينبغي أن يقف عند حدود الإحالة، بل يستلزم تعزيز المعطيات المادية بالدفعات والوسائل القانونية اللازمة، حيث يمكن إعداد مشاريع مذكرات أو مقالات أو بطاقات مفصلة تتضمن المعطيات والوسائل القانونية وإحالتها على الجهة المكلفة بالدفاع.

ت- البنية أو الجهة المكلفة بالدفاع القضائي

تجدر الإشارة بداية على أن الدفاع عن مصالح الإدارة أمام القضاء يتم بإحدى الطرق التالية:

- بواسطة البنية المكلفة بالمنازعات: حيث يمكن للإدارة أن تدافع عن مصالحها مباشرة أمام القضاء من خلال التقدم بالمذكرات وإقامة الدعاوى، وحضور الجلسات، على اعتبار أن توكيل محامي للدفاع عن الدولة والإدارات العمومية يعتبر أمرا

توحيد التبليغ القضائي، من خلال مركزة التبليغات في شبك موحد، مما يمكن من ضبط جميع ملفات المنازعات وتتبعها على المستويين الإداري والقضائي.

وهنا تجدر الإشارة إلى أن وظيفة التبليغ القضائي وإن كانت مرتبطة بوظيفة تتبع المنازعات، فإنه ومن أجل حكمة أكبر لتدبير المنازعات، يستحسن إحداث بنية إدارية خاصة بالتبليغات القضائية، من أجل تحقيق هدف مركزة التبليغات وضبطها من خلال بنية متخصصة تناط إليها مهمة تلقي التبليغات، ثم إحالتها على البنية المكلفة بالمنازعات، وتوزيعها على المصالح المعنية بها.

وضع مسار موحد لتدبير المنازعات بدءا من التبليغ بالمقال الافتتاحي للدعوى، ومرورا عبر الحصول على المعطيات المتعلقة بالنزاع من الوحدة الإدارية منشأ النزاع، ووصولاً إلى الدفاع عن مصالح الإدارة أمام القضاء؛

تنسيق تتبع المنازعات القضائية من طرف الوحدة المكلفة بالمنازعات، وتوحيد منهجية الدفاع عن مصالح الإدارة أمام القضاء، من خلال جعل هذه الوحدة المخاطب الوحيد للجهاز القضائي وللجهات المكلفة بالدفاع المباشر أمام المحاكم (المحامين والوكيل القضائي للمملكة وغيرها)؛

توظيف الأنظمة المعلوماتية في تنسيق تدبير المنازعات لتفادي التأخر في توفير المعطيات ودراسة الملفات والجواب أمام القضاء؛

توحيد منهجية تنفيذ الأحكام القضائية من خلال تخويل الوحدة المكلفة بالمنازعات مهمة اتخاذ القرار القانوني فيما يتعلق بتنفيذ الأحكام الصادرة في مواجهة الإدارة قبل إحالتها على المديرية المكلفة بالتنفيذ...

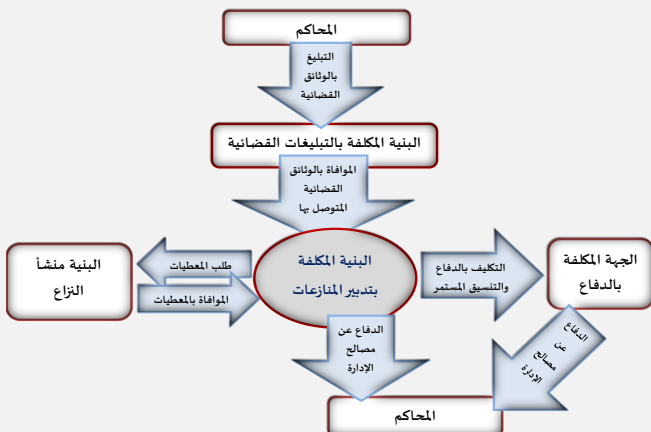
وتندرج الممارسات المذكورة في إطار تحقيق أهداف الحكامة القانونية والإدارية التي تستدعي بالضرورة وضع تصور شامل يعيد صياغة وظائف البنيات الإدارية المكلفة بالمنازعات في اتجاه توسيع اختصاصاتها الاقتراحية وضبط

هذا مع استحضار كون الدفاع المباشر عن مصالح الإدارة أمام القضاء عن طريق البنية الإدارية المكلفة بتدبير المنازعات يظل الوسيلة الأكثر فعالية بالنظر لإلمامها بموضوع النزاع ولكونها تمثل الجهة المعنية بالنزاع، ولعرفتها بمكان مصلحة الإدارة المعنية، ولا سيما حين يتعلق الأمر بتدخل المصالح مع جهات إدارية أخرى في نفس النزاع.

والجدير بالإشارة أن فعالية التنسيق بين مختلف الفاعلين المشار إليهم، تقتضي عدم الاكتفاء بالعمل بالوسائل الإدارية التقليدية من خلال المراسلات الرسمية، وإنما يستدعي ذلك اعتماد مختلف وسائل التواصل ولا سيما التواصل المباشر من عقد لقاءات واجتماعات خصوصاً بين البنية منشأ النزاع والبنية المكلفة بتدبير المنازعات، وبين هذه الأخيرة والجهة المكلفة بالدفاع. بالإضافة إلى توظيف الأنظمة الإلكترونية من أجل تدبير أكثر سرعة وفعالية.

إلا أن الجهود المتعلقة بأنظمة التواصل والتدبير المعلوماتي من طرف الإدارة غير كافية ما لم تنخرط المنظومة القضائية في ذلك من خلال اعتماد الوسائل الإلكترونية بما فيها التبليغ الإلكتروني للوثائق القضائية.

انطلاقاً من المعطيات المبسطة أعلاه، فإنه يمكن إجمال دورة تدبير المنازعات المتعلقة بإدارات الدولة وما يرتبط بها من فاعلين وتفاعلات، من خلال الخطاطة التالية:



اختيارياً لمقتضيات المادة 31 من القانون المنظم لمهنة المحاماة.

- بواسطة الوكيل القضائي للمملكة: الذي يعتبر الجهة الأساسية التي تتولى الدفاع عن مصالح إدارات الدولة، حيث يقوم بالدفاع بصفة تلقائية باعتباره طرفاً في الدعوى، فيما يتعلق بالدعوى المتضمنة لطلبات تستهدف التصريح بمديونية تستهدف التصريح بمديونية الدولة، أو إدارة عمومية أو مكتب أو مؤسسة عمومية للدولة، باستثناء القضايا المتعلقة بالضرائب وأموال الدولة، وذلك استناداً إلى وجوب إدخاله في هذا الصنف من الدعاوى، تحت طائلة عدم قبولها، طبقاً لمقتضيات الفصل 514 من قانون المسطرة المدنية.

- بواسطة المحامي: حيث إنه بالرغم من كون إدارات الدولة يمكن لها الدفاع المباشر عن مصالحها، وبالرغم كذلك من اضطلاع الوكيل القضائي للمملكة بمهمة هذا الدفاع، فإن مبدأ الاختيارية في توكيل المحامي يتيح للإدارة إمكانية الدفاع عن مصالحها بواسطة محامي، وذلك بكافة الوسائل القانونية المتاحة من خلال التعاقد مع محامي أو محامين أو انتدابهم للدفاع في قضايا خاصة.

هذا ومن أجل دفاع فعال ومنتج عن مصالح الإدارة أمام القضاء، فإن الجهة المكلفة بالدفاع ولا سيما الوكيل القضائي للمملكة والمحامي يتعين عليهما، بالإضافة إلى توظيف المعطيات المتوفرة لديهما من طرف الإدارة المعنية، اعتماد الوسائل القانونية المناسبة حسب كل نزاع، والحرص على تقديم الأجوبة المناسبة أمام القضاء في الوقت والأجل المناسبين، وذلك في إطار من التواصل والتنسيق المستمر مع البنية المكلفة بتدبير المنازعات بالإدارة المعنية باعتبارها الجهة التي لها دراية أكبر بالنزاع موضوع الدفاع، طيلة مراحل التقاضي.

مكونة من ثلاثة مستشارين من بينهم رئيس يساعدهم كاتب الضبط⁶⁹."

فعكس المحاكم المدنية التي قد تصدر أحكاما في جلسات تتألف من قاض واحد حيث تعقد المحاكم الابتدائية، بما فيها المصنفة، جلساتها بقاض منفرد وبمساعدة كاتب الضبط، ما عدا الدعاوى العقارية العينية والمختلطة وقضايا الأسرة والميراث، باستثناء النفقة، التي يبت فيها بحضور ثلاثة قضاة بمن فيهم الرئيس، وبمساعدة كاتب الضبط إذا تبين للقاضي المنفرد أن أحد الطلبات الأصلية أو المقابلة أو المقاصة يرجع الاختصاص فيه إلى القضاء الجماعي، أو له إرتباط بدعوى جارية أمام القضاء الجماعي رفع يده عن القضية برمتها بأمر ولائي⁷⁰.

كما يتولى رئيس المحكمة الابتدائية إحالة ملف القضية على القضاء الجماعي، هذا ويساعد المحكمة وهي تبت في قضايا نزاعات الشغل أربعة مستشارين تحدد طريقة تعيينهم بمقتضى مرسوم. ويجب حضور ممثل النيابة العامة في الجلسات الجزرية تحت طائلة بطلان المسطرة والحكم⁷¹. يعتبر هذا الحضور إختياريا في جميع القضايا الأخرى، عدا في الأحوال المحددة بمقتضى قانون المسطرة المدنية، وخاصة إذا كانت النيابة العامة طرفا رئيسيا وفي جميع الأحوال الأخرى المقررة بمقتضى نص خاص⁷².

إن للنياية العامة دور مهم في تحقيق العدالة، حيث تتولى إقامة وممارسة الدعوى العمومية ومراقبتها وتطالب بتطبيق القانون، ولها أثناء ممارسة مهامها الحق في تسخير القوة العمومية مباشرة، كما تمثل النيابة العامة لدى كل محكمة زجرية وتحضر مناقشات هيئات الحكم. ويجب النطق بجميع المقررات بحضورها. تقوم النيابة العامة بإشعار الوكيل



د . محمد أمقران
باحث بجامعة محمد الخامس
بالرباط

بنية القضاء الإداري ومنازعات الإدارة العمومية

نشأت رقابة القاضي الإداري على الإدارة العمومية انطلاقا من كون الدولة قد تخطئ، فتصبح متعدية بدلا من حامية، أو إنها قد تقع في أخطاء قد تجعلها مسؤولة أمام مواطنيها ويصبح بذلك المرتفق ضحية للإدارة التي تتمتع باستقلال المسؤولية الإدارية عن المادة المقررة في القانون المدني. عكس المحاكم المدنية التي لا تتدخل في النزاعات المتعلقة بالإدارة⁶⁶.

إن إسناد رقابة الإدارة العمومية راجع كذلك لبنية جلسة الحكم بالمحكمة الإدارية التي تتكون من ثلاثة قضاة والتي تعتبر مرتكزا أساسيا في إحقاق العدل ، وضمانة لتجنب احتمال الإنزلاقات الشخصية للقاضي⁶⁷.

هذا ما أكدته قانون المحاكم الإدارية في "تعقد المحاكم الإدارية جلساتها وتصدر أحكامها علانية وهي من ثلاثة قضاة يساعدهم كاتب ضبط..."⁶⁸، نفس الشيء بالنسبة للقانون رقم 80.03 المحدث لمحاكم الاستئناف الإدارية حيث نصت على "تعقد محاكم الاستئناف الإدارية جلساتها وتصدر قراراتها علانية

⁶⁶ حسين عثمان محمد عثمان ، ص. 138

⁶⁷ بوجمعة بوعزاوي " الأمن القضائي " ، ص. 114

⁶⁸ المادة 5 من القانون 41.90 المتعلق بالمحاكم الإدارية

⁶⁹ القانون رقم 80.03 المحدث بموجبه محاكم الاستئناف الإدارية ، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.06.07 صادر في 15 محرم 1427 (14 فبراير 2006) ، الجريدة الرسمية عدد 5398 تاريخ 23 فبراير 2006 ، ص. 490 ، المادة 3

⁷⁰ أضيفت هذه الفقرة بموجب القانون رقم 15.03 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.177 بتاريخ 16 من رمضان 1424 (11 نوفمبر

(2003)؛ الجريدة الرسمية عدد 5170 بتاريخ 23 شوال 1424 (18 ديسمبر 2003) ، ص 4240.

71 انظر على سبيل المثال المادة 2 (الفقرة 2) من القانون رقم 42.10 المتعلق بتنظيم قضاء القرب وتحديد اختصاصاته.

72 - الظهير الشريف بميثاق قانون رقم 1.74.447 بتاريخ 11 رمضان 1394 (28 شتنبر 1974) بالمصادقة على نص قانون المسطرة المدنية؛ الجريدة الرسمية عدد 3230 مكرر بتاريخ 13 رمضان 1394 (30 شتنبر 1974) ، ص 2741 ، كما تم تغييره وتتميمه.

سيما وأن القانون لم يضع في الحسبان العديد من القضايا التي تطرح أمام المحاكم الإدارية ويجد إيجاد لها الحل بسهولة ، كما هو الشأن بالنسبة للجماعات الترابية في ظل المنظور الجديد للتدبير العمومي. هذا الجهاز المتمثل في المفوض القضائي لا تتوفر عليه المحاكم المدنية.

القضائي للمملكة بالمتابعات المقامة في حق القضاة أو الموظفين أو الأعوان التابعين للسلطة أو القوة العمومية، وتشعر كذلك الإدارة التي ينتمون إليها. وتسهر النيابة العامة على تنفيذ المقررات القضائية⁷³.

وهذا تكون خصوصية البنية التي ينتمي إليها القاضي الإداري قد أسست لرقابته على الإدارة العمومية. وذلك نظرا لطبيعة المجال الذي ستمارس فيه هذه الرقابة حيث ستهدف إلى حماية المرتفقين من شطط استعمال السلطة المحتمل ممارسته من طرف الإدارة العمومية. وبالتالي فإن جماعية الحكم ضمانه للعدالة والإنصاف وجودة الأحكام الصادرة عن القضاة. فالنقاش الذي يدور بين القضاة لابد وأنه في صالح الجودة التقنية والقانونية للحكم، كما أنه يجعل محاولات الفساد صعبة ومستبعدة⁷⁴.

ويتأكد كذلك أن رقابة القاضي الإداري هي الأصلح للإدارة العمومية من خلال ما يتيحها القانون 80.03 من إمكانية لتقسيم محكمة الاستئناف الإدارية إلى عدة غرف حسب أنواع القضايا المعروضة عليها. مما يقوي درجة التخصص لدى القضاة في معالجة الأحكام والأوامر المستأنفة. وما يعزز أحقية القاضي الإداري ليكون هو من يضطلع بمهمة رقابته على الإدارة العمومية أن الرئيس الأول لمحكمة الاستئناف الإدارية يعين من بين المستشارين مفوضا ملكيا أو أكثر للدفاع عن القانون والحق بإقتراح من الجمعية العمومية لمدة سنتين قابلة للتجديد⁷⁵.

إن المفوض الملكي آلية تبرر أحقية القاضي الإداري بأن يضطلع بمهمة الرقابة على الإدارة العمومية. حيث يضمن المفوض الملكي تطبيق القانون بحضوره للجلسة والإدلاء بأراءه الكتابية والشفوية على هيئة الحكم بكامل الإستقلال سواء فيما يتعلق بظروف الوقائع أو القواعد القانونية المطبقة عليها. ويعبر عن ذلك في كل قضية بالجلسة العامة ، ويحق للأطراف أخذ نسخة من مستنتاجات المفوض الملكي للدفاع عن القانون بقصد الإطلاع. وما يجعل المفوض الملكي يعتبر خصوصية مهمة للقاضي الإداري تجعله هو الوحيد القادر على رقابة الإدارة العمومية : دوره في القضايا الشائكة الذي يكون محوريا لا

⁷⁵ الفقرة الثانية من المادة الثالثة من قانون 80.03

⁷³ نفس المرجع

⁷⁴ بوجمعة بوعزاوي "الأمن القضائي الإداري" مرجع سابق ، ص. 116

III. المنازعات القضائية للجماعات الترابية

المجالس. ومعنى ذلك أن الصفة في تمثيل العمالة والإقليم لدى القضاء، قد تم تحويلها لرئيس المجلس بعد أن كانت من صلاحية عمال العمالات والأقاليم.

غير أن التنظيم الإداري للمملكة يتميز بوجود عمالات وأقاليم كمصالح غير ممرضة متاخمة للعمالات والأقاليم كجماعة ترابية. وبذلك سيكون من التحصيل الحاصل القول بأن الصفة في تمثيل هذه المؤسسات لدى القضاء تعرف اختلافاً.

تمثيل العمالات والأقاليم لدى القضاء

وبالتالي يجب تمييز الصفة في تمثيل هذه الوحدات الإدارية باعتبارها مصلحة غير ممرضة عن الصفة في تمثيلها باعتبارها جماعة ترابية. فإذا تعلق بالأمر بمقاضاة العمالات والأقاليم كمؤسسة غير معتبرة في حكم الجماعات الترابية (التقسيم الإداري)، فإن تمثيلها يدخل ضمن صلاحيات عمال العمالات والأقاليم. في حين أن تمثيل هذه الهيئات كونها جماعة ترابية (التقسيم الترابي)، يندرج ضمن صلاحية رئيس المجلس ومن مسؤولياته، وذلك وفقاً للمقتضى المشار إليه أعلاه.

من ثمة، فإن رؤساء المجالس يمثلون العمالات والأقاليم لدى المحاكم. وفي هذا الصدد يتعين عليهم السهر على الدفاع عن مصالح العمالة والإقليم أمام القضاء، وذلك من أجل الحد من تزايد الأحكام



د. يونس ابلاغ
أستاذ التعليم العالي مساعد بالمركز
الجامعي قلعة السراغنة
-جامعة القاضي عياض-

"يمثل الرئيس العمالة أو الإقليم لدى المحاكم ما عدا إذا كانت القضية تهمه بصفة شخصية أو بصفته وكيلًا عن غيره أو شريكًا أو مساهمًا أو تهم زوجته أو أصوله أو فروعه...". يبدو بأن مضمون هذا المقتضى لا يثير لبساً بشأن الصفة في تمثيل العمالات والأقاليم⁷⁶ لدى القضاء. فأهلية التقاضي أو ما يسمى بالصفة الإجرائية عند مقاضاة العمالات والأقاليم من صلاحية رئيس المجلس حسب مقتضى المادة 207 من القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم. وهو المقتضى الذي جعل تمثيل هذا المستوى الترابي لدى محاكم المملكة من مسؤوليات رؤساء مجالس العمالات والأقاليم.

وعليه، فإن الصفة في تمثيل العمالة والإقليم من المسؤوليات الكبرى للمقاة على عاتق رؤساء

⁷⁶ لا تختلف تسمية العمالة عما ينطبق على وصف مؤسسة الإقليم إلا من حيث طبيعة المجال الترابي الذي تغطيه كل مؤسسة على حدا (حضري أو قروي). فإذا تعلق الأمر بطغيان صورة المجال الحضري، يُستخدم لفظ العمالة. ولما يشكل المجال القروي النسبة العامة، فنكون أمام الإقليم. وبذلك فمن الأنسب التذكير بعدم وجود تمييز بين العمالات والأقاليم إلا إن تعلق الأمر بطبيعة المجال الذي تغطيه العمالة أو الإقليم.

وهي الطبيعة المتنوعة بين المجالات الحضرية والقروية، وبالتالي فإن الإقليم كجماعة ترابية هو العمالة كجماعة ترابية، والأمر نفسه ينطبق على العمالات والأقاليم كمصالح غير ممرضة. وفي هذا الصدد، فإن ما

يقوم به رئيس مجلس العمالة هو ما يقوم به رئيس مجلس الإقليم، وأن ما يقوم به عامل العمالة هو ما يقوم به عامل الإقليم.

غير أن وضع حدود فاصلة بين العمالات والأقاليم كجماعة ترابية والعمالات والأقاليم كإدارات غير ممرضة هو العمل الذي لا يزال في حاجة لتبسيط ما يكفي من الضوء عليه وتبديد اللبس والإشكاليات التي تعتره. وتمثيل العمالات والأقاليم لدى القضاء هو العمل الذي يستهدف وضع حدود فاصلة بين هذه المؤسسات لما تكن متموقة في التقسيم الترابي عن العمالات والأقاليم كإدارات غير ممرضة، تخضع للمرسوم رقم 2.17.618 بمثابة ميثاق وطني للامركز الإداري.

المعنوية ولها استقلالها المالي والإداري متاخمة في وجودها لمؤسسات العمالات والأقاليم كمصالح غير ممرضة، الأمر الذي أدى بالنتيجة لبلورة منتج مغربي خالص، يستدعي الدخول في مواضعه والبت في قضاياها، نوع من التخصص في قانون منازعات الجماعات الترابية وهيئاتها.

وقد تبلور هذا المنتج المغربي الصرف عما راكمته المملكة منذ ما يزيد عن نصف قرن، جعل اللامركزية الترابية من المجالات الخصبة لأبرز الإشكاليات القانونية والعملية، فإن مقاضاة العمالات والأقاليم كوحدات ترابية لامركزية يقود لإعمال المسطرة الخاصة بمنازعات الجماعات الترابية المنصوص عليها بالقوانين التنظيمية لسنة 2015، من ضمنها القانون التنظيمي رقم 112.14 سالف الذكر.

إن إعمال المساطر المنصوص عليها بالقانون التنظيمي سالف الذكر، يجعل رفع دعوى تجاوز السلطة ضد العمالات والأقاليم كجماعات ترابية أو ضد قرارات جهازها التنفيذي مقيدا بإخبار رئيس المجلس قبل رفع الدعوى وتوجيه مذكرة إلى عامل العمالة أو الإقليم تتضمن موضوع وأسباب الشكاية حيث يسلم للطاعن وصل على إثر ذلك. وإذا كان المدعي يطالب العمالة أو الإقليم بأداء دين أو تعويض، فلا يمكن رفع أي دعوى، إلا بعد إحالة الأمر مسبقا إلى عامل العمالة أو الإقليم الذي يدرس الشكاية في أجل أقصاه ثلاثون (30) يوما ابتداء من تاريخ تسليم الوصل وما يلي ذلك من الشكليات المنصوص عليها بالقسم السادس من القانون التنظيمي رقم 112.14 المشار إليه سلفا.

وفي هذا الصدد، فلما تكن الدعوى في مواجهة العمالات والأقاليم كمؤسسة معتبرة في حكم الجماعات الترابية، فإنها تستدعي سلوك مسطرة

والقرارات القضائية الصادرة في مواجهتها عبر الدفاع الفوري عن مصالح هذه الوحدة الترابية أمام المحاكم دون انتظار مقرر للمجلس، وبتتبع جميع الدعاوى مع الحرص على إخبار المجالس بكل الملفات الراجعة أمام المحاكم.

وغني عن البيان بأن تمثيل العمالات والأقاليم لإدارات غير ممرضة (التقسيم الإداري) لدى المحاكم لم يمسه أي تغيير بعد سنة 2015 على اعتبار أن هذه المهام ظلت من صلاحية عمال العمالات والأقاليم، وهوم ما يبدو عاديا ومنطقيا.

واعتبارا لما سبق، فإن تمثيل العمالات والأقاليم لدى القضاء يجب أن لا تطرح بشأنه إشكالات قانونية، سواء آكانت الوحدات مؤسسات إدارية أو ترابية. وقد كان تمثيل العمالات والأقاليم كجماعة ترابية، قبل دخول القانون التنظيمي سالف الذكر حيز التنفيذ سنة 2015، من صلاحية عمال العمالات والأقاليم باعتبارهم الجهاز التنفيذي لها، وذلك وفقا لمقتضيات القانون رقم 79.00 الذي كان ينص على ذلك. وهو النص الذي تم نسخه بموجب القانون التنظيمي المذكور، والذي أكدت مضامينه بأن رؤساء مجالس العمالات والأقاليم المسؤولون عن تنفيذ مداولات هذه المجالس.

وبالرغم من ذلك، لا زال مطروحا لدى البعض نوع من الخلط بين هذه المؤسسات، وبين ممثلها القانوني ومسطرة مقاضاتها أمام المحاكم، فإن مسطرة مقاضاة العمالة والإقليم كجماعة ترابية تختلف عن مسطرة مقاضاتها كإدارة غير ممرضة، وهي الجوانب التي يستهدف موضوع تمثيل العمالات والأقاليم لدى القضاء إزالة اللبس الذي يعتريها. ويظل صحيحا بأن تطبيقات اللامركزية الترابية بالمملكة قد تميزت منذ سنة 1963 بوجود عمالات وأقاليم متمتعة بالشخصية

الوصل المشار إليها أعلاه، وما يستتبع ذلك من المساطر المتصلة بمنازعات الجماعات الترابية كالمعلقة منها بالزامية إدخال الوكيل القضائي للجماعات الترابية، تحت طائلة عدم القبول، في جميع الدعاوى التي تستهدف مطالبة العمالة أو الإقليم بأداء دين أو تعويض. في حين، ولما تكن الدعوى في مواجهة العمالات والأقاليم كإدارة غير ممرضة، فإنها لا تتطلب هذه الإجراءات الشكلية، على اعتبار أنها دعوى عادية كتلك المرفوعة في مواجهة الدولة بإدارتها المركزية ومصالحها غير الممرضة والتي تستبعد هذه الشكليات، ما لم يكن منصوبا عليها في مقتضيات قانونية خاصة.

غير أن بعض المحاكم الإدارية بالمملكة لا زالت لم تستوعب التمييز بين الدعاوى المرفوعة في مواجهة العمالات والأقاليم كجماعات ترابية والدعاوى المرفوعة في مواجهة العمالات والأقاليم كإدارات غير ممرضة. وها هي المحكمة الإدارية بالدار البيضاء في أحد الملفات التي كانت رائجة أمامها، لم تستوعب بعد هذا التمييز، لتقضي في حكم لها بتاريخ 1 مارس 2018 بعدم القبول⁷⁷، وتضيق تبعا لذلك حقوق المتقاضين، نظرا إلى أن الطاعنة، حسب تعليل المحكمة، لم تدل بما يفيد سلوكها لمسطرة الوصل المشار إليها أعلاه، علما أن طعنها موجه ضد قرار عاملي رفض منحها رخصة إحداث صيدلة، وأن هذه القرارات لا علاقة لها بالجماعات الترابية، وإنما يسلمها عمال العمالات والأقاليم باعتبار ذلك اختصاصا أصيلا لهم كاختصاصاتهم المتعلقة بتأسيس الجمعيات ومنح رخص ثقة سيارات الأجرة وغيرها.

⁷⁷ حكم المحكمة الإدارية بالدار البيضاء عدد 549 بتاريخ 1 مارس 2018

في الملف رقم 475 / 7110 / 2017 (غير منشور).

ذة. حياة بومعزة

باحثة بجامعة محمد الخامس: (القانون العام)



أية أدوار للوكيل القضائي للجماعات الترابية في تدبير منازعات الوحدات الترابية؟

في جميع الدعاوى التي تستهدف مطالبات الجماعات الترابية وهيئاتها ومؤسسات التعاون بين الجماعات الترابية من نفس المستوى ومجموعات الجماعات الترابية بأداء دين أو تعويض، ويخول له بناء على ذلك، إمكانية مباشرة الدفاع عن الجماعة الترابية وهيئاتها ومؤسسات التعاون بينها وبين الجماعات الترابية الأخرى في مختلف مراحل الدعوى⁸². كما يؤهل حسب نفس القوانين التنظيمية، للنيابة عن الجماعات الترابية في جميع الدعاوى الأخرى بتكليف منها.

لذلك، يمكن القول إن فكرة إحداث مؤسسة الوكيل القضائي للجماعات الترابية التي تعتبر في حقيقة الأمر استلها من مؤسسة الوكيل القضائي للمملكة، والتي تعد في حد ذاتها استجابة لروح دستور المملكة الذي أكد فصله الثاني على أن التنظيم الترابي للمملكة تنظيم لامركزي قوامه الجهوية المتقدمة، وبالتالي فإن إحداث هذه المؤسسة، وإن كان يشكل مكسبا في سبيل التدبير الأمثل لمنازعات الهيئات اللامركزية، فإنه يشكل مع ذلك أحد متركزات الجهوية المتقدمة بالنظر للأدوار الجديدة المنوطة بالجماعات الترابية والاختصاصات القوية التي أسندتها لها القوانين التنظيمية سالفه الذكر.

إن إسناد اختصاصات قوية للجماعات الترابية بعد دستور 2011 كما سارته القوانين التنظيمية لسنة 2015، جعلها تدخل في علاقات متعددة ومتشعبة مع الغير، سواء عن طريق تدخلها من أجل تنظيم نشاطات الإراد داخل الجماعات بواسطة مقررات فردية أو تنظيمية أو عن طريق التعامل مع الأشخاص الاعتبارية أو المعنوية بواسطة الاتفاقيات والعقود من أجل استغلال وتسيير مرافق عمومية جماعية أو عبر أداء خدمات والقيام بأشغال لفائدة هذه الوحدات الترابية، الأمر الذي يمكن أن يؤدي بالتبعية للمس بالحقوق وتضارب المصالح، وبالتالي تكاثر المنازعات أمام القضاء. وهي القضايا التي تكون فيه الجماعات الترابية طرفا

تم بتاريخ 17 يونيو 2020 إصدار القرار القاضي بتعيين الوكيل القضائي للجماعات الترابية⁷⁸، وقد صدر القرار المذكور تطبيقا للقوانين التنظيمية للجماعات الترابية لسنة 2015⁷⁹، والتي أتت آنذاك بمستجد هام إثر تنصيبها على الوكيل القضائي للجماعات الترابية الذي سيتولى تقديم المساعدة القضائية للجماعات الترابية وهيئاتها تعد هذه الخطوة تطورا آخر في مجال تدبير منازعات الجماعات الترابية، وذلك بعد تجربة المساعد القضائي للجماعات المحلية، والتي لم تُعمر طويلا بعد إحداثه بمقتضى القانون 45.08 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها⁸⁰.

تجدر الإشارة إلى أن الوكيل القضائي للجماعات الترابية ليس هو الممثل القانوني للجماعات الترابية أمام القضاء. فالجماعات الترابية تعتبر وحدات ترابية للمملكة، خاضعة للقانون العام وتتمتع بالشخصية الاعتبارية والاستقلال الإداري والمالي. لذلك أسندت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية مهمة التمثيل القانوني لرؤساء هاته الجماعات⁸¹. فيما تقتصر مهمة الوكيل القضائي على الدفاع عن الجماعات الترابية بخصوص القضايا المرفوعة ضدها أمام القضاء. فبحسب القوانين التنظيمية للجماعات الترابية المذكورة، يتولى الوكيل القضائي للجماعات الترابية تقديم المساعدة القانونية للجماعات الترابية ويؤهل للترافع أمام المحكمة المحال إليها الأمر. كما يجب إدخاله، تحت طائلة عدم القبول،

القانون رقم 45-08 المتعلق المالي للجماعات المحلية ومجموعاتها.

ومنشور بنفس التاريخ بالجريدة الرسمية عدد 5711.

81 المادة 263 من القانون التنظيمي 14-113 المتعلق

بالجماعات، المادة رقم 207 من لقانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، المادة رقم 237 من القانون التنظيمي.

82 المادة 263 من القانون التنظيمي 14-113 المتعلق

بالجماعات، المادة رقم 212 من لقانون التنظيمي رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم، المادة رقم 242 من القانون التنظيمي.

78 قرار لوزير الداخلية رقم 1555.02 بتاريخ 17 يونيو 2020

79 جاء لأول مرة ذكر الوكيل القضائي للجماعات الترابية في القوانين

التنظيمية الترابية بمقتضى المادة 268 من القانون التنظيمي رقم

14/113 المتعلق بالجماعات والمادة 212 من القانون التنظيمي رقم

14/112 المتعلق بالعمالات والأقاليم ثم المادة 242 من القانون التنظيمي

رقم 14/111 المتعلق بالجهات.

80 ظهير شريف رقم 1-09-02 الصادر في 18 فبراير 2009 بتنفيذ

الدفاع عن مصالحها لتفادي الأحكام والقرارات القضائية التي من الممكن أن ترهق ميزانيتها وتعيق دورها التنموي. إن تضاعف الأحكام والقرارات القضائية الصادرة في مواجهتها، من الممكن أن تؤدي بشكل تدريجي إلى التشكيك في سمعتها إزاء المواطن لما لها من تأثير على ميزانيتها، خصوصا عندما تعجز عن التنفيذ، الأمر الذي يؤدي بالتبعية إلى الحجز على أموالها. ويضاف لذلك النقص الكبير في الأطر القانونية المؤهلة لتتبع المساطر القضائية والترافع أمام القضاء للحيلولة دون تكبد الجماعة الترابية خسائر مادية ناتجة عن القيمة المالية التي تقضي بها الأحكام القضائية. وأمر كهذا يمكن أن يهدد في نهاية المطاف كينونة اللامركزية في حد ذاتها. لذلك فإن الوكيل القضائي للجماعات الترابية، بالإضافة إلى مهمته الأساسية في الدفاع عن حقوق ومصالح الجماعة الترابية أمام القضاء يمكن أن يلعب دورا أساسيا في مرحلة ما قبل الدعوى وذلك بتوقع المنازعات والوقاية منها أو مباشرة الصلح بين المدعين والجماعة الترابية وسلك الطرق الرضائية في أداء التعويضات.

يجدر التذكير، بأن إصدار القرار المذكور قد تزامن مع الحديث عن وضع استراتيجية لتدبير منازعات الدولة خصوصا بعد التقرير الذي أصدره المجلس الأعلى للحسابات. وهو التقرير الذي ارتكز بالأساس على ثلاث أسس: الوقاية من المنازعات واقتراح الحلول البديلة لها ثم تدبيرها في حالة وجودها.

من ثمة، فمن المستجدات التي أتت بها قرار إحداث الوكيل القضائي للجماعات الترابية سواء تلك التي تتعلق بمهامه الجديدة أو التي لها علاقة بطرق الاشتغال، تطرح العديد من الأسئلة حول هذه المؤسسة كبنية في النسق القانوني لمنظومة الجماعات الترابية حيث يتولى تقديم المساعدة القانونية للجماعات وهيئاتها ومؤسسات التعاون بين الجماعات ومجموعات الجماعات الترابية ويؤهل للترافع أمام المحاكم المحال إليها الأمر، مما يجعلنا أيضا نحاول سبر أغوار تموقعه في الخطة الوطنية لتدبير المنازعات، تلبية لنداءات مؤسسة الوسيط المتكررة في تقاريرها حول تراكم القضايا المتعلقة بالجماعات الترابية.

ومن هذا المنظور، تموقع الوكيل القضائي للجماعات الترابية في هيكلية المديرية العامة للجماعات الترابية كإمكانية للمساهمة في تكريس الأمن القانوني والأمن القضائي

مدعى أو مدعى عليها، مما استوجب معه البحث قانوني تتدخل بموجبه السلطات العمومية في المجال المتعلق بتدبير منازعات الهيئات اللامركزية.

ولهذه الغاية، يبدو بأن الدولة، ونتيجة لعلمها المسبق بالآثار الإيجابية للتدبير الأنجع لمنازعات الجماعات الترابية، قد فكرت وعملت على إحداث مؤسسة الوكيل القضائي للجماعات الترابية. وهي بذلك قد أسندت لهذه المؤسسة أدوار مهمة في هذا الباب تستهدف درء الآثار السلبية للأحكام والقرارات القضائية الصادرة في مواجهة الوحدات الترابية.

وقد كان من شأن درء الآثار السلبية المترتبة عن الأحكام والقرارات القضائية الصادرة في مواجهة الوحدات الترابية أن حتم على السلطات العمومية أن تنظر إليه نظرة مغايرة. نظرة جعلتها تخصص قسما خاصا بتدبير المنازعات بالقوانين التنظيمية لسنة 2015. وهي مقتضيات التي تم العمل على أجرائها سريعا بإصدار قرار تعيين الوكيل القضائي للحد من تزايد عدد الأحكام والقرارات القضائية الصادرة في مواجهة الهيئات اللامركزية.

فنظرا لتضاعف عدد الدعاوى الرائجة أمام المحاكم الناتجة عن تنامي الوعي لدى الأشخاص للولوج للقضاء الإداري من أجل استرجاع حقوقهم المنتهكة من طرف الإدارة والتي تتمثل في عدم إعداد دراسة مادية وقانونية للوقائع والظروف المحيطة بالعمل الذي أقدمت عليه الجماعات الترابية، وكذا عدم تقدير الأسباب التي تم الاستناد إليها مع عدم احترام النصوص القانونية والتنظيمية المعمول بها في كل موضوع كالمعلقة بالإقدام على احتلال ملك الغير دون اتباع مسطرة نزاع الملكية من أجل المنفعة العامة، بالإضافة إلى الامتناع، ولأسباب وحجج واهية، عن التعويض وأداء الديون المترتبة في ذمة الهيئات اللامركزية والناتجة عن عقود التوريد والأشغال والخدمات وعدم الالتزام بالوفاء بالديون المترتبة في ذمة الجماعة الترابية نتيجة تعاملها مع الخواص داخل الأجل القانونية؛ ظل التفكير قائما من أجل البحث عن آلية أخرى تتدخل في تدبير منازعات الجماعات الترابية.

لهذه الأسباب، يأتي إحداث مؤسسة الوكيل القضائي للجماعات الترابية في إطار تعزيز الهياكل الإدارية المختصة في

والمحافظة على استقرار المعاملات، ومن ثم، فإن دعم هذه المؤسسة بالموارد البشرية والمادية وكذا توزيعها الجغرافي داخل التمثيليات الجهوية للإدارة اللامركزية، سيأهم حتما في ترسيخ الجودة القانونية داخل الجماعات الترابية ووقايتها من المخاطر عبر خدمات جديدة للقرب كتقديم الاستشارات والتوصيات ومواكبة قراراتها الإدارية والاتفاقية وعقودها، سواء على المستوى الداخلي، أو الخارجي، واللجوء للوسائل البديلة لفض المنازعات. ومهمة كهذه لا تقل أهمية عن المهام الأخرى، لأنها تؤدي إلى التقليل من المنازعات القضائية.

تأسيسا على ما سبق، فنجاعة مؤسسة الوكيل القضائي للجماعات الترابية تكمن في تغيير وسائل الاشتغال على اعتبار أن الإشكاليات القانونية المتعلقة بالمنازعات التي تهم الجماعات الترابية تتطلب إرساء خطة للتكوين والبحث العلمي على مستوى السلك العالي للمعهد الملكي للإدارة الترابية من خلال تكوين أطر فعالة في مجال تدبير المنازعات، كتخصص القضاء الإداري والمنازعات العمومية والعلوم الإدارية والمالية. كما تتطلب أيضا بلورة انخراط مؤسسة الوكيل القضائي للجماعات الترابية في دينامية التحول الرقمي عبر بوابة الكترونية تتضمن المذكرات والتحليلات والدراسات التي تعنى بمجال اشتغالها وتشبيك علاقتها بغيرها من الإدارات العمومية والمؤسسات وهيئات الحكامة، وذلك تكريسا لدولة الحق والقانون والمؤسسات.



مصطفى بلخوزي
دكتور في القانون العام والعلوم السياسية

إشكالية التعويض عن إحداث الطرق العامة الجماعية

مقدمة:

وتجب الإشارة، أنه إلى جانب الطرق العامة الجماعية التي تملكها الجماعة الموجودة داخل مجال حدودها الترابي⁸⁴، هناك طرق عامة أخرى تتعدد وتنوع بحسب موقعها والجهة التي تعود إليها ملكيتها ومهمة تدبيرها وصيانتها وإصلاحها، فبالإضافة إلى الطرق السيارة، وكذا الطرق الوطنية التي تنجزها وزارة التجهيز والنقل وتدخل تبعا لذلك في نطاق الأملاك العامة للدولة، هناك الطرق الدائرية التي توجد داخل المدار الحضري للمدن⁸⁵.

وإذا كانت الطرق الأخيرة لا تثير أي إشكال قانوني أو واقعي، فإن الإشكالية الأساسية تطرح على الخصوص بالنسبة للطرق الجماعية وتوابعها، خاصة فيما يتعلق بتطبيق المادة 37 من القانون 1290 المتعلق بالتعمير⁸⁶ وأساس احتساب التعويض الذي يمنح على ضوءها.

يتطلب إنجاز التجهيزات العامة الواردة بالتصاميم التعميرية من الجهات الإدارية المعنية صرف تعويضات مهمة لأصحاب الأراضي الواقعة عليها هذه التجهيزات، مما يشكل إكراها ماليا قد يعوق عملية تفعيل هذه التصاميم، وتخفيفا من حدة هذا الإكراه عمل المشرع في بعض الحالات على إشراك الأفراد في تحمل جزء من هذه التكاليف بصورة مجانية، تكريسا لفكرة المشاركة التي تقوم عليها المجتمعات المعاصرة من جهة، واعتبارا لزائد القيمة الذي يضيفه إنجاز بعض هذه التجهيزات على العقارات المجاورة من جهة أخرى⁸³، ومن أمثلة الحالات التي قرر فيها المشرع هذا المبدأ حالة الطرق الجماعية.

⁸³- عبد العزيز اليعقوبي: "قانون التعمير ومسألة التعويض، قراءة في بعض الإشكالات"، مجلة القضاء والقانون، العدد: 149، 2004، ص: 229.

⁸⁴- حتى الطرق التي تحدث داخل التجزئات العقارية تملكها الجماعة باعتبار أن قانون التجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات قد أوجب على الراغبين في إحداث تجزئات عقارية الحصول على إذن بذلك، وأن يكون مشروعهم مشتملا على أشغال التجهيز منها إقامة الطرق الداخلية ومرافق السيارات، والتي تصير تبعا لذلك ملكا جماعيا عاما بمجرد إقامتها من قبل صاحب التجزئة الذي لا يكون له حق في الحصول على أي تعويض عن هذه الطرق، وبالتالي فإن هذا النوع من الطرق لا يثير أي إشكال بخصوص التعويض. وهذا ما أكدته الغرفة الإدارية (القسم الإداري الأول) بمحكمة النقض في قرار عدد 386 المؤرخ في 2014/03/27 ملف إداري عدد 2011/1/4/1227. بين شركة أم القرى للبناء والجماعة الحضرية بفاس. غير منشور. ومما جاء فيه: "...والمحكمة مصدرة القرار المطعون فيه التي اعتبرت.. «أن الطريق المطالب بالتعويض عن إحداثها على عقار المستأنفة، تعتبر من الارتفاقات القانونية التابعة للتجزئة المحدثة من طرف الشركة المستأنفة حسب الثابت من رخصة التجزئة عدد

2000/1 بتاريخ 2001/02/27، وأن الطريق المذكورة أحدثت في إطار إنجاز التجزئة وليس قبل ذلك، وإن كانت مقرر في تصميم التهيئة لبلدية سايس عدد 830-95-2 بتاريخ 1998-06-30 مما تبقى معه الشركة المستأنفة ما دامت لم تنازع في ذلك ولم تدل بما يثبت ما يخالفه غير محقة في المطالبة بالتعويض عن الجزء من العقار الذي أحدثت عليه الطريق...» تكون قد عللت قرارها تعليلا كافيا وصائبا وبنته على أساس قانوني سليم ولم تخرق أي مقتضى قانوني محتج بخرقه وما بالوسائل على غير أساس".

⁸⁵- عز العرب حمومي: "القضاء الإداري والتعمير"، مجلة المعيار، العدد 40، دجنبر 2008، المطبعة الأرو متوسطية للمغرب، ص: 92.

⁸⁶- القانون رقم 90-12 المتعلق بالتعمير الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-92-31 بتاريخ 15 ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1992)، ج.ر. عدد 4159 بتاريخ 15 يوليوز 1992، ص: 887، كما تم تغييره وتتميمه بالقانون رقم 66-12 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-16-124 الصادر في 21 ذي القعدة 1437 (25 غشت 2016) المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، ج.ر. عدد 6501 بتاريخ 19 شتنبر 2016، ص: 6630.

جاء فيه : "وحيث إنه بالاستقراء الدقيق لمعطيات هذه المادة، أي (المادة 37)، يلاحظ أن المشرع حدد عرض المساحة الخاضعة للمساهمة المجانية بشكل ثابت (عشر أمتار)، في حين لم يفعل ذلك بالنسبة لطول هذه المساحة، بل جعله مساويا لطول واجهة الأرض الواقعة على الطريق المراد إحداثها. وهذا الأسلوب في تحديد المساحة الخاضعة للمساهمة المجانية بناء على عنصرين: أحدهما ثابت (العرض) والثاني متغير (الطول)، يفيد بأن المشرع لا يسمح سوى باقتطاع عشرة أمتار من عرض المساحة الخاضعة للمساهمة المجانية، وأن الزائد على عشرة أمتار، بالنسبة للعرض يكون مستوجبا للتعويض حتى ولو كانت المساحة المقتطعة أقل من ربع المساحة الإجمالية للقطعة. وحاصل هذا الكلام أن الضابط في احتساب الربع من المساحة الإجمالية الخاضعة للمساهمة المجانية، يكون بالنظر إلى طول القطعة مضروبا في عرضها، الذي هو عشرة أمتار. ومن ثم فإن عبارة «على أن لا تتعدى هذه المساهمة قيمة ربع البقعة الأرضية» الواردة بالمادة 37 المذكورة، إنما تنسحب على هذا المعنى. ولو كان المشرع يقصد

فمن خلال مقتضيات المادة 37 من القانون السالف الذكر⁸⁷، نلاحظ أن المشرع قد حدد عدد من الحالات الواضحة التي يمكن من خلالها تطبيق فحوى ومضمون المادة 37 (أولا)، في حين أن هناك إشكالات اعترضت القاضي الإداري من خلال تطبيقه لهذه المادة (ثانيا).

أولا. نطاق تطبيق المساهمة المجانية

إن تطبيق المادتين 37 و⁸⁸ من قانون التعمير يثير عدة فرضيات لمبدأ التعويض عن نزع ملكية المساحات الواقعة عليها الطريق العامة الجماعية، سنحاول رصد جميع هاته الفرضيات مع بيان موقف القضاء الإداري منها على الشكل التالي:

1. حالة ما إذا كانت المساحة المقتطعة تقل عن

الربع وفي نفس الوقت تفوق 10 أمتار عرضا:

التساؤل المطروح هنا ما مدى وجوب التعويض عن المساحة الزائدة عن 10 أمتار عرضا؟

جوابا عن التساؤل المطروح بالذات أوضحت المحكمة

الإدارية بمكناس في حكمها الصادر بتاريخ 2000/1/6⁸⁹ الذي

للجماعة بالفرق بين مبلغ المساهمة المفروضة عليه وفق ما هو منصوص أعلاه وقيمة المساحات المأخوذة من بقعته الأرضية إذا كانت هذه القيمة تفوق مبلغ المساهمة أو مدينا للجماعة بالفرق بينهما إذا كان مبلغ المساهمة يتعدى قيمة المساحات المأخوذة منه.

⁸⁸ - المادة 38: "يحدد التعويض المستحق لملاك الأراضي المجاورة للطرق العامة بموجب المادة 37 أعلاه، وفق أحكام القانون المشار إليه أنفا رقم 7-81 المتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة والاحتلال المؤقت، مع مراعاة الحدود التي كانت لكل عقار عند افتتاح البحث السابق لقرار إعلان المنفعة العامة."

⁸⁹ - المحكمة الإدارية بمكناس حكم رقم 12/2000/1 ش بتاريخ 2000/1/6 في الملف رقم 12/97/12.

⁸⁷ - المادة 37: "تقوم الجماعة بتملك العقارات الواقعة في مساحة الطرق العامة الجماعية، وذلك إما برضى ملاكها وإما بنزع ملكيتها منهم، مع مراعاة الأحكام الخاصة التالية: - يكون مالك كل بقعة أرضية تصير أو تبقى مجاورة للطريق العامة الجماعية المقررة إحداثها ملزما بالمساهمة مجانا في إنجازها إلى غاية مبلغ يساوي قيمة جزء من أرضه يعادل مستطيلا يكون عرضه عشرة أمتار وطوله مساويا لطول واجهة الأرض الواقعة على الطريق المراد إحداثها على أن لا تتعدى هذه المساهمة قيمة ربع البقعة الأرضية؛ - إذا بقي من بقعة أرضية، بعد أن يكون قد أخذ منها ما يلزم لإنجاز طريق عامة جماعية، جزء غير قابل للبناء بموجب الضوابط الجاري بها العمل يجب على الجماعة أن تمتلكه إذا طلب منها المالك ذلك؛ - بعد أخذ ما يلزم لإنجاز الطريق وتملك الأجزاء غير القابلة للبناء إن اقتضى الحال ذلك، يكون مالك البقعة الأرضية دائنا

والواقع أن هذا التفسير القضائي المستقر عليه من طرف العمل القضائي الإداري للمادة 37 هو المقبول واقعا وقانونا ومنطقا، ليس فقط لكونه ينسجم وطبيعة الصياغة التي جاءت بها المادة 37، بل لكونه يندرج أيضا ضمن التوجه الذي يستهدف إعمال المساهمة المجانية في الحدود التي يستسيغه مبدأ إشراك الأفراد في تحمل التكاليف العامة، مع مبدأ مساواة الأفراد في تحمل التكاليف العامة.

2. حالة تجاوز المساحة المقتطعة لربع القطعة

الأرضية

إذا تجاوزت المساحة المقتطعة لربع القطعة الأرضية حتى ولم تتجاوز عشرة أمتار المحددة لعرض الطريق، فإن المالك يكون محقا في طلب التعويض عن المساحة الزائدة عن الربع الذي لا يكون مشمولا بالمساهمة المجانية، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية بفاس⁹¹: "حيث يستفاد من مقتضيات المادة 37 المشار إليها، أن المساهمة المجانية في إحداث الطريق التي تصير أو تبقى مجاورة للطريق العام الجماعية تنحصر في قيمة قطعة أرضية على شكل مستطيل يمتد على واجهة الطريق المحدثة على عرض لا يتجاوز عشرة أمتار، شريطة أن لا تتجاوز المساحة الواجب المساهمة بها في إحداث الطريق قيمة ربع العقار ككل، وهذا ما يعني أن أقصى نسبة للمساهمة المجانية لإحداث الطريق هي الربع من مجموع مساحة العقار ككل.

خلاف ذلك، أي يقصد الربع المطلق من المساحة الإجمالية للقطعة مهما كان عرضها، لما اضطر في البداية إلى تحديد عرض المساحة القابلة للاقتطاع المجاني بشكل ثابت، ولاستغنى عن ذلك بالتنصيص مباشرة على أن الملاك المجاورين ملزمون بالمساهمة مجانا في إنشاء الطرق العامة الجماعية المحاذية للمكهم، على أن لا تتجاوز هذه المساهمة ربع المساحة الإجمالية للقطعة".

ومن هنا يتبين ضرورة استحقاق التعويض عن المساحة الزائدة على عشرة أمتار بالنسبة للعرض حتى وإن كان الجزء المقتطع أقل من ربع المساحة الإجمالية للقطعة، فالقراءة التي اعتمدها المحكمة بهذا الخصوص، تنسجم وطبيعة الصياغة التشريعية التي وردت في المادة 37، إذ من المعلوم أن الأسلوب التشريعي يتميز عن الأسلوب الإداري بالدقة والتركيز، وتحمل كل كلمة من كلماته حمولة ذات أثر قانوني بخصوص الواقعة المستهدفة بالتشريع، فإشارة المشرع بداية في نص المادة المذكورة، إلى أن عرض المساحة القابلة للاقتطاع المجاني هي عشرة أمتار لا يمكن أن يحمل إلا على استهداف المشرع عدم إجازة الاقتطاع المجاني إلا في حدود ما ذكر، حتى وإن لم تتجاوز المساحة المقتطعة الربع، وبخلاف ذلك تفقد الصياغة التي وردت بها المادة 37 من حمولتها القانونية بخصوص القواعد المستهدفة بالتقرير⁹⁰.

⁹⁰- عبد العزيز اليقوبي: " قانون التعمير ومسألة التعويض، قراءة في بعض الإشكالات"، مرجع سابق، ص: 233 .

⁹¹- حكم المحكمة الإدارية بفاس ملف عدد 98/403 الصادر بتاريخ 13/ 09/ 2001 قضية ورثة بن سليمان. أورده محمد

قصري: "الارتفاقات القانونية في مجال التعمير"، مجلة القضاء والقانون، منشورات وزارة العدل المغربية، العدد 149، 2004، ص: 218.

بحسب طول القطعة الأرضية وقصرها يفيد أن المشرع لا يسمح باقتطاع سوى 10 أمتار من عرض المساحة الخاضعة للمساهمة المجانية ..".

ثانيا. الإشكالات المتعلقة بالمساهمة المجانية

إن تطبيق المادة 37 من قانون التعمير 1290 يثير مجموعة من الإشكاليات بخصوص التعويض المستحق سواء في إطار نزع الملكية أو في إطار نظرية الاعتداء المادي، ومن جملة الإشكالات التي اعترضت القاضي في تطبيقه لهذه المادة:

1. حالة استغراق الطريق العامة الجماعية

لكافة مساحة العقار

في هذه الحالة، يمكن التساؤل حول ما مدى وجوب تطبيق مقتضيات المساهمة المجانية ؟

بالرجوع إلى الفقرة الأولى من المادة 37، نلاحظ أن المساهمة المجانية تنسحب على: "مالك كل بقعة أرضية تصير أو تبقى مجاورة للطريق العام الجماعية المقرر إحداثها"، مما يعني أن المشرع يخاطب الملاكين الذين تصير أو تبقى أرضهم مجاورة للطريق العام الجماعية، وبالتالي فإن صيرورة الأرض أو بقائها مجاورة للطريق يعتبر من محددات خضوعها للمساهمة المجانية، وبمفهوم المخالفة، إذا لم تعد هذه الأرض مجاورة للطريق العام لاستغراق عملية نزع الملكية لكافة أجزائها، فإن موجبات المساهمة المجانية تنتفي لانتفاء حالة الجوار، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية بفاس⁹⁴: "حيث أن

وحيث أن ما زاد على هذه المساحة لا يندرج ضمن مقتضيات المادة 37 من قانون التعمير ويكون بذلك المدعون محقون في المطالبة بالتعويض عن المساحة المذكورة".

3. حالة بقاء المساحة المتبقية من العقار غير

صالحة للبناء

بالرجوع إلى مقتضيات الفقرة الثالثة من المادة 37 من قانون التعمير 1290، نلاحظ أن المشرع ألزم الجماعة بتملك ما تبقى من القطعة الأرضية الغير القابل للبناء بعد المساهمة المجانية متى طلب منها المالك ذلك، وإذا لم يطلب منها ذلك فإن مالك العقار يكون كذلك محقا في المطالبة بالتعويض الكامل عن ناقص القيمة للجزء المتبقي والذي يعادل قيمته العقارية⁹²، وذلك في إطار القانون رقم 781 السالف الذكر كما تنص على ذلك المادة 38 من القانون 1290.

4. حالة ما إذا كانت المساحة المقتطعة تقل عن

الربع ولا تتجاوز عرض عشرة أمتار

لا يكون مالك البقعة الأرضية التي تصير أو تبقى مجاورة للطريق العامة الجماعية مدينا للجماعة بأي تعويض في حالة ما إذا كان عرض قطعتة المساهم بها مجانا قد تم حصره في عشرة أمتار وكان طولها مساويا لطول واجهة الأرض وإن قل عن الربع المنصوص عليه في الفصل 37 أعلاه، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية بمكناس⁹³: "الأسلوب المعتمد من طرف المشرع في تحديد المساحة الخاضعة للمساهمة المجانية والقائم على عنصرين أحدهما ثابت 10 أمتار وثانيهما متغير

⁹² أورده محمد قصري: "الارتفاقات القانونية في مجال التعمير"، مرجع سابق، ص: 219.

⁹⁴ - حكم المحكمة الإدارية بفاس عدد 2005/637 الصادر بتاريخ 2005/10/31.

⁹² - عز العرب حمومي: "القضاء الإداري و التعمير"، مرجع سابق، ص: 95.

⁹³ - حكم المحكمة الإدارية بمكناس ملف عدد 97/12 بتاريخ 2000/1/6 قضية أكشور سعيد ضد وزير الإسكان. أورده

الفصل 37 من القانون 1290 المتعلق بالتعمير والمحال عليه بمقتضى الفصل 92 من نفس القانون لئن ألزم مالك كل قطعة أرضية تصير أو تبقى مجاورة للطريق بالمساهمة المجانية لفائدة الطريق إلى غاية مبلغ يساوي قيمة جزء من أرضه يعادل مستطيلا يكون عرضه عشرة أمتار وطوله مساويا لطول واجهة الأرض الواقعة على الطرق المراد إحداثها على أن لا تتعدى هذه المساهمة ربع البقعة الأرضية، فإن هذه المساهمة تبقى رهينة بصيرورة أو بقاء البقعة الأرضية مجاورة للطريق العام المقرر إحداثها.

وحيث أنه بالرجوع إلى وثائق الملف وخصوصا المقال الافتتاحي للطرف المدعي الرامي إلى نقل ملكية القطعة الأرضية يتبين أن مرسوم نزع الملكية انصب على كامل مساحة القطعة الأرضية موضوع الطلب البالغة مساحتها 8250 متر مربع وبالتالي لم يبقى أي جزء منها مجاور للطريق المحدثة".

وبالتالي فإن المالك يحرم من عقاره بصفة مطلقة ويفقد مزية المجاورة لهذه الطريق مما يتعذر معه تطبيق مقتضيات الفصل 37 من القانون 1290، ففي هذه الحالة لا يمكن الحديث عن زائد القيمة بالنسبة للقطعة لأن الطريق قد احتوتها، كما أنه لا يمكن الحديث عن مقابل الانتفاع، لأن المالك لم يعد جارا للطريق حتى يمكنه الانتفاع بها، لذلك يكون محقا في التعويض الكامل عن فقدان ملكه، ويحدد هذا

التعويض إما بالاستناد إلى ضوابط مقتضيات القانون 781 المتعلق بنزع الملكية في حالة سلوكها، وإما في إطار نظرية الاعتداء المادي بناء على الفصل 79 من ق ل ع في حالة الإخلال بمسطرة نزع الملكية⁹⁵. وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية بوجدة⁹⁶: "استغراق قرار تصميم الهيئة لكافة أجزاء القطعة الأرضية المنزوع ملكيتها بمقتضاه قصد إحداث طريق عمومي فوقها ضرورة تعويض الطرف المنزوع ملكيته عن كافة أجزاء القطعة الأرضية بانتفاء صفة الجوار المقرر بمقتضى المادة 37 من القانون 1290".

2. حالة توسعة الطريق

الإشكال المطروح هنا، هو هل يلزم المالك المجاورون للطريق العام الجماعية بالمساهمة أيضا في توسعتها؟

من خلال العمل القضائي المتعلق بحالة توسعة الطريق، نلاحظ أن هناك تباين حول تفسير المادة 37 المذكورة أعلاه من طرف مختلف المحاكم، فمنها من اعتبر أن تلك المساهمة تتعلق بكل من إحداث الطريق وكذا توسعتها⁹⁷، ومنها من اعتبر أن تلك المساهمة قاصرة على إحداث الطريق وليس توسعتها⁹⁸، ونحن بدورنا نؤيد هذا الموقف الأخير حيث لا يمكن تطبيق مقتضيات المادة 37 من القانون 1290 إذ يكون فيها الطريق موجودا مسبقا ولم يتقرر سوى القيام بتوسيعه، وبالتالي فإن المسألة بالنسبة لمالك العقار المجاور لهذه الطريق

⁹⁵ محمد قصري: "الارتفاقات القانونية في مجال التعمير"، مرجع سابق، ص: 217.

⁹⁶ حكم المحكمة الإدارية بوجدة الملف رقم 98/45 بتاريخ 1998/12/23.

وتم التأكيد على هذا المبدأ من طرف نفس المحكمة من خلال: - حكم عدد 32 الصادر بتاريخ 1998/11/20 في الملف رقم 28/97 والمؤيد بقرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى عدد

850 الصادر بتاريخ 2001/06/21 في الملف الإداري عدد 99/1/1393.

⁹⁷ أنظر: حكم المحكمة الإدارية بوجدة الملف عدد 94/30 الصادر بتاريخ 95/10/4.

⁹⁸ أنظر حكم المحكمة الإدارية بفاس عدد 5359 الصادر بتاريخ 1999/12/7 في الملف عدد 1/98. أورده عز العرب حمومي: "القضاء الإداري والتعمير"، مرجع سابق، ص: 97.

أو عرضها، وأن المادة 37 من القانون المذكور لا يقر بمبدأ المساهمة المجانية إلا بالنسبة لحالة إحداث الطرق الجماعية وليس لحالة الطرق القائمة المراد تغيير تخطيطها أو عرضها، الشيء الذي ينتفي معه مبدأ المساهمة المجانية".

3. في حالة تعدد الطرق

في حالة إحداث مجموعة من الطرق الجماعية المجاورة لنفس العقار، هل تحتسب في المساهمة المجانية طريق واحدة أم مساحة جميع الطرق المحدثّة؟

سواء كانت طريق جماعية واحدة أو مجموعة من الطرق الجماعية فكلاهما معنية بأحكام الفصل 37، شريطة أن لا تتعدى المساهمة المجانية من حيث طول تلك الطريق وعرضها ومساحتها الربع، وهذا ما أكدته المحكمة الإدارية بوجدة¹⁰¹: "حيث إنه باستقراء معطيات المادة 37 يلاحظ أن المشرع حدد عرض المساحة الخاضعة للمساهمة المجانية بشكل ثابت في عشرة أمتار في حين لم يفعل ذلك بالنسبة لطول هذه المساحة بل جعله مساويا لطول واجهة الأرض الواقعة على الطريق المراد إحداثها مما يعني أن الأسلوب المعتمد لتحديد المساحة الخاضعة للمساهمة المجانية يتمثل في عنصرين: أحدهما ثابت وهو العرض و ثانيهما متغير وهو الطول، وهذا يدل على أن المشرع لا يسمح باقتطاع سوى عشرة أمتار من عرض المساحة الخاضعة للمساهمة المجانية والزائد يكون مستوجبا للتعويض ولو كانت المساحة المقتطعة

لم يتحقق له منها أي فائض قيمة، أو امتياز أو فائدة، ومن ثم يستحق تعويضها كاملا عن المساحة التي شملتها عملية التوسعة، وهذا المبدأ استقر عليه القضاء الإداري الصادر في الموضوع، بما فيه قضاء المجلس الأعلى في العديد من قراراته، منها القرار الذي جاء فيه⁹⁹: "حيث إنه بالرجوع إلى الفصل 37 من القانون رقم 1290 المتعلق بالتعمير يتبين أنه يفرض المساهمة المجانية في إحداث طريق جماعية وليس في توسعتها". وهو ما سارت عليه محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط ومما جاء في إحدى قراراته¹⁰⁰: "وحيث من جهة، لأن كان ملاك العقارات المجاورة للطرق العامة الجماعية ملزمين بالمساهمة مجانا في إنجازها بحدود المساحة القصوى المنصوص عليها في المادة 37 من القانون 1290 المتعلق بالتعمير، فإن أعمال المساهمة المجانية يقتضي تحقق ثلاثة شروط، هي أن يتعلق الأمر بإحداث طريق عامة جماعية وعدم تجاوز المساحة القصوى (مستطيل عرضه عشرة أمتار وطوله يساوي واجهة الأرض دون أن تتجاوز المساحة ربع القطعة)، وسلوك إجراءات نزع الملكية لأجل المنفعة العامة.

وحيث في نازلة الحال، فإن الأمر لا يتعلق بإحداث طريق عامة جماعية وإنما بتوسيعها، وهذه الحالة الأخيرة تنطوي على تغيير تخطيط الطريق القائمة في اتجاه توسيع عرضها، وهي غير حالة الإحداث ما دام أن المادة من نفس القانون تميز بين قرارات إحداث الطرق الجماعية وقرارات تغيير تخطيطها

¹⁰¹- حكم المحكمة الإدارية بوجدة الملف عدد 00/104 الصادر بتاريخ 2001/9/5.

⁹⁹- قرار المجلس الأعلى الغرفة الإدارية عدد 1040 الصادر بتاريخ 1998/10/29 في الملف الإداري عدد 96/1297.

¹⁰⁰- قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 1427 المؤرخ في 2013/04/11 ملف عدد 6/13/165. الجماعة الحضرية لطنجة ضد أحمد السنوسي. غير منشور.

الأفراد يجب قراءته في حدود الإلزام التشريعي، مع عدم التوسع في تمديد مجال تطبيقه، حتى لا ينقلب هذا التكليف إلى إلزام غير مبرر يخرج عن حدود ما يستوجبه واجب المشاركة، وهذا المسلك يندرج ضمن التوجه الذي يبتغي تفعيل النصوص القانونية بشكل يضمن خلق نوع من التوازن والعدالة في إطار رؤية اجتماعية شمولية، تجعل من المتاعب المفروضة على الأفراد في سبيل تحقيق الصالح العام المشترك محددة في سقف معقول¹⁰².

أقل من ربع المساحة الإجمالية للقطعة وحتى لو كان الأمر يتعلق بفتح أكثر من طريق".

وهكذا، يتبين من خلال استقراء مختلف الأحكام القضائية السابقة أن القاضي الإداري كان حريصاً على التضييق من حدود أعمال المساهمة المجانية، وعدم السماح بتطبيق مفعولها إلا في الحالات الواضحة التي تنسحب عليها من غير إشكال، وعدم وجود شبهة تقتضي استبعاد هذه المساهمة، وهذه القراءة التضييقية تعكس حرص القضاء على حماية الملكية الخاصة، وعدم التوسع في مبدأ التعويض الجزئي الوارد بمقتضى هذه المادة.

خاتمة:

وفي الأخير، يمكن أن نؤكد بخصوص مسألة التعويض عن إحداث الطرق العامة الجماعية، أن هاجس التوفيق بين مبدأي المشاركة والمساواة كان حاضراً لدى القاضي الإداري، ويعكس ذلك حرصه الشديد على قراءة النصوص القانونية قراءة تستهدف تحقيق نوع من التوازن. ففي تطبيقه مثلاً، لمقتضيات المادة 37 من قانون التعمير المتعلقة بالمساهمة المجانية، حاول حصر هذه المساهمة في الحدود الذي يحتملها النص مع اعتماده قراءة تضييقية بهذا الشأن، حتى يتحقق الانسجام بين وجوب المشاركة في تحمل التكاليف العامة مع مبدأ المساواة في تحمل هذه التكاليف، فالتكليف الملقى على

¹⁰²- عبد العزيز اليعقوبي: "قانون التعمير ومسألة التعويض، قراءة في بعض الإشكالات"، مرجع سابق، ص: 256.

للتقادم ولا الحجز، ولا يمكن التنازل عنه إلا لفائدة الجماعة السلالية المعنية"، كما أنه "يتم توزيع الانتفاع بأراضي الجماعة السلالية من طرف جماعة النواب بين أعضاء الجماعة ذكورا وإناثا، وفق الشروط والكيفيات المحددة بنص قانوني".

بمراجعة عينة من هذه التعاقدات الواقع محلها على تفويت وانتقال حقوق عينية ترتبط بأراضي وعقارات تابعة لجماعات سلالية، من قبيل حقوق الزينة والهواء والتعليق المنصوص عليها في البابين التاسع والعاشر من القانون رقم 39.08 المشار إليه أعلاه، يتضح أن السادة المحامين يحيلون في تحريرهم لمحل هذه العقود، على نص المادة الرابعة من القانون 39.08، التي جاء فيها أنه "يجب أن تحرر -تحت طائلة البطلان- جميع التصرفات بنقل الملكية أو بإنشاء الحقوق العينية الأخرى أو نقلها أو تعديلها أو إسقاطها وكذا الوكالات الخاصة بها بموجب محرر رسمي، أو بمحرر ثابت التاريخ يتم تحريره من طرف محام مقبول للترافع أمام محكمة النقض ما لم ينص خاص على خلاف ذلك ... تصح إمضاء الأطراف من لدن السلطات المحلية المختصة ويتم التعريف بإمضاء المحامي المحرر للعقد من لدن رئيس كتابة الضبط بالمحكمة الابتدائية التي يمارس بدائرتها".

غير أنه بالرجوع إلى القانون رقم 62.17 المتعلق بالوصاية الإدارية على الجماعات السلالية وتدير أملاكها، يتضح أن هذه العقود موضوع هذا النقاش تسقط في عيب عدم المشروعية، بحكم أن المادة 36 منه تجرم القيام أو المشاركة في اكتساب حقوق أو تحميل التزامات ترتبط بعقارات



د. هشام هدي
متخصص في منازعات القضاء الإداري
مستشار في الشؤون القانونية
والمنازعات

تدبير المنازعات المرتبطة بتفويت حقوق عينية على أراضي سلالية

تتمحور غالبية المنازعات التي يثيرها تدبير أملاك وعقارات الجماعات السلالية حول مشروعية التعاقدات التي يترتب عنها انتقال الحقوق العينية الواقعة على الأراضي السلالية، بما في ذلك الأساس القانوني الذي يمكن أن تستند عليه بما لا يسقطها في دائرة البطلان.

وقد اتجه بعض المفوض لهم بمهام تصحيح الأمضاء في عدد لا بأس به من الجماعات الترابية إلى التصديق على توقيعات عقود مدنية موثقة من طرف محامين مقبولين للترافع أمام محكمة النقض، ينصب محلها على تفويت حقوق عينية على أراضي سلالية، وذلك بالاستناد على الأحكام القانونية التي تقن إنشاء وانتقال الحقوق العينية في تطبيقاتها العامة كما هي مبينة في القانون رقم 39.08 المتعلق بمدونة الحقوق العينية.

والثابت أن انتقال الحقوق العينية المرتبطة بالأراضي السلالية يخضع لأحكام قانونية خاصة تختلف من حيث طرق إنشائها وتفويتها كما هو وارد في القانون رقم 62.17 المتعلق بالوصاية الإدارية على الجماعات السلالية وتدير أملاكها، عن باقي الحقوق العينية الواقعة على أملاك خاصة. حيث تعتبر المادة 16 من هذا القانون "الانتفاع حقا شخصيا غير قابل

العام المتمثل في نص القانون رقم 39.08 المتعلق بمدونة الحقوق العينية، إلا أنها تخضع وجوباً إلى الإطار القانوني الخاص الذي يحيل عليه القانون 62.17 المتعلق بالوصاية الإدارية على الجماعات السلالية وتدير أملاكها، وهو ما لم تتقيد به هذه الطائفة من التعاقدات موضوع هذا النقاش.

تأسيساً على ما ورد تبيناه، وفي محاولة لاحتواء الانتشار الشائع لهذه الظاهرة التعاقدية غير المشروعة والموجبة للبطلان في عدد من الجماعات الترابية للمملكة، تقترح هذه الورقة البحثية تدخل السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية وممثلها على المستوى الترابي من أجل الإيقاف الفوري لمثل هذه التعاقدات غير المبررة والمجانفة للمشروعية، والعمل على إيفاد لجان تفتيش مركزية وإقليمية لأجل ضبط المخالفات التي تشوبها والتعريف بالمشاركين في صياغتها وتوثيقها وتصحيحها بغاية ترتيب المسؤوليات.

إلى جانب ذلك، يتعين تحسيس رؤساء الجماعات الترابية المعنيين من أجل التدخل العاجل بتوجيه المفوض لهم بتصحيح الإمضاء من النواب أو أعضاء المجالس الجماعية بالامتناع عن التصديق على التوقيعات الواقعة على العقود المنشأة أو الناقلة لحقوق عينية ترتبط بأراضي أو عقارات سلالية، وإن جرى توثيقها من طرف محامين مقبولين للترافع أمام محكمة النقض، إلا في الحالات والشروط الواردة في القانون رقم 62.17 المتعلق بالوصاية الإدارية على الجماعات السلالية وتدير أملاكها ونصوصه التطبيقية.

كما تبرز أهمية تدخل السادة نقباء المحامين في هذا الباب، بغاية التواصل مع المحامين المتورطين في صياغة هذه

مملوكة لجماعة سلالية خارج الحالات والشروط الواردة في هذا القانون، وتعرض أصحابها للمساءلة والمتابعة القانونية. إذ تنص المادة 36 على أنه "دون الإخلال بالعقوبة الأشد المنصوص عليها في القوانين الجاري بها العمل، يعاقب بالحبس من سنة إلى خمس سنوات وغرامة من 10.000 إلى 100.000 درهم كل من قام أو شارك بأي صفة في إعداد وثائق تتعلق بالتفويت أو بالتنازل عن عقار أو الانتفاع بعقار مملوك لجماعة سلالية..."

من خلال ما سبق ذكره، نتبين أن الإحالة على المادة الرابعة والمحتج بها من طرف السادة المحامين الموثقين لعقود تشترع للمتعاقدين إنشاء حقوق عينية ترتبط بأراضي سلالية، والاتفاق على تفويتها خارج الضوابط والشروط المنصوص عليها في القوانين ذات الصلة، لا تستند على أساس قانوني رصين وليس هناك ما يبررها، مما يعرضها للبطلان بسبب المخالفة الصريحة للقانون، ومصادقه ما جاء في المادة 15 من القانون 62.17 التي تنص على أنه "لا يمكن تفويت أملاك الجماعات السلالية إلا في الحالات ووفق الشروط الواردة في هذا القانون ونصوصه التطبيقية، وذلك تحت طائلة بطلان التفويت".

وعليه، ندرك أن تقدير مشروعية الاتفاقات المرتبة لاكتساب حقوق عينية وانتقالها بين الأفراد يرتبط بشكل وثيق بطبيعة الأراضي والعقارات الواقعة عليها، وبمجال القوانين المنظمة لها، وأن مشروعية تفويت أملاك الجماعات السلالية لا تستقيم إلا بالارتكاز على نظام قانوني خاص، بحيث يمكن للتعاقدات المبرمة في هذا الباب أن تستند على الإطار القانوني

العقود قصد الاحجام عن مواصلة توثيقها. بل على العكس من ذلك، يتوجب على السادة المحامين باعتبارهم مخاطبين بالمساهمة المباشرة في استتباب الأمن القانوني الالتزام بتنبيه المتعاقدين المحتملين إلى خطورة التعاقدات المبرمة حول الحقوق العينية المرتبطة بالأموال السلالية خارج الضوابط والشروط المنظمة لها، وثنيم عن تحمل التزامات بمقتضاها، لما يترتب عنها من آثار سلبية تضر بالمصالح النيابية للجماعات السلالية، وذلك تحت طائلة المتابعة القضائية أمام القضاء المختص.

د. سعيد الستاتي

دكتور في القانون العام والعلوم
السياسية

حكمة تدبير أملاك الجماعات السلالية

أناط المشرع بالجماعات السلالية في شخص نوابها والسلطات الوصية عليها، طبقا لمقتضيات القانون رقم 62.17 بشأن الوصاية الإدارية على الجماعات السلالية وتدبير أملاكها، مهمة الدفاع عن مصالحها أمام القضاء بهدف حماية أملاكها والمحافظة عليها. ولعل هذه المهمة تقتضي في غالب الأحيان مباشرة جميع المساطر والإجراءات التي تقررها القوانين، بما في ذلك رفع الدعاوى القضائية طبقا للقواعد المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

لكن، وأمام كثرة وتعدد مظاهر النزاعات التي تكون الجماعات السلالية طرفا فيها، والتي قد تنشأ بمناسبة تصفية الوضعية القانونية للأملاكها، أو بمناسبة تثمينها أو بمناسبة توزيع حق الانتفاع بين أعضائها، أصبح الأمر يتطلب إعمال آليات ومقتضيات الحكامة في تدبير ملفات هذه النزاعات توخيا لتدبير ناجع وتنسيق أفضل مع مختلف الأطراف المتدخلة في ذلك، وتجنبنا لضباع حقوق الجماعات السلالية التي تعود بالنفع الخاص لفائدة أعضائها بما يكفل تنمية وتحسين وضعيتهم المعيشية، والنفع العام لفائدة الاستثمار العمومي والخاص لكونها تشكل الوعاء العقاري لاحتضان وإنجاز المشاريع والبرامج التنموية.

إن من سمات إعمال آليات الحكامة في تدبير منازعات أراضي الجماعات السلالية، التعاطي وملازمة جميع الإشكالات والمشاكل التي تحول دون نجاعة التدبير، واستخلاص الحلول الممكنة لمواجهة تداعياتها، وذلك بوضع وتوحيد استراتيجية الدفاع عن مصالح الجماعات السلالية وصون أملاكها التي تتحقق عبر مدخلين، أولهما يتغىي الرفع من أداء ونجاعة تدبير مختلف ملفات النزاعات، وثانها يهدف إلى التقليل والوقاية من هذه المنازعات بغية التحكم في حجمها ونوعيتها وتجاوز السلبيات التي تترتب على عرضها على أنظار القضاء.

إن استراتيجية الدفاع عن مصالح الجماعات السلالية في مدخلها الأول، تروم دعم وتثمين مجهودات القائمين على تدبير ملفات المنازعات بالوسائل المادية والبشرية وتطوير أدائهم من خلال تبني آليات تسييرية تروم التحكم في كثرة القضايا وتنوعها، وكذا ضبط معطياتها عبر وضع نظام معلوماتي مندمج خاص بالمنازعات القضائية ضمن القاعدة المعلوماتية العامة للأملاك الجماعات السلالية يسمح بإدراج وبرمجة وتبويب الملفات، وتحيين المعطيات الخاصة بها بشكل مستمر ودوري بغية المسيرة والتتبع السليم للملفات أمام المحاكم، والتنسيق الدائم مع بعض المتدخلين كالوكالة القضائية للمملكة والمحامون.

هذا، وتقتضي قواعد وآليات الحكامة في تدبير ملفات النزاعات تعزيز الانخراط الفعال والتفاعل الإيجابي لنواب وممثلي الجماعات السلالية في الدفاع عن قضايا جماعاتهم. وضمانا لذلك، فإن الأمر يتطلب إنجاز دورات تكوينية لفائدة النواب لتحسيسهم وتكوينهم حول أدبيات الدفاع عن مصالح الجماعات السلالية وتأهيلهم لأداء الدور المنوط بهم في هذا الشأن، وإطلاعهم على المستجدات القانونية التي تتيح لهم إمكانية التدخل الفوري لحماية أملاك جماعاتهم من أي اعتداءات قد تطالها.

وأیضا، من مساند الحكامة في تدبير ملفات قضايا الجماعات السلالية إبرام اتفاقيات الدعم القضائي مع مجموعة من الأساتذة المحامون المشهود لهم بالكفاءة والمهنية العالية لدعم ومؤازرة الجماعات السلالية أمام القضاء، والعمل على توحيد استراتيجية الدفاع لديهم من خلال تزويدهم بالملاحظات والتعقيبات والأجوبة الضرورية مع إمدادهم بالاجتهاد القضائي الصادر في مختلف نوازل قضايا الجماعات السلالية، وبمستجدات القوانين المؤطرة لها.

فضلا عن ذلك، عمل المشرع على وضع آليات قانونية للحكمة تساهم في تأطير منظومة تدبير منازعات الجماعات السلالية، وتروم إرساء قواعد التدبير الناجع، إذ أرست المادة 5 من القانون رقم 62.17 بشأن الوصاية الإدارية على الجماعات السلالية وتدبير أملاكها إجراءات مسطرية هامة تترتب على عدم احترامها عدم قبول الدعوى. وتهتم بالأساس، تبليغ جميع الدعاوى والإجراءات القضائية التي تتم مباشرتها من طرف الجماعات السلالية أو ضدها وجوبا إلى سلطة الوصاية، وكذا ضرورة الحصول على الإذن بالتراجع بالنسبة

العقار السلالي، بالإضافة إلى اطلاع مختلف القاعليين العموميين والخواص على المستجدات القانونية والقضائية عن طريق عقد لقاءات تواصلية وأيام دراسية وندوات علمية تساهم في نشر وتدعيم الثقافة القانونية المرتبطة بأمالك الجماعات السلالية لديهم، إذ من شأن الاطلاع على هذه المنظومة القانونية واحترامها وسلوك المساطر القانونية المعتمدة بخصوص تدبير وتثمين العقار السلالي أن يمكن من تجنب الإدارة وغيرها من المستثمرين الدخول في نزاعات لا داعي لها لو تم احترام هذه القوانين والمساطر.

وهكذا، يتضح مما سبق بيانه أن اعتماد السلطة الوصية لاستراتيجية موحدة للدفاع عن الجماعات السلالية قوامها تعزيز الآليات القانونية والحكمانية في تدبير المنازعات من شأنها أن تؤهلها للقيام بالدور المنتظر منها في الدفاع عن حقوق الجماعات السلالية وصون مصالحها بما يضمن لها الحصول على العديد من الأحكام والقرارات القضائية لصالح الجماعات السلالية في حالة اللجوء إلى القضاء، وبما يكفل درء المخاطر عنها ووقايتها من الدعاوى المتزايدة في مواجهتها، وحماية حقوقها بالوسائل البديلة خارج إطار المحاكم.

لنواب الجماعات السلالية لمباشرة جميع الدعاوى أمام مختلف محاكم المملكة بشكل مسبق.

ولذلك، يمكن القول، إن من شأن تفعيل مقتضيات المادة 5 أن يؤدي إلى تجويد التدبير والرفع من قدرة هيكل الإدارة في ضبط وتحديد موضوع النزاعات بما يؤهلها لاتخاذ جميع التدابير اللازمة والإجراءات الضرورية الكفيلة بتعزيز موقف الجماعات السلالية أمام القضاء، وذلك وفق مقارنة تهدف للاقتصاد في الوقت والتكلفة.

وإلى جانب كل ذلك، فإن آليات الحكامة في التدبير تفرض السعي لتفادي اللجوء إلى القضاء لما يترتب عنه من إهدار للوقت والجهد والموارد. وبالتالي، يتحتم على السلطة الوصية بالموازاة مع مهمتها الكلاسيكية في الدفاع القضائي عن مصالح وحقوق الجماعات السلالية القيام بأنشطة تكميلية أخرى مدعمة لمهمتها الأساسية تفعيلًا لاستراتيجية الدفاع عن الجماعات السلالية في مدخلها الثاني، الذي يرمي إلى تجنبها ووقايتها من عدة نزاعات يمكن أن يكون لها الأثر السلبي على مستوى تنميتها وتثمين أملكها.

وتعتمد استراتيجية الدفاع عن الجماعات السلالية في شقها المتعلق بالوقاية من المنازعات على التدبير القبلي للنزاعات من خلال إيجاد حلول رضائية حبية بديلة قبل اللجوء إلى المحاكم، وذلك بإعمال المساطر الحبية والتصالحية لتسوية وإنهاء بعض النزاعات في مراحلها الأولى مع الإدارات العمومية والمستثمرين الخواص عن طريق إبرام اتفاقات ومحاضر الصلح، وتبني منهجية عمل جديدة أساسها التفاوض والحوار والاتفاق في التعاطي مع القضايا والنزاعات المشتركة بغية تسهيل معالجتها وتسريع تسويتها بشكل نهائي.

كما يتطلب التدبير القبلي للمنازعات المساهمة في تجويد العقود والرفع من نوعية ومعيارية القرارات الإدارية المتعلقة بتدبير وتثمين العقار السلالي، وجعلها مطابقة للقواعد القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل حتى يتسنى تأمينها وتحسينها من كل طعن يمكن أن يفقدها مشروعيتها في حالة اللجوء إلى المحاكم.

هذا، ومن سمات التدبير القبلي للمنازعات تقديم السلطة الوصية للنصح والاستشارة القانونية لفائدة الإدارات العمومية والمستثمرين الخواص وغيرهم من المتدخلين في تدبير قضايا الجماعات السلالية فيما يخص المشاكل القانونية والعملية التي تعترض مجال عملهم وتتقاطع مع عمليات تدبير



Hicham BERJAOU
Enseignant-chercheur à
l'Université Cadi Ayyad,
Marrakech

L'évolution du contentieux des CT : un indicateur de performance de l'accompagnement étatique ?

Le nouveau dispositif juridique régissant les collectivités territoriales (CT) a opéré des changements d'envergure dans le domaine de la décentralisation territoriale. A une ère façonnée par un contrôle étatique préalable quasi-austère se substitue, progressivement, une ère de régionalisation avancée qu'anime un rapport, entre le centre et la périphérie, fondé sur la légalité et l'accompagnement. Théoriquement, à l'occasion de l'opérationnalisation du contrôle leur incombant, les représentants du pouvoir central se limitent à la vérification de la conformité des actes édictés par les CT, à la loi, avant de les faire doter du caractère exécutoire.

Outre le contrôle administratif de légalité, l'Etat fournit aux CT une assistance à triple facette : juridique, financière et technique. Sur le plan juridique, l'Etat, par l'entremise de la Direction générale des collectivités territoriales (DGCT) relevant du ministère de l'Intérieur d'une part, et le réseau des walis et des gouverneurs d'autre part, sans omettre, assurément, les services déconcentrés, aide les CT à optimiser la gestion de leurs affaires contentieuses.

La diversité et la prolixité, de plus en plus grandissante, des missions dévolues aux CT, complexifient l'encadrement de leur contentieux. En mots succincts, les CT exercent, sur une aire spatiale donnée, une compétence d'intervention générale, et se présentent, de ce fait, comme des micro-gouvernements, d'où la difficulté d'accéder à une information exhaustive sur les différends les engageant, tout particulièrement, en parties défenderesses.

La Cour des comptes note que sur une durée de cinq (05) ans, allant de 2011 jusqu'à 2016, les arrêts et les jugements définitifs

prononcés contre les CT se sont inscrits dans une évolution effrénée en enregistrant une hausse inquiétante de 54%. En précis, le nombre des jugements et des arrêts définitifs les ayant déclarées débitrices a grimpé de 539 à 831.

L'augmentation exorbitante du nombre des jugements et des arrêts mettant en œuvre la responsabilité des CT, ne constitue pas une donnée quantitative fugace. Elle a, bien au contraire, un coût financier que l'on puisse de qualifier de « délétère » pour les finances des CT, déjà fragiles et sensiblement dépendantes de la rétrocession étatique. Les chiffres de la Cour des comptes indiquent qu'en 2016 leur montant a atteint 857 millions de DH par rapport à celui de 385 millions de DH, rapporté en 2011.

Les données, indiquées ci-dessus, attise des questions lancinantes, en particulier, celle de la responsabilité. D'emblée, ce constat interpelle les acteurs auxquels échoit la gestion du contentieux des CT, en l'occurrence :

- Les CT elles-mêmes ;
- Les autorités de contrôle administratif et d'accompagnement ;
- Les juridictions.

Les CT disposent, désormais, des moyens juridiques qui les habilitent à optimiser la gestion de leurs affaires contentieuses. Ainsi, elles peuvent recourir à l'assistance des professionnels du droit en vue de la promotion et de la professionnalisation de leurs structures organisationnelles en charge de la gestion des affaires judiciaires.

De leur côté, les autorités de contrôle administratif et d'accompagnement, qu'incarnent, comme soulevé auparavant, la DGCT et le réseau des walis et des gouverneurs, doivent mobiliser les dispositions juridiques en vigueur, afin d'offrir aux CT un appui juridique efficace. Dans ce sillage, la mise en place d'un agent judiciaire des CT (AJCT) facilite la cueillette, la taxinomie et l'exploitation de l'information relative au contentieux des CT.

Couplé à la mission d'accompagnement et de développement de l'administration décentralisée se matérialisant, entre autres, dans la création de

systèmes d'information et la digitalisation des structures et des prestations administratives, la mission de l'AJCT peut prétendre à l'identification d'un indicateur chiffré de performance, à savoir : l'évolution du montant des arrêts et des jugements mettant en jeu la responsabilité indemnitaire des CT, avec, évidemment, des sous-indicateurs, tels : le taux d'exécution et le taux de traitement pré-judiciaire etc.

En ce qui concerne les juridictions, notamment administratives, et en sus de leur fonction barycentrique consistant à solutionner les litiges portés à leur connaissance, le législateur organique leur a confié la fonction de statuer sur les litiges susceptibles de naître entre le contrôleur administratif de légalité et les CT.

Bien qu'il se définisse comme une partie intégrante de la fonction de « dire le droit », celle de trancher les désaccords entre les walis et les gouverneurs d'un côté et les CT de l'autre, transforme le juge administratif, en un contrôleur du contrôleur administratif ou, plus exactement, en un manager public, au moins, par voie indirecte.

Dans leur quête du développement, les artisans de la décision publique territoriale (la CT, le contrôleur administratif de légalité et le juge administratif) devraient, d'une part impartir au contrôle de légalité, aussi bien en phase administrative qu'en phase judiciaire, sa vocation originelle s'incarnant dans la promotion et la facilitation des négociations entre l'Etat et les CT, en vue d'un débat institutionnel de qualité, et, d'autre part considérer qu'en matière de gestion des affaires publiques, il est, de règle immuable, que l'optimisme et l'enthousiasme ne doivent pas supplanter la réalité.

**Hafida LHEIMEUR**

Doctorante à l'Université
Mohammed V, Souissi, Rabat

Le contentieux de l'occupation temporaire du domaine public communal

La commune constitue un acteur incontournable dans le développement territorial. Elle mène des actions de développement et prêle des services de proximité dans le cadre de ses compétences propres, partagées avec l'Etat et transférées de l'Etat. Afin d'accomplir ses attributions, la commune dispose de plusieurs ressources. De ce fait, le patrimoine immobilier de la commune joue un rôle prépondérant dans la matérialisation des objectifs de développement. Ce patrimoine est composé de biens relevant de son domaine public – objet de cette étude- et de son domaine privé sur lesquels la commune exerce un véritable droit de propriété.

Devant l'absence d'une refonte des textes régissant les biens des collectivités territoriales, on se réfère toujours au dahir du 19 octobre 1921 sur le domaine municipal pour définir les règles applicables au domaine public communal. Ce dernier est formé des biens qui ne peuvent être possédés privativement parce qu'ils sont à l'usage de tous. Ils sont par conséquent, inaliénables et imprescriptibles. Par ces principes protecteurs du domaine public, les biens du domaine public communal sont placés hors du commerce et ne peuvent être vendus tant qu'ils n'ont pas été

déclassés, et aucun droit ne peut être acquis par les particuliers sur eux.

Toutefois, le législateur marocain a bien trouvé un moyen qui garantit la valorisation du domaine public communal car les revenus nés de l'exploitation de ces biens constituent une part non négligeable des recettes de la commune, cela via le recours à l'usage privatif de ces biens en l'occurrence l'occupation temporaire du domaine public communal. A cet égard, le conseil de la commune délibère sur la gestion du patrimoine de la commune, sa conservation et son entretien, et le président du conseil en sa qualité exécutive doit prendre toutes les mesures pour les gérer d'une manière efficace et rentable et conserver leurs affectations.

Cette issue a été mise en place par le dahir du 30 Novembre 1918 qui reste toujours le cadre légal régissant l'occupation temporaire du domaine public, en la soumettant à une autorisation unilatérale délivrée par l'administration compétente en contrepartie du paiement d'une redevance, généralement annuelle, fixée par loi n° 39-07 du 31 décembre 2007 édictant des dispositions transitoires concernant certaines taxes, droits, contributions et redevances dus aux collectivités locales. Cette redevance est à percevoir même en cas d'une occupation de fait.

Les occupations privatives peuvent être selon, certains textes, organisées sur la base de conventions de concession tel le dahir N° 1.61364 du 24 octobre 1962 réglementant les conditions relatives à la délivrance des autorisations, permissions et concessions des distributions

d'énergie électrique ainsi qu'au fonctionnement et au contrôle desdites distributions.

Pour profiter de cette occupation, les particuliers peuvent demander une autorisation pour diverses fins : prélèvement de matériaux, établissement de canalisations, exercice d'une activité commerciale. Le pouvoir de décision revient, dans ce cas, et conformément aux dispositions de l'article 94 de la loi organique 113-14 relative aux communes, au président du conseil communal qui prend les mesures nécessaires à la gestion du domaine public de la commune et délivre les autorisations d'occupation temporaire du domaine public communal avec emprise.

En statuant sur la demande, le président doit veiller au respect de l'intérêt public et de l'affectation des biens en s'assurant des dimensions et des dispositions des ouvrages que l'occupant aura la faculté d'établir, comme il peut imposer d'autres obligations relatives au sort des ouvrages construits qui peuvent constituer des biens de retours ou ceux qui doivent être détruits lorsqu'il y a le devoir de remise à l'état initial lors de la cessation de l'occupation. En fait, le postulant doit annexer à sa demande un plan de situation et une note de description des travaux envisagés, relatant le but et l'objet de l'activité qu'il projette d'exercer. Cette autorisation est accordée pour une durée maximum de 10 ans pouvant aller, exceptionnellement, jusqu'à 20 ans ou sans limiter la durée dans certains cas.

Qu'elle soit limitée ou non, l'autorisation est toujours accordée à titre précaire et révocable et elle est délivrée à titre strictement personnel. Elle

est révocable dans deux cas et de deux manières : elle est prononcée de plein droit si l'occupant ne respecte pas l'une des obligations mises à sa charge (défaut d'entretien, le non-paiement de la redevance), ou pour des motifs d'intérêt public dans l'administration demeurera seule juge, elle donnera un préavis de trois mois à l'occupant.

Ce mécanisme de l'autorisation peut conduire à l'apparition de plusieurs litiges entre la commune et les personnes sollicitant l'occupation temporaire du domaine public communal pouvant heurter la bonne gestion et la rentabilité de ces biens voire même alourdir le budget en engageant des dépenses supplémentaires qui couvrent sa responsabilité vis-à-vis des adversaires. En effet, le pouvoir discrétionnaire de la commune dans la délivrance ou le refus ou même le retrait de l'autorisation est source de conflits dont les juridictions administratives sont compétentes pour en statuer (le jugement N° 289 du 15 Novembre 2000 rendu par le tribunal administratif d'Oujda, le jugement N° 1484 rendu le 28 juin 2001 par le tribunal administratif de Rabat).

Néanmoins, l'occupant lésé peut demander un dédommagement lorsque la commune porte préjudice à son activité lorsqu'elle délivre d'autres autorisations ayant le même objet et le même but tel qu'il a été déclaré par le jugement N° 41 du tribunal administratif de Marrakech en 1991. En outre, le tribunal administratif d'Agadir en date 30 Mars 2006 a jugé fautif le conseil municipal de Larache qui a procédé à la destruction d'un bien immobilier construit sur le

domaine public en vertu d'une autorisation d'occupation temporaire sans accomplir au préalable les formalités légales du retrait de l'autorisation, ce qui a engendré un dommage nécessitant la réparation. De même, le tribunal administratif de rabat dans son jugement N°19 du 05 janvier 2006 a annulé la décision du retrait d'une autorisation d'occupation temporaire délivrée pour l'installation et l'extension d'une cabine téléphonique pour motif de la non-délibération du conseil communal sur le projet du fait qu'aucun texte légal ne l'exige sur ce type de projet et son absence ne peut constituer une erreur procédurale.

En général, la gestion de l'occupation temporaire du domaine public communal constitue une tâche très lourde pour les services de la commune en présence d'un cadre juridique ancien, éparpillé et laconique loin de procurer toute simplification de la procédure. De plus, la majorité de ces autorisations ne correspondent pratiquement à l'exécution d'aucun service public, mais elles concernent des activités exercées dans l'intérêt privé auxquelles l'intérêt général n'est que secondaire ou absent. Ainsi, la redevance imposée n'est pas en mesure d'augmenter les recettes budgétaires de la commune surtout avec l'absence des agents qualifiés pour recenser, suivre et contrôler non seulement les occupations temporaires légales mais aussi les occupations illégales et y faire face. Ces carences qui entravent la bonne gestion du domaine public communal ne peuvent qu'amplifier les conflits entre les occupants et la commune et impacter négativement le budget au lieu de l'améliorer.

**Ahmed BOUTOUMILATE**

Chef du Service de la
législation et de la
réglementation fiscale
(DGCT-Ministère de
l'Intérieur)

Le contentieux en matière des taxes locales, quels rôles pour les services fiscaux relevant des collectivités territoriales

Dans un contexte marqué par la crise des finances publiques, le renforcement des ressources fiscales des collectivités territoriales (CT) est devenu une voie incontournable pour pallier le manque à gagner sur les transferts de l'Etat destinés à ces entités décentralisées. La fiscalité locale devient ainsi un centre de profit à développer afin de satisfaire le besoin de financement induit par le développement territorial.

Cependant, l'existence d'un contentieux au sujet des taxes locales constituerait pour ces CT un risque à maîtriser afin de ne pas mettre en échec la perception des recettes jugées acquises définitivement. D'ailleurs, dans le cas d'une taxation à tort, la recette générée pourrait, suite à un jugement défavorable à l'Administration, se transformer en une dépense obligatoire couvrant la restitution du montant perçu voire éventuellement la réparation du préjudice causé au contribuable.

Face à cet enjeu financier, l'adage « vaut mieux prévenir que guérir » nous enseigne qu'il est nécessaire de renforcer les capacités des agents exerçants dans les services fiscaux relevant des CT. Celles-ci devraient également bâtir une stratégie de riposte dont l'élaboration et l'exécution incombe à ces services fiscaux locaux (SFL) composant l'Administration fiscale locale que sont : le service de l'assiette, le service du recouvrement, le service du contrôle et de toute évidence le service du contentieux.

Il est à noter que l'article 167 de la loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités territoriales¹⁰³ a qualifié d'Administration les SFL en ce qui concerne les taxes locales autres que la taxe professionnelle, la taxe d'habitation et la taxe des services communaux.

A cet égard, il y a lieu de mettre en exergue la portée et les limites des rôles des SFL en matière du contentieux lié aux taxes locales et ce durant ses deux phases que sont la phase administrative (I) et la phase judiciaire (II).

I. Portée et limites du rôle des SFL dans la phase administrative du contentieux

L'analyse des dispositions de la loi n° 47-06 précitée révèle que durant la phase administrative, les SFL ont un rôle incontournable dans l'instruction des requêtes (1) et l'examen des demandes de dégrèvements (2).

1. En ce qui concerne les requêtes

¹⁰³ Promulguée par le dahir n° 1-07-195 du 19 kaada 1428 (30 novembre 2007), B.O. n° 5584 du 6 décembre 2007, p.1260.

Le droit de réclamation est une garantie que l'article 161 de la loi n° 47-06 a accordée aux redevables. Ainsi, les requêtes que ces derniers adressent à l'ordonnateur de la CT sont instruites par le service compétent au sein des SFL.

A cet égard, il y a lieu de constater que certains requérants avertis déploient toute une argumentation pour éluder la taxation. Cette argumentation qui se base souvent sur la législation en vigueur, nécessite de la part des SFL une prise de position objective en se référant à la doctrine administrative en matière de taxes locales¹⁰⁴.

Afin de déterminer la position à prendre dans ces cas, les SFL doivent changer de rôles en passant de l'application stricte de la loi à son interprétation. D'où la nécessité que ces services soient dotés de juristes maîtrisant la spécificité et la complexité des normes juridiques régissant la fiscalité locale.

Par ailleurs, si le redevable n'accepte pas la position prise par les SFL ou à défaut de réponse, il peut toujours intenter un recours devant le tribunal compétent.

2. En ce qui concerne les demandes de dégrèvements

En matière de demandes de dégrèvements, il est à distinguer entre d'une part les demandes de

dégrèvement total ou partiel du principal de la taxe et d'autre part les demandes de remise ou modération des majorations, amendes, pénalités, et autres sanctions prévues par la loi n°47-06. En effet, les premières sont du ressort des SFL alors que les secondes sont examinées par les services du Ministère de l'Intérieur¹⁰⁵.

Si on se limite à la première catégorie des demandes, celles-ci doivent porter sur les taxations qui sont reconnues former surtaxe, double emploi ou faux emploi, et ce conformément à la législation et la réglementation en vigueur. A cet effet, le rôle des SFL consiste à boucler la boucle en s'assurant que la taxation est bien fondée.

II. Portée et limites du rôle des SFL dans la phase judiciaire du contentieux

En matière du contentieux fiscal local ainsi que du recouvrement des créances du trésor et autres créances assimilées, la loi n° 41-90 en confie la compétence aux tribunaux administratifs¹⁰⁶ et ce à l'instar des litiges qui opposent l'usager à l'Administration. Cependant, le contentieux fiscal local a ses spécificités : le requérant contestant par exemple n'a pas besoin ni de saisir au préalable le gouverneur de la

¹⁰⁴ Les SFL peuvent également demander l'avis des services centraux du Ministère de l'Intérieur (Division de la fiscalité locale) avant de statuer sur la requête du redevable.

¹⁰⁵ Ce sont les services déconcentrés du Ministère de l'Intérieur qui examinent maintenant ces demandes suite à l'arrêté du Ministre de l'Intérieur n° 2116.20 du 8 Hijja

1441 (29 juillet 2020), B.O., n° 6919 du 21 septembre 2020, p. 4885.

¹⁰⁶ Loi n° 41-90 instituant des tribunaux administratifs promulguée par le Dahir n° 1-91-225 du 22 rebia I 1414 (10 septembre 1993), B.O n° 4227 du 3 novembre 1993, p. 595.

préfecture ou de la province ni d'appeler en cause l'agent judiciaire des collectivités territoriales¹⁰⁷.

Par ailleurs, les SFL ont un rôle à assurer pleinement au cours de la procédure judiciaire qu'elle soit entamée suite à un contrôle fiscal (1) ou à une réclamation (2).

1. En ce qui concerne la procédure judiciaire suite au contrôle fiscal

Le redevable peut contester devant le juge les décisions de la commission locale de taxation (CLT) ou celles de taxation d'office établi par les SFL, lorsque ces décisions contestés ont donné lieu à l'émission de taxes locales¹⁰⁸. A cet effet, le redevable doit saisir le juge compétent dans le délai de soixante (60) jours suivant la date de mise en recouvrement de l'ordre de recettes.

Il y a lieu de noter que dans le cas où la décision de la CLT ne donne pas lieu à l'émission dudit ordre de recette, le délai de 60 jours court à partir de la date de la notification de la décision de cette commission. Les SFL peuvent également contester les décisions de la CLT devant le juge compétent dans le délai précité que ces décisions portent sur des questions de droit ou de fait.

Ainsi, les SFL devant soutenir la position de la CT dans le litige l'opposant au redevable doivent assurer le suivi régulier des étapes par lesquelles passent le contentieux afin de

sauvegarder les intérêts de la collectivité concernée.

Cependant force est de constater parfois l'existence de connivences entre les agents de l'Administration et le contribuable permettant à celui-ci d'éluder la taxation. A cet égard, tirant profit de l'expérience de la Direction Générale des Impôts en matière du contrôle fiscal¹⁰⁹, il est proposé que les SFL adoptent une charte du contribuable.

2. En ce qui concerne la procédure judiciaire suite à réclamation

A l'instar du droit fiscal français, la législation marocaine donne au redevable la possibilité d'intenter une action juridictionnelle qui « intervient au terme de la décision du rejet de la réclamation ou de l'absence de la décision de l'administration au terme du délai de six mois qui lui est ouvert pour statuer »¹¹⁰.

A cet égard, l'article 165 de la loi n° 47-06 accorde au redevable dans les deux cas un délai pour saisir le tribunal compétent de 30 jours suivant :

- la date de la notification de la décision rendue par l'Administration fiscale ayant examiné sa requête formulée en phase administrative du contentieux ;

¹⁰⁷ TA de Fès, Jugement n° 8 du 15/1/2019, Dossier n° 219/7113/2018, Jaouhai Sidi Mohammed C/ Président du conseil communal d'Azemour Kandar.

¹⁰⁸ Article 164 de la loi n° 47-06 relative à la fiscalité des collectivités territoriales.

¹⁰⁹ Direction Générale des Impôts, « Charte du contribuable en matière du contrôle fiscal », 2020, (<https://portail.tax.gov.ma>)

¹¹⁰ Bouvier (M), Introduction au droit fiscal général et à la théorie de l'impôt, LGDJ, Lextenso édition, 13e édition, Paris, 2016, p.117.

- la date d'expiration du délai de réponse de l'Administration lorsque celle-ci n'a pas donné suite à la requête formulée en phase administrative du contentieux.

adaptées pour réduire l'impact du contentieux sur les ressources propres des CT.

Notons que, conformément au dernier alinéa de l'article 165 précitée, la réclamation ne fait pas obstacle au recouvrement immédiat des sommes exigibles et s'il y a lieu à l'engagement de la procédure de recouvrement forcé sous réserve que les montants payés soient restitués partiellement ou totalement après la décision ou le jugement.

Cette disposition, met en exergue l'action des différentes composantes des SFL face à un même contentieux. Il en découle la nécessité d'une stratégie commune à ces composantes de manière à introduire la logique de la performance dans la gestion du contentieux fiscal local aussi bien en ce qui concerne l'efficacité des SFL dans le développement des ressources financières de la CT concernée que dans les moyens déployés pour l'atteinte des objectifs escomptés.

Enfin, bien que les modifications récentes apportées par la loi n° 07.20¹¹¹ modifiant et complétant la loi n° 47-06 n'aient pas visé les rôles des SFL en matière du contentieux, il n'en demeure pas moins que le législateur, tenant compte des questions objet de litige, a résolu un ensemble de problèmes source de contentieux.

Seul le temps nous dira si les solutions préconisées dans la loi n° 07.20 ont été les mieux

¹¹¹ Promulguée par le dahir n° 1.20.01 du 16 Joumada I 1442 (31 décembre 2020), B.O., n° 6948 du 31 décembre 2020, p.8632 (version en arabe).

IV. Chroniques Juridiques et administratives marocaine et étrangère

1. متابعات قانونية وإدارية بالمغرب



فاتن الشواطى
مستشارة قانونية
بالأمانة العامة للحكومة

أ- صدر بالجريدة الرسمية:

رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الاندماج الإقليمي للمغرب في إفريقيا من أجل بلورة استراتيجية في خدمة تنمية مستدامة مع إفريقيا.

صدر في العدد 6935 مكرر من الجريدة الرسمية ليوم 16 نوفمبر 2020، رأي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول "الاندماج الإقليمي للمغرب في إفريقيا: من أجل بلورة استراتيجية في خدمة تنمية مستدامة مع إفريقيا"، يوصي من خلاله بتطوير استراتيجية مندمجة خاصة باندماج المغرب في إفريقيا، تجعل من مبدأ التنمية المشتركة منهجية عمل لها، وتكون غايتها بناء شراكة تعود بالنفع على المغرب وعلى شركائه الأفارقة في مجال التنمية الاقتصادية، وتعزيز التضامن، وتقاسم المعارف والمهارات، وتحسين رفاه الساكنة.

وفي هذا الصدد، اقترح المجلس مقاربة تهدف إلى جعل مسلسل الاندماج يتخذ طابعا شموليا ومتجانسا ومدمجا وبرامغا، ومرتكزا على أربعة محاور كبرى:

1. جعل الاندماج الإقليمي للمغرب أولوية استراتيجية في السياسات العمومية للدولة؛
2. تعزيز آليات الاندماج على الصعيدين الإقليمي والقاري وتحسين التجانس والتكامل على مستوى مختلف الشراكات القائمة؛
3. تعزيز البعد الإجرائي لآليات التعاون على الصعيد الثنائي؛
4. اقتراح تدابير ذات طابع عرضاني تتمحور حول أربع ركائز، هي: شبكة نقل فعالة ومتاحة أمام الجميع، وآليات مالية ملائمة، والارتقاء بالإطار القانوني الخاص بمجال الأعمال، وتعزيز القدرات ودعم الدولة للمستثمرين.

المغرب يعزز ترسانته القانونية بصدور قانون حول خدمات الثقة بشأن المعاملات الإلكترونية

صدر بالجريدة الرسمية عدد 6951 بتاريخ 11 يناير 2021 القانون رقم 43020 المتعلق بالثقة بشأن المعاملات الإلكترونية الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.20.100 بتاريخ 16 من جمادى الأولى 1442 (31 ديسمبر 2020). ويهدف هذا القانون، الذي يتضمن 84 مادة، إلى تحديد النظام المطبق على خدمات الثقة بشأن المعاملات الإلكترونية، وعلى وسائل وخدمات التشفير وتحليل الشفرات وكذا على العمليات المنجزة من قبل مقدمي خدمات الثقة والقواعد الواجب التقيد بها من لدن هؤلاء ومن لدن أصحاب الشهادات الإلكترونية. كما أقر هذا القانون مقتضيات تهم حجية هذا التوقيع الإلكتروني بحيث لا يمكن رفض أثره القانوني كحجة أمام القضاء أو عدم قبوله لمجرد تقديم هذا التوقيع في شكل إلكتروني

التقرير السنوي لمؤسسة الوسيط

صدر في العدد 6943 مكرر من الجريدة الرسمية ليوم 14 ديسمبر 2020 التقرير السنوي لمؤسسة الوسيط برسم سنة 2019 والذي تم رفعه إلى صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله، وتضمن هذا التقرير الذي يتوزع على عشرة محاور همت الملفات المسجلة بالمؤسسة برسم سنة 2019، والملفات المعالجة خلال هذه السنة، وأهم الاختلالات المرصودة في أداء الإدارة خلالها، والاقتراحات والتقارير الخاصة بالمنجزة، والمؤشرات الإحصائية حول زمن معالجة وتدبير التظلمات والشكايات برسم سنة 2019.

وقد تمحور موضوع السنة لهذا التقرير حول "منظومة التظلمات والشكايات الخاصة بالجماعات كوحدات ترابية"، والتواصل والتكوين والتعاون الدولي، والمخطط الاستراتيجي لمؤسسة الوسيط والآفاق المستقبلية لعمله.

كما اعتبر وسيط المملكة في تقديمه للتقرير أن الوقت قد حان لإدخال مفهوم إدارة الجودة الشاملة في أداء الإدارة العمومية، ولربط البرامج والسياسات والممارسات الإصلاحية التي تتبناها الإدارة بتطوير نظم وإجراءات إدارة الجودة. وخلص إلى أن "الرهان يكمن في الانتقال في تدبير العلاقة بين الإدارة والمرتكز من مجرد الاهتمام بخدمة الإدارة للمواطنين إلى الاهتمام بمدى جودة الخدمات".

تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الانعكاسات الصحية والاقتصادية والاجتماعية

لفيروس كورونا "كوفيد-19" والسبل الممكنة لتجاوزها

على إثر توصله بإحالة من السيد رئيس مجلس النواب بتاريخ 30 أبريل 2020 من أجل إعداد دراسة "الانعكاسات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لفيروس كورونا "كوفيد 19" والسبل الممكنة لتجاوزها"، أصدر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي خلاصات دراساته للموضوع والتي تم نشرها بالجريدة الرسمية عدد 6954 بتاريخ 21 يناير 2021.

وفي هذا الإطار، يرى المجلس أن تداعيات أزمة كوفيد-19 تظل إلى الآن، رغم أهمية وإرادية الإجراءات والتدابير المتخذة في ظل حالة الطوارئ الصحية أو التي جرى الإعلان عنها للحد من نقشي الجائحة، عميقة ومتعددة الأبعاد وتطال الدينامية الاقتصادية وظروف عيش الساكنة وكذا جودة ونجاعة الخدمات العمومية.

وفي نفس السياق، يعتبر المجلس أن هذه الأزمة تشكل فرصة حقيقية لإجراء تغيير جذري في العقلية وأنماط التفكير والتنظيم والتدبير والإنتاج والاستهلاك السائدة في المغرب، ويقتضي هذا التحول القيام بإصلاحات هيكلية عميقة كفيلة بالمساهمة في توفير الشروط الملانمة لتنزيل النموذج التنموي الجديد، الجاري إعداده.

ومن هذا المنطلق، يقترح المجلس جملة من مداخل التغيير الكبرى والتوصيات ذات البعد التدريجي والتراكمي عبر عنها من خلال 149 توصية تنتظم حول 7 محاور رئيسية، وتهدف أساساً إلى تعزيز قدرة المغرب على استباق التحولات والتكيف معها بكل مرونة، والتعايش مع كوفيد-19 بين متطلبات حالة الاستعجال وضرورة التكيف، وتعزيز ثلاثة أدوار أساسية للدولة (دولة تضطلع بتوفير التأمين للجميع خلال الأزمات؛ دولة تضطلع بوظيفة الرعاية الاجتماعية ويحتل فيها المواطن مكانة مركزية؛ دولة تضطلع بمهام التخطيط الاستراتيجي وذات رؤية على المدى الطويل).

رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول القضاء على العنف ضد الفتيات والنساء

تضمن العدد 6958 من الجريدة الرسمية الصادرة في 4 فبراير 2021 رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول القضاء على العنف ضد الفتيات والنساء: استعجال وطني. وقد بين هذا الرأي أن مختلف الجهود المبذولة للقضاء على العنف ضد النساء لم تتمكن من بلوغ الأهداف المرجوة وذلك راجع لعدة عوامل ترتبط بمدى إدراج محاربة العنف ضد النساء في السياسات العمومية ومحدودية أثر التدابير الوقائية وضعف التنسيق بين مختلف المتدخلين وكذا وجود نواقص وثغرات في القانون المتعلق بمحاربة العنف ضد النساء، بالإضافة إلى غياب آلية مؤسسية للحماية على الصعيد الترابي من أجل ضمان الرصد المبكر والتكفل الفعال بضحايا العنف وفق مسار مقنن.

ولمواجهة هذه المعوقات، أوصى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي باتخاذ جملة من الإجراءات، من أجل إرساء منظومة حماية مندمجة للفتيات والنساء ضحايا العنف، تشمل ستة توجهات استراتيجية و36 إجراءً عملياً تعتمد، على الخصوص، في جعل محاربة العنف ضد النساء والفتيات والنهوض بالمساواة قضية ذات أولوية على الصعيد الوطني يتم تنزيلها في شكل سياسة عمومية شاملة وعرضانية تركز على ميزانية مستدامة ومحددة، مع العمل على الاستفادة من التعاون الدولي في هذا المجال.

ب- جدول النصوص القانونية المتعلقة بتدبير جائحة فيروس كورونا إلى حدود 30 يناير 2021

مشاريع ومقترحات القوانين	المراسيم	القرارات
قانون رقم 23.20 يقضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 23 مارس 2020 يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها (تمت المصادقة عليه بتاريخ 12 مايو 2020)	مرسوم رقم 2.20.269 بتاريخ 16 مارس 2020 بإحداث حساب مرصد لأمر خصوصية يحمل اسم "الصندوق الخاص بتدبير جائحة فيروس كورونا" كوفيد-19 (ج.ر عدد 6865 بتاريخ 16 مارس 2020)	قرار وزير الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر والرقمي رقم 20.859 صادر في 7 رجب 1441 (2 مارس 2020) بتنظيم قرار وزير التجارة الخارجية والاستثمارات الخارجية والصناعة التقليدية رقم 94.1308 الصادر في 7 ذي القعدة 1414 (19 أبريل 1994) بتحديد قائمة السلع التي تتخذ في شأنها تدابير تهدف إلى وضع قيود كمية على استيرادها وتصديرها (ج.ر عدد 6861 بتاريخ 02 مارس 2020)
ظهير شريف رقم 1.20.59 صادر في 29 من شعبان 1441 (23 أبريل 2020) بتنفيذ القانون رقم 25.20 بسن تدابير استثنائية لفائدة المشغلين المنخرطين بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والعاملين لديهم المصرح بهم، المتضررين من تداعيات تفشي جائحة فيروس كورونا (ج.ر عدد 6877 بتاريخ 27 أبريل 2020)	مرسوم رقم 2.20.270 بتاريخ 16 مارس 2020 يتعلق بمساطر تنفيذ النفقات المنجزة من لدن وزارة الصحة (ج.ر عدد 6865 بتاريخ 16 مارس 2020)؛	قرار وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة رقم 986.20 بتاريخ 16 مارس 2020 باتخاذ تدابير مؤقتة ضد ارتفاع أسعار المطهرات الكحولية (ج.ر عدد 6865 بتاريخ 16 مارس 2020)
ظهير شريف رقم 1.20.961 صادر في 27 من شوال 1441 (19 يونيو 2020) بتنفيذ القانون رقم 26.20 القاضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 2.20.320 صادر في 13 من شعبان 1441 (7 أبريل 2020) المتعلق بتجاوز سقف التمويلات الخارجية. (ج.ر عدد 6893 بتاريخ 22 يونيو 2020)	مرسوم رقم 2.20.331 صادر في 30 من شعبان 1441 (24 أبريل 2020) بتطبيق القانون رقم 20.25 بسن تدابير استثنائية لفائدة المشغلين المنخرطين بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والعاملين لديهم المصرح بهم، المتضررين من تداعيات تفشي جائحة فيروس كورونا "كوفيد- 9 " (ج.ر عدد 6877 بتاريخ 27 أبريل 2020)	قرار وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة رقم 1020.20 بتاريخ 31 مارس 2020 باتخاذ تدابير مؤقتة ضد ارتفاع أسعار الكمادات الواقية (ج.ر عدد 6870 بتاريخ 02 أبريل 2020)
قرار المحكمة الدستورية رقم 106.20 م.د صادر في 12 من شوال 1441 (4 يونيو 2020) (ج.ر عدد 6892 بتاريخ 18 يونيو 2020)	مرسوم بقانون رقم 2.20.292 بتاريخ 23 مارس 2020 يتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها (ج.ر عدد 6867 مكرر بتاريخ 24 مارس 2020)	قرار وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة رقم 20.1057 صادر في 12 من شعبان 1441 (6 أبريل 2020) باتخاذ تدابير مؤقتة ضد ارتفاع أسعار الكمادات الواقية (ج.ر عدد 6871 بتاريخ 6 أبريل 2020)

مشاريع ومقترحات القوانين	المراسيم	القرارات
قانون رقم 30.20 بسن أحكام تتعلق بعقود الأسفار والمقامات السياحية وعقود النقل الجوي للمسافرين (تمت المصادقة عليه بتاريخ 19 مايو 2020)	مرسوم رقم 2.20.293 بتاريخ 24 مارس 2020 بإعلان حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا- كوفيد 19- (ج.ر عدد 6867 مكرر بتاريخ 24 مارس 2020)	قرار لوزير الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر والرقمي رقم 20.1060 صادر في 14 من شعبان 1441 (8 أبريل 2020) يتعلق بالكمامات الواقية المصنوعة من الثوب غير المنسوج ذات الاستعمال غير الطبي (ج.ر عدد 6874 بتاريخ 16 أبريل 2020)
مقترح قانون رقم 5.36.20 يرمي إلى تعديل القانون رقم 67.12 المتعلق بتنظيم العلاقات التعاقدية بين المكري والمكترى للمحلات المعدة للسكنى أو للاستعمال المهني، والقانون رقم 49.16 المتعلق بكراء أو المحلات المخصصة للاستعمال التجاري أو الصناعي أو الحرفي، وقانون الالتزامات والعقود، فيما يخص استيفاء الوجبة الكرائية خلال فترة الطوارئ الصحية التي تعيشها بلادنا جراء وباء كوفيد 19.	مرسوم بقانون رقم 2.20.320 صادر في 13 من شعبان 1441 (7 أبريل 2020) يتعلق بتجاوز سقف التمويلات الخارجية (ج.ر عدد 6871 مكرر بتاريخ 8 أبريل 2020)	قرار لوزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة رقم 1087.20 صادر في 21 من شعبان 1441 (15 أبريل 2020) باتخاذ تدابير مؤقتة ضد ارتفاع أسعار الكمامات الواقية الموجهة لاستعمال الطبي (ج.ر عدد 6871 بتاريخ 6 أبريل 2020)
ظهير شريف رقم 60.20.1 صادر في 5 شوال 1441 (28 ماي 2020) بتنفيذ القانون رقم 23.20 القاضي بالمصادقة على المرسوم بقانون رقم 292.20.2 الصادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها (... ج.ر عدد 6887 مكرر بتاريخ 01 يونيو 2020).	مرسوم رقم 2.20.330 صادر في 24 من شعبان 1441 (18 أبريل 2020) بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19. (ج.ر عدد 6874 مكرر بتاريخ 19 أبريل 2020)	قرار مشترك لوزير التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي والوزير المنتدب لدى وزير التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي والبحث العلمي المكلف بالتعليم العالي والبحث العلمي رقم 1506.20 صادر في 17 من شوال 1441 (9 يونيو 2020) بتحديد قائمة القطاعات والقطاعات الفرعية المتعلقة بالتربية والتعليم والتكوين والبحث العلمي، التي لا يعتبر المشغل الممارس لنشاطه فيها في وضعية صعبة ج.ر تفشي جائحة فيروس كورونا "كوفيد 19" (ج.ر عدد 6892 بتاريخ 18 يونيو 2020)
ظهير شريف رقم 1.20.60 صادر في 5 شوال 1441 (28 ماي 2020) بتنفيذ القانون رقم 27.20 بسن أحكام خاصة تتعلق بسير أشغال أجهزة إدارة شركات المساهمة وكيفيات انعقاد جمعياتها العامة خلال مدة سريان حالة الطوارئ الصحية. (ج.ر عدد 6887 مكرر بتاريخ 01 يونيو 2020).	مرسوم رقم 2.20.331 صادر في 30 من شعبان 1441 (24 أبريل 2020) بسن تدابير استثنائية لفائدة المشغلين المنخرطين بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والعاملين لديهم المصرح بهم، المتضررين من تداعيات تفشي جائحة فيروس كورونا (ج.ر عدد 6877 بتاريخ 27 أبريل 2020)	قرار لوزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة رقم 20.2335 صادر في 22 من محرم 1442 (11 سبتمبر 2020) بتمديد التدابير المؤقتة ضد ارتفاع أسعار المطهرات الكحولية. (ج.ر عدد 6918 بتاريخ 17 سبتمبر 2020).

القرارات	المراسيم	مشاريع ومقترحات القوانين
	مرسوم رقم 2.20.345 صادر في 19 من رمضان 1441 (13 ماي 2020) بتمديد وقف استئفاء رسم الاستيراد المفروض على القمح اللين ومشتقاته (ج.ر عدد 6882 بتاريخ 14 مايو 2020)	ظهير شريف رقم 1.20.63 صادر في 5 شوال 1441 (2 ماي 2020) بتنفيذ القانون رقم 30.20 بسن أحكام خاصة تتعلق بعقود الأسفار والمقامات السياحية وعقود النقل الجوي للمسافرين (ج.ر عدد 6887 مكرر بتاريخ 01 يونيو 2020).
	مرسوم رقم 2.20.371 صادر في 25 من رمضان 1441 (19 مايو 2020) بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19 (ج.ر عدد 6883 مكرر بتاريخ 19 مايو 2020)	ظهير شريف رقم 1.20.72 صادر في 4 ذي الحجة 1441 (25 يوليو 2020) بتنفيذ قانون المالية المعدل رقم 35.20 للسنة المالية 2020 (ج.ر عدد 6903 بتاريخ 27 يوليو 2020)
	مرسوم رقم 2.20.406 صادر في 17 من شوال 1441 (9 يونيو 2020) بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19 وبسن مقتضيات خاصة بالتخفيف من القيود المتعلقة بها (ج.ر عدد 6889 مكرر بتاريخ 09 يونيو 2020).	ظهير شريف رقم 1.20.67 صادر في 4 ذي الحجة 1441 (25 يوليو 2020) بتنفيذ القانون رقم 42.20 بتغيير المرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها. (ج.ر عدد 6903 بتاريخ 27 يوليو 2020).
	مرسوم رقم 2.20.456 صادر في 17 من ذي القعدة 1441 (9 يوليو 2020) بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19 (ج.ر عدد 6898 مكرر بتاريخ 09 يوليو 2020)	ظهير شريف رقم 1.20.73 صادر في 4 ذي الحجة 1441 (25 يوليو 2020) بتنفيذ القانون رقم 36.20 القاضي بتحويل صندوق الضمان المركزي إلى شركة مساهمة. (ج.ر عدد 6903 بتاريخ 27 يوليو 2020).
	مرسوم بقانون رقم 2.20.503 صادر في 17 من ذي الحجة 1441 (7 أغسطس 2020) بتنظيم المرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها (ج.ر عدد 6906 مكرر بتاريخ 08 أغسطس 2020).	ظهير شريف رقم 1.20.74 صادر في 4 ذي الحجة 1441 (25 يوليو 2020) بتنفيذ القانون رقم 44.20 بتغيير وتنظيم القانون رقم 103.12 المتعلق بمؤسسات الانتماء والهيئات الاعتبارية في حكمها. (ج.ر عدد 6903 بتاريخ 27 يوليو 2020)
	مرسوم رقم 528.20.2 صادر في 22 من ذي الحجة 1441 (12 أغسطس 2020) بإحداث حساب مرصد الأمور خصوصية يحمل اسم « صندوق الاستثمار الاستراتيجي » (ج.ر عدد 6908 بتاريخ 13 أغسطس 2020).	ظهير شريف رقم 1.20.69 صادر في 4 ذي الحجة 1441 (25 يوليو 2020) بتنفيذ القانون رقم 05.20 المتعلق بالأمن السيبراني

القرارات	المراسيم	مشاريع ومقترحات القوانين
	مرسوم رقم 2.20.572 صادر في 22 من ذي الحجة 1441 (12 أغسطس 2020) لتطبيق أحكام المادة الرابعة المكررة من المرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها. (ج.ر. عدد 6908 بتاريخ 13 أغسطس 2020).	ظهير شريف رقم 1.20.67 صادر في 4 ذي الحجة 1441 (25 يوليو 2020) بتنفيذ القانون رقم 20.42 بتغيير المرسوم بقانون رقم 2.20.292 الصادر في 28 من رجب 1441 (23 مارس 2020) المتعلق بسن أحكام خاصة بحالة الطوارئ الصحية وإجراءات الإعلان عنها...
	مرسوم رقم 2.20.631 صادر في 20 من محرم 1442 (9 سبتمبر 2020) بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19. (ج.ر. عدد 6915 مكرر بتاريخ 09 سبتمبر 2020).	
	مرسوم بقانون رقم 605.20.2 صادر في 26 من محرم 1442 (15 سبتمبر 2020) بسن تدابير استثنائية لفائدة بعض المشغلين المنخرطين بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والعاملين لديهم المصرح بهم وبعض فئات العمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء المؤمنين لدى الصندوق، المتضررين من تداعيات تفشي جائحة فيروس كورونا «كوفيد - 19». (ج.ر. عدد 6918 بتاريخ 17 سبتمبر 2020).	
	مرسوم رقم 2.20.664 صادر في 28 من محرم 1442 (17 سبتمبر 2020) بتطبيق المرسوم بقانون رقم 2.20.605 بتاريخ 26 من محرم 1442 (15 سبتمبر 2020) بسن تدابير استثنائية لفائدة بعض المشغلين المنخرطين بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والعاملين لديهم المصرح بهم وبعض فئات العمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء المؤمنين لدى الصندوق، المتضررين من تداعيات تفشي جائحة فيروس كورونا «كوفيد - 19» فيما يتعلق بقطاع السياحة. (ج.ر. عدد 6918 بتاريخ 17 سبتمبر 2020).	
	مرسوم رقم 2.20.711 صادر في 20 من صفر 1442 (8 أكتوبر 2020) بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19. (ج.ر. عدد 6924 مكرر بتاريخ 08 أكتوبر 2020).	

مشاريع ومقترحات القوانين	المراسيم	القرارات
		قرار مشترك لوزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة ووزارة السياحة والصناعة التقليدية والنقل الجوي والاقتصاد الاجتماعي ووزير الشغل والإدماج المنهجي رقم 20.2671 صادر في 6 ربيع الأول 1442 (23 أكتوبر 2020) بتطبيق الفقرة الثالثة من المادة السابعة من المرسوم رقم 664.20.2 الصادر في 28 من محرم 1442 (17 سبتمبر 2020) بتطبيق المرسوم بقانون رقم 605.20.2 الصادر في 26 من محرم 1442 (15 سبتمبر 2020) بسن تدابير استثنائية لفائدة بعض المشغلين المنخرطين بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والعاملين لديهم المصرح بهم وبعض فئات العمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء المؤمنين لدى الصندوق، المتضررين من تداعيات تفشي جائحة فيروس كورونا «كوفيد - 19» على العاملين بالقطاع السياحي. (ج.ر عدد 1693 مكرر بتاريخ 2 نوفمبر 2020).
		قرار لوزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة رقم 2582.20 صادر في 27 من صفر 1442 (15 أكتوبر 2020) بتمديد التدابير المؤقتة ضد ارتفاع أسعار الكمادات الواقية الموجهة للاستعمال الطبي. (ج.ر عدد 6932 مكرر بتاريخ 05 نوفمبر 2020).
	مرسوم رقم 2.20.788 صادر في 19 من ربيع الأول 1442 (5 نوفمبر 2020) بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19. (ج.ر عدد 6933 مكرر بتاريخ 09 نوفمبر 2020).	
	مرسوم رقم 2.20.882 صادر في 18 من ربيع الآخر 1442 (4 ديسمبر 2020) بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19. (ج.ر عدد 6941 مكرر بتاريخ 07 ديسمبر 2020).	قرار مشترك لوزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة ووزارة السياحة والصناعة التقليدية والنقل الجوي والاقتصاد الاجتماعي ووزير الشغل والإدماج المنهجي رقم 20.2934 صادر في 8 ربيع الآخر 1442 (24 نوفمبر 2020) بتغيير القرار المشترك لوزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة ووزارة السياحة والصناعة التقليدية والنقل الجوي والاقتصاد الاجتماعي ووزير الشغل والإدماج المنهجي رقم 20.2671 الصادر في 6 ربيع الأول 1442 (23 أكتوبر 2020) بتطبيق الفقرة الثالثة من المادة السابعة من المرسوم رقم 664.20.2 الصادر في 28 من محرم 1442 (17 سبتمبر 2020) بتطبيق المرسوم بقانون رقم 605.20.2 الصادر في 26 من محرم 1442 (15 سبتمبر 2020) بسن تدابير استثنائية لفائدة بعض المشغلين المنخرطين بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والعاملين لديهم المصرح بهم وبعض فئات العمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء المؤمنين لدى الصندوق، المتضررين من تداعيات تفشي جائحة فيروس كورونا «كوفيد - 19»، فيما يتعلق بقطاع السياحة. (ج.ر عدد 6939 مكرر بتاريخ 30 نوفمبر 2020).
ظهير شريف رقم 1.20.103 صادر في 16 من جمادى الأولى 1442 (31 ديسمبر 2020) بتنفيذ القانون رقم 76.20 القاضي بإحداث "صندوق محمد السادس للاستثمار"	مرسوم رقم 2.20.960 صادر في 23 من جمادى الأولى 1442 (7 يناير 2021) بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19. (ج.ر عدد 6950 بتاريخ 7 يناير 2021).	قرار مشترك لوزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة ووزير الشغل والإدماج المنهجي رقم 3292.20 صادر في 16 جمادى الأولى 1442 (31 ديسمبر 2020) بتمديد الأجل المحدد في الفقرة الأولى من المادة السابعة من المرسوم رقم 2.20.877 بتاريخ 24 من ربيع الآخر 1442 (10 ديسمبر 2020) بتطبيق المرسوم بقانون رقم 2.20.605 الصادر في 26 من محرم 1442 (15 سبتمبر 2020) بسن تدابير استثنائية لفائدة بعض المشغلين المنخرطين بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والعاملين لديهم المصرح بهم وبعض فئات العمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء المؤمنين لدى الصندوق، المتضررين من تداعيات تفشي جائحة فيروس كورونا «كوفيد - 19» فيما يخص تموين الحفلات وتعهّد المناسبات والتظاهرات. (ج.ر عدد 6950 بتاريخ 7 يناير 2021).
ظهير شريف رقم 1.21.01 صادر في 22 من جمادى الآخرة 1442 (5 فبراير 2021) بتنفيذ القانون رقم 02.21 الرامي إلى تغيير وتنظيم المادتين 32 و256 من القانون رقم 65.99 المتعلق بمدونة الشغل الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.194 بتاريخ 14 من رجب 1424 (11 سبتمبر 2003) كما تم تغييره. (ج.ر عدد 6959 مكرر بتاريخ 9 فبراير 2021).	مرسوم رقم 2.21.69 صادر في 22 من جمادى الآخرة 1442 (5 فبراير 2021) بتمديد مدة سريان مفعول حالة الطوارئ الصحية بسائر أرجاء التراب الوطني لمواجهة تفشي فيروس كورونا - كوفيد 19. (ج.ر عدد 6959 بتاريخ 8 فبراير 2021).	قرار مشترك لوزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة ووزير الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات ووزير الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر والرقمي ووزير الشغل والإدماج المنهجي رقم 182.21 صادر في 7 جمادى الأولى 1442 (22 ديسمبر 2020) بتمديد الأجل المحدد في الفقرة الأولى من المادة السابعة من المرسوم رقم 2.20.877 بتاريخ 24 من ربيع الآخر 1442 (10 ديسمبر 2020) بتطبيق المرسوم بقانون رقم 2.20.605 الصادر في 26 من محرم 1442 (15 سبتمبر 2020) بسن تدابير استثنائية لفائدة بعض المشغلين المنخرطين بالصندوق الوطني للضمان الاجتماعي والعاملين لديهم المصرح بهم وبعض فئات العمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء المؤمنين لدى الصندوق، المتضررين من تداعيات تفشي جائحة فيروس كورونا «كوفيد - 19» فيما يتعلق بالقطاع الفرعي لفضاءات الترفيه والألعاب. (ج.ر عدد 6956 بتاريخ 28 يناير 2021).

- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول : السياسة العمومية للسلامة الصحية للأغذية، وحول مشروع القانون رقم 18.72 المتعلق بمنظومة استهداف المستفيدين من برامج الدعم الاجتماعي وإحداث الوكالة الوطنية للسجلات (ج.ر عدد 6900 بتاريخ 16 يوليو 2020).
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول : الانعكاسات الصحية والاقتصادية والاجتماعية لفيروس كورونا "كوفيد-19" والسبل الممكنة لتجاوزها. (ج.ر عدد 6954 بتاريخ 21 يناير 2021).



حنان الصالحي
مستشارة قانونية
بالأمانة العامة للحكومة



سميرة جبادي
مستشارة قانونية
بالأمانة العامة للحكومة

2. متابعة قضائية بالمغرب وفرنسا

أولاً: المغرب

صدر عن المحكمة الدستورية باسم جلالة الملك وطبقا للقانون خلال الفترة الممتدة بين شهري نونبر وفبراير من السنة الجارية، القرارات التالية:

القرار رقم 109/20

صرحت المحكمة الدستورية في قرارها رقم 20/109 وب.ب الصادر بتاريخ 03 نونبر 2020 في الملف عدد 20/061 بعد توصلها برسالة السيد رئيس مجلس النواب الرامية إلى طلب إثبات تجريد النائب السيد مصطفى العمري من عضويته بمجلس النواب، استنادا إلى أحكام المادة 11 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب ، أنه سبق لها أن أصدرت قرارا بتاريخ 27 أكتوبر 2020 تحت رقم 20/108 وب.ب في الملف عدد 20/060، قضى بإثبات تجريد النائب المعني المنتخب عن الدائرة الانتخابية المحلية "الرشيدية" (إقليم الرشيدية) من عضويته بمجلس النواب بسبب فقدانه أهلية الانتخاب نتيجة إدانته من أجل جنائية تبديد أموال عامة ، وبشغور المقعد الذي كان يشغله مع إجراء انتخابات جزئية لشغل المقعد الشاغر، تطبيقا لأحكام البند 5 من المادة 91 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب ، وحيث إنه، استنادا إلى ما سبق، ونظرا لسبقية البيت في النازلة، يبقى الطلب المقدم من طرف السيد رئيس مجلس النواب غير ذي موضوع، وأمرت بتبليغ نسخة من قرارها هذا إلى السيد رئيس مجلس النواب ، ونشره في الجريدة الرسمية.

القرار رقم 21/112

صرحت المحكمة الدستورية في قرارها رقم 21/112 م.إ الصادر بتاريخ 04 يناير 2021 في الملف عدد 20/062، بعد اطلاعها على الرسالة المسجلة بأمانتها العامة في 9 ديسمبر 2020، التي يطلب فيها السيد رئيس الحكومة التصريح بأن مقتضيات الفصل 14 من المرسوم الملكي رقم 747.67 الصادر في 28 من ذي القعدة 1387 (27 فبراير 1968) بشأن النظام الأساسي للداخليين في مستشفيات الصحة العمومية، كما تم "تغييره وتنميته"، لا تدخل في مجال القانون بالرغم من ورودها في نص تشريعي من حيث الشكل، بل يشملها اختصاص السلطة التنظيمية، وبالتالي، يمكن تغييرها بمرسوم؛ بأن مقتضيات الفصل 14 من المرسوم الملكي رقم 747.67 الصادر في 28 من ذي القعدة 1387 (27 فبراير 1968) بشأن النظام الأساسي للداخليين في مستشفيات الصحة العمومية، كما تم تغييره، تندرج في مجال اختصاص السلطة التنظيمية. واستندت في قرارها هذا على الفصل 73 من الدستور، الذي ينص على أنه "يمكن تغيير النصوص التشريعية من حيث الشكل بمرسوم، بعد موافقة المحكمة الدستورية، إذا كان مضمونها يدخل في مجال من المجالات التي تمارس فيها السلطة التنظيمية اختصاصها، وحيث إن المحكمة الدستورية، حين تبت طبقاً لأحكام الفصل 73 من الدستور، فإنها تنظر في صيغة النص كما هو قائم، أي في صيغته المعروضة؛ وحيث إنه يبين من المقتضيات المتضمنة في الفصل 14 المحال، أنها لا تتناول أيًا من المواد التي يختص بها القانون، لا سيما بمقتضى الفصل 71 من الدستور. وبالتالي، تكون هذه المقتضيات مندرجة في مجال السلطة التنظيمية طبقاً لأحكام الفصل 72 من الدستور، وأمرت بتبليغ نسخة من قرارها هذا إلى السيد رئيس الحكومة، ونشره في الجريدة الرسمية.

القرار رقم 109/20

صرحت المحكمة الدستورية في قرارها رقم 20/109 و.ب الصادر بتاريخ 03 نونبر 2020 في الملف عدد 20/061 بعد توصلها برسالة السيد رئيس مجلس النواب الرامية إلى طلب إثبات تجريد النائب السيد مصطفى العمري من عضويته بمجلس النواب، استناداً إلى أحكام المادة 11 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب، أنه سبق لها أن أصدرت قراراً بتاريخ 27 أكتوبر 2020 تحت رقم 20/108 و.ب في الملف عدد 20/060، قضى بإثبات تجريد النائب المعني المنتخب عن الدائرة الانتخابية المحلية "الرشيدية" (إقليم الرشيدية) من عضويته بمجلس النواب بسبب فقدانه أهلية الانتخاب نتيجة إدانته من أجل جنائية تبديد أموال عامة، وبشغور المقعد الذي كان يشغله مع إجراء انتخابات جزئية لشغل المقعد الشاغر، تطبيقاً لأحكام البند 5 من المادة 91 من القانون التنظيمي المتعلق بمجلس النواب، وحيث إنه، استناداً إلى ما سبق، ونظراً لسبقية البت في النازلة، يبقى الطلب المقدم من طرف السيد رئيس مجلس النواب غير ذي موضوع، وأمرت بتبليغ نسخة من قرارها هذا إلى السيد رئيس مجلس النواب، ونشره في الجريدة الرسمية.

القرار رقم 21/113

صرحت المحكمة الدستورية في قرارها رقم 21/113 م.د الصادر بتاريخ فاتح فبراير 2021 في الملف عدد 21/064، بأن ما ورد في القانون التنظيمي رقم 57.20 بتغيير وتنظيم القانون التنظيمي رقم 02.12 المتعلق بالتعيين في المناصب العليا تطبيقاً لأحكام الفصلين 49 و92 من الدستور، ليس فيه ما يخالف الدستور. واستندت في قرارها هذا إلى أن الدستور، يسند في فصله 49 (البند الأخير) و92 (البند الأخير من الفقرة الأولى)، إلى قانون تنظيمي، على التوالي، تحديد لائحة المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية التي يتم تعيين المسؤولين عنها في المجلس الوزاري، وتنظيم لائحة الوظائف التي يتم التعيين فيها، في مجلس الحكومة.

وحيث إن القانون التنظيمي رقم 57.20، المعروض على نظرها، يتكون من مادة فريدة، تنص على تغيير وتنظيم الملحقين رقم 1 و2 المرفقين بالقانون التنظيمي رقم 02.12، والمتعلقين على التوالي بلائحة المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية التي يتم التداول في تعيين مسؤوليها في المجلس الوزاري، وبلائحة تنظيم المناصب العليا التي يتم التداول في شأنها في مجلس الحكومة.

وحيث إن الدستور، فيما ينص عليه في الفصل 49 منه، من أن لائحة المؤسسات والمقاولات العمومية الاستراتيجية تحدد بقانون تنظيمي، يكون أسند إلى المشرع صلاحية تقدير ما يندرج منها وما لا يندرج في مضممار المؤسسات والمقاولات العمومية، وهي صلاحية ليس للمحكمة الدستورية التعقيب عليها، ما دامت ممارستها لا يعترضها خطأ بين في التقدير، مما تكون معه التعديلات المذكورة ليس فيها ما يخالف الدستور، وأمرت بتبليغ نسخة من قرارها هذا إلى السيد رئيس الحكومة، ونشره في الجريدة الرسمية.

ثانيا: فرنسا

Au regard du grand nombre de décisions et d'arrêts rendus par les juridictions françaises, nous nous contentons, comme dans nos précédentes chroniques, de rendre compte des décisions et ordonnances les plus marquantes redues respectivement par le Conseil Constitutionnel et le Conseil d'Etat.

Le Conseil constitutionnel.

26 arrêts ont été rendus par le conseil constitutionnel durant la période allant du 1er novembre jusqu'au 12 février 2021.

Nous signalons en particulier les décisions suivantes :

Décision n° 2020-5684 SEN/ QPC du 11 décembre 2020

Le conseil constitutionnel a été saisi le 1er octobre 2020 d'une question prioritaire de constitutionnalité posée par un candidat à l'élection qui s'est déroulée dans le département de la Haute-Saône, tendant à l'annulation des opérations électorales auxquelles il a été procédé le 27 septembre 2020 dans ce département en vue de la désignation de deux sénateurs.

Le requérant soutient que l'existence de deux modes de scrutin pour l'élection des sénateurs méconnaîtrait le principe d'égalité.

Selon l'article 16-1 du règlement mentionné ci-dessus, « Lorsqu'une question prioritaire de constitutionnalité est soulevée à l'occasion d'une procédure en cours devant lui, le Conseil constitutionnel procède selon les dispositions du règlement intérieur sur la procédure suivie devant le Conseil constitutionnel pour les questions prioritaires de constitutionnalité. - Le Conseil peut toutefois, par décision motivée, rejeter sans instruction contradictoire préalable les questions prioritaires de constitutionnalité qui ne réunissent pas les conditions prévues par la seconde phrase du troisième alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958 ».

Pour satisfaire aux conditions prévues par la seconde phrase du troisième alinéa de l'article 23-5 de l'ordonnance du 7 novembre 1958, la question prioritaire de constitutionnalité doit contester une disposition législative applicable au litige ou à la procédure et qui n'a pas déjà été déclarée conforme à la Constitution dans les motifs et le dispositif d'une décision du Conseil constitutionnel, sauf changement des circonstances. En outre, la question doit être nouvelle ou présenter un caractère sérieux.

Faute de préciser la disposition législative qui est contestée, la question prioritaire de constitutionnalité ne satisfait pas à ces conditions et doit, par conséquent, être rejetée.

Décision n° 2020-808 DC du 13 novembre 2020

Les députés et les sénateurs requérants défèrent au Conseil constitutionnel la loi autorisant la prorogation de l'état d'urgence sanitaire et portant diverses mesures de gestion de la crise sanitaire. Ils contestent son article 1er ainsi que certaines autres dispositions

Les députés et sénateurs requérants contestent la constitutionnalité de cette prorogation. Selon les premiers, celle-ci permettrait la mise en œuvre de mesures portant, au regard des nécessités sanitaires, une atteinte disproportionnée aux droits et libertés constitutionnellement garantis, notamment la liberté d'aller et de venir, le droit au respect de la vie privée, la liberté d'entreprendre et la liberté d'expression et de communication. Pour les seconds, en prévoyant une prorogation de l'état d'urgence sanitaire d'une durée de quatre mois sans qu'il soit nécessaire que le Parlement intervienne à nouveau dans ce délai, le législateur aurait opéré une conciliation déséquilibrée entre l'objectif de valeur constitutionnelle de protection de la santé et les droits et libertés précités.

En premier lieu, l'état d'urgence sanitaire vise à permettre aux pouvoirs publics de prendre des mesures afin de faire face à une crise sanitaire grave. Le législateur a estimé, au regard des données scientifiques disponibles sur la situation sanitaire, que l'épidémie de covid-19 se répand à une vitesse élevée contribuant, compte tenu par ailleurs des capacités actuelles de prise en charge des patients par le système de santé, à un état de catastrophe sanitaire mettant en péril, par sa nature et sa gravité, la santé de la population. Il a par ailleurs considéré, au regard de la dynamique de l'épidémie et de la période hivernale à venir, que cet état devrait perdurer au moins durant les quatre mois à venir. Cette appréciation est corroborée par les avis des 19 et 26 octobre 2020 du comité de scientifiques prévu par l'article L. 3131-19 du code de la santé publique.

Il n'appartient pas au Conseil constitutionnel, qui ne dispose pas d'un pouvoir général d'appréciation et de décision de même nature que celui du Parlement, de remettre en cause l'appréciation par le législateur de l'existence d'une catastrophe sanitaire et de sa persistance prévisible dans les quatre prochains mois, dès lors que, comme c'est le cas en l'espèce, cette appréciation n'est pas, en l'état des connaissances, manifestement inadéquate au regard de la situation présente de l'ensemble du territoire français.

En deuxième lieu, en vertu du premier alinéa du paragraphe I de l'article L. 3131-15 du code de la santé publique, les mesures prévues dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire ne peuvent en tout état de cause être prises qu'aux seules fins de garantir la santé publique.

En dernier lieu, quand la situation sanitaire le permet, il doit être mis fin à l'état d'urgence sanitaire par décret en conseil des ministres avant l'expiration du délai fixé par la loi le prorogeant.

Il résulte de ce qui précède que le législateur a pu, sans méconnaître aucune exigence constitutionnelle, proroger l'état d'urgence sanitaire jusqu'au 16 février 2021.

Décision n° 2020-884 QPC du 12 février 2021

Le Conseil constitutionnel est saisi de l'article 712-6 du code de procédure pénale dans sa rédaction résultant de la loi du 24 novembre 2009...

L'article 712-6 du code de procédure pénale, dans cette rédaction, prévoit :

« Les jugements concernant les mesures de placement à l'extérieur, de semi-liberté, de fractionnement et suspension des peines, de placement sous surveillance électronique et de libération conditionnelle sont rendus, après avis du représentant de l'administration pénitentiaire, à l'issue d'un débat contradictoire tenu en chambre du conseil, au cours duquel le juge de l'application des peines entend les réquisitions du ministère public et les observations du condamné ainsi que, le cas échéant, celles de son avocat. Si le condamné est détenu, ce débat peut se tenir dans l'établissement pénitentiaire. Il peut être fait application des dispositions de l'article 706-71. »

Le juge de l'application des peines peut, avec l'accord du procureur de la République et celui du condamné ou de son avocat, octroyer l'une de ces mesures sans procéder à un débat contradictoire.

Selon le requérant, ces dispositions méconnaîtraient les droits de la défense dans la mesure où elles ne prévoient pas, lorsqu'un condamné majeur protégé doit comparaître devant le juge de l'application des peines, l'information de son tuteur ou de son curateur, ce qui pourrait conduire l'intéressé à opérer des choix contraires à ses intérêts.

Par conséquent, la question prioritaire de constitutionnalité porte sur la première phrase du premier alinéa de l'article 712-6 du code de procédure pénale.

Les dispositions contestées de l'article 712-6 du code de procédure pénale prévoient que les décisions relatives aux mesures d'application des peines décidées par le juge de l'application des peines par voie de jugement sont rendues à l'issue d'un débat contradictoire, au cours duquel sont entendues les réquisitions du ministère public, les observations du condamné ainsi que, le cas échéant, celles de son avocat. En vertu du deuxième alinéa du même article 712-6, le juge de l'application des peines peut toutefois, avec l'accord du ministère public, du condamné ou de son avocat, octroyer une mesure sans organiser de débat contradictoire.

Lorsque le condamné est un majeur protégé, ni les dispositions contestées, ni aucune autre disposition législative n'imposent au juge de l'application des peines d'informer son tuteur ou son curateur afin qu'il puisse l'assister en vue de l'audience.

Il en résulte qu'en ne prévoyant pas en principe une telle information, les dispositions contestées méconnaissent les droits de la défense.

Par conséquent, la première phrase du premier alinéa de l'article 712-6 du code de procédure pénale doit être déclarée contraire à la Constitution.

II La Jurisprudence du Conseil d'Etat :

De 1er novembre au 16 février 2021, 16 décisions ont été rendues par le conseil d'Etat axés sur des domaines diversifiés, en voici quelques-unes :

Ordonnance n°449081 du 5 février 2021 : Campagne de vaccination contre la covid-19

Saisi par une association, le juge des référés du Conseil d'État observe que les détenus âgés de plus de 75 ans ou présentant des risques élevés de développer les formes graves ou mortelles de la maladie sont inclus dans la première phase de vaccination qui a commencé, à l'instar du reste de la population. Il ne retient pas d'obligation de vacciner en priorité la totalité des personnes incarcérées, car le risque de développer une forme grave de la Covid-19 n'apparaît pas plus élevé pour les détenus que pour la moyenne de la population.

Dans une instruction interministérielle du 15 décembre 2020, le ministre des solidarités et de la santé et le ministre de l'intérieur ont précisé la première étape de la campagne de vaccination contre la Covid-19. Cette instruction se fonde sur un avis de la Haute autorité de santé et définit comme prioritaires les personnes susceptibles de développer les formes graves ou mortelles de la maladie : c'est-à-dire les personnes âgées résidant dans les établissements et services de longue durée ainsi que dans d'autres lieux d'hébergement, et les professionnels y exerçant et présentant eux-mêmes un risque accru (plus de 65 ans et/ou présence de comorbidités). La priorité a été au cours du mois de janvier étendue notamment à toutes les personnes de plus de 75 ans et à celles présentant certaines pathologies.

L'association Robin des Lois a demandé au juge des référés du Conseil d'État qu'il ordonne au Premier ministre de modifier cette instruction afin d'inclure dans cette première phase l'ensemble des personnes détenues dans les établissements pénitentiaires.

Le juge constate que les personnes détenues identifiées comme personnes prioritaires, notamment les plus âgées, sont incluses dans la première étape de vaccination. Il relève à cet égard que l'administration pénitentiaire a déjà engagé la campagne au sein de ses établissements.

Il observe enfin que l'administration pénitentiaire a pris des mesures destinées à limiter la propagation du virus (respect des gestes barrières, distribution de masques, isolement des personnes contaminées, campagnes de dépistage), et que les personnes détenues sont, comme les autres personnes vivant en collectivités (établissements psychiatriques, foyers, etc.), inscrites dans la quatrième phase de la campagne de vaccination, avant le reste de la population adulte, inscrite dans la cinquième phase.

En effet, le juge des référés du Conseil d'État estime que, malgré la vigilance particulière que requiert la situation dans les établissements pénitentiaires, la décision de ne pas inscrire l'ensemble des personnes détenues parmi les publics prioritaires de la première phase de la campagne vaccinale ne constitue pas une atteinte manifestement illégale à une liberté fondamentale. Il rejette en conséquence la demande de l'association.

Affaire de la commune de Grande-Synthe –Synthe, premier contentieux climatique porté devant le conseil d'Etat.

Pour la première fois, le Conseil d'Etat est amené à se prononcer sur une affaire portant sur le respect des engagements en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre. En effet, la commune de Grande-Synthe a saisi le Conseil d'État à la suite du refus du Gouvernement opposé à sa demande que soient prises des mesures supplémentaires pour respecter les objectifs issus de l'accord de Paris. La haute juridiction juge d'abord que la requête de la commune, commune littorale particulièrement exposée aux effets du changement climatique, est recevable. **Sur le fond, le Conseil d'Etat relève que si la France s'est engagée à réduire ses émissions de 40 % d'ici à 2030, elle a, au cours des dernières années, régulièrement dépassé les plafonds d'émissions qu'elle s'était fixés et que le décret du 21 avril 2020 a reporté l'essentiel des efforts de réduction après 2020. Avant de statuer définitivement sur la requête, le Conseil d'État demande donc aujourd'hui au Gouvernement de justifier, dans un délai de trois mois, que son refus de prendre des mesures complémentaires est compatible avec le respect de la trajectoire de réduction choisie pour atteindre les objectifs fixés pour 2030.**

Rappelons ici que lors de la signature de l'accord de Paris sur le climat du 12 décembre 2015, conclu dans le cadre de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (CCNUCC) du 9 mai 1992, l'Union européenne et la France se sont engagées à lutter contre les effets du changement climatique induit notamment par l'augmentation des émissions de gaz à effet de serre. Pour mettre en œuvre cet engagement, l'Union européenne et ses Etats membres ont décidé de réduire leurs émissions de 30 % par rapport à 2005 d'ici à 2030, un objectif de 37 % étant assigné à la France. En outre, la France s'est fixé à elle-même, par la loi, un objectif encore un peu plus ambitieux de réduction de 40 % de ses émissions en 2030 par rapport à 1990.

La commune de Grande-Synthe (Nord) et son maire ont saisi le Conseil d'État, soutenus par les villes de Paris et Grenoble ainsi que par plusieurs organisations de défense de l'environnement dont Oxfam France, Greenpeace France, Notre Affaire A Tous et la Fondation Nicolas Hulot. Le Conseil d'Etat juge d'abord que la requête de la commune de Grande-Synthe est recevable, cette commune littorale de la mer du Nord étant particulièrement exposée aux effets du changement climatique. Il admet également les différentes interventions.

Ordonnance du 25 novembre 2020 : Fermeture des librairies, Décision en référé du 13 novembre

Un magistrat, un éditeur et un bouquiniste ont saisi le Conseil d'État pour demander la réouverture au public des librairies qui sont, depuis le décret du Gouvernement du 29 octobre, fermées en tant que « commerce non-essentiel ».

Le juge relève que les librairies contribuent à l'exercice effectif de la liberté d'expression ainsi qu'à la libre communication des idées et des opinions, et que les livres – s'ils ne sont pas des biens de première nécessité comme les produits alimentaires par exemple – présentent un caractère essentiel qui doit être pris en considération par le Gouvernement dans le cadre des mesures de confinement ou de déconfinement.

Il observe que la décision de fermer au public les librairies comme d'autres commerces répond, dans le contexte sanitaire actuel, à la nécessité de limiter au maximum les interactions entre les personnes, qui constituent la principale occasion de propagation du virus. Le juge relève en outre que les librairies peuvent rester ouvertes pour procéder aux activités de livraison et de retrait sur place des commandes (plus d'un tiers des librairies indépendantes pratiquent déjà la vente en ligne) et qu'elles bénéficient de mesures financières de soutien aux entreprises et de mesures complémentaires spécifiques. Il note enfin que la vente des livres dans les grandes surfaces a été interdite et que l'administration s'est engagée à l'audience à porter une attention particulière aux librairies lors de la réévaluation régulière du confinement actuel.

Pour ces différentes raisons, le juge des référés du Conseil d'État estime que la fermeture des librairies au public ne porte pas une atteinte grave et manifestement à la liberté du commerce et de l'industrie, à la libre concurrence, au principe d'égalité et à l'interdiction des discriminations.

Ordonnance du 27 novembre 2020 : le Conseil d'État suspend le recours à la visioconférence pour les procès d'assises

Des organisations professionnelles d'avocats ont demandé au Conseil d'État de suspendre en urgence les dispositions permettant, au titre de l'état d'urgence sanitaire, d'imposer la visioconférence devant les juridictions pénales. Le juge des référés, après avoir constaté que celles qui concernent les juridictions criminelles sont caduques, suspend celles qui concernent les autres juridictions pénales au motif qu'en l'état, elles portent une atteinte grave et manifestement illégale aux droits de la défense.

Dans le cadre de l'état d'urgence sanitaire déclaré pour faire face à la nouvelle progression de l'épidémie de covid-19, une ordonnance du 18 novembre 2020 du Gouvernement a adapté plusieurs règles de procédure pénale afin, selon son article 1er, « de permettre la continuité de l'activité des juridictions pénales essentielle au maintien de l'ordre public ». L'article 2 de cette ordonnance étend la possibilité de recourir à la visioconférence devant l'ensemble des juridictions pénales, y compris devant les juridictions criminelles une fois l'instruction à l'audience terminée, ainsi que pour les présentations devant le procureur de la République ou le procureur général, sans qu'il soit nécessaire de recueillir l'accord des parties.

Par une première ordonnance du juge des référés du Conseil d'État, rendue le 25 novembre 2020 à la demande de plusieurs associations, d'ordres d'avocats et d'un syndicat de magistrats, cette mesure avait déjà été suspendue en ce qui concerne les audiences devant les juridictions criminelles.¹

Saisi d'une nouvelle demande émanant d'organisations représentant les avocats, le juge des référés du Conseil d'État suspend aujourd'hui le reste de l'article 2 de l'ordonnance du 18 novembre 2020.

Caducité de la faculté d'imposer la visioconférence devant les juridictions criminelles

Le juge des référés constate d'abord que le projet de loi de ratification de cette ordonnance, qu'il appartenait au Gouvernement de déposer devant le Parlement dans un délai imparti par la loi d'habilitation, et qui a été effectivement déposé dans ce délai sur le bureau du Sénat, ne porte pas sur les dispositions relatives aux juridictions criminelles. Par suite, et en vertu de l'article 38 de la Constitution, ces dispositions sont caduques et ne peuvent plus recevoir application.

La faculté d'imposer la visioconférence sans encadrement précis est suspendue

Le juge des référés du Conseil d'État estime ensuite que les dispositions de l'article 2 de l'ordonnance du 18 novembre 2020, en ce qu'elles autorisent le recours à la visioconférence, sans l'accord des parties, devant les juridictions pénales autres que criminelles, sans subordonner cette faculté à des conditions légales ni l'encadrer par aucun critère, portent une atteinte grave et manifestement illégale aux droits de la défense.

Il relève que le Conseil constitutionnel a déclaré contraires à la Constitution de précédentes dispositions similaires, contenues dans l'ordonnance du 25 mars 2020 portant adaptation des règles de procédure pénale durant le premier état d'urgence sanitaire, et qui avaient prévu qu'il pourrait être recouru à la visioconférence devant les juridictions pénales autres que criminelles, sans qu'il soit nécessaire de recueillir l'accord des parties.

Document préparé par Hanane Essalhi / samira jiadi conseillère juridique au SGG.

دعوتان للمساهمة/Appels à Contribution

1. يعلن المرصد المغربي للإدارة العمومية أن **العدد 23** من نشرته الدورية سيتناول محور " **هيئات النوظمة**": مزاياها والإشكاليات التي تطرحها " في هذا الإطار يرجى من الراغبين في المساهمة في هذا العدد محاولة ملاسة الموضوع من مختلف الأبعاد وطرح الإشكاليات التي يثيرها آخر أجل للتوصل بالمساهمات المتعلقة بهذا الموضوع **31 أبريل 2021**.

2. يعلن المرصد المغربي للإدارة العمومية أن **العدد 24** من نشرته الدورية سيتناول موضوع " **الإدارة والماء** " وفي هذا الإطار يرجى من الباحثين وعامة المهتمين الراغبين في المساهمة في هذا العدد تناول هذا الموضوع في أبعاده المختلفة: أنماط تدبير الماء من قبل الإدارات العمومية، تطور المقاربة التدييرية للماء في المغرب، مدى فعالية الهيئات الاستشارية في تدبير الماء، دور الجماعات الترابية في تدبير الماء، أوجه مساهمة القطاع الخاص إلى جانب الإدارة في تدبير الماء، مستجدات قانون الماء الأخير... إلى غير ذلك من المواضيع التي يراها المساهمون جدوة بالدراسة والتحليل..
وسيعلم عن آخر أجل للتوصل بالمقالات المتعلقة بهذا الموضوع في **العدد 23** المقبل من نشرة المرصد.

COMITE DE GESTION DE L'OMAP

Brahim ZYANI

Professeur à l'ENSA, président.

Abdelouhad OURZIK

Ancien Professeur à l'ENSA, vice-président chargé de la publication, de la recherche scientifique et de la coopération.

Khalid BENOSMANE

Ancien professeur à l'ENSA, expert en management public, vice-président chargé de la communication, de la formation continue et de l'expertise.

Fatna Farsi

ingénieure en chef au Ministère de l'Economie, des Finances et de la Réforme de l'Administration.

Badia BADDAG

Chargée de projet à l'ENSA, vice-présidente /secrétaire générale.