تدبير منازعات الجماعات الترابية

يسهر رؤساء الجماعات الترابية وفقا للقوانين الجاري بها العمل، بصفة مباشرة على تدبير المنازعات المتعلقة بالجماعات التي يرأسونها. وبالمقابل تقوم الدولة بمؤازرة هذه الجماعات عبر إحداث هيئات إدارية تقوم بتأطيرها ومساعدتها مع إمكانية الدفاع عنها، ونخص بالذكر هنا مؤسسة الوكيل القضائي للجماعات الترابية.

وقد وقف المجلس الأعلى للحسابات على بعض المعيقات التي تحول دون الضبط المحكم للمعطيات المتعلقة بتدبير منازعات الجماعات الترابية، إذ أن جل المتدخلين في هذا الإطار لا يتوفرون على إحصائيات دقيقة ومتطابقة، سواء فيما يتعلق بعدد القضايا الرائجة أو الأحكام والقرارات النهائية المنفذة منها وغير المنفذة. ويحول غياب نظام معلوماتي مندمج خاص بتدبير منازعات الجماعات الترابية دون تثمين المعطيات المتعلقة بهذا المجال.

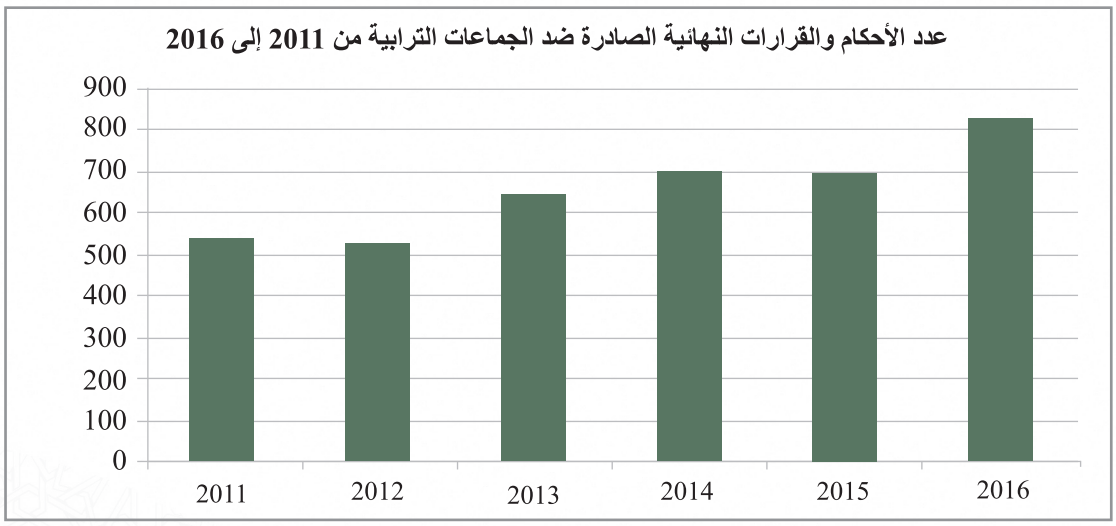
I. ملاحظات وتوصيات المجلس الأعلى للحسابات

أسفرت مهمة تقييم تدبير منازعات الجماعات الترابية المنجزة من طرف المجلس الأعلى للحسابات عن تسجيل عدد من الملاحظات وإصدار مجموعة من التوصيات، نوردها كما يلي:

أولا. وضعية المنازعات القضائية

1. وضعية منازعات الجماعات الترابية كمدعى عليها

من خلال الأجوبة التي قدمتها 1189 جماعة ترابية على الاستمارات، يتضح أن العدد الإجمالي للأحكام والقرارات النهائية الصادرة ضد الجماعات الترابية، خلال الفترة التي شملتها مهمة التقييم 2011-2016، فاق 3940. وقد عرف عدد هذه الأحكام والقرارات النهائية تطورا مهما في الفترة ما بين سنة 2011 و2016، حيث بلغ هذا العدد 831 حكم أو قرار خلال سنة 2016، مقابل 539 في سنة 2011 أي بزيادة نسبتها 54 في المائة. ويوضح الرسم البياني التالي تطور عدد هذه الأحكام والقرارات.

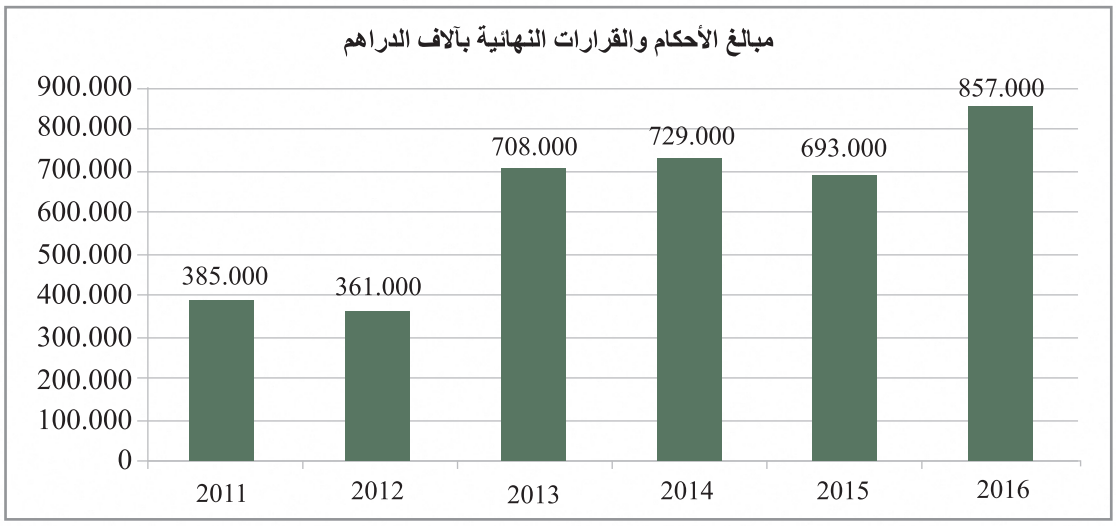


المصدر: معطيات الاستبيانات

ومن خلال تحليل المعطيات المضمنة في الاستبيانات التي تم تجميعها، تم الوقوف على مجموعة من المؤشرات نعرضها كما يلي:

- **ارتفاع مبالغ الأحكام والقرارات النهائية الصادرة ضد الجماعات الترابية**

وصل مجموع المبالغ المحكوم بها ضد الجماعات الترابية إلى 857 مليون درهم سنة 2016 مقابل 385 مليون درهم سنة 2011. وتجدر الإشارة الى أن هاته المبالغ لا تشمل مبالغ الأحكام والقرارات الصادرة قبل سنة 2011. ويوضح الرسم البياني التالي تطور مبالغ الأحكام والقرارات النهائية الصادرة ضد الجماعات من سنة 2011 إلى سنة 2016.

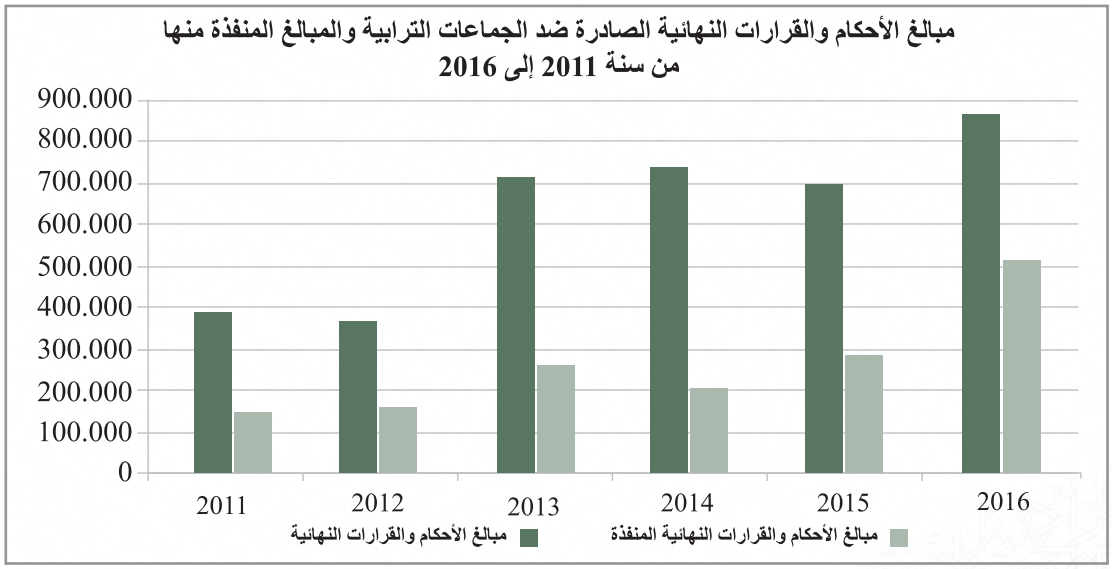


المصدر: معطيات الاستبيانات

➢ ارتفاع مبالغ الأحكام القضائية غير المنفذة

فيما يخص تنفيذ الأحكام القضائية من طرف الجماعات الترابية، تبين أن نسبة التنفيذ بلغت 80 في المائة سنة 2016 مقابل 37 في المائة سنة 2011. وقد ناهزت مبالغ الأحكام والقرارات النهائية غير المنفذة من طرف الجماعات الترابية حوالي 2,6 مليار درهم مع عدد قضايا رائجة يصل الى 6999 قضية بمبالغ مطالب بها تقارب 2,7 مليار درهم، وذلك إلى غاية متم سنة 2016 حسب المعطيات الواردة في الاستبيانات.

ويوضح الرسم البياني التالي تطور مبالغ الأحكام والقرارات النهائية المنفذة من طرف الجماعات الترابية.



أما فيما يخص الملفات المفتوحة للتنفيذ لدى المحاكم الادارية في مواجهة الجماعات الترابية، فقد بلغت، إلى حدود متم يوليوز 2017، حوالي 1268 ملف تنفيذ مفتوح بمبلغ إجمالي يناهز 1.5 مليار درهم، وذلك حسب المعطيات المقدمة من طرف وزارة العدل والحريات لوزارة الداخلية. وتهم هاته الملفات قضايا أداء ديون والاعتداء المادي ونزع الملكية والصفقات العمومية والمسؤولية الادارية.

➢ ارتفاع نسبة المنازعات المتعلقة بالاعتداء المادي

بلغت نسبة مبالغ الأحكام المتعلقة بقضايا الاعتداء المادي حوالي 32 في المائة برسم سنة 2016. وتجدر الإشارة في هذا الصدد إلى أن الاعتداء المادي على أراضي الغير يحول دون استفادة الجماعات الترابية من مزايا مسطرة نزع الملكية ويحملها أعباء إضافية، لاسيما فيما يتعلق بتفعيل مقتضيات المادة 37 من القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير في مجال إنجاز الطرق العامة الجماعية المفروضة على ملاك الأراضي المجاورة لها. وبالتالي، يعتبر الاعتداء المادي على أملاك الأغيار دون إعمال المساطر القانونية المتعلقة بنزع الملكية من بين المشاكل المهمة موضوع

منازعات الجماعات الترابية، والتي تزيد من أعبائها المالية على اعتبار أن المبالغ المحكوم بها تفوق ما كانت ستنفقه هذه الجماعات في حالة اللجوء إلى المساطر الجاري بها العمل.

2. وضعية منازعات الجماعات الترابية كمدعية

بخصوص الدعاوى القضائية المرفوعة من طرف الجماعات الترابية، أظهرت الاستبيانات المشار إليها أعلاه ما يلي.

➢ ضعف نسبة تنفيذ الأحكام والقرارات النهائية الصادرة لصالح الجماعات الترابية

إن نسبة تنفيذ الأحكام والقرارات النهائية لصالح الجماعات الترابية تبقى ضعيفة، حيث لم تتجاوز 20 في المائة من مجموع الأحكام الصادرة خلال سنة 2016 مقابل 34 في المائة خلال سنة 2011 كما هو مبين في الجدول أسفله:

نسبة تنفيذ الأحكام والقرارات النهائية لصالح الجماعات الترابية من سنة 2011 الى 2016

السنة	2011	2012	2013	2014	2015	2016
عدد الأحكام والقرارات النهائية لصالح الجماعة الترابية	172	223	336	383	319	390
عدد الأحكام والقرارات النهائية المنفذة	58	61	86	92	67	79
نسبة التنفيذ (%)	34	27	26	24	21	20

المصدر: معطيات الاستبيانات

ثانيا. تدبير منازعات الجماعات الترابية

3. مؤسسة الوكيل القضائي: محدودية الوسائل وغياب قرار التعيين

في إطار تقييم عمل مؤسسة الوكيل القضائي، رصد المجلس النقائص التالية.

➢ عدم إصدار قرار تعيين الوكيل القضائي للجماعات الترابية

بصدور القوانين التنظيمية الخاصة بالجهات والعمالات والأقاليم والجماعات، بتاريخ 15 يوليو 2015، تم تعويض مؤسسة المساعد القضائي بمؤسسة الوكيل القضائي للجماعات الترابية، على غرار الوكيل القضائي للمملكة. وقد خولت هاته القوانين التنظيمية للوكيل القضائي للجماعات الترابية إمكانية مباشرة الدفاع عنها في مختلف مراحل الدعوى. كما نصت على أهليته للنيابة عن الجماعات الترابية وهيئاتها ومجموعاتها ومؤسسات التعاون ما بينها في الدعاوى الأخرى بتكليف منها، حيث يمكن أن تكون خدماته موضوع اتفاقيات بينه وبين هاته الأخيرة. وقد تم تكليف مصلحة المنازعات التابعة لقسم المجالس الجماعية بمديرية الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون بمهمة كتابة الوكيل القضائي للجماعات الترابية وتتبع القضايا التي تعرض عليه، وذلك وفق ما جاء في الهيكل التنظيمي لوزارة الداخلية.

في هذا الإطار تم تسجيل عدم صدور قرار تعيين الوكيل القضائي للجماعات الترابية، الذي يجب أن يعين بقرار لوزير الداخلية طبقا لمقتضيات المادة 242 من القانون التنظيمي رقم 14.111 المتعلق بالجهات والمادة 212 من القانون التنظيمي رقم 14.112 المتعلق بالعمالات والأقاليم والمادة 268 من القانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات.

➢ ضعف الوسائل البشرية الموضوعة رهن إشارة مؤسسة الوكيل القضائي للجماعات الترابية

يمارس الوكيل القضائي للجماعات الترابية عدة مهام يمكن إجمالها في المساعدة القانونية للجماعات الترابية، وذلك من خلال مواكبتها في اتخاذ القرارات الإدارية وإبرام العقود وإطلاع ممثليها على المستجدات القانونية والتطورات القضائية في إطار الوقاية من مخاطر المنازعات. كما يقوم بإبداء النصح وتقديم الاستشارات القانونية لفائدة الجماعات الترابية سواء بصفة تلقائية أو عندما تطلبها هذه الأخيرة وقد تكون هذه الاستشارات متعلقة بنزاع مثار أمام القضاء أو قد يثار مستقبلا مع الغير أو بقضايا أخرى. كما تناط بالوكيل القضائي مهمة الدفاع والترافع أمام القضاء والنيابة عن الجماعات الترابية من أجل حماية مصالحها وحقوقها أمام القضاء.

غير أن التحريات المنجزة بعين المكان أظهرت ضعف الموارد البشرية المتوفرة لدى مؤسسة الوكيل القضائي للجماعات الترابية، إذ لا يتجاوز عدد الأطر العاملة بمصلحة الاستشارة القانونية والمنازعات ثمانية (8) موظفين. هذه الوضعية تحول دون قيام مؤسسة الوكيل القضائي للجماعات الترابية بجميع المهام المنوطة بها.

وبالمقارنة مع الوكيل القضائي للمملكة، يظهر تباين بين المؤسستين في الموارد البشرية وفي الهيكلة التنظيمية، حيث تتوفر مؤسسة الوكيل القضائي للمملكة على 161 موظف وهي عبارة عن مديرية مركزية تابعة لوزارة المالية وتضم 3 أقسام و13 مصلحة تعنى بمنازعات الدولة.

كما أظهرت التحريات المنجزة أن 88 في المائة من الجماعات الترابية (1054 من بين 1189 جماعة ترابية) لم يسبق لها الاستعانة بخدمات المساعد أو الوكيل القضائي. وتجدر الإشارة إلى أن تدخل المساعد القضائي (الوكيل القضائي

حاليا) غالبا ما كان له أثر ايجابي لصالح الجماعة الترابية، كما هو الشأن بالنسبة لجل القضايا التي أشرف عليها خلال سنتي 2012 و2013 بطلب أو تفويض من الجماعات الترابية أو مجموعاتها (حوالي 26 ملفا).

4. التدبير الوقائي والقبلي للمنازعات

على مستوى التدبير الوقائي والقبلي للمنازعات، أظهرت مهمة التقييم النقائص التالية.

➢ عدم اعتماد منهجية مبنية على تدبير المخاطر في مجال المنازعات

إن عدم تقيد الجماعات الترابية بالضوابط القانونية والتقنية الجاري بها العمل، كاللجوء إلى الاعتداء المادي بدل مسطرة نزع الملكية وعدم اتخاذ الإجراءات الوقائية من أجل تفادي لجوء المتضررين إلى القضاء يثقل كاهل ميزانيتها، ومن شأنه أن يؤدي الى ارتفاع عدد القضايا المرفوعة ضدها. ومن بين أسباب ارتفاع قضايا المنازعات نذكر على سبيل المثال:

- غياب خريطة للمخاطر القانونية من أجل ضبط نوعية وأهمية أسباب إثارة المنازعات والعمل على تفاديها أو إيجاد حلول مناسبة لتقليصها؛
- عدم تفعيل آليات الاستشارة القانونية، حيث لوحظ أن أغلبية مصالح الجماعات لا تلجأ لطلب الاستشارة القانونية من المصلحة المكلفة بالشؤون القانونية والمنازعات (في حال وجودها)، كما لا يتم إشراك هذه الأخيرة في صياغة العقود والاتفاقيات؛
- عدم التحسيس بأهمية التدبير الوقائي من المنازعات من أجل تفادي اللجوء للقضاء، حيث لوحظ مثلا عدم استخلاص العبرة من الأحكام والقرارات السابقة من أجل تنبيه المصالح الجماعية قصد تفادي الأفعال الموجبة للمساءلة القضائية مستقبلا.

➢ محدودية إعمال مسطرة حل المنازعات بالتوافق

تعتبر مرحلة ما قبل المنازعات القضائية من بين أهم المراحل التي تهدف الى التوصل الى حل رضائي بين الجماعة الترابية المعنية والطرف المدعي. من أجل ذلك، تم إقرار مسطرة الصيغة التوافقية لتفادي المنازعات القضائية، حيث يمكن للوالي أو العامل البت في الشكايات. إلا أن التحريات المنجزة في هذا الإطار أظهرت محدودية إعمال مسطرة حل المنازعات بالتوافق بين المشتكي والجماعة المعنية، إذ نادرا ما يتم عقد لقاءات صلح بينهما وتدوينها في محاضر.

لذلك، فإن تفعيل المسطرة المتعلقة بحل المنازعات بالتوافق عن طريق عقد لقاءات صلح بين المشتكين والجماعات الترابية المعنية من شأنه أن يمكن هذه الأخيرة من تفادي دعاوى قد تثقل كاهل ميزانياتها.

5. التنظيم الإداري المرتبط بتدبير المنازعات

يعرف التنظيم الإداري للوحدات المكلفة بتدبير منازعات الجماعات الترابية عدة معيقات أهمها:

➢ غياب هيكل تنظيمي مصادق عليه ودليل المساطر والإجراءات

لا تتوفر الجماعات على هيكل تنظيمي مصادق عليه، مما لا يساعد المتدخلين في منازعاتها على تنظيم علاقاتهم وتحديد المسؤوليات. كما أنها لا تتوفر على دليل مرجعي يوحد المساطر المعمول بها، وهو ما يؤدي إلى تداخل في المسؤوليات بين المصالح الجماعية.

علاوة على ذلك، لا تتوفر أغلب الجماعات على بطائق لتحديد المهام والمؤهلات المطلوبة للقيام بها وكذا لشغل مناصب المسؤولية، خصوصا بالنسبة لبعض الوظائف التي تتطلب مؤهلات خاصة، كما هو الشأن بالنسبة لمصلحة الشؤون القانونية والتتبع القضائي.

➢ قلة الموارد البشرية المكلفة بتدبير المنازعات

من خلال تحليل المعطيات المستقاة من الاستبيانات، تبين أن 836 جماعة ترابية من بين 1189 لا تتوفر على وحدة إدارية مكلفة بالمنازعات والتتبع القضائي، حيث يتم غالبا تكليف مصالح أخرى غير مختصة بتدبير المنازعات كمصلحة الممتلكات أو مصلحة التعمير أو مصلحة الشرطة الإدارية أو وكالة المداخيل.

كما تبين من خلال الزيارات الميدانية لعينة من الجماعات الترابية غياب خلية لليقظة القانونية مكلفة بتتبع المستجدات القانونية والتنظيمية والاجتهاد القضائي الخاص بالجماعات الترابية، وإطلاع كافة المصالح والأقسام الجماعية على مضامينها. علاوة على ذلك، لوحظ توقف بعض الجماعات الترابية عن تدبير وتتبع منازعاتها بعد التعاقد مع محامين لهذا الغرض.

في نفس السياق، لوحظ عدم إيلاء الأهمية اللازمة للتكوين والتكوين المستمر ليشمل جميع الموظفين العاملين في ميدان تدبير المنازعات الجماعية والتتبع القضائي، حيث لم يسبق لـ 44 في المائة منهم الاستفادة من أي تكوين مستمر.

➢ **قصور في مستوى التنسيق بين المصالح الجماعية**

لوحظ ضعف التنسيق بين المصالح الداخلية للجماعات الترابية كالمصالح التابعة للقسم التقني وقسم الممتلكات وقسم الشؤون القانونية والمنازعات، لاسيما قبل الإقدام على إنجاز بعض المشاريع الجماعية، وذلك من أجل التأكد من الوضعية القانونية للعقارات المزمع تشييد المشاريع عليها.

➢ **قصور على مستوى مسك الأرشيف المتعلق بملفات المنازعات**

تتطلب تصفية القضايا المتعلقة بالمنازعات الجماعية عدة سنوات قبل اصدار الأحكام والقرارات النهائية واتخاذ إجراءات تنفيذها. وتبعا لذلك، يعتبر مسك الأرشيف وترتيبه والحفاظ عليه من بين المهام الأساسية في تدبير المنازعات. إلا أن بعض الجماعات الترابية لا تولي الاهتمام الكافي لهذه المهمة.

➢ **عدم اعتماد نظام معلوماتي لتدبير الملفات المتعلقة بالمنازعات**

بالرغم من توفر جل الأقسام والمصالح المكلفة بالشؤون القانونية والمنازعات على عتاد معلوماتي، إلا أنها لا تقوم باستعمال أنظمة معلوماتية في تدبير المنازعات وتسهيل تتبع مسار ومآل الملفات. فعلى سبيل المثال، لا تزال بعض الجماعات الكبرى كالدار البيضاء والجديدة تعتمد على السجلات الورقية لتتبع المنازعات.

6. تتبع سير الدعاوى أمام المحاكم

➢ **رفع الدعاوى من طرف الجماعات الترابية**

أظهرت التحريات الميدانية المنجزة على مستوى عينة من الجماعات الترابية عدم إيلاء الاهتمام الكافي لرفع دعاوى من طرف هذه الجماعات من أجل حماية مصالحها، خاصة تلك المتعلقة بحماية الممتلكات الجماعية.

➢ **محدودية اللجوء إلى مساطر الطعن في الأحكام والقرارات الصادرة ضد الجماعات الترابية**

لا تقوم العديد من الجماعات الترابية بالطعن في الأحكام والقرارات الصادرة ضدها عن طريق استئنافها أو نقضها قبل أن تكتسي قوة الشيء المقضي به. وفي هذا الصدد، لوحظ من خلال تحليل المعطيات المتعلقة ب 1.189 جماعة ترابية أن ما يزيد عن 840 حكما ابتدائيا بقيمة 481 مليون درهم و2572 قرارا استئنافيا بقيمة 3,56 مليار درهم اكتسب قوة الشيء المقضي به خلال الفترة الممتدة من 2011 الى 2016، وذلك بعد أن أصبحت هذه الأحكام والقرارات نهائية نظرا لعدم تفعيل مسطرة الاستئناف والنقض داخل الآجال القانونية. هذا القصور يؤدي إلى تفويت الفرصة على الجماعات الترابية من أجل الحفاظ على مصالحها وتفادي تحميل ميزانياتها أعباء مالية إضافية.

7. تنفيذ الأحكام والقرارات النهائية

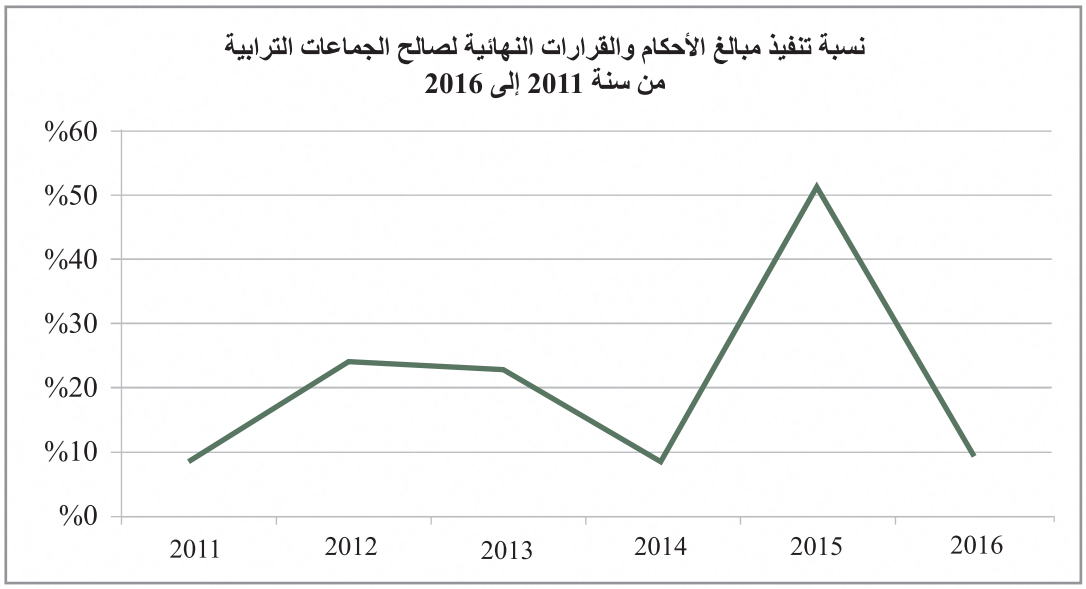
فيما يخص تنفيذ الأحكام القضائية، تبين ما يلي.

➢ **عدم إيلاء الاهتمام الكافي لتنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة لصالح الجماعات الترابية**

لوحظ أن الجماعات الترابية لا تولي الاهتمام الكافي لتحصيل المبالغ المالية المحكوم بها لصالحها، وهو ما يترجم ضعف تتبعها لتنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة لصالحها. وتجدر الإشارة إلى أن أغلب الأحكام الصادرة لصالحها بصفتها مدعية تتعلق بدعاوى الترامي على الأملاك الجماعية وعدم أداء المداخيل المستحقة لها.

وقد بلغ مجموع مبالغ الأحكام والقرارات النهائية الصادرة لصالح الجماعات الترابية 44,3 مليون درهم خلال سنة 2016 مقابل 14 مليون درهم خلال سنة 2011.

كما عرفت نسبة تنفيذ هذه الأحكام والقرارات، خلال الفترة الممتدة من 2011 إلى 2016، من حيث المبالغ تطورا متباينا من سنة إلى أخرى، إذ سجلت هذه النسبة عدة تغيرات تتراوح ما بين 0,2 في المائة سنة 2011 و7,2 في المائة سنة 2013 ثم 25 في المائة سنة 2016 كما هو مبين في الرسم البياني التالي.



المصدر: معطيات الاستبيانات

ثالثا. تنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة ضد الجماعات الترابية

1. الإكراهات المرتبطة بتنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة ضد الجماعات الترابية

سجل المجلس في هذا الإطار الملاحظات التالية.

➢ ضعف نسبة تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية النهائية الصادرة ضد الجماعات الترابية

تم الوقوف على ضعف نسبة تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية النهائية الصادرة ضد الجماعات الترابية، وهو ما يؤدي إلى إثقال كاهلها بمصاريف إضافية كالفوائد القانونية والغرامات التهديدية بالإضافة إلى خطر الحجز على ممتلكاتها.

➢ ضعف الاعتمادات المالية المبرمجة لتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية النهائية

لا تقوم الجماعات الترابية ببرمجة اعتمادات كافية لأجل تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية النهائية الصادرة ضدها.

وتخصص الجماعات الترابية عدة فقرات من الميزانية لتسوية الديون الناتجة عن تنفيذ الأحكام والقرارات النهائية الصادرة ضدها. ويتعلق الأمر بفقرات: "اقتناء الأراضي" (11-10-11-10) و"سداد للخواص" (11-10-10-50) و"سداد للمقاولات" (12-10-10-50) على مستوى ميزانية التجهيز و"تعويضات عن الضرر لصالح الخواص" (21-10-20-50) و"الرواتب والتعويضات القارة للموظفين الرسميين ومثلائهم" (11-10-20-10) على مستوى ميزانية التسيير. كما أن القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية تنص على وجوب إدراج النفقات المتعلقة بتنفيذ القرارات والأحكام القضائية باعتبارها نفقات إجبارية[15].

غير أن الصبغة الطارئة لهذه النفقات والتي تجعل من الصعب توقعها وتحديد وتيرة صرفها، بالإضافة لعدم تخصيص فقرة في الميزانية خاصة بهذه النفقات يجعل اجباريتها غير قابلة للتطبيق على أرض الواقع. لذلك، فإن غياب اعتمادات مالية مخصصة مباشرة لصرف مبالغ التعويض المحكوم بها يحتم فتح اعتمادات مخصصة لتنفيذ الأحكام والقرارات النهائية وإدراجها ضمن النفقات القابلة للتسديد دون أمر سابق بالصرف.

➢ تراكم الديون المستحقة لتنفيذ الأحكام والقرارات النهائية

يؤدي عدم تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية النهائية من طرف الجماعات الترابية إلى تراكم الديون عليها. الأمر الذي يثقل كاهل ميزانياتها ويفاقم عجزها عن سداد تلك الديون.

➢ ترتيب الفوائد القانونية عن عدم تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية

يترتب عن عدم وفاء الجماعات الترابية بالالتزام المتعلق بتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية النهائية أداء تعويضات عن كل ما لحق الدائن من خسارة حقيقية وما فاته من كسب، وذلك طبقا لمقتضيات المادة 264 من قانون الالتزامات والعقود. هذه الوضعية تساهم في زيادة الأعباء المالية التي تتحملها الجماعات الترابية.

[15] المادة 196 من القانون التنظيمي رقم 111.14 بالنسبة للجهات والمادة 174 من القانون التنظيمي رقم 112.14 بالنسبة للعمالات والأقاليم والمادة 181 من القانون التنظيمي رقم 113.14 بالنسبة للجماعات، والمادة 41 من القانون رقم 08-45 المتعلق بالتنظيم المالي للجماعات الترابية تنص مقتضيات هذه المواد على أن الديون المستحقة على الجماعات تعتبر نفقات إجبارية بحيث يجب أن تتضمن ميزانية الجماعات الترابية ومجموعاتها الاعتمادات المتعلقة بها والموارد الضرورية لتغطيتها.

➢ **عدم اعتماد معايير لتحديد الأولوية في تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية النهائية**

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.

➢ **الحجز على أموال الجماعات الترابية**

واجهت عدة جماعات ترابية أحكاما بالحجز على أموالها لدى المحاسب العمومي، مما يشكل عائقا أمام تدبير ماليتها بشكل طبيعي ويؤثر سلبا على أدائها ومردوديتها.

في نفس السياق، واجهت بعض الجماعات حالات حجز على ممتلكاتها، لاسيما العقارات المحفظة والسيارات. كما يلجأ المتضررون، عند رفض الجماعات الترابية تنفيذ أحكام وقرارات قضائية نهائية، إلى حجز أموال هذه الجماعات الترابية لدى الغير.

2. تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية النهائية في إطار الاتفاقيات الودية

لا تلجأ أغلب الجماعات إلى إبرام اتفاقيات ودية مع المدينين الحائزين على أحكام وقرارات قضائية نهائية من أجل تنفيذها. وفي هذا الصدد، لوحظ أن الجماعات التي أبرمت اتفاقيات في الموضوع استطاعت أن توفر مبالغ مالية مهمة جراء لجوئها لهذه الطريقة.

على صعيد آخر، يثير تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية النهائية في إطار الاتفاقيات الودية بعض الملاحظات نوردها كالتالي:

➢ **عدم اعتبار محضر الاتفاق الودي من بين وثائق الالتزام بالنفقة وأدائها**

يرفض بعض المحاسبين العموميين قبول عقد الصلح المؤشر عليه من طرف العامل بدعوى أنه غير مشار إليه بقائمة الوثائق المثبتة لمداخيل ونفقات الجماعات المحلية ومجموعاتها في قرار وزير المالية بتاريخ 19 ماي 1993. لذلك فإن عدم الأخذ بعين الاعتبار هذه العقود يعتبر من المشاكل التي تحول دون القيام بمجهودات التسوية الودية.

➢ **اللجوء المحدود لتنفيذ الأحكام والقرارات القضائية عبر أشطر**

يعتبر التنفيذ عبر أشطر للمبالغ المحكوم بها في القرارات والأحكام القضائية النهائية من الحلول الناجعة التي من الممكن اللجوء إليها من طرف الجماعات الترابية. ومن خلال الزيارات الميدانية لعينة من الجماعات الترابية، تبين أن 14 جماعة من بين 26 لم يسبق لها أن نفذت الأحكام والقرارات القضائية عبر أشطر.

➢ **عدم نقل ملكية العقارات موضوع أحكام وقرارات قضائية نهائية في إطار الاعتداء المادي**

تهم هذه الملاحظة مجموعة من الأحكام والقرارات القضائية النهائية المتعلقة بالاعتداء المادي على عقارات الأغيار. فقد لوحظ تقاعس بعض الجماعات في استكمال مسطرة تنفيذ الأحكام والقرارات القضائية النهائية في إطار الاعتداء المادي، حيث لا تتخذ كل الاجراءات المسطرية من أجل تسجيل العقار موضوع مسطرة التنفيذ في سجل الجرد الممسوك من طرفها، مع ما يترتب عن ذلك من مصاريف إضافية.

ومن شأن عدم اتخاذ هذه الاجراءات أن يؤدي إلى ضياع حقوق وممتلكات الجماعة، على اعتبار أن تغاضيها عن المطالبة بحقها في نقل ملكية العقارات موضوع الاعتداء المادي قد يؤدي إلى إتلاف[16] العين موضوع الحكم أو القرار النهائي والتي تم أداء تعويض عنها. كما أن دعوى الاعتداء المادي تجعل الجماعة الترابية في وضعية غير سليمة من الناحية القانونية والمالية عكس ما تمنحه وضعية نزع الملكية[17]، ذلك أن قيمة التعويض عن وضع اليد ترتكز على ثمن العقار كما يروج في السوق والذي يمكن تحديده عن طريق الخبرة التي يأمر بها القاضي بناء على طلب الأطراف أو من تلقاء نفسه.

كما أن التعويض عن الاعتداء المادي، في جل الحالات، يتحدد بسعر المتر المربع الواحد، وبالتالي فهو لا يعتبر تعويضا في عمقه وإنما نوع من البيع والشراء ما بين شخص عام وشخص ذاتي أو معنوي من القانون الخاص مع استحالة إرجاع العقار إلى ما كان عليه بسبب الاستثمارات التي أنجزت فوقه. مما يجعل من الضروري نقل الملكية لفائدة الجماعة الترابية.

وتجدر الإشارة أيضا إلى أن العديد من الجماعات لا تحرص على أن يكون الحكم الصادر مقرونا بتخلي المتضرر عن الملك لصالحها مما يطرح إشكالية نقل الملكية بعد تسوية المستحقات.

[16] إما ببيعها أو برهنها أو عقلها أو حجزها.

[17] خصوصا فيما يتعلق بثمن الاقتناء الذي تقترحه لجنة التقويم وفي كون رفض مالك العقار للثمن لا يوقف عملية نزع الملكية.

كما أن مجموعة من الجماعات لا تميز بين المطالبة بالتعويض عن الحرمان من الاستغلال والمطالبة بالتعويض عن نزع ملكية العقار وهو ما يشكل خطرا على ماليتها على اعتبار أن المحكوم لصالحه في دعاوى الاستغلال قد يبادر فيما بعد لطلب التعويض عن فقدان الملكية وهو ما يعني أن الجماعة الترابية ستكون مطالبة بالتعويض مرتين بسبب عدم تطبيق مسطرة نزع الملكية.

بناء على ما سبق، يوصي المجلس الأعلى للحسابات بما يلي:

- **اعتماد منهجية مبنية على التدبير الوقائي والاستباقي للمنازعات القضائية؛**
- **العمل على إحداث المصالح أو الأقسام المكلفة بالشؤون القانونية وتدبير المنازعات وتتبع القضايا وإعطاء الاستشارات القانونية لباقي المصالح الجماعية لا سيما بالنسبة للجماعات الترابية الكبرى؛**
- **حث مصالح الجماعة الترابية على ضرورة التنسيق الفعال فيما بينها في مجال تتبع وتدبير المنازعات وفي علاقتها مع المحامين؛**
- **وضع دليل مساطر يحدد الإجراءات الواجب اتباعها من طرف الجماعات الترابية من أجل تدبير مختلف مراحل المنازعات؛**
- **اعتماد أنظمة معلوماتية من أجل تدبير وتتبع الملفات المتعلقة بالمنازعات وبالأرشيف؛**
- **تأهيل الموارد البشرية المكلفة بتدبير المنازعات وتعميم التكوين المستمر على جميع الموظفين الجماعيين العاملين في هذا المجال؛**
- **تفعيل مسطرة نزع الملكية وتسوية الوضعية القانونية للعقارات قبل شروع الجماعات الترابية في استغلالها؛**
- **السعي لخلق آليات للتنسيق والتواصل بين مصالح تدبير المنازعات بالجماعات الترابية والوكيل القضائي، ويوصي في هذا الإطار بفتح بوابة الكترونية خاصة بتدبير منازعات الجماعات الترابية لتبادل الخبرات والتجارب والمعلومات؛**
- **منح مؤسسة الوكيل القضائي الإمكانيات البشرية والمادية لتمكينها من أداء المهام المنوطة بها؛**
- **العمل على تحسيس الجماعات الترابية بدور الوكيل القضائي في مجال الاستشارات القانونية والدفاع عن مصالح الجماعات الترابية امام المحاكم؛**
- **استخلاص العبر من الأحكام والقرارات القضائية الصادرة ضد الجماعات الترابية وتقديم الاستشارات الضرورية للمصالح الجماعية وتحسيسها بالمخاطر المرتبطة بالمنازعات؛**
- **تفعيل المسطرة المتعلقة بحل النزاعات بالتوافق قدر المستطاع، بالإضافة إلى تفعيل التوجيهات الواردة في دورية وزير الداخلية رقم 3885 D بتاريخ 26 أبريل 2010 والتي تنص على عقد لقاءات صلح بين الجماعة الترابية والمدعي قبل اللجوء إلى القضاء؛**
- **العمل على الاستفادة من جميع درجات الطعن في الأحكام والقرارات الصادرة ضد الجماعات الترابية للحفاظ على مصالح الجماعة؛**
- **حث الجماعات الترابية على احترام الاتفاقيات الودية المبرمة في إطار تنفيذ الأحكام والقرارات الصادرة ضدها؛**
- **اتخاذ الإجراءات اللازمة من أجل فتح اعتمادات كافية بالميزانية مخصصة لتنفيذ القرارات والأحكام القضائية النهائية وإدراجها ضمن النفقات الاجبارية مع الأخذ بعين الاعتبار خصوصية تدبير ميزانية الجماعات الترابية.**

II. جواب وزير الداخلية

(نص الجواب كما ورد)

توصلت مصالح وزارة الداخلية بمشروع الملاحظات المزمع إدراجها في التقرير السنوي للمجلس الاعلى للحسابات والمتعلقة بتدبير منازعات الجماعات الترابية، والذي يتضمن مجموعة من الملاحظات القيمة التي تساهم في تشخيص وضعية تدبير هذه المنازعات من طرف الجماعات الترابية كما أن من شأنها أن تفيد في تطوير أدائها في هذا الباب.

وقد لا مس فريق العمل المشرف على التقرير الصعوبات المتعلقة بالإحصاءات الخاصة بالموضوع التي تبقى نسبية إلى حدود كبيرة بالنظر إلى التطور المستمر لهذه المنازعات وكذا اختلاف طبيعة المعلومات المتوفرة لدى كل متدخل، وفي هذا الصدد فإن هذه الوزارة تعتمد في تحديد عدد الأحكام النهائية مثلا على الإحصائيات الواردة من وزارة العدل بخصوص عدد ملفات التنفيذ المفتوحة لدى المحاكم الإدارية في مواجهة الجماعات الترابية.

ولاحظت مصالح هذه الوزارة التطور الهام في عدد الأحكام النهائية الصادرة في مواجهة الجماعات الترابية وكذا محدودية تنفيذها لها خصوصا الأحكام ذات المبالغ الهامة التي يثير تنفيذها صعوبات كبيرة بالنظر إلى محدودية ميزانيات الجماعات الترابية ومخصصات تنفيذ الأحكام النهائية بها.

وفي هذا الصدد فقد سبق للقوانين التنظيمية للجماعات الترابية أن أوردت الأحكام النهائية ضمن النفقات الإجبارية التي يجب أن تتضمنها الميزانية وجوبا، كما يتم العمل سنويا على حث رؤساء الجماعات الترابية على رصد الاعتمادات المالية الكافية لتنفيذ هذه الأحكام النهائية وذلك بمناسبة إعداد ميزانيات الجماعات الترابية.

من جهة أخرى تعمل المصالح المختصة بهذه الوزارة من خلال اجتماعات تنسيقية دورية مع وزارة العدل على حصر الملفات التنفيذية المفتوحة لدى المحاكم الإدارية في مواجهة الجماعات الترابية قصد تتبع تنفيذها، بحيث يتم مراسلة جميع الجماعات الترابية المعنية بهذه الملفات قصد الوقوف على مآل التنفيذ وموافاة المصالح المعنية بالوثائق المثبتة لذلك مع التذكير بإمكانية بحث التنفيذ بالتراضي لهذه الأحكام بما يحفظ مصالح الأطراف.

وإدراكا منها للنسبة الكبيرة التي تمثلها منازعات الاعتداء المادي، لا تفتأ هذه الوزارة تنبه الجماعات الترابية إلى ضرورة احترام مسطرة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة لتفادي هذه الأحكام، كما تحرص، في إطار مهام التأشير على الاتفاقيات المتعلقة بإنجاز المشاريع، على التأكد من تسوية الوضعية القانونية للعقار المراد إنجاز المشروع عليه، وذلك وفق ما دأبت عليه في إطار اختصاص المصادقة على هذه الاتفاقيات الذي كانت تمارسه قبل دخول القوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية حيز التنفيذ.

واعتبارا لأهمية مواكبة الجماعات الترابية في الدفاع عن مصالحها أمام القضاء لمواجهة تزايد عدد الأحكام النهائية الصادرة في مواجهتها، تم إحداث مؤسسة الوكيل القضائي للجماعات الترابية الذي حل محل المساعد القضائي للجماعات المحلية وتوسيع مجال اختصاصاته وتبسيط مساطر دفاعه عن الجماعات الترابية أمام القضاء.

ومن أجل تفعيل مؤسسة الوكيل القضائي للجماعات الترابية، بادرت هذه الوزارة إلى إعداد وتوقيع قرار تعيينه وأحالته على الأمانة العامة للحكومة قصد النشر بالجريدة الرسمية. وتضمن القرار مجموعة من الآليات والمقتضيات الجديدة الكفيلة بتمكين الوكيل القضائي للجماعات الترابية من القيام بمهامه في مواكبة منازعات الجماعات الترابية ومؤازرة هذه الأخيرة داخل الآجال وطبقا للشروط والقواعد القانونية المعمول بها.

على صعيد آخر، وإدراكا لأهمية التدبير الوقائي من المنازعات فإن المصالح المختصة بهذه الوزارة، وفي إطار مهام المواكبة التي تضطلع بها، تضع خدماتها رهن إشارة الجماعات الترابية من أجل توفير الاستشارة القانونية لفائدتها بهدف التأمين القانوني لأعمالها، وهي تعالج في هذا الباب مجموعة من طلبات الاستشارة التي تتوصل بها وتوافي الجماعات الترابية المعنية بعناصر الاستشارة المطلوبة.

كما سبق لمصالح هذه الوزارة إصدار الدورية رقم D 3885 بتاريخ 26 أبريل 2010 التي تبين المسطرة الواجب اتباعها لإبرام عقود الصلح بين الجماعات الترابية والمشتكين في إطار التدبير الوقائي للمنازعات. ولضمان فعالية هذه المسطرة، فقد تم مؤخرا إحداث فصول بميزانية الجماعات الترابية لتنفيذ اتفاقيات الصلح المبرمة بما يسمح لها بأدائها التزاماتها المالية في ظروف أفضل وعبر عدة سنوات مراعاة لقدرتها المالية.

أما فيما يتعلق بالمعيقات المرتبطة بالهيكل التنظيمي للجماعات الترابية وبمواردها البشرية، فقد سبق للقوانين التنظيمية أن أوكلت مهام الإشراف على الإدارة وتنظيمها لرؤساء الجماعات الترابية، كما عملت على تعزيز مهام المديرين العامين للمصالح وتخويلهم مسؤولية التنسيق بين مختلف المصالح.

وفي إطار مهام التأشير على الهياكل التنظيمية للجماعات الترابية، فإن المصالح المختصة لدى هذه الوزارة ولدى السادة الولاة والعمال تحرص على احترام قواعد التنظيم على ضوء اختصاصات الجماعات الترابية وصلاحيات أجهزتها، كما عملت على حث جميع الجماعات الترابية على إعادة تنظيم إداراتها بحيث أصبحت أغلب الجماعات الترابية تتوفر على هيكلة إدارية متجانسة مؤشر عليها من طرف سلطة المراقبة الإدارية.

من جهتها، توفر المصالح المختصة بهذه الوزارة خدمات التكوين والتكوين المستمر لفائدة الجماعات الترابية في ميدان المنازعات القضائية، بحيث تم اعتماد موضوع المنازعات القضائية كمصوغة للتكوين المستمر، وتم خلال سنة 2017 مثلا إنجاز ما يقارب 25 دورة تكوينية في مجال المنازعات القضائية استفاد منها ما يناهز 700 موظف بهذه الجماعات الترابية. علاوة على تنظيم لقاءات تحسيسية حول الموضوع بحضور مختلف المتدخلين.

وفيما يخص ملاحظة التقرير المتعلقة بعدم رفع الجماعات الترابية للدعاوى القضائية من أجل استخلاص مستحقاتها المالية وخاصة الأكرية، فإنه يجدر التذكير أن القوانين التنظيمية الحالية نصت في الباب المتعلق بالمنازعات على إمكانية إثارة مسؤولية رؤساء الجماعات الترابية في حالة عدم اتخاذهم الإجراءات التي يقتضيها استخلاص الحقوق المالية للجماعة الترابية المعنية وذلك سواء من خلال رفع الدعاوى القضائية اللازمة أو تنفيذ الأحكام النهائية التي تقضي بأداء هذه المستحقات لفائدتها.

أما في ما يتعلق بنقل الملكية بعد أداء التعويض المتعلق بالاعتداء المادي، فقد سبق لمحكمة النقض أن أقرت في هذا الباب أن أداء التعويض في إطار الاعتداء المادي من دون نقل للملكية يعتبر إثراء بلا سبب ويقتضي الحكم بإقران أداء التعويض عن الاعتداء المادي بنقل لملكية العقار لفائدة الإدارة المعنية، و هو القرار الذي تحرص مصالح هذه الوزارة على تعميمه بين الجماعات الترابية مع دعوتها احتياطا لطلب نقل الملكية في دعاوى الاعتداء المادي التي تقام في مواجهتها.

إن هذه الوزارة تثمن توصيات المجلس الأعلى للحسابات فيما يخص تدبير منازعات الجماعات الترابية وستستمر في مواكبة الجماعات الترابية من أجل تدبير أفضل لهذه المنازعات وذلك في إطار وحدود الاختصاصات الموكولة لمصالح هذه الوزارة بمقتضى القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.