العدد رقم 13 / أبريل – يونيو 2005

المملكة المغربية

وزارة الداخلية

م.ع.ج.م

رسالة الجماعات المحلية

نشـــرة إخباريـــة دورية تصدرها المديرية العامـــة للجماعـــات المحليـــة

فهرس

افتتاحية: المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ودور الجماعات المحلية 1

الفضاء القانوني

- مسطرة التقاضي ضد المجالس الجماعية : المادة 48 من الميثاق الجماعي 3
- إحداث وتنظيم المحاجز الجماعية 4
- تدبير أملاك الجماعات المحلية على ضوء المقتضيات الجديدة للميثاق الجماعي 5

قضايا مالية 7

- قراءة أولية في مشروع الإصلاح الجبائي الجديد

الحكامة المحلية

- الحكامة المحلية على ضوء الميثاق الجماعي الجديد 9
- أي دور للجماعات المحلية في مجال حماية البيئة بالمغرب ؟ 13
- واقع وآفاق الرقابة الإدارية والمالية 15

للإدارة الترابية رأي

- لقب ''مولاي'' وقرار محكمة الاستئناف بأكادير 17

دعم وتقوية قدرات الجماعات المحلية

- التدابير الأساسية المواكبة لتفعيل نظام اللامركزية والحكامة الجيدة المتخذة على صعيد المديرية العامة للجماعات المحلية 18

مستجدات قانونية 20

إصدارات 20

افتتاحية

المبادرة الوطنية للتنمية البشرية و دور الجماعات المحلية

'' إن المبادرة التي نطلقها اليوم، ينبغي أن ترتكز على المواطنة الفاعلة والصادقة. وأن تعتمد سياسة خلاقة، تجمع بين الطموح والواقعية والفعالية، مجسدة في برامج عملية مضبوطة ومندمجة.
(...)
إن المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ليست مشروعا مرحليا، ولا برنامجا ظرفيا عابرا، وإنما هي ورش مفتوح باستمرار.''

مقتطف من الخطاب الملكي السامي الذي وجهه صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله إلى الأمة بتاريخ 18 ماي 2005

يخلد يوم 18 ماي 2005 حدثا تاريخيا بالنسبة لمغرب اليوم والغد، فهو أثر نقشه في الوعي الجماعي رفعة وسمو رائده ودقة فلسفته وواقعيته الأكيدة والطبيعة الاستراتيجية لإختياره المجتمعي.

لقد أصبح إعلان صاحب الجلالة الملك محمد السادس نصره الله للمبادرة الوطنية للتنمية البشرية، يشكل قرارا نهضويا يسعى إلى تجديد نمط إدارة الشأن العمومي واضعا ودافعا بالإنسان إلى قلب الأولويات الوطنية ورهانات الديموقراطية والتنمية.

وفي هذا الإتجاه، تنخرط بامتياز الجماعات المحلية كمؤسسات دستورية وفاعل رئيسي في التنمية المحلية وعاملين في إطار سياسة القرب، كل حسب إختصاصاته، في هذا المسلسل الخصب والمؤسس لعهد جديد يتسم بالشمولية والإدماج والمشاركة.

لقد باتت المجالس المنتخبة والشركاء الآخرون مطالبين أكثر من أي وقت مضى، بالسعي وراء التجديد والإبداع ونهج ثقافة جديدة في مجال التسيير مبنية على التخطيط، واضعة حدا للطرق التقليدية المعتمدة لضمان التوازن الاجتماعي، وذلك لعدم نجاعة هذه السياسات في إيجاد إجابات شمولية وملائمة للحاجات الملحة المتعددة للسكان.

وهكذا، فإن هذه المجالس مدعوة من خلال المبادرة إلى البحث عن تموقع دقيق وذو مصداقية لجماعاتها عن طريق تعبئة كل الطاقات وتثمين العناصر المتميزة التي يمكنها أن تساهم بشكل فعال في محاربة الفقر والعوز والتهميش. وهي مطالبة أيضا بأن تختار طريقة جديدة لتسيير جماعاتها، ترتكز على

الفضاء القانوني

مسطرة التقاضي ضد المجالس الجماعية : المادة 48 من الميثاق الجماعي

علال سليكة

رئيس مصلحة بمديرية الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون

ان موضوع المنازعات القضائية للجماعات المحلية أصبح يحتل مكانة كبيرة ضمن اهتمامات الإدارة المركزية بسبب الارتفاع الكبير في عدد المنازعات القضائية التي تكون فيها الجماعات الحضرية والقروية طرفا فيها، سواء كانت مدعية أو مدعى عليها وبفعل ما يترتب عن هذه المنازعات من انعكاسات سلبية على ميزانيتها وعلى تدبير شؤونها المحلية بصفة عامة.

و لقد سبق لوزارة الداخلية أن أصدرت عدة دوريات ومناشير تحث الجماعات المحلية على اتخاذ التدابير الكفيلة بضبط منازعاتها القضائية وتدبيرها بالشكل الذي يجنبها نزاعات قضائية وما يترتب عنها من أحكام، غالبا ما تصدر ضدها.

وإذا كان حق التقاضي من الحقوق المكفولة قانونا للجماعة المحلية والأغيار من المتعاملين معها على حد سواء، فإن المشرع، وبهدف تدبير هذا القطاع بالشكل الذي يحفظ للجماعة الحضرية والقروية مصالحها، قد وضع مسطرة خاصة للتقاضي ضد هذه الجماعات تختلف عن المسطرة العادية، وذلك بموجب مقتضيات الفصل 43 من ظهير 30 شتنبر 1976 بمثابة قانون المتعلق بالتنظيم الجماعي.

ونظرا لما أفرزته مقتضيات هذا الفصل من مشاكل في الممارسة العملية أعاقت بشكل كبير تدبير المنازعات القضائية للجماعات المحلية وأثرت بشكل سلبي على حقوق المتقاضين نتيجة لتعقيد المسطرة وبطء الإجراءات المتبعة، فلقد تضمنت المادة 48 من القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، مقتضيات جديدة تهدف بالأساس إلى تبسيط مسطرة التقاضي بالشكل الذي يضمن السرعة في الإجراءات المسطرية و يصون حقوق الجماعة كمدعية أو مدعى عليها ويضمن حقوق ومصالح الأشخاص المتقاضين ضدها.

ولقد همت هذه المقتضيات الجديدة المتقاضين مع الجماعات و أيضا جهازها التنفيذي:

أولا : الشروط المتعلقة بالمتقاضين ضد الجماعة

فكما كان الأمر بالنسبة لمقتضيات الفصل 43 من التنظيم الجماعي السالف الذكر و الذي وضع من بين الشروط الأساسية لقبول الدعوى، الحصول على إذن مسبق من سلطة الوصاية، فإن المادة 48 من الميثاق الجماعي قد كرست هذا الإجراء، وذلك بإلزام الأشخاص الذين يعتزمون مقاضاة الجماعات الحضرية والقروية على الخضوع إلى شرطين أساسيين هما :

1 **ضرورة إخبار الجماعة** وتوجيه مذكرة إلى الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم التابعة له الجماعة، يبينون فيها موضوع الشكاية ويشرحون فيها أسباب رفعهم لها، و إلا اعتبرت دعواهم غير مقبولة من الناحية الشكلية.

وبهذا الصدد، فإن الإذن الواجب توفره من لدن كل من يعتزم مقاضاة الجماعة الحضرية أو القروية يعتبر من الشروط المرتبطة بالنظام العام، وبالتالي فإنه يتعين على الجماعات الحضرية والقروية إثارته أمام القضاء والدفع بانعدام وجوده لدى المتقاضي في مختلف مراحل الدعوى وأمام مختلف المحاكم، كما يمكن للقاضي إثارته تلقائيا ورفض قبول الدعوى في حالة عدم توفره.

وما يجدر التنبيه إليه هو أن الميثاق الجماعي الجديد قد أخضع صراحة دعاوى الشطط في استعمال السلطة، وهي دعاوى الطعن ضد قرارات رئيس المجلس الجماعي، لشرط الحصول على إذن السلطة المختصة بتسليم الوصل. وبذلك تم تعميم طلب الإذن ليشمل بالإضافة إلى الدعاوى الموجهة ضد الجماعة ذاتها، الطعون المقدمة ضد قرارات رؤسائها على حد سواء.

2 **وجوب انتظار مدة شهر** على تاريخ تسلم الإذن بالتقاضي قبل رفع الدعوى، وذلك من أجل إعطاء الفرصة للسلطة الوصية و لطرفي النزاع لإيجاد حل حبي خلال هذه المدة.

وإذا كانت المادة 48 من الميثاق الجماعي قد أعادت التنصيص على شرط الإذن لصحة الدعوى من الناحية الشكلية، فإنه بموازة ذلك، تم تفادي عيب أساسي تضمنه الفصل 43 السالف الذكر والمتمثل في مركزية السلطة المختصة بتسليم الوصل للمتقاضين وعدم تقييد هذه السلطة بأجل محدد.

وهكذا، فقد أصبحت مسطرة تسليم الإذن للمتقاضين وأجل رفع الدعوى أمام المحاكم أكثر مرونة، بحيث إلى جانب تخويل الولاة و عمال العمالات و الأقاليم اختصاص تسليم الوصل في إطار تقريب الإدارة من المتقاضين، تم تحديد أجل 15 يوما يتعين خلاله على السلطة المختصة أن تسلم الوصل إلى المدعي وبانصرام هذا الأجل يتحرر المدعي من هذا الإجراء الشكلي.

كما أن المتقاضي لم يعد ملزما بانتظار شهرين كاملين كما نص على ذلك الفصل 43 من ظهير التنظيم الجماعي السابق الذكر، بل أصبح له كامل الحق في رفع دعواه بعد مرور شهر فقط من تاريخ الوصل إذا لم تسفر المحاولات الحبية عن أية نتائج مرضية.

والجدير بالإشارة أن هذا الشرط تم الاحتفاظ به نظرا لفائدته العملية الواضحة والمتمثلة فيما يلي :

- تمكين رئيس المجلس من إعداد وسائل الدفاع المطلوبة بما في ذلك الاتصال و التنسيق مع محامي الجماعة ؛

رقم 13

- فسح المجال أمام سلطة الوصاية للإطلاع على مضمون القضايا التي ينوي أصحابها رفعها إلى القضاء وتمكينها من التدخل لإيجاد حلول حبية لفض النزاع قبل إحالته على السلطات القضائية المختصة ؛

- تمكين سلطة الوصاية من تقديم النصح والمشورة إلى الجماعة المدعى عليها ومدها بالمعطيات القانونية والمادية المرتبطة بالقضية موضوع النزاع.

ثانيا : الشروط الخاصة برئيس المجلس الجماعي:

أما فيما يتعلق بالشروط الخاصة برئيس المجلس الجماعي باعتباره الممثل القانوني للجماعة أمام القضاء، فلم يعد ملزما كما كان الشأن في ظل ظهير التنظيم الجماعي السابق بالحصول على إذن المجلس التداولي من أجل الدفاع عن الجماعة بصفتها مدعى عليها أمام المحاكم، بل أصبح محررا من قيد انتظار موافقة المجلس التداولي التي لا تكون إلا عن طريق مقرر يصدره لهذه الغاية، وإلزامه به فقط في الحالة التي تكون فيها الجماعة مدعية.

و في مقابل هذا الإعفاء، فإن الرئيس ملزم باطلاع المجلس الجماعي بجميع الدعاوى القضائية التي رفعها لصالح الجماعة بدون إذن مسبق، وذلك خلال الدورة العادية أو الاستثنائية التي تلي مباشرة تاريخ إقامة الدعوى.

ومما لا شك فيه أن هذه الإجراءات الجديدة ستساهم بشكل فعال في تدبير قطاع المنازعات القضائية على الوجه المطلوب بصفة عامة، وفي الحفاظ على مصلحة الجماعة أمام القضاء بصفة خاصة. كما سيكون لها دور أساسي في الحفاظ على حقوق المتقاضين من الأغيار في إطار مبدأ دولة الحق والقانون ■

الاستراتيجية والتسويق الترابي، مشكلة قطيعة مع التسيير البيروقراطي ومدشنة لثقافة التفاوض والتشاور والشراكة في الاختيارات الاستراتيجية التي تهم مستقبل فضاءاتها.

وفي هذا الإطار، فإن تنشيط القطاع الجمعوي وتأسيس مشاركته في مسلسل القرار من شأنه أن يدعم أكثر عمل الجماعات المحلية. فعمل هذه الأخيرة لا يجب أن يقتصر في هذا الإطار فقط، على الدعم المالي للجمعيات بل في تنصيبها شريكا حقيقيا واستراتيجيا لإنجاز الأنشطة التنموية في إطار توافقي وإتفاقي يكرس إلزامية النتائج.

لهذا فإن التخطيط التنظيمي كشكل من أشكال الحكامة يترجم الاتجاه الفعلي للإختيارات العميقة والقائمة لتنفيذ المبادرة الوطنية للتنمية البشرية في إطار مقاربة اللامركزية التشاركية، الشيء الذي يبرر تواجد المنتخبين والسلطة المحلية وممثلي المصالح اللاممركزة والقطاع الجمعوي على مستوى بنيات الحكامة المتمثلة في اللجان المحلية والإقليمية والجهوية.

وفي هذا الإطار، فقد شهدت بنيات الحكامة المحلية إسنادا للمهام الدقيقة التالية :

- وضع تصور وتنفيذ ومتابعة المبادرة المحلية للتنمية البشرية بالنسبة للجان المحلية التي يرأسها المنتخبون.
- تثمين المبادرة المحلية للتنمية البشرية، واعتماد التعاقدية وتيسير الاعتمادات المالية، وإدارة المشاريع لفائدة اللجان الإقليمية.
- الملائمة الإجمالية ومطابقة البرامج مع روح المبادرة الوطنية للتنمية البشرية وإدارة برامج محاربة العوز بالنسبة للجان الجهوية.

ومما لا شك فيه، فإن هذه اللجان التي تنبثق عن فلسفة الشراكة والتنسيق المتعدد الأبعاد للفعل التنموي، يجب أن تشكل :

- فضاءات للتشاور والحوار حول المحاور الإستراتيجية،
- حقلا لإنتاج مبدأ وثقافة التضامن،
- حيزا مكانيا لتحرير المبادرات وتآلفها،
- ومنجما لخلق الفرص لمحاربة الفقر والعوز والضعف والتهميش.

هذه اللجان هي مطالبة بعبارة أخرى أن تكون إطارا سانحا وملائما لتصور جماعي ولصياغة وبرمجة وتنفيذ ومتابعة وتقييم نشاطات التنمية المثبتة في إطار المبادرة المحلية للتنمية البشرية. هذه النشاطات يجب أن تحدد أهدافا عملية وقابلة للقياس لكل جماعة من خلال تراتبية موضوعية للاحتياجات واختيار ممنهج للمشاريع الناجعة ذات الأثر القوي. الشيء الذي سيسمح بالإستجابة لتوجيهات جلالة الملك محمد السادس، نصره الله، وبترجمة الإرادة الملكية السامية العازمة على ترسيخ سياسة تطوعية للتنمية معتمدة على مقاربة تشاركية لا مركزية ناجعة على مستوى تسيير الشأن المحلي.

المبادرة الوطنية للتنمية البشرية ما هي إلا أداة لترسيخ سياسة عمومية محلية لروح التضامن ولشراكة تفاعلية واعية ومسؤولة، تمزج بطريقة ذكية وبارعة بين الحداثة والديموقراطية.

رسالة الجماعات المحلية، فضاء للاتصال في خدمة الديموقراطية والحكامة المحلية

المسؤول عن النشر
محمد سعد حصار، الوالي المدير العام للجماعات المحلية

مدير النشر
نجاة زروق، مديرة الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون

سكرتارية التحرير
وفاء الإراري، رئيسة مركز التوثيق للجماعات المحلية
ليلى سليم، رئيسة مصلحة النشر والتوزيع

عنوان المراسلة
مركز التوثيق للجماعات المحلية
64 مكرر، زنقة باتريس لومومبا، الرباط
الهاتف : 22 87 76 037 - 212 - الفاكس : 21 16 76 037 - 212
ردمد : 4608-114
تصميم : USG
تم طبع 6000 نسخة من هذا العدد

الآراء والأفكار المعبر عنها لا تترجم بالضرورة الموقف الرسمي للمديرية العامة للجماعات المحلية

أهم النصوص المنظمة للمحاجز الجماعية

- الظهير الشريف الصادر في 29 شعبان 1334 موافق 30 يونيه 1916 بشأن ضبط قطع الأشجار بالمدن وأحوازها،
- الظهير الشريف المؤرخ في 4 شوال 1343(28 أبريل 1925) في شأن وقاية المزروعات والأغراس من أضرار البهائم،
- الظهير الشريف الصادر في 22 ذي الحجة 1349 (11 مايو 1931) المتعلق بتسخير الأشخاص والممتلكات لأجل المحافظة على الأمن والراحة والصحة العمومية،
- الظهير الشريف المؤرخ في 26 محرم 1359(6 مارس 1940) المتعلق بجعل قيود على ذبح بعض الحيوانات المعدة للأكل،
- الظهير الشريف المؤرخ في 3 جمادى الأولى 1372 (19 يناير 1953) المتعلق بالمحافظة على الطريق العمومي وشرطة السير والجولان،
- الظهير الشريف رقم 401. 58. 1 بتاريخ 12 جمادى الثانية 1378 (42 دجنبر 1958) بشأن الإنذار المترتب عليه الأداء بخصوص زجر بعض المخالفات للنظم البلدية المتعلقة بالمحافظة على الصحة وحماية الأغراس،
- الظهير الشريف رقم 291. 75. 1 بتاريخ 24 شوال (8 أكتوبر 1977) يتعلق بتدابير التفتيش من حيث السلامة والجودة بالنسبة للحيوانات والمواد الحيوانية أو ذات الأصل الحيواني،
- القرار الوزيري الصادر في 8 جمادى الأولى 1372 (24 يناير 1953) المتعلق بالمحافظة على الطريق العمومي وشرطة السير والجولان،
- المرسوم رقم 2.00.425 الصادر في 10 رمضان 1421 (7 دجنبر 2000) يتعلق بمراقبة انتاج وتسويق الحليب والمنتوجات الحليبية،
- قرار وزير الفلاحة والتنمية القروية والصيد البحري رقم 00. 12 صادر في 29 من رمضان 1420 (7 يناير 2000) باتخاذ تدابير تكميلية وخاصة لمحاربة داء الكلب.

تدبير أملاك الجماعات المحلية على ضوء المقتضيات الجديدة للميثاق الجماعي

محمد أوحماد،
رئيس قسم بمديرية ممتلكات الجماعات المحلية

ممتلكات الجماعات الحضرية والقروية هي مجموع الأراضي والعقارات التي ترجع ملكيتها لهذه الجماعات المحلية وتصنف إلى أملاك عامة وأخرى خاصة. ويخضع تدبير ممتلكات الجماعات الحضرية والقروية، لمجموعة من النصوص التشريعية والتنظيمية، تحدد قواعد تدبيرها واستغلالها.

فقد أولى المشرع من خلال هذه النصوص التشريعية والتنظيمية وكذا الميثاق الجماعي الجديد، أهمية كبيرة لتدبير ممتلكات الجماعات الحضرية والقروية والمحافظة عليها، لما لها من دور في تنمية مداخيلها المالية، وتوفير الرصيد العقاري اللازم لإنجاز مشاريعها الاستثمارية والتجهيزات الأساسية ومختلف المرافق الجماعية.

فالميثاق الجماعي جاء بمقتضيات جديدة من شأنها توسيع صلاحيات المجلس الجماعي في مجال ممتلكات الجماعات الحضرية والقروية وضبط وتحديد ميادين تدخل الجهاز التنفيذي والتخفيف من الوصاية المركزية وتبسيط مساطر تدبيرها.

ولتوضيح المقتضيات التشريعية الجديدة التي تهم ممتلكات الجماعات الحضرية والقروية سيتم التطرق للمحاور الآتي بيانها :

1- المعاملات المتعلقة بعقارات الملك الخاص :

سنركز في هذا المحور على العمليات العقارية والهبات والوصايا والأكرية.

1 العمليات العقارية

يقصد بالعمليات العقارية المعاملات المتعلقة بالاقتناء والمعاوضة والتفويت. فالاقتناء كعملية عقارية تعاقدية، تنقسم إلى قسمين، الاقتناء بالمراضاة والاقتناء عن طريق نزع الملكية لأجل المنفعة العامة والذي تحكمه مقتضيات الظهير الشريف رقم 1-81-254 الصادر في 6 مايو 1982 بتنفيذ القانون رقم 81-7 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة والمرسوم الصادر بتطبيقه. وسيقتصر الحديث على الاقتناء بالتراضي، كعملية عقارية تعاقدية عرفت مسطرة إجرائها تعديلا مهما على غرار المعاوضة والتفويت.

فالعمليات العقارية كانت تحكمها مقتضيات قانونية وتنظيمية تتسم بالغموض والتعقيد. فعمليات التفويت مثلا تتم بمرسوم للوزير الأول، مقترح من طرف وزير الداخلية ومؤشر عليه من طرف وزير المالية وينشر في النشرة العامة للجريدة الرسمية.

فتعدد الأجهزة المتدخلة، بالإضافة إلى عدم الاعتداد بأجل محدد للمصادقة، يترتب عنه طول مسطرة المصادقة ونتائج قد تعرقل الكثير من المشاريع التنموية الجماعية ولا تساهم في تشجيع الاستثمار في هذا القطاع، بالإضافة إلى تأخير تعويض المتعاملين مع الجماعة.

لهذا جاءت الرسالة الملكية السامية الموجهة للسيد الوزير الأول بتاريخ 9 يناير 2002 في موضوع التدبير اللامتمركز للاستثمار، لتبسيط المساطر المرتبطة بالعمليات العقارية للجماعات المحلية وتقليص آجال إنجازها لتشجيع الاستثمار في هذا القطاع الحيوي.

فبالنسبة للمصادقة على الاقتناءات والتفويتات والمبادلات العقارية، تجدر الإشارة إلى أنه بمقتضى المرسوم رقم 2.02.138 الصادر في 5 مارس 2002 بتغيير وتتميم القرار الصادر في 31 ديسمبر 1921 بتحديد طريقة تدبير شؤون الملك البلدي، والمرسوم رقم 2.02.139 الصادر في 5 مارس 2002 المتعلق بالمصادقة على مداولات مجالس الجماعات القروية المتعلقة بملكها الخاص والعام الصادرين في الجريدة الرسمية عدد 4981 بتاريخ 7 مارس 2002، فإن مداولات مجالس الجماعات الحضرية والقروية المتعلقة باقتناء وتفويت ومعاوضة عقاراتها التي تساوي 2.500.000 درهم أو تقل عنه، تخضع لمصادقة والي الجهة، أما تلك التي تتجاوز هذا المبلغ فإن المصادقة عليها يبقى من اختصاص وزير الداخلية.

كما أن المصادقة على هذه المعاملات العقارية تصبح من اختصاص والي الجهة، كيفما كان مبلغها، عندما تكون ضرورية لإنجاز استثمارات تقع داخل نفوذه الترابي ويقل مبلغها عن 200 مليون درهم في قطاعات الصناعة والتصنيع الفلاحي والمعادن والسياحة والصناعة التقليدية والسكن.

وبمقتضى قرار وزير الداخلية رقم 03.689 بتاريخ 20 مارس 2003 (ج ر عدد 5099 بتاريخ 14 أبريل 2003)، يحدد في مبلغ مليون درهم سقف عمليات اقتناء أو تفويت أو معاوضة أراضي الملك الخاص البلدي أو القروي، الذي يجوز لولاة الجهات تفويض المصادقة على مداولات المجالس الجماعية المتعلقة بها، لفائدة عمال العمالات والأقاليم.

إحداث وتنظيم المحاجز الجماعية

عن مديرية الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون

إشكالية المحاجز الجماعية أصبحت تطرح نفسها بحدة بسبب تعدد الشكايات التي يتظلم أصحابها من المشاكل التي يعانون منها نتيجة تعاملهم مع المحاجز الجماعية. كما طرح على هذه الوزارة، في نفس السياق، عدد من الأسئلة البرلمانية (كتابية وشفاهية) أثارت، بشكل واضح، ما يتعرض له المواطنون من معاناة أثناء تعاملهم مع المحاجز الجماعية وما يصيب أشياءهم المحجوزة من تلف وتدهور دون أن يتمكنوا من أية وسيلة يدفعون بها لتأكيد تلك الأضرار أو أي سند يحتجون به لدى المحاكم المختصة لمساءلة الجماعة المعنية ومطالبتها بالتعويضات اللازمة. هذا، فضلا عن الإهمال الذي يطال المحاجز الجماعية سواء من حيث أوضاعها المادية أو من حيث شروط سلامتها والمحافظة على المحجوزات المودعة بها.

وفي هذا الإطار، ينبغي التذكير بأن المحاجز الجماعية تعتبر من أهم الآليات التي تعتمد عليها السلطات الجماعية والمحلية في مزاولة الصلاحيات المخولة إليها في مجال الشرطة الإدارية الجماعية والتي تحدثها الجماعات وتهيؤها خصيصا لاستقبال كل الأشياء التي يكون أصحابها في وضعيات مخالفة للقوانين والأنظمة المعمول بها.

ونظرا للأهمية الكبرى التي تكتسيها هذه المحاجز وارتباطها الشديد بمزاولة تدابير الشرطة الإدارية على المستوى المحلي، فقد نصت عليها العديد من النصوص القانونية والتنظيمية واعتبرتها من قبيل الإجراءات الوقائية التي تلجأ إليها السلطات المختصة لمواجهة كل الحالات المخالفة للقوانين والأنظمة والمضرة بسلامة الأفراد وصحتهم وطمأنينتهم.

فبناءا على مختلف النصوص المنظمة لهذا المرفق، يتبين أن المحاجز الجماعية مرافق يتعين على الجماعات إحداثها لتمكين سلطات الشرطة الإدارية المحلية والجماعية من مزاولة اختصاصاتها الضبطية في ظروف ملائمة. كما يتضح أن المحاجز الجماعية مرتبطة بمزاولة اختصاصات الشرطة الإدارية الحضرية والقروية على السواء مما يجعلها ذات طبيعة إلزامية بالنسبة للجماعات الحضرية والقروية كلتيهما.

وبالرجوع إلى الإحصائيات المتوفرة لدى المصالح المختصة بهذه الوزارة، يتضح أن الجماعات القروية قلما تحدث هذا المرفق الجماعي، بل إنها قليلا جدا ما تزاول اختصاصاتها في مجال الشرطة الإدارية القروية بفعل غياب وجود هذا المرفق الحيوي. كما يتضح بالإستناد إلى نفس الإحصائيات، أن الجماعات الحضرية عند توفرها على مستودعات ومحاجز، فإنها قلما تعدها إعدادا خاصا يتلاءم مع طبيعة الأشياء القابلة للحجز، فضلا عن تقصيرها في تنظيم إدارة وتسيير تلك المحاجز ووضع شروط حمايتها والمحافظة على المحجوزات المودعة بها.

هذا، وحتى تتجنب الجماعات كل السلبيات المسجلة في هذا النطاق، ينبغي لها اتخاذ التدابير التالية :

1 إحداث المحجز الجماعي و ذلك بمقتضى مقرر من المجلس التداولي يتخذ طبقا لمقتضيات المادة 39 - البند الأول من الظهير الشريف رقم 297. 02. 1 الصادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم 00. 78 المتعلق بالميثاق الجماعي.

2 تهيئة المحجز الجماعي، وذلك ببنائه وإعداده إعدادا خاصا يتلاءم مع طبيعة كل الأشياء القابلة للحجز من لدن أجهزة الشرطة الإدارية الجماعية.

فالمحجز، كما هو معلوم، يمكنه استقبال مواد وآليات وبضائع مختلفة كالسيارات والشاحنات والدراجات ومواد البناء المختلفة والبهائم والحيوانات الشاردة والخضر والفواكه والمواد الحيوانية أو ذات الأصل الحيواني المعدة للإستهلاك العمومي وغيرها. ومن تم، فإنه لا يمكنه احتضان كل تلك المواد والآليات والبضائع إذا لم يكن مهيئا لهذه الغاية تهييئا مناسبا.

ولهذه الغاية، يتعين تخصيص أجنحة متعددة داخل المحجز تختص كل منها باحتضان محجوزات متشابهة ومن نفس الصنف (جناح لاستقبال الآليات-جناح لاستقبال مواد البناء المختلفة-جناح لاستقبال البهائم والحيوانات الشاردة-جناح لاستقبال مواد التغذية المختلفة، وغيرها). وينبغي تزويد تلك الأجنحة بكل الوسائل الضرورية الكفيلة بالحفاظ على الأشياء المحجوزة وذلك لحمايتها من الضرر أو التلف طيلة المدة التي تظل فيها مودعة بالمحجز قبل استردادها من لدن أصحابها، أو بيعها بالمزاد أو حرقها وإعدامها، أو هبتها للمراكز الخيرية والمؤسسات ذات الأهداف الإحسانية.

3 تنظيم المحجز الجماعي، توكل هذه المهمة لرؤساء المجالس الجماعية بصفتهم رؤساء للإدارات الجماعية والمكلفين بمزاولة اختصاصات الشرطة الإدارية الجماعية، بمقتضى المادة 50 من الميثاق الجماعي. ويلزمهم في هذا الإطار اتخاذ ووضع التدابير والضوابط التالية :

- تنصيب إدارة كفء لتسيير المحجز الجماعي، وذلك عن طريق هيكلتها وتأطيرها بالكفاءات الضرورية وتزويدها بالوسائل المادية والتقنية اللازمة،
- اتخاذ **قرار تنظيمي** يحدد طرق وشروط تدبير المحجز الجماعي. وينبغي أن يتضمن هذا القرار، من بين أمور أخرى، تنظيم كيفية وشروط استقبال المحجوزات **و من أهمها أن لا تتم عملية الحجز إلا من لدن الأعوان المكلفين بمعاينة المخالفات المعينين لهذه الغاية بطريقة قانونية، و أن لا تودع المحجوزات بالمحجز الجماعي إلا بناءا على محضر يعده الأعوان المكلفون بمعاينة المخالفات يثبت نوع المخالفة المرتكبة وطبيعة الأشياء المحجوزة ونوعها** ومواصفاتها ومكوناتها المادية حين إيقاع الحجز عليها. وينبغي أن يحمل المحضر المذكور تاريخه وتوقيع العون أو الأعوان المحررين له.
- تنظيم كيفية استرجاع المحجوزات، وذلك بضبط ما يلي :

- تحديد المدة القصوى لبقاء الأشياء محجوزة بالمحجز الجماعي والتي بعدها يجوز للمصالح الجماعية التصرف فيها. ومن البديهي أن تختلف هذه المدة من مادة إلى أخرى بحسب نوعها وطبيعتها ومدى قابليتها للتلف ؛
- تحديد واجبات المحجز، التي تختلف بحسب المدة وبحسب نوع وطبيعة المواد المحجوزة ؛
- وضع مسطرة مبسطة لاسترداد المحجوزات من طرف أصحابها وذلك بتبسيط إجراءات أداء الواجبات وحيازة الأشياء المحجوزة ■

المجلس للترخيص باحتلال الملك العمومي الجماعي بدون إقامة بناء، تطبيقا لمضمون المادة 50 من الميثاق الجماعي، تخضع لتأشيرة سلطة الوصاية تنفيذا لمقتضيات المادة 76 من نفس القانون.

ج-إن قرارات الاحتلال المؤقت بإقامة بناء ودفاتر التحملات المتعلقة بها، تخضع لمصادقة الوالي أو العامل تطبيقا لمقتضيات المادتين 69 و 73 من الميثاق الجماعي.

والبناء الذي يقصده المشرع في عبارة ''الاحتلال المؤقت'' بإقامة بناء هو ترجمة لكلمة Emprise وقد يكون بالمواد الصلبة في حالة إنجاز مشاريع تجارية أو صناعية أو مهنية كبرى فوق الملك العام الجماعي أو بالمواد الخفيفة كالأخشاب أو الألمنيوم في حالة بناء الأكشاك وذلك حسب مقتضيات كناش التحملات الذي تعده الجماعة.

2 تحديد الأملاك العمومية وترتيبها واستخراجها

أما بالنسبة لباقي أعمال تدبير الملك العمومي الجماعي، خاصة تحديد الملك العام والترتيب والاستخراج، فقد جاء في الفقرة السادسة من المادة 37 من الميثاق الجماعي الجديد، أن المجلس الجماعي '' يقوم طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل بتحديد الأملاك العامة الجماعية وترتيبها وإخراجها من حيز الملك العمومي''. فهذه الأعمال تخضع لمداولات المجلس الجماعي وينفذها رئيس المجلس، حيث يقوم تطبيقا للمادة 47 من الميثاق الجماعي الجديد باتخاذ التدابير المتعلقة بتدبير الملك العمومي الجماعي.

غير أنه لم تتم الإشارة إلى هاتين العمليتين في المسائل الخاضعة لمصادقة سلطة الوصاية في المادة 6 من الميثاق الجماعي الجديد، لأن مسطرة إجرائهما والمصادقة عليهما تنظمها نصوص تشريعية وتنظيمية خاصة :

النصوص المنظمة لأملاك الجماعات الحضرية والجماعات القروية كما تم تغييرها وتتميمها، بمقتضى المراسيم السالفة الذكر والصادرة تطبيقا للرسالة الملكية السامية حول التدبير اللامتمركز للاستثمار.

القانون رقم 12,90 المتعلق بالتعمير والظهير الشريف الصادر في فاتح يوليوز 1914 المتعلق بالملك العام.

وتدخل هذه الإجراءات في إطار تدبير الملك العام الجماعي للمحافظة عليه وتعيين حدوده وحمايته من الترامي والضياع.

وحتى يتسنى للجماعة استغلال ملكها العام في إطار احترام القواعد القانونية الجاري بها العمل، يتعين عليها سلوك المسطرة اللازمة لترتيبه ضمن الأملاك العامة، تطبيقا للمقتضيات الجاري بها العمل، واستخراجه من الملك العام عند انتفاء المنفعة العامة منه بسلوك نفس المسطرة، حتى يكتسب صفة الملكية العمومية بشكل صريح ويبقى للجماعة، للمزيد من الحماية القانونية، اللجوء لمسطرة تحديد ملكها العام أو مباشرة إجراءات تحفيظه طبقا للقوانين الجاري بها العمل.

فمن أجل المحافظة على الأملاك العقارية للجماعات الحضرية والقروية وتحسين مداخيلها وتشجيع الاستثمار، يتعين تدبيرها بكيفية عقلانية والعمل على تنمية رصيدها العقاري لمواجهة الأعباء التنموية المنوطة بها وخلق ديناميكية جديدة في تسييرها وتدبيرها واستغلال الوسائل القانونية التي يتيحها الميثاق الجماعي الجديد، خاصة إحداث شركات الاقتصاد المختلط ونهج أسلوب الشراكة مع أشخاص القانون العام والخاص لإنجاز المشاريع والمرافق الجماعية ■

قضايا مالية

قراءة أولية في مشروع الإصلاح الجبائي المحلي

حميجو *ابراهيم*
محرر بالكتابة العامة لعمالة إقليم ورزازات

يعتبر إصلاح الجبايات المحلية عنصرا أساسيا في سلسلة برامج إصلاح اللامركزية الإدارية وتدعيم الديمقراطية المحلية. فبعد إصلاح نظام اللامركزية بمقتضى الظهير الشريف رقم 297-02-1 الصادر في 3 أكتوبر 2002 بتنفيذ القانون رقم 00-78 المتعلق بالميثاق الجماعي، والظهير الشريف رقم 269-02-1 الصادر في 3 أكتوبر 2002 بتنفيذ القانون رقم 00-79 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، وقبلهما الظهير الشريف رقم 84-97-1 الصادر في 02 أبريل 1997 بتنفيذ القانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات، وفي أفق إصلاح التنظيم المالي للجماعات المحلية وهيئاتها ونظام محاسبتها وغيرها من مجالات تدبير اللامركزية الإدارية، جاء مشروع إصلاح الجبايات المحلية كحلقة من حلقات هذا الإصلاح الذي باشرته وزارة الداخلية (المديرية العامة للجماعات المحلية)، سعيا منها إلى بث روح جديدة في تدبير الشأن المحلي يتلاءم والدور الذي أصبحت تلعبه الجماعات المحلية في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وقبل محاولة قراءة هذا المشروع قراءة أولية للوقوف على مستجداته، ينبغي أولا وضع الجبايات المحلية في إطارها التاريخي للوقوف على المراحل التي قطعتها.

الجبايات المحلية في عهد الحماية

إثر مجيء نظام الحماية إلى المغرب تم إلغاء نظام ''الجماعة'' الذي كان سائدا على المستوى المحلي، وأدخلت سلطات الحماية تقنيات جديدة لتدبير الإدارة والقضاء والمالية. ففي مجال المالية تم إحداث عدة ضرائب ورسوم، ومن أهم نصوص تلك المرحلة في مجال الجبايات المحلية :

- ظهير 27 مارس 1917 المتعلق بالرسوم الجماعية،
- ظهير 20 أبريل 1917 الذي أحدث واجبات الأسواق،
- ظهير 16 مارس 1928 الخاضعة بموجبه لنظام الإقرار الإجباري المواد المفروضة عليها بعض الرسوم البلدية،
- ظهير 27 أبريل 1934 المتعلق بالرسوم الإضافية على الذبح في المجازر المستوفاة لفائدة المشاريع الخيرية الإسلامية،
- ظهير 21 فبراير المتعلق بالرسوم الإضافية على الذبح المستوفاة لفائدة المشاريع الخيرية الأوروبية،
- وظهير 16 دجنبر 1952 بإحداث رسم خاص على الذبح في المجازر.

إضافة إلى مجموعة من النصوص الأخرى التي تناولت الجبايات المحلية، ومع تطبيق هذه النصوص،ظهر أول تنظيم جبائي محلي.

الجبايات المحلية بعد الاستقلال

- *ظهير رقم 121-60-1 بتاريخ 23 مارس 1962*

بعد الاستقلال، كان لزاما على المشرع المغربي تثبيت نظام اللامركزية الإدارية الذي أسسه بظهير 23 يونيو 1960 المتعلق بالتنظيم الجماعي، عن طريق سن نص جبائي خاص بالجماعات المحلية لتفعيل مبدأ الاستقلال المالي للجماعات التي أحدثها (800 جماعة). هكذا، جاء الظهير رقم 121-60-1 بتاريخ23 مارس 1962 المتعلق بالرسوم الجماعية، وهو أول نظام جبائي محلي اعتمده المغرب بعد الاستقلال، حيث احتفظ بمجموعة

وقد عمل الميثاق الجماعي الجديد على تكريس هذا التوجه الذي جاءت به الرسالة الملكية السامية من تخفيف حدة التمركز الإداري، بتبسيط إجراءات المصادقة المعمول بها بالنسبة للعمليات العقارية.

ففي الفقرة التاسعة من الفصل 69 من الظهير الشريف رقم 1.02.297 الصادر في 3 أكتوبر 2002 المتعلق بالميثاق الجماعي نجد بأن من المسائل التي تخضع لمصادقة سلطة الوصاية ''الإقتناءات والتفويتات والمبادلات''.

ولتوضيح السلطة التي لها الإختصاص في المصادقة، جاء في المادة 73 بأن وزير الداخلية يتولى المصادقة المقررة في المادة 69 أعلاه، بالنسبة للجماعات الحضرية والوالي أو العامل بالنسبة للجماعات القروية، ما عدا في الحالة المنصوص فيها على خلاف ذلك بموجب نص تشريعي أو تنظيمي.

وهذه الحالة تطبق على العمليات العقارية للجماعات الحضرية والقروية، التي نظم مسألة المصادقة عليها، المرسومان السالفا الذكر واللذان صدرا بناءا على الرسالة الملكية السامية حول التدبير اللامتمركز للاستثمار.

فالمصادقة على العمليات القارية للجماعات الحضرية والقروية، أصبحت تتم إما من طرف وزير الداخلية أو والي الجهة أو العامل، حيث تم التخفيف من الوصاية المركزية، كما تم الاستغناء عن إجراءات النشر بالجريدة الرسمية لقرارات المصادقة.

2 الهبات والوصايا

يمكن للجماعات الحضرية والقروية، بحكم القانون، قبول الهبات والوصايا شأنها شأن باقي الأشخاص الطبيعيين، غير أنها تخضع لبعض قواعد القانون العام. فالهبة أو الوصية تصح بالإيجاب والقبول أي رضى الواهب، بشرط أن يكون كامل الأهلية وقبول الهبة أو الوصية من قبل المجلس الجماعي وأخيرا حيازة الجماعة للعقار الموهوب. فالمجلس الجماعي يمارس اختصاص البت في الهبات والوصايا الممنوحة للجماعة ويتولى رئيس المجلس حيازتها. والجديد الذي جاء به الميثاق الجماعي الجديد أن مداولات المجلس لا تخضع لمصادقة سلطة الوصاية (الفصل 69) ، على خلاف الميثاق الجماعي لسنة 1976، الذي كان ينص بشكل صريح في الفصل 31 على أن مقررات المجلس الجماعي المتعلقة بقبول الهبات والوصايا التي تقتضي تكاليف أو تخصيصا معينا، لا تكون قابلة للتنفيذ إلا إذا صادقت عليها السلطة الإدارية العليا.

ورغم عدم إدراج خضوع مداولات المجلس المتعلقة بقبول الهبات والوصايا للمصادقة من طرف سلطة الوصاية، فعلى رئيس المجلس أن يتأكد من توفر شروط صحة الهبة أو الوصية وأن يكون عقد الهبة أو الوصية صحيحا وأن يتولى تحفيظ العقار في اسم الجماعة وتقييده في سجل ممتلكاتها لضمان حقوق ملكيتها.

3 الأكرية

يعتبر الكراء من بين أهم المعاملات العقارية الجارية على استغلال الأملاك الخاصة للجماعات الحضرية والقروية، إذ يضمن مداخيل مالية قارة ودائمة لميزانياتها.

وفي إطار التخفيف من الوصاية المركزية، أصبحت عقود الكراء التي تتجاوز مدتها عشر سنوات أو تلك التي يؤدي تجديدها إلى تجاوز هذه المدة، تخضع لمصادقة الوالي أو العامل بالنسبة لكافة الجماعات الحضرية والقروية (المادتين 69 و 73 من الميثاق الجماعي الجديد).

والشيء الذي أضافه أيضا المشرع في القانون الجديد في حالة عقود الكراء التي تقل مدتها عن عشر سنوات ويؤدي تجديدها إلى تجاوز هذه المدة، فإن هذه العقود تخضع لمصادقة والي الجهة أو العامل تطبيقا للمقتضيات الجاري بها العمل. فقد بينت التجربة أن عقود الكراء، تبرم مثلا لمدة ثلاثة سنوات ويتم تجديدها بكيفية مستمرة حتى تصبح ضمن العقود الطويلة الأمد ولا تخضع لأحكامها وتضيع بذلك حقوق الجماعة.

ومما يجب التذكير به هو ضرورة سلوك مسطرة المنافسة لكراء أملاك الجماعات الحضرية والقروية وذلك لتحسين مردوديتها المالية، وكذا دراسة بنود العقد حتى لا تشكل أي ضرر بمصالح الجماعة وحماية حقوق ملكيتها، كالتأكيد على كيفية تجديد مدة الكراء ونسبة الزيادة في قيمة الكراء وأن لا يصح تولية الكراء للغير، إلا بعد مرور سنتين بعد اكتساب الأصل التجاري، تفاديا للمضاربات العقارية.

2- أعمال تدبير الملك العمومي الجماعي :

الأملاك العامة للجماعات الحضرية والقروية، هي تلك التي تمتلكها هذه الجماعات المحلية ملكية قانونية تامة وتكون مخصصة للمنفعة العامة، سواء لاستعمال العموم كالساحات والحدائق العمومية أو لتسيير مرافق عامة كالملاعب الرياضية والمحطات الطرقية.

ويكفل المشرع للأملاك العامة حماية قانونية، فهي تخضع لقواعد القانون العام، فلا يجوز امتلاكها بالتقادم أو نزع ملكيتها أو الحجز عليها، واستغلالها يتم فقط بواسطة الاحتلال المؤقت، ولا يسمح بالتصرف فيها إلا بعد استخراجها من الملك العام إلى الملك الخاص.

1 الاستغلال المؤقت للأملاك العمومية الجماعية

يتم الترخيص باستغلال الملك العمومي الجماعي، بمقتضى قرار الاحتلال المؤقت، يتخذه رئيس المجلس بناءا على مداولات هذا الأخير في الموضوع، ويخضع هذا القرار وكناش التحملات لمصادقة سلطة الوصاية.

وقد كانت هذه المصادقة تتم على المستوى المركزي من طرف وزير الداخلية تطبيقا لمقتضيات الفصل 31 من الميثاق الجماعي لسنة 1976 الذي كان ينص على أن أعمال تدبير الملك العمومي، لا تكون قابلة للتنفيذ إلا إذا صادقت عليها سلطة الوصاية.

والجديد الذي جاء به الميثاق الجماعي الجديد يمكن إجماله فيما يلي :

أ-لقد ميز المشرع المغربي في إطار القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.297 الصادر في 3 أكتوبر 2002، ما بين الاحتلال المؤقت بإقامة بناء والذي يعتبر من أعمال تدبير الملك العام الجماعي* وبين الإحتلال المؤقت بدون إقامة بناء، الذي يعتبر من أعمال الشرطة الإدارية، وفقا لما ورد في المادة 50 من الميثاق الجماعي. ويهدف هذا التمييز إلى تحقيق ما يلي :

- توضيح الغموض الذي كان يكتنف تطبيق المادة 31 من الميثاق الجماعي الصادر في 30 شتنبر 1976 والتي كانت تنص بصفة عامة على أن أعمال تدبير الملك العام تخضع لمصادقة سلطة الوصاية، بحيث لا يتم أحيانا الفصل ما بين قرارات الشرطة الإدارية وقرارات الاحتلال المؤقت لأغراض تجارية وصناعية ومهنية.
- تحديد وضبط ميادين تدخل الجهاز التنفيذي للجماعة.
- التخفيف من الوصاية المركزية وتبسيط مساطر تدبير الملك العام الجماعي.

ب-إن شغل الملك العام الجماعي لإقامة بناء أو بدون إقامة بناء، يخضع لمداولات المجلس الجماعي تطبيقا لمقتضيات الفقرة السادسة من المادة 37 من الميثاق الجماعي، فهو اختصاص عام، بحيث يصادق المجلس على جميع أعمال تدبير أو احتلال الملك العمومي مؤقتا بدون تمييز.

ت-إن القرارات التنظيمية التي يتخذها رئيس

* المشار إليه في الفصل 47، إذ يتم الترخيص به لممارسة نشاط تجاري أو صناعي أو مهني، تطبيقا لمقتضيات الظهير الشريف الصادر في 30 نونبر 1918 المتعلق بالاحتلال المؤقت للملك العام، كما تم تغييره وتتميمه، وكذا مقتضيات الباب 34 من القانون رقم 30.89 الذي يحدد بموجبه نظام للضرائب المستحقة للجماعات المحلية وهيئاتها، كما تم تغييره وتتميمه

1-تبسيط الجبايات المحلية وتحسين مردوديتها عن طريق التخفيض من عدد الضرائب والرسوم وتبسيط المساطر، ثم هيكلة النصوص القانونية باعتماد نص قانوني واحد يتميز بالوضوح والبساطة، وكذا تأهيل الإدارة الجبائية المحلية وهيكلتها ماديا وبشريا.

2-مطابقة الجبايات المحلية لإطار اللامركزية، يتجلى ذلك في الرغبة في تدعيم اختصاصات الجماعات في مجال تعديل نسب وأسعار الرسوم والضرائب، وأيضا في القواعد الاجرائية من إعفاء وتخفيض وإبراء الذمة، ومن تم المراقبة والتفتيش وتطبيق الجزاءات

3-ملاءمة الجبايات المحلية : بحيث يتم حذف الازدواج الضريبي، وإيلاء أهمية للتعاون بين الدولة والجماعات المحلية في مجال تدبير الضرائب والرسوم المحلية، ثم توحيد الوسائل والمساطر والوثائق وإحداث دلائل جبائية تبسط الجبايات المحلية وتضعها في إطارها المحلي.

ولتفعيل هذه المحاور الثلاثة، نجد أن المشروع انطلق من النص الجبائي الحالي (قانون 30-89)، وقام بحذف 9 رسوم* ذات المردودية الضعيفة والتي أثار معظمها خلال تطبيقها عدة انتقادات لعدم وضوح مقتضياتها، كما حذف الرسوم المضافة ودمجها في الرسوم الأصلية في حين احتفظ بالرسوم والواجبات الأخرى بعد تحيينها لتلائم الواقع الاقتصادي والاجتماعي للبلاد.

ونجد أن المشروع، على مستوى الأسعار، حدد أسعارا قصوى وأسعارا دنيا للرسوم تاركا المجال أمام المجالس المحلية للتداول بشأن السعر الذي يمكن اعتماده انطلاقا من المعطيات الخاصة بكل جماعة، و يشكل هذا الإجراء المرن خطوة إيجابية وأولى اتجاه منح الجماعات المحلية الاستقلال الكامل في تحديد سعر الضرائب والرسوم التي تؤسسها الدولة حسب مؤهلاتها، ولاستخدام الضريبة المحلية اقتصاديا واجتماعيا.

كما قام المشروع باعتماد أنظمة جديدة لتقسيم المنتوج الخاص بالضرائب المحولة (الضريبة المهنية 80 بالمئة للجماعات المحلية) وهو تراجع بنسبة 10 بالمئة عن القانون الحالي الذي يمنح 90 بالمئة من منتوج هذه الضريبة للجماعات المحلية، إلا أن المشرع عوض ذلك بتمديد وعاء رسم الصيانة والرسم المهني اللذان سيطبقان على البريد وبنك المغرب والتعاونيات ذات الطابع التجاري والصناعي الذي يزيد رقم معاملاتها على 2 مليون درهم، وإذا كان من شأن هذا زيادة إيرادات الرسمين مما يؤثرايجابيا على موارد الجماعات المحلية، فقد يؤثر سلبا على التنمية الإقتصادية والإجتماعية في بعض المناطق، نتيجة إخضاع التعاونيات المشار إليها أعلاه للرسميين.

كما أن مجال تطبيق الرسم المفروض على الإقامة في المؤسسات السياحية اتسع ليشمل الرياض ودور الضيافة، بإعتبار هذه الأخيرة أصبحت تستقطب عددا كبيرا من السياح مما سيؤثر إيجابيا على مداخيل الجماعات التي يتواجد في منطقة نفوذها هذا النوع من الإقامات السياحية.

وإذا كان المشروع بهذه التعديلات على مستوى الضرائب والرسوم يهدف إلى تنمية الموارد الذاتية للجماعات المحلية، فإنه أكد كذلك على ضرورة هيكلة الإدارة الجبائية وتدعيمها بالوسائل المادية والكفاءات البشرية الكفيلة بإنجاح الإصلاح، وكذا اتخاذ التدابير الضرورية لضمان تدبير أمثل للجبايات المحلية خاصة في مجال وضع الرسوم والتحصيل، وذلك باعتماد أساليب من شأنها خلق علاقة تصالحية بين الملزم والإدارة الجبائية المحلية، كإرسال الإشعارات بالضرائب وإعداد دلائل جبائية مبسطة تخاطب الملزمين.

إن الإقرار بضرورة الإصلاح هو الخطوة الأولى اتجاه هذا الإصلاح، فهذا المشروع هو مشروع الجماعات المحلية ومساهمتها فيه ضرورية بإبداء آراءها واقتراحاتها بشأنه من خلال عقد اجتماعات وندوات لمناقشته على مستوى واسع ليحصل توافق على هذا المشروع وإغنائه بكل ما من شأنه تجاوز ثغرات القانون الحالي سعيا إلى تنمية الموارد الذاتية للجماعات المحلية ■

الحكامة المحلية

الحكامة المحلية على ضوء الميثاق الجماعي الجديد

الأستاذ أحمد بوعشيق

أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بسلا

ومدير المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية

إن معالجة موضوع الحكامة المحلية بالمغرب تحتم علينا إبداء بعض الملاحظات التمهيدية قبل التطرق إلى صلب المضمون. نلاحظ أولا أنه بقدر ما يهون تعريف اللامركزية بقدر ما يصعب تحديد التنمية خصوصا وأن هذا المصطلح أصبح يكتسي عدة معاني وأن التنمية التي يطلق عليها المستدامة أو الشاملة تأخذ بعين الاعتبار المعطيات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

ثانيا، توجد علاقة وظيفية بين الإدارة المحلية والتنمية الاقتصادية، حيث أن جميع الأدبيات والإسهامات القانونية والاقتصادية تؤكد على أنه لا يمكن تحقيق التنمية على المستوى المركزي أو الوطني دون توسيع الدور الاقتصادي للجماعات المحلية لأن غياب هذه الأخيرة يشكل عائقا في وجه التنمية. ولهذه الغاية عمل المشرع المغربي في إطار التنظيم الجماعي الجديد (قانون رقم 00-78 الصادر في 3 أكتوبر 2002) على ارتقاء الإدارة المحلية لكي تصبح فضاء استراتيجيا لتدبير الشأن المحلي ومجالا خصبا لتفعيل الحكامة أو القيادة على المستوى المحلي. وأخيرا، طرح الميثاق الجماعي الجديد إشكالية مهمة تتجلى في العلاقة الجدلية بين الوظائف الاقتصادية ومبدأ الاستقلال المالي للجماعات المحلية قصد تحفيزها على تمويل التنمية المحلية.

إن غياب الاستقلال المالي للجماعات المحلية يطرح إشكالية تتمثل في التمتع بالشخصية المعنوية المنصوص عليها في المادة الأولى من الميثاق الجماعي الجديد مما يعني أن الجماعة المحلية لا يجب أن تكون مؤسسة لاستهلاك الميزانية أو للتأطير الإداري، بل ينبغي اعتبارها كمقاولة تهدف إلى إنعاش الاقتصادي العمومي المحلي وخلق الثروة في فضائها من أجل القضاء

* الرسم على المشاهد، الرسم على تذاكر دخول المهرجانات الرياضية والمسابح الخاصة المفتوحة للعموم، الرسم المفروض على الباعة الجائلين في الطرق العمومية، الرسم المفروض على الفتح المبكر والإغلاق المتأخر، الرسم المفروض على مؤسسات التعليم الخاصة، مساهمة أرباب العقارات المجاورة للطرق العامة في نفقات تجهيزها وتهيئتها، الرسم المفروض على طبع الزرابي

من الضرائب والرسوم التي أسستها عدة نصوص سابقة ممتدة لفترة طويلة (من 1916 إلى 1961)، بعد تحيينها وتعديلها لتلائم المستجدات التي عرفها المغرب على المستوى الاقتصادي والاجتماعي. هذا القانون جاء بفئتين من الضرائب والرسوم : الفئة الأولى لها طابع اختياري، والفئة الثانية لها طابع إجباري، بحيث أعطى مجالا للمجالس المحلية لتقدير اعتماد الرسوم الاختيارية أو الاستغناء عنها.

وقد تم العمل بهذا النص لمدة طويلة بالرغم من أنه تم إصلاح نظام اللامركزية بنص ثان (ظهير 30 شتنبر 1976) المتعلق بالتنظيم الجماعي، والذي وسع من اختصاصات الجماعات المحلية، وأصبحت عدة انتقادات توجه إلى ظهير 23 مارس 1962 باعتباره لم يعد يساير تطور الاختصاصات الموكولة للجماعات المحلية منذ إصلاح نظام اللامركزية بظهير 1976 المشار إليه، كما أن الإصلاح الجبائي الذي قام به المغرب على مستوى جبايات الدولة من خلال الظهير الشريف رقم 38-83-1 بتاريخ 23 أبريل 1984 الصادر بتنفيذ قانون الإطار رقم 83-3 المتعلق بالإصلاح الجبائي، الذي قسم المادة الضريبية بين الدولة والجماعات المحلية، إضافة إلى استفادة الجماعات المحلية من نسبة 30 بالمئة من منتوج الضريبة على القيمة المضافة بموجب القانون 85-30 بتاريخ 1 أبريل 1986 المتعلق بهذه الضريبة. انسجاما مع هذا الإصلاح وتعويضا لما فقدته الجماعات المحلية من منتوج الضريبة الحضرية، والذي بلغ 3/4 (ثلاثة أرباع) منتوج هذه الضريبة أي ما يعادل 475 مليون درهم، إثر إصلاح الضريبة العامة على الدخل، والذي أصبحت بمقتضاه البنايات المؤجرة التي تدر دخلا على مالكها خاضعة للضريبة العامة على الدخل.

لتجاوز هذه الوضعية كان لا بد من تطوير الجبايات المحلية لتنسجم مع الإصلاح الجبائي الذي باشرته الدولة، والذي ابتدأ بتخليها عن بعض الموارد لفائدة الجماعات المحلية (مداخيل المنتوجات الغابوية)، وإتماما أيضا للمسلسل الذي بدأته الدولة لتطوير موارد الجماعات المحلية (الرفع من الاعتمادات الممنوحة لفائدة الجماعات المحلية من 100 مليون درهم إلى 1000 مليون درهم).

هذا، إضافة إلى أن ظهير 23 مارس 1962 ظل حبيس مقتضيات تعود إلى عهد الحماية وعدم مرونته في غياب مادة ضريبية متطورة وقائمة على النشاط الاقتصادي.

- *ظهير رقم 187-89-1 بتاريخ 6 دجنبر 1989*

وبالفعل صادق البرلمان في جلسته بتاريخ 6 دجنبر 1989 على القانون رقم 30-89 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية وهيئاتها الذي صدر الظهير الشريف رقم 187-89-1 بتنفيذه، لينسخ كل النصوص السابقة. هذا النص الذي تم تدعيمه بعدة نصوص أخرى معدلة ومتممة لمقتضياته يضم جزأين أساسيين : - الجزء الأول يتناول المقتضيات العامة التي تهدف إلى تدعيم السلطة الجبائية للجماعات المحلية (كفرض الرسم بصورة تلقائية،الفصل 12)، وكذا ضمان حقوق الملزمين (إحداث لجنة العمالة أو الإقليم للنظر في الطعون الضريبية، الفصل 14). - الجزء الثاني ويتناول المقتضيات الخاصة بكل رسم وضريبة على حدى.

وقام القانون رقم 30-89 بمتابعة وتحسين النص الجبائي القديم (ظهير 23 مارس 1962)، بحيث احتفظ بـ15 ضريبة ورسم بعد تبسيطها وتحسينها، وأحدث 22 ضريبة ورسم تهم عدة قطاعات : العقار (الضريبة على عمليات البناء...) ، النقل (الرسم المفروض على استغلال سيارات الأجرة وحافلات النقل العام للمسافرين...) ، السياحة والترفيه (الرسم على الإقامة في المؤسسات السياحية ...)، التعليم (الرسم المفروض على مؤسسات التعليم الخاص...)، وقطاعات أخرى.

ورغم أهمية النص الحالي وما شكله من تطور على مستوى تنمية موارد الجماعات المحلية، وبالرغم من مجموعة من التعديلات التي صاحبته، إلا أن تطبيقه أبان عن عدة صعوبات تتجلى أساسا في :

- تعقيد مساطر تطبيق بعض الضرائب والرسوم،
- ارتباط بعض الضرائب بأخرى في احتساب الوعاء،
- عدم وضوح من يقوم بتحصيل بعض الرسوم والحقوق، القابض أو وكيل المداخيل خاصة عندما لا يستطيع وكيل المداخيل التحصيل لعدم توفره على الوسائل المادية والقانونية (الواجبات المفروضة على الاحتلال المؤقت للملك الجماعي العام)،
- غياب وسائل مراقبة الإقرارات التي يقدمها الملزمون (الضريبة على محال بيع المشروبات)،
- عدم وضوح مجال تطبيق بعض الرسوم والضرائب (الضريبة على مؤسسات التعليم الخاص، حالة مؤسسات التعليم المهني الخاص)،
- حصول نزاعات بشأن بعض المقتضيات (واجبات الاحتلال المؤقت للملك الجماعي العام بواسطة منقولات وعقارات ترتبط بممارسة أنشطة تجارية، صناعية أو مهنية، حالة لوحات الإشهار الخاصة بالمحامين، تباين الاجتهاد القضائي في الموضوع)،
- تعدد الرسوم المضافة إلى الرسوم الأصلية، مما يضخم عدد الرسوم حجما، لا يواكبه تطور في المردودية،
- عدم وضوح المقتضيات الخاصة بواجبات الأسواق(هناك عدة جماعات تستخلص الرسم عند الدخول إلى الأسواق وأيضا بعد احتساب المساحة المشغلة في السوق مما يؤدي إلى الازدواج الضريبي)،
- عدم وضوح مقتضيات مساهمة أرباب العقارات المجاورة للطرق العامة في نفقات تجهيزها فيما يتعلق بقنوات الكهرباء).

إضافة إلى هذه النقائص التي ارتبطت بمضمون القانون رقم 30-89، نجد عدة عوامل أخرى ساهمت في ضعف مردودية الجبايات المحلية تتجلى أساسا في انعدام الوسائل المادية والكفاءات الجبائية لدى وكالات المداخيل، تنازع الاختصاص بين وكيل المداخيل والقابض فيما يتعلق بالتحصيل وصعوبة إحصاء المادة الضريبية، صعوبة تفعيل مسطرة التقدير التلقائي، ثم سيطرة الهاجس السياسي لدى المنتخبين المحليين وتدخلهم في عملية الاستخلاص مما يخل بمبدأ العدالة الضريبية.

كل هذه العوامل إذن أدت إلى ضعف مردودية الرسوم والضرائب المحلية، ذلك أن الضرائب المحولة (الضريبة الحضرية، ضريبة الصيانة، الضريبة المهنية، الضريبة على القيمة المضافة) هي تلك التي تشكل الجزء الأكبر من مداخيل الجماعات المحلية كما تمثل الحصة الهامة من الموارد المالية للمدن الكبرى.

مشروع الإصلاح الجبائي

إن القراءة الأولية لمشروع الإصلاح الجبائي الذي طرحته المديرية العامة للجماعات المحلية مؤخرا على مختلف الجماعات المحلية قصد إبداء آرائها واقتراحاتها بشأنه، تتيح الوقوف على السياسة الجبائية المحلية التي ترغب الدولة في اعتمادها من خلال تطوير موارد الجماعات المحلية وتدعيم استقلالها المالي لتقوم بدورها في تحقيق التنمية المحلية خاصة بعد أن تخطت مرحلة حصول عجز في ميزانياتها بفضل الحصة المحولة من منتوج الضريبة على القيمة المضافة.

إن أهمية هذا المشروع تكمن في الرغبة في إشراك جميع المتدخلين في المجال من خلال فتح باب الاقتراح للجماعات المحلية المعنية بهذا المشروع وقد ركز المشروع كما طرحته وزارة الداخلية على ثلاث محاور أساسية :

6.التجهيزات والاعمال الاجتماعية والثقافية

يقرر المجلس الجماعي أو يساهم في إنجاز وصيانة وتدبير التجهيزات الاجتماعية والثقافية والرياضية.

7.التعاون والشراكة

يقوم المجلس الجماعي بجميع أعمال التعاون والشراكة التي من شأنها أن تنعش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة. (المادة 42)

ب-الاختصاصات المنقولة من الدولة إلى الجماعات الحضرية والقروية

وبخصوص الاختصاصات التي ستنقل من الدولة إلى الجماعات، فإن الأمر يتعلق بصلاحيات لها طابع محلي من شأن تحويلها إلى المجالس الجماعية، ترسيخ النظام اللامركزي ببلادنا.

لقد تم إدراج إحداث وصيانة المدارس ومؤسسات التعليم الأساسي والمستوصفات والمراكز الصحية ومراكز العلاج ضمن الاختصاصات الممكن نقلها للتحسيس بأهمية إسنادها للهيئات المنتخبة وذلك حين توفرها على الوسائل اللازمة للنهوض بها، تطبيقا للمبدأ الذي أقرته المادة 43 من الميثاق الجماعي والقاضي بأن أي نقل الاختصاص يجب أن يواكبه نقل موازي للموارد التي كانت مرصودة لها بميزانية الدولة.

ج- الاختصاصات الاستشارية

هذه الاختصاصات أصبحت أكثر وضوحا ودقة مما يتيح للجماعات بإبداء رأيها في كل الأعمال الواجب القيام بها لإنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة.

2- الفاعلون المحليون

لقد أقر الميثاق الجماعي الجديد العديد من الفاعلين والمتدخلين المحليين على المستوى الاقتصادي.

أولا : اللجن الدائمة

تنص المادة 14 من الميثاق الجماعي على أن المجلس الجماعي يتعين عليه تشكيل ثلاث لجان دائمة على الأقل، وذلك لدراسة القضايا وتهييء المسائل التي يجب أن تعرض على الاجتماع العام، هذه اللجن هي :اللجنة المكلفة بشؤون الميزانية و المالية، اللجنة المكلفة بالتنمية الاقتصادية والاجتماعي و اللجنة المكلفة بالتعمير وإعداد التراب والبيئة. ولا يسوغ للجان أن تزاول أي اختصاص من الاختصاصات المسندة للمجلس الجماعي.

ثانيا : مجالس المقاطعات

يفصل مجلس المقاطعات بمداولاته في قضايا الجوار المسندة إليه وفي هذا الصدد : ''يقرر إقامة التجهيزات الموجهة أساسا إلى سكان المقاطعة''، كما''يبدي رأيه حول مشروع مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعة بالنسبة للجزء المقرر تنفيذه كليا أو جزئيا داخل حدود المقاطعة''.

كما يقترح كل الأعمال الكفيلة بتحفيز وإنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمقاطعة.

ثالثا : المجالس الجماعية

تنص المادة 35 من الميثاق الجماعي على أن المجلس الجماعي يفصل بمداولاته في قضايا الجماعة. ولهذه الغاية، يتخذ التدابير اللازمة لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

رابعا: مجموعات الجماعات

يمكن للجماعات الحضرية والقروية أن تؤلف فيما بينها أو مع جماعات محلية أخرى مجموعات للجماعات قصد إنجاز عمل مشترك أو تدبير مرفق ذي فائدة عامة للمجموعة.

وتعتبر المجموعة مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي. وتسير المجموعة من لدن مجلس يحدد عدد أعضائه باقتراح من الجماعات المشتركة بقرار من وزير الداخلية.

خامسا : التعاون بين الجماعات

يمكن للجماعات الحضرية والقروية أن تبرم فيما بينها أو مع جماعات محلية أخرى اتفاقيات للتعاون أو الشراكة من أجل إنجاز مشروع ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص معنوي عام أو خاص.

سادسا : الشراكة

يقوم المجلس الجماعي بجميع أعمال التعاون والشراكة التي من شأنها أن تنعش التنمية الاقتصادية والجتماعية والثقافية للجماعة، وذلك مع الإدارة والأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام والشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين الخواص ومع كل جماعة أو منظمة أجنبية.

3- طرق تدخل الجماعات المحلية في الاقتصاد المحلي

تختلف أساليب تدخل الجماعات المحلية في الاقتصاد ونستعرض أهمها فيما يلي :

أ- المخططات الجماعية

يدرس المجلس الجماعي مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعة ويصوت عليه طبقا لتوجهات وأهداف المخطط الوطني.

- يمكن للجماعات المحلية أن تتدخل بطريقة مباشرة وذلك بإحداث الوكالات المستقلة التي تعتبر مؤسسات عمومية صناعية وتجارية محلية، وإما بطريقة غير مباشرة وذلك بإحداث شركات الاقتصاد المختلط التي تعتبر تقنية مفضلة تجمع بين مرونة القانون الخاص ومردودية الأنشطة التجارية من أجل تحقيق المصلحة العامة.

لا يفوق عدد هذا النوع من الشركات سبع شركات ويرجع ذلك إلى الأسباب التالية :

رقم 13

- غياب إطار قانوني يحدد المساهمة المالية للجماعة المحلية والشركة الخاصة،

- تخوف وتردد الجماعات المحلية للمساهمة في المشروعات الاقتصادية المختلطة يرجع أساسا إلى تنافر العقليتين المختلفتين : عقلية الجماعة التي تسعى إلى تحقيق المصلحة العامة المحلية، وعقلية القطاع الخاص التي تهدف إلى تحقيق الربح والمردودية السريعة في إطار الشراكة.

ج- شرعت الجماعات المحلية منذ سنة 1997، في تسليم بعض الأنشطة الصناعية والتجارية إلى الخواص قصد تدبيرها بأسلوب التدبير المفوض أو أسلوب الامتياز. وتعتبر هذه الطريقة إحدى الطرق الناجعة في تمويل التنمية المحلية والبنيات التحتية بواسطة الشركات الأجنبية.

4 - إكراهات واقع الجماعة المحلية

1. الاستقلال المالي

لا يفوق الاستقلال المالي للجماعات المحلية حاليا معدل 42 ٪ حيث لا تمثل ميزانيات الجماعات المحلية إلا 5,8 ٪ من الناتج الداخلي الخام و 18 ٪ من ميزانية الدولة.

ولا تساهم الجماعات المحلية إلا ب 15 ٪ من الاستثمارات العمومية بمداخيل تقارب 6 مليار درهم. تتمثل الموارد المالية للجماعات المحلية على الشكل التالي :

على الفقر والتهميش اللذين نتج عنهما تجذر الإحباط لدى المواطنين وفقد الثقة في الانتخابات وكل ما يتعلق بها أو ينتج عنها.

I الإطار القانوني للتدخل الاقتصادي للجماعات المحلية

عرفت الجماعات المحلية القاعدية تطورا قانونيا نلخصه في المراحل التالية :

المرحلة الأولى

هذه المرحلة التي تمتد من سنة 1960 إلى سنة 1976 تتميز بالتسيير الإداري للجماعات الحضرية والقروية، حيث جاء الميثاق الجماعي الأول لسنة 1960 متضمنا لاختصاصات اقتصادية واجتماعية قليلة جدا لأن المشرع لم يمنح للجماعات المحلية الحق في إحداث وتدبير المرافق العامة.

المرحلة الثانية

هذه المرحلة تمتد من سنة 1976 إلى 2002 وتتميز بالتسيير شبه الاقتصادي، حيث منح المشرع في إطار الميثاق الجماعي الثاني الصادر في 30 شتنبر 1976 عدة اختصاصات للجماعات الحضرية والقروية نلخص أهمها فيما يلي :

- وضع مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعة
- تحديد برنامج تجهيز الجماعة في حدود الوسائل الخاصة بها
- تقرير إحداث وتنظيم المصالح العمومية الجماعية وتدبير شؤونها إما عن طريق الوكالة المباشرة والوكالة المستقلة وإما عن طريق الامتياز
- تقرير المساهمة في شركات الاقتصاد المختلط المحلية

ونجد أن الميثاق الجماعي الجديد رسم مجموعة من الأهداف، تتمثل بالخصوص فيما يلي :

- ***إداريا*** : تطوير نظام اللامركزية الترابية حيث يأخذ التنظيم الجماعي الجديد بعين الاعتبار الدروس والعبر المستخلصة من تجربة تفوق 25 سنة من الممارسة الميدانية.
- ***سياسيا*** : تثبيت ديمقراطية القرب

وتتمثل تجليات هذه الاستراتيجية الجديدة في إحداث مجال المقاطعات التي تعتبر فروع ترابية للجماعات الحضرية، تتولى مهمة تسيير بعض التجهيزات والمرافق العمومية وتقديم الخدمات الأساسية للمواطنين.

- ***اقتصاديا*** : تأهيل الجماعات الحضرية والقروية

يسعى الميثاق الجماعي الجديد في هذا الإطار إلى الارتقاء بالمؤسسة الجماعية إلى درجة فاعل اقتصادي حقيقي ينخرط بنجاعة في النسيج الاقتصادي الوطني.

اختصاصات الجماعات الحضرية والقروية

توحي قراءة للمقتضيات المتعلقة بالاختصاصات ببعض الملاحظات التمهيدية :

1-الميثاق الجماعي الجديد لم يقلص من حجم الاختصاصات الموكولة للجماعات الحضرية والقروية مقارنة مع ميثاق سنة 1976، بل كرس مبدأ الاختصاص العام للمجالس ووضح مضمونه ودقق مختلف الصلاحيات الجماعية.

2-الميثاق الجديد وسع اختصاصات الجماعات ووضع علاقاتها مع الدولة والجماعات المحلية الأخرى كالجهات والعمالات والأقاليم، وكذلك مع المؤسسات العمومية في الميادين المختلفة.

3-الميثاق الجماعي الجديد عمل على تبويب الاختصاصات وتصنيفها وضبطها لإجلاء الغموض الذي كان يحول دون تحمل المجالس المنتخبة لمسؤولياتها، الأمر الذي سيساعد على تفادي كل تضارب أو تداخل في الاختصاصات بين الجماعات الحضرية والقروية والدولة والجماعات المحلية الأخرى وعلى تحقيق الانسجام والتعامل في الأدوار المسندة لكل الفاعلين.

4-الميثاق الجماعي الجديد، رفع اللبس الحاصل بشأن اختصاصات الجماعات الحضرية والقروية حيث سيتم لأول مرة فصل اختصاصات المجلس الجماعي عن اختصاصات رئيس المجلس الجماعي. فالرئيس يمثل الجهاز التنفيذي، أما المجلس الجماعي فهو يعتبر الجهاز التداولي، وهذا التوزيع من شأنه توضيح المسؤوليات بين الجهازين.

تصنيف الاختصاصات الجماعية

لقد صنف المشرع الاختصاصات الجماعية إلى ثلاثة أنواع :

-الاختصاصات الذاتية،
-الاختصاصات القابلة للنقل،
-الاختصاصات الاستشارية.

أ-الاختصاصات الذاتية

عمل المشرع المغربي على توزيع هذه الاختصاصات على سبعة ميادين أساسية هي :

1. التنمية الاقتصادية والاجتماعية

يدرس المجلس الجماعي مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجماعة ويصوت عليه طبقا لتوجهات وأهداف المخطط الوطني، ولهذه الغاية : يضع برنامج تجهيز الجماعة، يقترح كل الأعمال الواجب إنجازها بتعاون أو شراكة مع الإدارة والجماعات الترابية الأخرى أو الهيئات العمومية، يتخذ كل التدابير التي من شأنها تقويم القدرات الاقتصادية للجماعة، خاصة في مجالات الفلاحة والصناعة والتجارة والسياحة وقطاع الصناعة التقليدية، يقوم بالأعمال اللازمة لإنعاش وتشجيع الاستثمارات الخاصة، يبت في شأن مساهمة الجماعة ويقرر إبرام كل اتفاق أو اتفاقية للتعاون أو للشراكة من أجل إنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية، الخ.

2. المالية والجبايات والأملاك الجماعية

يدرس المجلس الجماعي الميزانية والحسابات الإدارية ويصوت عليها طبقا للشروط والشكليات المنصوص عليها في التشريع الجاري به العمل، يقرر فتح الحسابات الخصوصية، يحدد سعر الرسوم كما يقوم بتحديد الأملاك العامة الجماعية وترتيبها وإخراجها من حيز الملك العمومي، الخ.

3. التعمير وإعداد التراب

يسهر المجلس الجماعي على احترام الاختيارات والضوابط المقررة في التصاميم المديرية وتصاميم التهيئة والتنمية وكل الوثائق الأخرى المتعلقة بإعداد التراب الوطني، الخ.

4. المرافق والتجهيزات العمومية المحلية

يقرر المجلس الجماعي إحداث وتدبير المرافق العمومية الجماعية خاصة في القطاعات التالية :
-التزويد بالماء الصالح للشرب وتوزيعه،
-توزيع الطاقة الكهربائية،
-التطهير السائل،
-جمع الفضلات المنزلية والنفايات،
-الإنارة العمومية،
-النقل العمومي الحضري،
-السير والجولان،
-نقل المرضى والجرحى،
-نقل اللحوم والأسماك،
-المقابر ونقل الجثث.

ويقرر المجلس في طرق تدبير المرافق العمومية الجماعية عن طريق الوكالة المباشرة والوكالة المستقلة والامتياز وكل طريقة أخرى من طرق التدبير المفوض للمرافق العمومية طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها،الخ.

5. الصحة والسلامة والبيئة

يسهر المجلس الجماعي على الحفاظ على الصحة والنظافة وحماية البيئة.

أي دور للجماعات المحلية في مجال حماية البيئة بالمغرب ؟

محمد احميمز
متصرف بمديرية الشؤون القانونية والدراسات والتوثيق والتعاون

مقدمة

إن التطور العمراني وازدياد حركة النشاط الاقتصادي، ونمو الكثافة السكانية بمعظم مدن المغرب أدى إلى الإضرار بالبيئة بشكل أضحى معه الأمر بمثابة نقاش مستمر في كل عملية تنموية يتم التخطيط لها بالمغرب.

وإذا كان مشكل البيئة قد أخذ في العشرية الأخيرة من القرن الماضي بعدا عالميا توج بإنعقاد قمة الأرض '' بريوديجانيرو'' والتي سطرت برنامج العمل ودقت ناقوس الخطر محذرة من أن الأجيال القادمة قد لا تتمكن من العيش على سطح الكرة الأرضية، إذا لم تتخذ الاحتياطات الضرورية لمواجهة هذا المشكل الذي تعاني منه بشكل مفرط اقتصاديات البلدان النامية، نظرا لعدم قدرتها على مواكبة متطلبات التطور والنمو بصفة عامة، بفعل محدودية مواردها وخبرتها في هذا المجال.

لكن حتمية مواجهة الأخطار تقتضي اتخاذ الاحتياطات، وتضع صناع القرار التنموي أمام مسؤولية كبرى تجاه الأجيال القادمة، وتجعل من حماية البيئة أولوية أساسية في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ومن هذا المنطلق فإن المغرب، ووعيا منه بهذا الأمر عمل منذ نهاية ثمانينات القرن الماضي، على الإنخراط في هذا المسار من أجل حماية موارده الطبيعية والحد من التلوث الذي يكلف الدولة أموالا باهضة، يمكن توظيفها في مجالات تنموية أخرى، هي في أمس الحاجة إليها.

وهكذا يمكن القول أن مشكل البيئة بالمغرب، تتولاه أولا، الدولة باعتبارها صاحبة الإستراتيجية العامة التي يجب اتباعها، من جهة لتطبيق مخططات وتوصيات قمة الأرض، ومن جهة أخرى لبلورة المخطط الوطني لحماية البيئة هذا المخطط الذي توجد المجالس الجماعية في صلب اهتماماته، لأن التحسيس بحماية البيئة يمر حتما من خلال المجالس الجماعية التي تمثل الساكنة المحلية والمعبرة عن همومها وانشغالاتها.

وإذا كانت القوانين المتعلقة باللامركزية بالمغرب، قد أناطت اختصاصات واضحة بالمجالس المنتخبة في مجال البيئة، فإن التشريع المتعلق بالبيئة بالمغرب، وخاصة قوانين البيئة الصادرة سنة 2003، جعلت من حماية البيئة، ومراقبة المجال البيئي اختصاصا موكولا، لقطاع البيئة على المستوى المركزي، مما يعني أن الاستراتيجية الوطنية لحماية البيئة تنطلق من تصور مركزي، يتكامل في جميع أبعاده مع الأهداف المنوطة بالمجالس المنتخبة.

وعليه سيقتصر الحديث على الاختصاصات التي أناطها المشرع بالجماعات المحلية في مجال البيئة، والتي تعد في الواقع قفزة نوعية في مجال اللامركزية بالمغرب، نظرا لكون المجالس المنتخبة هي الحلقة المفضلة -في علاقتها طبعا بفعاليات المجتمع المدني- من أجل إنجاح البرامج التنموية المحلية التي تشكل حماية البيئة محورها الأساسي.

I- الإطار القانوني لحماية البيئة من خلال قوانين اللامركزية بالمغرب

إن رغبة المشرع بالمغرب لإشارك المجالس المنتخبة في حماية البيئة لم تكن وليدة الصدفة، بل حتمتها التحولات السريعة التي يعرفها المحيط الوطني والدولي، وهكذا كانت البيئة وحمايتها دائما بمثابة هاجس لدى صناع القرار التنموي، حيث كانت المناظرات الوطنية للجماعات المحلية، بمثابة منتديات للنقاش والتواصل بخصوص العديد من المشاكل ومنها البيئة، وقد توج هذا النقاش بصدور القوانين الجديدة للامركزية والتي أناطت بالمجالس المنتخبة المهام التالية:

على مستوى الجماعات الحضرية والقروية نصت المادة 40 من الميثاق الجماعي على ما يلي ''يسهر المجلس الجماعي على ضمان الوقاية الصحية والنظافة وحماية البيئة...'' وكذلك للمجلس الجماعي ''حق محاربة جميع أشكال التلوث والإخلال بالبيئة والتوازن الطبيعي''. من خلال هذين الإختصاصين تظهر جليا سلطة المجلس الجماعي في حماية البيئة، حيث أنه يسهر على حماية البيئة '' وله حق محاربة جميع أشكال التلوث والإخلال بالبيئة''. وهذا يعني أن المجلس الجماعي يمكنه أن يعترض على أي مشروع يضر بالبيئة في محيطه أو على تراب الجماعة التي يمثلها. ويمكنه اتخاذ جميع الإجراءات التي تهدف إلى ممارسة الإختصاص المنوط به كما أنه يمكن أن يقيم دعوى قضائية ضد الجهة المخلة بالبيئة اعتمادا على اختصاصاته في المادة 40. وقد بينت الممارسة بالمغرب أن العديد من المجالس المحلية أصبحت تهتم بمجالها البيئي، حيث تتوصل سلطة الوصاية، بعدة شكايات من المنتخبين الجماعيين ومن رؤساء المجالس الجماعية حول العديد من المؤسسات الصناعية التي توجد فوق النفوذ الترابي لجماعتهم، يطالبون بإغلاق هذه المؤسسات أو تحويلها لأنها تشكل خطرا على البيئة، ولا يملكون تجاهها سلطة الإغلاق لأنها مؤسسات مرتبة وفق القانون المعمول به في هذا المجال بالمغرب، أضف إلى ذلك أن القرارات التنظيمية التي يتخذها المجلس الجماعي ورئيسه في مجال الوقاية الصحية والنظافة العامة والمحافظة على البيئة، جميعها تتطرق إلى موضوع حماية البيئة، وتقر إجراءات تنظيمية ردعية تصل حد الإغلاق والمنع من ممارسة الأنشطة المضرة بالبيئة، وتفرض على مخالفي القرارات التنظيمية غرامات مقررة في القوانين والأنظمة المعمول بها.

من خلال قراءة في هذه القرارات التنظيمية خلال العشر سنوات الأخيرة، يلاحظ أن هناك ازديادا ملحوظا لدى المجالس المنتخبة في وعيها بمجال البيئة، حيث يلاحظ أن 90 ٪ من هذه القرارات التنظيمية تشير صراحة إلى حماية البيئة والوقاية من أخطار التلوث. وتخصص لها فصولا معينة بالقرار التنظيمي تكون واضحة، وتستند هذه القرارات التنظيمية في ديباجتها إلى النصوص المتعلقة بالصحة والنظافة العامة، ومنذ 2003 أصبحت ترتكز على قوانين حماية البيئة، كمرجع قانوني خاص بشكل صريح بمجال حماية البيئة.

أما على مستوى مجالس العمالات والأقاليم فقد ورد بالفصل 36 ما يلي:

''... يسهر المجلس الإقليمي على حماية البيئة''، وهذا طبعا يجعل هذا المجس الجماعي للعمالة الشخص المؤهل وفي الوقت المناسب.

لا يمكن أن تحقق الجماعات المحلية التنمية الاقتصادية إلا بتأهيلها تأهيلا بنيويا حيث أن التنمية على المستوى الوطني لا يمكن أن تتم إلا إذا حققت الوحدات الترابية نموها الشامل ■

طبيعة الجبايات	المبلغ	٪
لضريبة على القيمة المضافة	7 050	53
الجبايات المحلية	6 231	47
الضرائب المحولة	3 047	23
الجبايات الأخرى	3 184	24
المجموع	**13 281**	**100**

- تشكل الضرائب المحولة (الضرائب الحضرية ورسم الضيانة والضريبة المهنية) ما يقارب 23 من المنتوج الجبائي الإجمالي واكثر من 50 ٪ من منتوج الجبايات المحلية.

- تمثل حصة الجماعات من الضريبة على القيمة المضافة 53 من المنتوج الجبائي الإجمالي

- تشكل الضرائب المحولة حصة هامة من الموارد المالية للمدن الكبرى.

2. بطء سياسة عدم التركيز

لقد أصبح ورش عدم التمركز من الأمور المستعجلة التي تمليها ضرورة بلوغ المستوى الذي وصلته اللامركزية وذلك لمعالجة المشاكل ذات الطابع الاقتصادي محليا وإقامة حوار مباشر بين الدولة والجماعات المحلية. لكن المشكل المطروح حاليا هو أن نسبة تغطية التراب الوطني بالمصالح الخارجية لا تفوق 50 ٪ باستثناء بعض المصالح التابعة لوزارة التعليم العالي، ووزارة التربية الوطنية، ووزارة الداخلية والدفاع الوطني.

3. التضارب في مراكز القرار

هذا التضارب في مراكز القرار ناتج عن الهندسة الإدارية المحلية التي تعرف عدة وحدات ترابية بغض النظر عن الهيئات التابعة للجماعة المحلية.

أولا : الولاية

إن مهمة التنسيق الإداري التي يتولاها الوالي لمن شأنها أن تساهم بشكل مباشر أو غير مباشر في الرفع من مستوى التنمية المحلية لان المشاريع الواجب إنجازها والوسائل المتعين استعمالها تفرضان وحدة في العمل والتعاون المشترك بين عمالات وأقاليم الولاية من جهة، وبين المصالح الخارجية الممثلة للإدارات المركزية من جهة أخرى، كما أنها تتطلب المزيد من الانخراط لمختلف الفاعلين من قطاع عام وقطاع خاص ومجتمع مدني.

ثانيا : الجهة

إن الجهة التي كرسها دستور المملكة تعتبر ''حلقة أساسية في دعم الديمقراطية المحلية ومجالا خصبا للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وفضاء فسيحا للتفكير والتخطيط في إطار واسع لمستقبل أفضل في تعاون وانسجام مع الوحدات الترابية الاخرى باعتبارها أداة توحيد وعنصر التحام''.

ويلاحظ على أرض الواقع أن الاختصاصات الموكولة للجهات لا تمارس فعليا وذلك نظرا للصعوبات والمعوقات التي تعترضها والتي يمكن تلخيصها كالتالي :

- عدم ملائمة الإطار الإقليمي بفعل التقسيم الإداري الحالي الذي يخضع إلى معايير سياسية إدارية محضة لا تأخذ بعين الاعتبار العامل الجغرافي والاقتصادي على المستوى الجهوي الذي يجب أن يشكل حلقة الوصل بين المركز والمحيط.

- عدم توفر الجهات حاليا على الوسائل المادية والموارد البشرية الكفيلة بمساعدة الأجهزة الجهوية للقيام بمهامها.

- تعدد مصادر القرار داخل الجهة خاصة بين والي الجهة وعمال العمالات والأقاليم التابعين لنفوذه حيث أصبحت بعض الجماعات المحلية لا تشكل إلا دولبا من دواليب الولاية.

ثالثا : العمالة أو الإقليم

على الرغم من الصفة المزدوجة التي تتمتع بها باعتبارها وحدة ترابية لا مركزية وغير ممركزة، فإن هذه الجماعة المحلية لا تقوم بالدور المنوط بها نظرا لقلة الوسائل المادية والبشرية ونظرا كذلك لعدم توفرها على موارد مالية ذاتية قارة تساعدها على خلق ثروات محلية ومناخ للشراكة بينها وبين الفاعلين الاقتصاديين المحليين وخاصة القوة الاقتصادية المحلية.

رابعا : الجماعة المحلية الحضرية أو القروية

تشكل المؤسسة الجماعية في الواقع عنصرا أساسيا في حياة المواطنين ليس فقط على مستوى تدخلها، بل كذلك على مستوى الأنشطة الإعلامية والتحسيس الذي تقوم به مع باقي الأطراف الأخرى. ولهذه الغاية، يقتضي الأمر إعادة النظر في الدور الجديد للسلطة المنتخبة التي لم تستطع القضاء حتى على مشاكل النظافة، فكيف تقوم بتدبير المالية المحلية والاستثمار اللذين يتطلبان عقلية المقاول القادر على التسيير والإقناع والتفاوض والبحث عن مجالات الاستثمار.

4. محدودية التخطيط

أغلبية الجماعات المحلية تفتقر إلى تصور محلي شمولي ومندمج يأخذ بعين الاعتبار أولويات المواطنين وحاجياتهم في إطار تخطيط منهجي يرتكز على مقاربة توفق بين توظيف المؤهلات المحلية وتلبية متطلبات الساكنة.

5. ضعف حجم الشراكة

تشكل الجماعات القروية 90،83 ٪ من مجموع الجماعات في حين أن النسبة المائوية للجماعات الحضرية لا تفوق 16 ٪علما بأن الفضاء الحضري هو الفضاء الذي يكتسي الطابع الاقتصادي حيث تتمركز بداخله كل أصناف المرافق العامة المحلية من وكالات مستقلة للنقل الحضري، ووكالات للتبريد فضلا عن أشكال الامتياز والتدبير المفوض في مجالات النقل والنظافة والتطهير وتوزيع الماء والكهرباء وأماكن وقوف السيارات، الخ. هذا التنافر المجالي لا يخدم التنمية المحلية.

6. محدودية الموارد البشرية

الموارد البشرية الجماعية غير مؤطرة تأطيرا يمكنها القيام بالمهام الملقاة على عاتقها وضعف التكوين يتضح من خلال الأرقام التالية:

31 ٪ من المستشارين الجهويين لا يتعدى مستواهم الدراسي مستوى الابتدائي

25 ٪ من مجالس العمالات والأقاليم

56 ٪ من المجالس العلمية

7. الهندسة الترابية

الهندسة الترابية معقدة بسبب مكوناتها المختلفة :

- البنيات المكلفة بالتنسيق : الولايات

- البنيات غير الممركزة : الجهات، العمالات والأقاليم، عمالات المقاطعات، الدوائر، القيادات، المقاطعات.

ينجم عن هذا الهرم المؤسساتي تعارض وتنازع الاختصاص الشيء الذي لا يخدم التواصل الذي يعتبر الوسيلة والهدف لمحاربة الثقل والتماطل الإداريين.

أمام هذا الواقع، بدأت السلطات العمومية تتداول في العديد من اللقاءات الرسمية مصطلح الحكامة أو الحكمانية أو الحكم الجيد أو إدارة شؤون الدولة والمجتمع.

كما أن التعاون الجماعي على المستوى المغاربي سيساهم في الإنفتاح على فعاليات المجتمع المدني، خاصة وأن الأصوات بدأت تتعالي من أجل إخراج المنتدى الاجتماعي المغاربي إلى حيز الوجود، وقد احتضنت مدينة بوزنيقة مؤخرا لقاءا خصص لهذا الغرض.

إن تنسيق الجهود لحماية البيئة كموروث طبيعي، لنا وللأجيال القادمة، تقتضيه التحولات المجتمعية للبلدان المغاربية وتأثيرات المحيط الدولي والإقليمي، التي تزداد اكراهاتهما على اقتصاديات البلدان النامية بشكل يومي ومؤثر في حياة هذه الشعوب والأمم.

فالتنسيق المغاربي في هذا المجال أصبح ضرورة ملحة لا مناص منها، لأن مخاطبنا شمال المتوسط يهمه أن نتعامل ككيان مغاربي أكثر منه ككيان قطري، فالبيئة وحمايتها شرط لاستمرار الحياة تتخطى كل التصورات الضيقة وتتعالى على الحسابات السياسية، لأن الأمر يتعلق بمسألة استمرار الوجود، ويحرك ضميرنا ومسؤولياتنا تجاه الأجيال القادمة، فالتنسيق ضمن كيان مغاربي سيجعلنا لا محالة أقوياء تجاه شركاءنا الأوربيين وتجاه الفاعلين الأقوياء في المجتمع الدولي في زمن العولمة الذي تخترق فيه منتوجات الدول الصناعية حدود كل الدول، وتتربع فيه الشركات العابرة للقوميات على كرسي قيادة الاقتصاد العالمي، فكيف سنواجه هذا المد إذا لم نتكتل في كيانات إقليمية وجهوية؟ ■

واقع وآفاق الرقابة الإدارية والمالية

عن قسم الجماعات المحلية بإقليم خريبكة

بالرغم من الإصلاحات المتتالية التي عرفها نظام اللامركزية بمقتضى النصوص القانونية المنظمة للهيئات المحلية، فإن التدبير الإداري والمالي للجماعات المحلية لم يرق إلى الهدف المنشود من أجل تحقيق تنمية محلية في أبعادها المجالية والإنسانية، وذلك نظرا لتداخل عدة عوامل أهمها ضعف الوسائل البشرية المؤهلة والإمكانيات المالية والمادية المحدودة، مما ينعكس سلبا على حرية التصرف والتدبير الجماعي.

ومن أجل تجاوز هذه الاكراهات التي تعيق العمل الجماعي تقوم الدولة بتخصيص اعتمادات مالية لفائدة الميزانيات الجماعية كمرحلة انتقالية في انتظار أن تقوم الجماعات المحلية بتحسين مواردها المالية الذاتية انسجاما مع الوضعية القانونية التي تعترف لها بالشخصية المعنوية ذات الاستقلال المالي والإداري

وحرصا علي مبدأ التعاون والشراكة في تدبير الشأن المحلي من أجل تقديم أحسن الخدمات العمومية الجماعية لفائدة المواطنين والمرتفقين في إطار احترام تام للضوابط القانونية المنظمة للعمل الجماعي، تلعب الوصاية القانونية التي أقرها المشرع في شقيها الإداري والمالي دورا أساسيا في ترشيد وحسن التدبير الجماعي.

وبالرجوع إلى المجالات التي تشملها الرقابة الإدارية والمالية والمرتبطة بصلاحية المصادقة على مجموعة من المقررات واعتمادها من طرف سلطة الوصاية المخولة قانونا إلى وزارتي الداخلية والمالية من خلال هيئات مركزية وجهوية وإقليمية، نجد أن النواة الصلبة التي ترتكز عليها هذه المراقبة وخصوصا تلك التي تهم الوثائق المالية التالية :

1 الميزانية والحسابات الخصوصية والحسابات الإدارية،
2 فتح اعتمادات جديدة ورفع مبالغ الاعتمادات والتحويلات والتحويلات من فصل إلى فصل، الاقتراضات والضمانات.

3 تحديد سعر الرسوم وتعرفة الوجيبات والحقوق المختلفة، وجل الامتيازات والوكالات وغيرها من أنواع تدبير شؤون المصالح العمومية الجماعية، والمساهمة في شركات اقتصادية مختلطة وجميع الوسائل التي لها ارتباط بمختلف هذه الأعمال.

وهكذا يتضح بأن المواضيع المذكورة تشكل جوهر النشاط المالي والاقتصادي للجماعات المحلية، ومن أجل الحرص على ضمان شفافية وفعالية أكبر في مجال التدبير المالي وحفاظا على الصالح العام وتقديم أحسن الخدمات العمومية تبرز مدى فعالية السلطة لاوصائية للقيام بدورها الرقابي.

الفقرة الأولى

- الوصاية الإدارية
إن الوصاية الإدارية التي تمارسها الدولة أو ممثلوها على مجالس الجماعات المحلية، تهدف إلى تحقيق مجموعة من الأهداف منها ما هو ذو طابع سياسي ومنها ما هو ذو طابع قانوني.

- المراقبة السياسية
- تهدف هذه المراقبة أساسا إلى حماية كيان الدولة ووحدتها من خلال الحرص على أن يكون نظام اللامركزية كاختيار ديمقراطي في خدمة السيادة والوحدة الوطنية، وحمايتها من كل تفكك يمس وحدة ترابها الوطني في إطار مبدأ احترام وجود الدولة

- المراقبة القانونية
- إن مبدأ المشروعية هو من المبادئ الأساسية التي تعمل كل دولة ديمقراطية على احترامه، وهذا ما اتخذته بلادنا من خلال توظيف مجموعة من الآليات القانونية الرامية إلى تعزيز هذا المبدأ وإثباته من خلال فرض احترام القوانين المنظمة لاختصاصات المجالس المحلية، وإن كل إخلال بذلك يترتب عليه إما البطلان بحكم القانون أو القابلية للإبطال.
كما تعتبر مراقبة الملائمة الهادفة إلى تحقيق توازن بين الصالح العام والمحلي من خلال المراقبة القبلية وسلطة الحلول إحدى الآليات التي تتوفر عليها السلطة المحلية لتقويم كل تجاوز أو إخلال قد يضر بالسير العادي للعمل الجماعي كامتناع مجلس جماعي عن إدراج مصاريف ضرورية أو موازنة الميزانية التي لم يتم المصادقة عليها من قبل.

الفقرة الثانية : الوصاية المالية

مراقبة المشروعية : هذه المراقبة تمارس من طرف وزير الداخلية بخصوص مراقبة العمليات الإدارية، ووزير المالية فيما يخص مراقبة العمليات الحسابية، وهذا يعني أننا أمام اهتمام مزدوج لشرعية المالية من جهة الذي يهدف إلى تحقيق التوازن في ميزانيات الجماعات المحلية بتصحيح أي عجز محتمل وذلك عن طريق منح إمدادات الموازنة والشرعية المحاسباتية الذي تهدف إلى تدبير سليم للمالية المحلية من جهة أخرى.
مراقبة الملائمة : إذا كانت مراقبة المشروعية تمنع الجماعة من خرق التشريعات المالية، فإن مراقبة الملائمة تسهر من جهتها على أن لا تسعى الجماعات المحلية إلى تحقيق أهداف أخرى غير التي حددتها الدولة وذلك دون خرق الشرعية.

أوالإقليم يساهم بدوره من خلال الشراكة في برامج التنمية المحلية والمحافظة على البيئة.

إن هذه الحلقة الوسطى من حلقات اللامركزية بالمغرب، يمكن أن تلعب دورا فعالا في المساهمة في الحفاظ على البيئة من خلال إمكانية تنسيق المبادرات المتعلقة بهذا المجال على المستوى الإقليمي، وخاصة الجانب المتعلق بالتحسيس والتواصل من أجل بلوغ محيط بيئي لائق. ذلك أن المجلس الإقليمي يمكنه المساهمة في صياغة الاستراتيجية الإقليمية لحماية البيئة ومحاربة التلوث، لأن تنسيق المبادرات في هذا المجال أمر محبذ، وأحيانا مطلوب لما لهذا التنسيق من دور إيجابي في عملية الحفاظ على البيئة والمحيط البيئي بصفة عامة.

رقم 13

على المستوى الجهوي

إن ميلاد الجهة كجماعة محلية، وصدور القانون المتعلق بها، جعل من هذه الوحدة حلقة كبرى من حلقات اللامركزية بالمغرب، أدى بروزها إلى فتح نقاش مستفيض حول الأهداف والأدوار الواجب إناطتها بالمجالس الجهوية التي أضحت شريكا فعليا للدولة في صياغة التصورات والبرامج المندمجة الهادفة إلى تحقيق إقلاع تنموي، يستجيب لحاجيات الساكنة الجهوية.

قد أحاط قانون الجهة اختصاصات هامة بالمجالس الجهوية، جعلت من هذه الأخيرة، هيئات تقريرية في العديد من المواضيع الكبرى التي تشغل بال المهتمين بالحقل التنموي ببلادنا.

وهكذا ورد بالمادة 7 من القانون رقم 47,96 المتعلق بتنظيم الجهات ما يلي :

''اعتماد كل التدابير الرامية إلى حماية البيئة''

ذلك أن المجلس الجهوي أصبح فاعلا فيما يتعلق بحماية البيئة أو الأضرار بالمحيط البيئي، يحق له اتخاذ كل التدابير الرامية إلى حماية البيئة، إذ يحق له المطالبة بزجر كل مخالف للأنظمة البيئية ويمكنه أن يصنف كطرف في الدعوى ضد المخلين بالبيئة، يحق له الإعتراض على المشاريع التي ستنجز بالجهة ويكون من شأنها الأضرار بالبيئة. لأن مسؤولية المجلس الجهوي في هذه الحالة قائمة من خلال المادة 7، المشار إليها أعلاه.

إن حماية البيئة في بعدها الجهوي، كانت من أولى القرارات الجريئة التي اتخذها المشرع المغربي لحماية البيئة، حيث كان هذا الإختصاص قبل صدور القوانين الأخيرة للامركزية والقوانين الجديدة للبيئة، غير واضح بشكل صريح إلا في القانون المتعلق بالجهة، ومن تمة يعتبر بعض الباحثين، قانون الجهة بمثابة أول قانون يشير صراحة إلى حماية البيئة، لأن المشاريع البيئة الكبرى والمندمجة تصاغ فعليا على المستوى المركزي والجهوي، ثم تنخرط المجالس المحلية الأخرى في تطبيقها وبلورتها على أرض الواقع، وهو ما تسير فيه بلادنا بشكل متميز من خلال أسلوب الجهوية كخيار لا رجعة فيه، وقد تفرز السنوات القادمة برامج جهوية مندمجة لحماية البيئة ستتكامل مع البرنامج الوطني في شمولية وأبعاده التنموية.

2- الشراكة كإطار مفضل لممارسة الجماعات المحلية لاختصاص المحافظة على البيئة

إن الشراكة مع فعاليات الدولة والمجتمع المدني، أتاح للجماعات المحلية بالمغرب إمكانية الدخول في اتفاقيات ثنائية أو متعددة الأطراف من أجل المحافظة على البيئة، وحماية المحيط الطبيعي، هذه الإتفاقيات عكست بحق الرغبة الملحة للمجتمع المدني بالمغرب في الإنخراط في ورش حماية البيئة، ولعل ما تقوم به مؤسسة محمد السادس لحماية البيئة برئاسة صاحبة السمو الملكي الأميرة للاحسنة من أعمال جليلة لحماية البيئة والتحسيس بخطورة التلوث، خير دليل على الجانب التشاركي الذي تقيمه سواء الدولة أو الجماعات المحلية مع هذه المؤسسة.

كما أن الجمعيات المعنية بالبيئة في تزايد وتكاثر يومي بالمغرب وهذا يعني أن الجماعات المحلية، باعتبار مجالسها المنتخبة تمثل الساكنة المحلية، توجد اليوم أمام تحدي الإستجابة لمطالب هذه الجمعيات خاصة وأن الجماعة مطلوب منها في الغالب الأعم أن تتولى تمويل البرامج المحلية لحماية البيئة، وهو ما يطرح اكراهات مالية على الميزانية الجماعية تقتضي انخراط الكل من أجل بلوغ هذا الهدف النبيل، وهو حماية البيئة.

وقد بينت الممارسة أن عدد اتفاقيات الشراكة **التي أبرمتها الجماعات المحلية في مجال المحافظة على البيئة، تطرقت في مجملها إلى الالتزامات المفروضة على أطرافها، وإلى طبيعة وشكل المساهمة والممارسة الجماعية في هذه الإتفاقيات**. وتوضح كذلك هذه الإتفاقيات أن خطورة التلوث قد أضحت واقعا معاشا، وأن المجتمع المدني أضحى في قلب العملية بشكل لم يسبق له مثيل، وقد يسير الأمر على غرار ما عرفته الدول المتقدمة التي تحولت فيها الجمعيات المدافعة عن البيئة إلى أحزاب سياسية لها مكانتها في الحياة السياسية لتلك البلدان.

إن هذه الاتفاقيات تتميز بملاحظة أساسية، غالبا ما لا نجدها في الإتفاقيات الأخرى التي تبرمها الجماعات المحلية، وهذه الملاحظة تتمثل بالأساس في أن المصادقة على هذا النوع من الاتفاقيات بالمجالس الجماعية يتم بالإجماع، وهذا الشيء إيجابي يوضح أن هناك وعي ملحوظ بهذا الأمر وأن الجميع اقتنع على الأقل على مستوى المجلس الجماعي بحتمية المحافظة على البيئة .

كذلك أوضحت الممارسة أن السلطات المحلية في عين المكان، وأثناء إعداد تقريرها حول هذا النوع من الاتفاقيات، تعطي -في كل الحالات تقريبا- رأيها بالموافقة وبتزكية هذا العمل، وهذا يفسر الرغبة الملحة لدى كل من ممثلي الدولة والمنتخبين في القيام بشيء ملموس لحماية البيئة.

كما أن الوزارة الوصية عند إعدادها للندوات التكوينية الخاصة سواء بالمنتخبين أو الموظفين الجماعيين، تقوم بتحسيس المدعوين للتكوين بالعواقب التي تؤثر سلبا على التوازنات الطبيعية وما للإخلال بالبيئة وازدياد التلوث من عواقب وخيمة على التنمية المحلية في شمولتها.

3- التعاون اللامركزي على المستوى المغاربي كآلية لتنسيق البرامج الوطنية لمحاربة التلوث والحفاظ على البيئة.

يعد التعاون اللامركزي في العالم اليوم، واحد من أهم آليات التواصل وتبادل الخبرة، باعتبار ديبلوماسية الجماعات المحلية آلية أساسية من آليات التعاون الدولي، وتقنية مفضلة لمواجهة الأخطار والكوارث خاصة بين الدول المجاورة التي تتأثر بالتغيرات والتبدلات الطبيعية التي تصيب محيطها.

فحماية البيئة على المستوى المغاربي، أمر واقع وحتمي نظرا للموقع الجغرافي لشمال إفريقيا، ونظرا كذلك للإكراهات التي يفرضها هذا المجال في بعده القاري والدولي.

لهذا أساهم من خلال هذه المداخلة في طرح فكرة أولية للنقاش تتعلق بإحداث آلية للتعاون الجماعي بين الدول المغاربية تهتم بقضايا الجماعات المحلية ذات الصلة بالتنمية المحلية ومن ضمنها طبعا قضايا البيئة في أبعادها الاقتصادية والإجتماعية.

وفي هذا الصدد، تجدر الإشارة بأن المادة 23 من الظهير الشريف الصادر بتاريخ 04 شتنبر 1915 المؤسس للحالة المدنية وكذلك المادة 18 من المرسوم التطبيقي لقانون الحالة المدنية الجديد، حددت البيانات التي يتعين التنصيص عليها في رسم الولادة. ويستنتج منها أن الألقاب لا تعتبر إحدى الميكانيزمات الأساسية لرسم الولادة، بحيث أن المولود يعطى له إسم خاص به عند ولادته غير مقرون بأي لقب، بيد أنه قد تضاف لهذا الإسم عند المخاطبة ما يستحقه من الألقاب حسب نسبه وحسبه ومقامه.

وتأسيسا على ذلك، يتعين الاكتفاء بكتابة الاسم الشخصي مجردا من أي لقب في صلب رسوم الحالة المدنية مع البيانات المشار إليها في المادة 18 من المرسوم السالف الذكر، كما لا يجوز تنقيح رسم الولادة عن طريق القضاء لإضافة لقب ما إلى الإسم الشخصي .

فالمحكمة عندما بنت قرارها على القول بأن : ''الطلب يرمي إلى سد فراغ في رسم سجل منذ 1997'' قد خالفت المقتضيات القانونية المضمنة بالمادة 18 المومأ إليها أعلاه، بحيث لا يمكن أن نعتبر رسم الولادة الذي لم تتم الإشارة فيه إلى لقب ما بجانب الإسم الشخصي مشوبا بالفراغ.

لكن ربما المقصود من كلام المحكمة هو وجود فراغ تشريعي علما أن القانون الصادر بتاريخ 2 غشت 1996 المتعلق بتتميم الفصل السادس مكرر من ظهير 8 مارس 1950 الممدد لنظام الحالة المدنية، جاء في الفقرة الثانية منه (...وألا يكون مشفوعا بأي كنية أو صفة مثل مولاي...) .

وهذه المقتضيات نفسها تم تكريسها بالمادة 21 من القانون الجديد للحالة المدنية. وعلى ضوء هذه المعطيات القانونية وتدرجها الزمني ؛ يبدو لي أنه ليس هناك أي فراغ بشكل مطلق يهم إشكالية موضوع القرار، وأن تشبت المحكمة بعدم رجعية المادة 21 من قانون الحالة المدنية، يوحي لي بأنها أغفلت تطبيق القانون رقم 95-35 الذي أصبح ساري المفعول قبل تسجيل الرسم المراد تنقيحه، مما يفند قولها في هذا الشأن حيث تقول المحكمة ''بأن الفصل 21 يتعلق بالتسجيلات الجديدة في السجلات أي لأول مرة'' وهذا لا يتماشى بل يعطل القاعدة القانونية الصادرة بتاريخ 02 غشت 1996 التي كان منطوقها واضحا في هذا الباب. هنا يجب أن نميز بين مرحلتين : مرحلة ما قبل تدخل المشرع ومرحلة ما بعد تدخل المشرع.

- المرحلة الأولى

الأكيد أن الأشخاص الذين سبق لهم التسجيل في الحالة المدنية قبل تدخل المشرع بأسماء شخصية مقرونة بلقب ما ، أصبح لهم ذلك إن صح القول، بمثابة ''حق مكتسب''. ولا يمكن بأي حال من الأحوال أن نشهر في حقهم المقتضيات القانونية المنصوص عليها في المادة 21 من قانون الحالة المدنية. حيث بالرجوع إلى القانون المغربي على رأسه الدستور ، نجد المادة الرابعة منه تنص بشكل صريح أن ليس للقانون أثر رجعي. بمعنى عندما يسن القانون لا يمكن مبدئيا تطبيق مقتضياته على الفترة السابقة لتاريخ صدوره.

- المرحلة الثانية

أما بخصوص مرحلة ما بعد تدخل المشرع ، هنا حسمت المسألة وأصبح يمنع اقتران الإسم الشخصي أثناء تقييده بسجلات الحالة المدنية بأي كنية أو صفة مثل ''مولاي'' أو ''سيدي'' أو ''لالة''. وإذا ما تم خرق القانون في هذا الموضوع، أي تم تقييد إسم شخصي مقرون بإحدى الصفات السالفة الذكر، في هذه الحالة يعتبر هذا الرسم مشوبا بخطإ جوهري و ذلك طبقا للمادة 37 من قانون الحالة المدنية، إذ يستوجب استصدار حكم تنقيحي يقضي ببطلان البيان المتمثل في الصفة أو الكنية المقرونة بالإسم الشخصي ، بحيث يبقى هذا الأخير مجردا من أي لقب.

وعلى ضوء ذلك فإنه مهما كان أفراد الأسرة يحملون لقبا ما بشكل متواتر، فإن هذا يتوقف بشكل قطعي وبقوة القانون منذ تدخل المشرع في هذا الموضوع. لهذا لم تتوفق المحكمة في تعليلها عندما استندت في قرارها على قرينة واقعية لا يعتد بها وتبقى عقيمة في دلالتها من خلال موقعها هذا، حيث قالت : ''أن والده وجميع المسجلين في كناشه العائلي يحملون صفة مولاي''. إن الآلية الأساسية للحفاظ على وحدة الأسرة وتماسكها واندماجها حقيقة هي الإسم العائلي الذي يربط الأصل بالفرع على المستوى العمودي وليس لقب ما لصيق بالإسم الشخصي.

3 - المركز القانوني لضابط الحالة المدنية في الدعاوي المرتبطة بالحالة المدنية

إن كل الدعاوي المتعلقة بالحالة المدنية، لا يتدخل فيها ضابط الحالة المدنية بصفته مدعيا أو مدعى عليه. إن مثل هذه الدعاوي توجه من النيابة العامة و عليها، باعتبارها تمثل الحق العام ولا توجه ضد ضابط الحالة المدنية. حيث بالرجوع إلى المواد من 06 إلى 09 من قانون المسطرة المدنية نجد المشرع يعترف للنيابة العامة كطرف أصلي في خصومة الحالة المدنية بصفتها مدعية أو مدعى عليها أو طاعنة أو مطعون ضدها. ودأب الإجتهاد القضائي في المغرب على اعتبار النيابة العامة طرفا رئيسيا دائما في دعاوى الحالة المدنية.

وفي المقابل فإن جميع الأحكام والأوامر في دعاوى الحالة المدنية نجد منطوقها يخاطب ضابط الحالة المدنية ويأمره بصفته الجهة المختصة بالتنفيذ.

هل يجوز لضابط الحالة المدنية أن يمتنع عن تنفيذ حكم قضائي؟

إن أي حكم بشكل مجرد قد يصادف صعوبات قانونية أو واقعية في التنفيذ، وعلى ضوء منطوق القرار القضائي محل التعليق فإن التنفيذ هنا يخالف نصا قانونيا صريحا وبذلك تعتريه صعوبة قانونية تفرض نفسها، و تبعا لذلك كان يجب على ضابط الحالة المدنية المختص أن يمتنع عن تنفيذ منطوق القرار القضائي المومأ إليه أعلاه.

رقم 13

لكن ما هي الجهة المختصة للبث في صعوبة التنفيذ في مثل هذه النازلة ؟

لقد أوضح الفصل 36 من قانون الحالة المدنية ما وقع التنصيص عليه في الفصل 39 من نفس القانون من إسناد الإختصاص لرئيس المحكمة الإبتدائية بالبث في الصعوبات المتعلقة بتنفيذ حكم، حيث يتضح أن رئيس المحكمة الإبتدائية لا يبث في الصعوبة، وإنما يختص في تقدير جدية أسباب الصعوبة المثارة لتنفيذ حكم. ذلك أن الفصل 26 من قانون المسطرة المدنية يسند صراحة لكل محكمة اختصاص النظر في الصعوبات المتعلقة بتأويل أو تنفيذ أحكامها، أما رئيس المحكمة في هذا الصدد فيقتصر دوره على تقدير العناصر الواقعية أو القانونية المشكلة للصعوبة ومدى جديتها. فإن بدت له جدية، أمر بإيقاف إجراءات تنفيذ الحكم وإلا صرف النظر عن الطلب. ويتعين أن تكون هناك عناصر واقعية أو قانونية تحول دون تنفيذ الحكم وأن يقتضي ذلك تدخل قضاء الموضوع لفك الصعوبة.

4 - ماهي أنواع طرق الطعن التي ينبغي سلوكها في مثل هذه النازلة ؟

نلفت الانتباه إلى أن النيابة العامة كان يجب عليها سلوك مسطرة الطعن بالنقض لدى المجلس الأعلى، علما أن هذا الطعن لا يوقف التنفيذ. ولنفترض أن النيابة العامة لم تسلك مسطرة الطعن بالنقض داخل الأجل القانوني الذي هو ثلاثون يوما من يوم التبليغ. فما هو الحل إذن ؟ فالخطأ القضائي في الأحكام أمر متوقع، و الخصوم لا يجبرون على استعمال حقهم قي الطعن فقد لا يمس الخطأ بمصلحة أي واحد منهم. وقد يمس بها. ومع ذلك لا يلتجئ المعني بالأمر إلى أي طعن

وهكذا يتضح مما سبق أن المالية المحلية هي في وضعية تبعية وذلك بحكم بحكم الإمدادات التي تمنحها الدولة لفائدة الجماعات المحلية والتي تكون بصفة عامة مخصصة لهدف محدد، وبما أن المبدأ الأساسي في ميدان المالية العمومية والخاصة هو ''كل من يؤدي يتحكم'' فإن الإمدادات الممنوحة من طرف الدولة لا يمكن صرفها بحرية من طرف الجماعات المستفيدة، وتحتفظ الدولة كما نح بحق المراقبة الدائمة من البداية حتى التنفيذ لكل العمليات التي رصدت لها هذه المبالغ.

إن المتتبع للشأن العام المحلي بالرغم من تعدد كل أصناف الوصاية المركزية والمحلية من جهة وغنى الترسانة القانونية المنظمة لكل أشكال المراقبة الإدارية والمالية، يلاحظ على أرض الواقع أن العديد من المجالس الجماعية تعرف أزمة تسيير وتدبير مواردها المالية مما ينعكس سلبا على دورها التنموي، وتتجلى مظاهر سوء التسيير على سبيل المثال لا الحصر في الإشكاليات التالية :

- تزايد ظاهرة الإنفاق اللاتنموي
- عدم استخلاص المستحقات والضرائب الجبائية وتفاقم ظاهرة الباقي استخلاصه
- رفض التصويت على مشروع الميزانية الجماعية والحساب الإداري من طرف العديد من المجالس المحلية.
- عدم أداء الديون المستحقة وخصوصا التي صدرت فيها أحكام قضائية.

إن مثل هذه الممارسات تسبب في الإخلال بالسير العادي والمنتظم للجماعة، مما يجعل هذه المواقف مخالفة للأنظمة والقوانين وبعيدة كل البعد عن إطار المشروعية.

ومن أجل معالجة هذه الاختلالات، فإن ممارسة سلطة الوصاية تبقى أمرا ضروريا لحماية المرفق العمومي وضمان استمرارية الخدمات الجماعية لفائدة المواطنين، ومن هنا نسائل سلطة الوصاية، هل تقوم قولا وفعلا بممارسة دورها الرقابي في رصد المخالفات وتعريض مرتكبيها للمحاسبة والعقوبات الإدارية والقضائية المنصوص عليها قانونا حفاظا على المال العام؟ ما هي الصعوبات والعوائق والنواقص التي تحول دون ممارسة رقابية فعالة ومجدية ؟ إن واقع الحال في ظل المفهوم الجديد للسلطة يفرض على أجهزة الوصاية التطبيق السليم والصارم للمقتضيات القانونية تكريسا لمبادئ دولة الحق والقانون مع تحمل كافة الآثار القانونية المترتبة عن كل إخلال بالمسؤولية، وهذا هو المنطلق الصحيح لآفاق الرقابة الإدارية والمالية على مالية الجماعات المحلية.

مع الإشارة أن هذه المراقبة ليست مطلقة بل تتوفر الجماعات المحلية على كل الضمانات القانونية للطعن أمام القضاء الإداري في كل قرار أو إجراء اتخذته السلطة الوصائية خارج دائرة القوانين المعمول بها ■

للإدارة الترابية رأي.....

لقب ''مولاي'' وقرار محكمة الإستئناف بأكادير

عبد الرحيم الحياني

رئيس القسم الإقليمي للحالة المدنية بعمالة إقليم بوجدور

أثار انتباهي قرار صادر عن المحكمة الإستئنافية بأكادير يقضي بتأييد الحكم الابتدائي الصادر عن المحكمة الإبتدائية بإنزكان مركز بيوكرى الذي قضى بقبول الطلب الرامي إلى إضافة لقب ''مولاي'' إلى الإسم الشخصي برسم الحالة المدنية.

وهذا الأمر جعلني أطرح بعض الأسئلة منها :

- هل تعتبر الألقاب أحد البيانات الأساسية الواجب التنصيص عليها برسم الولادة أم لا؟
- هل يجوز تنقيح الرسم قضائيا وذلك بإضافة لقب ما إلى الإسم الشخصي ؟
- هل يجوز لضابط الحالة المدنية أن يمتنع عن تنفيذ حكم قضائي ؟
- ماهي الجهة المختصة للبت في صعوبة تنفيذ حكم قضائي ؟
- هل يحق للنيابة العامة في حالة صدور حكم انتهائي مخالف للقانون ويخص قضايا الحالة المدنية أن تمارس الطعن بالنقض فيه ؟

هذه الأسئلة سنحاول الإجابة عليها من خلال التعليق على هذا القرار، وقبل ذلك سنعرض وقائع القضية وبيان حيثيات القرار القضائي، ومن تم نقسم الموضوع إلى مطلبين :

المطلب الأول : وقائع النازلة وحيثيات القرار القضائي.

المطلب الثاني : الإشكاليات القانونية المثارة في هذه النازلة محل التعليق.

1-وقائع النازلة وحيثيات القرار القضائي

تقدم المدعي بتاريخ 24 ماي 2004 بمقال افتتاحي إلى السيد رئيس المحكمة الإبتدائية بإنزكان مركز بيوكرى، يطلب فيه الحكم بإضافة لقب ''مولاي'' إلى عقد ولادة ابنه في العقد عدد... بسجل الولادات لسنة 1997، معززا ذلك بعقد ولادة الابن وبنسخة كاملة منه وبكناشه العائلي.

وبعد إجراء المحكمة المذكورة لمسطرتها في النازلة، أصدرت حكمها عدد 2004/185 بتاريخ 08 يونيو 2004 في الملف عدد 191 القاضي حسب منطوقه بإضافة لقب ''مولاي''.

بيد أن النيابة العامة إرتأت استئناف الحكم المذكور، بحجة أنه خرق نص قانوني صريح وهو الفصل 21 من القانون رقم 99-37 المتعلق بالحالة المدنية وخاصة الفقرة الثانية منه ''...وألا يكون مشفوعا بأية كنية أو صفة مثل مولاي...'' وأن الحكم الابتدائي غير مرتكز على أساس، طالبة إلغائه والتصدي والحكم برفض الطلب.

وكان رد محكمة الاستئناف بأكادير على الشكل التالي :

التعليل : حيث اتضح للمحكمة من خلال دراستها لمختلف وثائق الملف، أن ما تعيه الطاعنة على الحكم المستأنف غير مرتكز على أساس، ذلك أن الفصل 21 من الظهير المتعلق بالحالة المدنية، يتعلق بالتسجيلات الجديدة في السجلات أي لأول مرة، في حين أن الطلب يرمي إلى سد فراغ في رسم سجل منذ سنة 1997، وأن والده وجميع المسجلين في كناشه العائلي يحملون نفس الصفة ''مولاي''. الشيء الذي يجعل الحكم المستأنف مصادفا للصواب فيما قضى به ويتعين تأييده.

2-الإشكاليات القانونية المثارة في هذه النازلة محل التعليق

أولا : هل تعتبر الألقاب مثل ''مولاي'' أو ''سيدي'' أو ''لالة'' أحد البيانات الأساسية الواجب التنصيص عليها برسم الولادة أم لا ؟

يكاد يجمع المختصين في هذا الميدان، بأنه لا يصح أن يكون الاسم الشخصي مقرونا بأي لقب ما عند تقييده في سجلات الحالة المدنية، مهما كان ذا نسب شريف.

لمواكبة الجماعات المحلية في إنجاز مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية (التطهير السائل والصلب، النقل العمومي الحضري، الطرق، المشاريع الاجتماعية...).

- المساعدة التقنية: وذلك بواسطة إنجاز دراسات مؤسساتية (إعادة هيكلة مصالح توزيع الماء والكهرباء والتطهير، استراتيجية تدبير النفايات المنزلية، توحيد وتحيين أساليب تدبير المرافق العمومية المحلية لأجل ضمان خدمات أكثر فعالية لسد احتياجات المواطنين...) وبواسطة دفتر التحملات.

- إنجاز تقارير التقييم وتقييم الحصيلة (الجهوية- وحدة المدينة، الوصاية، التعاون اللامركزي، الحالة المدنية، مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية (2000-2004) السياسة التشاركية).
- تحسيس المنتخبين المحليين بالمقتضيات الجديدة للميثاق الجماعي من خلال إصدار أو إعداد مجموعة من الوثائق مثال:
  - دوريات خاصة فيما يخص تحضير الميزانيات المحلية، منازعات الجماعات المحلية، الوصاية،...
  - دلائل تشرح اختصاصات المجالس المحلية: الجماعات المحلية بالمغرب، نظام المنتخب، الميثاق الجماعي، الحالة المدنية، التعاون اللامركزي، التخطيط الاستراتيجي، تصحيح الإمضاء...
  - تقديم المساعدة والاستشارة القانونية لفائدة السلطات والجماعات المحلية، وذلك بإنجاز نماذج لدفاتر التحملات والقرارات التنظيمية والاتفاقيات...

3- عقلنة وتحديث أساليب التدبير

في إطار تحسين أساليب التدبير، خاصة عن طريق إدخال التقنيات الحديثة للإعلام والتواصل، وبفضل المساعدة التي تقدمها مديرية أنظمة الإعلام والتواصل لمصالح وزارة الداخلية، فتحت عدة أوراش وانطلقت عدة عمليات نذكر من أهمها:

- إنجاز برنامج معلوماتي مركزي لعملية مراقبة شرعية مداولات المجالس الجماعية ؛
- إحداث نظام إرسال رقمي يمكن من تقليص آجال المصادقة على أعمال الجماعات المحلية ؛
- مشروع معلوماتي لمكاتب الحالة المدنية ؛
- إنجاز برنامج معلوماتي لتجميع وتحليل المعلومات الإحصائية الخاصة بالحالة المدنية.

وتجدر الإشارة إلى أن إدخال التقنيات الحديثة للإعلام والتواصل بدأ منذ 2004، وذلك من خلال عملية المصادقة على ميزانيات الجماعات المحلية وهي الآن تستخدم في تتبع المشاريع المبرمجة في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية.

والهدف من هذه المبادرات هو:

- ضمان نظام مراقبة فعال ومعقلن؛
- احترام آجال المصادقة أو التقليص منها؛
- تهيئ الانتقال من مراقبة الوصاية إلى مراقبة الشرعية والمراقبة القضائية؛
- إحداث قواعد للمعطيات مثل قاعدة المعطيات الخاصة بالمنتخبين المحليين، قاعدة معطيات لتتبع مداولات الجماعات المحلية وقاعدة معطيات للحالة المدنية.

4- دعم وصاية القرب

في إطار دعم اللاتمركز وتقريب الوصاية من المجال الترابي، يجب ذكر المقتضيات التالية:

- تخول النصوص المنظمة الجديدة للجماعات المحلية اختصاصات واسعة في مجال الوصاية للولاة والعمال، وخاصة فيما يتعلق بالجماعات القروية ؛
- فوض وزير الداخلية أيضا عدة اختصاصات في هذا المجال للولاة والعمال.

كل هذه التدابير تساهم في تقوية وترسيخ مكانة السلطات الممثلة للدولة إلى جانب المنتخبين المحليين كما تمكن من مراقبة قريبة.

5- مقاربة جديدة لدعم تنمية محلية شاملة

إن الدينامية الجديدة التي تسير عليها السلطات العمومية والتي ترتكز على الشراكة وإبرام اتفاقيات بين مختلف الفاعلين في مجال التنمية، تشكل المحرك الأساسي لأغلبية البرامج الوطنية التي هي في طور الإنجاز ويتعلق الأمر :

- المبادرة الوطنية للتنمية البشرية؛
- برنامج تزويد العالم القروي بالماء الصالح للشرب؛
- برنامج التزويد بالكهربة القروية الشمولي؛
- البرنامج الوطني الثاني للطرق القروية؛
- برنامج حماية المدن من الفيضانات؛
- حملة الوقاية الصحية؛
- البرنامج الوطني للتطهير السائل؛
- البرنامج الوطني لحماية البيئة بمساهمة مؤسسة محمد السادس لحماية البيئة (شواطئ نظيفة- جودة الهواء)؛
- البرنامج الوطني لمباني التعليم الأولي بالعالم القروي؛
- البرنامج الوطني لروض الأطفال؛
- البرنامج الوطني لدعم الأنشطة الرياضية؛
- البرنامج الوطني لدعم الأنشطة الثقافية.

هذه البرامج تعد دعما بالإضافة للعديد من الأوراش المنجزة أو المفتوحة أو المبرمجة على الصعيد الترابي التي لا يمكننا التطرق إليها جميعها في هذا المقال.

6 تكوين المنتخبين وأطر الجماعات المحلية

منذ سنة 2003، تم تنظيم عدد كبير من الندوات التدريبية والأيام الدراسية في مختلف مجالات تدبير الشؤون المحلية (اختصاصات المجالس المحلية والصفقات العمومية والموارد البشرية والمالية المحلية والتطهير السائل والصلب والشرطة الإدارية وممتلكات الجماعات المحلية والحالة المدنية...). وقد تم تمويل هذه التظاهرات إما بواسطة الموارد الذاتية لوزارة الداخلية وإما عن طريق التعاون الدولي مع أهم شركائنا (فرنسا وإيطاليا وإسبانيا وكونراد إديناور ومختلف منظمات الأمم المتحدة والبنك الدولي، والوكالة الأمريكية للتنمية الدولية والوكالة الكندية للتعاون الدولي ...).

هذه الدورات التكوينية استفاد منها أزيد من 3000 منتخب وموظف محلي في مختلف جهات المملكة وكذا أطر المديرية العامة للجماعات المحلية الذين شاركوا خاصة في دورات حول التخطيط الاستراتيجي وتقنيات الاتصال والتدبير المحلي.

كما أن العديد من المشاريع مبرمجة حاليا، خاصة في إطار المشروع الهادف إلى تدعيم مسلسل اللامركزية بالمغرب (PAD-Maroc)، سيمكن من مأسسة التكوين وتوجيهه قصد ملائمة حاجيات الإدارة الترابية ويهم الأمر على الخصوص مشروع إحداث شبكة ''دار المنتخب'' (الأولى مبرمجة بأبريل 2006 بالرباط) ومشروع المخطط المديري الوطني للتكوين.

7- التعاون اللامركزي

يجدر التذكير بأن مقتضيات تشريعية جديدة أدخلت على النصوص المتعلقة باللامركزية وترمي إلى إنعاش التعاون والشراكة على صعيد الجماعات المحلية مع حث هذه الوحدات على اللجوء إلى ميكانيزمات الشراكة والتعاقد وكذا تخفيف مساطر المصادقة (التفويض للولاة والعمال فيما يخص الإتفاقيات المبرمة من طرف الجماعات القروية واحترام آجال المصادقة...).

وهكذا وعلى الصعيد الداخلي تجدر الإشارة إلى ما يلي:

- إحداث 112 مجموعات للجماعات المحلية؛
- إمضاء والمصادقة على 92 اتفاقية تعاون وشراكة مع مختلف الأطراف : الدولة والقطاع الشبه عمومي والقطاع الخاص والمجتمع المدني.

أما على الصعيد الدولي، يمكننا الإشارة إلى :

- الإمضاء والمصادقة على 173 اتفاقية تعاون وشراكة وتوأمة مع شركاء أجانب ؛
- مشاركة المنتخبين المحليين في أهم التظاهرات المنظمة خارج البلاد ؛
- احتضان المغرب لتظاهرات متعلقة باللامركزية والتنمية البشرية ■

لسبب أو لآخر. من أجل ذلك كان لا بد من وضع نظام قانوني لتدارك الخطأ ولا سيما الخطأ الموضوعي أو الشكلي هذا النظام هو النقض لفائدة القانون والذي ينقسم إلى مسطرتين :

- المسطرة الأولى

في هذه الحالة يجب تفعيل المقتضيات القانونية المنصوص عليها في المادة 381 من قانون المسطرة المدنية، ويتم بناءا على طلب من الوكيل العام للملك لدى المجلس الأعلى، وذلك عندما يبلغ إلى علمه أن حكما انتهائيا صدر مخالفا للقانون، ومضى أجل النقض ولم يطلبه أحد الأطراف، وهذا الطعن لا يخضع لميعاد.

- المسطرة الثانية

هذه المسطرة منصوص عليها في المادة 382 من قانون المسطرة المدنية إذ جاء فيها أنه يمكن لوزير العدل أن يأمر الوكيل العام للملك لدى المجلس الأعلى، بأن يحيل على هذا المجلس بقصد إلغاء الأحكام التي قد يتجاوز فيها القضاة سلطاتهم وهذا الطعن لا يتقيد بأجل.

ويستعمل هذا الطعن بالنقض ضد الأحكام التي يتجاوز فيها القضاة سلطاتهم التي هي الفصل في الخصومات وفق القانون، قانون الموضوع وقانون الإجراءات، فمخالفة أيا من القانونين يجعل القاضي يتجاوز السلطة الممنوحة له لممارسة وظيفته القضائية حيث أن تجاوز القاضي لسلطته هو في أصله مخالفة للقانون بالمعنى الواسع.

ومما تجدر الإشارة أن الإحالة للنقض في الحالتين المنصوص عليهما في الفصلين 381 و 382 من قانون المسطرة المدنية، لا يوقف تنفيذ الحكم المطعون فيه ولا يجعل القرار باطلا إلا بعد استصدار قرار من الغرفة المختصة بالمجلس الأعلى يقضي بإلغاء القرار موضوع الطعن بالنقض وإبطاله.

وقد تبنى المشرع المغربي هذه الطريقة للنقض حرصا منه على حسن تطبيق القانون والقضاء على الاضطرابات التي تحدثها الأحكام المتناقضة.

وصفوة القول فإن المحكمة كان عليها ومنذ البداية، أن تقضي برفض الطلب المرفوع إليها، لأن الرفض هنا ينبني على عدم أحقية المدعي في دعواه، كما نجد المحكمة قد خالفت قاعدة فقهية وقضائية وهي لا اجتهاد مع وجود النص.

وبناءا على كل ما سبق، يمكن القول بأن القرار القضائي الصادر عن المحكمة الاستئنافية بأكادير بتأييد الحكم المستأنف القاضي حسب منطوقه بإضافة لقب ''مولاي'' إلى الإسم الشخصي، لم يؤسس على أساس سليم ■

دعم وتقوية قدرات الجماعات المحلية .....

التدابير الأساسية المواكبة لتفعيل نظام اللامركزية والحكامة الجيدة على صعيد المديرية العامة للجماعات المحلية

يحتوي النص 68 من الميثاق الجماعي الجديد على مقتضيات هامة فيما يخص المعنى الذي يوليه المشرع للوصاية على الجماعات المحلية. فهذه الأخيرة تمكن من:

- السهر على تطبيق القوانين والنصوص التنظيمية من طرف الجماعات المحلية وهذا ما ينطبق على مراقبة الشرعية؛
- ضمان حماية الصالح العام؛ ففي هذا الإطار تسعى الوصاية إلى إقامة توازن أمام استقلالية الجماعات المحلية وتوسيع اختصاصاتها؛
- ضمان المساعدة والمساهمة الإدارية للجماعات المحلية وهيئاتها.

في إطار المفهوم الجديد للوصاية الذي تسعى كفاءات وزارة الداخلية إلى تطويره، وبغض النظر عن مراقبة الشرعية واللجوء إلى المراقبة القضائية فيما يخص الحسابات الإدارية، تتكثف الجهود من أجل دعم قدرات الجماعات المحلية. وهذا الاتجاه الجديد يتحقق عبر المبادرات العديدة التي اتخذتها المديرية العامة للجماعات المحلية.

فهذا المقال يلخص أهم هذه المبادرات التي تهدف إلى تكثيف ودعم الجهود المبذولة على مستوى الإدارة الترابية سواء من طرف السلطات المحلية أو الجماعات المحلية.

1- تهيئ القوانين والنصوص التنظيمية المتعلقة باللامركزية

نذكر على سبيل المثال:

- إعداد الوثائق والنصوص التطبيقية للقوانين المنظمة للجماعات المحلية ؛
- إحداث الجريدة الرسمية للجماعات المحلية ؛
- إنجاز مجمع النصوص القانونية والتنظيمية في ميدان اللامركزية (التنظيم، الموارد البشرية والمالية، الممتلكات الجماعية، المرافق العمومية المحلية، الوصاية، الشرطة الإدارية، التعاون اللامركزي).
- القانون رقم 04-54 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العمومية الذي يهدف إلى حل المشاكل المطروحة في هذا المجال وذلك عن طريق:
  - × تحديد إطار تنظيمي واضح ومدقق؛
  - × تطبيق مبدأ المنافسة الحرة والشفافة؛
  - × ضمان حقوق المفوض؛
  - × حماية مكتسبات المستخدمين؛
  - × تتبع ومراقبة وتقييم التدبير المفوض؛
  - × خلق علاقات متوازية بين المفوض والمفوض إليه.
- مشروع القانون رقم 00-28 المتعلق بتدبير النفايات والذي يهدف من جهة إلى تحديث أساليب العمل، ومن جهة أخرى، إلى حماية صحة المواطنين وحماية البيئة.
- إصلاح قانون الجبايات المحلية الذي يهدف إلى تبسيط وتحسين مردودية الجبايات ومطابقتها مع مبدأ اللامركزية.
- إصلاح نظام المالية المحلية الذي يرمي إلى:
  - × تقوية الاستقلالية المحلية فيما يخص الاختيارات المتعلقة بتعبئة الموارد المالية وتخصيصها؛
  - × الرفع من الإستقلالية المحلية في ميدان تحديد الاختيارات المالية وتعبئة وتخصيص الموارد؛
  - × التهيئ للانتقال من وصاية إدارية إلى مراقبة قضائية من طرف المجالس الجهوية للحسابات.
- إصلاح نظام الوظيفة العمومية الترابية الذي يهدف إلى:
  - × مطابقة القانون التنظيمي بالواقع وباحتياجات الجماعات المحلية ؛
  - × تقويم القانون التنظيمي للموظفين الجماعيين لتمكين هذا القطاع من جذب الكفاءات اللازمة.
- مشروع اعتماد قانون المحاسبة العامة مع الاستمرار في العمل بالمحاسبة المالية، وذلك بإدخال محاسبة الممتلكات سواء ما يتعلق بالإيرادات أو الخصوم، و بتزويد الجماعات المحلية بنظام معلوماتي حديث.

2- دعم ومواكبة وتحسيس الجماعات المحلية

من أهم الأنشطة في هذا المجال ما يلي:

- الدعم المالي: منذ سنة 2003، بذلت جهود جبارة

مستجـدات قانونيـة .....

• قرار لوزير الداخلية رقم 611,05 صادر في 14 من محرم 1426 (23 فبراير 2005) بتحديد تنظيم العمالات والأقاليم وعمالات المقاطعات والباشويات. (ج.رعدد 5318 في 19 ماي 2005)

إصدارات .....

• أشغال الندوة التي نظمنتها وزارة الداخلية بتعاون مع منظمة اليونسيف،أيام فاتح و 2 و 3 دجنبر 2004 بفندق فرح، حول ''دور المنتخب في دعم حقوق الطفل'' وقد تم إنجاز هذا الكتيب بمساعدة منظمة اليونسيف وبهذه المناسبة نتقدم بالشكرالجزيل والإمتنان العميق لهذه المنظمة التي نعتبرها شريكنا في دعم حقو ق الأطفال على مستوى وزارة الداخلية.