

تدبير أملاك الدولة الخاصة



Imane Benjilani

إيمان بنجيلاني

باحثة في ماستر التدبير الإداري للموارد البشرية

والمالية للإدارة العمومية

كلية الحقوق سلا

ملخص

تدبر الدولة أملاكها الخاصة كما يدبر الخواص أملاكهم، لكن يراعى في تدبير الدولة سعيها لتحقيق المنفعة العامة، و تندرج حماية الرصيد العقاري للدولة ضمن المهام الموكولة إلى مديرية أملاك الدولة، وذلك من خلال تحديد مجموعة من التدابير ضمن مخططها الاستراتيجي.

وقد تم إعداد هاته المقالة للوقوف عند الوضعية الحقيقية للكيفية التي تدبر بها أملاك الدولة الخاصة مع التركيز أكثر على البعد المالي والمحاسبي، دون أن تفوتنا الفرصة لإبراز مظاهر القصور التي تشوب تدبير هذا الصنف من الأملاك.

يمتاز المغرب بخاصية فريدة تتجلى في تنوع أنظمتها العقارية، فمنها ما يدخل في مجموعة أملاك الدولة الخاصة، ومنها ما يخضع للاستغلال الجماعي ويتعلق الأمر بالملك العمومي الذي يهدف بالأساس إلى تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد، وما يميز الملك العام للدولة هو كونه موضوع تحت تصرف العموم وهذه الخاصية كانت كافية لجعل المشرع يضع مسألة تقنين هذا القطاع ضمن أولوياته.

لم يعط المشرع المغربي تعريفا دقيقا للملك الخاص للدولة وللنظام القانوني الذي يخضع لتطبيقه، لكن حسب التعريف الأكثر شيوعا فإن الملك الخاص للدولة يتكون من مجموع الأملاك العقارية والمنقولات العائدة ملكيتها للدولة، والتي لا يدخل ضمنها الملك العمومي. وتنقسم إلى نوعين من الأملاك يخضع كل واحد منها إلى نظام قانوني مستقل؛ ملك خاص للدولة يخضع في تسييره لوزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة من خلال مديرية أملاك الدولة، وملك خاص غابوي يخضع في تسييره للمندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر.

ثم إن تدبير وتسيير أملاك الدولة الخاصة أثار ويثير الكثير من الانتقادات بسبب الفراغ القانوني الذي يعتري طريقة تدبيره، مما جعل هامش الحرية في تفويتها كبيرا ولا يخضع لمراقبة فعالة سواء من طرف السلطة التشريعية أو المحاكم المالية، مادامت مسطرة تميمه لا تخضع لمعايير موضوعية تأخذ بعين الاعتبار أن قيمة هذا الملك لا تقل أهمية عن الملك العمومي سواء فيما يتعلق بالتنمية الاقتصادية أو الاجتماعية، أو حتى تنمية الموارد المالية للدولة.

وحسب مقتضيات الفصل 82 من المرسوم الملكي للمحاسبة العمومية فإنه يرخص اقتناء العقارات وبيعها من طرف الدولة بقرار للوزير المكلف بالمالية، حيث يباشر بيع العقارات من ملك الدولة الخاص عن طريق المزاد العلني ما عدا إذا نصت أحكام تشريعية أو تنظيمية على خلاف ذلك. مع إمكانية بيع عقارات من ملك الدولة الخاص بالتراضي بموجب قرار للوزير المكلف بالمالية لفائدة إما الجماعات والمؤسسات أو المقاولات العامة، أو الملاك على الشياخ مع الدولة إذا كان تقسيم العقارات غير قابل للاستغلال العقلائي، أو لصالح الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين قصد إنجاز مشروع استثماري، إذا كانت القيمة التجارية الحقيقية للعقار المراد بيعه لا تتجاوز 10% من التكلفة التقديرية الإجمالية للمشروع المذكور.

غير أن البيع المذكور يرخص من طرف ولاية الجهات عندما يتعلق الأمر بإنجاز مشاريع استثمار في قطاعات الصناعة والتصنيع الفلاحي والمعادن والسياحة والصناعة التقليدية والسكن والتعليم والتكوين والصحة والطاقة، التي تقع داخل نفوذهم التراي ويقل مبلغها عن مائتي مليون درهم.

كما أن أملاك الدولة الخاصة اللازمة لإيواء المصالح العمومية للدولة يتم تخصيصها لهذه المصالح بشرط أن تقوم بدفع مقابل لقيمتها إلى صندوق إعادة استعمال أملاك الدولة، وأن تقوم بصيانتها وإصلاحها وتحمل كافة التكاليف والضرائب المفروضة عليها. و في الحالة التي تتعذر فيها إمكانية إعادة استعمال الممتلكات والمنقولات الجارية على ملك الدولة مع وجود إمكانية بيعها، وجب عرضها للبيع عن طريق المزاد العلني، وهو ما يؤسس الفصل 83 من المرسوم الملكي.

ولفهم الموضوع الذي نحن بصدد دراسته لابد من التوضيح على أن المتغير التابع في محاور بحثنا، يتمثل أساسا في تلك العمليات التديرية ذات الصبغة المالية التي يكون محلها ملك الدولة الخاص. والتي تساهم في تنفيذها وإنجاح مساطرها، عدة متغيرات مستقلة، لعل أبرزها المحفظة المالية الضخمة التي تساويها قيمة أملاك الدولة الخاصة ثم الترسنة القانونية والتنظيمية المتشعبة والمتعددة التي تؤطر تدبير هذه الأملاك، بالإضافة إلى أن التهاون في بدل الجهود التديرية للملك الخاص للدولة قد يترتب عنه ضياع حقوق مستحقة وبالتالي تفويت مداخيل مهمة على ميزانية الدولة.

وانطلاقا مما سبق تأسيسه يمكننا طرح الإشكالية التالية:

ما مدى قدرة الفاعل العمومي على تحقيق النجاعة التديرية لأملاك الدولة الخاصة؟

وهو ما سنعمل على الإجابة عليه بموجب المحاور الثلاث التالية:

المحور الأول: العمليات التديرية لأملاك الدولة الخاصة.

المحور الثاني: الحصيلة المحاسبية المتعلقة بأملاك الدولة الخاصة.

المحور الثالث: محدودية العمليات التديرية لأملاك الدولة الخاصة.

المحور الأول: العمليات التدبيرية لأملاك الدولة الخاصة

يعتبر حق التصرف أوسع حق للملكية، يخول بموجبه للدولة اكتساب ملكية عقارات بواسطة الإقتناء أو المعاوضة أو الوصية أو الهبة، أو نقل ملكيتها بالتفويت لفائدة الغير أو إيجارها أو وضعها رهن الإشارة خدمة للمنفعة العامة، بالإضافة إلى إمكانية المساهمة بها في إطار شراكة مع القطاع الخاص أو العام. ومن مميزات الملك الخاص، هو أن إدراجه ضمن الأملاك الخاصة لا يتطلب مبدئيا أي إجراء شكلي خلافا لما هو الشأن بالنسبة لترتيب الأملاك العامة. فالدولة تدبر أملاكها الخاصة كما يدبر الخواص أملاكهم، لكن يراعى في تدبير الدولة سعيها لتحقيق المنفعة العامة، فهي تقوم بمختلف العمليات المتعلقة بالمعاملات المدنية ذات الصبغة المالية، ويتعلق الأمر بعملية التفويت، المعاوضة، والاقتناء، الكراء.

الفرع الأول: عملية التفويت

يعرف قانون الالتزامات والعقود عقد البيع في فصله 478 بأنه: "عقد بمقتضاه ينقل أحد المتعاقدين لآخر ملكية شيء أو حق بمقابل ثمن يلتزم هذا الأخير بدفعه له".

كما أن الفصل 82 من المرسوم رقم 185-02-2 الصادر بتاريخ 5 مارس 2002²⁴⁸، ينص على أنه يباشر بيع العقارات من ملك الدولة الخاص عن طريق المزاد العلني ما عدا إذا نصت أحكام تشريعية أو تنظيمية على خلاف ذلك.

ولبيع عقار مخزني، ينبغي احترام الاجراءات المحددة في الدليل الصادر في 29 نونبر 2001، والتي تتمثل أساسا في ضبط وضعية العقار لمعرفة هل قابل للتفويت أم لا، كأن يكون مرهونا أو موضوع نزاع، ثم تحديد ثمنه الافتتاحي الذي تتولاه اللجنة الادارية المختصة، إلى جانب استصدار النص التنظيمي المرخص لعملية البيع والإشهار قبل تنظيم السمسرة في موعدها المحدد²⁴⁹.

²⁴⁸ المرسوم رقم 185.02.2 الصادر في 20 ذي الحجة 1442 الموافق ل5 مارس 2002، القاضي بتغيير وتنظيم المرسوم الملكي 66.330 الصادر في 10 محرم 1387 الموافق ل 21 أبريل 1967، الجريدة الرسمية عدد 4984 بتاريخ 07-03-2002 صفحة 480 بمثابة نظام عام للمحاسبة العمومية.

²⁴⁹ البودالي الهواري، أملاك الخاصة للدولة ومدى مساهمتها في تحقيق التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس كلية الحقوق الرباط، السنة الجامعية 2001-2002، صفحة 100.

يؤدي البيع عن طريق السمسرة العمومية إلى استقطاب أكبر عدد ممكن من المشاركين، وبالتالي إلى شدة المنافسة، حيث يضمن للخبينة أرباح أكثر جراء عملية البيع وبالتالي تمكن ملك الدولة الخاص من أداء وظيفته المالية كما ينبغي²⁵⁰.

ولابد للإشارة إلى إمكانية البيع عن طريق التراضي إذا ما نصت على ذلك نصوص تشريعية أو تنظيمية وذلك لأهداف واعتبارات اجتماعية أو اقتصادية، ثم إن هذه الطريقة تخضع لمساطر متعددة تختلف بحسب الحالات.

يياشر مندوب الأملاك الخاصة للدولة إجراءات بيع العقار بعد إحالة الملف عليه والتي تتلخص في تحديد ثمن البيع واستصدار النص الذي يرخص به لإبرام عقد البيع، هذا النص يكون بقرار للوالي إذا كانت التكلفة المالية للمشروع الاستثماري لا تفوق 200 مليون درهم وقيمة العقار المراد تفويته لا تتجاوز 10 في المائة من التكلفة أو بقرار لوزير المالية إذا كانت التكلفة تساوي أو تفوق المبلغ المذكور حسب المرسوم السالف ذكره²⁵¹.

يمكن أن تتم عملية التفويت بالتراضي بالمجان في الحالات التالية :

- حالة التخلي عن بعض العقارات المخزنية لفائدة الجماعات بناء على الظهير الصادر في 28 يونيو 1954 المتعلق بأملاك الجماعات القروية.
- حالة التخلي عن القطع الأرضية المخصصة لبناء المساجد لفائدة وزارة الأوقاف بناء على منشور رئاسة الحكومة رقم 433 بتاريخ 8 يوليوز 1958.

الفرع الثاني: عملية المعاوضة

ينص الفصل 619 من قانون الالتزامات والعقود على أن: " المعاوضة عقد بمقتضاه يعطي كل المتعاقدين للآخر على سبيل الملكية، شيئاً منقولاً أو عقاراً، أو حقاً معنوياً في مقابل شيء أو حق آخر من نفس نوعه أو من نوع آخر".

²⁵⁰ حسن خشين، ملك الدولة الخاص، سلسلة المعارف القانونية، والقضائية، طبعة 2015، صفحة 356.

²⁵¹ البودالي هوري، المرجع السابق، صفحة 111، 112.

تعتبر المعاوضة عملية تعاقدية يتم بمقتضاها إعطاء الدولة أو الجماعة الترابية للطرف المبادل معها على سبيل الملكية، عقارا مقابل عقار آخر وتكون بمعدل أو بدون معدل²⁵².

وبالتالي فعملية المعاوضة²⁵³ لها ثلاثة صور:

1. معاوضة عقارية بدون معدل، وتكون عندما يكون العقارين

موضوع المعاوضة متساويين من حيث القيمة.

2. معاوضة بمعدل يؤدي للطرف المتعاقد مع الدولة، وذلك عندما

تكون القيمة المالية للعقار المملوك للغير أكثر من قيمة العقار

المملوك للدولة.

3. معاوضة بمعدل يؤديه الطرف المتعاقد مع الدولة حينما يكون

العقار المملوك للدولة أكثر قيمة من العقار المملوك للغير.

وجدير بالذكر إلى أن الدولة تلجأ إلى عملية المعاوضة، عندما تكون أملاكها الخاصة غير صالحة لأن تخدم المشاريع التي تعتمز القيام بها، وذلك بحكم الموقع الذي تتواجد فيه.

الفرع الثالث: عملية الاقتناء

تلجأ الدولة إلى عملية الاقتناء أو الشراء من أجل تدعيم رصيدها العقاري، وتتم هذه العملية عادة بالتراضي واستثناء عن طريق نزع الملكية إذا ما اقتضت الضرورة أو المصلحة ذلك.

فالاقتناء هو عقد تحصل الدولة أو الجماعات الترابية بمقتضاه على ملكية عقار أو حق عيني على أن يتم دفع مقابله للطرف المتعاقد معه، ويمكن للدولة اقتناء العقارات التي تحتاج إليها من الأشخاص العامة أو الخاصة مقابل أداء ثمنها للطرف المقتنى منه²⁵⁴.

²⁵² كمال رابع، إشكالية تدبير وحماية الأملاك العمومية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام المعقم، جامعة عبد المالك السعدي، كلية الحقوق طنجة، 2007-2008، صفحة 105.

²⁵³ أملاك الدولة، عرض من إعداد الطلبة الباحثين في ماستر العلوم الادارية والمالية، فوج 2018/2019، تحت إشراف د. عبد الحافظ ادمينو، صفحة 42.

²⁵⁴ عبد الصمد رسام، تدبير الأملاك الجماعية مدخل لتنمية الوارد الذاتية للجماعات، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاجتماعية، مراكش، 2016-2017، صفحة 54.

وترجع مهمة اقتناء الأراضي إلى مديرية أملاك الدولة، وذلك وفق الاختصاصات المخولة لها بموجب المادة 13 من المرسوم المتعلق باختصاصات وتنظيم وزارة المالية²⁵⁵.

وتجدر الإشارة إلى أن مجلس الحكومة برئاسة رئيس الحكومة، صادق يوم 19 شتنبر 2019 بالرباط، على مشروع مرسوم رقم 2.18.905 بتغيير وتتميم المرسوم رقم 2.07.995 الصادر في 23 أكتوبر بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة. هذا المشروع الذي تقدم به وزير الاقتصاد والمالية وإصلاح الإدارة، يهدف إلى تغيير وتتميم المادة 13 من المرسوم 2.07.995 السالف الذكر بشكل يسمح بتوسيع الغرض من الاقتناء الذي تمارسه مديرية الأملاك.

فتوسيع الغرض من الاقتناء الذي تمارسه مديرية أملاك الدولة، سيشمل فضلا عن اقتناء العقارات والحقوق العينية العقارية لتخصيصها لفائدة القطاعات الحكومية قصد إيواء مرافقها العمومية، العقارات والحقوق العينية التي يتم اقتناؤها في إطار الالتزامات التي تكون محل اتفاقيات للشراكة في إطار برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية، واقتناء البنايات التي تكتسي أهمية من الناحية المعمارية أو التاريخية، وتعبئة العقارات اللازمة لتشجيع الاستثمار²⁵⁶.

لابد لنا من أن نشير إلى أن عملية الاقتناء تحكمها قواعد القانون الخاص وليس قواعد القانون العام، وذلك لكون الدولة نزلت منزلة الخواص في عملية الاقتناء، لشراء ما تحتاجه من أراضي، غير أنه حينما تلجأ الدولة إلى تفعيل امتيازات السلطة العامة كحالة الاقتناء الجبري فإنها تخضع لقواعد القانون العام. قد يبدو من خلال التسمية - الاقتناء الجبري - على أنه عملية مخالفة للقانون أو تصرف غير دستوري²⁵⁷، إلا أن هذه العملية لا يمكن أن تتم إلا بمقتضى القانون أو بموجب حكم قضائي يبرر أن الغاية من هذا الاقتناء هو تحقيق المنفعة العامة، وذلك باتباع المسطرة التي حددها القانون رقم 7.81 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت²⁵⁸.

²⁵⁵ مرسوم رقم 2.07.995 الصادر في 23 أكتوبر 2008 بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد والمالية، الجريدة الرسمية عدد 5680 الصادرة بتاريخ 6 نونبر 2008.

²⁵⁶ كلمة مصطفى الخلفي الوزير المنتدب لدى رئيس الحكومة المكلف بالعلاقات مع البرلمان والمجتمع المدني الناطق الرسمي باسم الحكومة، عقب مصادقة المجلس الحكومي يومه 19 شتنبر 2019 بالرباط على مشروع مرسوم رقم 2.18.905.

²⁵⁷ الفصل 21 من دستور المملكة المغربية 2011: " لكل فرد الحق في .. وحماية ممتلكاته."

²⁵⁸ الظهير الشريف رقم 1.81.254 الصادر في 11 من رجب 1402 بتنفيذ القانون رقم 7.81 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت، الجريدة الرسمية بتاريخ 15 يونيو 1983.

الفرع الرابع: عملية كراء أملاك الدولة الخاصة

تلجأ الدولة إلى استغلال أملاكها الخاصة سواء تلك المعدة للسكنى أو الزراعية من أجل الرفع من قيمة مواردها، وذلك بكرائها إما لأشخاص القانون العام أو الخاص أو الخواص مقابل أداء واجب الكراء.

ويعرف الفصل 627 من قانون الالتزامات والعقود، الكراء بكونه "عقد بمقتضاه يمنح أحد طرفيه للآخر منفعة منقول أو عقار، خلال مدة معينة في مقابل أجره محددة، يلتزم الطرف الآخر بدفعها له".

وحسب المادة 1 من المرسوم رقم 2.07.995 الصادر في 23 أكتوبر 2008 بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة لى الاقتصاد والمالية، فإن وزير المالية هو المختص باتخاذ التدابير المتعلقة بتسيير عقارات الدولة التابعة لملكها الخاص ماعدا الملك الغابوي، ومن بين هذه التدابير نجد كراء هذه الأملاك قصد الانتفاع بمدخولها والمساهمة في التنمية الاقتصادية والاجتماعية²⁵⁹.

ففي إطار التدابير المتخذة لتشجيع الاستثمار والتسريع من وتيرته تم تفويض صلاحية كراء ملك الدولة الخاص لولاية الجهات قصد إنجاز مشاريع استثمارية، بقرار لوزير الاقتصاد والمالية²⁶⁰. فالمادة الأولى من هذا القرار تنص على أن لولاية الجهات سلطة الترخيص بكراء العقارات من ملك الدولة الخاص الواقعة داخل نفوذهم الترابي قصد إنجاز مشاريع استثمارية في قطاعات الصناعة والتصنيع الفلاحي والمعادن والسياحة والصناعة التقليدية والسكن، والتي يقل مبلغها عن 200 مليون درهم.

تودع ملفات طلبات كراء العقارات التابعة لملك الدولة الخاص إما لدى مندوب أملاك الدولة التابع لنفوذها العقار، أو لدى المدير الجهوي للاستثمار، وتوجه بعد ذلك إلى المركز الجهوي للاستثمار في أجل أقصاه 20 يوما، ليحدد مدير المركز الاجراءات اللازمة لدراسة الطلب حسب المقتضيات القانونية والتنظيمية المعمول بها. ويجب أن تحدد مساحة الأرض ومدة الكراء حسب طبيعة المشروع المزمع تنفيذه وعناصره والمدة الضرورية لاستهلاك الاستثمار، ثم تحديد قيمة الكراء من لدن لجنة إدارية للخبرة²⁶¹.

²⁵⁹ البودالي الهواري، المرجع السابق، صفحة 73.

²⁶⁰ قرار وزير الاقتصاد والمالية والخصوصية والسياحة، رقم 02.367 الصادر في 5 مارس 2002، الجريدة الرسمية عدد 4984 الصادرة في 7 مارس 2002.

²⁶¹ المادة الثانية من قرار وزير الاقتصاد والمالية والخصوصية والسياحة، رقم 02.367 الصادر في 5 مارس 2002.

المحور الثاني: الحصيلة المحاسبية المتعلقة بأموال الدولة الخاصة

بلغت قيمة عائدات ومداخيل أملاك الدولة بموجب قانون المالية لسنة 2019 ما مجموعه 354 500 000 درهم بما فيها:

• حصيلة مداخيل مباني أملاك الدولة: 323 000 000 درهم.

• عائدات بيع مباني أملاك الدولة القروية: 25 000 000 درهم.

كما أن مداخيل أملاك الدولة الخاصة غير الغابوية لسنة 2018 قد بلغت 2349 مليون درهم بعد أن كانت التوقعات خلال مشروع القانون المالي لا تتعدى 1400 مليون درهم .

وقد تمت المصادقة برسم سنة 2017 على إنجاز 345 مشروعا فوق عقارات الدولة (الملك الخاص)، في إطار التدبير اللامركز للاستثمار، بمساحة إجمالية تقدر ب 13.475 هكتار، لإقامة مشاريع استثمار بمبلغ 11.004 مليون درهم وخلق 12.548 منصب شغل²⁶².

عدد المشاريع حسب الجهات	
35 %	جهة الداخلة- واد الذهب
28 %	العيون-الساقية الحمراء
8 %	سوس- ماسة
5 %	الجهة الشرقية
5 %	كلميم-واد نون
4 %	الرباط-سلا-القنيطرة
4 %	مراكش- أسفي
4 %	فاس- مكناس
3 %	طنجة- تطوان- الحسيمة

²⁶² مديرية أملاك الدولة، ملخص التقرير حول العقار المعيا للاستثمار لسنة 2017.

الدار البيضاء- سطات	3%
بني ملال- خنيفرة	1%

مصدر المعطيات مديرية أملاك الدولة، ملخص التقرير حول العقار المعبأ للاستثمار لسنة 2017.

يمكن أن نستشف على أن نسبة 63% من المشاريع تتمركز على مستوى جهتي الداخلة-وادي الذهب و العيون- الساقية الحمراء، ما يبرر الأهمية التي تحظى الجهات الجنوبية، والعمل على جعلها فضاء خصبا للمشاريع ذات أنشطة قطاعية مع التركيز على قطاع الطاقة السياحة والرياضة، وذلك رغبة في الارتقاء بالمناطق الصحراوية وإدماجها في صلب النموذج التنموي الوطني.

لاشك أن تيسير وسهولة الحصول على العقار، يشكل أداة أساسية بين أيدي السلطات العمومية لتشجيع الاستثمار، سواء الأجنبي منه أو الوطني كما تولي الجهات المانحة أهمية خاصة للعقار باعتباره معيارا أساسيا لتقدير وتقييم مناخ الأعمال، وبالنسبة لمؤشر سهولة الحصول على العقار، صنف تقرير مناخ الأعمال لسنة 2015 المغرب في المرتبة 75 من بين 189 اقتصاديات دولية تم تقييمها، مقابل المرتبة 168 من بين 183 دولة سنة 2013²⁶³.

في سنة 2014 ، قدرت الأملاك العقارية التي تدبرها مديرية أملاك الدولة بحوالي 1.703.677 هكتار بقيمة افتتاحية مسجلة بالحصيلة المحاسبية للدولة، تناهز 567 مليار درهم .وحسب طبيعة الأملاك، فإن 69 بالمائة أي 136 مليار درهم من هذه العقارات تتواجد بالوسط القروي، و 23 بالمائة أي ما مجموعه 128 مليار درهم بالمدار شبه الحضري ، ثم 8 بالمائة (303 مليار درهم) بالمدار الحضري.

ففي ما يتعلق بالاقتناءات العقارية عملت مديرية أملاك الدولة على اقتناء 262 هكتارا بمبلغ مالي إجمالي قدره 807 ملايين درهم خلال سنة 2018، منها 17 هكتارا عن طريق نزع الملكية لأجل المنفعة العامة بقيمة مالية قدرها 336 مليون درهم ، وذلك تطبيقا لمقتضيات الفصل 13 من المرسوم رقم 2.07.995 بتاريخ 23 أكتوبر 2008 المحدد لاختصاصات وزارة الاقتصاد والمالية²⁶⁴.

ويلاحظ من خلال المعطى الأخير، التفاوت الصارخ في العوض المالي بين الاقتناء بالمرضاة والاقتناء الجبري بحيث أن التكلفة المالية عن طريق الاقتناء الجبري تساوي 76، 19 مليون درهم للهكتار، بينما عن طريق الاقتناء بالتراضي لا تتعدى 92، 1 مليون درهم للهكتار.

²⁶³ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2015 حول تعبئة الملك الخاص للدولة من أجل الاستثمار

²⁶⁴ تقرير مديرية أملاك الدولة سنة 2018.

أما ما يتعلق بالتخصيص لفائدة القطاعات الوزارية: فخلال سنة 2018 تم تخصيص 174 هكتارا لفائدة مختلف القطاعات الوزارية أو ما في حكمها بمبلغ إجمالي قدره 233 مليون درهم، وقد عرفت السنة المذكورة تقدما بالمقارنة مع السنة التي قبلها حيث لم تتعد المساحة المخصصة للمرافق الإدارية والاجتماعية 127 هكتار.

وقد عملت الدولة على تعبئة ما يناهز 13 ألف هكتار من أجل إنجاز 285 مشروعا استثماريا بغلاف مالي قدره 21.510 مليون درهم مع خلق 16.428 منصب شغل، 65% من هذه المشاريع تتواجد على مستوى النفوذ الترابي بجهتي العيون الساقية الحمراء، والداخلة وادي الذهب. وتهم 48 % من هذه المشاريع كل من السياحة والصناعة؛ غير أن الملاحظ أن تعبئة العقارات التابعة لمملك الدولة الخاص عرف انخفاضا بنسبة 7% مقارنة مع سنة 2017²⁶⁵.

إن نسبة النزاعات القضائية بشأن دعاوى الإفراغ المرفوعة من طرف الدولة ضد الجهات المحتلة لأراضيها بدون سند قانوني، قد بلغت أكثر من 540 ملفا قضائيا من أصل 4533 ملفا قضائيا مرفوعا من طرف الدولة في قضايا تتعلق بأراض تابعة للملك الخاص للدولة. وقد تم إصدار أحكام نهائية في عدد كبير منها، مما قلص من مساحات الأراضي المملوكة للدولة التي كان يحتلها أشخاص ذاتيون وشركات، من 82 ألفا و258 هكتارا إلى 38 ألفا و544 هكتارا نهاية سنة 2012، فيما اتجهت مديرية أملاك الدولة إلى إبرام عقود كراء المحتملين لمساحات متوسطة وصغرى من الأراضي الفلاحية، والتي تقل مساحتها عن 10 هكتارات، أو تفويت بعضها لبعض الجماعات والمؤسسات والإدارات العمومية، وفق مسطرة التخصيص بمقابل²⁶⁶.

وتعني مسطرة التخصيص التي تنهجها مديرية أملاك الدولة لتسوية قضايا أراضي الدولة المتنازع عليها قضائيا، وخاصة تلك التي يكون أحد أطرافها وزارات وإدارات، منح حق الاستغلال فقط، وليس حق الملكية.

المحور الثالث: محدودية العمليات التدييرية لأملك الدولة الخاصة.

تعاني مساطر التفويت من إكراه مرتبط بتعدد المتدخلين الذين ليس لهم نفس الوعي بأهمية العقار في مجال الاستثمار بالنسبة للاقتصاد الوطني، حيث أن أجهزة تنظيمية وأجهزة للمصاحبة مكلفة بالسهر على المراقبة والتتبع، تتدخل في الفعل الاستثماري. وقد أدى تعدد هؤلاء المتدخلين إلى إفراغ مبدأ الشباك الوحيد من محتواه وبالتالي عدم تحقيق الهدف الأساسي الذي أحدث من أجله.

²⁶⁵ د. العربي محمد مياد، قراءة في تقرير أملاك الدولة، مقال منشور بالموقع الإلكتروني مغرب القانون.

²⁶⁶ أكثر من 12 بالمائة من أراضي الدولة في وضعية احتلال دون سند، مقال منشور بالجريدة الإلكترونية اليوم 24.

للإشارة، فإن الأجهزة التنظيمية تتكون أساسا من ولاية الجهات والعمال والمراكز الجهوية للاستثمار والمجالس الجهوية والجماعية وصندوق الحسن الثاني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية والوكالة الوطنية لتنمية الاستثمارات والوكالة الوطنية للحفاظ العقاري والمسح الخرائطي والوكالات الحضرية والمديرية الجهوية للسكنى ومديرية أملاك الدولة.

أما فيما يخص الأجهزة المصاحبة، فتضم اللجان الجهوية للاستثمار التي يرأسها مديرو المراكز الجهوية للاستثمار واللجنة ما بين وزارية المكلفة بالاستثمارات واللجنة الإدارية للخبرة واللجنة التقنية للتحضير والتتبع واللجان المحلية لمعاينة التثمينات ولجان الاستثناءات المرخصة في مجال التعمير واللجان الجهوية المكلفة ببعض العمليات العقارية ولجان منح الحصص داخل المناطق الصناعية ولجان المناطق السياحية²⁶⁷.

إن مساطر التفويت تعرف بعض النواقص المرتبطة بالتسيير وتتعلق أساسا بتحديد أئمة البيع، ذلك أن منشور الوزير الأول رقم 209 الصادر في 26 يونيو 1976 المنظم للجنة الإدارية المكلفة بالخبرة لم يعط تعريفا دقيقا لهذه الخبرة ولنطاقها القانوني، ثم إن هذه اللجنة لا تتوفر على نظام يوضح طريقة اشتغالها وكيفية اتخاذ القرار والتصويت عليه. كما أن هذه المسطرة لم تحدد الإجراءات التي يتعين اتخاذها في حالة عدم الاتفاق حول ثمن البيع المقترح بين أعضاء اللجنة.

إن ما يناهز 31096 هكتارا هي مساحة الأراضي المحتلة بدون سند قانوني إلى حدود سنة 2017، مما يتطلب اتخاذ مجموعة من الإجراءات القانونية من أجل تصفيتها وتخليصها من الاستغلال. وما نود الاستفسار حوله هو ما العائق وراء امتناع الدولة عن مباشرة التحفيظ لجميع ممتلكاتها العقارية، على الاعتبار أنها تستفيد من مجانية التحفيظ العقاري ولن يترتب عن هذه العملية أي تكليف مالي. صحيح أن المصالح المختصة بمديرية أملاك الدولة قد عملت بتنسيق مع المندوبيات المعنية والمحافظات العقارية الإقليمية على تحفيظ ما مجموعه 71.273 هكتارا، في الوقت الذي تم إيداع مطالب لتحفيظ 43.460 هكتارا خلال سنة 2018 لكن هذا المعطى يظل جد محدود بالمقارنة مع المساحة الكلية لمملك الدولة الخاص.

لابد وأن التنصيص على إجبارية تحفيظ كل الأملاك العقارية للدولة أصبح ضرورة ملحة لضمان حمايتها من ترامي الغير السيء النية، وحتى تكون كذلك محل قدوة للمواطنين ملاك العقارات وذوي الحقوق.

²⁶⁷ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2015 حول تعبئة الملك الخاص للدولة من أجل الاستثمار.

إن مديرية أملاك الدولة تعمل بدون قانون ينظم المملك الخاص للدولة، في الوقت الذي نجد مختلف الأنظمة العقارية المتميزة تخضع لمدونة خاصة بها، ومعلوم أنها أعدت مشروع قانون في الموضوع عن طريق صفقة وبتكلفة مالية مهمة، وهو الآن محال على الأمانة العامة للحكومة منذ 4 سنوات قصد الدراسة، ويدخل في المخطط التشريعي للحكومة الحالية والسابقة ولم يتم النظر فيه إلى حدود الساعة²⁶⁸، وبالمقابل يوجد مقترح قانون يهدف لسد الفراغ التشريعي الذي يعتري إشكالية المملك الخاص للدولة، والذي تقدم أحد فرق المعارضة²⁶⁹ بمجلس النواب ولن يرتب عن ميزانية الدولة أي تكليف مالي إلى أنه لم يثار أي نقاش حوله منذ إيداعه بالمجلس النيابي قبل سنتين.

لابد وأنه قد آن الأوان لكي تخلق وكالة عقارية تابعة لرئاسة الحكومة مهمتها تجميع وتدبير وتصفية العقار العمومي بعيدا عن الارتجالية والتدبير الكلاسيكي وضمانا للشفافية والمساواة بين المرتفقين، لأن المملك الخاص للدولة يجب أن يكون في خدمة المصلحة العامة.²⁷⁰

إن البنية العقارية غير المتجانسة -بالنظر إلى أصولها التاريخية للملك- تزيد من تعقيد تعبئة العقار. حيث أن الرأسمال العقاري يتكون من عدة أصناف من العقارات تتسم بالتنوع والاختلاف من حيث طبيعتها ومساطر تطهيرها، ويضم هذا الرأسمال العقاري أساسا عقارات تتميز بأقدمية تبعيتها للملك الخاص للدولة والأراضي المسترجعة من الاستعمار في إطار ظهير 2 مارس 1973 والتحديدات الإدارية المصادق عليها والتي هي في طور المصادقة والأراضي المسترجعة في إطار ظهير 26 شتنبر 1963 والأراضي المصادرة في إطار ظهير 1958 والتي تشكل بالتتابع حوالي 42 % و 22 % و 14,02 % و 8,45 % و 3 % من المساحة الإجمالية. علاوة على ذلك، فإن تعبئة المملك الخاص للدولة يعيقها عدم استكمال عملية تطهير وضعيته القانونية.²⁷¹

إن أساس عمل الدولة في مجال العقار في ظل غياب سياسة عقارية مندمجة، يبقى منحصر في عمليات التفويت والاقتناء والتخصيص والكراء استجابة للحاجيات الآنية التي يعبر عنها المستثمرون، في حين يستوجب أن تكون هذه العمليات كنتيجة لتخطيط استراتيجي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية تمكن من جهة، من الاستعمال العقلاني للثروة العقارية ومن جهة أخرى، من العمل على خلق التناسق وإيجاد نقاط الالتقاء بين السياسات العمومية

²⁶⁸ ذ. العربي محمد مياد، قراءة في تقرير أملاك الدولة، مقال منشور بالموقع الإلكتروني مغرب القانون.

²⁶⁹ مقترح قانون يتعلق بتنظيم وتدبير أملاك الدولة الخاصة، تقدم به أعضاء فريق الأصالة والمعاصرة بتاريخ 19/07/2017.

²⁷⁰ ذ. العربي محمد مياد، قراءة في تقرير أملاك الدولة، مقال منشور بالموقع الإلكتروني مغرب القانون.

²⁷¹ التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2015 حول تعبئة المملك الخاص للدولة من أجل الاستثمار.

والقطاعية. غير أنه وفي الواقع، فإن آليات العمل في مجال العقار تعاني من عدة اختلالات تحول دون الاستجابة لمعايير التثمين والتدبير العقلاني للرأس مال العقاري.

وما يعاب على أدوات رصد ومعرفة أسواق الأملاك العقارية أنها مجزأة ومتداخلة، يتعلق الأمر ببنك المغرب والوكالة الوطنية للمحافظة على الأملاك العقارية والمسح العقاري والخرائطية وقطاع السكنى والتعمير، والمديرية العامة للضرائب والموثقين والعدول والوسطاء العقاريين... زيادة على ذلك، فإن الولوج للمعلومات المتعلقة بالمعاملات العقارية ومؤشرات الأثمان للأملاك العقارية واستغلالها يظل رهينا بإرساء نظام معلوماتي للتدبير لدى الفاعلين المتدخلين في مجال العقار.

وتظهر هذه الوضعية عدم تضافر جهود هؤلاء الفاعلين وغياب مرصد عقاري من أجل تجميع وتوطيد المجهودات المبذولة من لدن هذه الهياكل، حيث أن المرصد العقاري يهدف إلى إنتاج معلومات إحصائية وخرائطية من شأنها المساهمة في ضبط ومعرفة تقريبية للمجال التراي. ولا يقتصر هدف هذا المرصد على تبادل المعلومات فحسب، بل يتوخى أيضا تقييم القرارات السابقة من أجل استشراف وتهيئة القرارات المستقبلية²⁷².

عطفا على ما تمت الإشارة إليه سلفا بخصوص التفاوت الواضح بين القيمة المالية للتعويض عن الاقتناء الجبري وبين التعويض جراء الاقتناء بالمرضاة أصبح لزاما على المشرع أن يتدخل من أجل تحديد سقف معين لا ينبغي تجاوزه، كتحديد نسبة مئوية لما تقرره اللجان الإدارية للخبرة، والنظر في الثمن المحدد من طرف اللجنة الإدارية للتقييم إذا ما كان زهيدا ومبالغ في قيمته، ثم وضع معايير موضوعية تهتدي إليها اللجان الإدارية للتقييم، مما يتوجب معه تقديم توضيحات للرأي العام في هذا الشأن وخاصة أعضاء البرلمان بمناسبة مناقشة مشروع القانون المالي وكذا المجلس الأعلى للحسابات، لأنه في ظل بسط اليد في العوض نتيجة الاقتناء الجبري تضيع كل سبل حوكمة تدبير المالية العمومية وترشيدها على اعتبار أن التعويض القضائي شأنه شأن التعويض الرضائي، كلاهما يتم اقتطاعه من الميزانية العامة للدولة.

²⁷² التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2015 حول تعبئة الملك الخاص للدولة من أجل الاستثمار.

خاتمة:

اضحت أملاك الدولة الخاصة اليوم مثار نقاشات جدلية بيت مختلف الباحثين، نظرا للطبيعة التدييرية التي تخضع لها، والتي تتسم أحيانا -بالعشوائية والتداخلية- في ظل غياب نص قانوني مستقل شامل جامع لكل المقتضيات القانونية والتنظيمية المتعلقة بهذه العمليات، لذلك بات الاسراع في تنزيل مدونة مستقلة لملك الدولة الخاص يحدد فيها تعريف هذه الأملاك ونظامها القانوني ومساطر تدييرها وآليات تثمينها ووسائل حمايتها، مسألة ضرورية. وذلك لرفع اللبس حول أي خلط قد يقع بينها وبين باقي الممتلكات وبالتالي ضمان حماية مثلى وتديير مالي أمثل لهذا الصنف من الأملاك.

كما نلتمس من الجهات صاحبة الاختصاص الالتزام بوضع نظام معلوماتي تابع لمديرية أملاك الدولة، يسخر حصرا لتتبع عمليات تديير أملاك الدولة الخاصة وكل العمليات التي ترد عليها، إضافة إلى إجراء إحصاء شامل لكل أملاك الدولة الخاصة والاهتمام أكثر بتصفية الأراضي الموات -المستحقة للدولة قانونا- لتيسير معرفة قيمة المحفظة العقارية للدولة وتعبئتها لتتلاءم مع حاجيات المستثمرين.

انتهى بعون الله

لائحة المراجع:

- دستور المملكة المغربية لسنة 2011.
- الظهير الشريف رقم 1.81.254 الصادر في 11 من رجب 1402 بتنفيذ القانون رقم 7.81 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت، الجريدة الرسمية بتاريخ 15 يونيو 1983.
- المرسوم رقم 185.02.2 الصادر في 20 ذي الحجة 1442 الموافق ل 5 مارس 2002، القاضي بتغيير وتتميم المرسوم الملكي 66.330 الصادر في 10 محرم 1387 الموافق ل 21 أبريل 1967، الجريدة الرسمية عدد 4984 بتاريخ 07-03-2002 صفحة 480 بمثابة نظام عام للمحاسبة العمومية.
- مرسوم رقم 2.07.995 الصادر في 23 أكتوبر 2008 بشأن اختصاصات وتنظيم وزارة الاقتصاد المالية، الجريدة الرسمية عدد 5680 الصادرة بتاريخ 6 نونبر 2008.
- قرار وزير الاقتصاد والمالية والخصوصة والسياحة، رقم 02.367 الصادر في 5 مارس 2002، الجريدة الرسمية عدد 4984 الصادرة في 7 مارس 2002.
- مقترح قانون يتعلق بتنظيم وتديير أملاك الدولة الخاصة، تقدم به أعضاء فريق الأصالة والمعاصرة بتاريخ 19/07/2017.
- البودالي الهواري، أملاك الخاصة للدولة ومدى مساهمتها في تحقيق التنمية، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، جامعة محمد الخامس كلية الحقوق الرباط، السنة الجامعية 2001-2002.
- حسن خشين، ملك الدولة الخاص، سلسلة المعارف القانونية، والقضائية، طبعة 2015.
- كمال رابح، إشكالية تديير وحماية الأملاك العمومية، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام المعمق، جامعة عبد المالك السعدي، كلية الحقوق طنجة، 2007-2008.
- عبد الصمد رسام، تديير الأملاك الجماعية مدخل لتنمية الوارد الذاتية للجماعات، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاجتماعية، مراكش، 2016-2017.
- أملاك الدولة، عرض من إعداد الطلبة الباحثين في ماستر العلوم الادارية والمالية، فوج 2018/2019، تحت إشراف ذ. عبد الحافظ ادمينو.
- العربي محمد مياد، قراءة في تقرير أملاك الدولة، مقال منشور بالموقع الالكتروني مغرب القانون.

- مجلة المالية، العدد 34، الصادر في يونيو 2018.
- تقرير مديرية أملاك الدولة سنة 2018.
- ملخص التقرير حول العقار المعبأ للاستثمار لسنة 2017 الصادر عن مديرية أملاك الدولة.
- التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات لسنة 2015 حول تعبئة الملك الخاص للدولة من أجل الاستثمار.

❖ Site web.

- ✓ www.finances.gov.ma
- ✓ www.domaine.gov.ma
- ✓ www.coursdescomptes.ma
- ✓ www.Chambredesrepresentants.ma
- ✓ www.Droitentreprises.com
- ✓ www.Marocdroit.com
- ✓ www.alyaoum24.com