

الحكمة العقارية للأراضي السلالية ورهانات تنزيل الحكم الذاتي

Land Governance of Collective Lands and the Challenges of Implementing Autonomy.

الباحثة : جناح درجالها

باحثة بسلك الدكتوراه، جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس
مختبر الدراسات القانونية والتحول الرقمي

ملخص:

يتناول هذا الموضوع إشكالية الحكامة العقارية للأراضي السلالية باعتبارها إحدى أهم الروافد العقارية في المغرب، وما يطرح عليها من تحديات مرتبطة بالتدبير والتحديث والتقنين. فالأراضي السلالية، التي تتميز بطابعها الجماعي والتاريخي، أصبحت اليوم في قلب التحولات التنموية والمؤسسية، خاصة في ظل النقاش حول تنزيل مشروع الحكم الذاتي. ويهدف هذا الموضوع إلى إبراز كيفية توظيف الحكامة العقارية كألية لتأهيل هذا الرصيد العقاري وجعله رافعة للتنمية الترابية، مع ضمان التوازن بين حقوق ذوي الحقوق ومتطلبات الاستثمار. كما يناقش الرهانات المرتبطة بملاءمة الإطار القانوني والتنظيمي مع متطلبات الجهوية المتقدمة والحكم الذاتي، إضافة إلى إشكالات التدبير الشفاف والعادل لهذه الأراضي. ويخلص الموضوع إلى أن نجاح تنزيل الحكم الذاتي يظل رهيناً بإصلاح عميق للحكامة العقارية للأراضي السلالية، بما يضمن الفعالية، والعدالة المجالية، والاستدامة التنموية.

الكلمات المفتاحية :

الحكامة العقارية، الأراضي السلالية، الحكم الذاتي، التنمية الترابية، التدبير العقاري، الجهوية المتقدمة.

Abstract:

This topic addresses the issue of land governance of collective lands as one of Morocco's key land assets, along with the challenges related to its management, modernization, and legal regulation. Collective lands, characterized by their communal and historical nature, are now at the center of institutional and development transformations, particularly in the context of discussions on implementing autonomy.

The aim is to highlight how land governance can serve as a mechanism to enhance this land resource and turn it into a driver of territorial development, while ensuring a balance between the rights of beneficiaries and investment requirements. It also examines the challenges of adapting the legal and regulatory framework to advanced regionalization and autonomy, as well as issues of transparency and fairness in land management.

The study concludes that the success of autonomy implementation depends largely on a profound reform of land governance of collective lands, ensuring efficiency, spatial justice, and sustainable development.

Keywords

Land governance, collective lands, autonomy, territorial development, land management, advanced regionalization.

مقدمة :

يشكل العقار أحد المقومات الأساسية لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بالنظر إلى دوره المحوري في استقطاب الاستثمارات وإنجاز المشاريع التنموية وتوفير الوعاء العقاري اللازم للبنى التحتية والمرافق العمومية. وفي هذا الإطار، تكتسي الأراضي السلالية أهمية خاصة داخل المنظومة العقارية المغربية، باعتبارها رصيماً عقارياً استراتيجياً يمتد على مساحات شاسعة ويشكل مجالاً حيواً لتحقيق التنمية الترابية وتعزيز العدالة المجالية، وهو ما أكدته العديد من الدراسات التي أبرزت العلاقة الوثيقة بين تعبئة العقار وتحقيق التنمية المستدامة³⁹⁷⁷.

وقد عرف نظام الأراضي السلالية خلال السنوات الأخيرة تحولات قانونية ومؤسسية مهمة، توجت بإصدار القوانين أرقام 62.17 و 63.17 و 64.17، والتي هدفت إلى تحديث الإطار القانوني المنظم لهذه الأراضي، وتجاوز الإكراهات المرتبطة بتدبيرها واستثمارها، بما يسمح بجعلها رافعة حقيقية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية³⁹⁷⁸. ويأتي هذا الإصلاح في سياق التحولات التي يعرفها المغرب في مجال الحكامة الترابية والجهوية المتقدمة، والرامية إلى تعزيز دور الجماعات الترابية في تدبير الشأن المحلي وتحقيق التنمية المندمجة.

تحتل أراضي الجموع أو الجماعات السلالية مكانة متميزة في النسيج الاقتصادي والاجتماعي والسياسي للمملكة³⁹⁷⁹، باعتبارها ثروة وطنية تقدر بحوالي 15 مليون هكتار، تشكل منها الأراضي الرعوية نسبة تفوق 85% تستغل بصفة جماعية من طرف ذوي الحقوق وتوظف المساحات المتبقية في النشاط الفلاحي.

مكانة هاته الأراضي تبرز أيضاً من خلال ارتباطها بجزء كبير من ساكنة المغرب من حيث تسييرها والانتفاع بها، إلى جانب الدولة بواسطة مؤسسات عهد لها بمهام القيام بدور الوصاية على الجماعات السلالية.

ويمكن على هذا الأساس تعريف أراضي الجموع على أنها " تلك الأراضي التي تتصرف فيها الجماعات وسلالتها تصرف المالك في ملكه بدون خراج أو ضريبة "3980، كما يمكن تعريفها على أنها: " ملكية جماعية مملوكة لجماعة بصفته الجماعية، أي وحدة مستقلة عن الأفراد المشكلة لها. وبذلك يتعين تمييزها عن الملكية المشاعة³⁹⁸¹. كما يعرفها البعض الآخر على أنها: "أرض قروية تملكها جماعة إثنية يصعب تحقيق حق الفرد فيها من بين الحقوق الجماعية³⁹⁸².

وفي السياق ذاته، تندرج المبادرة المغربية للحكم الذاتي المقدمة سنة 2007 ضمن رؤية استراتيجية تروم تمكين ساكنة الأقاليم الجنوبية من تدبير شؤونهم المحلية في إطار سيادة الدولة ووحدتها الترابية، من خلال منح الهيئات الجهوية اختصاصات واسعة في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية³⁹⁸³. ومن ثم، يبرز العقار السلاي كأحد أهم الموارد القادرة على دعم هذا المشروع، بالنظر إلى دوره في توفير الأوعية العقارية الضرورية لإنجاز المشاريع الاستثمارية الكبرى وتحقيق الإقلاع التنموي المنشود.

3977 - محمد خيري، العقار وقضايا التحفيظ العقاري في التشريع المغربي، منشورات المعارف، الرباط، 2014، ص 15 وما بعدها.

3978 - عبد العزيز توفيق، التشريع العقاري والضمانات: الملكية العقارية بالمغرب وقانون التحفيظ العقاري ومدونة الحقوق العينية، الطبعة الأولى، 2012، ص 21 وما بعدها.

- وانظر أيضاً القانون رقم 62.17 المتعلق بالوصاية الإدارية على الجماعات السلالية وتدبير أملاكها.

3979 - ميمون بويدي، تدبير أراضي الجموع بين العرف والقانون: دراسة نظرية ميدانية، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بفاس، السنة الجامعية 2020/2021، ص:4

3980 - تشير الإحصائيات الصادرة عن وزارة الداخلية إلى وجود حوالي 10 ملايين نسمة تنتمي لحوالي 5043 جماعة سلالية عن تقرير لجنة الداخلية والجماعات الترابية والسكنى وسياسة المدينة حول مشروع قانون 62.17 بشأن الوصاية الإدارية عن الجماعات السلالية وتدبير أملاكها.

3981 - تعريف وارد ضمن ديباجة ظهير 27 أبريل 1919 الذي يعتبر بمثابة ميثاق أراضي الجموع.

3982 - Commandant LECLERE Terres Collectives de Tribus au Maroc la tutelle du Protectorat in Renseignements Coloniaux, bulletin du comité de l'Afrique Française, Numéro 2, Février 1922. P 34. Paul Decroux, droit foncier Marocain: Edition la porte, Rabat, 1977.

3983 - المبادرة المغربية للتفاوض بشأن نظام الحكم الذاتي لجهة الصحراء، مقدمة إلى الأمم المتحدة بتاريخ 11 أبريل 2007.

كما أن التقارير الوطنية الحديثة، وفي مقدمتها تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد، أكدت على ضرورة إرساء حكمة عقارية فعالة وتعبئة الرصيد العقاري المتاح لتحقيق التنمية الترابية المستدامة وتقليص الفوارق المجالية، الأمر الذي يجعل من تدبير الأراضي السلالية إحدى القضايا المركزية المرتبطة بإنجاح مشروع الحكم الذاتي وتعزيز التنمية الجهوية³⁹⁸⁴. وعليه، تثار الإشكالية التالية:

إلى أي حد يمكن للأراضي السلالية أن تساهم في إنجاح مشروع الحكم الذاتي وتحقيق التنمية الترابية المستدامة؟ وما هي أهم التحديات القانونية والمؤسسية التي تواجه هذا الدور؟

وللإجابة عن هاته الإشكالية يقتضي منا مقارنة تحليلية ممنهجة وفق التقسيم التالي :

يمكن إعادة هيكلة الموضوع في محورين رئيسيين، يتضمن كل محور فقرتين، على النحو الآتي:

المحور الأول: الإطار القانوني والمؤسسي للأراضي السلالية والحكم الذاتي

المحور الثاني: مساهمة الأراضي السلالية في إنجاح مشروع الحكم الذاتي ورهانات تطويرها

المحور الأول: الإطار القانوني والإداري لأراضي الجماعات السلالية ورهانات تنزيل الحكم الذاتي

يشكل موضوع الأراضي السلالية أحد أهم المداخل الأساسية لفهم البنية العقارية بالمغرب، بالنظر إلى خصوصيته التاريخية والاجتماعية والقانونية، وما يرتبط به من علاقات معقدة بين الجماعات السلالية والدولة والسلطات المحلية. فقد ظل هذا النوع من العقار لسنوات طويلة خاضعاً لمنطق التدبير التقليدي، قبل أن يعرف تطوراً تشريعياً وإدارياً مهماً من خلال إصلاحات حديثة هدفت إلى تحديث حكامته، وتكريس مبادئ الشفافية والنجاعة في تدبيره واستثماره.

وفي هذا السياق، يكتسي الإطار القانوني والإداري المنظم لأراضي الجماعات السلالية أهمية خاصة، باعتباره المحدد الأساسي لطرق تملكها واستغلالها وتدبيرها، وكذا لآليات اتخاذ القرار بشأنها، سواء من طرف الجماعات السلالية أو من خلال وصاية الدولة ممثلة في وزارة الداخلية، كما أن هذا الإطار لم يعد يقتصر على حماية حقوق ذوي الحقوق فحسب، بل أصبح موجهاً نحو إدماج هذا الرصيد العقاري في الدينامية التنموية الوطنية.

وتزداد أهمية دراسة هذا الإطار في ضوء التحولات التي يعرفها المغرب على مستوى تدبير الشأن الترابي، خاصة مع ورش الجهوية المتقدمة، ومشروع الحكم الذاتي كتصور متقدم لتدبير الأقاليم، حيث أصبحت مسألة تعبئة العقار، وفي مقدمته العقار السلالي، رهانا أساسياً لإنجاح السياسات العمومية الترابية. ومن ثم، فإن فهم البنية القانونية والإدارية لهذه الأراضي يكتسي بعداً استراتيجياً، لارتباطه الوثيق بقدرة الدولة والجهات على تنزيل مشاريع التنمية وتحقيق العدالة المجالية في إطار الحكامة الترابية الحديثة.

وهذا ما ستنم معالجته في (الفقرة الأولى) القوانين المؤطرة لأراضي الجماعات السلالية وفي (الفقرة الثانية) الحكم الذاتي وأبعاده في تعزيز الحكامة الترابية ودور الأراضي السلالية في تنزيله

الفقرة الأولى: القوانين المؤطرة لأراضي الجماعات السلالية والأجهزة الإدارية المكلفة بتدبيرها

أولاً: القوانين المؤطرة لأراضي الجماعات السلالية

3984 - اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد، التقرير العام للنموذج التنموي الجديد، الرباط، 2021، ص 108 وما بعدها.

يؤطر المشرع المغربي أراضي الجماعات السلالية بجملة من النصوص القانونية وهي القانون رقم 62.17 بشأن الوصاية الإدارية على الجماعات السلالية و تدبير أملاكها و القانون رقم 63.17 المتعلق بالتحديد الإداري لأراضي الجماعات السلالية ثم القانون رقم 64.17 المغير و المتمم لظهير 25 يوليوز 1969 المتعلق بالأراضي الجماعية الواقعة في دوائر الري 3985.

تضمن هذا القانون عدة مستجدات 3986 يمكن الوقوف على أهمها على النحو التالي:

-تحيين المفاهيم والمصطلحات المتعلقة بالجماعات السلالية

-تقييد اللجوء إلى العادات و التقاليد في تدبير شؤون الجماعات السلالية و استقلال أراضيها و اعتمادها في الحدود التي لا تتعارض مع النصوص القانونية و التنظيمية الجاري بها العمل

-تكريس المساواة بين الرجل و المرأة كأعضاء للجماعة السلالية في الحقوق و الواجبات طبقا لأحكام الدستور و المواثيق الدولية تحديد كيفية اختيار نواب الجماعات السلالية و الالتزامات التي يتحملونها و كذا الالتزامات التي يتحملها أعضاء الجماعة والجزاءات المترتبة عن الإخلال بهذه الالتزامات

إعادة تنظيم الوصاية على الجماعات السلالية عبر إحداث مجالس الوصاية على الصعيد الإقليمي إلى جانب مجلس الوصاية المركزي

التنصيب على تعليل مقررات مجلس الوصاية

فتح إمكانية إسناد الأراضي الجماعية المخصصة للحرث على وجه الملكية لفائدة أعضاء الجماعة السلالية

فتح إمكانية تفويت أراضي الجماعات السلالية للفاعلين الاقتصاديين الخواص والفاعلين العموميين لإنجاز مشاريع الاستثمار تمكن كافة الورثة من حصصهم في التركة ذكورا وإناثا

إعادة النظر في كيفية كراء الأملاك الجماعية لتشجيع الاستثمار

و بالنسبة للقانون رقم 63.17 المتعلق بالتحديد الإداري لأراضي الجماعات السلالية فإن أهم مستجد جاء به هو تبسيط مسطرة التحديد عبر جعل الإشهار ينص على الرسوم المتعلقة بتعيين تاريخ افتتاح عمليات التحديد بالإضافة إلى تقليص أجل تقديم التعرضات ضد مسطرة التحديد الإداري من ستة أشهر إلى ثلاثة أشهر ناهيك عن سن بعض القواعد المتعلقة بالإجراءات التي يقوم بها المحافظ على الأملاك العقارية بشأن التعرضات على التحديد الإداري و فتح إمكانية تجزئ المسطرة 3987

و فيما يخص القانون رقم 64.17 فإن أهم المستجدات التي جاء بها تحديد كيفية تبليغي لائحة ذوي الحقوق بعد حصرها من طرف نواب الجماعة السلالية ثم تخويل مجلس الوصاية الإقليمي صلاحية البث في الطعون التي يمكن أن تتقدم ضد اللائحة.

ثانيا: الأجهزة الإدارية المكلفة بتدبير أراضي الجماعات السلالية

أ- جماعة النواب

3985- يضم القانون رقم (62.17) 37 مادة موزعة على سبعة أبواب :

الباب الأول: أحكام عامة

الباب الثاني : تنظيم الجماعات السلالية

الباب الثالث : أحكام خاصة بأملاك الجماعات السلالية

الباب الرابع : تدبير الموارد المالية للجماعات السلالية

الباب الخامس: الوصاية الإدارية على الجماعات السلالية

الباب السادس: العقوبات

الباب السابع : أحكام ختامية

3986 - تقرير صادر عن أشغال الدورة 25 لمجلس إداري للوكالة الوطنية للتأمين الصحي ، نفس المرجع.

3987 — تقرير صادر عن أشغال الدورة 25 لمجلس إداري للوكالة الوطنية للتأمين الصحي ، نفس المرجع.

يقصد بجماعة النواب، مجموع الأعضاء الذين تختارهم الجماعة السلالية من بين أعضائها المتمتعين بالحقوق المدنية، ولا فرق بين الذكور والإناث، من أجل تمثلها أمام المحاكم أو المرافق الإدارية وكذا القيام بجميع التصرفات القانونية التي تهم الجماعة 3988 يتم اختيارهم إما عن طريق الانتخابات أو الاتفاق والتوافق أو بالتعيين العاملي و في ظل المستجدات التشريعية التي عرفها النظام القانوني لأراضي الجماعات السلالية يمكن تلخيص المهام الإدارية لجماعة النواب في توزيع الاتفاع على أعضاء الجماعة السلالية بشكل متساوي بين الذكور والإناث حسب مقتضيات المادة 16 من القانون رقم 62.17 وتنفيذ القرارات المتخذة من قبلها أو من طرف كل من مجلس الوصاية المركزي أو الإقليمي واتخاذ التدابير اللازمة لذلك بما فيها طلب تدخل السلطة المحلية عند الاقتضاء وتبعية مراحل مسطرة تحفيظ أراضي الجماعات السلالية طبقا لمقتضيات المادة 18 من القانون رقم 62.17 بالإضافة الى تدبير الموارد المالية للجماعة و مسك الحسابات المتعلقة بها من طرف سلطة الوصاية بتنسيق مع جماعة النواب حسب مقتضيات المادة 23 من القانون رقم 62.17 وكذا إعداد و تعيين لائحة أعضاء الجماعة السلالية وتبليغها الى السلطة المحلية و ذوي الحقوق داخل اجل ثلاثين يوما حسب مقتضيات الفصل 3 و 4 من القانون رقم 64.17 .

ب- مجالس الوصاية

تخضع الجماعات السلالية للوصاية الإدارية من قبل الهيئات المتواجدة بالرباط التي تسهر على تتبع ومواكبة مدى احترام الجماعات السلالية وكذا جماعة النواب للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل إلى جانب الحفاظ على أملاك الجماعات السلالية وحمايتها وصيانتها و تدبير مواردها المالية بالإضافة الى تثمين هذه الأراضي ثم تعبئتها لإنجاز مشاريع تعود بالنفع على أعضاء الجماعة السلالية وكذا خلق فرص الشغل و مشاريع تستهم في تحقيق التنمية بالعالم القروي و تتجسد هذه الأجهزة في كل من وزارة الداخلية ممثلة في مديرية الشؤون القروية 3989 بالإضافة الى مجلس الوصاية المركزي و مجلس الوصاية الإقليمي الذي يكون بدائرة نفوذ كل عمالة أو إقليم توجد بدائرة نفوذه جماعة سلالية و يمكن رصد اختصاصات هذه الهيئات على النحو التالي :

1- اختصاصات وزير الداخلية

اتخاذ الإجراءات اللازمة لعملية التصفية القانونية لأراضي الجماعات السلالية يتعلق الامر بعملية التحفيظ العقاري و التحديد الإداري.

-الدعوة الى انعقاد مجلس الوصاية المركزي

-منح الاذن للجماعة السلالية للقيام بجميع الإجراءات المنوطة بها في تدبير و حماية جماعتها

-إصدار قرارات مشتركة

-رئاسة مجلس الوصاية المركزي

- ابرام و فسخ عقود كراء الأراضي السلالية

2- اختصاصات مديرية الشؤون القروية

حسب المادة 31 من المرسوم رقم 2.19.1086 الصادر في 30 يناير 2020 فإنه تناط بمديرية الشؤون القروية مهمة ممارسة الوصاية باسم وزير الداخلية على الجماعات السلالية وفقا للأنظمة الجاري بها العمل وكذا إدارة ممتلكاتها و المحافظة عليها و الدفاع عن مصالحها و إعادة هيكلة الأملاك الجماعية كما تقوم بدع البرامج الحكومية في العالم القروي

3988 - ظهر شريف رقم 1.21.80 صادر في 3 ذي الحجة 1442 (14 يوليوز 2021)، بتنفيذ القانون الرقم 31.21 بتغيير وتنظيم القانون رقم 99.15، بإحداث نظام للمعاشات لفائدة فئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا، صدر ب ج ر عدد: 7006، بتاريخ 11 ذو الحجة 1442، (22 يوليوز 2021)، ص: 5678.

3989 - ظهر شريف رقم 1.21.80 صادر في 3 ذي الحجة 1442 (14 يوليوز 2021) بتنفيذ القانون رقم 31.21 بتغيير وتنظيم القانون رقم 99.15 بإحداث نظام للمعاشات لفائدة فئات المهنيين والعمال المستقلين والأشخاص غير الأجراء الذين يزاولون نشاطا خاصا، صدر ب ج ر عدد 7006، بتاريخ 11 ذو الحجة 1442، (22 يوليوز 2021).

3- اختصاصات مجلس الوصاية المركزي

حددت المادة 32 من القانون رقم 62.17 اختصاصات مجلس الوصاية المركزي كالتالي:

المصادقة على عملية الاقتناء أو التفويت أو المبادلة أو الشراكة المتعلقة بأموال الجماعات السلالية

- البت في النزاعات القائمة بين جماعات سلالية تابعة لأكثر من عمالة أو إقليم

- البت في طلبات الادن برفع اليد عن التعرضات المقدمة من طرف نواب الجماعات السلالية ضد مطالب التحفيظ التي يتقدم بها الغير

- المصادقة على اتفاقات أو محاضر الصلح المبرمة بين الجماعات والغير

- البت في الاستئنافات المدمة ضد القرارات الصادرة عن مجلس الوصاية الإقليمي في النزاعات بين الجماعات السلالية

- ابداء الرأي في كل مسألة يعرضها الوصي على الجماعات السلالية

4- اختصاصات مجلس الوصاية الإقليمي

تنص المادة 33 من القانون رقم 62.17 على أنه يعهد إلى مجلس الوصاية الإقليمي الذي يرأسه عامل العمالة أو الإقليم أو من يمثله على الخصوص بما يلي:

- المصادقة على لائحة أعضاء الجماعة السلالية المعدة من طرف جماعة النواب

- البت في النزاعات بين الجماعات السلالية التابعة للعمالة أو الإقليم المعني و بين هذه الجماعات ومكوناتها و أعضائها البت في الطعون المقدمة ضد مقررات جماعة النواب

- تتبع تنفيذ جماعة النواب للمقررات الصادرة بشأن أملاك الجماعات السلالية

- الموافقة على استعمال عقار الجماعة السلالية من طرف احد أعضائها لبناء سكن شخصي

ابداء الرأي بشأن القضايا المعروضة عليه من طرف مجلس الوصاية المركزي.

الفقرة الثانية : الحكم الذاتي وأبعاده في تعزيز الحكامة الترابية ودور الأراضي السلالية في تنزله

يشكل الحكم الذاتي أحد النماذج المتقدمة في تدبير الشأن الترابي، إذ يقوم على منح الوحدات الترابية صلاحيات واسعة في المجالات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مع احتفاظ الدولة المركزية بالاختصاصات السيادية المرتبطة بالدفاع الوطني والعلاقات الخارجية والأمن ووحدة الدولة. ويهدف هذا النظام إلى تحقيق التوازن بين مقتضيات الوحدة الوطنية ومتطلبات التدبير المحلي، بما يسمح للسكان بالمشاركة الفعلية في تدبير شؤونهم وتحقيق تنمية منسجمة مع خصوصياتهم المحلية والاجتماعية³⁹⁹⁰.

ويستند الحكم الذاتي إلى مجموعة من المرتكزات الأساسية، في مقدمتها مبدأ التدبير الحر، واللامركزية المتقدمة، والديمقراطية التشاركية، وربط المسؤولية بالمحاسبة، فضلاً عن مبدأ التفريع الذي يقضي بإسناد الاختصاصات إلى المستوى الترابي الأقرب إلى المواطنين كلما كان ذلك أكثر قدرة على الاستجابة لحاجياتهم³⁹⁹¹ ومن ثم، فإن الحكم الذاتي لا يقتصر على كونه إطاراً سياسياً، بل يمثل نموذجاً متكاملاً للحكامة الترابية يهدف إلى تعزيز التنمية المستدامة وتحقيق العدالة المحلية.

وفي السياق المغربي، برزت المبادرة المغربية للحكم الذاتي المقدمة إلى الأمم المتحدة سنة 2007 باعتبارها مقترحاً سياسياً واقعياً وعملياً لتسوية النزاع الإقليمي حول الصحراء المغربية. وقد نصت هذه المبادرة على تمكين سكان الأقاليم الجنوبية من تدبير شؤونهم المحلية عبر مؤسسات تشريعية وتنفيذية وقضائية تتمتع بصلاحيات واسعة في مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، مع احتفاظ الدولة المغربية باختصاصاتها السيادية³⁹⁹².

3990 - تقرير اللجنة الاستشارية للجبهة، الجبهة المتقدمة، الرباط، 2010.

3991 - دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الفصول 1 و 135-146.

3992 - مجلس الأمن التابع للأمم المتحدة، القرارات 2602 (2021)، 2654 (2022)، 2703 (2023)، 2756 (2024)، 2797 (2025).

ولقيت المبادرة المغربية للحكم الذاتي دعماً دولياً متزايداً خلال السنوات الأخيرة، حيث اعتبرت من الدول أساساً جدياً وذا مصداقية وواقعياً للتوصل إلى حل سياسي دائم للنزاع. كما عزز مجلس الأمن هذا التوجه من خلال قراراته المتعاقبة، لاسيما القرار رقم 2602 لسنة 2021، والقرار رقم 2654 لسنة 2022، والقرار رقم 2703 لسنة 2023، ثم القرار رقم 2756 لسنة 2024، الذي جدد التأكيد على ضرورة التوصل إلى حل سياسي واقعي وعملي ودائم قائم على التوافق، ودعا جميع الأطراف إلى مواصلة الانخراط في العملية السياسية تحت إشراف الأمم المتحدة. وقد تعزز هذا المسار أكثر مع صدور القرار رقم 2797 لسنة 2025، الذي مدد ولاية بعثة الأمم المتحدة للاستفتاء في الصحراء (المينورسو) إلى غاية 31 أكتوبر 2026، وأكد مجدداً أهمية مواصلة العملية السياسية على أساس الواقعية والتوافق، ودعم جهود الأمين العام للأمم المتحدة ومبعوثه الشخصي الرامية إلى إيجاد حل سياسي نهائي ومستدام لهذا، 3993 ويكتسي القراران 2756 و 2797 أهمية خاصة بالنظر إلى أنهما يعكسان استمرار تبني المجتمع الدولي لمقاربة الحلول الواقعية والقابلة للتطبيق، وهو ما ينسجم مع الفلسفة التي تقوم عليها المبادرة المغربية للحكم الذاتي باعتبارها إطاراً متقدماً يجمع بين احترام الوحدة الترابية للمملكة وتمكين الساكنة المحلية من تدبير شؤونها في إطار من الحكامة الترابية والديمقراطية المحلية 3994.

وفي هذا الإطار، يبرز الحكم الذاتي أيضاً كمدخل لتعزيز الجبهة المتقدمة بالمغرب، حيث أقر دستور 2011 مبدأ التدبير الحر ومنح للجهات اختصاصات موسعة في مجالات التخطيط والتنمية الاقتصادية وإعداد التراب وتدبير المشاريع العمومية، بما يرسخ دورها كفاعل محوري في التنمية الترابية 3995.

ومن الناحية التنموية، يساهم الحكم الذاتي في تمكين الجهات من إعداد وتنفيذ سياسات عمومية ملائمة لخصوصياتها، وجذب الاستثمارات، وتطوير البنيات التحتية، وتحسين الخدمات الاجتماعية، بما يضمن تقليص الفوارق المجالية وتعزيز التنمية المستدامة 3996.

وفي هذا السياق، تكتسي الأراضي السلالية أهمية استراتيجية باعتبارها رصيذاً عقارياً أساسياً يمكن أن يشكل رافعة حقيقية لتنزيل مقتضيات الحكم الذاتي. فهذه الأراضي، بحكم امتدادها الجغرافي وطاقاتها الاستيعابية، تتيح إمكانية احتضان مشاريع تنمية كبرى في مجالات الفلاحة والصناعة والسياحة والطاقات المتجددة، بما يساهم في خلق الثروة وتوفير فرص الشغل وتعزيز الاستثمار المحلي [8].

كما أن إصلاح منظومة الأراضي السلالية بموجب القوانين التنظيمية لسنة 2019 ساهم في تحديث تدبير هذا العقار وتهيئته وفتح المجال أمام استغلاله في مشاريع تنموية، مع ضمان حقوق ذوي الحقوق وتحقيق التوازن بين البعد الاجتماعي والبعد الاقتصادي 3997.

وبذلك، فإن العلاقة بين الحكم الذاتي والأراضي السلالية علاقة تكاملية، حيث يشكل العقار السلالي أحد الأدوات العملية لإنجاح السياسات الترابية في إطار الحكم الذاتي، من خلال توفير الوعاء العقاري الضروري لإنجاز المشاريع التنموية وتحقيق العدالة المجالية وتعزيز الحكامة الترابية 3998.

المحور الثاني: مساهمة الأراضي السلالية في إنجاح مشروع الحكم الذاتي ورهانات تطويرها

3993 - المملكة المغربية، المبادرة المغربية للحكم الذاتي لجهة الصحراء، 2007.

3994 - الأمم المتحدة، تقارير الأمين العام بشأن الصحراء (2024-2025).

3995 - القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات.

3996 - المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، النموذج التنموي للأقاليم الجنوبية، 2021.

3997 - بوطيب علاء الدين، الحكم الذاتي الموسع للأقاليم الجنوبية للمملكة: مقاربة مغربية لتفعيل مبدأ تقرير المصير، مقال منشور مجلة المعرفة ** العدد الثامن والعشرون - يونيو 2025، ص: 199.

3998 - محمد اليوسفي، الجبهة الموسعة والحكم الذاتي بدول البحر الأبيض المتوسط دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة محمد الأول بوجدة، الكلية متعددة التخصصات بالناظور، 2020/2021، ص: 93.

الفقرة الأولى: الأراضي السلالية كرافعة للتنمية الترابية في ظل الحكم الذاتي

تكتسي الأراضي السلالية أهمية استراتيجية في تحقيق التنمية الترابية وتعزيز مقومات الحكامة المجالية، بالنظر إلى ما تتوفر عليه من رصيد عقاري هام يشكل أحد المرتكزات الأساسية لإنجاح مشروع الحكم الذاتي. فالعقار يعد وعاءً ضرورياً لإنجاز المشاريع الاقتصادية والاجتماعية والبنيات التحتية، وهو ما يجعل من تعبئة الأراضي السلالية مدخلاً أساسياً لتفعيل البرامج التنموية على المستوى الجهوي والمحلي. وفي هذا السياق، عمل المشرع المغربي من خلال المنظومة القانونية الجديدة للمنظمة للأراضي السلالية، ولاسيما القانون رقم 62.17 بشأن الوصاية الإدارية على الجماعات السلالية وتدابير أملاكها، على إرساء آليات قانونية تسمح بتأمين هذا الرصيد العقاري وتوظيفه في خدمة الاستثمار والتنمية الترابية³⁹⁹⁹.

وتبرز مساهمة الأراضي السلالية في إطار الحكم الذاتي من خلال قدرتها على توفير العقار اللازم لإنجاز المشاريع الاستثمارية الكبرى والمتوسطة، سواء في المجال الفلاحي أو الصناعي أو السياحي أو الطاق. فنجاح أي نموذج للحكم الذاتي يظل رهيناً بامتلاك الجهات لصلاحيات تدبير الموارد المحلية واستثمارها بشكل يحقق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للسكان. ومن ثم، فإن تعبئة العقار السلاي تمكن من تجاوز إشكالية الندرة العقارية التي غالباً ما تعيق تنزيل المشاريع التنموية، كما تسهم في تقليص كلفة الولوج إلى العقار بالنسبة للمستثمرين⁴⁰⁰⁰.

كما يشكل العقار السلاي أداة فعالة لجذب الاستثمارات الخاصة والعمومية، حيث أصبحت العديد من المشاريع التنموية تعتمد على تعبئة مساحات واسعة من الأراضي السلالية من أجل إقامة مناطق صناعية ومنصات لوجيستكية ومشاريع فلاحيّة كبرى. ويؤدي ذلك إلى خلق فرص الشغل والرفع من معدلات النشاط الاقتصادي على المستوى الترابي، بما ينسجم مع الأهداف التي يسعى إليها نظام الحكم الذاتي في تحقيق التنمية المندمجة وتقوية الاقتصاد الجهوي. وقد أكد التقرير العام للنموذج التنموي الجديد أن العقار يمثل رافعة مركزية لتحفيز الاستثمار وتحقيق العدالة المجالية، من خلال توفير شروط الاندماج الاقتصادي والاجتماعي لمختلف الفاعلين⁴⁰⁰¹.

وإلى جانب دورها في دعم الاستثمار، تساهم الأراضي السلالية في تعزيز البنيات التحتية والخدمات العمومية الضرورية لتحقيق التنمية الترابية. فقد مكنت عمليات تفويت أو تعبئة أجزاء من هذه الأراضي من إنجاز مؤسسات تعليمية وصحية واجتماعية، فضلاً عن الطرق والمرافق العمومية والمناطق المجهزة. ويكتسي هذا الدور أهمية خاصة في المناطق القروية وشبه الحضرية التي تعاني من ضعف التجهيزات الأساسية، حيث يساهم العقار السلاي في توفير المجال الضروري لإنجاز مشاريع التنمية المحلية وتحسين ظروف عيش الساكنة⁴⁰⁰².

ومن منظور الحكم الذاتي، فإن حسن تدبير الأراضي السلالية وتثمينها اقتصادياً يشكلان ركيزة أساسية لتعزيز استقلالية الجهات وقدرتها على تدبير شؤونها التنموية. فكلما تمكنت الوحدات الترابية من استغلال مواردها العقارية بشكل فعال، ازدادت قدرتها على تمويل المشاريع التنموية وتحقيق التنمية المستدامة. لذلك، فإن الرهان لم يعد يقتصر على المحافظة على الأراضي السلالية باعتبارها ملكاً جماعياً، وإنما أصبح يتجه نحو إرساء حكامه عقارية حديثة توازن بين حماية الحقوق الجماعية وضمان الاستثمار المنتج للعقار. كما أن إدماج العقار السلاي في الاستراتيجيات التنموية الجهوية ينسجم مع التوجهات الوطنية الرامية إلى تكريس

3999- ظهر شريف رقم 1.19.115 صادر في 9 أغسطس 2019 بتنفيذ القانون رقم 62.17 بشأن الوصاية الإدارية على الجماعات السلالية وتدابير أملاكها، الجريدة الرسمية عدد 6807 بتاريخ 26 أغسطس 2019.

4000- عبد العزيز خيري، العقار والتنمية بالمغرب: إشكالات التدبير ورهانات الإصلاح، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، 2018، ص 112.

4001- اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد، التقرير العام للنموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، 2021، ص 85.

4002- محمد أمين بنعبد الله، "الحكامه العقارية ودورها في تحقيق التنمية الترابية"، مجلة الدراسات القانونية والإدارية، العدد 15، 2022، ص 67.

الجهوية المتقدمة وتوفير الشروط الملائمة لتنزيل مشروع الحكم الذاتي باعتباره نموذجاً لتدبير الشأن الترابي قائم على المشاركة والفعالية الاقتصادية والعدالة المجالية⁴⁰⁰³.

وعليه، فإن الأراضي السلالية لا تمثل مجرد وعاء عقارياً، بل تعد مورداً استراتيجياً قادراً على الإسهام في تحقيق التنمية الترابية وجذب الاستثمارات وخلق فرص الشغل وتعزيز البنيات التحتية، بما يجعلها إحدى الركائز الأساسية لإنجاح مشروع الحكم الذاتي وتحقيق أهدافه التنموية والاقتصادية والاجتماعية.

الفقرة الثانية: تحديات و آفاق تدبير الأراضي السلالية في إطار الحكم الذاتي

تعد الأراضي السلالية من أهم الأرصدة العقارية التي يزخر بها المغرب، لما تتوفر عليه من إمكانات كبيرة في مجال الاستثمار وتحقيق التنمية الترابية، غير أن مساهمتها الفعلية في هذا المجال ما زالت تواجه مجموعة من التحديات القانونية والمؤسسية التي تحد من فعاليتها، خاصة في ظل الرهانات المرتبطة بتنزيل مشروع الحكم الذاتي وتعزيز الجهوية المتقدمة. فنجاح أي نموذج للحكومة الترابية يظل رهيناً بوجود وعاء عقاري مؤمن قانونياً وقادر على مواكبة مختلف البرامج التنموية التي تستهدف تحسين الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية للسكان المحلية⁴⁰⁰⁴.

ومن أبرز الإشكالات التي تعترض تدبير الأراضي السلالية مسألة التحفيظ العقاري، حيث إن جزءاً مهماً من هذه الأراضي لا يزال خارج منظومة التحفيظ، الأمر الذي يفرز العديد من الصعوبات المرتبطة بإثبات الملكية وتحديد الحدود العقارية وضمان الأمن القانوني للعقار. وقد أكد محمد خيري أن غياب التحفيظ يشكل أحد أهم الأسباب المؤدية إلى تعقيد الوضعية القانونية للأراضي الجماعية وإلى عرقلة استثمارها بالشكل الأمثل⁴⁰⁰⁵ كما أن بطء مساطر التحديد الإداري والتحفيظ يؤدي في كثير من الأحيان إلى تعطيل المشاريع التنموية وتأخير إنجاز البنيات التحتية الضرورية لتحقيق التنمية الجهوية.

وتزداد هذه الإشكالات تعقيداً بفعل تعدد النزاعات المرتبطة بالعقار السلالي، سواء بين الجماعات السلالية والأفراد أو بين ذوي الحقوق أنفسهم، لاسيما فيما يتعلق بتحديد المستفيدين من الحقوق الجماعية أو استغلال الأراضي وتوظيفها. وفي هذا الإطار يرى عبد العزيز خيري أن ارتفاع القيمة الاقتصادية للعقار السلالي خلال العقود الأخيرة ساهم في تنامي المنازعات المرتبطة به، الأمر الذي أضحى يفرض ضرورة تطوير آليات قانونية أكثر فعالية لحماية الحقوق الجماعية وضمان الاستقرار العقاري⁴⁰⁰⁶، ومن خلال تتبع العمل القضائي المغربي، يتضح أن جزءاً مهماً من النزاعات العقارية المعروضة على المحاكم يرتبط بشكل مباشر أو غير مباشر بالأراضي السلالية، وهو ما يؤثر على مردودية العقار وعلى قدرته في استقطاب الاستثمارات.

إلى جانب ذلك، تطرح الحكامة العقارية للأراضي السلالية مجموعة من التحديات المرتبطة بتعدد المتدخلين وتداخل الاختصاصات بين السلطات الوصية والنواب السلاليين ومجالس الوصاية والمؤسسات العمومية والجماعات الترابية. ورغم الإصلاحات التشريعية التي عرفها هذا المجال سنة 2019 من خلال صدور القوانين 62.17 و 63.17 و 64.17، فإن الممارسة العملية تكشف استمرار بعض الصعوبات المرتبطة بالتنسيق بين مختلف الفاعلين وفعالية آليات اتخاذ القرار⁴⁰⁰⁷، كما أن تحقيق التدبير المستدام للأراضي السلالية يقتضي تجاوز المقاربة التقليدية في التدبير والانتقال نحو حكمة حديثة تقوم على الشفافية والمساءلة وإشراك ذوي الحقوق في اتخاذ القرارات المتعلقة بأراضيهم.

وفي تقديري، فإن نجاح مشروع الحكم الذاتي يقتضي إرساء حكمة عقارية متطورة تجعل من العقار السلالي أداة استراتيجية لتحقيق التنمية الترابية. فالعقار لا يمثل مجرد وعاء مادي للمشاريع، بل يشكل ركيزة أساسية لإرساء الاستقرار الاقتصادي

4003- عبد الكريم الطالب، الجهوية المتقدمة والحكمة الترابية بالمغرب، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، 2020، ص 143.

4004- محمد الإدريسي العلمي المشيشي، الجهوية المتقدمة والحكمة الترابية بالمغرب، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، ص 85.

4005- محمد خيري، الأراضي الجماعية بين التشريع والقضاء، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص 112.

4006- عبد العزيز خيري، النظام القانوني للأراضي السلالية بالمغرب، مطبعة الأمنية، الرباط، ص 154.

4007- القانون رقم 62.17 المتعلق بالوصاية الإدارية على الجماعات السلالية وتدبير أملاكها الجماعية، الجريدة الرسمية عدد 6807 بتاريخ 26 غشت 2019؛ والقانون رقم

63.17 المتعلق بالتحديد الإداري لأراضي الجماعات السلالية؛ والقانون رقم 64.17 القاضي بتغيير وتنظيم الظهير الشريف المتعلق بالأراضي الجماعية.

والاجتماعي وجذب الاستثمار. لذلك فإن استمرار بعض الاختلالات المرتبطة بالتحفيز والنزاعات العقارية من شأنه أن يحد من فعالية السياسات العمومية الموجهة إلى تحقيق التنمية الجهوية المنشودة.

أما على مستوى الآفاق المستقبلية، فإن الإصلاحات القانونية الأخيرة فتحت المجال أمام إعادة هيكلة منظومة تدبير الأراضي السلالية بما يتلاءم مع متطلبات التنمية الحديثة. فقد عزز القانون رقم 62.17 مكانة ذوي الحقوق ووسع من إمكانيات استغلال الأراضي الجماعية في المشاريع الاستثمارية، كما سعى إلى تحديث آليات التدبير وتبسيط بعض الإجراءات الإدارية⁴⁰⁰⁸.

ويُنتظر أن يساهم هذا التوجه في تعزيز جاذبية العقار السلاي وتحويله إلى رافعة حقيقية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية. كما أن تنزيل الجهوية المتقدمة ومشروع الحكم الذاتي يوفران إطاراً مؤسسياً ملائماً لتطوير دور الأراضي السلالية في التنمية الجهوية، من خلال تمكين الجهات من تعبئة العقار لإنجاز المشاريع الاستثمارية الكبرى وإشراك الساكنة المحلية في تحديد الأولويات التنموية. وقد أكد تقرير النموذج التنموي الجديد أن العقار يشكل أحد المداخل الأساسية لتحقيق الإقلاع التنموي وتقليص الفوارق المجالية، داعياً إلى تحديث حكامته وتبسيط مساطر تعبئته واستغلاله⁴⁰⁰⁹.

وعليه، فإن مستقبل الأراضي السلالية في ظل الحكم الذاتي يظل مرتبطاً بمدى القدرة على تحقيق التوازن بين المحافظة على الطابع الجماعي لهذه الأراضي وبين توظيفها كألية فعالة لتحقيق التنمية المستدامة. فكلما تم تعزيز الأمن العقاري وتسريع عمليات التحفيز وتطوير آليات الحكامة والتدبير، ازدادت قدرة العقار السلاي على الإسهام في إنجاح مشروع الحكم الذاتي وتحقيق تنمية جهوية متوازنة تستجيب لتطلعات الساكنة المحلية وتنسجم مع التوجهات الاستراتيجية للمملكة المغربية.

خاتمة :

في ختام هذا الموضوع، يتبين أن الأراضي السلالية تحتل مكانة محورية ضمن المنظومة العقارية المغربية، بالنظر إلى ما تزخر به من إمكانات اقتصادية واجتماعية وتنموية مهمة. وقد ازدادت أهمية هذا الرصيد العقاري في ظل التحولات التي يشهدها المغرب، خاصة فيما يتعلق بتعزيز التنمية الترابية وتفعيل الجهوية المتقدمة وتنزيل مشروع الحكم الذاتي بالأقاليم الجنوبية. فالعقار السلاي لم يعد مجرد وعاء تقليدي للاستغلال الجماعي، بل أصبح أداة استراتيجية قادرة على استقطاب الاستثمارات وإحداث فرص الشغل وتحسين الظروف المعيشية للسكان.

كما أن الإصلاحات القانونية التي عرفها نظام الأراضي السلالية، وعلى رأسها القانون رقم 62.17، شكلت خطوة مهمة نحو تحديث تدبير هذه الأراضي وتهيئتها بما ينسجم مع متطلبات التنمية المستدامة والحكامة الجيدة. غير أن تحقيق الأهداف المرجوة لا يزال يواجه مجموعة من التحديات المرتبطة بتعقيد المساطر، وصعوبة تعبئة العقار، وتداخل الاختصاصات، فضلاً عن الإكراهات المرتبطة بحماية حقوق ذوي الحقوق وضمان استفادتهم العادلة من عائدات الاستثمار.

وفي هذا السياق، يبرز مشروع الحكم الذاتي باعتباره إطاراً مؤسسياً وتنموياً واعداً يمكن أن يساهم في تعزيز استثمار الأراضي السلالية وتوظيفها لخدمة التنمية المحلية والجهوية، من خلال منح صلاحيات أوسع في مجال تدبير الموارد العقارية وتوجيهها نحو مشاريع إنتاجية وتنموية تستجيب لحاجيات الساكنة. ومن ثم، فإن نجاح هذا الورش يقتضي اعتماد مقاربة تشاركية تقوم على التنسيق بين مختلف الفاعلين، وترسيخ مبادئ الحكامة والشفافية، وتوفير بيئة قانونية ومؤسسية محفزة للاستثمار. وبذلك،

4008 - القانون رقم 62.17 المتعلق بالوصاية الإدارية على الجماعات السلالية وتدبير أملاكها الجماعية، مرجع سابق.

4009 - تقرير اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد، النموذج التنموي الجديد: تحرير الطاقات واستعادة الثقة لتسريع وتيرة التقدم وتحقيق الرفاه للجميع، 2021، ص 121 وما بعدها.

يمكن للأراضي السلالية أن تتحول إلى رافعة حقيقية للتنمية الترابية ودعم أساسية لإنجاح نموذج الحكم الذاتي وتحقيق التنمية الشاملة والمستدامة.

لائحة المراجع :

- محمد خيرى، العقار وقضايا التحفيظ العقاري في التشريع المغربي، منشورات المعارف، الرباط، 2014.
- عبد العزيز توفيق، التشريع العقاري والضمانات: الملكية العقارية بالمغرب وقانون التحفيظ العقاري ومدونة الحقوق العينية، 2012.
- المبادرة المغربية للتفاوض بشأن نظام الحكم الذاتي لجهة الصحراء، 2007.
- اللجنة الخاصة بالنموذج التنموي الجديد، التقرير العام للنموذج التنموي الجديد، 2021.
- القانون رقم 62.17، القانون رقم 63.17، القانون رقم 64.17.
- محمد أمين بنعبد الله، "الحكامة العقارية ودورها في تحقيق التنمية الترابية"، مجلة الدراسات القانونية والإدارية، العدد 15، 2022.
- عبد الكريم الطالب، الجهوية المتقدمة والحكامة الترابية بالمغرب، دار أبي رقراق للطباعة والنشر، الرباط، 2020.
- محمد الإدريسي العلمي المشيشي، الجهوية المتقدمة والحكامة الترابية بالمغرب، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط.
- عبد العزيز خيرى، النظام القانوني للأراضي السلالية بالمغرب، مطبعة الأمنية، الرباط.
- محمد اليوسفي، الجهوية الموسعة والحكم الذاتي بدول البحر الأبيض المتوسط دراسة مقارنة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، جامعة محمد الأول بوجدة، الكلية متعددة التخصصات بالناظور، 2020/2021.
- بوطيب علاء الدين، الحكم الذاتي الموسع للأقاليم الجنوبية للمملكة: مقارنة مغربية لتفعيل مبدأ تقرير المصير، مقال منشور مجلة المعرفة ** العدد الثامن والعشرون - يونيو 2025.