ورقة حول مشاريع القوانين المتعلقة بالأراضي الجماعية

لقد ساهمت أزطا أمازيغ إلى جانب ذوي المصلحة المباشرة والنسيج المدني الأمازيغي في الدفاع عن الحقوق المرتبطة بالسكان الأصليين، وبادرت إلى فتح حوار بين مختلف الأطراف من أجل فهم أعمق لهذه الإشكاليات وطرح بدائل كفيلة بضمان الحقوق.

وتستند مقاربة أزطا أمازيغ لهذا الملف على ما راكمته المرجعية الدولية في هذا المجال، وكذا إيمانها بأهمية الأعراف والممارسات الثقافية المحلية في التنمية المستدامة لهذه المناطق، ودور اللغة الأمازيغية في نقل المعارف وتدبير المجال والتعرف عليه والتعامل معه.

ومن الأمور المستجدة على الصعيد القانوني أن مجلس الحكومة المنعقد يوم الخميس 14 فبراير 2019 صادق على ثلاثة مشاريع قوانين كالآتي:

62.17 المتعلق بالوصاية الإدارية على الجماعات السلالية وتدبير أملاكها
63.17 المتعلق بالتحديد الإداري لأراضي الجماعات السلالية
64.17 المتعلق بالأراضي الجماعية الواقعة في دوائر الري

وجاء في بلاغ الناطق الرسمي باسم الحكومة أن هذه التعديلات تهدف إلى ثلاثة أهداف: حماية الرصيد العقاري وتحصينه، التنمية وجلب الاستثمار، تحقيق المساواة بين المنتفعين وذوي الحقوق ذكورا وإناثا.

ولأن المشاريع القانونية المذكورة سترهن تدبير الأراضي الجماعية خلال العقود القادمة، فسيكون من الضروري طرحها للنقاش العمومي والتداول بين كافة الفاعلين، بهدف ضمان التمتع بالحقوق وتحقيق شروط التنمية المنصفة والمستدامة.

كما يجب الانكباب على الانتهاكات الناتجة عن اشتداد الصراعات بين السكان المحليين والرعاة الرحل في مناطق سوس لا سيما أقاليم: تزنيت - تارودانت - اشتوكة - كلميم - إفني. وتتجدد هذه المناوشات مع انطلاق موسم الرعي ووصول الرحل إلى هذه المناطق وأصبحت أكثر دموية وتهديدا للاستقرار والسكينة في المنطقة. خاصة في ظل عدم إنصاف المتضررين والمشتكين رغم اللجوء للسلطات الأمنية والقضائية المختصة. ودخول الجمعيات التنموية والأمازيغية على الخط، لتأطير احتجاجات السكان المعنيين والترافع باسمهم، في مسيرات ووقفات احتجاجية متوالية.

I. أراضي الجماعات الأصلية والالتزامات الدولية للمغرب

تم تصنيف الحق في التملك وصيانة الملكية ضمن الحقوق الأساسية الواردة في الإعلان العالمي لحقوق الإنسان في مادته 17 "لكل شخص حق التملك بمفرده أو بالاشتراك مع غيره - لا يجوز تجريد أحد من ملكه تعسفًا". كما يتفق العهدان الدوليان لسنة 1966 على كون جميع الشعوب لها الحق في تقرير مصيرها بنفسها. وهي بمقتضى هذا الحق حُرّة في التصرف بثرواتها ومواردها الطبيعية ولا يجوز في أية حال حرمان أي شعب من أسباب عيشه الخاصة.

ومن جانب آخر، أصدرت لجنة القضاء على التمييز العنصري في دورتها الحادية والخمسون سنة 1997 التعليق العام رقم 23، من أبرز ما جاء فيه "تدعو اللجنة الدول الأطراف، إلى أن تقر وتحمي حقوق الشعوب الأصلية في امتلاك وتنمية ومراقبة واستخدام أراضيها وأقاليمها ومواردها المشاعة، وفي حالة ما إذا حُرِمت، دون موافقة منها عن طيب خاطر وعن بيّنة، من الأراضي والأقاليم التي كانت تملكها تقليدياً أو تسكنها أو تستخدمها بأي طريقة أخرى، أن تتخذ خطوات لإعادة تلك الأراضي والأقاليم. ولا تجوز الاستعاضة عن

الحق في الاسترداد بالحق في التعويض العادل والمنصف والفوري إلا إذا تعذر ذلك لأسباب واقعية. وينبغي أن يكون ذلك التعويض في شكل أراضٍ وأقاليم كلما كان ذلك ممكناً".

في نفس الاتجاه ذهب إعلان الأمم المتحدة بشأن حقوق الشعوب الأصلية الذي اعتمد بموجب قرار الجمعية العامة للأمم المتحدة رقم 295/61، المؤرّخ في 13 سبتمبر 2007، حيث جاء فيه "للشعوب الأصلية الحق في حفظ وتعزيز علاقتها الروحية المتميزة بما لها من الأراضي والأقاليم والمياه والبحار الساحلية وغيرها من الموارد". المادة 25.

تظل النصوص السالفة الذكر مجرد نماذج لمعالجة القانون الدولي للحق في ملكية الأرض والحقوق المرتبطة بالموارد الطبيعية، ولكن من خلالها يمكن استخلاص المبادئ العامة لهذه الحقوق:

- الحق في ملكية الأرض ومواردها حق للأفراد وللشعوب.
- تدبير الأراضي والملكية العقارية والموارد الطبيعية يقتضي التشاور وإشراك الدولة لكافة المعنيين.
- الأرض كائن حي يجب ضمان استمراريته ونموه، ولاسيما عن طريق تثمين الممارسات المحلية المنسجمة مع الأنظمة البيئية.
- عملية الترحيل ونزع الملكية وُضِعت لها ضوابط لحماية الأفراد والجماعات الأصلية.

واستنادا إلى المرجعية الدولية لحقوق الإنسان عملتأزطا أمازيغ على الترافع عن ملف الأراضي الجماعات الأصلية وتقديم تقارير بشأنها للهيئات الأممية المعنية، كالتالي:

- لجنة القضاء على كافة أشكال التمييز العنصري - الدورة 77 - سنة 2010
- زيارة المقررة الأممية الخاصة بالحقوق الثقافية - شتنبر 2011
- الاستعراض الدوري الشامل للمغرب - الدورة الثانية - ماي 2012
- لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية - الدورة 56 - أكتوبر 2015
- لجنة الحقوق المدنية والسياسية - الدورة 118 - 2016
- الاستعراض الدوري الشامل للمغرب - الدورة الثالثة - مارس 2017
- زيارة المقررة الأممية المعنية بالأشكال المعاصرة للعنصرية ديسمبر 2018

بالإضافة إلى مشاركة مُنتظِمة في أشغال المنتدى الأممي الدائم لقضايا الشعوب الأصلية. الذي كان المغرب من الدول التي اعتمد الوثيقة الختامية لأشغاله في الدورة 69 للجمعية العامة للأمم المتحدة سنة 2014. كما أن المغرب التحق بالاتحاد الإفريقي، مما يعني الحاجة للمزيد من الجهود والاستعدادات لتبيئة الترسانة القانونية والفقهية الإفريقية في السياق المغربي.

II. <u>أراضي الجماعات الأصلية: الإشكاليات القانونية والواقعية</u>

من خلال تجربة أزطا أمازيغ يتضح أنه يمكن إجمال المشاكل المرتبطة بالأراضي الجماعية في معضلة أساسية هي غياب الثقة بين المواطن والإدارة، حيث يتوجس السكان من أي تدخل للإدارة في تدبير الأراضي والغابات التي يعيشون بها مما يجعلهم يلجؤون لمواجهة هذه الإجراءات والاحتجاج ضدها، والتنازع فيها إداريا وقضائيا. وللأسف لا تسعى الإدارة إلى بذل المزيد من الجهود لبناء هذه الثقة من خلال شفافية الإجراءات وعلنيتها والسهر على التطبيق السليم للقانون.

وتعتبر أراضي الجماعات الأصلية الوعاء العقاري الأساسي في المغرب، حيث تبلغ مساحتها 15 مليون هكتار، 85% منها مجالات رعوية، والباقي أراض فلاحية. ويعيش بها 10 مليون نسمة، ينقسمون إلى 4563 جماعة أصلية. يمثلهم 8500 نائب سلالي، يشكلون الهيئة النيابية للجماعات الأصلية تحت وصاية وزارة الداخلية.

وتخضع لإرث عرفي سابق على دخول الإسلام، وكذلك للراجح والمشهور من الفقه المالكي بالإضافة للقوانين الصادرة منذ الحماية والتي عرفت تغييرات طفيفة لا تمس بجوهرها. وتعد أراضي الجماعات الأصلية مجالا خصبا للمنازعات القضائية، حيث تجاوز عدد القضايا المعروضة 5000 قضية سنة 2016. وتتجلى أهم خصوصيات أراضي الجماعات الأصلية بالمغرب في ثلاثة عناصر أساسية:

- الطابع الجماعي لملكية الأرض والطابع الفردي للحقوق المرتبطة بها: حيث تعتبر الأرض ملكا للجماعة الأصلية، ويمارس أعضاء هذه الجماعة حقوق الانتفاع المكفولة قانونا.
- هي أراضٍ غير قابلة للبيع والتقسيم والحجز، ولا يمكن تفويتها إلا للدولة والجماعات المحلية بشروط.
- تخضع لوصاية وزير الداخلية، وتخضع لولاية الدولة يمثلها رئيس الحكومة. ورغم أن الولاية تبدو أعمّ وأشمل إلا أن الواقع العملي أثبت أن الولاية والوصاية تجتمعان على مستوى مديرية الشؤون القروية بوزارة الداخلية، وبيد رجال السلطة على المستوى المحلي.

وقد أسفرت هذه الوضعية عن عدة اختلالات، نقدمها كما يلي:

اختلالات مرتبطة بالشخصية القانونية للجماعات الأصلية:

اعترف ظهير 26 نونبر 1916 للجماعات الأصلية بالشخصية القانونية واعترف لها بتمثيل القبائل، واكتسبت هذه الجماعات الشخصية المدنية وصارت لها أملاك مشتركة تقوم بتدبيرها والدفاع عنها في مواجهة الأغيار بمقتضى ظهير 27 أبريل 1919. إلا أن تركيبة الجماعة وأدوارها تعرف مجموعة من النقائص منها:

- عدم دقة وشفافية وتوحيد شروط وإجراءات الانتماء للجماعة الأصلية.
- عدم المساواة بين الذكور والإناث في الحقوق داخل نفس الجماعة.
- عدم المساواة بين المنتمين للجماعة والأجانب في التمتع ببعض الحقوق الأساسية كالربط بالماء الصالح للشرب أو التيار الكهربائي
- إجراءات اختيار نواب الجماعات تكون موضوع منازعات مستمرة. رغم أن نائب الجماعة يعتبر الحلقة الرابطة بين ذوي الحقوق وباقي مكونات جهاز التدبير، وتتلخص مهامه في المساهمة في إعداد لوائح ذوي الحقوق والإدلاء بالموافقة المبدئية على تفويت وكراء الأراضي الجماعية.

وتبدو وصاية وزارة الداخلية جَليّة لكونها من يمنح الإذن للجماعة بممارسة الحق في التقاضي، كما تتجلى في الأدوار المباشرة المنوطة برجل السلطة على المستوى المحلي:

- الإشراف على عملية التحديد الإداري من خلال رئاسة اللجنة المعنية.
- الإشراف على إعداد لوائح ذوي الحقوق وتحديد المنتمين للجماعة
- رئاسة اللجنة الإدارية للخبرة لتحديد ثمن التفويت أو السومة الكرائية
- حفظ أرشيف المعاملات العقارية المنصبة على العقار الجماعي
- ضبط ومعاقبة النائب الجماعي كلما ثبت أنه قام بمخالفة
- الحماية من الترامي بضبط المخالفات والإحالة على النيابة العامة، بصفته ضابط شرطة قضائية.

فالملاحظ أنه يتم تقزيم دور نواب الجماعة وأعضائها، على حساب الحضور المحوري لرجل السلطة. رغم الطابع المؤقت لمهامه يتدخل في تدبير واتخاذ قرارات قد تتطلب سنوات، مما يطرح تحدي الاستمرارية أو التعثر.

كما يلاحظ تضارب في العمل القضائي بشأن قرارات مجلس الوصاية، منذ حكم المحكمة الإدارية بأكادير عدد 95/63 بتاريخ 1995/07/20 الذي قضى بإلغاء قرار مجلس الوصاية، ولكن تم إلغاء هذا الحكم بمقتضى القرار 1096 بتاريخ 1997/06/19 من الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى الذي حصّن بذلك قرارات مجلس الوصاية من الطعن القضائي. وهذا التضارب مازال مستمرا إلى اليوم،

رغم صدور دستور 2011 وما جاء به فصله 118 بشأن الطعن في القرارات المتخذة في المجال التنظيمي. كما تدعي بعض الشكايات انحياز سلطات الوصاية لجماعة في مواجهة جماعة أصلية أخرى.

اختلالات مرتبطة بالتمتع بحقوق الانتفاع:

يضمن القانون التمتع بحقوق الانتفاع للجماعات الأصلية، حيث تم التنصيص عليها في القرار الوزيري المؤرخ في 15 يناير 1921، ويتم إقرارها بواسطة مرسوم المصادقة على التحديد الإداري للملك الجماعي، وهي سابقة على استحقاق الدولة لملكيتها الغابوية. يستفيد منها الأهليون المنتسبون للقبيلة أو جزء من القبائل الأهلية، والموجودون بداخل الغابة أو بجوارها، وهي حقوق غير قابلة للتفويت أو التوسع. وتتجلى في: جمع الحطب اليابس، تنظيم وممارسة الرعي، قطع الأغصان للكلأ، حرث الحبيسات والقطع الأرضية غير المشجرة، قطع الحطب الأخضر للتدفئة خلال فصل الشتاء. ولكن ممارسة هذه الحقوق تطرح الإشكاليات التالية:

- ظهور ممارسة جديدة مرتبطة بالانتفاع الترفيهي(سياحة خضراء، رياضة ...)في حاجة إلى رعاية وتقنين.
- صعوبة تطبيق النصوص المتعلقة بالرعي وجمع الحطب، مما يستدعي مقاربة توافقية تضمن الاستغلال العقلاني بدل اللجوء للغرامات والعقوبات الزجرية، فكل تشريع يقبل حرمان الأهليين من حقوق الانتفاع بجرة قلم، يكون غير قابل للتطبيق ودون مستوى التنمية
- انتشار الرعي الذي يمس بالحق في الملكية والسلامة الجسدية، بلغ حد المس بالحق في الحياة نموذج المسمى قيد حياته الغدايش لحسن بن محمد، من دوار تيسلان بإقليم تارودانتالذي بُترت يده نتيجة اعتداء من الرعاة الرحل،ثم وافته المنية بالمستشفى يوم الثلاثاء 7 مارس 2017.

ويعزو الخبراء هذه الاحتكاكات والتوترات إلى تغير في وظائف المكان بسبب التحولات السوسيولوجيا والديموغرافية والتهيئة المجالية والحضرية والبنيات التحتية. كما أن انتشار الألغام في المناطق الصحراوية يدفع أصحاب القطعان الصغيرة والمتوسطة (بين 100 و 300 إبل) للتوجه بكثافة إلى مراعي سوس.

دون أن ننسى الدور الذي سيلعبه قانون المراعي الذي أشعل فتيل الاحتجاجات، خاصة في ظل غياب أسس قانونية لتفعيله على المستوى الترابي بما يضمن مشاركة السكان المعنيين. حيث صدرت في الجريدة الرسمية النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالمراعي على الشكل التالي:

N	النص القانوني	الجريدة الرسمية
1	ظهير شريف رقم 1.16.53 صادر في 27 أبريل 2016 بتنفيذ القانون رقم 113.13 المتعلق بالترحال الرعوي وتهيئة وتدبير المجالات الرعوية والمراعي الغابوية	6466
2	مرسوم رقم 2.18.79 صادر في 26 مارس 2018 بتطبيق بعض مقتضيات الباب السادس من القانون رقم 113.13 المتعلق بالترحال الرعوي وتهيئة وتدبير المجالات الرعوية والمراعي الغابوية	6668
3	قرار لوزير الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات رقم 707.18 صادر في 26 مارس 2018 بتحديد نموذج البطاقة المهنية التي يجب أن يحملها الأعوان المؤهلون وكيفيات تسليمها واستعمالها وكذا نموذج محضر معاينة المخالفات لمقتضيات القانون رقم 113.13 المتعلق بالترحال الرعوي وتهيئة وتدبير المجالات الرعوية والمراعي الغابوية	6680
4	مرسوم رقم 2.18.77 صادر في 4 يونيو 2018 يتعلق بإحداث المجالات الرعوية والمراعي الغابوية وتهيئتها وتدبيرها	6684

بل إن والي سوس ماسة بادر إلى عقد اجتماع اللجنة الجهوية للمراعي بتاريخ 28 دجنبر 2018. وقامت المصالح الخارجية المختصة بتهيئة بعض المراعي ووضع علامات التشوير المتعلقة بمسارات الرعي في المنطقة.

- الحق في التعرض على التحديد الغابوي: ويقصد بمسطرة التحديد الإداري للملك الجماعي مجموع الإجراءات التي تقوم بها الإدارة بهدف ضبط حدود ومساحة عقار معين وإدراجه بشكل نهائي غير قابل للنزاع في دائرة الأملاك الجماعية، وهو إجراء أولي لتحفيظه باسم الدولة. وتجد مسطرة التحديد الإداري للملك الجماعي سندها التشريعي في ظهير 18 فبراير 1924. من هذا المنطلق فإن

التحديد الإداري للملك الغابوي، يعتبر مجموعة من العمليات القانونية والتقنية التي تخضع لمسطرة طويلة وترتكز هذه المسطرة على المبادئ التالية:وجوب الإخبار والإشهار، حضور ومشاركة الساكنة المحلية في عملية التحديد، الحق في الدفاع عن الملكية الخاصة، وإمكانية البت في النزاعات عن طريق التراضي.

والتعرض على مسطرة التحديد الإداري يعرف خصوصية إجرائية لقبوله على المستوى القانوني، ويعرف غموضا في الإجراءات على المستوى الواقعي مما يجعل ذوي الحقوق يطعنون ويتظلمون في شتى مراحل التحديد الإداري، دون أن التمكن من وقف إجراءات المنع التي يباشرها أعوان المياه والغابات مما يتسبب في مناوشات مستمرة مع الساكنة. كما أن هناك ادعاءات بكون بعض سكان المناطق الجبلية يضطرون لمغادرة مناطقهم خوفا من الاعتقال بسبب عدم أداء غرامات المياه والغابات.كما تتسم عمليات التحديد الإداري بعدم الدقة في العديد من الحالات، حيث تتضارب الوثائق الرسمية بشأن حدود الغاباتوالدواوير.

إشكاليات مرتبطة بالتنمية والحكامة:

رغم المسار الإداري الذي تأخذه عمليات تفويت وتحفيظ أراضي الجماعات الأصلية، ورغم الضمانات القانونية الموضوعة في هذا الصدد إلا أنها لا تأخذ بعين الاعتبار مبادئ العلنية والشفافية وإشراك ذوي الحقوق وتمكينهم من حقوقهم. كنموذج إعلانات تحديد الإداري التي قلّما يتم الإعلان عنها بالطرق المطلوبة مما يمس بحق المعنيين في الحصول على المعلومة.

كما يتم استغلال المقالع والثروات المنجمية دون القيام بالإجراءات البيئية والصحية المطلوبة، في حين لا يتم تخصيص مشاريع لصالح الجماعات الأصليةولا يتم تأهيلها وتشجيعها للقيام بمشاريعها الخاصة، والدخول في تجمعات ذات الربح الاقتصادي.

يتم تفويت الأراضي للمستثمرين الأجانب خاصة الخليجيين، مع تسييجها وتغيير معالمها. حيث تدفقت الاستثمارات القطرية في مجال تهيئة المراعي بمنطقة تزنيت وواد نون. وقد رصد قانون المالية اعتمادات لتهيئة 67 ألف هكتار كمجالات رعوية في منطقة سوس.

ضعف دور الهيئة النيابية في الدفاع عن الأرض، بسبب الأمية، والجهل بالقانون، وتضارب المصالح الاقتصادية، وازدواجية التمثيلية النيابية والانتخابية.

عدم وضوح معايير الاستفادة من التعويض وقيمته في حالة نزع ملكية الأرض أو المغروسات. خصوصا شجر أركان الذي يستلزم قطعه تعويضه بتخليف شجرة في منطقة أخرى وتعويض مالي لصاحب الشجرة.

غياب التشجيع على الحلول الرضائية وتعزيز الوساطة المؤسساتية لتفادي المنازعات القضائية المرهقة والمكلفة.

Siège Central : N° 63, Rue Kadi Ayyad- Diour jamaâ- Rabat, Maroc
Téléfax : +212.537.200 211
E-mail : azettamazighe@yahoo.fr
Site Web : www.azetta.org