القرار عدد 977

الصادر بتاريخ 28 دجنبر 2011

في الملف الإداري عدد 2010/1/4/1166

دعوى الإلغاء – مفهوم الصفة والمصلحة.

المقرر الوزاري المشترك – قرار إداري تطبيقي – لا يكتسي أي حجية منبثقة من ذاتيته.

الرسائل الصادرة عن الوزير الأول – الصبغة التنظيمية.

الصفة في الإدعاء هي ولاية مباشرة الدعوى، وتعبر عن الجانب الشخصي الذي يبرر علاقة الشخص بالشيء، فهي في صاحب الحق نفسه لا تعد سوى المصلحة الشخصية والمباشرة التي ترمي إلى الحفاظ عليها وحمايتها، ولا يشترط أن تكون مؤكدة، والصفة والمصلحة في دعوى الإلغاء هما شرطان متلازمان، إذا قامت مصلحة الطاعن في دعوى الإلغاء يكون ذي صفة في الطعن في المقرر الإداري، وتفسر المصلحة في هذه الدعوى بمفهومها الواسع بالنظر لطبيعتها وخصائصها، وأن المطلوب في النقض ينسب المدعى فيه لنفسه ويدعي تملكه عن طريق الشراء بعد أن أدلى بمجموعة من الوثائق، منها وصل أداء ثمن المبيع، والتمس من خلالها إلغاء القرار الوزاري المشترك المطعون فيه مع ما يترتب عن ذلك من آثار قانونية، وهذا كاف لاعتبار صفته في التقاضي متوفرة.

المملكة المغربية
المجلس الأعلى للسلطة القضائية
محكمة النقض

المقرر الوزاري المشترك موضوع الطعن هو مجرد قرار إداري تطبيقي، ولا يكتسي أي حجية منبثقة من ذاتيته، وإنما يستمدها من ظهير 1973/03/02 الذي اتخذ المقرر من أجل تطبيقه، فإذا تجاوز القرار التطبيقي مجال أو حدود الظهير أصبح لاغيا وغير ذي موضوع، ومن ثم لا ينتج عنه أي أثر في تغيير المراكز القانونية، وإذا كان الظهير المذكور قد حدد الشروط الواجب توافرها لانتقال الملكية العقارية المسترجعة لفائدة الدولة، فإن حيازة هذه الأخيرة لتلك العقارات تتوقف على صدور القرار الوزاري المشترك المذكور عن طريق اللجنة الوزارية المشتركة التي أنيط بها تتبع وتدبير التفويت من خلال رسائل صادرة عن الوزير الأول.

الرسائل الصادرة عن الوزير الأول تكتسي صبغة تنظيمية، وتحدد المسطرة التي يجب تطبيقها في حق المغاربة المتعاملين مع الأجانب في شأن اقتناء عقارات فلاحية، ويتعين على الإدارات المعنية الالتزام والتقيد بما وضعته من قواعد لفض النزاعات المتعلقة بتلك العقارات، وأن النزاع في نازلة الحال تحكمه وتؤطره قواعد وأحكام تلك الرسائل.

رفض الطلب

باسم جلالة الملك وطبقا للقانون

حيث يستفاد من أوراق الملف، ومحتوى القرار الطعون فيه أن المطلوب في النقض تقدم بتاريخ 2006/04/06 بمقال افتتاحي أمام المحكمة الإدارية بالرباط، يعرض فيه أن والده اشترى في أوائل سنة 1967 من الأجنبية المسماة (ش.ك.أ) قطعة أرضية فلاحية مساحتها 50 هكتارا مقتطعة من الرسم العقاري عدد (...) الكائن بالجماعة القروية (...) بإقليم بركان، وأدى للبائعة يوم 1967/06/29 الثمن المتفق عليه وهو 120.000,00 درهم، وتسلم العقار مفرزا ومحددا وظل يتصرف فيه إلى أن توفي في شهر يوليوز 1973 عن زوجته وأمه وأولاده منهم (م) الذي عمد إلى المخارجة مع باقي الورثة وتنازلوا له عن أي مطالبة في القطعة المذكورة، فنازعته الدولة الملك الخاص في العقار المذكور، وتم فتح ملف أمام اللجنة الثلاثية المختصة للنظر في التراعات الناشئة عن تطبيق ظهير 2 مارس 1973، غير أن هذه اللجنة لم توافق على طلبه، مما جعله يطعن في قرارها أمام المحكمة الإدارية بوجدة التي قضت بعدم قبول الطلب، بعلة أن قرار اللجنة الثلاثية ليس بقرار إداري وإنما هو مجرد رأي استشاري، وهو الحكم الذي تم تأييده بموجب قرار الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى عدد 1273 الصادر بتاريخ 2004/12/22، وطبقا للقانون رقم 05.42 تقدم بهذا الطعن لإلغاء وإبطال المقرر المشترك رقم 1035.73 الصادر عن وزراء الداخلية والفلاحة والإصلاح الزراعي والمالية بنقل وحيازة العقار موضوع الرسم العقاري رقم (...) إلى الدولة، وبتاريخ 2007/04/18 تقدم دفاع المدعي بمقال من أجل التدخل الإرادي لفائدة البائعة السيدة (ش.ك.أ) وانضمت بمقتضاه إلى جانب المدعي وتبنت مقاله، وبتاريخ 2007/06/04 أصدرت المحكمة الإدارية حكما قضى بعدم قبول الطعن لتقديمه خارج الأجل القانوني بعلة أن القانون رقم 05.42 لا يفتح آجالا جديدة للطعن، استأنفه المدعي وتم إلغاؤه بمقتضى القرار عدد 6947 الصادر بتاريخ 2008/07/19 عن المجلس الأعلى الذي قضى بإلغاء الحكم المستأنف وإرجاع ملف القضية إلى المحكمة الإدارية بالرباط، وبعد الإحالة وإجراء بحث بمكتب القاضي المقرر صدر الحكم بتاريخ 2009/10/06 الذي قضى في الشكل بقبول الطلب وفي الموضوع بإلغاء القرار المشترك رقم 1035.73 الصادر تاريخ 1973/10/16 القاضي بنقل وحيازة العقار موضوع الرسم العقاري رقم (...) الكائن بجماعة (...) إقليم بركان إلى الدولة مع ترتيب الآثار القانونية على ذلك، بحكم استأنفه الطاعن أمام محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط التي قضت بعد تمام الإجراءات أمامها بتأييد الحكم المستأنف، وهو القرار موضوع الطعن بالنقض.

في الفرعين الأولين من وسيلتي النقض مجتمعين للارتباط:

حيث يعيب الطاعن القرار المطعون فيه بخرق الفصل الأول من قانون المسطرة المدنية وفساد التعليل الموازي لانعدامه، ذلك أن العقار موضوع التراع كان بتاريخ 7 مارس 1973 مملوكا للأجنبية (ك.م)، وأن الدولة قد استرجعته من هذه الأخيرة، وأن وصل الأداء الذي اعتمده المطلوب في النقض، والذي تقدم بطلب في إطار تصفية التراعات، الناشئة عن تطبيق ظهير

المملكة المغربية
المجلس الأعلى للسلطة القضائية
محكمة النقض

1973/03/02 إلى اللجنة الوزارية المشتركة المكلفة بدراسة تلك النزاعات لا يمنحه الصفة للطعن في القرار الوزاري المشترك، خاصة وأن العقار محفظ، والمحكمة لما اعتبرت أن ذلك الوصل وحيازة العقار قبل تطبيق الظهير المذكور يمنحانه الصفة والمصلحة للطعن بإلغاء القرار الوزاري المشترك، تكون قد خالفت المقتضى القانوني المذكور وعللت قرارها تعليلا فاسدا يوازي انعدامه، مما يعرضه للنقض.

لكن، حيث إن الصفة في الإدعاء هي ولاية مباشرة الدعوى، وتعبر عن الجانب الشخصي الذي يبرر علاقة الشخص بالشيء، فهي في صاحب الحق نفسه لا تعد سوى المصلحة الشخصية والمباشرة التي ترمي إلى الحفاظ عليها وحمايتها، ولا يشترط أن تكون مؤكدة، والصفة والمصلحة في دعوى الإلغاء هما شرطان متلازمان، إذا قامت مصلحة الطاعن في دعوى الإلغاء يكون ذي صفة في الطعن في المقرر الإداري، وتفسر المصلحة في هذه الدعوى بمفهومها الواسع بالنظر لطبيعتها وخصائصها، وأن المطلوب في النقض ينسب المدعى فيه لنفسه ويدعي تملكه عن طريق الشراء بعد أن أدلى بمجموعة من الوثائق، منها وصل أداء ثمن المبيع، والتمس من خلالها إلغاء القرار الوزاري المشترك المطعون فيه مع ما يترتب عن ذلك من آثار قانونية، وهذا كاف لاعتبار صفته في التقاضي متوفرة، والفرعان من الوسيلتين على غير أساس.

في الفرعين الثاني والثالث من الوسيلتين مجتمعين للارتباط:

حيث ينعى الطاعن القرار المطعون فيه بخرق المادة 23 من القانون رقم 41.90 المحدثة بموجبه محاكم إدارية والقانون رقم 05.42 وفساد التعليل المنزل منزلة انعدامه، ذلك أن المشرع حدد بموجب المادة 23 المذكورة تاريخ بداية سريان أجل الطعن بالإلغاء وجعله 60 يوما من تاريخ النشر بالنسبة للقرارات التنظيمية ومن تاريخ التبليغ بالنسبة للقرارات الفردية، وأن العلم اليقيني يقوم مقال التبليغ، وأن المطلوب في النقض كان عالما علما يقينيا بالقرار الوزاري المشترك المطعون فيه من خلال الحكم عدد 42 الصادر بتاريخ 2002/02/20 عن المحكمة الإدارية بوجدة القاضي بعدم قبول طعنه بالإلغاء ضد رسالة رئيس اللجنة الوزارية المكلفة بدراسة النزاعات الناتجة عن تطبيق ظهير 1973/03/02، والمقال الاستئنافي الذي قدمه ضد هذا الحكم بتاريخ 2003/03/24، بينما لم يقدم طلبه أمام المحكمة الإدارية بالرباط إلا بتاريخ 2006/04/06، ومن جهة أخرى فإن الهدف من إصدار القانون رقم 05.42 هو وضع حد لأجل الطعن بالإلغاء بالنسبة للقرارات الوزارية المشتركة الصادرة في إطار ظهيري 1963/09/26 و1973/03/02، والتي لم يتم الطعن فيها بالإلغاء و لم تتحصن بمرور الأجل، وليس من أجل تمديد وتغيير الأوضاع القانونية المستقرة، ومما لا جدال فيه أن القرار الوزاري المشترك المطعون فيه قد أصبح غير قابل للطعن ما دام أن أجل الطعن فيه قد انصرم قبل دخول القانون رقم 05.42 حيز التنفيذ، وأن محكمة الاستئناف الإدارية لم تكن على صواب لما اعتبرت أن الطعن بالإلغاء قد وقع داخل الأجل القانوني اعتمادا على كونها حسمت في الأمر بموجب قرار سابق لها في النازلة، الذي أكد بأن المقتضى المذكور منح المطلوب في النقض أجلا

جديدا للطعن بالإلغاء مما يعرض القرار المطعون فيه للنقض.

لكن، حيث إن محكمة الاستئناف لما تبين لها من وثائق الملف – وبعد أن أثار أمامها المطلوب في النقض الدفع بسبقية البت في أجل الطعن بالإلغاء – أن مناقشة أجل تقديم الدعوى طبقا للمادة 23 من قانون رقم 41.90 وكذا القانون رقم 05.42 قد سبق لها أن حسمت فيها بمقتضى قرارها السابق عدد 947 الصادر بتاريخ 2008/07/09 في الملف عدد 5/07/373 (الذي لم يثبت الطعن فيه بالنقض واكتسب حجية الشيء المحكوم به) وألغت بموجبه الحكم الابتدائي القاضي بعدم قبول الطعن وقضت بإرجاع ملف القضية إلى المحكمة التي أصدرته للبت فيه من جديد طبقا للقانون بعلة أن الطعن المذكور قدم داخل الأجل القانوني المحدد بمقتضى القانون رقم 05.42 في مادته الأولى، واعتبرت تبعا لذلك أن إعادة إثارة نفس الدفع أمامها أصبح متجاوزا وغير جدير بالاعتبار، لم تخرق في شيء المقتضيات المحتج بها ويبقى ما أثير على غير أساس.

في الفروع من الرابع إلى السابع من الوسيلتين مجتمعتين للارتباط:

حيث يعيب الطاعن القرار المطعون فيه بخرق ظهير 1973/03/02 والفصول 62 و65 إلى 67 من ظهير التحفيظ العقاري المؤرخ في 1913/08/13 وفساد التعليل الموازي لانعدامه، ذلك أن العقار موضوع النزاع كان بتاريخ 7 مارس 1973 الذي نشر فيه ظهير 1973/03/02 عقارا فلاحيا وموجودا خارج الدوائر الحضرية ومملوكا للأجنبية السيدة (ك.م) التي كانت هي المسجلة في الرسم العقاري بالمحافظة العقارية كمالكة، وأن العبرة بما هو مسجل بالسجل العقاري، وبما أن العقار تتوفر فيه شروط إعمال ظهير 1973/03/02 فإن القرار الوزاري المشترك المطعون فيه يكون بذلك مشروعا وقانونيا، وأن توفر المعني بالأمر قبل دخول الظهير المذكور حيز التنفيذ على وثائق تثبت استغلاله للعقار لا يعطيه الحق سوى في عرض ملفه على أنظار اللجنة الوزارية المشتركة المكلفة بدراسة النزاعات الناشئة عن الظهير المذكور التي اقترحت رفض طلبه، وما دام أن العقار محفظ، فإنه لا يمكن التمسك بالحيازة كسند للمنازعة، وأن الوصل المستدل به إن اعتبر كعقد فهو غير كاف لنقل الملكية وإنما يتعين تسجيله في الرسم العقاري، فضلا على أن عقود بيع العقارات التي يكون أحد طرفيها أجنبيا يجب أن تكون مسبوقة برخصة إدارية، ومن جهة أخرى فإنه لا وجود لأي خرق لمبدأ المساواة لوجود فارق بين الحالات المستدل بها وبين حالة المطلوب في النقض، مما يجعل القرار المطعون فيه خارقا لقواعد التحفيظ العقاري ومبدأ حجية التسجيل ومعطلا لدوريات الوزير الأول التي كانت آخرها الدورية رقم 449 الصادرة بتاريخ 1984/04/19 التي جعلت أن تسوية تلك النزاعات الناتجة عن تطبيق ظهير 1973/03/02 لا تتم إلا بالتفويت فقط دون أن يتجاوز ذلك إلى المنازعة في القرارات الوزارية المشتركة، مما يعرض القرار المطعون فيه للنقض.

لكن من جهة، حيث مما لا جدال فيه أن المقرر الوزاري المشترك موضوع الطعن هو مجرد قرار إداري تطبيقي، ولا يكتسي أي حجية منبثقة من ذاتيته، وإنما يستمدها من ظهير 1973/03/02

المملكة المغربية
المحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية
محكمة النقض

الذي اتخذ المقرر من أجل تطبيقه، فإذا تجاوز القرار التطبيقي مجال أو حدود الظهير أصبح لاغيا وغير ذي موضوع، ومن ثم لا ينتج عنه أي أثر في تغيير المراكز القانونية، وإذا كان الظهير المذكور قد حدد الشروط الواجب توافرها لانتقال الملكية العقارية المسترجعة لفائدة الدولة، فإن حيازة هذه الأخيرة لتلك العقارات تتوقف على صدور القرار الوزاري المشترك المذكور عن طريق اللجنة الوزارية المشتركة التي أنيط بها تتبع وتدبير التفويت من خلال رسائل صادرة عن الوزير الأول، منها: الرسالة عدد 904 وتاريخ 1976/09/21 التي تضمنت في مقتضياتها: قبول وتسوية وضعية المستفيدين الفعليين أو المحتلين بدون سند الذين يتوفرون على شروط الإصلاح الزراعي، والرسالة عدد 1470 وتاريخ 1980/08/20 ومن مقتضياتها: الترخيص لمديرية الأملاك المخزنية بتفويت العقارات التي حظي أصحابها بموافقة اللجنة الوزارية الصنف الثاني: المغاربة الحائزون على وعد بالبيع له تاريخ محقق قبل 7 مارس 1973 وعلى ما يثبت أداءهم لكافة الثمن أو جزء منه للبائع الأجنبي أو طالبو الرخصة الإدارية المنصوص عليها في ظهير 1963/09/26، الصنف الرابع: المحتلون الفعليون ... فإذا أثبت الطالب أداء كافة الثمن للمالك الأجنبي، فإن التفويت سيتم بثمن درهم رمزي، والرسالة عدد 449 وتاريخ 1994/04/18 ومن بين التعليمات الواردة بها: أن أثمنة التفويت تحدد على الشكل التالي وحسب شرائح المستفيدين:

1- بالنسبة للأشخاص المغاربة الذين يتوفرون على وثائق محققة التاريخ وأثبتوا أداءهم الثمن كاملا للأجنبي، فإن التفويت سيتم بدرهم رمزي.

ومن جهة ثانية، فإن المطلوب في النقض لم يعتمد على وصل أداء الثمن في طلبه، بل توفرت لديه وثائق أخرى منها: إشهاد رئيس المجلس البلدي لمدينة بركان يفيد أن الطرف البائع (الوكيل (س.ك)) أودع توقيعه بكناش تصحيح الإمضاء بتاريخ 1967/07/10، وشهادة إدارية عدد 2591 مؤرخة في 1998/08/06 ومنجزة من طرف الباشا رئيس دائرة الإقليم تفيد أن والد المطلوب في النقض (م.ر) كان يستغل العقار المدعى فيه عدة سنوات إلى وقت وفاته سنة 1973، وبعدة وصولات تفيد أن مالكة العقار الأصلي ذي الرسم العقاري عدد (...) البالغة مساحته 470 هكتار و50 آر قد فوتت عدة أجزاء من هذا العقار لأشخاص مغاربة بواسطة وصولات أداء الثمن، وأن الدولة (الملك الخاص) قد فوتت بدورها قطعا أرضية من نفس العقار لمغاربة بثمن رمزي عشرة دراهم.

ومن جهة ثالثة، فإن الرسائل الصادرة عن الوزير الأول المشار إليها أعلاه تكتسي صبغة تنظيمية، وتحدد المسطرة التي يجب تطبيقها في حق المغاربة المتعاملين مع الأجانب في شأن اقتناء عقارات فلاحية، ويتعين على الإدارات المعنية الالتزام والتقيد بما وضعته من قواعد لفض النزاعات المتعلقة بتلك العقارات، وأن النزاع في نازلة الحال تحكمه وتؤطره قواعد وأحكام تلك الرسائل، ومن جملة ما قررته - كما سلف الذكر - إرجاع الأراضي التي تملكها الدولة بمقتضى ظهير 1973/03/02 إلى المغاربة المتوفرين على عقود البيع أو الوعد بالبيع الثابتة التاريخ قبل 7 مارس 1973

إذا ثبت سدادهم لثمن الشراء بكامله للبائع الأجنبي، وأن المطلوب في النقض استدل بوصل أداء كل ثمن العقار المدعى فيه معززا بالوثائق المشار إليها أعلاه، التي تثبت وفاءه بالتزامه التعاقدي تجاه الأجنبية مالكة العقار، مما يخوله الاستفادة من مقتضيات تلك الرسائل، إضافة إلى أنه كان على اللجنة الوزارية المشتركة أن تعامله بنفس معاملتها للأشخاص المغاربة الذين فوتت لهم أجزاء من عقار المالكة الأجنبية، سواء من طرف مالكة العقار أو الدولة (الملك الخاص)، والمحكمة لما تبين لها من وثائق الملف أن المطلوب في النقض محق في الاستفادة من الحيازة القانونية تفعيلا لمضمون رسائل الوزير الأول الصادرة في هذا المجال، وأنه حرم من المعاملة التفضيلية أسوة بباقي جيرانه ممن يوجدون في نفس وضعيته ومركزه القانوني دون بيان مبرر لهذا الاستثناء، واعتبرت ذلك تجاوزا في استعمال السلطة لمخالفة القانون وانعدام السبب يستوجب تأييد الحكم الابتدائي القاضي بإلغاء القرار الوزاري المشترك مع ما يترتب عن ذلك قانونا، تكون قد بنت قضاءها على أساس سليم من القانون و لم تخرق المقتضيات المحتج بها في شيء، والفروع من الوسيلتين على غير أساس.

لهذه الأسباب

قضت محكمة النقض برفض الطلب.

الرئيس: السيد أحمد حنين رئيس الغرفة الإدارية (القسم الأول)، السيد بوشعيب البوعمري رئيس الغرفة المدنية (القسم السابع) – **المقرر**: السيد ومحمد محجوبي – **المحامي العام**: السيد سابق الشرقاوي.

المملكة المغربية
المجلس الأعلى للسلطة القضائية
محكمة النقض