

## التعمير في المغرب بين الواقع و القانون

\* من إعداد : ناجي ميمون

في البداية لا بد من إعطاء تعريف لكلمة " التعمير "، فهو فن تهيئة المدن كما أنه مجموعة من الإجراءات التقنية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية التي ستساعد على تطوير المجتمعات بشكل منسجم وإنساني.

ولعل ما يمكن استنتاجه من هذه التعريفات هو أن محاور التعمير ترتبط بمسالتين اثنتين: تنمية المجتمع عن طريق تنظيم الحياة الجماعية للمواطنين وتدبير المجال بهدف تخطيط التوسع العمراني.

وهكذا، فقد حاولت السلطات العمومية في المغرب منذ عهد الحماية وضع إطار قانوني منذ السنوات الأولى للحقبة الاستعمارية من أجل تسهيل تدخلات الدولة في هذا الإطار، فكان ظهير 16 أبريل 1914 انطلاق أول تشريع عصري وتلاحق صدور رزماته من الظهار شكلت بالفعل ركيزة أساسية في تكوين قانون التعمير بالمغرب.

وكان آخرها القانونين 90-12 والمتعلق بالتعمير و 90-25 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات الجاري بهم العمل في إطار محاولة تدارك بعض جوانب القصور في النصوص القديمة، إذا ما هي الفائدة من هذه القوانين؟ وهل فعلا تم التحكم في المجال من أجل تنظيم وتوجيه التوسع الحضري سواء على مستوى التخطيط العمراني (أولا) أو على مستوى التسيير (ثانيا). تلكم أهم المحطات التي سوف نقف عندها من خلال هذا التدخل.

---

\* طالب باحث

أولاً: التخطيط العمراني بين الواقع والقانون.

إن مفهوم التخطيط العمراني يركز على نوعين متكاملين من وثائق التعمير الأول يعرف بالأداة المستقبلية، أما الثاني فيطلق عليه الوثيقة التنظيمية.

وعليه سوف نقوم ببناء على ما سبق ذكره بتقسيم هذا القسم إلى محورين. على مستوى وثائق التعمير المستقبلي (أ) وعلى مستوى وثائق التعمير التنظيمي (ب).

### أ - على مستوى وثائق التعمير المستقبلي:

تشمل هذه المسطرة إعداد الدراسات التمهيديّة التي تسمح بتحديد المنطقة التي سيغطيها المخطط وبعد ذلك يتم الشروع في الدراسات الميدانية التي على أساسها سوف يتم إعداد مشروع المخطط، إلا أن التجربة من خلال الواقع أثبتت أن تنفيذ مقتضيات هذا المخطط تعترضه بعض الصعوبات التي تعترض تحقيقه على أرض الواقع، نظراً للمتناقضات والسلبات التي يعجز بها قطاع التعمير بوجه خاص. ومن ثم فإن كل المجهودات المبذولة للوصول إلى الهدف، من المحتمل أن تذهب أدراج الرياح. وبالتالي لن تدخل مقتضيات المخطط حيز التنفيذ رغم ما سخر لإعداده من إمكانيات مادية ومالية.

إن من أبرز العراقيل التي تعترض سير المخطط هو التأخير المسجل عندما يتعلق الأمر بإنجاز ما برمج من خلال هذا المخطط، وتجد هذه الوضعية تفسيرها في العناصر الآتية:

أول عائق يحظى بالاهتمام هو تواضع الإمكانيات المالية للجماعات المحلية ومحدوديتها نظراً للكلفة المرتفعة التي يتطلبها إعداد المخطط والوسائل الواجب تسخيرها لذلك.

كما أن غالبا ما تعترى المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية بعض الأخطاء إما نتيجة التسرع في الدراسات الميدانية والتقنية أو أثناء مرحلة الأعداد النهائي وتكون النتيجة أن ما حدده المخطط لا يتماشى والواقع الذي يعرفه المحيط الذي يشمل.

وقد يصطدم المخطط أيضا بالواقع المتشعب والمعقد للعقارات والأراضي وإما أن هذه الأراضي تنظمها قانون خاص فهي إما مملوكة للجيش أو الجماعات السلالية أو هي أراضي عرشية أو في ملك الأحماس وهذا يصعب من مأمورية القائمين على أعداد وتنفيذ وثائق التعمير بصفة عامة وعلى وجه الخصوص المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية لأنه الوثيقة الأولى التي تتعرض لهذه المتناقضات هذا من جهة أما من جهة ثانية فإن افتقار الدولة والجماعات المحلية للعقارات الضرورية يزيد الطين بله.

أضف إلى ذلك أن الإدارات العمومية وحتى إن سعت إلى اقتناء بعض الأراضي لتقوية رصيدها العقاري فإن ذلك يكون مشوبا بعبء سلبيات منها عدم التنسيق فيما بين الإدارات لما يتعلق الأمر بالاقتناءات العقارية كما أن بعض الإدارات تقوم بشراء أراضي غير مبرمجة في المخطط التوجيهي، أو أراضي يحظر فيها البناء، وخارجه تماما.

### ب. على مستوى التعمير التنظيمي:

يقصد بالتعمير التنظيمي تلك الوثائق التعميرية التي يتم استعمالها من أجل التخطيط الحضري والعمراني والتي تتميز بالوضوح والتي من خلالها يتم التعرف على حقوق والتزامات الملاك العقاريين، إضافة إلى معرفة المواطنين بالتجهيزات والمرافق العامة التي سيتم إنجازها.

والتعمير التنظيمي يتم بواسطة تصاميم هي تصميم التطبيق وتصميم التهيئة وتصميم التنمية وسوف نكتفي بالتصميمين الأوليين نظرا لأهميتهما.

فتصميم التنطيق هو تصميم مؤقت ومرحلي يتم بواسطته ملئ الفراغ بين المخطط التوجيهي للتنمية العمرانية ومجيء تصميم التهيئة وهذا الأخير هو الذي ينشأ علاقة مباشرة بين القانون والمواطنين في المناطق الحضرية.

ودون الغوص في توضيح مختلف الجوانب التي تتعلق بهذه التصاميم نذهب مباشرة للملاحظات حول سلبيات إعداد وتنفيذ هذه التصاميم على أرض الواقع.

### تصميم التنطيق:

يلاحظ أن تصاميم التنطيق التي تعد لكي تقوم بوظيفة تدوم سنتين تصبح بعدها لاغية وليس لها أي مفعول تجاه الإدارة أو الغير، خصوصا إذا ما علمنا أنه لا مبرر لإعدادها إلا إذا كانت الرقعة الأرضية لا تتوفر على تصميم تهيئة، ونتيجة لذلك يكون من اللازم اللجوء إلى تصاميم التنطيق لتنظيم مرحلة انتقالية وتمكين المواطنين من القيام بأعمال تتعلق بالعمارة في انتظار إعداد تصاميم التهيئة المرتقب وقد أثبتت التجربة أن تصاميم التهيئة المنتظر قد لا يخرج إلى حيز التنفيذ في الوقت المناسب أي عند انقضاء العمل بمقتضيات تصميم التنطيق. نظرا لعدة عوامل منها مماثلة المجالس الجماعية في الموافقة على تصميم التهيئة داخل آجال معقولة وهذا التأخير في إنجاز تصاميم التهيئة يضجع الإدارة أمام مأزق حقيقي وإشكالية يصعب التعامل معها.

إن مثل هذه الأمور هي التي زادت من حدة معضلة التعمير ببلادنا وكانت سببا من بين الأسباب الكثيرة في انتشار البناء الفوضوي والأحياء الهامشية التي لا تمت للعمارة بصدلة وتنعدم فيها أدنى ضروريات العيش الكريم.

## تصميم التهيئة: المادة ١٨

إن أول تحد يواجهه تصميم التهيئة التطور السريع لل عمران و نمو التجمعات العمرانية بوثيرة مرتفعة، لم تستطع وثائق التعمير المتوفرة ولا التي هي في طور الإنجاز مسايرتها، السبب الذي يؤدي في بعض الأحيان إلى تجاوزها و هذا يخلف فراغ قانوني في هذا المجال فإذا وضعنا في الاعتبار النمو الحضري بوتيرته هذه ومدة صلاحية تصاميم التهيئة المحددة وفقا لمقتضيات قانون التعمير 90-12 في عشر سنوات لا يمكن القول بأن التأخير المسجل في إنجاز هذه الوثائق تترتب عليه علاوة على ما ذكر، عوامل أخرى هو الالتجاء إلى البناء الفوضوي، وهذا لوحده سبب كاف بأن يعرقل تصميم التهيئة ويعيق التنفيذ السليم لمقتضياته، وانتشار البناء العشوائي يظهر إما نتيجة لقلّة الأراضي المهيأة التي لا تلبي الطلبات التي يفرضها الانفجار الحضري، وإما أنها متوفرة لكن بأثمان تفوق قدرة الفرد وهذا ما نلاحظه من خلال السنوات الأخيرة.

و بالتالي يدفع المواطن إلى البحث عن بديل يتلاءم ومقدورا ته المالية ولا بديل غير اقتناء قطع أرضية على هامش المدينة المساهمة في استفحال وانتشار السكن غير اللائق الأمر الذي يقف حجر عثرة أمام تطبيق تصميم التهيئة تطبيقا محكما.

أضف إلى ذلك البطء والتأخير الحاصلان في إعداد تصاميم التهيئة الأمر الذي يصعب من مأمورية الإدارة ويفقد ها التحكم في توجيه انتشار العمران ومراقبته و من ثم تلتجئ الإدارة إلى حلول ترقيعية لا تفي بالمطلوب بل تساهم في تأزم الوضعية العمرانية.

وبعد أن طرحنا العوامل الرئيسية المؤدية إلى عدم ملائمة وثائق التعمير ننقل لصدرد بعض الأمثلة الواقعية عن هذه الوضعية.

مثلا تصميم التهيئة لمدينة الصويرة الموافق عليه بمرسوم 27 مايو 1988 بحيث أنه لم يأخذ بعين الاعتبار مؤهلات مدينة الصويرة، في المجال السياحي وبالتالي لم يخصص القدر الكافي للمناطق المخصصة للأنشطة في هذا الميدان.

وكذلك تصميم التهيئة لمدينة للناظور، الذي استغرق إعداده أكثر من 7 سنوات إلا أنه في آخر المطاف تبين أن مجمل اختياراته تخالف مقتضيات المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية وبالتالي أن هذه الوثيقة أثارت عدة تعرضات عند إحالتها على البحث العمومي الذي بلغ عدد 2200 تعرض من طرف السكان و من المجلس المحلي كذلك.

وبعد تقديم هذه الأمثلة لا بد في الإشارة أن الممارسة في فرنسا في مثل هذه الحالات تتقدم فيها التصاميم وتصبح لا تتلاءم مع المتطلبات ولا تساير مشاكل التحضر السريع، فإن العمدة الموجود التصميم في دائرة اختصاصه يعمد على تعديل هذا التصميم عوض اللجوء إلى الاستثناءات التي غالبا ما تتسم بطابعها الانتقالي ولا تحل المشكل من أساسه، وعليه فإنه ينبغي اعتماد هذا الحل في المغرب و كذلك في الحالة الناجمة عن التقسيمات الإدارية وإعادة النظر في التصاميم التي أصبحت لا تساير الوضعية الجديدة للعديد من الجماعات التي تم ترقيةها من قروية إلى حضرية.

### ثانيا: على مستوى التسيير الحضري وزجر المخالفات.

إن مفهوم التسيير الحضري يشمل جميع مظاهر تنفيذ وثائق التعمير التي تعتبر الركيزة الأساسية على أرض الواقع، لكن المعايير أفرزت تفحش المخالفات من جراء قناعات فردية، لدى ملاك التجزئات بزيادة الوحدات دون ترخيص أو بطمس مجالات ومرافق حيوية من ساحات فارغة أو خضراء إلى درجة الانتهاء إلى مكعبات اسمنت.

وعليه يمكن إجمال هذه المعوقات على مستوى ملفات طلبات رخص البناء والتجزئات العقارية وفي أخرى على مستوى المراقبة وزجر المخالفات.

## أ- على مستوى البناء والتجزئة.

### على مستوى البناء:

إن تدهور مستوى العيش بالبوادي وبجاذبية المدن على اعتبار أنها تجسد نوعاً من التحضر، عرف عدد السد كان الحضري بين بفعل هذه الظاهرة انفجاراً ملحوظاً فاق كل التوقعات وهذا أدى إلى توسيع الأراضي للبناء في المجال الحضري.

ولتحسين استعمال هذا الرصيد العقاري لا بد من رخصة تراعى فيها ضوابط البناء، إلا أنه في بعض الأحيان ومن خلال معاينة ما يجري في محيط المدينة يتبين وجود بعض الخروقات.

ومن أجل وضع حد لهذه الظاهرة، ضرورة مواكبة دراسة ملفات رخصة البناء لمقتضيات وضوابط محددة ومقننة كإنجاز الدراسات العقارية والطبوغرافية والتي على ضوءها يمكن دراسة طلب رخصة البناء.

العمل على حل النزاعات العقارية قبل منح رخصة البناء وضرورة مراعاة الخدوصيات المحلية عند منح رخصة البناء أي الأخذ بعين الاعتبار طبيعة المنطقة، الجانب البيئي، المواد المحلية التي تستعمل في البناء.

عدم منح رخصة الإصلاح إلا أن يلتزم المعني بالأمر بكل ما صرح به من إصلاح لأنه كثيراً من الناس يستغلون هذه الفرصة لإقامة بنايات دون ترخيص.

### على مستوى التجزئات العقارية.

يعتبر القانون المتعلق بالتجزئة العقارية والتقسيم العقاري تجديداً في مجال التعمير نظراً لما خول للمجالس الجماعية من دور فعال ونشيط تنفيذاً لطلبات السكان واحتياجاتهم لكن رغم ذلك فالواقع يظهر العكس أي انتشار السكن العشوائي تم السكن غير المرخص وذلك بسبب عدم تعديل النصوص طبقاً للمستجدات وإعادة الهيكلة التي ليست الوسيلة الناجعة نظراً لارتفاع تكاليف التجهيز وتقلص العرض العقاري. والواقع أن التجزئات العقارية ليست الحل الوحيد لحل أزمة السكن ولكن الأجدر هو التفكير الجدي في تثبيت السكان في قراهم.

أن المادة 5 من القانون رقم 25.90 تقف حاجزاً أمام تطور المجال الحضري وحتى لا تبقى مقتضيات هذه المادة ذات طبيعة حمائية ليس إلا وجب التفكير في جعلها أكثر مرونة. وفي نفس الصدد لا بد من إحداث نصوص قانونية قصد الحد أو توجيه المضاربات العقارية.

### ب- في ميدان جزر المخالفات.

سوف أتناول هذا الجانب على شكل ملاحظات

إحداث مؤسسة مختصة للمراقبة وإعطائها كافة الوسائل تكون لها علاقة مباشرة مع النيابة العامة للمحاكم المختصة.

-إحداث شرطة للبناء لها صلاحية في ضبط المخالفات وتتبعها في مراحلها الإدارية والقضائية مع الحرص على السرعة والنجاعة في البث فيها.

-ضرورة تتبع ومراقبة المهندس المعماري لكل مراحل البناء إلى غاية الانتهاء منه

وتحميله كل المسؤولية.

-مراجعة المساطر المتبعة في تتبع المخالفات واعتبارها تدخل في إطار القضاء  
المستعجل.

## خاتمة

رغم الإيجابيات التي يمكن ملاحظتها من خلال القوانين الجاري بها في ميدان التعمير  
تظل مسألة إجراء مراجعة شاملة لقانون التعمير تفرض نفسها بحدّة بغية إبداع مقاربة  
شمولية كفيلة بتجاوز المعوقات والصعوبات التي تعترض النصوص السالفة الذكر والتي غالباً  
ما تطغى عليها السرعة وغياب بعد النظر.

ولا بد من التأكيد على وجود صعوبات أخرى ترجع إلى عدم استيعاب هذه المقتضيات  
على الوجه المطلوب من جهة وإلى عدم تطبيقها على الوجه السليم وكذا الدوريات الوزارية  
على وجه الخصوص.

ويبقى السؤال المطروح على أرض الواقع هل هذا نتيجة طبيعية لضعف الإطار  
القانوني وعدم مراعاته للواقع أم أنها حصيلة بديهية لسلوكيات وممارسات متجذرة في  
المجتمع؟