

دور الجماعات المحلية في مجال التعمير

إعداد: أحمد هرموش

ندوة المحكمة الإدارية بوجدة حول موضوع: "الإصلاحات التي يطرحها قانون التعمير"

٦ دجنبر ٢٠٠٧

مقدمة:

يعد قطاع التعمير من المجالات الحيوية التي تتقاطع فيها العديد من الدراسات العلمية، سواء من الجانب الاجتماعي أو الاقتصادي أو التقني أو القانوني. كما أن تدبير القضايا المتعلقة بالتعمير يتجاذبها البعد الوطني نظرا لضرورة تحديد استعمال المجال العام للبلاد كوحدة متجانسة، و البعد المحلي بالنظر إلى أن القرارات المتعلقة بالتعمير تعرف طريقها للتطبيق على أرض الواقع في الوحدات الترابية المحلية.

و بالرغم من أن الطابع التقني يغلب على قضايا التعمير فإن ضبطها يقتضي صدور نصوص قانونية و تنظيمية مما يضيف على هذا المجال طبيعة قانونية لا تخلو من أهمية.

يشكل النمو الحضري بالمغرب، الذي تغذيه هجرة قروية دائمة، ضغطا قويا و مستمرا على المدن، بحيث يجب إعدادها قصد استقبال التزايد المهم للسكان خلال العقود القادمة، و ذلك على الرغم من انخفاض النمو الديموغرافي حسب آخر إحصاء للسكان و السكنى. و ما يجب التركيز عليه في هذا المجال هو أن ساكنة المغرب انتقلت من ٣٧٩ ٢٥٤ ١٥ نسمة سنة ١٩٧١ إلى ٨٩٢ ٠٠٠ ٢٩ نسمة سنة ٢٠٠٤، كما تطور معدل التحضر من ٣٥% إلى ما يناهز ٥٥%. و من المتوقع أن تبلغ ساكنة المغربي سنة ٢٠١٤ ٣٠ مليون نسمة بمعدل للتحضر يصل إلى ٦٥%.

و يمكن تعريف التعمير بأنه عملية إعداد التراب و تهيئ المجال بشكل دقيق تشمل مختلف متطلبات الساكنة و حاجياتها على صعيد إعداد البنيات السكنية و كذلك ما يتعلق بالمرافق الخدماتية و الإدارية و الرياضية و الثقافية و المساحات الخضراء. و ما يتعلق بالبنيات التحتية الحيوية من طرق و شبكات للتطهير و ربط كهربائي و مائي و شبكة للنقل الحضري.

وتعد الجماعات المحلية دستوريا² وتشريعيا³ وحدات قائمة الذات معترف لها بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لم تعد تقتصر مهامها على إدارة وتسيير الشؤون المحلية للسكان بل أصبحت مطالبة بالقيام بتهيئة مجالها الجغرافي والاقتصادي في بعدها التنموي، وخصوصا أن تأخذ بعين الاعتبار السياسة الوطنية لإعداد التراب والتعمير. لقد أضحت الجماعات المحلية وخاصة الجماعات الحضرية⁴ مسؤولة بامتياز عن تدبير القضايا المتعلقة بالتعمير انطلاقا من الترسانة التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل في بلادنا. وسنحاول من خلال هذا البحث أن نستعرض مقتضيات القانونة التي تتيح للجماعة الحضرية تدبير قضايا التعمير. ومن تقييم الدور الذي تقوم به في هذا المجال. لأجل ذلك سوف نحاول الإجابة عن الأسئلة التالية:

- ما هو دور الجماعات المحلية تشريعيا في تدبير قضايا التعمير؟ وهل تتوفر على الوسائل المادية والبشرية للقيام بهذا الدور على أحسن وجه؟
- كيف يمكن تحديد المسؤوليات مع تعدد المتدخلين في مجال التعمير؟
و سنقوم بتقسيم هذا العرض إلى مبحثين، نتناول في المبحث الأول دور الجماعة المحلية فيما يتعلق بتحديد استعمال المجال الترابي. وفي المبحث الثاني نقوم بدراسة سلطة الجماعة في المجال المخصص للبناء.

² الفصلين ١٠٠ و ١٠١ من دستور سنة ١٩٩٦ ظهير الشريف رقم ١٥٧-٩٦-١ صادر في ٢ جمادى الأولى ١٤١٧ (٧ أكتوبر ١٩٩٦) بتنفيذ نص الدستور المراجع؛ ج ر عدد ٤٤٢٠ بتاريخ ٢٦ جمادى الأولى ١٤١٧ (١٠ أكتوبر ١٩٩٦) ص ٢٢٨١.
³ القانون رقم ٧٨-٠٠ المتعلق بالميثاق الجماعي الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم ٢٩٧-٠٢-١ بتاريخ ٢٥ رجب ١٤٢٣ (٣ أكتوبر ٢٠٠٢)؛ ج ر عدد ٥٠٥٨ بتاريخ ٢١ نونبر ٢٠٠٢ ص ٣٤٦٨.
القانون رقم ٧٩-٠٠ المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم ٢٦٩-٠٢-١ بتاريخ ٢٥ رجب ١٤٢٣ (٣ أكتوبر ٢٠٠٢)؛ ج ر عدد ٥٠٥٨ بتاريخ ٢١ نونبر ٢٠٠٢ ص ٣٤٩٠.
القانون رقم ٩٦-٤٧ المتعلق بتنظيم الجهات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم ٨٤-٩٧-١ بتاريخ ٢٣ ذي القعدة ١٤١٧ (٢ أبريل ١٩٩٧)؛ ج ر عدد ٤٤٧٠ بتاريخ ٣ أبريل ١٩٩٧ ص ٥٥٦.
⁴ بالرغم من أن المادة ٣٦ من القانون ٧٩-٠٠ و المادة ٧ من القانون ٩٦-٤٧ تعطي لكل من العمالة والإقليم والجهة اختصاصات في مجال التعمير إلى أن الجماعة الحضرية هي صاحبة هذا الاختصاص بامتياز.

المبحث الأول: الجماعة المحلية و تحديد الاستعمال الترابي

إن التخطيط الحضري من المبادئ الأساسية للتعمير فبدونه تظهر العديد من المشاكل المرتبطة بتنظيم استعمال المجال. إلى أن ما يثير الانتباه في هذا الجانب هو أن مسؤولية التخطيط لا يتكف بها طرف واحد بل يتعدد المتدخلين سواء على المستوى المحلي أو الوطني.

لقد حدد المشرع المغربي في القانون رقم ٩٠-٩٢⁵ وثائق التعمير المعتمد عليها في تنظيم و تخطيط استعمال المجال الجماعي و يتعلق الأمر أساسا بالمخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية و تصميم التهيئة. فما هي المقننات القانونية التي تحدد دور المجالس الجماعية في هذا الجانب؟ (المطلب الأول)، و ما مدى سلطة الجماعة في هذا المجال؟ (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإطار القانوني

لقد حددت المادة ٣٨ من القانون رقم ٧٨-٠٠ المتعلق بالميثاق الجماعي اختصاصات المجلس الجماعي فيما يتعلق بالتعمير و إعداد التراب إذ تنص على :

" ١- يسد مهر المجلس الجماعي على احترام الاختيارات و الضوابط المقررة في مخططات توجيه التهيئة العمرانية و تصاميم التهيئة و التنمية و كل الوثائق الأخرى المتعلقة بإعداد التراب و التعمير؛

٢- يدرس و يصادق على ضوابط البناء الجماعية طبقا للقوانين و الأنظمة الجاري بها العمل؛

[.....] . "

و يتبين إذن من المادة التي أوردناها سلفا أن الميثاق الجماعي الجديد خول للمجالس الجماعية ضد من الاختصاصات الذاتية دور مهم فيما يتعلق بالسهر على تطبيق الوثائق المتعلقة بالتعمير. و من الملاحظ في هذا الباب هو أن المشرع لم يرق بدور المجالس الجماعية إلى دور تقريرى و اكتفى بتمديد العمل بما كان جاريا به العمل بخصوص تحضير و دراسة هذه الوثائق. و التي تم تحديدها في التشريع المتعلق بالتعمير.

⁵ القانون رقم ٩٠-٩٢ المتعلق بالتعمير الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم ٣١-٩٢-١ بتاريخ ١٥ ذي الحجة ١٤١٢ (١٧ يونيو ١٩٩٢)؛ ج ر بتاريخ ١٥ يوليو ١٩٩٢.

أ- فيما يتعلق بمخطط توجيه التهيئة العمرانية:

لقد جاء في المادة ٦ من القانون رقم ٩٠-١٢: "يتم وضع مشروع مخطط توجيه التهيئة العمرانية بمبادرة من الإدارة و بمساهمة الجماعات المحلية...." و في نفس الإطار جاء في المادة الثالثة من المرسوم التطبيقي لقانون التعمير⁶: "يتم إعداد مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية بمسعى من السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير و بمساعدة الجماعات المعنية....".

ويتضح من المادتين السالفتين أن المشرع المغربي حمل للسلطات الحكومية مبادرة تحضير مخطط التهيئة فيما تقتصر الجماعات على المساهمة أو المساعدة في هذا الجانب دون تحديد دقيق لشكل هذه المساهمة.

و يقتصر دور المجلس الجماعي كذلك في دراسة المشروع المحال عليه و إبداء اقتراحات في شأنه داخل أجل ثلاث أشهر، و يعتبر سكوتها كقبول لموضوع المخطط⁷ كما تحدث لجنة مركزية تتكلف بإعداد مشروع المخطط و تحيله لدراسة على لجنة محلية لتقديم اقتراحاتها و بعد دراستها في اللجنة المركزية يحال المشروع على المجلس الجماعي للتداول فيه. و قد ضمن المشرع للمجالس الجماعية عضوية في كل من هاتين اللجنتين⁸. بالرغم من أن تكوين اللجنة المركزية يثير العديد من الانتقادات بخصوص عدد الأعضاء المزاولين لمهامهم داخلها (١٧ ممثل لقطاعات وزارية مختلفة، الولاية و العمال و رؤساء الجماعات المعنية بالمخطط). نفس المواخذه تسري على اللجنة المحلية التي تتضمن ضمن عضويتها أعضاء اللجنة التقنية المحدثة بكل عمالة.

ب- فيما يتعلق بتصميم التهيئة

لقد نصت المادة ٢٣ من القانون رقم ٩٠-١٢ على ما يلي: " يتم وضع مشروع تصميم التهيئة بمبادرة من الإدارة و بمساهمة من الجماعات المحلية.....". و يعرض المشروع على اللجنة المحلية لإبداء الرأي. و تحيل السلطة الحكومية مشروع التصميم على مجالس الجماعات التي يمكنها أن تبدي اقتراحات داخل أجل شهرين من تاريخ الإحالة. كما

⁶ مرسوم رقم ٨٣٢-٩٢-٢ صادر في ٢٧ ربيع الآخر ١٤١٤ (١٤ أكتوبر ١٩٩٣) لتطبيق القانون رقم ٩٠-١٢ المتعلق بالتعمير؛ ج ر بتاريخ ٢٠ أكتوبر ١٩٩٣.

⁷ المادة ٨ من القانون ٩٠-١٢.

⁸ المرسوم رقم ٨٣٢-٩٢-٢ صادر في ١٤ أكتوبر ١٩٩٣ لتطبيق القانون رقم ٩٠-١٢ المتعلق بالتعمير.

أن هذا المشروع يكون محل بحث علني يسد تمر شهرا و خلال المدة التي يكون المجلس يتداول في المشروع.

و تجدر الإشارة كذلك إلى أن المادة ٢١ من القانون رقم ٩٠-١٢ تتيح إمكانية اتخاذ قرار يقضي بدراسة مشروع تصميم التهيئة من طرف رئيس المجلس، و يستمر مفعول هذا القرار ستة أشهر يجوز تجديدها مرة واحدة. و تؤجل فور صدور هذا القرار جميع طلبات التجزئة أو البناء.

يتبين أن اتخاذ قرار الإعلان عن دراسة مشروع التصميم هو إجراء تحفظي، يمكن من تجنب كل عرقلة تترتب عن سوء الإنجاز و تعترض تنفيذ المخطط.

المطلب الثاني: تقييم لسلطة الجماعة في تحديد استعمال المجال

تعتبر الوحدات الترابية المتمثلة في الجماعات المحلية المؤسسات الأكثر أهلية لتجميع المعلومات و المعطيات التي تعتبر أساس إعداد وثائق التعمير. و بالرغم من كون هذه الجماعات لا تتوفر على الموارد المالية و البشرية للاضطلاع بهذا الدور على أحسن وجه. إن أهمية وثائق التعمير في تحديد مستقبل التهيئة العمرانية للجماعة المعنوية يحدث على السلطات المركزية إعطاء دور أكبر للجماعات المحلية في مسطرة تحضير و المصادقة على وثائق التعمير⁹.

و إذا كان قانون التعمير يلزم الإدارة بإشراك المجالس المعنوية في تحضير وثائق التعمير لكي لا تفوت الفرصة بإبداء الرأي و مناقشة المشاريع و التجهيزات التي ستقام في ترابها. إلى أن هذا التدخل يظل غير كاف بحيث أن دراسة مشاريع تصاميم التهيئة لا تعدو أن تكون عملية إبداء الرأي. لأن إعداد و دراسة التصاميم تقوم بها المصالح المركزية، كما إن تدخل الجماعة المعنوية لم يتم تحديد مسطرتة أو فعاليتها أو مداها. و بالتالي فإن الجماعات المحلية تلعب دورا محدودا في ميدان التخطيط الحضري و الذي يعتبر من الوسائل التي يجب ضبط الأدوار فيما يتعلق بها من طرف الدولة و الجماعة المحلية.

⁹ عبد الرحمن البكريوي "التعمير بين المركزية و اللامركزية" ١٩٩٣، الشركة المغربية للطباعة و النشر ص ١١٨.

و لا يذ في على أ حد الدور الهام الذي تلعبه هذه التصاميم في تحديد استعمال الأراضي التي تدخل ضمن المجال الترابي لكل جماعة معنوية. مما يضيف على وثائق التعمير أهمية قصوى فيما يتعلق ب:¹⁰

- القيمة العقارية لممتلكات الخواص؛
- التخطيط لإحداث المرافق العمومية (مدارس، مستشفيات، دور الشباب.....)؛
- التنظيم الحضري و الجمالية العمرانية؛
- المساهمة في المحافظة على التراث الثقافي و التاريخي.

كل هذه الأمور تحتم على المشرع أن يرقى بدور المجالس الجماعية في مجال تحديد استعمال المجال الترابي خصوصا و أنها تعتبر المسؤول الأكبر عن اتخاذ التدابير اللازمة لتطبيق وثائق التعمير.

إن انعدام التنسيق بين الفاعلين الرئيسيين يؤثر بشكل مباشر على سياسة التهيئة الحضرية. يتعلق الأمر بالصعوبات القانونية خاصة منها عدم الليونة لوثائق التعمير. فطبيعة هذه الأخيرة و آثارها يؤثران على كل عمليات التهيئة. فطريقة إعداد وثائق التعمير تتضمن مجموعة من العوائق يمكن إجمالها في:

- إن جميع وثائق التعمير يتم إعدادها بمبادرة من الإدارة مع مشاركة الجماعات التي تبقى مساهمتها رغم ذلك شكلية، مع أن الجماعات هي الأكثر قربا من الواقع المحلي.
 - إن تصورها و إعداد وثائق التعمير يقوم على اتفاقات تعتمد أساسا على طابعها القهري على حساب إجراءات التحفيز و الاستشارة.
- لقد أسفرت التجربة العملية لإعداد وثائق التعمير على إبراز العديد من النواقص و الاختلالات نورد أهمها.

1- التأخر الكبير الذي تعرفه مسطرة الإعداد و المصادقة مما يجعل أغلب تصاميم التهيئة عند خروجها إلى حيز الوجود متجاوزة بحكم الواقع. خصوصا و أن المادة ٢١ من القانون

¹⁰ حسن أمرير "إشكالية توزيع الاختصاص في ميدان التعمير" المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية عدد ٣٤ شتنبر أكتوبر ٢٠٠٠ ص ١٠٥-١١٨.

٩٠-١٢ و التي تجيز لرئيس الجماعة اتخاذ قرار دراسة تصميم التهيئة الذي قد يمكن من الاحتفاظ على مجال تطبيق التصميم على حاله، إلى أن المشرع جعل هذا القرار اختياري. و نظن أن هذا الأمر من بين الأمور التي يجب مراجعتها. كما أن آجال إعداد و نشر مرسوم المصادقة على تصاميم التهيئة يجب تقليصها بشكل يضمن حقوق كل المتدخلين في الميدان التعميري. على سبيل المثال فقد تداول المجلس البلدي لمدينة الناظور بشأن مشروع تصميم التهيئة بتاريخ ٣ يونيو ١٩٩٦ و بوشر البحث العلني في الفترة الممتدة من ٣ يونيو إلى ٢ يوليو ١٩٩٦، إلا أن المرسوم بالموافقة على التصميم المذكور لم يصدر إلا بتاريخ ٩ ماي ٢٠٠٢.

2-تقوم أغلب تصاميم التهيئة المصادق عليها بتحديد العديد من المساحات لإنجاز مشاريع ذات النفع العام (طرق، مدارس، مراكز عمومية، مساحات خضراء...) و تعتبر المادة ٢٨ النص القاضي بالموافقة على تصميم التهيئة بمثابة إعلان بأن المنفعة العامة تقتضي القيام ببعض العمليات، إلا أن هذا الإعلان تنتهي فعاليته عند انقضاء عشر سنوات من تاريخ نشر المرسوم. و تعرف أغلب الجماعات مشاكل بخصوص تنفيذ المشاريع التي تحدثها و تائق التعمير نظرا لأن هذه الأخيرة لم تدرج ضمن دراستها الجانب المالي لكي توفر الاعتمادات المالية اللازمة لتنفيذ مقتضيات التصاميم. مما يجعل و تائق التعمير مجرد تعبير عن نوايا لا تعرف طريقها للتطبيق على أرض الواقع.

إذا كان دور الجماعات المحلية فيما يتعلق بدراسة و إعداد و تائق التعمير جد محدود، فما دورها عند المرور من التخطيط إلى التطبيق.

المبحث الثاني: الجماعة المحلية و المجال المعد للبناء

بعد المصادقة على تصميم التهيئة إن توفر تقوم المصالح الجماعية طبقا للمادة ٣٨ من القانون رقم ٧٨-٠٠ بالسهر على احترام مقتضياته. كما أن الميثاق الجما عي حدد من بين اختصاصات رئيس المجلس الجما عي الشرطة الإدارية في مجال التعمير. فطبقا للمادة ٥٠ من الميثاق الجما عي: "يمارس رئيس المجلس الجما عي اختصاصات الشرطة الإدارية في ميادين الوقاية الصحية و النظافة و السكنية العمومية و سلامة المرور، و ذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية و بواسطة تدابير شرطة فردية هي الإذن أو الأمر أو المنع و يقوم لا سيما بالصلاحيات التالية:

-يسهر على تطبيق القوانين و الأنظمة المتعلقة بالتعمير و على احترام ضوابط تصاميم تهيئة التراب و وثائق التعمير؛
-يمنح رخص البناء و التجزئة و التقسيم و رخص السكن و شهادات المطابقة و رخص احتلال الملك العمومي لغرض البناء و ذلك طبق الشروط و المساطر المنصوص عليها في القوانين و الأنظمة الجاري بها العمل؛

-[.....]"

فما هي المساطر الإدارية المعمول التي تعتمد عليها المصالح الجماعية للقيام بدورها في مجال شرطة التعمير و ما مدى تدخلها بالنظر لتعدد المتدخلين؟

المطلب الأول: المساطر الإدارية المتعلقة بالتعمير

يقوم رئيس المجلس بممارسة الشرطة الإدارية المتعلقة بالتعمير بمنح التراخيص الضرورية في هذا المجال، كما تتيح له القوانين الجاري بها العمل إجراء الرقابة على هذا الميدان وكذلك تقييم العملية بعد انجازها.

أ- الرخص:

تنقسم رخص التعمير إلى خمسة رخص أساسية تختلف من حيث أحكامها ومسطرة الحصول عليها ودراستها من طرف الجهات المختصة، ويتعلق الأمر برخصة البناء و رخصة الإصلاح و رخصة التجزئة و رخصة التقسيم و رخصة إحداث المجموعات السكنية. و سنقوم فيما يلي بدراسة أهمها.

رخصة البناء، رخصة منظمة بمقتضى الباب الثالث من القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير، وتعتبر أكثر الرخص التي يتم تسليمها أو تقديم طلبات الحصول عليها، والمظهر الأساسي للتطبيق السليم لوثائق التعمير.

كما تتجلى أهمية هذه الرخصة في كونها إحدى وسائل تقييد حق الملكية العقارية وما تقتضيه من إخضاع هذا الحق للمراقبة المسبقة للبناء وعدم ممارسته إلا في نطاق النصوص القانونية الجاري بها العمل¹¹، بحيث حظرت المادة 40 من القانون المذكور من إحداث أي بناية أو إدخال تغييرات على المباني القائمة داخل الدوائر المنصوص عليها في تلك المادة قبل الحصول على رخصة لمباشرة ذلك تحت طائلة تعرض المخالف لعقوبات إدارية (قرارات إيقاف الأشغال وهدم البناء المخالف) وزجرية (غرامات مالية).¹²

أما رخصة التجزئة فهي منظمة بمقتضى الباب الأول من القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات¹³، حيث نصت المادة الثانية على أنه: "يتوقف إحداث التجزئات العقارية على الحصول على إذن إداري سابق يتم تسليمه وفق الشروط المنصوص عليها في هذا الباب".

ويلاحظ أن المشرع هنا استعمل عبارة "الإذن" بدلا من عبارة "الرخصة" التي استعملها في القانون رقم 12.90 مع أن المعنى الذي قصده منهما واحد.

¹¹ ذ. محمد محجوبي: "قراءة عملية في قوانين التعمير المغربية"، الطبعة الأولى، طبع دار النشر المغربية، 1427-2006، ص 21.

¹² الشريف البقالي "رقابة القاضي الإداري على مشروعيات القرارات الصادرة في مجال التعمير" 2006، دار القلم.

¹³ صدر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.92.7 بتاريخ 17 يونيو 1992.

وتعتبر هذه الرخصة الآلية التي تسمح للجهات المختصة في محاصرة البناء العشوائي وتفاديته، وخلق انسجام في اتساع العمران وتأمين التناسق بين مختلف التجمعات السكنية، والحفاظ على الطابع المعماري المنظم للمجال، حتى تتماشى السياسة المطبقة في ميدان السكن مع متطلبات الأمن والصحة والسكنية العامة¹⁴.

و قد بلغ عدد البقع المنتجة برسم سنة ٢٠٠٦ بعمالة وجدة أنكاد مثلا ٣٥٤١ وحدة¹⁵.

والقاسم المشترك بين رخصتي البناء و التجزيء هو أن اختصاص منحها يرجع إلى رؤيس المجلس الجماعي أو من يفوض إليه هذه الصلاحية¹⁶، ماعدا في بعض الحالات الخاصة التي يتولى فيها تسليم الرخصة استثناءا وزير الداخلية أو السلطة المحلية في شخص الوالي أو العامل¹⁷. كما يلاحظ غياب أي إشارة صريحة إلى الدور الذي يمكن أن تضطلع به الوكالات الحضرية في دراسة ملف طلب الرخصة وكيفية القيام به سواء في القانون رقم 12.90 أو القانون رقم 25.90 مع أنه عند صدورهما في 17/6/1992 كان قد شرع في تطبيق تجربة الوكالات الحضرية بإحداث الوكالة الحضرية للدار البيضاء بمقتضى الظهير الشريف بمثابفة قانون رقم 1-84-188 بتاريخ 9/10/1984، وعلى وشك إنشاء كل من الوكالة الحضرية لفاص والوكالة الحضرية لأكادير المحدثتين على التوالي بمقتضى القانونين رقم 19.88 و 20.88 بتاريخ 9/11/1992.

بل إن القانونين المذكورين (90.12 و 90.25 لم يتطرقا بكيفية دقيقة وواضحة إلى مسطرة دراسة طلبات رخص التعمير من جميع الجهات المتدخلة في تلك الدراسة والآجال المحددة لها لإبداء آرائها أو منح تأشيرتها، واقتصرا فقط على الإشارة بصفة مقتضبة إلى أن

¹⁴ د عبد الله حداد : "قطاع الإسكان بالمغرب، دراسة قانونية وقضائية"، طبع منشورات عكاظ، الرباط، يناير ٢٠٠٤، ص: ١٨٧.

¹⁵ التقرير السنوي للوكالة الحضرية بوجدة ص ٦٤.

¹⁶ المادة ٤١ من القانون رقم ٩٠-١٢ بالنسبة لرخصة البناء، والمادة ٣ من القانون رقم ٩٠.٢٥ بالنسبة لرخصتي التجزيء وإقامة المجموعات السكنية، والمادة ٥٩ من نفس القانون بالنسبة لرخصة التقسيم.

¹⁷ طبقا للفقرة الثانية من المادة ٣ من القانون رقم ٩٠-٢٥، إذا كان العقار المراد تجزئته يوجد في جماعتين أو عدة جماعات، يسلم الإذن بإقامة التجزئة وزير الداخلية أو الوالي أو العامل المعني الذي يفوض إليه مباشرة ذلك، بعد استطلاع رأي رؤساء مجالس الجماعات الحضرية أو القروية المعنية.

تسليم رخصة البناء أو الإذن بالتجزئة أو يتم دون إخلال بوجوب الحصول على الرخص والأذون المنصوص عليها في تشريعات خاصة، وبعد أخذ الآراء والحصول على التأشيرات المقررة بموجب الأنظمة الجاري بها العمل، الأمر الذي فتح المجال أمام اختلاف وتباين المسطرة المتبعة بين كل جماعة وأخرى.

أما بالنسبة للوكالات الحضرية، فلم يتم الحديث صراحة عن دورها في مسلسل دراسة ملف الرخصة إلا بمقتضى المرسوم التطبيقي للقانون رقم 12.90 والمرسوم التطبيقي لقانون رقم 25.90 الصادرين بتاريخ 14/10/1993، الأول نص في مادته 32 على أن كل طلب للحصول على رخصة البناء، يجب أن يعرض على المصالح الخارجية التابعة للسلطة الحكومية المكلفة بالتعمير لإبداء رأيها فيه مع مراعاة الصلاحيات المسندة في هذا الميدان إلى الوكالة الحضرية بموجب التشريع الجاري به العمل. في حين نصت المادتين 8 و 20 من المرسوم الثاني على وجوب عرض كل مشروع تجزئة أو تقسيم على المصالح الخارجية التابعة للسلطة الحكومية المكلفة بالتعمير أو السلطة الحكومية نفسها حسب طبيعة المشاريع لا ستطلاع رأيها، ولا يطلب ذلك الرأي في حالة إذا كان المشروع يقع خارج دائرة اختصاص وكالة حضرية، مما يعني بمفهوم المخالفة أنه في حالة إذا كانت الأرض المراد تجزئتها أو تقسيمها واقعة داخل النفوذ الترابي للوكالة الحضرية تحل هذه الأخيرة محل المصالح الخارجية المكلفة بالتعمير في مسطرة استطلاع الرأي من طرف الجماعة.

والغرض من الحرص على التنبية إلى دور الوكالات الحضرية في المرسومين المذكورين إنما يندرج في إطار ملائمة مقتضياتهما مع ما نص عليه البند الرابع من المادة 3 من الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 51-93-1 بتاريخ 10/9/1993 المتعلق بإحداث الوكالات الحضرية الذي جاء فيه على أنه "تتولى الوكالة الحضرية في نطاق اختصاصها إبداء الرأي في جميع المشاريع المتعلقة بتقسيم وتجزئة الأراضي وإقامة المجموعات السكنية والمباني، وذلك داخل أجل أقصاه شهر ابتداء من توجيه تلك المشاريع إليها من قبل الجهات المختصة، ويكون الرأي الذي تبديه في ذلك ملزماً".

وقد صدر منشور الوزير الأول رقم 14 بتاريخ 2 أكتوبر 2000 حول تبسيط مسالك ومساطر دراسة طلبات رخص البناء وإحداث التجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، وهو عبارة عن إطار عام موجه لكل المتدخلين في قطاع التعمير على المستوى المحلي من أجل التقييد بالقواعد والتدابير التي تضمنها حتى يتسنى لهذا القطاع الإسهام في تشجيع الاستثمار وإنعاش حركة العمران وترويج الثروات والأموال. والتدابير المذكورة تهدف فقط إلى إعطاء فعالية أكبر لتدخل الإدارات المعنية لا سيما على مستوى اللجان المكلفة بدراسة الطلبات بغرض البت فيها داخل الأجل القانونية، وأحال إلى منشور تفصيلي سيصدر عن الوزير المكلف بإعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان، وهو ما تم فعلا بمقتضى المنشور عدد 1500 بتاريخ 6 أكتوبر 2000 المعمول به حالياً، والذي تطرق إلى تنظيم إلى مسطرة البت في الطلبات المتعلقة بالتعمير و حدها في ثلاث أصناف رئيسية بحسب حجم وأهمية المشاريع المزمع إقامتها:

- ١- مسطرة الأشغال الطفيفة والمنشآت الموسمية أو العرضية ولا تمارس الوكالات الحضرية بشأنها أي دور بحيث لا توجه إليها أصلاً الملفات الخاضعة لهذه المسطرة.
- ٢- مسطرة المشاريع الصغرى التي تخضع لها مشاريع البناء ذات استعمال سكني أو مهني المحدودة الأهمية، وتدرس بمقر الجماعة من طرف لجنة مكونة من ممثلين عن هذه الأخيرة والوكالة الحضرية والعمالة أو الإقليم المعني بالإضافة إلى ممثل عن كل مصلحة إدارية معنية بالمشروع ولا يجب أن يتعدى أجل دراسات الملفات ثمانية أيام من تاريخ إيداعها، ويمكن أن يحظى بعد ذلك المشروع بموافقة اللجنة سواء بدون تحفظ أو مع إبداء تحفظات يتعين التحقق من الاستجابة إليها أثناء تنفيذ أشغال البناء أو معاينتها عند الانتهاء منها، وإما رفض المشروع أو وقف البت في شأنه، وإما إحالة الملف على الوكالة الحضرية عند ما يكون المشروع ذا خصوصيات تتطلب دراسة أكثر عمقا على أساس عرضه في اجتماع اللجنة المقبل.

و في حالة عدم حصول أي اتفاق بين أعضاء اللجنة يتخذ رئيس المجلس الجماعي القرار دون المساس برأي الوكالة الحضرية الذي يجب أن يقتصر على التأكد من مطابقة مشروع البناء للمقتضيات القانونية والتنظيمية العامة المتعلقة بالتعمير والبناء، ثم مطابقتها لوثائق التعمير المعمول بها.

٣- مسطرة المشاريع الكبرى وتنطبق على مشاريع إحداث التجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والبناء والتهيئة، حيث توجه الملفات داخل أجل ثلاثة أيام من تاريخ إيداعها بالجماعة إلى الوكالة الحضرية وكذا المصالح والمؤسسات الأخرى المعنية. ثم تقوم جميع هذه الهيئات بدراسة كل في مجال اختصاصه تمهيدا لتقديمها للجنة يرأسها مدير الوكالة الحضرية أو من يمثله، وعضوية ممثل الجهة المكلفة بالاتصالات السلوكية واللاسلكية بالإضافة إلى أعضاء اللجنة المكلفة بدراسة المشاريع الصغرى المشار إليهم أعلاه، وبعد دراسة اللجنة للملف الذي يتعين أن يتم داخل أجل 10 أيام من تاريخ تسلم الوكالة الحضرية للملف؛ يمكن أن تصدر قرارها بالموافقة بدون تحفظ، أو مع إبداء تحفظ أو أكثر، أو رفض الطلب¹⁸.

مما يثير الانتباه في هذا الجانب هو أن تنظيم مساطر دراسة طلبات رخص التعمير يتم أساسا بالاعتماد على الدوريات و المناشير بدل النصوص التشريعية والتنظيمية، الأمر الذي يطرح التساؤل حول القيمة القانونية لهذه المناشير ومدى إلزاميتها سواء بالنسبة للإدارات المعنية أو في مواجهة طالبي الرخص.

و يبين الجدول التالي توزيع الملفات المدروسة من طرف الوكالة الحضرية لوجدة

حسب الآراء المبدأة و حسب العمالة أو الإقليم¹⁹

العمالة أو الإقليم	مجموع الملفات المدروسة	رأي موافق		رأي غير موافق		آخر	
		العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة
عمالة وجدة أنكاد	٤٠٦٧	٣٥٤٥	٨٧%	٢١٩	٥.٥%	٣٠٣	٧.٥%
إقليم بركان	١٤٩٧	١٣٣٢	٨٩%	٦١	٤%	١٠٤	٧%
إقليم جرادة	٣٨٨	٣١٩	٨٣%	٤١	١٠%	٢٨	٧%

¹⁸ ذ. محمد بوجيدة : " رخصة البناء " الجزء الأول، طبع وتوزيع دار الجبل، الطبعة الثانية، ٢٠٠٠، ص ١٩٨.

¹⁹ التقرير السنوي للوكالة الحضرية لوجدة ص ٦٢.

٤.٧%	١١	٤.٣%	١٠	٩١%	٢١١	٢٣٢	إقليم تاوريرت
٢.٥%	٧	٥.٣%	١٥	٩٢.٢%	٢٦٠	٢٨٢	إقليم فجيج
٧%	٤٥٣	٥%	٣٤٦	٨٨%	٥٦٦٧	٦٤٦٦	المجموع

و يتضح أن ممارسة رئيس المجلس الجماعي للشرطة الإدارية فيما يتعلق برخص التعمير خاضعة لرأي ملزم من طرف الوكالة الحضرية، بالرغم من أن بعض المناشير الوزارية تحد من تدخل الوكالة في دراسة الملفات على الطابع التقني و التعميري و ترك الجانب العقاري للجماعة المعنية²⁰ إلى أن تحديد الرأي في جانب دون الآخر يصعب الفصل فيه إذ أن ملف الطلب يعتبر كلا لا يتجزأ.

ب- المراقبة:

تنص المادة ٦٥ من القانون رقم ٩٠-١٢ على أن يقوم بمعاينة المخالفات لأحكام هذا القانون و ضوابط البناء و التعمير العتمة أو الجماعية:

- ضباط الشرطة القضائية؛

- موظفو الجماعات المكلفون بمراقبة المباني؛

- الموظفون التابعون لإدارة التعمير المكلفون بهذه المهمة؛

- موظفو الدولة الذين يعتمدهم الوزير المكلف بالتعمير أو رئيس الجماعة.

فور معاينة المخالفة يتم تحرير محضر يوجه لرئيس المجلس و العامل المعني و المخالف و إذا كانت الأشغال مستمرة يقوم الرئيس بأمر المخالف بوقف الأعمال.

كما أوردت المواد من ٦٦ إلى ٨٠ من قانون التعمير العقوبات المطبقة في حالة المخالفات و المساطر المتبعة لأجل ذلك.

تقوم بمراقبة البناء بالإضافة إلى المصالح الجماعية، الوكالة الحضرية و المفتشية الجهوية للتعمير، و هو ما يجعل تعدد المتدخلين من سلبيات النظام الجاري به العمل خصوصا فيما يتعلق بتحديد المسؤوليات.

تعتبر التجربة الجاري بها العمل في الجماعة الحضرية لوجدة منذ يوليو سنة ٢٠٠٧ رائدة في مسطرة مراقبة البناء، إذ أقدم كل المتدخلين في هذا المجال من إبرام اتفاقية

²⁰ منشور رقم ٩٥١٠ بتاريخ ١٦ يونيو ٢٠٠٣ .

شراكة أحدثت بمقتضاها شرطة التعمير تحت السلطة المباشرة لوالي الجهة الشرقية و
بالاعتماد على الموارد البشرية و المالية للجماعة الحضرية و الوكالة الحضرية، للمزيد من
الفعالية و الاستقلالية.

3-المراقبة البعدية:

لقد خول المشرع لرئيس المجلس الجماعي إمكانية مراقبة ما تم انجازه بخصوص
رخص التعمير التي سلمها.

إذ يقوم بتسليم رخصة السكن و شهادة المطابقة بعد إجراء المعاينة للتحقيق من أن
الأشغال أنجزت وفق ما يجب. و لا يجوز للمالك استعمال المبنى إلا بعد الحصول على هذه
الشهادة²¹. و يتبين أن استعمال رخص البناء تخضع لرقابة بعد استعمالها و بالرغم من
محدودية و فعالية هذه المراقبة بالنظر إلى إجراءاتها على مباني قد اكتملت فيمكن أن يتم
الاعتماد عليها في التأكد من مطابقة البناء للضوابط الجاري بها العمل.

أما فيما يتعلق برخص التجزئة فقد نص القانون رقم ٩٠-٢٥ في المادة ٢٢ على أن
أشغال التجهيز تكون بعد انتهائها محل تسلم مؤقت و تسلم نهائي.

يتيح التسلم المؤقت للجماعة التحقق من أن أشغال التهيئة و إعداد الأرض و الصرف
الصحي قد تم انجازها.

و لا يمكن إبرام عقود البيع و الإيجار و القسمة المتعلقة بتجزئة ما إلى بعد أن تقوم
الجماعة بالتسلم المؤقت.

أما التسلم النهائي فيهدف إلى التحقق من أن الطرق و مختلف الشبكات لا يشوبها أي
عيب.

من الواضح أن المراقبة البعدية لرخص التجزئة تكون أكثر فعالية و تمكن المصالح
الجماعية من التأكد من احترام هذه الرخص لوثائق التعمير و كذلك للضوابط الجاري بها
العمل.

المطلب الثاني: تقييم لدور الجماعة في التسيير الحضري

²¹ المادة ٥٥ من القانون رقم ٩٠-١٢.

إذا كانت الجماعات المحلية تلعب دوراً محدوداً على مستوى رسم السياسة المتبعة في ميدان التعمير و بالخصوص في ميدان التخطيط الحضري، فإن هذا الدور يتقوى في مجال التسيير الحضري الذي يشكل مرحلة أساسية لخروج مقتضيات هذه السياسة لحيز الوجود. و إذا كانت الشرطة الخاصة بالتعمير تتميز بأهمية قصوى فإن تنفيذ التخطيط الحضري لا يقتصر فقط على مراقبة تنفيذ وثائق التعمير بل يتعداه لقيام الجماعات بإنجاز عمليات التعمير. الانجاز الكفيل بتخفيف حدة مشاكل تنظيم المجال.

إلا أن ضمان فعالية الجماعات المحلية لإنجاز عمليات التعمير يقتضي موارد مالية و بشرية مهمة تفتقر أغلب الجماعات المحلية المغربية لأبسطها.

بخس و ص الموارد المالية فلا يذ في أن الاستقلال المعنوي للجماعات المحلية لم يواكبه استقلال مالي إذ أن أغلب الجماعات تبقى مشاريعها و حتى أجور موظفيها مرهونة بحصتها من الضريبة على القيمة المضافة الذي تقوم وزارة الداخلية بتوزيعها. مما يحد من إنتاجية و نجاعة المصالح الجماعية. كما تجدر الإشارة في هذا الجانب إلى أن رخص التعمير تكتسي أهمية قصوى فيما يتعلق بالمداخيل الضريبية التي تحققها مما يجعل بعض رؤساء الجماعات و سعياء وراء تحقيق مداخيل إضافية يغضون الطرف عن بعض المخالفات التي يمكن أن تصبح قاعدة.

مع الإشارة إلى أن عملية تضريب العمليات التعميرية تجعل بعض المواطنين يبحثون عن أفضل الوسائل لأداء أقل مبلغ من الضرائب و بالطبع دون خضوع المشروع للضوابط الكافية و من بين العراقيل يمكن أن نسردها:

1- استغلال تنازع الاختصاص الترابي بين بعض الجماعات الحضرية و القروية و سعي للحصول على رخصة البناء من الجماعة القروية التي لا تطبق رسم البناء (حالة الجماعة الحضرية السعيدية و الجماعة القروية العثمانة).

2- الضريبة على القيمة المضافة تطبق ابتداء من مجموع الأمتار المغطاة يدفع بعض المواطنين إلى تغيير التصاميم لألا يخضعوا لهذه الضريبة.

- في نفس السد ياق فأن تحد يد الر سم على البناء في بعض الجماعات الحضرية يبقى جد مرتفع مما يجعل بعض المواطنين يفضلون أداء الغرامات التي يمكن أن تفرض عليهم على أن يقوموا بأداء الر سم، خصوصا أن المصالح الجماعية تتقاسم في المطالبة أمام القضاء بكل حقوقها.

أما العنصر البشري المكلف بتطبيق قانون التعمير فتجدر الإشارة في هذا المجال إلى غياب التحفيزات المادية و المعنوية بالإضافة إلى قصور في التكوين و التكوين المستمر. يتبين أن الجماعات المحلية و بالرغم من تدخل الوكالات الحضرية في مسطرة تدبير التعمير تضطلع بدور أساسي في هذا المجال.

أخيرا يجب الإشارة إلى أنه ووعيا بالأهمية التي يكتسبها قطاع البناء بالنسبة للحركة الاقتصادية و الاجتماعية مما جعل وزارة الداخلية و وزارة التعمير يصدران دورية مشتركة عدد ٣٠٢٠ بتاريخ ٤ مارس ٢٠٠٣ تتوخى نهج المرونة لتدبير شؤون التعمير. و تعهد للولاية الإشراف شخصيا على لجنة جهوية لاتخاذ القرار بخصوص طلبات الاستثناء في مجال التعمير. كما حددت تكوين هذه اللجنة و كذلك مشاريع الاستثمار التي يمكن أن تستفيد من الاستثناء و التي يجب أن تنعكس على الرواج الاقتصادي و الاجتماعي و العمراني.

خاتمة:

يكتسب قطاع التعمير أهمية قصوى سواء في ما يتعلق بالجانب الاقتصادي و الاجتماعي، كما يرتبط بتوفير ظروف العيش الملائم للمواطنين خصوصا ما يرتبط بالسكن و تبعاته. و نظرا لذلك فقد افرز المشرع المغربي العديد من الوسائل القانونية لتدبير هذا المجال، و ينقسم اختصاص تدبير قضايا التعمير بين التركيز و لا مركزية.

و يعتبر هذا المجال من أهم القطاعات التي يجب أن تسند فيه للجماعات المحلية اختصاصات واسعة. من جانب تدبير شرطة التعمير فبالرغم من تدخل الوكالات الحضرية برأي ملزم فإن صاحب القرار بامتياز هو رئيس المجلس، من سلبيات هذا التدبير يمكن أن نورد كون توزيع الاختصاصات تم و يتم أساسا عبر المناشير و الدوريات في حين أن ارتباط التعمير بالعموم يقتضي اتخاذ هذه الضوابط على شكل قانون أو تنظيم.

أما فيما يتعلق بالتخطيط الحضري فالاستشارة أو المساعدة التي تقوم بها الجماعة في هذا المجال يجب أن تتحدد بشكل واضح بإسناد دور أكثر صريح لهذه الوحدات الترابية خصوصا و أنها هي التي تقوم بتنفيذ هذه المخططات، دون المساس بدور السلطات المركزية في تحديد الإطار العام الذي تتم فيه دراسة وثائق التعمير.

إن إعداد وثيقة التعمير يجب أن يندرج في إطار تصور استراتيجي و استشرافي حول مستقبل المدن. فإعداد مخطط توجيه التهيئة العمرانية و تصميم التهيئة لا يجب أن ينحصر في إطار مقارنة تقنية صرفة بل يجب أن يشكل فرصة استثنائية لفتح حوار عمومي حول مستقبل المدينة.

كما أن عدم تحديد المسؤوليات في ما يتعلق بتدبير قطاع التعمير يثير العديد من المشاكل في هذا المجال مما جعل السلطات الحكومية تتقدم بمشروع قانون رقم ٠٤-٠٤ بتعديل القانون رقم ٩٠-١٢ و القانون رقم ٩٠-٢٥. و تتعلق أهم المقترحات بتحديد

المسؤوليات و كذلك بزجر المخالفات. إلا أن هذا المشروع لم يعرف طريقه للصدور و قد تم التراجع عنه في انتظار صدور مدونة التعمير.

رغم الانتقادات التي توجه للوكالات الحضرية فقد لعبت دورا مهما فيما يخص تخفيف العبء على الجماعات في تدبير رخص البناء و التجزئة. لكن ذلك تم على حساب مهمتها الأساسية المنحصرة في الدراسات و التخطيط. و هو ما يعجل بتعديلات في توزيع المهام بين الوكالات الحضرية و الجماعات المحلية. و ضرورة إحداث هياكل مستقلة مكلفة بوضع تصورات حول سياسة المدينة و ترجمتها إلى برامج خاصة، مع إسناد مهمة التدبير الحضري للرخص إلى الجماعات المحلية مع مراقبة بعدية لمشروعية القرارات المتخذة.