

الإطار القانوني لتدبير المجال الحضري بالمغرب

د. حياة سمير

باحثة في القانون العام

يحضى تدبير المجال الحضري ببلادنا والذي يقصد به إخراج مقتضيات وتوجهات وثائق التعمير إلى حيز الوجود بأهمية كبيرة لدى المختصين والمهتمين بهذا الشأن وكذا لدى السلطات العمومية، لذا فقد بدأ اهتمام هذه الأخيرة بالنمو الحضري منذ الحقبة الأولى من القرن الماضي، حيث تم إصدار ومراجعة عدة تشريعات بهذا الخصوص كلما دعت الضرورة إلى ذلك وكلما استجدت حاجيات وظروف تحتم ذلك.

وإذا كانت هذه التشريعات تأتي الواحدة تلو الأخرى بالجديد عبر حقب مختلفة، وتلبية لحاجيات معينة، فلا أحد يجادل في أن المبادئ العامة الرئيسية المعتمدة منذ سنة 1914، كالتخطيط الحضري والمراقبة القبلية والبعدي للبناءات والتجزئات العقارية ومعاقبة المخالفين، لازالت معتمدة لحد الآن في جوهرها، بل تم تعزيزها وتوسيع نطاق تطبيقها²¹¹.

فماذا عن هذه النصوص القانونية؟ وما هو الجديد الذي كانت تأتي به عند كل تعديل للتشريعات المعمول بها في مجال التعمير بصفة عامة ومجال التدبير الحضري بصفة خاصة ؟

هذا ما سنتطرق إليه من خلال أولا : قانون التعمير (المبحث الأول)، وثانيا : قانون التجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات (المبحث الثاني)، وثالثا : سنلقي إطلالة على القوانين المواكبة والتي لها علاقة بمجال التدبير الحضري (المبحث الثالث).

المبحث الأول : قانون التعمير

لقد تعاقبت على بلادنا منذ مطلع القرن العشرين مجموعة من التشريعات الهامة في ميدان التعمير، حيث "عرف المغرب منذ سنة 1914 قوانين التعمير التي أتاحت له توجيه ومراقبة الضغط المستمر الذي يتميز به هذا الميدان، كما أعيد النظر في هذه القوانين التشريعية وعززت بنصوص كثيرة أخرى²¹² والجاري بها العمل حاليا وكذا الدوريات الصادرة حول تطبيقها²¹³.

ويعتبر ظهير 16 أبريل 1914 المتعلق بالتصنيفات (أو ما يسمى حاليا بقرارات تخطيط حدود الطرق العامة) وبتصاميم التهيئة وتوسيع المدن والاتفاقات ورسوم الطرق، أول قانون منظم للتعمير بالمغرب. فهو يعتبر من الارهاصات الأولية للتخطيط الحضري ببلادنا، حيث صدر في عهد الحماية بهدف التحكم في تطور المجتمع المغربي وذلك لخلق محيط عمراني يؤثر باستمرار في سلوك الأفراد والجماعات.

²¹¹ - أنظر : تقرير حول تقييم تطبيق مقتضيات النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها في ميدان التعمير. وزارة إعداد التراب الوطني والبيئة والتعمير والإسكان. إعداد التراب الوطني والتعمير. مديرية الشؤون القانونية، نونبر 1999.

²¹² - يتعلق الأمر بالظواهر الشريفة الصادرة بتاريخ 1951، 1952، 1953، 1960.

²¹³ - انظر: التعمير... إلى أين وصل ؟ وزارة السكنى وإعداد التراب الوطني، 1980.

ونظرا للتطور الذي عرفه المجتمع المغربي بعد ذلك، تم في بداية الخمسينات إعداد قانون جديد للتعمرير من طرف المهندس المعماري "ميشيل إيكوشار" بتاريخ 30 يوليوز 1952، والذي كان الهدف منه تحقيق عدة إصلاحات من بينها: توسيع المجال الخاضع لقانون التعمرير، وتحسين محتويات وثائق التعمرير، وتطوير ضوابط البناء واستعمال الأراضي.

لكن هذا القانون هو الآخر أصبح متجاوزا بفعل عدة عوامل اضطر معها المشرع المغربي إلى إعداد قانون آخر للتعمرير سنة 1992 يحمل رقم 90/12²¹⁴، والذي اعتبر خطوة هامة بالرغم من أنه لا يستجيب لوحده لكل الانشغالات المطروحة في ميدان التعمرير.

وقد كان الهدف الرئيسي من مراجعة الظهيرين الأنفي الذكر (ظ 1914 و ظ 1952) يتجلى في، إيجاد الحلول الناجعة للمشاكل التي تعرفها التكتلات العمرانية والعراقل التي تحول دون تنميتها تنمية منسجمة تحقق إطار عيش أفضل للمواطنين²¹⁵.

وهكذا وبفضل قانون التعمرير الجديد رقم 90/12، أصبحت وثائق التعمرير التوجيهية تحمل الصبغة القانونية بعدما كان هذا القانون يعتمد فقط في تنظيم وتخطيط مجاله الحضري على وثائق التعمرير التنظيمية (تصميم التنطيق (PZ) تصميم الهيئته (PA) إلى غاية بداية التسعينات.

إلا أنه وبعد مرور أربعين سنة على الاستقلال، ورغم صدور هذا المقتضى الجديد (القانون رقم 90/12)، أصبح المغرب يعتمد في تخطيط مجاله الحضري على وثائق التعمرير التنظيمية والتقديرية أو التوجيهية في نفس الوقت، بحيث تم وضع الأساس القانوني للمخطط التوجيهي للهيئة العمرانية، وأصبح هذا الأخير هو الأداة التي تحدد الاختيارات الأساسية للتعمرير والتي من شأنها توجيه تطور المدن بشكل يجعلها تستجيب لحاجيات النمو الحضري على المدى الطويل.

كما أصبح يعتبر اللبنة الأساسية التي تركز عليها الدراسات الضرورية لوضع تصاميم التنطيق وتصاميم الهيئته. فضلا على أنه أصبح ملزما لكل المتدخلين في ميدان التعمرير، وخاصة الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية التي تتلقى مساعدات من الدولة والجماعات المحلية. لكونه أصبح يعمل على تخطيط المدينة على مستوى متوسط يصل إلى ربع قرن كحد أقصى. وهو ما أعطى بالتالي للمخططين إمكانية توقع تطور المدينة ومن تم توفير حاجياتها وتحقيق تنميتها.

²¹⁴ - صادق عليه مجلس النواب خلال الدورتين التشريعتين لسنة 1991. نفس الشيء ينطبق على القانون رقم 25/90.

²¹⁵ - تجدر الإشارة إلى أن مراجعة ظهير 30 يوليوز 1952 المتعلق بالتعمرير كانت تهدف إلى: وضع تسلسل بين مختلف وثائق التعمرير يأخذ بعين الاعتبار مخطط توجيه الهيئة الحضرية، ضمان حماية وهيئة المناطق ذات الصبغة الخاصة والتي يمكن أن توجد خارج التجمعات العمرانية والمناطق المحيطة بها والمجموعات العمرانية، سن نظام للزجر أكثر فعالية، تبسيط مسطرة دراسة تصاميم الهيئة والمصادقة عليها، تحيين المقترضات الجاري بها العمل لتأخذ بعين الاعتبار التحولات الناتجة عن توزيع الاختصاصات بين مختلف المصالح الوزارية من جهة، وبين السلطات الإدارية والجماعات المحلية من جهة أخرى. / للمزيد من التفصيل انظر: المناطرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية، لجنة التعمرير والبيئة، الرباط 21، 22، 23 أبريل 1992.

وبالإضافة إلى ما سبق، فإن من أهم المستجدات التي جاء بها قانون التعمير الجديد رقم 90/12 الساري المفعول، من أجل ضمان المرونة الضرورية للتطبيق السليم لوائح التعمير مع تبسيط إجراءات المصادقة عليها نجد²¹⁶:

توسيع مجال التغطية بتصاميم التهيئة،
توسيع مجال فرض رخص البناء والسكن وتحقيق بعض مقتضياتها،
توسيع مجال تدخل المهندس المعماري،
إرساء نظام للزجر أكثر فعالية على المستوى المسطري وحجم الغرامات،
وضع أرضية قانونية لعمليات إعادة هيكلة التجزئات غير القانونية،
إحداث انسجام بين مقتضيات النص وبين نصوص أخرى، خاصة الميثاق الجماعي، وظهر نزاع الملكية من أجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت.

وعموما فإنه من بين إيجابيات القانون رقم 90/12 الساري المفعول أنه²¹⁷ :
أعطى لمخطط توجيه التهيئة الحضرية قاعدة قانونية، وكرسه كوثيقة من وثائق التعمير يمكن التحجج به ضد الغير.

وسع نطاق إلزامية رخصة البناء، ليشمل زيادة على المحيطات الحضرية والمناطق المحيطة بها، كل منطقة يعترف بأنها تكتسي صبغة خاصة، أو تقع في شريط ساحلي عمقه 5 كلمترات، أو بجانبها طرق المواصلات غير الجماعية أو السكك الحديدية في عمق لا يتعدى كلمترا واحدا.

دعم النظام الزجري للمخالفات في ميدان البناء حتى تطبعه الصرامة والسرعة في التدخل، وذلك بالسماح للسلطات المحلية التي تتوفر على القوة العمومية بهدم بعض البناءات غير القانونية في بعض الحالات. حقق الشروط الملائمة لتحسين الجودة المعمارية ولضمان متانة وسلامة البنايات، بفرضه الاستعانة بالمهندسين المعماريين والمهندسين المختصين عند كل عملية بناء.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا القانون الجديد الخاص بالتعمير، قد ظهر في مناخ اقتصادي واجتماعي أقل ما يمكن أن يقال عنه أنه صعب. كما أن الفترة التي أخرج فيها هذا النص إلى حيز الوجود²¹⁸، عرفت صدور نصوص تشريعية وتنظيمية جديدة أخرى في الميدان الجبائي وتنظيم المهن والتقسيم الإداري وغيرها، وكذلك إحداث مؤسسات ذات صلة بالتعمير²¹⁹.

²¹⁶ - انظر : " ندوة العمران في المنطقة العربية بين التشريع والتخطيط والإدارة "، الرباط 10، 11، 12 أبريل 2001، مداخلة الأستاذ عبد الصمد بسكال عن الوكالة الحضرية لأكادير.

²¹⁷ - المناطرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية، لجنة التعمير والبيئة، الرباط 21، 22، 23 أبريل 1992.

²¹⁸ - نفس الشيء يصدق على القانون رقم 90/25 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات الصادر في نفس الفترة بتاريخ 17 يوليوز 1992.

²¹⁹ - انظر : تقرير حول " تقييم تطبيق مقتضيات النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها في ميدان التعمير "، وزارة إعداد التراب الوطني والبيئة والتعمير والإسكان. إعداد التراب الوطني والتعمير. مديرية الشؤون القانونية، نونبر 1999.

وعلى الرغم مما أتى به هذا القانون من جديد، فإنه طرح في نفس الوقت العديد من المشاكل. إذ أبانت الممارسة عن وجود الكثير من النقائص والعيوب، سواء على صعيد نطاق التطبيق، أم على مستوى وثائق التعمير، أو القواعد المتعلقة بالبناء.

إذن فهذا التشريع المعمول به حاليا في ميدان التعمير، قد أثبتت التجربة الميدانية باللموس محدوديته في ضبط النمو المجالي والاستجابة لمختلف التحولات الاقتصادية والاجتماعية، وعدم قدرته على إيجاد حلول للمشاكل الكبرى التي تعرفها التكتلات العمرانية بسبب التثاقل والجمود الذي يميز هذا القانون من جهة، ولكونه أيضا لم يعد يتماشى والتغيرات المتسارعة التي يشهدها المجال.

إن تقادم قانون التعمير الساري المفعول حاليا وتغليب الطابع التنظيمي والمسطري المنغلق...، يعد من العوامل المساهمة في الانتشار العشوائي لمختلف أشكال السكن غير اللائق وللأنشطة غير المنظمة وللتملص الضريبي... مما يعيق ويتنافى مع التوجه نحو تحفيز مبادرات الاستثمار المدرة لفرص الشغل. لدرجة أن التعامل مع هذا القانون أصبح يتم في أحيان كثيرة عبر الاستثناء الذي أصبح يشكل القاعدة، فضلا عن تنامي وتفشي التواطؤات التدليسية في صفوف بعض إن لم نقل العديد من المضاربين والمنعشين العقاريين.

ونظرا للمرحلة الجديدة التي تعيشها بلادنا، والمتمثلة أساسا في الانفتاح والانخراط في العولمة وما يفرضه ذلك من تقوية لقدراتنا التنافسية ومن إصلاح للأوراش الكبرى بالمملكة، وفي شتى المجالات بما فيها قطاع الإسكان والتعمير، قدم جلالة الملك نصره الله خطابه السامي 220 في هذا الشأن والذي دعى فيه إلى ضرورة اعتماد وإعداد إطار قانوني جديد والذي جاء في بعض مقتضياته : "... وتعزينا للمجهودات التي تقوم بها حكومتنا، فقد أضحي من اللازم الانكباب على مراجعة وتحديث منظومة التعمير الجاري بها العمل في بلادنا، والتي وإن عرفت بعض الاصلاحات في العقدين الماضيين، فإنها ظلت محدودة، ومازالت بعض تشريعاتها ترجع إلى القرن الماضي..".

كما أوضح جلالته أن الغاية المنشودة من الإصلاحات التشريعية تتمثل في : "... غايتنا المثلى جعلها تواكب الحركة العمرانية التي تعرفها المملكة، وتساهم في تنمية العديد من القطاعات الحيوية ذات الأبعاد الاستثمارية والصناعية والسياحية والسكنية".

مضيفا أيضا : "... فإننا نؤكد مدى العناية البالغة التي نوليها للتعجيل بإعداد وإقرار مدونة جديدة للتعمير حتى تكون مستجيبة لتطلعاتنا من أجل إصلاح الأوضاع القائمة وتوطيد الثقافة والتنافسية ومبادئ الحكامة الجيدة، لتأهيل هذا المجال والحفاظ على الهوية المغربية. مدونة تقوم على تبسيط المساطر وضبطها والإنصاف العقاري، وتساهم في إنعاش و جلب الاستثمار وخدمة التنمية البشرية، ومكافحة الفقر، وسد العجز الاجتماعي، والحفاظ على جمالية المجالين الحضري والقروي. وتلبية حاجيات المواطنين إلى المأوى اللائق والعيش الكريم، منسجمة في نفس الوقت مع الخيارات التي أقرها المخطط الوطني لإعداد التراب، وما أفرزه من توجهات تتلاءم وتنوع مجالاتنا الترابية، مع الاستفادة القصوى من معطيات ونتائج الإحصاء العام للسكان والسكنى".

²²⁰ - انظر الخطاب الملكي الصادر بتاريخ 26 شعبان 1426هـ الموافق فاتح أكتوبر 2005 م بكلميم.

إذن ومن خلال كل ما تقدم، يتضح لنا أن الجهات المعنية وخصوصا بعد صدور الخطاب الملكي منكبة على تحديث وعصرنة قانون التعمير، حتى تضعه في قالب يستجيب وطموحات المخططين والمديرين للشأن الحضري، وأيضا ليتلاءم وتحقيق المشاريع الاستثمارية الكبرى في جل القطاعات الاجتماعية والاقتصادية والسياحية والصناعية والسكنية والترفيهية... بما يحقق التنمية المستدامة في جل القطاعات بشكل يكون فيها الإنسان هو محور هذه التنمية.

خصوصا إذا علمنا أن ميدان التعمير اليوم، يعتبر " الشغل الشاغل للسلطات الإدارية المركزية منها والإقليمية والمحلية، وذلك لأنه يؤرخ بإخلاص لحضارة الشعوب وثقافتها وراثتها. فهو بمثابة المرآة الحقيقية التي تعكس مدى تقدم الأمم وتطورها عبر الحقب. وإن كان المفهوم اللغوي للتعمير يعني التنظيم العقلاني للحواضر طبقا لضوابط وقوانين محددة، فإن مغزاه الاجتماعي يهدف إلى الحفاظ على سلامة بيئة عيش المواطنين وضمان سهولة تنقلاتهم وتخصيص أماكن التجهيزات العمومية ومناطق الأنشطة الموفرة للشغل لهم مع توفير أسباب راحتهم بصفة عامة."²²¹

إذن، فالتعمير أصبح يكتسي أهمية قصوى في تطور المجتمعات البشرية، كما يشكل قطاعا حيويا له انعكاس مباشر على مستقبل البلاد سواء على المستوى الاجتماعي أو الاقتصادي. وقد أصبح اليوم يطرح قضايا ومشاكل أكثر تعقيدا وتشعبا من أي وقت مضى، نظرا لتباين عناصره ولارتباطه المباشر بالحاجيات اليومية والأساسية للسكان²²². وهو ما يتطلب معالجة شمولية في إطار سياسة وطنية مضبوطة للتهيئة وإعداد التراب الوطني.

كان هذا كل ما يتعلق بقانون التعمير رقم 90/12. فماذا عن قانون التجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات باعتباره من القوانين الأساسية المعتمدة في تدبير المجال الحضري ببلادنا ؟.

المبحث الثاني: قانون التجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات

على غرار قانون 90/12 المتعلق بالتعمير، فقد مر قانون التجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات رقم 90/25 بمجموعة من المراحل قبل أن يستقر في صيغته الحالية. وتعتبر التجزئة العقارية إحدى أدوات التعمير العملياتي، حيث تترجم مجاليا السياسة الحضرية المتبعة والمخططة. وقد عرف مفهومها تطورا ملحوظا بتطور التشريع المنظم لها، حيث كانت التجزئة خاضعة لقواعد القانون الخاص بين المجزئ وبين المستفيدين²²³، ولقواعد القانون المدني بالخصوص في وقت لم تتوفر الظروف والإمكانات لتحقيق تجزئات عقارية تتحكم التخطيطات في مسارها سواء في جانب المراقبة أو في الجانب التقني. ومرد ذلك إلى حياد السلطة الإدارية وعدم تدخلها في متابعة أعمال التجزئات، وقد نجم عن

²²¹ - انظر: المناظرة الوطنية السادسة للجماعات المحلية (تكوين وإعلام المنتخبين)، لجنة التعمير، تطوان : 28، 29، 30 يونيو 1994،

ص : 5.

²²² - أنظر: المناظرة الوطنية الخامسة للجماعات المحلية، لجنة التعمير والبيئة، الرباط 21، 22، 23 أبريل 1992.

²²³ - انظر: د. محمد بن معجوز " الحقوق العينية في الفقه الإسلامي والتقنين المغربي " 1999. مطبعة النجاح الجديدة، الدار

البيضاء، ص : 953.

هذه الأوضاع نشئت المساكن في ضواحي المدن الكبرى دون التناسق مع المتطلبات والشروط الأساسية والضرورية لإيجاد سكن لائق²²⁴.

وهكذا فقد أخضع المشرع التجزئة العقارية لمراقبة الإدارة وتوجيهها عبر عدة نصوص متتالية، كان أولها ظهير 16 أبريل 1914 المتعلق بالشؤون المعمارية. مرورا بظهير 16 يونيو 1933 وظهير 30 شتنبر 1953، وانتهاء بالقانون رقم 90/25 المؤرخ في 17 يونيو 1992 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات.

وبالنسبة لمفهوم التجزئات العقارية من خلال القانون رقم 90/25، نجد أن هذا الأخير أجل لإنجاز أعمال قد حل محل الظهير الشريف المعمول به في مجال تجزئة الأراضي وتقسيمها والصادر بتاريخ 30 شتنبر 1953. وتتجلى أهم المستجدات التي جاء بها هذا القانون الجديد والتي تهم مجال التدبير الحضري فيما يلي :

توسيع مفهوم التجزئة العقارية حتى تشمل العمليات السياحية والصناعية والتقليدية ولو كانت العملية نتيجة قسمة ومهما كانت مساحة البقعة المنبثقة عن التجزئة.

ضبط مفهوم تقسيم العقارات.

منح تسهيلات إضافية للمجزئين مقابل ضمانات لإنجاز التجهيزات الموضوعية على عاتقهم، وذلك بالخصوص بالترخيص لهم ببيع البقع قسطا قبل إتمام مجموع التجهيزات، واسترداد ما ينفقونه على تنفيذ التجهيزات الخارجية.

فرض الاستعانة بالمهنيين المختصين في التهيئة، ويتعلق الأمر بالمهندس المعماري والمهندس المختص والمهندس المساح، كل واحد في حدود مهمته.

سن نظام الزجر على غرار ما تم إجراءه بالنسبة للقانون المتعلق بالتعمير.

وضع قواعد مضبوطة لتمويل أشغال التجهيز التي تقتضها إعادة هيكلة السكن غير القانوني.

ويعرف المشرع المغربي التجزئة العقارية في هذا القانون الجديد بأنها²²⁵ : "تقسيم عقار من العقارات عن طريق البيع أو الإيجار أو القسمة إلى بقعتين أو أكثر، لتشييد مبان للسكن أو لغرض صناعي أو سياحي أو تجاري أو حر في مهما كانت مساحة البقع التي يتكون منها العقار المراد تجزئته".

وللإشارة فقد تعددت الدراسات الفقهية التي حاولت تعريف التجزئة العقارية، وهذا التعدد لا يعني في حد ذاته الاختلاف من حيث الجوهر. فغالبية التعاريف المقترحة تتفق في التأكيد على خصوصية هذه العملية التي ارتبطت في روحها وفلسفتها بالمنطق الذي تخضع له المعاملات العقارية القائمة على عنصر التفاعل مع المعطيات الاقتصادية والاجتماعية²²⁶.

²²⁴ - انظر: د. محمد بونبات "قوانين التحفيظ والتسجيل والتجزئة العقارية" 1996. منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية. جامعة القاضي عياض، سلسلة الكتب، عدد 12، ص: 108.

²²⁵ - انظر: المادة 1 من قانون 90/25 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات.

²²⁶ - انظر: د. عز الدين الماحي " واجبات المجزئ العقاري". مداخلة بندوة العقار والتعمير بتاريخ مارس 2001 تحت عنوان : التجزئة العقارية والتعمير. الطبعة الأولى 2001-2002. ص: 130.

إذن، فبالرجوع إلى تعريف التجزئة العقارية في القانون الجديد الساري المفعول حالياً، نستخلص أن هذه الأخيرة يمكن أن تكون مخصصة للسكنى أو للصناعة أو للتجارة أو للحرف أو للسياحة. وهي وإن اختلفت من حيث هدفها والغرض منها إلا أن المشرع لم يفرق بين هذه الأنواع من التجزئات من حيث الإجراءات والقواعد المنظمة لها.

وإن هذا التوسع الجديد في مفهوم التجزئة، يمكن الإدارة من ضبط العمليات العقارية التي يمكن أن ينتج عنها خلق تجزئات عشوائية، وبالتالي مراقبة كل عملية قد يتولد عنها مباشرة وعلى المدى القريب تشييد مجموعة من البنايات.

وبالإضافة إلى عبارة التجزئة العقارية، نجد أن القانون رقم 90/25 ينص أيضاً على عبارات أخرى من قبيل، المجموعات السكنية وتقسيم العقارات. فما هو تعريفهما؟ وما هو الفرق بينهما وبين التجزئة العقارية؟.

أولاً - التجزئات العقارية والمجموعات السكنية

حسب المادة 56 من قانون 90/25، تعتبر مجموعة سكنية هي كل عملية بناء تتم وفق الشروط والمعايير التالية :

يجب أن تتم العملية العقارية بواسطة المالك أو الملاكين الشركاء على الشياخ في بقعة واحدة أو عدة بقع متجاورة أو متقاربة.

يجب أن تهدف العملية إلى بناء مباني فردية أو جماعية للسكن. وبما أن موضوع المجموعة السكنية هو إقامة بناءين اثنين على الأقل، فإنه لا يمكن اعتبار بناء عمارة واحدة مكون من عدة مساكن مجموعة سكنية. يجب أن تكون المساكن التي تحتوي عليها المباني التي تم تشييدها معدة إما للبيع أو للإيجار. يجب أن يتم تشييد البنايات المزمع إنجازها في إطار هذه العملية العقارية بصورة متزامنة أو متتالية. وهي كذلك عملية تشييد مجموعة من العمارات والتي يمكن أن تتم دون اللجوء إلى التقسيم. وهنا تختلف عن التجزئة التي هي عبارة عن تقسيم وتفويت للغير الذي يتولى البناء بنفسه.

ثانياً - التجزئة العقارية وعملية تقسيم العقارات

تمت الإشارة إلى عملية التقسيم من خلال المادة 58 من قانون 90/25. ويقصد بها كل عملية لا ترقى إلى مرتبة التجزئة لانتفاء عنصر من عناصر التجزئة وهو التقسيم لأجل البناء.

إذن، يعد تقسيماً عقارياً كل عملية عقارية تتوفر فيها المواصفات والشروط التالية :

عملية البيع أو القسمة ويقصد بها :

كل عملية بيع يكون موضوعها تقسيم عقار إلى بقعتين أو أكثر غير معدة للبناء.

كل عملية قسمة ينتج عنها تقسيم عقار إلى بقعتين أو أكثر غير معدة للبناء.

ب - عملية البيع على الشياخ :

ويتعلق الأمر بكل عملية بيع على الشياخ ينتج عنها بيع عقار لعدة أشخاص، على أن يكون شائعاً بينهم إذا كان من شأن ذلك أن يحصل أحد المشترين على الأقل على نصيب شائع تكون المساحة المطابقة له دون

المساحة التي يجب ألا تقل عنها مساحة البقع الأرضية بمقتضى وثيقة من وثائق التعمير، أو دون 2500 متر مربع إذا لم ينص على مساحة من هذا القبيل.

وهكذا يكون هذا القانون الجديد المتعلق بالتجزئات العقارية، بتحديد مفهوم تقسيم العقارات، قد وضع حداً للالتباس الذي كان سائداً والذي كان يعتبرها وبشكل خاطئ كتقسيم للعقار.

وتجدر الإشارة إلى أن هذا القانون وبعد مرور 8 سنوات 227 من التطبيق والممارسة، تبين أنه تعثره العديد من النقائص والعيوب، وتتخلله بعض مظاهر اللبس والتعقيد التي تمخضت عن مجموعة من المشاكل الكبرى. كما تبين كذلك أن المدبرين الحضريين لم يعيروا أي اهتمام لبعض المقتضيات الجديدة الهادفة إلى تسهيل مأمورية كل المجزئين والجماعات على حد سواء، بالرغم من انبثاقها من ممارسة كانت معروفة قبل صدور القانون.

كما أن العمل بالنظام القانوني الجديد للتجزئات العقارية يطرح العديد من المشاكل المتعلقة أساساً بشروط قبول طلب الإذن في إحداث التجزئة، وشروط الحصول عليه، والتنفيذ الجيد للتجزئة وتديرها. إذن وبعد هذه الدراسة الموجزة لقانون 90/12 وقانون 90/25 باعتبارهما العمود الفقري لعملية تدبير المجال الحضري ببلدنا، وللذين من خلالهما يتم تطبيق كل مقتضيات الوثيقة التعميرية التنظيمية وخاصة تصاميم التهيئة، فإن هناك أيضاً قوانين أخرى لا تقل أهمية عن القانونين السالفين الذكر والتي هي أيضاً يتم اعتمادها في حسن تدبير المجال وضبط نموه وتوسعه وبالتالي حسن التطبيق الجيد لوثائق التعمير. فماذا عن هذه القوانين ؟

المبحث الثالث : باقي القوانين المعتمدة في تدبير المجال الحضري

تدبير المجال الحضري يتدخل فيه بشكل مباشر كل من قانون التعمير وقانون التجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات. إلا أن هناك قوانين أخرى لا تقل أهمية عنهما وتعتبر جد ضرورية في كل عملية تديرية تعرفها المدينة. ويتعلق الأمر بكل من قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت (المطلب الأول)، والميثاق الجماعي رقم 78.00 (المطلب الثاني)، بالإضافة إلى مجموعة من المناشير والدوريات التي لها علاقة أيضاً بالتدبير الحضري (المطلب الثالث).

المطلب الأول : قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت

إن عمليات التعمير وبرامج إنجاز التجهيزات الأساسية والمرافق الاقتصادية والاجتماعية... تتطلب مساحات شاسعة من الأراضي لا تكون في غالب الأحيان بحوزة السلطات العمومية. لهذا تعتبر مسألة توفير الأراضي في المجال الحضري من بين المهام الأساسية التي أصبحت تضطلع بها هذه الأخيرة في مختلف المجتمعات.

227 - انظر : تقييم تطبيق مقتضيات النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها في ميدان التعمير. مرجع سالف الذكر، ص :

فالسطة العمومية تتدخل عن طريق نزع الملكية من أجل التحكم في استعمال السطح، ومن تم الحصول على الأراضي اللازمة للتعمير والسكنى بأسهل الطرق وأقلها تكلفة، بهدف التخطيط لاستعمال المساحات المتاحة بشكل يساهم في تجسيد توجهات وناثق التعمير على أرض الواقع، ولتفادي الاستعمالات العشوائية وغير العقلانية. هذا فضلا عن كون هذه السلطة تتبع أيضا مجموعة من الأدوات التي تسمح لها بتكوين رصيد عقاري في المجال الحضري.

فألية نزع الملكية تعتبر أداة من الأدوات المعتمد عليها في السياسة العقارية في مجال التدبير الحضري، إذ ظلت هذه الألية تجسد القوة العمومية والوسيلة الإجبارية المستعملة من طرف الإدارة كلما اصطدمت المصلحة العامة للجماعة بمصلحة الخواص في المجال العقاري.

وقد عرف قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت مجموعة من التطورات والتعديلات قبل أن يستقر في صيغته الحالية.

ويتبر ظهور 6 ماي 1982 من أهم الأدوات القانونية المعتمد عليها حاليا في السياسة العقارية بالمغرب، حيث لازالت تركز السلطات العمومية المغربية على مسطرة نزع الملكية كوسيلة جبرية لتدخلها في المجال العقاري، حتى تساعدها على حسن ترجمة توجهات سياسة التعمير على أرض الواقع، وبالتالي المساهمة في إنجاز الأشغال العمومية والتجهيزات والمرافق الأساسية ومختلف البرامج السكنية والصناعية والسياحية والتجارية والحرفية والترفيهية...

وتجدر الإشارة إلى أن إصدار المشرع لظهير 1982، جاء بهدف الحد من البطء والتعقيد الذي عرفته مسطرة نزع الملكية في ظل القانون السابق (1951)، بالإضافة إلى أنه يدخل في إطار سياسة تهدف إلى إعطاء السلطات العامة أو من ينوب عنها، أداة مرنة وفعالة تمكنها في آجال قصيرة من حيازة العقارات التي تحتاجها لتحقيق مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية. كما اتجه المشرع من جهة أخرى نحو تحقيق هدف آخر يوازي الهدف الأول والمتمثل في ضمان حقوق الملاك المراد نزع ملكيتهم، وخاصة منها سرعة الحصول على التعويض²²⁸.

وتدخل مسألة التوازن بين المصلحة العامة والخاصة للأفراد في الإطار السياسي والإيديولوجي للدولة، والذي يعبر عنه الدستور المغربي، حيث ينص على أن حق الملكية حق مضمون، وبأن القانون يمكن أن يحد من نطاقه ومن ممارسته إذا اقتضت ذلك ضرورة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للأمة من جهة. كما يبرز من جهة أخرى الشروط العامة لنزع الملكية وفي جميع مراحل المسطرة وذلك لخطورة آثارها على حقوق الأفراد.

لهذا تم وضع شكلية وآجال يلتزم نازع الملكية باحترامها، حيث يخضع في ذلك للرقابة القضائية. إلا أن مسطرة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة كوسيلة معتمدة لاقتناء الأراضي لازالت تعرف لحد اليوم بطءا وتعقيدا يعرقل سيرها. ولعل البحث عن التوازن بين تحقق المصلحتين الفردية والجماعية هو أساس تلك الصعوبة. ذلك أن احترام وتقديس حق الملكية الخاصة يتطلب إعطاءه ضمانات في مختلف مراحل المسطرة، بالإضافة إلى كون حق الملكية في المغرب لا يعتبر بسيطا.

²²⁸ - أنظر: محمد الوكاري، "العقار والتنمية الحضرية"، د.د.ع. في القانون الخاص، كلية الحقوق بالرباط، السنة 1985-1986، ص:

وهكذا فإنه عند تطبيق مبادئها تظهر بسرعة مجموعة من المشاكل، حيث يعترض السلطات العامة نوع من عدم التفهم والاعتراض، ويبرز تعقيد في المدد وفي قواعد المسطرة.

وإن طول المدد في حد ذاته يعتبر أمراً شائكاً، وقد يكون أساسه السير العادي للمسطرة التي يلزم أن تضمن حقوق الأفراد في مواجهة الإدارة، أو قد يعود لبعض المشاكل التي تظهر في بعض العمليات الخاصة، كما هو الشأن في نزاع ملكية بعض الأراضي الجماعية أو أراضي الجيش، حيث تطرح مشاكل اجتماعية عديدة تتعلق بإعادة استقرار المقيمين عليها.

وإذا كانت أسباب البطء هذه تعتبر نسبياً عادية، فإنها في غالب الأحيان تثير الاعتراض خاصة إذا تعلق الأمر بتنظيم العمل الإداري. كما هو الشأن في التأخير في القيام بالدراسات لتحديد العقارات موضوع نزاع الملكية أو في التعرض على الملاك.

إن مسألة التوفيق بين هاتين الضرورتين - ضرورة المصلحة العامة و المصلحة الخاصة - تعتبر أساس عدم الوضوح الذي يطبع نزاع الملكية، والمتمثل في تصرفات المشرع من جهة وتصرفات القاضي من جهة أخرى، بل وفي أساس تحديد التعويض نفسه²²⁹ من جهة ثالثة.

وهكذا فإن فعالية هذه الوسيلة للتحكم في السطح الحضري والسوق العقاري، تبقى مرتبطة بمسألة طريقة تحديد التعويض. فإذا كان التعويض مرتفعاً نتج عنه تشجيع المضاربة العقارية، وبالتالي تظهر صعوبات السيطرة على السطح، حيث تصبح العمليات والمنجزات المرجو تحقيقها مكلفة. والمشكل العميق الذي يطرحه استعمال مسطرة نزاع الملكية من قبل السلطات العمومية لاقتناء السطح اللازم لها، يكمن في الثمن المحدد للتعويض²³⁰.

إذا كان هذا هو حال قانون نزاع الملكية من أجل المنفعة العامة و الاحتلال المؤقت في تدبير المجال الحضري، فماذا عن دور الميثاق الجماعي الجديد في هذا الشأن؟.

المطلب الثاني : مدى مساهمة الميثاق الجماعي الجديد في تدبير المجال الحضري

لقد مر على استقدام المشرع المغربي لإرساء قواعد اللامركزية ما يفوق الأربعين سنة، حيث تعتبر سنة 1960 هي تاريخ صدور أول نص قانوني يجسد مفهوم التنظيم اللامركزي ببلادنا. هذا التنظيم الذي استمر تطبيقه إلى حين تاريخ صدور ظهير 1976 الذي اعتبر بمثابة الثورة الحقيقية للامركزية بالمغرب، ونقطة الانطلاقة الحقيقية للعمل الجماعي في نفس الوقت.

فمن خلال هذا القانون، أسندت للجماعات المحلية (الحضرية والقروية) اختصاصات هامة وواسعة قصد النهوض بالتنمية المحلية في عدة ميادين اقتصادية واجتماعية وثقافية...²³¹. فقد جعل المشرع المغربي من

²²⁹ - انظر: محمد الوكاري "العقار والتنمية الحضرية" د.د.ع. في القانون الخاص، كلية الحقوق الرباط، 1985، ص: 201.

²³⁰ - انظر: محمد الوكاري، مرجع سابق، ص: 202.

²³¹ - انظر: حيمود المختار "دور سياسة التعمير في تنمية وتنظيم المجال الحضري. مساهمة في دراسة المجال الحضري المغربي- نموذج عمالة ابن مسيك سيدي عثمان" أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، وحدة التكوين والبحث للعلوم الإدارية. جامعة الحسن الثاني. كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالدار البيضاء. 2000-2001، ص: 113.

هذه التجربة الجماعية رهانا لكسب تحديات التنمية في شتى المجالات.

إلا أنه ونظرا للتحويلات التي عرفتها البلاد من عدة نواحي اقتصادية واجتماعية وسياسية ومجالية وثقافية.. لم يعد من الممكن أن يستمر سريان مفعول ظهير 1976، خصوصا وأن المدينة المغربية قد عرفت تزايدا ديمغرافيا وتوسعا مجاليا بفعل تنامي ظاهرة الهجرة القروية إليها من جهة، وتحسن نسبة الولادات بسبب تحسن المستوى الصحي بالمملكة من جهة أخرى. وهو الأمر الذي أضحت معه المدينة المغربية اليوم تشكل المؤثر الأساسي في العمل السياسي وفي القرار الإداري بالبلاد.

الشيء الذي فرض على الدولة اعتماد نوع من التحكم والرقابة والضغط على المدن، سواء عبر التقسيم الترابي لأغلب المدن المغربية الكبرى و"الذي اعتبره العديد من المراقبين أنه كان تقطيعا غير ناجح، إذ طغى عليه الهاجس الأمني وغيب من حسابه النظرة التنموية، فأدى إلى إحداث تجمعات وتكتلات سكانية لا تتوفر على أبسط الوسائل الناجعة لإيجاد الحلول المناسبة والمباشرة والمجدية لجملة من الإشكالات الحيوية المرتبطة بحياة المواطن. كما نتج عن هذه السيرورة ظهور أحزمة للفقر والتمهيش تحيط بأغلب المدن المغربية الكبرى"²³². هذا من جهة، ومن جهة أخرى أن هذا التحكم والرقابة والضغط تم أيضا عبر إحداث عدة إدارات ترابية ومصالح خارجية للوزارات ووكالات حضرية ومؤسسات عمومية للتعمير والإسكان.

وهكذا فقد تشتت المدينة بين هذه الإدارات والمؤسسات وأصبح من الصعب التحكم في توسعها وتوجيه نموها. كما اتضح بجلاء أنه لا يمكن تأهيل المدينة المغربية إلا بإعطائها المناعة الضرورية التي تجعلها قادرة ومؤهلة للاستجابة لمطالب وانتظارات ساكنتها.

وطبعا لن يتأتى ذلك إلا بموجب وحدتها، لاسيما وأن المغرب يتجه نحو الطابع الحضري بعدما أصبح أكثر من 55 بالمائة من ساكنته حضرين يقطنون المدن والحواضر، علما أن هذه نسبة مؤهلة لتفوق ثلثي ساكنة البلاد في العقدين المقبلين.

لهذا ولأسباب تنموية واقتصادية واجتماعية أضعى من اللازم اعتماد نظرة شمولية عوض النظرة التجزئية الأمنية، كما أصبح مطلب وحدة المدينة بالمغرب من أولويات أجندة التدبير الحضري.

وفعلا ولتفادي كل حالات التشرذم التي عرفتها المدينة المغربية ومن أجل ضرورة تحسين تدبير الشأن العام المحلي، برزت مسألة وحدة المدينة والتي طرحت ضمن السيرورة التاريخية للمدينة المغربية ككيان حضاري وكألية لتدبير وتسيير الشأن العام المحلي، أي كمنسق اجتماعي وحضاري.

لهذه الأسباب كلها قام المشرع المغربي بإعداد قانون جديد يحمل رقم 78.00 يتعلق بالتنظيم الجماعي، والذي صدر لتنفيذه الظهير الشريف رقم 297-02-1 بتاريخ 3 أكتوبر 2002. حيث استحدث هذا القانون تنظيما إداريا لا مركزيا خاصا بالمدن التي يفوق عدد سكانها 750.000 نسمة بعد أن ألغى نظام المجموعة الحضرية الذي كان مطبقا في إطار ميثاق 1976 في 14 مدينة مغربية.

وهكذا فإن هذا التنظيم الإداري الجديد يسعى إلى إحداث جماعة حضرية واحدة لتدبير شؤون المدينة، بحيث تكون هذه الأخيرة تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري، إذ يتولى مجلس الجماعة تسيير

²³² - انظر: ادريس ولد القابلة "مفهوم وحدة المدينة بالمغرب والمشاركة المحلية" الحوار المتمدن، العدد 616، التاريخ: 2003/10/09.

قضاياها بمساعدة مقاطعات لا تتوفر على الشخصية المعنوية ولكن تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وأسندت لمجالسها تحقيق ما يسمى ب " اختصاصات القرب".

وقد كان هدف المشرع من وراء إحداث هذا النظام المذكور، هو وضع حد للمشاكل العويصة التي نتجت عن تقسيم بعض المدن إلى بلديات وإحداث مجموعات حضرية بها في ظل ميثاق 1976.

فنظام المجموعة الحضرية وتعدد البلديات داخل المدينة الواحدة أدى باتفاق الجميع إلى تشتيت الجهود التنموية، وتضارب التدخلات وفوضى في التسيير، والإخلال بالتوازن بين أطراف المدينة الواحدة، وهدر المال العام وتنازع الاختصاصات... وقد نتج ذلك عن أسباب قانونية (عدم وضوح اختصاصات المجموعة الحضرية والجماعة المكونة لها، وسوء توزيع الإمكانيات بينها) وأسباب سياسية تمثلت في الصراعات الحزبية والسياسية بين الفرق الحزبية والنقابية المكونة للمجالس المنتخبة (مجلس المجموعة ومجالس البلديات)²³³.

وتجدر الإشارة إلى أن توصيات لجنة وحدة المدينة المنتخبة عن المناظرة 7 حول الجماعات المحلية، كانت قد اقترحت حلين لتدبير المدن المشمولة بنظام المجموعة الحضرية. ويتجلى الحل الأول في الاحتفاظ بهذا النظام الأخير وذلك بإعادة النظر في المقتضيات المنظمة له، بتوضيح الاختصاصات وتحديد ميكانزمات وأشكال التنسيق بين أنشطة ومنجزات المجموعة الحضرية والجماعات المكونة لها. أما الحل الثاني الذي تبنته أغلب الآراء المضمنة في اقتراحات الجماعات التابعة للجهات المختلفة، فتمثلت في الأخذ بنظام مجلس المدينة ومجالس المقاطعات كنظام أنجع لتدبير موحد ومنسق ومنسجم لمختلف القضايا التي تهم سكان المدينة²³⁴.

ولقد أخذ المشرع في القانون رقم 78.00 بالحل الثاني دون تسمية المجلس الحضري للمدينة بمجلس المدينة، بل نعته فقط بالمجلس الجماعي. واستينادا إلى المرسوم رقم 136-203 بتاريخ 25 مارس 2003²³⁵، فإن "التنظيم الجديد" سيطبق في 6 مدن فقط، وهي الرباط وسلا والدار البيضاء وفاس ومراكش وطنجة دون باقي المدن الأخرى التي كانت تخضع لنظام المجموعة الحضرية والتي أحدثت بها جماعة حضرية واحدة دون مقاطعات (مجالس مقاطعات)، كما هو الشأن بالنسبة للقطنة وتمارة وتازة ووجدة وغيرها²³⁶.

إذن ومن خلال كل ما تقدم، نجد أن وحدة المدينة التي جاء بها المشرع في هذا القانون الجديد رقم 78.00 يقصد بها بالأساس، توفير أدوات التطور والرؤية التنموية البعيدة المدى سواء للمدينة أو للمجال الحضري عموما وإرساء آليات تدبير سليم لشؤونها. لأن التجربة أبانت بما لا يدع مجالا لأدنى شك، أنه حينما

²³³ - انظر : ذ. محمد بوجيدة " تأملات حول التنظيم الجماعي بالمدن التي يفوق عدد سكانها 500.000 نسمة". المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 53، نونبر-دجنبر 2003، ص : 11.

²³⁴ - للاطلاع على توصيات المناظرة السابعة للجماعات المحلية، راجع التقرير التمهيدي للجنة وحدة المدينة (الذي اعتمده اللجنة في توصياتها العامة) الدار البيضاء : 19-20-21، أكتوبر 1998.

²³⁵ - يتعلق المرسوم المذكور بتحديد عدد المقاطعات وحدودها الجغرافية وأسمائها وعدد أعضاء المجلس الجماعي ومستشاري المقاطعة الواجب انتخابهم في كل مقاطعة. ج.ر عدد 5093 مكرر، بتاريخ 25 مارس 2003، ص : 1016 وما بعدها.

²³⁶ - راجع في هذا الصدد العرض المنشور ب REMALD، عدد 72 بتاريخ 2003 حول "الميثاق الجماعي الجديد للعمال والأقاليم"

يتعدد المتدخلون في ظل غياب سلطة ذات القدرة الفعلية على الحسم في التدبير والتصور، لا يمكن الحديث بتاتا عن المشروع الحضري²³⁷.

إذن فمفهوم وحدة المدينة بالمغرب، يعني عموما تجاوز الحالة التجزئية التي تعيشها المدن المغربية، وذلك بخلق مركز قرار يتوفر على الشرعية وعلى الإمكانيات للتحكم في آليات تنفيذ تصور شامل. أي بمعنى آخر خلق إدارة سياسية واحدة داخل المدينة وهي الممثلة في مجلس المدينة تكون قادرة على التحكم في تدبير المدينة بتحقيق وإنجاز كل ما تحتاجه من مرافق وتجهيزات أساسية وأحياء صناعية وأماكن ترفيهية... فإذا كان هذا هو دور الميثاق الجماعي، فماذا عن دور باقي النصوص القانونية الأخرى في تدبير المجال؟.

المطلب الثالث : بعض النصوص الأخرى التي لها علاقة بتدبير المجال

يتعلق الأمر بتواجد عدة نصوص قانونية لها ارتباط وثيق بتدبير المدن، حيث تعتبر هذه النصوص مكملة لكل القوانين المشار إليها سلفا والتي من خلالها يمكن إما قبول أو رفض تسليم رخص التعمير سواء تعلق الأمر بإنجاز عمليات البناء أو بإحداث تجزئات عقارية أو سكنية أو تقسيم للملكية العقارية. وتشمل هذه القوانين كلا من:

1- ظ. ش الصادر في 25 غشت 1914: المتعلق بالمؤسسات المضرة بالصحة أو المقلقة للراحة أو الخطيرة والذي بموجبه يمنع إنشاء بعض هذه المؤسسات في المناطق السكنية، وكيفما كان الحال فإنه لا بد من الحصول على ترخيص بالنسبة لإحداث المؤسسات المصنفة في الدرجة الأولى 239، والتي يجب المطالبة بها أولا ثم بعد ذلك الحصول على رخصة بنائها في مرحلة ثانية، وتمنح الرخصة الأولى السلطة الحكومية المكلفة بالأشغال".

2- ظ. ش الصادر في 2 أكتوبر 1984: والمتعلق بالأماكن المخصصة لإقامة شعائر الدين الإسلامي فيها، حيث يفرض في جميع أنحاء المملكة ضرورة الحصول على رخصة بناء أو توسيع مساجد أو غيرها من الأماكن المخصصة لإقامة شعائر الدين الإسلامي بها 241. ويسلم هذه الرخصة عامل العمالة أو الإقليم بعد

²³⁷ - انظر: ادريس ولد القابلة "حول مفهوم وحدة المدينة بالمغرب"، الحوار المتمدن، العدد 616 بتاريخ 2003/10/09.

²³⁸ - صدر هذا الظهير الشريف في 25 غشت 1914 موافق 3 شوال 1332. وقد تم تعديله وتتميمه بموجب ظهير 13 أكتوبر 1933

الموافق ل 22 جمادى الثانية 1352. نشر هذا النص في ج.ر. بتاريخ 13 شوال 1932 موافق 4 شتنبر 1914. ص: 360.

²³⁹ - تصنف المعامل ومؤسسات الإنتاج وتقديم الخدمات إلى 3 أصناف حسب خطورة ضررها على الصحة العمومية والطمأنينة العامة. ففي الدرجة الأولى نجد المؤسسات التي يحصل منها ضرر أكيد. أما الصنف الثاني فيتعلق بتلك التي تمس بالراحة العامة. وفي الصنف الأخير نجد المؤسسات التي لها أضرار غير أكيدة، لذا يكفي لفتحها إيداع تصريح إقامتها أمام السلطات الجماعية ولا حاجة إلى ترخيص صريح بشأنها. عكس ما هو عليه الحال بالنسبة لمؤسساتي الدرجة الأولى والثانية.

²⁴⁰ - هذا ظ. ش يعتبر بمثابة قانون يحمل رقم: 1-84-150 صادر في محرم 1405 موافق 2 أكتوبر 1984. انظر ج. ر. لسنة 1984. ص :

927، عدد : 3753.

²⁴¹ - انظر: الفصل الأول من ظهير 2 أكتوبر 1984.

استطلاع رأي المصالح المختصة بوزارة الأوقاف والشؤون الإسلامية بالإضافة لوزارة السكنى وإعداد التراب
242.

3- ظ. ش الصادر بتاريخ 25 دجنبر 1980 243: والمتعلق بالمحافظة على المآثر التاريخية والمنابر
والكتابات المنقوشة والتحف الفنية، والذي يستلزم بشأن المباني التاريخية الحصول على ترخيص البناء
بالقرب منها أو تغييرها من وزارة الثقافة، فضلا على رخصة البناء التي يسلمها رئيس المجلس الجماعي.

4- ظ. ش الصادر بتاريخ 10 نونبر 1917 244: والمنظم للشركات التوكيلية لأرباب الأملاك الكائنة
بالمدين، والذي ينص على إمكانية إحداث شركات توكيلية في أقسام معينة بالمدين، تتركب من أرباب الأملاك
الكائنة فيها، وذلك إما بقصد إجراء العمل بخريطة تتعلق بتصنيف الأبنية وتوسيع المدينة أو لتجزئة بعض
الأملاك أو لتنظيم الطرقات الخصوصية وملحقاتها وخصوصا المماشي والسواقي المعدة لجريان الماء ومجري
المياه القذرة ولصيانة ما ذكر.

ويجوز للدولة أو البلديات أن تؤسس تلقائيا جمعيات نقابية لأرباب الأملاك الحضرية في المناطق المعدة
لإحداث قسم للسكن اللائق يخصص إما لبناء عمارات وإما لإعادة بيع التجزئات المعدة للبناء 245.

5- ظ. ش الصادر بتاريخ 28 أبريل 1961 246: بشأن المحافظة على السكك الحديدية وأمنها ومراقبتها
واستغلالها. فهذا الظهير يمنع البناء بجوار السكك الحديدية 247، بحيث لا يجوز تشييد أي بناء غير جدار
التسييج داخل مسافة مترين اثنين من السكك الحديدية، كما يمنع الحفر 248 بجميع أنواعه بجوانب السكك
الحديدية، وأيضا يفرض هذا القانون في الارتفاقات 249 بالنسبة للملاك المجاورين للسكك الحديدية من قبيل
ارتفاقات التصفيف ومجرى المياه والمسافة التي ينبغي مراعاتها من أجل الأغراس وتشييدها حسبما حددت تلك
الارتفاقات في النصوص المعمول بها كما يفرض أيضا ارتفاقات تضمن الرؤية بكيفية أحسن على الأملاك
المجاورة أو القريبة من ملتقى طريق عمومية وسكة حديدية في صعيد واحد 250.

وفيما يخص السياجات المغروسة في الأملاك المجاورة للسكك الحديدية 251 داخل منطقة ال 50
سنتمترا وكذا الأشجار المغروسة داخل منطقة مترين من حدود السكك، فانه لا يمكن أبدا أن ترتفع أكثر من

242 - انظر الفصل الثاني من ظهير 2 أكتوبر 1984.

243 - هناك قانون رقم 80-22 صودق عليه بواسطة ظ. ش. رقم 1.80.314 الصادر بتاريخ 17 صفر 1401 موافق 25 دجنبر 1980.

244 - انظر ج.ر عدد 240 بتاريخ 17 صفر عام 1336 موافق 3 دجنبر 1917. ص: 1035.

245 - انظر الفصل الأول من ظهير 10 نونبر 1917.

246 - صدر هذا الظهير الشريف رقم 1.60.110 بتاريخ 12 ذي القعدة 1380 موافق 28 أبريل 1961. انظر ج.ر عدد 2533 بتاريخ 26

من ذي القعدة 1380 موافق 12 ماي 1961. ص: 2090.

247 - انظر الفصل 3 من ظهير 28 أبريل 1961 المتعلق بمنع البناء بجوانب السكة الحديدية.

248 - انظر الفصل 4 من ظهير 28 أبريل 1961 المتعلق بمنع الحفر بجوانب السكة الحديدية.

249 - انظر الفصل 5 من ظهير 28 أبريل 1961 المتعلق بالارتفاقات المجاورة.

250 - ينظم ارتفاقات الرؤية الظهير الشريف الصادر في 23 شعبان 1356 الموافق ل 20 أكتوبر 1937.

251 - انظر الفصل 6 من ظهير 28 أبريل 1961 المتعلق بالسياجات والأغراس المجاورة.

متر واحد فوق مستوى القضيب الحديدي في جوانب الممرات القاطعة للسكك الحديدية وعلى طول 100 متر من كل جانب لهذه الممرات.

ويمكن أن يمدد هذا الطول في حالات خصوصية بموجب قرارات لوزير الأشغال العمومية. كما أن تشذيب الأغراس المنجزة في الأراضي الواقعة بحاشية السكك يتولاها ملاكو هذه الأراضي بحيث لا يبرز أي غصن في الملك العام.

وبالنسبة للمستودعات التي تتضمن أحجاراً أو أشياء قابلة للاشتعال (مثل أكوام التبن وحزم السنابل أو الكال) وكذا المستودعات الملتهبة أو التي تحمل مواد عفنة أو غير صحية، فإنه يجب أن يحترم أصحابها مسافة معينة حتى لا تكون سبباً

في مضايقة السكان أو إلحاق أضرار بصحتهم وحياتهم 252.

وتجدر الإشارة إلى أنه بالإضافة إلى كل القوانين المشار إليها أعلاه، هناك مجموعة من الدوريات والمناشير التي تصدرها السلطات المختصة لمواكبة التطورات الاجتماعية والاقتصادية التي تعرفها البلاد، وملأ الفراغات والثغرات الموجودة ببعض النصوص القانونية وما تعرفه من تأخر في التعديلات.

هذا بالإضافة إلى أن هناك مشاريع قوانين تم إعدادها من طرف السلطة المختصة بالتعمير ولم يصادق عليها بعد، ويتعلق الأمر ب:

مشروع ق. رقم 04-04 يقضي بسن أحكام تتعلق بالسكنى والتعمير.

مشروع ق. رقم 42-00 متعلق بتأهيل العمران.

مشروع مرسوم متعلق بالمصادقة على الضابطة العامة للبناء الخاص بالسكن الاجتماعي.

وعموماً فإن النصوص القانونية المعمول بها حالياً، قد مكنت السلطات العمومية على سبيل المثال

لا الحصر من 253:

إقرار شبكة مدن متميزة.

تأطير النمو الحضري للتكتلات العمرانية الكبرى.

إنشاء الملك العمومي والمحافظة عليه (الشبكة الطرقية، الأحزمة الخضراء... الخ).

تحصين المكتسبات في ميدان التراث العمراني.

252 - انظر الفصل 7 من ظهير 28 أبريل 1961 المتعلق بالمستودعات على طول السكك الحديدية.

253 - انظر: مدونة التعمير - وثيقة التشاور - فبراير 2006. الوزارة المكلفة بالإسكان والتعمير. ص: 17.

خاتمة

إذن ومن خلال كل ما تقدم ورغم كل ما ذكر سابقا، فإن التجربة والممارسة الميدانية قد أثبتت محدودية التشريعات القائمة المعمول بها في ميدان التعمير، في ضبط النمو المجالي والاستجابة للتحويلات الاجتماعية والاقتصادية للبلاد، فهي لا تواكب مبدأ اللامركزية واللامركزية الإدارية وفي نفس الوقت لا تستجيب لمطالبات الاستثمار وللاحتياجات الاجتماعية لبعض فئات المجتمع، وأيضاً فإنها لا تمكن من إيجاد حلول للمشاكل الكبرى التي تعرفها التكتلات العمرانية، بسبب التثاقل والجمود اللذين يميزان هذه القوانين والتنظيمات التي لم تعد تتماشى والتغيرات المتسارعة التي تشهدها البلاد ويشهدها المجال.

لذا، ولمعالجة الاختلالات الاجتماعية والمجالية المتجلية في تعميم "غير منظم"، مع كل ما يحمله هذا التعبير من معاني التمييز الاقتصادي والاجتماعي والمجالي وتفشي البطالة والانحراف وكل مظاهر ضعف الاندماج، صار جلياً وواجباً إخضاع مجالتنا الحضرية لوسائل وآليات ومقاربات جديدة في ميدان التدبير الحضري- وأيضاً في مجال التخطيط للمدن-.

كما أصبح من الضروري، في ظل التحويلات التي يعرفها السياق الوطني والدولي مقارنة التعمير عبر عدة جوانب اقتصادية ومالية وعقارية... وخاصة الاجتماعية، ثم إن القواعد القانونية للتعمير يجب ألا تستمد مبادئها من المساطر الإدارية فحسب، بل كذلك يجب أن تستلهم هذه المبادئ من الآليات المتحكمة في سيرورة التحويلات التي يعرفها المجتمع هذا من جهة. ومن جهة أخرى، فقد كان لغياب تدوين تراتبي وموضوعاتي لمجموع النصوص القانونية المتعلقة بالتعمير والإسكان والبناء، أن جعل معظم المتدخلين يواجهون حالات من التناقض والالتباس، مما يجعل تدبير هذا القطاع صعباً على مستوى الممارسة، حيث نجد كثيراً من التدابير القانونية المرتبطة بالتعمير متداخلة مع نصوص متناثرة، تخص ميادين يصعب كشف علاقتها بالتدبير الاجتماعي²⁵⁴.

وفي هذا السياق، جاء خطاب صاحب الجلالة محمد السادس نصره الله 255 ليؤكد على ضرورة اعتماد إطار قانوني جديد وذلك من خلال مراجعة وتحديث منظومة التعمير الجاري بها العمل في بلادنا، حتى تواكب الحركة العمرانية التي تعرفها المملكة، وتساهم في تنمية العديد من القطاعات الحيوية، ذات الأبعاد الاستثمارية والصناعية والسياحية والسكنية²⁵⁶.

لذا فإن المدونة الجديدة للتعمير لم تقتصر على تقويم المقترضات القانونية التي لا تتلاءم مع الواقع فحسب، بل أخذت كذلك بعين الاعتبار متابعة الأوراش الإصلاحية الكبرى التي اعتمدها الدولة من قبيل²⁵⁶:

إحداث المجلس الأعلى لإعداد التراب الوطني والمصادقة على الميثاق الوطني لإعداد التراب.

تدعيم اللامركزية واللامركزية الإداري.

صدور الميثاق الجماعي الجديد.

²⁵⁴ - انظر: مدونة التعمير - وثيقة التشاور - فبراير 2006. الوزارة المكلفة بالإسكان والتعمير. ص: 15.

²⁵⁵ - انظر: الخطاب الملكي الصادر بتاريخ فاتح أكتوبر 2005 الموافق ليوم 26 شعبان 1426 هـ

²⁵⁶ - انظر: مدونة التعمير - وثيقة التشاور - فبراير 2006. الوزارة المكلفة بالإسكان والتعمير. ص: 16.

تبني مبدأ "وحدة المدينة" كاختيار سياسي ومؤسسي رئيسي في منظومة تأهيل المدن.
اعتماد التدبير اللامركزي للاستثمارات.
تشجيع عرض السكن الاجتماعي لفائدة الفئات ذات الدخل المحدود.
تحقيق برامج كبرى، خاصة تلك التي تندرج في إطار المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والتي تروم تحسين إطار عيش المواطن.
إذن ومن خلال كل ما تقدم، نلاحظ أن هناك ترسانة قانونية مهمة تتدخل في عملية تدبير المجال الحضري، سواء تعلق الأمر بقانون التعمير رقم 12-90 أو بقانون التجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات رقم 25-90، أو بمختلف القوانين الأخرى المواكبة والمساهمة في حسن تدبير المجال.
إلا أن إخراج مقتضيات وأحكام وثائق التعمير إلى حيز الوجود تتطلب المرونة واليسر في المساطر وفي الإجراءات الإدارية، لذا ينبغي تجاوز حالات التثاقل والجمود والبطء والتي تؤدي إلى انتشار شتى أنواع السكن غير اللائق، مما يكلف مدننا بعد ذلك ميزانية قد لا تكون تتوفر عليها، وهو ما يجعل عملية حسن تدبير المجال الحضري في نهاية المطاف باهضة الثمن.