دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
الرواد في قواعد المعلومات العربية

العنوان:	البعد البيئي في وثائق التعمير بالمغرب
المصدر:	مجلة الاجتهاد القضائي
الناشر:	جامعة محمد خيضر بسكرة - كلية الحقوق والعلوم السياسية - مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع
المؤلف الرئيسي:	مالكي، أحمد
المجلد/العدد:	ع12
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2016
الشهر:	سبتمبر
الصفحات:	23 - 42
رقم MD:	821307
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
اللغة:	Arabic
قواعد المعلومات:	IslamicInfo, EcoLink
مواضيع:	حماية البيئة، التخطيط العمرانى، وثائق التعمير، المغرب
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/821307

© 2021 دار المنظومة. جميع الحقوق محفوظة.
هذه المادة متاحة بناء على الإتفاق الموقع مع أصحاب حقوق النشر، علما أن جميع حقوق النشر محفوظة. يمكنك تحميل أو طباعة هذه المادة للاستخدام الشخصي فقط، ويمنع النسخ أو التحويل أو النشر عبر أي وسيلة (مثل مواقع الانترنت أو البريد الالكتروني) دون تصريح خطي من أصحاب حقوق النشر أو دار المنظومة.

البعد البيئي في وثائق التعمير بالمغرب

الدكتور أحمد مالكي
رئيس القسم القانوني بالوكالة الحضرية لسطات
أستاذ زائر بكلية الحقوق بسطات (المغرب)

مقدمة:

إن المدينة المغربية اليوم، باعتبارها كيانا جغرافيا واقتصاديا واجتماعيا، أصبحت تمارس آثارا مختلفة المستويات على البيئة بصورة مباشرة أو غير مباشرة. ولا شك أن تدهور الوسط البيئي كان نتيجة التحولات المتسارعة التي شهدتها الأوساط الحضرية على وجه الخصوص بفعل ارتفاع وتيرة النزوح القروي نحو المدن وتفشي مظاهر التهميش الحضري وبروز حركة صناعية غير منظمة وأحيانا متوحشة.

وفي هذا الإطار، لا يمكن إنكار علاقة أدوات التخطيط العمراني بحماية البيئة والمحافظة عليها وذلك من منطلق الدور الهام الذي تضطلع به على مستوى تنظيم استعمال السطح بما يحتويه من ثروات طبيعية وأوساط إيكولوجية. وهكذا أضحى تقدير المسؤولية المنوطة بوثائق التعمير ضرورة ملحة ومطلبا لا محيد عنه باعتبار ذلك من العناصر الأساسية للاستراتيجية الجديدة في ميدان التخطيط الحضري[1] وصولا إلى الغاية المثلى التي عبر عنها الأستاذ Morand-Deviller الرامية إلى ضرورة البحث عن مدينة ذات وجه إنساني تمزج بين تهيئة عقلانية للمجال وعلاقة متوازنة بين الإطار المبني والإطار غير المبني[2].

من جانب آخر، تعتبر وثائق التعمير أدوات مناسبة لإدماج الانشغالات البيئية في السياسة العمرانية انطلاقا من خضوعها لمنطق التعمير الوقائي L'urbanisme préventif الذي يستهدف في المقام الأول توقع واستشراف الصورة المستقبلية للتجمعات العمرانية بما يكفل وقاية مسبقة ضد المخاطر المحدقة بالمكون البيئي وضد كل أشكال الاستغلال غير العقلاني للسطح.

وتظل أبرز الاسئلة المطروحة في هذا الصدد مرتبطة بالمكانة التي يشغلها البعد البيئي اليوم داخل تركيبة وثائق التعمير المنظمة للمجال الحضري بالمغرب من جهة (المحور الأول)، ثم ماهية الإكراهات المطروحة في هذا الشأن وكذا مدى نجاعة التوجهات الرسمية المقترحة لتجاوز الأزمة البيئية في مجال التخطيط الحضري خاصة في ضوء مشروع مدونة التعمير (المحور الثاني).

المحور الأول: مكانة البعد البيئي في التخطيط الحضري بالمغرب.

من خلال قراءة للنصوص القانونية يلاحظ أن الجوانب البيئية غالبا ما يعرج عليها في مجال التخطيط الحضري، حيث يتجلى ذلك من خلال النصوص العامة المتمثلة بالأساس في القانون رقم 12-90 المتعلق بالتعميرو النصوص الخاصة المتعلقة بالماء والهواء والتطهير وتدبير النفايات ودراسة التأثير على البيئة وغيرها.

لرصد هاته النقطة سيقف هذا المحور على المكانة التي يشغلها البعد البيئي في وثائق التعمير التوقعي من جهة (اولا) وتلك التي يشغلها بالنسبة لوثائق التعمير التنظيمي من جهة أخرى (ثانيا).

أولا / على مستوى وثائق التعمير التوقعي:

بالنسبة للمخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، فالأفق الاستشرافي الذي يميزه عن باقي الوثائق يجعل منه وسيلة من الوسائل التي يمكنها أن تساهم في حماية البيئة والحيلولة دون تدهور إطار الحياة الحضرية على نحو يتساوق مع مدلول التنمية المستدامة الذي تعد المحافظة على الأوساط البيئية أحد ركائزها الأساسية. لكن الملاحظ أن المادة 2 من القانون رقم 12.90 أغفلت التنصيص صراحة على المكون البيئي في عملية التنظيم المجالي عندما نص المشرع على أن المخطط يتولى دراسة الرقعة الأرضية المراد تنميتها بسبب الترابط القائم بين مكوناتها في المجالات الاقتصادية والتجارية والاجتماعية مسقطا بذلك عنصرا جوهريا في هذا الترابط هو العنصر البيئي.

وإذا كان الإنشغال البيئي حاضرا في مضمون المادة 4 من قانون 12.90 التي استعرضت أهداف هذه الوثيقة[3]، فإن تجسيد ذلك على المستوى المجالي يصطدم بغياب إرادة فعلية لتحقيق ذلك وشح على مستوى المعطيات الدقيقة حول حقيقة الوضعية البيئية وعدم قدرة المخططات على ابتكار حلول عملية لتجاوز الصعوبات المطروحة. وتجدر الإشارة الى أن عدم إرفاق الدراسات والأبحاث المنجزة لإعداد

مشروع المخطط التوجيهي بدراسة بيئية ليعد من النقائص التي تعتور التخطيط المجالي.

ومن تجليات ذلك المخطط التوجيهي الخاص بمدينة الدار البيضاء المصادق عليه بموجب الظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون رقم 1.84.17 بتاريخ 25 يناير 1984 الذي لم يستطع أن يقدم تخطيطا عقلانيا لفائدة النشاط الصناعي، حيث برمج أغلب المواقع الصناعية في الضواحي والأطراف المترامية للمدينة على حساب الأراضي الفلاحية الغنية، علاوة على افتقاد هذه المواقع للفضاءات والأحزمة الخضراء اللازمة للتخفيف من الآثار البيئية المحتملة[4]. كما أنه لم يفلح في استشراف حلول بيئية لمشكل النقل الحضري والمطارح العمومية. فبسبب عدم قدرة المخططات التوجيهية على التحكم في مسارات النمو العمراني والتصدي لاتساع رقعة السكن العشوائي وأحياء الصفيح، قد تعرضت الكثير من الأراضي الفلاحية[5] لاستهلاك مفرط وتبذير كبير بالنظر إلى كون انشغالات هذه الوثائق بحماية تلك الأراضي تظل ضعيفة جدا[6].

أما في فرنسا، فإن المرسوم رقم 77.1141 المؤرخ في 12 أكتوبر 1977 قد ألزم الإدارات المسؤولة عن دراسة إعداد المخططات التوجيهية بإنجاز تقرير علمي مواز حول الآثار البيئية[7]، وقد عزز المشرع الفرنسي هذا التوجه من خلال التعريف الذي قدمته مدونة التعمير لهذه المخططات، حيث حضور الهاجس البيئي يبدو واضحا. في نفس المضمار، ألزم الأمر المتعلق بتقييم آثار بعض التصاميم والبرامج على البيئة الصادر لتطبيق القانون المؤرخ في 18 مارس 2004 التصاميم والبرامج بأن تكون موضوع تقييم بيئي. ولا شك أن هذه الأرضية القانونية تسهل عمل القاضي الإداري في مراقبة مشروعية هذه المخططات. في هذا الإطار، قررت محكمة الاستئناف الإدارية بليون « Liyon » إلغاء مخطط توجيهي بناء على نقص وعدم كفاية تشخيص الحالة الأولية للبيئة وذلك بموجب قرارها الصادر

بتاريخ 13 ماي 2003 في قضية Association Lac d'Ammecy Enricomemet et autres مؤكدة بذلك قرار مجلس الدولة في الموضوع بتاريخ 29 أكتوبر 1997. [8]

وفي السياق نفسه، ذهبت التجربة الجزائرية إلى تأمين إدراج الاعتبارات البيئية[9] في أدوات السياسة الحضرية عبر عدة قوانين وهو ما انعكس على المخطط المديري للتهيئة والتعمير SDAU الذي جاء في المرسوم المحدد لإجراءات وضعه والموافقة عليه رقم 77 -91 ل 28 ماي 1991 ضرورة احتوائه على دراسة أو تقرير أولي حول الحالة البيئية[10]. ومع صدور مجلة التهيئة الترابية والتعمير التونسية سنة 1994 أصبح البعد البيئي يحضى بمكانة هامة ضمن وثائق التعمير.

ثانيا/ على مستوى وثائق التعمير التنظيمي النافذ[11]:

يشكل تصميم التهيئة، من حيث المبدأ، وسيلة فعالة لحماية البيئة نظرا لارتكازه على تقنية التنطيق zonage القائم على أساس تقسيم المناطق حسب وظائف معينة بهدف ضمان حسن توزيع السطح على مختلف أوجه الاستعمال وضبط حركة النمو العمراني العشوائي، إضافة إلى مواجهة ظاهرة التصنيع المتوحش industrialisation sauvage لما تسببه من تهديدات خطيرة على إطار البيئة.

وقد تولت المادة 19 من قانون12-90 المتعلق بالتعمير عرض أهداف هذه الوثيقة ذات الصلة بالبعد البيئي مثل التنصيص على إحداث منطقة غابوية وحدود المساحات الخضراء العامة والاعتناء بالأحياء والآثار والمواقع التاريخية أو الأثرية والمناطق الطبيعية كالمناطق الخضراء العامة أو الخاصة الواجب حمايتها أو إبراز قيمتها لأغراض جمالية أو تاريخية أو ثقافية مع فرض إحداث ارتفاقات لهذا الغرض. ويبقى المشكل المطروح بخصوص تصاميم التهيئة متمثلا في غياب إطار ملزم لحماية البيئة وإعطاء أولوية لتشخيص الوضعية على حساب الحلول والمقترحات.

من جهة أخرى، فإن إقرار المشرع المغربي في 20 ماي 2003 لثلاثة قوانين خاصة تؤطر المسألة البيئية بصورة مباشرة من شأنه أن يوثق علاقة التخطيط الحضري بحماية البيئة وتحسين إطار العيش. وتتجلى إرادة تثمين الاعتبارات البيئة داخل قانون التعمير من خلال المادة الخانسة من القانون رقم 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة حيث جاء فيها:" تأخذ وثائق التعمير بعين الاعتبار متطلبات حماية البيئة بما في ذلك احترام المواقع الطبيعية والخصوصيات الثقافية والمعمارية أثناء تحديد المناطق المخصصة للأنشطة الاقتصادية والسكن والترفيه" وما تضمنه القانون رقم 13.03 بشأن مكافحة تلوث الهواء في مادته الخامسة التي ورد فيها ما يلي: "تراعى حين وضع وثائق إعداد التراب الوطني والتعمير متطلبات حماية الهواء من التلوث لاسيما عند تحديد المناطق المخصصة للأنشطة الصناعية ومناطق إقامة المنشآت التي تكون مصدرا لتلوث الهواء"، دون أن ننسى كذلك القانون رقم 12.03 بشأن دراسات التأثير على البيئة حيث عرفت الفقرة الثانية من مادته الأولى دراسة التأثير على البيئة باعتبارها دراسة قبلية تمكن من تقييم الآثار المباشرة وغير المباشرة التي يمكن أن تلحق البيئة على الأمد القصير والمتوسط والبعيد[12].

على مستوى التجربة الفرنسية، ومنذ صدور مرسوم 7 يوليوز 1977 كان قانون التعمير يفرض عند إعداد مشروع تصميم شغل السطح POS، الذي تم تعديله بالتصميم المحلي للتعمير في إطارقانون التضامن والتجديد الحضري، تقديم تقرير يتضمن تشخيصا للحالة مع توضيح آثارها المتوقعة على الرقعة الأرضية من وجهة نظر بيئية[13]، حيث يمكن للإدارة استنادا إلى التصميم رفض الترخيص ببناء منشأة مصنفة لدواعي بيئية من أجل ضمان التناسق المجالي وحسن تنظيم الأنشطة الصناعية ذات الأخطار على الوسط البيئي. وهذا ما ذهب إليه مجلس الدولة في قراره الصادر في 7 فبراير 1986 في قضية كولومبي .Colombet كما سبق للمحكمة الإدارية بباريس مراقبة مدى مراعاة المقتضيات البيئية عند تعديل

تصميم شغل السطح وذلك في حكمها المؤرخ في 10 يونيو 1986 في قضية شابيزي Chapuzet.

وإذا كنا نلاحظ في غالب الأحيان أن الجوانب البيئية قد تدرج على مستوى التخطيط العمراني، فإنه في المقابل نجد معاناة الجانب التطبيقي من اختلال على مستوى التدبير المحلي نتيجة عدة عوائق وإكراهات. فما هي هذه أبرز هذه الإكراهات؟ وإلى أي حد تستطيع المنظومة التشريعية المقترحة والمتمثلة في مشروع مدونة التعميرتقديم إيجابات واضحة بشأنها؟ ذلكم ما يشكل موضوع المحور الثاني.

المحور الثاني: البعد البيئي في سياسة التخطيط الحضري:الحدود والآفاق

لقد اعتمد التعمير ومنذ نشأته الأولى في بداية القرن التاسع عشر على مبدإ المحافظة على الصحة العامة، لكن تطور الفكر العمراني مع التطور الهائل الذي عرفته البشرية وخضوعه لسلطان المال وهاجس الربح جعل القضايا المتعلقة بسلامة الإنسان وجودة إطار عيشه تصبح قضايا ثانوية حتى مطلع التسعينيات من القرن الماضي، حيث أخذ انشغال السلامة البيئية طريقه الفعلي إلى ميدان التعمير[14].لكن هذا الإنشغال تعترضه تحديات اجتماعية وتربوية واقتصادية وقانونية(اولا). هذه الإكراهات التي يحق لنا أن نتساءل بشأن مدى استحضارها في إطار مشروع مدونة التعمير.

أولا/ البعد البيئي في التخطيط الحضري أمام إكراهات الواقع:

لاعتبارات منهجية نقسم هذه النقطة إلى إكراهات سوسيو-اقتصادية(أ) وأخرى قانونية(ب).

أ- الإكراهات السوسيو-اقتصادية:

إن إدراج الاعتبارات البيئية في رسم خطط التنمية المحلية أصبح ضرورة لا خيارا. إلا أن الواقع البيئي المغربي المعيش لا زال ينم عن تغييب للاعتبارات البيئية في مسلسل التنمية، حيث يؤدي المغرب فاتورة تقدر تكلفتها بأكثر من 20 مليار درهم في السنة؛ أي 8.2% من الناتج الداخلي الخام، علما أن قياس درجة

الإنماء الاقتصادي أصبح مرهونا بحجم التكاليف البيئية المترتبة عنه[15]. كما أن التلوث الناجم عن انبعاثات الغازات يكلف الإقتصاد الوطني 1.9% من الناتج الداخلي الإجمالي[16]. والجدول الآتي يبين ذلك:

	ملايير الدرهم/السنة	النسبة المئوية للناتج الداخلي الإجمالي
التكلفة السنوية لتدهور البيئة في المغـرب	20	8.2
النفقـات على البيئة	0.8	0.33
التكلفة السنوية لبلوغ الأهداف الممتازة للإستراتيجية	4.6	1.9
المزايا الإقتصادية السنوية للإستراتيجية	14.20	5.9

المصدر: وزارة إعداد التراب الوطني والبيئة والتعمير والإسكان: التخطيط والتدبير البيئي للمشاريع الحضرية: كتاب في الممارسات اللائقة-أكتوبر2000

علاوة على ذلك نجد نقصا مهولا في الوسائل المالية الموضوعة لهذا الغرض من قبل السلطات العمومية حيث تحضى في الوقت الراهن الجوانب الإجتماعية والإقتصادية وكذا تدارك النقص في التجهيزات بالأسبقية في مسلسل تنمية المدن على حساب المحافظة على البيئة وتحسين إطار جودة العيش. فبدون مشروع إرادي للتهيئة تصبح المواقع الطبيعية مطرحا للنفايات ومهدا لتوالد السكن غير اللائق مما يهدد التوازنات البيئية ويشكل خطرا عليها. لذلك فإنه لا يمكن للتخطيط العمراني البثة أن يحل مشاكل البيئة في غياب آليات محفزة تدرج احترام البيئة في مسلسل التنمية وإنتاج الثروات[17]. لذلك لا بد من مصاحبة التخطيط الحضري بمشروع للتنمية المستديمة والتوفر على دراسات قطاعية تمكن من تقدير التفاعلات البيئية، بالإضافة إلى ضرورة معالجة مشكل النقص الحاصل في المعطيات الإحصائية المرتبطة بحجم المخاطر والأضرار، حيث المعلومة البيئية غير متوافرة بالقدر الكافي وتفتقد في كثير من الأحيان إلى التحيين.

يمكن أن نضيف بهذا الخصوص ما تعرفه السواحل المغربية من هشاشة بيئية تنجم عنها مخلفات اقتصادية سلبية. زد على ذلك عدم الإستغلال الرشيد لهذه الثروة المجالية التي تتحول إلى هوامش ومشاهد عمرانية وخيمة.

ب- العوائق القانونية:

يتضح مما سبق أن ثمة قصور في إيلاء البعد البيئي الاهتمام اللازم ضمن السياسة التشريعية التي تعتريها فراغات أساسية في ظل غياب إطار مرجعي صريح يبرز الانشغالات البيئية[18]، مما أفرز تقصيرا واضحا من جانب وثائق التعمير مرده حسب بعض الباحثين، إلى كون تشريعات التعمير بالمغرب لا تحدد الإطار الذي على التهيئة ألا تتجاوزه تاركا للإدارة حرية الاختيار؛ بمعنى ليس هناك إلزام في هذا الصدد[19].

ما زالت تسيطر على قانون التعمير بالمغرب فكرة استهلاك المجال، مما يجعل سياسة التخطيط العمراني ترتكز على رؤية جامدة ومتشددة، وتتأسس على مسعى توسعي يطغى عليه مبدأ الكل للأسمنت " tout au ciment "في إطار مقاربة كمية يهيمن عليها منطق الإسكان بدل التعمير وذلك على حساب الاعتبارات البيئية، دون أن نغفل الآثار السلبية التي خلفها تطبيق الدورية المشتركة بين وزارتي الداخلية والوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بالإسكان والتعمير عدد 3020/27 بخصوص شروط استفادة المشاريع الاستثمارية من استثناءات في ميدان التعمير، حيث جاءت بدريعة تشجيع الاستثمار رغم أنها تخالف المقتضيات القانونية المعمول بها في ميدان التعمير حيث تمت – بواسطتها– إعادة النظر في مجموعة من المساحات الخضراء المنصوص عليها في تصاميم للتهيئة بالتقليص من مساحاتها أو تحويلها كليا إلى أبنية. ومن تجليات ذلك التراجع المسجل على مستوى المساحات الخضراء التي لا تشكل في المعدل بمدينة الدار البيضاء على سبيل المثال سوى مترا مربعا واحدا للفرد، علما أن المقياس الدولي يتراوح ما بين 10 و15 متر مربع للفرد الواحد[20]. والجدول الآتي يوضح ذلك:

المدينة	معدل المجال الأخضر للفرد الواحد	المصدر
الدار البيضاء	01 متر مربع	ملخص التنمية الاستراتيجية والمخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية لولاية الدار البيضاء الكبرى: مشروع التشخيص ورهانات التنمية، فبراير 2006.
تونس	02 متر مربع	DREYF (M) : urbanisation et droit de l'urbanisme au Maroc. CNRS 1993
القاهرة	70 سنتيم مربع	برنامج وثائقي في قناة الجزيرة .فبراير2007.
باريس	10 متر مربع	CHOUIKI (M) RAHHOU (M) : la question de l'environnement dans la couronne péri-urbaine de Casablanca, in l'aménagement des marges urbaines de Casablanca, Euro impression, 2006 p ،264.
لندن	10 متر مربع	CHOUIKI (M) RAHHOU (M) : la question de l'environnement dans la couronne péri urbaine de Casablanca, in l'aménagement des marges urbaines de Casablanca, Euro impression, 2006 p، 264.
نيويورك	10 متر مربع	CHOUIKI (M) RAHHOU (M) : la question de l'environnement dans la couronne péri urbaine de Casablanca, in l'aménagement des marges urbaines de Casablanca, Euro impression, 2006 p، 264.
بروكسيل	30 متر مربع	CHOUIKI (M) RAHHOU (M) : la question de l'environnement dans la couronne péri urbaine de Casablanca, in l'aménagement des marges urbaines de Casablanca, Euro impression, 2006 p، 264.

المصدر: تركيب شخصي

فإذا كان مشروع مدونة التعمير قد اقترح استثناء الارتفاقات المتعلقة بالسكك الحديدية وحدود الطرق[21] من انتهاء إعلان المنفعة العامة في أجل عشر سنوات، فإننا نقترح إدراج المساحات الخضراء المبرمجة في وثائق التعمير ضمن هذا الاستثناء لكي تبقى أثارها سارية ما لم يكن هناك تعديل لوثيقة التعمير طالما أن مبرر هذا الاقتراح يأتي من كون جل المساحات الخضراء لا يكتب لها النجاح لعدة اعتبارات ليستعيد بعد ذلك ملاك الأراضي التصرف في أراضيهم فتتحول المساحة الخضراء المبرمجة إلى كتلة اسمنت[22]. ولعل هذا ما ذهب إليه المشرع التونسي في الفقرة الثانية من المادة 20 من مجلة التهيئة الترابية والتعمير التي نصت على أنه "لا يمكن أن تفقد مساحة أصبحت خضراء بمفعول مثال التهيئة صبغتها إلا بمقتضى أمر باقتراح من الوزير المكلف بالتعمير وبعد أخذ رأي الوزير المكلف بالبيئة وبالتهيئة الترابية"، ليعد مسلكا يروم الحفاظ على الفضاء الأخضر.

على صعيد اخر، فإذا كان المشرع التونسي قد أحدث مؤسسة عمومية لحماية وتهيئة الساحل منذ سنة 1995[23]، والمشرع الجزائري قد نظم الساحل[24] المتعلق بحماية الساحل وإبراز قيمته محدثا وكالة حضرية مكلفة بحماية وإنعاش الساحل منذ سنة 1998، فإن المشرع المغربي لازال يعرف تأخرا في هذا الشأن حيث ثمة فراغ قانوني بهذا الخصوص. في مقابل ذلك يمنع المشرع الفرنسي البناء على عمق 100 متر من حدود الملك العام البحري في المناطق غير المغطاة بوثائق التعمير كضمانة لحماية الساحل، بل إن المخطط المحلي للتعمير ينص وجوبا على حماية الساحل وإلا كان عرضة للإلغاء بقوة القانون[25].

إن سن قواعد قانونية تدمج الاعتبارات البيئية يعد ضروريا لكنه لا يكفي لوحده للتصدي لكل أنواع الاختلال، لذلك فإن حماية البيئة يجب أن يتخذ طابعا ثقافيا حتى تتكامل هذه القواعد مع التصرفات اليومية للمسؤولين والمواطنين وينقلب الانشغال البيئي إلى سلوك يوجه كل التدخلات ويؤطر كل الممارسات[26]

ثانيا/ وثائق التعمير والبيئة في ضوء مشروع مدونة التعمير: التطلعات وإمكانية التنفيذ:

يسعى مشروع مدونة التعمير إلى بلورة تصور جديد لآليات التخطيط الحضري انطلاقا من اعتراف المتدخلين في مجال التعمير بإفلاس منظومة التخطيط الحالية.ولتسليط الضوء على هذا الأمر تتناول هذه النقطة أهم مستجدات المشروع البيئية في مجال التخطيط الحضري (أ) ومدى قدرتها على تجاوز الأزمة البيئية المطروحة في هذا الشأن (ب).

أ- مستجدات المشروع البيئية في ميدان التخطيط الحضري:

لاعتبارات منهجية سنعرج على المستجدات المقترحة التي تهم وثائق التعمير التوقعي(1)، وتلك التي تنصب على وثائق التعمير التنظيمي النافذ (2).

1 - على مستوى وثائق التعمير التوقعي:

أشار المشروع في هذا الصدد إلى وثيقتين سمى الأولى مخطط توجيه التجمع العمراني فيما سمى الثانية مخطط توجيه التهيئة. فما جديد البيئة بشأنهما؟

- مخطط توجيه التجمع العمراني:

من المستجدات التي تستوجب الوقوف عندها تلك التي تهم إضافة الجانب البيئي إلى المكونات التي تستجوبها الدراسة الإجمالية للمخطط[27]. كما ربط المشروع المخطط بتوجهات وثائق إعداد التراب[28]، حيث أن هذا الربط سيكون له أثره الإيجابي انطلاقا من الموقع الأساسي الذي تحتله البيئة والتنمية المستدامة ضمن معادلة إعداد التراب.

نسجل للمشروع كذلك إيجابية التأكيد على إدراج أماكن مطارح النفايات، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي على تفادي المشاكل والنزاعات التي غالبا ما تقع بين الجماعات الحضرية والجماعات القروية المجاورة، حيث أن هذا التحديد سيكون بناء على دراسة علمية، كما أن العقار المعني سيكسب صفة المنفعة العامة مما

سيسهل مسطرة اقتناءه وبالتالي إنجاز المشروع. وإن كنا نقترح في هذا الشأن إجبارية المطارح العمومية المراقبة لما لها من آثار إيجابية على البيئة .

لقد أضاف المشروع إلى الوثائق المكتوبة التي يشتمل عليها المخطط بيان التصور الاستراتيجي للتنمية العمرانية والاقتصادية والبيئية والثقافية والاجتماعية علما أن إضافة وثيقة تبين الكلفة التقريبية لمختلف الاستثمارات والتجهيزات المقترحة في المخطط ضمن الوثائق المكتوبة للمخطط من شأنه أن يضفي طابعا عمليا تيا على المشاريع البيئية المقترحة.

من أجل توسيع دائرة التشاور، أعطى المشروع صلاحية اتخاذ الجماعات المعنية جميع التدابير الضرورية لدعوة العموم، ومنهم على وجه الخصوص، جمعيات الأحياء، ونقابات الملاكين والهيئات المهنية، وغيرهم من أجل التعبير عن اهتماماتهم وانشغالاتهم بشأن المجال الترابي الخاضع للدراسة؛ وذلك في أجل شهرين قبل مباشرة الإعداد. ورغم شكلية هذه المشاورة، فإنها مع ذلك تشكل قيمة مضافة ؛ إذ تعد المرة الأولى التي يتم فيها اقتراح إشراك العموم في مسارإعداد وثيقة من هذا الحجم، وإن كنا نطالب بأجرأة هذا الانفتاح وتوضيحه حتى يمكنه أن يؤثر على القرار الإداري عن طريق تحصينه بضمانات[29].

- مخطط توجيه التهيئة:

يعتبر البعد البيئي حاضرا بامتياز لكون المخطط يوضع للمناطق ذات الطابع الخاص كالواحات والأودية والساحل والجبال التي يستوجب نموها المرتقب تهيئة متحكما فيها تخضع لمراقبة الإدارة[30].

وعلى منوال مخطط توجيه التجمع العمراني، يوضع مخطط توجيه التهيئة وفق توجهات وثائق إعداد التراب[31]. ويحدد المخطط في سياق اهتمامه بالبيئة المناطق الممنوعة من التعمير وكذا المناطق ذات القيمة الطبيعية أو البيئية التي يتعين تغطيتها بتصميم للحفاظ على المنطقة وإبراز قيمتها. كما يبين كذلك المواقع والمناطق الطبيعية الواجب حمايتها أو الحفاظ عليها كضفاف الأودية والهضاب

والمناطق المشجرة ومصبات الأنهار وكذا حدود مناطق تنمية الأنشطة الزراعية والغابوية والرعوية والسياحة البيئية والبحرية والرياضية والترفيهية، كما يحدد كذلك مبادئ الصرف الصحي والأماكن الرئيسية التي تصب فيها المياه المستعملة والأماكن المخصصة لمطارح النفايات المنزلية .

ويشترك مع مخطط توجيه التجمع العمراني في الوثائق المكتوبة السالف ذكرها ذات الصلة بالبعد البيئي.

2 – على مستوى وثائق التعمير التنظيمي النافذ:

إذا كان مشروع المدونة قد اقترح حذف تصميم التنطيق وتصميم تنمية التجمعات القروية، فإنه في المقابل حافظ على كل من تصميم التهيئة، مبتدعا تصميم المحافظة وإبراز القيمة. فما هي مستجدات المشروع البيئية بهذا الخصوص؟

- بالنسبة لتصميم التهيئة:

من الإضافات التي نسجلها لواضعي المشروع بشأن أغراض تصميم التهيئة المرتبطة بالبيئة، تلك المتعلقة بتحديد الأراضي الفلاحية والمناطق الغابوية الواجب حمايتها وكذا المناطق الحساسة كما هو منصوص عليها في القانون رقم 12.03 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة[32]. ومن المستجدات المقترحة ذات الأثر البيئي كذلك نذكر تلك المتعلقة بإرفاق تصميم التهيئة –عند الاقتضاء– بوثيقة ذات الطبيعة العمرانية المخولة خصوصا للمشاريع التي تستعمل وسائل الطاقات المتجددة والتي تطبق تدابير تساهم في الفعالية الطاقية. [33]

ويبقى من أهم ما أتى به المشروع في هذا الشأن اقتراحه لتصميم المحافظة وإبراز القيمة. فأي موقع للبعد البيئي فيه؟

- بالنسبة لتصميم الحفاظ على المنطقة وإبراز القيمة:

يطبق هذا التصميم على القطاعات ذات الأهمية التاريخية والإيكولوجية التي يتم تحديدها من قبل مخطط توجيه التجمع العمراني. وفي حالة عدم

وجوده بقرار تتخذه إحدى الإدارات المتدخلة في ميدان التعمير[34]. ويرجع العمل بهذه الوثيقة على مستوى قانون التعمير الفرنسي إلى سنة 1962 عن طريق قانون مالروكس .Malroux ويهدف هذا التصميم بالنسبة للمناطق ذات القيمة الطبيعية أو البيئية إلى:

- تحديد موقع عناصر المشاهد الطبيعية والأراضي المزروعة أو المغروسة الواجب حمايتها والأراضي ذات المردودية الزراعية المرتفعة اللازم الحفاظ عليها والمناطق التي يمنع فيها البناء بكل أنواعه لأسباب طبيعية أو بيئية؛

- بيان إمكانيات التهيئة وتدابير الحماية وإبراز القيمة وكذا إمكانية التنمية المستدامة للأصناف النباتية الموجودة.

وعندما يشمل التصميم بساتين نخيل محمية، يجب أن يتضمن أيضا هذا التصميم مقتضيات القانون 01.06 المتعلق بالتنمية المستدامة لمناطق النخيل.

ويبقى من المقترحات التي تهم الشأن البيئي بشكل مباشر تلك المتعلقة بسريان الآثار المترتبة عن إعلان المنفعة العامة بصفة دائمة، طالما أن هذا الإجراء يجعل من المناطق ذات القيمة الطبيعية أو البيئية مكتسبا للمجال الحضري لا رجعة فيه خلافا لما هو عليه الأمر بالنسبة للمساحات الخضراء الموجودة بتصاميم التهيئة حيث فوات أجل العشر سنوات دون اقتناء عقاراتها يحولها إلى كثل إسمنتية بقوة القانون. [35]

رغم الإيجابيات والمحاسن التي جاء بها مشروع مدونة التعمير على مستوى محاولة إعطاء إجابة عن الأزمة التي يعيشها المجال في شقه المرتبط بالبيئة، إلا أن ذلك لا يمنع من الوقوف على مجموعة من العناصر التي يتعين تداركها وتعميق النقاش بشأنها حتى لا تكون عقبة أمام تنزيل المقتضيات المقترحة في هذا الصدد.

ب- مدى قدرة مستجدات المشروع على تجاوز الأزمة البيئية في التخطيط الحضري.

إن التمعن في مواد المشروع ذات الصلة بالبيئة يوحي بوجود عدة ثغرات سواء على مستوى وثائق التعمير التوقعي أو على مستوى وثائق التعمير التنظيمي النافذ، حيث من شأن تفاديها أن يزيد من جودة المشروع.

قبل الدخول في تفاصيل بعض مواد المشروع، لابد من الإشارة إلى أن النص المقترح لا يتضمن أي فصل يتعلق بالعقوبات، الأمر الذي من شأنه أن يفرغ المدونة محتواها، حيث نرى أهمية الإبقاء على الباب المتعلق بالعقوبات كما جاء في صيغة المشروع السابقة (يونيو 2008) خاصة وأن الفقرة الأولى من المادة الثالثة تشير إلى أن المدونة تبين الأحكام الخاصة بتدبير أعمال التعمير وزجر المخالفات المتعلقة به.

نقترح بخصوص البند 2 من المادة السابعة المتعلق بتحديد بالمناطق الممنوعة من التعمير ذكر عبارة "بسبب أخطار الفيضانات وانجراف التربة وغيرها من الأخطار الطبيعية والإيكولوجية" تفاديا لأي تأويل. هذا بالإضافة إلى ضرورة إخضاع وثائق التعمير لدراسات التأثير على البيئة انسجاما مع القانون 12.03 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة.

ومن المخططات التي يجب على المخطط الأخذ بها أيضا مخططات التهيئة المندمجة للموارد المائية نظرا لأهميتها.وسيرا على منوال المطارح العمومية فإننا نقترح تحديد مواقع محطات معالجة المياه العادمة كذلك. كما يجب أن تعين المناطق المهددة بالفيضانات نظرا للعلاقة الوطيدة بين الوقاية من الفيضانات والتهيئة الحضرية ولما أفرزته الممارسة من اختلالات مجالية في هذا الشأن.

من الرسوم البيانية التي يبدو أن واضعي المشروع قد أغفلوها بشأن مخطط توجيه التجمع العمراني، مخطط النقل الحضري مع التشجيع على النقل العمومي

لمحاربة الاكتظاظ والتلوث البيئي خاصة وأن مبادئ تنظيم النقل والتنقل الحضري ذكرت ضمن أغراض المخطط .

أماعلى مستوى تصميم التهيئة، نقترح تحديد الارتفاقات الجوية للمطارات –عند الاقتضاء – والمناطق المعرضة لضجيج الطائرات إذا كان تصميم التهيئة يشمل مطار أو عدة مطارات لحماية السكان من التلوث الجوي الناتج عن ضجيج الطائرات. كما نرى ضرورة سريان الآثار المترتبة عن إعلان المنفعة العامة بصفة دائمة على المساحات الخضراء حيث أن تقييم إنجاز المساحات الخضراء على مستوى وثائق التعمير أبان عن عجز حضري كبير.

مما لا شك فيه أن الاقتراحات التي جاء بها المشروع بشأن إدماج البعد البيئي في التخطيط الحضري هي اقتراحات طموحة وأحيانا جريئة لكن سؤال الأجرأة والتنزيل يظل مطروحا طالما أن إمكانيات الدولة محدودة في هذا المجال. كما أن الممارسة قد كشفت عن البون الشاسع بين التخطيط والتنفيذ.

فإذا كانت المقاربة القانونية ضرورية، فإنها تظل مع ذلك غير كافية، حيث يجب إعداد استراتيجية لحماية البيئة مبينة على أساس مقاربة اقتصادية تجعل من البيئة مكونا رئيسا في تحقيق التنمية المستدامة. ولن يتأتى هذا إلا عن طريق وضع آليات تحفيزية مالية وضريبية مبنية على مبدإ" الملوث المؤدي "وتعزيز الشراكة مع القطاع الخاص والمنظمات غير الحكومية والجماعات المحلية وكذا تقوية التعاون الدولي من أجل نقل أفضل للمعارف والمهارات دون أن ننسى أهمية التحسيس باعتباره مدخلا من المدخلات الأساسية لإصلاح الوضع البيئي عن طريق إدخال الثقافة البيئية في البرامج التربوية لتحقيق نقلة فكرية تسمح باعتبار فعلي للبعد البيئي في العمل العمومي في إطار مقاربة تشاركية تجعل من الديمقراطية أساسا لها. يقول غاندي: ما تفعلونه دون إشراكي، فأنتم تفعلونه ضدي.

الهوامش:

(1) Saidi (M) : document d'urbanisme et protection de l'environnement dans le grand Casablanca.in la protection de l'environnement dans le grand Casablanca, publication de FSLH, Ain Chok, Casablanca, 1992, p : 51.

(2) Cité par El Yaagoubi (M) : le permis de construire et l'environnement au Maroc. REMALD, Etudes, n°44-45, mai- août 2002, p : 63.

(3) سواء من خلال الحفاظ على الأراضي الزراعية والمناطق الغابوية، وتحديد الأماكن الطبيعية والتاريخية والأثرية التي يجب القيام بحمايتها أو إبراز قيمتها والمساحات الخضراء الرئيسية وتحديد مبادئ الصرف الصحي وأماكن وضع النفايات المنزلية وتحديد مبادئ النقل.

(4) Kaioua (A) ; « documents d'urbanisme et environnement industriel à Casablanca », la gazette de l'urbanisme et de l'immobilier, N°33, décembre 1996, P : 9.

(5) En France la loi d'orientation agricole du 04 juillet 1980 dans son article 73 dispose que : « elle doit être consultée à l'occasion de l'élaboration des documents d'urbanisme la carte des terres agricoles sur les opérations susceptibles d'entraînée une réduction grave de l'espace agricole ».

(6) Abouhani (A) ; l'impact de la politique d'urbanisation poursuivie au Maroc sur l'espace agricole, in urbanisation et agriculture en méditerranée : conflits et complémentarités (sous dir, Dris ben Ali, Antonio Di : Ginlio, Mustapha Lasren, Marc Lavergne), l'harmattan, Paris, 1996, p،75.

(7) Prieur (M) ; droit de l'environnement, Dalloz, Paris, 1984, p،77.

(8) V : AJDA, N°11, 22 mars 2004, pp ،610-613.

(9) منها:

- القانون رقم 03.83 المؤرخ في فبراير 1983 بشأن حماية البيئة؛
- قانون التوجيه العقاري رقم 25.90 بتاريخ 18 نونبر 1990؛
- القانون رقم 19.90 الصادر بتاريخ 01 دجنبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير؛
- المرسوم رقم 91.87 المؤرخ في 02 أبريل 1987 حول دراسة تأثير تهيئة التراب؛
- المرسوم رقم 90.87 المؤرخ في 27 فبراير 1990 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة.

(10) MEBROUKINE (A) : Politique urbaine et protection de l'environnement en Alergie, in politiques urbaines au Maghreb, (sous coordination, Abderrahman El Bakrioui), Actes du colloque organisé par l'association marocaine des sciences administratives à Casablanca 28.29 et 30 janvier 1993, p : 84.

(11) سيتم التركيز على تصميم التهيئة دون الوقوف على باقي وثائق التعمير التنظيمي المتمثلة بالأساس في تصميم التنطيق وتصميم تنمية التكتلات القروية، لكون الأول لا يعدو أن يكون سوى إجراء مؤقتا في انتظار إتمام إعداد تصميم التهيئة، في حين أن الثاني المنظم بمقتضى ظهير

25 يونيو 1960 لم يول الإهتمام اللازم للبعد البيئي ،لكون السياق التاريخي الذي صدر فيه لم يعرف حضورا للإنشغالات البيئية في السياسات العامة .

(12) تجدر الإشارة إلى أن هناك قوانين أخرى لها صلة وطيدة بمجال البيئة نذكر منها القانون رقم 95-10 المتعلق بالماء والقانون رقم 28-00 المتعلق بتدبير النفايات والمرسوم رقم 1533-05-2 بتاريخ 13 فبراير 2006 المتعلق بالتطهير المستقل.

(13) Prieur (M) : « urbanisme et environnement », AJDA, n° spécial, mai 1993, p،82.

(14) محمد لحبيب البكدوري: التعمير في خدمة التنمية المستدامة، اليوم التشاوري حول مدونة التعمير المنظم من قبل الوكالة الحضرية لسطات بتنسيق مع جامعة الحسن الأول يوم 19 أبريل 2006 بكلية الحقوق بسطات، ص: 1.

(15) البوماني سعيد، حماية البيئة من زاوية قانون التعمير، مداخلة في اليوم التشاوري في شأن إعداد مدونة التعمير المنظم من قبل الوكالة الحضرية لسطات بتنسيق مع جامعة الحسن الأول يوم 19 أبريل 2006 بكلية الحقوق بسطات ، ص: 9.

(16) وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان والبيئة في المغرب: 10 سنوات بعد ريو. الرباط، 2002.ص:85

(17) الوزارة المنتدبة المكلفة بالإسكان والتعمير، وثيقة التشاور، ص:68.

(18) Harsi (A) :la protection de l'environnement à travers le droit de l'urbanisme au Maroc. Remald, Etudes ،n44-45, mai-août 2002, p :90.

(19) لمكينسي عبد الإله: وثائق التعمير والبيئة. المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، عدد 15، 1987، ص:13.

(20) M'Hammed Dryef : « Urbanisation et droit de l'urbanisme au Maroc », Edition la portée, 1993, p : 50.

(21) الفقرة الثانية من المادة 46 من مشروع مدونة التعمير.

(22) أمام عجز الدولة والجماعات المحلية على إنجاز التجهيزات العمومية والمساحات الخضراء تكونت لوبيات عقارية في عدة مدن مغربية شغلها الشاغل اقتناء العقارات المخصصة لذلك بأثمنة زهيدة قصد إما انتظار انتهاء الآثار المترتبة على إعلان المنفعة العامة للاستفادة من التنطيق الذي يخصصه تصميم التهيئة للمنطقة التي توجد فيها الأرض المعنية وإما إعداد ملف التجزيء أو البناء وعرضه على المركز الجهوي للاستثمار للاستفادة من الاستثناءات التي تطرحها الدورية المشتركة بين وزارة الداخلية والوزارة المنتدبة المكلفة بالإسكان والتعمير عدد 27/3020 في شأن شروط الاستفادة من استثناءات في ميدان التعمير، هذه الدورية التي سبق أن أكدنا عدم قانونيتها.

(23) القانون التونسي رقم 95-72 بتاريخ 24يوليوز 1995

(24) القانون الجزائري رقم 02-02 بتاريخ 02 فبراير 2002 المتعلق بحماية الساحل و إبراز قيمته.

(25) لقد نظم المشرع الفرنسي الساحل بقانون خاص يعود الى سنة 1986

(26) لمكينسي (ع.ل)؛ وثائق التعمير والبيئة. مرجع سابق، ص 8.

(27) الفقرة الأولى من المادة الثالثة من مشروع القانون رقم 30.07 المتعلق بمدونة التعمير.

(28) المادة 5 من مشروع القانون رقم 30.07 المتعلق بمدونة التعمير.

(29) أحمد مالكي: التدخل العمومي في ميدان التعمير بالمغرب .أطروحة نيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الأول بوجدة ،كلية الحقوق،الموسم الجامعي 2007-2008 ، ص:265.

(30) المادة 18 من المشروع السالف الذكر.

(31) المادة 20 من المشروع السالف الذكر.

(32) المادة 33 من المشروع السالف ذكره.

(33) تجدر الإشارة إلى أن الصيغة الأولى للمشروع كانت تتضمن إمكانية القيام بمراجعة جزئية لتصميم التهيئة دون إجراء بحث علني إذا كانت هناك اعتبارات اجتماعية واقتصادية وتقنية و/أو بيئية تبرر ذلك . حيث تراجعت الصيغة الحالية عن هذا المقترح.

(34) المادة 54 من مشروع مدونة التعمير.

(35) المادة 28.