

العنوان:	التعمير القروي بين النص القانوني والممارسة الميدانية
المصدر:	مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية
الناشر:	رضوان العنبي
المؤلف الرئيسي:	الحجاجي، البشير
المجلد/العدد:	ع19
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2017
الشهر:	يونيو
الصفحات:	119 - 133
رقم MD:	824570
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
اللغة:	Arabic
قواعد المعلومات:	EcoLink, IslamicInfo
مواضيع:	المغرب، القوانين والتشريعات، التنمية الريفية، التخطيط العمراني
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/824570

"التعمير القروي بين النص القانوني والممارسة الميدانية"

البشير الحجاجي

متصرف من الدرجة الثانية بوزارة الصحة

باحث في التدبير الإداري والمالي

أستاذ زائر بكلية الحقوق أكدال الرباط

تقديم:

يعد التعمير القروي نمط توزيع المنازل الفلاحية داخل المجالات القروية ، على اعتبار أن هذه الأخيرة تراب تمارس به المجموعات القروية أنشطتها الفلاحية لدى التعمير بهذا المجال ليس بذلك المعطى الثابت وإنما يتطور ويتحول ككل الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية ضمن صيرورة تحولات المجتمع من مجتمع تقليدي إلى مجتمع أكثر انفتاحا وأكثر اندماجا في تيارات العولمة والتأثيرات الكبرى والسوق الدولية وهي الحالة التي يعرفها المغرب منذ سنوات الاستقلال.

وفي هذا السياق فالسكن لم يعد فقط رمزا للسمو المتقدم أو تعبيراً عن فن جمالي بل أصبح وسيلة استراتيجية لخلق فضاء جغرافي متجانس ، يجمع بين هاجس الجمالية واثقاء الفوضى والعشوائية من جهة ، وتحقيق نمو تراخي ذي أبعاد اقتصادية واجتماعية وبيئية من جهة أخرى في الفضاءين الحضري والقروي.

من هذا المعطى الأخير فالمجال القروي الريفي هو ذلك الحيز الجغرافي الخارج على نطاق المدارات الحضرية والذي يقطن به حوالي 45 % من الساكنة التي عرفت تزايداً متسماً، فمثلاً كانت الساكنة القروية سنة 1960 حوالي مليون نسمة، وانتقلت هذه النسبة إلى حوالي 13 مليون نسمة حسب إحصائيات 2004 إلى أن أصبح عدد السكان القرويين حوالي 13.411.231 مليون نسمة.¹

لكن على الرغم من هذه النسب المتزايدة فإن نسبة الساكنة القاطنة بالعالم القروي هي في تراجع مستمر نظراً للعوامل التالية:

العامل الأول: يتعلق بتزايد حجم المدن وتوسعها من خلال توسيع المدارات الحضرية للمدن الكبرى والمتوسطة والصغرى، وذلك بإضافة مجالات كانت إلى عهد قريب عبارة عن مجالات قروية صرفة.

العامل الثاني: ترقية بعض المراكز القروية إلى درجة مراكز حضرية بفعل الحفاظ على التوازنات الترابية وتطوير المجال طبقاً لمخططات وتشريعات تنظم الجوانب المتعلقة بالتعمير .

العامل الثالث: الهجرة القروية وما تعرفه البادية المغربية من مشاكل تهم الفقر والبطالة وتراجع وثيرة النشاط الفلاحي بسبب التغيرات المناخية (الجفاف) ونقص في التجهيزات الأساسية وغيرها من العوامل.

¹ - المملكة المغربية، الجريدة الرسمية، النشرة العامة، الإحصاء العام للسكان والسكنى 2014.

ولم يحظ التعمير بالمجال القروي باهتمام السلطات العمومية إلا في بداية الستينات، حيث أن أولى النصوص القانونية الصادرة في مجال التعمير غداة الاستقلال كان ظهور 1960 بشأن توسيع العمارات القروية¹.

فصدور تشريع للتعمير بمغرب الاستقلال ينظم المجال القروي له مبرراته ، حيث إن الاقتصاد الوطني كان يعتمد على الفلاحة في تلك الفترة من جهة ، وهيمنة الوسط القروي على نظيره الحضري من جهة ثانية. إلا أن هذا القانون لم يعد يساير الوضعية الحالية للمجال القروي لما أضحى يعرفه من مشاكل. لذا، فقد صار لزاما على المشرع المغربي التعجيل بإصلاح القانون المنظم للتعمير بالمجال القروي، وذلك في محاولة حثيثة لوضع حد للعشوائية التي يخضع لها العمران بهذا الوسط، ونزيف الهجرة ذات الأثر السلبي على الحواضر.

وهذا وقد عرف التشريع المتعلق بالتعمير عدة تطورات عبر مساره التاريخي، إذ سنبحث عن موقع القوانين التي تنظم التعمير بالوسط القروي، فمنذ عهد الحماية وإلى حدود 25 يونيو 1960 والمشرع كان يركز اهتمامه على التعمير بالوسط الحضري، كالظهير الصادر سنة 1914 المتعلق بالتصنيف وتصاميم تهيئة وتوسع المدن، ثم الظهير الصادر 1917 المتعلق بجمعيات نقابات الملاكين العقاريين، وكذا الظهير الصادر سنة 1952، فالظهير الصادر سنة 1953 المتعلق بالتجزئات العقارية وتقسيم العقارات.

ومن خلال هذه القوانين لن نجد أي نص خاص ينظم السكن بالوسط القروي، حيث استمر هذا الوضع إلى حدود 1960، هذه السنة سجلت إصدار الظهير الشريف المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية وذلك في 25 يونيو 1960، والذي أسس لتصميم النمو كوثيقة تعميبيه تنظم السكن القروي إضافة إلى هذا القانون صدرت ترسانة قانونية منظمة للتعمير بالمجال القروي² التي استدعت الدراسة والتحليل.

انطلاقا من هذا المدخل فإن المقالة تعالج إشكالية "تحديد ومعرفة كيفية تدير التعمير بالوسط القروي، من خلال الوقوف على الجانب القانوني المؤطر للتعمير القروي وما يفرضه هذا الشق القانوني من ممارسات ميدانية تنعكس على التخطيط والتدبير القرويين".

¹ - الظهير الشريف رقم 1.60.063 المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية الصادر في 30 ذي الحجة 1379 الموافق 25 يونيو 1960 الجريدة الرسمية عدد 2489 بتاريخ 13 محرم 1380 الموافق 18 يونيو 1960

³ - هذه القوانين والدوريات ك:

-الظهير الشريف رقم 1.05.105.62 الصادر في 27 محرم 1382 (30 يونيو 1962) بشأن ضم الأراضي الفلاحية بعضها ببعض.

=المرسوم رقم 240.62.2 الصادر في 22 صفر 1382 (25 يوليوز 1962) بتطبيق الظهير الشريف الصادر بضم الأراضي الفلاحية بعضها ببعض.

-الدورية عدد 369 الصادرة بتاريخ 29 مارس 1973 المتعلقة بالمجال القروي ودراسة تصاميم التنمية.

-الدورية الوزيرية عدد 65 بتاريخ 30 مارس 1994 المتعلقة بتنظيم البناء بالوسط القروي.

-الدورية الوزيرية عدد 219 بتاريخ 15 يونيو 1995 حول تغطية التجمعات القروية بتصميم تنمو وتصميم تهيئة.

-الدورية الوزيرية عدد 220 الصادرة بتاريخ 15 يونيو 1995 المتعلقة بالتشريع المطبق على العمارات القروية التي تتوفر على تصميم تنمية مصادق عليه.

-الدورية الوزيرية عدد 302 الصادر بتاريخ 29 شتنبر 1995 المتعلقة بتمويل تصاميم التنمية من طرف صندوق التجهيز الجماعي.

-الدورية الوزيرية عدد 398 بتاريخ 28 مارس 1996 المتعلقة بنطاق الزامية رخصة البناء بالوسط القروي.

-الدورية الوزيرية عدد 12/96 الصادر بتاريخ 29 أكتوبر 1996 المتعلقة بتفعيل مقتضيات وثائق التعمير.

-الدورية الوزيرية عدد 1593 بتاريخ 29 ماي 2002 حول رخص البناء بالوسط القروي.

-القانون رقم 90.12 المتعلق بالتعمير

- القانون رقم 90.25 والمتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات.

الشيء الذي يفرض لنا إشكالات فرعية من قبيل:

- ما هي المعايير التي يجب احترامها للبناء بالمجال القروي؟
- ما الوثائق المطلوبة للبناء فوق أرض فلاحية؟
- ما هي المصلحة المختصة بتسليم ملف البناء بالوسط القروي؟
- كيف يمكن التوفيق بين المحافظة على الأراضي الفلاحية والمناطق الحساسة والاستجابة لحاجيات لساكنة القروية؟
- هل يمكن اعتماد مقارنة المساعدة المعمارية والتقنية كآلية من شأنها المساهمة في تأطير وتنظيم نمو المجالات القروية والحفاظ على الهوية والتراث المعماري الأصيل؟
- أية حكاما ترابية يجب تبنيها لتأطير التعمير والبناء بالوسط القروي لتحقيق تنمية قروية مندمجة.

على إثر ذلك تقسم المقالة إلى مطلبين أساسيين:

- النصوص القانونية المنظمة للتعمير بالوسط القروي (مطلب أول).
- التعمير القروي من خلال الممارسة الميدانية (مطلب ثاني).

المطلب الأول: النصوص القانونية المنظمة للتعمير القروي

لقد توخى المشرع من استصدار ظهير 1960 المتعلق بشأن توسيع العمارات القروية السالف الذكر، إخضاع التطور العمراني في هذه المناطق إلى مقتضيات قانونية مبسطة وسريعة التنفيذ، تراعي فيها الاحتياجات الخاصة بالتجمعات القروية الصغرى المعنية بتطبيق أحكام هذا القانون. و يرجع السبب في ذلك أن ظهير 30 يوليوز 1952 المتعلق بالتعمير، كان حكرا على تنظيم التعمير بالوسط الحضري. ويصدر هذا الظهير أصبحت التجمعات القروية خاضعة لتصميم التنمية فقط من حيث تنظيم وضبط التطور العمراني بها³.

في هذا الإطار فإن السكن القروي تنظمه نصوص قانونية في شقه التعميري التوقيعي (فرع أول) ونصوص في جانب التجزيء والتقسيم والبناء القرويين (فرع ثاني).

الفرع الأول: محتوى ومضامين وثنائق التعمير التوقيعي:

الفقرة الأولى:-تصميم التنمية:

يعد تصميم التنمية أداة من أدوات التدخل الإداري في ميدان التعمير لاسيما فيما يتعلق بتنظيم المجال القروي¹، مستلهما في ذلك التوجهات الكبرى الواردة في تصميم الهيكلة القروية لإعداد التراب الوطني. وفي هذا الإطار فإن قانون التعمير لسنة 1952 لم يخضع المناطق القروية لأي تخطيط، لأن المجال الترابي الخاضع له كان ينحصر في المدن والمراكز المستقلة والمحددة فقط وهو الشيء الذي أدى إلى عدم إخضاع المناطق القروية لأي تخطيط².

¹ - سيدي أحمد الشيكري: "التعمير بين الدولة والجماعات المحلية. المجالس الجماعية نموذجا"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال، الرباط، السنة الجامعية 2012-2013، ص: 112.

² - رضوان العلي: "التعمير والتنمية المجالية بالمغرب"، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، سلا، السنة الجامعية 2014-2015، ص: 75.

كل ذلك دفع بالسلطات العمومية بعد الاستقلال إلى ضرورة تنظيم تلك العمارات القروية بإيجاد تخطيط خاص بها و متلائم مع البيئة القروية فوق الاختيار على تصميم التنمية¹ إذ تتميز إجراءاته بالبساطة و المرونة² سواء من حيث طريقة إعداده (أولاً) ، أو من حيث مضمونه و محتواه (ثانياً).

أولاً: طريقة إعداد تصميم التنمية:

يمكن القول أن مسطرة إعداد تصميم التنمية تبدأ بتهيئة مشروع تضعه الإدارة انطلاقاً من المناطق الخاضعة لتصاميم التنمية (1) لتنتهي بمراحل معينة لإعداد التصميم المذكور (2).

(1) : المجالات الترابية الخاضعة لتصاميم التنمية :

بدأ يمكن القول أن الكثير من العمارات القروية لم يوضع لها تصميم التنمية رغم أنها تدخل ضمن المناطق الخاضعة لظهير 1960 و المتعلق بتنمية الكتل العمرانية القروية، زد على ذلك أن المشرع لم يحدد لنا المجال الترابي الخاضع لتصاميم التنمية. لكن الفصل الأول من الظهير المذكور أعلاه حدد ذلك بطريقة ضمنية³.

وانطلاقاً من الفصل الأول يمكن اعتبار أن تصاميم التنمية توضع لغير المناطق الآتية : المدن و المراكز المستقلة أو المحددة ، و المناطق المحيطة به و كذا التجمعات العمرانية. كما أن الظهير المتعلق بتنمية الكتل العمرانية القروية لم يحدد الكتلة العمرانية القروية التي يمكن تزويدها بتصميم التنمية ، لذا يمكن اعتبار أن الإدارة تتمتع في هذا الإطار بسلطة واسعة تمنح لها حرية اختيار القرية المعنية قصد إعداد تصميم لها . هذا وقد طلب المنشور الوزاري الصادر بتاريخ 1979/03/29 عن وزير التعمير و الإسكان والمحافظة على البيئة من المندوبيات الإقليمية للوزارة إعطاء الأسبقية للكتل العمرانية التي تمتاز بما يلي⁴:

- الكتل العمرانية التي يتزايد نموها العمراني بشكل سريع بفضل نشاطها أو موقعها الجغرافي، أو إذا كانت السكنى في منطقة ما مبعثرة ، ورأى المسؤولون إنشاء مركز تتجمع فيه اولويات الحياة الاجتماعية ، فيجب إذن إعداد تصميم تنمية للمنطقة على أساس أن ذلك المركز سيصبح محورا للاستقطاب.
- وجود منظر طبيعي يستقطب الزائرين و يستوجب المحافظة عليه لإعداد تصميم تنمية هناك.
- وجود طريق رئيسة تعرف حركة سير مستمرة وتم تشيد بنايات على جانبيها فلكي لا تضايق حركة السير و جب إعداد تصميم تنمية لتنظيم ازدياد العمران و التحكم في توجيهه.

¹ - يعتبر تصميم التنمية وثيقة تعميم تنظيمية تحدد حقوق استعمال الأراضي و المقتضيات التي يطبق عليها و يهدف إلى:

- إحداث و تنظيم نواة قروية مستقطبة مع توجيه نموها

- مراقبة تعميم التكتلات القروية بفرض إلزامية رخصة البناء و التجزئ

² - عبد الرحمن البكريوي: " التعمير بين المركزية و اللامركزية " ، مطبعة النجاح الجديدة ، الطبعة الأولى ، 1993 ، ص : 130.

³ - الفصل الأول من ظهير 1960 جاء فيه : " تخضع إلى مقتضيات ظهيرنا الشريف هذه الكتل العمرانية الواقعة خارج الدوائر المحددة في الفصل الأول من ظهير 30 يوليو 1952 المتعلق بالتعمير "

⁴ - للمزيد راجع : عبد الرحمن البكريوي، " التعمير بين المركزية و اللامركزية " ص : 131

لأجل ذلك فالمجال الترابي الخاضع لتصميم التنمية يتقلص كلما ارتقت الكتل العمرانية القروية على درجة مركز محدد . لتصبح بذلك خاضعة للقانون 12.90 المتعلق بالتعمير، ما يجعلها تدخل ضمن نطاق تصميم التهيئة.

(2): مراحل إعداد تصاميم التنمية :

في هذا السياق أكد الدكتور "عبد الرحمن البكريوي" على أن الظهير الخاص تنمية الكتل العمرانية القروية¹ وجب تغييره لما يشهده مجال التعمير من تغيرات²، حيث أصبح اليوم وزارة مستقلة بذاتها ، وبذلك يتم إعداد تصاميم التنمية من طرف وزارة التعمير و إعداد التراب بتنسيق مع وزارة الفلاحة و الصيد البحري.

وعليه يبقى إعداد وثيقة تصميم التنمية مرتبطا بمسطرة معنية تبدأ باختيار التكتلات العمرانية وتنتهي بالإقرار والمصادقة.

أ- مرحلة اختيار التكتلات العمرانية:

وهنا تقوم المصالح الإقليمية التابعة لوزارة التعمير بإعداد قائمة للجماعات المحتاجة إلى تصميم التنمية كمرحلة أولى ، وبعد الانتهاء من عملية تحديد هذه القائمة يتم عرض التصميم على ممثل وزارة الفلاحة وممثل وزارة التجهيز بهدف أخذ رأيهما، غير أن مصالح وزارة الفلاحة وفي شخص مديريةية التجهيز القروي التي تتمتع هي الأخرى بمهمة إعداد مشروع تصميم التنمية.

ب- مرحلة استشارة المجلس الجماعي المعني:

إذ تتميز هذه المرحلة بكون المشرع أعطى للمجالس الجماعية مدة شهر كاملة من أجل إبداء رأيها وإعطاء استشارتها حول مشروع تصميم التنمية³.

وعلى ضوء منطوق الفصل الثالث من ظهير 1960⁴ بشأن تنظيم العمارات القروية نستخلص وجود دور فعال للمجالس الجماعية القروية بخصوص إعداد مشروع تصميم التنمية وحتى من الناحية العملية تبقى المصالح التابعة لوزارة التعمير بمثابة المشرف الرئيسي على دراسة ووضع صياغة وإعداد تصاميم التنمية والمصادقة عليها، وذلك من خلال أن المجالس الجماعية القروية لا تتوفر على أي دور و اختصاص فعال باستثناء إبداء الرأي والاستشارة رغم أن المادة 85 من القانون المنظم للجماعات⁵ تعتبر أن الجماعة مختصة في مجال التعمير بالدراسة.

¹ - ينص ظهير 25 يونيو 1960 بشأن العمارات القروية على ما يلي : " تدرس التصاميم الخاصة بتوسيع نطاق العمارات القروية بسعي من المصالح المختصة التابعة لوزارة الأشغال العمومية سابقا (قسم التعمير) و لوزارة الفلاحة (قسم استثمار الأراضي و الهندسة القروية)".

² - في سنة 1968 ألحق قسم التعمير الذي كان تابعا لوزارة الأشغال العمومية بوزارة الداخلية و أحدثت بالمناسبة مديريةية السكنى و التعمير. التي افصلت بدورها سنة 1972 عن وزارة الداخلية لتصبح قطاعا مستقلا تحت اسم وزارة التعمير و السكنى و البيئة ، إلى حين سنة 1985 حيث عادت مرة أخرى لوزارة الداخلية.

³ - عبد الواحد الادريسي، و أحمد المالكي : "تنظيم المجال بالوسط القروي بين النص والممارسة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج، 54-55 يناير - أبريل 2004، ص. 123.

⁴ - الفصل الثالث من ظهير 25 يونيو 1960 بشأن تنظيم العمارات القروية.

⁵ - ظهير شريف رقم 85.15.1 صادر في 20 رمضان 1436 (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلق بالجماعات.

ج- مرحلة البحث العمومي:

يخضع مشروع التصميم بعد ذلك إلى بحث يدوم شهرا واحدا يطلع خلاله العموم عليه وتدون ملاحظات بشأنه، ويعلن عن إيداع هذا المشروع بإلصاق الإعلانات الخاصة به بمقر السلطة المحلية المعنية بالأمر (مقر الجماعة).

هذا ويبقى الغرض من البحث إطلاع ساكنة الجماعة المعنية على مشروع التصميم وكذا معرفة منافعه ومضاره وتدوين ملاحظاتهم وتعرضاتهم بخصوص ذلك.

د- مرحلة الاستشارة الثانية للمجلس الجماعي المعني :

ويكون ذلك على ضوء ملاحظات عموم السكان وتعرضاتهم، لاسيما في حالة ما إذا تبين اختلاف بين موقف المجلس الجماعي القروي وملاحظات السكان بخصوص مشروع تصميم التنمية¹، وهي ميزة يمتاز بها المجلس القروي على حساب المجلس الحضري، إذ تتم استشارة المجلس مرتين الأولى قبل البحث العمومي والثانية بعد البحث.

هـ- مرحلة المصادقة:

تتم هذه المصادقة بواسطة قرار من العامل، وكذا موافقة وزير الداخلية عليه بواسطة قرار وزيري ينشر في الجريدة الرسمية²، وينشر أيضا بمقر السلطة المحلية المعنية في المكان المخصص لذلك، ليعتبر بذلك قرار الموافقة بمثابة إعلان عن المنفعة العامة³.

غير أن المستجد في هذا السياق هو تفويض وزير الداخلية صلاحية المصادقة بشكل نهائي على تصاميم التنمية إلى الولاية وهو ما أضعف دور السلطة المركزية في التدخل على اعتبار أن الأمر يتعلق بتفويض للإمضاء فقط⁴.

ومهما يكن فالمساطر المتبعة في إعداد تصميم التنمية أكثر تعقيدا من نظيراتها المتبعة في إعداد التصاميم المعنية بالمجال الحضري. إذ الملاحظ تعدد الأجهزة المتدخلة في هذا الصدد. فبغض النظر عن المجلس الجماعي القروي المعني⁵. نجد تدخل عدة أجهزة ومن مستويات مختلفة بدءا بوزارة الداخلية باعتبارها الجهة الوصية على المجالس الجماعية على مستوى أجهزتها المركزية (الوزارة) أو على مستوى الأجهزة المحلية (الإدارة الترابية) أي السلطة المحلية، فوزارة الداخلية تتدخل أثناء مسطرة الإقرار على أساس ترك مجال دراسة المشروع إلى الإدارة المكلفة بالتعمير والفلاحة كل حسب تدخله، إذ أن الوزارة المكلفة بالتجهيز يتم عرض المشروع عليها إبان مرحلة

¹-سيدي أحمد الشيكري: "التعمير بين الدولة والجماعات المحلية، المجالس الجماعية نموذجا"، مرجع سابق، ص: 114.

²- المملكة المغربية، وزارة الداخلية، المديرية العامة للجماعات المحلية، "دليل الجماعات في ميدان التعمير"، سلسلة دليل المنتخب، الطبعة الأولى، 2009، ص 21.

³- ملحوظة: تبعا للرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول بشأن "التدبير اللامركز للاستثمار" فوض وزير الداخلية إلى ولاية الجهات المصادقة على قرارات الموافقة على تصاميم تنمية التكتلات العمرانية القروية. ولكن يجب تجديد هذا التفويض عند كل تغيير للمفوض أو المفوض إليه.

⁴- للمزيد راجع: رضوان العلوي: "التعمير و التنمية المجالية بالمغرب" ص ، 79.

⁵- المواد 85-86-101 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات.

الاختيار أما وزارة الفلاحة فتتدخل في الاختيار والدراسة معا وهذا فيه غياب تام للمجالس الجماعية القروية وساكنتها التي تكتفي بدور المراقب عن بعد لما يجري على النفوذ الترابي للجماعة المكلفة بتسييرها ما عدا الاستشارة والتي تبقى بدورها مفيدة بالمدة (شهر واحد)¹.

ثانيا: محتوى تصميم التنمية:

يمكن القول أن تصميم التنمية يتعرض إلى تقسيم العمران حسب استعماله إلى مناطق مهنية (1) كما يحدد أهم طرق المواصلات و الساحات و الحدائق العمومية (2).

(1) تقسيم العمران حسب استعماله:

إذ يكتفي تصميم التنمية بتعيين و تحديد المناطق ذات الأهمية و المساهمة في تطور المجتمع القروي الذي يقتضي الاهتمام به، لأجل ذلك يقسم العمران لمناطق مخصصة للسكنى (أ) و أخرى مخصصة للنشاط التجاري و الصناعي (ب)

(أ) : المناطق المخصصة للسكنى :

تعد المناطق المخصصة للسكنى أهم ما تنص عليه كل التصاميم ، لكونها تشمل المساكن المجاورة للبنىات العمومية و الأماكن التجارية ، إذ أن تنظيم هذه البنىات و تركيزها في هذه المناطق و مهارة الطريقة يساعد الجماعات الترابية القروية من فتح الطرق العمومية الضرورية و التجهيزات الأساسية لتلك المناطق . وعلى العكس من ذلك فإذا كانت البنىات متشتتة فإنها لن تتمكن من إنشاء كل الطرق المؤدية لمختلف المباني العمرانية بالمنطقة.

هذا في الوقت الذي يمكن فيه للأفراد المتوفرين على عقارات غير مشمولة بتصميم التنمية، من تشييد البنىات بطرق قانونية مضبوطة. لتجنب بعض المشاكل التي قد تقع لبعض الكتل العمرانية²

(ب) : المناطق المخصصة للنشاط التجاري أو الصناعي:

تعد مناطق النشاط التجاري و الصناعي بمثابة المناطق الثانوية بالنسبة للبادية المغربية ، إذ أن الاهتمام الأول لها هو النشاط الفلاحي ، ويمكن أن تشمل هذه المناطق أنشطة التجارة و الصناعة التقليدية و الحديثة. أما فيما يخص محلاة التجارة و الصناعة التقليدية فيمكن إقامتها في وسط الكتلة العمرانية القروية شريطة تحديدها من طرف تصميم التنمية.

¹ - للاطلاع أكثر انظر: سيدي أحمد الشيكري، "التعمير بين الدولة والجماعات المحلية – المجالس الجماعية نموذجا"، مرجع سابق، ص: 114.

² - تنصح الإدارة في هذا الصدد بإنشاء ثلاثة أنواع من مناطق السكنى و المتميزة عن بعضها البعض :

- المنطقة الأولى : و تتميز بإنتاج المواد الفلاحية ، و التي يجب الاحتفاظ بها كما هي و عدم السماح بتجزئتها إلى قطع أرضية ، أما أصحاب العقارات بهذه المنطقة فيسمح لهم ظهور 1960 بإقامة البنىات و المنشآت اللازمة لنشاطهم الفلاحي شرط أن تكون مساحة العقارات 2.500 م² على الأقل .

- المنطقة الثانية: و هي المنطقة المخصصة لسكن الفلاحين و ما يرتبط بها من منشآت ، إذ تنشأ هذه المنطقة لتوجيه توسيع العمران صوب ناحية معينة أو تركيز البنىات بها .

- المنطقة الثالثة: وهي منطقة تخصص للفيلات، وهذه المناطق يمكن إحداثها في حالات الضرورة كحالة تخصيص منطقة للموظفين كما في القرى التي يوجد بها مناجم أو في المناطق السياحية أو في المناطق التي يوجد بها مركز للأشغال الفلاحية وما إلى ذلك .

أما بالنسبة للمنطقة الصناعية الكبرى فلا يمكن تشييدها إلا على بعد نصف كيلومتر من الكتل العمرانية وفق الشروط القانونية المنصوص عليها لإحداث مثل هذا النوع من المناطق ، أما في الحالة التي يلاحظ فيها تزايد هذه المناطق ، فيمكن أنذاك إجراء تعديل على تصميم التنمية بغية إنشاء مناطق صناعية.

(2) تحديد طرق المواصلات:

يقوم تصميم التنمية بتحديد الطرق الرئيسية للمواصلات و التي تعتبر الإطار العام لتوسيع عقلائي للكتلة العمرانية القروية، لأن المجال القروي لا يمكن له أن يهتم بكل الطرقات و المسالك الموجودة في الدوائر الترابية الخاضعة له، نظرا لشاسعة هذه الأراضي¹.

غير أنه يمكن فيما بعد فتح طرق ثانوية لتربط بين الطرق و المسالك الرئيسية و باقي المناطق الأخرى إذ في الحالة هاته لا تكون الإدارة ملزمة بتغيير تصميم التنمية بغية إنشاء هذه الطرق الثانوية².

و فيما يخص الأثار المترتبة عن تصميم تنمية التجمعات القروية ، فتعتبر المصادقة عليه و نشره في الجريدة الرسمية بمثابة إعلان صريح على أن التصميم قد اكتسب قوته الإلزامية .

الفقرة الثانية:-القرارات الخاصة بتصنيف العمارات القروية:

يشكل قرار تخطيط الطرق العامة من بين الوثائق التعميرية الأولى بالمغرب التي حظيت بتنظيم تشريعي محكم و منظم إذ تطرق له ظهير 1952 المتعلق بالتعمير³ وكذا ظهير 1960 المتعلق بتنمية التكتلات العمرانية⁴ هذا في الوقت الذي خص له القانون 90-12 فرعا بأكمله .

إن صلاحية إصدار قرارات تخطيط حدود الطرق العامة أو قرارات تخطيط حدود الطرق العامة التي تتواجد فيها الأراضي المراد نزع ملكيتها تعود لرئيس المجلس الجماعي وذلك حسب منطوق المادة 32 من القانون 90-12 المذكور أعلاه⁵. ويشترط في مثل هذه القرارات موافقة الإدارة المكلفة بالتعمير على المشاريع المقترحة ، وكذا التحقق من مدى مطابقتها و ملائمتها لوثائق التعمير المصادق عليها في حالة وجودها .

للإشارة فمفهوم " موافقة الإدارة " المشار إليه في المادة 32 من القانون 90-12 وكذا المادة 28 من مرسومه التطبيقي ظل غامضا ، هذا في الوقت الذي وضح فيه مشروع القانون رقم 00-42 المتعلق بأهيل العمران من خلال المادة 35 منه على ضرورة موافقة الوكالة الحضرية.

¹ - رضوان العلمي : "التعمير و التنمية المجالية بالمغرب" مرجع سابق ، ص:82.

² - في هذا الإطار تطبق مقتضيات الفصل السادس من ظهير 1960 بشأن توسيع نطاق العمارات القروية الخاص بمقررات التصنيف و التي خصص لها القانون 90-12 المتعلق بالتعمير بدوره الفصل الرابع.

³ - المادتان 3 و4 من ظهير 1952 بعدما كان يتم اتخاذه من طرف الباشا و القائد.

⁴ - المادة 6 منه حيث يعود في هذا الشأن للقواد صلاحية إصدار هذا النوع من القرارات.

⁵ - تنص الفقرة الأولى من المادة 32 على ما يلي : " يجوز لرؤساء المجالس الجماعية بعد مداولة المجلس أن يصدر قرارا تهدف إلى إحداث طرق جماعية و مساحات و مواقف سيارات عامة بالجماعات أو إلى تغيير تخطيطها أو عرضها أو حذفها كلا أو بعضا ، و تكون هذه القرارات مصحوبة بخريطة تبين فيها حدود الطرق و المساحات و مواقف السيارات المزمع إحداثها أو إدخال تغيير عليها أو حذفها".

وارتباطا بموافقة الإدارة يجوز لرئيس المجلس الجماعي القروي بعد مداولة المجلس إصدار قرار يباشر بموجبه توسيع الطرق والساحات العمومية الموجودة أو تسويتها أو إلغائها كلاً أو بعضاً¹، وكذا إنشاء طرق أو ساحات عمومية جديدة، ويتخذ هذا القرار بعد موافقة الإدارة على مشروعه والتحقق من ملاءمته لمقتضيات وثائق التعمير.

في السياق ذاته لا بد والتميز بين قرارات تخطيط حدود الطرق العامة وقرارات تخطيط حدود الطرق العامة المعنية فيها الأراضي المراد نزع ملكيتها لما تستوجبه العملية. إذ تكون مدة البحث العلي في القرارات الأولى شهراً واحداً وفي القرارات الثانية شهرين. كما أن مفعول قرار تخطيط حدود الطرق العامة المعنية فيها الأراضي المراد نزع ملكيتها لما تستوجبه العملية مدته سنتين. في حين أن قرارات تخطيط حدود الطرق العامة يسري مفعولها عشر سنوات.

وبالرجوع لمشروع القانون المتعلق بتأهيل العمران فإنه يسجل لنا نقطتين إيجابيتين في هذا الصدد :

- استبدل مفهوم قرارات تخطيط حدود الطرق العامة المعنية فيها الأراضي المراد نزع ملكيتها لما تستوجبه العملية بقرارات حدود الطرق العامة بمثابة قرارات التخلي. إذ يرى الأستاذ أحمد المالكي أن هذا التغيير من حيث المعنى الأقرب للصيغة الفرنسية "les arrêtés d'alignement emportant cessibilité"².
- المادة 35 من مشروع القانون المذكور والتي أكدت على ما يلي "و بالرغم من كل مقتضى مخالف تعض الأراضي المشار إليها أعلاه من الضرائب و الرسوم المفروضة على العقارات باستثناء تلك المتعلقة بالتحفيظ العقاري ، وذلك خلال المدة التي تبقى فيها خاضعة للآثار المترتبة عن إعلان المنفعة العامة".

فلا يعقل أن تفرض الضرائب على مالك الأرض بعد حرمانه من التصرف في أرضه بحجة المنفعة العامة، ولهذا السبب يرغب بعض الفقهاء في أن تتبنى المراجعة المقبلة للنصوص القانونية المتعلقة بالتعمير هذه الفقرة ، لكونها تدخل في باب المنطق و العدالة ، كما يمكن إعفاء جميع الأراضي التي تبقى خاضعة للآثار المترتبة عن إعلان المنفعة العامة بمقتضى وثائق التعمير من كل ضريبة أو جباية .

و إذا كان تخطيط الطرق في المغرب يعلن على أنه من المنفعة العامة، فإنه في فرنسا لا يعتبر كذلك ما عدا تسوية أو تعديل الطرق. أما فتح الطرق الجديدة فيستلزم اللجوء إلى مسطرة نزع الملكية للمنفعة العامة.³

الفرع الثاني: التجزيء والتقسيم والبناء بالوسط القروي

الفقرة الأولى:-التجزيء والتقسيم العقاري القروي:

فيما يخص التجزئات العقارية بالمناطق القروية فهي تجد موقعا لها في القانون 90.25 الخاص بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات وكذا ظهر 25 يونيو 1960 الخاص بتنظيم التكتلات القروية.

¹ - المادتين 100 و 101 من الظهير الشريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان (7 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 14.113 المتعلقة بالجماعات.

² - أحمد المالكي: "التدخل العمومي في ميدان التعمير بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – وجدة ، السنة الجامعية 2007/2008 ، ص : 112

³ - للمزيد من التفصيل راجع: عبد الرحمن البكريوي: " التعمير بين المركزية و اللامركزية " مرجع سابق ، ص 145.

إذ نصت الفقرة الثانية من المادة التاسعة من القانون رقم 90.25 على إمكانية إحداث تجزئات عقارية بالمناطق القروية شريطة تخصيصها لإقامة مساكن متفرقة أو نشاطات سياحية أو نشاطات مرتبطة بالزراعة على أن لا تقل مساحة أي بقعة من بقع التجزئة هكتارا واحدا.

هذا وتعد التجزئة العقارية حسب الفصل العاشر من الظهير رقم 25 يونيو 1960 المتعلق بشأن توسيع نطاق العمارات القروية أنها تقسيم أحد الأملاك العقارية إلى قطعتين أو عدة قطع لتبنى فيها عمارات للسكنى أو للصناعة أو للتجارة ثم بيع هذه القطع أو كراءها إما دفعة واحدة وإما الواحدة بعد الأخرى ، إذ يشترط أن تكون مساحة إحدى القطع أقل من 2500 مترا مربعا.

وفيما يخص التقسيم العقاري بالمناطق القروية فهو بدوره يجد موقعا له في كل من القانون رقم 90.25 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات¹. وكذا ظهير 25 يونيو 1965، غير أن هذا الأخير لم يشير إلى مسألة تقسيم العقارات باستثناء ما أشارت إليه الفقرة الأولى من الفصل العاشر من الظهير المذكور، ومن تم يمكن اعتبار أن تقسيم العقار هو تلك العمليات التي يترتب عليها قسمة العقار إلى بقعتين أو أكثر تكون مساحة جميع البقع 2500 متر مربع فما فوق.

الفقرة الثانية:-البناء بالمناطق القروية:

يخضع البناء بالمناطق القروية إلى مقتضيات القانون رقم 90.12 المتعلق بالتعمير (أولا) ويخضع أيضا لمقتضيات ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية (ثانيا).

أولا-على مستوى القانون 90.12:

إذ من المناطق التي يلزم فيها الحصول على رخصة البناء نذكر: المراكز المحددة والمناطق القروية المحيطة بالجماعات الحضرية والمراكز المحددة والمناطق المحيطة بها، وداخل جميع أو بعض أراضي جماعة قروية أو جماعات قروية تكتسي صبغة خاصة سياحية أو صناعية أو منجمية تستوجب خضوع تقسيمها لرقابة إدارية وأيضا على طول السكك الحديدية وطرق المواصلات غير الطرق الجماعية إلى غاية عمق يبلغ كيلومترا ابتداء من محاورها، وكذا على طول الملك العام البحري إلى غاية عمق خمس كيلومترات.

وتسلم رخصة البناء بعد التأكد من أن البناء المزمع إقامته ينسجم ومقتضيات القانون رقم 90.12 المتعلق بالتعمير².

1- نصت المادة 58 من الباب الرابع من القانون رقم 90.25 على ما يلي:

"في الجماعات الحضرية والمركز المحددة والمناطق المحيطة بها والمجموعات الحضرية والمناطق ذات صبغة خاصة وكل منطقة تشملها وثيقة من وثائق التعمير موافق عليها كمخطط توجيه التهيئة العمرانية أو تصميم تنمية تجمع قروي، يتوقف على الحصول على إذن سابق للتقسيم:

- كل بيع أو قسمة يكون هدفها أو يترتب عليها تقسيم عقار إلى بقعتين أو أكثر غير معدة لإقامة بناء عليها.

- بيع عقار لعدة أشخاص على أن يكون شائعا بينهم إذا كان من شأن ذلك أن يحصل على أحد المشتريين 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 2.500 متر مربع".

² المادة 43 من القانون 90.12 تسلم رخصة البناء بعد التحقق من أن المبنى المزمع إقامته تتوفر فيه الشروط التي تفرضها الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، خصوصا الأحكام الواردة في تصاميم التطبيق وتصاميم التهيئة.

-المادة 47 من القانون 90.12 لا تسلم رخصة البناء إذا كانت الأرض المزمع إقامة المبنى عليها غير موصولة بشبكة الصرف الصحي أو شبكة توزيع الماء الصالح للشرب.

ثانيا-على مستوى ظهير 25 يونيو 1960:

وفي هذا السياق تقتضي المادة السابعة من الظهير المذكور بأنه يمنع في العمارات القروية المتوفرة على تصميم نمو تشييد أية بناية دون الحصول على إذن لبناء يسلمه رئيس المجلس الجماعي القروي.

إذ يتوخى الظهير أن يكون البناء منسجما لشروط النظافة والصحة والجولان وراحة العموم وبهجة المنظر¹.

ومن خلا وقوفنا في هذه المقالة على تنظيم التعمير القروي بقوانين على المستويين التخطيطي و التدبيري ، إلا أن واقع هذا الأخير لازال يشهد العديد من الخروقات و التي دون تعمير قروي منظم يستجيب لحاجيات الساكنة القروية.

لكن السؤال المطروح هو مدى ترجمة هذه القوانين على أرض الواقع ؟ ومدى توفر الهياكل المؤسساتية الكفيلة بالنهوض بذلك من جهة ؟ ومدى نجاعة مضمونها و ملائمتها للواقع السوسيوثقافي المغربي من جهة أخرى ؟ بل الأكثر من ذلك إلى أي حد يمكن للنظام القانوني لوحده تنظيم المجال و الارتقاء بالنسيج العمراني إلى مستوى يؤهل المغرب اقتصاديا و اجتماعيا لمواجهة كل التحديات المطروحة؟ ذلك ما سيتم التطرق إليه في المطلب الثاني من هذه المقالة.

المطلب الثاني: التعمير القروي من خلال الممارسة الميدانية

من خلال عرض أبرز القوانين المنظمة للتعمير بالوسط القروي فإن السؤال المطروح حول مدى ترجمة هذه النصوص على ارض الواقع؟. فتنفيذ وثائق التعمير القروي يعرف عدة صعوبات وإكراهات على مستوى التنزيل (فقرة أولى). وهذه المعوقات لا بد لها من محددات كفيلة لتجاوزها (فقرة ثانية).

الفقرة الأولى: معوقات تنفيذ وثائق التعمير

إن مقتضيات وثائق التعمير على المستوى القروي وحتى الحضري لا تنفذ إلا بنسب ضعيفة وهنا يطرح التساؤل أين الخلل؟. هل الخلل في القانون المنظم والمؤطر للتعمير رقم 90.12؟ هل هذا القانون عاجز عن إفراز وثائق تعمييره قابلة للتطبيق و الأجرأة ؟ ونحن نتساءل هل الممارسة الميدانية تكشف عن بعض الاختلالات والعيوب التي تعترى النص القانوني؟ فالممارسة بينت لنا أن هناك آليات ظلت شبه معطلة كان من شأنها تفعيل محتويات وثائق التعمير مثلا غياب لجنة تتبع تنفيذ مقتضيات تصميم التهيئة المنصوص عليها في المادة 27 من المرسوم التطبيقي للقانون 90.12 المتعلق بالتعمير والتي أكدت على ضرورتها وأهميتها الدورية الوزيرية عدد 399 المؤرخة في 14 ماي 1996، كذلك نجد عدم تفعيل ظهير 10 نونبر 1917 كما تم تعديله وتتميمه بمقتضى ظهير 1958 المتعلق بجمعيات نقابات الملاكين العقاريين، فهذا النص القانوني يجعل من ملاك الأراضي شركاء للإدارة في تنفيذ بعض مضامين وثائق التعمير غير أن ذلك بقي دون الأجرأة المتوخاة. هذا وقد أفضت الممارسة الميدانية في مجال التقسيم والتجزئ بالمناطق القروية إلى ظهور صعوبات متعددة نذكر منها²:

✓ عدم احترام المقتضيات الواردة في مخطط التنمية القروية .

بيد أنه يمكن تسليم الرخصة وإن لم يتوفر هذا الشرط إذا كانت طريقة الصرف الصحي والتزويد بالماء تتوفر فيها الضمانات التي تستلزم متطلبات النظافة والصحة وذلك بعد استطلاع رأي المصالح المختصة في هذا الميدان .

¹ - الفصل الثامن من الظهير الشريف رقم 1.60.063 بشأن نطاق العمارات القروية.

² - هذه الخروقات واردة في التقرير السنوي للمجلس الأعلى للحسابات 2012 ، الجزء الثاني من الكتاب الأول

- ✓ منح تراخيص للبناء تجاهلا لمقتضيات قانون التعمير و لمخطط التنمية القروية.
- ✓ منح تراخيص بالبناء قبل إيداع ملفات التجزئات.
- ✓ عدم الاستعانة بخدمات المهندس المعماري و المهندس الطبوغرافي في إحداث التجزئات.
- ✓ التجديد التلقائي لرخص البناء التي مضى على منحها أكثر من سنة¹.
- ✓ المصادقة على دفتر التحملات المتعلق بالتجزئة الجماعية رغم عدم احترامه لمخططات التنمية القروية.
- ✓ تسليم رؤساء الجماعات القروية لرخص التجزئة دون الرأي الموافق للوكالة الحضرية رغم عدم مطابقتها لنظام التهيئة².
- ✓ عدم إكمال الإجراءات القانونية المتعلقة بمخالفات البناء وذلك على الرغم من تسجيلها ، في حين أن الجماعة لم تقم بمباشرة أو إكمال الإجراءات القانونية في مثل هذه الحالات.
- ✓ شرط الهكتار الواحد في بقع التجزئات القروية كما ورد في الفقرة الثانية من المادة 9 من القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات فإنه لا يشجع على إحداث تجزئات من هذا القبيل، لأن الشروط المحددة قانونا للتجزئة حسب المادة 9 من القانون المذكور لم تحفز المجزئ القروي.
- ✓ كذلك بالنسبة للشهادة الإدارية المنصوص عليها في المادتين 35 و 61 من القانون 25.90 والتي من خلالها يمكن لرئيس المجلس الجماعي تسليم المعنى بالأمر الشهادة المذكورة يبين من خلالها أن العملية المراد مباشرتها لا تخضع لنطاق تطبيق القانون 25.90 دون أي استشارة تقنية أو قانونية مسبقة في الموضوع وهو الشيء الذي نتج عنه لبس وغموض في الممارسة.
- ✓ بالنسبة للعقود العرفية فهي الأخرى تطرح عدة صعوبات على المستوى الميداني تتجلى أساسا في افتقارها الضمانات والشروط التي يستوجبها القانون في مجال التعاقد، وهو ما يتسبب في كثير من الأحيان في نشوب نزاعات حول الملكية العقارية والمساعدة على استفحال ظاهرة السكن غير القانوني. وعلى الرغم من الإحصائيات التي تبين أنه في سنة 2013 تم منح حوالي 73% من طلبات رخص البناء بالعالم القروي من قبل المجالس الجماعية إلا أن ذلك لم يمنع من وجود صعوبات وإكراها أخرى في مسألة منح رخص البناء من قبل المجالس الجماعية.

لذلك فتتناسل الدوريات والمناشير يجد مبرره في الرغبة من إضفاء نوع اليسر والليونة على وثائق التعمير خصوصا في بعض المناطق ذات الاستقطاب لفرص الاستثمار، إلا أن تعدد القوانين والدوريات يؤثر في فعالية تنفيذ هذه الوثائق خاصة أمام تغطية غير كاملة للتراب الوطني بمؤسسة الوكالة الحضرية³ كمتدخل أساسي في ميدان التعمير القروي.

¹ - على غرار الظهير الشريف رقم 1.60.063 بتاريخ 25 يونيو 1960 المتعلق بتنمية الكتل العمرانية القروية و لاسيما المادة 7 القاضية ببطان الإذن بالبناء في حالة عدم مباشرة البناء داخل أجل سنة من تاريخ تسليم الإذن ، قامت الجماعة القروية الزحليكة بإقليم الخميسات بتجديد ما يزيد عن 200 رخصة بناء مسلمة ما بين 2007 و 2012 دون إخضاعها لمسطرة الحصول على الرأي المطابق للوكالة الحضرية الخميسات .

² - بتاريخ 19 أكتوبر 2006 سلم رئيس الجماعة القروية لمرس الخير (التابع لجهة الرباط-سلا – القنيطرة) رخصة تجزئة الخير رقم 2006/2 لفائدة المؤسسة الجهوية للتهيئة و البناء لجهة الشمالية الغربية للعقار موضوع الرسم العقاري R 15889 رغم عدم موافقة الوكالة الحضرية للرباط سلا بعد دراسة الملف و ذلك خلافا لمقتضيات البند الرابع من المادة الثالثة من الظهير بمثابة قانون المحدث للوكالة الحضرية ، و الفقرة الثانية من المادة السادسة من القانون 25-90. زد على ذلك عدم مطابقة تصميم التجزئة المرخص بها لنظام التهيئة و ذلك بصور المرسوم رقم 2.05.1015 القاضي بالموافقة على التصميم و النظام المتعلق به الموضوعين لتهيئة جماعة مرس الخير – موضوع بالجريدة الرسمية عدد 5342 بتاريخ 11 غشت 2005.

³ - ظهير شريف رقم 1.93.51 صادر في 22 من ربيع الأول 1414 (10 شتنبر 1993) بمثابة قانون يتعلق بإحداث الوكالات الحضرية.

وبالتالي فهذه الصعوبات وغيرها¹ تشكل معيقات واقعية أمام تنزيل أمثل لوثائق التعمير القروي لذلك صار لزاما إيجاد مداخل سبل التجاوز.

الفقرة الثالثة : السبل الكفيلة لتنفيذ أمثل لوثائق التعمير القروي

أمام واقع إكراهات تنفيذ وثائق التعمير لابد من إعمال عدة مداخل كفيلة بتجاوزها والمنطلق هو ضرورة إخراج مدونة التعمير حيز التنفيذ، فنظرا لكون مقتضيات ظهير 1960 السالف الذكر أصبحت قديمة و متجاوزة ، جاءت محاولة المشرع المغربي بغية تحيين هذا الظهير بمشروع قانون 04.04 لتأهيل العمران. فما هي إذن مستجدات ذلك ؟

جاء مشروع القانون 04.04 المتعلق بالسكنى و التعمير ليغير تصميم التنمية الجاري به العمل وفق ظهير 1960 المتعلق بالتجمعات القروية ، إذ نص في فصله 44 على ما يلي : " تغير تصاميم التنمية الموافق عليها تطبيقا للظهير الشريف الأنف الذكر رقم 1.60.063 وفق الأشكال و الشروط المنصوص عليها في الباب الثالث من هذا القانون² . ولم يفرق مشروع القانون الجديد بين العالم القروي و الحضري سوى بمعيار عدد السكان ، كعامل يميز بين مجالات تطبيق وثائق التعمير ، وذلك بتطبيق نوعين من التصاميم وهما مخططات التوجيه و التنمية (أولا) ، وكذا تصميم توجيه التعمير (ثانيا) في الجماعات التي يقل عدد سكانها أو يساوي 25000 نسمة .

أولا: مخططات التوجيه و التنمية

تهدف هذه المخططات بالخصوص إلى تحديد اختيارات التهيئة التي يتطلبتها تحقيق تنمية متناسقة. وكذا تحديد المناطق العمرانية الجديدة و الأراضي الزراعية الواجب الحفاظ عليها، و المناطق التي يمنع فيها التعمير و المناطق المحمية، بالإضافة إلى المناطق المزمع تزويدها بتصميم لتوجيه التعمير.

وبخلاف تصميم التنمية و تصاميم التعمير الأخرى فإن وضع مشروع مخطط التوجيه و التنمية يتم من قبل وكالات التعمير³ كما نصت على ذلك المادة 11 من مشروع القانون 04.04 .

إلا أنه إذا كان المشرع واضحا في تحديد الإدارة الموكل إليها وضع المشروع المذكور. فإن هذا الوضوح يغيب على مستوى الموافقة وذلك على اعتبار أن المادة 13 اكتفت بصيغة " توافق الإدارة" على مخطط التوجيه و التنمية دون تحديد هذه الإدارة.3 وبالتالي، يتعين على المشرع المغربي حدو تشريعات الدول المتقدمة ، وذلك بإعطاء صلاحية الموافقة و المصادقة عليه هذه الوثيقة للولاية والعمال دعما لسياسة اللامركزية و عدم التركيز، كما هو حال تصميم التنمية.

ثانيا: تصميم توجيه التعمير

في هذا السياق يوضع تصميم توجيه التعمير وجوبا في المناطق المخصصة لهذا الغرض في مخطط التوجيه و التنمية، بينما تحدد المناطق الواجب أن يشملها هذا التصميم في حالة عدم وجود المخطط المذكور من لدن وكالة التعمير ، أو الإدارة المختصة بعد

¹ - المملكة المغربية ، وزارة التعمير وإعداد التراب الوطني، "تأطير التعمير بالعالم القروي"، 10 ماي 2014.

² - أحمد المالكي: مرجع سابق، ص: 37 وما بعدها

³ - جاء مشروع القانون الجديد 04.04 المتعلق بالسكنى و التعمير بمستجد جديد هو تغيير اسم الوكالات الحضرية إلى وكالات التعمير

استطلاع رأي المجلس الجماعي المعني¹. وفي حالة وجود تعارض في أحكام تصميم توجيه التعمير للتوجيهات الأساسية المقررة في مخطط التوجيه و التنمية وجب في هذه الحالة وضع تصميم جديد لتوجه التعمير وذلك حسب ما نصت عليه المادة الثالثة عشر من مشروع القانون 04.04².

إن تصميم توجيه التعمير يتميز بالخصوصية المحلية، إذ يظهر غياب تدخل السلطة المركزية، وهذا ما يستشف من المادة 21 من مشروع القانون المذكور 04.04 الأمر الذي يعد دعما للإدارة المحلية مقارنة بظهير 1960 الذي كان يشترط موافقة وزير الداخلية على تصميم التنمية، بعد المصادقة عليه من قبل العامل. ورغم كل ما جاء به مشروع القانون رقم 04.04 في هذا الشأن إلا أنه لازال حبرا على ورق.

ومن بين السبل الكفيلة أيضا ضرورة إرجاء كافة الاختصاصات في ميدان التعمير بما في ذلك من منح الرخص والأذون إلى الوكالات الحضرية، نظرا لما تملكه من أطر مؤهلة وقدرات لوجستكية ومالية وخبرات في مجال التعمير والقوانين ذات الصلة، شرط أن تكون لها امتدادات، جهوية ومحلية عبر كافة التراب الوطني وباختصاصات واضحة يوظفها مبدأ التفريع الدستوري.

ومن الآليات الإلحاحية أيضا تفعيل الإدارة الالكترونية في الجماعات الترابية المعنية وكذلك الوكالة الحضرية خاصة إحداث الشباك الوحيد للتعمير الذي يقدم كافة المعلومات التي تهتم بالتعمير مما سيكسر التدبير اللامادي في هذا الميدان.

أيضا من آليات تجاوز إكراهات تنفيذ وثائق التعمير القروي إحداث وكالات خاصة³ والتي من شأنها إضفاء الليونة في تنفيذ وثائق التعمير وكذا خلق قنوات الكترونية لتتبع التغيرات المجالية والبيئية وفسح المجال للوكالة الوطنية للنجاعة الطاقية للمباني للمساهمة في وضع وثائق التعمير وتنفيذها بأهداف بيئية مستدامة فضلا عن وجوب إنشاء تنسيق على المستوى الوطني في ميدان التعمير من أجل تجاوز إشكالية تعدد المتدخلين.

خلاصة:

ما يمكن قوله في الأخير أنه بعد التطرق لأهم النصوص القانونية المنظمة للتعمير بالمجال القروي وكذا بالوقوف على بعض الاختلالات والمعوقات التي تطرحها الممارسة الميدانية لأجل ذلك نقترح الآتي:

* ضرورة تليين وتبسيط مساطر إعداد وثائق التعمير من أجل إجرائها وبلورتها على أرض الواقع، تقوية دور المجالس الجماعية القروية في إعداد وثائق التعمير خاصة على مستوى الدراسات الأولية.

* ضرورة تأطير وتكوين المنتخب الجماعي من أجل اطلاعه وفهمه للقوانين المنظمة للتنمية المجالية.

تقوية دور الجماعات الترابية في إعداد وثائق التعمير خاصة على مستوى الدراسات الأولية.

¹ - المادة الخامسة عشر من مشروع القانون 04.04 ، وتجدر الإشارة إلى أن استعمال مصطلح " الإدارة المختصة" يظل غامضا ، حيث يجب على واضعي المشروع تحديد الإدارة المختصة التي يمكنها عند الاقتضاء تحديد المناطق الواجب أن يشملها تصميم توجيه التعمير .

² - انظر: رضوان العلي: " التعمير و التنمية المجالية بالمغرب" مرجع سابق ص.85.

³ - على غرار وكالة تهيئة ضفتي نهر أبي رقراق بالرباط.

* ضرورة استشارة الوكالة الحضرية قبل تسليم الشواهد الإدارية المنصوص عليها في المادتين 35 و 61 من القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات.

* تعزيز دور الوكالات الحضرية في مجال الدراسات والتخطيط وتأطير الجماعات الترابية وتوجيه الاستثمار.

* تشديد الزجر بخصوص المخالفات.

* و أخيرا تعزيز دور المجالس الجماعية على اعتبار أن موقف المشرع وإن كان منطقيًا إلى حد ما، فهذا لا يعطيه الحق في منع المجالس الجماعية القروية من المشاركة الفعلية في مراحل إعداد تصميم التنمية، خصوصا إذا ما علمنا أن إشراك المجالس القروية من شأنه إعطاء قيمة للديمقراطية المحلية، وتماشيا مع المسؤولية المنوطة لهذه المجالس في هذا المجال تطبيقا لمقتضيات الميثاق الجماعي، فعدم وضوح الرؤيا في مجال إعداد التراب وتطوير المجال العمراني بالعالم القروي مرده إلى كون الأغلبية الساحقة من المراكز القروية لا تتوفر على تصميم تنمية وهيكل قروية أو أن الوثائق أصبحت متجاوزة. لذا فاهتمام السلطات العمومية بالمجال الحضري يجب أن ينطلق من القرية لأنه لا يمكن تعمير المدن دون تهيئة القرى.