

العنوان:	رخصة البناء والبيئة بالمغرب
المصدر:	المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية
الناشر:	أحمد بوعشيق
المؤلف الرئيسي:	اليكوبوي، محمد
المجلد/العدد:	ع125
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2015
الشهر:	ديسمبر
الصفحات:	31 - 51
رقم MD:	807565
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
اللغة:	Arabic
قواعد المعلومات:	EcoLink, IslamicInfo
مواضيع:	النظام البيئي، التخطيط العمراني، المعايير الدولية، رخصة البناء، المغرب، المجتمع المغربي
رابط:	<a href="http://search.mandumah.com/Record/807565">http://search.mandumah.com/Record/807565</a>

### رخصة البناء والبيئة بالمغرب \*

ذ. محمد اليعكوبي

أستاذ القانون الإداري والعلوم الإدارية

تشكل العلاقات بين التعمير والبيئة تحديا كبيرا بالنسبة للمغرب بالنظر إلى التطور العام المتسم بالعلومية وانفتاح الحدود وتأهيل المدن والمجالات. فتدبير المجال في أفق حماية البيئة في الوسط الحضري يكتسي أهمية بالغة (1).

يعرف المغرب، مثل الدول الأخرى، مشاكل بيئية مرتبطة بالتنمية الحضرية. فالضغط الديمغرافي والمد الحضري أديا منذ السبعينات إلى تردي إطار الحياة وتدهور البيئة الحضرية. فتركيز السكان فوق نفس المجال يؤدي إلى مجموعة من التلوثات بفعل الكم الهائل من النفايات المنتجة سائلة وصلبة، منزلية وصناعية وبفعل طبيعة بعض الأنشطة الخطيرة.

إن نمو التجمعات يدفع حتما في اتجاه تخصيص مساحات مهمة لاستقبال مباني جديدة التي تفضي بدورها إلى حذف أو إتلاف الفضاءات المشجرة في ضواحي المدن، والحال أن هذه المساحات تبقى مفيدة حيث يتوقف حل المشاكل الحضرية المختلفة وتلك المرتبطة بإطار الحياة على الحفاظ على المساحات الخضراء وإنشاء أخرى بهدف التقليل من التدهور ومن العوامل الملوثة. فالنباتات تلعب دورا إيجابيا كعامل للتوازن السيكلوجي والفيزيولوجي لإسهامها في جعل إطار الحياة ممتعا إذ تقوم بامتصاص الغازات السامة (2) وبثبيث الغبار (3). فالمدن تعاني من عجز في المساحات الخضراء.

(\*) مداخلة في ندوة نظمتها كلية الحقوق بسلا تحت رعاية وزارة السكنى وسياسة المدينة يوم 30 أكتوبر 2015 حول «البناء، التجديد الحضري وتدابير المخاطر».

(1) M. Dryef, *Urbanisation et droit de l'urbanisme au Maroc*, CNRS, La Porte, 1993

(2) هكتار واحد من العشب يمتص في المتوسط طنا من غاز أوكسيد الكربون وهكتار واحد من الغابة يمتص خمسة أطنان. (3) الشجرة الواحدة تثبت الغبار ثلاثين مرة أكثر من الزجاج الواحدة.

فالمعايير الدولية تحدد الحد الأدنى في 10 إلى 15 متر مربع لكل شخص، في حين أن المساحة الخضراء بالنسبة لمدينة فاس لا تتجاوز في الثمانينات 0,3 متر مربع. وحماية المساحات المشجرة والأراضي ذات القدرات الفلاحية العالية وتحسين جودة الحياة وإنشاء أحزمة خضراء ومساحات خضراء جديدة ومنتزهات الألعاب والترفيه أصبحت ضرورات حيوية للحفاظ على التراث الأخضر من المضاربة والإسمنت. فبعض المدن الخضراء كفاس ومراكش فقدت رونقها وعانت من التشوهات تحت تأثير التمدن المتسارع.

كما أن النمو الحضري القوي أدى إلى المساس بالمجالات الساحلية. ويمكن تفسير هذا التردى بكثافة النسيج الحضري والتركيز الصناعي في الساحل الأطلسي بين القنيطرة والجرف الأصفر. وأدى عدم التوازن الواضح للعيان إلى تركيز الساكنة في الساحل.

وتنتج عن التمدن الجامح آثار سلبية على العناصر الطبيعية مثل الماء والهواء. فالماء في المغرب متأثر في وجوده وفقرته وتوزيعه وأكثر فأكثر في جودته. فالمحيط الحضري يعرف نقصا في الماء ويواجه ضرورة تزويده بكمية كافية لإشباع الطلب المتزايد عليه. كما أن جودة الماء متأثرة بالتلوث سواء تعلق الأمر بالمياه القارية أو المياه البحرية. وحسب المتخصصين، فما لا يقل عن 100.000 طن من المواد القابلة للتأكسد يتم إفراغها كل سنة في سواحلنا في حين أن الآلاف من المنتجات من أصل صناعي تودع خصوصا في مجاري المياه والأودية كسبو وبهت وملوية. إضافة إلى ذلك، تقذف المياه العادمة المنزلية في الأودية، ما يضعف من التلوث خصوصا وأن الجماعات غير ملزمة قانونا بتهييء تصفية هذه المياه.

فالتلوث الهوائي الذي يطرح مشكلا حقيقيا في المدن ينجم عن التكاثر الكبير لوسائل النقل وتركيز الأنشطة الصناعية. فالسير بالمركبات يشكل عاملا أساسيا للتلوث بالنظر إلى قوته وطبيعة الوسائل المستعملة وحجم إفرزات الغازات المضرة. فالتغير المحسوس للهواء يمس بصحة الإنسان، وفي بعض المراكز الحضرية تم تبيان العلاقة المباشرة بين النسبة المرتفعة للتلوث الهوائي وكثرة حالات التهاب القصبات الهوائية ومرض الربو (4).

إن الانفجار السكاني يعرض أكثر فأكثر الوسط الحضري إلى المزعجات الصوتية المعروفة بخاصيتها. فمن الصعب تجنبها لكونها تنتج عن حركة السير بالمركبات وبصفة عامة عن وسائل النقل. لكنها تبقى محدودة في الزمان حيث تكون محسوسة في النهار أكثر من الليل إذ تهتم أساسا وسط المدينة والشوارع التي تعرف رواجًا تجاريًا مكثفًا.

(4) هذا ما تبين خصوصا في بعض المدن كفاس وسلا والدار البيضاء والمحمدية والجرف الأصفر، تؤثر المقذوفات السامة للمركب الفوسفاتي سلبا على الماشية والمحاصيل الزراعية.

وأشكال النفايات أعقد من المزعجات الصوتية. فالزيادة في الكم والتطور المادي للنفايات المنزلية والصناعية تقتضي معالجة خاصة واعتماد تدابير مستعجلة. فالحصة المنتجة لكل ساكن تتحدد في 0.3 و0.6 كيلوغرام لكل يوم. وتحدد وزارة الداخلية هذا الإنتاج اليومي في 500 غرام لكل ساكن. وحسب صحيفة صباح الصحراء التي تصدر باللغة الفرنسية (5) فنسبة الجمع تحددت في نصف كيلوغرام يوميا لكل شخص، ما يعني أن الكمية الواجب إزالتها يوميا تتحدد في 12 مليون طن يوميا. فهذه الأرقام تبين ضخامة التلوث الناجم عن النفايات الحضرية والتلوثات التي يمكن أن تسبب فيها والمتمثلة في تدهور المحيط الطبيعي بفعل تلوث التراب والفرشات الجوفية وتدهور المشاهد الطبيعية والمآثر التاريخية بفعل إحداث مطارح غير مراقبة.

ويمكن رصد مظاهر سلبية أخرى ناتجة عن التحضر نفسه الذي يتم في غياب بنيات للاستقبال موازية وانعدام قدرات إنتاجية للمدن.

وتبرز هذه الظاهرة من خلال العناصر التالية: التكاثر الفوضوي لأشكال السكن غير اللائق، الاستهلاك المفرط لأراضي فلاحية خصبة توجد في الضواحي المباشرة للمدن الكبرى مثل الرباط، سلا، المحمدية، برشيد، فاس، مكناس والتمهيش التدريجي للسكان ذات الدخل الضعيف.

إن تشخيص وضعية البنية الحضرية من شأنها أن تدفع المسؤولين إلى اعتماد استراتيجية تهدف إلى حماية البيئة ضد كل العناصر التي تهددها. فيتعين على المهندس المدني (urbaniste) أن يدمج في تحاليله البحث عن أحسن نموذج لتحسين جودة الحياة كأولوية مطلقة. كما يجب عليه أن يعتني بتزيين المدينة وتوحيدها وجعلها ممتعة مادام أن المدينة ذات التوجه الإنساني تركز على الإعداد العقلاني للمجال والعلاقة المتوازنة بين ما هو مبني وما هو غير مبني (6).

إن ظهير 16 أبريل 1914 المتعلق بالتصنيف وتصاميم التهيئة وتوسعة المدن، والارتفاقات ورسوم الطرق يشكل النص الأول الذي ينظم رخصة البناء. فهذا النص تم إلغاؤه بالظهير المؤرخ في 30 يوليوز 1952 والذي بدوره تم إلغاؤه بالقانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير (7) وفي نفس التاريخ تم اعتماد القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات (8).

وتشكل رخصة البناء العنصر المحوري لهذه الترسنة القانونية. لكن الشرطة الخاصة للبناء تلعب أيضا دورا أساسيا في حماية البيئة. ويمكن، منذ الآن، التأكيد على أن دور هذه الآليات في حماية البيئة يبقى محدودا. والتقييم النقدي سيسمح بتوضيح هذه الملاحظة العامة.

(5) *Le Matin du Sahara* du 9/10/1983.

(6) J. Morand-Deville, *le Droit de l'environnement*, PUF, Paris, 1987, p. 86.

(7) الجريدة الرسمية بتاريخ 1992/7/15، ص. 887.

(8) الجريدة الرسمية بتاريخ 1992/7/15، ص. 880.

## القسم الأول

### دور رخصة البناء في حماية البيئة

من شأن رخصة البناء أن تحمي البيئة إما بطريقة غير مباشرة كوسيلة لتنفيذ واثاق التعمير والأنظمة بصفة عامة وإما بطريقة مباشرة ك رخصة في حد ذاتها.

#### أ - الدور غير المباشر

فحسب المادة 43 من القانون السابق ذكره «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 التنطيق وتصاميم التهيئة».

إن واثاق التعمير تضم مقتضيات من شأنها أن تحمي مكونات البيئة من خلال استعمال عقلائي ومتوازن للمجال. والمادة الخامسة من القانون المتعلق بحماية واستصلاح البيئة تؤكد بوضوح أنه «تأخذ واثاق التعمير بعين الاعتبار متطلبات حماية البيئة بما في ذلك احترام المواقع الطبيعية والخصوصيات الثقافية والمعمارية أثناء تحديد المناطق المخصصة للأنشطة الاقتصادية والسكن والترفيه» (9).

والطريقة المعتمدة في واثاق التعمير للأخذ بعين الاعتبار البيئة تعرف تفاوتاً ملحوظاً. فبغض النظر عن المبادئ العامة، فالمضمون نفسه لو واثاق التعمير نادراً ما يشكل تطبيقاً لسياسة إرادية لحماية البيئة.

فإن المنتخبين الجماعيين الذين هم على بينة بالمعطيات المحلية وهو وسون بجودة الحياة في جماعتهم يمكن أن يكون لديهم إحساس بأهمية البيئة، إذ برزت منذ التسعينات دينامية تتمثل في الاهتمام المتزايد بالبيئة من خلال التعمير والذي أصبح من الصعب تفاديه. فالضغط الذي تمارسه الجمعيات المحلية لحماية البيئة الحضرية أصبح مقبولاً من الناحية التشريعية ويعتبر من معطيات الحياة الديمقراطية المحلية.

وبصفة عامة، فالتشريع يركز على مبدأ تعتمده كل واثاق التعمير والمتمثل في إلزامية البحث عن التوازن بين الحفاظ على البيئة والتنمية الحضرية. ومن الأهداف الموضوعية لو واثاق التعمير الحد غير المباشر من التمدن الكثيف.

وهكذا، يهدف مخطط توجيه التهيئة العمرانية، بوجه خاص إلى تحديد العناصر التالية: اختيارات التهيئة التي يتطلبها تحقيق تنمية متناسقة على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي للرقعة الأرضية المعنية؛ المناطق العمرانية الجديدة وتواريخ السماح بالقيام بعمليات عمرانية فيها، مع الحفاظ، بوجه خاص، على الأراضي الزراعية والمناطق الغابوية التي تتولى السلطة التنظيمية تحديدها؛ الأغراض العامة

(9) القانون رقم 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة، الجريدة الرسمية بتاريخ 2003/6/19.

المخصصة لها الأراضي وتعيين مواقع: المناطق الزراعية والغابوية؛ المناطق السكنية وكثافتها؛ المناطق الصناعية؛ المناطق التجارية؛ المناطق السياحية؛ المناطق المثقلة بارتقاقات كارتقاقات عدم البناء وعدم التعلية والارتقاقات الخاصة بحماية الموارد المائية؛ الأماكن الطبيعية والتاريخية والأثرية التي يجب القيام بحمايتها أو إبراز قيمتها أو إبراز قيمتها أو بهما معا؛ المساحات الخضراء الرئيسية التي يجب القيام بحمايتها أو إبراز قيمتها أو بهما معا؛ التجهيزات الكبرى كشبكة الطرق الرئيسية ومنشآت الموانئ الجوية والموانئ والسكك الحديدية والمؤسسات الرئيسية الصحية والرياضية والتعليمية؛ المناطق التي تكون تهيئتها محل نظام قانوني خاص؛

كما يهدف أيضا مخطط توجيه التهيئة العمرانية إلى تحديد ما يلي: القطاعات التي يجب القيام بإعادة هيكلتها أو تجديدها أو بهما معا، مبادئ الصرف الصحي والأماكن الرئيسية التي تصب فيها المياه المستعملة والأماكن التي توضع فيها النفايات المنزلية، مبادئ تنظيم النقل، حصر برمجة مختلف مراحل تطبيق المخطط وبيان الأعمال التي يجب أن يحضى إنجازها بالأولوية، خصوصا تلك التي يكون لها طابع فني أو قانوني أو تنظيمي.

أما تصميم التنطيق فيهدف في آن واحد إلى الاستعمال العقلاني للمجال وحماية البيئة. ويتعلق الأمر بأهداف تفرض نفسها إذ حسب المادة 13 من قانون التعمير يتوخى هذا التصميم تمكين الإدارة والجماعات الترابية من اتخاذ التدابير التحفظية اللازمة لإعداد تصميم التهيئة والحفاظ على توجيهات مخطط توجيه التهيئة العمرانية.

ولبلوغ هذه الغاية يشتمل تصميم التنطيق على: تحديد تخصيص مختلف المناطق للأغراض التي يجب أن تستعمل لها بصورة أساسية: منطقة سكنية، منطقة صناعية، منطقة تجارية، منطقة سياحية، منطقة زراعية، منطقة غابوية على سبيل المثال؛ تحديد المناطق التي يحظر فيها البناء بجميع أنواعه؛ - تعيين المواقع المخصصة لإقامة التجهيزات الأساسية والاجتماعية كالطرق الرئيسية والمستوصفات والمدارس والمساحات الخضراء؛ تحديد المناطق التي يجوز لرئيس المجلس الجماعي أن يؤجل البت في الطلبات التي ترمي إلى الحصول على إذن للقيام داخلها بتجزئة أو إحداث مجموعة سكنية أو استصدار ترخيص للبناء فيها.

أما تصميم التهيئة فيهدف إلى تحديد جميع أو بعض العناصر التالية: تخصيص مختلف المناطق بحسب الغرض الأساسي الذي يجب أن تستعمل له أو طبيعة النشاطات الغالبة التي يمكن أن تمارس فيها، وذلك بإحداث منطقة سكنية ومنطقة صناعية ومنطقة تجارية ومنطقة سياحية ومنطقة لزراعة الخضراوات ومنطقة زراعية ومنطقة غابوية على سبيل المثال؛ المناطق التي يحظر فيها البناء بجميع أنواعه؛ حدود الطرق (المسالك والساحات ومواقف السيارات) (الواجب الحفاظ عليها أو تغييرها أو إحداثها؛ حدود المساحات الخضراء العامة (الأماكن المشجرة والحدائق والبساتين) (وميادين الألعاب والمساحات المباحة المختلفة كالمساحات المخصصة للتظاهرات الثقافية والفلكلورية الواجب الحفاظ

عليها أو تغييرها أو إحداثها؛ حدود المساحات المخصصة للنشاطات الرياضية الواجب إحداثها وفق أحكام المادة 61 من القانون رقم 6.87 المتعلق بالتربية البدنية والرياضة، حدود المساحات المخصصة للنشاطات الرياضية الواجب الحفاظ عليها أو تغييرها؛ المواقع المخصصة للتجهيزات العامة كتجهيزات السكك الحديدية وتوابعها والتجهيزات الصحية والثقافية والتعليمية والمباني الإدارية والمساجد والمقابر؛ المواقع المخصصة للتجهيزات الجماعية والمنشآت ذات المصلحة العامة التي يتولى إنجازها القطاع الخاص كالمراكز التجارية والمراكز الترفيهية؛ الأحياء والآثار والمواقع التاريخية أو الأثرية والمواقع والمناطق الطبيعية كالمناطق الخضراء العامة أو الخاصة الواجب حمايتها أو إبراز قيمتها لأغراض جمالية أو تاريخية أو ثقافية وكذلك القواعد المطبقة عليها إن اقتضى الأمر ذلك؛ ضوابط استعمال الأراضي والضوابط المطبقة على البناء، خصوصا تحديد العلو الأدنى والأقصى للمبنى ولكل جزء من أجزائه وطريقة تسييجه، شروط إقامة العمارات وتوجيهها، مواقف السيارات المسقفة أو المكشوفة والمسافات الفاصلة بين المباني ونسبة المساحة الممكنة إقامة البناء عليها بالقياس إلى مساحة الأرض جميعها والارتفاعات المعمارية؛ الارتفاعات المحدثة لمصلحة النظافة والمرور أو لأغراض جمالية أو أمنية أو الحفاظ على الصحة العامة وكذلك الارتفاعات التي تفرضها قوانين خاصة إن وجدت. ويعد تصميم التهئية الحضرية تجسيدا نهائيا على الأرض للاختيارات المعتمدة في التصميم التوجيهي للتهئية الحضرية وتصميم التنطيق. فقبل المصادقة عليها، تخضع مشاريع التصاميم التوجيهية للتهئية الحضرية ومشاريع تصاميم التنطيق إلى دراستها من قبل المجالس الجماعية إذ تقوم في أجل ثلاثة أشهر بصياغة اقتراحات يتم فحصها من طرف الإدارة بالتنسيق مع المجالس الجماعية المعنية.

فالمجالس الجماعية تتوفر على فرصة أخرى لصياغة الاقتراحات التي تهتم الاستعمال المتوازن للمجال وحماية البيئة. ويتعلق الأمر بالمرحلة السابقة على المصادقة على مشروع تصميم التهئية. فهذا المشروع يقتضي القيام ببحث عمومي لمدة شهر يتم إجراءه موازاة مع دراسة المشروع من قبل المجالس المعنية. ويتمثل موضوع البحث في السماح للعموم بالإطلاع على المشروع وإبداء ما لديه من ملاحظات. ويؤمّن رئيس المجلس الجماعي وسائل النشر والإشهار قبل تاريخ بداية البحث. ويقوم المجلس الجماعي بدراسة الملاحظات المعبر عنها خلال هذا البحث حينما يباشر بنفسه دراسة مشروع تصميم التهئية قبل إخضاعه للإدارة.

ويمكن تفسير إشراك المواطنين في البحث العلني بسهولة. فمن شأن عمليات التعمير المنصوص عليها في تصميم التهئية أن تمس سلبا بحق الملكية. لكن من جهة أخرى، فهذه فرصة تسمح للمواطنين بالتعبير عن رأيهم وبتقديم اقتراحات حول استخدام المجال الحضري كما هو منظم في التصميم وانعكاساته المحتملة على إطار الحياة والبيئة بصفة عامة. والتجزئي هو أحد الأشكال الكلاسيكية لتمدين الأحياء الجديدة المعدة خصيصا للسكن الفردي. ويعزى النجاح الكبير للتمدين إلى مرونته إذ ينبنى على مسطرة خاصة تخضع إلى قواعد عامة لملاءمتها مع القواعد الجديدة لقانون التعمير ولاسيما

لتفادي التضحية بالبيئة لصالح النزاعات الفردية التي تسيطر على المرشحين الراغبين في الحصول على رخصة البناء.

يمكن للسلطة المختصة أن تضع شروطا لتسليم رخصة التجزيئي كالقيام بالتغييرات الضرورية التي تعتبرها مفيدة. ويمكن لها على الخصوص أن تفرض ارتفاعات في مصلحة الأمن العمومي وحفظ الصحة والمرور والجمالية، أو أن تفرض الحفاظ على النباتات القائمة أو تقويم حدود التجزئة أو أن تفرض إقامة مجالات إضافية مخصصة للتجهيزات الجماعية والمنشآت ذات المصلحة العامة التي تصبح ضرورية بفعل إحداث التجزيئي.

فتحريم البناء كارتفاق، منصوص عليه في كل التشريعات المتعلقة بالتهيئة وكل تصاميم التهيئة. يتعين تطبيق هذا الارتفاق لمدة طويلة حينما تفرض بهدف الاحتفاظ ببعض الحقوق المجردة بدون بناء خصوصا لما يتعلق الأمر بفضاءات مخصصة للزراعات. ويمكن أن يكون هذا الارتفاق مؤقتا إذا تعلق بأراضي عارية توجد في الفضاءات والطرق والأماكن المخصصة للبيانات والمرافق العامة التقليدية للحياة الاجتماعية كالحمامات والفنادق إلى غير ذلك.

وتحريم البناء يمس سلبا بحق الملكية، لكن من شأنه أن يمنع بعض الأبنية من أن تنال من تناسق المدينة وتنمية الفلاحة. ويمكن لهذا الارتفاق أن يسري حتى على العقارات والعمارات التي تم هدمها من قبل ملاكها بعد نشر تصميم التهيئة، والعمارات التي أتلفت جراء أحداث قوة قاهرة كالفيضانات أو جراء أمر إداري بالهدم لأسباب صحية.

كما تقام ارتفاقات لتأمين مصلحة عسكرية أو مصلحة تهمة الملاحة الجوية (10) إذ تسمح للإدارة بتحقيق الأهداف الجديدة المرتبطة بالبيئة العصرية المتمثلة في تجديد القوات المسلحة وتنمية حركة الطيران. فهي تشكل وسائل قانونية تستعملها الإدارة للحد من تنامي المباني التي تعرقل المناورات العسكرية والملاحة الجوية، أو التي بحكم موقعها، تكون معرضة لأخطار مختلفة.

فالمناطق الخاصة المعنية هي التي تتموقع حول المدن المحصنة والمنشآت العسكرية المخصصة لتخزين المواد الخطيرة القابلة للاشتعال أو تلك التي تكون ضرورية للقوات المسلحة للقيام بتمارين الرماية أو لإنشاء محطات لهبوط الطائرات المخصصة جزئيا أو كليا للقوات الجوية أو تلك التي تتموقع في محيط المطارات والمحطات المائية (hydrobases).

فحسب ظهير 29 أبريل 1938 يتم إنشاء ثلاث مناطق للحماية: 30 متر و70 متر ابتداء من الأولى و200 متر ابتداء من الثانية حول المقابر التي تم تغيير تخصيصها على الأقل منذ خمس سنوات.

(10) ظهير 7 غشت 1934 المتعلق بالارتفاقات العسكرية، ظهير 23 يناير 1937 المتعلق بتنفيذ التدريب على الرماية، ظهير 12 يوليوز 1961 المنظم للارتفاقات في مصلحة الملاحة الجوية، ظهير 26 شتنبر 1938 المتعلق بالارتفاقات في مصلحة الملاحة الجوية، ظهير 26 شتنبر 1938 المتعلق بالارتفاقات المفروضة على الملاكين لإقامة محطات الهبوط المخصصة جزئيا أو كليا للقوات الجوية.

ففي المنطقة الأولى (30 متر) لا يمكن حفر أي بئر أو إقامة أية بناية. وفي المنطقة الثانية (70 متر)، يمنع إقامة أية بناية أو بئر، لكن في بعض الحالات، يمكن منح بعض الاستثناءات على المقتضيات السابقة من قبل السلطة المحلية بعد بحث هيدروجولوجي ينجز من طرف مصلحة التجهيز وأخذ رأي لجنة حفظ الصحة المختصة. ويمكن للقرارات المتخذة في هذه الشروط أن تأمر بإجراءات خاصة في مصلحة السكنية والأماكن.

والمصاريف التي تؤديها الإدارة للقيام بالبحوث التي تباشرها بطلب من الخواص يتم استردادها من طرف المعنيين في شروط تحددها السلطة المحلية. وتبقى المؤسسات والمنشآت الصاخبة كقاعات العروض والحانات والصناعات المصنفة والملاعب ممنوعة من هذه المنطقة. وفي المنطقة الثالثة، يمكن منع حفر البئر بعد بحث هيدروجولوجي في الشروط المحددة.

ولا يمكن ترميم المباني الموجودة داخل المنطقتين الأولى والثانية أو القيام بالزيادة في حجمها بدون رخصة السلطة المحلية. كما يمكن ردم البئر بطلب من السلطة المحلية بعد معاينة حضورية للخبراء.

## ب - الدور المباشر

تشكل رخصة البناء الوسيلة الرئيسية المعتمدة من طرف السلطة المحلية المنتخبة لفرض احترام قانون البناء والأوامر المتعلقة بالبيئة. والمادة السادسة من القانون المتعلق بحماية واستصلاح البيئة صريحة في هذا الشأن «تسلم رخص البناء ورخص التجزئ طبقاً للقوانين الجاري بها العمل بعد التأكد من التأثير المحتمل على البيئة. ويمكن أن يرفض تسليمها أو أن تخضع لمواصفات خاصة إذا كان من شأن هذه البنايات أو التجزئات أن تكون لها عواقب مضرّة بالبيئة وبأمن السكان وراحتهم وصحتهم أو تهدد بشكل ما الأماكن المجاورة أو المآثر» (11).

ولذلك، ما دام أن المطلوب من رخصة البناء أن تفرض مطابقة المشروع لتصميم التهيئة أو، في غيابه، لتصميم التنطيق، فذلك سيؤمّن احترام البيئة مثل ما يقع على مستوى هذه الوثائق. ومن الواضح أن تسليم رخصة البناء لا تضم أية ضمانات من قبل الإدارة على أن البيئة سيتم الحفاظ عليها كما كانت وقت تسليم هذه الرخصة.

يمنع القيام بالبناء دون الحصول على رخصة لمباشرة ذلك : داخل الجماعات الحضرية والمناطق المحيطة بهذه الجماعات كالأراضي القروية المجاورة (12) وفي الجماعات القروية التي تكتسي صبغة خاصة سياحية أو صناعية أو منجمية ويستوجب نموها العمراني المرتقب تهيئة تخضع لرقابة إدارية ؛ وخارج هذه الدوائر والتجمعات القروية الموضوع لها تصميم تنمية : على طول السكك الحديدية

(11) أنظر المادة الأولى من قانون التعمير.

(12) أنظر ب من المادة 18 من قانون التعمير.

وطرق المواصلات غير الطرق الجماعية إلى غاية عمق يبلغ كيلومترا ابتداء من محور السكك الحديدية والطرق الآفنة الذكر، وعلى طول حدود الملك العام البحري إلى غاية عمق يبلغ خمسة كيلومترات؛ وداخل التجزئات المأذون في إحداثها عملا بالتشريع المتعلق بتجزئة الأراضي وتقسيمها وإقامة المجموعات السكنية.

ويجب الحصول على رخصة البناء كذلك في حالة إدخال تغييرات على المباني القائمة إذا كانت التغييرات المزمع إدخالها عليها تتعلق بالعناصر المنصوص عليها في الضوابط المعمول بها. ويجوز فرض الحصول على رخصة البناء خارج الدوائر المنصوص عليها أعلاه، وذلك إما في جميع أو بعض أراضي المملكة أو فيما يتعلق ببعض أصناف المباني التي تحدد بمرسوم. ويحدد هذا المرسوم كذلك الضوابط والارتفاقات التي يجب أن تخضع لها المباني خصوصا فيما يتعلق بموقع إقامتها، وذلك لتوفير ما تستوجبه المتطلبات الصحية ومتطلبات المواءمة وتيسير المرور والمتطلبات الأمنية والجمالية. وعلاوة على ما ذكر أعلاه، عندما يتعلق الأمر في الجماعات والمراكز الحضرية ببناء: عمارة مهما كان نوعها أو الغرض المخصصة له، تتكون من أربعة مستويات على الأقل أو من ثلاثة مستويات تشتمل على ستة مساكن؛ أو عمارة لأغراض تجارية أو صناعية تكون مساحة الأرض المبنية عليها تساوي أو تفوق 500 متر مربع، فإن رخصة البناء لا تسلم إلا إذا كان مشروع المبنى ينص على إقامة الخطوط اللازمة لربطه بشبكة الاتصالات السلكية واللاسلكية العامة.

وتنجز هذه الخطوط تحت مسؤولية ومراقبة المصالح المختصة في ميدان الاتصالات السلكية واللاسلكية وفق الشروط التي تحدد بمقرر تنظيمي. ويجب أن تتوفر فيها المتطلبات الأمنية اللازمة وأن تكون بحيث تجعل المستعمل لها والدولة في مأمن من كل خطر يترتب على استخدامها بصورة غير قانونية.

وإذا كان الغرض المخصصة له الأراضي غير محدد في تصميم التهيئة أو في تصميم التنطيق يجوز لرئيس مجلس الجماعة بعد استطلاع رأي الإدارة المكلفة بالتعمير أن يقوم داخل دوائر الجماعة الحضرية والمناطق ذات الصبغة الخاصة: إما بتأجيل البت في طلبات رخص البناء، ويكون التأجيل مسببا ويجب ألا تتعدى مدته سنتين؛ وإما بتسليم رخصة البناء إذا كان المبنى المزمع إقامته يتلاءم مع أحكام مخطط توجيه التهيئة العمرانية مع الغرض الذي يصلح له فعلا القطع المعني عند عدم وجود مخطط لتوجيه التهيئة العمرانية.

أما إذا كان الغرض المخصصة له الأراضي الواقعة خارج الجماعات والمراكز الحضرية غير محدد في تصميم التهيئة أو في تصميم التنطيق، فإن رئيس مجلس الجماعة يسلم رخصة البناء إذا توفرت في المشروع الشروط المتعلقة بالمساحة الدنيا للبقعة الأرضية المزمع إقامة المبنى عليها وبالمساحة المسموح ببنائها وعلو المبنى والتي تحدد بنص تنظيمي. ويجب أن يقام المبنى على بعد 10 أمتار من حد

الطريق العام المجاور له و5 أمتار من الحدود الفاصلة بينه وبين غيره من العقارات. ولا تسري الأحكام المقررة أعلاه على تشييد المباني العامة.

ولا تسلم رخصة البناء إذا كانت الأرض المزعم إقامة المبنى عليها غير موصولة بشبكة الصرف الصحي أو شبكة توزيع الماء الصالح للشرب. بيد أنه يمكن تسليم الرخصة، وإن لم يتوفر هذا الشرط، إذا كانت طريقة الصرف الصحي والتزويد بالماء تتوفر فيها الضمانات التي تستلزمها متطلبات النظافة والصحة وذلك بعد استطلاع رأي المصالح المختصة في هذا الميدان.

وإذا كان البناء المرخص يقتضي قطع وإزالة الأشجار الموجودة فوق الأرض أو في محيط منزل أو عمارة تخضع للتجديد أو التغيير، يتعين على صاحب الرخصة أن يتوفر على رخصة خاصة. والهدف من فرض الرخصة حماية الأشجار والنباتات بالنظر إلى أهميتها بالنسبة للنظافة العمومية وجمالية الطبيعة في المدن ومحيطها.

وفي الفضاءات الترابية التي لا توجد بها وكالات حضرية، لا يمكن تسليم أية رخصة بناء إلا بعد أن يكون رئيس الجماعة قد قام بمجموعة من الاستشارات التي تساعد فعلا على التحكم بطريقة جيدة في استعمال التراب والأخذ بعين الاعتبار الهموم المرتبطة بالبيئة.

ويمكن أن نشير، أولا، إلى استشارات، بدونها، تصبح رخصة البناء غير قانونية. ويتعلق الأمر باستشارة المصالح اللامركزية التابعة للوزير المكلف بالتعمير أو الوزير المكلف بالتجهيز أو النقل والمصالح المسؤولة عن البريد والاتصالات.

والاستشارات الاختيارية تكتسي أيضا أهمية خاصة بالنظر إلى منفعتها العملية. فمتطلبات الحياة الواقعية واليومية أو المنصوص عليها في الدوريات وأنظمة عامة قديمة للطرق والبناء تقتضي هذه الاستشارات. ويتعلق الأمر باستشارة قسم التعمير التابع للعمالة والإقليم، ورجل السلطة على الصعيد المحلي ومفتش الشغل ومصالح الوقاية المدنية، والمصلحة المكلفة بالمأثر، ولجنة الطرق ولجنة الجمالية واللجنة الإقليمية للتعمير.

والحماية التي تؤمنها رخصة البناء تعززها ضوابط البناء العامة التي تحدد العناصر التالية : شكل وشروط تسليم الرخص وغيرها من الوثائق المطلوبة ؛ ضوابط السلامة الواجب مراعاتها في المباني والشروط الواجب توافرها فيها لما تستلزمه متطلبات الصحة والمرور والمتطلبات الجمالية ومقتضيات الراحة العامة خصوصا: قواعد استقرار المباني ومتانتها؛ مساحة المحلات وحجمها وأبعادها؛ شروط تهوية المحلات، خصوصا فيما يتعلق بمختلف الأحجام والأجهزة التي تهتم الصحة والنظافة؛ الحقوق التي يتمتع بها في الطرق العامة أصحاب العقارات المجاورة لها؛ مواد وطرق البناء المحظور استخدامها بصورة دائمة؛ التدابير المعدة للوقاية من الحريق؛ طرق الصرف الصحي والتزود بالماء الصالح للشرب؛ والالتزامات المتعلقة بصيانة الأملاك العقارية والمباني.

والضوابط العامة للبناء المصادق عليها بمرسوم تطبق في الشروط التي تحددها أو تلك التي يحددها قرار المصادقة، على مجموع التراب إلا إذا كانت هناك مقتضيات مناقضة متضمنة إما في الضوابط سالفة الذكر أو في قرار المصادقة عليها. لكن يمكن لرئيس المجلس الجماعي أن يحدد بقرارات تسمى «ضوابط جماعية للبناء» مقتضيات لم تنص عليها الضوابط العامة للبناء أو تصاميم التهيئة، وذلك شرط أن لا تناقض القواعد المعتمدة في هذين الفتتين من الوثائق. فقانون التعمير يؤكد في الفصل 62 على أن مقتضيات الضوابط العامة للبناء تحل محل المقتضيات المناقضة أو الضوابط الجماعية للبناء بحكم القانون.

## القسم الثاني

### دور الشرطة الخاصة للبناء في حماية البيئة

حسب الفقرة الثانية من المادة 43 من القانون المتعلق بالتعمير «تسلم رخصة البناء دون إخلال بوجود إحراز الرخص الأخرى المنصوص عليها في تشريعات خاصة...». ويتعلق الأمر بشرطة المنشآت المصنفة وشرطة المآثر التاريخية والمواقع.

#### أ - شرطة المؤسسات المصنفة

تتسم العلاقات بين نظام المنشآت المصنفة ونظام التعمير بالتعقد، إذ يتعلق الأمر بمبدئياً بتشريعين مستقلين ولا تربطهما أية علاقات. وحقيقة الواقع التي يؤكدتها جزئياً القانون تبين وجود مصالح مشتركة بين التشريعين المتعلقين فعلاً بالبيئة.

إن التنظيم المتعلق بالمنشآت المضرة بالصحة والمزعجة والخطرة يهدف إلى حماية النظام العام بالمعنى الواسع للكلمة أي السكنية، الأمن والجمالية العمومية. والغاية هو التوفيق بين المصلحة الاقتصادية الغير قابلة للمنافسة لهذه المنشآت وضرورة الحفاظ على البيئة.

إن ظهير 25 غشت 1914 الذي يحكم ما يصطلح عليه بالمنشآت المصنفة تم تغييره بظهير 13 أكتوبر 1933. والمادة الأولى من هذا النص تؤكد على أن «المحلات التي يحصل منها أسباب خطر على الصحة أو إزعاج تترتب عليها مراقبة وحراسة ولإدارة».

وينص الظهير على عنصرين كمرجعية لاعتمادهما، إذ تم تصنيف المنشآت إلى ثلاثة درجات حسب حجم الأضرار الناتجة عنها. ومن جهة أخرى، فالسلطة التنظيمية تكفل بتحديد لائحة المنشآت وتصنيفها. وفي الواقع، يتعلق الأمر بفتتين من المنشآت فقط حسب خضوعها للترخيص أو للتصريح. فالمنشآت الخاضعة للترخيص تصنف بدورها إلى صنفين: منشآت الدرجة الأولى التي تنظر فيها وزارة التجهيز وتلك التي تنظر فيها السلطة المحلية، لكن نفس القواعد تحكم إحداثها ومراقبتها.

إن طلب الترخيص يوجه، حسب الحالات، إلى وزارة التجهيز أو السلطة المحلية المعنية. والترخيص مشروط بتقديم مجموعة من المعلومات والوثائق التي تسمح للإدارة بالتأكد من أن البيئة لن يطلها أي تأثير جراء اشتغال المنشأة موضوع الترخيص.

وتقوم السلطة المختصة، بعد توصلها بالملف المكون بطريقة قانونية، باتخاذ قرار يأمر بإنجاز بحث حول المنافع والمضار. ويكون القرار موضوع إشهار واسع حيث ينشر في الجريدة الرسمية وصحف الإعلانات القانونية. كما يتعين على السلطة المختصة أن تستشير مصلحة حفظ الصحة. ويحدد القرار في مجال دائري من ألف متر على الأقل يحيط بالمشروع الأماكن المعنية والتي يتعين أن ينجز فيها البحث. كما يحدد أيضا المكان الذي يوجد به الملف للإطلاع عليه من قبل المواطنين لأجل تدوين ملاحظاتهم. وتستقبل الإدارة المحلية الملاحظات وتبدي رأيها في شأنها وترفعها إلى وزارة التجهيز.

وتتخذ السلطة الإدارية المختصة القرار على ضوء محضر البحث وسجل الملاحظات. ويمكن لهذه السلطة أن تتخذ، إن اقتضى الحال، إحدى القرارات التالية: يمكن لها أن تسلم الرخصة في حال انعدام أي تهديد للأمن والسكنية والصحة العامة، أو أن ترفض تسليم الرخصة إذا كان المشروع أو طبيعة أنشطته لا تتلاءم مع أهداف الظهير والتشريع المتعلق بحفظ الصحة. والرفض في هذه الحالة يجب أن يكون معللا. وإذا اقتضى المشروع القيام ببعض التغييرات المادية لملاءمته مع المصالح المحمية، تقوم السلطة المختصة بإرجاء تسليم الرخصة إلى أن تتم التغييرات المطلوبة.

وتكون السلطة التقديرية للإدارة محدودة في بعض الحالات. ففي البلديات ومحيطها والمناطق المجاورة للمدن لا يمكن الترخيص للمؤسسات من الدرجة الأولى والثانية إلا داخل المناطق الصناعية المحدثة لهذا الغرض. كما يمكن منع بعض الصناعات المحددة حصريا بقرارات تنظيمية داخل المدار البلدي للمراكز الحضرية. وفيما يخص المؤسسات القائمة في المناطق السكنية، لا يمكن الترخيص إلا لتغييرات تهم شروط استغلالها التي لا تزيد من حدة المضايقة الناتجة عن وجودها.

ويحدد قرار الترخيص مشمولات المنشأة وأهمية المكونات التي تضمها. ويمكن أن ينص لأجل تحقيق المصلحة العامة، على أوامر تهدف إلى الوقاية من الحريق والحوادث من أي نوع والحد من أسباب الانبعاثات والروائح غير الصحية وتفادي تلوث المياه، وبصفة عامة على إجراءات حفظ الصحة والأمن التي يتعين احترامها في بناء العمارات أو استغلال الصناعة. كما يمكن للقرار أن يقضي بمنع أي بناء في منطقة محددة تحيط بالمنشأة على أن يتحمل المستغل التعريفات الواجب أدائها للأغيار بفعل هذا الارتفاق. ويمكن لقرارات تكميلية لقرارات الترخيص بنفس الشكليات أن تفرض لاحقا كل الإجراءات التي يقتضيها الحفاظ على مصالح الجوار أو الصحة العمومية أو التلطف من الأوامر القديمة التي أصبح تطبيقها غير مبرر.

أما المنشآت المصنفة الخاضعة للتصريح فيتم تحديدها بقرار تنظيمي. ويتعين إرفاق التصريح بالمعلومات والوثائق المنصوص عليها في المادة الخامسة من ظهير 25 غشت 1914 السابق ذكره.

ويحدد وزير التجهيز بقرارات الأوامر العامة المفروضة على المنشآت من الدرجة الثالثة. وإذا طرأت تغييرات على هذه القرارات يتم تطبيقها على المنشآت التي فتحت أبوابها في السابق. وحسب دورية وزير السكنى وإعداد التراب بتاريخ 10 يونيو 1980 يمكن لقرارات وزير التجهيز أن تتبنى كل الإجراءات التي من شأنها تحقيق الوقاية من الأضرار الناتجة عن اشتغال هذه الصناعات، خصوصا تلك التي تؤثر على الجوار بسبب الضجيج، والروائح، وانبعاث الدخان. وهذه عناصر تمس بالراحة والصحة العمومية. ويتولى مراقبة المنشآت المصنفة ضباط الشرطة القضائية وأعوان مكلفون خصيصا لهذا الغرض. وتتم الرقابة على الأنشطة بطريقتين.

تنصب الرقابة، أولا، على فعالية الممارسة إذ تصبح الرخصة متقدمة إذا لم تباشر الأشغال في أجل سنة. كما أن التصريح يصبح لاغيا إذا لم تستغل المنشأة لأكثر من سنة، ما يترتب عنه ضرورة القيام بتصريح آخر إذا أراد صاحب المنشأة فتحها من جديد. ومن جهة أخرى، فالرخصة والتصريح يمنحان على أساس اعتبار شخصي، ولذلك يتعين إحاطة الإدارة علما بأي تقويت لاستغلال المنشأة في أجل شهر.

وتنصب الرقابة، ثانيا، على النشاط الممارس، إذ يباشر أعوان الرقابة مجموعة من المهام منها حرية ولوج المنشأة، وحق المطالبة بتقديم كل الوثائق والمعلومات وإمكانية القيام بتحليل في المكان وفي المختبر، وتوجيه إنذارات قصد اتخاذ إجراءات للحد من السليبات الناجمة عن الاستغلال، والأوامر والملاحظات في سجل مراقبة المنشأة. وإذا لم يمثل المستغل للإنذارات، يمكن إغلاق المنشأة أو إزالتها بقرار قضائي، بل يجوز للإدارة أن تأمر بتوقيف الأشغال أو بإغلاق المنشأة حتى قبل صدور القرار القضائي.

ولقد قام المشرع بإدخال تغييرات على التشريع المؤطر لشرطة المنشآت المصنفة من خلال القانون المتعلق بحماية واستصلاح البيئة السابق ذكره.

وهكذا، تخضع المنشآت المصنفة إلى رخصة أو تصريح حسب التسمية والمسطرة المحددتين بنصوص تطبيقية. ولا تقبل الإدارة طلب تسليم رخصة بناء متعلقة بمنشأة مصنفة إلا إذا كان مرفقا برخصة أو بتوصيل تصريح أو دراسة التأثير على البيئة.

وعلى كل شخص يملك أو يستغل منشأة مصنفة أن يتخذ كل التدابير اللازمة للوقاية ولمحاربة تلوث البيئة وتدهور الوسط الطبيعي وذلك طبقا للمقتضيات التشريعية والتنظيمية والمقاييس والمعايير البيئية الجارية بها العمل. كما عليه أن يخضع لكل مراقبة أو تفتيش محتمل من طرف السلطات المختصة. ويجب على كل منشأة مصنفة أو غير مصنفة أن تحترم مقاييس ومعايير جودة البيئة المشار إليها في المادة 54 من القانون المشار إليه سابقا. وعلى المنشآت الجديدة أن تدمج في دفتر التحملات المقاييس والمعايير المعمول بها أثناء طلب رخصة البناء.

فيما يخص المنشآت الموجودة، تحدد بنصوص تنظيمية تواريخ تطبيق واحترام المقاييس والمعايير الخاصة بجودة البيئة. وفي حالة وجود خطر كبير ومؤكد وملحوظ على صحة الإنسان أو على البيئة

بصفة عامة، يمكن للإدارة المختصة، بعد إنذار المستغل، وطبقا للقوانين الجاري بها العمل أن تصدر قرارا بالتوقيف الجزئي أو الكلي لأنشطة المنشأة المصنفة المسؤولة عن هذا الخطر، إلى حين صدور قرار الحكم عن قاضي المستعجلات التابع للمحكمة المختصة. وفي حالة التحقق من خطر وشيك يستدعي إجراءات استعجالية، تأمر الإدارة بتوقيف نشاط المنشأة جزئيا أو كليا دون إنذار المستغل. وتصدر المحكمة المختصة التي رفعت إليها الدعوى أمرها بمنع استغلال المنشأة المخالفة للقانون إلى حين القيام بالأشغال والإصلاحات اللازمة، كما يمكنها أن تأمر بإنجاز هذه الأشغال والإصلاحات بمعية الإدارة وعلى نفقة مالك أو مستغل المنشأة.

ويمكن للإدارة أن تفرض على مستغل منشأة مصنفة، حسب الشروط المحددة في النصوص التنظيمية، أن يضع تجهيزات قياس للتلوث وأن يوافيها بصفة دورية بالتناجح المحصل عليها والخاصة بطبيعة وكمية المقذوفات السائلة أو الصلبة أو الغازية.

ويمكن أن تحدث مجالات لحماية صحة الإنسان وحماية المواقع الطبيعية والأثرية حول مناطق الأنشطة الاقتصادية. وتحدد هذه المجالات حسب طبيعة أنشطة المنشآت المصنفة وكذا الأخطار والتهديدات المحتملة التي يمكن أن تشكلها هذه المنشآت بالنسبة لصحة الإنسان وللبيئة بصفة عامة.

## ب - دور شرطة المآثر التاريخية والمواقع في حماية البيئة

يهدف التشريع إلى تأمين الحماية والحفاظ على التراث الوطني بشقيه الأثري والمنقول وتحقيق هذه الغاية يجد تبريره في كون المغرب غني بالمواقع وبالمآثر التاريخية والفنية. ويمكن تفسير الحفاظ على هذا المكون الأساسي للبيئة بثلاث اعتبارات.

فالحفاظ على المآثر والمواقع يسمح بتثبيت خصوصياتها لتحقيق الجمالية. فمن المؤكد أن المدينة التي تضم مآثر ومواقع تكون أكثر جاذبية من المدينة الرتيبة والمفتقدة للخصوصيات. فالمدن السلطانية كفاس ومكناس ومراكش بهندستها وغنى مآثرها ومواقعها تؤكد هذا الرأي. فالحماية تسمح أيضا بالحفاظ على المآثر والمواقع ضد أي مس سلبي بالمصلحة السياحية. ومن الواضح أن بعض الجهات وبعض المدن تجذب السياح أساسا بسبب مآثرها ومواقعها. فحماية المآثر والمواقع وخصوصياتها تسمح في أيضا بالحفاظ على مختلف الأنشطة المرتبطة بالصناعة التقليدية المتميزة بالخصوصيات المغربية. وأحسن مثال على ذلك الموقع الموجود بالمدينة العتيقة لفاس والذي يشكل إطار نشاط الدباغين.

إن النصوص الأولى التي ترجع إلى فاتح أبريل 1924 و21 يوليوز 1945. وتم إلغاء هذا التشريع واستبداله بقانون 25 دجنبر 1980 (13). فهذا النص يطبق على العقارات والعمارات بطبيعتها أو بتخصيصها وعلى

(13) قانون 25 دجنبر 1980.

المنقولات التي تكتسي أهمية فنية أو تاريخية أو حضارية بالنسبة للمغرب. ويتعلق الأمر أساسا بالمآثر التاريخية والطبيعية والمواقع ذات الطابع الفني أو التاريخي أو تهم علوم الماضي والعلوم الإنسانية بصفة عامة أو مآثر أخرى كيفما كانت الخطوط أو الأشكال التي تمثلها.

ويتم تأمين الحماية من خلال مسطرتين.

يتعلق الأمر، أولاً، بوسيلة التسجيل. فالسلطة المكلفة بالشؤون الثقافية تختص بتلقي طلبات التسجيل التي يمكن أن تقوم بتقديمها الإدارة العمومية والجماعات الترابية واللجنة الوطنية للبيئة والمؤسسات العمومية والشركات والجمعيات العلمية والتجمعات السياحية ومالكي الأملاك موضوع التسجيل (14). هذا التعداد يعني ضمناً أن طلبات التسجيل يمكن تقديمها من لدن الأشخاص المالكين والأشخاص والأجهزة غير المالكة.

وتترتب عن التسجيل آثار تتمثل في المنافع الممنوحة للمالك لتأمين وحماية أملاكه وفي الواجبات التي يتعين احترامها. وهكذا، يمكن منح إعانات من طرف الإدارة إلى مالكي العقارات المسجلة بهدف إعادة ترميم ممتلكاتهم والحفاظ عليها. ويمكن للإدارة أن تقوم على نفقتها وبموافقة المالكين بكل الأشغال الهادفة إلى الحفاظ وتثمين الملك المسجل. وفي المقابل، يلتزم المالك بعدم القيام بأية عملية تؤثر على طبيعة الملك أو بإتلافه أو بإعادة ترميمه أو تروم التأثير بتغيير العقار المسجل دون طلب رأي الإدارة ستة أشهر قبل التاريخ المعلن للشروع في الأشغال.

ويشكل التصنيف التقني الثانية التي تلجأ إليها الإدارة لتحقيق الحماية لما تعتبر أن العقار المسجل يتعرض لخطر من شأنه أن يؤدي إلى تدهوره أو اختفائه. فالتصنيف يعد الوسيلة العادية والكلاسيكية للحفاظ والحماية حيث ينتج آثاراً متعددة على العقارات المصنفة والعقارات المجاورة.

إذا تعلق الأمر بالعقارات المصنفة، فالآثار تسمح للإدارة بمراقبة كل الأشغال التي من شأنها أن تمس بالموقع أو بالمعلمة التاريخية المصنفة. وهذا ما يفسر وجوب التوفر على رخصة لكل عملية ترميمية أو تعميرية لعقار مصنف، أو إنشاء خطوط كهربائية أو اتصالاتية خارجية أو ظاهرة أو كل بناء جديد يهم نفس العقار. وهكذا، فلا يمكن لرئيس مجلس جماعي منح رخصة للبناء أو للتجزئة أو للتقسيم تهم عقاراً مصنفاً إلا إذا كان مرفقاً برخصة مسبقة ممنوحة من طرف رئيس الحكومة. كما أنه لا يمكن هدم عقار مصنف ولو جزئياً. ومن جهة أخرى، يمنع وضع على العقار المصنف اللوحات الإشهارية كيفما كانت طبيعتها أو شكلها. ويمكن للإدارة أن تقوم من تلقاء نفسها وعلى نفقتها بكل الأشغال التي تعتبرها مفيدة وتعمل على الشغل المؤقت للعقار المصنف والعقارات أو العمارات المجاورة دون أن يتجاوز هذا الاستعمال مدة سنة.

(14) المادة الأولى من مرسوم 22 أكتوبر 1981 بتنفيذ قانون 25 دجنبر 1980.

أما فيما يخص العمارات المجاورة، فالآثار تهدف إلى حماية العقار المصنف ضد كل عمليات البناء المنجزة من قبل ملاكي العمارات المجاورة والتي من شأنها أن تمس بالمظهر أو العقار المصنف. وعلى الخصوص، لا يمكن للسكان المجاورين أن ينجزوا بناء جديدا يستعمل العقار المصنف كدعامة له. كما يتعين عليهم أن يتخذوا كل الإجراءات الضرورية للحفاظ على العمارة المصنفة ضد كل تدهور يمكن أن ينجم عن الأشغال المنجزة.

### القسم الثالث التقييم النقدي

إن الحفاظ على البيئة، بطريقة غير مباشرة من خلال وثائق التعمير بطريقة مباشرة من خلال رخصة البناء، يواجه عددا من الإكراهات منها ما هي خاصة ومنها ما هي عامة.

#### أ - الإكراهات الخاصة

- إن الطريقة التي نظم بها المشرع البحث العلني المتعلق بتصميم التهيئة يثير عددا من الملاحظات النقدية.

لكي تكون الاستشارة الشعبية ذات دلالة صحيحة ومدى حقيقي يتعين أن تكون الآجال المنصوص عليها لإنجاز مراحلها كافية. والحال أن أجل إنجاز مسطرة البحث العلني هو شهر واحد. ولذلك هناك تراجع بالنسبة لأجل شهرين المنصوص عليه في القانون المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة. فالمدة المحددة لإنجاز البحث العلني غير ملائمة حيث يكون المجلس الجماعي في هذه المرحلة منكبا على دراسة مشروع تصميم التهيئة، على ضوء ملاحظات الساكنة، وذلك في أجل شهرين طبقا للمادة 24 المتعلقة باستشارة المجالس المنتخبة.

فالمجلس الجماعي، في الواقع، يصبح مجبرا على العمل منطقيا، حسب جدولة من شأنها التقليل من الأجل المخصص من طرف المشرع لدراسة مشروع التهيئة. وبعبارة أخرى، يتعين على المجلس أن ينتظر صدور خلاصات البحث العلني لكي يتمكن من القيام بدراسة عقلانية للوثيقة وملاءمة مواقفه مع مواقف الساكنة عملا بالفقرة الأخيرة من المادة 25 من قانون التعمير (15). وبفعل هذا الإكراه يتقلص الأجل إلى شهر واحد.

(15) «يتولى مجلس الجماعة عند دراسته لمشروع تصميم التهيئة دراسة الملاحظات المعبر عنها خلال إجراء البحث قبل عرضها على الإدارة» هذه المادة على أنه تؤكد 13.

فمن المستحب تمديد آجال البحث العلني لكي يتمكن المعنيون بأن يتواصلوا مع الإدارة والمجلس الجماعي بأن يقوم بدراسة مشروع التهيئة بكل وعي ودراية. ويمكن تقوية هذا التغيير من خلال فصل المراحل كتنظيم الاستشارة الشعبية قبل استشارة المنتخبين الجماعيين.

ومن المفيد أيضاً، لتحقيق الفعالية والعقلانية، تخصيص البحث العلني للملاحظات المتعلقة بالجوانب المحلية المحضنة في حين يقوم المنتخبون الجماعيون الذين يمثلون الناخبين بتسهيل مأمورية المواطنين بالإدلاء بآرائهم حول المنفعة العامة التي تنطوي عليها تجهيزات المرافق العامة وبصياغة ملاحظاتهم في مجال البيئة.

والملاحظ أن البحث العلني، خلال تحضيره، لا تواكبه حملة إعلامية وتحسيسية لإبراز أهمية وثائق التعمير والتخطيط الحضري التي تهدف أساساً إلى الاستجابة لتطلعات المواطنين. ويمكن للمسؤولين الإداريين أن يستعملوا الوسائل العصرية خصوصاً الوسائل السمعية البصرية وتقنية المعارض داخل البلديات ووسيلة الكتب البيضاء التي تشكل وثائق ذات صبغة مستقبلية. ويمكن للجماعات أن تلجأ، إن اقتضى الحال، إلى استطلاع الرأي. فالقانون الإداري المغربي لا يسمح باللجوء إلى الاستفتاء المحلي، لكن لا شيء يمنع من تنظيم استشارات شعبية في شكل استثمارات أو مقابلات.

إن البحث العلني غالباً ما يركز على جمع المعلومة، ما يشكل أحد الخصائص السلبية لهذه المسطرة. وحتى إذا تعلق الأمر بفرضية أسلوب جديد في البحث العلني، فرجوع المعلومة لا يكون منظماً بالطريقة الصحيحة. إذ يتم تدوين ملاحظات وشكايات المواطنين والجمعيات، لكن تبقى بدون ردود فعل من طرف السلطات الإدارية لما أثاره المواطنون فرادى وجماعات من تساؤلات وشكايات. وبالنظر إلى التعقد التقني لمشاكل التخطيط الحضري الذي يستعصي فهمه من قبل المواطن من شأن سياسة المشاركة أن تنحصر في مجرد عملية بسيطة للدعاية الهادفة إلى الحصول على الإذعان الآلي والأعمى. وبالتالي، فيحكم كفاءات تطبيق الاستشارة تصبح المعلومة معرضة للتشوه الذي يحول دون تمكن الإدارة من استيعاب الآراء الشخصية.

وقد تم التأكيد على أن البحث العلني لا يمكن تصوره إلا بالنسبة للقرارات الدقيقة وغير المعقدة والمشاريع التي تهم عدداً محدوداً من المواطنين، في حين تبدو غير قابلة للتنفيذ أو غير ملائمة في الحالات الأخرى. وكلما تعلق الأمر باتخاذ قرار يتسم بمستوى معين من العمومية يتعين على الإدارة أن تجد أساليب أخرى للإعلام غير الاتصال المباشر مع الساكنة. ويمكن لها أن تلجأ إلى وسائل مثل العينات أو بنيات تمثيلية تقيم معها علاقات متواصلة.

ويبدو أن الشروط التي تنجز فيها البحوث العمومية لا ترضي المواطنين ولا تقدم لهم ضمانات. فالأستاذ روسي ومن معه يؤكدون على أن إنجاز المشاريع الكبرى في التهيئة الفلاحية والعمليات الكبرى للتجهيز (كالسدود) وللتعمير تؤدي إلى نزع الملكية من عدد كبير من الملاكين الذين غالباً ما لا يتفرون على إمكانية التعبير عن رأي تقني دقيق حول تناسبية العملية. وفي هذه الشروط يصبح احترام مسطرة البحث مجرد شكلية فاقدة إلى حد كبير من دلالتها.

ويعزز التكوين الذي يتلقاه مصمم وثيقة التعمير هذا التوجه التقنوقراطي. فهو، قبل كل شيء، تقني لا علاقة له بالتسيير يقوم بتركيب وجهات النظر والآراء المعبر عنها من طرف المواطنين والمنتخبين. لكن رغم كل ذلك، ففي غالب الأحيان تبقى المقاربة التقنية مهيمنة.

ومن بين العناصر التي تفسر هذه الإكراهات غياب أعوان متخصصين في ممارسة البحوث العمومية. ومن المؤكد أن التحسينات الجزئية التي همت كفاءات تطبيق المسطرة لا تسمح، كيف ما كان الحال، بإزالة النواقص السيكلوجية للبحث العلني بسبب عدم بروزها بشكل واضح.

وتعزى هذه المشاكل إلى ميل المشرع المغربي نحو المحاكاة من خلال الاستلهام من التصور التقليدي للنظام الفرنسي، إذ يتصور البحث العلني، قبل كل شيء، من منظور منطق سيكلوجية الدفاع بدلا من تطوير روح المشاركة. وبعبارة أخرى، يتم تنظيم البحث أساسا لجمع التعرضات والانتقادات المرتبطة بالمنفعة العامة للتهيئة وللتعرف على أصحاب الحقوق.

ومن جهة أخرى، لا يأخذ هذا التصور الدفاعي بطبيعته بعين الاعتبار الفئات من الساكنة غير المعنية بالحقوق والواجبات الناتجة عن قرار التعمير. ولذلك فمن المستحب تقوية الاستشارة الشعبية خصوصا من خلال دعوة التلاميذ والطلبة ومختلف أعضاء الجمعيات للإدلاء بأرائهم لكونهم يشكلون المستفيدين المستقبليين من التجهيزات المبرمجة والمرافق العامة المنصوص عليها في وثائق التعمير. ومن المهم إقحام السكان المرتقبين خصوصا لما يتعلق الأمر بعملية التجديد في مناطق أو مجالات سيرف التكوين الديمغرافي للسكان فيها تغيرات عميقة.

- ولا يضم قانون التعمير مقتضى مشابه لذلك الذي ينص عليه المشرع في القانون المتعلق بالتجزئات والذي يسمح للسلطة المختصة بأن تفرض أوامر خاصة مرتبطة بالبناء. كان بإمكانه أن يسمح أيضا للسلطة المختصة بتسليم رخصة البناء أن تفرض قيودا إذا كانت عمليات البناء بحجمها وموقعها وتخصيصها من شأنها أن تحدث انعكاسات ضارة بالبيئة.

وتشكل هذه القيود ارتفاقات حقيقية تمثل في القيام بأعمال إجبارية بهدف الحفاظ على النظافة والأمن العمومي كحماية البناية ضد المزعجات الناتجة على الخصوص عن الضجيج، وإحداث مجالات خضراء تتوافق مع أهمية العقار، وإنجاز المنشآت الصناعية وشبكة الصرف الصحي بالنسبة للمياه الصناعية مع معالجة ملائمة، والحد من الآثار المضرة الناجمة عن التمدد العشوائي الماس بالمجالات الطبيعية، والحد من الآثار المضرة بالمواقع الطبيعية، وإقامة الحواجز الخضراء والمباني الخفيفة.

- ويثير ظهير 25 غشت 1914 المتعلق بالمنشآت المصنفة ملاحظات نقدية بسبب عدم ملائمتها مع التطور القانوني والصناعي والتعميري الذي يعرفه المغرب منذ السنين الأخيرة.

فمن الناحية الشكلية، يضم الظهير، في آن واحد مقتضيات ذات طبيعة تشريعية وأخرى ذات صبغة تنظيمية. فهو إذن متجاوز بالنظر إلى البنية القانونية الجديدة للبلد التي تركز على الفصل بين السلطات. كما يعاني الظهير نفسه من ضعف جماليته القانونية بفعل تداخل مقتضياته. فعلى سبيل المثال، تعالج نفس الفصول في، آن واحد، المنشآت الخاضعة للترخيص وتلك الخاضعة للتصريح.

ويبدو أن ظهور 1914 يعتمد تصورا ضيقا، إلى حد ما، للمصالح التي يتعين حمايتها، إذ يهدف، حسب النص نفسه، إلى تأمين حفظ الصحة والأمن العمومي، في حين أن الواقع أكثر تعقيدا. فالنص يهتم بشخص المواطن أكثر من البيئة التي يعيش فيها. فمن شأن المنشآت المرتبة أن تمس أيضا بالفلاحة والمواقع والمآثر التاريخية والجمالية العامة.

كما يجب، ثالثا، أن نعاين المفارقة المتمثلة في ضعف الجزاءات وتعدد وخطورة المساس بالبيئة. فعدم التوفر على الرخصة أو التصريح هي المخالفة الوحيدة التي تم زجرها بغرامة لا معنى لها - من 150 إلى 1000 فرنك ومن 5 إلى 15 فرنك - فالأساس تحيين الغرامات وتوسيع تطبيقها على مخالفات أخرى كرفض السماح لأعوان المراقبة بولوج المؤسسة.

والملاحظ في الأخير أن المساهمة المالية في مصاريف البحث العلني حول المنافع والمضار لا تهم إلا المنشآت الخاضعة للترخيص. فالأمر لا يتعلق بمساهمة رمزية محضه. فمن المستحب تقوية الالتزامات المالية بالنظر إلى طبيعة هذه المنشآت وخصوصية المراقبة والنفقات التي تقوم بها الإدارة لمحاربة المضار الناتجة عن اشتغالها.

وعلى ضوء الملاحظات النقدية، لا يمكن لنا إلا أن نشير انتباه المسؤولين للاهتمام بالمنشآت المصنفة ليس فقط عند تسليم الرخص بل أيضا في إطار ممارسة سلطات الشرطة الإدارية. ويتعين أن يمارسوا مراقبة دائمة لمنع هذه المنشآت من المس بمحيط الساكنة وبيئتها وإغلاق أي منشأة لا تحترم النصوص القانونية. فتدخل الإدارة بناء على طلب المواطنين يبقى غير كاف.

إن إحداث مناطق صناعية يعد أفضل حل لظاهرة تعدد المنشآت المصنفة في الأحياء أو حتى داخل العمارات السكنية. فانتشار أورش الميكانيك والمطالة والحدادة، وإنتاج الصباغة تؤثر سلبا على الشوارع الكبرى والأزقة. ولذلك، يتعين على كل جماعة حضرية أو قروية أن تهيء فضاء ملائما لاستقبال الحرف والمصانع غير اللاتقة والمزعجة أو الخطرة. ويتميز هذا الحل بكونه يدفع بالفاعلين المعنيين إلى ممارسة نشاطهم في إطار منافسة شرعية وفي منطقة بعيدة عن الساكنة.

ويجب أن نعترف بأن جزء كبيرا من النصوص المتعلقة بالتعمير ومحاربة الظواهر غير الصحية أصبحت متقدمة. إذ ترجع إلى المرحلة الاستعمارية حيث لم تكن تهدف أساسا إلى حماية البيئة ولم يتم مراجعتها لأقلمتها مع التطور الحضري والبيئي. وعلاوة على ذلك، فإصلاح القانون الأساسي المتعلق بالتعمير يتسم بالبطء حيث لم يتم إصلاحه إلا سنة 1991 في حين أن النصوص كانت مهينة منذ أكثر من عشرين سنة. ونفس الإشكالية تطبع قانون 1991 حيث لم تستطع الحكومات المتتالية أن تقوم بمراجعته لملاءمته مع مستجدات تطور المدن.

وعلى مستوى المنازعات، فالرقابة القضائية على حماية البيئة من خلال رخص البناء تبقى محدودة نسبيا بالنظر إلى قلة القرارات الصادرة عن القاضي الإداري في هذا الميدان.

ومن المؤكد أن بعض القرارات تضم تقييما للأعمال الماسة بالنظافة وحفظ الصحة والجمالية. وفي قرارات أخرى، نجد تقييما إيكولوجيا كمعايير التلوث أو المس بالعناصر الطبيعية. لكن القاضي الإداري المغربي، في غياب المعلومة والتكوين الكافي في هذه المادة، لا يصدر أحكاما علمية مؤسسة على معلومات دقيقة حول النبيت والوحش ومجموعة من المنظومات الإيكولوجية. فالمفاهيم التي تسود بطريقة ضمنية أو صريحة في النصوص القانونية ووثائق التعمير لا يمكن أن تجسد مداها الحقيقي إلا من خلال التحكم في المعارف الإيكولوجية (16).

## ب - الإكراهات العامة

إن المصالح المكلفة بالتعمير والبيئة تفتقر إلى الصلاحيات والوسائل. وفي هذا الصدد يمكن الإشارة إلى ثلاث ملاحظات.

- فالمؤسسات المعنية لا تتوفر على سلطات تفريرية حقيقية للتدخل، لكون البيئة لا تهم فقط مصالح التعمير. فهي تتسم بالطابع الأفقي الواسع. فتدبيرها يشكل عملا صعبا يقتضي بالضرورة التنسيق الدائم مع مصالح متعددة أخرى. ومن جهة أخرى، فالمجلس الجماعي المدعو لصياغة الملاحظات حول وثائق التعمير قبل المصادقة عليها يكتفي بالإفصاح عن ملاحظات واقتراحات لا غير.

كما تجب الإشارة إلى غياب المعطيات والمعلومات المرقمة حول مدى تأثير الأعمال الماسة بالبيئة. وتكثيف الآثار مهمة صعبة بسبب التطور السريع للمعلومة والخطر الناجم عن المعلومة المتقدمة لحماية جيدة للبيئة. وما يزيد من حدة المشاكل غياب الوسائل المالية إذ تتطلب إزالة التلوث استعمال تكنولوجيا متطورة تتجاوز كلفتها الإمكانيات المالية للدولة والجماعات الترابية.

- والعامل المتعلق بالذهنية لا يقل أهمية. فيبدو أن المخططين والمسؤولين الإداريين كانوا يعتبرون منذ زمان غير بعيد أن التوفيق بين التعمير وتنمية البلاد بصفة عامة وحماية البيئة تعد مشكلة من الصعب حلها أو مستحيلة التحقيق. وهذه الطريقة في التفكير أدت إلى هيمنة المقاربة القانونية والتقنية والمؤسسية والكمية. كما يبدو أن المنتخبين المحليين تهيم عليهم مقاربة ذاتية مرتبطة بمصالح شخصية. فالمقاربة الترابية المنحصرة في الحاجيات المحلية لا تسمح بإدماج الهواجس البيئية.

ويضاف إلى ذلك وجود مجموعات ضغط تتسم بالحساسية ضد الإكراهات المرتبطة بالبيئة بالنظر إلى الرهانات الكبرى والمصالح الخاصة التي تتسبب في تدهور البيئة. ويتشكل هذا اللوبي من المقاولات الكبرى التابعة للدولة والمقاولات الخاصة التي تمارس أنشطة تضر بالبيئة.

(16) فاروق بضموصي، دور القاضي في حماية البيئة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق بسلا، 2015.

كما يلاحظ غياب ثقافة بيئية لدى عموم الناس خاصة المواطنين ذوي الدخل المحدود. فالبحث عن جودة الحياة والحفاظ على البيئة من الهواجس التي لا يفكرون فيها.

- فتدبير البيئة من خلال التعمير يواجه أكثر فأكثر مجموعة من الإكراهات ذات الصبغة الجغرافية. فالمغرب بلد سريع التأثير بفعل العوامل التالية : الطابع المتقلب للمناخ والشساعة الممتدة للصحراء والكتل الجبلية وطول الساحل (3500 كلم)، ومحدودية الموارد المائية، والتهديد الناجم عن الاحتباس الحراري، إلخ.

إن حماية البيئة بواسطة التعمير وإعداد التراب تقتضي إدراجها في إطار مشروع مجتمعي بالاعتماد على مقاربة شمولية. فالتعمير في خدمة البيئة لا يقوم فقط على مجرد تصاميم توجيهية وتصاميم تهيئة أو تصاميم تنطيق إذ لا يتطلب فقط التنبؤات والإجراءات والنصوص القانونية والمؤسسات.

فتدبير مجالات التعمير والبيئة وإعداد التراب يقتضي حصول إجماع كل الفاعلين والسياسيين والاجتماعيين. لكن، للأسف، ما زال المجتمع المغربي يواجه صعوبات لتحديد ملامح المستقبل. فالعوائق التي خلفها الماضي والهموم المستعجلة الناتجة عن ما هو آني لا تسمح ببلورة رؤية على المدى البعيد.