دار المنظومة
DAR ALMANDUMAH
الرواد في قواعد المعلومات العربية

العنوان:	مستجدات دور الجماعات الترابية في ميدان التعمير
المصدر:	منشورات مجلة العلوم القانونية - سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية
الناشر:	ميمون خراط
المؤلف الرئيسي:	الطاهرى، ابراهيم
المجلد/العدد:	ع11
محكمة:	نعم
التاريخ الميلادي:	2019
الصفحات:	287 - 323
رقم MD:	1149507
نوع المحتوى:	بحوث ومقالات
اللغة:	Arabic
قواعد المعلومات:	IslamicInfo
مواضيع:	القوانين والتشريعات، الجماعات الترابية، قضايا التعمير، التخطيط العمراني، المغرب
رابط:	http://search.mandumah.com/Record/1149507

© 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.

مستجدات دور الجماعات الترابية في ميدان التعمير

ذ إبراهيم الطاهري

باحث جامعي

مقدمة

إن الاهتمام بقضايا التعمير يشكل ضرورة محلية، كما انه يعتبر تدخلا واختصاصا مركزيا، ويعتبر ذلك مبررا كافيا لإعطاء فرصة للتدخل الجماعي في مجال التعمير، وقد عرف الدستور المغربي الجديد لسنة 2011 الجماعات الترابية في المادة 135" بأنها الجهات والأقاليم والعمالات والجماعات". بعد ان كان قبل ذلك في المادة 49 من دستور 1996 يعرفها بانها مجموع العمالات والاقاليم والجماعات الحضرية والقروية.

وتعتبر الجماعات المحلية او الجماعات الترابية كما اصبحت تسمى حديثا في المغرب الجماعات الترابية اهم تجسيد لأسلوب أو نظام اللامركزية الادارية الترابية، و تعد تلك الجماعات الترابية أشخاصا اعتبارية معنوية عامة خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال الاداري والمالي تم احداثها بمقتضى سياسة اللامركزية، وهي تتمتع بالشخصية المعنوية و تحدث كل جماعة ترابية جديدة بمقتضى القانون ويمكن ان تحل عند الاقتضاء محل جماعة ترابية أخرى او اكثر من تلك الفقرة الأولى المنصوص عليها في الفصل 153 المذكور أعلاه1، وتمارس هذه المجالس عدة اختصاصات مهمة كما انها تلعب دورا مهما في المجال التعميري وذلك عبر دعامتين، تتجلى الدعامة الاولى في القانون التنظيمي للجماعات2.113.14 الذي يساهم في تكريس

1-عماد ابركان، قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات، العدد 34/33 ص 123.124 منشور بمجلة مسالك الجهات والجماعات الترابية من الدستور الى القوانين التنظيمية.

2-القانون التنظيمي للجماعات الترابية 113.14 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل 7 يونيو 2015 الصادر الجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 6 شوال 1436، الموافق ل 23 يونيو 2015، ص 6660 -6708.

دور الجماعات في اعداد ضوابط البناء وانجاز البرامج السكنية هذا بالإضافة الى تنصيصه على وظيفتها التنموية في ميدان التعمير وكذا تعزيز اختصاص المجالس الجماعية في مجال التجهيزات العمومية المحلية والدعامة الثانية تتجلى في قانون التعمير12.90[1] الذي جاء بمقتضيات من شانها اعطاء نفس جديد للسياسة التعميرية سواء على مستوى التخطيط الحضري من خلال ترتيب وتبسيط لائحة الوثائق المطلوبة في المجال التعميري التي اصبحت تقتصر على صنفين فقط، دون اغفال مشروعي مدونة التعمير 30.07 و قانون التعمير 04.04.

وقد بدأت الجماعات الترابية في المغرب منذ ظهير يونيو 1960، حيث تم احداث الجماعة النواة وهي الجماعات الترابية التقليدية، وكانت في البداية عبارة عن جماعات تقوم باختصاصات تنفيذية فقط وليس لها دورا كبيرا في اي مجال من المجالات ، كما تم احداث قانون العمالات والاقاليم سنة 1963، بعد ذلك طرح اشكال التنمية والى جانبه اشكالات اخرى من بينها موضوع التعمير ليتم احداث ظهير احداث نظام المناطق سنة 1971، وهو الذي يمثل النواة الاولى للجهوية بالمغرب، بعد سبعينيات القرن الماضي و ما تلى ذلك من تطورات اقتصادية واجتماعية وسياسية وثقافية صدر ظهير 1976، وبذلك تم نسخ ظهير احداث المناطق وتم احداث نظام الجهات بمقتضى ظهير 1997، تم بعد ذلك صدر قانون الميثاق الجماعي 78.00 سنة 2002، ليتم اخيرا الوصول للقانون التنظيمي للجماعات الترابية.

هذه التعديلات كلها تنصب في إطار اغناء وتدعيم وتطوير تدخل الجماعات في ميدان التعمير عبر التنصيص على عدة مقتضيات قد تساهم الى حد ما في الرقي بالوظيفة الجماعية في هذا السياق سواء تعلق الامر بالاختصاصات التي من شأنها توسيع

1-قانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير الصادر بتنفيذه الظهير الشريف 1.92.31 الصادر في 15 ذي الحجة 1412، الموافق ل 17 يونيو 1992 الصادر بالجريدة الرسمية عدد 4195، الصادرة في 14 محرم 1413، الموافق ل 15 يوليوز 1992، ص887،898.

هذه التعديلات، او عبر الجانب الالي من خلال احداث لجنة خاصة بالتعمير تساهم في تطوير الدور المنوط بالجماعات في مادة التعمير، فهذه الالية من شأنها المساهمة الى حد ما في تعزيز هذا الدور.1

وتبرز اهمية الموضوع من خلال العلاقة التكاملية بين مجال التعمير والجماعات باعتبار الدور الذي تقوم به هذه الاخيرة ومساهمتها الفعالة في النهوض بهذا الميدان الحيوي –التعمير-، حيث يكتسي تفعيل الوظيفة الجماعية في مجال اعداد وتنفيذ الوثائق التعميرية اهمية بالغة وهذا من شانه تعزيز دور المجالس الجماعية في مجال التدبير الحضري خاصة فيما يتعلق بإعداد ضوابط البناء وانجاز البرامج السكنية

وفي هذا الصدد يطرح ما يلي: كيف تتدخل الجماعات الترابية في مجال التعمير؟ والى اي مدى استطاعت هذه الجماعات ان تضطلع بالدور المخول لها؟ وماهي الاكراهات والاختلالات التي تعتري تدخلات الجماعات في مجال التعمير؟ ما الثغرات التي استصحبتها وما هي افاق ورهانات تطوير هذه الجماعات في ظل المتغيرات والمستجدات المشهودة على الساحة الوطنية؟

للإجابة على ما طرح سيعتمد المنهج الوصفي التحليلي عن طريق التصميم التالي:

المبحث الاول: تدخل الجماعات في اعداد وتنفيذ وثائق التعمير

المبحث الثاني: اختلالات تدخل الجماعات في مجال التعمير وافاقه

المبحث الأول: تدخل الجماعات في اعداد وتنفيذ وثائق التعمير.

تتدخل الجماعات في ميدان التعمير على اختلاف تقسيمها، حيث تقوم بدور فعال في هذا المجال الحيوي خاصة المجالس الجهوية ومجالس العمالات والاقاليم (المطلب الثاني)، دون اغفال دور الجماعات الحضرية والقروية (المطلب الاول).

1- سيدي احمد الشيكر، التعمير بين الدولة والجماعات المحلية، اطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، اكدال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، السنة الجامعية 2012-2013، ص 167.

المطلب الأول: دور الجماعات الحضرية والقروية في ميدان التعمير.

تعرف الجماعات الحضرية والقروية في الفصل الاول من الظهير المتعلق بنظام الجماعات1 بأنها:" الجماعات الحضرية أو القروية، وحدات ترابية معينة الحدود داخلة في حكم القانون العام وتتمتع بالشخصية المدنية والاستغلال المالي.

وتشتمل الجماعات الحضرية على البلديات والمراكز المتمتعة بالشخصية المدنية والاستقلال المالي".

هذه الجماعات تقوم بأدوار مهمة في ميدان التعمير، سواء على مستوى اعداد وثائق التعمير (الفرع الاول) او على مستوى تنفيذها (الفرع الثاني).

الفرع الأول: دور الجماعات الحضرية والقروية في اعداد وثائق التعمير

تلعب الجماعات الحضرية والقروية دورا مهما في مجال اعداد وثائق سواء كانت هذه الوثائق متعلقة بالمخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، او مخطط التهيئة او التنطيق او التنمية ومن اهم تجلياتها نجد:

أولا- إجبارية الحصول على إذن إداري مسبق لإحداث تجزئة أو مجموعةسكنية أو تقسيم وهذا ما نصت عليه المادة الثانية 2 من القانون رقم 25-390 والذي يسلمه

1- الظهير الشريف رقم 1.59.315، الصادر في 28 ذي الحجة 1379 الموافق ل 23 يونيو 1960 بشأن نظام الجماعات حسبما وقع تغييره وتتميمه، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 2487 الصادرة بتاريخ 24 يوليوز 1985 الموافق ل 7 ذو القعدة 1405 الصفحة 1970.

2- المادة الثانية من القانون 90.25 المتعلق بالتجزئات العقارية:" يسلم رئيس مجلس الجماعة الحضرية او القروية الاذن في القيام بإحداث التجزئات العقارية المطلوبة علها في المادة 2 اعلاه.

واذا كان العقار المراد تجزئته يوجد بين جماعتين او عدة جماعات يسلم الاذن وزير الداخلية او الوالي او العامل المعني الذي يفوض اليه مباشرة ذلك، بعد استطلاع رأي رؤساء مجلس الجماعات الحضرية او القروية المعني".

3-القانون رقم 90.25 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، الصادر الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.7 بتاريخ 15ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1992) منشور بالجريدة الرسمية عدد 4159 الصادرة في 14 محرم 1413، موافق ل15 يوليوز 1992، ص 880.887.

رئيس مجلس الجماعة الحضرية أو القروية أما إذا كان العقار موضوع التجزئة يوجد بين جماعتين أو عدة جماعات يسلم الإذن وزير الداخلية أو الوالي أو العامل المعني الذي يفوض إليه مباشرة ذلك بعد استطلاع رأي رؤساء مجالس الجماعات الحضرية أو القروية المعنية.

ثانيا-اناطت المادة 138 من الميثاق الجماعي 278.00 بالجماعات الحضرية والقروية احترام الاختيارات والضوابط المقررة في توجيه التهيئة العمرانية، بالإضافة الى السهر على احترام كل الوثائق المتعلقة بالتعمير كما يدرس المجلس الجماعي، ويصادق على ضوابط البناء الجماعية طبقا للقوانين والانظمة الجاري بها العمل.

ثالثا- طبقا للاختصاصات الواردة في المادة اعلاه وكذا المادة 44 منه فان المجلس الجهوي يبدي رأيه حول سياسات التعمير في حدود المجال الترابي للجماعة، كما يبدي رأيه حول مشاريع وثائق التهيئة والتعمير طبقا للقوانين والانظمة الجاري بها العمل.3

1- تنص المادة 38 من الميثاق الجماعي: التعمير وإعداد التراب: يسهر المجلس الجماعي على احترام الاختيارات والضوابط المقررة في مخططات توجيه التهيئة العمرانية تصاميم التهيئة والتنمية وكل الوثائق الأخرى المتعلقة بإعداد التراب والتعمير. 1 - يدرس ويصادق على ضوابط البناء الجماعية طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل. 2 - يقرر في إنجاز أو المشاركة في إنجاز برامج إعادة الهيكلة العمرانية ومحاربة السكن غير اللائق وحماية عادة تأهيل المدن العتيقة وتجديد النسيج العمراني المتدهور. 3 - يقرر إنجاز البرامج المتعلقة بالسكنى أو المشاركة في تنفيذها. 4 -يشجع إحداث التعاونيات السكنية وجمعيات الأحياء؛ 5 - يسهر على المحافظة على الخصوصيات الهندسية المحلية وإنعاشها.

2-ظهير شريف رقم 1.02.297 صادر في 25 من رجب 1423 الموافق ل 3 أكتوبر 2002 بتنفيذ القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5058 بتاريخ 21 نونبر 2002، الصفحة 3468، المغير بالظهير الشريف رقم1،03،82 الصادر في 20 محرم 1424 الموافق ل 24 مارس 2003، ومغير ومتمم بالقانون رقم 17،08 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1،08،153، بتاريخ 23 صفر 1430 موافق ل 18 فبراير 2009، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5711 بتاريخ 23 فبراير 2009.

3-المادة 44 من الميثاق الجماعي:" يقدم المجلس الجماعي اقتراحات وملتمسات ويبدي آراء، ولهذه الغاية:

-يقترح على الدولة وعلى الأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام الأعمال الواجب القيام بها لإنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للجماعة إذا كانت هذه الأعمال تتجاوز نطاق اختصاصاتها أو تفوق الوسائل المتوفرة لديها أو الموضوعة رهن تصرفها؛

يدخل المجلس الجماعي في اعداد المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، هذه الوثيقة التي تعتبر وسيلة لدراسة المجال الحضري وضواحيه دراسة شمولية ومستقبلية، وبالتالي تعمل على رسم الصورة العامة التي سيأخذها المجال مستقبلا، حيث تستغرق مدة سريانها 25 سنة وتم تقليصها في إطار مشروع مدونة التعمير الى 20 سنة، وقد يسري على جماعة حضرية واحدة أو عدة جماعات، مركز محدد أو عدة مراكز محددة، وإن اقتضى الحال على جزء أو كل تراب جماعة قروية أو جماعات قروية مجاورة.1

ونلاحظ أن المادة 5 من المرسوم التطبيقي، للقانون رقم 12.90 اكتفت بالتنصيص على أن رؤساء المجالس المعنية وإن اقتضى الحال رئيس أو رؤساء المجموعة الحضرية يكونون أعضاء في اللجنة المحلية التي يعرض على أنظارها مشروع المخطط التوجيهي من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير، بقصد تدارسه داخل أجل 15 يوما.

- يطلع مسبقا على كل مشروع تقرر إنجازه من طرف الدولة أو أية جماعة أو هيئة عمومية أخرى بتراب الجماعة؛

- يبدي رأيه وجوبا حول كل مشروع تقرر إنجازه من قبل الدولة أو أية جماعة أو هيئة عمومية أخرى بتراب الجماعة إذا كان من شأن تحقيقه أن يرتب تحملات على كاهل الجماعة أو يمس بالبيئة؛

- يبدي رأيه حول سياسات وتصاميم إعداد التراب والتعمير في حدود المجال الترابي للجماعة، كما يبدي رأيه حول مشاريع وثائق التهيئة والتعمير طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها؛

- يبدي رأيه كلما استوجبت ذلك القوانين والأنظمة المعمول بها أو كلما طلبته الدولة أو غيرها من الجماعات العمومية الأخرى.

ويمكن للمجلس، علاوة على ذلك، تقديم بعض الملتمسات فيما يتعلق بجميع المسائل ذات الفائدة الجماعية، باستثناء الملتمسات ذات الصبغة السياسية. توجه ملتمسات المجلس في ظرف خمسة عشر(15) يوما بواسطة سلطة الوصاية إلى السلطات الحكومية والمؤسسات العامة والمصالح المختصة التي يتعين عليها توجيه أجوبتها المعللة بنفس الطريقة إلى المجلس الجماعي في أجل لا يتعدى ثلاثة أشهر".

1-المادة 2 من قانون التعمير:" يطبق مخطط التهيئة العمرانية على رقعة ارضية تستوجب تنميتها ان تكون محل دراسة اجمالية بسبب الترابط القائم بين مكوناتها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والتجارية.

ويمكن ان تشتمل الرقعة الارضية المشار اليها اعلاه على جماعة حضرية او عدة جماعات حضرية ومركز محدد او عدة مراكز محددة كذلك، ان اقتضى الحال، على بعض او جميع جماعة قروية او جماعات قروية مجاورة"

وبالتالي فمساهمة الجماعات الحضرية والقروية في إعداد المخطط التوجيهي تبقى محدودة، وفي نفس السياق تنص المادة 7 من قانون 12.90 1على إحالة المشروع قبل أن توافق عليه الإدارة إلى المجالس الجماعة المعنية التي تقوم بتدارسه وإبداء الاقتراحات التي تتولى الإدارة دراستها بمشاركة المجالس الجماعية المعنية، وتضيف أنه في حال عدم إبداء اقتراحات داخل أجل ثلاثة أشهر يعتبر أن ليس لديها أي اقتراح. وتنص المادة 44 من الميثاق الجماعي 78.00: " على أن المجلس الجماعي يبدي رأيه حول مشاريع وثائق التهيئة والتعمير طبقا للقوانين والأنظمة المعمول بها". وهكذا تبقى صلاحيات مجالس الجماعات الحضرية والقروية مقتصرة على دراسة مشروع المخطط التوجيهي وإبداء الاقتراحات حوله،

وكذا مقتضيات المادة 21 من قانون التعمير التي جعلت اصدار قرار القيام بدراسة تصميم التهيئة بيد رئيس المجلس الجماعي.2

1- المادة 7 من قانون التعمير التي تنص على :" يحال مخطط التهيئة العمرانية قبل ان توافق عليها الادارة الى مجالس الجماعات المعنية والى مجلس المجموعة الحضرية ان اقتضى الحال ذلك لدراسته وفق احكام الظهير الشريف المعتبر بمثابة قانون 1،84،165 الصادر في 6 محرم 1405 الموافق ل 2 اكتوبر 1984، مغير ومتمم بموجبه الظهير الشريف رقم 1،26،583 بتاريخ 5 شوال 1346 الموافق ل 30 شتنبر 1976 المعتبر بمثابة قانون المتعلق بالتنظيم الجماعي، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 3753 بتاريخ 3 شتنبر 1984، الموافق ل 7 صفر 1405، ص929.

وللمجالس المشار اليها اعلاه ان تبدي داخل اجل ثلاثة أشهر يبتدئ من تاريخ احالة المخطط اليها مباشرة في شأنه من اقتراحات تتولى الادارة دراستها بمشاركة المجالس الجماعية التي يعنيها الامر.

وان لم تبد المجالس الانفة الذكر أي رأي داخل الاجل المنصوص عليه اعلاه فان سكوتها يحمل على انه ليس لها أي اقتراح في موضوع المخطط المحال اليها".

2-تنص المادة 21 من قانون التعمير على انه:" قبل وضع تصميم التهيئة، يجوز اتخاذ قرار يقضي بالقيام بدراسته ويعين حدود الرقعة الارضية التي يشملها تصميم التهيئة المزمع دراسته.

يصدر رئيس مجلس الجماعة بطلب من الادارة او بمبادرة منه قرار القيام بدراسة تصميم التهيئة بعد ان يتداول المجلس في ذلك.

ويستمر مفعول القرار المشار اليه اعلاه مدة ستة أشهر من تاريخ نشره بالجريدة الرسمية، ويجوز تحديده مرة واحدة لمدة مساوية للمرة الاولى".

رابعا- تتدخل الجماعة في إعداد المجال الترابي والتهيئة العمرانية، حيث تتخذ المجالس المنتخبة جميع التدابير اللازمة لتنفيذ واحترام أحكام وثائق التعمير، فعلى مستوى تصميم التهيئة، فإن المادة 21 من القانون 12/90 نصت على أنه "قبل وضع تصميم التهيئة يجوز اتخاذ قرار يقضي بالقيام بدراسته ويعين حدود الرقعة الأرضية التي يشملها تصميم التهيئة المزمع دراسته". ويصدر رئيس المجلس الجماعي بطلب من الإدارة أو بمبادرة منه قرار القيام بدراسة تصميم التهيئة بعد أن يتداول المجلس في ذلك، ويستمر مفعول هذا القرار المشار إليه أعلاه لمدة 6 أشهر من نشره في الجريدة الرسمية، ويجوز تجديده مرة واحدة لمدة مساوية للمدة الأولى. فإذا كان هذا النص يعطي لرئيس الجماعة صلاحية اتخاذ قرار القيام بدراسة مشروع تصميم التهيئة، فإنه يظل ناقصا طالما أن القانون لم يحدد المعايير الموضوعية التي تستوجب اتخاذ مثل هذا القرار.1

خامسا-تقوم المجالس كذلك بالمصادقة على وثائق التعمير ونشرها: فبعد الانتهاء من اعداد وصياغة مشاريعها النهائية، تحال وثائق التعمير للمصادقة على السلطات المختصة التي تحددها قوانين وتنظيمات التعمير، والمصادقة على مشاريع وثائق التعمير هي المرحلة الاخيرة في مسلسل عمليات اعداد هذه المشاريع قبل النشر وسريانها نافذة المفعول ومنتجة لآثارها.

ومسطرة المصادقة ليست واحدة بالنسبة لكل الوثائق، لا من حيث الاجراءات المتبعة ولا من حيث السلطة المختصة بالمصادقة، ومن حيث هذه الاخيرة، وتبعا للتسلسل الهرمي للسلطة او مدى علاقتها بقطاع التعمير واهمية الوثائق نفسها، نجد الوزير الاول يصادق بمرسوم على كل من المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية وتصميم التهيئة، يليه الوزير المكلف بالتعمير الذي يوافق بقرار على تصميم التنطيق، ثم هناك

1-حكم رقم 12/2010/241الصادر بتاريخ 2010/8/19، بين الريفي عبد السلام ضد رئيس الجماعة الحضرية لأكوراي، منشور بالمجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية عدد 108، سنة 2015، للأستاذ محمد الأعرج.

وزير الداخلية الذي يوافق باعتباره سلطة الوصاية على قرارات تحديد الطرق والساحات العامة التي يتخذها رؤساء الجماعات الحضرية كانت او قروية، وهناك في الاخير موافقة العامل ووزير الداخلية على تصميم التنمية الذي يتولى اصداره رؤساء مجالس الجماعات المحلية في التكتلات القروية التابعة لنفوذ هذه الجماعات.1

سادسا- بعد إنجاز التصميم التوجيهي تأتي مرحلة تصميم التهيئة إلا أنه نظرا لما يتطلبه الإنجاز والمصادقة على وثائق التهيئة الحضرية من وقت، فإنه يتم اللجوء في بعض الأحيان، كتدبير مؤقت. وقد نصت المادة 13 قانون 12.90 على انه: "يهدف تصميم التنطيق الى تمكين الإدارة والجماعات المحلية من اتخاذ التدابير التحفظية اللازمة لإعداد تصميم التهيئة والحفاظ على اختيارات مخطط توجيه التهيئة العمرانية".

ومن هذا فإن تصميم التنطيق يشكل مرحلة انتقالية بين وثائق التعمير التقديري ووثائق التعمير التنظيمي، حيث يسري مفعوله لمدة أقصاها سنتان. ويتم وضع مشروع تصميم التنطيق، بمبادرة من الإدارة وبمساهمة الجماعات المحلية المعنية، والمجموعة الحضرية إن اقتضى الأمر ذلك، وكما سبقت الإشارة تبقى مساهمة الجماعات الملحية في ذلك تتسم بالغموض وغالبا فإن الرئيس بمؤازرة لجنة التعمير هو الذي سيمثل المجلس ليساهم في إعداد المشروع.2

ويعرض بعد تهييئه من طرف إدارة التعمير أو الوكالة الحضرية على أنظار المجالس الجماعية المعنية وإلى مجلس المجموعة الحضرية إن اقتضى الحال، لأجل دراسته ويجب على رؤساء المجالس المعنية أن يوجهوا مقترحات جماعتهم إلى الإدارة المكلفة بالتعمير أو الوكالة الحضرية لدراستها، طبقا لمقتضيات المادة 15 من قانون التعمير، وتتم الموافقة على تصميم التنطيق بقرار للسلطة الحكومية المكلفة

1-عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية واللامركزية، الطبعة الاولى، 1993، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، ص113,

2-عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية واللامركزية، مرجع سابق، ص 78.

بالتعمير. بناء على ما سبق ومن خلال استقراء المواد 121 و 152 من قانون التعمير يتضح أن دور الجماعات المحلية يتسم بالغموض والمحدودية.

يتم تدارس تصميم التنطيق من طرف الجماعة الحضرية ولها ان تعطي اقتراحاتها حوله داخل اجل شهرين من تاريخ احالة التصميم عليها.3

نلاحظ في هذا الصدد انه قد انحصر دور المجالس الجماعية على مجرد الموافقة خلال جلسة واحدة، وقد تكون هذه الجلسة على مستوى مجلس المجموعة القروية ذا كان التصميم التوجيهي يهم عدة جماعات حضرية كما هو الشأن بالنسبة للدار البيضاء، حيث تظل إدارة التعمير هي المهيمنة في توجيه المخطط وتحديد آفاقه.

سابعا- كما أن المجلس الجماعي لا يشترك بالتصاميم والمخططات بشكل واسع، إلا بعد أن تكون مشاريع المخططات التوجيهية قد تم إقرارها وقطعت مراحل مهمة على أن اشتراك المجلس الجماعي يأتي متأخرا وعن طريق لجان مخصصة لهذا الغرض، انطلاقا من إبداء الرأي والمشورة، وبالرغم من أن المشرع قد أعطى للمجلس الجماعي صلاحية المشاركة من خلال إبداء الرأي والمناقشة بخصوص المرافق والتجهيزات

1-المادة 12 من قانون التعمير: "تصميم التهيئة وتصاميم التنطيق وتصاميم التنمية المتعلقة بمناق تكون فيها بعد محل مخطط توجيه التهيئة العمرانية تظل سارية المفعول إذا كانت قد تمت الموافقة عليها قبل تاريخ نشر النص الموافق بموجبه على المخطط الانف الذكر، بشرط ان تكون احكامها تتلائم مع الخيارات الواردة فيه.

2-المادة 15 من قانون التعميرّ:" يتم وضع مشروع تصميم التنطيق بمبادرة من الادارة وبمساهمة الجماعات المحلية، وتتم الموافقة عليه وفق الاجراءات والشروط التي تحدد بمرسوم تطبيقي".

3-المادة 16 من قانون التعمير:" يحال مشروع تصميم التنطيق قبل ان توافق عليه الادارة الى مجلس الجماعة الحضرية ان اقتضى الحال ذلك لدراسته وفق احكام الظهير المعتبر بمثابة قانون رقم 1.76.583 بتاريخ 5 شوال 1936 (30 سبتمبر 1976) المتعلق بالتنظيم الجماعي، وللمجالس المشار اليها اعلاه ان تبدئ داخل اجل شهرين، يبتدئ من تاريخ احالة التصميم اليها ما تراه في شأنه من اقتراحات تتولى الادارة دراستها بمشاركة الجماعات المحلية التي يعنيها الامر. وإذا لم تبد المجالس الانفة الذكر أي رأي داخل الاجل المنصوص عليه اعلاه فان سكوتها يحمل على ان ليس لها أي اقتراح في موضوع التصميم المحال اليها."

وإذا لم تبد المجالس الانفة الذكر أي رأي داخل الاجل المنصوص عليه اعلاه فان سكوتها يحمل على ان ليس لها أي اقتراح في موضوع التصميم المحال اليها."

والخدمات التي تعنيها. وهذا من شأنه إعطاء مصداقية لدراسة وإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، إلا أن إشراك المجلس الجماعي يبقى غير واضح، فبالرجوع إلى المادة السادسة من القانون 190/12. لا نجد أي تنصيص على صلاحية المجالس الجماعية لإعداد وإجراء الدراسات الأولية، وبالمقابل نجد استئثار الإدارة المكلفة بالتعمير بذلك.

إن الغموض الذي يكتنف مساهمة المجالس الجماعية في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية كان محل نقاش في لجنة إعداد التراب الوطني والسكنى والمحافظة على البيئة، التي أبدت تخوفها من تقليص دور المجالس الجماعية بخصوص مسطرة إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، إلا أن هذا الجدل قد عرف حلا في فرنسا، اذ عرفت الممارسة الجماعية الفرنسية وضعية جديدة في هذا الميدان، حيت أصبحت الجماعات تتدخل في ميدان إعداد وتعديل ومراجعة التصاميم المديرية مما اعتبره البعض قفزة نوعية في مسار التعمير الفرنسي الذي أصبح قضية محلية،2 بامتياز.

الفرع الثاني: دور الجماعات الحضرية والقروية في تنفيذ وثائق التعمير

اضافة الى اختصاص الجماعات الحضرية والقروية في مجال اعداد وثائق التعمير، فإنها تتدخل في مجال تنفيذ هذه الوثائق، ومن اهم ما تسهر عليه في هذا الجانب نجد:

1. تنص المادة 6 من القانون 90.12 على انه: "يتم وضع مخطط توجيه التهيئة العمرانية بمبادرة من الإدارة وبمساهمة الجماعات المحلية وتتم الموافقة عليه طبق الاجراءات والشروط التي تحدد بمرسوم"

2-زكرياء خراط، اطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام . التخطيط والتدبير الحضريين بين النصوص والممارسة، كلية العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية ص66، السنة الجامعية 2014/2013، ص154.

أولا-تختص المجالس الجماعية بتسليم رخص البناء والتجزئة والتقسيم طبقا للمادة 50 من الميثاق الجماعي1 وكذا المادة 41 من قانون التعمير.2

إن من أهم اختصاصات رئيس المجلس الجماعي، الشرطة الإدارية والتي عمل القانون التنظيمي على توسيعها ومن ضمنها شرطة التعمير حيث يسهر رؤساء المجالس على تطبيق القوانين والأنظمة المتعلقة بالتعمير واحترام ضوابط تصميم التهيئة. وعلى العموم فسلطات رئيس المجلس الجماعي في مجال البناء تبتدئ من يوم تسلم ملف طلب رخصة البناء سواء للشروع في البناء أو في حالة إدخال تغييرات على المباني القائمة، إذا كانت التغييرات المزمع إدخالها تتعلق بالعناصر المنصوص عليها في ضوابط التهيئة وهذا الطلب يكون مشفوعا بملف تقني يتألف زيادة على الوثائق المحددة بنص تنظيمي، على

1-تنص المادة 50 من الميثاق الجماعي: "يمارس رئيس المجلس الجماعي اختصاصات الشرطة الادارية في ميادين الوقاية الصحية والنظافة والبيئة وسلامة المرور وكذلك عن طريق اتخاذ قرارات تنظيمية بواسطة تدابير شرطة الفردية هي الاذن او الامر او المنع ويقوم لاسيما:

يسهر على تطبيق القوانين والانظمة المتعلقة بالتعمير وعلى احترام ضوابط تصاميم التهيئة الترابية ووثائق التعمير.

يمنح رخص البناء والتجزئة والتقسيم ورخص احتلال الملك العمومي لغرض البناء وذلك طبق الشروط والمساطر المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

يسهر على نظافة المساكن والطرق وتطهير قنوات الصرف الصحي وزجر ايداع النفايات بالوسط السكني والتخلص منها.

يراقب البنايات المهملة او المهجورة او الآيلة للسقوط ويتخذ التدابير اللازمة لترميمها او هدمها طبقا للقوانين والانظمة الجاري بها العمل".

2-المادة 41 من قانون التعمير:" يسلم رخصة البناء رئيس المجلس الجماعي، وفي المنطقة المحيطة بجماعة حضرية يسلم رخصة البناء رئيس مجلس الجماعة القروية المزمع اقامة البناء على ارضها بتنسيق مع رئيس مجلس الجماعة الحضرية".

تصميم المبنى أو الوثائق المتعلقة بتغييره من الوجهة المعمارية. ويسلم رخصة البناء هذه رئيس المجلس الجماعي بعد دراسة الملف التقني1.

ثانيا- يجب على رئيس المجلس الجماعي أن يسلم رخصة البناء داخل أجل أقصاه شهر واحد، يحتسب ابتداء من تاريخ تسليم توصيل بإيداع الملف. وعند انقضاء الأجل المذكور يعتبر سكوت رئيس المجلس الجماعي بمثابة رفض لتسليم رخصة البناء. وفي هذه الحالة يتوفر طالب الرخصة في أجل 10 أيام، يحتسب ابتداء من انصرام الأجل المشار إليه أعلاه لرفع التماس إلى العامل قصد إعادة دراسة طلبه. ويوقف الأجل الذي يجري بين تاريخ رفع الالتماس إلى العامل وجوابه، والذي لا يمكن أن يتجاوز 15 يوما2.

ثالثا- يسلم رئيس المجلس رخصة البناء بعد التحقق من أن المبنى المراد إقامته تتوفر فيه الشروط التي تفرضها الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، خصوصا الأحكام المنصوص عليها في تصاميم التهيئة وتصاميم الحفاظ على المنطقة وإبراز قيمتها. وإذا ثبت له عكس ذلك فإنه يرفض منح هذه الرخصة وله تأجيل البت في طلبها، ولا يمكن أن يتجاوز التأجيل لسنتين حسب قانون رقم 312.90.

---

1. المادة 406 من مشروع مدونة التعمير التي تنص على انه:" يسلم رخصة البناء رئيس المجلس الجماعي بعد دراسة الملف التقني المنصوص عليه في المادة السابقة، وذلك وفق الشروط والكيفيات المحددة بنص تنظيمي، ويجب ان تعد رخصة البناء وفقا لنموذج تحدده الادارة".

2-المادة 409 من مشروع مدونة التعمير:" يجب على رئيس المجلس الجماعي ان يسلم رخصة البناء داخل اجل اقصاه شهر واحد، يحتسب ابتداء من تاريخ تسليم التوصيل بإيداع الملف".

3-المادة 45 من قانون التعمير:" إذا كان الغرض المخصصة له الاراضي غير محددة في تصميم التهيئة او في تصميم التنطيق، يجوز لرئيس مجلس الجماعة بعد استطلاع رأي الادارة المكلفة بالتعمير ان يقوم داخل دوائر الجماعة الحضرية والمراكز المحددة والمناطق ذات الطبيعة الخاصة.

-اما بتأجيل البث في طلبات البناء، ويكون التأجيل مسببا ويجب الا تتعدى مدته سنتين.

-واما بتسليم رخصة البناء إذا كان المبنى اقامته تتلائم مع احكام مخطط توجه التهيئة العمرانية المقررة عملا بالبندين 2 و3 من المادة 4 اعلاه، توسع الغرض الذي يصلح له فعلا القطاع المعني عند عدم وجود مخطط لتوجيه التهيئة العمرانية".

المطلب الثاني: دور المجالس الجهوية ومجالس العمالات والأقاليم في مجال التعمير

إلى جانب الاختصاصات الممنوحة لمجالس الجماعات ومجالس المقاطعات في ميدان التعمير، نجد كذلك اختصاصات أخرى منحت لمجالس العمالات او الأقاليم والمجالس الجهوية في المجالين المذكورين، فبالرجوع إلى القوانين المنظمة لكل من المجالس الجهوية، ومجالس العمالات والأقاليم يمكن الوقوف على مجموعة من الاختصاصات منها ما هو ذاتي والأخر منقول من طرف الدولة، وعليه سنحاول من خلال هذا المطلب توضيح اختصاصات المجالس الجهوية ومجالس العمالات او الأقاليم من خلال جزأين، بحيث يتم تخصيص الأول منهما للحديث عن المجالس الجهوية ودورها في التعمير(الفرع الاول)، أما الجزء الثاني فسيوضح اختصاصات مجالس العمالات او الأقاليم في ميدان التعمير(الفرع الثاني).

الفرع الأول: على مستوى المجلس الجهوي

سيتم التطرق في هذا الصدد لدور الجهات من خلال قانون 96/47 (الفقرة الاولى)، وكذا دورها من خلال القانون التنظيمي (الفقرة الثانية).

الفقرة الاولى: دور الجهات في ميدان التعمير من خلال القانون رقم 471/96

تلعب المجالس الجهوية في مجال التعمير دورا عاما وهاما، فبالرجوع إلى المادة 7 من ظهير 2 أبريل 1997 المتعلق بتنظيم الجهات (قانون 96-47) نجدها تحدد اختصاصات المجلس الجهوي في المجالين اعداد التراب والتعمير، في إعداد التصميم الجهوي لتهيئة التراب وفقا للتوجهات والأهداف المعتمدة على المستوى الوطني، كما يسهر على المحافظة على الخصائص المعمارية الجهوية وإنعاشها.

1-الظهير الشريف رقم 1/97/84الصدر في 23 من ذو القعدة 1417 الموافق ل 2 ابريل1997 بتنفيذ القانون رقم 47/96المتعلق بتنظيم الجهات الجريدة الرسمية عدد4470 بتاريخ 1997/4/3 الموافق ل 25 ذو القعدة 1417 ص556.

ومن جهة أخرى نصت المادة 36 من قانون (96-47) على أن المجلس الجهوي يشكل لجانا دائمة لدراسة القضايا التي يجب أن تعرض على المجلس الجهوي، ومن ضمن هذه اللجان نجد، لجنة التخطيط وإعداد التراب، ولجنة التعمير والبيئة. يتضح من خلال هذه الاختصاصات أن المجالس الجهوية تلعب دورا أساسيا فيما يتعلق بإعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب، دون أن يشمل اختصاصها ميدان التعمير، وهذا راجع إلى تفادي كثرة المتدخلين وتداخل الاختصاصات بين الجماعات الترابية، فالمجالس الجهوية تقوم أساسا بالتخطيط على المستوى الجهوي ككل، علما أن وثائق التعمير تعتبر هذا التصميم – التصميم الجهوي-من مراجعها الأساسية.

وتجدر الإشارة إلى أن قانون الجهات رقم 47/96 لسنة 1997 نص على نضام الاقتراع غير المباشر، الشيء الذي يجعل المجلس الجهوي محروما من المصداقية الديمقراطية ومعزولا عن الإنتظارات الشعبية.

الفقرة الثانية: دور الجهات في ميدان التعمير من خلال القانون التنظيمي رقم 1111.14

ان المشرع الدستوري بوأ الجهة _تحت اشراف رئيس مجلسها _مكانة الصدارة دستوريا بالنسبة للجماعات الأخرى في مجال التنمية المندمجة، وفي انسجام مع هذا المعطى الدستوري الجديد، عمل المشرع التنظيمي على التذكير بهذه المكانة الجديدة للجهة، حيث ألزم السلطات المعنية أخذ صدارة الجهة بعين الاعتبار في عمليات إعداد برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب 2.

1-الظهير الشريف رقم 1،83،15 الصادر في 20 رمضان 1436 الموافق ل 7 يوليوز 2015 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 112.14 المتعلق بالجهات الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6380 الصادرة بتاريخ 6 شوال 1436 الموافق ل 23 يوليو 2015

2-المادة الخامسة من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات

وتناط بالجهة مجموعة من الاختصاصات، في حدود مواردها، وداخل دائرتها الترابية، الأعمال الخاصة بالتخطيط والبرمجة والإنجاز والتدبير والصيانة.

ويتضح من خلال الاطلاع على القانون التنظيمي نهوض الجهة، داخل دائرتها الترابية، بالتنمية المندمجة والمستدامة وتنظيمها وتنسيقها وتتبعها، سيما فيما يتعلق منها بتحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيتها الاقتصادية. على أن لا تتجاوز الجهة مهامها المدرجة ضمن هذه المجالات، والسياسات والاستراتيجيات العامة والقطاعية للدولة في هذه المجالات1.

وتطبيقا للمادة 4 من القانون التنظيمي التي تنص على أن: تدبير الجهة لشؤونها يرتكز على مبدأ التدبير الحر الذي يخول بمقتضاه لكل جهة، في حدود اختصاصاتها المنصوص عليها في القسم الثاني من هذا القانون، سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها، ومن خلال هذه المادة وتجسيدا لمبدأ التدبير الحر، يجب مأسسة ممارسة الجهة لمهامها واختصاصاتها2.

وتجدر الإشارة إلى أن اعتماد أسلوب الاقتراع المباشر يعطي مصداقية أكبر للرهانات السياسية الجهوية، وإلى تكريس سلطة جهوية أصلية، كما سيدفع إلى تعلق السكان بالمؤسسة الجهوية، وسيسمح بأن يكون للجهة وظيفة خاصة ورؤية جهوية لمواجهة مشاكلها.3

الفرع الثاني: على مستوى مجالس العمالات او الأقاليم:

1-المادة 80 من القانون التنظيمي للجهات.

2-ابراهيم الزيتوني، رهانات وافاق الجهوية على ضوء القانون التنظيمي المتعلق بالجهات منشور بمجلة مسالك العدد 34/33، ص 45.

3-ابراهيم الزيتوني، رهانات وأفاق الجهوية على ضوء القانون التنظيمي للجهات منشور بنفس المجلة ، ص45.

سيتم التطرق في هذا الإطار لدور مجلس العمالة او الاقليم من خلال قانون 79/00 (الفقرة الاولى)، وكذا من خلال القانون التنظيمي (الفقرة الثانية).

الفقرة الاولى: دور مجلس العمالة أو الإقليم من خلال القانون رقم 791/00

تخضع مجالس العمالات والأقاليم من حيث نظام تسييرها وبيان اختصاصاتها إلى مقتضيات القانون رقم 79.00 الصادر في 3 أكتوبر 2002.

ويمكن أن نبين دور هذه الأخيرة في ميدان التعمير من خلال المادة 15 من القانون المذكور، إذ نصت على أنه يشكل مجلس العمالة أو الإقليم لجانا لدراسة القضايا وتهيء...، ومن ضمنها اللجنة المكلفة بالتعمير وإعداد التراب والبيئة، كما يقوم المجلس بكل الأعمال اللازمة لإنعاش الاستثمارات ولاسيما إنجاز مناطق للأنشطة الاقتصادية أو المشاركة في تهيئتها وتجهيزها وإنعاشها، ويشارك كذلك في إنجاز برامج الإسكان أو إعادة هيكلة النسيج الحضري والسكن غير اللائق بالوسط الحضري والقروي، فضلا على أنه يبدي رأيه حول سياسات وتصاميم إعداد التراب والتعمير ووثائقهما المقترحة من طرف الدولة أو الجهة .

الفقرة الثانية: دور مجلس العمالة والأقاليم في ميدان التعمير من خلال القانون رقم 112.14

تناط بالعمالة أو الإقليم مهام النهوض بالتنمية الاجتماعية خاصة في الوسط القروي وكذا في المجالات الحضرية، كما تتمثل هذه المهام في تعزيز النجاعة والتعاضد والتعاون بين الجماعات المتواجدة بترابها. ودورها يتجسد في إنجاز وصيانة المسالك القروية وتشخيص الحاجيات في مجالات الصحة والسكن والتعليم والوقاية وحفظ الصحة ....

1-ظهير شريف رقم 1/02/269 الصادر في 25 رجب 1423 الموافق ل 3 اكتوبر2002 بتنفيذ القانون رقم79،00المتعلق بتنظيم العمالات او الأقاليم، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5658 بتاريخ 21 نونبر2002، الموافق ل 16 رجب 1423، ص 564.

وإذا كان الدستور الجديد المغربي الجديد يضع الأسس لرؤية جديدة لدور الجماعات الترابية عامة، والجهات على الخصوص، في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، فإن هذه المهمة تتطلب تزويد الجهات والجماعات الترابية الأخرى بالموارد والإمكانيات اللازمة، وتنمية المؤهلات الاقتصادية لضمان مستوى معين من الجودة في الخدمات العمومية المقدمة، وتنمية المؤهلات الاقتصادية الخاصة بكل جماعة ترابية، ومواكبة كافة الفاعلين الأخرين الذين قد يساهمون في تحقيق التنمية الجهوية. وعليه فإن النص الدستوري جعل الجهات والجماعات الترابية الأخرى تتوفر على موارد مالية ذاتية.1

المبحث الثاني: اختلالات تدخل الجماعات في مجال التعمير وافاقه

تتدخل الجماعات في مجال التعمير بشتى انواع التدخلات سواء فيما يتعلق بجانب الوثائق او الجانب المتعلق بالرخص، لكن تلك التدخلات كانت محدودة وشهدت عدة اختلالات (المطلب الاول) الامر الذي ادى الى صدور قانون تنظيمي تضمن عدة مستجدات، وله افاق منتظرة على مستوى التعمير (المطلب الثاني).

المطلب الاول: اختلالات تدخل الجماعات الترابية في مجال التعمير

ان تدخل الجماعات الترابية في اعداد وتنفيذ وثائق التعمير، يعاني من اختلالات قانونية (الفرع الاول) تم تكريسها من خلال القوانين المتعلقة بتنظيم الجماعات المحلية او القوانين المتعلقة بالتعمير، اضافة الى ما سبق تواجه الجماعة المحلية اختلالات واقعية (الفرع الثاني) مرتبطة اساسا بخصوصيات مجال التعمير

وقد تم التنصيص على هذا الضعف في مقررات المجلس الاعلى حيث تم رصد مجموعة من الملاحظات التي شكلت نقطة ضعف في قانون الجماعات المحلية، وقد

1- -الفصل 141من الدستور المغربي: " تتوفر الجهات والجماعات الأخرى، على موارد مالية ذاتية، وموارد مصدرة من قبل الدولة، كل اختصاص تنقله الدولة الى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون كل اختصاص تنقله الدولة إلى الجهات والجماعات الترابية الأخرى يكون مقترنا بتحويل الموارد المطابقة له".

ارتبطت هذه الاختلالات بمجموعة من المجالات سواء التخطيط او الصفقات او المقاولات او التدبير لكن سيتم التركيز في هذا الصدد على الجانب المتعلق بالتعمير باعتباره موضوعنا في هذا الصدد.

الفرع الاول: الاختلالات القانونية

هذه الاختلالات لوحظت على مستوى الجماعات في إطار التقسيم والقانون القديمين وكذا على مستوى الجهات والعمالات او الاقاليم بالنسبة للتقسيم الجديد.

اولا: على مستوى الجماعات:

يقصد بالاختلالات القانونية مختلف الحدود والنواقص التي اعترت القانون المنظم للجماعات المحلية في جانبه المتعلق بالنصوص القانونية من اهمها:

اولا- مساطر منح رخص التقسيم او التجزيء: لا تعدو ان تكون مجرد اجراءات للرقابة القبلية للعمليات التي تتم في مجال التعمير، والغرض منها فحص قانونية العملية ومدى مطابقتها مع المقتضيات، والاهداف المنصوص عليها في قوانين وانظمة التعمير، وفي قانون التعمير السائد فان ما يزيد عن 17 ملف مرخص من طرف الجماعات المكونة سابقا لمدينة سلا، لا يتوفر على اي معطيات حول هذه التجزئات والمجموعات العقارية، ويتعذر على الجماعة الحضرية لسلا تتبع هذه المشاريع او برمجة عمليات التسليم المؤقت او النهائي المتعلق بها او تحصيل الجزء المتبقي من الضريبة على عمليات التجزئة .1

ثانيا: ضعف النصوص القانونية: نصت المادة 44 من قانون الميثاق الجماعي، على ان المجلس الجماعي يبدي رأيه حول سياسات وتصاميم اعداد التراب والتعمير في حدود المجال الترابي للجماعة، كما يبدي رأيه حول مشاريع وثائق التهيئة والتعمير.

1-ملاحظات وتوصيات المجلس الجهوي للحسابات بالرباط، الجريدة الرسمية عدد 5823 مكرر -15 ربيع الاخر 1431 (22 مارس 2010) ص 1769.

ومن خلال القراءة الاولية للمادة السابقة يتبين انها جعلت اختصاصات الجماعات الحضرية والقروية في اعداد وثائق التعمير قاصرة على ابداء الرأي فقط ولا تتعداه الى التدخل فيه بشكل مباشر.

كما تنص المادة 38 من القانون 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم على ان ابداء الرأي حول سياسات وتصاميم اعداد التراب والتعمير ووثائقها المقترحة يتم من طرف الدولة او الجهة.1

نفس المقتضى ورد في المادة 9 من القانون المنظم للجهات، كما ان الصيغ الواردة في المواد 6 و1 و23 من القانون 90.12 المتعلق بالتعمير تضمنت عبارة: بمساهمة الجماعات المحلية ..." وهي عبارة مبهمة وتحتاج لتوضيحات خاصة فيما يتعلق بكيفية وطريقة مساهمة الجماعات المحلية، حيث ان هذه المواد لم تحدد بشكل واضح طرق هذه المساهمة ولذلك ظل دور الجماعات يقتصر على الاستشارة من خلال ابداء رأيها عندما يحال عليها مشروع هذه الوثائق في حين كلمة الفصل ترجع الى جهات الادارة الوصية

1-المادة 38 من القانون المتعلق بتنظيم العمالات او الاقاليم:" يقدم مجلس العمالة أو الإقليم اقتراحات وملتمسات ويبدي آراء، ولهذه الغاية :- يقترح على الدولة وعلى الأشخاص المعنوية الأخرى الخاضعة للقانون العام الأعمال الواجب القيام بها لإنعاش التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للعمالة أو الإقليم إذا كانت هذه الأعمال تتجاوز نطاق اختصاصاته أو تفوق الوسائل المتوفرة لديه أو الموضوعة رهن تصرفه ؛

- يبدي رأيه حول سياسات وتصاميم إعداد التراب والتعمير ووثائقهما المقترحة من طرف الدولة أو الجهة؛

- يقترح كل تدبير يتعلق بإنعاش الاستثمارات والتشغيل وتحسين محيط المقاولة؛

- يبدي رأيه كلما استوجبت ذلك القوانين والأنظمة المعمول بها أو طلبته الدولة أو الجهة. توجه الآراء والاقتراحات والملتمسات المتخذة من قبل المجلس بواسطة الوالي أو العامل إلى السلطات الحكومية المختصة والمؤسسات العامة والمصالح المعنية التي يتعين عليها توجيه أجوبتها المعللة بنفس الطريقة إلى مجلس العمالة أو الإقليم في أجل لا يتعدى ثلاثة أشهر. يمكن للمجلس، علاوة على ذلك، تقديم ملتمسات فيما يتعلق بجميع المسائل ذات الفائدة للعمالة أو الإقليم، باستثناء الملتمسات ذات الصبغة السياسية.

ثالثا: غياب المقتضيات المرجعية : من خلال تحليل مضمون تصاميم التهيئة تم التوصل الى ملاحظة غياب مرجعية واضحة تمكن من مقارنة ما تم اسناده للمكتب المشرف على صياغة التصميم والاجوبة التي حملها او جاء بها، وبالتالي يمكن ذلك من المحاسبة وتقييم الاداء، وهكذا فغياب المقتضيات المرجعية الواضحة بالنسبة لمخطط وتصاميم التهيئة على حد سواء فتح الباب على مصراعيه للخبير المصمم لتحديد الخطوط الكبرى ومصادر البيانات والمعطيات بحرية تامة، لكن هذا لا يعني انه لم تكن هناك توجيهات بل اكثر من ذلك تعليمات وراء صياغة الوثائق .1

رابعا: ضعف التنسيق وتعدد وتداخل الاشخاص المخول لهم التدخل في ميدان التعمير: يتعلق التنسيق بمدى الترابط القائم بين المتدخلين في اعداد وثائق التخطيط الحضري حول نمو التجمعات السكانية، وعند هذا المستوى فان هذه الوظيفة تعرف انقساما وازدواجية بين المستويين المركزي واللامركزي.2

والسبب في هذا التداخل في الاختصاص يرجع بالأساس الى تغييب القانون للمسطرة الواجبة الاتباع للحصول على وثائق التعمير حيث ان المادة 55 من قانون التعمير تنص على اختصاص رئيس المجلس الجماعي بتسليم رخصة السكن وشواهد المطابقة هذا فقط دون ان تتكفل بتوضيح المسطرة التي يتم اتباعها قصد الحصول على هذه الشواهد.

الشيء الذي يجعل تسليم هذه الرخص يختلف من جماعة الى اخرى ومن عمالة الى اخرى، وفي بعض الاحيان اصبحت تقوم بتسليمها لجنة اقليمية او محلية ترأسها

1-زكرياء خراط، التخطيط والتدبير الحضريين بين النصوص والممارسة، مرجع سابق، ص 152

2-حسن امرير، دور الدولة والجماعات المحلية في ميدان التعمير اشكالية توزيع الاختصاص، مرجع سابق، ص84.

السلطة المحلية وذلك بالرغم من ان قانون التعمير خول الاختصاص في شأنهما الى رئيس المجلس الجماعي.1

خامسا: إغفال تنظيم بعض الجوانب المتعلقة بالتعمير: الامر الذي يخلق اشكالا وغموضا مطبقا.

ومثال ذلك رخصتي الحفر والهدم فان النصوص الجاري بها العمل قد اغفلت تنظيمها مما ادى الى امتناع الجماعات عن تسليمها بدعوى عدم الاختصاص او منحها من قبل السلطة المحلية، وكذلك يتم الخلط احيانا ما بين رخصة الحفر ورخصة الهدم وكذا البناء حيث يتم اعتبار رخصة البناء بمثابة رخصة الحفر او الهدم في حين ان الواقع غير ذلك، على اعتبار ان الحفر والهدم قد يطلبان لغير اغراض البناء،2

سادسا: عدم النص الصريح على اختصاص المجالس الجماعية في مراجعة تصاميم التهيئة: لم يتم التنصيص على مسألة المراجعة او التوسيع من نطاق تصاميم التهيئة مما يفتح المجال للتأويلات، ويفضي الى الاعتقاد اما بكون هذا الاختصاص لم يعد يرجع للمجالس الجماعية او انه يدخل ضمن الاختصاصات الجماعية دون مراقبة الادارة المركزية.3

ثانيا: على مستوى الجهات والعمالات او الاقاليم

وبخصوص اختصاصات الجهة، فبناء على مبدأ التفريع، تم تمكين الجهة من اختصاصات ذاتية، واختصاصات مشتركة مع الدولة وأخرى منقولة إليها.

1-محمد بوجيدة، اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية، سلسلة مؤلفات واعمال جامعية، عدد 78، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة الاولى، 2008 ص282.

2-خراط زكرياء، التخطيط والتدبير الحضريين بين النصوص والممارسة، نفس المرجع، ص 280. -

3-ماحي خديجة، اختصاصات الجماعات في مجال التعمير، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الاول كلية العلوم القانونية والاجتماعية والاقتصادية وجدة، السنة الجامعية 2003/2002.

وإذا كانت المادة 6 من الدستور قد أكدت على أن السلطات العمومية تمكن المواطنين من المشاركة في الحياة السياسية والثقافية والاجتماعية، فإن الجهة تظل الوسيلة المثلى لإعمال هذه المشاركة على المستوى المحلي و الجهوي، كما نص الفصل 145 من الدستور على تفاصيل علاقة الجهة كجماعة ترابية بمحيطها الإداري حينما اعتبر أن الولاة والعمال يمثلون السلطة المركزية، ولأننا في موضوع مجال الجهة فإن الوالي هو الذي سيكون المخاطب القانوني للجهة، بينما يبقى لمؤسسة عمال العمالات العلاقة المباشرة مع الجماعات الترابية الأخرى التي تتموقع من حيث التراتبية بعد الجهة

وإذا كان الفصل 145 من الدستور في فقرته الثانية قد أناط بالولاة والعمال مهمة القيام بتطبيق القانون وتنفيذ النصوص التنظيمية، فلأن لهم صفة تمثيل الحكومة في اختصاصات عديدة ومحددة دستوريا، وبربطها بالفقرة الخامسة من الفصل 145 من الدستور، فإن تمثيل الحكومة يبرز في مهمة تنسيق الوالي لأنشطة المصالح اللاممركزة وسهره على حسن سيرها تحت سلطة الوزراء المعنيين.

اضافة الى ان الفصل 89 من الدستور الذي رئيس الحكومة هو الرئيس المباشر لجميع وزرائه، ويملك وفقا للفصل 90 من الدستور السلطة التنظيمية التي يفوضها للوزراء، كما أنه وفقا للفصل 93 يقوم الوزراء بآداء المهام المسندة إليهم من قبل رئيس الحكومة، فإن هذه السلطات تنتقل على المستوى التنظيمي جهويا إلى السيد الوالي وممثلي الوزارات حسب القطاعات المعنية، وذلك حسب المواد من 80 الى 83 من القانون التنظيمي للجهات.

كما انه يلاحظ تقليص القانون التنظيمي للجهات من تدخل هذه الاخيرة في مجال التعمير، في حين كان يلزم توسيع مجال تدخل الجهة في مجال التعمير.

بالنسبة للقانون التنظيمي للعمالات او الاقاليم فان الاختصاصات الممنوحة لمجالس العمالات والأقاليم في مجال التعمير، تبقى في مجملها ذات صبغة استشارية كما أنها تعاني مجموعة من القيود تؤثر سلبا على سيرها العادي منها: قيد دستوري يتجلى في

الفصل 145 من الدستور الذي نص على أن الولاة والعمال يمثلون السلطة المركزية في الجماعات المحلية وبالتالي فهم المسؤولون عن تطبيق القانون وتنفيذ مقررات مجالس العمالات والأقاليم.

وقيد قانوني يتمثل في أن المقررات الصادرة عن مجالس العمالات والأقاليم تكتسي طابعا شكليا، لكي يصبح المنفذ والمقرر النهائي داخل هده المجالس هو وزير الداخلية والعامل الذي يعتبر الرئيس الفعلي للمجلس.

وعموما فسواء تعلق الأمر بالمجالس الجهوية أم مجالس العمالات والأقاليم، فإن مجال تدخلها في ميدان التخطيط العمراني يتسم -على مستوى الممارسة- بالضعف وعدم الفاعلية أحيانا، الأمر الذي يجعل من الجماعات المتدخل الأساسي في هذا الصدد، علما أن الجماعات تنشط أساسا في مجال التعمير في حين أن مجالس العمالات والأقاليم والمجالس الجهوية لها دور فعال على مستوى إعداد التراب. وهذا الموقف له ما يبرره، فالتركيز على الجماعات الحضرية والقروية وتدخلها في ميدان التعمير أو مساهمتها في دراسة وإعداد وثائقه سيمكنها من تدارك العديد من الصعوبات المتعلقة بالتعمير بحكم قربها ومعايشتها لمشاكل التعمير على المستوى المحلي.

إن الاختصاصات الممنوحة لمجالس العمالات والأقاليم في مجال التعمير، تبقى في مجملها ذات صبغة استشارية كما أنها تعاني مجموعة من القيود تؤثر سلبا على سيرها العادي منها: قيد دستوري يتجلى في الفصل 145 من الدستور الذي نص على أن الولاة والعمال يمثلون السلطة المركزية في الجماعات المحلية وبالتالي فهم المسؤولون عن تطبيق القانون وتنفيذ مقررات مجالس العمالات والأقاليم.

قيد قانوني يتمثل في أن المقررات الصادرة عن مجالس العمالات والأقاليم تكتسي طابعا شكليا، لكي يصبح المنفذ والمقرر النهائي داخل هده المجالس هو وزير الداخلية والعامل الذي يعتبر الرئيس الفعلي للمجلس.

وعموما فسواء تعلق الأمر بالمجالس الجهوية أم مجالس العمالات والأقاليم، فإن مجال تدخلها في ميدان التخطيط العمراني يتسم -على مستوى الممارسة- بالضعف وعدم الفاعلية أحيانا، الأمر الذي يجعل من الجماعات المتدخل الأساسي في هذا الصدد، علما أن الجماعات تنشط أساسا في مجال التعمير في حين أن مجالس العمالات والأقاليم والمجالس الجهوية لها دور فعال على مستوى إعداد التراب. وهذا الموقف له ما يبرره، فالتركيز على الجماعات الحضرية والقروية وتدخلها في ميدان التعمير أو مساهمتها في دراسة وإعداد وثائقه سيمكنها من تدارك العديد من الصعوبات المتعلقة بالتعمير بحكم قربها ومعايشتها لمشاكل التعمير على المستوى المحلي..

الفرع الثاني: الاختلالات الواقعية (الممارسة)

اضافة الى الاختلالات القانونية والتي همت الجانب المتعلق بالنصوص القانونية هناك نوع اخر من الاكراهات ويتعلق الامر بتلك المتعلقة بالجانب الواقعي والمقصود بالاختلالات الواقعية تلك التي يتم رصدها على مستوى الواقع او الممارسة، وتجدر الاشارة الى ان هناك العديد من الاختلالات على مستوى الواقع، سيتم رصد أهمها:

اولا : محدودية تدخل الجماعات في مجال التعمير: الى جانب تدخل الدولة في مجال التعمير فان الجماعات تتدخل بدورها ايضا في هذا النطاق حيث كان يمنحها القانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي اختصاصات هامة لمعالجة قضايا التعمير، غير ان تدخلها في هذا المجال يبقى محدودا، ففي التخطيط الحضري تبدو مساهمة المجالس الجماعية في اعداد وثائق التعمير ضعيفة والسبب في ذلك هو رد فعل المشرع القوي على طريقة تعاملها مع السلطات المتجلية في الموافقة على مشروع تصميم التهيئة قبل المصادقة عليه من قبل الوزير الاول الامر الذي ادى الى التأخر في الموافقة على هذه المشاريع .1

1-الحاج شكرة، المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية، مرجع سابق، ص 100.

ثانيا – غياب المراقبة على التراخيص المسلمة في مجال التعمير: لا يمارس رئيس مجلس المقاطعة اية رقابة على التراخيص المسلمة في مجال التعمير سواء فيما يتعلق بعمليات البناء الفردي او التوسيع او الترميم او شواهد المطابقة او تراخيص السكن، وهو ما يخالف مقتضيات المادة 104 من قانون الميثاق الجماعي 78.00.

ثالثا: عدم ارسال الملفات المتعلقة بعمليات التجزئة والمجموعات العقارية المرخصة من قبل الجماعات الى مصالح الجماعة الحضرية –سلا نموذجا-

حيث لوحظ انحصار عملية التهيئة في التراخيص الضمنية للقيام بأشغال البناء، وبذلك اختزلت الجماعة عملية الهيكلة في تراخيص ضمنية، تسلم قصد البناء بالبقع الفارغة او المقام عليها دور الصفيح، ويقوم المستفيدون بالشروع في عملية البناء بمجرد انجاز تصاميم طبوغرافية على نفقتهم، وبعد التوقيع على الالتزام ببناء المسكن وفق التصميم المنجز من طرف الجماعة او العمالة، لا تتم المصادقة عليه من طرف الجماعة او الوكالة الحضرية.1

رابعا: غياب المراقبين المحلفين:

يؤكد القانون على ضرورة وجود مراقب محلف، وذلك من خلال القانون المتعلق بالتعمير2 .

1-ملاحظات وتوصيات المجلس الجهوي بالرباط، الجريدة الرسمية عدد 6116، مكرر ،27 صفر 1434 (10 يناير 2013) ص 667

2 -المادة 60 من القانون المتعلق بالتعمير على انه:" يقوم بمعاينة المخالفات لأحكام هذا لقانون وظوابط البناء والتعمير العامة والجماعية:

ضباط الشرطة القضائية

موظفو الجماعات المكلفون بمراقبة المباني او المفوض لهم بذلك من طرف رؤساء الجماعات المحلية وفقا لظوابط 30 اكتوبر 1976 المنظم للميثاق الجماعي الموظفون التابعون لإدارة التعمير والمكلفون بهذه المهمة

الموظفون التابعون لإدارة التعمير والمكلفون بهذه المهمة

وهكذا فقد تم انجاز طريق عبد الخالق الطريس، في منطقة احتياط استراتيجي في غياب تصميم التهيئة، ودون حيازة المساحات المكونة للطريق، بحيث يهدف تصنيف المنطقة الى جعلها في منأى عن اي نشاط تعميري، الى حين شمولها بتصميم التهيئة او تصميم التجزئة يغطيها كلها او جزء منها. وذلك باعتبارها الوجهة المستقبلية لامتداد النمو الحضري ومن شان فتح هذه الطريق في غياب تصميم التهيئة، ودون اللجوء الى مسطرة نزع ملكية المساحات الواقعة على الطريق الامر الذي سيؤدي الى تعرض الجماعة الى سيل من الدعاوى القضائية، وبالتالي الى عواقب مالية وخيمة علما ان الجماعة تعاني من جسامة العوائق المالية المترتبة عن حالات المماطلة السابقة.1

خامسا: انجاز بنايات عمومية في غياب تراخيص البناء: ويعتبر هذا المقتضى من أبرز الاختلالات والمشاكل التي يواجهها المجال العمراني في حين لا يتم التقيد بمضمون الفصل 40 من القانون 12.90 الذي منع بشكل واضح وصريح البناء بدون رخصة.2

موظفو الدولة الذين يعتمدهم الوزير المكلف بالتعمير للقيام بهذه المأمورية او كل خبير او مهندس معماري كلف بهذه المهمة بصفة استثنائية من طرف رئيس مجلس الجماعة المعنية او ادارة التعمير".

1-ملاحظات وتوصيات المجلس الجهوي للحسابات بالرباط، الجريدة الرسمية عدد 5823 مكرر -15 ربيع الاخر 1431 (22 مارس 2010) ص 1770.

2-المادة 40 من القانون 12,90 المتعلق بقانون التعمير:" يمنع القيام ببناء دون الحصول على رخصة لمباشرة ذلك

-داخل الدوائر المنصوص عليها في المادة الاولى من هذا القانون التي تكتسي صبغة خاصة تستوجب خضوع تهيئتها لرقابة قضائية

-خارج الدوائر المنصوص عليها في البند السابق والتجمعات القروية موضوع لها تصميم تنمية على طول السكك الحديدية وطرق المواصلات غير الطرق الجماعي الى غاية عمق يبلغ كيلومترا ابتداء من محور السكك الحديدية والطرق الانفة الذكر وعلى طول الملك العام البحري الى غاية عمق يبلغ خمسة كيلومترات.

-داخل التجزئات المأذون احداثها عملا بالتشريع المتعلق بتجزئة الاراضي واقامة المجموعات السكنية ويجب الحصول على رخصة البناء، كذلك في حالة ادخال تغييرات على المباني القائمة إذا كانت التغييرات المزمع ادخالها عليها تتعلق بالعناصر المنصوص عليها في الضوابط المعمول بها ".

كما انه احيانا يتم رفض اعطاء رخصة من طرف رئيس المجلس الجماعي الا ان طالب الرخصة يقوم بالبناء على الرغم من ذلك.

سادسا: فتح المجال امام استثناءات في مجال التعمير دون احترام الاجراءات والشروط المنصوص عليها قانونا: حيث تم فتح الباب امام بعض الاستثناءات والامكانيات من اجل اقامة بعض التغييرات في تصاميم التهيئة وهذه الاستثناءات تكون مخالفة للقوانين والشروط الجاري بها العمل، هذه التغييرات المنصوص عليها في قانون التعمير في مواده 126 وكذا المادة 19 في بنودها 1 و2 و3 2

هذه التغييرات التي نص عليها القانون يجوز ادخالها في تصميم التهيئة بمناسبة طلب احداث تجزئة او مجموعة سكنية وحدد شروط القيام بها. وبإعطاء المشرع هذا الهامش من الحرية المتمثل في امكانية اقامة تغيير على مستوى تصميم التهيئة فانه يمكن ان يشكل ذلك مشكلا عويصا يتزايد ويتكاثر، الامر الذي يمكن معه ان يتحول هذا الاستثناء الى أصل.

سابعا: تغيير التخصيص المنصوص عليه في تصميم التهيئة : حيث لاحظ المجلس الجهوي للحسابات ان العديد من المواقع المخصصة لاستقبال تجهيزات عمومية، تم تغيير تخصيصها لإقامة بنايات عليها، هكذا وبدل اقامة مؤسستين للتعليم و18 مساحة خضراء و12 تجهيزا عموميا مرتبطا ببعض المرافق العمومية (الامن الوطني وملعب رياضي وتجهيز خاص بالوكالة السابقة لتوزيع الماء و الكهرباء)، تمت اقامة او الترخيص

1-تنص المادة 26 من قانون التعمير: " يتم تغيير تصميم التهيئة وفق الاجراءات والشروط المقررة فيما يتعلق بوضعية الموافقة عليه ".

2-المادة 19 من قانون التعمير:" يهدف تصميم التهيئة الى تحديد جميع او بعض العناصر التالية:

1-تخصيص مختلف المناطق بحسب الغرض الاساسي الذي يجب ان تستعمل له او طبيعة النشاط التي يمكن ان تمارس فيها وذلك بإحداث منطقة سكنية ومنطقة لزراعة الخضروات ومنطقة غابوية على سبيل المثال.

2-المناطق التي يحظر فيها البناء بجميع انواعه.

3-حدود الطرق كالمسالك والساحات ومواقف السيارات الواجب الحفاظ عليها او تغييرها او احداثها."

بإنجاز بنايات جديدة وذلك بالاستناد في بعض الاحيان، الى مجرد تراخيص لتصاميم صادرة عن الجماعة الحضرية لباب المرسة سابقا، وذلك فوق اراضي مخصصة لإدارة الامن الوطني.1

ثامنا: غياب الحدود الترابية للجماعات المحلية وتداخل الاختصاصات في مجال شرطة التعمير: فغياب الحدود يؤدي الى تداخل الاختصاص، وخير نموذج على ذلك البلديات التي تتكون منها مدينة الرباط، فلقد كانت " بلدية الرباط " سابقا التي تهم مدينة الرباط كلها محددة التراب او المحيط، بموجب المرسوم المتعلق بتحديد المحيط البلدي الجديد لمدينة الرباط.2

وفي سنة 1983 تم تقسيم المدينة الى تلاث بلديات وبإنشاء المجموعة الحضرية للرباط تم احداث خمس بلديات في سنة 1982 الشيء الذي اثار اشكال رسم الحدود الترابية بينها نظرا لغياب مراسيم ترسيم الحدود، والتي ينظمها الظهير رقم 3.1.59.351 وكنتيجة لعدم ترسيم الحدود الترابية للجماعات، يقع تنازع بخصوص الموارد المالية الواجب جبايتها لفائدة ميزانياتها عن الانشطة الممارسة بأجزاء ترابية معينة، وخاصة على الاجزاء المعتبرة عمليا حدودا لها.4

ولقد خول القانون لرئيس المجلس الجماعي سلطات الشرطة الادارية وبذلك كان التداخل في الاختصاص العائق الاكبر الذي يعاني منه تنفيذ وثائق التعمير الى جانب

1-ملاحظات وتوصيات المجلس الجهوي للحسابات بالرباط، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5823 مكرر -15 ربيع الاخر 1431 (22 مارس 2010) ص 1771

2-المرسوم رقم 2.83.151 الصادر بتاريخ 25 مارس 1983 الموافق ل 10 ذو القعدة 1403 المتعلق بتحديد المحيط البلدي الجديد لمدينة الرباط.

3-زكرياء خراط، التخطيط والتدبير الحضريين بين النصوص والممارسة، مرجع سابق، ص 283.

4- زكرياء خراط، التخطيط والتدبير الحضريين بين النصوص والممارسة مرجع سابق، ص 284.

ذلك فتدخله في شرطة التعمير الجماعية، لم يبقى مقتصرا على رجال السلطة سواء على المستوى المحلي او الاقليمي بل تعداه بعد صدور قانون 25.90 الى الادارة المركزية.1

تاسعا: البطء في دراسة طلبات الحصول على رخص التعمير، والتأخر في المصادقة على وثائق التعمير: فرغم تحديد القانون اجل محددة من اجل البت في رخص التعمير وهي مدة 3 أشهر فانه ومع ذلك لا يتم احترام هذا الاجل من قبل رؤساء المجالس حيث يتم تأجيل البت فيها وتأخيرها، لمدة تكون في الغالب مضاعفة للمدة المحددة قانونا.

عاشرا: الترخيص بالبناء في مواقع غير مهيئة: أمام الغياب الشبه كلي للتجزئات القانونية، وفضلا عن التجزيء والبناء السري، تقوم البلدية والعمالة بتسليم رخص البناء بشكل فردي على اراضي غير مهيئة بشكل مسبق، والبنايات المرخصة التي تم تشييدها واحدة تلو الاخرى دون احترام للتجهيزات والارتفاقات المنصوص عليها في وثائق التعمير.

حادي عشر: التأخر في المصادقة على التصميم – الناظور نموذجا-ويتعلق الامر باول تصميم تهيئة أعده مطلب دراسات خاص نتيجة صفقة عمومية، أعلن عنها اقليم الناظور سنة 1993، وهي السنة التي منحت فيها عشرة تصاميم تهيئة لمراكز حضرية اخرى بالإقليم الى نفس هذا المكتب، وقد كان متوقعا الانتهاء من اعداد هذا التصميم خلال سنة، لكن الامر استغرق ما يقارب ثلاث سنوات قطعت خلالها هذه الوثيقة مختلف المراحل بتأخر كبير. وخلال هذه المرحلة الطويلة، عرفت مدينة الناظور فراغا قانونيا الامر الذي ادى الى التوسع في العمران العشوائي.2

1-الحاج شكرة المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، مرجع سابق، ص 102.

2-بناصر المصطفاوي، التعمير بين التخطيط والعشوائية حالة مدينة الناظور، اطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق القانون عام، جامعة محمد الخامس –اكدال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، السنة الجامعية 2005-2006، ص393

جدول يبين مراحل تقدم تصميم التهيئة بالناظور1

مراحل تقدم المسطرة	تاريخ انطلاق الدراسات	البحث العلني ومداولات المجلس البلدي	اجتماع اللجنة المركزية	تاريخ المصادقة
التاريخ	1993/05/20	من 06/03 الى 1996/07/16 و1996/07/10	1998/02/23	2002/04/18

وبالفعل فتسليم رخص التعمير من قبل المجالس البلدية المتعاقبة لم يتوقف خلال هذه السنوات التسعة، وحركة البناء تعممت بوتيرة متسارعة، والبلدية سلمت خلالها، ما مجموعه 5087 رخصة بناء، بل وقد امتنع المجلس البلدي عن اتخاذ قرار دراسة التصميم الذي يخول له الحق في ايقاف تسليم رخص البناء مؤقتا تطبيقا للمادة 20 من القانون 2.12.90

وتمت متابعة الترخيص بالبناء في قطاعات غير مجهزة دون الرجوع الى ادارة التعمير للاستشارة وفي نفس الوقت تابع السكن السري توسعه في القطاعات الملحقة حديثا بالمدار الحضري مستفيدا من الفراغ القانوني المذكور.3

خلاصة القول، فانه اذا كان المشرع المغربي قد منح اختصاصات واسعة للمجالس الجماعية ورؤسائها جعلتهما يمارسان صلاحيات مهمة في تدبير الشؤون المحلية، فانه بالمقابل جعلها اهم تلك الاختصاصات مشروطة ومقيدة بالخضوع للوصاية الادارية المشددة، وبندرة الموارد المادية والبشرية بالإضافة الى تداخل

55-بناصر المصطفاوي، التعمير بين التخطيط والعشوائية حالة مدينة الناظور، مرجع سابق، ص 290.

56- المادة 20 من قانون التعمير :" فور نشر القرار الذي يجوز (أي القرار الذي يجوز ان يصدره المجلس الجماعي قبل وضع التصميم للقيام بدراسة و تعين حدود الرقعة الارضية التي سيشملها التصميم و الذي يمكن ان يستمر مفعوله لمدة 6 اشهر قابلة للتجديد مرة واحدة ، و المنصوص عليه في المادة 21 من هذا القانون) ، يؤجل رئيس المجلس البت في جميع طلبات احداث تجزئة ، مجموعة سكنية او بناء في الرقعة الارضية المعنية ، و يمكنه ان يسمح بذلك بعد موافقة الادارة اذا كان المشروع يتوافق مع احكام المخطط التوجيهي (البند 2 و3 –المادة 4) او ما يصلح له القطاع فعلا اذا كان المخطط التوجيهي غير موجود"

57-بناصر المصطفاوي، التعمير بين التخطيط و العشوائية حالة مدينة الناظور، مرجع سابق ، ص 294.

الاختصاصات بين الجماعات ومختلف وحدات اللامركزية الترابية، او بينها وبين الدولة، وكل ذلك لا شك نتيجة منطقية لقصور النص القانوني ومحدوديته نتيجة الغموض والعمومية التي كانت تميز مختلف مقتضياته ومواده، ومن هنا كان لابد من اصدار قانون جديد على امل ان يتجاوز الاختلالات والانحرافات المسجلة على صعيد الممارسة في الاختصاص الجماعي.1

المطلب الثاني: مستجدات وآفاق دور الجماعات الترابية في التعمير

بعد التطرق للاختلالات التي عرفها قانون التعمير في ظل قانون الجماعات، والتي كانت من بين الاسباب التي دفعت الى المناداة بالإصلاح القانوني سيتم في هذا المطلب معالجة القانون التنظيمي للجماعات الترابية وافاقه، وللحديث عن هذا الموضوع يلزم بداية الحديث عن المستجدات التي جاء بها القانون التنظيمي في مجال التعمير (الفرع الاول) ثم التطرق بعد ذلك الى افاق دور الجماعات الترابية في مجال التعمير (الفرع الثاني).

الفرع الاول: مستجدات القانون التنظيمي للجماعات الترابية في مجال التعمير

بداية تجدر الاشارة الى ان اهم وأكثر ما يثير الاهتمام في هذا القانون الجديد للجماعات الترابية هو الارتقاء من مجرد قانون عادي الى قانون تنظيمي، وكما هو معلوم فالقانون التنظيمي يصنف في الدرجة الثانية بعد الدستور، وبالتالي اصبحت لهذا القانون قوة أكبر ودرجة أرقي من ذي قبل.

كما ان تنظيم الجماعات الترابية عرف قفزة نوعية شكلا وكذا مضمونا خاصة بعد صدور دستور فاتح يوليوز 2011 بعد ان أرسى هذا الاخير المبادئ التي يتأسس عليها التنظيم اللامركزي الترابي.

58-عماد ابركان، قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجهات، مرجع سابق، ص 143

فقد اناط المشرع المغربي من خلال هذا القانون التنظيمي الجديد للجماعات الترابية للجماعة -والتي تعد اصغر المستويات الترابية مقارنة بالجهات والعمالات والاقاليم -، اختصاصات مختلفة وهي اختصاصات ذاتية، مشتركة، واخرى منقولة اليها، وتشمل الاختصاصات الذاتية كما هو منصوص عليه في القانون التنظيمي للجماعات الترابية على مختلف الاختصاصات الموكولة للجماعة في مجالات محددة بما يمكنها من القيام في حدود مواردها وداخل دائرتها الترابية، القيام بالمهام المنوطة اليها، سيما الاعمال المتعلقة بالتخطيط والبرمجة والتدبير والصيانة. وكذا في المجال التعميري حيث تختص الجماعات الترابية بالسهر على احترام الضوابط المقررة في مخططات توجيه التهيئة العمرانية وتصاميم التهيئة والتنمية وكل الوثائق الاخرى المتعلقة بإعداد التراب والتعمير والدراسة والمصادقة على ظوابط البناء الجماعية طبقا للقوانين والانظمة الجاري بها العمل.1

الفرع الثاني: آفاق ورهانات دور الجماعات الترابية في مجال التعمير

نقصد بآفاق دور الجماعات الترابية في مجال التعمير، الانتظارات والآمال المنتظرة من هذا القانون والتي يلزم ان تقوم بها الجماعات الترابية وان تأخذها بعين الاعتبار حتى نتحدث عن دور فعال لهذه الجماعات في ميدان التعمير.

ان اول ما يلزم القيام به، هو معرفة طبيعة الصعوبات التي تعانيها الجماعة – او بالأحرى عانت منها الجماعات المحلية-، ومن ثمة البحث عن الحلول الملائمة والناجعة للنهوض بها مع تحديد الأهداف والأولويات.

59- بالنسبة للاختصاصات الذاتية انظر الباب الثاني من الفصل الاول من المواد 78 الى86 وبالنسبة للاختصاصات المشتركة انظر الباب الثالث المواد من 87 الى 89، واخيرا الاختصاصات المنقولة انظر الباب الرابع المواد من 90 الى 91 من القانون التنظيمي للجماعات الترابية 113.14.

على خلاف مقتضيات الميثاق الجماعي رقم 78.00 والنص المتمم والمغير له 17.08 فقد افرد القانون التنظيمي للجماعات الترابية فصلا لاستفادة اعضاء المجلس لتكوين مستمر في المجالات المرتبطة باختصاصات الجماعة.1

فيبقى عاملي التكوين والتأطير اساسيين للأخذ بأسباب التنمية المحلية و خاصة في ارتباطها بمجال التعمير، فقد أثبتت البحوث والدراسات الميدانية بان سوء التدبير الذي تعاني منه المجالس الجماعية لا يرجع فقط لأسباب و عوامل اخلاقية مرتبطة بالتلاعب بالمال العام وانما كذلك يرجع للجهل الذي يعاني منه رؤساء المجالس الجماعية، لكن في المقابل والادهى من ذلك فقد تم التراجع على شرطي المستوى الدراسي الواجب توفره في الرؤساء حيث كانت تنص المادة 28 من الميثاق الجماعي على انه :" لا يجوز لرؤساء المجالس الجماعية الذين لا يثبتون توفرهم على مستوى تعليمي يعادل على الاقل مستوى نهاية الدروس الابتدائية ان ينتخبوا رؤساء ولا ان يزاولوا هذه المهام بصفة مؤقتة".

ان الاعتقاد بان التنصيص على الشرط التعليمي او عنصر الكفاءة من شأنه ان يمس بمبادئ الديموقراطية، اعتقاد خاطئ اذ ان المصلحة العامة والتمثيلية الديموقراطية لا تتعارض مع عنصر التعليم والكفاءة بل هي في حاجة اليها ان لم يكن شرطا لفعاليتها وصحتها، ومن غير المقبول في ظل تعقيدات الشأن العام المحلي ان يتولى قيادة مسؤوليته اشخاصا لا يتوفرون على الحد الادنى من التعليم و الكفاءة، فمقاربة بسيطة تؤكد هذا الطرح، اذ ان تنصيص المشرع على وضع الجماعة لبرنامجها التنموي وكذا اعداد مخططها الاستراتيجي ووضع الميزانية و تدبيرها، والاختصاصات الاخرى سواء الذاتية او الاستشارية لا يمكن لمنتخب دون تعليم او ذو تعليم بسيط ان يقوم بها خاصة

60-المادة 53 من القانون التنظيمي للجماعات الترابية: "يحق لأعضاء المجلس الجماعة الاستفادة من تكوين مستمر في المجالات المرتبطة بالاختصاصات المخولة للجماعة وتحديد المرسوم.

يتخذ باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالداخلية كيفية تنظيم دورات التكوين المستمر ومدتها وشروط الاستفادة منها مساهمة الجماعة في تغطية مصاريفها".

في ظل الحديث عن الجودة والمردودية والادارة الالكترونية والتواصل الى غير ذلك من المفاهيم العصرية التي لا يستطيع مواكبتها الا اهل العلم والدراية.1

فحتى هذا المستوى الذي كان يشترط سابقا غير كاف لانتخاب رئيس المجلس الجماعي، فكيف يعقل ممارسة رئيس الجماعة لاختصاصات كبيرة – خاصة تلك متعلقة بالتعمير-وهو يتوفر على المستوى الابتدائي فقط، كيف سيتأكد من صحة الوثائق، كيف سيقوم بملئها وما الى غير ذلك من الاختصاصات المنوطة به، التي تستلزم متخصصا في الميدان.

نلاحظ في هذا الصدد تعديل النص المتعلق بانتخاب رؤساء المجالس الجماعية الذي لا يقيد هؤلاء باي مستوى تأهيلي، بل فقط بتكوين مستمر حيث ان نسبة الطبقة المثقفة والمتعلمة بلغت 14،35 بالمئة متمثلة في المدرسين والموظفين في حين نجد ان نسبة الطبقة غير المتعلمة بلغت 58،65 بالمئة وهي نسبة لا يستهان بها وان دلت على شيء فإنها تدل على عدم التوازن، وان المجالس الجماعية لا يتم تسييرها من قبل النخبة، وانما يتم ذلك من العامة في معظمها.2

لذلك فالسؤال الذي يطرح في هذا الصدد هو كيف سيتم الرقي بقانون التعمير والعمل على تطوره وهو موكول ومفوض لأشخاص لا علم لهم بالمجال؟ بل ولا دراية لهم حتى بالقراءة ولا الكتابة؟ من سيضمن عدم ارتكاب هؤلاء لأخطاء فادحة دون علمهم بذلك؟

وحتى يتم التوصل للأهداف المتوخاة من القانون التنظيمي للجماعات الترابية وتحقيق افق انتظار ايجابية يلزم تخطي او بالأحرى تصحيح الاختلالات التي أفرزتها الممارسة الجماعية خلال العقدين الأخيرين وكذا تعزيز مكانة هذه الوحدات الترابية

61-عماد ابركان، قراءة تحليلية في القانون التنظيمي للجماعات الترابية، مرجع سابق، ص 143.144.

62- زكرياء خراط ، التخطيط و التدبير الحضريين بين النصوص و الممارسة ، مرجع سابق ، ص 323.

ودعم دور المنتخبين في التسيير الديمقراطي للجماعات المحلية ليستجيب للمتطلبات الحيوية واليومية للسكان على أساس صيغة جديدة للعلاقات بين المجالس وسلطات الوصاية.

اضافة الى ما سبق يلزم كذلك ان يتم إنقاص عدد الاختصاصات التي اوكلها المشرع للمجالس الجماعية للحصول على فعالية أكثر وليتم اداء المهام بشكل اكثر اتقانا.

يجب كذلك ان يتم القيام ببرامج إعادة الهيكلة العمرانية ومحاربة السكن غير اللائق وتأهيل المدن العتيقة وتجديد النسيج العمراني المتدهور، والمحافظة على الخصوصيات الهندسية المحلية وإنعاشها.

ان ما يتوجب ان ترتكز عليه بنية القوانين التنظيمية الترابية ان تكون المسؤوليات واضحة ومحددة حتى لا نكون امام تنازع اختصاص بين رؤساء الجماعات الترابية وبين ممثلي السلطة المركزية بها (الولاة و العمال)، وحتى نكون امام امكانيات حقيقية تقرن ممارسة كل اختصاص او سلطة بالمسؤولية والمحاسبة اللازمة، فواقع الحال أثبت أن المنظومة القانونية المؤطرة للجماعات الترابية لازالت تعرف تداخلا في الاختصاص بين الهيئات الترابية نفسها، وعمومية على مستوى صياغة النصوص المرتبطة بالاختصاصات الاصلية والمنقولة، وغموضا يرتبط بطبيعتها ومداها (تفعيل الاجرأة/ الحدود).1

كما يلزم ايضا تفعيل المخططات الجهوية، إذ أن اختصاصات الجماعات في ميدان التخطيط الحضري ضعيفة ومساهمتها في وضع وثائق التعمير لا تتعدى الجانب الاستشاري، ولذلك من المنطقي وضع إطار أكثر اشراكا للجماعات واعتبارها كقوة تقريرية

63-العربي بجيجة، القوانين التنظيمية الترابية ومبدأ التدبير الحر، ص 44، منشور بمجلة مسالك، الجهات و الجماعات الترابية من الدستور الى القوانين التنظيمية، عدد 34/33.

إلى جانب السلطات العمومية في وضع وثائق التعمير وإعداد التراب. وكذا تمكين الجماعات من الموارد البشرية الكافية.1

هذا بالنسبة للجماعات اما بالنسبة للجهات فقد اكد الدستور في بابه التاسع على الجهات و الجماعات الترابية الاخرى، اي العمالات والاقاليم والجماعات، حيث يستنتج من هذا الامر ان مصطلح المحلية قد تغير ب"الترابية"، وذلك انسجاما مع مصطلح التنظيم الترابي وكون الجهة ذكرت مستقلة في الفصل 1432 رغم انها من فصيلة الجماعات الترابية، فلانها اثبتت تتبوأ مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الاخرى، وفي اطار هذه المكانة الجديدة، عمل المشرع الدستوري، من خلال الفصل 3144، على منح الجهات و الجماعات الترابية الحق في تأسيس مجموعات فيما بينها، من اجل التعاضد في البرامج والوسائل، هذا بالإضافة الى انها اصبحت مساهما رئيسيا في تفعيل السياسة العامة للدولة، وفي اعداد السياسات الترابية.

64-زكرياء خراط، التخطيط و التدبير الحضريين بين النصوص و الممارسة، مرجع سابق، ص 296.

65-لفصل 143 من الدستور المغربي:"لا يجوز لأي جماعة ان تمارس وصايتها على جماعة اخرى.

تتبوء الجهة تحت اشراف رئيس مجلسها مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الاخرى في عمليات اعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لاعداد التراب في نطاق احترام الاختصاص الذاتية لهذه الجماعات كلما تعلق الامر بانجاز مشروع يتطلب تعاون عدة جماعات ترابية فان هذه الاخيرة تتفق على كيفية تعاونها".

66-الفصل 144 من الدستور المغربي:"يمكن للجماعات الترابية تأسيس مجموعات من اجل التعاضد في البرامج والوسائل".