

قراءة مختصرة لقطاع التعمير بالمغرب

د. محمد صباحي // كلية الآداب- تطوان

التعمير هو علم وفن وفلسفة تظهر من خلال مقاييس اقتصادية وتقنية وقانونية بهدف تهيئة متناسقة عقلانية. ويعرف جاكينيون، التعمير على أنه " فن تهيئة المدن"، أو علم المدينة والتجمعات المخصصة للسكن والعمل والأنشطة الاقتصادية. فالتعمير هو مجموعة من الإجراءات التقنية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية التي تهدف إلى جعل الإطار الجغرافي للحياة الاجتماعية أكثر ملائمة لحاجيات المجتمعات. ويلعب قطاع التعمير دورا كبيرا في توسيع ظاهرة العمران وتنمية المدن بجميع مكوناتها. فهو يشكل إحدى السياسات العمومية التي تقوم الدولة بإعدادها وتنظيمها. "... يخضع التعمير بالمغرب لضوابط قانونية وتنظيمية حددها القانون رقم : 90.12 المتعلق بالتعمير، فالمدن التي احترمت فيها مخططات التهيئة العمرانية والمخططات التوجيهية نجحت إلى حد كبير في الحفاظ على جماليتها ورونقها من خلال تشييد البناء المنظم " ¹.

1 - تحديد مفاهيم أولية حول التعمير:

1.1 - وثائق التعمير:

وثائق التعمير هي مجموعة من الوثائق حددها المشرع المغربي لتخطيط المجال، وقد عرفت تغييرات جذرية وفق التحولات السياسية والسوسيو-اقتصادية التي شهدتها المغرب بعد الاستقلال. ومن أهمها **مخطط توجيه التهيئة العمرانية وتصميم التهيئة الحضرية وتصميم التطبيق**، هذه التصاميم بإمكانها أن توفر الاستعمال الأمثل للمجال شريطة توفر الحكامة المطلوبة في آليات العمل. "... يجب تعميم وثائق التعمير على جميع المدن والمراكز وتزويدها بالأدوات القانونية والتقنية الضرورية لتأطير المجال ومن تم تلبية الحاجيات المتزايدة للمدينة في الإسكان، وبالمقابل ينبغي تعميم رخص البناء بالنسبة للأراضي غير الخاضعة لقوانين التعمير من أجل التحكم في الرصيد العقاري الجديد والمفتوح للتعمير،...." ².

لقد اعتمد قانون التعمير 90.12 آلية للتخطيط سميت بمخطط توجيه التهيئة العمرانية وتصميم التهيئة. وكلها تسمى بوثائق التعمير والتي حددها القانون المذكور في قسمه الأول، إذ بين نطاق تطبيقها ومحتواها وآثارها والمراحل الهامة للمصادقة عليها.

أ- مخطط توجيه التهيئة العمرانية :

التخطيط هو وضع خطة تنموية محددة مكانيا، أي داخل مجال جغرافي. أما زمنيا تحدد الفترة التي سيتم فيها تحقيق أهداف المخطط. فهناك التخطيط الشامل الذي يهتم تنمية كل القطاعات المختلفة، والتخطيط القطاعي الذي يكتفي بقطاعات معينة. " لقد نص ظهير 1992 المنظم لقانون التعمير على أن المخطط التوجيهي يعمل على تخطيط التنمية العمرانية للرقعة الأرضية التي تحددها الإدارة، وعلى تنسيق أعمال المتدخلين في هذا المجال. واعتبره المشرع أهم وثيقة تعمرية من حيث تدرج وثائق التعمير..." ³.

تشكل هذه الوثيقة قاعدة للتوسع العمراني، لكونها ترسم الصورة العامة المستقبلية التي سيأخذها المجال الحضري والهوامش المحيطة به. "... تدخل الإدارة بأدوات منهجية ووثائق مرجعية لتنظيم استعمال المجال، وتقنين أو تحديد هذا الاستعمال لكل منطقة من مناطق المدينة، وتخصيص وظيفة لكل منها قصد تحقيق تكامل أجزائها وانسجام أطرافها وبالتالي حسن تنظيمها وتعمرها..." ⁴.

ويتم وضع مشروع المخطط بمبادرة من السلطة المركزية المكلفة بالتعمير وبمساهمة الجماعات المحلية. وبعد الموافقة والمصادقة على المخطط يتم تكوين مجلس بالولاية أو العمالة أو الإقليم لإنجاز المشاريع وتنفيذ التوجيهات

¹ - يوسف البحيري : الحق في السكن اللائق بالمغرب بين المعايير الدولية والسياسة العمومية.

منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة القاضي عياض، مراكش / سلسلة الندوات والأيام الدراسية، العدد: 36 / 2010 / ص : 64.

² - المصدر نفسه / ص : 64 .

³ - الهادي مقداد (2000) : السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى. مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى / ص:

131.

⁴ - عبد الرحمن البكريوي (1993): التعمير بين المركزية واللامركزية. الشركة المغربية للطباعة والنشر (الطبعة الأولى)، الرباط /

ص: 33.

المحددة في المخطط. فهو يشمل على جميع الوثائق البيانية تحدد تخصصات كل منطقة داخل المجال. فهو عبارة عن مجموعة من الإستراتيجيات التي تتبناها الدولة لتوجيه البنيات الحضرية وضبط توسعها وتحسين شروط العيش بها، بل وتخليص التراب الوطني من المشاكل الحضرية التي تراكمت منذ القدم، لذا فهو إطار مرجعي لتخطيط التنمية الحضرية لمدة زمنية محددة.

استنادا إلى المادة 2 من قانون 90.12 المتعلق بالتعمير، فإن المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية يطبق على رقعة أرضية معينة. ويمكن أن تشمل على جماعة أو عدة جماعات حضرية أو مركز أو عدة مراكز محددة، وكذلك على بعض أو كل الجماعات القروية أو الجماعات المجاورة. ويمكن تحديد أهم الأهداف التي يسعى إليها المخطط في النقاط الآتية:

- + تنسيق العمل بين كافة الفاعلين والمتدخلين في المجال الحضري، من دولة وخواص وجماعات؛
- + تحديد اختيارات التهيئة العمرانية لتحقيق تنمية متناسقة ومتوازنة في توزيع مختلف الأنشطة بالمجال؛
- + تقسيم المجال إلى عدة مناطق يخصص لكل واحدة منها وظيفة معينة (سكنية، صناعية، تجارية؛ سياحية...)، مع الحفاظ بوجه خاص على الأراضي الزراعية والمناطق الغابوية؛
- + إعادة التوازن في جميع التجهيزات والأنشطة داخل المدينة ومحيطها بما فيها الأحياء الهامشية مع إعادة هيكلتها بغية الحد من تفاقم مشاكل التوسع العمراني؛
- + منع استغلال الأراضي بشكل عشوائي والحد من الترامي على الأراضي الفلاحية والأماكن المخصصة للمساحات الخضراء. وكذا حماية المآثر التاريخية من كل أشكال الاستغلال غير القانوني؛
- + تحديد التجهيزات الكبرى كالطرق الرئيسية ومنشآت الموانئ والمطارات الجهوية والسكك الحديدية والمؤسسات الرئيسية الصحية والتعليمية والرياضية والثقافية وغيرها.

ب- تصميم التهيئة:

يعتبر تصميم التهيئة من بين الوثائق التي يعتمدها القانون المتعلق بالتعمير. فهو أول مخطط تنظيمي اعتمدت عليه السلطات الإدارية في عهد الحماية (انظر ظهير 16 أبريل 1914) لتهيئة وتخطيط المدن، وتنظيم الاستعمالات العقارية، وإحداث المناطق وإنجاز التجهيزات والمرافق الأساسية.

وتتلجى أهمية تصميم التهيئة في كونه يعمل على ضبط بشكل فعلي ودقيق استعمال الأراضي في المجالات الحضرية عامة. فهو بمثابة دليل للسلطات العمومية في مجال التخطيط الحضري والتوسع العمراني، حيث يحدد وظائف المناطق وما سينجز عليها من مشاريع تنموية، وتصل مدة صلاحيته عشرة سنوات. ويعمل مستوى حق استعمال الأراضي على تحديد:

- + الأراضي المؤهلة للتعمير، وطبيعة النشاطات التي يمكن أن تمارس عليها؛
- + المساحات التي يحضر فيها البناء بجميع أنواعه، بهدف استغلالها في إنجاز التجهيزات العامة.....؛
- + العلو الأقصى والأدنى للمباني وطريقة بناء العمارات وتوجيهها ومواقف السيارات وغيرها.

ج - تصميم التطبيق:

تصميم التطبيق هو عبارة عن وثيقة قانونية للتعمير، تعمل على تجزئ المجال إلى مناطق حسب نوعية الاستغلال. وهي تتضمن معطيات بيانية وقانونية وتنظيمية تتماشى مع التوجيهات العامة لمخطط توجيه التهيئة العمرانية. "يعتبر تصميم التطبيق وثيقة من وثائق التعمير التنظيمي التي يلجأ إليها المشرع من أجل التخطيط لتوجيهات التعمير المرسومة في المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية. وهو تصميم نص قانون التعمير على ضرورة وضعه مباشرة بعد المصادقة على المخططات التوجيهية لملء الفراغ، ولكي تتمكن السلطات الإدارية من إعداد تصميم التهيئة...."¹

ويتم اللجوء لإنجاز هذا التصميم إلا بعد المصادقة على مخطط توجيه التهيئة والشروع في إعداد تصميم التهيئة. وفي انتظار خروجه إلى حيز التطبيق يوضع تصميم التطبيق، تقاديا لإيقاف حركة التعمير والبناء نهائيا وأيضا لتقادي المضاربة العقارية والتوسع العمراني العشوائي داخل المجال المعني بالأمر.

1.2 - التمدين:

التمدين هي ظاهرة قديمة بالمغرب كما تدل النصوص التاريخية وعلم الآثار والحفريات وتواجد المدن العتيقة بمختلف المدن الكبرى المغربية، كفاس ومكناس ومراكش والرباط. لقد تطورت حركة البناء والتعمير بشكل كبير خلال العقود الخمسة الأخيرة، نتيجة النمو الطبيعي لسكان الحواضر ودينامية الهجرة القروية نحو المدن. إن التوسع الحضري للمدن لا يرتبط أساسا بالتطور المحلي لصناعاتها، بل بتزايد المنازل الفردية على حساب العمارات وتفكيك الخلايا العائلية وتحسين التجهيزات الاجتماعية. لقد أصبح تضاعف المدن والمراكز الحضرية

¹ - الهادي مقداد (2000): السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكني. مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى / ص: 135.

حقيقة مؤكدة بفعل توسع المدارات الحضرية، أو انتقال مراكز قروية إلى وضعية حضرية. هذا الامتداد العمراني يعرف تباينا بين الجهات مع تركز سكاني واقتصادي في اتجاه السواحل.

إن أهمية المدينة تتحدد بعدة متغيرات أبرزها، حجمها السكاني وتعدد وظائفها ومختلف الأنشطة الاقتصادية التي تمارسها. ويرتبط حجم المدينة ارتباطا كبيرا بظروف البيئة المجاورة، ويقصد بالحجم هنا عدد سكان المدينة وليس اتساع رفعتها المبنية. ولهذا الحجم السكاني أهمية كبيرة، إذ أنه يعطي انطبعا عن وزن المدينة في الإقليم وأهميتها كمركز حضري .

في بداية القرن العشرين، كان عدد الساكنة الحضرية بالمغرب لا يتجاوز 420 000 نسمة، أي بنسبة 8,4 % من مجموع السكان. وغداة الاستقلال وصل العدد إلى 2,9 مليون نسمة، وفي سنة 1982 إلى 8,7 مليون نسمة، ثم إلى 13,4 مليون نسمة سنة 1994، لينتقل العدد إلى 16,5 مليون نسمة سنة 2004. وتمشيا مع وثيرة النمو الديموغرافي تطورت حاجيات المغرب في مجال السكن والخدمات والبنى التحتية الأساسية. وحسب التقديرات، فإن الطلب على السكن في تزايد مستمر وسريع، الأمر الذي يفرض توفير مساحات إضافية من الأراضي المؤهلة للتعمير.

لقد أدى تزايد الساكنة الحضرية إلى الرفع من نسبة التمدن، حيث ارتفع من 29,2 % سنة 1960 إلى 42,7 % سنة 1982، ليبلغ سنة 2004 نسبة 55,1 %. وحسب معطيات مركز الدراسات والأبحاث الديموغرافية، من المتوقع أن تصل نسبة سكان المدن إلى 72 % سنة 2060.

1.3 - تنوع السكن الحضري:

تتميز المدينة في المغرب بنسيج حضري معقد يفقد مع مرور الزمن خصوصياته التقليدية ويتجه شيئا فشيئا نحو العصرية. لذا، بفعل تنامي وثيرة التمدن والتصنيع والهجرة القروية، يتجه المجتمع المغربي من مجتمع تقليدي إلى حديث تغطي عليه الأسر الصغيرة، أي أن التشكيلة الديموغرافية تسير نحو مجتمع فردي مشكل أغلبه من أسر نووية، بعدما كانت أبوية.

فالمجال الحضري المغربي يتميز بتنوع السكن، منه الراقي على شكل فيلات، ومنه المتوسط كالسكن الاقتصادي والسكن الجماعي (العمارات)، ومنه الرديء كالسكن الصفيحي والعشوائي. وتتكون المنطقة السكنية الحضرية من عدة أحياء، كل حي تتعايش فيه أنواع من السكن، فجانبا للسكن الاقتصادي يوجد الصفيحي، كما يتجاور السكن الجماعي مع الفيلات إلى جانب السكن الاقتصادي.

أ - السكن الرفيع:

يتميز السكن الرفيع (الفيلات) ذو الأصل الأوربي بالجودة العالية، من حيث الهندسة المعمارية و التجهيزات والمرافق التابعة له (مطبخ وحمام ودوش ومرحاض وحديقة ومسبح أحيانا، إلخ). وعادة، يتكون هذا النوع من السكن من طابق سفلي وآخر علوي فوق بقع أرضية تفوق 240 م². ويقع السكن الرفيع بأحياء مجهزة بالبنى التحتية الضرورية. هذا النوع من السكن تقطنه في الغالب أسر ميسورة ذات الدخل المرتفع .

ب - السكن الاقتصادي:

يحتل السكن الاقتصادي المرتبة الأولى من حيث الأهمية في النسيج الحضري المغربي. فهو يحتضن أسرا من مختلف شرائح المجتمع، وخاصة ذوي الدخل المحدود. ويتشكل السكن الاقتصادي من بقع أرضية تتراوح مساحتها ما بين 60 م² و 140 م². ويمتاز بهندسة معمارية عادية. أما مرافقه، فهي بسيطة، لكن بإمكانها أن تلبي حاجيات الأسر المعنية.

ج - السكن الجماعي:

يكون السكن الجماعي على شكل عمارات وتعود جذوره الأولى إلى عهد الحماية، مما يعني أن مصدره أوربي. وقد أنشأه الاستعمار في البداية بالمدن الكبرى، كالدار البيضاء لتوطين مجموعة من الأسر الأوربية. ويتخذ هذا النوع من السكن شكلا عموديا، إذ يتكون من أكثر من ثلاثة طوابق. لذا، فبإمكانه توطين أسر عديدة حسب المساحة التي تشغلها العمارة وعدد الشقق المتواجدة بها. ويتوفر السكن الجماعي على كل المرافق الضرورية للحياة اليومية للإنسان.

د - السكن الصفيحي:

لقد أفرز التطور الصناعي الذي عرفته بعض المدن في عهد الحماية وبعد الاستقلال أحياء الصفيحي، وخاصة بالمراكز الحضرية الكبرى. ويعزى نمو الظاهرة من جهة، إلى الهجرة القروية وتفاقم أزمة السكن الحضري. ومن جهة ثانية، إلى محدودية الإمكانيات المادية للأسر المعنية. وإذا كانت هذه الظاهرة مشتركة بين عدد من الدول السائرة في طريق النمو، فإن عوامل تكوينها وتطورها، تختلف باختلاف الظروف الوطنية، وحتى المحلية التي نشأت فيها.

وتعتبر " البراقة " أو "الزربية " الوحدة السكنية الرئيسية بأحياء الصفيح. وعادة، تأخذ البراقة شكلا مستطيلا فوق مساحة لا تزيد في الغالب عن 60 م²، وتشغلها مساحة وسطية تقدر بـ 6 م². أما بناؤها، فلا يتطلب كلفة مهمة كالبناى الصلب، بل يعتمد فقط على بعض المواد البسيطة كالخشب وألواح من الصفيح والمسامير. ويبنى هذا النوع من السكن بدون ترخيص ولا يخضع لقوانين التعمير. فجل أحياء الصفيح تعاني من غياب شبه تام للبنيات التحتية الأساسية كالطرق المعبدة والكهرباء وشبكة الماء والتطهير. ويقطن هذا النوع من السكن ساكنة ضعيفة الدخل إن لم نقل فقيرة في معظم الحالات. عموما، إن الجهود التي بذلت في مجال التهيئة والتعمير، ساعدت إلى حد ما في تحسن الشروط الصحية للسكن الحضري بالمغرب. غير أن هذا لا يعني، أن كل الأسر الحضرية تتوفر على كل التجهيزات لمقر سكنها، بل هناك فئة عريضة من الأسر وخاصة تلك التي تقطن السكن غير اللائق تفتقر إلى التجهيزات الضرورية. ويعزى ذلك، إلى ضعف الإمكانيات المادية للأسر المعنية، وعجز الدولة في معالجة المشاكل المرتبطة بقضايا التعمير. مما لا ريب فيه، أن النمو الحضري السريع ينتج عنه اختلال في التوازن بين الحاجيات والإمكانيات المتوفرة. فكل مدينة تتضارب فيها المصالح وتكثر فيها النزاعات والمضاربات وتتعارض فيها أشكال وأنواع المنطق المؤثر في سيرورتها، وتنوع السلوكات والمطامح.

2 - الإطار القانوني للتعمير:

قانون التعمير هو مجموعة من القواعد القانونية التي أفرزها المشرع، والتي تلزم الإدارة باسم المصلحة العامة، والخواص باسم الدفاع عن المصلحة الخاصة، على تنسيق نشاطهم من أجل التهيئة العمرانية وضبط التطور الحضري خدمة للمصالح العام. هذه النصوص القانونية، منها ما هو موروث عن فترة الحماية وآخر حديث فرضته تطور الظاهرة التعميرية داخل التجمعات الحضرية.

2.1 - فترة الحماية:

في محاولة للتحكم في المجال الترابي المغربي على مستوى قطاع التعمير، أصدر المستعمر بعض القوانين وأحدث مؤسسات لتدبير شؤون التعمير. وبعد ظهير 16 أبريل 1914 أول تشريع يخص قطاع التعمير ببلادنا. هذا القانون صنف الأبنية والطرق والتصاميم الموضوعة لتهيئة المدن وتوسيع نطاقها والضرائب المفروضة على الطرق. ثم جاء ظهير 27 يناير 1931 الذي يدعو إلى خلق تصاميم خاصة بتهيئة المراكز وضواحي المدن لتمكين الإدارة من مراقبة الأحياء خارج المدارات الحضرية. ويعتبر ظهير 14 يونيو 1933، أول تشريع خاص بالتجزئيات العقارية، فقد نص على وجوب معاقبة من يخالف قانون التجزئيات وتقسيم الأراضي التي أقر بها ظهير 1914. أما ظهير 30 يوليوز 1952، المتعلق بالتعمير والذي نسخ كل مقتضيات ظهير 1914، مع إدخال بعض التعديلات، كتوسيع المجال الخاضع للتعمير وتمكين الإدارة من تطوير ضوابط البناء. هناك أيضا، ظهير 30 شتنبر 1953 المتعلق بتجزئة الأراضي، والذي يهدف إلى ضبط عمليات التجزئ وتقسيم الأراضي.

2.2 - فترة الاستقلال:

أمام تحديات الإرث السلبي لسياسة التعمير وتدبير المجال عن فترة الحماية، حاولت الدولة منذ الاستقلال نهج سياسة تعميرية ملائمة ومتوازنة، بغية التخلص من فكرة المغرب النافع وغير النافع، وذلك من خلال وضع تصاميم عمرانية ومخططات تنموية وإعداد عدة نصوص قانونية متعلقة بالتعمير. وتهدف هذه السياسة الاستجابية لتطلعات المواطنين المتزايدة، أي استدراك الحاجيات الملحة وبناء رؤية مستقبلية واضحة. إضافة إلى ضبط الظاهرة العمرانية ومراقبتها بالاعتماد على الآليات القانونية، وعلى دور السلطات الإدارية المختصة والقضائية. من أجل ذلك، صدر المشرع المغربي ثلاث تشريعات أساسية، وهنا يتعلق الأمر بقانون 90.12 وقانون 90.25 وقانون 89.016 المتعلق بمزاولة مهنة الهندسة المعمارية. وتدارك بعض الإختلالات والنقائص، خاصة على مستوى أحكام السكنى والتعمير (بعد زلزال الحسيمة/24 فبراير 2004)، ثم إعداد مشروع قانون 04.04 المتعلق بالسكنى والتعمير والذي عدل وتم قوانين 90.12 و 90.25. ولسد ثغرات هذه القوانين، تدخل المشرع المغربي من خلال مشروع قانون 04-04، وذلك بوضع مقتضيات جديدة فيما يتعلق بضبط المخالفات الخاصة بالتعمير وزجر المخالفين لضوابط البناء والعمران. ولتسليط الضوء على الظاهرة التعميرية ببلادنا من الجوانب القانونية سنركز أساسا على قانوني 90.12 و 90.25، وكلاهما يضم مجموعة من المبادئ الأساسية المهيكلية والمنظمة لقطاع التعمير، وهما:

- الظهير الشريف رقم: 1.92.31 بتاريخ 15 ذي الحجة 1412 الموافق لتاريخ 17 يونيو 1992 بتنفيذ القانون رقم: 90.12 المتعلق بالتعمير في الجريدة الرسمية عدد: 159 4 بتاريخ 15 يوليوز 1992 الذي ألغى و عوض ظهير 7 ذي القعدة 1371 (30 يونيو 1952).

- **الظهير الشريف رقم : 1.92.7** بتاريخ 15 من ذي الحجة 1412 الموافق لتاريخ 17 يونيو 1992 بتنفيذ القانون رقم: 90.25 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات في الجريدة الرسمية عدد: 159 4 بتاريخ 15 يوليوز 1992 الذي ألغي و عوض ظهير 30 شتنبر 1953 المتعلق بالتجزئات وتقسيم العقارات.

- **دور المشرع في الحد من البناء غير القانوني:**

بالنسبة لقانون 90.12 المتعلق بالتعمير، فقد جاء بمقتضيات جديدة، لكن دون تغيير كل النظم المعمول بها في مجال التعمير. حاول هذا القانون تقديم نص متكامل يواكب حاجيات حركة التمدن السريعة، وكذا لتجاوز الاختلالات التي تواجه التعمير العملي، أي صعوبة تطبيق قوانين التعمير على أرض الواقع، ليحل بذلك محل ظهير 30 يوليوز 1952. ومن أهم المقترحات التي يحرص هذا القانون على تحقيقها نذكر:

أ . تحقيق المرونة الضرورية للتطبيق السليم لوثائق التعمير من جهة، وتبسيط إجراءات وضعها والمصادقة عليها من جهة أخرى؛

ب . وضع الأساس القانوني لمخطط توجيه التهيئة العمرانية، وذلك بهدف تطوير المدن بشكل يجعلها تستجيب لحاجيات النمو الحضري على المدى المتوسط والبعيد؛

ج . ضمان حماية وتنمية المناطق ذات الصبغة الخاصة، والتي توجد في بعض الحالات خارج الجماعات الحضرية والمناطق المحيطة بها أو المجموعة العمرانية؛

د . متابعة تحقيق هدف مزدوج، يجمع الجودة المعمارية وسلامة البناء، عن طريق تدخل المهندس؛

هـ . وضع نظام زجري أكثر فعالية، يمكن بالأخص في بعض الحالات من هدم البيات غير القانونية. بالرغم من الإيجابيات التي تضمنها هذا القانون، إلا أنه يحتوي على عدة ثغرات، أهمها ترك الإدارة المكلفة بالتعمير السلطة الواسعة في إعداد وثائق التعمير، مع إعطاء المجالس الجماعية الدور الاستشاري فقط بالرغم من كونها هي المسؤولة عن تنفيذها. الأمر الذي يترتب عنه مشاكل متعددة عند التطبيق، خاصة على مستوى عدم ملائمة هذه الوثائق للواقع. وكذا تعدد المتدخلين في إعداد وثائق التعمير.

فيما يخص، قانون 90.25 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، فقد أعطت مقتضياته أهمية كبرى للتجزئات العقارية باعتبارها الركيزة الأساسية التي تقوم عليها التهيئة العمرانية عن طريق خلق أحياء جديدة. ولهذا وضع هذا القانون آليات تتيح للسلطات العمومية مراقبة مشاريع التجزئات على مستوى التخطيط والإنجاز.

نظرا للتطور الذي عرفه قطاع التعمير ومواكبة لمستلزمات النمو الحضري بمختلف المدن، وبهدف تمكين التجزئات من القيام بدورها وتوسيع قاعدة التعمير ركز هذا القانون على المقترحات التالية :

أ . إعطاء الإدارة الوسائل الفعالة والوقائية لتفادي خلق التجزئات غير القانونية؛

ب . زجر المخالفين للقانون في فترة زمنية قصيرة ، وذلك للحد من تنامي التجزئات غير القانونية؛

ج . إعطاء تسهيلات خاصة للتجزئات التي تتجز عمليات تجهيزها على مراحل؛

د . توسيع المفهوم القانوني لعملية التجزئات وتقسيم العقارات، لتمكين الإدارة من التحكم بشكل أفضل في العمليات العقارية؛

هـ . التدخل الإلزامي للتقنيين المختصين (المهندس المعماري ومهندس المساحة) للرفع من مستوى تخطيط ووضع التجزئات؛

و. منع العدول والموثقين وموظفي مصالح إدارة التسجيل والمحافظين العقاريين من تسجيل عقود البيع أو الكراء أو القسمة بدون رخصة تشهد على قانونية أشغال التجزئة أو تقسيم العقارات؛

ز . إمكانية ترخيص الجماعة للمجزيء بتجهيز تجزئته على مراحل؛

ح . إمكانية استرجاع المجزيء الذي يربط تجزئته بالشبكات الرئيسية البعيدة عن تجزئته لجزء من نفقات من مالكي الأراضي التي تستفيد من تلك الشبكات عن طريق الجماعة.

لقد تمكن هذا القانون من تعويض نصوص قانونية سابقة وإدخال إصلاحات على مضمونها، لكن دون إحداث قطيعة تامة مع التدابير القانونية القديمة. فالنشاط الإداري في ميدان التجزئة مازال يمارس تطبيق إلزامية عملية بيع أو كراء أو قسمة. بل أكثر من ذلك، فإن إلزامية التحفيظ العقاري لتجزئات يساهم في اللجوء إلى التجزئات السرية، وبالتالي ظهور أحياء غير مهيكلة وعشوائية.

- **دور السلطات الإدارية في مراقبة قطاع التعمير:**

يتضمن قانون 90.12 و 90.25، آليات ونصوص قانونية تساعد السلطات الإدارية والسلطة القضائية على المراقبة ومتابعة المخالفين في قطاع التعمير، إما بإيقاف الأشغال أو هدم البناء .

ولا يأتي التدخل المباشر للسلطات، إلا بعد المعاينة الميدانية وتحرير المحاضر (ضرورة إبلاغ مرتكب المخالفة)، التي تساعد السلطات الجماعية والإقليمية (رؤساء المجالس والعمال والولاية) والسلطات القضائية على

اتخاذ الإجراءات المناسبة لزرع المخالفات وبالتالي الحد من البناء غير القانوني. وبموجب المادة 66 من قانون 90.12، يمكن تحديد المخالفة في الأفعال الآتية:

- أ . مباشرة كل بناء دون الحصول على إذن صريح أو ضمني ؛
 - ب . تشييد البناء خلافا للرخصة المسلمة (الموقع، العلو، المساحة)؛
 - ج . خرق ضوابط التعمير والبناء العامة أو الجماعية؛
 - د . إدخال إصلاحات لا تدخل في الإصلاحات التي تقتضيها صيانة المباني بدون الحصول على رخصة.
- من جهة أخرى، وحسب قانون 90.12 يقوم بمعاينة المخلفات أعوان ينتمون لمختلف الأجهزة، نذكر منهم على الخصوص : ضباط الشرطة القضائية، وموظفو الجماعات المكلفون بمراقبة المباني أو المفوض لهم ذلك من طرف رؤساء الجماعات المحلية. أيضا هناك الموظفون التابعون لإدارة التعمير والمكلفون بهذه المهمة. وكذا موظفو الدولة المعتمدون من لذن الوزير المكلف بالتعمير أو كل خبير أو مهندس معماري مكلف بهذه المهمة بصفة استثنائية من طرف رئيس الجماعة المعنية أو إدارة التعمير.

بالنسبة لقانون 90.25، فقد حدد المخالفات انطلاقا من المادة 63 و 64 و 65، وهي كالآتي:

- أ . إحداث تجزئة أو مجموعة سكنية أو مباشرة أشغال لذلك الغرض بدون الحصول على إذن إداري؛
- ب . بيع أو إيجار أو قسمة بقع تجزئة أو مساكن مجموعة سكنية أو عرضها للبيع أو الإيجار إذا كانت من تجزئة أو مجموعة سكنية غير مرخص لإحداثها؛
- ج . تقسيم العقارات عن طريق البيع أو القسمة أو بيعها على الشياخ، إذا كان هذا التقسيم أو البيع لم يحصل على إذن سابق طبقا لمقتضيات المادة 58 من القانون.

3 - الإطار المؤسسي لقطاع التعمير:

لقد أصبح قطاع التعمير أحد أهم الانشغالات العامة للدولة، وذلك لحل الإشكالات المطروحة وبالتالي تحسين العمران في كل مكوناته المعمارية والقانونية. خاصة أن هذا القطاع يتميز بتعدد المتدخلين سواء على المستوى المركزي أو الجهوي أو المحلي.

منذ الاستقلال، عرفت الأجهزة الإدارية المكلفة بالتعمير بالمغرب تغيرات جذرية، أملتتها تطور الأحداث السياسية والتحويلات السوسيو-اقتصادية والعمرانية. فبمقتضى قانون 13 أبريل 1972، تم إحداث وزارة السكنى والتعمير والمحافظة على البيئة (بعدما كانت تابعة لوزارة الداخلية منذ سنة 1967). لكن في 10 أكتوبر 1980 أضحى تسمى بوزارة السكنى وإعداد الترتيب الوطني.

في 7 نوفمبر 2002، تم إلحاق قطاع الإسكان والتعمير بالوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بالإسكان والتعمير. وفي 15 أكتوبر 2007، تشكلت وزارة الإسكان والتعمير والتنمية المجالية، وفي الحكومة الحالية اتخذت اسم وزارة الإسكان والتعمير وسياسة المدينة.

3.1 - مديرية التعمير والهندسة المعمارية:

ابتداء من 15 نوفمبر 2007، أصبحت هذه المديرية تابعة لسلطة وزير الإسكان والتعمير والتنمية المجالية. وقد كان من وراء إنشائها إحداث أقسام خاصة بالتعمير داخل كل الأقاليم والعمالات، ليصبح قطاع التعمير يدخل ضمن الاهتمامات اليومية للسلطة العمومية. ومن المهام الرئيسية لهذه المديرية نذكر:

- + الحرص على مقومات الهندسة المعمارية المغربية، مع احترام الجودة طبقا لوثائق التعمير المعمول بها ؛
- + مراقبة المشاريع الكبرى للتجزيئات ولبعث البنائيات العمومية ذات الاستعمال العمومي؛
- + القيام بالأبحاث والدراسات التقنية والقانونية لمشاريع التعمير، مع وضع برامج إعداد وثائق التعمير؛
- + السهر على تكوين الأطر التقنية في ميدان التعمير والهندسة المعمارية (المعهد العالي للهندسة المعمارية).

3.2 - المفتشيات الجهوية للتعمير وإعداد التراب الوطني والهندسة المعمارية:

تساهم المفتشيات الجهوية للتعمير منذ إحداثها سنة 1993، في تحديد الإستراتيجية الجهوية للتنمية الترابية وتقديم المساعدة والتأطير التقني للجماعات الترابية والوكالات الحضرية والمراقبة، وأيضا إعداد التقارير خاصة بوضعية التعمير وإعداد التراب الوطني بنفوذها الترابي. وقد حددت اختصاصات هذه المفتشيات بمقتضى قرار وزير الداخلية والإعلام رقم: 93-491 الصادر في 24 من شعبان 1413، موافق 16 فبراير 1993، حيث تتمثل هذه الاختصاصات كالآتي:

- + المساهمة في إنجاز وإعداد قواعد البناء ذات الطابع الجهوي؛
- + تتبع وتطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل؛
- + جمع المعلومات اللازمة والقيام بالدراسات المراد إنجازها قصد تحديد الإستراتيجية الجهوية للتنمية ؛
- + إعداد وثائق التعمير مع باقي الشركاء عند تحديد مضامين المخططات التوجيهية للتنمية الجهوية.

3.3 - المندوبية الإقليمية للإسكان والتعمير:

تهتم المديرية الإقليمية للإسكان والتعمير أساساً بالتعمير والهندسة المعمارية، ويمكن تحديد مهامها في أربعة نقاط أساسية وهي:

- + تتبع مشاريع وثائق التعمير؛
- + المساهمة في مراقبة حركة العمران، وإثارة انتباه السلطات المعنية بخصوص التجاوزات غير القانونية؛
- + المشاركة في اجتماعات اللجان الإقليمية وجهويا التي تنظر في قضايا التعمير والهندسة المعمارية؛
- + دراسة وإبداء الرأي في طلبات رخص إحداث التجزئات العقارية والمجموعات السكنية خارج نطاق نفوذ الوكالات الحضرية.

3.4 - الوكالة الحضرية:

تدعياً لسياسة التعمير بمختلف جهات البلاد تم إحداث الوكالات الحضرية. فهي عبارة عن مؤسسات عمومية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري. ويعد ظهور 15 شتبر 1993، الإطار العام المنظم للوكالات الحضرية (أول وكالة حضرية تم إحداثها بالدار البيضاء كمؤسسة عمومية تحت وصاية وزارة الداخلية). وعلى الرغم من كون كل وكالة تتمتع بسلطة تقديرية، إلا أنها تكاد تتشابه من حيث تنظيم هيكلها الإدارية والمالية (مجلس إداري يرأسه المدير). ومن اختصاصاتها نذكر بالخصوص:

- + القيام بالدراسات الضرورية لإعداد المخططات التوجيهية الخاصة بالتهيئة الحضرية ومتابعة تنفيذ التوجهات المحددة فيها؛
- + برمجة المشاريع وتحضير الوثائق المتعلقة بالتعمير؛
- + إبداء الرأي في كل المشاريع الخاصة بتقسيم وتجزئة الأراضي وإقامة المجموعات السكنية والمباني؛
- + القيام بالدراسات اللازمة لمشاريع تهيئة قطاعات خاصة، وتنفيذ مشاريع الصيانة العامة أو التهيئة لحساب الدولة والجماعات،
- + جمع المعلومات المتعلقة بالتنمية المعمارية للأقاليم والعمالات الواقعة داخل تراب نفوذ الوكالة المعنية، وأيضاً تقديم المساعدة التقنية للجماعات المحلية فيما يخص التعمير والتهيئة.

3.5 - أقسام التعمير بالعمالات والأقاليم:

تعتبر الجماعات المحلية وحدات ترابية خاضعة للقانون العام، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتتوفر على تنظيم إداري وأجهزة منتخبة وأجهزة إدارية وموارد بشرية ومالية. وتنقسم الجماعة إلى حضرية (البلديات) وقروية يدير شؤونها مجلس جماعي منتخب. وتقوم الجماعة بتأمين سير عمل مرافق الدولة. وباعتبار الجماعة قاعدة أساسية للتنمية المحلية بمختلف مكوناتها، فقد منحها قانون 90.12 المتعلق بالتعمير عدة اختصاصات، من أهمها المشاركة في عملية إعداد وثائق التعمير، وبالتالي الإشراف على تنفيذها إدارياً وميدانياً. من جهة أخرى، تتوفر كل عمالة أو إقليم على قسم للتعمير وتهيئة المجال، إذ يساهم بشكل فعلي في دراسة رخص التعمير والتجزئات العقارية وتقسيم العقارات، كما يمثل دور الوصاية التي يقوم بها العمال على رؤساء المجالس الجماعية في مجال التدبير الحضري.

خلاصة القول، بالرغم من توفر الدولة على آليات قانونية ومحاولة السلطات الإدارية المختصة بتنظيم قطاع التعمير، إلا أنه لا زال يعاني من اختلالات مجالية يصعب معالجتها في وقت وجيز، فهناك تعدد المتدخلين وغياب التنسيق بين الإدارات المعنية بالتعمير، بل وهيمنة إدارة التعمير في تحضير وإعداد وثائق التعمير. علاوة على التأخر في المصادقة على تصاميم التهيئة، مما يجعل بعض الأفراد والمنعشين العقاريين ينجزون مشاريعهم بطرق غير قانونية في ظل تخاذهل الجهاز الإداري. فضعف الإمكانيات المالية والبشرية والتقنية لتنظيم وضبط المجال يشجع على تفاقم المخالفات.

كل هذا يؤكد بأن قانوني التعمير: 90.12 و 90.25، أصبحا متجاوزين لعجزهما على معالجة مختلف المشاكل التي يطرحها قطاع التعمير، لأن التخفيف من أزمة السكن تقتضي اعتماد سياسة مختلفة الأبعاد تراعي متطلبات الأفراد المتزايدة في مجال السكنى، مع الحرص على تنظيم المدن والتجمعات العمرانية بالاستناد إلى معايير جمالية ووظيفية محددة في إطار رؤية واضحة لمستقبل التعمير.

البيبلوغرافيا

- الحاج شكرة (2007) : الوجيز في قانون التعمير المغربي.
دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع (الطبعة الثانية).
- الهادي مقداد (2000) : السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى.
مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى .
- بوخال ميلود وبوجيدة محمد (1998) : مدونة التعمير والهندسة المعمارية والإعداد الإنمائي للمجال.
المرشد القانوني للإدارة المحلية، الطبعة الأولى.
- عبد الرحمن البكريوي (1992) : وثائق التعمير بين اختصاص الدولة والجماعات المحلية.
المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية. العدد الأول/أكتوبر - دجنبر .
- عبد الرحمن البكريوي (1993) : التعمير بين المركزية واللامركزية.
الشركة المغربية للطباعة والنشر (الطبعة الأولى)، الرباط.
- قانون رقم : 90.12 : المتعلق بالتعمير. الصادر بتنفيذ الظهير الشريف، رقم: 1.92.31 صادر في 15 ذي الحجة عام 1412 موافق 17 يونيو 1992 - الجريدة الرسمية 4159 عدد: بتاريخ 14 محرم 1413 موافق 15 يوليوز 1992.
- قانون رقم : 90.25 : المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية تقسيم العقارات.
الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم : 1.92.7 بتاريخ 15 من ذي الحجة عام 1412 الموافق لتاريخ 17 يونيو 1992 - الجريدة الرسمية عدد: 4159 بتاريخ 15 يوليوز 1992.
- محجوبي محمد (2006) : قراءة عملية في قوانين التعمير المغربية.
دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع (الطبعة الأولى)، الرباط.
أضواء على قضايا التعمير والسكن بالمغرب. مطبعة النجاح / الدار البيضاء.
- محمد السنوسي (1988)
- مديرية إعداد التراب (2002) : الميثاق الوطني لإعداد التراب.
وزارة إعداد التراب الوطني والبيئة والتعمير والإسكان، منشورات عكاظ، الرباط.
- مديرية إعداد التراب (2003) : التصميم الوطني لإعداد التراب (خلاصة).
وزارة إعداد التراب الوطني والماء والبيئة، الرباط.
- يوسف البحيري : الحق في السكن اللائق بالمغرب بين المعايير الدولية والسياسة العمومية.
منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية، جامعة القاضي عياض، مراكش.
سلسلة الندوات والأيام الدراسية، العدد: 36 / 2010.