

إشكالية التعمير بالمجال القروي

Royaume du Maroc

Ministère de l'Éducation Nationale, de la Formation
Professionnelle, de l'Enseignement Supérieur et de la
Recherche Scientifique

Université Sidi Mohamed Ben Abdellah
Faculté des Sciences Juridiques, Économiques et Sociales
Fès



المملكة المغربية

وزارة التربية الوطنية والتكوين المهني والتعليم العالي
والبحث العلمي

جامعة سيدي محمد بن عبد الله
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - فاس

ماستر القانون العقاري والحقوق العينية

الفوج الثالث

بحث لنيل شهادة الماستر في موضوع :

إشكالية التعمير في المجال القروي

تحت إشراف الأستاذ:

الدكتور: عمر مبروك

لجنة المناقشة :

إعداد الطالب :

مروان حراث



السنة الجامعية

2019-2018

مقدمة

إن الاهتمام المتنامي بقضايا تدبير المجال والسعي وراء تحقيق توزيع أفضل للتجمعات البشرية حسب الموارد الطبيعية والأنشطة المدرة للدخل، يعتبر أمرا ليس بحديث العهد، فلقد نشأت تلك الرابطة وترتبت بين المجال والإنسان، متمثلة في عمارة الأرض وعمارها منذ القدم، وذلك مصداقا لقوله وتعالى: " هو أنشأكم من الأرض واستعمركم فيها"¹.

والتعمير بمعناه الأصلي هو ذلك العلم الذي ظهر بعد الثورة الصناعية، بهدف إرساء قواعد نظام مجالي حضري ينطبق والمجتمع الصناعي الجديد، أو كما عرفه جون ماري أوبي « JEAN MARIE AUBY » وروبير ديكرو « ROBERT DUCOS » في مؤلفهما المشترك "القانون الإداري"، بأنه مجموعة من الوسائل التقنية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية التي يجب أن تسمح بتنمية متناسقة وعقلانية وإنسانية للكتل². وقد ظهر كضرورة حتمية فرضها تطور المدينة الحديثة وتقدمها صناعيا وديمغرافيا، واستفحال ظاهرة المدن العملاقة التي تعتبر في نظر البعض أهم ظاهرة عرفها النصف الثاني في القرن العشرين.

هذه المدن التي شهدت كثافة عالية وكتل بشرية هائلة، اضطرتها ظروف العيش إلى الانتشار في تجمعات سكنية عشوائية من الصفيح، كثيرا ما تفتقد إلى أبسط مقومات الحياة، من شبكات تطهير ومناطق خضراء وطرق مواصلات وإنارة وماء شروب ... مع ما يترتب على ذلك من اختناق للمدن بشريا وبيئيا، وتلاشي رونقها العمراني المعبر عن مخزونها

¹ " وإلى نمود آخامه سالما قال يا قوم اعبدوا الله ما لستم من إله غيره هو أنشأكم من الأرض واستعمركم فيها فاستغفروه ثم توبوا إليه إن ربي غفور مجيد"

- سورة هود الآية 61 .

² رشيد ليكر : "إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية" أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، شعبة القانون العام، جامعة الحسن الثاني عين الشق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الدار البيضاء، السنة الجامعية 2000-2001، ص 23 .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

الثقافي وسمتها التاريخية ناهيك عن ارتفاع معدلات الجريمة نظرا لصعوبة التحكم في النسيج المتكثف والمتشابك الخيوط...، لذا فقد تصدرت كل هذه الأخطار الاهتمامات الأولى لشتى الدول، ضمانا للمواطنين في عيش كريم¹. وأصبحت تبعا لذلك مسائل إعادة بناء المجال الحضري والحفاظ على بيئته، محور علم قائم بذاته، وهو التعمير الذي قال عنه LOUIS JACQUINGNON بأنه: " فن تهيئة المدن أو علم الكتل العمرانية التي تظهر تكاملا واستمرارية، والمعدة إما للإسكان أو العمل أو التبادل الاجتماعي"².

وعليه فالتعمير " هو فن أو تقنية تهدف إلى جعل الإطار الجغرافي للحياة الاجتماعية أكثر ملاءمة لحاجيات الأفراد، فهو إذن تطبيق للمستقبلية « PROSPECTIVE » أي أنه ينظر في الوقت إلى التوقعات والأنشطة وتخطي توقعات وتحركات السكان وحاجاتهم حتى تتمكن من تحديد سياسة ملائمة في المستقبل للمجال"³.

هذا ويعتبر التعمير القروي نمط توزيع المنازل الفلاحية داخل التجمعات القروية، على اعتبار أن هذه الأخيرة تراب تمارس به المجموعات القروية أنشطتها الفلاحية، لدى فالتعمير بهذا المجال ليس بذلك المعطى الثابت، وإنما يتطور ويتحول ككل الأنظمة الاقتصادية والاجتماعية ضمن صيرورة تحولات المجتمع من مجتمع تقليدي إلى مجتمع أكثر انفتاحا وأكثر اندماجا في تيارات العولمة والتأثيرات الكبرى والسوق الدولية وهي الحالة التي يعرفها المغرب منذ سنوات الاستقلال⁴.

وفي هذا السياق فإن السكن لم يعد فقد رمزا للسمو المتقدم أو تعبيرا عن فن جمالي، بل أصبح وسيلة استراتيجية لخلق فضاء جغرافي متجانس، يجمع بين هاجس التنمية المجالية

¹ رضوان العلمي : " التعمير والتنمية المجالية بالمغرب" أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس الرباط، طلبة العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-سلا، السنة الجامعية 2014/2015 الصفحة 11 .

² رشيد ليكر : "إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية" م.س ص 25 .

³ عبد الفتاح الذهبي : " سياسة إعداد التراب الوطني بالمغرب في أفق الألفية الثالثة" المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 30 يناير-حزيران 2000، ص18 .

⁴ منشور على الموقع الإلكتروني: [TTPS://PLATFORM.ALMANHAL.COM](https://platform.almanhal.com) تاريخ الزيارة : 2019/09/01 على الساعة 10.20 .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

وتفادي الفوضى والعشوائية من جهة، وتحقيق نمو ترابي ذي أبعاد اقتصادية واجتماعية وبيئية من جهة أخرى في الفضائين الحضري والقروي.

من هذا المعطى الأخير فالمجال القروي يعتبر نموذج له طريقة خاصة في الحياة، تعتمد أساسا على الزراعة¹، وبشكل عام هو ذلك الحيز الجغرافي الخارج عن نطاق المدارات الحضرية، وتشكل ساكنة العالم القروي في *البلدان النامية* عبر العالم أكثر منها حضرية، حيث أن ما يقرب من 3.1 مليار نسمة أي 55 في المئة من مجموع الساكنة، وحسب بعض التوقعات فإن عدد الساكنة القروية سيبلغ ذروته قبل أن يبدأ في الانخفاض والتراجع، لتتمكن الساكنة الحضرية في العالم النامي من تجاوز عدد الساكنة القروية².

وبالنسبة للمغرب فإن المجال القروي يغطي حوالي 90 في المائة من المساحة الإجمالية للبلاد، ويمثل حوالي 13.5 مليون نسمة أي بما يعادل 40 في المائة (مما يعني أن نسبة السكن القرويين عرفت تزايدا مستمرا، فمثلا كانت الساكنة القروية سنة 1960 حوالي مليون نسمة)³، وانتقلت هذه النسبة إلى 13 سنة 2004 . كما يضم 85 في المائة من الجماعات (أي 1282 جماعة قروية من بين 1503)، وعلى صعيد آخر فإن 13 في المائة من الجماعات القروية تتوفر على مركز حضري، وهناك 33 000 دوار، 168 مركزا قرويا⁴.

وعلى الرغم من هذه الأرقام التي تظهر أهمية المجال القروي بالنسبة للمغرب، إلا أن أثر برامج ومشاريع التنمية القروية يظل دون مستوى وتطلعات الساكنة، ويتجلى ذلك على الخصوص في استمرار تسجيل ضعف البنيات التحتية، وانتشار المناطق المعزولة، وضعف الولوج إلى الخدمات الأساسية، وضعف البنيات التحتية والاقتصادية والاجتماعية والتعليمية،

¹ محمد عاطف عبث: "المجتمعات المحلية: المجتمع القروي" الألكندرية-كلية الآداب- قسم الاجتماع- السنة الثانية، سنة 1979 ص.69.

² تقرير الصندوق الدولي للتنمية الزراعية حول الفقر القروي. 2011.

³ مذكرة حول النتائج الأولية للإحصاء العام للسكان والسكنى 2014، منشورة في الموقع الرسمي للمندوبية السامية للتخطيط www.hcp.ma تاريخ الزيارة 2019/09/01 على الساعة 16:12 .

⁴ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي: في موضوع "تنمية العالم القروي: التحديات والأفاق"، سنة 2017 .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

في سياق يشهد تزايدا لظاهرة الهجرة القروية والتحول الديمغرافي، وارتفاع نسبة الأمية¹، واستمرار الفقر والهشاشة (79.4 في المائة من الفقراء و 64 في المائة في وضعية هشاشة)².

ولم يحظى التعمير بالمجال القروي، باهتمام السلطات العمومية إلى بداية الستينيات، حيث أن أول النصوص القانونية الصادرة في مجال التعمير القروي غداة الاستقلال كان ظهير 1960 بشأن توسيع نطاق العمارات القروية³.

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

هذا وقد عرف التشريع المتعلق بالتعمير في المغرب عدة تطورات عبر مساره التاريخي، فمنذ فرض الحماية على المغرب وإلى حدود سنة 1960 فإن المشرع كان يركز اهتمامه على المجال الحضري فقط، كظهير 1914 المتعلق بالتصنيف وتهيئة وتوسيع المدن، ثم ظهير 23 نونبر 1917 المتعلق بجمعيات نقابات الملاك العقاريين، و ظهير 27 يناير 1937 المرخص بموجبه لإنجاز تصاميم التهيئة لمراكز وضواحي المدن، وظهير 30 يوليوز 1952 المتعلق بالتعمير (الذي حل محل ظهير 1914)، ثم ظهير 30 شتنبر 1953 المتعلق بالتجزئات العقارات وتقسيم العقارات.

¹ تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي : في موضوع " تنمية العالم القروي : التحديات والأفاق "، سنة 2017 . .
² رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي "حول السكن في الوسط القروي: نحو سكن مستدام ومنمّج في محيطه" الجريدة الرسمية عند 6788-16 شوال 1440 (20 يونيو 2019) .

³ ظهير شريف رقم 1.60.630 الصادر في ذي الحجة 1379 الموافق لـ 25 يونيو 1960 الجريدة الرسمية عدد 9842 بتاريخ 1380 الموافق لـ 8 يوليوز 1960 .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

ومن خلال هذه النصوص لن نجد أي نص خاص ينظم التعمير بالوسط القروي، ذلك أن المستعمر الفرنسي قعد عمل خلال فترة الاستعمار على تهميش المجال القروي بصورة كبيرة، وبالتالي خلق ظاهرة عدم التوازن بين المدينة والقرية في مختلف المجالات¹، وقد ظل الوضع على هذا الحال إلى حدود 25 يونيو 1960، إذ حاول المغرب خلال هذه الفترة أن يسلك سياسة عمرانية متوازنة بين المدينة والقرية، حتى تتمكن القرية من خلق إطار عيش ملائم للقرويين وبالتالي التخفيف من عبء التوافد على المدينة، التي أضحت غير قادرة على استيعاب المزيد من السكان، وكان أهم إجراء تم اتخاذه من أجل تنمية المجال القروي ظهير 25 يونيو 1960، والذي جاء بمجموعة من التدابير، لكن لا تطبق إلا في الكتل العمرانية الموجودة خارج المناطق المحددة في الفصل الأول من قانون التعمير لسنة 1952 السالف الذكر.

وحسب هذا الظهير يمكن أن تضع الإدارة للكتل العمرانية القروية مخططات تسمى "تصاميم التنمية" والتي تحدد المناطق المخصصة لأنشطة معينة (سكن- الأنشطة والمرافق الاجتماعية) سعياً لتثبيت السكان القرويين والحد من زحفهم نحو المدن.

وبالإضافة إلى ظهير 1960 صدرت مجموعة من الدوريات والمناشير² التي منها من اهتم بتنظيم عمليات البناء، ومنها ما ارتبط بتبسيط الإجراءات، ومنه ما يتعلق بتقديم

¹ الحاج شكرة: "الوجيز في قانون التعمير المغربي" دار الطباعة للنشر والتوزيع، الطبعة السادسة 2011، ص 24.
² من أهم هذه الدوريات نذكر:

- الدورية الوزيرية عدد 65 بتاريخ 30 مارس 1994 "المتعلقة بتنظيم البناء بالوسط القروي".
- الدورية الصادرة عن وزير الدولة في الداخلية بتاريخ 28 مارس 1996 تحن عدد 398 "حول نطاق إلزامية الرخص في الوسط القروي وشروط تسليمها".
- الدورية الوزيرية عدد 1500/200 "المتعلقة بتبسيط مسالك ومساطر دراسة طلبات رخص البناء والتجزئة والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات".
- دورية الوزير المنتدب لدى الوزير الأول المكلف بالإسكان والتعمير رقم 1280 بتاريخ 5 مايو 2003 موجهة إلى السيدات والسادة مديري الوكالات الحضرية والمديرين الجهويين للإسكان والتعمير "حول وضع تصاميم مرجعية للسكن القروي بدون مقابل".
- دورية وزير الإسكان والتعمير وسياسة المدينة، عدد 21536 بتاريخ 25 أكتوبر 2012، الموجهة لمدراء الوكالات الحضرية والمفتشين الجهويين للسكني والتعمير وسياسة المدينة، بخصوص تبسيط مسطرة الترخيص بالبناء للسكن في العالم القروي".
- دورية الوزير المنتدب لدى الوزير الأول المكلف بالإسكان والتعمير رقم 1280 بتاريخ 5 مايو 2003 الموجهة إلى السيدات والسادة مديري الوكالات الحضرية والمديرين الجهويين للإسكان والتعمير "حول وضع تصاميم مرجعية للسكن القروي بدون مقابل".

إشكالية التعمير بالمجال القروي

المساعدة التقنية ... إلخ، هذا بالإضافة إلى صدور قانون 12.90¹ المتعلق بالتعمير الذي شمل نطاقه تطبيقه بعض المناطق القروية ، سواء على مستوى وثائق التعمير أو على مستوى تلك الأحكام المتعلقة بالبناء . كما تضمن قانون 25.90² المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، مقتضيات مهمة لتنظيم المجال القروي في التجزئة العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، وقد كان الهدف من تضمين هذه المقتضيات القانونية المنظمة للمجال القروي في هذه القوانين هو محاولة تجاوز النقص الحاصل على مستوى ظهير 1960.

لكن على الرغم من هذه الترسانة القانونية التي اهتمت بالمجال القروي، إلا أنه يمكن القول بأن تجربة المغرب في تنظيم المجال القروي تبقى ذات نتائج محدودة وضعيفة ، وذلك راجع بالأساس إلى عدم ملائمة المنظومة القانونية للمجال القروي ، زد على ذلك قدم المنظومة القانونية إذ أن أول ظهير اهتم بتنظيم المجال القروي كان هو ظهير 25 يونيو 1960 هو الذي ما تزال تسري مقتضياته إلى حد الآن، بالإضافة تعدد وتشتت الجهود بين المتدخلين وضعف قنوات التواصل بينهم.

فالمتمثل في حال البوادي المغربية سيعتقد جازما، أن هذه الأخيرة لا تخضع لأية ضوابط، ولا تنظمها أية قوانين في مجال التخطيط والتدبير العمراني، إذ أن السمة الغالبة على هذا المجال هي العشوائية والفوضى، طرق ضيقة، أزقة غائبة، مساكن متفرقة.

- دورية الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلف بالإسكان والتعمير عدد 15636 بتاريخ 22 شتبر 2003 "في شأن المساعدة المعمارية في الوسط القروي".
- دورية الوزير المنتدب لدى الوزير الأول المكلف بالإسكان والتعمير، عدد 13000 بتاريخ 27 يونيو 2006 الموجهة إلى السيدات والسادة مديري الوكالات الحضرية ، حول موضوع التأطير التقني والمعماري بالعالم القروي .
- دورية وزير التعمير وإعداد التراب الوطني عدد 9949 بتاريخ 28 شتبر 2016، الموجهة إلى السيدات والسادة مديري الوكالات الحضرية حول موضوع المساعدة التقنية والمعمارية بالعالم القروي الصيغة الجديدة .
- دورية مشتركة صادرة عن وزارة الداخلية المديرية العامة للجماعات المحلية ووزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان والبيئة الكتابة العامة، عدد 2250 بتاريخ 27 غشت، 2002، الموجهة للسادة ولاة وعمال عمالات وأقاليم المملكة، حول موضوع " الحد من انتشار البناء غير القانوني".
- ¹ ظهير شريف رقم 31.92.1 صادر في 15 من ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1992) بتنفيذ قانون 12.90 المتعلق بالتعمير الجريدة الرسمية عدد 4159 بتاريخ محرم 1413 (15 يونيو 1992).

² ظهير شريف رقم 1.92.7 صادر في 15 من ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1992) بتنفيذ قانون 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات ، ج ر عدد 4159 بتاريخ 14 محرم 1413 / 15 يوليوز 1992.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

هذا ويحتل موضوع الدراسة مكانة هامة في حقل الدراسات القانونية، خاصة وأننا سنحاول التركيز بشكل أكبر على الجانب القانوني، وذلك بتقييم المنظومة القانونية المنظمة للتعمير في المجال القروي.

❖ أهمية الموضوع :

ويكتسي موضوع " إشكالية التعمير في المجال القروي " أهمية بالغة على المستويين العملي والنظري.

فعلى المستوى العملي : فتتجلى في البحث في تلك الصعوبات التي تواجه الدولة ومختلف المتدخلين في ضبط التخطيط العمراني بالمجال القروي، والتحكم في البناء العشوائي وكذا المحافظة على الأراضي الفلاحية من التوسع، وذلك بهدف خلق توازن بين المجالين الحضري والقروي .

أما على المستوى النظري : فتتجلى أهمية هذا البحث، في قلة البحوث والكتابات الفقهية والجامعية، على الرغم من تزايد اهتمام الدولة في الأونة بهذا المجال الحيوي¹.

❖ دوافع اختيار الموضوع :

من دوافع من اختيار هذا الموضوع، شغف وحب معرفة واقع محيط نعيش فيه دون أن نعرف فلسفة تنظيمه من جهة، ومن جهة ثانية كونه يعالج قضية جوهرية التي من اللازم أن تحظى بالعناية الكافية من لدن المهتمين والباحثين، فندرة الدراسات إن لم نقل انعدامها، تسندعي تعميق البحث والتدقيق في جزئياته، في الوقت الذي يعرف المغرب تجربة تشريعية ومؤسسية، تروم تحقيق التنمية الشاملة بين مختلف المناطق بما يحقق التوازن بين المجالين الحضري والقروي.

¹ يتجلى هذا الاهتمام من خلال تقديم المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي لأراء وتقارير حول المجال القروي، هذه الأراء التي ركز فيها على واقع التعمير بالمجال القروي، من هذه الأراء والتقارير نذكر :

- رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي "حول السكن في الوسط القروي: نحو سكن مستدام ومنمّج في محيطه" الجريدة الرسمية عند 6788-16 شوال 1440 (20 يونيو 2019).

- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي : في موضوع " تنمية العالم القروي : التحديات والأفاق "، سنة 2017.

فضلا عن ذلك فالدراسة ترتبط بمجال يمثل النسبة الأكبر من التربي المغربي (90 في المائة من المساحة الإجمالية للبلاد)، تلتف حوله شبكة من العلاقات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، يترتب عن تنميته تنمية المجال الغربي ككل، وهذا ما يجعل البحث يتجه إلى دراسة الواقع القانوني لتنظيم المجال القروي، ثم الواقع الذي يعيشه هذا المجال، لنتوصل إلى خلاصات علمية تساهم في تأسيس تصور فكري من الممكن أن يعزز سياسة التخطيط وتدبير المجال القروي.

❖ إشكالية البحث :

لفهم إشكالية التعمير في المجال القروي، فإن الأمر يتطلب من الوقوف على التنظيم القانوني والمؤسسي لسياسة التخطيط بالمجال القروي، وتأثيره على الواقع الاقتصادي والاجتماعي للمواطن القروي. مع العلم إن الواقع الحالي يمثل خير شاهد على الفوضى التي تعاني منها مختلف القرى المغربية. وبالتالي فالإشكالية الرئيسية للبحث يمكن صياغتها على الشكل التالي :

ما مدى نجاح المنظومة القانونية الحالية المرتبطة بالتعمير

في تنظيم المجال القروي بالمغرب ؟

وهكذا فإن طبيعة البحث في هذه الإشكالية المركزية، يطرح أسئلة متنوعة ومتفرعة، لذلك فإن تفكيك وتجزيء مختلف عناصر الإشكالية المطروحة من خلال طرح بعض التساؤلات نوردتها كالتالي :

- ما هي الغاية من تنظيم المجال القروي ؟
- لأي تنظيم يخضع التخطيط بالمجال القروي ؟
- ما هو واقع التخطيط والتدبير العمراني بالمجال القروي ؟
- هل أدوات التهيئة العمرانية التي وضعت لا زالت مناسبة اليوم في صياغتها الأصلية لتأهيل المراكز القروية للقيام بالأدوار التي يجب أن تضطلع بها في تنظيم المجال القروي والحد من اختلالا ته ؟

إشكالية التعمير بالمجال القروي

- أي معوقات تحول دون نجاح تدخل الدولة في المجال القروي؟
- وما هي الحلول اللازم اعتمادها لتجاوز المعوقات المطروحة وبالتالي خلق مجال قروي منظم؟

❖ منهجية البحث :

إن فهم موضوع "إشكالية التعمير بالمجال القروي"، يقتضي في المقام الأول، تحليل وتفسير الواقع والقانون المرتبط بتنظيم المجال القروي، وذلك من أجل فهم ومعرفة واقع تنظيم هذا المجال، كما يتطلب الأمر الاشتغال في جانب كبير من هذه الدراسة على تجميع الحقائق والبيانات حتى نستطيع تقييم منظومة التعمير بالمجال القروي .

لهذا سيتم الاعتماد على المنهج القانوني بحيث يساعد على تفكيك القواعد القانونية لاستنباط مكامن والقصور، من خلال مجموعة من القوانين المنظمة للتعمير بالمجال القروي (خاصة ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية، وقانون 12.90 المتعلق بالتعمير، وقانون 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات).

كما سيتم الاعتماد على المقرب التحليلي لدراسة العوامل والعراقيل التي تعيق تنظيم المجال القروي، لرصد بعض الحلول الكفيلة بتجاوز الواقع الحالي .

❖ خطة البحث :

بناء على ما سبق، ستكون خطة الدراسة التي إعدناها للإجابة عن للإجابة عن التساؤلات المطروحة بشأنها، ذات تقسيم ثنائي وذلك على الشكل التالي :

الفصل الأول : تنظيم التعمير بالمجال القروي

الفصل الثاني : التعمير بالوسط القروي: واقع وآفاق

الفصل الأول : تنظيم التعمير بالمجال القروي

لقد عرف التعمير بالمغرب أهمية بالغة مع بداية القرن العشرين، حيث أن الوعي بهذه الأهمية جعل المغرب يعير اهتماما خاصا بالتنمية المتوازنة لمدنه وقراه، في محاولة للحفاظ على التوازنات التراثية وتطوير المجال طبقا لمخططات وتشريعات تنظم الجوانب المتعلقة بالتعمير¹.

وهكذا إذا كان أول قانون ينظم التعمير في المجال الحضري كان سنة 1914، وذلك من خلال ظهير 16 أبريل 1914 المتعلق بتصنيف الطرقات والحرقات والأبنية، وظهير 14 يونيو 1933 المتعلق بالتجزئات العقارية اللذان تم تغييرهما بكل من ظهير 1952 المتعلق بالتعمير وظهير 1953 المتعلق بالتجزئات العقارية، واللذين تم نسخهما على التوالي بقانون 12.90 المتعلق بالتعمير وقانون 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات . فإن المجال القروي لم يعرف أي تنظيم قانوني إلا بعد الاستقلال وذلك بمقتضى ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية أسس لتصميم النمو كوثيقة تعمرية تنظيمية تعنى بتنمية التجمعات القروية من خلال التخطيط لها وتنظيم البناء والتجزء بها .

لكن ونظرا لقصور مقتضيات ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية، فإن المشرع حاول قدر الإمكان تجاوز هذا النقص من خلال التنصيص على مقتضيات تهم تنظيم المجال القروي، في كل من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير و 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات .

¹ عبد الواحد الإدريسي و أحمد المالكى : تنظيم المجال بالوسط القروي بين النص والممارسة، المجلة المغربية للتنمية المحلية ، عدد مزدوج 54-55، يناير-أبريل 2004، الصفحة 123.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

وعلى العموم وحتى نتوقف على تنظيم المجال القروي بنوع من التفصيل، فإن الأمر يقتضي منا تناول هذا الفصل في مبحثين على الشكل التالي :

المبحث الأول : وثائق التعمير المهيكلة للمجال القروي
المبحث الثاني : التعمير العملياتي ودوره في تديير المجال القروي

المبحث الأول : وثائق التعمير المهيكلة للمجال القروي

قبل سنة 1960 لم تكن التجمعات القروية تخضع لأي تخطيط خاص بها، وبالتالي لم يكن للسلطات الإدارية مراقبة توجيه توسع ونمو العمران الذي تعرفه تلك المناطق¹، وكان كلما عُرف نوعا من النمو إلا ويعتبر من المراكز المحددة وتطبق عليه مقتضيات قانون 1952، مع ما يمكن أن يعترض هذا التطبيق من صعوبات مردها تباين خصوصيات الوسط القروي عن خصوصيات الوسط الحضري²، وإلى تعقد وبطء إنجاز وتنفيذ وثائق التعمير المطبقة في المجال القروي على العمارات القروية.

ومراعاة للوسط القروي، فقد جاء ظهير 1960 بتصميم التنمية، كما جاء ببعض المقتضيات المنظمة لتصنيف العمارات القروية (المطلب الثاني)، هذا مع الإشارة إلى أن وثائق التعمير المعمول بها في المجال الحضري والمنظمة بمقتضى قانون 12.90 المتعلق بالتعمير يمتد نطاق تطبيقها ليشمل المجال القروي (المطلب الأول) .

المطلب الأول : على مستوى قانون 12.90 المتعلق بالتعمير

على الرغم أن قانون 12.90 قد احتفظ بالمبادئ الأساسية التي تبناها المشرع منذ سنة 1914، إلا أنه ومع ذلك جاء بتوجه جديد والمتمثل باهتمامه الكبير بالمجال القروي .
وعليه وحتى نقف بنوع من التفصيل على إسهام قانون 12.90 المتعلق بالتعمير في تنظيم المجال القروي، فإن الأمر يقتضي منا تصنيف وثائق التعمير التي تناولها هذا القانون إلى صنفين: الأول يجسده المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية باعتباره أداة للتعمير التقديري

¹ عبد الرحمان البكروي: التعمير بين المركزية واللامركزية، الطبعة الأولى الشركة المغربية للطباعة والنشر الرباط سنة 1993، ص98.

² يوسف صديق : التعمير التنظيمي بين متطلبات التنمية الترابية والإكراهات: تصميم التهيئة لمدينة تازة نموذجاً، رسالة لبل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-فاس، السنة الجامعية 2014-2015 الصفحة 23.

أو التوقعي (الفقرة الأولى) أما الصنف الثاني فيضم وثائق التعمير التنظيمي النافذ التي تبتغي التحكم في استعمال السطح بناء على رؤية وظيفية للتنظيم المجال (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : دور وثيقة التعمير التقديري في تنظيم المجال القروي

يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية¹، وثيقة توقعية معيارية على أمد طويل، تحدد التوجهات الرئيسية لإعداد تراب جماعة أو جماعات حضرية، مركز أو مراكز محددة وكذا أجزاء من مجموع تراب جماعة أو جماعات قروية مجاورة².

ذلك أنه يعمل على رسم الصورة العامة التي سيأخذها المجال مستقبلا، حيث تستغرق مدة سريانه 25 سنة³، وهو يسري على المجال الحضري كله بالإضافة إلى الضواحي المحيطة به والتي تشكل أفاق التوسع العمراني للمجال الحضري⁴.

ويهدف هذا المخطط إلى تحديد التوجهات الأساسية لتهيئة المجال، وتنظيم التجمعات العمرانية، وتحديد متطلبات التوسع العمراني. ذلك أن تعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية هي عبارة عن قرارات تخطيطية عامة للأمدين المتوسط والبعيد تجعل المخطط يغطي مجالا واسع مما يغطيه تصميم التهيئة، بل يتجاوزه ليغطي مجال مدينتين أو أكثر⁵.

¹ لقد ظهرت هذه الوثيقة بفرنسا باسم "التصميم المدير للتهيئة والتعمير" عند صدور قانون التوجيه العقاري بتاريخ 31 دجنبر 1967، وقد أدخلت هذه الوثيقة إلى المغرب عن طريق مشروع قانون الإطار للتهيئة الحضرية والقروية لسنة 1971 باسم "التصميم المدير" لتحديد التوجهات التي يجب التقيد بها من أجل الاستجابة لمتطلبات التوسع العمراني في الأمد الطويل، وقد تغير اسمها في التصميم الخماسي لسنة 1981-1985 على اسم "التصميم المدير للتهيئة الحضرية" ليستقر على تسميته الحالية في القانون الجديد للتعمير الذي أطلق عليها لأول مرة "المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية".

❖ لمزيد من التفاصيل حول ظهور المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية وتبنيها في التشريع المغربي راجع :
- الحاج شكرة : الوجيز في قانون التعمير المغربي ، الطبعة السادسة 2011، طبع دار القلم للطباعة والنشر الصفحة 38.

- المصطفى معمر وأحمد أجعون : إعداد التراب الوطني والتعمير ، الطبعة الأولى 2010-2011 ص 146

² خديجة برتي و محمد عباسي، التخطيط العمراني والبناء في المجال القروي مقال منشور في صيغة PDF على موقع [HTTPS://MAGAZINE.GEO.BLOGSPOT.COM](https://MAGAZINE.GEO.BLOGSPOT.COM) تاريخ الزيارة: 2019/07/17 على الساعة 11:30.

³ الفقرة الأولى من المادة الثالثة من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير .
⁴ الحاج شكرة : الوجيز في قانون التعمير المغربي ، الطبعة السادسة 2011 ص 74.

⁵ رضوان العلمي : التعمير والتنمية العجالية بالمغرب ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا، السنة الجامعية 2014/2015 ص 38 .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

ونظرا للطبيعة التوقعية التي يتميز بها المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، والتي تمتد زمنيا على الأمدين المتوسط والبعيد وجب علينا الوقوف على نطاق تطبيقه ومدى اشتماله على المجال القروي (أولا) على أن نتوقف (ثانيا) على آثاره .

أولا : نطاق تطبيق المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية

إن دراسة نطاق تطبيق المخطط التوجيهي للتهيئة الحضرية في علاقته بالتعمير القروي يقتضي منا التساؤل؛ عن حدود تطبيق هذا المخطط على المجال القروي ؟ في إطار التفاعل مع هذا التساؤل لابد من الرجوع لمقتضيات المادة الثانية من قانون¹ 12.90 المتعلق بالتعمير التي جاء فيها " يطبق مخطط توجيه الهيئة العمرانية على رقعة أرضية تستوجب تنميتها أن تكون محل دراسة إجمالية بسبب الترابط القائم بين مكوناتها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية .

ويمكن أن تشمل الرقعة الأرضية المشار إليها أعلاه على جماعة حضرية أو عدة جماعات حضرية ومركز محدد وكذلك، إن اقتضى الحال، على بعض أو جميع جماعة قروية أو جماعات قروية مجاورة."

من خلال الفقرة الأولى من المادة الثانية المشار إليها أعلاه، يتبين عل أن المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية يطبق لزوما من أجل توجيه سياسة العمران داخل رقعة جغرافية تجمع بين عناصرها، خصائص اقتصادية وتجارية واجتماعية مشتركة² وتتطلب تنميتها بسبب ترابط هذه الخصائص ضرورة خضوعها لدراسة شمولية .

¹ ظهير شريف رقم 31.92.1 صادر في 15 من ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1992) بتنفيذ قانون 12.90 المتعلق بالتعمير الجريدة الرسمية عدد 4159 بتاريخ محرم 1413 (15 يونيو 1992) ص887.

² هنا لابد من الإشارة إلى أن المشرع المغربي لم يحدد شروطا ومعايير معينة تستوجبها مسطرة ومنع هذا المخطط بل ترك للإدارة وأعطائها سلطة تقديرية في اتخاذ القرار . في حين أن المشرع الفرنسي مثلا نص على أن المخطط التوجيهي تزود به إجباريا المدن التي يزيد عدد سكانها عن 100.000 نسمة ويترك للإدارة الفرنسية السلطة التقديرية فيما يخص التجمعات التي لا يصل سكانها العدد المطلوب .

- عبد الله العلوي : إشكالية اتخاذ القرار في مجال التعمير ،رسالة لنيل دبلوم الماستر جامعة مولاي إسماعيل كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية مكناس السنة الجامعية 2011/2012 ص18 .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

وقد تتكون تلك الرقعة الجغرافية حسب مقتضيات الفقرة الثانية من نفس المادة، من جماعة حضرية أو عدة جماعات ومركز محدد أو عدة مراكز محددة وكذلك إن اقتضى الحال من بعض أو جميع جماعة قروية أو جماعة قروية مجاورة .

وأمام الغموض الذي قد يواجهه الباحث أو الممارس حول تحديد المقصود بالوحدات الإدارية التي قد تتشكل منه الرقعة الترابية التي سيشملها المخطط، فقد خصص المشرع المادة الأولى من ق 12.90 المتعلق بالتعمير لتحديد المقصود من هذه الوحدات الإدارية؛ فاعتبر أن المقصود بالجماعة الحضرية البلديات والمراكز المتمتعة بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي المسماة المراكز المستقلة. أما المناطق المحيطة بالجماعات الحضرية فهي تلك الأراضي القروية المجاورة لتلك الجماعات والمراكز، وتمتد المناطق المحيطة بالمدن إلى مسافة خمسة عشر (15) كيلومتر تحسب من دائرة البلدية . في حين اعتبر المراكز المحددة بأنها أجزاء من جماعات قروية تعين حدودها السلطة التنظيمية .

وإذا كان قانون التعمير قد حدد نطاق تطبيق المخطط التوجيهي لتهيئة العمرانية، ونطاق تطبيق باقي أدوات التعمير الأخرى من خلال المادة الثانية منه، فإن التساؤل يثار حول المعايير المعتمدة في التمييز بين هذه الوحدات الترابية ؟

ذلك أنه هناك معايير متعددة يتم اعتمادها : كالمعيار الإحصائي ؛ الذي بموجبه يتم التمييز بين التجمعات الحضرية والقروية على أساس الكثافة السكانية وذلك تحت سقف 20 ألف نسمة . والمعيار الوظيفي؛ الذي بمقتضاه يتم التمييز بين التجمعات الحضرية والقروية بالاعتماد على نسبة السكان النشيطين في المجال الزراعي بالمقارنة مع إجمالي الساكنة النشيطة، حيث يعتبر تجمعا قرويا كل تجمع تتجاوز نسبة السكان الناشطين في القطاع الفلاحي 20% .

بالإضافة إلى المعيار الإداري الذي يعتبر المعيار الرسمي الذي تعتمده الإدارة المغربية، هذا المعيار الذي يعتبر أن التجمع الحضري هو كل تجمع يصل أو يفوق عدد سكانه 1500 نسمة وتتوفر فيه أربعة شروط من الشروط السبعة التالية : 1) توفره على شبكة الكهرباء . 2) توفره على شبكة الماء الصالح للشرب . 3) وجود شبكة تطهير . 4) وجود مستوصف

إشكالية التعمير بالمجال القروي

أو مركز صحي (5) وجود ثانوية. 6 وجود محكمة. 7) أن تكون نسبة السكان الناشطين فيه في غير المجال الفلاحي تتجاوز 50%¹.

وبمفهوم المخالفة فإنه إذا لم تتوفر أربعة شروط من الشروط السبعة المحددة أعلاه بالإضافة إلى شرط 1500 نسمة فإن التجمع يعتبر قرويا .

وهكذا فمن خلال وقوفنا على نطاق تطبيق المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، تبين بالملمس أن المجال القروي يشكل ضرورة حتمية للتخطيط، إذ لا يمكن أن نتصور وجود مخطط لا يمتد نطاق تطبيقه على مساحة مهمة من المجال القروي .

ثانيا : آثار المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية

بعد المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية ونشره في الجريدة الرسمية فإنه يكتسب قوته الإلزامية في مواجهة كل المخاطبين به ويجبرهم على التقيد بأحكامه .

وهكذا فإنه يتعين على الدولة والجماعات المحلية والمؤسسات العامة وأشخاص القانون الخاص المعنية التي يكون رأسمالها مملوكا بأجمعه للدولة أن تتقيد بأحكام مخطط توجيه التهيئة العمرانية². وبصفة عامة فإن المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية يفرض أحكامه في مواجهة كل من شاركوا في إعداده ويلزمهم بضرورة احترام توجيهاته في برامج عملهم³.

كما أن كل مشروع تجزئة أو مجموعة سكنية أو مشروع بناء لا يمكن الإذن بإنجازه في حالة عدم وجود تصميم تهيئة أو تصميم تنطيق إلا إذا كان لا يتنافى والأحكام المقررة في مخطط توجيه التهيئة العمرانية، وتصاميم تنمية التجمعات القروية التي يتعين عليها أن تتقيد بأحكام مخططات توجيه التهيئة العمرانية⁴؛ ذلك أن هذه الوثائق التنظيمية هي التي تأطر حاجيات الفرد والجماعة في مجا السكن بمختلف أنواعه، وتلبي حاجياتها المرتبطة بالتجهيزات الأساسية والمرافق ذات النفع العام وغيرها من مرافق القرب، وبمجرد ما يتم

¹ لمزيد من التفصيل راجع :

المصطفى المعمر وأحمد أجمون : إعداد التراب الوطني ، م م ص 149 وما بعدها

² المادة 9 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير .

³ المصطفى المعمر وأحمد أجمون، إعداد التراب الوطني م م ص 161.

⁴ الملتين 10 و 11 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

إصدار النصوص القاضية بالموافقة على هذه الوثائق ونشرها بالجريدة الرسمية تصير لها قوة تنفيذية ويجري مفعولها لمدة عشر سنوات¹ (باستثناء تصميم التطبيق سنتين فقط).

وقد يتساءل البعض عن مدى إلزام المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية ؟

إجابة على هذا التساؤل انقسم الفقه إلى اتجاهين :

وهكذا إذا كان الاتجاه الأول² يشكك بالزامية المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية بدعوى أن التجهيزات والمشاريع والبرامج واستعمالات الأراضي التي يتوقع إنجازها لا تحدد أمكنتها بالدقة المطلوبة لا مجاليا ولا زمنيا، ويضيف أن ما ينص عليه المخطط ما هي إلا فرضيات قد تتحقق أو لا تتحقق في المستقبل .

فإن الاتجاه الثاني³ يرى أن وجه الإلزام في التقيد بأحكام وتوجيهات هذه المخططات واضح، وينبغي أن لا يكون محط تشكيك ، لأن من شأن ذلك أن يطرح إمكانية التحلل من مقتضياته وتوجهات هذه المخططات ، وهو يرى أن مناط الإلزام وارد وواضح بصريح نص القانون، مردفا القول أن المخططات التوجيهية للتهيئة العمرانية لا تضع أي قاعدة أو إجراء معين يطبق مباشرة أو يتقل ملكياتهم باتفاقات محددة⁴.

ونحن بدورنا نؤيد التوجه الثاني مستندين في ذلك على مقتضيات المواد 9 و 10 و 11 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير التي أنت بصيغة الإلزام⁵.

هذا ونظرا للأهمية التي يحتلها المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، لم يعد مقبولا في الوقت الحاضر وجود مناطق جغرافية من المملكة غير مغطاة بهذه المخططات، خاصة إذا علمنا أنه مع غياب هذه الوثائق تنعدم الرؤيا فيما يخص التهيئة العقارية المستقبلية وتسود

¹ مبروك عمر: المنافسة في السوق العقارية بالمغرب، الطبعة الأولى 2016/1437 ص 47 .

² عبد الرحمن البكروي: التعمير بين المركزية واللامركزية، الطبعة الأولى الشركة المغربية للطباعة والنشر الرباط سنة 1993 ص 51.

³ مبروك عمر: المنافسة في السوق الحاربية بالمغرب، م.س ص 44-45.

⁴ ذلك أن الخواص لا يتعاملون مباشرة مع المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية ولا يمكنهم مباشرة العمل في أي مشروع دون الحصول على ترخيص مسبق من الإدارة المختصة، هذه الأخيرة التي لا يمكنها تسليم هذه الرخصة إلا إذا كان المشروع موضوع طلب الرخصة لا يتنافى مع المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية .

- لمزيد من التفصيل : أنظر مبروك عمر : المنافسة في السوق العقارية بالمغرب، م.س ص 45

⁵ وجه الإلزام الذي يتميز به المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية يظهر في ما يلي :

- المادة 9 نصت : " يجب على الدولة ... أن تتقيد بأحكام المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية ."
- المادة 10 نصت : " كل مشروع تجزئة لا يمكن الإذن بالجزءه ... إلا إذا كان لا يتنافى والأحكام المقررة في المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية ."
- المادة 11 نصت : " تصاميم التطبيق ... يجب أن تتقيد بأحكام مخططات توجيه التهيئة العمرانية ."

إشكالية التعمير بالمجال القروي

أوضاع تعمرية معقدة وصعبة لها تأثيرات سلبية على واقع التعمير بالمغرب، ذلك أن عدم وجود هذا النوع من الوثائق معناه وجود فراغ قانوني لا يمكن معه تصور أي تعمر تنظيمي أو عملياتي، مما من شأنه أن يؤدي بالنتيجة إلى عرقلة وتعطيل المشاريع الاستثمارية ويكثر من فرض الإنتاج غير المهيكل¹.

كما أنه لا بد من الإشارة إلى أن هذا الإلزام يشمل كذلك المجال القروي الذي يكون مشمولاً بالمخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، ذلك أنه لا يمكن إنجاز أي مشروع إلا إذا كان محترماً لما جاء به هذا المخطط .

الفقرة الثانية : دور وثائق التعمير التنظيمي في تنظيم المجال القروي

يقصد بالتعمير التنظيمي تلك الوثائق التعمرية التي يتم استعمالها من أجل التخطيط العمراني، والتي تتميز بالتفصيل والوضوح والدقة اللازمة لكي تظهر من خلالها حقوق والتزامات الأفراد ملاك الأراضي، ومن أجل أن يكون المواطنون على دراية تامة بالتجهيزات والمرافق العامة التي سيتم إنجازها .

كما يكون من حقهم اقتراح تجهيزات أو مرافق لم يذكرها مشروع التصميم أثناء البحث العلني، وكذا حق كل مواطن إلزام المصالح المعنية باحترام توقعات التصاميم بمجرد اكتسابها القوة الإلزامية .

عل اعتبار أن هذه الوثائق تصبح قابلة للتطبيق بمجرد اكتسابها القوة التنفيذية بعد استنفاد المسطرة القانونية الخاصة بالمصادقة والإعداد والمصادقة والنشر².

ويطرح التساؤل حول دور كل من تصميم التطبيق والتهيئة في تنظيم المجال القروي ؟ إن الإجابة على هذا التساؤل تقتضي منا الإحاطة بتصميم التطبيق (أولاً) ثم (ثانياً) تصميم التهيئة .

أولاً : تصميم التطبيق وتأثيره على تنظيم المجال القروي

¹ مبروك عمر : المنافسة في السوق العقارية بالمغرب، م ص ص 44.

² M'HMMED DRYF " URBANISME ET DROIT D'URBANISATION AU MAROC " CNRS ÉDITION LA PORTE ;1993, P.152.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

إن التطبيق يعني هنا إحداث عدة مناطق داخل الرقعة الترابية التي يغطيها التصميم، بحيث تخصص لكل منطقة وظيفتها الأساسية التي تبين كيفية استعمال الأراضي وتنظيم الأنشطة (منطقة سكنية، منطقة صناعية، منطقة خضراء...) ¹.

وتشكل هذه العملية محتوى تصميم التطبيق ²، الذي يعتبر في الواقع تدبيراً احتياطياً من قبل الإدارة في انتظار وضع تصميم التهيئة. ذلك أن الإدارة عانت من فترات الفراغ التي كان يستغلها المضاربون في انتظار وضع مخطط جديد للتعمير، لتشييد بنايات ومنشآت دون مراقبة الإدارة ³، مما دفع المشرع إلى سن هذا التصميم للمرة الأولى في إطار قانون التعمير لسنة 1952 ⁴، وقد كان الغرض من إقراره هو تغطية المرحلة الانتقالية التي تعهد لإعداد تصميم التهيئة ودخوله حيز التطبيق.

وهو نفس الانشغال الذي أكدت عليه المادة 13 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير التي جاء فيها " يهدف تصميم التطبيق إلى تمكين الإدارة من اتخاذ التدابير التحفظية اللازمة لإعداد تصميم التهيئة والحفاظ على توجيه التهيئة العمرانية". فبناء على مضمون هذه الفقرة يستفاد على أن تصميم التطبيق يقوم بدور وقائي، حيث يهدف إلى تمكين الدولة والجماعات الترابية ⁵ من اتخاذ التدابير التحفظية لإعداد تصميم التهيئة، والحفاظ على توجهات مخطط التهيئة العمرانية، ولهذه الغاية يشمل تصميم التطبيق على ما يلي :

❖ تحديد التخصصات العامة للأراضي ؛ أي بيان الأغراض الأساسية التي تخصص لها مختلف المناطق المعنية بتطبيقه، السكنية منها والصناعية والتجارية والسياحية والزراعية والقانونية .

❖ تحديد المناطق التي يمنع فيها البناء بجميع أنواعه .

¹ الهادي مفاد : "قانون البيئة": الطبعة الأولى 1433-2011، الصفحة 228 .
² لقد نظم المشرع تصميم التطبيق الفصل الثاني من الباب الثاني من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير ؛ وذلك من المادة 12 إلى 17 .
وكذا من المادة 12 إلى 17 من المرسوم رقم 832.92.2 صادر في 27 ربيع الثاني 1414 (14 أكتوبر 1993) لتطبيق القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير . الجريدة الرسمية عدد 5224 أوتبر 1993، ص 2061 .
³ عبد الهادي الهادي : "التخطيط والتدبير الحضري بين المركزية واللامركزية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس السنة الجامعية 2013-2014، الصفحة 58.
⁴ ظهير بولبوز 1952 المتعلق بالشؤون المعمارية .
⁵ تحدر الإشارة إلى أن دور الجماعات المحلية في إنتاج هذه الوثيقة يبقى ضعيفاً بحيث لا يتجاوز دورها إيداء الرأي .
- المادة 15 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير

إشكالية التعمير بالمجال القروي

❖ حصر الأماكن المخصصة لإنجاز التجهيزات الأساسية والاجتماعية كالطرق والمدارس والمساحات الخضراء ...

❖ تحديد المناطق التي يجوز فيها لرئيس الجماعة تأجيل البث في طلبات الإذن بإنجاز تجزئات أو مجموعات سكنية أو ترخيص بالبناء¹.

ويتألف تصميم التنطيق من وثيقتين: الأولى عبارة عن رسوم بيانية والثانية عبارة عن نظام يقيم قواعد استعمال الأراضي².

وعموما فإنه وبجرد المصادقة على تصميم التنطيق ونشره بالجريدة الرسمية، فإنه يصبح ساري المفعول على المجال المخصص له لمدة سنتين، كما تصبح الأغراض المخصص لها ملزمة للإدارات العمومية والأفراد .

لكن أين يتجلى تأثير هذا التصميم بالنسبة للمجال القروي ؟

كما أشرنا سابقا بأن تصميم التنطيق، لا يعدوا، يكون سوى مرحلة انتقالية بين وثائق التعمير التقديري والتعمير التنظيمي، خاصة وأن تصميم التهيئة يتطلب وقتا ليس بالقصير مما قد يؤدي إلى ترك فراغ تنظيمي قد يستغله المضارون العقارين والملاك وبشكل عام المتحايلون لتشييد بنايات ومنشآت دون مراقبة الإدارات الشيء الذي ينتج عنه خلق أوضاع تعميرية غير منظمة، خصوصا بالمناطق المحيطة بالمدينة (أي المناطق القروية) ومن ثم توسيع عشوائي للمدينة على حساب الأراضي الفلاحية وما يترتب على من نتائج جد سلبية على المجال القروي . واستنزاف الأراضي الفلاحية وبالتالي حدوث خلل في التوازن المنشود بين المدينة والقرية، الأمر الذي أدى بالمشروع لملا هذا الفراغ بواسطة تصميم التنطيق الذي يعتبر منفذ الأمان خلال مرحلة إعداد تصميم التهيئة .

لكن هذا التأثير الإيجابي وتلك الغاية التي من أجلها وجد تصميم التنطيق سرعان ما لا تتحقق، ذلك أن هناك كثير من التصاميم انتهت مدة سريانها القانونية وبالرغم من ذلك نجد السلطات الجماعية تستمر في تطبيق مقتضياتها، والسبب في ذلك يرجع إلى الفراغ الذي

¹ المقرة الثانية من المادة 13 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير .

² المادة 14 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

يسببه عدم الانتهاء من مسطرة الإعداد والمصادقة على تصميم التهيئة، مما أدى إلى نمو سكن عشوائي ليس فقط خارج المدار الحضري بل داخله¹. ونظرا لمحدودية هذا التصميم فقد أصبح مستبعدا من قبل الكثير، نظرا لطابعه المؤقت، وكذا نظرا لما تعرفه مساطر المصادقة على تصميم التهيئة من تسريع خاصة مع تعميم الوكالات الحضرية، لذلك ينادي البعض بالتخلي عن هذه التصاميم طالما أن التجربة أبانت عن عدم الجدوى من إعدادها رغم أهميتها في خلق حلقة الوصل بين الوثائق التوجيهية والتنفيذية، وهذا ما صار إليه واضعو مشروع قانون 00.42 المتعلق بتأهيل العمران، وكذا مشروع مدونة التعمير².

ثانيا : تصميم التهيئة وتأثيره على تنظيم المجال القروي

يعتبر تصميم التهيئة وثيقة التعمير التنظيمي التي تحدد استعمال الأرض داخل الرقعة التي تطبق فيها، وهو بذلك يعد الأداة التي تترجم توجيه التهيئة العمرانية إلى مقتضيات قانونية ملزمة للدولة والخواص³، وأداة لترجمة المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية على أرض الواقع⁴.

إذ يعتبر تصميم التهيئة أول مخطط تنظيمي اعتمدت عليه السلطات الإدارية في عهد الحماية لتهيئة وتخطيط المدن وتنظيم الاستعمالات العقارية، وقد تمسك به المشرع المغربي في كل الإصلاحات التي عرفها قطاع التعمير ، حيث عمل به ظهير 1952 المتعلق بالتعمير وكذلك قانون 12.90 المتعلق بالتعمير السري به المفعول حاليا، مما جعله بمثابة الدليل الموجه للسلطات في مجال التخطيط الحضاري والتوسع العمراني، وأداة لترجمة المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية على أرض الواقع⁵.

¹ عبد الرحمان البكروي : "التعمير بين المركزية واللامركزية"، م.س الصفحتين 81-82.
² أحمد مالكي : "التدخل العمومي في ميدان التعمير بالمغرب"، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-سجدة السنة الجامعية 2007/2008، الصفحة نين 89-90.
³ وزارة الداخلية المديرية العامة للجماعات المحلية: "دليل الجماعات في ميدان التعمير" الطبعة الأولى 2009 الصفحة 14.
⁴ ظهير 16 أبريل 1914 بشأن تصفيف الأبنية والطرق وتصاميم التهيئة للمدن .
⁵ الحاج شكرة : "توجيهات وثنائق التعمير في مجال العقار"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 124 شتنبر، أكتوبر 2015 ص 185-186 .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

ولأجل دراسة تصميم التهيئة من جانب تأثيره على الوسط القروي، سنحاول الوقوف بداية على نطاق تطبيقه (أ) على أن نتطرق إلى مدى تأثير تطبيق هذا المخطط على الوسط القروي (ب) .

أ- نطاق تطبيق تصميم التهيئة

إن تحديد نطاق تطبيق تصميم التهيئة يقتضي من الرجوع إلى مقتضيات المادة 18 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير التي ميزت عندما حددت نطاق التطبيق بين مستويين :
فمن جهة، فإن تصميم التهيئة يمتد سريان تطبيقه ليشمل كل البلديات والمراكز المستقلة والمراكز المحددة، كما يمتد نفوذ سريانه ليمتد إلى المناطق المحيطة بتلك الجماعات وتلك المراكز إلى غاية خمسة عشر (15) كيلومتر¹ تحسب انطلاقا من دائرة البلدية .

ومن جهة ثانية، فإن هذا التصميم بمقتضى ظهير 1992 سار قابلا للتطبيق على بعض أو جميع أراضي جماعة قروية، منجمية أو يستوجب نموها العمراني المتوقع فيها ضرورة تهيئتها تهيئة يجب أن تخضع لرقابة الإدارة وتستفيد من التشريع الجاري به العمل في تهيئة التجمعات الحضرية² .

من خلال ما سبق يتضح على أن المشرع قد حاول من خلال قانون 12.90 عقلنة وترشيد نطاق تطبيق تصميم التهيئة، ذلك أنه عمل على توسيع دائرة نطاق تطبيقه، ومن ثم إدماج مناطق قروية جديدة في نطاقه، وهذا ما يفسر تكيف محتويات تصميم التهيئة مع التطورات والوقائع المستجدة والمعقدة التي أصبح التعمير يعرفها، باعتباره ذي طبيعة عملية وذلك من خلال خلق مرونة في تطبيقه الذي بات يمتد إلى خارج المجالات الحضرية ليشمل المناطق التابعة للجماعات القروية³ .

لكن هل تبني المشرع لهذا التوجه المتمثل في توسيع مجال تطبيق تصميم الهيئة من شأنه أن يخدم سياسة التعمير بالمجال القروي أم العكس من ذلك ؟

¹ تجدر الإشارة إلى أن هذه المسافة كانت في ظل ظهير 1952 فقط عشر كيلومترات ولم يتم تمديدها إلى خمسة عشر كيلو متر إلا بمقتضى ظهير 1992 .

² الفقرة الثانية من المادة 18 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير .

³ المصطفى المعمر و أحمد أجمعون : إعداد التراب الوطني ، ج 1، الصفحة 174-175 .

ب- مدى تأثير تطبيق تصميم التهيئة على المجال القروي

لقد تبنى المشرع واعتمد نفس المقاربة التشريعية في مجال تحديد الاحتياجات العقارية، ذلك انه لم يفرق بين الواسطين الحضري والقروي، فهذه المقاربة إذا كانت تعكس توفر خاصية القدرة والتوقع في القاعدة القانونية، وتجسد بالتالي بعد نظر المشرع في استباق التوسع العمراني، وإعداد سياسة عقارية استباقية لهذا الغرض¹. فهي بالمقابل فيها مساس بالمجال القروي وما يستوجبه هذا الأخير من آليات خاصة لتدبيره والمحافظة عليه. وذلك بهدف خلق التكامل والانسجام اللازمين بين هذين الواسطين (الوسط الحضري والقروي). هذه المقاربة التشريعية الموحدة التي تبناها المشرع، ترتب عنها مجموعة من الإكراهات التي ترتب عن الإخلال بذلك التكامل والترابط المنشود بين المجال الحضري والمناطق القروية المحيطة به.

إذ تأتي في مقدمة هذه الإكراهات كون اختيارات التهيئة الموضوعية بالنسبة للمراكز القروية بالمناطق الهامشية للمدن والمجالات المعنية بالمخططات العمرانية للتهيئة العمرانية، لا يمكنها أن تؤدي إلى تحقيق الاندماج الترابي لا محليا (في حدود مجال التهيئة) ولا جهويا، لأنها لم تقم على خلفية خلق مقومات الترابط والتكامل بين الوحدات المجالية المتفاوتة من حيث المؤهلات البيئية والموارد الاقتصادية².

كما أن تحديد مجالات التهيئة بالنسبة للمراكز القروية بضواحي المدن لن تؤدي إلى تنميتها باعتبارها أريافا كما تم تصورهما، بقدر ما سيسفر عن تضخم المدن، وسيكون ذلك بالطبع على حساب هذه المجالات التي تعد قروية، بل أصبحت تدرج ضمن ما يصطلح عليه بالنسبة للمدن المتوسطة والحوضر الكبرى بالمجالات المحيطة أو بالمجالات الثالثة، إذ أهم ما يأتي به هذا التصميم، هو تحديد حيز المركز القروي أو مجال التهيئة، وهذا يمكن قانونا ونظريا من تنظيم البناء (إجبارية الرخص في حدود المدارات المقننة) ولكن لا يؤدي بالضرورة إلى التحكم في توسعها خارج حدودها القانونية مما ينتج عنه تخصيص فضاءات

¹ مبروك عمر : المنافسة في السوق العقارية بالمغرب ، م.س الصفحة 53.

² عثمان هانكا : التهيئة الرييفية بالمغرب قراءة في مخططات وتصاميم تاهيل المراكز القروية بسوس، المحلة الاقتصادية للجنوب، العدد الأول سنة 2005 الصفحة 36.

مبالغ فيها لمدارات المدن لا تجسد الحاجيات الحقيقية للتوسع العمراني¹. بل عكس ذلك تنعش التقسيمات و التجزئات العشوائية وتمكن من اقتحام دواوير وتجمعات سكنية قروية صرفة في المجال الحضري²، خاصة وأن أكثر من 30 في المائة من البنايات المشيدة كل عام على المستوى الحضري تقام على أراضي زراعية³ محيطة بالمدن دون أي تخطيط يذكر⁴.

فالواقع إذا يدعو إلى التفكير الجماعي وتقوية روح الابتكار والاجتهاد من أجل الارتقاء بوظائف الملكية العقارية من جهة، وكذا الحفاظ على الوسط القروي من جهة أخرى، وذلك عن طريق إنتاج وثائق تعمير قادرة على إقرار استعمالات جديدة للعقار، خصوصا إذا علمنا أن المدينة لم تفقد قدرتها على القيام بذلك. فالمدينة مازالت قادرة على القيام بأدوار ذاتية جديدة تواكب تطور الإنتاج والرغبات المتجددة في ميدان الاستهلاك العقاري، في حالة إذا ما توجه المقتن العقاري نحو توفير شروط إنجاح التعمير العمودي بدل التعمير الأفقي، خصوصا إذا ما علمنا أن هناك العديد من مدن المملكة رغم تمركز بعض أحيائها في مواقع إستراتيجية مهمة، إلا أنها لا تتلائم والاستعمالات المحددة بموجب وثائق التعمير سفلي وطابق، في حين أن هذه العقارات بإمكانها أن تعطي قيمة عقارية جديد في السوق العقارية⁵.

المطلب الثاني : على مستوى ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتوسيع نطاق

العمارات القروية

إلى غاية بداية الستينيات من القرن الماضي، ظل قانون التعمير يقتصر على تنظيم المجال الحضري، غير أن ظهور وتطور التكتلات السكانية بالعديد من المناطق القروية دفع المشرع

¹ في هذا الصدد أكد تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي السنوي لسنة 2013 على أن الدولة فتحت في إطار وثائق التعمير ما مجموعه 276 منطقة للتعمير الحضري امتدت على امتداد التراب الوطني، أي بما يعادل 70785 هكتار، وهذا الأمر يمثل حاجيات المغرب في مجال القطع الأرضية القابلة للتعمير لما يناهز عشرين سنة.

² ينبغي التنكير إلى أن ظاهرة التوسع العمراني متزايدة على حساب الأراضي الفلاحية، بل ومن بين أكثرها إنتاجية أحيانا، فخلال الفترة الممتدة بين 1990 و 2011 تم التوسع العمراني على حساب 80 ألف هكتار من الأراضي الفلاحية في محيط 113 مركزا حضريا وقرويا في مختلف أرجاء المغرب حوالي 28.00 هكتار منها في محيط يوجد فيه الماء بوفرة كبيرة وقد بلغ معدل فقدان الأراضي الفلاحية حوالي 4.000 هكتار في السنة.

³ المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي : التقرير السنوي 2013 ص 60.

⁴ مبروك عمر : المنافسة في السوق العقارية بالمغرب، م.ص ص 56.

⁵ مبروك عمر : المنافسة في السوق العقارية بالمغرب ، م.ص ص 56-57.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

المغربي إلى وضع قانون جديد في سنة 1960¹ يتناسب مع حاجيات الساكنة القروية في مجال التهيئة العمرانية². وتتميز إجراءاته بالبساطة والمرونة ذلك أن البعد الوقائي لهذا التصميم يظهر جليا في حماية التكتلات العمرانية القروية الموجودة خارج المدارات الحضرية³.

ومراعاة للخصوصية التي تميز الوسط القروي إذا تم وضع وثيقة تصميم التنمية بمقتضى ظهير 1960 لتؤدي في التجمعات القروية نفس الدور الذي يؤديه تصميم التهيئة في الوسط الحضري⁴، فتصميم التنمية هو الذي ينظم العمران في البوادي ويوجه المجال ويسير على تنظيم التجمعات القروية، مستلهما في ذلك التوجيهات الأساسية الواردة في تصميم الهيكلة القروية، ولأهمية هذه الوثيقة يتعين توضيحها في (الفقرة الأولى).

وفي المقابل هناك بعض المناطق التي لا تعرف نموا في حركة العمران غير انه قد يكون من المفيد أن تحدث بها مسالك أو الطرق الموجودة بواسطة قرارات التخطيط داخل التجمعات القروية وهو ما يتعين دراسته في (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : تصميم التنمية كآلية لتنظيم المجال القروي

يعتبر تصميم التنمية وثيقة تعمرية ملزمة يترتب عنها صفة المنفعة العامة فيما يخص المرافق العمومية التي ينص عليها، وهو أداة توجيهية للتكتلات القروية، تهدف إلى مد

¹ ظهير شريف رقم 1.60.630 الصادر في ذي الحجة 1379 الموافق لـ 25 يونيو 1960 الجريدة الرسمية عدد 9842 بتاريخ 1380 الموافق لـ 8 يوليوز 1960 ص:2098.

² الهادي مفاد : قانون البيئة، مرس الصفحة 230.

³ عبد السلام المصباحي : "محاضرات في إعداد التراب الوطني والتعمير"، الطبعة الأولى، مطبعة أفورانت: الصفحة 98.

⁴ عمر اليكوري: "رخصة البناء بالوسط القروي بين النظرية والتطبيق - الجماعة القروية سبع رواضي نموذجاً -" رسالة لنيل الماستر في القانون العام جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس السنة الجامعية 2013/2012 ص9.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

المنتخبين بأداة مبسطة لتعمير، ومن ثم تمكين الدولة من توجيه نمو المراكز القروية نموًا سليمًا¹.

فتصميم النمو يكاد يشبه تصميم التهيئة فيما يتعلق بمضمونه وآثاره ومدة سريانه، وهو ينظم عمليات تهيئة وتجزئة الأراضي داخل الرقعة الترابية التي يغطيها في المجال القروي، ويخضعها لضوابط وارتفاقات تتماشى والأغراض التي أحدثت من أجلها المناطق².

وقد أراد المشرع بموجب ظهير 1960، إخضاع التطور العمراني للتجمعات القروية لمقتضيات قانونية مبسطة وسريعة تراعي احتياجات وخصوصيات التجمعات العمرانية القروية الصغرى المعنية بتطبيق أحكامه³.

ونظرا لأهمية هذه الوثيقة في تنظيم المجال القروي، فإنه يتعين دراسة نطاق تطبيقها (أولا) وكذا مسطرة إعدادها والآثار المترتبة عن المصادقة عليها (ثانيا).

أولا: نطاق تطبيق تصميم التنمية ومحتواه

أ- نطاق تطبيق تصميم التنمية

بالرجوع إلى مقتضيات الفصل الأول من ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية نجده ينص على أنه " تخضع لمقتضيات ظهيرنا الشريف هذا العمارات القروية الخاضعة خارج الدائرة المعنية في الفصل الأول من الظهير الشريف المشار إليه أعلاه المؤرخ في 7 ذي القعدة 1371 الموافق لـ 30 يوليو 1952 ".

¹ بخنيف محمد : "إشكالية تعدد تأثير الأنظمة العقارية على التعمير القروي، التعمير والبناء ومتطلبات الحكامة الترابية"، أشغال الندوة الوطنية المنظمة من طرف الماستر المتخصص في قانون العقار والتعمير بالكلية المتعددة التخصصات بالناظور، أيام 2-3-4 مارس 2017، طبعة 2018 منشورات مختبر البحث في قانون العقار والتعمير بالناظور. الصفحة 75 .

² لقد كان الهدف من إصدار ظهير 25 يونيو 1960 هو إيقاف الهجرة القروية وخلق تنظيم النوى القروية الجاذبة وتوجيه توسعها وبالتالي توفير الأداة القانونية لمراقبة عمليات البناء وعمليات التجزئة بها، كما أن الهدف منها هو تمكين المركز القروي من الإطلاع بدوره ووظيفته على مستوى حاجة الجماعة الإقليم والجهة وذلك من أجل توجيه عقلاني لنموها وتوسعها، خاصة وأن البعض منها سيصبح في الوقت القريب مراكز هامة .

³ عثمان هنكا: "التهيئة الريفية بالمغرب قراءة في مخططات وتصاميم تاهيل المراكز القروية" . مرس الصفحة 37.

⁴ رضوان العلمي : "التعمير والتنمية المجالية بالمغرب" ، مرس الصفحة 74.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

وبمفهوم المخالفة لمقتضيات هذه المادة فإن تصميم التنمية يوضع ويطبق على غير الآتي ذكرهم؛ الجماعات الحضرية وبعض الأجزاء من جماعات قروية يتم تحديدها من طرف السلطة التنظيمية وبالمناطق المحيطة بتلك الجماعات الحضرية إلى حدود خمسة عشر (15) كيلومتر يتم احتسابها انطلاقاً من الدائرة البلدية. أي أن المناطق الأخرى التي لا يشملها تطبيق وثائق التعمير المنظمة بمقتضى قانون 12.90 المتعلق بالتعمير والتي تطرقنا لها في المطلب الأول من هذا المبحث، تخضع في تنظيمها لمقتضيات وأحكام ظهير 1960 ويتعلق الأمر بمجالات ذات طابع قروي والتي يتطور فيها العمران وينمو بشكل يجعل منها مراكز للعمران والاستقرار.

إلا أن ما يلاحظ على صعيد الواقع العملي أن هناك الكثير من المراكز القروية لم توضع لها تصاميم بالرغم من كونها تقع خارج النطاق المحدد بمقتضى الفصل الأول من ظهير 1952 المعدل والمتمم بموجب قانون 12.90 المتعلق بالتعمير. ذلك أن ظهير 1960 قد تحدث عن الكتل العمرانية القروية دون تحديد حجمها، الشيء الذي ترك للإدارة حرية واسعة في اختيار المناطق القروية التي تستدعي التهيئة والتخطيط¹. ولتجاوز هذا الفراغ التشريعي عمدت وزارة التعمير والسياحة والبيئة²، إل إصدار منشور بتاريخ 29 مارس 1979 تقترح فيه على الإدارة التابعة لها الأقاليم مجموعة من المعايير للاستعانة بها قصد تحديد

¹ لهناني فاطمة : التحليل العقاري وسياسة التعمير القروي، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون الخاص جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس ، السنة الجامعية 2007-2008 من ص 68.
² تاراجح قطاع التعمير بين عدة وزارات منذ حصول المغرب على الاستقلال إلى اليوم :

الفترة الزمنية	الوزارة المكلفة
تجنبر 1955- يوليو 1967	وزارة الأشغال العمومية
يوليوز 1967- أبريل 1972	وزارة الداخلية
أبريل 1972- أبريل 1972	وزارة التعمير والسكنى والبيئة
أبريل 1974- أكتوبر 1977	وزارة السياحة والسكنى والبيئة
أكتوبر 1977- أبريل 1985	وزارة السكنى وإعداد التراب الوطني
أبريل 1985- مارس 1998	وزارة الداخلية
مارس 1998- نونبر 2001	وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والبيئة والإسكان
نونبر 2001- أكتوبر 2007	الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بالتعمير والإسكان
أكتوبر 2007- بنابر 2012	وزارة الإسكان والتعمير والتنمية المحلية
بنابر 2012- أكتوبر 2014	وزارة السكنى والتعمير وسياسة المدينة

- لمزيد من الإطلاع أنظروا : مصطفى جرموني : " الرقابة على التجزئات العقارية والأبنية بالمغرب"، الطبعة الأولى 1432-2011 الصفحتين 10-11 .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

المراكز القروية التي تحظى بالأسبقية لتزويدها بتصميم النمو وتتلخص الاقتراحات التي حددها المشروع فيما يلي:

❖ المراكز القروية التي تزايد سكانها بشكل ملحوظ بفضل نشاطها أو موقعها الجغرافي أو طبيعة نشاطها.

❖ المراكز التي توجد بجوارها الطرق الرئيسية (الطرق الوطنية) التي تعرف نموا عمرانيا على جانبيها تزود بتصميم التنمية لتنظيم هذا العمران للحيلولة دون مضايقة السير .

❖ المناطق الطبيعية التي تستقطب السياح والزائرين التي من المفروض المحافظة عليها وصيانتها.

❖ المناطق ذات المساكن المبعثرة تزود بتصميم التنمية قصد إنشاء مركز تجمع فيه مقومات الحياة الاجتماعية ويصبح مركز الاستقطاب والاستقرار.

وهكذا يلاحظ على أن المجال الترابي الخاضع لتصميم التنمية يتقلص كلما ارتقت الكتل العمرانية القروية إلى درجة مركز محدد والتي تصبح بعد ذلك خاضعة لقانون 12.90 المتعلق بالتعمير، وبمعنى آخر : المجال الحضري أصبح يتوسع على حساب المناطق القروية، وبالموازاة مع ذلك يتسع نطاق تطبيق قانون التعمير¹.

ب- محتوى تصميم التنمية

يتكون تصميم التنمية من نوعين من الوثائق:

❖ الأولى فهي عبارة عن رسوم بيانية الغاية منها بيان الأغراض الأساسية التي سيخصص لها استعمال المجال المعنى بتطبيقها .

❖ أما الثانية فهي عبارة وثائق ذات محتوى مبسط غايتها الأساسية شرح مضامين الوثيقة الأولى، وتزويد العموم بمعطيات والشروحات الضرورية حولها ويرى إعدادها في شكل جداول تفسيرية لما ورد في الرسوم البيانية.

¹ محمد محجوبي: "قراءة عملية في قوانين التعمير المغربية"، الطبعة الثانية دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع - الرباط الطبعة الثانية 2001، ص19 .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

ويرى العديد من الباحثين¹ أن فهم واستيعاب التصاميم البيانية تطرح صعوبات جمة بالنسبة لرؤساء المجالس القروية إذ أن الأمر يشكل بنسبة لهؤلاء الرؤساء أول احتكاك بمثل هذه الوثائق ، وإن كنا نتفق مع هذا الطرح وكذا يكون أغلب رؤساء المجالس القروية يجهلون الكتابة والقراءة ، لكن الواقع العملي يثبت خلاف هذا التوجه خاصة إذا علمنا أن رؤساء المجالس سواء القروية أو الحضرية في الغالب الأعم لا يتعاملون مع هذه الوثائق سواء المكتوبة منها أو المرسومة، وأن الجهة التي تتكلف إنجاز هذه التصاميم هي خلية مختصة من داخل هذه المجالس والتي تتكون من تقنيين متمرسين يجتمع فيهم التكوين التقني والقانوني².

ويهدف تصميم تنمية التجمعات القروية إلى :

1- تقسيم المناطق حسب نوع الاستعمال:

يكفي تصميم التنمية بتعين وتحديد المناطق التي لها أهمية، خاصة فيما يرجع لحياة وتطور التجمع القروي والذي تقضي العناية به وتوجيهه لذا يمكن تقسيم المجال الترابي الخاضع للتصميم ثلاث مناطق كالتالي :

❖ المناطق المخصصة للسكنى :

وهذه المناطق المتعلقة بالسكنى للفلاحين وإقامة التجهيزات وبنيات الإستغلالات الزراعية فهي تخصص لاستقبال أغلب سكان التجمع القروي، الفلاحين بالأساس، حيث يمكن لهذه الفئة من السكان تشييد إسطبلاتها وحظائرهم وكل البنيات الأخرى ذات الغرض الزراعي بجانب مساكنهم، فلمراعاة سلوك هذه الشريحة من السكان المشتغلة بالنشاط الفلاحي، فإن

¹ - عبد الرحمن البكريوي : "التعمير بين المركزية واللامركزية" م.س ص 133 .

- رضوان العلي : "التعمير والتنمية المجالية بالمغرب" ، م.س ص 80 .

- عمر البكريوي : "رخصة البناء بالوسط القروي بين النظرية والتطبيق -جماعة سبع رواضي نعوونجا- " م.س ص 15 .

- عمر إدريسي : "البناء بالعالم القروي -دراسة عملية نظرية وعملية-" رسالة لنيل دبلوم الماستر في قانون العقار والعقود ، جامعة محمد الأول كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية و جدة، السنة الجامعية 2017-2018 ، الصفحة 21 .

² على الرغم من أن الجهاز الذي يسهر على تطبيق هذا التصاميم له من التكوين التقني ما يجعله قادر على تنفيذه على أرض الواقع بسهولة وبسر ، إلا أن وزير الأشغال العمومية والمواصلات أصدر بتاريخ 1964/12/03 منشور أوصى من خلاله بأن يكون التصميم بسيطاً وموضحاً نوع استعمال القطع الأرضية التي يمثلها .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

تصميم تنمية التجمعات القروية يخصص ضمن ما يتوقعه منطقة لسكن الفلاحين دون فصلها عن البنايات المخصصة للاستغلالات الزراعية¹.

وبالتالي فإن تنظيم البنايات بهذه الطريقة، يساعد الجماعات الترابية القروية خاصة تلك التي تكون لها إمكانيات محدودة- من فتح الطرق العمومية الضرورية والتجهيزات الأساسية لتلك المنطقة.

في حين يمكن للأفراد الذين يتوفرون على عقارات خارج المنطقة غير مشمولة بتصميم النمو، تشييد البنايات بالطريقة التي يشاءون بشرط احترام الضوابط المعمول بها في هذه الحالة - والتي سنتطرق لها بالتفصيل في المطلب الثاني من المبحث الثاني من هذا الفصل- وذلك من أجل تجنب بعض المشاكل التي قد تقع على مستوى بعض الكتل العمرانية.

❖ مناطق النشاطات التجارية أو الصناعية

يعد هذا النوع من القطاعات الثانوية بالنسبة للبادية المغربية التي تهتم أساسا بالنشاط الفلاحي، وهكذا فإن محلات التجارة والصناعة التقليدية يمكن إقامتها في وسط الكتلة العمرانية القروية إلا أن التصميم يجب أن يحدد حجمها سلفا².

وبالنسبة للمنطقة الصناعية الكبرى فلا يمكن تشييدها إلا على بعد نصف كيلومتر من الكتلة العمرانية وفق الشروط القانونية المنصوص عليها لإحداث مثل هذا النوع من المناطق أما في الحالة التي يلاحظ فيها تزايد هذه المناطق، فيمكن حينئذ إجراء تعديل على تصميم التنمية بغية إنشاء مناطق صناعية³.

❖ مناطق مخصصة لإقامة الساحات العمومية ولانجاز التجهيزات العامة والمرافق

الاجتماعية والإدارية :

حيث يتضمن التصميم تنظيما داخل المناطق المخصصة لنمط استعمال معين لمواضع يجب أن تستعمل لأغراض خاصة ولمواضع يحظر فيها البناء، فبالنسبة للمواضع المخصصة لأنماط استعمال خصوصية فيجربى رصدها لأغراض إدارية أي إقامة مرافق ومصالح إدارية أو لأغراض اجتماعية كإقامة الأسواق والحمامات إلى غير ذلك من المرافق

¹ المصطفى معمر و أحمد اجعون : " إعداد التراب الوطني " ، م.س الصفحة 204.

² الحاج شكرة : " محاضرات في إعداد التراب الوطني والتعمير " ، مرجع سابق، ص: 114.

³ رضوان العلمي : " التعمير والتنمية المجالية بالمغرب " ، م.س ص82.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

ذات الاستعمال العمومي، أما المواضع التي يحضر فيها البناء فيتم تخصيصها لإقامة الساحات العمومية والساحات المغروسة والساحات المفتوحة¹.

2- تحديد أهم طرق المواصلات :

يكتفي التصميم بتحديد الطرق الرئيسية للمواصلات والتي تحدد الإطار العام لتوسيع عقلائي للكتلة العمرانية القروية. ومن خلال استعمال المشرع لعبارة "تخطيط الطرق الرئيسية"² معناه أن تصميم التنمية لا يمكن له أن يهتم بكل الطرقات والمسالك الموجودة في الدائرة الترابية الخاضعة له. لأن مساحة القطع الأرضية التي يسمح التصميم ببنائها تكون شاسعة من جهة ، ومن جهة ثانية منتشرة وبعيدة الواحدة عن الأخرى على عكس القطع الأرضية الصالحة للبناء الخاضعة للتصميم التهيئة بالمدن.

وتجدر الإشارة إلى أنه ليس من الضروري إجراء تعديل في المستقبل على تصاميم التنمية من أجل إنشاء هذه الطرق الثانوية، لذا يمكن استعمال مسطرة مقررات التصريف المنصوص عليها في الفصل السادس من ظهير 1960/6/25 بشأن توسيع نطاق العمارات القروية³، والمنظمة في الفصول من 32 إلى 38 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير .

ثانيا : مسطرة إعداد تصميم التنمية وأثاره

أ- مسطرة إعداد تصميم التنمية

باستقراننا لمقتضيات ظهير 1960 يتضح على أن المشرع الغربي قد أراد تبسيط الإجراءات الشكلية التي يتطلبها إعداد مشاريع التصاميم القروية، وجعلها أكثر مرونة من الشكليات المتبعة في إعداد تصاميم التهيئة حتى تكون مسطرة الإعداد أكثر انسجاما مع خصوصيات التجمعات القروية الصغرى ذات الإمكانيات النادرة والموارد البشرية المحدودة⁴.

¹ المصطفى المعمر وأحمد أجمون: "إعداد التراب الوطني"، م.س الصفحة 205 .

² الشطر الرابع من الفصل الثاني من ظهير 1960/06/25 المتعلق بتنمية التكتلات القروية .

³ ينص الفصل السادس من ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتنمية التكتلات القروية على ما يلي: "يصدر القواد في العمارات القروية المشار إليها في الفصل الأول أعلاه، قرارات يباشر بموجبها توسيع الطرق والساحات العمومية الموجودة أو تسويتها أو إغائها كلا أو بعضا، وكذا إنشاء طرق وساحات عمومية جديدة"

⁴ المصطفى المعمر وأحمد أجمون: "إعداد التراب الوطني"، م.س الصفحة 196 .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

وبالرجوع إلى الفصل الثالث من ظهير 1960 نجده ينص على أنه "تدرس التصاميم الخاصة بتوسيع نطاق العمارات القروية بسعي من المصالح المختصة التابعة لوزارة الأشغال العمومية (مصلحة التعمير) ووزارة الفلاحة (قسم استثمار الأراضي والهندسة القروية)". والملاحظ أن هذا النص أصبح متجاوزا يجب تغييره ، نظرا إلى أن الإدارة المركزية المكلفة بالتعمير قد عرفت عدة تغييرات بتأرجحها بين العديد من السلطات الحكومية المختلفة¹ ، إلى أن استقرت أخيرا في يد وزارة السكنى والتعمير وسياسة المدينة وذلك بالتعاون مع وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية التي يعود لها أمر دراسة المشروع بعد إعداده من طرف وزارة التعمير، فتوافق عليه كما هو أو تصيغ بعض التعديلات بشأنه .

وهكذا فمن الناحية العملية، فإن الوزارة المكلفة بالتعمير هي التي تلعب الدور الأساسي في إعداد المشروع ، بواسطة مصالحها الإقليمية التي تقوم بإعداد قائمة الجماعات التي ترى أنها في حاجة إلى تصميم التنمية، وترسل تلك القائمة إلى الإدارة المركزية (مصلحة تصاميم التنمية) التي تقوم باختيار الجماعات القروية التي تتوفر فيها الشروط المطلوبة لإعداد تصميم لها² .

ويمكن إجمال أهم مراحل إعداد تصميم التنمية في المراحل التالية :

1- مرحلة الإعداد التقني : وتعتبر هذه المرحلة من اختصاص إدارة التعمير وقسم الهندسة القروية التابع لوزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية، حيث تعملان على تحديد منطلقات التصميم وأهدافه وتوجهاته وبرامجه القصيرة والمتوسطة والبعيدة الأمد³.

ولا بد للإشارة في هذا الإطار إلى أنه قد تمت تجربة مساعدة المصالح التي تفتقر إلى الإمكانيات البشرية الضرورية، حيث تم إسناد مهمة دراسة تصاميم التنمية إلى مكاتب الهندسة، إلا أنه ورغم بعض الاستثناءات القليلة جدا، فإن هذه التجارب لم تؤت أكلها، حيث

¹ عبد الله العلوي: "إشكالية اتخاذ القرار في مجال التعمير" : م.س، الصفحة 26 .
² عمر البكري: "رخصة البناء بالوسط القروي بين النظرية والتطبيق - الجماعة القروية سبع رواضي نعدوجا" - م. س الصفحة 10.
³ علي مخلبص : "السكنى القروية بالمغرب مقارنة قانونية لتجاوز الأزمة"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون الخاص ، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية أكدال، السنة الجامعية 1998-1999 الصفحة 81 .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

وجدت الإدارة نفسها أمام ضرورة إعادة النظر في هذه الدراسات، ويعزى هذا إلى أن هذه المكاتب وجدت صعوبة في القيام بالتزاماتها، لكونها لا تتوفر على تجربة كبيرة وواسعة في هذا الميدان، وإلى كونها لا تتوفر على أطر مكونة لهذه الغاية¹.

2- مرحلة استشارة المجلس الجماعي : وتتميز هذه المرحلة بكون المشرع أعطى للمجلس مدة شهر كامل لإبداء رأيه في مشروع تصميم التنمية².

وهنا يطرح التساؤل حول ما إذا كان دور المجلس الجماعي دور استشاري محض كما تنص على ذلك الفقرة 2 من المادة الثالثة من ظهير 25 يونيو 1960، أم أن الدور الذي يقوم به المجلس الجماعي يخوله مشاركة فعلية في مسطرة الدراسة والإعداد؟

يتضح من خلال تحليل أحكام القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير و ظهير 1960 المنظم لتصاميم تنمية التجمعات القروية، وكذا مقتضيات القانون رقم 78.00³ المتعلق بالميثاق الجماعي، أن الدور الذي تتمتع به المجالس الجماعية في مسطرة إعداد محتوى هذه الوثائق يبقى استشارياً⁴. وهو ما يعني تكريس مبدأ سيادة الإدارة المركزية في مادة إعداد وثائق التعمير.

وهو توجه يعتبر أقل ديمقراطية ولا يتماشى مع حقيقة سياسة التعمير التي تعد محلية بطبيعتها حيث تتحدد بها إطارات الحياة اليومية للمواطنين، وهو المجال المفضل لممارسة المسؤوليات المحلية. وبالتالي يجب أن لا تقصى ولا أن تهتمس سياسة تطور مخططات التخطيط العمراني دور الجماعة الترابية في توقع وتنظيم المجال⁵.

3- مرحلة البحث العمومي: والهدف من هذه المرحلة إطلاع جميع السكان على تصميم التنمية من أجل معرفة منفعه ومضاره، وتدوين ملاحظاتهم أو تعرضاتهم في سجل

¹ M'HAMMED DRYEF :URBANISATION ET DROIT DE L'URBANISME AU MAROC " OP CIT,PAGE 180.

² الفقرة الثانية من الفصل الثالث من ظهير 1960/06/25 المتعلق بتنمية التجمعات القروية .

³ ظهير شريف رقم 1.02.297 صادر في 25 من رجب 1423 (3 أكتوبر 2002) بتنفيذ القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، جريدة رسمية عدد 5058- 16 رمضان 1423 (21 نوفمبر 2002).

⁴ المصطفى معمرو أحمد أجعون: إعداد التراب الوطني، م.س الصفحة 200.

⁵ عمر بكوري: رخصة البناء بالوسط القروي بين النظرية والتطبيق، م.س الصفحة 13.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

خاص، وذلك خلال شهر واحد¹. حيث يمكن اخذ هذه الملاحظات بعين الاعتبار متى كانت مبنية على أسس معقولة.

4- مرحلة الاستشارة الثانية للمجلس الجماعي القروي : عند الانتهاء من صياغة كل الملاحظات سواء تلك التي تقدم بها المجلس الجماعي أو تلك التي انبثقت عن مسطرة البحث العلني، وبعد أن تسفر الدراسة عن تشكل مشروع نهائي، يحال هذا الأخير إلى عامل العمالة أو الإقليم الذي يطلب بدوره من المصالح التقنية التابعة لعمالته إبداء رأيا حول ما إذا كان المشروع قابلا للتطبيق، ليتولى بعد ذلك أمر المصادقة عليه وإحالة نسخة منه إلى وزير السكنى والتعمير وسياسة المدينة الذي ترجع له في نهاية المطاف المصادقة النهائية على مشروع تصميم التنمية². ليتم بعد ذلك نشر قرار المصادقة في الجريدة الرسمية وبمقر السلطة المحلية ويكون هذا القرار بمثابة التصريح بأن الأشغال والعمليات العمومية الضرورية لإنجاز هذا التصميم تعتبر من المصلحة العامة³.

وإذا ما استلزم الأمر تعديل مقتضيات تصميم التنمية، فإن مسطرة تعديله يجب أن تمر بنفس المراحل وأن تخضع لنفس الشكليات الواجب إتباعها في المسطرة الأصلية للإعداد.

ب- آثار تصميم التنمية

تعتبر المصادقة على تصميم التنمية ونشره في الجريدة الرسمية بمثابة الإعلان على أن تصميم اكتسب قوته الإلزامية وأصبح مصدر للحقوق والواجبات سواء بالنسبة للإدارة العمومية أو بالنسبة للملاكين الذين يتوفرون على ملكيات داخل دائرة تطبيقه⁴.

وعليه سنحاول استجلاء آثار تصميم التنمية من خلال سريان التصميم (1) ثمن من خلال آثاره في مواجهة الأفراد (2) وأخيرا آثاره في مواجهة الإدارات العمومية (3).

1- أجال سريان آثار تصميم التنمية :

¹ الفقرة الثالثة من الفصل الثالث من ظهير 25 يونيو 1965.

² ABDELILAH MKENSSI , LE DROIT MAROCAIN DE L'URBANISME , ÉDITON-INAU-1986 P , 173.

³ الفقرة الرابعة من الفصل الثالث من ظهير 1960/06/25 المتعلق بتنمية التجمعات القروية .

⁴ المصطفى المعمر و أحمد أبعون : إعداد التراب الوطني، م.س الصفحة 206 .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

بالرجوع لمقتضيات الفصل الرابع من ظهير 25 يونيو 1960 نجد المشرع قد ميز بين نوعين من الأجال فيما يخص سريان آثار تصميم التنمية وذلك على الشكل التالي :

النوع الأول : تكون مدة تصميم التنمية محددة في عشر سنوات متى كان هدفه هو تحديد :

- ❖ تخطيط الطرق الرئيسية للسير .
- ❖ الأمكنة المخصصة للمساحات العمومية والمساحات الخضراء.
- ❖ الأمكنة المخصصة للبنىات والمصالح العمومية وكذا المنشآت الخاصة بالحياة الاجتماعية كالمسوق وملحقاته .

وقد نص المشرع في الشطر الثاني ما المادة الرابعة من ظهير 1960 على إمكانية تمديد آجال هذه الأهداف لمدة مماثلة للأولى (عشر سنوات) بعد إجراء بحث عمومي يدوم شهرا يطلع خلاله العموم على المقتضيات المراد تجديد أجلها، وتدوين ملاحظات بشأنها .

أما النوع الثاني : من اختيارات تصميم التنمية فليست محددة من حيث الزمان بل إن آثارها تعتبر دائمة، ويتعلق الأمر بالحالات الواردة في المقطع الأول والثاني والثالث من الفصل الثاني من ظهير 1960 وهذه الحالات هي :

- ❖ المناطق التي يمنع فيها البناء .
- ❖ المناطق المخصصة لسكن الفلاحين وتشييد مرافق خاصة بالاستغلال الفلاحي .
- ❖ المناطق المخصصة لسكن من نوع غير فلاحي والتجارة والصناعة التقليدية والعصرية .

2- آثار التصميم في مواجهة الأفراد

تصبح مقتضيات تصميم التنمية والارتفاقات التي يتضمنها سارية المفعول إزاء الأفراد الذين يتحملون تخصيص أراضيهم حسب نوع الارتفاق الذي تتحمله¹، لذا فإن طلبات الحصول على رخص البناء تدرس مع الأخذ بعين الاعتبار وجود أو عدم وجود تلك الارتفاقات .

¹ الحاج شكرة : الوجيز في قانون التعمير المغربي، دار القلم للطباعة والنشر، الطبعة السادسة 2011 ، الصفحة 100.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

فالأشخاص الذين يريدون تشييد بناء داخل نطاق تطبيق تصميم التنمية ، يتعين عليهم الحصول على إذن بالبناء يسلمه رئيس المجلس القروي¹، هذا ويتعين أن يكون البناء مستجيبا لشروط النظافة والصحة والجولان وراحة العموم وبهجة المنظر². كما أنه يتعين الحصول رخصة الإصلاح والتسوية والهدم في الحالات التي يوجد فيها البناء موضوع طلب الإصلاح أو التسوية أو الهدم في نطاق تطبيق تصميم التنمية وذلك وفق الشروط المحددة في المرسوم المتعلق بتحديد إجراءات وكيفيات منح الرخص والإصلاح والتسوية والهدم³.

كما أن إحداث تجزئة عقارية داخل رقعة خاضعة لتصميم النمو تكون مشروطة بالحصول على رخصة مسبقة من طرف رئيس المجلس القروي بعد الموافقة على الطلب من طرف رئيس مقاطعة الهندسة القروية عليه⁴، سواء كانت القطع ناتجة عن تجزئة مخصصة لتشييد بنايات سكنية أو معدة للتجارة أو الصناعة. مع الإشارة إلى أن تقسم الأراضي من أجل الاستغلال الفلاحي لا يستوجب الحصول على إذن مسبق وهذا ما يستنتج ضمنا من الفقرة الأولى من الفصل العاشر من ظهير 1960 التي تنص " تعتبر تجزئة كل تقسيم أحد الأملاك العقارية إلى قطعتين أو عدة قطع لتبني عمارات للسكن أو للصناعة أو للتجارة، ثم بيع هذه القطع أو كرائها إما دفعة واحدة وإما الواحدة بعد الأخرى ..."

3- تصميم التنمية في مواجهة الإدارة العمومية

يتعين على القرارات التي هي أدنى من تصميم التنمية أن تحترم قواعد هذا الأخير، ويتعلق الأمر بنظام البناء والصحة، فهذا النظام يجب أن يكون مطابقا ومماثلا مع تصميم التنمية لأنه صدر عن سلطة أدنى من السلطة التي صادقت على تصميم التنمية، ويتعلق الأمر ثانيا برخص البناء والتجزئات العقارية أو فتح محلات صناعية، والتي يجب على رئيس

¹ الفصل السابع من ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتنمية التجمعات القروية .

² الفصل السابع من ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتنمية التجمعات القروية .

³ مرسوم رقم 2.18.475 صادر في 8 شوال 1440 الموافق لـ 12 يونيو 2019 يتعلق بتحديد إجراءات وكيفيات منح رخص الإصلاح والتسوية والهدم، الجريدة الرسمية عدد 6793-5 ذو القعدة 1440 الموافق لـ 8 يوليوز 2019 .

⁴ الفصل العاشر من ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتنمية التجمعات القروية .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

المجلس الجماعي عند دراسة الطلبات المتعلقة بتلك الرخص التحقق من عدم تعارض تلك
البنائيات مع مقتضبات التصميم .

الفقرة الثانية : قرارات التخطيط (قرارات التصفيف) داخل التجمعات القروية

إن قرارات تحديد الطرق العامة ما هو إلا تصميم خاص بتهيئة الطرقات والمساحات
بالنسبة للأماكن التي لا يوجد بها لا تصميم تهيئة ولا تصميم تنمية. هذا القرار يمتاز
باللامركزية على خلاف الوثائق التعميرية السابقة. فهو وثيقة أكثر بساطة ومرونة، يلجأ إليه
لفتح طريق جديد أو ساحة عمومية أو ساحة لوقوف السيارات دون الاضطرار إلى تجنيد
الإمكانات المادية والبشرية اللازمة لإعداد تصميم تهيئة أو تصميم تنمية اقتصادا في الوقت
والنفقات¹.

ويعتبر قرار تخطيط الطرق العامة من بين وثائق التعمير الأولى بالمغرب التي حظيت
بتنظيم تشريعي، حيث تطرق له ظهير 1952 المتعلق بالتعمير²، وكذا ظهير 1960
المتعلق بتوسيع نطاق العمرانية القروية في فصله السادس³. كما نظمه كذلك قانون 12.90
وذلك الفصل الرابع من الباب الثاني في المواد من 32 إلى 39 .

فما هي دوافع اللجوء لهذا النوع من القرارات ؟

وكيف يتم إعدادها وما هي الآثار المترتبة عن المصادقة عليها ؟

أولا : غاية قرار التخطيط (التصفيف)

يتم اللجوء إلى قرارات التصفيف أو قرار تخطيط الطرق العامة في الحالات التي لا
يوجد فيها مطلقا تصميم يعني بتنظيم العمران داخل هذه التجمعات حضرية كانت أو قروية،

¹ الحاج شكر : "توجهات وثائق التعمير في مجال العمار" ، م.س الصفحة 167 .

² المادتان 4 و 8 من ظهير 30 يوليوز 1952 بشأن بالتعمير .

³ لقد تم نسخ وتعديل الفصل السادس من ظهير 25 يونيو 1960 بمقتضى المادة الثامنة من قانون رقم 12.66 المتعلق بزجر
المخالفات في مجال التعمير والبناء الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.12.124 بتاريخ ذي القعدة 1437 (25 أغسطس
2016)، الجريدة الرسمية عدد 6501 بتاريخ 17 ذو الحجة 1437 (1 سبتمبر 2016) ص 6647 .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

أو تكون الإدارة مضطرة إلى توسيع بعض الشوارع أو المسالك العمومية دون انتظار المصادقة على تصميم التهيئة أو تصميم التنمية¹.

كما تهدف² هذه القرارات حسب مقتضيات المادة 32³ من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير و الفصل السادس⁴ من ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية، إلى إحداث طرق جماعية وساحات ومواقف عامة للسيارات أو تغيير اتجاهها أو عرضها أو حذفها كلياً أو جزئياً، وبذلك فإنه لا يمكن لهذه القرارات أن تعوض تصميم تنمية التجمعات القروية ولا تصميم التهيئة ولا يمكن الاستغناء بها على مضمون هذه الوثائق، لأن غاية هذه الأخيرة (تصميم التنمية وتصميم التهيئة) اعم وأشمل خاصة وأنها تعنى بتنظيم العمران في كل جزئياته، أي أنهما يهتمان بتقسيم المجال الجغرافي الذي سيطبقان عليه من أجل تنظيمه إلى مناطق وتخصيص هذه المناطق لمزاولة أغراض محددة أو تحديد المناطق التي يمنع فيها البناء والتجزئة وتحديد الساحات العمومية والطرق الرئيسية⁵ أما قرارات التصفيف فهي كما أشرنا لا تتجاوز الأهداف المرسومة في المادة 32 من قانون 12.90 و الفصل السادس من ظهير 1960 .

ومع ذلك فإن قرارات التخطيط العامة باعتبارها أداة من أدوات التعمير مخولة للإدارة الجماعية تمكن من المحافظة على ملحقات الطرق العمومية والأماكن العمومية التي يتم إحداثها، كما تمكن من تعديل حدود الطرق أو عزلها أو حذفها، وبالتالي فهي أداة تقنية ذات فائدة كبيرة لأنها تمكن الإدارة من القيام بعمليات منتظمة ودقيقة⁶.

¹ نصيرة الحيوني: "تدخل الجماعات الترابية في ميدان التعمير"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2015-2016 الصفحة 64.

² تشير في هذا الصدد إلى بعض الاختلافات بين القانون المغربي والفرنسي حول الغاية من قرار تخطيط الطرق والساحات، حيث أن تخطيط الطرق والساحات حسب القانون الفرنسي لا يتناول إلا تعديل ونسوية طريق موجودة. أما القانون المغربي فيسمح بإعداد قرار تخطيط ليس فقط لنسوية أو تغيير الطرق أو الساحات القائمة، وإنما أيضاً لفتح طرق جديدة وساحات لم تكن موجودة من قبل، أو لإلغاء الطرق والساحات الموجودة.

نصيرة الحيوني: "تدخل الجماعات الترابية في ميدان التعمير"، م.س الصفحة 66.

³ تنص المادة 32 من قانون 12.90 على "يجوز لرؤساء مجالس الجماعات بعد مداولة المجلس أن يصدر قراراً تهدف إلى إحداث طرق جماعية وساحات ومواقف سيارات عامة بالجماعات أو إلى تغيير تخطيطها أو عرضها أو حذفها كلاً أو بعضاً...."

⁴ ينص الفصل السادس من ظهير 1960 على "يصدر رؤساء المجالس الجماعية ... قرارات يباشر بموجبها توسيع الطرق والساحات العمومية الموجودة أو تسويتها أو إلغائها كلاً أو بعضاً، وكذا إنشاء طرق أو ساحات عمومية جديدة ..."

⁵ المصطفى معمر وأحمد أجعون: "إعداد التراب الوطني"، م.س الصفحة 106-107.

⁶ نصيرة الحيوني: "تدخل الجماعات الترابية في ميدان التعمير"، م.س الصفحة 66.

ثانيا: مسطرة إعداد قرار التخطيط (قرار تصفيف العمارات القروية)*

قرار التخطيط هو قرار إداري يتكون من رسم بياني يوضح مقتضيات القرار¹، هذا الأخير الذي يعرض حسب مقتضيات المادة 33 من قانون 12.90 على الإدارة المكلفة بالتعمير من أجل التحقق من ملاءمتها لوثائق التعمير التوجيهي والتنظيمي، كما يجب أن تحمل هذه القرارات تأسييرة الوزارة المكلفة بالأشغال العمومية متى كان القرار يتعلق بعقار تابع للملك العام أو مجاور له².

وإذا كانت الإدارة تعتمد إلى التخطيط بواسطة قرار إفرادي، فإن المشرع قد أوجب عليها إجراء بحث عمومي حول مقتضياته .

أ- البحث العلني

بداية لا بد من الإشارة إلى أن المشرع في ظل ظهير 1914/04/16 لم يكن المشرع يلزم الإدارة بعرض مقرر التصفيف على البحث العلني إلا إذا كان موضوعه يتعلق بطريق و ساحة عمومية توجد داخل المجال الحضري . لكن بصدور ظهير 1952/7/30 فقد أصبح القيام ببحث عمومي حول منافع ومضار قرار التخطيط إجراء إلزامي سواء بالنسبة لرئيس المجلس الحضري أو القروي وهو نفس الإلزام الذي احتفظ به المشرع في قانون 12.90 المتعلق بالتعمير .

وأما عن إجراءات البحث العلني فتتم من خلال وضع قرار التصفيف والتصميم البياني الموضح لحدود الطريق أو الساحة بمركز البلدية أو المركز الجماعي . وتكون مدة البحث شهرا فيما يتعلق بقرارات تخطيط حدود الطرق العامة، وشهرين فيما يخص قرارات تخطيط

* لا بد من الإشارة إلى أن مسطرة إعداد القرارات الخاصة بتصنيف العمارات القروية تخضع من حيث مسطرة إعدادها ، وتعديلها وكذا مفعولها لمقتضيات قانون 12.90 ولعل هذا ما أكد عليه الفصل السادس من ظهير 1960 حينما جاء فيه " ...وتوضع القرارات في الصيغ المحددة في المواد من 32 إلى 36 من القانون 12.90 المتعلق بالتعمير الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.92.31 بتاريخ 15 من ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1992) .

تخضع هذه القرارات في مفعولها إلى مقتضيات المادتين 37 و38 من القانون المذكور أعلاه 12.90 " الحاج شكرة : "الوجيز في قانون التعمير"، م.س الصفحة 107 .

² المادة 33 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

حدود الطرق العامة المعينة فيها الأراضي المراد نزع ملكيتها لما تستوجبه العملية¹. وبعد نهاية مدة البحث العمومي العلني تقوم السلطة المكلفة بإعداد المقرر بإدخال التغييرات المقترحة من طرف العموم والتي ترى أنها جديرة بالأخذ بها .

ب- الجهة المختصة باتخاذ قرار تخطيط الطرق والمساحات

سواء تعلق الأمر بقرارات تخطيط الطرق العامة أو قرارات تخطيط حدود الطرق العامة المعينة فيها الأراضي المراد نزع ملكيتها لما تستوجبه العملية، فإن صلاحية إصدارها -عكس باقي وثائق التعمير- تعود لرئيس المجلس الجماعي² كما تقضى بذلك مقتضيات المادة 32 من قانون 12.90 التي جاء فيها " يجوز لرؤساء الجماعات بعد مداولة المجلس أن يصدروا قرارات تهدف إلى إحداث طرق جماعية ومساحات ومواقف سيارات عامة بالجماعات أو إلى تغيير تخطيطها أو حذفها كلاً أو بعضاً ... " وهو نفس المقتضى الذي نصت عليه مقتضيات الفصل السادس من ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية.

إلا أن اتخاذ هذه القرارات موقوف على شرط موافقة الإدارة المكلفة بالتعمير على المشاريع التي تقترحها، وكذا التحقق من ملاءمتها لمخطط توجيه التهيئة العمرانية أو تصميم التهيئة أو تصميم التنمية، كما تؤكد على ذلك مقتضيات المادة 33 من قانون 12.90 وكذا المادة 28 من مرسومه التطبيقي .

هذا وتجدر الإشارة إلى أن مفهوم "موافقة الإدارة" المشار إليه في المادة 32 من القانون 12.90 وكذا المادة 28 من مرسومه التطبيقي ظل غامضاً؛ في حين كان مشروع القانون رقم 42.00 المتعلق بتأهيل العمران واضحاً في هذا الصدد باقتراحه صراحة في المادة 35 منه، على ضرورة موافقة الوكالة الحضرية³ .

¹ الفقرة الثانية من المادة 33 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير .
² لقد كان ظهير 1952 يمنح صلاحية اتخاذ هذه القرارات للقواد والباشاوات، ومنحها ظهير 25 يونيو 1960 للقواد، وعندما تم إصلاح الإدارة الجماعية بظهير 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي (المعدل سنة 2002) حيث أعطت المادة 44 منه لرؤساء المجلس الجماعي الحضري والقروية اختصاص إصدار قرارات التخطيط (التصنيف) .
³ رضوان العلمي : التعمير والتنمية المجالية بالمغرب : م.س الصفحة 86.

ثالثًا : آثار قرار تخطيط الطرق والمساحات (تصنيف العمارات القروية)

بمجرد المصادقة على قرار تخطيط الطرق العامة ونشره في الجريدة الرسمية فإن مفعول هذا القرار يتحدد في عشر سنوات، غير أن هذه الأجل لا تزيد عن السنتين عندما يتعلق الأمر بقرار تخطيط حدود الطرق العامة المعينة فيه الأراضي المراد نزع ملكيتها لما تستوجبه العملية¹. كما تكون مدة سريان مفعول كل قرار صادر بتغيير قرار يتعلق بتخطيط حدود طريق عامة أو قرار يخص تخطيط حدود طريق عامة مع تعيين الأراضي المراد نزع ملكيتها لما تستوجبه العملية مساوية لمدة سريان مفعول القرار محل التغيير².

هذا بالإضافة إلى أن قرارات تخطيط الطرق والمساحات (قرارات التصنيف) تنتج عنها مجموعة من الآثار المهمة سواء في مواجهة الأفراد (أ) أو في مواجهة الإدارة (ب) .

أ- آثار قرار تخطيط الطرق والمساحات على الأفراد

هذه الآثار يمكن إجمالها في ما يلي :

1- ارتفاعات الطرق العمومية

تعد قرارات التخطيط مثلها مثل تصميم التهيئة وكذا تصميم التنمية معلنة للمنفعة العامة من وراء إحداث أو تغيير حدود الطرق والمساحات، غير أن قرار تحديد الطرق العامة المعنية فيها الأراضي المراد نزع ملكيتها هو كذلك قرار بالتخلي بالنسبة للأراضي التي يغطيها، إذ فيه تعيين الأراضي المراد نزع ملكيتها مع مشمولاتها ومساحاتها وأسماء من يحتمل أن يكونوا مالكين لها، كما يترتب على هذه القرارات مجموعة من الارتفاعات، فهي تهدف إلى إخضاع القطع الأرضية التي ستخترقها إحدى الطرق موضوع قرار التخطيط والمباني التي ستشيد على تلك القطع الأرضية إلى نظام قانوني خاص يوجب على المجاورين لتلك الطرق احترام حدودها والبناء على بعد معين من تلك الحدود بل والعمل هم أنفسهم على إحداثها تحت رقابة الإدارة³.

وابتداء من تاريخ نشر قرار تخطيط الطرق العامة أو قرار تخطيط الطرق العامة المعينة فيه الأراضي المراد نزع ملكيتها لما تستوجبه العملية، لا يجوز القيام في الأراضي التي

¹ الفقرة الأولى من المادة 34 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير .

² المادة 36 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير .

³ الحاج شكرة : "توجهات وثائق التعمير في مجال العقار"، م.س ص188.

يشملها الطريق بمقتضى الخريطة المنصوص عليها في المادة 32 بأي بناء جديد أو تغطية أو توطئة للأرض يكون من شأنها تغيير حالته، ولا يجوز أن تباشر في المباني القائمة في الأراضي الأنفة الذكر إلا الإصلاحات التي تقتضيها صيانتها بشرط أن يأذن بذلك رئيس مجلس الجماعة وفق الإجراءات والشروط المقررة في الباب الثالث من هذا القانون¹.

إلا أن الأراضي التي تشملها قرارات لتخطيط حدود الطرق العامة التي لم تعين فيها الأراضي المراد نزع ملكيتها لما تستوجبه العملية، يجوز أن تخصص بصورة مؤقتة لغرض غير الغرض المنصوص عليه في القرار بعد أن يأذن في ذلك رئيس مجلس الجماعة، ولا يجوز تسليم هذا الإذن إلا إذا كان الغرض الذي تخصص له الأرض مؤقتا لا يعوق إنجاز التجهيز المنصوص عليه في الخريطة المضافة إلى القرار².

وفي جميع الأحوال يجب على المالك عند مباشرة التجهيز الأنف الذكر أن يعيد الأرض إلى الحالة التي كانت عليها فيما قبل.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا كان الغرض من قرار التخطيط، إنشاء طريق جديد فإن العقارات تتحمل نتيجة ذلك ارتفاعات الطرق بمجرد نشر ذلك القرار، وإن لم يتخذ قرار التخلي الذي يعين بدقة الأراضي المشمولة بالقرار لفتح طريق جديدة، فلا تتحمل العقارات المجاورة ارتفاعات التخطيط إلى بعد اتخاذ مقرر التخلي³.

2- مساهمة المجاورين في إحداث الطرق الجماعية

تنص المادة 37 من قانون التعمير على أن قرارات تخطيط الطرق العامة تخضع لمبدأ المساهمة المجانية، وذلك في إطار ضوابط محددة، لكن رغم ذلك فإنه يحق للملاك المجاورين في بعض الحالات الحصول على تعويض.

إن تفعيل قرارات تخطيط الطرق العامة يحتاج تمويلا ماليا من الجهة الإدارية، ما يشكل أحيانا إكراهات على هذا التفعيل، لذلك فرض المشرع مشاركة الأفراد في تحمل جزء من هذا التحمل بصورة مجانية دون تعويض- وفي هذا الإطار فإن إحداث الطرق الجماعية

¹ الفقرة الثانية والثالثة من المادة 34 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير.

² الفقرة الرابعة من المادة 34 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير.

³ عبد الهادي الهاللي: "التخطيط والتدبير الحضري بين المركزية واللامركزية"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2013-2014 - الصفحة 66.

تخضع لمبدأ المساهمة المجانية¹ أو المنصوص عليها في المادة 37 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير والتي جاء فيها " تقوم الجماعة بتملك العقارات الواقعة في مساحة الطرق الجماعية، وذلك إما برضا مالكيها وإما بنزع ملكيتها منهم مع مراعاة الأحكام الخاصة، حيث يكون مالك كل بقعة أرضية تصير أو تبقى مجاورة للطريق العامة الجماعية المقرر إحداثها ملزما بالمساهمة مجانا في إنجازها إلى غاية مبلغ يساوي قيمة جزء من أرضه يعادل مستطيلا يكون عرضه عشرة أمتار وطوله مساويا لطول واجهة الأرض الواقعة على الطريق المراد إحداثها على أن لا تتعدى هذه المساهمة قيمة ربع البقعة الأرضية..."

لكن السؤال الذي يثار ما هي الشروط والضوابط المعتمدة

في احتساب مساحة المساهمة المجانية ؟

بالرغم من أن المادة 37 من قانون 12.90 قد عملت على تحديد ضوابط المساهمة المجانية ، إلى أن هذه المادة لم تكن بالوضوح الكافي الأمر الذي جعل القضاء الإداري يتدخل في مناسبات عديدة لإزالة الغموض ورفع الالتباس .

وحول تحديد شروط المساهمة المجانية أوضحت المحكمة الإدارية بمكناس² "تقوم المساهمة المجانية لمد الطريق العمومية على ثلاثة شروط مجتمعة من حيث الطول والعرض والمساحة فتكون الأرض المراد نزع ملكيتها عبارة عن مستطيل عرضه لا يتجاوز 10 أمتار وطوله يساوي طول الطريق ومساحته لا تتجاوز ربع المساحة الإجمالية للقطعة المملوكة لطالب التعويض"

وفي حكم آخر حددت المحكمة الإدارية بوجدة³ ضوابط المساهمة المجانية المنصوص عليه في المادة 37 معتمدة في تحديده على عنصرين أحدهما ثابت والمحدد في عشرة أمتار

¹ عبد الغفور افتيشو : نزع الملكية : التعليق على حكم إدارية فاس رقم 732/200 في الملف الإداري عدد 163/12/2009 الصادر بتاريخ 08/07/2009 ، مقال منشور على الموقع الإلكتروني [HTTP://AFAQDROIT.COM](http://AFAQDROIT.COM) تاريخ الزيارة: 2019/08/06 على الساعة 11:39 .

² حكم المحكمة الإدارية بمكناس رقم 27/99/12 بتاريخ 30/9/1999 ملف رقم 18/97/12 غ مجلة المحاكم المغربية عدد 81، الصفحة 184 .

³ حكم إدارية وجدة بالملف 2000/8 قضية أفير ضد المجلس البلدي بالعيون أورده : محمد قصري في مقاله تحت عنوان، الارتفاقات القانونية في مجال التعمير ، المجلة المغربية للمنازعات القانونية عدد مزدوج 6/5 2007 الصفحة 33.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

عرضا والعنصر المتغير المحدد في الطول المساوي لطول واجهة الأرض الواقعة على الطريق المعنية بالمساهمة المجانية. ومن تم واستنادا إلى التفسير القضائي لمذلول الفصل 37 أعلاه من الحكمين المشار إليهما، فإن مالك البقعة الأرضية التي تصير أو تبقى مجاورة للطريق العامة الجماعية لا يكون مدين للجماعة بأي تعويض في حالة ما إذا كان عرض قطعة أرضه المساهم بها مجانا قد تم حصره في عشرة أمتار وكان طولها مساويا لطول واجهة تلك الأرض وإن قل عن الربع المنصوص عليه في الفصل 37 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير .

كما يطرح التساؤل حول ما إذا كانت مساهمة المالك المنصوص عليها في المادة 37 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير تعني المساهمة في طريق واحد جماعية أم تعني جميع الطرق الجماعية المحدثة في ملكه حتى وإن تعددت ؟

جوابا على هذا الإشكال المطروح، ذهبت المحكمة الإدارية بوجدة¹ : " باستقراء معطيات المادة 37 يلاحظ أن المشرع حدد عرض المساحة الخاضعة للمساهمة المجانية بشكل ثابت في عشرة أمتار في حين لم يفعل ذلك بالنسبة لطول هذه المساحة بل جعله مساويا لطول واجهة الأرض الواقعة على الطريق المراد إحداثها مما يعني أن الأسلوب المعتمد لتحديد المساحة الخاضعة للمساهمة المجانية يتمثل في عنصرين: أحدهما ثابت وثانيهما متغير وهو الطول. وهذا يدل أن المشرع لا يسمح باقتطاع سوى عشرة أمتار من عرض المساحة الخاضعة للمساهمة المجانية والزائد يكون مستوجبا للتعويض ولو كانت المساحة أقل من ربع المساحة الإجمالية للقطعة وحتى لو كان الأمر يتعلق بفتح أكثر من طريق" وبذلك يمكن القول أن المعنى بأحكام المادة 37 هو الطريق الجماعي الواحد والمتعددة شريطة التقيد بشروط المساهمة المجانية من حيث طول الطريق وعرضها ومساحتها التي يجب أن لا تتعدى الربع .

ب- آثار قرار تخطيط الطرق والمساحات على الإدارة

¹ حكم إدارية وجدة بالملف 00/104 بتاريخ 2001/09/05 أورده : محمد قصري، الارتفاقات القانونية في مجال التعمير م.س الصفحة 71.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

من أهم الآثار التي تترتب في مواجهة الإدارة طوال مدة البحث وإلى غاية نشر القرار في الجريدة الرسمية (وهي نفس الآثار المترتبة فيما يتعلق بقرار تصفيف العمارات القروية)، أنها تكون ممنوعة من منح رخص البناء بالنسبة للأراضي المشمولة بقرار التخطيط (1) كما أن الإدارة تكون ملزمة بأداء التعويض للفائدة المساهمين (2) .

1- منع الإدارة من منح رخص البناء

لعل من أهم الآثار التي رتبها المشرع في مواجهة الإدارة هي تلك المتعلقة بمنع الإدارة طوال مدة البحث وإلى غاية نشر القرار في الجريدة الرسمية تسليم أي رخصة لإقامة بناء على الأراضي التي يشملها تخطيط حدود الطريق العامة أو قرار تخطيط حدود الطرق العامة المعينة فيه الأراضي المراد نزع ملكيتها لما تستوجبها العملية، على ألا يتجاوز هذا الحظر ستة أشهر¹.

كما يكون من حق رئيس المجلس الجماعي وقف أعمال البناء القائمة حيث جاء في حكم المحكمة الإدارية بغاس² "وحيث أنه فيما يخص السبب المستمد من دراسة مشروع تصميم التهيئة وإعداد هيكله مدخل مدينة فاس عبر طريق مكناس فإنه ومادام أن قرار الجماعة المطلوبة في الطعن بإيقاف أشغال البناء مؤقتا قد تم اتخاذه كإجراء تحفظي لتفادي الوقوع في أخطاء ومخالفات جسيمة للقانون لكون رخصة البناء تتعلق بأرض توجد في منطقة محل دراسة إعادة الهيكلة والتخطيط وما دام أن الإدارة تملك حق تجسيد رخصة البناء لأسباب جدية لذلك فإن من شأن السماح للطاعنة بإنجاز أشغال البناء المرخص له والاستمرار في ذلك يؤدي بلا شك إلى عرقلة أشغال توسعة الطريق وتهيئة جنباتها وقد تضطر الإدارة لتهديمها فيما بعد مما يزيد من نفقات الخزينة العمومية .

وحيث أنه وبالترتيب على ذلك وما دام أن تدخل الإدارة المطلوبة في الطعن قد جاء في إطار ظرف جدي كون الأمر يتعلق بضرورة اتخاذ إجراء تحضيري ومؤقت يرمي إلى تمهيد المجال لمشروع إعادة تأهيل وتزوين مدخل مدينة فاس عبر طريق مكناس وجنبتها فإن

¹ الفقرة الأخيرة من المادة 33 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير .

² حكم المحكمة الإدارية بغاس رقم 562 / 2016 في الملف الإداري عند 2016/7110/17 الصادر بتاريخ 2016/5/16 (غير منشور) .

ذلك يجعل القرار المطعون فيه مبني على سبب صحيح يبرره والوسيلة المعتمدة في هذا الشأن غير مبنية على أساس قانوني سليم ويتعين استبعادها".

2- التزام الإدارة بأداء التعويض لفائدة المساهمين

تندرج قرارات تخطيط الطرق العامة في إطار إعلان المنفعة العامة وإنجاز العمليات المنصوص عليها فيها والتي تسري عليها الأحكام المقررة في قانون 7.81¹ المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت. بمعنى أنه لا يجوز وضع اليد على الأراضي المعنية إلا باستيفاء الإجراءات الإدارية لنزع الملكية ثم استئذان القاضي الإداري². وإيداع التعويضات المحددة تحت طائلة اعتبار الإدارة غاصبية، وتحمل جميع الأضرار الناتجة عن الغصب المعروفة في إطار نظرية الاعتداء، والفصل 79 من قانون وينتج عن قرار تخطيط الطرق -المعينة فيه الأراضي المراد نزع ملكيتها- ضرورة التعويض عن ارتفاعان؛ ارتفاع الطرق العمومية وعن المساهمة في إحداث الطرق الجماعية³.

وهكذا ينص المشرع من خلال المادة 38 من قانون 12.90 على أنه "يحدد التعويض المستحق للملاك الأراضي المجاورة للطرق العامة بموجب المادة 37 أعلاه وفق القانون المشار إليه أنفا رقم 81-7 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت" يظهر من خلال نص المادة أعلاه أن استحقاق التعويض للملاكين في إطار نزع الملكية واضح إن احترمت الإدارة مسطرة نزع الملكية في وضع يدها على العقار المعني وإلا فإنه يحدد التعويض في إطار نظرية الاعتداء المادي في حالة مخالفة مقتضيات قانون 81-7، غير أن تطبيق المادتين 37 و 38 يثير فرضيات حول مبدأ التعويض عن نزع ملكية المساحات الواقعة عليها الطريق العامة الجماعية. حيث يمكن أن تستغرق الطريق العامة

¹ القانون رقم 7.81 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت، الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 254-81-1 الصادر في 11 رجب 1402 (6 مايو 1982) الجريدة الرسمية عدد 3685 بتاريخ 3 رمضان 1403 الموافق 15 يونيو 1983.

² المادة 18 من قانون 7.81 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت.

³ يونس أبلان: "الرأي الاستثماري في ميدان التعمير"، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس الرباط، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية سلا- السنة الجامعية 2017-2018 الصفحة 136.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

جميع مساهمة العقار وقد تشمل الجزء الأكبر بشكل يفوق الربع، كما قد ينتج عن إحداثها بقاء جزء من أرض المالك غير صالحة للاستعمال أو التقليل من قيمتها. وسنتطرق لها كالاتي :

❖ **الفرضية الأولى:** إذا ما استغرقت الطريق الجماعية العامة جميع مساحة العقار ومن ثم حرمان المالك من عقاره بصفة مطلقة، ويفقد نتيجة ذلك المجاورة لهذه الطريق وبالتالي يتعذر تطبيق المادة 37 على اعتبار أن مقتضيات هذه المادة تخاطب الملاك الذين تبقى أرضهم مجاورة للطريق العام لذلك يكون له الحق في التعويض نتيجة فقدانه ملكه. وتحديد التعويض يتم استنادا لمقتضيات قانون 7-81 المتعلق بنزع الملكية في حال سلوكها، وهذا ما أكدت عليه المحكمة الإدارية بفاس¹ " استغراق قرار تصميم التهيئة لكافة أجزاء القطعة الأرضية المنزوعة ملكيتها بمقتضاه قصد إحداث طريق عمومي فوقها ضرورة تعويض الطرف المنزوع ملكيته عن كافة أجزاء القطعة الأرضية بانتفاء صفة الجوار المقررة بمقتضى المادة 37 ... " أو في إطار نظرية الاعتداء المادي بناء على الفصل 279² من ق.ل.ع في حالة الإخلال بمسطرة نزع الملكية ، وفي هذا الصدد سبق للمحكمة الإدارية بالرباط بتاريخ 18 يوليوز 2016، حيث جاء فيه " وحيث دفع نائب الجماعة بكون المساحة التي شغلتها الطريق العمومية لا تتعدى نسبة المساهمة المجانية المنصوص عليها في الفصل 37 من القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير. لكن حيث لا مجال للحدوث عن المساهمة المجانية في إطار سلوك الإدارة لمسطرة نزع الملكية وهو ما لا يتوفر في نازلة الحال، مما يجلب تصرف الإدارة اعتداء ماديا على عقار جهة المدعية"³.

❖ **الفرضية الثانية:** بعد قراءة مقتضيات المادة 37 نجد أن المساهمة المجانية تتحدد في جزء من الأرض يعدل مستطيلا يكون عرضه 10 أمتار وطوله مساويا لطول واجهة

¹ حكم إدارية فاس بالملف 98/45 بتاريخ 1988/12/23، أورده محمد القصري: "الارتفاقات القانونية في مجال التعمير" م.س ص 31.

² تنص المادة 79 من ق.ل.ع م على " الدولة والبلديات مسؤولية عن الأضرار الناجمة مباشرة عن تسيير إدارتها وعن الأخطاء المصلحية لمستخدميها "

³ حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 2717 بتاريخ 18 يوليوز 2016 في الملف رقم 2016/7112/65، أورده بونس أبلانغ: الرأي الاستشاري في ميدان التعمير ، م.س الصفحة 136.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

الأرض الواقعة على الطريق المراد إحداثها على أن لا تتعدى هذه المساهمة قيمة ربع القطعة الأرضية فإن هي تجاوزت هذا الربع ولم تتجاوز 10 أمتار كان المالك محقا في طلب التعويض عن المساحة الزائدة عن الربع غير المشمول بالمساهمة المجانية ، وهذا ما ذهب له إدارية فاس¹ ملف عدد 98/403 بتاريخ 2001/09/13 " حيث يستفاد من مقتضيات المادة 37 أن المساهمة المجانية في إحداث الطريق التي تصير أو تبقى مجاورة للطريق العامة الجماعية تتحصر في قيمة قطعة أرضية على شكل مستطيل يمتد على واجهة الطريق المحدثة على عرض لا يتجاوز 10 أمتار شريطة ألا تتجاوز المساحة الواجب المساهمة بها في إحداث الطريق قيمة ربع العقار ككل وهذا ما يعني أن أقصى نسبة للمساهمة المجانية لإحداث الطريق هي الربع من مجموع مساحة العقار ككل.

وحيث أن ما زاد على هذه المساحة لا يندرج ضمن المادة 37، ويكون بذلك المدعون محقون في المطالبة بالتعويض عن المساحة المذكورة²

❖ **الفرضية الثالثة:** وهي حالة بقاء جزء من أرض المالك غير صالحة للاستعمال فبالرجوع للفقرة الثانية من المادة 37 يلاحظ أنها جاءت صريحة في إلزام الجماعة بتملك القطعة الأرضية بعد المساهمة المجانية متى طلب ذلك منها .

من خلال ما سبق يظهر على أن وضع قرارات تخطيط الطرق العامة يعتبر مكملا لوثائق التعمير ومتعما لها بل أنه يعتبر إطارا لخلق نسيج عمراني منظم وملئم مع متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية المحلية للمجال الحضري، بما أنه مقرر مرن لا يحتاج لنفقات مالية كبيرة أو إلى وقت طويل لإعداده ودراسته .

من خلال دراستنا لمختلف وثائق التعمير التي تنظم المجال القروي ، يلاحظ أنها لا تبالي كثيرا بخصوصيات المجالات القروية، والحال أن الوسط الحضري والوسط القروي

¹ قرار منشور في موقع WWW.STARTIMS.COM تاريخ الزيارة 2019/08/06 على الساعة 20:15

² وفي نفس السياق جاء في حكم المحكمة الإدارية بالرباط " قيام المجلس البلدي باقتطاع جزء من أرض المدعين وضماها إلى توسعة الشارع العام، دون إدلاءه بما يثبت سلوكه لمسطرة نزع الملكية بشكل اعتداء ماديا يبرر التعويض المستحق عن قيمة الأرض لفائدة مالكيها "

البحث الثاني: التعمير العملياتي ودوره في تدبير المجال القروي

من أجل التحكم في عمليات التوسع العمراني، نتيجة الضغط الذي أصبحت تعرفه الأنسجة الحضرية، بسبب النمو الديموغرافي المتزايد والهجرة القروية، وازدياد الطلب على السكن وقلة العرض الذي يغطي جميع فئات المجتمع، وبروز تعميم عشوائي غير منظم¹، وما نتج عن ذلك من اكتساح للأراضي الفلاحية، فكان لزاما على المشرع التدخل لضبط المجال من خلال وضع ضوابط قانونية قادرة على ضبط حركة العمران في المجالين الحضري والقروي وكذا إنتاج تعميم متناسق وعقلاني.

وإذا كان يبدو أن عمليات التجزئ والتقسيم والبناء بالوسط الحضري أكثر تنظيما لكونه غالبا ما يكون مغطى بوثائق التعمير، فإن هذه العمليات بالعالم القروي، رغم وجود النصوص القانونية قد أفرزت صعوبات ذات أبعاد اجتماعية واقتصادية وعمرانية، مما تطلب الوقوف على التجزئ والتقسيم (المطلب الأول) والبناء به (المطلب الثاني) من خلال محاولة الوقوف على تنظيم القانوني لهذه العمليات بالمجال القروي.

المطلب الأول : التجزئ والتقسيم اليتين لتنظيم المجال القروي

التجزئ والتقسيم والقسمة مفاهيم، قسمها المشترك العقار الذي يخضع لإحدى عمليات تجزئته أو قسمته إلى أجزاء أو أقسام يصبح بها فاقدًا لوحده، وأيلا لوحدها جديدة، إلا أن كلا من التجزئ والتقسيم والقسمة تختلف في المعنى والشروط².

ويحكم مفهوم التجزئات العقارية بالوسط القروي كل من 12.90 المتعلق قانون التعمير و قانون 25.90³ المتعلق بالتجزئات والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، وظهير 1960

¹ مصطفى جرموني: "الرقابة على التجزئات العقارية والأبنية بالمغرب"، الطبعة الأولى 2011/1432، الصفحة 18.
² محمد بن يعيش: "التجزئة العقارية والتقسيم العقاري: أية شروط؟"، مجلة الاجتهاد القضائي العدد السادس، سنة 2017، الصفحة 7.

³ ظهير شريف رقم 1.92.7 صادر في 15 ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1992) بتنفيذ قانون 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، ج ر عدد 4159 بتاريخ 14 محرم 1413 / 15 يوليوز 1992.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية (الفقرة الأولى) بينما يندرج القسيم العقاري أيضا ضمن أحكام قانون التجزئات العقارية بالإضافة إلى أحكام أخرى خاصة (الفقرة الثانية) .

الفقرة الأولى : التجزئة العقارية بالوسط القروي

أمام غياب سياسة محكمة تتعلق بتنظيم المجال القروي وما ترتب عن ذلك من الانتشار المتزايد الغير المتحكم فيه للمساكن القروية المتفرقة المتسمة بضعف الخدمات الاجتماعية الأساسية والمفتقرة إلى البنيات التحتية الملائمة .

ومن أجل استيعاب مختلف هذه المشاكل التي يطرحها التعمير بهذا المجال الحيوي، فقد عمل المشرع اعتماد مجموعة من الآليات القانونية والتي من أبرزها تنظيم التجزئات العقارية¹ بالوسط القروي محاولا قدر الإمكان ملائمة القواعد المنظمة لهذه الجزئات مع خصوصيات المجال القروي .

ويطرح التساؤل: حول الأساس القانوني المنظمة للتجزئة العقارية بالوسط القروي ؟ وما هي الشروط الواجب توفرها قانونا من أجل إحداث هذه التجزئات ؟

أولا : الأساس القانوني للتجزئة العقارية بالوسط القروي

¹ يعتبر أول قانون نظم التجزئة العقارية بالمغرب هو ظهير أبريل 1914 المتعلق بتهيئة المدن وتوسيعها، وتلاه ظهير 14 يونيو 1933، ثم ظهير سبتمبر 1953 الذي يعتبر أول قانون نظم التجزئة بالعالم القروي، وأخيرا ظهير 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، بالإضافة إلى ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتوسيع العمارات القروية الذي نظم التجزئة العقارية بالوسط القروي .

❖ لمزيد من التفصيل انظر :

➤ المختار العطار : "قانون التحفيظ العقاري والتجزئة العقارية أي ضمان للاستثمار"، أعمال اليوم الدراسي الذي نظمه المجلس البلدي للمنارة جليل ومركز الدراسات القانونية المدنية والعقارية ووحدة التكوين والبحث في القانون المدني بكلية الحقوق بمراكش، يوم 17 مارس 2001 ، المنشورة في كتاب التجزئة العقارية والتعمير الطبعة الأولى 2001 الصفحة 22.

➤ محمد بن أحمد بونبات : "التجزئة العقارية، دراسة في حق السكن ودور السلطات المحلية والوكالات الحضرية في متابعة عمليات البناء والتعمير والعقود المبرمة على التجزئات العقارية"، الطبعة الرابعة 2005. المطبوعة والوراقة الوطنية الدونيات مراكش، الصفحة 50 وما بعدها .

➤ رضوان العلمي: "التعمير والتنمية المجالية بالمغرب"، جرس الصفحة 50 وما بعدها .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

تجد التجزئات العقارية بالمجال القروي سندها في قانون 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات وذلك في الفقرة الثانية من المادة التاسعة¹، (أ) وكذا ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية وذلك من الفصل 9 إلى 12 منه (ب) .

أ- على مستوى ظهير 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات

وبالرجوع إلى مقتضيات الفقرة الثانية من المادة التاسعة من قانون 25.90 نجد أنها تؤكد على إمكانية إحداث تجزئات عقارية بالمناطق القروية شريطة تخصيصها لإقامة مساكن متفرقة أو نشاطات سياحية أو نشاطات مرتبطة بالزراعة على أن لا نقل مساحة أي بقعة من بقع التجزئة عن هكتار واحد.

ومن الملاحظ أن التجزئة العقارية ترتبط بوظائف تنسجم والوسط القروي على اعتبار أنها بالإضافة إلى كونها مكانا لسكن فهي وحدة للإنتاج والاستغلال الفلاحي².

إلا أن الإشكال المثار في هذا الصدد حول شرط الهكتار ومدى إمكانية النزول عنه، وكذلك تعارض مقتضيات هذه المادة التي اشترطت أن تكون المساكن متفرقة حتى يقبل طلب التجزئة مع الهدف الذي يسعى المشرع لتحقيقه من خلال تنظيمه المجال القروي بوثائق التعمير التنظيمي والعملياتي والمتمثل بالأساس في محاربة عمليات البناء المتفرقة من جهة والحفاظ على الأراضي الفلاحية من جهة أخرى.

ب- على مستوى ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية

¹ تنص الفقرة الثانية من قانون 12.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات على "خارج الدوائر المشار إليها في البند (1) من هذه المادة : تسليم الأذن في القيام بالتجزئة إذا كانت التجزئة المراد إحداثها مخصصة لإقامة مساكن متفرقة أو نشاطات مرتبطة بالزراعة بشرط أن لا نقل مساحة أي بقعة من بقع التجزئة عن هكتار واحد".
² عبد الواحد الإنريسي وأحمد مكي : "تنظيم المجال بالوسط القروي بين النص والممارسة"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، العدد 54-55 يناير-أبريل 2004 الصفحة 126 .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

تعتبر التجزئة حسب مقتضيات الفصل العاشر من هذا القانون " كل تقسيم أحد الأملاك العقارية إلى قطعتين أو عدة قطع لتبنى فيها عمارات سكنية أو صناعية أو للتجارة ثم بيع هذه القطع أو كرائها إما دفعة واحدة وإما الواحدة بعض الأخرى، وبشروط أن تكون مساحة إحدى القطع أقل من 2500 مترا مربعا "

وما يلاحظ على هذه المادة أن المشرع لم يمدد أهداف التجزئة إلى الأغراض السياحية والحرفية عكس ما ذهب إليه المشرع من خلال قانون 25.90 المشار إليه أعلاه .

هذا مع العلم أن المقتضيات التي تناولت التجزئة العقارية في ظهير 1960 تظل مرنة مقارنة مع تلك الواردة في قانون 25.90 على جميع المستويات بما فيها أعمال التجزيء.

وإذا كان هذا كل ما يتعلق بالأساس القانوني للتجزئة العقارية بالمجال القروي، فما هي الشروط الواجب توفرها لمنح الترخيص بإحداثها ؟ هذا ما سيكون موضوع النقطة التالية .

ثانيا: شروط إحداث التجزئة العقارية بالمجال القروي

من أجل دعم الإدارة بالوسائل التي تمكنها من مراقبة كل العمليات العقارية التي تنتج عنها تجزئة عشوائية، فإن القانون 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، كذا ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية، أكدوا على أن إحداث التجزئات العقارية يتوقف على ترخيص إداري،، سواء كان الطالب شخصا طبيعيا أو معنويا، خاصا أو عاما، وحتى يتم قبول الطلب وبالتالي منح الترخيص من طرف الجهة المختصة فإنه يتعين توفر مجموعة من الشروط القانونية والتقنية في العقار المراد تجزئته، وأهم هذه الشروط تتمثل فيما يلي :

أ- شرط التحفيظ

المقصود بتعبير التحفيظ العقاري، هو مجموع الإجراءات والمساطر الواجب سلوكها لجعل العقار خاضعا لنظام التحفيظ العقاري طبقا لمقتضيات ظهير 12 غشت 1913 كما تم تعديله وتتميمه بالقانون رقم 14.07 وذلك من أجل إقامة رسم الملكية مسجل بسجل عقاري¹، ومن جهة أخرى فهو نظام لإعطاء الملكية هوية توضح بدقة، معالمها وأوصافها وحدودها وطرق انتقال الملكية إليه، وما ينقل الملكية من حقوق عينية كالارتفاقات، أو الرهن، أو حقوق شخصية خاضعة للتسجيل بالسجلات العقارية².

فشهادة الملكية وثيقة أساسية يعتمد عليها من طرف السلطات الإدارية للتأكد من الوضعية القانونية للعقار موضوع طلب رخصة التجزيء، ومعرفة حقوق الأغيار ومختلف الارتفاقات، والتحملات التي تنقل الملكية العقارية³.

وبالتالي فالتحفيظ العقاري شرط جوهري لقبول الإذن بإحداث التجزئات العقارية بالوسطين الحضري والقروي، وهذا ما أكدت عليه مقتضيات المادة الخامسة من قانون 25.90 التي جاء فيها "لا يقبل طلب التجزئة المنصوص عليه في المادة الرابعة، إذا كانت الأرض المراد تجزئتها غير محفظة ولا بصدد التحفيظ، ولا يكون الطلب مقبولا إلا إذا تعلق الأمر بأرض بصدد التحفيظ إلا إذا كان الأجل المحدد لتقديم التعرضات على التحفيظ قد انصرم دون تقديم أي تعرض على تحفيظ العقار المراد تجزئته"

يستنتج مما سبق أن المشرع لا يسمح بمقتضى قانون 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجوعات السكنية وتقسيم العقارات بإحداث تجزئة بأرض غير محفظة، إذ لا بد حتى يكون طلب إحداث تجزئة مقبولا أن يتعلق الأمر بعقار محفظ أو في طور التحفيظ وفي هذه

¹ محمد خيري: "حماية الملكية العقارية ونظام التحفيظ العقاري بالمغرب"، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط، طبعة 2001، الصفحة 59.

² محمد الوكاري: "العقار بين الإزدواجية وتعدد الأنظمة ومتطلبات التنقية"، أعمال الندوة الوطنية حول "الأنظمة العقارية بالمغرب" التي نظمتها مركز الدراسات القانونية المدنية والعقارية بكلية الحقوق مراكش، المطبعة الوطنية، مراكش، الطبعة الأولى 2003، ص 246.

³ مصطفى جرموني: "الرقابة على التجزئات العقارية والأبنية بالمغرب"، ص 24، الصفحة 24.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

الحالة الأخير، لا يتم قبول الطلب إلا بعد انصرام الأجل المحددة لتقديم التعرضات على العقار موضوع الطلب ودون أن يتم التقدم بأي تعرض على العقار موضوع طلب التجزئة. وهذا المقتضى يشمل حتى التجزئات المخصصة لإقامة مساكن متفرقة أو لنشاطات سياحية أو كانت نشاطات مرتبطة بالزراعة والتي تكون خارج دوائر الجماعات الحضرية والمراكز المحددة والمناطق ذات الصبغة الخاصة، ذلك أن مقتضيات المادة الخامسة جاءت شاملة لمختلف التجزئات التي تخضع لقانون 25.90 ولم تميز بين تلك التي تكون داخل المجال الحضري وتلك التي يكون خارجه.

وعلى خلاف مقتضيات المادة الخامسة من ظهير 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية فإن ظهير 25 يونيو 1960 بشرط الحصول على الإذن بإحداث تجزئة أن يتضمن الطلب ما يلي :

- ❖ كل مطلب للحفاظ العقاري مغير للتصميم أو متم له ؛
- ❖ كل مطلب للتسجيل في الدفاتر العقارية أو كل إيداع منصوص عليه في الفصل الرابع والثمانين من الظهير الشريف الصادر في 9 رمضان 1331 الموافق لـ 12 غشت 1913 بشأن الحفاظ العقاري¹ .

وقد كان هدف المشرع من وضع هذا الشرط إحاطة العمليات المتعلقة بالتجزئة العقارية بضمانات كافية لتجاوز كثرة المنازعات على الحقوق العقارية² من جهة، ومن جهة أخرى إعطاء القطع الأرضية المتفرعة عن أشغال التجزئة دورها الاقتصادي والاجتماعي، وهي سياسة عقارية ناجعة نحو تعميم نظام الحفاظ.

¹ الفقرة الثانية من الفصل 10 من ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتوسيع نطاق العمارة القروية .
² ابتسام سكرود : "التسليم المؤقت وحجية التسجيل، أشغال ندوة العقار والتعمير" ، أعمال اليوم الدراسي الذي نظمه المجلس البلدي لبلدية العنارة جليز ومركز الدراسات القانونية المدنية والعقارية ووحدة التكوين والبحث في الفنون المنفي بكلية الحقوق بمراكش، يوم 17 مارس 2001 ، المنشورة في كتاب التجزئة العقارية والتعمير الطبعة الأولى 2001 الصفحة 46.

ب- ربط العقار بالتجهيزات الأساسية :

حيث نصت المادة السابعة من قانون 25.90، على أن تسليم الإذن بإحداث تجزئة عقارية رهين بتوفر شرط ربط العقار المراد تجزئته بشبكات الطرق والصرف الصحي وتوزيع الماء الصالح للشرب والكهرباء. لكن المادة 21 من نفس القانون أجازت بعد موافقة الإدارة تسليم الإذن بإحداث التجزئات التي تنص مشاريعها على القيام بجميع أشغال التجهيز، إذا لم يكن هناك ما يبرر القيام بتلك الأشغال نظرا للغرض المعد له العقار المراد تجزئته أو موقعه، أو لم يكن في الإمكان إنجاز تلك الأشغال لأسباب فنية كانهدام الشبكة الرئيسية المطلوب وصل الشبكات الداخلية بها .

وإذا كان الربط بشبكات الطرق والتجهيزات الأساسية أمر إلزامي في التجزئات العقارية القروية الخاضعة لمقتضيات المادة التاسعة من قانون 25.90 ، فإن هذه الإلزامية لا نجدها في التجزئات الخاضعة لظهير 25 يونيو 1960. ولعل هذا ما أكدت عليه الفقرة الرابعة من الفصل العاشر عندما أعطت للسلطة المحلية إمكانية أن تدخل جميع التغييرات على تصميم التجزئة وذلك لفائدة الأمن العمومي والمحافظة على النظافة والصحة والجولان ووضعيات البناءات وبهجة منظرها كما يجوز لها فرض الحرمان المتعلقة بنظام الأزقة أو الجولان كما لها أن تقرر إنجاز بعض أشغال التجهيز كتنفريغ المياه والمواد المتلاشية وتزويد العمارات القروية بالماء الصالح للشرب وكذا استعمال الطرق الضرورية لسير المواصلات بين القطع.

وإن كنا نرى بأنه يتعين على المشرع التدخل من أجل تعديل هذا المقتضى وذلك باعتبار شرط ربط العقار بشبكات الطرق والتجهيزات الأساسية شرطا لازما للحصول لقبول الطلب، خصوصا وأن المجال القروي عرف تطورات مهمة لم تعد مقتضيات ظهير 1960 قادرة على استيعابها. فالمجال القروي اليوم أصبح في حاجة إلى بنية تحتية لا تقل أهمية عن تلك التي يتوفر عليها المجال الحضري.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

ت- احترام الشروط المقررة في الأحكام التشريعية والتنظيمية

بحيث لا يمكن تسليم رخصة التجزئة في المجال القروي إلا إذا كان يحترم الشروط المقررة في تصميم النمو . وباقي الوثائق التقديرية والتنظيمية المنظمة بمقتضى قانون 12.90 المتعلق بالتعمير متى كانت هذه الأخير يشمل نطاق تطبيقها مجالا قرويا .

وبما أن وثائق التعمير لا تغطي معظم مناطق المملكة ، فإن المشرع قد أجاز تسليم رخصة التجزئة بهذه المناطق الغير مغطاة بوثائق التعمير . لكن بعد أخذ رأي الإدارة من جهة، والالتزام بشرطي التخصيص (لأغراض سكنية أو سياحية أو نشاطات مرتبطة بالزراعة) والمساحة (ألا تقل مساحة أي بقعة من بقع التجزئة عن هكتار واحد)¹ من جهة ثانية .

وفي الأخير لا بد من الإشارة إلى أنه في الواقع العملي يصعب توفر كل هذه الشروط في الأراضي موضوع تجزئة عقارية قروية ، خصوصا ما يتعلق بشرط التحفيظ، فالأراضي الموجودة في المجال القروي أغلبها لا يتوفر حتى على وثيقة تثبت الملكية فما بالك أن تجد أراضي محفظة . ومع غياب بعض الشروط المشار إليها أعلاه ترفض الوكالات الحضرية إبداء الرأي المطابق من أجل التجزئة أو البناء، بينما قد يجد الفاعلون الآخرون (الجماعات والسلطات المحلية ...) حلول محلية لا تتطابق مع القوانين الجاري بها العمل² .

الفقرة الثانية : تقسيم العقارات بالمناطق القروية

على غرار التجزئات العقارية، يعتبر التقسيم وسيلة أخرى لتفتيت الملكية وتقزيمها، غير أنه إذا كانت التجزئات العقارية تؤدي إلى تفتيت العقار بشكل منظم ومحكم بغرض تحقيق أهداف تعود بالمصلحة على الجماعة بحسب نوع التجزئة. فإن التقسيم يشكل في غالب الأحيان عمليات قروية منعزلة يكون دافعها في حالات كثيرة الخروج من الشياخ الناجمة عن

¹ المادة التاسعة من قانون 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات .
² محمد بلونة : "أثر التشريعات في الحد من البناء العشوائي الصلب بالمغرب"، أعمال ندوة العمران بالوطن العربي بين التخطيط والتشريع والإدارة، المنظمة يوم 10-11-12 أبريل 2001 بالمعهد الوطني للتهيئة والتعمير، منشورات المعهد الوطني للتهيئة والتعمير، مطبعة النجاح الجديدة، ص106.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

الإرث رغبة في فرز الأنصبه¹، وهو مبدئياً حق من حقوق الملاك العقاريين يمكنهم في أي وقت بطبيعة الحال في حدود ما تسمح به القوانين والأنظمة المعمول بها².

وإذا كان قانون 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات قد اهتم بموضوع تقسيم العقارات وذلك بتخصيص خمس مواد من 58 إلى 62 فإن ظهير 25 يونيو 1960 لم يشر لهذا الموضوع .

وعموماً وللإحاطة الشاملة والدقيقة بموضوع تقسيم العقارات بالمجال القروي، فإنه لا بد من تمييز هذه العملية عن التجزئة العقارية (أولاً) على نتوقف (ثانياً) نطاق إلزامية الحصول على الإذن، على أن نختتم هذه الفقرة بالحديث عن الجهة المكلفة منح الإذن بالتقسيم (ثالثاً) .

أولاً: تمييز عملية تقسيم العقارات عن التجزئة العقارية

إن كل من التجزئة العقارية والتقسيم العقاري يهتمان السطح، وبعبارة أخرى يجري كل منهما في العقارات التي تسري فيها قوانين التعمير³، إلا أن التجزئة العقارية المقصود بها إقامة المباني أياً كان الغرض منها، فيتم التقسيم فيها من أجل البناء أو يتم البيع والهبة أو غيرها من طرق التفويت أو الكراء بغرض البناء⁴. بينما التقسيم يقصد به كل قسمة أو بيع يكون هدفاً أو يترتب عليها تقسيم عقار إلى بقعتين أو أكثر غير معدة لبناء عليها، وكذا بيع عقار لعدة أشخاص على أن يكون شائعاً بينهم إذا كان من شأن ذلك أن يحصل أحد المشتريين على نصيب شائع تكون المساحة المطابقة له دون المساحة التي يجب أن لا تقل عنها مساحة البقع الأرضية بموجب وثيقة من وثائق التعمير أو دون 2.500 متر مربع إذا لم ينص على مساحة من هذا القبيل⁵.

¹ تقسيم العقارات : "المحطات التشريعية التي تناولته وإلزامية الإذن"، مقال منشور على موقع WWW.BLOG.SAAEED.COM تاريخ الزيارة 2019/08/09 على الساعة 18:08.

² سعيد بلعاري : "الحماية القضائية لتقسيم العقارات الخاضعة لوثائق التعمير"، مجلة مسارات في الأبحاث والدراسات القانونية، العدد الأول، سنة 2016 الصفحة 158.

³ خاصة قانون 12.90 المتعلق بالتعمير و ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتوسيع نطاق الصارات القروية وقانون 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات

⁴ محمد بن بعيش : "التجزئة العقارية والتقسيم العقاري أية شروط؟"، م.س الصفحة 22.

⁵ الفقرتين الثانية والثالثة من المادة 58 من قانون 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

وعلى هذا الأساس فإنه بالنسبة للأراضي التي تقع بمنطقة مسموح بالبناء بها بمقتضى وثيقة من وثائق التعمير فإنه لا يجوز الإذن بإجراء عملية بيعها أو قسمتها إلى في إطار تجزئة سكنية وبعد الإدلاء بمحضر التسليم المؤقت للتجهيزات وفق ما تقره المادتين 35 و60 من قانون 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات.

أما الأرض الغير معدة لإقامة البناء عليها، سواء كانت تتواجد داخل الدوائر الترابية المحددة في المادة 58 أو حتى خارجها على قاعدة ما نصت عليه المادة 9 من قانون 25.90 والمادة 46 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير، فلا بد في عملية بيع أو قسمة هذه الأرض من إذن سابق عن هذه العملية، أو شهادة إدارية تثبت أن العملية لا تخالف مقتضيات قانون 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات¹.

كما أنه إذا كان التقسيم يتعلق بعقار موجه للبناء حسب وثيقة التعمير، فإن هذه العملية يجب أن تكون موضوع طلب تجزيء، أما إذا تعلق الأمر بعقار مرصود بمقتضى نفس وثيقة التعمير لمنطقة زراعية، فإن عملية التقسيم يجب أن تراعى مقتضيات المادة 58 من القانون 25.90 وتكون موضوع طلب لتقسيم عقارات، شرط أن تسلم للمعني بالأمر شهادة من رئيس المجلس الجماعي، تشهد بأن العملية لا تدخل في نطاق تطبيق هذا القانون.

ثانيا: نطاق إلزامية الحصول على الإذن بالتقسيم بالمجال القروي

باستقراء مقتضيات الباب الرابع من قانون 25.90² المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية، خاصة المادة 58 منه يتبين أن النطاق الترابي لإلزامية الحصول على الإذن بالتقسيم، ينحصر في الجماعات الحضرية والمراكز المحددة والمناطق المحيطة بها

¹ ميروك عمر : "منح الشواهد الإدارية في مجال تقسيم العقارات بين إلزامية النص القانوني وواقع التطبيق"، مداخلة أقيمت بمناسبة أشغال ندوة "العقار والتعمير والاستثمار" المنظمة يومي 25 و26 نونبر 2016 ص394.
² يلاحظ على هذا المستوى أن قانون 25.90 قد وسع من نطاق إلزامية الحصول على الإذن بالتقسيم بالمقارنة مع ظهير 30 شتنبر 1953 الذي كان يحصر في مادته الرابعة نطاق الحصول على إذن مسبق للتقسيم في البلديات والمراكز المحددة والمناطق المحيطة بها والمجموعات العمرانية.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

والمجموعات الحضرية والمناطق ذات صبغة خاصة ، وكل منطقة تشملها وثيقة من وثائق التعمير موافق عليها كالمخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية أو تصميم تنمية التجمع القروي.

وبالتالي فإن أول ملاحظة يمكن أن نبديها حول نطاق إلزامية الحصول على الإذن بالتقسيم، أنه يتجاوز ويتعدى النطاق الترابي للقانون 25.90 ، ذلك أن نطاق تطبيق هذا القانون حسب مقتضيات المادة 77 منه لا يشمل التجزئات العقارية المراد إنجازها في التجمعات القروية المزودة بتصميم التنمية¹، لأن هذه الأخيرة تخضع لظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية .

ويبقى التساؤل مطروح حول التقسيم الذي يجري خارج المناطق المذكورة في المادة 58 من قانون 25.90 والتي أشرنا إليها أعلاه؟

لقد انقسم الفقه في الإجابة على هذا التساؤل إلى تيارين :

الاتجاه الأول² يرى على أنه خارج المناطق المذكورة في المادة 58 ، لا يمكن إلا تسليم شهادة من طرف رئيس المجلس الجماعي يثبت من خلالها أن العملية لا تخضع في نطاق تطبيق القانون 25.90، ويعتبر أن العملية لا هي بتجزئة ولا هي بتقسيم، وقد استند هذا التوجه في تبرير طرحه على مقتضيات المادتين 60 و 61 من قانون 25.90. مما يعني أن أحكام المادة 58 لا تشمل الجماعات القروية الواقعة خارج المناطق المحيطة والتي ليس لها تصميم نمو مصادق عليه.

أما الاتجاه الثاني³ فإنه وإن كان لا يتعرض مع ما ذهب إليه الاتجاه الأول إلا أنه يختلف معه بخصوص الجماعات الترابية التي يخضع فيها نظام البناء لأحكام المادة 46 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير، والتي تشترط مساحة دنيا للبناء في هكتار واحد، ويعتبر أن

¹ مبروك عر : "منح الشواهد الإدارية في مجال تقسيم العقارات بين إلزامية النص الفتوي وواقع التطبيق"، مداخلة أقيمت بمناسبة أشغال ندوة "العقار والتعمير والاستثمار" المنظمة يومي 25 و 26 نونبر 2016 ص 395.

² أحمد مائكي: "التدخل العمومي في ميدان التعمير بالمغرب"، م.س الصفحة 91.

³ مبروك عر : "منح الشواهد الإدارية في مجال تقسيم العقارات بين إلزامية النص وواقع التطبيق"، م.س الصفحة 395 .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

عمليات البيع والقسمة بهذه المناطق الجغرافية يجب أن تراعي أحكام المادة 46 المذكورة، وتصير بالتالي مندرجة في نطاق تطبيق أحكام المادة 58 من القانون رقم 25.90 .

ونحن بدورنا نؤيد التوجه الثاني باعتباره الأقرب للصواب خاصة وأنه حاول التوفيق بين منظومتين قانونيتين (قانون 25.90 و قانون 12.90) متكاملتين ، ذلك أن من شأن الأخذ بالاتجاه الأول أن يطرح مشاكل في المستقبل وذلك من خلال خلق قطع أرضية تقل مساحتها عن الهكتار الذي يعتبر شرط للحصول على رخصة البناء في المجال القروي طبقا لمقتضيات المادة 46 من قانون 12.90 والمادة 34 من مرسومه التطبيقي .

ثالثا: الجهة المختصة بمنح الإذن بالتقسيم في المجال القروي

تتوقف عمليات بيع أو قسمة العقار حسب مقتضيات المادة 20 من المرسوم التطبيقي للقانون 25.90، على إذن سابق يسلمه رئيس من رئيس المجلس القروي ، بعد استطلاع رأي كل من المصالح الخارجية التابعة للسلطة الحكومية المكلفة بالتعمير إذا كانت الأرض محل التقسيم واقعة خارج دائرة اختصاص الوكالة الحضرية، وكذا المحافظة على الأملاك العقارية .

ويطرح التساؤل في هذا المقام عن الجدوى من استطلاع رأي

المحافظة على الأملاك العقارية ؟

خصوصا إذا علمنا أن أغلبية العقارات في المجال القروي غير محفظ، وحتى وإن كان محفظ فإن الرسم العقاري هو عنوان الحقيقة للعقار موضوع هذا الرسم، ويمكن للجنة إذا ما هي اطلعت عليه أن تعفى من استطلاع رأي المحافظة العقارية، ولعل هذا ما أثبتته الممارسة العملية التي أكدت أن المحافظات العقارية لا تلعب أي دور على مستوى تقسيم العقارات .

ومن شأن عدم احترام المقتضيات القانونية المتعلقة بالتقسيم العقارات سواء على مستوى نطاق الإلزامية أو على مستوى استطلاع رأي الجهات المختصة، أن ينتج عنه اختلالات

إشكالية التعمير بالمجال القروي

مجالية وتعميرية. هذه الاختلالات التي سنوغل الحديث عنها إلى المبحث الأول من الفصل الثاني الذي خصصناه لواقع تنظيم التعمير بالمجال القروي.

المطلب الثاني : البناء بالعالم القروي

إن العالم القروي ببلادنا باعتباره وسطا يزخر بكثير من المؤهلات المجالية المتميزة بوجود أنماط معمارية منفردة بغناها من الناحية الشكلية والوظيفية، وبتنوع مواد البناء والتقنيات المحلية المستعملة بها، ولهذا الغرض سعى المشرع إلى وضع الآليات الكفيلة لتأطير حركية العمران والبناء بالمناطق القروية، من خلال إقرار رخصة البناء في التراب القروي. وذلك من أجل التحقق من مدى احترام عمليات البناء لمضامين وثائق التعمير التي تغطي هذا المجال¹.

و يكتسي تنظيم البناء بالوسط القروي أهمية بالغة لما يوفره من إطار سليم ولانق لحياة كريمة ومستقرة لسكانته، وكذا لمساهمته في ضبط حركية توسعه العمراني وصون المحيط الطبيعي والبيئي والحفاظ على التوازن والانسجام بهذا الوسط بشكل يحول دون انتشار البناء العشوائي، ولتحقيق هذا المبتغى، خص المشرع العالم القروي بمجموعة من الأحكام التشريعية والتنظيمية تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات هذا الوسط وتراعي ظروف ساكنته سواء من حيث المرونة الواجب توفرها للحصول على رخصة البناء أو من حيث تبسيط المساطر المتبعة لذلك .

ولاستجلاء خبايا البناء في العالم القروي، ارتأينا تناول هذا المطلب في فقرتين، نخصص الأولى للحديث على النصوص القانونية والدوريات المنظمة للبناء في العالم القروي، على أن نتوقف في الثانية لنطاق إلزامية البناء في المجال القروي وشروطه .

¹ تأطير البناء بالعالم القروي : مقال منشور على موقع، [HTTPS://DRTMAOC.BLOGSPOT.COM/2015/12/BLOG-POST_73.HTML](https://drtmaoc.blogspot.com/2015/12/blog-post_73.html) تاريخ الاطلاع 11 أكتوبر 2019 على الساعة 10:40 .

الفقرة الأولى : النصوص القانونية والدوريات المنظمة للبناء في العالم القروي

كما لا يخفى على أي مهتم ودارس ومختص في مجال التعمير بالمغرب، بأن المشرع المغربي لم يهتم بتنظيم البناء بالمجال القروي إلى بعد حصوله على الاستقلال، وذلك من خلال بعض النصوص القانونية المحتشمة (أولا) بالإضافة إلى زخم من الدوريات الغير المتناهية (ثانيا) .

أولا : النصوص القانونية المنظمة للبناء في المجال القروي

يمكن اختزال هذه النصوص التشريعية، في كل من ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية (أ)، وفي قانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير (ب).

أ- البناء في العالم القروي على ضوء ظهير 25 يونيو 1960

بعد حصول المغرب على الاستقلال وجد نفسه في مواجهة تحديات ومشاكل لا حصر لها، خاصة تلك المشاكل المرتبطة بتزايد الهجرة القروية وانتشار البناء العشوائي والتجمعات القصديرية في محيط المدن الكبرى . وقد أدرك المشرع المغربي أن معظم المشاكل التي يتخبط فيها يكمن بالاهتمام بالمجال القروي ومحاولة تنظيمه بشكل يحقق التكامل والتوازن والانسجام بين المجالين القروي والحضري.

وفي هذا الإطار عمل المشرع على إصدار ظهير 25 يونيو 1960 الذي يعد أول نص قانوني يُخضع العالم القروي للتخطيط العمراني عبر تصميم تنمية التجمعات القروية¹، كما نظم رخص البناء من خلال المادتين السابعة والثامنة منه، وأكد على إلزامية الحصول على إذن البناء بالنسبة للمناطق المغطاة بتصميم التنمية، كما استلزم أن يكون البناء مستجيبا لشروط النظافة و الصحة والجولان وراحة العموم وبهجة المظهر.

¹ أحمد مالكي : "البناء في العالم القروي بالمغرب وإكراهات الواقع"، المجلة المغربية للدراسات القانونية والاقتصادية، العدد الافتتاحي/يناير 2016، الصفحة 107 .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

ويعتبر هذا الظهير بمثابة تنظيم قانوني أراد به المشرع تبسيط مسطرة تدبير المجال لتنمية، وذلك من خلال ليونة التعامل مع السكان القرويين بالنظر إلى قلة الحركة العمرانية هناك¹.

ب- البناء في العالم القروي على ضوء قانون 12.90 المتعلق بالتعمير

لقد تم تعديل ظهير 30 يوليوز 1952 المتعلق بالتعمير بالقانون 12.90، هذا الأخير الذي زاد اهتمامه بالمجال القروي وذلك من خلال توسيعه عمق المناطق المحيطة بالمدارات الحضرية إلى مسافة 15 كيلومتر بدل عشر كيلومترات، كما عمل على إدراج مناطق جديدة في نطاق إلزامية رخص البناء والتي تتمثل في المناطق المتواجدة على طول السكك الحديدية وطرق المواصلات غير الطرق الجماعية إلى غاية عمق يبلغ كيلومترا من محور السكك الحديدية والطرق السابقة الذكر، وعلى طول حدود الملك العام البحري إلى غاية عمق يصل خمس كيلومترات. مما يعني أن المناطق الموجودة خارج المناطق المذكورة لا يستلزم البناء فيها الحصول على ترخيص مسبق.

كما عمل قانون 12.90 المتعلق بالتعمير على تحديد بعض الشروط اللازمة للحصول على ترخيص البناء في المجالات القروية وذلك من خلال المادة 46 منه وكذا المادة 35 من مرسومه التطبيقي هذه الشروط التي سنوجز الحديث عنها إلى الفقرة الثانية من هذا المطلب.

هذا وقد أفرزت الممارسة العملية عدة صعوبات ترجع بالأساس إلى تقادم ظهير 1960 بشأن توسيع نطاق العمارات القروية، وكذا ظهير 1953 ومن بعده قانون 12.90 وعدم مواكبة هذه النصوص القانونية التطورات التي يشهدها التعمير في المجال القروي، مما جعل المشرع يتدخل لمحاولة تجاوز هذه الصعوبات من خلال إصدار مجموعة من الدوريات والمناشير.

ثانيا : البناء في العالم القروي على ضوء الدوريات والمناشير

¹ الهادي مخداد : "السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى"، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2000/1421، ص142.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

يعتبر قطاع التعمير بالمغرب من المجالات التي عرفت إصدار عدة دوريات ومناشير بلغت أكثر من 300 رسالة ومذكرة شكلت منها تلك التي اهتمت بالمجال القروي نصيبا لا يستهان به¹، ويمكن تقسيم الدوريات التي همت المجال القروي إلى تلك التي همت تفسير القوانين وتبسيط المساطر (أ) وتلك التي ركزت على تقديم المساعدة التقنية (ب) .

أ- دوريات تبسيط المساطر

ومن أهم هذه الدوريات نذكر :

❖ الدورية الوزيرية عدد 65 بتاريخ 30 مارس 1994 المتعلقة بتنظيم البناء بالوسط القروي : لقد أكدت هذه الدورية على ضرورة الحرص على مراقبة البناء في المجالات الخارجة عن المناطق المشمولة بوثائق التعمير والمناطق المحيطة بها وتلك المتواجدة على بعد كيلومتر من الطرق البرية وخمس كيلومترات من الملك العام البحري، مميزة بين هذه المناطق المذكورة وتلك التي تكون مغطاة بتصميم التنمية ومبينة الوثائق الواجب الإدلاء بها في كل حالة على حدة، كما تطرقت الدورية كذلك للمناطق التي تستوجب الاستعانة بالمهندس وتلك التي لا تستوجب هذه الاستعانة موضحة الشروط الفنية والتقنية للبناء في العالم القروي المذكورة في الفصول 34 و35 و36 من المرسوم التطبيقي للقانون 12.90 المتعلق بالتعمير².

❖ الدورية الوزيرية عدد 398 م ت هـ م / م ق بتاريخ مارس 1996 في شأن نطاق إلزامية رخصة البناء في الوسط القروي وشروط تسليمها : لقد كان الهدف من إصدار هذه الدورية، رفع الغموض حول تحديد نطاق إلزامية رخصة البناء في الوسط القروي من جهة وشروط تسليمها من جهة أخرى .

ومن بين ما ركزت عليه هذه الدورية حث المتدخلين العموميين على عدم الإفراط بالاهتمام بالملكية العقارية طالما أن النزاعات المحتملة تظل من اختصاص المحاكم .

¹ أحمد مالكي : البناء في العالم القروي بالمغرب وإكراهات الواقع، م.س ص 109-110 .
² المرسوم رقم 832.92.2 صادر في 27 ربيع الثاني 1414 (14 أكتوبر 1993) لتطبيق القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير، الجريدة الرسمية عدد 5224 أكتوبر 1993، ص 2061.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

كما تطرقت للمقتضيات التنظيمية التي يجب مراعاتها في مشروع البناء، وكذا إشكالية ربط البنايات بالشبكات الرئيسية للتطهير والتزويد بالماء الصالح للشرب .

❖ دورية وزير الإسكان والتعمير وسياسة المدينة، عدد 21536 بتاريخ 25 أكتوبر 2012، بخصوص تبسيط مسطرة الترخيص بالبناء للسكن في العالم القروي : لقد كان الهدف من إصدار هذه الدورية هو تجاوز الصعوبات التي تعترض الترخيص بالبناء في العلم القروي، حيث أكدت على محاربة السكن المتفرق والتقسيمات الغير القانونية، وكذا الحفاظ على المناطق الفلاحية، وتحقيقاً لذلك حثت على عدم إلزام المواطنين بوثائق إدارية غير ضرورية والاكتفاء على الحد الأدنى منها، كما نبهت للتعامل بالمرونة الكافية مع إشكالية العقار وذلك مع اخذ عين الاعتبار خصوصية كل منطقة، ونوعية العقارات وعدم اشتراط وسيلة إثبات الملكية أو حق التعرض، كما حثت على السماح بالنزول ن شرط الهكتار الواحد أو الزيادة في علو البنايات والمساحات المبيّنة إذا كان ما يبرر ذلك .

ب- دوريات تهم تقديم المساعدة التقنية

يمكن إجمال أهم الدوريات التي اهتمت بتقديم المساعدة التقنية في ما يلي :

❖ الدورية الوزيرية عدد 208/د بتاريخ 05 مايو 2003 في شأن وضع تصاميم مرجعية للسكن القروي بدون مقابل : نيهت هذه الدورية إلى التدهور المضطرد الذي يطال المجال المبنى والهويات المعمارية المحلية رغم المجهودات المبذولة، لذلك قررت الوزارة من خلال الدورية المذكورة وضع تصاميم مرجعية للسكن القروي تسلم بدون مقابل للراغبين في البناء. همت المناطق التي يتطلب البناء بها رخصة دون أن تكون الاستعانة بالمهندس المعماري المزاوّل في القطاع الخاص شرطاً للحصول عليها والتي يمكن إجمالها كالتالي :

- المناطق التي تدخل في نطاق تصميم تنمية تجمع عمراني؛
- خارج المدارات الحضرية والمناطق المحيطة بها على طول :

إشكالية التعمير بالمجال القروي

- السكك الحديدية وطرق المواصلات غير الطرق الجماعية إلى غاية عمق يبلغ كيلومتر ابتداء من محور السكك الحديدية والطرق الأنفة الذكر؛
- حدود الملك العام البحري إلى غاية خمس كيلومترات؛
- المناطق التي يخضع فيها البناء لرخصة إذا رغب السكان المعنيون في ذلك .

❖ دورية الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلف بالإسكان والتعمير عدد 15636 بتاريخ 22 شتنبر 2003 في شأن المساعدة المعمارية في الوسط القروي : تتعلق هذه الدورية بتقديم المساعدة الهندسية والتقنية لفائدة ساكنة العالم القروي المتواجدة خارج المناطق المغطاة بوثائق التعمير التي تستوجب الاستعانة بالمهندسين. ومن أجل تنفيذ هذه الدورية قامت الوكالات الحضرية بإبرام اتفاقيات مع المجالس الجهوية للهيئة الوطنية للمهندسين المعماريين والمزاولين بالقطاع الخاص المقترحين من قبل المجالس المذكورة من أجل إعداد التصاميم المعمارية، وتحمل أعباء إعداد تصاميم الخرسانة ومتابعة الأشغال، حيث تكلفت الوكالة الحضرية بأداء أتعاب هذه الخدمات من الغلاف المالي المخصص لهذه العملية¹ من قبل الوزارة المعنية بقطاع التعمير، علما أن هذه التصاميم تعتبر مجانية بالنسبة للمستفيد شريطة أن لا تتعدى المساحة المراد بنائها 100 متر مربع .

❖ دورية وزير التعمير وإعداد التراب الوطني عدد 9949 بتاريخ 28 شتنبر 2016، حول موضوع المساعدة التقنية والمعمارية بالعالم القروي الصيغة الجديدة: تعتبر هذه الدورية امتدادا للدورية عدد 15636 المشار إليها أعلاه، وقد جاءت هذه الأخيرة لتوسع نطاق المساعدة التقنية والمعمارية بالوسط القروي، حيث أضافت إلى جانب التصاميم المعمارية المجانية، التصاميم الطبوغرافية والتصاميم المرتبطة بالخرسانة وكذا دراسة

¹ حيث تم تخصيص غلاف مالي قدره 5.000.000 برسم سنة 2005/2004 تم توزيعه بين مختلف الوكالات الحضرية وفق معايير مضبوطة تأخذ بعين الاعتبار تدبير التراب الوطني بصفة شمولية وكذا الأولويات التي تحظى بها كل جهة على حد ما تم تخصيص غلاف مالي قدره 5.000.000 برسم سنة 2006 .

- دورية الوزير المنتدب لدى الوزير الأول المكلف بالإسكان والتعمير، عدد 13000 بتاريخ 27 يونيو 2006 الموجهة إلى السيدات والسادة مديري الوكالات الحضرية ، حول موضوع التأطير التقني والمعماري بالعالم القروي .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

الجدوى المرتبطة بالموضوع وأخرى ذات طابع وقائي استباقي خاصة باجتنااب المخاطر المرتبطة بالزلازل والفيضانات وانجراف التربة .

كما وسعت هذه الدورية من نطاق الترابي للمساعدة ليشمل حتى ساكنة المجالات القروية المغطاة بوثائق التعمير المصادق عليها .

من خلال هذا السرد الكرونولوجي للقوانين والدوريات يلاحظ أن المغرب لا تعوزه النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم المجال القروي ، لكن الواقع يشهد بخلاف ذلك فرغم هذا التعدد في القوانين وهذه الكثرة في الدوريات إلى أن البناء في المجال القروي يبقى خاضع لمنطق الفوضى والعشوائية. لعدم نجاعة هذا التنظيم أحيانا وعدم ملاءمته للواقع في أحيانا أخرى .

الفقرة الثانية: تنظيم عمليات البناء في المجال القروي

ينص الفصل 15 من الدستور¹، أن حق الملكية مقدس ومضمون دستوريا وللقانون أن يحد من مده متى دعت المصلحة العامة لذلك. ومن تم فإذا كانت القاعدة هي أن المالك حر في التصرف في ملكه كيفما شاء، فقد يقيد القانون هذا التصرف من أجل تحقيق المنفعة العامة، ومن أبرز القوانين المنظمة للقيود الواردة على حق الملكية قانون 12.90 المتعلق بالتعمير و قانون 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، وظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية بالإضافة إلى قوانين أخرى .

هذا التقيد الذي يهدف في جوهره إلى ضبط و التحكم في المجال العمراني بشكل منظم و عقلاني حتى يمكنه الاستجابة لمتطلبات التنمية الشمولية و المتوازية لمختلف جهات التراب الوطني . وهكذا إذا ما أراد شخص إنجاز بناء داخل المناطق الخاضعة لإلزامية البناء

¹ الظهير الشريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (بوليوز 2011) بتنفيذ نص الدستور، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 بوليوز 2011 .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

سواء في المجال الحضري أو القروي (أولا) فإنه يكون ملزما بالحصول على ترخيص تسلمه له الأجهزة المختصة (ثالثا) متى توفرت الشروط المحددة قانونا (ثانيا) .

أولا : نطاق إلزامية رخصة البناء في المجال القروي

لم يعرف المشرع المغربي المقصود برخصة البناء، واكتفى بالتنصيص على أنه يمنع القيام بالبناء دون الحصول على رخصة لمباشرة ذلك¹، وعموما تعتبر رخصة البناء بأنها الوسيلة القانونية التي تمكن الجهات الإدارية المشرفة على قطاع التعمير، من التأكد من أن المشروع المزمع بناؤه يتوفر على كافة الشروط والضوابط التي تفرضها القوانين السارية المفعول².

ونظرا لأهمية رخصة البناء في تنظيم المجال فقد عمل المشرع على تحديد نطاق إلزامية رخصة البناء في كل من المجال الحضري والقروي ، علما أن الأصل هو عدم خضوع المجال القروي لمبدأ إلزامية الحصول على رخصة البناء.

وإذا كان الأمر على هذا النحو فما هو إذن نطاق تطبيق إلزامية

رخصة البناء بالوسط القروي؟

يعتبر أو نص قانوني يخضع المجال القروي لإلزامية الحصول على رخصة البناء هو ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية، حيث جاء في فصله السابع "يمنع في العمارات القروية المتوفرة على تصميم خاص بتوسيع نطاقها تشييد أية بناية دون الحصول على إذن تسلمه السلطة المحلية " إلا أن نطاق إلزامية رخصة البناء في ظل مقتضيات هذه المادة كان يقتصر فقط على المناطق التي يغطيها تصميم التتمية .

¹ نور الدين أوفير : دور الوكالات الحضرية في ميدان التعمير، رسالة لنيل شهادة الماستر في القاتون العام سلك تدبير الشأن العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية الرباط، السنة الجامعية 2010-2011 الصفحة 11 .

² SALEM HACHAM : «L'AUTORISATION DE CONSATROUIRE » ÉD. ECOLE NATIONALE D'ADMINISTRASIO TUNIS , 1990, P.15.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

هذا النطاق الذي سيتسع مجال تطبيقه ليدخل مناطق جديدة في نطاق الإلزامية وذلك بمقتضى المادة 40¹ من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير، بالإضافة إلى المناطق المغطاة بتصميم تنمية مصادق عليه فإن رخصة البناء بالعالم القروي تفرض في :

❖ **المراكز المحددة :** هي أجزاء من جماعات قروية تعين حدودها بمقتضى مرسوم يتخذ بناء على اقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير، وبعد استطلاع رأي الوزراء المكلفين بالداخلية والأشغال العمومية والفلاحة والسكنى، وهو لا يتمتع لا بالشخصية المعنوية ولا بالاستقلال المالي بل هو مجال تابع لجماعة قروية تديره إدارة مباشرة².

❖ **المناطق المحيطة بالجماعات الحضرية :** الأراضي القروية المجاورة لتلك الجماعات والمراكز، وتمتد المناطق المحيطة بالمدن إلى مسافة خمسة عشر كيلومترا تحسب من دائرة البلدية، وتعين المناطق المحيطة بالمراكز المحددة في النص التنظيمي المتعلق بتحديد دوائر كل مركز من هذه المراكز.

وإذا ما حدث تداخل بين منطقتين من المناطق المحيطة بالمدن أو المراكز المحددة فإن حدود كل منها تحدد بمقتضى مرسوم يتخذ بنفس الطرق والشكليات المقررة لتحديد المراكز³.

❖ **مناطق ذات الصبغة الخاصة :** تعتبر هذه المستجندات التي جاء بها قانون 12.90، الذي نص على إمكانية تزويدها بتصميم لتهيئتها، ويتعلق الأمر بجمع أو بعض أراضي جماعة قروية تكتسي صبغة خاص من الناحية الصناعية والسياحية أو

¹ تنص المادة 40 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير على " يمنع القيام بالبناء دون الحصول على رخصة لمباشرة ذلك :
- داخل الدوائر المنصوص عليها في المادة الأولى أعلاه في المناطق المشار إليها في ب من المادة 18 من هذا القانون التي تكتسي صبغة خاصة تستوجب خضوع تهيئتها لرقابة إدارية ؛
- خارج الدوائر المنصوص عليها في البند السابق والجماعات القروية الموضوع لها تصميم تنمية : على طول السكك الحديدية وطرق المواصلات عبر الطرق الجماعية إلى غاية عمق يبلغ كيلو مترا ابتداء من محور السكك الحديدية والطرق الأتفة الذكر، وعلى طول حدود الطك العام البحري إلى غاية عمق يبلغ خمسة كيلومترات؛
- داخل النجرات العقارية المادون في إحداثها عملا بالنشرع المتعلق بتجزئة الأراضي وتقسيمها وإقامة المجموعات السكنية .
ويجب الحصول على رخصة البناء كذلك في حالة إدخال تغييرات على الصانق القائمة إذا كانت التغييرات المزمع إدخالها عليها تتعلق بالعناصر المنصوص عليها في الصوابط المعمول بها .

² عبد الرحمان البكروي : التعمير بين المركزية واللامركزية ، م.س الصفحة 66.

³ المادة الأولى من القانون 12.90 المتعلق بالتعمير .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

الصناعية أو المنجمية، ويستوجب نموها العمراني المرتقب تهيئة تخضع لرقابة إدارية، وتتولى الإدارة تحديد هذه المناطق باقتراح من الجماعات المختصة أو بطلب من عامل العمالة المعنية أو الإقليم المعني في حالة عدم صدور اقتراح من هذه المجالس .

وبالإضافة إلى ما سبق فإن نطاق إلزامية رخصة البناء في المجال القروي يمتد :

- ❖ على طول السكك الحديدية وطرق المواصلات غير الطرق الجماعية¹ إلى غاية عمق يبلغ كيلومترا ابتداء من محور السكك والطرق الأنفة الذكر.
- ❖ على طول الملك العام البحري إلى غاية عمق يبلغ خمسة كيلومترات .
- ❖ داخل التجزئات العقارية المأذون بإحداثها ، وفي هذه الحالة تقرض رخصة البناء حتى ولو كانت التجزئة واقعة خارج المناطق التي يفرض فيها الحصول على رخصة البناء²، حيث يمكن تسليم رخصة البناء قبل انتهاء أشغال التجهيز إذا كان صاحب التجزئة هو الذي سيتولى بنفسه إنجاز مبان في تجزئته³ .
- ❖ بناء أكثر من مبنى معد للسكنى في منطقة قروية - سواء كان ذلك لفائدة الباني أو لغيره- فإن هذه العملية تدخل في نطاق تطبيق مقتضيات التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالمجموعات السكنية وبالتالي تتطلب الحصول على رخصة سابقة لإنجاز مجموعة سكنية⁴.

أما إذا كان البناء سينجز خارج نطاق مقتضيات المادة 40 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير كما حددناه أعلاه فلا تكون الرخصة شرط لإقامة البناء، و هو ما أكدته محكمة النقض في قرارها عدد: **7/1733** المؤرخ في **2015/10/14** ملف جنحي عدد: **2015/7/6/8595** إلى أن: " المحكمة مصدرة القرار ألغت الحكم الابتدائي و برأت المتهم من أجل البناء دون رخصة بعله أن البند الثاني من المادة 40 من قانون التعمير يمنع البناء

¹ وهي الشبكة الوطنية والشبكة الجهوية والشبكة الإقليمية كما حدها مرسوم 1990 المتعلق بطرق المواصلات.

² المادة 43 من قانون 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات .

³ المادة 44 من قانون 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات .

⁴ الدورية الصادرة عن وزير الدولة في الداخلية بتاريخ 28 مارس 1996 نحن عند 398 حول نطاق إلزامية الرخص في الوسط القروي وشروط تسليمها.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

دون الحصول على رخصة لمباشرة ذلك بالتجمعات القروية الموضوع بها تصميم تنمية، و أن الملف خال مما يفيد كون الجماعة القروية "عين عانشة" المتواجد بها البناء موضوع المخالفة خاضع لتصميم تنمية و لمقتضيات المادة 18 من القانون المذكور ، و الذي ينص على "أن تصميم التهيئة يوضع بجمع أو بعض أراضي جماعة قروية أو جماعات قروية تكنسي صبغة خاصة سياحية أو صناعية أو منجمية و يستوجب نموها العمراني تهيئة تخضع لمراقبة إدارية" . و أن مكان ارتكاب المخالفة لا يدخل ضمن المناطق التي تفرض بها رخصة البناء بدون رخصة بقوة القانون طبقا للمادة 40 أعلاه ، و إنما تخضع للظهير الشريف رقم 063.60.1 بتاريخ 25 يونيو 1960 المتعلق بتنمية التجمعات القروية ، و هو لا يفرض الحصول على رخصة البناء إلا في المناطق المشمولة بتصميم تنمية مصادق عليه حسب الفصل السابع، تكون قد طبقت القانون تطبيقا سليما و جاء قرارها سليما و لم يخرق القانون و معللا تعليلا كافيا و تبقى الوسيلة على غير أساس¹

كما يلزم الحصول على رخصة البناء ليست في حالة القيام بإنجاز بنايات جديدة، بل كذلك في حالة إدخال تغييرات على مباني قائمة، متى كانت هذه المباني موجودة داخل المناطق الخاضعة لنطاق تطبيق إلزامية رخصة البناء كما هو محدد أعلاه، و متى كانت التغييرات يترتب عنها تحويل الغرض المعد له المبنى، أو إدخال تغييرات تنصب على العناصر المنصوص في الأنظمة لجاري بها العمل، ولا سيما منها المتعلقة بالأجزاء المشتركة والأعمدة والواجهات والتوزيع الداخلي للبناء، أو تلك التي تتعلق بإنجاز أشغال من أجل إقامة منشآت موسمية أو عرضية².

وبعدما حددت المادة 40 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير الدوائر والمجالات التي يمنع فيها القيام بالبناء دون الحصول على رخصة، نصت المادة 42 من نفس القانون على أنه "يجوز فرض رخصة البناء خارج الدوائر المنصوص عليها في المادة 40 وذلك في

¹ قرار تم إيراده في حكم مسائر عن المحكمة الابتدائية بتازة في ملف جنحي عادي رقم : 2016/649 الصادر بتاريخ 2017/02/28، غير منشور .

² المادة الأولى من مرسوم رقم 2.18.475 صادر في 8 شوال 1440 الموافق لـ 12 يونيو 2019 يتعلق بتحديد إجراءات وكيفية منح رخص الإصلاح والتسوية والهدم، الجريدة الرسمية عند 6793-5 ذو القعدة 1440 الموافق لـ 8 يوليوز 2019 .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

جميع أو بعض أراضي المملكة أو قيما يتعلق ببعض أصناف المباني التي تحدد بمرسوم ... " في هذا الصدد قضت المحكمة الإدارية بوجوده بأن المراكز المحددة والمناطق المحيطة بها خاضعة لقانون التعمير، ومن ثم فإن لإقامة أي بناء في هذه المناطق يستوجب الحصول على ترخيص بذلك حتى ولو كان البناء خارج مدار تصميم التهيئة العمرانية¹.

وإذا ثبت هذا أمكن التساؤل هل رخصة البناء إلزامية تقتصر فقط على البناء بالإسمنت المسلح (البناء العصري) أم تتعداه لتشمل البناء بالمواد المحلية ؟

باستقراء النصوص القانونية المنظمة لرخص البناء سواء المدة 40 من قانون 12.90 التي جاء فيها "يمنع القيام بالبناء دون الحصول على رخصة لمباشرة ذلك" وكذا الفصل السابع من ظهير 25 يونيو 1960 الذي جاء فيه "يمنع في العمارات القروية المتوفرة على تصميم خاص بتوسيع نطاقها تشيداً/بناءً دون الحصول على إذن مسبق تسلمه السلطة المحلية".

يتبين بقراءة هاذين النصين أنهما تضمنتا عبارة "البناء/ أية بناءة" دون تمييز بين ما إذا كان الأمر يتعلق بالبناء بالإسمنت المسلح أو بالمواد المحلية، مما يستنتج منه أن إلزامية الحصول على رخصة البناء تشمل أي بناء سينجز داخل النطاق الترابي الخاضع لإلزامية الحصول على ترخيص كما هو محدد أعلاه دون الأخذ بعين الاعتبار طبيعة المواد المستعملة في إنجاز هذا البناء .

لكن مع ذلك فإن الواقع العملي يشهد بخلاف ذلك، فمن خلال زيارتنا للوكالة الحضرية بفاس وكذا لبعض الجماعات القروية بتراب إقليم تاونات، تبين لنا أنه كلما تعلق الأمر بالبناء بالمواد المحلية إلا وتخض الجماعات الترابية الطرف عن هذا البناء فلا هي تطالب المعنيين بالأمر بتقديم طلب من أجل منح الرخص، ولا هي تحرر المخالفات بشأن هذا النوع من البناء. ليبقى العرف السائد بين الجماعات القروية وبين المواطن البدوي أن البناء بالمواد

¹ حكم المحكمة الإدارية بوجدة رقم 95/36 بتاريخ 12 أبريل 1995 . أورده أحمد اجعون : المنزعات المتعلقة برخص البناء ، مجلة فقه المنازعات الإدارية، العدد السنوي الأول- 2011 الصفحتين 29-30 .

إشكالية التعمير بالمجال القروي

المحلية لا يخضع لمنطق الترخيص المسبق . وهذا ما من شأنه أن يخلق مشاكل مستقبلية أمام السياسة التعميرية الموجهة للمجال القروي.

وإذا كان المشرع المغربي قد عمد إلى توسيع النطاق الجغرافي الذي تفرض فيه هذه الرخصة، فإنه لم يصل إلى حد فرضها على جميع التراب الوطني¹. وذلك خلاف للتشريع المصري الذي نجده استعمل تعبيرات عامة بحيث لم يحدد بصراحة مجال رخصة البناء، وهكذا نص القانون رقم 101 لسنة 1996 على أنه لا يجوز إنشاء مبان أو إقامة أعمال أو توسيعها أو تعديلها أو تعديلها أو تدعيمها أو إجراء أي تشطيبات خارجية إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من الجهة الإدارية المختصة بشؤون التنظيم وفقا لما تبينه اللائحة التنفيذية²، وهو نفس النهج الذي تبناه المشرع الفرنسي³.

وحيثا لو أن المشرع المغربي سلك مسلك المشرع الفرنسي والمصري، وذلك بجعل رخصة البناء لازمة في جميع تراب المملكة دون تحديد أو تمييز، لكن بشرط أن تكون الرخصة المفروضة في المناطق القروية ذات مسطرة بسيطة وأن تكون موضوع مساعدة تقنية ومعمارية .

ثانيا : شروط الحصول على الإذن بالبناء بالوسط القروي

لقد حرص المشرع المغربي على تنظيم الإنتاج العقاري في المجال القروي، فمنع القيام بعمليات البناء دون الحصول على رخصة لمباشرة ذلك، لكن هذه الرخصة لا تمنحها الجهات المختصة إلى بعد توفر مجموعة من الشروط القانونية والتنظيمية والتقنية في البقعة الأرضية المزمع إنجاز مشروع البناء فوقها . هذه الشروط التي يمكن إجمالها في ما يلي :

أ- شرط إثبات الملكية أو حق التصرف

¹ أحمد بوشنافة : رخص البناء بين النصوص التشريعية والرقابة القضائية ، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، جامعة سيدي محمد بن عبد الله كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية فاس، السنة الجامعية 2011-2012 الصفحة 29 .

² الشريف البقالي : رخصة البناء بالوسط القروي نطاق إلزاميتها وشروط منحها، مقال منشور بالمجلة المغربية للإدارة والتنمية المحلية، عدد مزدوج 105-106، بولبوز-أكتوبر 2012 الصفحة 84 .

³ أحمد بوشنافة : رخص البناء بين النصوص التشريعية والرقابة القضائية، م.س الصفحة 29.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

يشترط للحصول على رخصة البناء بالوسط القروي الإدلاء بشهادة تثب الملكية، لكن بعدما تبين استحالة الإدلاء بهذه الشهادة، الشيء الذي أعاق تقديم العديد من طلبات رخص البناء بأراضي التي لا تتوفر على رسم عقاري.

وفي هذا السياق أكدت الدورية عدد 398 أن المهام الأساسية المنوطة بمختلف المصالح الإدارية في ميدان التعمير بمناسبة دراسة طلبات رخصة البناء، هي السهر على احترام المقتضيات القانونية والتنظيمية الخاصة باستعمال الأراضي والارتفاقات المرتبطة به، دون الاهتمام بالملكية اهتماما مفرطا، لأن المنازعات المحتملة بين الأشخاص بهذا الشأن هي من اختصاص القضاء¹. لذلك تسلم رخصة البناء مع تحرير مادة تنص على "تسلم رخصة البناء مع مراعاة حقوق الغير"².

لكن الإشكال يطرح بالنسبة للحالة التي يكون فيها العقار موضوع طلب الرخصة مثقلا بتقييد احتياطي لفائدة الغير، هل يمكن تسليم رخصة البناء للمالك المقيد على الرسم العقاري إذا ما توفرت باقي الشروط الأخرى؟

ففي قضية الشركة العقارية المالية والسياحية (هيو فيطيل) قضت الغرفة الإدارية بمحكمة النقض بإلغاء القرار الصادر عن رئيس الجماعة الحضرية لسيدي بليوط (الدار البيضاء) والذي بمقتضاه رفض منح الطاعنة رخصة البناء لكون القطعة موضوع نزاع، وإن كانت مسجلة في اسمها، إلا أن الرسم العقاري موضوعها يتضمن وجود حقوق عينية وتحملات عقارية تتمثل في تقييد احتياطي لفائدة الغير، معتمدة في إلغاء هذا القرار على التعليل الآتي: "وحيث أنه من الثابت أيضا أن الطاعنة التي تقدمت بطلب الحصول على رخصة بناء عمارة بالأرض المذكورة أدلت بجميع الوثائق والمستندات الضرورية التي يتطلبها قانون التعمير، وحيث أن الجماعة الحضرية بسيدي بليوط تمسكت بعدم أحقيتها في الحصول على رخصة البناء بعلّة وجود تقييد احتياطي على العقار المذكور لفائدة الغير لا يركز على أساس، ذلك أن وجود التقييد الاحتياطي المذكور ليس من شأنه أن يحول بين المالك المسجل

¹ الدورية الصادرة عن وزير الدولة في الداخلية بتاريخ 28 مارس 1996 تحن عند 398 حول نطاق إلزامية الرخص في الوسط القروي وشروط تسليمها.

² مصطفى الجرמוني: الرقابة على التجزئات العقارية والأبنية بالمغرب، ج 1 ص 80.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

على الرسم العقاري وبين ممارسة جميع التصرفات بما في ذلك التفويت لحق الملكية فضلا عن طرق الاستغلال التي يراها مناسبة لوضعية العقار .

وحيث يستنتج من كل ما سبق أن المقرر المطعون فيه يرفض منح الطالبة رخصة البناء لليلة المشار إليها يكون متسما بالشطط في استعمال السلطة ويتحتم بالتالي إلغاؤه¹

أما بالنسبة لذوي الحقوق في الجماعات السلالية فقد أكدت الدورية 398 بأنه يمكن لذوي الحقوق الإدلاء بشهادة تسلم من عامل العمالة أو الإقليم المعني، تثبت استغلاله للقطعة المراد انجاز البناء عليها.

كما أن الشواهد العدلية والعقود العرفية وشواهد الاستمرار الإدارية يمكن الاكتفاء بها في حالات الأملاك الخاصة الواقعة بالوسط القروي، ولاسيما تلك الخارجة عن المناطق المحيطة بالبلديات والمراكز المحددة.²

ب- شرط المساحة

في الحالة التي يكون البناء المراد إنجازه موجد بمنطقة غير مغطاة بتصميم التهيئة أو التنطيق أو التنمية، فإن رخصة البناء لا تسلم حسب مقتضيات المادة 46 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير والمادة 35 من مرسومه التطبيقي. إلا إذا كانت مساحة الأرض المزمع إقامة المبنى فيها تساوي أو تفوق هكتارا واحدا، على أن لا تزيد المساحة القابلة للبناء نسبة 50/1 من مجموع مساحة الأرض، بحيث لا تتعدى في أي حال من الأحوال 800 متر مربع، كما أنه لا ينبغي أن يزيد عن الحد الأقصى لعلو المبنى على 8.50 أمتار، باعتبار كل تجهيز فوقه .

¹ قرار المجلس الأعلى عدد 427، بتاريخ 1990/12/27 ملف إداري عدد 88/8451. أوردته غيثة دكراوي : منازعات التعمير بين المحاكم الإدارية والعادية، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية العدد الخاص رقم:13، الطبعة 2019، الصفحة 19.

² مصطفى الجرغوني : الرقابة على التجزئات العقارية والأبنية بالمغرب، من ص 80.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

غير أن التشريعات القانونية الجاري بها العمل تسمح باتخاذ تدابير استثنائية¹. ذلك أنه إذا تعذر توفر شرط المساحة والعلو، بسبب حالة تقسيم منطقة معينة، جاز لرئيس الجماعة بعد موافقة لجنة مختصة منح رخصة البناء مهما بلغت مساحة القطعة الأرضية، شريطة أن تتأكد اللجنة المذكورة من أن البناء المزمع إقامته لا تترتب عليه عمليات عمرانية متفرقة تهدد بوجه خاص مميزات المنطقة².

كما أنه يمكن الترخيص بالبناء على كل بقعة توجد مثلا داخل تجمع قروي قائم (دوار، قصر) تقل مساحتها على الهكتار، لأن البناء داخل هذا التجمع لا يخل في أي من الأحوال بالهدف الذي يسعى المشرع إلى تحقيقه، ألا وهو محاربة عمليات البناء المتفرقة التي من شأنها تهديد مميزات منطقة ما، سيساهم في تجميع السكن القروي.

ت- شرط ربط البنايات بالشبكات الرئيسية للتطهير والتزويد بالماء الصالح للشرب

تنص الفقرة الأولى من المادة 47 من القانون 12.90 المتعلق بالتعمير على أنه: " لا تسلم رخصة البناء إذا كانت الأرض المزمع البناء عليها غير موصولة بشبكة الصرف الصحي وشبكة توزيع الماء الصالح للشرب ... "

وأما م استحالة إيصال الأراضي المزمع إقامة المباني عليها بالشبكات الرئيسية للتطهير والتزويد بالماء لعدم وجود هذه الشبكات، وحتى لا يشكل هذا النقص حاجزا أمام إنجاز السكن القروي والتجهيزات المرتبطة به³. فقد استثنى المشرع هذا الشرط من خلال الفقرة الثانية من المادة 47 السالفة الذكر بقوله "بيد أنه يمكن تسليم الرخصة وإن لم يتوفر هذا الشرط إذا كانت طريقة الرف الصحي والتزويد بالماء تتوفر فيها الضمانات التي تستلزمها متطلبات النظافة والصحة، وذلك بعد استطلاع رأي المصالح المختصة في الميدان "

¹ راجع المادة 35 من المرسوم 832.92.2 المتعلق بتطبيق القانون 12.90.

² رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي "حول السكن في الوسط القروي: نحو سكن مستدام ومنمّج في محيطه" الجريدة الرسمية عدد 6788-16 شوال 1440 (20 يونيو 2019) الصفحة 4549.

³ الشريف البقالي: رخصة البناء بالوسط القروي: نطاق الزاميتها وشروط منحها، م.س ص 93.

إشكالية التعمير بالمجال القروي

لكن في المناطق القروية الغير الموصولة بالشبكات الرئيسية للتطهير وبالماء ، والتي لا توفر فيها الضمانات التي تستلزمها متطلبات النظافة والصحة . هل يمكن قبول طلب

الترخيص بالبناء فيها ؟

بطبيعة الحال إذا ما طبقنا مقتضيات المادة 47 من قانون 12.90 المشار إليها فإن ذلك يعني أن طلب الترخيص سيتم رفضه . لكن هل الأمر سينتهي عند هذا الحد ؟ بطبيعة الحال لا فطالب الرخصة سيجأ بدون شك إلى البناء بدون رخصة، وفي هذه الحالة سنسقط في إشكال أكثر حدة، خصوصا إذا علمنا بأن الدولة التي اشترطت أن تكون البقعة الأرضية المراد إنجاز البناء عليها موصولة بالشبكات الرئيسية للتطهير والماء لمح الرخصة، تكون مطالبة أولا بإنجاز هذه التجهيزات حتى يكون لها الحق في إلزام المواطن بالرخصة¹ ، لهذا يتعين على المشرع أن يأخذ بعين الاعتبار خصوصيات المجال القروي عند وضعه لأي نص ينظمه.

فتنظيم المجال القروي لا يتوقف فقط على وضع المخططات والتصاميم بل يمتد إلى بلورة هذه المخططات إلى حيز التطبيق عن طريق إقامة كافة التجهيزات ذات الطابع الاقتصادي والاجتماعي والثقافي، فهذه التجهيزات تسهل كافة الاستثمارات اللازمة لتحريك الدورة الاقتصادية²

ث- شرط المسافة

إذا ما كان البناء المراد إنجازه يوجد بمنطقة غير مغطاة بتصميم التهيئة أو التنطيق أو التنمية، فإن رخصة البناء لا تسلم حسب مقتضيات المادة 46 من قانون 12.9 المتعلق بالتعمير والمادة 35 من مرسومه التطبيقي. إلى إذا كان البناء سيقام على بعد 10 أمتار من

¹ إذ كيف يمكن للدولة أن تلزم المواطن بالتزام دون أن تنفذ هي ما على عتقها ، خصوصا وان التزامها في هذه الحالة يعتبر الأولي في التنفيذ، فإذا ما نفذت التزامها وقامت بإيصال الأراضي المزعم إقامة المباني عليها بالشبكات الرئيسية للتطهير وشبكات الماء، فإن للالتزام المواطن ينشأ ويكون ملزم بالحصول على الرخصة قبل إنجاز البناء . أما إذا لم تنفذ الدولة ما عليها فإن إلزام المواطن بالحصول على الرخصة فيه شلعلط .

² الحسين التلاوي و محمد عساوي : "الإدارة ومسؤولية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الوسط القروي"، بحث لنيل دبلوم الدراسات المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الأول كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية وجدة، السنة الجامعية 2000-2001 ، الصفحة 19.