

الاستثناء التشريعي في تدبير التعمير

دراسة في نظام تهيئة بحيرة مارشيك

عبد الحليم بالحاج

طالب باحث بسلك الدكتوراه

الكلية المتعددة التخصصات بالناظور

مقدمة

تُعتبر قضايا التعمير في الوقت الراهن من القضايا الأساسية التي احتلت مكانة بارزة في النقاش المجتمعي، إذ لم تعد تقتصر على النظرة التقنية للمهندس، بل أضحت تستدعي مقاربات متعددة تشمل علم الاجتماع والتاريخ والجغرافيا والإدارة السياسية، وذلك تفادياً لإنتاج مجالات عمرانية غريبة عن ثقافة المجتمع ومتناقضة مع محيطها الحضري.

وإذا كانت وضعية العمران بالمدن المغربية قد شهدت تطوراً ملحوظاً خلال السنوات الأخيرة، فإن التأهيل الحضري لمدينة الناظور يظل متميزاً بمجموعة من الخصائص المرتبطة بموقعها الجغرافي، وبالوضعية القانونية للعقارات، وبطبيعة المجال البيئي الذي تحتضنه، وعلى رأسه موقع بحيرة مارشيك. وقد أفرزت هذه الخصائص اختلالات عميقة في تدبير المجال العمراني، خاصة بالمناطق المحيطة بالبحيرة، نتيجة تراكم أخطاء سابقة في السياسات الحضرية المعتمدة.

ووعياً من المشرع المغربي بأهمية هذا الموقع الاستراتيجي، وبحجم التعقيد الذي يميز إشكالاته العمرانية والبيئية، لم يكتف بوضع قواعد قانونية عامة، بل اتجه نحو إقرار نظام قانوني استثنائي في تدبير التعمير، من خلال إحداث هياكل مؤسساتية خاصة تتولى تأهيل المواقع ذات البعد الاستراتيجي. ويأتي في مقدمة هذه المواقع بحيرة مارشيك، باعتبارها ثاني أكبر بحيرة على واجهة البحر الأبيض المتوسط، وتمتد داخل نفوذ خمس جماعات ترابية⁽¹⁾، مما استدعى إخضاعها لإطار تشريعي ومؤسسي خاص.

1. هذه الجماعات تمثل: (جماعات الناظور، وسلوان وبني أنصار وبوعرك وقرية أركمان)، هذه البحيرة تسمى بالأمازيغية «بحار زمزيان»، ومع دخول المستعمر الإسباني سماها بالإسبانية Elma chiko، إلمار تشيكوا «وقد أدت هذه البحيرة دوراً كبيراً على مر التاريخ، خاصة في الفترة الاستعمارية، فقد كان لها دور هام على المستوى العسكري بشكل خاص. للمزيد تراجع مداخلة الأستاذ الميلود البطريكي، الموسومة ب: «النظام القانوني لوكالة تهيئة بحيرة مارشيك: دراسة تحليلية»، مداخلة أقيمت في

وفي هذا السياق، تم إحداث شركة «مارشيكاميد»⁽¹⁾، التي أنيطت بها مهمة تأهيل الموقع، غير أن الإكراهات العملية التي واجهت عملها دفعت بالمشرع إلى إحداث وكالة تهيئة بحيرة مارشيكاميد بمقتضى القانون رقم 25.10⁽²⁾، كمؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري⁽³⁾، وقد حُوِّلت لهذه الوكالة اختصاصات واسعة، تشكل خروجًا عن القواعد العامة للتعيمير، خاصة في ما يتعلق بإعداد وتنفيذ وثائق التعيمير، وعلى رأسها تصميم التهيئة، وكذا ترتيب علاقته بالمخطط التوجيهي للهيئة العمرانية، وهو ما يجسد بوضوح مظاهر الاستثناء التشريعي في تدبير التعيمير داخل هذا المجال⁽⁴⁾.

لذلك إلى أي حد نجح المشرع المغربي، من خلال إقرار نظام قانوني استثنائي للتعيمير بموقع بحيرة مارشيكاميد وإحداث وكالة خاصة لتدبيره، في التوفيق بين متطلبات التأهيل الحضري وحماية البيئة من جهة، واحترام مبادئ الحكامة الترابية والتراتبية القانونية لوثائق التعيمير من جهة أخرى؟ وانطلاقًا من هذه الإشكالية، سيتم تقسيم الدراسة إلى فرعين رئيسيين:

الفرع الأول: الاستثناء التشريعي في تصميم التهيئة الخاص بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيكاميد
الفرع الثاني: انعكاسات نظام تهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيكاميد على المخطط التوجيهي للهيئة العمرانية

الفرع الأول: الاستثناء التشريعي في تصميم التهيئة الخاص بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيكاميد

يعتبر تصميم التهيئة من أهم وثائق التخطيط الحضري، إذ بواسطته يتم التحكم في المجال

الدورة الرابعة للأيام الدراسية حول مارشيكاميد، والمنظم بالكلية المتعددة التخصصات بالناظور بتاريخ 30 أبريل 2016، منشور بموقع: www.marocdroit.com، تاريخ الولوج 2017/04/17.

1. تعتبر مارشيكاميد «MARCHICA MED»، شركة عمومية، اختصارًا لاسمها الحقيقي، «شركة تنمية البحيرة الشاطئية مارشيكاميد البحر الأبيض المتوسط»، أحدثت بموجب مرسوم 2.08.76 صادر في 26 من صفر 1429 الموافق لـ 5 مارس 2008، بالإذن في إحداث شركة المساهمة المسماة «شركة تنمية البحيرة الشاطئية مارشيكاميد بالبحر الأبيض المتوسط» تسمى باختصار «MARCHIKA MED»، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5614، الصادرة بتاريخ 12 ربيع الأول 1429 الموافق لـ 20 مارس 2008، ص 829.

2. قانون رقم 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيكاميد، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.10.144، الصادر في 3 شعبان 1431 الموافق لـ 16 يوليو 2010، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5857، الصادرة بتاريخ 6 شعبان 1431 الموافق لـ 19 يوليو 2010، ص 3716.

3. انظر مقتضيات المادة 37 من القانون 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيكاميد.

4. انظر تصميم التهيئة، الخاص بمنطقة تهيئة بحيرة مارشيكاميد الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5857 الصادرة بتاريخ 6 شعبان 1431 الموافق لـ 19 يوليو 2010، ص 3769.

وضبطه، كما أنه يعتبر الوثيقة الأساسية التي تترجم التوجهات التي يسطرها مخطط توجيه التهيئة العمرانية. والقانون المنظم لتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك ينص في مادة الأولى على أن: «يحدد تصميم التهيئة الخاص بجميع أو بعض العناصر الواردة في المادة 19 من القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير». ومن خلال هذا النص يتبين لنا أن تصميم التهيئة الخاص بموقع بحيرة مارشيك يعد تصميمًا نموذجيًا، يشتمل على وثائق مكونة من رسوم بيانية ونظام للتهيئة يحدد استعمال الأراضي والاتفاقات والالتزامات الأخرى المفروضة لأجل تحقيق تهيئة منتظمة ومتناسقة⁽¹⁾. هذا ويمر إعداد مخطط تصميم التهيئة الخاص بموقع مارشيك بخطوات (الفقرة الأولى)، كما ينتج عنه آثار هامة على مستوى مجال التعمير (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مسطرة إعداد تصميم التهيئة الخاص

تمر مسطرة إعداد تصميم التهيئة الخاص بموقع بحيرة مارشيك بمراحل تبتدئ باتخاذ تدابير احتياطية، منها وقف جميع العمليات العقارية⁽²⁾، المتعلقة بالأماكن المحفوظة أو الموجودة في طور التحفيظ، أو غير المحفوظة الواقعة داخل منطقة التهيئة، باستثناء العمليات العقارية المبرمة مع الوكالة، وينتهي وقف هذه العمليات العقارية ابتداء من تاريخ نشر مرسوم المصادقة على تصميم التهيئة بالجريدة الرسمية⁽³⁾.

وتنفرد وكالة تهيئة موقع بحيرة مارشيك بوضع مشروع تصميم التهيئة⁽⁴⁾، وتقوم بإحاطته على الإدارة أو الإدارات المختصة وكذا إلى المجالس الجماعية المعنية لإبداء رأيها فيه، كما تتم إحاطته في نفس الوقت على مجموعة من القطاعات الحكومية⁽⁵⁾. وتحدد مدة تقديمها لآرائها واقتراحاتها حول المشروع داخل أجل شهر من تاريخ إحاطته عليها، وإذا لم تبد أي رأي داخل الأجل المحددة، وقتها تعد وكأنها ليس لها أي اقتراح حول الموضوع⁽⁶⁾. ويمكن القول إن رأي هذه الإدارات مجرد آراء

1. نص المادة 3 من قانون 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك.
2. المقصود بالعمليات العقارية عمليات التفويت أو تأسيس الحقوق العينية... (يراجع ما تم التنصيص عليه في المادة 5 من قانون 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك، بخصوص المراد بالعمليات العقارية).
3. المادة 4 من القانون 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك.
4. المادة 9 من القانون رقم 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك.
5. تنص المادة 3 من المرسوم التطبيقي لقانون 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك على أنه: «لأجل تطبيق أحكام المادة 10 من القانون المشار إليه أعلاه رقم 25.10، يحيل مدير وكالة تهيئة بحيرة مارشيك مشروع تصميم التهيئة الخاص إلى القطاعات المكلفة بالداخلية والتنمية المجالية والماء والبيئة والفلاحة والصيد البحري والتجهيز والسياحة لإبداء رأيها فيه».
6. المادة 10 من القانون 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك.

استشارية غير ملزمة للوكالة⁽¹⁾، الهدف منها إضفاء نوع من الديمقراطية على وثيقة أعدتها مؤسسة من مؤسسات الدولة.

كما يتم استشارة عموم المواطنين من خلال إجراء بحث علني عن مضار مشروع تصميم التهيئة الذي ينظم لفائدة السكان، خاصة منهم الذين يمتلكون عقارات داخل المنطقة التي يغطي تراها تصميم التهيئة موضوع البحث العمومي، وتستمر مدة البحث شهرا كاملا⁽²⁾، كما ينجز خلال نفس المدة التي يكون فيها مجلس الجماعة أو مجالس الجماعات بصدد دراسته⁽³⁾، ومن أجل إعطاء الاستشارة الشعبية معناها الحقيقي ومداهما الواقعي، فإنه يجب أن تكون الآجال المنصوص عليها كافية لإجراء البحث العلني في ظروف إيجابية.

وأجل إجراء البحث العلني في هذه الحالة هو شهر واحد فقط، ويعدُّ هذا تراجعاً حقيقياً بالنظر إلى أجل شهرين المنصوص عليه في قانون نزع الملكية من أجل المنفعة العامة⁽⁴⁾. ومن جهة أخرى فإن الأجل المحدد في المادة 10 من القانون 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك، غير ملائم، ذلك لأن البحث العلني يقع أو ينفذ في نفس المرحلة التي يكون فيها المجلس أو المجالس الجماعية بصدد دراسة مشروع تصميم التهيئة. لذلك يستحسن تمديد آجال البحث العلني قصد تسهيل مشاركة المواطنين في إبداء آرائهم في ظروف مقبولة، وتمكين المجالس الجماعية من دراسة مشروع التهيئة بخبرة ووعي كامل، لكن وبالنظر للتعقد التقني لمشاكل التخطيط العمراني والذي يصعب على المواطن فهمه واستيعابه، فإن سياسة المشاركة في إعداد وثائق التعمير تبقى عملية دعائية هدفها الموافقة الآلية على المشاريع التي تقوم الدولة بإنجازها⁽⁵⁾.

وقبل افتتاح أجل الشهر المحدد للبحث العلني ألزم المشرع مدير وكالة تهيئة موقع بحيرة مارشيك بنشر إعلان يتضمن تاريخ افتتاح واختتام البحث، مع الإشارة إلى أنه يمكن للعموم الاطلاع

1. إن استعمال المشرع في الفقرة الثانية من المادة 10 من القانون رقم 25.10، «... يجوز للإدارات...»، يدل على أن رأي هذه الإدارات هو رأي استشاري غير ملزم للوكالة.

2. الحاج شكرة، «الوجيز في قانون التعمير المغربي»، الطبعة السادسة، السنة 2012، مطبعة دار القلم للنشر والتوزيع، ص 91.

3. المادة 11 من القانون رقم 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك.

4. يراجع الفصل 10 من القانون 81.7 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.81.254 الصادر بتاريخ 11 من رجب 1402 الموافق لـ... ماي 1982، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 3685، الصادرة بتاريخ 3 رمضان 1403 الموافق لـ 15 يونيو 1983، ص 980.

5. للمزيد حول هذا الموضوع أنظر، محمد اليعقوبي، «مشاركة المواطنين في التهيئة الحضرية بالمغرب»، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 32 ماي-يونيو 2000، ص 89.

على مشروع تصميم التهيئة الذي يتم إيداعه بمقر الجماعة المعنية⁽¹⁾، وإمكانية إدلائهم بملاحظاتهم في السجل الذي يفتح خصيصاً لهذا الغرض.

وألزم المشرع في الفقرة الثانية من المادة 12 من القانون المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك، مدير الوكالة بنشر الإعلان عن فتح البحث العلني في جريدتين وطنيتين إحداهما بلغة أجنبية مأذون لهما بتلقي الإعلانات القانونية في تاريخين تفصل بينهما ثمانية أيام، وبتوجيه الإعلان المذكور إلى رئيس المجلس الجماعي المعني، مع مشروع التصميم وسجل الملاحظات؛ هذا فضلاً عن اعتماده على كل وسيلة من وسائل الإشهار الملائمة.

والجديد الذي جاء به القانون 10,25 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك، هو تبليغ وتمكين الأشخاص الخاضعين للقانون العام أو الخاص والمعتبرين ملاكاً للأراضي، وكذا أصحاب الحقوق العينية الداخلة في مشروع تصميم التهيئة، نسخة كاملة من إعلان فتح البحث العمومي، ليقوموا بتقديم الملاحظات التي يرون فيها فائدة، ويكون هذا التبليغ تبليغاً فردياً يقوم به مدير الوكالة⁽²⁾، وإذا تعذر عليه ذلك، فإن عليه توجيهها إلى وكيل الملك التابع لها موقع العقار⁽³⁾.

وللقيام بنفس الغرض أوجب المشرع على الوكالة أن تطلب من المحافظ على الأملاك العقارية تسليمها شهادة تتضمن بيان ملاك الأراضي وأصحاب الحقوق العينية العقارية والمقيدين بالسجلات العقارية⁽⁴⁾، مما يطرح التساؤل حول عدم ذكر ملاك الأراضي غير المحفظة أو التي تتوفر على رسوم خليفية والموجودة داخل نفس منطقة نفوذ الوكالة؟، مادام الخضوع لنظام التحفيظ العقاري⁽⁵⁾ اختياري وليس إجبارياً⁽⁶⁾، وما دامت الرسوم الخليفية لها حجيتها وقوتها القانونية، لذلك كان الأجدى العمل بتبليغ جميع الملاك دون تمييز على أساس النظام القانوني الخاضع له العقار.

الفقرة الثانية: الآثار القانونية لتصميم التهيئة الخاص

من الآثار التي تنتج عن تصميم التهيئة الخاص بموقع بحيرة مارشيك، تقييد كل وثيقة تعمرية

1. الفقرة الأولى من المادة 12 من القانون 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك.
2. الفقرة الأولى من المادة 14 من القانون 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك.
3. الفقرة الثالثة من المادة 14 من القانون 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك.
4. الفقرة الثانية من المادة 14 من القانون 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك.
5. القانون رقم 14.07 المتعلق بالتحفيظ العقاري، الصادر بتنفيذه الظهير رقم 1.11.177، الصادر بتاريخ 25 ذي الحجة 1432 الموافق لـ 22 نوفمبر 2011، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5998، الصادرة بتاريخ 24 نوفمبر 2011، ص 5575 وما بعدها.
6. ينص الفصل 6 من ظهير التحفيظ العقاري المعدل والمتمم بقانون 14.07 على: «أنَّ التحفيظ أمر اختياري...».

أخرى، أو أي تصميم قطاعي، بالمقتضيات الواردة فيه⁽¹⁾، ونظرا للقيمة القانونية التي منحها المشرع لهذا التصميم، فإن مقتضياته ترجح على أي تصميم أو وثيقة تعميمية أخرى.

وابتداء من نشر تصميم التهيئة يتم إيقاف أي عملية عقارية داخل النطاق الجغرافي للوكالة⁽²⁾، مع عدم السماح بإنجاز أي عمل من أعمال البناء أو إحداث التجزئات العقارية، إلا إذا لم تخالف أحكام التصميم الخاص بالوكالة⁽³⁾. ويشترك القانون المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيكا مع قانون التعمير 90.12 المعدل والمتمم بالقانون رقم 66,12، في اعتبار مرسوم المصادقة على تصميم التهيئة بمثابة إعلان أن العمليات اللازمة لتهيئة المنطقة، لا سيما قصد تعميمها ذات منفعة عامة⁽⁴⁾.

وفي هذه الحالة تكون الإدارة المعنية مطالبة بضرورة إصدار مقررات للتخلي، والتي تتخذ من طرف العامل المعني⁽⁵⁾، قبل إبرام اتفاقات للتراضي أو استئذان القضاء سواء للحصول على الحياة المؤقتة أو الحكم بنقل الملكية⁽⁶⁾. وهكذا جاء في قرار صادر عن محكمة النقض⁽⁷⁾: «... إن صدور تصميم التهيئة عن الإدارة غير كاف للقول بمشروعية احتلالها لأراضي الخواص، ما دامت لم تترجم إلى مرسوم مُعلن عنه للمنفعة العامة داخل الأجل المحدد في مرسوم المصادقة على تصميم التهيئة وتترجم الأمر بطلب استئذان القضاء لحيازته، وبذلك لا يمكن أن تنصّل من التزاماتها بتعويض أرباب العقارات المحتلة في إطار القواعد العامة...».

وبخصوص الإشكالات المتعلقة بالتعويض عن الأضرار اللاحقة بالأفراد، الناتجة عن عدم تفعيل تصميم التهيئة، فكما هو معلوم وحسب المادة 19 من قانون التعمير المعدل والمتمم بالقانون رقم 66,12، والتي حددت المناطق المحظور فيها البناء، والذي لا شك فيه أن أصحاب هذه الأراضي، وإن كانوا محتفظين بملكيّتهم لا تنزع منهم، وإنما يحرمون من البناء فيها فقط، وهو

1. المادة 22 من القانون رقم 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيكا.
2. فتح الله كردوع، «إعادة هيكلة الأحياء العشوائية الرهانات والقيمة المضافة-الناظور نموذجاً»، رسالة لنيل دبلوم الماستر في قانون العقود والعقار، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول وجدة، السنة الجامعية 2015-2016، ص 59.
3. المادة 23 من القانون المتعلق بتهيئة واستثمار بحيرة مارشيكا.
4. المادة 24 من قانون 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيكا، تقابلها في ذلك مقتضيات المادة 28 من قانون التعمير 12.90، المعدل والمتمم بالقانون 12.66 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء.
5. البند 3 من المادة 35 من القانون 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيكا.
6. أحمد أجمعون، «تنفيذ وثائق التعمير-تصميم التهيئة نموذجاً»، منشورات مجلة العلوم القانونية، العدد الثاني، الطبعة الأولى، 2015، ص 9.
7. قرار صادر عن محكمة النقض، عدد 590، بتاريخ 2006/06/11، (الدولة المغربية ومن معها ضد الشركة المدنية العقارية)، أورده أحمد أجمعون، «تنفيذ وثائق التعمير-تصميم التهيئة نموذجاً»، مرجع سابق، ص 11.

الأمر الذي قد يشل أيديهم عن استغلالها، مما يجعلهم من قبيل الملاك الصوريين، لا سيما إذا كانت عملية البناء هي الإمكانية الوحيدة لاستغلال أراضيهم. لذلك يطرح التساؤل حول وجهة طلب التعويض عن الأراضي الممنوعة من البناء؟.

في هذا الإطار اعتبرت إدارية مكناس⁽¹⁾ أن: «طلب التعويض في نازلة الحال لا يوجد له محل في إطار قانون التعمير، لكون المادة 30 التي تتحدث عن كيفية تحديد التعويضات المستحقة لأصحاب الأراضي اللازمة لإنجاز التجهيزات المنصوص عليها في البنود 3-4-5-6 من المادة 19 من نفس القانون (أي الطرق والمساحات الخضراء، المساحات المخصصة للأنشطة الرياضية، التجهيزات العامة والسكك الحديدية، التجهيزات الصحية والثقافية والتعليمية والمباني الإدارية، المساجد والمقابر... ولم تتم الإشارة فيها إلى البند 2 المتعلق بالمناطق التي يحظر فيها البناء، مما تعتبر معه أحكام التعويض، في نطاق قانون التعمير، بالنسبة لعقار المدعي، مستثناة من المقتضيات القانونية المذكورة....».

يستفاد من الحكم أعلاه أن المحكمة لم تأخذ بعين الاعتبار مقتضيات المادة 84 من قانون التعمير المعدل والمتمم بالقانون 12.66⁽²⁾، بقدر ما ركزت على مقتضيات المادة 30 من نفس القانون فقط، وبغض النظر عن موقف المحكمة من مسألة التعويض عن القيود المفروضة على القطع الأرضية الممنوع البناء عليها، فإن تصنيف منطقة معينة ضمن المناطق التي منع البناء عليها، قد يفقد تلك العقارات قيمتها، وبذلك لا تخفى الأضرار التي ستلحق بها⁽³⁾. خاصة في حالة ما إذا كان ملاك هذه الأراضي من الفئات البسيطة، ولا شك أن مقتضيات العدالة والإنصاف تقتضي القول بحق أصحاب تلك الأراضي في تعويض عن النقص الذي لحق عقاراتهم⁽⁴⁾.

1. حكم صادر عن المحكمة الإدارية بمكناس عدد 12/98/25 صادر في الملف رقم 12/97/20 بتاريخ 12/31/1998، أورده عبد العزيز يعكوبي، «قانون التعمير ومسألة التعويض: قراءة في بعض الإشكالات»، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد مزدوج 54-55 يناير-أبريل 2004، ص 81.

2. تنص المادة 84 من قانون التعمير 12.90 المعدل والمتمم بالقانون رقم 12.66 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، على أنه: «لا يستحق أي تعويض على الارتفاقات عملاً لأحكام هذا القانون والنصوص التنظيمية الصادرة لتطبيقه، استجابة لمقتضيات الأمن والصحة والمتطلبات الجمالية».

بيد أنه يستحق تعويض إذا نتج عن الارتفاقات المشار إليها أعلاه، إما أساساً بحقوق مكتسبة وإما تغيير أدخل على الحالة التي كانت عليها الأماكن من قبل ونشأ عنه ضرر مباشر مادي محقق، ويحدد التعويض بحكم قضائي في حالة عدم الاتفاق من يعنيه الأمر على ذلك.».

3. عبد العزيز يعكوبي، «قانون التعمير ومسألة التعويض: قراءة في بعض الإشكالات»، مرجع سابق، ص 82.

4. وإضافة إلى ذلك، إذا كان هذا المنع يستهدف المنفعة العامة وتحقيق المصلحة العامة، فإن المصلحة الجماعية لا يجب تحقيقها على حساب فئات معينة من الملاك فقط، بل لا بد من احترام مبدأ المساواة بين المواطنين أمام التكاليف العامة، لمزيد من

وبالنسبة لآجال نفاذ مقتضيات تصميم التهيئة، فحسب المادة 25 من قانون تهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك، تنتهي الآثار المترتبة على إعلان المنفعة العامة عند انصرام أجل عشر سنوات ابتداء من تاريخ نشر المرسوم، الصادر بالمصادقة على تصميم التهيئة في الجريدة الرسمية، ولا يجوز القيام بنزع الملكية للغرض نفسه في المناطق المخصصة للعمليات المشار إليها في المادة (1) 24 من نفس القانون إلا بموجب إعلان جديد للمنفعة العامة.

وفور انتهاء آثار الإعلان عن المنفعة العامة يستعيد ملاك الأراضي ملكياتهم وحقوقهم المترتبة عليها⁽²⁾، على أن يكون استعمالها واستغلالها مطابقا للتنظيم المخصصة له المنطقة التي تقع بداخلها، إلا أن تطبيق هذا المقتضى قد يثير إشكالات؛ خاصة منها ما يتعلق بكيفية التعامل مع الأراضي المخصصة للمرافق والتجهيزات العمومية المبرمجة في تصميم التهيئة. وفي هذا الصدد فإن صدور الدورية عدد 20469 عن وزير السكنى والتعمير وسياسة المدينة بتاريخ 10 دجنبر 2012 خلصت إلى أنه: «على الإدارة رفع يدها عن العقارات مباشرة وفور انصرام أجل 10 سنوات التي تنتهي معها الآثار المترتبة عن المنفعة العامة».

وفي تقرير صادر عن مؤسسة الوسيط المغربية⁽³⁾ لسنة 2012، اعتبرت فيه أن مفعول التخصيص الذي رصد للمنفعة العامة لا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتجاوز أجل عشر سنوات المحددة قانونا، إذ بمرور هذه المدة يستعيد أصحاب هذه العقارات وبقوة القانون وبصفة آلية أملاكهم العقارية دون الحاجة إلى ترخيص إداري⁽⁴⁾. وقد سبق للغرفة الإدارية بمحكمة النقض

المعلومات يراجع، عبد العزيز يعكوبي، «قانون التعمير ومسألة التعويض: قراءة في بعض الإشكالات»، مرجع سابق، ص 82 وما بعدها.

1. بنص المادة 24 من القانون المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك: «يعتبر المرسوم الصادر بالمصادقة على تصميم التهيئة بمثابة إعلان أن العمليات اللازمة لتهيئة المنطقة، ولا سيما قصد تعميمها، ذات منفعة عامة.»
2. بهذا الخصوص هناك ثلاثة اتجاهات مختلفة للقضاء الإداري المغربي، هي:
 - الاتجاه الأول يرى أنه بانتهاء أجل عشر سنوات، يمكن للمدعي استرجاع عقاره دون اللجوء إلى القضاء.
 - الاتجاه الثاني يعتبر أن المحاكم الإدارية غير مختصة للنظر في الآثار المترتبة عن تطبيق تصميم التهيئة، لارتباط ذلك بالطعن في المرسوم الذي يبقى من اختصاص محكمة النقض طبقا للمادة 9 من القانون رقم 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية.
 - الاتجاه الثالث يقر باختصاص المحاكم الإدارية للبت في الآثار المترتبة عن تصميم التهيئة سواء بتكليف الأمر اعتداءً ماديا أو بربط آثار تصميم التهيئة بتطبيق قانون نزع الملكية الذي تختص المحاكم الإدارية بالنزاعات الناتجة عن تطبيقه. (للاطلاع على الأحكام الصادرة بخصوص هذه الاتجاهات يرجى الرجوع إلى، أحمد أجعون، «تنفيذ وثائق التعمير والاعتداء المادي- تصميم التهيئة نموذجا-»، مرجع سابق، ص 14 وما بعدها
3. الظهير الشريف رقم 1.11.25، الصادر بتاريخ 12 من ربيع الآخر 1432 الموافق لـ 17 مارس 2011 بإحداث مؤسسة الوسيط، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 5926، الصادرة بتاريخ 12 ربيع الآخر 1432 الموافق لـ 17 مارس 2011، ص 802.
4. تقرير مؤسسة الوسيط المغربية برسم سنة 2012، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6192، الصادرة بتاريخ 26 ذي القعدة 1434 الموافق لـ 3 أكتوبر 2013، ص 6352 وما بعدها.

في عدة مناسبات أن اعتبرت استمرار وضع الإدارة يدها ومعارضتها لأي مشروع رغم انتهاء مدة عشر سنوات، يُعدُّ شططا في استعمال السلطة، لأن انصرام هذه المدة يؤدي حتما إلى محو آثار التصميم⁽¹⁾.

ويقر اجتهاد القضاء الإداري المغربي بأن استمرار الإدارة في غل يد الملاك من التصرف في عقاراتهم بعد مرور الأجل العشري (عشر سنوات) لنفاذ تصميم التهيئة، هو تصرف مشوب بعدم المشروعية، خاصة وأن تصرف الإدارة في غضون أجل عشر سنوات كان بمقتضى قانوني، أما بعد مرور هذه المدة فإن أعمالها هذه يمكن تكييفها على أنها اعتداء مادي، يخول للملاك تقديم دعاوى أمام المحاكم الإدارية لرفع الاعتداء المادي⁽²⁾. جاء في حكم صادر عن إدارية الدار البيضاء⁽³⁾ ما يأتي: «... وحيث بالرجوع إلى وقائع الدعوى يتبين أن المدعين لا ينازعون في صحة وسلامة المرسوم عدد 2.89.151 المؤرخ في 17 مارس 1989، وإنما يهدفون إلى الطعن في قرار نزع الملكية، الذي لم يبادر إلى إتمام الإجراءات القانونية اللازمة لنزع الملكية لأجل المنفعة العامة، إذ لم يتقدم بأي طلب لمقرر التخلي أو أمر بالحيازة ودون أن يمنحهم أي تعويض مقابل نزع ملكية عقاراتهم... وبذلك لا يمكن أن تنظم طلبات الطاعنين على النحو الوارد بالمقال لما حدد في الفصل التاسع من قانون 41,90 المحتج به، مما يكون معه الاختصاص منعقدا للمحكمة الإدارية...».

وقد أيدت محكمة النقض⁽⁴⁾ الحكم المستأنف القاضي باختصاص المحكمة الإدارية على أساس أن: «... المدعية لا تنازع في صحة وسلامة مرسوم التهيئة، وإنما تهدف إلى معاينة استنفاد الإدارة للأجل العشري الذي متَّعها به القانون لإنجاز المرافق التي جاء بها التصميم، وترمي إلى رفع الاعتداء المادي، تمسكا بمقتضيات المادة 28 الفقرة 2 من القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير».

ويطرح الإشكال مسألة تراجع الإدارة عن الشروع في مسطرة نزع الملكية لأجل تفعيل تصميم التهيئة، ففي قرار صادر عن إدارية مكناس جاء فيه⁽⁵⁾: «... إن العمليات المباشرة من طرف

1. محمد لديدي، «مواقف لمؤسسة وسيط المملكة من إشكالات وثائق التعمير»، مجلة مؤسسة وسيط المملكة المغربية، العدد الثالث- دجنبر 2014 عدد خاص، ص 53.

2. أحمد أجعون، «تنفيذ وثائق التعمير-تصميم التهيئة نموذجاً»، مرجع سابق، ص 16.

3. حكم صادر عن المحكمة الإدارية بالدار البيضاء، عدد 398 الصادر بتاريخ 2007/05/23 في الملف الإداري رقم 2006/831، قضية ورثة الحاج العربي، أورده محمد بهاء الدين الزباخ، «الآثار القانونية لتصميم التهيئة بين النص القانوني والعمل القضائي»، مجلة مؤسسة وسيط المملكة المغربية، العدد الثالث- دجنبر 2014 عدد خاص، ص 65.

4. قرار محكمة النقض عدد 59 الصادر بتاريخ 2008/01/30 في الملف الإداري عدد 2007/01/571، الوكالة الحضرية الدار البيضاء ضد الشركة المدنية العقارية «ميمون» ومن معها، أورده أحمد أجعون، «تنفيذ وثائق التعمير-تصميم التهيئة نموذجاً»، مرجع سابق، ص 15.

5. حكم صادر عن المحكمة الإدارية بمكناس عدد 2002/12/16 في الملف الإداري رقم 12/2000/51 بتاريخ 2002/04/18، أورده عبد العزيز يعكوبي، «قانون التعمير ومسألة التعويض: قراءة في بعض الإشكالات»، مرجع سابق، ص 87.

المدعى عليها، وإن تمت في إطار الترخيصات المنصوص عليها بمقتضى التشريع، فإنَّ الاجتهاد القضائي مستقر على إمكانية المطالبة بالتعويض عن الأضرار المترتبة عن تنفيذ التشريع، في حالة اكتساب هذه الأضرار طابع الضرر الخاص،... فإذا كان من حق المشرع، تبعاً لمقتضيات العيش المشترك داخل الجماعة، أن يفرض على كل فرد خضوعاً معيناً، والتزاماً يتحمل بعض المتاعب في سبيل الصالح العام المشترك، فإنه في حالة تجاوز هذه المتاعب سقفاً معيناً، وإلحاقها ضرراً خاصاً بالفرد، فإن ذلك يوجب مساءلة الجهة الإدارية المعنية بالتعويض، تكريساً لمبدأ مساواة المواطنين في تحمل التكاليف العامة، وحيث إنَّ نازلة الحال، وإن كانت الجهة المدعى عليها قد تصرفت في إطار مقتضيات المادة 43 من قانون نزاع الملكية، التي تمنحها حق التراجع عن نزاع الملكية لأي سبب من الأسباب، فإن ذلك لا يعفيها من المساءلة بالتعويض عن الأضرار الناتجة عن ممارسة هذا الحق، طالما لم يقدر المشرع إمكانية ممارسة حق التراجع بالمنع من الأحقية في الحصول على التعويض في حالة ترتب أضرار عن التراجع...».

الفرع الثاني: انعكاسات نظام تهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك على المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية

يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية وثيقة تعميمية تحمل طابعاً توجيهياً بين وثائق التعمير الأخرى، إذ تعنى بما هو توجيهي في الميدان العمراني دون أن تتعداه إلى ما هو تنظيمي، وقد حدد لهذه الوثيقة التعميرية نطاق خاص بها، وكذا مسطرة خاصة في إعدادها (الفقرة الأولى)، كما لا ينتج عن هذا المخطط آثار بالنسبة للإدارة، وبالنسبة للأفراد كذلك (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الإطار القانوني للمخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية

يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية من بين أبرز وثائق التعمير التي ترسم التوجهات الكبرى لوثائق التعمير الأخرى، حيث إنَّ له نطاقاً خاصاً به (أولاً)، وله مسطرة خاصة به فيما يتعلق بإعدادها (ثانياً).

أولاً: نطاق المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية

يعد مخطط توجيه التهيئة العمرانية وثيقة مرجعية، الغاية منها إقامة التوجهات الأساسية في مجال تنظيم التجمعات العمرانية، وتحديد متطلبات التوسع العمراني، ومستلزمات ممارسة الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، والمحافظة على تجانس المنظر العام داخل تلك التجمعات، إذ يعدُّ إطاراً لتحديد التوجهات الكبرى المتخذة من أجل تنمية المجال الترابي الذي سيخضع

لأحكامها⁽¹⁾. ويمكن أن يشمل جماعة حضرية أو عدة جماعات حضرية ومركزا محددًا أو عدة مراكز محددة⁽²⁾.

فهي وثيقة تعميرية ذات طابع توجيهي، كما يطلق عليها اسم وثيقة التخطيط الحضري⁽³⁾، وتطبق على رقعة أرضية تترابط من حيث مكوناتها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية، لذا فإن تنميتها تستوجب أن تكون محل دراسة إجمالية⁽⁴⁾ لإبراز حسن تنظيمها وتعميرها⁽⁵⁾.

ويلاحظ أنّ المشرع المغربي ترك المجال مفتوحا فيما يتعلق بالمعايير التي يتوجب الاعتماد عليها قصد وضع هذا المخطط، على عكس التجربة الفرنسية في هذا المجال، والتي توجب تزويد المدن التي يفوق عدد سكانها 10000 نسمة، ويترك الأمر بالنسبة للمناطق التي يقل عدد سكانها عن العدد المطلوب للسلطة التقديرية للإدارة⁽⁶⁾.

كما أنها تعتبر وثيقة تعميرية تنظيمية تساعد على تنسيق أشغال وأعمال مختلف الفاعلين والمتدخلين في المجال الحضري من دولة وجماعات، وكذا مؤسسات عمومية⁽⁷⁾، وتدخل في إطارها وكالة تهيئة واستثمار بحيرة مارشيك باعتبارها مؤسسة عمومية حسب المادة 37 من القانون 10,25 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك، هذا وإن لم ينص هذا الأخير على دور الوكالة في إعداد هذا المخطط، لكن وبالقراءة المتأنية للمفهوم المستعمل وكذا مقصود المشرع من المؤسسة العمومية نعي جيدا أنه يعطي للوكالة إمكانية التدخل في إعدادها.

ويُطبَّقُ هذا المخطط على رقعة أرضية معينة كما سبقت الإشارة إلى ذلك، ويكون الهدف منه تنمية هذه الرقعة اقتصاديا واجتماعيا، ويشتمل على تخطيط التنظيم العام للتنمية العمرانية للرقعة لمدة لا تتجاوز 25 سنة. ويعتبر بمثابة المرجع العام لوثائق التعمير التنظيمية؛ حيث يأتي بمجموعة من المقتضيات هدفها الأساسي هو التنظيم وغايتها البارزة هي تنمية مجال معين أو رقعة

1. المصطفى معمر وأجعون أحمد، «إعداد التراب الوطني والتعمير»، الطبعة الأولى 2007/2008، دون ذكر المطبعة، ص 145.

2. توفيق بنعلي، «وثائق التعمير: الحصيلة وإكراهات التنفيذ»، مجلة مؤسسة وسيط المملكة المغربية، العدد الثالث-دجنبر 2014 عدد خاص، ص 35.

3. البكريوي عبد الرحمان، «التعمير بين المركزية واللامركزية»، الطبعة الأولى 1993، ص 75.

4. يراجع الفقرة الأولى من المادة 2 من القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير.

5. البكريوي عبد الرحمان، «التعمير بين المركزية واللامركزية»، مرجع سابق، ص 76.

6. Denis BERTHELOT «La procédure juridique du schéma directeur champs d'application, contenu effet» édition juris-service, Paris 1995. p. 243.

7. تراجع المادة 3 من القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير، المعدل والمتمم بالقانون رقم 12.66 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء.

أرضية معينة، تتميز مكوناتها بمجموعة من المميزات الموحدة سواء على المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي، ويكون تنظيمها واحداً وتنميتها موحدة بطريقة توجيهية.

ويضم المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية وثائق بيانية و تقريراً تركيبياً، إذ تشتمل الأولى على خرائط تتضمن بيان استعمال الأراضي، وتحدد المناطق الزراعية والغابوية⁽¹⁾ كما تتضمن تصميمات لصيانة التراث التاريخي، أمّا التقرير الكتابي فيبرز التدابير التي يتعين اتباعها لتحقيق الأهداف المحددة فيه، كما يشير إلى مراحل تنفيذ الإجراءات المقررة، وبشكل خاص المراحل التي يجب أن تزود خلالها المناطق المعنية بالوثائق التعميرية التنظيمية⁽²⁾.

فهذا المخطط يتولى القيام أساساً بمهمتين؛ تتمثل الأولى في تحديد وتقسيم الأراضي وبيان نوعها، وتتمثل المهمة أو العملية الثانية في تحديد التدابير والإجراءات الواجب اتباعها من أجل تحقيق الأهداف المسطرة فيه، لذلك فإن إعداد تصميم التهيئة الخاص بمنطقة نفوذ وكالة تهيئة واستثمار بحيرة مارشيكا، وجب أن يكون متوافقاً مع التوجهات الكبرى التي رسمها المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية لمنطقة الناظور.

ثانياً: مسطرة إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية.

تتم عملية وضع مشروع مخطط توجيه التهيئة العمرانية لمدينة الناظور كباقي المدن المغربية الأخرى، بمبادرة من الإدارة المكلفة بالتعمير وكذا المؤسسات المتدخلة⁽³⁾، من جماعات ومؤسسات عمومية كالوكالة الحضرية ووكالة تهيئة واستثمار بحيرة مارشيكا، باعتبارها من أهم المتدخلين في تهيئة وإعداد وثائق التعمير، خاصة تلك التي لها مساس بالمناطق التي تعمل على تهيئتها⁽⁴⁾.

وتبدأ مسطرة إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية بالتعرف على المدن التي هي في

1. تعين هذه المناطق حسب المادة الثانية من المرسوم التطبيقي لقانون التعمير 12.90، المعدل والمتمم بالقانون رقم 12.66 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، بمراسيم تصدر عن الوزير الفلاحة بعد استطلاع رأي السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير، وأن تكون تلك المراسيم مشفوعة بخريطة لتلك المناطق الزراعية أو الغابوية.

2. يُراجع نص المادة 5 من القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير، المعدل والمتمم بالقانون رقم 12.66 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء.

3. الحاج شكرة، «الوجيز في قانون التعمير المغربي»، مرجع سابق، ص 77.

4. تنص المادة 3 من المرسوم التطبيقي لقانون 12.90 المتعلق بالتعمير، المعدل والمتمم بالقانون رقم 12.66 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء على أن: «يتم إعداد مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية بمسعى من السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير وبمساعدة من الجماعات المعنية والمجموعات الحضرية في حالة وجودها...». فمصطلح المجموعات الحضرية المكلفة بالتعمير يمكن أن يطلق كذلك على وكالة مارشيكا وذلك بالنظر إلى الدور الذي أناطه بها المشرع على مستوى ميدان التعمير، وبالخصوص في الحيز المكاني المخصص لتدخل الوكالة والمحدد بمقتضى تصميم للتهيئة.

حاجة ماسة إلى إعادة النظر في طرق توسعتها أو توجيهها أو التحكم فيها⁽¹⁾، وتتم هذه العملية بإعداد دراسات ميدانية لمختلف الجوانب، التي تهتم المدينة وكذا المجال المحيط بها من الناحية الديمغرافية والاقتصادية والعقارية، وكذا التجهيزات الأساسية والمرافق العامة والموارد المالية العامة، وكذلك العلاقات الاقتصادية القائمة بين المدينة والمدن المجاورة لها⁽²⁾.

وبعد الانتهاء من إنجاز الدراسات التمهيدية، تتولى لجنة مركزية تعمل تحت رئاسة الإدارة المكلفة بالتعمير الإشراف على إعداد مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، وبحث وتوجيه الدراسات المتعلقة به في مختلف مراحلها، حيث تسهر تلك اللجنة على القيام بأعمال السكرتارية⁽³⁾، وتضم اللجنة كلا من مدير أملاك الدولة أو من ينوب عنه والولاة والعمال، ورؤساء المجالس الجماعية الترابية ومدير الوكالة الحضرية، فضلا عن مدير وكالة مارشيك باعباراه فاعلا في إعداد هذه الوثيقة، هذا إلى جانب ممثلي المصالح الوزارية المعنية، وجدير بالذكر أنه بإمكان هذه اللجنة الاستعانة بخبرة كل من رأت فائدة في الاسترشاد بأرائه⁽⁴⁾.

وبعدها تعرض الإدارة المكلفة بالتعمير مشروع المخطط على لجنة محلية للتعمير بعد الانتهاء من إعداده ودراسته⁽⁵⁾. وبعد انتهاء اللجنة من أعمالها؛ تقوم بتوجيه ملخص هذه الأشغال مرفوقا بمحضر من هذه الأعمال إلى اللجنة المركزية من أجل اتخاذ قرار بشأنه داخل أجل خمسة عشر

1. البكريوي عبد الرحمان، «التعمير بين المركزية واللامركزية»، مرجع سابق، ص 37.

2. الحاج شكرة، «الوجيز في قانون التعمير المغربي»، مرجع سابق، ص 77.

3. تنص الفقرة الثالثة من المادة 5 من المرسوم التطبيقي لقانون التعمير، المعدل والمتمم بالقانون رقم 12.66 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء على أن: «... يقوم بأعمال سكرتارية اللجنة المحلية ممثل المصالح الخارجية التابعة للسلطة الحكومية المكلفة بالتعمير أو الوكالة الحضرية في حالة وجودها. ويتولى رئيس اللجنة المحلية إعداد جدول أعمالها.

4. المصطفى معمر وأجعون أحمد، «إعداد التراب الوطني والتعمير» مرجع سابق، ص 156 وما بعدها.

5. تنص المادة 5 من المرسوم التطبيقي لقانون التعمير 12.90، المعدل والمتمم بالقانون رقم 12.66 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء على أن: «تقوم السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير بعرض مشروع المخطط التوجيهي الذي حددته اللجنة المركزية المشار إليها في المادة السابقة على نظر لجنة محلية تتألف من:

- الوالي أو عامل الإقليم أو العمالة المعنية، رئيسا.

أعضاء اللجنة التقنية المعنية والتابعة للعمالة أو الإقليم والمحدثة بموجب الفصل 5 من الظهير الشريف رقم 1.75.168 بتاريخ 25 من صفر 1397 (15 فبراير 1977)، المعتبر بمثابة قانون يتعلق باختصاصات العامل.

- رؤساء المجالس المعنية وان اقتضى الحال رئيس أو رؤساء المجموعة الحضرية المعنية.

- رؤساء الغرف المهنية.

- ويمكن أن يدعو رئيس اللجنة المحلية للمشاركة في أعمالها كل شخص يكون أهلا لذلك.

ويقوم بأعمال سكرتارية اللجنة المحلية مثل المصالح الخارجية التابعة للسلطة الحكومية المكلفة بالتعمير أو الوكالة الحضرية في حالة وجودها.

ويتولى رئيس اللجنة المحلية إعداد جدول أعمالها».

يوما على الأكثر ملخصا بهذه الأشغال مشفوعا بمحضر عن الأعمال إلى اللجنة المركزية قصد اتخاذ قرار بشأنه⁽¹⁾.

وتعرض السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير مشروع المخطط على أنظار مجالس الجماعات الترابية، أو على مجلس المجموعات الحضرية، الوكالات الخاصة المكلفة بالتعمير المنشأة حديثا⁽²⁾، لتبدي رأيها واقتراحاتها حوله داخل أجل ثلاثة أشهر، يبدأ من تاريخ الإحالة، كي تتولى الإدارة المكلفة بدراستها بمشاركة المجالس المشار إليها أعلاه⁽³⁾، ثم تقوم بعد ذلك بإحالة هذه الاقتراحات إلى الإدارة المكلفة بالتعمير لدراستها، والتقرير بشأنها⁽⁴⁾، لتكون بذلك الآراء والاقتراحات التي تقدمها المؤسسات المتدخلة على المستوى المحلي غير ملزمة، ليعود التقرير بخصوص المشروع للإدارة المكلفة بالتعمير، مما يدل على مركزية إعداد هذه الوثيقة ذات الأهمية في تنظيم المجال العمراني.

وبعد دراسة المشروع من طرف مختلف اللجان إن على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي، تتم المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، بمقتضى مرسوم صادر عن رئيس الحكومة، يُنشر بالجريدة الرسمية وباقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير بعد استطلاع رأي وزير الداخلية ووزير المالية والوزير المكلف بالتجهيز والنقل واللوجستيك، والوزير المكلف بالفلاحة⁽⁵⁾.

ونشير أخيرا إلى أنه خارج دوائر اختصاص الوكالات الحضرية، وكذا خارج الحيز المكاني لموقع بحيرة مارشيك⁽⁶⁾، تُحدث لجنة لمتابعة المخطط بالولاية والعمالة أو الإقليم تتكلف بالمتابعة والسهل على التنفيذ الدقيق للتوجهات التي جاء بها المخطط التوجيهي⁽⁷⁾.

1. المادة 6 من المرسوم التطبيقي لقانون التعمير 12.90، المعدل والمتمم بالقانون رقم 12.66 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء.
2. وكالة تهيئة نهر أبي رقراق (بالرباط) ووكالة تهيئة واستثمار بحيرة مارشيك (بالناضور موضوع الدراسة)، وكبند يمكن إضافته على مقتضيات المادة 7 من قانون التعمير 12.90، أن تتم إحالة المخطط إلى وكالة تهيئة واستثمار بحيرة مارشيك بالنسبة لمخطط توجيه التهيئة العمرانية الخاص بمدينة الناظور، بالإضافة إلى إحالة مشروع مخطط التهيئة العمرانية الذي يهم مدينة الرباط على وكالة تهيئة نهر أبي رقراق باعتبارهما مؤسستين مهتمتين بميدان التعمير.
3. محمد البوشواري، «الميسر في إعداد التراب الوطني والتعمير»، الطبعة الأولى 2006، ص 56.
4. فوزي عبد اللطيف، «دور وثائق التعمير في تحقيق التنمية المحلية»، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام، وحدة تدبير الشأن المحلي، كلية الحقوق، جامعة عبد المالك السعدي طنجة، 2010/2011، ص 18.
5. المادة 8 من المرسوم التطبيقي لقانون التعمير 12.90، المعدل والمتمم بالقانون رقم 12.66 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء.
6. بالنسبة للمخطط التوجيهي الذي يهم مدينة الناظور، وكذلك أيضا الذي يهم تدخل وكالة تهيئة نهر أبي رقراق بالرباط.
7. الحاج شكرة، «الوجيز في قانون التعمير المغربي»، مرجع سابق، ص 80، البوشواري محمد، «الميسر في إعداد التراب الوطني والتعمير»، مرجع سابق، ص 57.

الفقرة الثانية : حدود إلزامية المخطط التوجيهي داخل موقع بحيرة مارشيك

بعد الموافقة على تصميم المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، ونشره بالجريدة الرسمية يكتسب القوة الإلزامية في مواجهة كل المخاطبين به، ويجبرهم على التقيد بأحكامه⁽¹⁾، ليرتب بذلك آثاراً تُجاه الأفراد، وآثاراً تُجاه الإدارات المتدخلة في تطبيق مقتضياته.

أولاً : تقيد المتدخلين العموميين بالمخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية.

لقد ألزم المُشرع الدولة والجماعات والمؤسسات العمومية وأشخاص القانون الذين يكون رأسمالهم مملوكاً للدولة، التقيد بأحكام ومقتضيات المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، وهذا يعني أنّ البرامج والقرارات الإدارية المتعلقة بها، يجب أن تتطابق والمقتضيات التي جاء بها المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية⁽²⁾.

إن استعمال صفة الوجوب ضمن مقتضيات المادة 9 من قانون التعمير 12.90 المعدل والمتمم بالقانون رقم 12.66، يتضح من خلالها وبوضوح الموقف الصارم للمشرع المغربي من مسألة آثار المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية إزاء الأشخاص المعنوية العامة أو الخاصة، واستعمال صفة الوجوب لا يترك أي مجال للشك في أن مقصود المشرع هو مطابقة المشاريع المزمع القيام بها مع المخطط⁽³⁾. وبصفة عامة فإنّ المخطط يفرض أحكامه في مواجهة كل الذين شاركوا في إعدادهم ويُلزمهم بضرورة احترام توجيهاته.

ثانياً : آثار المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية تجاه وثائق التعمير

حسب الفصل 11 من قانون التعمير 12.90 المعدل والمتمم بالقانون رقم 12.66، فإنه ينبغي أن تتقيد تصاميم التنطيق والتهيئة أو تصميم التنمية، بالمقتضيات التي جاء بها المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية دون ذكر أي استثناء من ذلك، ونصّ القانون رقم 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك، خاصة الفقرة الأخيرة من المادة 27 على أنه: «لا تطبق داخل منطقة

1. فرح الرزوقي، «دور وثائق التعمير في تهيئة المجال الحضري والتنمية، بين القانون الواقع»، رسالة لنيل دبلوم الماستر في قانون العقود العقار، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول وجدة، السنة الجامعية 2012-2013، ص 17.

2. الحاج شكرة، «الوجيز في قانون التعمير المغربي»، مرجع سابق، ص 81.

3. فرح الرزوقي، «دور وثائق التعمير في تهيئة المجال الحضري والتنمية، بين القانون والواقع»، مرجع سابق، ص 18.

التهيئة أحكام المواد 10 و 11 و 12 و 18 من قانون التعمير⁽¹⁾ «...»، وتضيف المادة 22⁽²⁾ من نفس القانون أنه ترجح مقتضيات تصميم التهيئة على وثائق التعمير الأخرى، والتي يدخل من ضمنها المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، ممّا يُعطي رؤية واضحة حول وجود استثناء على القاعدة المنصوص عليها في المادة 11 من قانون التعمير المعدل والمتمم بالقانون رقم 12.66، بضرورة التقيد بتصاميم التهيئة دون أن يستثنى أي تصميم، بما في ذلك التصاميم الخاصة، كتصميم التهيئة الخاص بموقع بحيرة مارشيك، لذلك وجب على المشرع التدخل والنص على وجود استثناءات عدم التقيد بمقتضيات المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية⁽³⁾.

والتوجه الذي سلكه المشرع فيما يتعلق باستثناء تصميم التهيئة الخاص بموقع بحيرة مارشيك، وكذا تصميم التهيئة الخاص بضمفتي نهر أبي رقرق، هو مسايرة التوجه الذي سلكه المشرع الفرنسي الذي أخذ بمبدأ التوافق بين مشاريع الأشخاص المعنوية والتصاميم الخاصة بها، والتي سيتم إنجازها في المناطق التي يغطيها المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية⁽⁴⁾.

جاء في المادة R122-20 من مدونة التعمير الفرنسية أنه: «يُؤخذ بمبدأ التوافق أو التماثل في:

- تصاميم استعمال الأراضي.

- تموضع برامج وتصميم تهيئة مناطق التهيئة التشاوري.

- برامج الاقتناءات العقارية للجماعات المحلية والمؤسسات العمومية، أو الجهات التي يمنح لها امتيازاً.

- أشغال التجهيزات الكبرى⁽⁵⁾...».

1. تنص الفقرة الأخيرة من المادة 27 من القانون المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك على أنه: «... لا تطبق أحكام المواد 10 و 11 و 12 و 18 إلى غاية 28 و 30 إلى غاية 36 و 38 (الفقرتين 1 و 2) و 41 و 43 (الفقرة 1) و 45 و 46 و 48 و 49 و 54 و 55 (الفقرة 3) و 58 (الفقرة 2) و 63 إلى غاية 65 من القانون المشار إليه أعلاه رقم 12.90».

2. تنص المادة 22 من قانون 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك على أنه: «ابتداء من تاريخ نشر المرسوم الصادر بالمصادقة على تصميم التهيئة بالجريدة الرسمية ترجح مقتضيات التصميم المذكور، في حالة وجود تعارض، على أحكام وثائق التعمير وإن اقتضى الحال على أحكام أي تصميم إقطاعي آخر ولا سيما الأحكام الواردة في المخطط التوجيهي للتهيئة المندمجة لموارد المياه والمطبقة داخل المنطقة التي يشملها تصميم التهيئة.

يجب علاوة على ما ذكر، التقيد في كل وثيقة تعمير أو تصميم قطاعي يتم إعداده فيما بعد بالمقتضيات الواردة في تصميم تهيئة موقع بحيرة مارشيك.».

3. يجب أن يتم تنقيح مقتضيات المادة 11 من قانون التعمير 12.90 المعدل والمتمم بالقانون رقم 12.66 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، بجعل تصاميم التهيئة الخاصة بتهيئة موقع بحيرة مارشيك وكذا تصميم تهيئة نهر أبي رقرق.

4. عبد الرحمان البكريوي، «التعمير بين المركزية واللامركزية»، مرجع سابق، ص 51.

5. كالأشغال التي تقوم بها وكالة مارشيك فيما يتعلق بتهيئة موقع البحيرة.

هذا وقد اعتبر القضاء الفرنسي⁽¹⁾ أن اللائحة جاءت على سبيل الحصر وليس على سبيل المثال. لذلك يتوجب على المشرع المغربي العمل على مسايرة ما ذهب إليه المشرع الفرنسي فيما يتعلق بوضع استثناءات من القاعدة العامة، على خضوع جميع التصاميم لمقتضيات المخطط⁽²⁾.

ثالثا: آثار المخطط التوجيهي بالنسبة للأفراد .

هناك قاعدة مفادها أن وثائق التعمير لا تكون لها آثار ملزمة إزاء الأفراد إلا إذا كانوا مشاركين في إعدادها، وذلك بعد اطلاعهم على محتواها، من خلال البحث العلني الذي تقوم به الإدارة المعنية بإعداده⁽³⁾.

فبالرجوع إلى المادة العاشرة من قانون التعمير 12.90 المعدل والمتمم بالقانون رقم 12.66، فإن كل مشروع تجزئة أو مجموعة سكنية أو مشروع بناء، لا يمكن الإذن بإنجازه في حالة عدم وجود تصميم تهيئة أو تصميم التنطيق، إلا إذا كان الأمر لا يتنافى مع الأحكام المقررة ضمن المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية. فمقتضيات هذه المادة لا تسري على منطقة موقع بحيرة مارشيكا، بعد أن استثنى المشرع سريانها على هذه المنطقة بمقتضى الفقرة الأخيرة من المادة 27 من قانون 25.10، ليكون بذلك تصميم التهيئة الخاص بمنطقة نفوذ الوكالة هو المرتب لآثاره على الأفراد وفق ما جاء في المادة 23 من نفس القانون رقم 10,25 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيكا، إذ: «لا يجوز ابتداء من تاريخ نشر المرسوم بالمصادقة على تصميم التهيئة في الجريدة الرسمية، الإذن بأي مشروع بناء أو تجزئة أو إحداث مجموعات سكنية أو تقسيم عقارات، إلا إذا كان يتوافق مع المقتضيات الواردة في التصميم المذكور».

1. م د/2 مارس 1977 حكم دوما، أورده عبد الرحمان البكريوي، «التعمير بين المركزية واللامركزية»، مرجع سابق، ص 51.
2. مادام أن اجتهاد المشرع المغربي لا يخرج دائما عن تقليد ما يستجد في القوانين الفرنسية، وذلك بالنظر إلى التبعية القانونية التي لا زال يتبعها المشرع المغربي نقلا عن المشرع الفرنسي.
3. فوزي عبد اللطيف، «دور وثائق التعمير في تحقيق التنمية المحلية»، مرجع سابق، ص 21.

سلسلة الدراسات الدستورية والسياسية
منشورات مجلة العلوم القانونية
والمركز المتوسطي للدراسات والبحوث المعاصرة

الحكامة الترابية ورهانات التنمية المجالية

أشغال اليوم الدراسي المنظم من طرف جمعية التضامن للتنمية
والتنشيط الاجتماعي والثقافي بالناظور ومنتدى التعمير والبيئة
والتنمية بالناظور بتاريخ 06 ماي 2018

تنسيق العدد:
الأستاذ أيوب الشاوش

العدد العاشر