

منظومة المراقبة والزجر في مجال التعمير العملياتي

يزيد كلايلي

باحث في سلك الدكتوراه

بالكلية متعددة التخصصات بالناظور

مقدمة :

لقد عمل المشرع المغربي على تنظيم المجال العمراني بموجب مجموعة من القوانين التي تروم إلى التشجيع على الاستثمار والنهوض بالاقتصاد الوطني وضمان جودة البناء. ولتحقيق هذه الأهداف كان لا مناص من إصدار قانون يرمي إلى الحد من بعض الأفعال المخلة بقانون التعمير والبناء، فقواعد التعمير لا يمكن أن تكون فعالة إلا إذا تمت حمايتها برقابة فعالة وتدابير زجرية لتفادي كل المخالفات. مما يتطلب معه وجود أجهزة رقابية قوية واضحة المعالم من حيث الصلاحيات والمهام المكلفة بها على جميع المستويات، وهو ما تم بالفعل عن طريق إصدار القانون رقم 12-66 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في ميدان التعمير والبناء في 25 غشت 2016، والذي عمل على تغيير وتتميم ونسخ مع تعويض بعض مقتضيات كل من القانون رقم 12,90 المتعلق بالتعمير، وكذا القانون رقم 25,90 المتعلق بالتجزئات العقارية والجموعات السكنية وتقسيم العقارات، وكذا الظهير رقم 1,60,063 بشأن توسيع نطاق العمارات القروية.

وتستمد دراسة منظومة المراقبة والزجر في مجال التعمير العملياتي أهميتها من المكانة الجوهرية التي تحتلها قواعد التعمير في تحقيق التوازن بين متطلبات التنمية العمرانية والمحافظة على النظام العام العمراني. ذلك أن التوسع العمراني المتسارع الذي تشهده المدن والمراكز الحضرية أفرز تحديات متزايدة مرتبطة بانتشار البناء غير القانوني وتنامي مخالفات التعمير، الأمر الذي جعل من آليات المراقبة والزجر ركيزة أساسية لضمان احترام الضوابط القانونية والتنظيمية المؤطرة لعمليات التعمير. وتتجلى أهمية الموضوع أيضا في المقتضيات التشريعية التي عرفها قطاع التعمير بالمغرب، خاصة بعد تعزيز آليات المراقبة والزجر بمقتضى القانون رقم 66,12 المغير والمتمم للقانون رقم 12,90 المتعلق بالتعمير، وما أثاره من نقاش حول مدى فعالية المقتضيات الجديدة في مواجهة الاختلالات التي تعاني منها المنظومة العمرانية.

انطلاقاً مما ذكر، تقتضي دراسة الموضوع الإجابة عن الإشكالية المحورية الآتية:

إلى أي حد يعكس تطور منظومة المراقبة والزجر في مجال التعمير العملياتي توجه المشرع نحو تكريس حكامه عمرانية قائمة على الوقاية والردع، وما مدى قدرة الآليات القانونية والمؤسسية المعتمدة على تجاوز إكراهات الواقع العملي وضمان فعالية تطبيق قواعد التعمير؟

وعليه، لدراسة منظومة الرقابة في ميدان التعمير العملياتي، يتطلب الأمر التطرق للإطار القانوني لمراقبة وزجر المخالفات في هذا المجال (المطلب الأول)، بالإضافة إلى الحديث عن الزجر القضائي لمخالفات التعمير العملياتي (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الإطار القانوني لمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير العملياتي

شكل القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في ميدان التعمير والبناء قفزة نوعية في مجال المراقبة وضبط المخالفات، إذ يسعى من خلاله المشرع للوصول إلى أعلى درجات الرقي في مجال التعمير بعدما قام بمجموعة من الخطوات الكفيلة بإخراج التعمير من الطابع المنتحر إلى الطابع الحكامتي، وذلك تجاوزاً لضعف أداء المنظومة الرقابية ومحاولة التخفيف من تشتت وعيوب الإطار القانوني من المسؤولية وإشكالية ربط المسؤولية بالمحاسبة في مجال التعمير. وعليه، سنحاول من خلال هذا المبحث أن نتطرق إلى تصنيف المخالفات والجهات المقررة لمعانيها (الفقرة الأولى)، وكذا التطرق للزجر الإداري لمخالفات التعمير العملياتي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: أنواع مخالفات التعمير العملياتي والجهات المؤهلة لمعانيها

سيتم التطرق في هذه الفقرة لأنواع مخالفات التعمير العملياتي (أولاً)، وكذا الجهات المؤهلة لمعانيها (ثانياً).

أولاً: أنواع مخالفات التعمير العملياتي

بالرجوع إلى مقتضيات القانون رقم 66-12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، المغير والمتمم لقانون التعمير وقانون التجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، كذا الظهير رقم 211.12.2 بشأن توسيع نطاق العمارات القروية، يتبين أنه جاء بمقتضيات زجرية مهمة كان الهدف الأساسي من وراءها هو سد الباب أمام البناء العشوائي وفرض عقوبات ردعية على المخالفين. في الوقت الذي كانت في النصوص القانونية المذكورة، قبل تغييرها وتتميمها، تقتصر على بعض المخالفات والعقوبات التي لم تكن رادعة بما يكفي، حيث إن أكثرها

كان يقتصر على الغرامات المالية فقط، على خالف القانون رقم 66.12 الذي نص على عقوبات حبسية والرفع من بعض الغرامات التي كانت مقررة في القوانين التعميرية القديمة.

وعليه سوف نحاول من خلال هذه الفقرة، التعرف على مختلف المخالفات المنصوص عليها في قانون التعمير، وكذا المخالفات المنصوص عليها في القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية و المجموعات السكنية و تقسيم العقارات، و كذلك الظهير الشريف رقم 063.63.1 المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية، وذلك فيما يلي:

أ- مخالفات التعمير العمليتي في إطار القانون رقم 90-12 كما غير وتمم

نصت على هذه المخالفات المادة 64⁽¹⁾ من قانون التعمير المغير والمتمم، حيث جاء فيها: «يعد ارتكاب الأفعال المبينة أدناه مخالفة للقانون الجاري به العمل في مجال التعمير:

- إنجاز بناء أو الشروع في إنجازه؛
- من غير رخصة سابقة؛
- دون احترام مقتضيات الوثائق المكتوبة والمرسومة موضوع الرخص المسلمة في شأنها؛
- في منطقة غير قابلة لاستقبالها بموجب النظم المقررة؛
- فوق ملك من الأملاك العامة أو الخاصة للدولة والجماعات الترابية وكذا الأراضي التابعة

1. لقد كان قانون التعمير قبل تغييره وتتميمه بالقانون رقم 66-12، ينص في الفصل 66 منه على الأفعال التي تشكل مخالفة لقانون التعمير، وهي:

- مباشرة كل بناء دون الحصول على إذن صريح أو ضمني؛
- تشييد بناء خلافا للرخصة المسلمة من حيث لم يحترم العلو المسموح به، أو الأحجام أو المواقع المأذون فيها أو المساحة المباح بناؤها أو الغرض المخصص له البناء؛
- إقامة بناء جديد أو تعلية أو توطئة لأرض يون من شأنها تغيير حالتها، إذا كان يشملها قرار تخطيط حدود الطرق العامة أو قرار تخطيط الطرق العامة المعنية فيها الأراضي المراد نزع ملكيتها؛
- إدخال إصلاحات لا تدخل في نطاق الإصلاحات التي تقتضيها صيانة المباني التي تشملها القرارات السالفة الذكر أو القيام بذلك بدون الحصول على رخصة؛
- خرق ضوابط التعمير والبناء العامة أو الجماعية المتمثلة في:
- ضوابط السلامة الواجب مراعاتها في المباني؛
- الشروط الواجب توفرها في المباني لما تستلزمه متطلبات الصحة والمرور ومقتضيات الراحة العامة خصوصا، ومساحة المحلات وحجمها وأبعادها وشروط تهويتها؛
- قواعد متعلقة بجوانب أخرى غير المذكورة أعلاه.
- استعمال المبنى من غير الحصول على رخصة السكن أو شهادة المطابقة؛
- تحويل الغرض المخصص له المبنى والذي سلمت من أجله رخصة البناء ورخصة السكن أو شهادة المطابقة بدون إذن في ذلك.

للجماعات السلالية بدون رخصة سابقة يجب الحصول عليها قبل مباشرة ذلك من طرف السلطات الوصية على تسيير هذه الأملاك ؛

- استعمال البناية بدون الحصول على رخصة السكن أو شهادة المطابقة؛

- ارتكاب أعمال ممنوعة بموجب الفقرة الثانية من المادة 34 من هذا القانون؛

- الإخلال بمقتضيات الفقرة الأولى من المادة 54-2 أعلاه، المتعلقة بمسك دفتر الورش».

وتنص المادة 34 من نفس القانون في فقرتها الثالثة على أنه: «لا يجوز القيام في الأراضي التي يشملها الطريق بمقتضى الخريطة المنصوص عليها في المادة 32 أعلاه بأي بناء جديد أو تعلية أو توطئة للأرض يكون من شأنها تغيير حالتها، ولا يجوز أن تباشر في المباني القائمة في الأراضي الأنفة الذكر إلا الإصلاحات التي تقتضيها صيانتها بشرط أن يأذن في ذلك رئيس مجلس الجماعة وفق الإجراءات والشروط المقررة في الباب الثالث من هذا القانون».

كما تنص المادة 54-2 من نفس القانون في فقرتها الأولى على أنه: «يجب على المهندس المعماري المشرف على إدارة الأشغال، أن يمك، داخل الورش وطيلة مدة إنجاز الأشغال، دفترًا للورش، يتم إعداد نموذجة من طرف الإدارة المختصة».

من خلال ما سبق، يتبين أن المقتضيات القانونية أعلاه، جاءت بعدد من المخالفات، والتي تعد محظورة قانونا، وكل من تطاول على هذه المقتضيات سيتم مجاهاته بغرامات مالية وعقوبات حبسية في بعض الأحيان.

وعلى مستوى العمل القضائي، نجد مجموعة من الأحكام والقرارات القضائية التي تؤكد على ما سبق من المخالفات، نذكر منها على سبيل المثال قرار صادر عن محكمة النقض، حيث جاء في حيثياته⁽¹⁾: «لا يجوز لأي كان أن يقوم بأي عملية بناء أو تعديل بناء مرخص به من قبل إلا بعد الحصول على رخصة من طرف الجهات الإدارية المختصة تحت طائلة هدم ما بني بدون ترخيص...».

كما جاء في قرار صادر عن نفس المحكمة أنه⁽²⁾: «المحكمة لما استنتجت أن المخالفة التعميرية ثابتة وأن قرار الهدم مشروع، خاصة وأن الامر يتعلق بطريق عمومي يجب احترام عرضه وفقا لما

1. قرار محكمة النقض رقم 1-1760، الصادر بتاريخ 29-07-2015، في الملف الإداري رقم 3305-4-1-2014، منشور بالمجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، الدليل القانوني والقضائي رقم 10 «المستحدث في قضاء محكمة النقض في منازعات التعمير»، مطبعة الأمانة، الرباط،، الطبعة الأولى 2020، ص. 270.

2. قرار محكمة النقض رقم 1-871، الصادر بتاريخ 8-6-2017، في الملف الإداري رقم 3302-4-1-2016، نفس المرجع، ص. 271.

هو منصوص عليه في تصميم إعادة الهيكلة والتصميم الخاص بالمشروع المصادق عليه، تكون قد بنت قضائها من القانون، وعللت قرارها تعليلا سائغا».

ب- مخالفات التعمير العملياتي في القانون رقم 90-25 كما غير وتمم

أورد المشرع المغربي هذه المخالفات في المواد من 65 إلى 70 من القانون رقم 90-25 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم القارات كما وقع تغييره وتتميمه، وهي كالآتي:

- إحداث تجزئة عقارية أو مجموعة سكنية من غير إذن سابق؛
- إحداث تقسيم مخالف لأحكام المادة (1) 58 من هذا القانون؛
- إحداث تجزئة عقارية أو مجموعة سكنية في منطقة غير قابلة لاستقبالها بموجب النظم المقررة؛
- إحداث تجزئة عقارية أو مجموعة سكنية أو تقسيم عقاري أو تشييد بناية فوق ملك من الأملاك العامة أو الخاصة للدولة والجماعات الترابية وكذا الأراضي التابعة للجماعات السلالية، من غير الحصول على الأذن المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل؛
- بيع أو إيجار أو قسمة أو عرض للبيع أو الإيجار بقعا من تجزئة أو مساكن من مجموعة سكنية أو توسط في ذلك، إذا كانت التجزئة أو المجموعة السكنية لم يؤذن في إحداثها أو لم تكونا محل التسلم المؤقت للأشغال، مع مراعاة أحكام القانون رقم (2) 44,00 المتعلق ببيع العقارات في طور الإنجاز؛

1. تنص المادة 58 من القانون رقم 90-25 كما غير وتمم على أنه: « في الجماعات الحضرية والمراكز المحددة والمناطق المحيطة بها والمجموعات الحضرية والمناطق ذات صبغة خاصة وكل منطقة تشملها وثيقة من وثائق التعمير موافق عليها كمخطط توجيه التهيئة العمرانية أو تصميم تنمية تجمع قروي، يتوقف على الحصول على إذن سابق للتقسيم: كل بيع أو قسمة يكون هدفهما أو يترتب عليهما تقسيم عقار إلى بقتين أو أكثر غير معدة لإقامة بناء عليها؛ - بيع عقار لعدة أشخاص على أن يكون شائعا بينهم إذا كان من شأن ذلك أن يحصل أحد المشتريين على الأقل على نصيب شائع تكون المساحة المطابقة له دون المساحة التي يجب ألا تقل عنها مساحة البقع الأرضية بمقتضى وثيقة من وثائق التعمير أو دون 500.2 متر مربع إذا لم ينص على مساحة من هذا القبيل».

2. القانون رقم 00-44 المتعلق ببيع العقار في طور الإنجاز، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 309.02.1، بتاريخ 25 من رجب 1423 الموافق ل 3 أكتوبر 2002، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6440، بتاريخ 18 فبراير 201، ص: 932، المغير والمتمم بالقانون رقم 12-107 المتعلق ببيع العقار في طور الإنجاز، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 05.16.1، المؤرخ في 23 ربيع الآخر 1437 الموافق ل 3 فبراير 2016، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6440، بتاريخ 9 جمادى الأولى 1437 الموافق ل 18 فبراير 2016، ص: 932، المغير والمتمم للظهير الشريف الصادر بتاريخ 9 رمضان 1331 الموافق ل

- كل بيع أو إيجار لبقعة من تجزئة أو لسكن من مجموعة سكنية لم يؤذن في إحداثهما أو لم تكونا محل التسلم المؤقت للأشغال بمثابة مخالفة مستقلة؛

- إخلال بمقتضيات الفقرة الأولى من المادة 2-17⁽¹⁾ أعلاه، المتعلقة بمسك دفتر الورش.

ت- مخالفات التعمير في الظهير المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية المغير والمتمم

لقد تطرق المشرع المغربي لهذه الأفعال في المادة 12-4 من الظهير الشريف رقم 1.60.063، حيث يمكن إجمالها في الآتي:

- تشييد أبنية أو إحداث تجزئات عقارية أو تقسيم عقارات:

• من غير إذن سابق؛

• دون احترام مقتضيات الوثائق المكتوبة والمرسومة موضوع الرخص المسلمة في شأنها؛

• في منطقة غير قابلة لاستقبالها بموجب النظم المقررة؛

• فوق ملك من الأملاك العامة والخاصة للدولة والجماعات الترابية وكذا الأراضي التابعة

للجماعات السلالية، بدون رخصة أو إذن سابقين يجب الحصول عليهما قبل مباشرة ذلك

من طرف السلطات الوصية على تسيير هذه الأملاك؛

- بيع أو إيجار أو قسمة أو القيام ببيع أو إيجار بقعة داخل تجزئة، عندما تكون التجزئة غير

مؤذون بها أو لم يحرر بشأنها محضر للتسلم المؤقت للأشغال مع مراعاة أحكام القانون رقم

44.00 المتعلق ببيع العقارات في طور الإنجاز؛

- الإخلال بمقتضيات الفقرة الأولى من الفصل 12-3 أعلاه، المتعلقة بمسك دفتر الورش.

من خلال ما سبق، يلاحظ بأن المشرع المغربي، وبموجب القانون رقم 12-66، كان أكثر دقة

فيما يتعلق بتحديد موعية المخالفات، حيث تم التمييز بين المخالفات التي يمكن تداركها لكونها لا

تشكل إخلالا خطيرا بضوابط التعمير كما يتم توجيه أمر للمخالف لاتخاذ التدابير اللازمة لإنهاء

المخالفة في أجل لا يمكن أن يقل عن 10 أيام ولا أن يتجاوز شهرا واحدا، والمخالفات التي تشكل

12 أغسطس 1913 المتعلق بقانون الالتزامات والعقود، لم تصدر الصيغة العربية لهذا النص في الجريدة الرسمية وإنما وقع تعريبه ووزعته وزارة العدل منذ سنة 1965 على جميع المحاكم المغربية، أما الصيغة الفرنسية منه فقد صدرت في الجريدة الرسمية عدد 46 بتاريخ 12/9/1913، ص: 78.

1. تنص المادة 17-2 من القانون رقم 90-25 كما غير وتمم في فقرتها الأولى على أنه: «يجب على منسق المشروع، أن يمكسك داخل «الورش وطيلة مدة إنجاز الأشغال، دفتر للورش، يتم إعداد نموذج من طرف الإدارة المختصة».

إخلالا خطيرا بضوابط التعمير؛ حيث يتم تحرير محضر المعاينة من طرف الجهات المعنية مع إرساله إلى الهيئات المختصة قصد تحريك المتابعة أو الهدم التلقائي حسب الحالات⁽¹⁾.

وحرى بالبيان في هذا الإطار، أنه لقيام الجريمة لا بد من توفر ركن مادي يعبر عن حقيقتها المادية، وهذا الركن لا يتحقق إلا بقيام الشخص بأفعال مادية محسوسة، نص القانون على تجريمها، وهي تختلف حسب نوعية الجريمة. غير أنها تشترك في توافر ثلاثة عناصر أساسية وهي:

- سلوك صادر عن الجاني يترجم في القيام بعمل أو الامتناع عن عمل؛

- نتيجة يحققها هذا السلوك؛

- علاقة سببية تربط السلوك بالنتيجة.

والركن المادي في جرائم التعمير، يتكون من العناصر المشار إليها في المواد السابقة؛ فتحديد الأعمال المشكلة مخالفة للقوانين المتعلقة بالتعمير والبناء مسألة أساسية ودقيقة في نفس الوقت، فهي أساسية، لأنه بهذا التحديد سيتسنى لكل راغب في القيام بأي صنف من أصناف البناء، معرفة ما إذا كان عمله يستلزم ضرورة الحصول على ترخيص أم لا. وبالتالي يخضع لكل المقتضيات القانونية المنظمة للأبنية، أم أن الأمر ليس كذلك. وهي مسألة دقيقة لأن المشرع لم يحدد مثلا نوعية الأشغال والأعمال الخاضعة لرخصة البناء في المادة 40 من قانون التعمير كما غير وتمم، الأمر الذي يحدث معه اضطرابا واختلافا في الرأي⁽²⁾.

وكيفما كان الحال، فإنه يمكن للطرف المعني في جريمة من جرائم التعمير العملياتي، الدفع بعدم انطباق الوصف الذي حدده المشرع المغربي على ما أتاه من أعمال موضوع المتابعة والمنازعة فيها، ولمحكمة الموضوع في هذا الصدد كامل السلطة التقديرية في تقدير الوقائع المعروضة عليها، بغية تحديد ما إذا كانت تشكل فعلا مخالفة من مخالفات التعمير أم أنها أفعال مباحة لا تقع تحت طائلة التجريم.

إلى جانب ما سبق، لا بد من إبداء ملاحظة تهم صياغة المشرع المغربي لمقتضيات المواد المذكورة أعلاه، حيث اكتفى بتضمين عبارة «المخالفات»، وهو ما تضمنه عنوان القانون كذلك، بغية الدلالة على بعض الأفعال التي تم تجريمها؛ فهذه الصياغة تجعل الباحث يطرح تساؤلا حول المقاربة التي تم الاستناد عليها في تحديد الوصف القانوني للفعل، هل يتجلى في خصوصية تتماشى

1. الحاج شكرة، التعمير العملياتي بالمغرب -دراسة قانونية وقضائية-، مطبعة دعاية، الطبعة الأولى، 2020، ص. 268.

2. سعيد الوردي، مراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء -دراسة في ضوء أحكام القانون رقم 12-66 الصادر بتاريخ 25 غشت 2016، مطبعة أنفو-برانت، الطبعة الأولى، 2017، ص. 30 و 31.

مع الميدان محل الدراسة أم أنها تخضع للقواعد العامة الضابطة للتجريم والعقاب؟ وإن كانت تخضع للقواعد العامة فهل كل الأفعال تتماشى مع تعريف المخالفة في الميدان الجنائي؟

إن محاولة الإجابة عن ذلك تتطلب إجراء مقارنة بين الأحكام الواردة في مجموعة القانون الجنائي⁽¹⁾، والأحكام الضابطة لمخالفات التعمير. فبالرجوع إلى مقتضيات الفصل 110 من مجموعة القانون الجنائي، نجده يعرف الجريمة بكونها: «الجريمة هي كل عمل أو امتناع مخالف للقانون ومعاقب عليه بمقتضاه». وفي المقابل أحجم المشرع في قانون التعمير عن إعطاء تعريف لجرائم التعمير، وإن كان ذلك يجد سنده حسب البعض في كون المشرع كان يهدف إلى ضرورة العمل على زجر الأفعال المخالفة لقانون التعمير، أكثر من اهتمامه بوضع تصور تجريبي لهذه الأفعال. وعليه فإن تبني المشرع الجنائي لمفهوم الجريمة دون تخصيص يجعله مفهوما واسعا بمقدوره أن يتبنى في طياته الجرائم التعميرية، بل الأكثر من ذلك فإنه يمكن الإقرار بوحدة الهدف وهو المحافظة على النظام العام بمفهومه الشامل؛ حيث إن النصوص الجنائية تهدف إلى حماية النظام العام الاجتماعي، فإن العقوبات الواردة في قوانين التعمير تهدف هي الأخرى إلى حماية النظام العام العمراني. هذا بالإضافة إلى الالتصاق الوثيق بين التعمير والظروف الصحية والاقتصادية ككل مما قد يبرر علاقة تأثير وتأثر⁽²⁾.

ولقد حدد المشرع الجنائي في مجموعة القانون الجنائي أنواع الجرائم من خلال مقتضيات الفصل 111، حيث جاء فيه أن: «الجرائم إما جنابات أو جنح تأديبية أو جنح ضبطية أو مخالفات». وبقراءة الفقرة الأخيرة من نفس الفصل، يلاحظ بأنها تعرف المخالفة بكونها الجريمة التي يعاقب عليها القانون بإحدى العقوبات المنصوص عليها في الفصل 18 من نفس القانون، والتي تتجلى أساسا في الاعتقال لمدة تقل عن شهر والغرامة من 30 إلى 1200 درهم. أما بالنسبة للأفعال المعتبرة مخالفة لأحكام قانون التعمير بخاصة، والقوانين ذات الصلة بمجال التعمير والبناء عموما، فقد خصص لها المشرع نوعين من العقوبات سالبة للحرية -كما سنرى أدناه-، هذه الأخيرة تدخل في دائرة الجنح الأصلية بنوعها الضبطية والتأديبية، وهو ما يخرج عن دائرة المخالفات في المادة الجنائية، ونفس الأمر سيتم ملاحظته في النوع الثاني من العقوبة المقررة في هذا الصدد، والمتمثلة في العقوبات

1. الظهير الشريف رقم 413.59.1، الصادر في 28 جمادى الثانية 1382 الموافق ل 26 نونبر 1962، بالمصادقة على مجموعة القانون الجنائي، المنشور ب الجريدة الرسمية عدد 2640 مكرر، بتاريخ 12 محرم 1383 الموافق ل 5 يونيو 1963، ص 1253. المعدل بالقانون رقم 18.33، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 44.19.1، بتاريخ 4 رجب 1440 الموافق 1 مارس 2019، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6763 بتاريخ 18 رجب 1440 الموافق ل 2 مارس 2019، ص. 1612.

2. الزكراوي محمد، التكييف القانوني للجزاءات المقررة في قانون التعمير والتجزئة وتقسيم العقارات وفق مستجدات قانون 66-12، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.maroclaw.com تاريخ الولوج 22-9-2021 على الساعة: 12:55.

المالية إذا تم التمعن في الحد الأدنى والحد الأقصى لها، حيث إنها تتجاوز قيمة الغرامة المقرر للمخالفات في مجموعة القانون الجنائي.

إن هذا الوضع، أدى إلى خلق انقسام في وجهات النظر من لدن الدارسين والمهتمين بميدان التعمير؛ حيث هناك من الباحثين⁽¹⁾ من يؤكد على أن الأفعال التي تعد مخالفة للأحكام الواردة في قانون التعمير لها وقع خاص ومكانة خاصة محددة بنصوص خاصة بمجال التعمير، ولا تدخل في نطاق العقوبات المتعلقة بالمخالفات. وفي المقابل يرى أحد الباحثين⁽²⁾ أنه لا مجال للتفرقة بين الجرائم المنصوص عليها في مجموعة القانون الجنائي والجرائم المنصوص عليها في التشريعات الجنائية الخاصة؛ بأن مفهوم المخالفة الذي اعتمده المشرع المغربي في جرائم التعمير هو مفهوم لغوي أكثر منه قانوني، وأن التمييز ليس له أي أهمية، ذلك أن الأحكام التي تحكم الجرائم واحدة بغض النظر عن أساسها التشريعي.

ومن جهتنا، نعتقد بأنه كيفما كان الحال، يظل استعمال مصطلح «المخالفة» لا يسعف في التمييز بين أصناف الجرائم، كما هي واردة في مجموعة القانون الجنائي، الأمر الذي يستدعي بعض التوضيح بغية رفع أي لبس يطرحه خرق قواعد التعمير، خاصة على مستوى الآثار القانونية، إن على مستوى درجة الجريمة (مخالفة أو جنحة أو جناية)، أو على مستوى العقوبة المقررة، وبإمكانية الإكراه البدني ومدته، على خلاف الأمر في المخالفات، وكذلك على مستوى مدد التقادم.

ثانياً : الهيئات المؤهلة لمعاينة مخالفات التعمير العملياتي

تعتبر الرقابة من زاوية علم الإدارة كما يعرفها بذلك Foyol Henry بأنها⁽³⁾: "علم يقوم على التحقق مما إذا كان كل شيء يسير وفقاً للخطة المرسومة والتعليمات الصادرة والقواعد المقررة، أما موضوعها فهو تبيان نواحي الضعف أو الخطأ من أجل تقويمها ومنع تكرارها".

1. الزكراوي محمد، التكييف القانوني للجزاءات المقررة في قانون التعمير والتجزئة وتقسيم العقارات وفق مستجدات قانون 12-66، مقال منشور على الموقع الإلكتروني: www.maroclaw.com تاريخ الولوج 2021/9/22 على الساعة 12:55.

2. نور الدين الوناني، الجزاءات الجزية المقررة لجرائم التعمير ومدى فعاليتها في حماية المجال العمراني على ضوء مستجدات القانون رقم 12-99، أشغال الندوة الوطنية المنظمة من طرف الماستر المتخصص في قانون العقار والتعمير بالكلية المتعددات التخصصات بالناظور أيام 2-3-4 مارس 2017، مطبعة ووراقة القبس، الطبعة الأولى، 2018، ص. 561 وما يليها.

3. أورده المختار المتصرف، تدبير قطاع التعمير بين القانون ومتطلبات الاستثمار، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، الرباط، السنة الجامعية: 2017-2018، ص. 348.

هذا وقد أبانت منظومة المراقبة التي كان المعمول بها سابقا قبل صدور قانون رقم 12-66 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء عن مجموعة من الاختلالات والنواقص أدت إلى استفحال ظاهرة البناء غير القانوني، وانتشار الأحياء العشوائية وتشوه المشهد العمراني في تعارض تام مع المجهودات التنموية التي تعرفها العديد من المدن بغرض تطوير جاذبيتها وقدراتها الاستقطابية، بالإضافة إلى تزايد حالات انهيار المباني وما ينجم عنها من خسائر بشرية ومادية جسيمة⁽¹⁾.

وعلى هذا الأساس، فقد عمد المشرع المغربي إلى إدخال تعديلات هامة في قوانين التعمير، ومن بينها إصدار قانون 12-66 الذي جاء بمستجدات قانونية تساهم إلى حد كبير في تجاوز بعض المعوقات التي كانت مطروحة آنذاك والمتعلقة أساسا بتعدد المتدخلين في منظومة المراقبة، دون تحديد دقيق لمسؤولياتهم مما انعكس سلبا على معاينة هذه المخالفات وتحرير محاضر من شأنها أن تحد من ظاهرة التجريم في ميدان التعمير.

وهكذا، فقد حددت المادة 65 من القانون رقم 12,90 المتعلق بالتعمير المغير والمتمم بالقانون رقم 12,66 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير، الجهات المؤهلة لمعاينة المخالفات المتعلقة بالتعمير العملياتي، حي ث جاء فيها أنه: "يقوم بمعاينة المخالفات المشار إليها في المادة 64 أعلاه" وتحرير محاضر بشأنها:

- ضباط الشرطة القضائية؛

- مراقبو التعمير التابعون للوالي أو للعامل أو للإدارة، المخولة لهم صفة ضباط الشرطة القضائية.

- مراقبي التعمير التابعين للوالي أو للعامل أو للإدارة الحق في طلب تسخير القوة العمومية أثناء مزاوله مهامهم.

تخول صفة ضابط الشرطة القضائية إلى المراقبين التابعين للوالي أو للعامل أو للإدارة المشار إليهم أعلاه، وذلك وفق الإجراءات والكيفيات التي تحدد بنص تنظيمي.

يستدعى، عند الاقتضاء، ممثل السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير لحضور جلسات المحاكم التي تبت في المخالفات المنصوص عليها في المادة 64 من القانون. ويحضر ممثل السلطة المذكور، في حاله استدعائه، لتنوير المحكمة حول خطورة المخالفات المرتكبة.

1. محمد تكراتين، «منظومة المراقبة في مجال التعمير والبناء بين مقتضيات النص القانوني وإكراهات الواقع»، مقال منشور بنشرة قانونية وموضوعاتية، مرجع سابق، ص. 28.

تحدد طرق وكيفيات عمل مراقبي التعمير التابعين للوالي أو للعامل أو للإدارة المشار إليهم في هذه المادة وكذا نطاق ممارستهم لمهامهم بنص تنظيمي¹.

وهو ما تنص عليه أيضا المادة 63-1 من القانون رقم 90-25 كما وقع تغييره وتتميمه، حيث ورد فيها ما يلي:

”يقوم بمعاينة المخالفات المشار إليها في المادة 63 أعلاه وتحرير محاضر بشأنها:

- ضباط الشرطة القضائية؛

- مراقبو التعمير التابعون للوالي أو للعامل أو للإدارة المخولة لهم صفة ضابط الشرطة القضائية.

لمراقبي التعمير التابعين للوالي أو للعامل أو للإدارة الحق في طلب تسخير القوة العمومية أثناء مزاوله مهامهم.

تخول صفة ضابط الشرطة القضائية إلى المراقبين التابعين للوالي أو للعامل أو للإدارة المشار إليهم أعلاه، وذلك وفق الإجراءات والكيفيات المحددة بموجب بنص تنظيمي.

تحدد طرق وكيفيات عمل مراقبي التعمير التابعين للوالي أو للعامل أو للإدارة المشار إليهم في هذه المادة وكذا نطاق ممارستهم لمهامهم بنص تنظيمي⁽¹⁾.

الملاحظ من خلال ما سبق، أنه أصبح موظفو الجماعات الترابية أو المفوض لهم من طرف رؤساء المجالس الجماعية معاينة المخالفات في ميدان التعمير والبناء، خارج نطاق معاينة وضبط مخالفات التعمير.

وأمام الالتزامات والإشكالات العويصة التي كانت تثار بشأن المحاضر التي كان يحررها هؤلاء

1. وهو ما تنص عليه كذلك المادة 12-5 من الظهير المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية كما غير وتمم، حيث جاء فيها أنه: «يقوم بمعاينة المخالفات المشار إليها في الفصل 12-4 أعلاه وتحرير محاضر بشأنها: ضباط الشرطة القضائية؛

مراقبو التعمير التابعون للوالي أو للعامل أو للإدارة المخولة لهم صفة ضابط الشرطة القضائية.

لمراقبي التعمير التابعين للوالي أو للعامل أو للإدارة الحق في طلب تسخير القوة العمومية أثناء مزاوله مهامهم.

تخول صفة ضابط الشرطة القضائية إلى المراقبين التابعين للوالي أو للعامل أو للإدارة المشار إليهم أعلاه، وذلك وفق إجراءات تحدد بنص تنظيمي.

يستدعي، عند الاقتضاء، ممثل السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير لحضور جلسات المحاكم التي تبت في المخالفات المنصوص عليها في الفصل 12-4 من هذا القانون.

تحدد طرق وكيفيات عمل مراقبي التعمير التابعين إلى الوالي أو للعامل أو الإدارة المشار إليهم في هذا الفصل وكذا نطاق ممارستهم لمهامهم بنص تنظيمي».

الموظفون التابعون لرؤساء الجماعات في ضبط الجرائم المرتبطة بالتعمير، وتعتبر أداء المحاكم جراء ذلك بسبب عدم تضمين محاضر معاينة المخالفات الشروط المطلوبة لتحريك المتابعة. قد أوجد المشرع المغربي آلية جديدة لضبط مخالفات التعمير وذلك من خلال تخويل الصفة الضبطية لمراقبين، وهؤلاء المراقبين يعينون من طرف الولاية أو العمال أو الإدارة⁽¹⁾، بحيث أصبح القانون رقم 66,12 يخول لهؤلاء المراقبين الصفة الضبطية في تحرير مخالفات التعمير.

تجدر الإشارة إلى أنه هناك بعض المراقبين ليست لهم صفة ضباط الشرطة القضائية ويقومون بمراقبة البناء العشوائي وإحالة الأمر على القائد أو الباشا حسب الاختصاص ومن بين هؤلاء قسم البناء والتعمير بكل من العمالات والأقاليم والجهات، كما أن ضبط المخالفات في ميدان التعمير يحتاج إلى موارد بشرية كفيلة بالقيام بمهامها على أحسن وجه تريده الإدارة ويساير القانون، وذلك لإنجاح وثائق التعمير من جهة، ولمراقبة فعالة للحركة العمرانية من جهة ثانية، خاصة إذا علمنا أن ميدان التعمير يعتبر من القطاعات المعقدة والشائكة التي تتطلب إمكانية بشرية مختصة. وحسنا فعل المشرع حين حصر مهمة الرقابة ومعاينة المخالفات وإنجاز المحاضر بشأنها في فئة مخول لها صفة ضباط الشرطة القضائية عوض الإبقاء على المزج في ممارسة هذا الاختصاص بينهم وبين ضباط الشرطة الإدارية، بحيث أن الشرطة القضائية تتدخل بعد اقتراف الجريمة أو أثناء ظهور وضعية مشبوهة حيث تكون مهمتها بعدية أو لاحقة لواقعة ما، عكس الشرطة الإدارية التي تتوخى الاستباقية والوقاية، أي قبل ارتكاب الجريمة.

ولا يفوتنا في هذا الصدد أن نشير إلى أنه قد تم إصدار دورية مشتركة رقم 07-17⁽²⁾ تروم إلى تفعيل مقتضيات القانون 66-12، وذلك في انتظار استكمال صدور النصوص التنظيمية المحال عليها بمقتضى القانون السالف الذكر؛ حيث بينت هذه الدورية، الجهات الموكلول لها معاينة المخالفات بالقول: «تتم معاينة المخالفات من طرف ضباط الشرطة القضائية، إما تلقائيا أو بناء على:

- طلب من السلطة الإدارية محلية أو رئيس مجلس الجماعة أو مدير الوكالة الحضرية؛

- الإبلاغ عن المخالفات من طرف الأعوان التابعين للسلطة الإدارية المحلية أو الجماعة أو الوكالة

1. المقصود بالإدارة «السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير».

2. دورية مشتركة بين وزير الداخلية ووزير إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة، رقم 07-17، الصادرة بتاريخ 1 غشت 2017، تحت عنوان «تفعيل مقتضيات القانون رقم 66-12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء»، منشورة بموقع وزارة الداخلية، ص. 11.

الحضرية المعنية أو الإدارة، وفي هذا الصدد، فإنه يجدر التوضيح أن المهام الموكولة إلى هؤلاء الأعوان تنحصر في البحث عن المخالفات الإبلاغ عنها لدى الجهات التابعة لها؛

- الإبلاغ عن المخالفات من طرف المهنيين، فيما يخص المخالفات المرتكبة داخل الأوراش الذين يسهرون عليها؛

- التوصل بشكاية في الموضوع».

وفي إطار تطبيق مقتضيات القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، صدر المرسوم رقم 2.19.409⁽¹⁾ المتعلق بتحديد كفاءات مراقبة وزجر المخالفات في ميدان التعمير والبناء. ويتكون المرسوم من خمسة فصول، بحيث تناول الفصل الأول أحكام عامة تتضمن أساسا كفاءات تخويل صفة ضابط الشرطة القضائية، للمراقبين في مجال التعمير والبناء ونطاق ممارستهم لمهامهم، أما الفصل الثاني تطرق لكيفية منح صفة ضابط الشرطة القضائية لممارسة مهام مراقب التعمير والبناء، وذلك للموظفين التابعين للوالي أو العامل المحددة أسماؤهم بموجب قرار مشترك للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية والسلطة الحكومية المكلفة بالعدل، وللموظفين العاملين بالمصالح اللامركزية التابعة للسلطة الحكومية المكلفة بالتعمير المحددة أسماؤهم بموجب قرار مشترك للسلطة الحكومية المكلفة بالتعمير والسلطة الحكومية المكلفة بالعدل⁽²⁾. كما اشترط المرسوم المذكور أعلاه للحصول على صفة ضابط الشرطة القضائية لممارسة مهام مراقب في مجال التعمير والبناء، التوفر على أحد الشروط التالية⁽³⁾:

- دبلوم يخول الولوج إلى السلم 10 على الأقل، مع التوفر على أقدمية أربع سنوات من الخدمة الفعلية؛

- دبلوم تقني متخصص في مجال التعمير والبناء أو الهندسة المعمارية أو المدنية أو الطبوغرافية أو رسم البناء، مع التوفر على أقدمية 4 سنوات من الخدمة الفعلية؛

- دبلوم يخول الولوج إلى السلم 8 على الأقل، مع التوفر على أقدمية 8 سنوات من الخدمة الفعلية.

1. المرسوم رقم 409.19.2 المتعلق بتحديد كفاءات مراقبة وزجر المخالفات في ميدان التعمير والبناء، الصادر بتاريخ 9 صفر 1441 الموافق ل 8 أكتوبر 2019، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6859، بتاريخ 29 جمادى الآخرة 1441، الموافق ل 24 فبراير 2020، ص. 1033.

2. تراجع بهذا الخصوص مقتضيات المادة 3 من نفس المرسوم.

3. المادة 4 من نفس المرسوم.

أما الفصل الثالث فقد تطرق لكيفيات ممارسة مهام المراقبة ومعاينة المخالفات في مجال التعمير والبناء، من خلال التأكيد على مبدأ تلقائية المراقبة، وتحديد كيفية مراقبة الأوراش، وكذا تدقيق بعض الإجراءات التي يتعين على المراقب اتخاذها في حالة حجز المعدات ومواد وأدوات البناء وإغلاق الورش. كما حدد المرسوم المشار إليه أعلاه في الفصل الرابع اللجنة الإدارية المكلفة بالهدم والتي يرأسها الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم أو من يمثله. وقد تطرق الفصل الخامس والأخير لكيفيات وضوابط إفراغ البنايات من معتمريها وتنفيذ عملية الهدم.

وبمقارنة المواد المذكورة، قبل وبعد التعديل، يتضح أن المشرع المغربي قلص من عدد الهيئات المتدخلة على مستوى مراقبة مخالفات التعمير، فضلا عن توحيدها في القوانين السالفة الذكر؛ وذلك حينما استثنى معاينة ومراقبة المباني في ميدان التعمير من اختصاصات المجالس الجماعية في شخص رؤسائها الذين كانت لهم سلطات واسعة في هذا المجال. ومن ثم يكون المشرع قد فصل بين الجانب المتعلق بالترخيص والجانب المتعلق بالمراقبة مع إسناد مهمة المراقبة إلى ضباط الشرطة القضائية وإلى مراقبي التعمير المخولة لهم⁽¹⁾.

انطلاقا من المعطيات السالفة الذكر أعلاه، خلص أحد الباحثين⁽²⁾ إلى أن المشرع لم يكون دقيقا على مستوى تحديد الجهات المكلفة بمراقبة مخالفات التعمير والبناء؛ حيث إنه كان الأجدر الاكتفاء بدور السلطة المحلية التي تنحصر في الباشوات والقياد. بينما يرى أحد الدارسين بضرورة الاحتفاظ بهذا الوضع خاصة في ظل تبسيط إجراءات المتابعة وستصبح علاقة ضباط الشرطة القضائية مباشرة بالنيابة العامة، غير أنه يتعين تحديد مجال تدخل كل جهاز على حدة، وإيجاد ميكانيزمات الإجبار على التدخل⁽³⁾.

ومن جهتنا، نؤيد ما ذهب إليه الاتجاه الأول، إذ نعتقد الالتقائية بين رهانات النص القانوني وواقع الممارسة يمكن إرجاعها إلى عاملين محوريين، العامل الأول يتمثل في قلة الموارد البشرية مقارنة بكثرة الالتزامات والمهام اليومية المنوطة بالمتدخلين وهو ما يمكن رصده بالنسبة للشرطة القضائية والدرك الملكي في ظل ارتفاع مؤشر الجريمة، مما لا يسعفهم للوقوف على مخالفات

1. المصطفى طایل، «السلطة المحلية والتصدي لمخالفات التعمير والبناء وفق قانون رقم 12-66 أية نجاعة؟»، مقال منشور بمجلة التعمير والبناء ومتطلبات الحكامة الترابية، مرجع سابق، ص. 390.
2. جمال بوصوي، «القانون الجديد للتعمير: تكريس للإشكاليات أم إيجاد للحلول»، أشغال الندوة الوطنية المنظمة بالكلية المتعددة التخصصات بالناظور، مرجع سابق، ص. 162.
3. محمد أمزيان، «الضبط التشريعي الجديد لعملية مراقبة مخالفات التعمير والبناء، التعمير والحكامة المجالية وفق آخر المستجدات التشريعية والقضائية، منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، العدد الخاص رقم 11، الطبعة الأولى 2019، ص. 138.

التعمير والبناء بالشكل الذي توخاه المشرع. أما العامل الثاني فيمكن إرجاعه إلى النقص في التكوين، إن على المستوى التقني أو القانوني، في مجال التعمير والبناء؛ حيث إن المراقبة الفعلية تتطلب توفر خبرة تقنية كبيرة، فقد يقتضي الأمر أحيانا الاطلاع على التصاميم المعمارية والطبوغرافية، وإجراء مقارنة مع مدى التزام صاحب الورش بالتصميم المرخص له أو لا.

الفقرة الثانية : الزجر الإداري لمخالفات التعمير العملياتي

سيتم في هذا الصدد استعراض تجليات الزجر الإداري لمخالفات التعمير العملياتي، وذلك من خلال الحديث عن تحرير المحضر والأمر الفوري بإيقاف الأشغال (أولا)، وكذا التطرق إلى وسائل الزجر الإداري الأخرى (ثانيا).

أولا : تحرير المحضر والأمر الفوري بإيقاف الأشغال

من أبرز الإجراءات التي يقوم بها المراقب المعين عند شروعه في معاينة المخالفة هو تحرير محضر طبقا لمقتضيات قانون المسطرة الجنائية (أ)، مع اتخاذ أمر بإيقاف أشغال المخالفة مباشرة بعد معاينتها (ب).

أ- تحرير محضر المخالفة

بمجرد الوقوف على المخالفات من قبل المكلفين بضبط جرائم التعمير، إما بناء على زيارات ميدانية أو استنادا إلى شكايات المتضررين وخاصة المجاورين للبناء المعني بالمخالفة، تحرر بشأنها محاضر طبقا للمادة 65⁽¹⁾ من قانون رقم 90-12 المتعلق بالتعمير كما وقع تغييره وتتميمه، والمادة

1. تنص المادة 65 من القانون رقم 90-12 المغير والمتمم على أنه: «يقوم بمعاينة المخالفات المشار إليها في المادة 64 أعلاه «وتحرير محاضر بشأنها:

- ضباط الشرطة القضائية؛

- مراقبو التعمير التابعون للوالي أو للعامل أو للإدارة، المخولة لهم صفة ضباط الشرطة القضائية.

لمراقبي التعمير التابعين للوالي أو للعامل أو للإدارة الحق في طلب تسخير القوة العمومية أثناء مزاوله لمهامهم.

تخول صفة ضباط الشرطة القضائية إلى المراقبين التابعين للوالي أو للعامل أو للإدارة المشار إليهم أعلاه، وذلك وفق الإجراءات والكيفيات التي تحدّد بنص تنظيمي.

يستدعى، عند الاقتضاء، ممثل السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير لحضور جلسات المحاكم التي تبت في المخالفات المنصوص عليها في المادة 64 من القانون. ويحضر ممثل السلطة المذكور، في حالة استدعائه، لتنوير المحكمة حول خطورة المخالفات المرتكبة.

تحدّد طرق وكيفيات عمل مراقبي التعمير التابعين للوالي أو للعامل أو للإدارة المشار إليهم في هذه المادة وكذا نطاق ممارستهم لمهامهم بنص تنظيمي.»

2-63⁽¹⁾ من قانون التجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات المغير والمتمم، وكذا المادة 5-12⁽²⁾ من ظهير 1960 المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية كما غير وتمم.

تنص المادة 10 من المرسوم المحدد لكيفيات مراقبة وزجر المخالفات في ميدان التعمير والبناء على أنه: «تطبيقاً لأحكام المادة 66 من القانون رقم 90-12 والمادة 63-2 من القانون رقم 90-25 والفصل 6-12 من الظهير الشريف رقم 1.60.063، السالف ذكرها، ودون الإخلال بالمقتضيات القانونية التي تمنح اختصاص طلب القيام بالمراقبة في مجال التعمير والبناء والسلطة الإدارية المحلية ولرئيس مجلس الجماعة وللمدير الوكالة الحضرية، يتعين على المراقب في مجال التعمير والبناء، تطبيقاً لمبدأ تلقائية المراقبة، أن يحرص على مباشرة إجراءات المراقبة داخل النطاق الترابي المحدد له في قرار تعيينه، وذلك بكيفية دائمة وبقظة.

ولهذا الغرض، يعد تقارير شهرية عن مختلف المخالفات التي قام بمعاينتها، ويوجهها إلى الجهة التي يتبع لها».

هكذا، تعتبر المحاضر المنجزة من قبل مراقبي التعمير المخول لهم ممارسة هذا الاختصاص من أهم وسائل الإثبات المعتمدة في مجال ضبط مخالفات التعمير، حيث تعتبر حجة ودليلاً على

1. تنص المادة 63-2 من القانون رقم 90-25 المغير والمتمم على أنه: «يقوم بمعاينة المخالفات المشار إليها في المادة 63 أعلاه وتحرير محاضر بشأنها:

- ضباط الشرطة القضائية؛

- مراقبو التعمير التابعون للوالي أو للعامل أو للإدارة المخولة لهم صفة ضباط الشرطة القضائية.

لمراقبي التعمير التابعين للوالي أو للعامل أو للإدارة الحق في طلب تسخير القوة العمومية أثناء مزاولة مهامهم.

تخول صفة ضباط الشرطة القضائية إلى المراقبين التابعين للوالي أو للعامل أو للإدارة المشار إليهم أعلاه، وذلك وفق الإجراءات والكيفيات المحددة بموجب بنص تنظيمي».

تحدد طرق وكيفيات عمل مراقبي التعمير التابعين للوالي أو للعامل أو للإدارة المشار إليهم في هذه المادة وكذا نطاق ممارستهم لمهامهم بنص تنظيمي

2. تنص المادة 12-5 من ظهير 1960 المغير والمتمم على أنه: «يقوم بمعاينة المخالفات المشار إليها في الفصل 12-4 أعلاه وتحرير محاضر بشأنها:

ضباط الشرطة القضائية؛

مراقبو التعمير التابعون للوالي أو للعامل أو للإدارة المخولة لهم صفة ضباط الشرطة القضائية.

لمراقبي التعمير التابعين للوالي أو للعامل أو للإدارة الحق في طلب تسخير القوة العمومية أثناء مزاولة مهامهم.

تخول صفة ضباط الشرطة القضائية إلى المراقبين التابعين للوالي أو للعامل أو للإدارة المشار إليهم أعلاه، وذلك وفق إجراءات تحدد بنص تنظيمي.

يستدعى، عند الاقتضاء، ممثل السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير لحضور جلسات المحاكم التي تبت في المخالفات المنصوص عليها في الفصل 12-4 من هذا القانون.

تحدد طرق وكيفيات عمل مراقبي التعمير التابعين إلى الوالي أو للعامل أو للإدارة المشار إليهم في هذا الفصل وكذا نطاق ممارستهم لمهامهم بنص تنظيمي».

صحة محتواها ولا يمكن استبعادها إلا بإثبات ما يخالفها، لكن يشترط أن تتوفر فيها شروطها الموضوعية والشكلية، وطبقا لمقتضيات المادة 66⁽¹⁾ من قانون التعمير، فإنه يقوم المراقب الذي عاين مخالفة من المخالفات المشار إليها في المادة 64 بتحرير محضر بذلك طبقاً لأحكام المادة 24⁽²⁾ من قانون المسطرة الجنائية، ويوجه أصله إلى وكيل الملك في أجل أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ معاينة المخالفة. كما يتعين أن توجه نسخة من محضر معاينة المخالفة إلى كل من السلطة الإدارية المحلية ورئيس المجلس الجماعي ومدير الوكالة الحضرية وكذا إلى المخالف⁽³⁾.

1. تنص المادة 66 من قانون التعمير كما غير وتمم على أنه: «يزاول المراقب مهامه من تلقاء نفسه أو بطلب من السلطة الإدارية المحلية أو من رئيس المجلس الجماعي أو من مدير الوكالة الحضرية، بناء على إبلاغ بالمخالفة من طرف الأعوان التابعين لهم المكلفين بهذه المهمة أو بناء على طلب كل شخص تقدم بشكاية. يمكن لضابط الشرطة القضائية أو المراقب، معاينة مخالفة مرتكبة داخل محلات معتمرة، بناء على إذن كتابي للنياحة العامة المختصة وذلك داخل أجل لا يتعدى ثلاثة أيام. يقوم المراقب الذي عاين مخالفة من المخالفات المشار إليها في المادة 64 أعلاه، بتحرير محضر بذلك طبقاً لأحكام المادة 24 من قانون المسطرة الجنائية، يوجه أصله إلى وكيل الملك في أجل أقصاه ثلاثة أيام من تاريخ معاينة المخالفة مرفقا بنسختين منه، مشهود بمطابقتها للأصل وكذا بجميع الوثائق والمستندات المتعلقة بالمخالفة. توجه نسخة من محضر معاينة المخالفة إلى كل من السلطة الإدارية المحلية ورئيس المجلس الجماعي ومدير الوكالة الحضرية وكذا إلى المخالف».
- وهو نفس ما تنص عليه المادة 63-2 من القانون رقم 90-25، وكذا ظهير 1960 في المادة 12-6 كما تم تغييرهما وتتميمهما. وكذا المادة 12 من المرسوم المحدد لكيفيات مراقبة وزجر المخالفات في ميدان التعمير والبناء.
2. تنص المادة 24 من قانون المسطرة الجنائية على أن: «المحضر في مفهوم المادة السابقة هو الوثيقة المكتوبة التي يحررها ضابط الشرطة القضائية أثناء ممارسة مهامه ويضمنها ما عاينه أو ما تلقاه من تصريحات أو ما قام به من عمليات ترجع لاختصاصه. دون الإخلال بالبيانات المشار إليها في مواد أخرى من هذا القانون أو في نصوص خاصة أخرى، يتضمن المحضر خاصة اسم محرره وصفته ومكان عمله وتوقيعه، ويشار فيه إلى تاريخ وساعة إنجاز الإجراء وساعة تحرير المحضر إذا كانت تخالف ساعة إنجاز الإجراء. يتضمن محضر الاستماع هوية الشخص المستمع إليه ورقم بطاقة تعريفه عند الاقتضاء، وتصريحاته والأجوبة التي يرد بها على أسئلة ضابط الشرطة القضائية. إذا تعلق الأمر بمشتبه فيه، يتعين على ضابط الشرطة القضائية إشعاره بالأفعال المنسوبة إليه. يقرأ المصحح تصريحاته أو تتلى عليه، ويشار إلى ذلك بالمحضر ثم يدون ضابط الشرطة القضائية الإضافات أو التغييرات أو الملاحظات التي يبدىها المصحح، أو يشير إلى عدم وجودها. يوقع المصحح إلى جانب ضابط الشرطة القضائية على المحضر عقب التصريحات وبعد الإضافات ويدون اسمه بخط اليد. وإذا كان لا يحسن الكتابة أو التوقيع يضع بصمته ويشار إلى ذلك في المحضر. يصادق ضابط الشرطة القضائية والمصحح على التشطيبات والإحالات. يتضمن المحضر كذلك الإشارة إلى رفض التوقيع أو الإبصام أو عدم استطاعته، مع بيان أسباب ذلك.
3. تعتبر مسألة توجيه المخالفة مباشرة إلى السيد وكيل الملك من مستجدات القانون رقم 12-66، عكس ما كانت عليه المقتضيات السابقة، حيث كانت تحد من عمل المكلف بالمراقبة، الذي ينحصر عمله فقط في إعداد المحضر وتوقيعه، ولا يحق له اتخاذ أي إجراء اتجاه المخالفة. بل يقوم بتوجيه المحضر في أقصر أجل ممكن إلى رئيس مجلس الجماعة ليحيله هذا الأخير على النياحة العامة المختصة لتحريك المتابعة، وكانت هذه الجرائم تصنف ضمن جرائم الشكايات،

غير أنه في محضر المعاينة الخاص بضبط مخالفات التعمير والبناء، قد لا يجد ضابط الشرطة القضائية أو المراقب نفسه ملزماً بجميع البيانات الواردة في المادة 24 أعلاه، لأن البعض منها يتعلق بالاستماع للمخالف، ومحضر المعاينة لا يتضمن البيانات الخاصة بالاستماع، بل يكفي بالوصف الدقيق مكونات المخالفة، مع إضافة بعض البيانات الأخرى المتعلقة بالمهندس المعماري، والمهندس المختص، مهندس المساحة، المقاول والمشرف⁽¹⁾.

من خلال ما سبق، يتضح أنه على المراقب أو ضابط الشرطة القضائية إذا تعلق الأمر بمخالفة مرتكبة داخل محلات معتمرة أن يوجه طلباً إلى النيابة العامة المختصة، وذلك من أجل منحه الإذن لمعاينة المخالفة، إذ تقوم النيابة العامة بمنحه إذناً كتابياً بالمعاينة داخل أجل لا يتعدى 3 أيام يبتدئ من تاريخ توصلها بالطلب.

يتبين إذن أن المشرع قد أعطى الصلاحية لمراقبي التعمير للدخول للأماكن المعتمرة بناء على إذن كتابي للنيابة العامة المختصة وذلك داخل أجل ألا يتجاوز 3 أيام وهي سلطة تخول لهذا الجهاز تفادي الفراغ التشريعي الذي كان يهيم هاته النقطة وحل العديد من الإشكالات التي كانت تصادف الأعوان أثناء مراقبتهم لعمليات البناء غير القانوني بصفة عامة؛ ذلك أن المخالف كان يعمل على استقدام عمال للمنزل موضوع المخالفة ويعمل على إغلاق أبوابه ثم يباشر العمال عملهم داخل المنزل، مع رفضه السماح للمراقبين أو الأعوان الدخول إلى المنزل، ومع هذا المستجد أضحى بإمكان مراقبي البناء الولوج إلى المنازل موضوع المخالفة بصفة قانونية من أجل مباشرة المهام الموكولة إليهم في هذا الإطار⁽²⁾.

هذا، ويعتبر محضر المخالفة أساس تحريك المتابعة من طرف النيابة العامة، باعتباره وثيقة رسمية صادرة عن ضابط الشرطة القضائية بصفته هذه ويتم تضمينه ما عاينه وما تلقاه من تصريحات من الأشخاص الذين تم الاستماع إليهم، ويتعين أن يتم المحضر طبقاً للشكليات المنصوص عليها في القانون، كما يترتب على عدم احترام الجانب الشكلي لمحضر الضابطة القضائية، فقدانه لقوته الإثباتية ويصبح مجرد بيانات عادية، وغير ملزمة لقضاة الموضوع، وأن يتضمن كافة البيانات المتعلقة بالمخالفة وجميع البيانات الكافية والكفيلة ببسط رقابة القضاء عليها.

وبالتالي لم يكن للنيابة العامة في تحريك المتابعة، تحت طائلة عدم القبول - إلا بناء على شكاية مقدمة من طرف رئيس المجلس الجماعي المعني وحده.

1. ودع العدوني، المسؤولية الجنائية في جرائم التعمير على ضوء مستجدات القانون 12-66، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، ص. 41.
2. جمال بوصواي، مرجع سابق، ص. 163.

وتجدر الإشارة إلى أنه إذا استوفت المحاضر الشكلية المتطلبة وفق ما يقتضيه القانون، فإن حجيتها في الجرح كيفما كان نوعها، تكون خاضعة إما لمقتضيات المادة 290 من قانون المسطرة الجنائية، وإما للمادة 292⁽¹⁾ من نفس القانون؛ فبالنسبة لحجية المحاضر في إطار المادة 290⁽²⁾ فإن لها حجية نسبية قابلة لإثبات العكس بجميع الوسائل الممكنة. بينما حجية المحاضر في إطار المادة 292 فهي حجية قاطعة لا يمكن إثبات ما يخالفها إلا بالطعن بالزور.

بيد أنه بالرجوع إلى القوانين الخاصة بالتعمير العملياتي، فإنه لا يوجد ما يفيد بكونها تتسم بالحجية المطلقة، الأمر الذي يجعلها تندرج في إطار المحاضر الخاضعة لمقتضيات المادة 290 من قانون المسطرة الجنائية.

ب- الأمر الفوري بإيقاف الأشغال⁽³⁾

كغيرها من القوانين، تساهم القوانين المتعلقة بالتعمير والبناء، في الحفاظ على النظام العام بمكوناته الثلاثة: الأمن العام، السكنية العامة، الصحة العامة، مما جعل مقتضيات البناء تعرف في العرف القانوني عموماً بقواعد الضبط الإداري. لهذا سنمجموعة من التدابير الوقائية والاحترازية لمنع الانتفاع بالبنائات المخالفة لقوانين التعمير، والتي تشكل خطراً على سلامة المواطنين. بالإضافة إلى هذا أن عدم احترام مقتضيات القوانين السالفة قد يؤدي حتماً إلى تضخم الأحياء الهامشية والعشوائية⁽⁴⁾.

لهذا أعطى المشرع المغربي كامل الصلاحيات للسلطات الإدارية أو بالأحرى للهيئات المكلفة بالمراقبة، اتخاذ قرارات في هذا الشأن من بينها الأمر بإيقاف الأشغال إلى حين تسوية الوضعية القانونية للمبنى⁽⁵⁾.

1. تنص المادة 292 من قانون المسطرة الجنائية على أنه: «إذا نص قانون خاص على أنه لا يمكن الطعن في مضمون بعض المحاضر أو التقارير إلا بالزور، فلا يمكن -تحت طائلة البطلان- إثبات عكسها بغير هذه الوسيلة».
2. تنص المادة 290 من نفس القانون على أنه: «المحاضر والتقارير التي يحررها ضباط الشرطة القضائية في شأن التثبت من الجرح والمخالفات، يوثق بمضمونها إلى أن يثبت العكس بأي وسيلة من وسائل الإثبات».
3. يعرف الأمر بإيقاف الأشغال بكون إجراء إداري من بين الإجراءات المعمول بها لإصلاح المخالفة أو إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه قبل تنفيذها إلى جانب إجراء التسوية، وذلك عند مخالفة المخالف للنصوص القانونية والتنظيمية أثناء تنفيذه للأشغال المتعلقة بالبناء والتجزيء، وقبل الانتهاء منها. أورده الحاج شكرة، التعمير العملياتي بالمغرب -دراسة قانونية وقضائية-، مرجع سابق، ص. 277 وما بعدها.
4. محمد فلون، القانون الجنائي في مواجهة انهيار المباني، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون الخاص، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة، السنة الجامعية: 2012-2013، ص. 205.
5. الحاج شكرة، التعمير العملياتي بالمغرب -دراسة قانونية وقضائية، مرجع سابق، ص. 277.

وهكذا، حسب مقتضيات المادة 67⁽¹⁾ من القانون رقم 90-12 والمادة 3-63⁽²⁾ من القانون رقم 90-25، وكذا المادة 7-12⁽³⁾ من ظهير 1960، كما وقع تغييرها وتتميمها، يتخذ المراقب أو ضابط الشرطة القضائية، مباشرة بعد معاينة المخالفة أمرا بإيقاف الأشغال في الحال، إذا كانت أشغال البناء المكونة للمخالفة ما زالت في طور الإنجاز، ويرفق الأمر الموجه إلى المخالف بنسخة من محضر المعاينة مع ضرورة تبليغ الأمر الفوري بإيقاف الأشغال إلى كل من السلطة الإدارية المحلية، ورئيس المجلس الجماعي المعني، ومدير الوكالة الحضرية.

من خلال قراءة المقتضيات أعلاه، يتضح على أنه في حالة ما إذا كانت أشغال البناء في طور الإنجاز، فهنا يمكن للسلطات المكلفة بالمراقبة مباشرة بعد معاينة المخالفة إيقاف الأشغال مع ضرورة إخطار السلطة المحلية ورئيس المجلس الجماعي وكذا مدير الوكالة الحضرية. ولعل الغاية

1. تنص المادة 67 من قانون التعمير والمغير والمتمم على أنه: «يتخذ المراقب أو ضابط الشرطة القضائية، مباشرة بعد معاينة المخالفة أمرا بإيقاف الأشغال في الحال، إذا كانت أشغال البناء المكونة للمخالفة، ما زالت في طور الإنجاز، ويرفق الأمر المذكور الموجه إلى المخالف بنسخة من محضر المعاينة.

يبلغ الأمر الفوري بإيقاف الأشغال إلى كل من السلطة الإدارية المحلية ورئيس المجلس الجماعي ومدير الوكالة الحضرية. إذا لم ينفذ المخالف الأمر المبلغ إليه بإيقاف الأشغال في الحال، يمكن للمراقب، حجز المعدات والأدوات ومواد البناء وكذا إغلاق الورش ووضع الأختام عليه. ويحرر محضرا تفصيليا بذلك، يوجهه إلى وكيل الملك.

يمكن للمخالف أن يطلب من الجهة القضائية المختصة إعادة فتح الورش ورفع الحجز عن المعدات والأدوات ومواد البناء. في حالة الحكم بالإدانة، تأمر المحكمة بمصادرة الأشياء المحجوزة مع حفظ حقوق الأشخاص حسني النية».

2. تنص المادة 3-63 من القانون رقم 90-25 كما غير وتمم على أنه: «يتخذ المراقب أو ضابط الشرطة القضائية، مباشرة بعد معاينة المخالفة أمرا بإيقاف الأشغال في الحال، إذا كانت أشغال التجيز أو البناء ما زالت في طور الإنجاز، ويرفق الأمر المذكور الموجه إلى المخالف بنسخة من محضر المعاينة، وتبلغ بذلك كل من السلطة الإدارية المحلية ورئيس المجلس الجماعي ومدير الوكالة الحضرية.

إذا لم ينفذ المخالف الأمر المبلغ إليه بإيقاف الأشغال في الحال يمكن للمراقب حجز المعدات والأدوات ومواد البناء، وكذا إغلاق الورش ووضع الأختام عليه ويحرر محضرا تفصيليا بذلك يوجهه إلى وكيل الملك.

يمكن للمراقب أن يعين المخالف حارسا على الأشياء المحجوزة أو يأمر بنقلها إلى مستودع خاص. يمكن للمخالف أن يطلب من الجهة القضائية المختصة إعادة فتح الورش ورفع الحجز عن المعدات والأدوات ومواد البناء سواء في حالة تسوية المخالفة أو في حالة صدور قرار من المحكمة الإدارية بإلغاء الإجراءات الصادرة في حق المعني بالأمر. في حالة الحكم بالإدانة، تأمر المحكمة بمصادرة الأشياء المحجوزة مع حفظ حقوق الأشخاص حسني النية».

3. تنص المادة 7-12 من ظهير 1960 والمغير والمتمم على أنه: «يتخذ المراقب أو ضابط الشرطة القضائية، مباشرة بعد معاينة المخالفة أمرا بإيقاف الأشغال في الحال، إذا كانت أشغال البناء المكونة للمخالفة، ما زالت في طور الإنجاز، ويرفق الأمر المذكور بنسخة من محضر المعاينة. ويبلغ بذلك كلا من السلطة الإدارية المحلية ورئيس المجلس الجماعي ومدير الوكالة الحضرية.

إذا لم ينفذ المخالف الأمر المبلغ إليه بإيقاف الأشغال في الحال يمكن للمراقب حجز المعدات والأدوات ومواد البناء، وكذا إغلاق الورش ووضع الأختام عليه ويحرر محضرا تفصيليا بذلك، يوجهه إلى وكيل الملك.

يمكن تعيين المخالف حارسا على الأشياء المحجوزة أو يؤمر بنقلها إلى مستودع خاص. يمكن للمخالف أن يطلب من الجهة القضائية المختصة إعادة فتح الورش ورفع الحجز عن المعدات والأدوات ومواد البناء. في حالة الحكم بالإدانة، تأمر المحكمة بمصادرة الأشياء المحجوزة مع حفظ حقوق الأشخاص حسني النية».

من إصدار قرارات إيقاف الأشغال هو وضع حد للمخالفة في بدايتها قبل أن يزداد الأمر سوءاً. ويمكن أن يتحول قرار إيقاف الأشغال إلى اتخاذ قرار هدم المبنى بالكامل، وهذا يعتبر قرار إيقاف الأشغال مجرد قرار إنذاري احتياطي وهو يخدم مصلحة المخالف باعتباره يعطيه فرصة للتراجع عن المخالفة التي هو بصددھا.

وعليه، فالأمر الفوري بإيقاف الأشغال يعتبر إجراء ضروريا لاستكمال المسطرة التي توجه إلى السيد وكيل الملك قصد تحريك المتابعة في حق المخالف، وإن كان الواقع العملي قد أبان عن قصور هذا الإجراء في تحقيق الردع المتوخى منه وعدم ترك المخالف يتمادي في البناء، فإن المشرع قد تنبه لذلك وجاء بتعديلات من شأنها تحقيق الغاية المرجوة⁽¹⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنه بعد إصدار الأمر بإيقاف الأشغال، يكون المخالف ملزما بتنفيذ الأمر في الحال بعد تبليغه بذلك، غير أنه في حالة تعذر تبليغ المخالف في محل المخالفة، فيتم تبليغه في مكان تواجدہ، إن تعذر ذلك يبلغ العمال أو كل من يتواجد بالورش مع ضرورة الإشارة إلى اسم المبلغ إليه وهويته وصفة تواجدہ بالورش مقابل وصل بالتسلم.

وهذه الأوامر التمهيدية في مجال التعمير هي نوعان: الأمر الفوري بإيقاف الأشغال الذي يصدر مباشرة بعد معاينة المخالفة ويأمر المخالف بإيقاف أشغال البناء وفي الحال، وذلك إذا كانت أشغال البناء المكونة للمخالفة ما زالت في طور الإنجاز، وفي هذه الحالة يرفق الأمر الفوري بإيقاف الأشغال بنسخة من محضر المعاينة. والأمر الذي يصدر عن المراقب الذي عاين المخالفة القاضي بأمر المخالف باتخاذ التدابير اللازمة التي يتعين القيام بها من أجل إنهاء المخالفة المرتكبة، وذلك داخل أجل لا يمكن أن يقل عن 10 أيام ولا يتجاوز الشهر الواحد إذا كانت الأفعال المكونة للمخالفة يمكن تداركها لكونها لا تمثل إخلالاً خطيراً بضوابط التعمير والبناء التي خرقها، ويبلغ الأمر باتخاذ التدابير اللازمة لإنهاء المخالفة إلى السلطة الإدارية المحلية ورئيس المجلس الجماعي ومدير الوكالة الحضرية⁽²⁾.

تأسيساً على ذلك، يلاحظ بأن المشرع قد عمل على تقييد هذا الإجراء بضرورة عدم امتثال

1. سعيد الوردی، مرجع سابق، ص. 61.

2. تنص المادة 68 من قانون التعمير المغیر والمتمم في فقرتها الأولى على أنه: «يصدر المراقب الذي عاين المخالفة أمراً إلى المخالف باتخاذ التدابير اللازمة لإنهاء المخالفة في أجل لا يمكن أن يقل عن عشرة (10) أيام ولا أن يتجاوز شهراً واحداً، إذا كانت الأفعال المكونة للمخالفة يمكن تداركها لكونها لا تمثل إخلالاً خطيراً بضوابط التعمير والبناء التي تم خرقها ويبلغ بذلك كلا من السلطة الإدارية المحلية ورئيس المجلس الجماعي ومدير الوكالة الحضرية». وهو ما تنص عليه أيضاً مقتضيات المادة 4-63 (الفقرة الأولى) من القانون رقم 90-25 والمادة 12-8 (الفقرة الأولى) من ظهير 1960 كما وقع تغييرهما وتتميمهما.

المخالف للأمر الفوري المبلغ إليه بإيقاف الأشغال. إلا أنه يجب التنبيه إلى أن الطريقة التي تم الاستناد عليها في صياغة المقتضيات المذكورة أعلاه، قد تفرغها من محتواها ما دامت منحت للمراقب السلطة التقديرية في إجراء عملية الحجز من عدمه، حيث إن استعمال عبارة «يمكن للمراقب حزم المعدات»، يترك المجال مفتوحاً للانتقائية في اتخاذ هذه التدابير، ومن ثم كان يتعين استعماله صيغة الوجوب بدل العبارة المستعملة⁽¹⁾.

وتعتبر قرارات الأمر بإيقاف الأشغال، قرارات إدارية مؤثرة في المراكز القانونية للمعنيين بها، ولهذا فإنها تخضع لرقابة قضائية واسعة عندما يتم الطعن فيها بالإلغاء. هذا وإذا كان الأمر بإيقاف الأشغال في الوقت المناسب يعد أحسن إجراء يساعد على تدارك المخالفات التي لا تشكل إخلالاً خطيراً بضوابط لتعمير والبناء، ويعمل على تفادي الانعكاسات السلبية المتمثلة في ضياع الجهد والمال. الشيء الذي يتطلب توسيع نطاق المراقبة ولا سيما أيام العطل وأثناء الليل⁽²⁾. فإنه في المقابل نظراً للأهمية التي تحظى به قرارات إيقاف الأشغال، فإن المشرع المغربي قد أحاطها بمجموعة من الضمانات التي يجب على الإدارة احترامها تحت طائلة تعرض قراراتها للإلغاء، في حالة الطعن فيها أمام القضاء الإداري، حيث يجب أن تكون هذه القرارات عن سلطة مختصة، وبناء على سبب أو علة تبرر إصدارها. ولهذا نجد أن دعوى الإلغاء تشكل أحسن أنواع الرقابة على الإدارة وأوفاهها ضماناً لحقوق الأفراد؛ فهي تهدف إلى الحصول على إبطال عمل صادر عن سلطة إدارية⁽³⁾.

ولقد أصدرت المحاكم الإدارية بالمغرب بعض الأحكام بتت من خلالها في مشروعية الأوامر بإيقاف أشغال البناء والتحقق من مدى سلامتها القانونية؛ فقد قضت المحكمة الإدارية بوجدة في حكم صادر عنها بما يلي⁽⁴⁾: «...بالغاء القرار الصادر عن عامل إقليم الناظور الذي قرر فيه إيقاف أشغال البناء، لكون القطعة الأرضية المرخص للطاعن بالبناء فوقها هي موضوع نزاع بينه وبين شخص آخر تطوع بجزء من العقار المذكور في إحداث شارع عمومي بمدينة العروي، وذلك تأسيساً على كون هذه القطعة هي -بخلاف ما ذهب إليه القرار المطعون فيه- لا يخترقها أي شارع عمومي حسب تصميم التهيئة المعمول به في المنطقة، بالإضافة إلى توفر الطاعن على رخصة البناء...».

1. محمد عمري، مرجع سابق، 29.

2. عبد الله حداد، قطاع الإسكان بالمغرب -دراسة قانونية وقضائية-، منشورات عكاظ، الرباط، طبعة 2003، ص. 205.

3. الحاج شكر، التعمير العملي بالمغرب -دراسة قانونية وقضائية-، مرجع سابق، ص. 280.

4. حكم المحكمة الإدارية بوجدة عدد 8، الصادر بتاريخ 17-01-2000، في الملف عدد 91-غ-00، أورده سعيد الورد، مرجع سابق، ص. 64.

وفي قضية أخرى قضت نفس المحكمة في حكم صادر عنها بما يلي⁽¹⁾: «...إلغاء القرار الصادر عن رئيس المجلس القروي لجماعة البخاتة والذي قرر فيه إيقاف أشغال بناء معصرة للزيتون فوق أرض عرشية بدون الحصول على رخصة للبناء، بالإضافة إلى وجود نزاع قضائي بينه وبين الغير، وذلك بعد الاستعانة بخبرة فنية، والتي تبين من خلالها أن المنطقة التواجد بها المشروع تخضع لمقتضيات ظهير 25 يونيو 1960، بشأن التجمعات العمرانية القروية، بالتالي تخرج عن نطاق تطبيق المادة 40 من القانون رقم 90-12 فضلا عن كون الطريق المثار الدفع بشأنها، هي جماعية لا تستوجب إلزامية الحصول على رخصة البناء بالنسبة للبناء المزمع إقامته بجانبه».

علاوة على ذلك، يطرح إشكال قانوني بين الباحثين في الحقل القانوني حول الطبيعة القانونية لقرار إيقاف الأشغال، هل تعتبر قرارات ممهدة لاتخاذ الإجراء الملائم لنوعية المخالفة المرتكبة والتي قد تؤدي إلى صدور قرار بالهدم؟ أم أنها تعتبر في حد ذاتها قرارات إدارية قابلة للطعن فيها بالإلغاء للتجاوز في استعمال السلطة؟

و في محاولة منا سوف نحاول توضيح ذلك باستحضار قرارات متضاربة و توجهات قضائية متناقضة بين بعض المحاكم ومن بينها المحكمة الإدارية بأكادير في حكم لها اعتبرت أن قرار إيقاف الأشغال من القرارات الممهدة و بالتالي لا تقبل الطعن⁽²⁾.

و نجد أن باقي المحاكم الأخرى من ضمنها المحكمة الإدارية بالرباط اعتبرت مثل هذه القرارات بأنها قرارات إدارية تبقى بطبيعتها قابلة للطعن فيها بالإلغاء، حيث جاء في حيثيات حكم صادر عنها أن⁽³⁾: «... قرار إيقاف الأشغال وإن كان مجرد إجراء احترازي الهدف منه تفادي التماادي في المخالفة المرتكبة من طرف المخالف في انتظار اتخاذ القرار الملائم، فإنه بالنظر لخطورة هذه القرارات وما يمكن أن يترتب عنه من مساس واضح بالمراكز القانونية والمادية للأطراف فإنها تبقى ذات صبغة تنفيذية و بالتالي مستجمعة لعناصر ومقومات القرار الإداري و قابلة للطعن فيها...».

من خلال القرارات المبينة أعلاه، يتضح أنه هناك تضارب على مستوى توجهات المحاكم

1. حكم المحكمة الإدارية بوجدة عدد 121-98، الصادر بتاريخ 1998/06/3، في الملف عدد 954 غ-96، أورده الحاج شكرة، التعمير العملياتي بالمغرب -دراسة قانونية وقضائية-، مرجع سابق، ص. 280.

2. حكم المحكمة الإدارية بأكادير عدد 35/95، الصادر بتاريخ 2005/04/27، في الملف عدد 54/90، المنشور بالدليل العملي في منازعات التعمير، مرجع سابق، ص. 104.

3. حكم المحكمة الإدارية بالرباط عدد 873، الصادر بتاريخ 2000/11/02، في الملف عدد 99/394، المنشور بالدليل العملي في منازعات التعمير، نفس المرجع، ص. 105.

الإدارية حول الطبيعة القانونية لقرار إيقاف الأشغال. ونعتقد بأنه المسألة تستدعي تدخلا تشريعيا يرمي إلى سد الفراغ التشريعي الذي يعرفه هذا الأمر.

ثانيا : وسائل الزجر الإداري الأخرى

لقد نص المشرع المغربي في القوانين المتعلقة بالتعمير والبناء على مجموعة من وسائل الزجر الإداري الأخرى وهي:

أ- الحجز وإغلاق الورش

جاء التنصيص على هذا الإجراء الردي بمقتضى المادة 67 من قانون التعمير المغير والمتمم بالقانون رقم 12-66، التي تنص في فقرتها الثالثة على أنه: «إذا لم ينفذ المخالف الأمر المبلغ إليه بإيقاف الأشغال في الحال، يمكن للمراقب، حجز المعدات والأدوات ومواد البناء وكذا إغلاق الورش ووضع الأختام عليه. ويحرر محضرا تفصيليا بذلك، يوجهه إلى وكيل الملك». وهي نفس الصياغة التي تضمنتها المادة 63-3 من القانون رقم 90-25 كما غير وتمم، والمادة 12-7 من ظهير 25 يونيو 1960.

ومن خلال استقراء مقتضيات هذه المواد، يلاحظ بأن المشرع المغربي عمل على تقييد هذا الإجراء بضرورة عدم امتثال المخالف للأمر الفوري المبلغ إليه بإيقاف الأشغال. غير أنه لا بد من التنبية إلى أن الطريقة التي تم الاستناد عليها في صياغة المواد المذكورة قد تفرغها من محتواها ما دامت منحت للمراقب السلطة التقديرية في إجراء عملية الحجز من عدمه، حيث إن استعمال عبارة «يمكن» للمراقب حجز المعدات، يترك المجال مفتوحا للانتقائية في اتخاذ هذه التدابير. وعليه، كان يتعين استعمال عبارات تفيد الإجبار وتفادي استعمال الألفاظ المؤسدة لقواعد قانونية مكاملة فقط.

وفي نفس الاتجاه، ووعيا منه بالمشاكل التي يمكن أن تترتب عن الصيغة المكاملة للمراد السابقة، عمل المشرع على تقوية إجراء الحجز وإغلاق الورش، من خلال التنصيص في المادة 63-3⁽¹⁾ من القانون رقم 90-25 والمادة 12-7⁽²⁾ من ظهير 25 يونيو 1960، على إمكانية تعيين المخاف حارسا على الأشياء المحجوزة أو الأمر بنقلها إلى مستودع خاص.

1. تنص المادة 63-3 من القانون رقم 90-25 المغير والمتمم في فقرتها الثالثة على أنه: «إذا لم ينفذ المخالف الأمر المبلغ إليه بإيقاف الأشغال في الحال، يمكن للمراقب، حجز المعدات والأدوات ومواد البناء وكذا إغلاق الورش ووضع الأختام عليه. ويحرر محضرا تفصيليا بذلك، يوجهه إلى وكيل الملك».

2. تنص المادة 12-7 من ظهير 25 يونيو 1960 كما غير وتمم في فقرتها الثالثة على أنه: «يمكن تعيين المخالف حارسا على الأشياء المحجوزة أو يؤمر بنقلها إلى مستودع خاص».

وبالنسبة للمسطرة التي يتم بها الحجز، فهي محددة بمقتضى المادة 13 من المرسوم المحدد لكيفيات مراقبة وزجر المخالفا في ميدان التعمير، حيث جاء فيها بأنه: «من أجل تطبيق أحكام الفقرة 3 من المادة 67 من القانون رقم 90-12 والفقرة 2 من المادة 90-25 والفقرة 2 من الفصل 12-7 من الظهير الشريف رقم 1.60.063، السالف ذكرها، يتعين على المراقب في حالة حجز المعدات ومواد وأدوات البناء القيام بما يلي:

- تحرير محضر تفصيلي، يرفقه بمحضر معاينة المخالفة، يتضمن تعدادا ووصفا للأشياء المحجوزة، مع الإشارة إلى حضور مرتكب المخالفة أو غيابه، عند جرد ووصاف الأشياء المحجوزة، وكذا التصريحات التي أدلى بها، مع توقيع هذا الأخير على المحضر أو الإشارة إلى رفضه التوقيع عليه. كما يرفق هذا المحضر بصورة فوتوغرافية للأشياء المحجوزة، تحمل تاريخ وساعة التقاطها؛

- اتخاذ التدابير الضرورية لنقل المحجوزات إلى المحجز الجماعي؛

- اتخاذ إجراءات تعيين حارس على الأشياء المحجوزة، إذا ما تقرر الإبقاء عليها بموقع المشروع؛

- إخبار كل من السلطة الإدارية المحلية ورئيس مجلس الجماعة ومدير الوكالة الحضرية، بالتدابير والإجراءات المتخذة».

كما يتعين على المراقب، عند اتخاذه لقرار إغلاق الورش، القيام بما يلي⁽¹⁾:

- اتخاذ التدابير اللازمة لإخلاء موقع الورش من العاملين به؛

- تثبيت لوحة بارزة عند مدخل الورش، تشير إلى إغلاقه؛

- إغلاق الورش، ووضع الأختام على المنافذ والأقفال إن وجدت، مع وضع الحواجز، عند الاقتضاء، في منافذ الورش؛

- تبليغ المخالف فورا بنسخة من محضر الإغلاق؛

- إخبار كل من السلطة الإدارية المحلية ورئيس مجلس الجماعة ومدير الوكالة الحضرية بالتدابير والإجراءات المتخذة.

ومن أجل قيام المراقب بالأعمال الموكولة إليه بنجاعة، نص المشرع المغربي في المادة 15 من نفس المرسوم، على أن هذا المراقب يمكّن سجلا مرقما يضمه تاريخ وساعة ومكان إجراء

1. تراجع في هذا الصدد مقتضيات المادة 14 من المرسوم المحدد لكيفيات مراقبة وزجر المخالفات في ميدان التعمير والبناء.

المعاينات، ومراجع المحاضر والأوامر والإحالات إلى الجهة المعنية. ويؤشر على صفحات هذا السجل وكيل الملك التابع له النطاق الترابي، الذي يزاول فيه المراقب مهامه.

من خلال ما سبق، يلاحظ بأن المشرع منح لضباط الشرطة القضائية والمراقبين في ميدان التعمير والبناء، إمكانية القيام في حالة عدم تقيد المخالف بالأمر بإيقاف الأشغال في الحال، القيام بحجز المعدات والأدوات ومواد البناء وإغلاق الورش ووضع الأختام عليه، ثم تحرير محضر تفصيلي بذلك، وتوجيهه إلى السيد وكيل الملك. غير أن ما يعاب على المقتضيات المؤطرة لعملية الحجز هنا، كونها لم تحدد الجهة التي يقع على عاتقها نفقات عملية الحجز.

ب- اتخاذ التدابير اللازمة لإنهاء المخالفة

بالإضافة إلى الاختصاصات المذكورة، المخول للمراقب، فقد خول له المشرع المغربي فضلا عن ذلك صلاحيات أخرى عديدة لإصدار قرارات من شأنها أن تشكل تدخلا استباقيا للحيلولة دون وقوع الجريمة أو إيقافها في حال الشروع في ارتكابها، أوإنائها في حال اكتمالها. وهو ما تنص عليه المادة 67⁽¹⁾ من قانون التعمير كما غير وتمم في الفقرة الثالثة: بحيث إنه إذا لم ينفذ المخالف الأمر المبلغ إليه بإيقاف الأشغال في الحال، يمكن للمراقب حجز المعدات والأدوات ومواد البناء وكذا إغلاق الورش ووضع الأختام عليه، ويحرر محضرا تفصيليا بذلك يوجهه إلى وكيل الملك -كما رأينا أعلاه-. أما عندما يتعلق الأمر بمخالفة لا تمثل إخلالا خطيرا بضوابط البناء والتعمير، فإنه يمكن للمراقب الذي عاين المخالفة أن يصدر أمرا للمخالف باتخاذ التدابير اللازمة لإنهاء المخالفة في أجل لا يقل عن عشرة أيام ولا يتجاوز شهر، كما يتعين كذلك تبليغ هذا الأمر إلى كل من السلطة المحلية ورئيس المجلس الجماعي ومدير الوكالة الحضرية، لتمكين هؤلاء جميعا كل من جهته وفي حدود اختصاصه، من أجل مراقبة مدى التزام المخالف بأمر المراقب لترتيب الآثار القانونية على ذلك في حالة عدم التزام المخالف بمضمون الأمر بالإيقاف الذي وجهه إليه المراقب⁽²⁾.

فيما يخص المخالفات التي تمت مراقبتها ومن الممكن تداركها، فهي تتجلى أساسا فيما يلي:

1. وهو نفس ما تنص عليه المادة 63-3 من القانون رقم 90-12 المادة 12-7 من ظهير 25 يونيو 1960 مكا وقع تغييرهما وتتميمهما.
 2. تنص المادة 68 من قانون التعمير كما غير وتمم في فقرتها الأولى على أنه: «يصدر المراقب الذي عاين المخالفة أمرا إلى المخالف باتخاذ التدابير اللازمة لإنهاء المخالفة في أجل لا يمكن أن يقل عن عشرة (10) أيام ولا أن يتجاوز شهرا واحدا، إذا كانت الأفعال المكونة للمخالفة يمكن تداركها لكونها لا تمثل إخلالا خطيرا بضوابط التعمير والبناء التي تم خرقها ويبلغ بذلك كلا من السلطة الإدارية المحلية ورئيس المجلس الجماعي ومدير الوكالة الحضرية».
- وهو نفس ما تنص عليه أيضا، وباستعمال نفس الصيغة، المادة 63-4 من القانون رقم 90-25 والمادة 12-8 من ظهير 25 يونيو 1960 كما وقع تغييرهما وتتميمهما.

- خرق ضوابط البناء العامة أو الجماعية؛

- استعمال البناء دون الحصول على رخصة السكن أو شهادة المطابقة.

ولم يربط المشرع المغربي مسألة تنفيذ الأوامر الموجهة إلى المخالف في الأجل المحدد له بالتخلي عن المتابعة الجارية المنصوص عليها في الفقرة الثانية من المادة 67 من قانون التعمير، بل تم حذف هذا المقتضى الذي كان يمنح الصلاحية لرئيس المجلس لوحده في التخلي عن المتابعة الجارية أمام القضاء بشأن المخالفات البسيطة، وكان المخالفون محط الاستفزاز والابتزاز في بعض الأحيان، وللمساومة في أحيان أخرى من قبل الأعضاء المنتخبين، وذلك لاعتبارات سياسية بامتياز⁽¹⁾.

ت- الأمر بهدم الأشغال أو الأبنية المخالفة⁽²⁾

يعد هدم الأبنية المخالفة للقانون من أقصى إجراءات الردع الإداري وأكثرها أهمية على الإطلاق، لأنه يساهم في محو آثار المخالفة بصفة نهائية، فعقوبة الهدم تماثل عقوبة الإعدام، لأنه كل منهما يؤدي إلى وضع نهاية للمنفذ عليه؛ فهي عقوبة قاسية أريد من خلالها ضمان زجر فعال لمخالفات التعمير والبناء⁽³⁾.

بالرجوع إلى المادة 68⁽⁴⁾ من القانون 12-90، والمادة 4-63⁽⁵⁾ من القانون رقم 25-90، والمادة 8-12⁽⁶⁾ من ظهير 25 يونيو 1960، كما وقع تغيير هذه القوانين وتتميمها بالقانون رقم 12-66، يتضح أنه بعد معاينة المخالفة، واتخاذ الإجراءات السالفة الذكر دون جدوى، تقوم السلطة الإدارية المحلية، في الحالة التي لا يتقيد فيها المخالف بتنفيذ الأوامر المبلغة إليه، بإصدار أمر بهدم الأشغال أو الأبنية المخالفة.

1. محمد امزيان، «ضبط وزجر مخالفات التعمير والبناء في ضوء آخر المستجدات»، مرجع سابق، ص. 23.
2. يقصد بالهدم هو إزالة البناء المخالف كله أو بعضه على وجه يصير معه الجزء المهدوم غير صالح للاستعمال فيما أعد له. للمزيد من التفاصيل حول مفهوم الهدم يراجع: خالد فخار، مرجع سابق، ص. 69.
3. سعيد الوردي، مرجع سابق، ص. 87.
4. تنص المادة 68 من قانون التعمير كما غير وتمم في فقرتها الثانية على أنه: «تقوم السلطة الإدارية المحلية بإصدار أمر بهدم الأشغال أو الأبنية المخالفة، إذا لوحظ عند انتهاء الأجل المشار إليه في الفقرة الأولى أعلاه، أن المخالف لم ينفذ الأوامر المبلغة إليه».
5. تنص المادة 4-63 من القانون رقم 25-90 والمغير والمتمم في فقرتها الثانية على أنه: «تقوم السلطة الإدارية المحلية بإصدار أمر بهدم الأشغال أو الأبنية المتعلقة بإحداث التجزئة العقارية أو المجموعة السكنية المخالفة، إذا لوحظ عند انتهاء الأجل المشار إليه في الفقرة الأولى أعلاه، أن المخالف لم ينفذ الأوامر المبلغة إليه».
6. تنص المادة 8-12 من ظهير 25 يونيو 1960 كما غير وتمم في الفقرة الثانية على أنه: «تقوم السلطة الإدارية المحلية بإصدار أمر بهدم الأشغال أو الأبنية المخالفة يبلغ إلى المخالف، إذا لوحظ عند انتهاء الأجل المشار أعلاه، أن المخالف لم ينفذ الأوامر المبلغة إليه وإذا لم ينجز الهدم في الأجل المضروب لذلك، تولت لجنة القيام بذلك على نفقة المخالف».

يتم تفعيل مسطرة الهدم مباشرة بعد انتهاء الأجل المحدد للمخالف قصد تدارك المخالفة التي تسبب فيها، ولم يعمل على تنفيذ الأوامر المبلغة إليه، بحيث تقوم السلطة الإدارية المحلية بإصدار أمر هدم الأشغال أو الأبنية المخالفة. وتنفرد بهذه العملية السلطة الإدارية المحلية فقط، وذلك عكس مقتضيات المنسوخة التي كانت تعطي الصلاحية لرئيس الجماعة بطلب استصدار أمر من العامل بهدم البناء المخالف حسب مقتضيات المادة 68 من القانون رقم 90-12 المتعلق بالتعمير، غير أن القانون الجديد حسم في المسألة وتم حصر الجهة المكلفة بإصدار قرار الهدم في السلطة المحلية الإدارية فقط دونما انتظار أي طلب من أي جهة كانت⁽¹⁾. ولا يحول هدم الأشغال أو البناء غير القانوني دون تحريك الدعوى العمومية ولا يترتب عنه سقوطها إذا كانت جارية⁽²⁾.

- وبالنسبة للحالات التي يمكن اللجوء فيها إلى الهدم، فهي محددة بمقتضى المادة 70 من قانون التعمير كما وقع تغييره وتتميمه، حيث تنص على أنه: «تطبق مقتضيات الفقرات الثانية والثالثة والرابعة من المادة 68 أعلاه، إذا كانت المخالفة تتمثل في القيام ببناء من غير الحصول على رخصة سابقة بذلك، أو كان البناء غير مطابق للرخصة المسلمة في شأنه من حيث عدم تقيده بالعلو المسموح به بزيادة أو الشروع في زيادة طابق أو طوابق إضافية أو بالمواقع المأذون فيها أو بالمساحة المباح بناؤها أو بالضوابط المتعلقة بمتانة البناء واستقراره أو باستعمال المواد أو الطرق المحظورة في البناء أو بالغرض المخصص له البناء.

- غير أنه إذا كانت الأشغال تتمثل في القيام ببناء على ملك من الأملاك العامة أو الخاصة للدولة والجماعات الترابية وكذا الأراضي التابعة للجماعات السلالية، من غير رخصة سابقة يجب الحصول عليها قبل مباشرة ذلك، أو في منطقة غير قابلة للبناء بموجب وثائق التعمير، يجب على السلطة الإدارية المحلية أن تقوم بهدمها تلقائياً وعلى نفقة المخالف. ولا يحول هدم البناء دون تحريك الدعوى العمومية ولا يترتب عليه انقضاؤها إذا كانت جارية“.

كما تنص المادة 63-6 من القانون رقم 90-25 المغير والمتمم على أنه: «تطبق مقتضيات الفقرات الثانية والثالثة والرابعة من المادة 63-4 أعلاه، إذا كانت المخالفة تتمثل في القيام بإحداث تجزئة عقارية أو مجموعة سكنية أو القيام ببناء من غير الحصول على إذن سابق بذلك.

غير أنه إذا كانت الأشغال تتمثل في القيام بإحداث تجزئة عقارية أو مجموعة سكنية على ملك من الأملاك العامة أو الخاصة للدولة والجماعات الترابية وكذا الأراضي التابعة للجماعات

1. محمد امزيان، «ضبط وزجر مخالفات التعمير والبناء في ضوء آخر المستجدات»، مرجع السابق، ص. 61.

2. المادة 69 من قانون التعمير، والمادة 63-5 من القانون رقم 90-25 والمادة 12-9 من ظهير 25 يونيو 1960 كما وقع تغيير وتتميم هذه القوانين.

السلالية أو في منطقة غير قابلة بموجب النظم المقررة لأن يقام بها المبنى المشيد أو الموجود في طور التشييد، من غير إذن سابق يجب الحصول عليه قبل مباشرة ذلك، يجب على السلطة المحلية أن تقوم بهدمها تلقائيا وعلى نفقة المخالف. ولا يحول هدم البناء دون تحريك الدعوى العمومية ولا يترتب عنه انقضاؤها إذا كانت جارية».

- وتنص المادة 12-10 من ظهير 25 يونيو 1960 كما غير وتمم على أنه: «تطبق مقتضيات الفقرتين 2 و3 من الفصل 12-7 أعلاه، إذا كانت المخالفة تتمثل في القيام بإحداث تجزئة عقارية أو القيام ببناء من غير الحصول على إذن سابق بذلك.

- غير أنه إذا كانت الأشغال تتمثل في القيام بإحداث تجزئة عقارية أو ببناء على ملك من الأملاك العامة أو الخاصة للدولة والجماعات الترابية وكذا الأراضي التابعة للجماعات السلالية، من غير إذن سابق يجب الحصول عليه قبل مباشرة ذلك، يجب على السلطة الإدارية المحلية أن تقوم بهدمها تلقائيا وعلى نفقة المخالف، وذلك دون الإخلال بتطبيق العقوبة المقررة في هذا الشأن».

وفيما يخص إجراءات الهدم، فلا بد من تبليغ قرار الهدم إلى المخالف مقابل وصل بالتسليم عن طريق عون السلطة أو عن طريق مفوض قضائي عند الاقتضاء، ويحدد فيه الأجل المضروب له لإنجاز أشغال الهدم، وفي حالة عدم قيام المخالف بإنجاز الهدم في الأجل المضروب لذلك، فتتولى لجنة إدارية القيام بذلك داخل أجل لا يتعدى 48 ساعة على نفقة المخالف⁽¹⁾.

• وحسب المقتضيات الفقرة 4 من المادة 68 المذكورة، تتكون اللجنة الإدارية المشار إليها أعلاه، بالإضافة إلى ممثلي السلطات الحكومية المحددة قائمتهم بنص تنظيمي⁽²⁾ من :

• والي الجهة أو عامل العمالة أو الإقليم أو من يمثله بصفته رئيسا؛

• رئيس المجلس الجماعي أو من يمثله.

1. الفقرة الثالثة من المادة 68 من القانون رقم 12-90 كما غير وتمم. والفقرة الثالثة من 4-63 من القانون رقم 25-90 المغير والمتمم، والمادة 12-8 من ظهير 25 يونيو 1960 كما وقع تغييره وتتميمه.

2. وقد حدد المرسوم رقم 409.19.2 المتعلق بتحديد كفايات مراقبة وزجر المخالفات في ميدان التعمير والبناء في المادة 17 هؤلاء الأعضاء، إلى جانب الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم أو من يمثله بصفته رئيسا، وكذا رئيس مجلس الجماعة أو من يمثله، فيما يلي:

- ممثل عن المصالح اللامركزية التابعة للسلطة الحكومية المكلفة بالتعمير؛
- ممثل عن المصالح اللامركزية التابعة للسلطة الحكومية المكلفة بالثقافة، عند الاقتضاء؛
- ممثل عن مصالح الوقاية المدنية.

- ويتم استدعاء أعضاء اللجنة الإدارية المكلفة بالهدم من طرف رئيسها، كما يمكن له استدعاء كل هيئة أو شخص آخر يرى فائدة في حضوره، لا سيما ممثل عن المصالح المكلفة بتدبير مرفق توزيع الماء والكهرباء وباقي الشبكات الأخرى، عند الإقتضاء⁽¹⁾.
- وهكذا تباشر أشغال الهدم، من خلال توجيه السلطة الإدارية المحلية للمخالف الذي امتنع داخل الأجل المضروب له، عن تنفيذ الأمر الموجه إليه بهدم الأشغال أو الأبنية، إنذاراً، عبر كافة وسائل التبليغ الممكنة، من أجل إخلاء البناية من معتمريها وإفراغها من مشتملاتها، وذلك داخل أجل أقصاه 48 ساعة⁽²⁾.
- إذا انقضى أجل 48 ساعة دون أن يمثل المخالف للإنذار المذكور، تقوم السلطة الإدارية المحلية بتحرير محضر امتناع يتضمن الإشارة إلى تاريخ ومراجع تبليغ الأمر بهدم الأشغال والأبنية موضوع المخالفة وتاريخ ومراجع الإنذار بإخلاء المبنى من معتمريه وإفراغه من مشتملاته، توجهه فوراً إلى البناية العامة المختصة. ثم تقوم هذه السلطة بإخلاء المحل من معتمريه وإفراغه من مشتملاته، بعد إشعار النيابة العامة المختصة بذلك⁽³⁾.
- لكن، يجب على اللجنة المذكورة، قبل الشروع في عملية الهدم، اتخاذ التدابير التالية⁽⁴⁾:
 - إعداد تقرير تقني، عند اللزوم بطلب من السلطة الإدارية المحلية، يتضمن وصفا للعقار موضوع الهدم وتحديد الكيفيات المناسبة لهدمه، وكذا التدابير الوقائية لحماية البنايات والعقارات المجاورة له من الأضرار المحتملة لأشغال الهدم؛
 - تحرير محضر بأسماء معتمري المبنى، يتضمن جرماً لمشتملاته؛
 - إخبار أصحاب البنايات والعقارات المجاورة بتاريخ الشروع في عملية الهدم وتوقيتها؛
 - إخلاء المبنى موضوع المخالفة من معتمريه؛
 - تأمين منطقة الهدم من أجل حماية العموم والأشخاص المشرفين على هذه العملية، وذلك بمؤازرة القوة العمومية عند الاقتضاء؛
 - إيداع مشتملات المحل موضوع المخالفة بالمحجز الجماعي، عند الاقتضاء.

1. المادة 18 من المرسوم المحدد لكيفيات مراقبة وزجر المخالفات في ميدان التعمير والبناء.

2. المادة 19 من نفس المرسوم.

3. المادة 20 من نفس المرسوم.

4. المادة 21 من نفس المرسوم.

- وجدير بالتنبيه، إلى أنه يمكن للجنة الإدارية المكلفة بالهدم أن تعهد، حسب حجم ونوع وطبيعة المبنى، بتنفيذ الهدم إلى مقابلة متخصصة.
 - وفور الانتهاء من عملية الهدم، يتم تحرير محضر بذلك، يوقعه جميع أعضاء اللجنة الحاضرين، ويوجه رئيسها نسخة منه إلى كل من وكيل الملك المختص والسلطة الإدارية المحلية المختصة ورئيس مجلس الجماعة ومدير الوكالة الحضرية⁽¹⁾.
 - أما بالنسبة للحالات التي يتعذر فيها القيام بعملية الهدم أو إتمامها، فإنه يتم إعداد تقرير من قبل اللجنة موقع من طرف جميع أعضائها الحاضرين، ويشار فيه إلى الصعوبات التي حالت دون القيام بعملية الهدم وإتمامها. ثم يوجه رئيس اللجنة هذا التقرير إلى وكيل الملك المختص وإلى السلطة الإدارية المحلية، وعند انتفاء الصعوبات التي حالت دون تنفيذ عملية الهدم وبناء على طلب من السلطة الإدارية المحلية، يوجه رئيس اللجنة الدعوة إلى أعضائها لاستئناف عملية الهدم من جديد، مع مراعاة الإجراءات والتدابير اللازمة⁽²⁾.
 - وتشير المادة 24 من المرسوم المحدد لكيفيات مراقبة وزجر المخالفات في ميدان التعمير والبناء، إلى أن رئيس اللجنة هو الذي يلتزم بالنفقات اللازمة لتمويل عملية الهدم، على أن يتم تحصيل جميع المصاريف المترتبة عن هذه العملية، بواسطة أمر بتحصيل المداخل يوجه إلى المخالف، يتضمن جردا بجميع نفقات الدراسات والأشغال المتعلقة بعملية الهدم.
 - وتجدر الإشارة في الأخير، إلى أنه نظرا لخطورة قرارات الهدم، فقد ارتأى المشرع المغربي، وحماية منه لمركز الطعن من القرارات، فتح المجال للمعنيين للطعن في قرارات الهدم أمام قضاء الإلغاء. وتتعدد أوجه الطعن بالإلغاء في قرارات الهدم، حيث يمكن ذلك إما لعب في الاختصاص، أو لعدم احترام الشكليات المطلوبة لاتخاذ القرار، أو لعب الانحراف في استعمال السلطة، أو لعب إنعدام السبب...، إذ نجد مجموعة من الضمانات القانونية المخولة للمخالف، تتمثل في بعض الشروط الشكلية، وذلك من خلال اقتران طلب إيقاف التنفيذ بدعوى الإلغاء، بالإضافة إلى قيدين آخرين يتعين مراعاتهما من ناحية الشكل وهما⁽³⁾:
- أن يكون القرار المطلوب إيقافه إيجابيا وله هوة تنفيذية؛

1. المادة 22 من نفس المرسوم.

2. المادة 23 من المرسوم المتعلق بتحديد كيفيات مراقبة وزجر المخالفات في ميدان التعمير والبناء.

3. الشريف البقالي، «طلب وقف قرارات هدم البنايات المخالفة لقوانين التعمير»، المجلة المغربية للغدارة المحلية والتنمية، العدد 74، مايو-غشت، سنة 2007، ص. 79.

- أن يكون القرار لم ينفذ بعد.

إلا أن القاعدة العامة هي أن القرارات الصادرة لهدم البنايات المخالفة للقانون، تنفذ بطريقة مباشرة بعد استكمال جميع الإجراءات والمساطر المنصوص عليها في قوانين التعمير والتجزي⁽¹⁾.

المطلب الثاني: الزجر القضائي لمخالفات التعمير العملياتي

إذا كان القضاء الإداري يضطلع بدور أساسي في مراقبة شرعية القرارات الإدارية بشكل عام، فإن القضاء العادي يظل هو المعول عليه لتوفير الحماية اللازمة للمجال. وللمحرص على احترام مقتضيات القوانين المنظمة للتعمير، وبالتالي إنزال العقوبة الملائمة في حق خرق القواعد الجاري بها العمل. والمشرع عندما أقر دورا للقضاء بمختلف أشكاله في مجال التعمير، إنما استشعر أهمية هذا القطاع وضرورة إخضاعه ولو بشكل جزئي لمراقبة القضاء.

وللإحاطة بعناصر هذا المطلب، سيتم التطرق لتجليات تدخل القضاء في زجر مخالفات التعمير العملياتي (الفقرة الأولى)، إلى جانب تحديد أنواع العقوبات الزجرية وصلاحيات القاضي في تقديرها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تجليات تدخل القضاء في زجر مخالفات التعمير العملياتي

سوف يتم الحديث هنا عن دور القضاء الإداري في مجال مراقبة وزجر المخالفات في ميدان التعمير والبناء (أولا)، وأيضا عن مظاهر تدخل القضاء العادي في هذا الصدد (ثانيا).

أولا: مظاهر تدخل القضاء الإداري في إطار مراقبة وزجر مخالفات التعمير العملياتي

إن حق السلطات العمومية في ضبط ومراقبة مخالفات التعمير ليس محمولا على إطلاقه، بل حدد لها القانون ضوابط معينة يجب احترامها لتفادي كل تعسف أثناء مباشرتها لمهامها في هذا الصدد، ويكون من اختصاص القضاء الإداري فرض رقابته على أعمالها وقراراتها باعتباره هو قاضي المشروعية. وبالتالي يكون هو الجهة المختصة بمراقبة مدى تقيد الإدارة أثناء مباشرة مهام الرقابة في مجال التعمير بنص القانون، وبذلك سيكون الموضوع مجالا لبسط بعض أوجه الرقابة القضائية على تصرفات الإدارة بمناسبة قيامها بمهام ضبط وزجر مخالفات التعمير⁽²⁾. وفيما يلي

1. الحاج شكرة، التعمير العملياتي بالمغرب -دراسة قانونية وقضائية-، مرجع سابق، ص.291.

2. عبد المجيد شفيق، «القضاء الإداري وإجراءات مراقبة وضبط مخالفات التعمير»، مقال منشور بالنشرة القانونية الموضوعاتية، مرجع سابق، ص.31.

أهم الحالات⁽¹⁾، على سبيل المثال وليس الحصر، التي يتدخل فيها القضاء الإداري على مستوى مراقبة وزجر مخالفات التعمير:

أ- محضر معاينة مخالفات التعمير

إن ضبط أي مخالفة تعميرية يستوجب بالضرورة توثيقها، وهو ما حدد له المشرع آلية قانونية تتجلى في ضرورة إنجاز وتحرير محضر بشأنها من طرف جهات محددة قانوناً، كما رأينا أعلاه، وذلك وفقاً لمقتضيات المادة 64 من قانون 12-90 المتعلق بالتعمير كما غير وتمم. ويشكل المحضر أبرز مظهر لتدخل القضاء الإداري على مستور رقابة مخالفات التعمير. ولعل من أبرز الأحكام القضائية الصادرة عن القضاء الإداري في هذا الإطار نجد قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض الذي جاء في حيثياته بأن⁽²⁾: «...الثابت أن شهادة المطابقة المستدل بها من طرف الطالب أمام محكمة الموضوع تحمل تاريخ 06 أبريل 2007 في حين أن محضر معاينة المخالفات الأول محرر بتاريخ 31/5/2013 والثاني محرر بتاريخ 21/5/2013 والإعذار عدد 08823 محرر بتاريخ 07/6/2013 والشكاية الموجهة من طرف رئيس الجماعة الحضرية لأكاير مؤرخة في 17/6/2013 وطلب الهدم المرفوع إلى والي الجهة عامل عمالة أكادير ادواتن مؤرخ في 17/6/2013، في حين أباقي الوثائق المستدل بها من طرف الطالب المتمثلة في شهادة مكتب الدراسات وشهادة المهندس المعماري ليست وثائق رسمية وأن محضر المطابقة المحرر سنة 2007 من طرف مصالح الجماعة المحتج به من طرفه لا يمكنه نفي وقوع مخالفات تمت في تاريخ الحق لتاريخه، وأن محكمة الاستئناف لما ألغت الحكم

1. إن حالات تدخل القضاء الإداري في مجال الرقابة على القرارات الإدارية المتخذة من طرف السلطة الإدارية المختصة في مجال التعمير والبناء، تعتبر كثيرة بحيث يصعب حصرها، وتعتبر حالة مراقبة مشروعيات قرارات الهدم الصادرة عن السلطات الإدارية المحلية، أهم حالة في هذا الصدد وأكثرها شيوعاً، إلى جانب ما ذكر منها أعلاه، ويمكن إجمال الحالات التي تكون فيها قرارات الهدم غير مشروعة في الآتي:

- عدم كون الإجراءات السابقة لاتخاذ قرار الهدم قد تم احترامها من طرف السلطة الإدارية المحلية؛
- عدم التحقق من كون المعني بالأمر لا يتوفر على رخصة البناء؛
- لا يكفي التوفر على رخصة البناء من أجل القول بعدم مشروعيات قرار الهدم، وإنما لا بد من التوفر على باقي الوثائق الأخرى؛
- الاستناد في قرار الهدم على سبب يتصل بعدم مشروعيات قرار الترخيص بالبناء، والحال أن هذه الرخصة تعتبر قانونية ولم يتم الطعن فيها أو سحبها من قبل السلطة الإدارية المختصة، لا يبرر مشروعيات قرار الهدم؛
- القيام بعملية الهدم بدون سلوك المساطر القبلية المنصوص عليها قانوناً.

للمزيد من التفصيل في هذا الشأن يراجع: أنوار شقروني، القضاء الإداري وإجراءات زجر مخالفات التعمير، مقال منشور بالنشرة القانونية الموضوعاتية، مرجع سابق، ص. 35 وما بعدها.

2. قرار الغرفة الإدارية بمحكمة النقض عدد 1/566، الصادر بتاريخ 31/03/2016، في الملف الإداري رقم 2680/4/1/2014. أورده عبد المجيد شفيق، نفس المرجع، ص. 31 و32.

المستأنف وقضت بفرض الطعن استنادا إلى محضر المخالفة الذي أدلت به الإدارة، تكون قد بنت قضاءها على أساس ولم تخرق المقتضيات القانونية المحتج بها...».

كما جاء في قرار صادر عن محكمة الاستئناف بالرباط أنه⁽¹⁾: «... لما كانت الوثائق المطعون فيها بالزور الفرعي ووثائق رسمية حررها موظفون عموميون، حسب مقتضيات الفصل 418 من قانون الالتزامات والعقود، لا يطعن فيها إلا بالزور الأصلي، وهو الأمر الذي تحقق مباشرته من قبل المعنيين بالأمر، فإن ذلك يعني أن المقال الحالي يبقى غير قائم على أساس، ويتعين التصريح برده...».

وعليه، فالمحاضر المنجزة في هذا الصدد، إن كانت تشكل سندا أساسيا لاتخاذ السلطة الإدارية لقراراتها المالية الرامية إلى إنهاء المخالفة المرتكبة، فإنها تشكل الوثيقة الثبوتية الوحيدة لزجر مرتكب المخالفة وسلوك المسطرة الجزية في حقه عبر تطبيق العقوبات المنصوص عليها قانونا، وبالتالي فإن المحاضر المنجزة في هذا الإطار يجب أن تستجيب للشكليات والبيانات المنصوص عليها بشأن إنجاز المحاضر وفقا للقواعد المحددة في قانون المسطرة الجنائية - كما أشرنا إلى ذلك سابقا-، وذلك تحت طائلة الطعن فيها أمام القضاء.

ب- الأوامر الفورية بإيقاف الأشغال

تعتبر الأوامر الفورية بإيقاف الأشغال، من بين أهم مظاهر تدخل القضاء الإداري على مستوى مراقبة مخالفات التعمير العملياتي؛ فمن المعلوم أن المشرع المغربي قد خول هذا الإجراء لكل من ضباط الشرطة القضائية وكذا المراقبين التبعين للوالي أو العامل، ولكن على هؤلاء ممارسته في إطار احترام الشروط القانونية، وذلك تحت طائلة الطعن في الأمر الفوري بإيقاف الأشغال أتمم قضاء الإلغاء.

وفي هذا الإطار جاء في قرار صادر عم محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط أنه: «وخلافا لما ذهبت إليه المحكمة الإدارية في حكمها المستأنف، فإن قائد للملحقة الإدارية الشلالات يبقى مختصا باتخاذ قرار إيقاف الأشغال المطعون فيه، وذلك طبقا للضوابط المنصوص عليها في المادة 65 و 67 من القانون رقم 12-90 المتعلق بالتعمير، كما تم تعديله بمقتضى القانون رقم

1. قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 292، الصادر بتاريخ 2019/02/05، في الملف رقم 7205-826-2017، غير منشور.

12-66 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، والتي تنص على أنه⁽¹⁾: «يقوم بمعاينة المخالفات المشار إليها في المادة 64 من نفس القانون وتحرير محاضر بشأنها:

- ضباط الشرطة القضائية؛

- مراقبو التعمير التابعون للوالي أو للعامل أو للإدارة، المخولة لهم صفة ضباط الشرطة القضائية.

ويتخذ المراقب أو ضباط الشرطة القضائية، مباشرة بعد معاينة المخالفة أمرا بإيقاف الأشغال في الحال، إذا كانت أشغال البناء المكونة للمخالفة مازالت في طور الإنجاز، ويرفق الأمر المذكور الموجه إلى المخالف بنسخة من محضر المعاينة»، وبالتالي بمقتضاها فإن رجال السلطة المحلية باعتبارهم ضباط للشرطة القضائية، أصبح من اختصاصهم إنجاز محاضر بمعاينة المخالفات المرتكبة في مجال التعمير وكذا إصدار أوامر فورية بإيقاف الأشغال، خالفا لما كان منصوص عليه في القانون رقم 12-90 المتعلق بالتعمير، والذي كان يخول لأعوان الجماعة المحلفين مثل هذا الاختصاص، وبالتالي فإن القرار المطعون فيه عندما صدر عن قائد الملحقة الإدارية بالشلالات فإنه يكون قد صدر عن سلطة مختصة باتخاذها وطبقا للضوابط والمساطر المنصوص عليها في قانون التعمير والقانون المتعلق بزجر مخالفات التعمير والبناء، وبعد ثبوت عدم توفر المعنى بالأمر على رخصة بالبناء بعد رفض طلبه من قبل اللجنة التقنية بالشباك الوحيد، ومن ثم فإن هذا القرار جاء مشروعاً، والمحكمة الإدارية عندما قضت بإلغائه، فإنها لم تجعل لحكمها المستأنف أساس من القانون، مما قررت معه المحكمة التصريح بإلغائه والحكم تصدياً برفض الطعن.»

وبخلاف هذا القرار، ورد في حكم صادر عن المحكمة الإدارية بأكاير أنه⁽²⁾: «... إن القرار الاستثنائي الصادر في هذه القضية وإن كان قد قضى بالتأييد استناداً إلى عيب السبب، فقد استدرك ما ذهب إليه الحكم الابتدائي فيما يتعلق بالاختصاص، وجاء ضمن تعليقه «حيث حقا إذا كان ضباط الشرطة ومراقبو التعمير طبقاً للمادتين 65 و67 من القانون 12,66 يقومون بمعاينة المخالفات في مجال التعمير وتحرير محاضر بشأنها وكذا باتخاذ أمر بإيقاف الأشغال في الحال فإن القائد يبقى مختصاً في إصدار قرار إيقاف الأشغال ويستمد اختصاصه من صفته كضابط شرطة قضائية الممنوحة له بصريح المادة 20 من قانون المسطرة الجنائية، مما يبقى معه القرار غير مشوب بعيب الاختصاص والحكم المستأنف حينما لاحظ خلاف ذلك يكون في غير محله...».

1. قرار محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط عدد 1014، الصادر بتاريخ 12/03/2019، في الملف رقم 950-7205-2018، غير منشور.

2. حكم المحكمة الإدارية بأكاير عدد 1261، الصادر بتاريخ 31/07/2018، في الملف رقم 47-7110-2018، غير منشور.

من خلال ما سبق، يتبين دور القضاء على مستوى الأوامر الفورية لإيقاف الأشغال، والتي يجب أن تتخذ من طرف الجهة المختصة المتمثلة في ضباط الشرطة القضائية والمراقبين المكلفين بمراقبة مخالفات التعمير والبناء، وليس أي جهة إدارية أخرى، وكل ذلك تحت طائلة إلغاء الأمر المتخذ من طرف القضاء الإداري المختص.

ثانيا : مظاهر تدخل القضاء العادي في زجر مخالفات التعمير العملياتي

لا شك أن تحريك المتابعة من طرف النيابة العامة بناء على المحاضر المتوصل بها من طرف الجهات المكلفة قانونا بمعاينة المخالفات ورصدها، ستتبعها إجراءات سلوك المسطرة القضائية من خلال إصدار الأحكام القضائية ضد المدعى عليهم؛ حيث نكون أمام حالتين⁽¹⁾:

ثبوت ارتكاب لأحد المخالفات المتعلقة بالتعمير والبناء المنصوص عليها في القوانين المتعلقة بالتعمير كما غيرت وتممت بالقانون رقم 12-66؛

عدم ثبوت الإدانة، كما لو تبين مثلا للمحكمة أن المدعى عليه ليس هو صاحب البناء موضوع المخالفة عدم قبول الدعوى لعيب في الشكل.

ولا بد من التنبيه هنا، إلى أن القاضي الجنائي في التهمة المنسوبة إلى المخالف في ميدان التعمير والبناء، إن كان يحكم بحسب اعتقاده الصميم⁽²⁾ بحيث تمتد سلطته إلى تكييف الوثائق والنظر إلى مدى توفر كافة عناصر الجريمة وأركانها، ومن ثم القول بمسؤولية المخالف جنائيا من عدمه، فهو ملزم بذكر الأسباب الواقعية والقانونية التي بني عليها مقرره؛ فإذا أخذنا بعين الاعتبار القوة القانونية لمحضر المعاينة، وتفحص وثائق الملف أسفر عن عدم وجود ما يفيد الترخيص بالبناء، أصبح حينها القاضي أمام حالة يصعب فيها عليه الحكم بالبراءة مهما كانت أقوال وتصريحات الظنين في الجلسة، ولهل هذا السبب هو الكفيل بتفسير كون غالبية الأحكام الصادرة في قضايا التعمير تنتهي بصور حكم بالإدانة⁽³⁾.

الفقرة الثانية : أنواع العقوبات الزجرية وصلاحيات القاضي في تقديرها

لقد عمل المشرع المغربي في القوانين المتعلقة بالتعمير والبناء كما وقع تغييرها وتتميمها

1. الحاج شكر، التعمير العملياتي بالمغرب -دراسة قانونية وقضائية-، مرجع سابق، ص. 294.

2. تنص المادة 286 من قانون المسطرة الجنائية على أنه: «يمكن إثبات إثبات الجريمة بأية وسيلة من وسائل الإثبات، ما عدا في الأحوال التي يقضي القانون فيها بخلاف ذلك، ويحكم القاضي حسب اقتناعه الصميم ويجب أن يتضمن المقرر ما يبرر اقتناع القاضي وفقا للبند 8 من المادة 365 الآتية بعده».

3. الشريف البقالي، مرجع سابق، ص. 353.

بالقانون رقم 12-66، على تحديد أنواع العقوبات المطبقة على كل مخالفة من مخالفات التعمير (أولاً)، ولا شك أن قاضي الموضوع له هامش من السلطة التقديرية في تفريد العقاب بشأن تلك المخالفات، وذلك بتقدير نوع العقوبة المناسبة لنوع المخالفة المرتكبة (ثانياً).

أولاً - أنواع العقوبات الزجرية

تتجلى العقوبات في الجزاءات التي يتم فرضها على المخالفين لقوانين التعمير من خلال ارتكابهم للأفعال المحظورة. واستناداً إلى مبدأ الشرعية الجنائية الموضوعي القاضي بأنه: «لا جريمة ولا عقوبة إلا بنص»، كان حري بالمشرع المغربي سن نصوص زجرية للوصول إلى تخطيط عمراني سليم، ومحاربة السكن العشوائي و لقضاء على الأوضاع المشوهة التي يعرفها المجال العمراني. وهو ما تم بالفعل بسن مجموعة من العقوبات الزجرية في القوانين المتعلقة بالتعمير والبناء، وتتجلى هذه العقوبات في الآتي:

أ- الغرامات المالية

الغرامة كعقوبة أصلية يقررها المشرع في المخالفات والجنح؛ فالغرامة في المخالفات هي العقوبة العادية، أما في الجنح فلها أهمية كبيرة، حيث قد يقررها القانون وحدها في بعض الجنح التي لا تكتسي خطورة كبيرة، وقد يقررها إلى جانب الحبس كعقوبة وجوبية أو جوازية، كما قد يقررها مع الحبس على سبيل التخيير⁽¹⁾.

وبالرجوع إلى مقتضيات القانون رقم 12-90 والقانون رقم 25-90، وكذا ظهير 25 يونيو 1960، كما وقع تغيير وتتميم هذه القوانين بالقانون رقم 12-66، يتبين بأن المشرع قد خص مخالفات التعمير والبناء بمجموعة من الغرامات، تختلف حسب نوعية المخالفة المرتكبة، خطورتها، وظروف ارتكابها، حيث إنه لم يضع عقوبات مالية موحدة وبشكل متساوي، وإنما جعلها تارة مرتفعة وتارة أخرى منخفضة نوعاً ما، وذلك راجع إلى تباين درجة الإخلالات التي يقوم بها المخالفون. ونتيجة لذلك سوف نقوم بتقسيم المخالفات على النحو التالي:

1- الغرامات في القانون رقم 12-90 كما غير وتمم

حسب مقتضيات المادة الفقرة الأولى والأخيرة من 71 من قانون التعمير كما غير وتمم، فإنه يعاقب بغرامة من 10.000 إلى 100.000 درهم، كل من باشر بناء أو شيده من غير الحصول على

1. سعيد الورد، مرجع سابق، ص. 114.

رخصة سابقة بذلك، أو في منطقة غير قابلة بموجب النظم المقررة لأن يقام بها المبنى المشيد أو الموجود في طور التشييد. ويعاقب بنفس الغرامة، كل من أدخل تغييرات على بناء موجود من غير الحصول على رخصة البناء.

وفي هذا الإطار جاء في حيثيات قرار صادر عن محكمة النقض أنه⁽¹⁾: «... لما كان تصميم تسوية وضعية البناء المقام على العقار الملحق برخصة البناء الذي يوجد ضمنه هيكل لمحيط البناء موضوع النزاع لا يسمح بالتغييرات التي قام بها المعني بالأمر، وأن التصميم لا يمكن أن يقوم مقام رخصة البناء وبالتالي فإن ما أقدم عليه يبقى مخالفا لقوانين وضوابط البناء...».

أما بالنسبة للمادة 72 من نفس القانون، فقد خفضت نوعا ما من قيمة الغرامة المحكوم بها عند ارتكاب نوع محدد من المخالفات؛ بحيث يعاقب بغرامة من 10.000 إلى 50.000 درهم، كل من سلمت له رخصة بناء وقام بتشيد بناء خلافا للرخصة المسلمة له، وذلك بتغيير العلو المسموح به والأحجام والمواقع المأذون فيها أو المساحة المباح بناؤها أو الغرض المخصص له البناء. ويعاقب بالحبس من شهر إلى ثلاثة (3) أشهر وبغرامة من 50.00 إلى 100.000 درهم أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط، كل من سلمت له رخصة بناء وقام بتشيد بناء خلافا للرخصة المسلمة له، وذلك بزيادة طابق أو طوابق.

في حين خفض المشرع المغربي في المادة 73، بالنسبة للتغييرات المدخلة على واجهة بناية، كيفما كانت طبيعتها، من قيمة الغرامة فجعلها من 2.000 إلى 20.000 درهم⁽²⁾. بينما يعاقب بغرامة من 2.000 إلى 10.000 درهم، مالك المبنى الذي يستعمله لنفسه من غير الحصول على رخصة السكن أو شهادة المطابقة. غير أنه إذا جعل المبنى في متناول الغير لاستعماله قبل الحصول على رخصة السكن أو شهادة المطابقة، فيعاقب بغرامة من 10.000 إلى 100.000 درهم⁽³⁾.

من جانب آخر، يعاقب بغرامة من 5.000 إلى 10.000 درهم، على كل إخلال بمقتضيات الفقرة الأولى من المادة 54-2⁽⁴⁾ من قانون التعمير كما غير وتمم، المتعلقة بمسك دفتر الورش. ويعاقب

1. قرار محكمة النقض رقم 6/6696، الصادر بتاريخ 2016/07/21، في الملف الإداري رقم 613/1/6/6361، منشور بالمجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية الدليل القانوني والقضائي رقم 63، «المستحدث في قضاء محكمة النقض في منازعات التعمير، مطبعة الأمنية الرباط، الطبعة الأولى 2020، ص. 618.

2. تنص المادة 73 من قانون التعمير المغير والمتمم على أنه: «يعاقب بغرامة من 2.000 إلى 20.000 درهم على كل تغيير، كيفما كانت طبيعته، تم إدخاله على واجهة بناية من دون الحصول على رخصة بذلك».

3. المادة 75 من نفس القانون.

4. تنص المادة 54-2 من نفس القانون في فقرتها الأولى على أنه: «يجب على المهندس المعماري المشرف على إدارة الأشغال، أن يمسك، داخل الورش وطيلة مدة إنجاز الأشغال، دفترًا للورش، يتم إعداد نموذجة من طرف الإدارة المختصة».

بضعف هذه الغرامة إذا كانت المخالفة تمس بالأنسجة التقليدية أو بالمعالم التاريخية ومحيطها، المعينة كذلك بموجب التشريع الجاري به العمل⁽¹⁾.

كما شدد المشرع المغربي في قيمة الغرامة المحكوم بها عندما يتعلق الأمر بإقامة بناية فوق ملك من الأملاك العامة أو الخاصة للدولة والجماعات الترابية وكذا على الأراضي التابعة للجماعات السلالية من غير الحصول على الرخص المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل، فجعلها تتراوح بين 100.000 إلى 200.000 درهم⁽²⁾.

ونعتقد بأن هذا التشدد له ما يبرره، خاصة وأن الأمر يتعلق بأملاك تعود للدولة والجماعات الترابية، والجماعات السلالية، فهذه الأملاك تكتسي أهمية معتبرة مقارنة مع الأملاك الخاصة التي تعود لملك الخواص، الأمر الذي يتطلب إضفاء حماية أكبر لهذه الأملاك تفاديا لكل تطاول عليها.

عموما، باستقراء المقتضيات السابقة، يتضح بأن المشرع المغربي عمل على تنويع الغرامات حسب نوعية المخالفة؛ حيث أفرد عقوبات تتناسب مع المخالفات المرتكبة، وذلك خلافا لما كان عليه الحال في قانون التعمير قبل تغييره وتتميمه، والذي كان يقتصر على ثلاثة أنواع من الغرامات لمختلف المخالفات. كما أن المشرع حافظ على نفس الحد الأقصى للغرامات المحدد في 100.000 درهم بالنسبة لجميع أنواع المخالفات باستثناء المخالفة المتعلقة بإقامة بناية فوق أملاك الدولة والجماعات الترابية وكذا على الأراضي التابعة للجماعات السلالية دون ترخيص، والتي اعتمد فيها الحد الأقصى للغرامة كحد أدنى ورفع الحد الأقصى إلى 200.000 درهم⁽³⁾.

علاوة على ما سلف، فقد عمل المشرع المغربي من خلال مقتضيات المادة 78 من قانون التعمير المذكور، على تحديد الأشخاص الذين تتحقق فيهم صفة مشارك في الجريمة على مستوى مخالفات التعمير والبناء؛ بحيث تنص على أنه: «علاوة على الحالات المنصوص عليها في الفصل 129⁽⁴⁾ من مجموعة القانون الجنائي، يعد شريكا لمرتكب المخالفات لهذا القانون ولضوابط التعمير

1. المادة 76 من نفس القانون.

2. المادة 77 من نفس القانون.

3. سعيد الوردى، مرجع سابق، ص. 118.

4. ينص الفصل 129 من مجموعة القانون الجنائي على أنه: «يعتبر مشاركا في الجناية أو الجنحة من لم يساهم مباشرة في تنفيذها ولكنه أتى أحد الأفعال الآتية:

1- أمر بارتكاب الفعل أو حرض على ارتكابه، وذلك بهبة أو وعد أو تهديد أو إساءة استغلال سلطة أو ولاية أو تحاليل أو تدليس إجرامي؛

2- قدم أسلحة أو أدوات أو أية وسيلة أخرى استعملت في ارتكاب الفعل، مع علمه بأنها ستستعمل لذلك؛

3- ساعد أو أعان الفاعل أو الفاعلين للجريمة في الأعمال التحضيرية أو الأعمال المسهلة لارتكابها، مع علمه بذلك؛

أو البناء العامة أو الجماعية، حسب الحالة، ويعاقب بنفس العقوبة رب العمل والمقاول الذي أنجز الأشغال والمهندس المعماري والمهندس المختص والمهندس المساح الطبوغرافي، في حالة عدم تبليغهم عن المخالفة خلال 84 ساعة من علمهم بارتكابها، وكل من صدرت عنهم أوامر نتجت عنها المخالفة والأشخاص الذين سهلوا أو ساهموا في عملية البناء المخالف للقانون.⁽¹⁾

يعاقب المشاركون المذكورون بالعقوبات المطبقة على الفاعلين الأصليين ما لم يتعلق الأمر بجريمة أشد.

وهكذا، فقد وسع المشرع المغربي من دائرة حالات تححص المشاركة، وكذا الأشخاص الذين تتحقق فيهم صفة مشارك في جرائم التعمير والبناء، مقارنة بمقتضيات مجموعة القانون الجنائي. كما أنه نص على معاقبة المشارك بنفس عقوبة الفاعل الأصلي في الجريمة.

ويترتب عن تعدد الأفعال المرتكبة ضم الغرامات المحكوم بها⁽²⁾. وتضاعف العقوبات المنصوص عليها في هذا الفصل إذا عاد مرتكب المخالفة إلى اقتراف مخالفة مماثلة داخل أجل السنة الموالية للتاريخ الذي صار فيه الحكم الصادر في المخالفة الأول مكتسبا لقوة الشيء المقضي به⁽³⁾.

ونشير أخيرا، إلى أنه يترتب عن تعدد الأفعال المرتكبة ضم الغرامات المحكوم بها⁽⁴⁾.

2- الغرامات في القانون رقم 90-25 كما غير وتمم

باستقراء مقتضيات القانون رقم 90-25 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، المغير والمتمم بالقانون رقم 12-66، يمكن إجمال الغرامات المنصوص عليها والمقررة للمخالفات المرتكبة بهذا الشأن، فيما يلي:

يعاقب بغرامة من 100.000 درهم إلى 5.000.000 درهم كل من قام بإحداث⁽⁵⁾:

- تجزئة عقارية أو مجموعة سكنية من غير إذن سابق؛

4- تعود على تقديم مسكن أو ملجأ أو مكان للاجتماع، لواحد أو أكثر من الأشرار الذين يمارسون اللصوصية أو العنف ضد أمن الدولة أو الأمن العام أو ضد الأشخاص أو الأموال مع علمه بسلوكهم الإجرامي.

أما المشاركة في المخالفات فلا عقاب عليها مطلقا.

1. وهو نفس ما تنص عليه المادة 71-3 من القانون رقم 90-25 المغير والمتمم.

2. المادة 79 من قانون التعمير كما غير وتمم.

3. المادة 80 من نفس القانون.

4. المادة 79 من نفس القانون.

5. المادة 65 من القانون رقم 90-25 المغير والمتمم.

- تقسيم مخالف لأحكام المادة 58 من هذا القانون.

يعاقب بالحبس من سنة إلى خمس سنوات وبغرامة من 100.000 إلى 200.000 درهم، على إحداث تجزئة عقارية أو مجموعة سكنية في منطقة غير قابلة لاستقبالها بموجب النظم المقررة⁽¹⁾؛ يعاقب بغرامة من 100.000 إلى 200.000 درهم، كل من قام بإحداث تجزئة عقارية أو مجموعة سكنية أو تقسيم أو شيد بناية فوق ملك من الأملاك العامة أو الخاصة للدولة والجماعات الترابية وكذا الأراضي التابعة للجماعات السلالية، من غير الحصول على الأذن المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل⁽²⁾.

يعاقب بالحبس من سنة إلى خمس سنوات وبغرامة من 100.000 إلى 200.000 درهم، كل من قام ببيع أو إيجار أو قسمة أو عرض للبيع أو الإيجار بقعا من تجزئة أو مساكن من مجموعة سكنية أو توسط في ذلك، إذا كانت التجزئة أو المجموعة السكنية لم يؤذن في إحداثها أو لم تكونا محل التسلم المؤقت للأشغال، مع مراعاة أحكام القانون رقم 44.00 المتعلق ببيع العقارات في طور الإنجاز⁽³⁾؛

يعاقب بغرامة من 5.000 إلى 10.000 درهم، كل إخلال بمقتضيات الفقرة الأولى من المادة 2-17 من القانون رقم 90-25 كما غير وتمم، المتعلقة بمسك دفتر الورش⁽⁴⁾.

وتجدر الإشارة إلى أنه، تضاعف العقوبات أعلاه، إذا عاد مرتكب المخالفة إلى اقرار مخالفة مماثلة داخل أجل السنة الموالية للتاريخ الذي صار فيه الحكم الصادر في المخالفة الأولى غير قابل لأي طعن⁽⁵⁾.

3- الغرامات في ظهير 25 يونيو 1960 المغير والمتمم

بالرجوع إلى مقتضيات هذا الظهير، فإن الغرامات التي رصدها المشرع المغربي للأفعال المرتكبة مخالفة لأحكام هذا الظهير، تتمثل فيما يلي:

يعاقب بغرامة من 10.000 إلى 100.000 درهم، كل من باشر أو شيد بناء من غير الحصول

1. المادة 66 من نفس القانون.

2. المادة 67 من نفس القانون.

3. المادة 68 من القانون رقم 90-25 المغير والمتمم.

4. المادة 70 من نفس القانون.

5. المادة 71 من نفس القانون.

على إذن سابق بذلك، في منطقة غير قابلة بموجب النظم المقررة لأن يقام بها المبنى المشيد أو الموجود في طور التشييد⁽¹⁾.

يعاقب بغرامة من 10.000 إلى 50.000 درهم، كل من سلم له إذن بالبناء وقام بتشيد بناء خلافا للإذن المسلم له، وذلك بتغيير العلو المسموح به والأحجام والمواقع المأذون فيهما أو المساحة المباح بناؤها أو الغرض المخصص له البناء، ويعاقب بغرامة من 50.000 إلى 100.00 درهم، كل من سلم له إذن بالبناء وقام بتشيد بناء خلافا للرخصة المسلمة له، وذلك بزيادة طابق أو طوابق إضافية⁽²⁾؛

• يعاقب بغرامة من 10.000 إلى 100.000 درهم، كل من خالف مقتضيات قرارات رئيس المجلس الجماعي المشار إليها في الفصل 6 من هذا الظهير⁽³⁾؛

• يعاقب بغرامة من 5.000 إلى 10.000 درهم، على كل إخلال بمقتضيات الفقرة الأولى من الفصل 3-12 من هذا الظهير، المتعلقة بمسك دفتر الورش⁽⁴⁾؛

• يعاقب بغرامة من 100.000 إلى 200.000 درهم، على إحداث تجزئة عقارية من غير الحصول على إذن سابق بذلك⁽⁵⁾؛

• يعاقب بالحبس من سنة إلى خمس سنوات وبغرامة من 100.000 إلى 200.000 درهم، على إحداث تجزئة عقارية في منطقة غير قابلة لاستقبالها بموجب النظم المقررة⁽⁶⁾؛

• يعاقب بغرامة من 100.000 إلى 200.000 درهم، على إحداث تجزئة عقارية أو بناية فوق ملك من الأملاك العامة أو الخاصة للدولة والجماعات الترابية وكذا الأراضي التابعة للجماعات الساللية، من غير الحصول على الأذن المنصوص عليها في القوانين والأنظمة الجاري بها العمل⁽⁷⁾.

من خلال ما سبق، يتضح بأن المشرع المغربي، قد نوع في الغرامات المقررة للأفعال المرتكبة

1. الفقرة الأولى من الفصل 13 من ظهير 25 يونيو 1960 كما غير وتمم.

2. الفصل 14 من نفس الظهير.

3. الفصل 15 من نفس الظهير.

4. الفصل 16 من نفس الظهير.

5. الفصل 17 من ظهير 25 يونيو 1960 كما غير وتمم.

6. الفصل 18 من نفس الظهير.

7. الفصل 19 من نفس الظهير.

مخالفة لأحكام ظهير 25 يونيو 1960، بحيث رصد لكل مخالفة غرامة خاصة، تكون أحيانا مشددة وأحيانا أخرى مخفضة، تماشيا مع نوع ودرجة خطورة المخالفة المرتكبة.

ب- العقوبات الحبسية

لقد قرر المشرع المغربي، سواء في قانون التعمير، أو القانون المتعلقة بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، وكذا الظهير المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية، كما ووقع تغييرهم وتتميمهم، عقوبات سالبة للحرية لبعض المخالفة التي تنسم بخطورة معتبرة، وتتجلى فيما يلي:

يعاقب بالحبس من شهر إلى ثلاثة (3) أشهر وبغرامة من 50.00 إلى 100.000 درهم أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط كل من سلمت له رخصة بناء وقام بتشديد بناء خلافا للرخصة المسلمة له، وذلك بزيادة طابق أو طوابق⁽¹⁾. تضاعف العقوبات المنصوص عليها في هذا الفصل إذا عاد مرتكب المخالفة إلى اقتراح مخالفة مماثلة داخل أجل السنة الموالية للتاريخ الذي صار فيه الحكم الصادر في المخالفة الأول مكتسبا لقوة الشيء المقضي به⁽²⁾؛

يعاقب بالحبس من سنة إلى خمس سنوات وبغرامة من 100.000 إلى 200.000 درهم، على إحداث تجزئة عقارية أو مجموعة سكنية في منطقة غير قابلة لاستقبالها بموجب النظم المقررة⁽³⁾؛ يعاقب بالحبس من سنة إلى خمس سنوات وبغرامة من 100.000 إلى 200.000 درهم، كل من قام ببيع أو إيجار أو قسمة أو عرض للبيع أو الإيجار بقعا من تجزئة أو مساكن من مجموعة سكنية أو توسط في ذلك، إذا كانت التجزئة أو المجموعة السكنية لم يؤذن في إحداثهما أو لم تكونا محل التسلم المؤقت للأشغال، مع مراعاة أحكام القانون رقم 44,00 المتعلق ببيع العقارات في طور الإنجاز⁽⁴⁾؛

وتضاعف هذه العقوبات إذا عاد مرتكب المخالفة إلى اقتراح مخالفة مماثلة داخل أجل السنة الموالية للتاريخ الذي صار فيه الحكم الصادر في المخالفة الأولى غير قابل لأي طعن⁽⁵⁾.

1. الفقرة الثانية من المادة 72 من القانون رقم 90-12.

2. المادة 80 من نفس القانون.

3. المادة 66 من القانون رقم 90-25 المغير والمتمم.

4. المادة 68 من نفس القانون.

5. المادة 70 من نفس القانون.

حالة العود بالنسبة كل من باشر أو شيد بناء من غير الحصول على إذن سابق بذلك، في منطقة غير قابلة بموجب النظم المقررة لأن يقام بها المبنى المشيد أو الموجود في طور التشييد، وذلك في الحالة التي تقترب فيها نفس المخالفة داخل أجل السنة الموالية للتاريخ الذي صار فيه الحكم الصادر في المخالفة الأولى مكتسبا لحجية الشيء المقضي به، يعاقب الفاعل هنا بالحبس من ثلاثة (3) أشهر إلى سنة واحدة⁽¹⁾.

ت- عقوبة الهدم

تنص المادة 1-80 من القانون رقم 90-12 كما وقع تغييره وتتميمه على أنه: «دون الإخلال بالعقوبات المنصوص عليها أعلاه، يجب على المحكمة، في حالة الإدانة أن تحكم، على نفقة المخالف، بهدم الأبنية، موضوع المخالفة، وبإعادة الحالة إلى ما كانت عليه.

تتولى اللجنة الإدارية المنصوص عليها في المادة 68 أعلاه، القيام بعملية الهدم وعلى نفقة المخالف بعد توصلها بالمقرر القضائي النهائي».

وتنص المادة 1-71 من القانون رقم 90-25 كما غير وتمم، على أنه: «دون الإخلال بالعقوبات المنصوص عليها أعلاه، تأمر المحكمة في حالة الإدانة، على نفقة المخالف، بهدم الأبنية والتجهيزات المنجزة من أجل إحداث تجزئة عقارية أو مجموعة سكنية موضوع المخالفة وبإعادة الحالة إلى ما كانت عليه».

يتضح من خلال ما سبق، أن المشرع أوجب على المحاكم التي تنظر في مخالفات البناء أن تحكم في حالة الإدانة بهدم الأبنية التي كانت تشكل موضوع مخالفة، وإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه.

غير أن ما يعاب على المقتضيات أعلاه، أنها أغفلت النص على إلزام المحاكم بالحكم بالهدم في حالة عدم إقدام الإدارة على تنفيذ الهدم بموجب قرار إداري، وذلك تلافيا لصدور أحكام يستحيل تنفيذها لانعدام محل التنفيذ. وما يثير الانتباه أيضا كون المشرع أبقى على الهدم بموجب أمر إداري، وألزم المحاكم أيضا بالحكم بالهدم، مما يطرح إشكال متعلق بكيفية تنفيذ الشق المتعلق بالهدم في الأحكام القضائية عندما تكون الإدارة قد بادرت إلى إصدار أمر بالهدم وتنفيذه؟⁽²⁾.

ومن الإشكالات المطروحة في هذا الصدد على مستوى واقع الممارسة، مسألة تبليغ الأحكام

1. الفصل 13 من ظهير 25 يونيو 1960 المغير والمتمم.

2. سعيد الوردى، مرجع سابق، ص. 126 و 127.

القضائية النهائية القاضية بالهدم إلى المصالح الإدارية المهنية لمباشرة إجراءات تنفيذها، حيث يؤكد أحد الباحثين⁽¹⁾، من خلال ممارسته للعمل بالإدارة الترابية، على مشكل التبليغ هذا؛ حيث إن الجهة المكلفة به لا تكلف نفسها عناء تبليغ هذه الأحكام إلى السلطة الإدارية المحلية ودعوتها إلى السهر على تنفيذها إلا نادرا. مما يجعل من هذه الأحكام تبقى حبيسة رفوف المحاكم وغالبا ما يتم الاقتصار على تحصيل الغرامات، ولعل هذا هو الأمر الذي كان يساهم بشكل سلبي في استفحال مخالفات التعمير والبناء.

وعليه، نعتقد بأنه مهما كانت النصوص القانونية متضمنة لمقتضيات زجرية رادعة، فإنها تظل غير فعالة وقاصرة عن تحقيق الأهداف المنشودة، في ظل الأوضاع السابقة؛ فالأمر يتطلب قبل كل شيء توفر الإرادة لتطبيق النص القانوني التطبيق السليم، وكذا توفير الوسائل الكفيلة بذلك، سواء منها اللوجيستكية، وكذا الموارد البشرية المؤهلة.

ث- مصادرة⁽²⁾ المحجوز

تنص المادة 67 من قانون التعمير كما غير وتمم، في فقرتها الأخيرة على أنه: «في حالة الحكم بالإدانة، تأمر المحكمة بمصادرة الأشياء المحجوزة مع حفظ حقوق الأشخاص حسني النية». وهي نفس العبارة التي استعملها المشرع في الفقرة الأخيرة من المادة 63-3 من القانون رقم 25-90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، كما وقع تغييره وتتميمه بالقانون رقم 66-12.

تعليقا على هذا المقتضى، يمكن القول أن المصادرة المقصودة في القانونية السابقين، لا تتعلق بأموال المحكوم عليه بصفة عامة، وإنما فقط الأموال المحجوزة من طرف المراقب أو ضابط الشرطة القضائية والمتعلقة بمواد البناء وأدواته التي تم ضبطها بمكان المخالفة؛ هذه المصادرة تعتبر تدبيرا وقائيا تقع تحت غطاء الفصل 62 من مجموعة القانون الجنائي، الذي ينص على أنه: «التدابير الوقائية العينية هي:

1- مصادرة الأشياء التي لها علاقة بالجريمة أو الأشياء الضارة أو الخطيرة أو المحظور امتلاكها...»
وهنا لا بد من التأكيد على أن المحكمة تبت في طلب رد المحجوز أو المصادرة بمناسبة صدور

1. سعيد الوردى، نفس المرجع، ص. 127.

2. عرف المشرع المغربي المصادرة في الفصل 42 من مجموعة القانون الجنائي، حيث جاء فيه: «المصادرة هي تملك الدولة جزءا من أملاك المحكوم عليه أو بعض أملاك له معينة».

الحكم في موضوع المخالفة، فالمقتضيات المذكورة أعلاه، تلزم المحكمة في حالة الإدانة بمصادرة الأشياء المحجوزة مع مراعاة حقوق الأشخاص حسني النية. إذن فكل طلب يتعلق برد المحجوز يوجه للمحكمة في هذا الشأن يكون مآله الرفض في حالة الحكم بالإدانة ما لم يثبت أن تلك الأشياء أو البعض منها مملوك لأشخاص حسني النية⁽¹⁾.

ثانياً : صلاحية القاضي في تقدير العقوبات الزجرية

إن الحديث عن صلاحية القاضي في تقدير التعويض، يتطلب الرجوع إلى مقتضيات الفصل 141 من مجموعة القانون الجنائي، الذي ينص على أنه: « للقاضي سلطة تقديرية في تحديد العقوبة وتفريدها، في نطاق الحدين الأدنى والأقصى المقررين في القانون المعاقب على الجريمة، مراعيًا في ذلك خطورة الجريمة المرتكبة من ناحية، وشخصية المجرم من ناحية أخرى».

من خلال مقتضيات هذا الفصل يتبين بأن سلطة القاضي في تقدير العقوبة، محكومة ضوابط ومحددات لا بد من احترامها، وهي⁽²⁾:

- خطورة الجريمة؛ فالخطورة الإجرامية في ميدان التعمير تقاس بمدى خطورة الإخلال المرتكب، وأثره على ضوابط البناء والتعمير، كما يؤخذ بعين الاعتبار هنا مدى أثر الإخلال التعميري على البيئة والسلامة الصحية والأمنية للناس؛

- شخصية المجرم؛ وينظر فيها إلى الخصائص الفردية التي تميز المجرم عن غيره مع النظر إلى عنصر القصد الجنائي ومدى وجود سوء النية لديه.

كما تعتبر صفة المجرم ومهنته ضابطاً في تقدير العقوبة؛ فالمنعش العقاري الي لديه دراية بقواعد التعمير، لا يمكن أن يتعذر بجعل بعض قواعدها، وتكون العقوبة المقررة في حقه أعلى منها بالنسبة لمن سواه⁽³⁾.

انطلاقاً من هذه الضوابط والمحددات، يمكن للقاضي تحديد نسبة خطورة الأفعال المرتكبة مخالفة لأحكام القوانين المتعلقة بالتعمير والبناء، وكذا نسبة الخطورة الإجرامية لدى المخالف، وبالتالي تكييف معطيات النازلة لتحديد نوع العقوبة الواجبة التطبيق، هل عقوبة مخففة أم مشددة، مع الأخذ بعين الاعتبار مسألة توفر الأذار القانونية المعفية أو المخففة للعقوبة.

1. سعيد الوردي، مرجع سابق، ص. 130.

2. الحاج شكرة، التعمير العملي بالمغرب -دراسة قانونية وقضائية-، مرجع سابق، ص. 306.

3. الشريف البقالي، مرجع سابق، ص. 354.

خاتمة

خلاصة القول في الختام، أن دراسة منظومة المراقبة والزجر في مجال التعمير العملياتي أفضت إلى الوقوف على المكانة المحورية التي تحتلها آليات المراقبة والزجر في ضمان احترام قواعد التعمير وتحقيق الأمن العمراني، باعتبارها الحلقة الأساسية التي تضمن الانتقال من مجرد وجود قواعد قانونية منظمّة للعمران إلى تفعيلها بصورة عملية وفعالة. كما أظهرت الدراسة أن المشرع المغربي، من خلال القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، قد تبني توجهًا تشريعيًا يروم تعزيز الطابع الردعي والوقائي للمنظومة العمرانية عبر إعادة تنظيم أجهزة المراقبة وتدعيم وسائل التدخل الإداري والقضائي لمواجهة مختلف أشكال البناء غير القانوني.

وقد أسفر البحث عن جملة من النتائج، أهمها أن المشرع عمل على توحيد الجهات المختصة بمعاينة المخالفات وتقليص تشتت الاختصاصات الذي كان يميز المرحلة السابقة، كما عزز صلاحيات أجهزة المراقبة من خلال منح بعض المراقبين صفة ضباط الشرطة القضائية، وربط ذلك بإجراءات زجرية أكثر فعالية، سواء من خلال الأمر الفوري بإيقاف الأشغال أو عبر آليات الحجز والإغلاق والهدم والمتابعة القضائية. غير أن الدراسة كشفت، في المقابل، استمرار عدد من الإكراهات العملية التي تحد من فعالية المنظومة، وفي مقدمتها محدودية الموارد البشرية المتخصصة، وضعف التنسيق بين مختلف المتدخلين، وتعقد المساطر المرتبطة بتنفيذ بعض التدابير الزجرية، فضلا عن التحديات المرتبطة بمراقبة المجال العمراني في ظل التوسع العمراني المتسارع.

وانطلاقًا من ذلك، يمكن اقتراح مجموعة من التوصيات الكفيلة بتعزيز نجاعة منظومة المراقبة والزجر في مجال التعمير العملياتي، من أبرزها:

- تعزيز الموارد البشرية المكلفة بالمراقبة عبر الرفع من عدد مراقبي التعمير وتوفير تكوين قانوني وتقني متخصص ومستمر لفائدتهم؛
- إحداث جهاز متخصص في مراقبة مخالفات التعمير يتمتع بالكفاءة التقنية والاستقلالية الوظيفية اللازمة للقيام بمهامه؛
- توحيد قواعد التنسيق والتواصل بين مختلف المتدخلين، لاسيما السلطات المحلية والجماعات الترابية والوكالات الحضرية والنيابة العامة؛
- توسيع الاعتماد على الوسائل الرقمية ونظم المعلومات الجغرافية والتصوير الجوي لرصد المخالفات في مراحلها الأولى قبل استفحالها؛

- تبسيط المساطر القانونية المتعلقة بتنفيذ أوامر الهدم وإزالة المخالفات بما يضمن سرعة وفعالية التدخل؛
 - اعتماد مقارنة وقائية قائمة على التحسيس والتوعية بمقتضيات قوانين التعمير إلى جانب المقاربة الزجرية؛
 - مراجعة بعض المقتضيات التشريعية المتعلقة بالمراقبة والزجر بما يحقق مزيدا من الوضوح في توزيع الاختصاصات وتحديد المسؤوليات؛
 - تعزيز دور النيابة العامة المتخصصة في تتبع جرائم التعمير والبناء بما يضمن سرعة البت في القضايا المرتبطة بالمخالفات العمرانية.
- وتأسيسا على ما سبق، فإن فعالية منظومة المراقبة والزجر في مجال التعمير العملياتي لا تتوقف على قوة النصوص القانونية أو شدة العقوبات المقررة فحسب، بل تظل رهينة بمدى القدرة على تفعيل هذه النصوص في إطار حكمة عمرانية متكاملة قوامها التنسيق المؤسسي، والتأهيل البشري، والتدبير الاستباقي للمخالفات. وهو ما من شأنه أن يساهم في تكريس احترام المشروعية العمرانية، وتحقيق تنمية مجالية مستدامة، وحماية المجال العمراني من مختلف مظاهر البناء غير القانوني والعشوائي.