أول موقع متخصص في علم القانون والإقتصاد بالمغرب
marocdroit

تقرير حول رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون الخاص

للباحث نور الدين الشكوطي

تحت إشراف الدكتورة دنيا مباركة

كلية العلوم القانونية و الإقتصادية والإجتماعية،
جامعة محمد الأول
وحدة التكوين والبحث لنيل دبلوم الماستر في قانون العقود والعقار

تحت عنوان

تصميم التهيئة بين متطلبات التنمية العمرانية وإكراهات الواقع

أعضاء لجنة المناقشة

الدكتورة: دنيا مباركة أستاذة التعليم العالي بكلية الحقوق بوجدة مشرفة ورئيسة

الدكتور : إدريس الفاخوري أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بوجدة عضوا

الدكتور : الحسين بلحساني أستاذ التعليم العالي بكلية الحقوق بوجدة عضوا

السنة الجامعية : 2007 – 2008

marocdroit.com قانون العقود و العقار

عرف المغرب كباقي المجتمعات المعاصرة ظاهرة التعمير [1] في بداية القرن العشرين نتيجة للنمو الديموغرافي والعمراني السريعين ، إذ كانت ساكنته لا تتعدى أربعة ملايين نسمة في بداية القرن العشرين لترتفع إلى ثلاثين مليون نسمة ، و بعد أن كانت الساكنة الحضرية لا تمثل سوى 29 % من مجموع السكان سنة 1960 ، فقد تجاوزت 51 % سنة 1994 و يتوقع أن ترتفع إلى 67 % سنة 2015 [2] .

ولا شك أن مثل هذه التحولات ترتبت عنها مجموعة من المشاكل والأزمات وعلى رأسها تنظيم وإدارة المجال الحضري ، بحيث وجد المغرب نفسه بين متناقضين: النمو الديموغرافي والحضري من جهة ، وعدم كفاية التنمية من جهة ثانية [3] الشيء الذي تطلب منه إيجاد آليات قانونية مضبوطة لتجاوز مثل هذه المشاكل وبالتالي تحقيق تنمية عمرانية [4] منسجمة عن طريق ما يسمى بالتخطيط الحضاري الذي يقصد به " تدخل الإدارة بأدوات منهجية ووثائق مرجعية لتنظيم استعمال المجال وتقنين أو تحديد هذا الاستعمال لكل منطقة من مناطق المدينة وتخصيص وظيفة لكل منها قصد تحقيق تكامل أجزائها وانسجام أطرافها وبالتالي حسن تنظيمها وتعميرها "[5]

---

[1]– عرف الفقيه (louis jacquignon) التعمير بأنه "فن تهيئة المدن أو علم المدينة أو علم الكتل العمرانية التي تظهر تكاملا و استمرارا ، و المعدة إما للسكن أو للعمل أو للتبادل الاجتماعي ."

- Louis Jacquignon : « le droit de l'urbanisme » , cités actuelles et villes novelles , 6 ème plan 71-75 , Ed , Eyrolly , Paris , 1972, P : 2.

[2] – الهادي مقداد : السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى ، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء ، الطبعة الأولى 2000 ص 1

[3] – رشيد ززاري : "المدن الجديدة نحو رؤية جديدة للمجال مدينة سلا الجديدة كنموذج"، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام ، وحدة التكوين والبحث في العقار والتعمير والإسكان ، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية أكدال، جامعة محمد الخامس، السنة الجامعية 2003 – 2004 ، ص 6.

[4] – يقصد بالتنمية العمرانية تخطيط النمو العمراني باتجاه تنظيم مدن قائمة ، وخلق مدن جديدة وفق صيغة عمرانية تتوافر فيها مرافق حيوية كما تتوافر فيها مقومات وأسس تغطي احتياجات الأجلين المنظور واللامنظور . أما النمو العمراني فهو حركة إنمائية في مجال العمران كازدياد عدد السكان ، الهجرة القروية إلى المدينة ...

للمزيد من التفاصيل أنظر أحمد رضا الأحمادي : "الرقابة على العمليات العقارية والتنمية العمرانية" ، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام ، وحدة التكوين والبحث في القانون الإداري والعلوم الإدارية، كلية العلوم القانونية والإقتصادية والإجتماعية أكدال، جامعة محمد الخامس، السنة الجامعية 2003 – 2004، ص 5.

[5]– عبد الرحمان البكريوي : "التعمير بين المركزية واللامركزية "، مطبعة النجاح الجديدة ، الدار البيضاء ، الطبعة الأولى ، 1993 ص 33.

وهكذا تشكل وثائق التعمير أهم وسيلة تستعملها الدولة في إنتاج وهيكلة المجال الحضري وذلك بفتح مناطق جديدة للتعمير وتزويدها بمختلف التجهيزات والمرافق الضرورية .

وعلى اعتبار أن هذه الوثائق كثيرة ومتنوعة ، البعض منها تؤطره القاعدة القانونية[6] وإن كانت فعاليتها حاليا موضوع تساؤل ، والبعض الآخر لا زال في مرحلة التجربة ويفتقر إلى قواعد قانونية تنظمه وتؤطره [7] فإنني اقتصرت من خلال هذا البحث على تسليط الضوء على أحد أهم هذه الوثائق ويتعلق الأمر بتصميم التهيئة، الذي يحدد المناطق العمرانية ويبين قواعد تنظيم استعمال العقارات، وبصفة عامة يحدد الشروط العامة لاستعمال المجال الحضري .

ويعتبر تصميم التهيئة أول وثيقة تعميرية عرفها قانون التعمير المغربي وأول مخطط تنظيمي اعتمدت عليه السلطات الإدارية في عهد الحماية لتنظيم استعمال العقارات وإنجاز التجهيزات الأساسية والمرافق العامة .

وقد تم تنظيم هذا المخطط أول الأمر بموجب ظهير 16 أبريل 1914 المتعلق بالتصفيفات وبتصاميم التهيئة وتوسيع المدن والمرافق ورسوم التطهير [8] الذي ألغي بمقتضى ظهير 30 يوليوز 1952 [9] المتعلق بالشؤون المعمارية ، هذا الأخير تم نسخه بمقتضى القانون رقم 90 – 12 [10]، إضافة إلى مجموعة من الدوريات والمناشير الصادرة في قطاع التعمير عن مختلف الوزارات.

---

[6] – يمكن حصر هذه الوثائق في وثائق التعمير التوقعي أو التوجيهي ويقصد بها المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية الذي يحدد التوجهات الأساسية لتهيئة المناطق التي يغطيها ، وغايته توقعية توجيهية ، تتمثل في التخطيط على المدى المتوسط والبعيد إلى حدود 25 سنة . ووثائق التعمير التنظيمي ويشمل وثائق نافذة في المجال الحضري (تصميم التهيئة وتصميم التنطيق) ووثائق نافذة في التجمعات القروية (قرارات تخطيط الطرق العامة وتصميم التنمية) .

[7] – ويتعلق الأمر بتصاميم التهيئة الجماعية plan d’aménagement communal ، وهي عبارة عن تصاميم توضع بالنسبة للجماعات القروية الموجودة في المنطقة المحيطة (15 كلم بدء من الدائرة البلدية، أو المنطقة المحيطة والمسافة تحدد بمقتضى نص تنظيمي) أو المراكز المحددة أو الجماعات القروية ذات الصبغة الخاصة وأخيرا بالنسبة للجماعات القروية المنضوية في إطار مجموعة عمرانية .

[8]- ظهير شريف مؤرخ في 20 جمادى الأولى عام 1332 موافق ل 16 أبريل 1914 بتنفيذ القانون المتعلق بالتصفيفات وبتصاميم التهيئة وتوسيع المدن والمرافق ورسوم التطهير، منشور بالجريدة الرسمية عدد 51 بتاريخ 27 جمادى الأولى 1332 الموافق ل 24 أبريل 1914 ص 173.

[9] – ظهير شريف مؤرخ في 7 ذي القعدة 1371 الموافق ل 30 يوليوز 1952 بتنفيذ القانون المتعلق بالشؤون المعمارية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 2083، بتاريخ 5 محرم 1372 الموافق ل 26 شتنبر 1952 ص 6146

[10]– ظهير شريف رقم 31–92–1 صادر في 15 من ذي الحجة 1412 الموافق ل 17 يونو 1992 بتنفيذ القانون رقم 90– 12 المتعلق بالتعمير منشور بالجريدة الرسمية عدد 4159 بتاريخ 14 محرم 1413 الموافق ل 15 يوليوز 1992 ص 887.

وقد احتفظ هذا القانون بنفس المقتضيات المتعلقة بتصميم التهيئة التي نص عليها ظهير 1952 ، مع إدخال بعض التعديلات وذلك قصد مواكبة المستجدات التي عرفها قطاع التعمير بالمغرب ، وتصميم التهيئة في هذا الإطار يعتبر بمثابة مجموعة من الضوابط والقيود الإدارية التي ينبغي على جميع المتدخلين في قطاع التعمير احترامها والاقتداء بها .

ونظرا للأهمية النظرية والعملية لتصميم التهيئة على اعتبار أنه هو الذي يعود له الفضل في إنتاج أحياء منظمة ومتناسقة، فقد خصه القانون رقم 90–12 المتعلق بالتعمير بحوالي 14 مادة (من المادة 18 إلى المادة 31) الشيء الذي يفسر اعتباره بمثابة دليل للسلطات العمومية في مجال التخطيط الحضري والتوسع العمراني وأداة لترجمة المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية والحضرية على أرض الواقع. ويشكل أيضا أداة لتحديد الإجراءات التنظيمية المتعلقة بعملية التعمير .

هذا إضافة إلى كونه يتطلب نهج سياسة عقارية مهمة تضع رهن إشارة السلطات العمومية الأراضي اللازمة لتنفيذ هذا المخطط ، وهذا لن يتم عن طريق الاعتماد على السوق العقارية وحدها ، بل لا بد من اتخاذ بعض التدابير والآليات التي تضع رهن إشارة المتدخلين في مجال التعمير مساحات كافية من الأراضي وبأثمنة جد مناسبة لإنجاز التجهيزات الأساسية والمرافق العامة المتضمنة في تصميم التهيئة .

أما فيما يتعلق بمحتوى هذا الأخير ، فالملاحظ أنه يشتمل من الناحية الشكلية على خريطة تتضمن رسوما بيانية لشكل المنطقة في صورتها المستقبلية ، ومن نظام أو تقرير يوضح ما تتضمنه الخريطة من رموز تحدد ضوابط استعمال الأراضي والارتفاقات وكذا الالتزامات المفروضة لتحقيق تهيئة متناسقة ومنتظمة ، وقواعد البناء المتعلقة بالمنطقة المعنية (المادة 20 من القانون رقم 90 – 12) . أما من الناحية الجوهرية فإن محتوى تصميم التهيئة يراد به مجموعة من الأغراض التي يهدف إلى تحقيقها طيلة المدة التي تبقى آثاره فيها سارية وهي عشر سنوات ، وتتمثل أهمها في ما يسمى بالتنطيق وتخطيط

للمزيد من التفصيل حول التطور التاريخي لقوانين التعمير المغربي أنظر :

- Abdel Ilah Mkinsi : « le droit marocain de l’urbanisme » les presses de l’imprimerie Abbad – Dec . 1989 publication de l’INAU , P 9.

الطرقات والساحات العمومية وتحديد المواقع المخصصة للتجهيزات العامة والمرافق العمومية [11].

هذا إضافة إلى مجموعة من الأهداف ذات الطبيعة الصحية والاجتماعية والاقتصادية والجمالية ، فالأهداف الصحية والبيئية أصبحت تفرض ذاتها في سياسة التعمير حيث من هنا تأتي أهمية شبكات الطرق والماء الصالح للشرب وقنوات الصرف الصحي ... وهكذا فإن تصميم التهيئة يعطي الأولوية للجانب البيئي والصحي. أما الأهداف الاجتماعية فتتجلى في مساهمته كسياسة لتقليص الفوارق الاجتماعية وذلك من خلال تجهيز المجالات الحضرية المهمشة بالتجهيزات الأساسية والمرافق العمومية ذات الهدف الترفيهي ، التعليمي ، الرياضي ، الثقافي ... والتي تعمل على إدماج السكان في الحياة العامة للمجتمع.

أما الأهداف ذات الطبيعة الاقتصادية فتتمثل في كون تصميم التهيئة يعمل على خلق مناطق صناعية لاستقطاب رؤوس الأموال وتنمية تشجيع الاستثمارات في حين تتمثل الأهداف ذات الطبيعة الجمالية في كون هذا المخطط يركز على أن يظهر المجال الحضري بمظهر أكثر تناسقا وتنظيما ، وبالتالي فمن شأنه أن يساهم في إنعاش مجموعة من القطاعات الأساسية كقطاع السياحة مثلا .

وبناء عليه فإن تناول موضوع تصميم التهيئة ومقاربته يقتضي مني أن أعتمد على المقترب القانوني والتحليلي والاستنباطي ، على أساس أن دراسة الموضوع هي دراسة تحليلية انتقادية للمقتضيات القانونية المنظمة لعملية إعداد وتنفيذ تصميم التهيئة، لذلك سأحاول الوقوف على بعض الثغرات التي تعتري تلك النصوص والإشكالات التي تطرحها.

وعلى أية حال فإن الإشكالية التي سأعالجها في إطار هذا البحث يمكن طرحها كما يلي : إلى أي حد يساهم تصميم التهيئة في تحقيق التنمية وما هي تأثيراته على هذه الأخيرة ؟ وهذه الإشكالية تتفرع عنها مجموعة من التساؤلات من قبيل :

-هل يخضع إعداد تصميم التهيئة للعمليات التنسيقية والتشاورية بين الجماعات المحلية والوكالات الحضرية أم يتم في غياب ذلك ؟

---

[11]- أنظر المادة 19 من القانون رقم 90-12.

– ما هي حدود كل متدخل في إعداد وتنفيذ تصميم التهيئة ؟

– ما هي أهم العراقيل والإكراهات التي يصطدم بها هذا المخطط سواء على مستوى الإعداد أو التنفيذ ؟

– ما هي أهم العوامل التي تجعل تصميم التهيئة لا يحقق الأهداف المتوخاة منه؟

– ما هي أهم الاقتراحات والآليات اللازمة لتجاوز مثل هذه العراقيل على أرض الواقع ؟ وبالتالي تفعيل وتطوير تصميم التهيئة؟.

تتطلب الإجابة على الأسئلة المطروحة وغيرها تناول الموضوع من خلال فصلين على الشكل التالي:

الفصل الأول : مسطرة إعداد تصاميم التهيئة وتنفيذها – واقع وآفاق–

الفصل الثاني : انعكاسات تصميم التهيئة على التنمية العمرانية .

الـتـصـمـيـم

مقدمة 1

الفصل الأول : مسطرة إعداد تصميم التهيئة وتنفيذه – واقع وآفاق– 6

المبحث الأول : إعداد تصميم التهيئة 7

المطلب الأول : دور الإدارة والأفراد في إعداد تصميم التهيئة 7

الفقرة الأولى : دور الوكالة الحضرية في إعداد تصميم التهيئة .. 8

الفقرة الثانية : دور الإدارة الجماعية في إعداد تصميم التهيئة 9

الفقرة الثالثة : مدى إمكانية إشراك الأفراد في عملية إعداد 11
تصميم التهيئة

المطلب الثاني : مسطرة إعداد تصميم التهيئة 13

الفقرة الأولى : إعداد مشروع تصميم التهيئة ودراسته 13

الفقرة الثانية : إجراءات البحث العلني عن منافع ومضار مشروع .. 16
تصميم التهيئة

الفقرة الثالثة : الموافقة على مشروع تصميم التهيئة 17

المبحث الثاني : تنفيذ تصميم التهيئة 19

marocdroit.com

المطلب الأول : دور المجالس الجماعية في تنفيذ تصميم التهيئة 19
الفقرة الأولى : دور المجالس الجماعية في ضمان احترام 20
أحكام تصميم التهيئة
الفقرة الثانية : دور المجالس الجماعية في إنجاز التجهيزات العمومية. 23
المطلب الثاني : دور الوكالات الحضرية في تنفيذ تصميم التهيئة 25
الفقرة الأولى : دور الوكالات الحضرية في مجال دراسة 25
المشاريع التعميرية
الفقرة الثانية : دور الوكالات الحضرية في ضبط وزجر المخالفات .. 28
المطلب الثالث : أثر تصميم التهيئة على الأفراد 30
الفصل الثاني : انعكاسات تصميم التهيئة على التنمية العمرانية 34
المبحث الأول : معوقات تصميم التهيئة 35
المطلب الأول : العراقيل العقارية والقانونية 35
الفقرة الأولى : تعدد التشريعات القانونية وازدواجية النظام العقاري . 36
الفقرة الثانية : المشاكل المرتبطة بالسوق والمضاربة العقارية 39
الفقرة الثالثة : عدم برمجة العقارات اللازمة لتنفيذ تصميم التهيئة 41
المطلب الثانية : المعوقات المالية والبشرية 42
الفقرة الأولى : صعوبة تمويل برامج تصميم التهيئة 43
الفقرة الثانية : ضعف الموارد البشرية للإدارة 44
المبحث الثاني : آليات تطوير تصاميم التهيئة 48
المطلب الأول : ضرورة تجاوز المشاكل القانونية و العقارية 48
الفقرة الأولى : تجاوز ثغرات قانوني التعمير (90-12 و 90-25) . 48
الفقرة الثانية : ضرورة العمل على تجاوز مشكل العقار 51
المطلب الثاني : تفعيل الإطار المؤسساتي 53
الفقرة الأولى :ضرورة إعادة تنظيم المؤسسات التعميرية 53
الفقرة الثانية : ترسيخ أسلوب التعاون و التشاور و الشراكة بين 56

مختلف الفاعلين في قطاع التعمير
خاتمة 58
الملاحق
لائحة المراجع 61
الفهرس .....

marocdroit.com قانون العقود و العقار

marocdroit.com قانون العقود و العقار