

تقرير

حول الإحالة التي توصل بها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي
من مجلس النواب في موضوع:

"دراسة التأثيرات المترتبة عن الاستثناءات في
مجال التعمير"

نونبر 2014

الإحالة رقم 11 :

- طبقا للقانون التنظيمي رقم 12-128 المتعلق بإنشاء المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، وبنظامه الداخلي؛
- اعتبارا لقرار مكتب المجلس المؤرخ في 14 فبراير 2014 تكليف اللجنة الدائمة المكلفة بقضايا البيئة والتنمية الجهوية بموضوع " دراسة التأثيرات المترتبة عن الاستثناءات في مجال التعمير"؛
- اعتبارا لمصادقة الجمعية العامة للمجلس، المنعقدة بتاريخ 27 نوفمبر 2014، بالإجماع على التقرير حول "دراسة التأثيرات المترتبة عن الاستثناءات في مجال التعمير"

التوجيهات الملكية

"غابتنا المثلى جعلها (مدونة التعمير) تواكب الحركة العمرانية، التي تعرفها المملكة، وتساهم وتيرة تنمية العديد من القطاعات الحيوية، ذات الأبعاد الاستثمارية والصناعية، والسياحية والسكنية.

لقد غدت المنظومة الحالية للتعمير من جراء تقادمها، وشتات وتنافر بعض ضوابطها، وتغليب الطابع التنظيمي والمسطري المنغلق، عاملا مساهما في الانتشار العشوائي لأنشطة غير منظمة، تعد مطية لاقتصاد الريع، والتملص الضريبي، وعائقا يتنافى مع التوجه نحو تحفيز مبادرات الاستثمار المدرة لفرص الشغل، بل أصبح التعامل معها في الكثير من الأحيان، يمر إما عبر الاستثناء، الذي أصبح بمثابة القاعدة، أو تواطؤات تدليسية، وإما بواسطة تصرفات فوضوية، تشجع المضاربة العقارية."

"لهذه الاعتبارات ولغيرها، فإننا نؤكد مدى العناية البالغة التي نوليها للتّجديد بإعداد وإقرار مدونة جديدة للتعمير، حتى تكون مستجيبة لتطلعاتنا من أجل إصلاح الأوضاع القائمة، وتوطيد الشفافية والتنافسية، ومبادئ الحكامة الجيدة، لتأهيل هذا المجال، والحفاظ على الهوية المغربية. مدونة تقوم على تبسيط المساطر وضبطها، والإنصاف العقاري، وتستهدف إنعاش وجلب الاستثمار، وخدمة التنمية البشرية، ومكافحة الفقر، وسد العجز الاجتماعي، والحفاظ على جمالية المجالين الحضري والقروي، وتلبية حاجيات المواطنين إلى المأوى اللائق والعيش الكريم."

مقتطف من الرسالة الملكية بمناسبة الملتقى الوطني لإطلاق مدونة التعمير بتاريخ 3 أكتوبر 2005 بالرباط

الفهرست

ملخص التقرير

مختصرات

مقدمة عامة

القسم الأول: المرجع الإداري والتنظيمي لمسطرة الاستثناء بالمغرب: منهج تدبير مثار جدال

الفصل الأول: التدبير الإداري المركزي للاستثناء

الفصل الثاني: لامتركز المسطرة الإدارية المتعلقة بالاستثناءات

القسم الثاني: مدى تفعيل مسطرة الاستثناء في مجال التعمير وتأثيراتها على الصعيد الوطني

الفصل الأول: تحليل الحصيلة الكمية للمشاريع المستفيدة من مسطرة الاستثناء

الفصل الثاني: دراسة طرق تطبيق مسطرة منح الاستثناءات

الفصل الثالث: تقييم آثار مسطرة الاستثناء على التراب الوطني

القسم الثالث: طرق إعداد ومراجعة وتنفيذ وثائق التعمير: أي بديل عن الاستثناء المطلق في مجال التعمير؟

الفصل الأول: محدودية التشريعات المنظمة للتخطيط العمراني بالمغرب

الفصل الثاني: مسألة التشاور في مساطر التخطيط العمراني ورهانات إعداد وتدبير المجال بالمغرب

الفصل الثالث: التقييم والآفاق

القسم الرابع: التجارب الدولية والدروس المستخلصة

الفصل الأول: المواءمات الصغرى والاستعمالات المشروطة في فرنسا وكندا

الفصل الثاني: أشكال المرونة في مجال التخطيط العمراني في إسبانيا وألمانيا وإنجلترا

الفصل الثالث: أوجه التشابه والاختلاف بين تونس والمغرب في تدبير الاستثناء في مجال التعمير

القسم الخامس: المبادئ و التوصيات

الفصل الأول: تجديد المبادئ

الفصل الثاني: التوصيات

الملاحق

المراجع

الملخص

السياق العام لصدور المسطرة الإدارية للاستثناء في مجال التعمير

اضطرت الإدارة في كثير من الأحيان إلى منح بعض الاستثناءات في مجال التعمير خارج الإطار القانوني، وإلى تسليم بعض الرخص الاستثنائية، الأمر الذي تشير إليه كل من الدورية الوزارية الصادرة سنة 1973 وأخرى سنة 1994.

وقد حاولت الإدارة، في كثير من الحالات، إنتاج مجال للتعمير دون التقيد بالمقتضيات التنظيمية الجاري بها العمل، وذلك من خلال تدبير عمراي قائم على مبدأ التكيف، يتم على المستوى المحلي. ويجدر التذكير هنا بالجهود التي بذلتها السلطات العمومية في مجال إعادة هيكلة الأحياء غير المنظمة. وفي هذا الصدد، اعتمدت ضمينا دون التصريح بذلك تدبيرا عمرايا مبنيا على الاستثناء.

وفي هذا السياق، ارتفعت قيمة الأراضي الموضوعة رهن إشارة وكالة المساكن والتجهيزات العسكرية، وخاصة ثكنات سابقة تابعة للقوات المسلحة الملكية التي استفادت من تغيير للتطبيق لتصبح مناطق سكنية كثيفة بعد أن كانت في معظمها مخصصة لمرافق عمومية ومساحات خضراء وارتفاقات. إضافة إلى ذلك، مكنت الدورية المشتركة بين وزارة الداخلية والوزارة المكلفة بالإسكان رقم 337/352 د بتاريخ 12 يونيو 1995 من تسليم رخص استثنائية للمشاريع الداخلة في إطار البرنامج الوطني لبناء 200 ألف سكن.

وإضافة إلى الحالات السابقة، المؤطرة رسميا من قبل الإدارة، فإن اللجان المكلفة بدراسة طلبات إحداث التجزئات العقارية والأبنية على المستوى المحلي، المعروفة باسم لجان الطرق، غالبا ما لجأت إلى أعمال مسطرة الاستثناء.

يبدو إذن أن ممارسة الاستثناء في مجال التعمير ممارسة قديمة، ولكنها لم تُعتمد رسميا إلا سنة 1999، بصدور الدورية رقم 254 المؤرخة في 12 فبراير 1999، في سياق يتميز بتنصيب ما يُعرف باسم حكومة التناوب سنة 1998.

وقد فرضت الوضعية الاقتصادية العامة للمغرب السائدة حينئذ، المتسمة بالانحسار والانكماش، اعتماد خطاب يسعى إلى تشجيع المبادرة الخاصة وتحديث الإدارة العمومية، قصد محو الصورة السلبية اللصيقة بها، كعقبة في وجه النشاط الاقتصادي، وجعلها محرّكا لإنعاش الاستثمار.

وستصدر فيما بعد ثلاث دوريات، في أعقاب الدورية السابقة، خلال سنوات 2001 و2003 و2010 على التوالي، بهدف بث نوع من الدينامية المجالية والاستجابة للمتطلبات الاقتصادية والاجتماعية. وهي دوريات اعتُبرت في حينها مؤقّنة وانتقالية في انتظار إجراء الإصلاحات القانونية. ويمكن القول إن كل المحاولات في هذا الصدد ستصطدم بتردد السلطات العمومية.

هكذا، فإن إقرار مسطرة الاستثناء في مجال التعمير يعد تعبيراً عن إرادة لتحقيق الشفافية في دراسة المشاريع الاستثمارية، واستغلال فرص الاستثمار. ويُبرّر اللجوء إلى أعمال هذه المسطرة بافتقار وثائق التعمير للمرونة واتسامها بالتصلب والصرامة في سياق اقتصادي واجتماعي دائب الحركة والتطور، وعجزها عن إدماج الحاجيات الطارئة سواء للسكان أو المستثمرين، مما استوجب توفير مرونة أكبر في دراسة الملفات المعروضة على أنظار الإدارة، مع تسريع وتيرة معالجتها.

وقد تم تدريجيا الانتقال من المعالجة المركزية لملفات طلبات الاستثناء، إلى معالجة لامركزة على يد لجنة جهوية محدّثة لهذا الغرض برئاسة الوالي. ومع ذلك، ما زالت هذه المسطرة تعترتها بعض النقائص، نظرا لغياب التنصيب الدقيق على الشروط التي يجب أن تستوفيها المشاريع كي تستفيد من مسطرة الاستثناء في مجال التعمير، مع تحديد المسالك والمعايير المعتمدة في منح الاستثناءات، ذلك أن الشروط الحالية تنسم بالتعميم، وتسمح بتعدد التأويلات.

وفي سياق عام، تتحكم فيه أكثر فأكثر مجموعة من الرهانات السياسية والاقتصادية، تم أعمال مسطرة الاستثناء في كثير من الأحيان ضد المصلحة العامة. وقد يكون هذا الأمر من بين الأسباب التي استوجبت إصدار الدورية الجاري بها العمل التي تنص صراحة على مجموعة من التدابير الكفيلة بتقييد مسألة منح رخصة الاستثناء في مجال التعمير، وإن ظلت مع ذلك عاجزة عن إحاطة التدبير الإداري للاستثناء بمجموعة من الضمانات التي تحول دون حدوث بعض التجاوزات.

والحال أن التشريع المغربي في مجال التعمير لا يخلو من إجراءات متعلقة بالاستثناء، تم التنصيص عليها ضمن شروط محدّدة بدقّة. ورغم أن هذه الإمكانيات تظل محدودة، فإنها تشكل في نفس الوقت وسائل للتخطيط والتدبير المجالي وفرص الحكامة الترابية في إطار من الشفافية والدينامية والاحتكام للقانون. ولكن غالبا ما يتم تجاهل هذه المرونة، إما جهلا بها، أو تنصّلا منها، على اعتبار أن الاستثناءات المسموح بها يجب أن تُحدّد مسبقا وتسطر بوضوح في ضابطة التهيئة.

وقد ظلت السلطات العمومية دائما تشدّد على الطابع المؤقت والانتقالي لمسطرة الاستثناء في مجال التعمير. ولم تتوقف في هذا الصدد النقاشات حول الأساس القانوني للاستثناء ومساطرته ومنطقه وآثاره. ولهذا السبب، جمّدت حكومة إدريس جطو وبعدها حكومة عباس الفاسي أعمال لجان منح الاستثناءات، قبل أن تعمد إلى إصدار الدوريتين المؤرّختين في سنتي 2003 و2010 على التوالي، وذلك في غياب حلول قانونية بديلة يمكن اعتمادها لجلب الاستثمارات وتذليل العقبات المنتصبة في طريقها، علما أن إصلاح القوانين عملية محفوفة بالصعوبات وتتطلب نفسا طويلا.

فضلا عن ذلك، ففي مواجهة انتقادات ما فتئت تزداد حدة، سعت السلطات العمومية إلى إدراج ممارسة الاستثناء في مجال التعمير داخل إطار قانوني، ومع ذلك، ظلت مشاريع القوانين في هذا الباب حبيسة الرفوف أو متعثرة تتقاذفها الحسابات السياسية والقانونية، نظرا لما يتميز به التشريع في هذا الصدد من صعوبة وتعقيد.

تعدد العقبات وتباين الأرقام كمظاهر للإشكالية المطروحة

يبدو، بناء على ما سبق، أن تنظيم المجال العمراني ظل دائما عرضة لتقلبات الظرفية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ليندرج الاستثناء في سياق الحلول الجزئية وردود الأفعال المعيبة التي لا تسعف في اعتماد مقاربة رصينة للمسألة العمرانية. وقد أصبح التدخل العمومي أشبه ما يكون بعملية تقديم مسكنات مؤقتة، في محاولة للتصدي للاختلالات والاستجابة لبعض الحاجيات المستعجلة.

صحيح أن لا أحد يمكنه أن يجادل في الصرامة التي تتصف بها بعض النصوص القانونية، وعدم استجابتها للحاجيات الطارئة، مما ينعكس سلبا على الاستثمار في المغرب، بيد أن هذا الأمر ليس مطلقا، ليظل التساؤل حول سبل إصلاح هذه الوضعية قائما، وكل جواب في هذا الصدد، يجب أن يجمع بين المرونة والمشروعية.

وتكشف الأرقام المرتبطة باعتماد مسطرة الاستثناء، حجم هذه الظاهرة، وأيضا الآثار الاقتصادية والسوسيو-مجالية والبيئية الناتجة عنها على مجموع التراب الوطني.

ومنذ تطبيق الدورية الوزارية المشتركة رقم 27/3020 وحتى نهاية 2013، درست اللجنة المختصة بطلبات الاستثناء 13222 مشروعا، بمعدل 110 مشروع شهريا.

ويبين من هذه الحصيلة أن 7578 مشروعا حصل على الموافقة المبدئية، أي بنسبة 58 في المائة، و4150 تم رفضه، بنسبة 31 في المائة، و1492 أُجّل البتُّ فيه. وقد وُزعت هذه المعطيات زمانيا ومكانيا من أجل الإحاطة بشكل أفضل بنتائج أعمال مسطرة الاستثناء، حسب الجهات والمدن، وفي فترتين زمنيتين مختلفتين هما (2003-2009) و(2010-2013). وتتزامن هاتان الفترتان مع سريان العمل بالدوريتين الأخيرتين المنظمتين لمسطرة الاستثناء في مجال التعمير، وهما الدورية الوزارية المشتركة رقم 27/3020 بتاريخ 04 مارس 2003، والدورية الوزارية المشتركة رقم 31/10098 بتاريخ 06 يوليوز 2010.

ويبدو من خلال النظر في صيرورة العمل بهذه المسطرة وجود تباين بين الجهات خلال الفترتين. ففي فترة تطبيق الدورية الصادرة سنة 2003، ارتفع بشكل ملحوظ عدد الاستثناءات الممنوحة في مجال التعمير، حيث درست اللجنة المختصة 9256 مشروعا، بمعدل 128 مشروعا شهريا، ووافقت على 59 في المائة من الطلبات المقّمة.

ويبدو أيضا أن عدد الطلبات المقّمة للحصول على رخص الاستثناء، حسب الجهات، لا علاقة له بالدينامية العمرانية والاقتصادية لهذه الجهة أو تلك، علما على أن أعمال هذه المسطرة يظل في جزء كبير منه رهينا بدرجة اقتناع المسؤولين المحليين بنجاعته.

وخلال الفترة الممتدة من 2010 إلى 2013 ، التي تتزامن مع دخول الدورية الأخيرة الصادرة سنة 2010 حيز التنفيذ، درست اللجنة المختصة 3966 مشروعا، بمعدل 99 مشروعا شهريا. وقد أعطت موافقتها المبدئية لما يعادل 2175 مشروعا، بنسبة 55 في المائة.

هكذا انخفض عدد الملفات المدروسة من 128 إلى 99، وتراجعت نسبة الموافقة المبدئية من 59 في المائة إلى 55 في المائة. وقد يُفسّر ذلك الانخفاض، على وجه الخصوص، بالقيود التي أتت بها الدورية الصادرة سنة 2010، فيما يخص معايير قبول طلبات الحصول على رخص الاستثناء في مجال التعمير، وخاصة طبيعة المشاريع التي يمكن أن تستفيد من ذلك، وحصص الاستفادة على صاحب طلب الاستثناء، والمحافظة على المرافق العمومية والمساحات الخضراء وطرق التهئية ودوائر الري، الخ.

فضلا عن ذلك، بلغ عدد المشاريع المعروضة على اللجان الجهوية المختصة في الجماعات الحضرية التي تعتمد نظام وحدة المدينة، وهي أكادير والدار البيضاء وفاس والقنيطرة ومراكش ومكناس ووجدة والرباط وآسفي وسلا وطنجة وتازة وتطوان، 3209 و 1322 مشروعا، على التوالي خلال الفترتين ما بين (2003 و2009) و(2010 و2013)، أي ما يعادل 36 في المائة من الملفات المقدّمة وطنيا خلال هاتين الفترتين. وبلغت نسبة المشاريع التي نالت الموافقة المبدئية على التوالي 68 في المائة و63 في المائة، مما يدل على الدينامية التي تتميز بها المدن الكبرى المحتضنة لأهم الأنشطة الاقتصادية.

وقد بلغت المساحة المفترضة القابلة للتعبئة خلال الفترة ما بين (2003 و2013)، 27046 هكتارا. ومن بين 7578 مشروعا حاصلا على الموافقة المبدئية، يُلاحظ أن 898 مشروعا فقط هو الذي يقع في مناطق جديدة للتعمير، بمساحة إجمالية تبلغ 6649 هكتارا. أما الباقي، فهو عبارة عن مشاريع تلبية الأبنية وتسوية بعض الوضعيات العقارية ومراجعة المقتضيات المنظمة لبعض المشاريع المنجزة سلفا، الخ.

وخلال الفترة ما بين 2003 و2013، قدر مبلغ الاستثمارات الإجمالي الذي قد ينتج عن إنجاز 7578 مشروعا حاصلا على الموافقة المبدئية بما يفوق 583 مليار درهم. وقد استفادت المدن الكبرى من نسبة 56 في المائة من مبلغ الاستثمارات الإجمالي على المستوى الوطني.

وفيما يتعلق بطبيعة الاستثناءات الممنوحة، تبين هذه المعطيات الأثر الواضح لمسطرة الاستثناء في مجال التعمير في المجال العقاري مقارنة بالاستثمار المنتج. ويتجلى ذلك أساسا في المدن الكبرى، حيث يمثل هذا القطاع 69 و58 في المائة، مقابل 55 و51 في المائة بمختلف الجهات، على التوالي في الفترتين ما بين 2003 و2009 و2010 و2013. وقد انخفضت نسبة المشاريع العقارية نتيجة القيود المنصوص عليها في الدورية الأخيرة الصادرة سنة 2010.

وخلال الفترة ما بين 2003 و2009، سجلت المرافق العمومية والخاصة نسبة 25 في المائة، متبوعة بالمشاريع السياحية (11 في المائة) والصناعية (9 في المائة)، وسجل القطاعان المنتجان للثروة، وهما السياحة والصناعة، نسبة 24 في المائة.

وفيما يتعلق بطلبات الحصول على الاستثناء، فإنها تتركز أساسا في المناطق التي تغطيها وثائق التعمير، بنسبة 74 في المائة. وبظل عدد المشاريع الواقعة في المناطق غير المغطاة بهذه الوثائق ضعيفا نسبيا، ولكن بنتائج وأثار سوسيو-اقتصادية وبيئية متباينة لا يبدو أثرها الإيجابي واضحا.

وتتعلق أغلب طلبات الاستثناء المقدّمة بتغيير التطبيق وتغيير نسبة شغل السطح ونسبة استعماله. وفي هذا الصدد، يُلاحظ أن الأماكن المخصصة لفضاءات الترفيه والمرافق العمومية تصيح أغلب الأحيان عرضة لزحف الإسمنت.

فضلا عن ذلك، فمسألة مآل المشاريع التي نالت الموافقة تكتسي أهمية خاصة، وإذا سلّمنا بالحصيلة الوطنية لمسطرة الاستثناء التي سمحت بالإفراج عن العديد من المشاريع التي عُقدت عليها آمال كبيرة لبث الدينامية في قطاع الاستثمار، فإن النتائج المترتبة على أعمال هذه المسطرة وآثارها الحقيقية تظل مع ذلك غير مؤكدة.

وفي هذا الصدد، يبدو أن من أصل 7578 مشروعا، 4319 مشروعا فقط، أي بنسبة 57 في المائة، هو الذي حصل على موافقة لجنة المشاريع الكبرى التي كانت تعقد عادة اجتماعاتها في الوكالات الحضرية.

تباين في تطبيق مسطرة الاستثناءات

يتبين من خلال تحليل أنماط التدبير الإداري لمسألة منح الاستثناء وجود مقاربات مختلفة بين الجهات في طريقة تطبيق هذه المسطرة. إضافة إلى ذلك، فإن النظر الملي في استيفاء المشاريع المستفيدة من الاستثناء للشروط المنصوص عليها في هذا الصدد يبين وجود مجموعة من عيوب الشكل والجوهر في هذه المسطرة.

والملاحظ أن الدوريات لا توضح بما فيه الكفاية مسالك ومعايير قبول المشاريع المرشحة للاستفادة من الاستثناء، ولا تنص على أي إجراء كفيل بتتبع إنجاز المشاريع المستفيدة من هذه المسطرة، مما يؤدي إلى نوع من الغموض المسطري، ويخلق هامشا واسعا لتأويل منطوق تلك الدوريات. ومن الطبيعي أن يؤدي ذلك إلى تعدد المقاربات وتنافرها، لهذا نجد أن كل جهة تطبق مسطرة الاستثناء بطريقة تختلف عن الجهات الأخرى.

وضمن هذه الشروط، يصبح التدبير العمراني خاضعا في جوانب عديدة منه إلى الظروف المحلية. وتلعب كاريزمية كل عضو من أعضاء اللجنة ووزنه السياسي والفكري دورا كبيرا في هذا الصدد، لتصبح المقاربات والممارسة الإدارية مرتبهة بوزن الفاعلين والوضعيات المحلية، وخاصة كاريزمية العمال والولاية ورؤساء الجماعات ومديري الوكالات الحضرية ومديري المراكز الجهوية للاستثمار.

فضلا عن ذلك، فإن تحليل استيفاء المشاريع المستفيدة من الاستثناء للشروط المنصوص عليها في الدوريات يكشف عن مجموعة من الاختلالات، مما يسائل المنظومة المرجعية والممارسة الإدارية.

يطالعنا غموض المسطرة والصعوبات التي تكتنفها بدءا من الوثائق المكونة لملفات طلب الاستثناء، ومكان الإيداع والمسار المحدد للملفات لعرضها على اللجان المختصة، وأجال دراسة الطلبات، وتركيب اللجنة، ومعايير قبول المشاريع الاستثمارية. صحيح أن الاستثمار يقاس بما يترتب عنه من آثار اجتماعية واقتصادية وعمرانية، بيد أن معايير تحديد مشروع استثماري ما تظل غير دقيقة. هكذا أضفت الدوريات نوعا من التعقيد على اختصاصات اللجان الجهوية التي لم تفلح في وضع معايير دقيقة متوافق بشأنها لانقضاء المشاريع الاستثمارية ومنح الاستثناءات.

وفي غياب أسس دقيقة، تتعدد عيوب الشكل والجوهر التي تشوب مسطرة الاستثناء، مما يُفضي حتما إلى ارتباك في تدبير الملفات في غياب مرجعية تنظيمية متينة. ومن المناسب أن نذكر هنا بمسألة اشتراط الدوريات المعنية وجود آثار إيجابية اقتصادية واجتماعية وعمرانية للمشاريع التي تستفيد من الاستثناء. والحال أن استقرار ما تم التوصل إليه من حصيلة تخص الاستثناء في مجال التعمير، يكشف أن أغلب الاستثناءات المطلوبة يتعلّق بتغيير التطبيق والرفع من نسبة شغل السطح واستعماله، ويكشف أيضا أن نصيب الاستثمار المنتج للثروة من الاستثناء يظل محدودا جدا.

ومبدئيا، يجب ألا تطل الاستثناءات المساحات المخصّصة للمرافق العمومية، والمساحات الخضراء، وطرق التهئية، ودوائر الري، والمناطق الواجب حمايتها، وغيرها مما يعد جزءا من الرأسمال الطبيعي والثقافي، إلا أن تلك المجالات لم تسلم من الاستثناءات. وها هي المؤشرات المدعومة بالأرقام تبين أن مساحة 900 هكتار، كانت مخصّصة أصلا لمنشآت ذات منفعة عامة حوّلت إلى عمارات ومبان فوّتت للخواص.

هل نخلص من ذلك إلى أن التدخل العمومي في هذا المجال يتسم بعدم التناسق والانسجام، اعتبارا لطريقة تنسيق أعمال أعضاء اللجنة الجهوية والمنهج الذي يوطر عملهم، مما يدل على وجود مجموعة من النقائص؟ وفي هذا الصدد، فإن مسألة البحث عن التوافق بين أعضاء اللجنة المذكورة، والمقابل المطلوب للاستفادة من الاستثناء، وتتبع إنجاز المشاريع، تطرح كلها ضرورة إعادة النظر في المسطرة المتبعة وفي طريقة اتخاذ القرار. مجمل القول إن النظام الحالي يعبر عن مقاربة تجزئية للتنمية المجالية، ويؤثر سلبا في كل من التخطيط والتدبير العمراني.

آثار الاستثناء في مجال التعمير الاقتصادية والسوسيو-مجالية والبيئية

رغم أنه من الصعب استجلاء آثار العمل بمسطرة الاستثناء وقياسها بدقة، فإن الاعتماد على بيانات المشاريع التي منحت الموافقة المبدئية لرخصة الاستثناء يشير إلى أن إنجاز المشاريع المستفيدة من هذه المسطرة، سيمكن من استثمار مبلغ إجمالي قدره 583 مليار درهم في جميع القطاعات الاقتصادية، مما سيساهم في إنعاش الحركة الاقتصادية والاجتماعية في بلادنا، ويقدر عدد مناصب الشغل المزمع خلقها 304080 منصب، منها 178600 ألف في قطاع العقار.

وعلى المستوى المجالي، تمتد المشاريع العقارية على مساحة 11996 هكتارا، تشمل 94075 بقعة أرضية و250400 وحدة سكنية. وتعد جهات مراكش-تانسيفت-الحوز والدار البيضاء الكبرى ومكناس-تافيلالت ودكالة-عبدة وطنجة-تطوان، على التوالي، أكثر المناطق إنتاجا للمجال القابل للتعمير.

ولا شك أن الاستثناءات في مجال التعمير قد ساهمت في تخطي العقبات التي كانت تعترض مئات المشاريع المتعثرة، وأيضا في خلق الثروة وقد استفاد قطاع السكن الكثير من هذه المسطرة، مما انعكس إيجابا على برامج السكن الاجتماعي وأدى إلى بث الدينامية في سوق العقار. مع ذلك، تظل الدينامية المترتبة عن ذلك هشة، وخصوصا مؤقتة. علما أن قطاعي السياحة والصناعة وحدهما قادران على خلق مناصب شغل مستدامة وكفيلة بتعزيز النسيج الاقتصادي، وتفضي بالتالي إلى خلق قيمة مضافة جهوية.

ويلاحظ أن السعي إلى الاستفادة من الاستثناءات توجهه الرغبة في الرفع من قيمة الأراضي، من خلال تغيير التنطيق أو تحويل الغرض المخصصة له المساحات المقررة لإقامة منشآت ذات منفعة عامة، من قبيل المرافق العمومية والمساحات والمناطق الخضراء. ويتوقف هذا التقرير عند بعض الممارسات التي يحرّكها هدف الرفع من قيمة العقار، حيث يلاحظ في هذا الصدد أن بعض المشاريع التي ارتأت اللجنة أنها تستحق الحصول على الاستثناء تغيّرت طبيعتها جذريا، قياسا إلى التصاميم الأصلية المقدمة للجنة، بل إن مشاريع أخرى عُرضت على لجان الاستثناء مرات عديدة، وحصلت في كل مرة على استثناء يخول امتيازات أكبر.

وقد استهدف المشرّع من خلال اعتماد مسطرة الاستثناء خلق أداة تساهم في تدارك الاختلالات التي تشوب وثائق التعمير، وتحقيق التكامل مع التخطيط العمراني، مما يمكن من إقامة مشاريع ضخمة، وفق منهجية رصينة وتشاركية. وقد جسدت بعض المشاريع في العديد من الجهات فعلا هذا الطموح.

بيد أن المقاربة المعتمدة في دراسة ملفات الاستثناء لا تؤدي إلى ضمان استدامة الاستثمارات. يدل على ذلك إلغاء أو تقليص المساحات المخصصة للمرافق العمومية والمساحات الخضراء، ذلك أن الإسمنت قد زحف على مساحة 900 هكتار كانت مخصصة أصلا لمنشآت ذات منفعة عامة، ومنها 420 هكتارا من المساحات الخضراء.

وتدق هذه الوضعية ناقوس الخطر، علما أن الدراسات قد بينت أن 65 في المائة من المدن المغربية توفر أقل من متر مربع من المساحات الخضراء لكل فرد، بينما تحدد المنظمة العالمية للصحة كمعيار 10 أمتار مربعة للشخص الواحد.

ويؤدي الإفراط في اللجوء إلى مسطرة الاستثناء إلى إنجاز مشاريع على أراض غير مجهزة، ومناطق للزراعة المكثفة، وأحزمة خضراء، ومحميات طبيعية، وفضاءات مغروسة، وفرش مائية. فضلا عن ذلك، تبلغ المساحة التي يطالها التعمير سنويا 5000 هكتار، منها 1000 هكتار من الأراضي الزراعية، وخاصة دوائر الري المحيطة بالمراكز الحضرية.

أيمكن القول أيضا إن "المعايير الجديدة" للسكن الاجتماعي، وخاصة الكثافة السكانية المفرطة التي تبلغ 230 سكنا في الهكتار الواحد، لا تشجع على خلق تعمير مستدام يحقق التماسك والانسجام؟ ذلك أن المجال الذي يتم إنتاجه وفق هذه المعايير- قد يؤدي، ضمن هذه الشروط، إلى خلق هوامش حضرية تشكل نشازا في النسيج العمراني العام وتولد الشعور بالحيف وقد تشكل بؤرة اجتماعية حساسة.

ومع ذلك، فإن مسطرة الاستثناء في مجال التعمير جاءت ببعض المرونة الضرورية في دراسة المشاريع، مما سمح بتخطي العقبات التي كانت تمنع انطلاق عدة مشاريع استثمارية. وهي تستجيب أيضا لرهانات التنمية الاقتصادية على المستوى الوطني. وهذه المسطرة تطرح نفسها كأداة لتكييف مقتضيات التنظيمية مع خصوصيات الأراضي والمواقع المعنية. وتمكن أيضا من تدارك التأخير في إعداد وثائق التعمير، والتعقيدات الإدارية المرتبطة بالحصول على رخصة البناء. وفي المقابل، فإن الإخلال بمقتضيات وثائق التعمير والنشريات الجاري بها العمل أمر له ثمنه، وإن كان من الصعب تقديره.

ولا شك أن التأثير على البيئة، والمضاربات العقارية، وعدم اتضاح الرؤية، وعدم التحكم في التوسع العمراني وفي إعادة التركيب المجالي، كلها ظواهر ناتجة عن تدبير عمراني تغيب عنه الرؤية الشمولية، ويقتصر على دراسة كل ملف بطريقة منعزلة، مما يؤدي إلى مجموعة من الآثار السلبية على مستقبل المدن. هكذا، تساهم مسطرة الاستثناء في خلق نمط إنتاج عمراني منحصر ومعزول، تغيب عنه الرؤية الشمولية، مما قد يؤدي إلى خلق التمايز المجالي وعدم الانسجام السوسيو-اقتصادي والمعماري والبيئي.

ومع ذلك، يجب ألا يتم تحميل مسطرة الاستثناء مسؤولية كل الاختلالات التي يعاني منها إعداد التراب الوطني. فمن الأكد أن المسطرة الجاري بها العمل لا تشكل وحدها مصدر الاختلالات التي تعاني منها المدينة المغربية. وهذا الاستنتاج لا يتناقض مع إعادة التأكيد أن التشريعات الحالية مشوبة بالكثير من أوجه النقص والتعقيدات. وبالتالي، فإن إصلاحها، داخل إطار قانوني وشامل، أصبح أمرا ملحا تفرضه العديد من الاعتبارات والمسوغات.

أي تخطيط عمراني من أجل بديل عن الاستثناء المطلق بالمغرب؟

يتمثل الهدف هنا في تفادي اللجوء المبالغ فيه إلى مسطرة الاستثناء، من خلال اعتماد نظام تخطيط عمراني مرن ومنسجم وعقلاني. من هنا أهمية عمليات تقييم مساطر إعداد وثائق التعمير، سعيا إلى تجديد مناهج إعداد وتدبير المجال الحضري.

وتعدّ التشريعات المتعلقة بالتخطيط العمراني استمرارا لنفس مبادئ التعمير الاستعمارية التي تعود إلى سنة 1914. وضمنها يصبح التعمير مجموعة من القواعد المفروضة المُلزِمة التي لا تتناسب بتاتا مع سياق وصيرورة التنمية الوطنية.

وتتجلى الاختلالات القانونية في شكل ثلاث صعوبات مرتبطة بالتشريع في مجال التعمير. وعلى رأسها صعوبة الحسم في تحديد خيارات سياسية، وصعوبة رسم أهداف واضحة ودقيقة، وصعوبة التحكيم والتقريب بين مصالح مختلفة ومتناقضة. وبالتالي، يجب ألا تتم التضحية بالتخطيط المندمج لصالح ما هو ظرفي عرضي، وبالاستدامة أمام ما هو آني وزائل، وبالرؤية المنفتحة على المستقبل لحساب الترفيع والحلول المؤقتة.

وغالبا ما يسود الارتباك، عندما يتعلق الأمر بتحديد الخيارات السياسية، ومرد ذلك إلى مجموعة من الرهانات والاعتبارات الاجتماعية والثقافية والأمنية والاقتصادية الوطنية والدولية. وفي السياق نفسه، ليس من السهل تحقيق ثلاثة أهداف أساسية: التحصين القانوني للملكية العقارية والعقود المرتبطة بها، والنجاعة الاقتصادية المرتبطة بتعبئة التراب والبحث عن الإنصاف العقاري.

وهناك صعوبة أخرى تتمثل في وضع آليات للضبط والتحكم، حيث يصعب التوفيق بين المصلحتين العامة والخاصة. ويشكل البحث عن التوافق بين تعميم معياري وعجز السلطات العمومية عن الأداء، معادلة يصعب حلها.

وتتعدد محاولات التشريع في مجال التعمير، ولكنها تظل في كل الأحوال تعبيراً عن تردد الدولة وعدم اتخاذها القرار الحاسم. ومن جديد، دخل مشروع إعداد مدونة للتعمير في الطريق المسدود. وقد تم حاليا تجزئ مشروع القانون المعني إلى مجموعة من "المشاريع الموضوعاتية الصغيرة" في تناقض مع مبادئ الاندماج والشمولية.

ومن بين هذه المشاريع الموضوعاتية، يوجد مشروع قانون حول وثائق التعمير، ومشروع قانون متعلق بإعداد التراب الوطني ومشروع قانون خاص بالمدن الجديدة ومشروع قانون حول التهيئة الحضرية ومشروع القانون رقم 12-66 المتعلق بزجر المخالفات ومشروع القانون المتعلق بالمساهمة في تكاليف العمران ومشاريع القوانين المغيرة والمتممة للقانونين رقم 25-90 و 90-12.

حان الوقت للانكباب على تجديد أسس التخطيط العمراني، من خلال تعديلات قانونية ومؤسسية، من أجل إعادة ترتيب الاختصاصات وتوزيع الأدوار بين مختلف الفاعلين.

التجارب الدولية والدروس المستخلصة:

يتعين النظر إلى مسألة إصلاح النظام الحالي كمدخل لوضع سياسة عمومية عمرانية. ومن ثم أهمية الاطلاع على التجارب الدولية التي يمكن الاستفادة منها في تجديد مبادئ ومناهج التعمير في انسجام مع حاجيات المغرب وخصوصياته.

يخضع التدبير العمراني في كل من فرنسا وكندا لمنظومة قانونية ومؤسسية وقضائية محكمة. ورغم وجود مجموعة من الإجراءات التي تسمح ببعض المرونة، فإنها محاطة بقيود وضوابط، منعا لأي مخالفات أو انزلاقات. وتمثل الملاءمات الصغرى والاستعمالات المشروطة آليتين تسمحان بإدخال بعض التغييرات، وتقديم بعض الحلول التقنية إزاء وضعيات ملموسة من شأن الإبقاء عليها الإضرار بقابلية مساحة ما للتعمير.

هكذا يصبح الضبط العمراني خاضعا لمنطق يبنني على ثلاثة مبادئ متكاملة، وهي التحكم، والمرونة، والشفافية، مع اعتماد التشاور والانفتاح على الساكنة. ويمكن هذا المنهج من تدارك ما يشوب وثائق التعمير من نقائص صغيرة، وتفادي رفض طلبات البناء لاعتبارات طفيفة.

ويسعى التخطيط العمراني في إسبانيا وألمانيا وإنجلترا إلى تحقيق التكامل والانسجام بين الوثائق ذات الطابع الاستراتيجي والوثائق التي تنظم استعمال السطح ومواقع المرافق العمومية، الخ.

وفي هذه البلدان، يعود إلى الجماعة اختصاص إعداد وثائق التعمير، بوصفها شأنا محليا أساسا. وتخضع عملية مراجعتها لمساطر واضحة وميسرة. وتتميز المنظومة القانونية العامة بمرونة كبرى، تتيح هامشا كبيرا من الحرية للسياسات المحلية في مجال التعمير وللفرص المرتبطة بالمشاريع التنموية. ويمنح قانون التعمير في إنجلترا لأصحاب القرار في هذا المجال سلطات تفويضية تعزز الطابع التوجيهي العام لتصاميم التعمير. ورغم هذه المرونة، فإن إنجاز أي تخطيط عمراني أو منح أي رخصة لمشروع عمراني ما، يجب أن يخضع للمبادئ الأساسية الاثني عشر للتنمية المستدامة المنصوص عليها في القانون.

ولا يخرج التخطيط العمراني في إسبانيا عن هذه القاعدة، فهو أساسا اختصاص محلي. وهو جهوي في كل من إيطاليا وكندا. وفي ألمانيا، يعود الاختصاص المتعلق بالبنيات الأساسية الكبرى إلى الدولة، بينما تتكفل اللاندراوت بتشكيل البنية العمرانية. أما في فرنسا، فإن إعداد المخطط المحلي للتعمير هو من اختصاص البلدية.

ويتعين أن يستند التخطيط العمراني في المغرب إلى التعاقد. وعلى غرار ما هو معمول به في فرنسا، بموجب القانون المؤرخ في 29 يوليوز 1929 وفي ألمانيا بموجب القانون الإطار الصادر سنة 1952، يجب وضع عقود تصاميم تربط بين المخطط الوطني لإعداد التراب والمخطط الجهوي لإعداد التراب والمخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية وتصميم التهيئة.

ونظرا لافتقار أنظمة التخطيط والتدبير العمراني بالمغرب لبعض المرونة، أنشئت مجموعة من المؤسسات ومنحت لها، بمقتضى قوانين خاصة، اختصاصات واسعة في مجال التهيئة الحضرية. يتعلق الأمر بوكالة تهيئة ضفتي أبي رقراق ووكالة تهيئة موقع بحيرة مارتشيك. وتتمتع هاتان المؤسسات باختصاصات الوكالة الحضرية، فيما يخص دراسة ومراجعة مشاريعهما، مما يمكنهما من إدخال بعض التعديلات الخاصة، ضمن شروط محددة.

الإطار العام للتوصيات

اعتبارا لكون مسألة الاستثناء في مجال التعمير ذات أبعاد متعددة وترتبط بمجموعة من الميادين والاختصاصات، فمن الواجب ألا يُنظر إليها كممارسة معزولة، وألا تتم معالجتها معالجة ظرفية تنتصر لهذا الطرف أو ذاك، حيث إن عناصر ومكونات الإشكالية الحالية مترابطة فيما بينها وتتميز بتعقيدها البالغ، كما أن آثار هذه الممارسة، الإيجابية منها أو السلبية، في المستوى الاقتصادي والاجتماعي والمجالي والبيئي، تثير مواقف متباينة.

واعتبارا للآثار الإيجابية لمسطرة الاستثناء، وخاصة إزالة العقبات التي كانت تمنع إنجاز العديد من المشاريع الضخمة، كالمدين الجديدة والمجمعات الصناعية والأرضيات اللوجستية والمنشآت السياحية والمجمعات العقارية المرتبطة بالسكن الاجتماعي والتجهيزات الاجتماعية، واعتبارا أيضا لجوانبها السلبية، وخاصة آثارها السيوسيو-مجالية والبيئية والمعمارية والثقافية، والكثافة السكانية المفرطة، والرفع من كلفة البنيات التحتية خارج الموقع وانعدام تأطير استراتيجي واختلالات المسطرة، يقترح المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي القيام بمجموعة من التدابير المتكاملة فيما بينها، توجهها رؤية مندمجة، وتهم أساسا التنظيم العمراني وتمفصل مستويات التخطيط العمراني وانسجامها، وإضفاء المرونة على المساطر، والحكامة المجالية، وتمويل التعمير، والتحكم في العقار، واستحضار الخبرة واستثمارها.

ويجب أن تتجه وتتقاطع جهود الإصلاح والتعديل والاستشراف في شكل متوالية من التدابير في انسجام و تدرج حسب الأهمية، لضمان نجاح الإصلاح المنشود. وفي هذا الإطار، يعرض التقرير الحالي مختلف الأعمال التي يتعين إنجازها في تكامل وانسجام، تحقيقا لنفس الهدف.

يتطلب الأمر وضع خارطة طريق متجانسة المكونات تتضمن الإجراءات ذات الأولوية، والتوصيات الهيكلية المعبرة عن الرهانات الحاسمة المرتبطة بالإصلاح المنشود، مما يضعنا أمام مرجعية معيارية قانونية، وسلسلة من إجراءات التعديل والمواكبة التي من شأنها أن تدعم مسلسل إنجاز التغيير المنشود والدفع به قدما نحو الأمام.

وفي هذا الصدد، يوصي المجلس بتقسيم مداخل الإصلاح الممكن إلى مايلي:

- **توصيات ذات طابع إستعجالي** تستهدف إعمال الآليات القانونية لتغيير ومراجعة وثائق التعمير المنصوص عليها في المنظومة القانونية الحالية، وضمان التطبيق الفعلي للأحكام القانونية القائمة التي تحدد قواعد المساهمة في تمويل التجهيزات الأساسية و ضبط مسلسل منح الاستثناءات في مجال التعمير.
- **توصيات مهيكلة** تنصب على مجموعة من الإصلاحات التنظيمية والمؤسسية على المدى المتوسط، وعلى إجراءات جديدة لتعبئة العقار والتمويل، من أجل التخلي عن منطق الاستثناء المطلق وإضفاء المرونة على أدوات التخطيط العمراني؛
- **توصيات المواكبة**، وتهتم الجوانب المرتبطة بضمان مواصلة أعمال الإصلاح وديمومتها ومآل أعمال الإصلاح والتطوير المقترحة لهذا الغرض.

أ. توصيات ذات طابع استعجالي

كثيرا ما يتردد الحديث عن طابع الصرامة والتشدد الذي تتسم به قوانين العقار والتعمير، وأيضا عدم إحاطتها بمختلف الجوانب المتعلقة بهاذين المجالين. والحال أن جزءا هاما من المنظومة القانونية الحالية التي تنطوي على العديد من جوانب المرونة لا يعرف طريقه إلى التطبيق. ومثال ذلك المادة 19 من القانون 12-90 المتعلق بالتعمير، والمواد 37 و38 و39 من القانون المذكور التي تنص على المساهمة في إنشاء الطرق الجماعية، والفصل 59 من القانون 7-81 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت، الذي يقضي بتقاسم زائد من القيمة على بعض الأملاك، جرد التعمير، بين الملاك العقاريين والدولة. بناء عليه، يوصي المجلس بما يلي:

توصيات متعلقة بالأحكام الموجودة في القانون الحالي

1. تفعيل مقتضيات الاستثناء المنصوص عليها في القانون 12-90 المتعلق بالتعمير، وخاصة عن طريق إعمال المادة 19 التي تنص على أن تصميم التهيئة قد ينص على تغيير التطبيق وقواعد استعمال السطح والقواعد المطبقة على البناء، طبقا للشروط القانونية الجاري بها العمل.
2. تطبيق إمكانات منح رخص الاستثناء المتضمنة في القانون 25-90 المتعلق بإحداث التجزئات والتجمعات السكنية والتقسيم، وخاصة إحداث التجزئات والتجمعات السكنية المنصوص عليها في المادة 9، في غياب وثائق التعمير، إذا كان المشروع موافقا لمميزات القطاع المعني.

توصيات متعلقة بالتمويل

3. تفعيل المقتضى الذي يسمح بتقاسم ما يدخل على بعض الأملاك من زيادة في القيمة، بسبب التعمير، بين الدولة والملاك العقاريين، كما هو منصوص عليه في الفصل 59 من القانون رقم 7-81 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت. وينص هذا الفصل على أنه إذا كان إعلان أو تنفيذ الأشغال أو العمليات العامة يدخل على قيمة بعض الأملاك الخاصة بزيادة تتجاوز 20 في المائة، فإن المستفيدين من هذه الزيادة أو ذوى حقوقهم يلزمون على وجه التضامن بدفع تعويض يعادل نصف مجموع زائد القيمة الطارئ بهذه الكيفية إلى الجماعة المعنية بالأمر. ويخفض عند الاقتضاء التعويض عن زائد القيمة بكيفية لا يمكن أن يقل معها في أي حال من الأحوال عن 20 في المائة مبلغ الزيادة الذي يبقى كسبا للملزم.
4. تطبيق قواعد المساهمة في إنشاء الطرق العامة الجماعية، طبقا للمواد 37 و38 و39 من القانون 12-90 المتعلق بالتعمير؛

توصيات متعلقة بالتحكم في مسلسل منح رخص الاستثناء وتأثيراته

5. تشكيل لجنة تتبع إنجاز المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، طبقا لما هو منصوص عليه في المادتين 9 و10 من المرسوم التطبيقي للقانون 12-90؛
6. إنشاء آليات التقييم البعدي المنتظم المنهجي لتطبيق تصميم التهيئة العمرانية
7. تسريع وتيرة استكمال مشاريع القوانين الجاري إعدادها المتعلقة بوثائق التعمير ومراقبة المخالفات في مجال التعمير. وفي هذا الإطار، يجدر اعتماد نصوص قانونية قصيرة تتضمن حولا لبعض العقوبات الطارئة والاختلالات، وخاصة في مستوى القانونين 12-90 و25-90؛
8. تحديد معايير لقبول طلبات الاستثناء تحديدا دقيقا، وخصوصا ما تعلق منها بمبلغ الاستثمارات في المشروع، وعدد مناصب الشغل المُحدثة، وأثر المشروع على البيئة، وعلى توقعات وثائق التعمير وقيمة المقابل وطبيعته؛
9. إنشاء لجنة مركزية للبت في المشاريع الاستثمارية الضخمة، كالمدن الجديدة والمجمعات الصناعية والأرضيات السياحية ومشاريع السكن المندمجة مع وضع نظام انتقاء أولي ودراسة مسبقة للملفات محليا؛
10. تقنين مساهمة المستثمرين المستفيدين من رخص الاستثناء في إنجاز تجهيزات عمومية لصالح الجماعة، بوضع أساس قانوني ينظمها وبتتبع درجة وفائهم بالتزاماتهم؛
11. وضع آليات لتتبع وتقييم المشاريع المستفيدة من الاستثناء. ويتعين أن تمكن هذه الآليات من مراقبة وتتبع وفاء المستفيد من الاستثناء بالالتزامات التي تعهد بها تجاه الجماعة.

ب. التوصيات المهيكلة لضبط العمران

أن إصلاح نظام الاستثناء يستوجب التفكير في وضع منظومة قانونية تقطع مع منطق الاستثناء المطلق السائد على حساب القاعدة القانونية ومبادئ الشرعية والإنصاف.

تنصب التوصيات المهيكلة على مجموعة من الأعمال الحاسمة والمحددة للإصلاح وتطور نظام التخطيط والتدبير الحضري. ويتمثل الهدف من ذلك

- إضفاء المرونة على أدوات التخطيط العمراني،
- وضع مجموعة من الإصلاحات التنظيمية والمؤسسية على المدى المتوسط،
- إجراءات جديدة لتعبئة العقار والتمويل،
- والقضاء على العقوبات التي تواجه الاستثمار وتدارك مختلف الاختلالات التي تشوب نظام تصميم المجال وتدبيره.

1. التفكير في وضع أدوات قانونية وتقنية لإضفاء مرونة أكبر على وثائق التعمير، كبديل عن التدبير الإداري للاستثناء في مجال التعمير:

ولا تعني المرونة هنا بأي حال الدعوة إلى التخلي عن التخطيط العمراني، ولكنها تحيل بالتالي إلى تعميم مرن مبسّط المساطر والإجراءات، يسمح بتقاطع التصورات والآراء والمعارف، وبإدخال التغييرات الضرورية في الوقت المناسب، طوال فترة تفعيل التصميم. ومن المناسب في هذا الإطار:

- التفكير في نظام تخطيط مرن يتيح إمكانية إدخال تغييرات خاصة، واستعمالات مشروطة بمناسبة طلب إحداث تجزئة أو تجمع سكني، أو تكييفات صغرى بمناسبة طلب بناء، وذلك طبقا لشروط قانونية محددة؛
- التفكير في مساطر مبسّطة لمراجعة وتعديل جزئي أو كلي لوثائق التعمير، بشكل يتيح إمكانية تكييف التصاميم وقواعد التعمير وتعديلها، طبقا لمسلسلات مرنة وواضحة لمواجهة تطور الرهانات والحاجيات التنموية، ولكن دون التعارض مع مقتضيات التنظيمية ولا المس بتصميم التهيئة والبيئة؛
- التنصيص على استثناءات تنظيمية لفائدة المشاريع المهيكلة الضخمة كالمدن الكبرى والمجمعات الصناعية والمنشآت السياحية الكبرى، على غرار أنظمة التعمير لكلّ من ضفتي أبي رقراق وبحيرة مارتشيك؛

- تخفيف إجراءات تعديل تصاميم التهيئة العمرانية دون اللجوء إلى المصادقة عليها بمرسوم لرئيس الحكومة. ويتعين أن تتسم المسطرة المحددة لإدماج التعديلات التي لا تمس جوهر تصاميم التهيئة بمرونة أكبر.

2. وضع إطار قانوني شامل مرتبط بالسياسات العمومية لإعداد التراب والتعمير والسكن والعقار، من أجل تنظيم عمراني أفضل:

قضية الاستثناء في مجال التعمير هي بطبيعتها متعددة الأبعاد والمستويات، ولا يمكن التعامل معها كظاهرة معزولة، بل ضمن رؤية نسقية يحكمها منطق شامل كفيل بمقاربة هذه الإشكالية وتقديم حل بديل. ومن الاقتراحات الممكنة في هذا الصدد:

- وضع إطار قانوني ينظم مسألة إعداد وثائق إعداد التراب الوطني وتم فصلها مع وثائق التعمير: من المناسب في هذا الإطار استئناف عملية استكمال صياغة مشروع القانون قيد الإنجاز حول إعداد التراب الوطني، من أجل التوفر على إطار مرجعي، تستفيد منه السلطات العمومية لخلق انسجام وتنسيق أعمال إعداد وتهيئة وتطوير المجال في مختلف المستويات.

- وضع مدونة التعمير، وتجاوز العقبات القائمة، من أجل التوفر على مرجع يقدم حلولاً قانونية لقضايا المرونة والإجرائية والتنظيم العقاري:

ينبغي أن تأخذ المدونة بعين الاعتبار مسألة خلق التجانس بين السياسات القطاعية وتوفير وسائل عقارية ومالية ومؤسسية لإعداد التراب. ويجب أن تستحضر أيضاً في موادها مبادئ الإنصاف العقاري والاختلاط العمراني والاستدامة. فضلاً عن ذلك، يجب أن تعمل على تغيير طرق الحكامة العمرانية عن طريق إعادة توزيع أدوار مختلف المتدخلين وتعزيز مشاركتهم في مسلسلات إعداد وثائق التعمير، عن طريق وضع آليات لتقديم الطعون والتحكيم.

- إدراج برامج السكن المستفيدة من رخصة الاستثناء ضمن رؤية شاملة للتعمير في كليته، لتدارك الآثار السلبية المسجلة على مستوى انسجام مكونات مجال التعمير واشتغاله:

يجب أن تتسجم سياسة السكن مع سياسة التعمير منظوراً إليها ككل لا يتجزأ، وهذه الأخيرة يجب أن تندرج بدورها، في انسجام وتناسق، مع سياسة شاملة لإعداد التراب، وفق تراتبية في التأطير والتوجيه والانسجام. ومن غير المقبول أن تُعكس هذه التراتبية، بحيث يصبح إنتاج مجال التعمير خاضعاً فقط لمنطق الفرص العقارية العمومية.

3. وضع آليات لتمويل التعمير، بهدف تسهيل عملية تفعيل وثائق التعمير، وتفادي النقص في التجهيزات العمومية، وخاصة في المدن، وتشجيع تعمير تدريجي ومنسجم ومحفز على الاستثمار:

لا يكفي أن يُصادق على وثيقة للتعمير كي تصبح قابلة للتطبيق على أرض الواقع، ذلك أن إنجاز البنيات التحتية والمنشآت ذات المنفعة العامة عملية تتطلب استثمارات ضخمة وتقضي اللجوء إلى التمويل المُسبق. وإنجاز البنيات التحتية خارج الموقع وتشجيع فتح الأراضي أمام التعمير، يجب التفكير في إنشاء آليات للتمويل بنظام تعويض يتحمله الملاك المستفيدون.

يتعلق الأمر باتخاذ إجراءات مؤسسية ومالية وجبائية كفيلة بالتأثير في السوق العقارية، والمساهمة في تفعيل وثائق التعمير. ومن التوصيات الممكنة في هذا الصدد:

- إنشاء آلية مالية للمساهمة في تمويل التجهيزات الأساسية على مستوى الجهات في إطار الصندوق الجهوي للتأهيل الاجتماعي المنصوص عليه في الفصل 142 من الدستور، والهادف إلى تدارك أوجه القصور في مجال التنمية البشرية والبنيات التحتية والتجهيزات.
- إقرار نظام لمساهمة ملاك الأراضي في تمويل المنشآت ذات المنفعة العامة، مقابل زائد القيمة جراء إعداد وثائق التعمير أو الإعلان عن إنجاز أشغال أو عمليات عمومية؛
- وضع نظام ضريبي محفز يشجع الملاكين على تعبئة أراضيهم غير المبنية.

4. وضع وسائل مؤسسية وقانونية من أجل التحكم في العقار وتديبره، كشرط مسبق لتعبئة الأماكن المخصصة للتجهيزات العمومية والمنشآت ذات المنفعة العامة وتكوين احتياطي عقاري عمومي من طرف الدولة:

تطرح القضية العقارية نفسها كمدخل أساسي، كلما تعلق الأمر بالتخطيط والتديبر العمراني، إذ إنها تشكل مجال تطبيق واختبار السياسات العمومية في مجال إعداد التراب والتعمير والسكن، ووسيلة أساسية لتفعيلها. ومما لا شك فيه أنها أداة للتدخل والضبط وعامل حاسم لإنتاج وتركيز وتديبر المصالح والثروات.

لهذا من الضروري وضع وسائل مؤسسية وقانونية خاصة بالتحكم في العقار وتديبره، وتمثل فيما يلي:

- إنشاء وكالات عقارية جهوية في خدمة الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية من أجل تديبر وضبط أفضل للوعاء العقاري.
- مواكبة عملية فتح مناطق جديدة للتعمير عن طريق تدخل الدولة والجماعات المحلية، مع إعمال حق الأولوية، من أجل توفير العقار بأسعار معقولة، مع الحرص على ضمان التجهيزات التي تلبى الحاجيات الأساسية؛

5. إعادة النظر في أشكال الحكامة الترابية، من خلال إعادة توزيع اختصاصات مختلف الفاعلين في مسلسل إعداد وثائق التعمير:

إن اعتماد أي منهج في إعداد وتديبر المجال وضع نمط حكامه يقوم على أشكال مناسبة من طرق تنسيق وتنظيم العمل الجماعي. والسؤال، كيف السبيل إلى استثمار عطاءات وإسهامات مجموع الفاعلين السياسيين والاقتصاديين والاجتماعيين، بما في ذلك المجتمع المدني، ضمن منطقتي التكامل والانسجام؟

ويوصى في هذا الصدد بما يلي:

- تعزيز دور الجماعات الترابية تعبيراً عن ديمقراطية تلك المسلسلات، طبقاً للمقتضيات الدستورية، مع الشروع في تأهيلها؛
- إعادة النظر في اختصاصات الوكالة الحضرية قصد إشراك هذه المؤسسة أكثر في التخطيط العمراني وجعلها أداة رئيسية للدراسات والأبحاث في خدمة الجماعات الترابية، ذلك أن عمل هذه المؤسسة يجب أن ينصب أكثر على التخطيط العمراني، مما يجعلها تقوم بدور مرصد للدينامية العمرانية ومصدر للمساعدة التقنية عالية المستوى. وقد يساهم هذا الأمر في تدارك النقص المتفاحم على الصعيد الوطني من الكفاءات في مجال التعمير وإعداد التراب.
- الارتقاء بالساكنة المحلية إلى مرتبة السلطة الاجتماعية، من خلال تحسين مسلسل التشاور مع المواطنين واستشارة المجتمع المدني، عن طريق البحث العمومي، فيما يخص كل مشاريع التخطيط العمراني وأنظمة التعديلات الخاصة، والاستعمالات المشروطة والتكيفات الصغرى للمشاريع الاستثمارية.
- ويجدر في هذا الصدد التفكير في تجديد مناهج إعداد وثائق التعمير، لكي تتحول إلى وثائق متوافق حولها ومسهلة ومحفزة على الاستثمار. ويجب أن تتصف مساطر إعدادها بالشفافية وتكون نتيجة عمل جماعي، وتحدد مراحل وأجال تفعيلها، مع إتاحة إمكانية اللجوء إلى التحكيم وتقديم الطعون.

6. إدماج البعد البيئي والتنمية المستدامة في وثائق تخطيط المجال الترابي وتديبره:

يتعين عند إعداد وثائق التعمير استحضار مفهوم الاستدامة في التوجيهات الخاصة بالتهيئة العمرانية المستقبلية، وخاصة عند إعداد ومراجعة طرق صياغة هذه الوثائق والمصادقة عليها وتحديد مضمونها، وذلك طبقاً لمقتضيات القانون الإطار رقم 99-12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة. ولتحقيق هذا الهدف يجب تحديداً القيام بما يلي:

- إدراج القواعد التقنية لمفهوم الاستدامة في المخططات التوجيهية للتهيئة العمرانية وفي تصاميم التهيئة العمرانية.

- تعزيز مفهوم الإعداد الإيكولوجي من خلال إدماج تكنولوجيات النجاعة الطاقية والطاقات المتجددة في التصاميم العمرانية، وفي مجالات البناء والسكن، والاستفادة من تقاطعها مع التكنولوجيات الجديدة للإعلام والتواصل، وذلك طبقاً للمرسوم رقم 2-13-874 المتعلق بالمعايير العامة للبناء المحددة للقواعد الطاقية في المباني. ويحدد هذا المرسوم الذي صادق عليه المجلس الحكومي يوم 14 نونبر 2013 المتطلبات الحرارية والأداء الطاقية الذي يجب احترامها في المباني السكنية والمخصصة للتجارة والخدمات.
- استحضار مبدأ احترام التوازنات الطبيعية للأنظمة البيئية، وخاصة عبر محاربة الهدر المجالي، وتثمين التراث الطبيعي والثقافي والمعماري القائم.
- المحافظة على الأراضي الواقعة في محيط المدن ذات المؤهلات الفلاحية الكبرى، عن طريق التنصيص على وجوب منع وإيقاف التوسع الحضري وتطوير مشاريع فوق هذه الأراضي.
- تشييد المدينة فوق المدينة (تحويل منطقة حضرية ذات كثافة سكانية منخفضة إلى منطقة ذات كثافة سكانية عالية) وفق معايير وطرق تمكن من المحافظة على جودة الوظائف العمرانية.
- التفكير في إقرار تخطيط للقرب لمواكبة واستحضار التطورات الاجتماعية في مجال خلق مجال ترابي دي بعد إنساني ومستدام.

ج. إجراءات المواكبة فيما يتعلق بالمناهج و الآليات التقنية الملانمة

تؤدي إجراءات المواكبة إلى تحسين الممارسة الحالية السائدة في مجال التعمير. وفي هذا الصدد يجدر القيام بما يلي:

1. تدارك النقص في مجال الخبرة في ميدان التعمير، وخاصة في مجال التخطيط العمراني:

ويتحقق هذا الهدف عن طريق:

- تطوير عروض التكوين في مسالك تهيئة وتصميم المجال، من أجل إغناء الرصيد الوطني من الخبرة الوطنية مما سينعكس إيجاباً على مهنة المخطط العمراني.
- تقوية برامج التكوين المستمر، وخاصة لفائدة الوكالات الحضرية والجماعات الترابية والمراكز الجهوية للاستثمار؛
- تعزيز قدرات الجماعات الترابية باعتبارها صاحبة مشاريع في مجال التخطيط العمراني، من خلال تعبئة الخبرة وتطوير المهارات وإصلاح الهياكل الداخلية للجماعات المحلية؛
- تطوير العرض في مجال البحث والابتكار العمراني، ذلك أن تطوير المجال الحضري الوطني يجب أن يستند إلى دراسات للتأثيرات المحتملة ونماذج تنموية استشرافية ومبتكرة في مجال التعمير والهندسة المعمارية.

2. تطوير أدوات التعمير العمليتي:

باستثناء التجزئات وعمليات التقسيم التي تتوفر على نصوص قانونية تنظمها، فإن أنواع المشاريع الأخرى لا تتوفر على أدوات إجرائية. ومثال ذلك المدن الجديدة التي تُعامل قانونياً معاملة التجزئات الكبرى وعمليات التقسيم. هكذا يصبح من الصعب الانتقال من تعميم الأراضي المفتوحة للتعمير إلى التعمير، بسبب غياب أدوات تخطيط إجرائية. لهذا يتوجب مواكبة الإجراءات الهيكلية لضبط وإصلاح التعمير بالأسراع بوضع مناهج تقنية للتعمير العمليتي في إطار قانوني.

3. مراجعة مقاييس ومعايير إعداد المجال العمراني فيما يخص تحديد حجم وموقع الطرق والفضاءات الخضراء والتجهيزات العمومية من أجل إدماج المعطيات الديموغرافية العمرانية

4. فرض كل الارتفاقات التي تضمن شروط السلامة الصحية والأمن العمومي وسلاسة التنقل وجمالية مشاريع إحداث التجزئات والتجمعات السكنية، بناء على دراسات مدققة؛

5. إعادة النظر في مساطر الحصول على رخص البناء وإحداث التجزئات وتبسيط تلك المساطر؛

6. حث المجالس الجماعية على اعتماد الأنظمة الجماعية في مجال البناء؛

7. الرفع من مستوى معايير السكن الاجتماعي لتدارك الاختلالات السوسيو-مجالية والبيئية المسجاة في إنتاج السكن الاجتماعي.

ويتبين من خلال تحليل التأثيرات الناتجة عن العدد الكبير من البرامج السكنية المستفيدة من رخص الاستثناء، أن هذه المسطرة ساهمت بقدر كبير في الرفع من الوحدات السكنية وفي محاربة السكن غير اللائق. ولكن إنجاز تلك البرامج غالبا ما يتم على حساب القواعد الصحية والجمالية، ويساهم في تدهور المجال العمراني والبيئي للمدن.

والملاحظ أن قضية السكن الاجتماعي تحكمها حاليا رؤية ضيقة، لا ترى فيها سوى وسيلة من بين الوسائل الآنية لإحلال الأمن الاجتماعي، بيد أن هذا التوجه يجب ألا يختزل قضية السكن الاجتماعي في مجرد إجراءات ترقيعية تؤدي في نهاية المطاف إلى تدهور وضعية المدينة تدهورا منذرا بالكثير من الاختلالات الاجتماعية. ويجب ألا يصبح النقص في عدد الوحدات السكنية مبررا يسمح بالتضحية بجودة السكن الكريم. لهذا يشدد المجلس على ضرورة إعادة النظر في المعايير المسموح بها في برامج السكن الاجتماعي.

المختصرات

CESE : المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

CGP : لجنة المشاريع الكبرى

COS : معامل احتلال السطح

CUS : معامل استعمال السطح

DU : وثائق التعمير

EIE : دراسات التأثير على البيئة

MATEUH : وزارة إعداد التراب الوطني والبيئة والتعمير والإسكان

PA : تصميم التهيئة

PLU : التصميم المحلي للتعمير

SCOT : مخطط التجانس الترابي

SDA : المخطط التوجيهي للتجمع العمراني

SGG : الأمانة العامة للحكومة

SDAU : المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية

SNAT : المخطط الوطني لإعداد التراب

SRAT : المخطط الجهوي لإعداد التراب

مقدمة عامة

موضوع الإحالة التي وجهها مجلس النواب إلى المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

توصل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، في 10 فبراير 2014، بإحالة من مجلس النواب، للإدلاء برأيه حول نجاعة المنظومة الحالية للاستثناء في مجال التعمير، على مستوى الجماعات الترابية التي يتجاوز عدد سكانها 400000 نسمة، وخاصة تلك التي تعتمد نظام وحدة المدينة، وذلك من خلال تحليل التأثيرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية لتلك المنظومة، بهدف الإحاطة بمختلف جوانب هذه الظاهرة. وقد كُلفت اللجنة الدائمة المكلفة بقضايا البيئة والتنمية الجهوية بإيجاز هذه الإحالة.

السياق الوطني المرتبط بتدبير الاستثناء في مجال التعمير

اضطرت الإدارة في كثير من الأحيان إلى منح بعض الاستثناءات في مجال التعمير خارج الإطار القانوني، وإلى تسليم بعض الرخص الاستثنائية. يتعلق الأمر بممارسة قديمة، ولكنها لم تُعتمد رسمياً إلا سنة 1999، بصور الدورية رقم 254 المؤرخة في 12 فبراير 1999، في سياق يتميز بتنصيب ما يُعرف باسم حكومة التناوب سنة 1998.

وقد تميز السياق الوطني العام للتعمير آنذاك بوجود إرادة سياسية تسعى إلى تشجيع الاستثمار وتوفير الأدوات والوسائل الضرورية لإنعاشه، أمام افتقار وثائق التعمير للمرونة واتسامها بالتصلب والصرامة في ظرفية اقتصادية واجتماعية دائبة الحركة والتطور.

وقد تطورت منظومة الاستثناء في مجال التعمير الحالية مستفيدة من التجارب التي انطلقت مع صدور دوريات 1999 و2001 و2003 و2010. ومكنت من تسريع وتيرة إنجاز مشاريع هامة في مختلف الميادين الاقتصادية، وخاصة العقار. ومع ذلك، لا يوجد أي تقييم إجمالي للآثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية الناتجة عن هذه الظاهرة.

فضلا عن ذلك، فإن اللجوء المفرط لمسطرة الاستثناء في مجال التعمير، في الفترة ما بين 1999 و2010، كما يتبين ذلك من خلال تقرير المجلس الأعلى للحسابات والدارسات التي أنجزتها مديرية التعمير، نتجت عنه نتائج تتراوح بين السلب والإيجاب، ولها انعكاسات جلية على التخطيط والتدبير العمراني.

وفي نفس السياق، إذا كانت هذه المسطرة تُعتبر عموماً أداة لإضفاء المرونة على عملية التخطيط العمراني، فيجب ألا تتحول إلى قاعدة. ويعبر اللجوء إلى هذه الممارسة عن خلل يشوب عملية التخطيط نفسها، وينال من الأهداف المرسومة لوثائق التعمير، مما يجعل الإدارة تتأثر بشكل أو بآخر بضغوط المصالح والرهانات المرتبطة بمساطر التعمير.

أهداف رأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الإحالة المتعلقة بتدبير الاستثناءات في مجال التعمير

اعتباراً للمهام الموكولة إلى المجلس ونطاق اختصاصاته وعمله الذي يشمل المجالات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، فإن رأي المجلس يسعى إلى تحقيق خمسة أهداف:

- تحليل درجة التحكم في العمل بنظام الاستثناءات في التعمير: شروط تطبيق الفاعلين المعنيين بهذه المسطرة للدوريات الجاري بها العمل، ومستوى تطابق الاستثناءات الممنوحة مع المساطر المعمول بها، والآليات القائمة للتتبع والمراقبة والتقييم، وموثوقية نظام الإعلام المرتبط بهذا المجال.
- تقييم الآثار الاقتصادية والاجتماعية والبيئية للمشاريع الاستثمارية، المنجزة في إطار مسطرة الاستثناء، على الساكنة المحلية والجهوية، انطلاقاً من المعطيات المتوفرة.
- تحليل سيناريوهات تقنين أو تنظيم الاستثناءات في مجال التعمير (طبقاً للمادة 19 من القانون رقم 12-90)، عن طريق إضفاء مزيد من المرونة على المنظومة القانونية الحالية.
- تحديد آفاق تطور نظام الاستثناءات في مجال التعمير، في ضوء التطورات المقبلة للميثاق الجماعي والجهوية الموسعة وإعداد صيغة جديدة للمخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية وتصميم التهيئة الحضرية.
- تحديد رافعات الأعمال (قانونية ومالية وعقارية وضريبية، الخ.) لضمان نجاح عملية تطبيق كل سيناريو على حدة، واقتراح توصيات إجرائية ومناسبة وقابلة للإنجاز لفائدة الإدارات المعنية.

المنهجية:

تقوم المقاربة المنهجية التي اعتمدها اللجنة على إشراك الأطراف المعنية، من خلال تنظيم العديد من جلسات الإنصات، واستثمار الوثائق والمصادر البيبليوغرافية التي لها علاقة بإشكالية الاستثناءات في مجال التعمير، مع إغناء ذلك كله بجلسات النقاش والحوار الداخلية بين أعضاء اللجنة حول هذا الموضوع.

وقد نظّمت جلسات الإنصات تحقيقاً لثلاثة أهداف: التعرف على مساطر منح الاستثناءات في مجال التعمير، واستجلاء الاتجاهات الكبرى التي يمكن استخلاصها من الممارسات القائمة، وأخيراً التفكير في بعض المداخل الممكنة لإصلاح هذه المنظومة أو إدخال بعض التحسينات عليها، على أساس تقديمها في شكل اقتراحات إلى السلطات العمومية. إضافة إلى ذلك، مكّنت هذه الجلسات من معرفة وجهة نظر شخصيات ذات خبرة طويلة في هذا المجال، ممن لهم القدرة على إصدار أحكام موضوعية متجردة حول طريقة تدبير المسطرة المعنية، وبالتالي فإن مواقفهم مفيدة جداً.

وبالموازاة مع جلسات الإنصات، انكبّت اللجنة على التنقيب في الوثائق ومختلف المراجع ذات الصلة، مع دراسة مستفيضة للنصوص القانونية وتحليل للمؤلفات والإصدارات الحديثة في موضوع التدبير العمراني عموماً.

وقد مكن استثمار هذا الزخم الوثائقي من جمع المعطيات المتوفرة المعززة بالأرقام، وتحليلها والتماس خيط ناظم بينها، واستكمال المعلومات المتحصّلة من جلسات الإنصات.

وقد اغتنى ذلك كله بمجموعة من جلسات النقاش الداخلية، بهدف إتاحة الفرصة لأعضاء اللجنة، ولكن أيضاً لكل أعضاء المجلس، ليساهموا بأفكارهم، ويمتحووا من تجاربهم وخبرتهم، بحيث تأتي خلاصات التقرير جماعاً لتضافر الجهود، وصولاً إلى صياغة التوصيات التي سنُقدّم إلى السلطات العمومية.

القسم الأول: الإطار الإداري والتنظيمي لمسطرة الاستثناء بالمغرب: طريقة تدبير مئار جدال

تُعدُّ ممارسة الاستثناء في مجال التعمير ممارسة قديمة، لكنها لم تُعتمد رسميا إلا سنة 1999، بصور الدورية رقم 1254¹، المؤرخة في 12 فبراير 1999، في سياق يتميز بتنصيب ما يُعرف باسم حكومة التناوب سنة 1998. ومع هذه الأخيرة، أصبح قطاع التعمير، التابع لوزارة الداخلية، خاضعا لوزارة جديدة تجمع بين التعمير والإسكان وإعداد التراب الوطني والبيئة.

وقد فرضت الوضعية الاقتصادية العامة للمغرب السائدة حينئذ، المتسمة بالانحسار والانكماش، اعتماد خطاب يسعى إلى تشجيع المبادرة الخاصة وتحديث الإدارة العمومية، قصد محو الصورة السلبية اللصيقة بها، كعقبة في وجه النشاط الاقتصادي، وجعلها محرّكا لإنعاش الاستثمار.

ويتمثل الهدف من إصدار الدورية رقم 254 في بثّ نوع من الدينامية المجالية والاستجابة لمجموعة من المتطلبات الاقتصادية والاجتماعية. وقد صدرت بصفة مؤقتة انتقالية، في انتظار إنجاز الاصلاحات القانونية اللازمة. وجاءت بعدها الدورية رقم 622²، لتغيّر العديد من مقتضيات الدورية السابقة، قبل أن تنسخها الدورية الوزارية المشتركة رقم 31/0098⁴ بتاريخ 06 يوليوز 2010.

وقد تحوّل هذا التدبير العمراني الاستثنائي من مسطرة مركزية من اختصاص القطاع الوزاري المكلف بالتعمير، إلى مسطرة لا مُركّزة.

الفصل الأول: التدبير الإداري المركزي للاستثناء

يتوقف هذا الفصل عند الطريقة التي كانت تتعامل بها الإدارة مع مسألة الاستثناء في مجال التعمير قبل صدور المسطرة التي أتت بها الدورية رقم 254، الصادرة بتاريخ 12 فبراير 1999، ويعمد بعد ذلك إلى تحديد العناصر المعلّلة والإجراءات المتضمّنة في مسطرة الاستثناء المُحدّثة بموجب هذه الدورية.

1. الممارسة الإدارية للاستثناء في مجال التعمير قبل صدور المسطرة المُحدّثة بموجب الدورية رقم 254:

اضطّرت الإدارة في كثير من الأحيان، قبل صدور الدورية رقم 254، إلى منح مجموعة من الاستثناءات الخارجة عن الإطار القانوني وإلى تسليم بعض الرخص الاستثنائية. وقد وضعت الدورية الصادرة عن وزارة الداخلية بتاريخ 14 نونبر 1973 الأسس الأولى لهذه الممارسة⁵. وفي نفس السياق، تقرّ الدورية رقم 45 DUA/SJ بتاريخ 7 مارس 1994 أن "بعض رخص إحداث التجزئات العقارية والبناء سلّمت إما دون استشارة مسبقة للمصالح التقنية المعنية، وإما رغم رفض هذه المصالح منح تلك الرخص. وفي كل الأحوال، فإن هذه الرخص لا تحترم مقتضيات النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، وخاصة وثائق التعمير"⁶.

وحاولت الإدارة أيضا تنظيم الكثير من حالات إنتاج المجال، دون التقيّد بالقوانين والتشريعات الجاري بها العمل، وذلك عبر تدبير عمراي قائم على مبدأ التكيف، تتكفّل به محليا المصالح المعنية. ويجدر التذكير هنا بالجهود التي بذلتها السلطات العمومية في مجال إعادة تأهيل الأحياء العشوائية. وفي هذا الصدد، اعتمدت ضمنا دون التصريح بذلك تدبيرا للاستثناء من منظور حضري، كيلا تتقيّد حرفيا بقواعد التعمير. إضافة إلى ذلك، فإن قيمة الأراضي، الموضوعة رهن

¹الدورية رقم 254، بتاريخ 12 فبراير 1999 الصادرة عن وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان والبيئة، المتعلقة بالمساطر المتبعة في دراسة مشاريع الاستثمار.

²الدورية الوزارية رقم 622 بتاريخ 08 ماي 2001 المغيرة للدورية رقم 254

³الدورية الوزارية المشتركة رقم 27/3020 المتعلقة بالشروط التي تستفيد بموجبها مشاريع الاستثمار من الاستثناء في مجال التعمير بتاريخ 04 مارس 2013

⁴الدورية الوزارية المشتركة رقم 31/0098 المتعلقة بالشروط البيت تسمح باستفادة المشاريع الاستثمارية من الاستثناء في مجال التعمير، بتاريخ 06 يوليوز 2010.

⁵جلسة الإنصات إلى وزير إعداد التراب الوطني والتعمير السيد محمد لعنصر، يوم 24 شتنبر 2014 بمقر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

⁶دورية وزارة الداخلية رقم 45 بتاريخ 7 مارس 1994 المتعلقة باحترام مقتضيات النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، والآراء الصادرة عن المصالح التقنية في مجال التعمير

إشارة وكالة الإسكان والتجهيزات العسكرية، سنة 1994، وخاصة ثكنات سابقة تابعة للقوات المسلحة الملكية، التي حُصِّصَتْ في أغلبها للتجهيزات الإدارية، وللمساحات الخضراء والارتفاقات، ازدادت بشكل ملحوظ، بعد تحويلها إلى منطقة مكثفة السكن. وفي نفس السياق، مكَّنت الدورية المشتركة بين وزارة الداخلية والوزارة المكلفة بالسكن رقم 337/352 كاب بتاريخ 12 يونيو 1995 من تسليم رخص استثنائية للمشاريع الداخلة في إطار البرنامج الوطني لبناء 200 ألف سكن.

وقد أُحدِثت بموجب هذه الدورية لجنة ثلاثية الأطراف للتتبع⁷، تابعة للولاية والعمال المكلفين بتصفية الوضعية العقارية والعمرانية والتنظيمية لهذه العمليات. هكذا تم اللجوء إلى مبدأ الاستثناء، دون التقيّد بالنصوص التنظيمية في هذا المجال، وخاصة وثائق التعمير ودفاتر التحملات المتعلقة بالتجزئات العقارية.

وإلى جانب الحالات السابقة، المؤطَّرة رسمياً من قبل الإدارة، فإن اللجان المكلفة بدراسة طلبات رخص التجزئات العقارية والبناء على المستوى المحلي، المعروفة باسم لجان الطرق، غالباً ما لجأت إلى العمل بمبدأ الاستثناء.

2. مبررات استحداث مسطرة الاستثناء في مجال التعمير

يبدو واضحاً أن السلطات العمومية سعت إلى وضع حد للممارسات القديمة القائمة على المحسوبية والزيونية في تسليم الاستثناءات، و ضمان الشفافية في مجال معالجة المشاريع الاستثمارية.

وتتعدّد مبررات التنصيص على إجراءات استثنائية في معالجة مشاريع الاستثمار، نذكر من بينها افتقار وثائق التعمير للمرونة واتسامها بالتصلب والصرامة في سياق اقتصادي واجتماعي دائب الحركة والتطور، وعجزها عن إدماج الحاجيات الطارئة للسكانة والحيث العقاري والفرص الاستثمارية، الخ.

وقدمت مبررات أخرى للجوء إلى الاستثناء في مجال التعمير، ومنها غياب تأطير المشاريع الاستثمارية، وانعدام القواعد والإجراءات المحفزة على الاستثمار، وعدم وجود هيئة للتحكيم بين الإدارة والمتظلمين من قراراتها، من أجل تذليل العقبات التي تحول دون تنفيذ المشاريع الاستثمارية المتعثرة، والرفض المنهجي لأيّ مشروع واقع في قطاع لا تشمله وثائق التعمير، والتعقيدات التي تتسم بها التشريعات المتعلقة بالبناء في الوسط القروي.

وتفصح الدورية رقم 254 في ديباجتها عن إرادة السلطات العمومية وضع سياسة جديدة تستهدف إضفاء مرونة أكبر على عملية دراسة الملفات المعروضة على الإدارة، والتسريع بمعالجتها. وقد مثّل الحرص على تحسين المساطر والمسالك الإدارية إحدى الأولويات الهادفة إلى الاستجابة لانتظارات الفاعلين ولمتطلبات التنمية الاقتصادية، علماً أن بعض المشاريع الاستثمارية، غالباً ما تظل، لأسباب متعددة، معقّلة لفترة طويلة، بل ويتم التخلي عن إنجازها أحياناً. هكذا تمت مطالبة الوكالات الحضرية بضمان نجاعة أكبر في معالجة ملفات الاستثمار والحرص على تسريع وتيرة دراستها والحد من الآثار السلبية الناتجة عن بطء مسطرة إعداد وثائق التعمير.

بناء عليه، ارتأت وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان والبيئة من الضروري إزالة العقبات المنتصبة في وجه الاستثمار، عبر تضمين الدورية رقم 254، مسطرة لدراسة المشاريع الاستثمارية تسمح بمنح الاستثناءات للمشاريع التي لا تحترم الأحكام القانونية الجاري بها العمل.

3. مضمون الإجراءات المنصوص عليها في الدورية رقم 254

تنظم الإجراءات المتضمنة في الدورية رقم 254 حول التوجيهات الأربعة الآتية:

- تسليم دورية توجيهية في القطاعات التي لا تشملها وثائق التعمير؛
- المساعدة والتأطير المتعلقان بمشاريع الاستثمار، عبر إقرار دراسة قبليّة للمشاريع الكبرى على يد الوكالات الحضرية، وذلك قبل الإيداع الرسمي للملفات في الجماعات؛
- منح الموافقة، شريطة احترام الملاحظات المرتبطة بجوانب تابعة لقطاعات أخرى، ولكن دون أن يؤدي هذا التحفظ إلى إلغاء المشروع؛

⁷تتكوّن هذه اللجنة من رئيس قسم التعمير ورئيس قسم الجماعات المحلية والمندوب الإقليمي للسكن. ويمكن للولاية والعمال أن يضيفوا لهذه اللجنة الوكالة الحضرية والمفتشية الجهوية للتعمير وال عمران وإعداد التراب الوطني والوكالات ومكاتب التوزيع، وكل شخص أو مؤسسة يُعدّ حضورها مفيداً. وتعالج اللجنة كل القضايا الكفيلة بإزالة كل العقبات التي تحول دون إنجاز الشطر الأول (48000 وحدة سكنية) من برنامج بناء مائتي ألف سكن.

- إنشاء لجنة مختصة مكلفة بدراسة الملفات المتعثرة وتلك المرفوضة محليا، أي منح الاستثناءات.

هكذا أجدت لجنة مختصة على المستوى المركزي للنظر في المشاريع التي وقع حولها الاختلاف. وأنشأت الوزارة في هذا الإطار هيئة للتعون والتحكيم لفائدة المستثمرين الذين يعتبرون أن المصالح المكلفة بالتعمير لم تُولَ تطلّمااتهم الاهتمام الكافي.

وتخضع هذه اللجنة مباشرة لوزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان والبيئة، وتشرف على أعمالها وتقوم بتدبيرها في الواقع مديريةية التعمير.

ورغم أن الدورية لا تصرّح بذلك، فإن هذه اللجنة مكلفة أساسا بمنح الاستثناءات، علما أن إزالة العقبات في وجه المشاريع التي يقال إنها متعثرة لا يمكن أن تتم، في أغلب الأحيان، إلا على حساب القاعدة القانونية.

ولإنجاز هذه المهمة، حدّدت الدورية مسطرة تُعالج بموجبها المشاريع الاستثمارية على المستوى المحلي من طرف الوكالات الحضريّة، قبل عرضها على اللجنة المختصة. ومع ذلك، فإنها لا تحدّد عدد أعضائها، ولا تكشف عن المعايير التي يجب أن تتقيّد بها في أعمالها، وخاصة عند منح الاستثناءات.

الفصل الثاني: لتمرکز المسطرة الإدارية المتعلقة بالاستثناءات

نظرا للصعوبات المرتبطة بالطابع المركزي للدورية 254، إضافة إلى عوامل أخرى، أصدر القطاع الوزاري المكلف بالتعمير دورية جديدة تحمل رقم 622، من أجل جعل مسطرة منح الاستثناءات ذات طابع لا متمركز، ولكن، من جديد، ينفرد هذا القطاع الوزاري باتخاذ مبادرة من جانب أحادي. وصدرت فيما بعد دوريتان مشتركتان بين وزارة الداخلية والوزارة المكلفة بالتعمير، تحمّلان رقم 27/3020، و31/1098، توضّحان الأبعاد الجهوية لنقل ذلك الاختصاص.

1- لا تمرکز تدريجي لمسطرة منح الاستثناءات عبر الدورية رقم 622

بعد مرور سنتين على تطبيق الدورية 254، ظهرت الحاجة ماسة إلى تعديلها، ذلك أن العدد المتزايد من الملفات المتراكمة جعل عمل اللجنة المركزية المختصة يتسبب بالبطء وتغيب عنه النجاعة، لتتكاثر من جراء ذلك الشكاوى التي تقدم بها خاصة رؤساء الجماعات والسلطات المحلية والبرلمانيون والمستثمرون. وفي هذا السياق، قررت السلطات العمومية مبدأ اللاتمرکز الجزئي، ونقل بعض اختصاصات اللجنة المختصة، الأمر الذي تحقق عبر الدورية رقم 622 بتاريخ 08 ماي 2001، المتعلقة بتسريع وتيرة عمل اللجنة المختصة المُحدّثة بموجب الدورية السابقة.

وتتمثل المستجدات التي أتت بها الدورية الجديدة مقارنة بسابقتها، فيما يلي:

- إقرار مبدأ لامركزية أعمال هذه اللجنة عن طريق إسناد رئاسة اللجنة المحلية للمفتش الجهوي للتعمير. مع التنصيص على عدم اللجوء إلى اللجنة المركزية المختصة إلا للبت في المشاريع الاستثمارية الكبرى التي لا تحظى بالتوافق محليا، مما أدى إلى تعزيز عمل اللجنة المحلية وتسريع وتيرة دراسة وبرمجة وتفسير حيثيات الأجوبة المقدّمة إلى المتطلّمين؛
- إشراك الفاعلين المحليين الآخرين، وتحديد العمالة والجماعة، بحيث يصبحون طرفا معنياً وليس فقط طرفا استشاريا، مما يسمح بالمصادقة على القرارات المتخذة من قبل اللجنة المختصة ويسهل الحصول على رخصة البناء أو إحداث التجزئات العقارية؛
- تحديد آجال المصادقة على الموافقة المبدئية (6 أو 12 شهرا حسب أهمية المشروع)، قصد التصدي للمضاربة العقارية، وأيضا لتسريع وتيرة إنجاز المشاريع. فضلا عن ذلك، إذا انقضى الأجل المحدد دون أن يحصل المشروع على الرخص المطلوبة، فإن الاستثناء يعد لاغيا؛
- وضع إطار (دقتر تحملات، التزام، اتفاق)، بالنسبة إلى بعض المشاريع، بالاتفاق مع الهيئات المحلية، كقيل بتمثين المجال الترابي الجماعي، مقابل الاستثناء الممنوح.

ومع ذلك، تظل هذه الدورية مشوبة بنفس النقائص الموجودة في الدورية رقم 254، في غياب شروط انتقاء المشاريع التي تُعرض على اللجنة المختصة، وطريقة ومعايير تسليم الاستثناءات.

2- إعادة تكييف مسطرة الاستثناء عبر الدورية المشتركة رقم 27/3020

أدى تنصيب حكومة جديدة في نونبر 2002 إلى إيقاف تطبيق مسطرة الاستثناء المُحدثة بموجب الدوريتين رقم 254 و622. وتم تعليق عمل اللجان المختصة المحلية، مما وُلد مجموعة من ردود الأفعال، وخاصة من قبل المنعشين العقاريين الذين طالبوا باستئناف العمل بهذه المسطرة.

وكان لزاما انتظار عدة أشهر لاستئناف العمل بذلك الإجراء "المؤقت"، حيث صدرت هذه المرة دورية مشتركة بين القطاعين المسؤولين عن التدبير العمراني، وهما الوزارة المكلفة بالتعمير والإسكان ووزارة الداخلية.

وخلافا للمذكرتين رقم 254 و622، فإن الدورية رقم 27/3020 تكشف بوضوح عن أهدافها. فهي ليست إجراء يرمي إلى تنظيم عملية دراسة المشاريع الاستثمارية، كما يوحي بذلك عنوان المذكرتين السابقتين، بل إن هدفها الحقيقي يكمن في تنظيم طريقة منح الاستثناءات في مجال التعمير. وهو الأمر الذي يطالعنا بجلاء في موضوع الدورية رقم 27/3020: دورية مشتركة متعلقة بشروط منح الاستثناءات في مجال التعمير لمشاريع الاستثمار.

إضافة إلى ذلك، فإن هذه الدورية قد تُعتبر من بين إجراءات الهادفة إلى إقرار لاتمركز تدبير الاستثمارات، التي اتخذتها الحكومة في أعقاب الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول حول التدبير اللامتمركز للاستثمار بتاريخ 09 يناير 2002⁸. وقد مكن إصدار الدورية رقم 27/3020 من ضمان نقل سلطة منح الاستثناء في مجال التعمير إلى الهيئات المحلية والجهوية.

هكذا تنص هذه الدورية على إحداث لجنة جهوية مكلفة بدراسة طلبات الاستثناء في مجال التعمير. ويترأس هذه اللجنة والي الجهة، وتتكون من عامل الإقليم ومدير المركز الجهوي للاستثمار ورئيس الجماعة ومدير الوكالة الحضرية والمسؤول الجهوي للإدارة المعنية بالاستثمار. وتُتخذ القرارات بالتوافق بين جميع أعضاء اللجنة.

وتحت هذه الدورية الوالي على السهر على تحديد معايير اختيار المشاريع التي يمكن أن تستفيد من الاستثناء في مجال التعمير، وعلى استحضار الأولويات الوطنية في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية والنهوض بالتشغيل والتكوين والسكن الاجتماعي ومحاربة السكن غير اللائق من جهة، والخصوصيات المحلية والجهوية من جهة ثانية. وعلى كل لجنة جهوية أن تحدد معايير انتقاء المشاريع التي ستنكب على دراستها وشروط الاستجابة لطلبات منح الاستثناءات.

وفي هذا الصدد، قدّمت الدورية بعض التوضيحات حول الشروط الواجب استيفاؤها للاستفادة من الاستثناء في مجال التعمير، وتحديد المشاريع التي تكون لها آثار إيجابية على المستويات التالية:

- المستوى الاقتصادي، من أجل خلق دينامية اقتصادية، وبعض فرص الشغل، واستقطاب استثمارات مالية هامة، الخ.
- المستوى الاجتماعي، بهدف إنجاز وتسهيل السكن الاجتماعي أو برامج تدرج في إطار محاربة السكن غير اللائق وإنجاز مرافق عمومية لا تستهدف الربح...
- المستوى العمراني قصد إنجاز بنيات تحتية للربط الخارجي قد تستفيد منها القطاعات الحضرية، والأحياء المُرَمَع تاهيلها، والمشاريع التي تقدم قيمة مضافة تعود بالنفع على الموقع، من قبيل تهيئة المساحات الخضراء أو مشروع مفتوح في وجه العموم داخل فضاءات مغروسة.

فضلا عن ذلك، وضعت الدورية بعض الشروط لمنح الاستثناءات، وتم أيضا التنصيص فيها على مسطرة لتقديم الطعون متعلقة بالطلبات التي ترفضها اللجنة الجهوية⁹.

3- معايير استيفاء المشاريع شروط الحصول على الاستثناء حسب الدورية رقم 31/10098

في ظرفية عامة أصبحت أكثر فأكثر عُرضة لرهانات سياسية واقتصادية متباينة، أفضت مسطرة الاستثناء في مجال التعمير، أحيانا كثيرة، إلى المساس بالأمكنة المخصصة للارتفاقات والمنشآت المرتبطة بالمنفعة العامة. وهنا يكمن أحد أسباب صدور هذه الدورية الأخيرة التي نصّت بوضوح على ضرورة ألا يؤدي أي استثناء في مجال التعمير إلى

⁸ أمثالا للتوجيهات المتضمنة في هذه الرسالة، تم إحداث مراكز جهوية للاستثمار وشبابيك وحيدة للاستثمار. فضلا عن ذلك، منح الولاية دورا أساسيا كسلطة إشراف وتنسيق، وصاحب ذلك نقل واسع لمجموعة من الصلاحيات في قطاعات تكتسي أهمية كبرى في مجال الاستثمار.

⁹ يمكن للمتظلمين أن يطعنوا في قرار الرفض عن طريق طلب موجه إلى الوالي أو الوزارة المكلفة بالتعمير لكي تعاد دراسة مشاريعهم. وفي الحالة الأخيرة، تعرض الوزارة الطلب على اللجنة الجهوية لإعادة دراسة المشروع المعني، مرفقا برأيها في موضوع الاستثناء المطلوب.

الإضرار بالمواقع المخصصة للمرافق العمومية، وبالمساحات الخضراء، وطرق التهئية، ودوائر الري، والمناطق المرصدة للفيضانات أو تلك التي تنطوي على بعض المخاطر، والمناطق الواجب حمايتها.

وضمن نفس المنطق الهادف إلى إحاطة مسألة منح الاستثناءات ببعض الضمانات، وحدها مشاريع الاستثمار ذات الطابع السياحي والصناعي والحرفي أو المرتبطة بالخدمات، ومشاريع السكن الاجتماعي وعمليات محاربة السكن غير اللائق، هي التي يمكن أن تستفيد من الاستثناء، وتعرض على اللجنة المختصة لدراستها. وتم أيضا في هذه الدورية التفطن إلى مسألة المضاربات العقارية، عن طريق التنصيص على أن الاستثناء يخص الشخص بعينه الذي يستفيد منه شخصيا، ولا يمكن نقله إلى شخص آخر، تحت طائلة البطلان.

فضلا عن ذلك، فقد أعادت هذه الدورية التنصيص على أهم ما ورد في الدورية التي سبقتها، وحثت على المحافظة على المعالم التاريخية، واحترام جمالية المدن والطابع الخاص للمدينة القديمة.

إضافة إلى ذلك، فإن صلاحية الاستثناء تظل مشروطة بما يلي:

- وضع طلب ملف رخصة المشروع لدى الجماعات المعنية طبقا للتشريعات الجاري بها العمل داخل أجل 6 أشهر ابتداء من تاريخ تلقي موافقة اللجنة الجهوية للاستثناء.

- انطلاق الأعمال في ورش المشروع يجب أن يتم فعليا داخل أجل ستة أشهر ابتداء من تاريخ الحصول على رخصة المشروع.

يبدو إذن أن الحصول على الاستثناء في مجال التعمير أصبح مسألة محلية. ولا شك أن اشتراط التوافق في هذا الإطار يشكل ممارسة تضيي الطابع الديمقراطي على التدبير العمراني لمسألة الاستثناء. ومع ذلك، فإن السلطة الممنوحة للوالي والعامل، مقارنة بباقي المتدخلين، تجعلهما يظلمان بدور حاسم في منح الاستثناءات، وقد يؤدي ذلك إلى إضعاف موقع أعضاء اللجنة الآخرين.

تجدر الإشارة في ختام هذا القسم الأول إلى أن التدبير الإداري لمسألة الاستثناء في مجال التعمير يعود إلى فترة قديمة، وتحديدًا إلى السبعينات. وقد صاحب تنصيب ما يعرف باسم حكومة التناوب سنة 1998، في سياق يتميز بالانحسار والانكماش الاقتصادي، اعتماد خطاب يسعى إلى تشجيع المبادرة الخاصة وتحديث الإدارة العمومية وإقرار الشفافية، الخ. هكذا اعتمدت هذه الممارسة رسميا سنة 1999، بصدور الدورية رقم 254، كإجراء مؤقت وانتقالي، في انتظار إنجاز الإصلاحات القانونية في هذا المجال.

وقد عرفت المسطرة المُحدثة مجموعة من التعديلات بصدور ثلاث دوريات، في أعقاب الدورية السابقة، في سنوات 2001 و2003 و2010 على التوالي، لتتحول من مسطرة مركزية يتم إعمالها أحاديا على مستوى القطاع الوزاري المكلف بالتعمير، إلى مسطرة لا متركزة.

ومن بين المبررات التي قُدمت لوضع هذه المسطرة، افتقار وثائق التعمير للمرونة واتسامها بالصرامة، والرغبة في الاستجابة للمتطلبات الاقتصادية والفرص الاستثمارية، الخ. ومع ذلك، فقد تم إيقاف العمل بها، في أعقاب الانتقادات التي وُجّهت لها، سنتي 2002 و2009، قبل أن يُقرر استئناف العمل بها، في غياب بديل تنظيمي يضمن سرعة المعالجة ويتدارك تعقيدات المساطر التشريعية وبطءها.

فضلا عن ذلك، فقد عرف تطبيق مسطرة الاستثناء بعض التجاوزات، لهذا عمدت السلطات العمومية، وخاصة عبر الدورية الصادرة سنة 2010، إلى سن مجموعة من القيود في شكل معايير وشروط يجب أن تتوفر في المشاريع لكي تستفيد من الاستثناء. ومع ذلك، فإن هذه القيود تظل عامة وفضفاضة تسمح بتأويلات متعددة، مما ينتج عنه تعدد في طرق تطبيق مسطرة الاستثناء.

ملحوظة: لا يخلو التشريع المغربي في مجال التعمير من إجراءات متعلقة بالاستثناء، تم التنصيص عليها ضمن شروط محددة بدقة. ولا نعدم نماذج من المرونة المتضمنة في القانون 90/12 المتعلق بالتعمير والقانون 90/25 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات.

وخير مثال على ذلك المادة 19 من القانون 12-90، التي تنص على الشروط التي تسمح بإدخال بعض الاستثناءات على مقتضيات تصميم التهئية. ويتعين أن تُذكر هذه الشروط بدقة وتشكل جزءا لا يتجزأ من التصميم المعني، ذلك أن مقتضيات تصميم التهئية، التي تتعلق بالتنطبق وقواعد استعمال السطح والقواعد المطبقة على البناء والمناطق الواجب فتحها أمام التعمير وفق جدول زمنية محدّدة، تطبيقا للبند 1 و9 و11 من المادة 19 السالف ذكرها، يمكن أن تخضع للتعديل، عند طلب إحداث تجزئة عقارية أو مجموعة سكنية. ولهذا الغرض، يجب أن يحدد تصميم التهئية الشروط التي يمكن وفقها إدخال هذا التعديل.

وللاحاطة بمختلف إمكانيات الاستثناء المتضمنة في قانون التعمير، يُرجى الاطلاع على الملحق رقم 2 في هذا التقرير.

القسم الثاني: دراسة عملية تنفيذ وآثار المسطرة الإدارية المتعلقة بالاستثناء على الصعيد الوطني

لا يُعدُّ وضع حصيلة للمسطرة الإدارية الاستثنائية على المستوى الوطني غاية في حد ذاته، فالهدف هنا أساسا الكشف عن حجم هذه الممارسة وإبراز طرق تطبيقها، قبل التوقف عند التأثيرات الاقتصادية والسوسيو-مجالية والبيئية لمسطرة الاستثناء على مجموع التراب الوطني. ويبقى لزاما تقديم رؤية تركيبية عن المظاهر الإيجابية والسلبية لهذه المسطرة في مستوى تخطيط وتديبير وإنتاج المجال بالمغرب.

الفصل الأول: التحليل الكمي للمشاريع التي استفادت من الاستثناء

تقوم عملية وضع حصيلة لمسطرة الاستثناء في مجال التعمير على تقييم كمي للأرقام الإجمالية المرتبطة بالمشاريع المستفيدة من هذه المسطرة، وعلى حصر الإنتاج المتوقع للمجال وحجم الاستثمارات في كل جهة على حدة، إضافة إلى تحليل طبيعة هذه المشاريع، وأسباب استفادتها من الاستثناء، ومآلها.

1. الحصيلة الإجمالية للمشاريع المستفيدة من الاستثناء

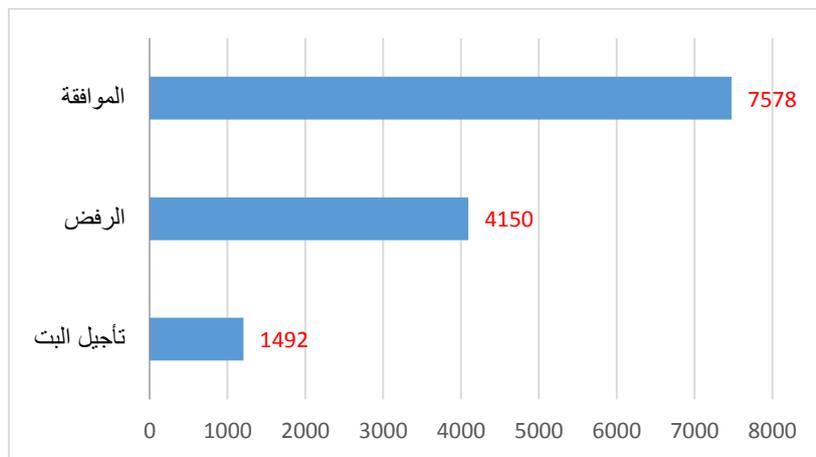
سنقتصر هنا على تقديم حصيلة الاستثناءات الممنوحة في إطار المسطرة الإدارية الاستثنائية المُحدثة بموجب الدوريات السالف ذكرها، أما الاستثناءات التي تخوّلها التشريعات الجاري بها العمل فلا تُعتبر استثناءات بالمعنى الحقيقي لهذا المفهوم، لأن تسليمها يندرج في إطار التديبير العمراني العادي المؤطر بالمرجعيات القانونية المعمول بها.

1.1. المراجع والأرقام الأساسية: (المصدر: المعطيات المتعلقة بثلاثين وكالة حضرية، كما قدمتها مشكورة مديرية التعمير التابعة لوزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والوكالة الحضرية لولاية الدار البيضاء)

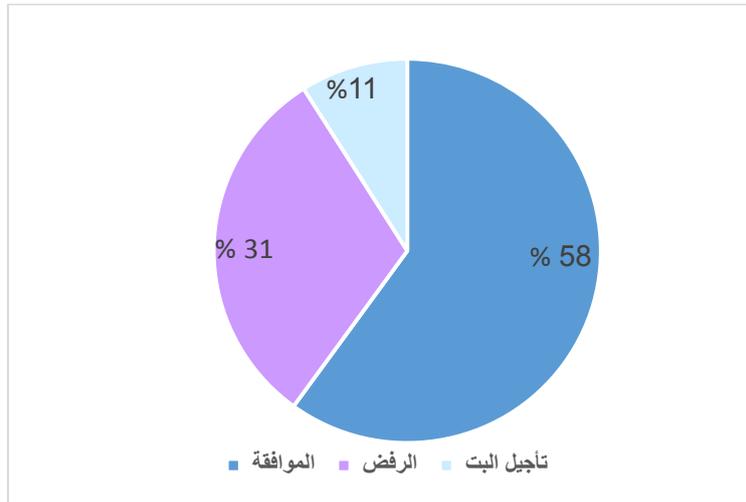
استعانت الدراسة الحالية بعمليات التقييم المُنجزه من طرف مديرية التعمير، وبعض الأبحاث حول عمل الوكالات الحضرية والمراكز الجهوية للاستثمار، بهدف تحديد أهمية ممارسة مسطرة الاستثناء والآثار الناجمة عنها في مجموع التراب الوطني. والإحصائيات المتضمنة في هذه الدراسة هي أيضا نتيجة معالجة المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي للمعلومات التي توصل بها من مديرية التعمير.

منذ تطبيق الدورية الوزارية المشتركة رقم 27/3020 في مارس 2003 وحتى أواخر 2013، عُرض على اللجنة المختصة بدراسة طلبات الاستفادة من الاستثناء 13222 مشروعا، بمعدل 110 مشروعا شهريا. ويقدم الشكلاان الآتيان هذه الحصيلة موزعة حسب قرار اللجنة بالموافقة أو الرفض

عدد الملفات التي درستها اللجنة المختصة بطلبات الحصول على الاستثناء في الفترة ما بين 2003-2013



توزيع قرارات اللجنة المتعلقة بطلبات الحصول على الاستثناء



وتتوزع المشاريع المدروسة على النحو الآتي:

- 7578 مشروعاً حصل على الموافقة المبدئية، أي بنسبة 58 في المائة؛
- 4150 مشروعاً تم رفضه، أي بنسبة 37 في المائة؛
- 1492 مشروعاً أُجِّل البتّ فيه، أي ما يعادل 11 في المائة.

ومن أجل إدراك حجم المعطيات في الزمان والمكان، من المناسب تحديد عدد الملفات المدروسة في إطار مسطرة الاستثناء، في كل جهة على حدة، وخلال فترتين زمنيتين مختلفتين، وهما (2003 و2009) ثم (2010 و2013). وخلال هاتين الفترتين، تم العمل بالمذكرتين المتعلقتين بالشروط التي يجب أن تستوفيها المشاريع الاستثمارية كي تستفيد من الاستثناء في مجال التعمير، والمقصود الدورية الوزارية المشتركة رقم 27/3020 بتاريخ 04 مارس 2003، والدورية الوزارية المشتركة رقم 31/10098 المؤرخة في 06 يوليوز 2010. ومن الواضح أن هناك اختلافاً بين الجهات في الدينامية المسجلة خلال هاتين الفترتين. ويقدم الجدول التالي عدد الملفات المدروسة في كل جهة على حدة، وتوزع القرارات المتعلقة بها، خلال الفترة ما بين 2003-2009.

الجدول رقم 1: معالجة المشاريع المقدّمة للحصول على الاستثناء خلال الفترة 2010-2003

المجموع	تأجيل البت		الرفض		الموافقة المبدئية		قرارات اللجنة
	النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	
567	17%	98	43%	242	40%	227	الشاوية-وردیغة
549	9%	48	14%	78	77%	421	دكالة-عبدة
110	1%	1	26%	29	73%	80	فاس-بولمان
123	11%	13	33%	40	57%	70	غرب الشارقة-بني حسين
1378	7%	100	47%	647	46%	631	الدار البيضاء الكبرى
37	0%	0	0%	0	100%	37	كلميم-السمارة
13	0%	0	0%	0	100%	13	العيون-بوجدور
4151	7%	306	35%	1441	58%	2404	مراكش-تانسيفت-الحوز
480	11%	54	14%	65	75%	361	مكناس-تافيلايت
349	41%	144	19%	65	40%	140	الجهة الشرقية
44	0%	0	2%	1	98%	43	وادي الذهب-لكويرة
305	61%	189	10%	29	29%	87	الرباط-سلا-زمور-ازعير
99	13%	13	13%	13	74%	73	سوس-ماسة-درعة
142	0%	0	0%	0	100%	142	تادلة-أزيلال
540	5%	28	9%	50	86%	462	طنجة-تطوان
369	10%	36	33%	121	57%	212	تازة-تاوانات-الحسيمة
9256	11%	1030	30%	2821	59%	5403	المجموع

عرفت فترة تطبيق الدورية الوزارية المشتركة رقم 27/3020 الصادرة سنة 2003، الممتدة على سبع سنوات، دينامية ملحوظة في مجال منح الاستثناءات في مجال التعمير. وخلالها درست اللجنة المختصة 9028 مشروعاً، بمعدل 125 مشروعاً شهرياً. وتتوزع هذه المشاريع على النحو الآتي:

- 5403 نال الموافقة المبدئية، بنسبة 59 في المائة
- 2821 تم رفضه، بنسبة 30 في المائة
- 1030 أجل البتُّ فيه، بنسبة 11 في المائة

وتبين هذه الحصيلة المفصّلة أن عدد طلبات الاستثناء حسب كل جهة على حدة لا علاقة له بالدينامية الاقتصادية والعمرائية للجهات. وفي هذا الإطار، تأتي جهة مراكش-تانسيفت-الحوز في مقدمة الجهات من حيث المشاريع المدروسة البالغ عددها 4151، بينما لم يتجاوز عدد طلبات الحصول على الاستثناء 1378 طلباً في جهة الدار البيضاء الكبرى، متبوعة بجهات الشاوية-وردية، ودكالة-عبدة، وطنجة-تطوان، بعدد طلبات يبلغ على التوالي 567 و549 و540. ويتغير هذا الترتيب باعتماد معيار الموافقة المبدئية. وإذا استثنينا أقل المناطق دينامية، التي لا تجتذب بطبيعتها الكثير من المشاريع الاستثمارية، حيث نسبة الموافقة المبدئية مرتفعة، فالملاحظ أن 86 في المائة من المشاريع، في جهة طنجة-تطوان، حظيت بالموافقة المبدئية، مقابل 77 في المائة بدكالة-عبدة، و75 في المائة بمكناس-تافيلالت، و46 في المائة فقط بجهة الدار البيضاء الكبرى، و40 في المائة بالشاوية-وردية.

تقود هذه المعطيات إلى القول إن طريقة أعمال مسطرة الاستثناء تخضع في جانب كبير منها إلى الظروف المحلية وموقف المسؤولين المحليين من نجاعة المسطرة. وإلا كيف نفسر أن جهة سوس-ماسة-درعة لم تتلق سوى 99 طلباً استفادت من الاستثناء، متقدمة بقليل عن جهة الرباط-سلا-زعيير حيث لم يُعرض على اللجنة المختصة سوى 77 ملفاً؟

يبدو إذن أن لجوء أصحاب المشاريع إلى الاستفادة من مسطرة الاستثناء رهين بعدة عوامل، ومن بينها المناخ السياسي والإداري السائد في كل جهة على حدة، وأيضاً موقف الفاعلين المحليين المشجّع على أعمال مسطرة الاستثناء أو الرافض لها، وخاصة الوالي والوكالة الحضرية.

الجدول رقم 2: معالجة المشاريع المقدّمة للاستفادة من مسطرة الاستثناء في مجال التعمير، خلال الفترة ما بين 2010 و2013

قرارات اللجنة	الموافقة المبدئية		الرفض		تأجيل البت		المجموع العدد
	النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	
الشاوية-وردية	45%	186	51%	210	5%	19	415
دكالة-عبدة	69%	163	19%	45	12%	28	236
فاس-بولمان	67%	29	33%	14	0%	0	43
غرب الشراوية-بني حسين	48%	28	28%	16	24%	14	58
الدار البيضاء الكبرى	40%	262	45%	290	15%	96	648
كلميم-السمارة	62%	8	31%	4	8%	1	13
العيون-بوجدور	100%	6	0%	0	0%	0	6
مراكش-تانسيفت-الحوز	55%	595	45%	493	0%	0	1088
مكناس-تافيلالت	61%	306	27%	136	12%	63	505
الجهة الشرقية	65%	93	22%	31	13%	19	143
وادي الذهب-لكويرة	100%	3	0%	0	0%	0	3
الرباط-سلا-زمور-ازعير	36%	138	10%	40	54%	208	386
سوس-ماسة-درعة	72%	83	24%	28	3%	4	115
تادلة-أزيلال	94%	134	6%	8	0%	0	142
طنجة-تطوان	93%	118	1%	1	6%	8	127
تازة-تاوانات-الحسيمة	61%	23	34%	13	5%	2	38
المجموع	55%	2175	34%	1329	11%	462	3966

درست اللجنة المختصة بطلبات الاستثناء في مجال التعمير، خلال الفترة ما بين 2010 و2013، التي توافق دخول الدورية الأخيرة، الصادرة سنة 2010، حيز التنفيذ، 3966 مشروعاً، بمعدل 99 مشروعاً شهرياً. 2175 منها حظي بالموافقة المبدئية، بنسبة 55 في المائة، و1329 لقي الرفض، بنسبة 34 في المائة، و462 أُجِّل البتُّ فيه، بنسبة 11 في المائة.

ومن الطبيعي أن تقل حصيلة هذه الفترة الممتدة على أربع سنوات عن سابقتها الممتدة على سبع سنوات. ومع ذلك، فإن التراجع يقاس على أساس معدل الملفات المدروسة شهرياً الذي انخفض من 128 إلى 99، وأيضاً نسبة الموافقة المبدئية التي تقلصت من 59 إلى 55 في المائة. وقد تُفسَّر هذا الظاهرة بالعوامل الآتية:

- القيود التي أتت بها الدورية الصادرة سنة 2010، فيما يخص معايير قبول طلبات الحصول على الاستثناء في مجال التعمير، وخاصة طبيعة المشاريع التي يمكن أن تستفيد من ذلك، وحصر الاستفادة على صاحب طلب الاستثناء، والمحافظة على المرافق العمومية والمساحات الخضراء وطرق التهئية ودوائر الري، الخ.
- تباطؤ بل وانكماش الأنشطة الاقتصادية على المستوى العالمي، مما أحدث بالغ الأثر على قطاعات السياحة والصناعة والسكن.

ومع ذلك، فالتوزيع الجغرافي للمشاريع لا يتناسب مع الوزن الاقتصادي للجهة. وخير مثال على ذلك جهة الدار البيضاء الكبرى المصنفة في الرتبة الثانية من حيث عدد المشاريع المدروسة. وهناك عدة أسباب تفسر هذا الأمر، من قبيل إعادة توزيع الأنشطة داخل فضاء العاصمة الاقتصادية، مما أدى إلى ظاهرة الهجرة الصناعية انطلاقاً من الدار البيضاء نحو المناطق المحيطة بها. ويبدو من خلال التداخل بين أحواض العمل وأحواض السكن، على امتداد الطرق الوطنية والجهوية، كما لو أن العاصمة الاقتصادية هي بصدد التنازل عن أدوارها ووظائفها، أو على الأقل تقاسمها مع الضواحي المحيطة بها. ولا ننس أيضاً ردود الفعل المختلفة لمسؤولي الجهات تجاه مسطرة الاستثناء في مجال التعمير، فهي قد تُفسَّر، بهذا القدر أو ذاك، التوزيع الجغرافي لعدد المشاريع على امتداد التراب الوطني.

فضلاً عن ذلك، قد يكون من المناسب التوقف عند المعطيات المتعلقة بالجماعات الحضرية التي تعتمد نظام وحدة المدينة، وهي أكادير والدار البيضاء وفاس والقنيطرة ومراكش ومكناس ووجدة والرباط وآسفي وسلا وطنجة وتازة وتطوان. ويبيّن الجدول أدناه عدد الملفات المعروضة على اللجنة الخاصة بمسطرة الاستثناء في المدن المعنية، وتوزيع القرارات، خلال الفترتين ما بين 2003 و2009 و2010 و2013.

الجدول رقم 3: معالجة طلبات الحصول على الاستثناء في مجال التعمير في الجماعات الحضرية التي تعتمد نظام وحدة المدينة، خلال الفترتين ما بين 2003 و2009 و2010 و2013

[2003-2009]							[2010-2013]							المدينة
الموافقة المبدئية		الرفض		تأجيل البت		المجموع	الموافقة المبدئية		الرفض		تأجيل البت		المجموع	
العدد	%	العدد	%	العدد	%		العدد	%	العدد	%	العدد	%		
22	100%	0	0%	0	0%	22	19	63%	10	33%	1	3%	30	أكادير
328	45%	375	51%	30	4%	733	110	39%	150	53%	23	8%	283	الدار البيضاء
26	74%	9	26%	0	0%	35	3	60%	2	40%	0	0%	5	فاس
32	59%	18	33%	4	7%	54	15	65%	7	30%	1	4%	23	القنيطرة
612	45%	608	45%	141	10%	1361	250	55%	208	45%	0	0%	458	مراكش
174	75%	25	11%	33	14%	232	118	51%	84	36%	30	13%	232	مكناس
91	47%	25	13%	76	40%	192	68	65%	24	23%	13	12%	105	وجدة
32	100%	0	0%	0	0%	32	40	80%	2	4%	8	16%	50	الرباط
95	76%	30	24%	0	0%	125	25	76%	4	12%	4	12%	33	آسفي
11	92%	1	8%	0	0%	12	6	75%	0	0%	2	25%	8	سلا
317	100%	0	0%	1	0%	318	76	92%	7	8%	0	0%	83	طنجة
33	43%	24	31%	20	26%	77	1	50%	1	50%	0	0%	2	تازة
15	54%	12	43%	1	4%	28	10	100%	0	0%	0	0%	10	تطوان
1777	68%	1126	23%	306	9%	3209	740	63%	500	30%	82	7%	1322	المجموع

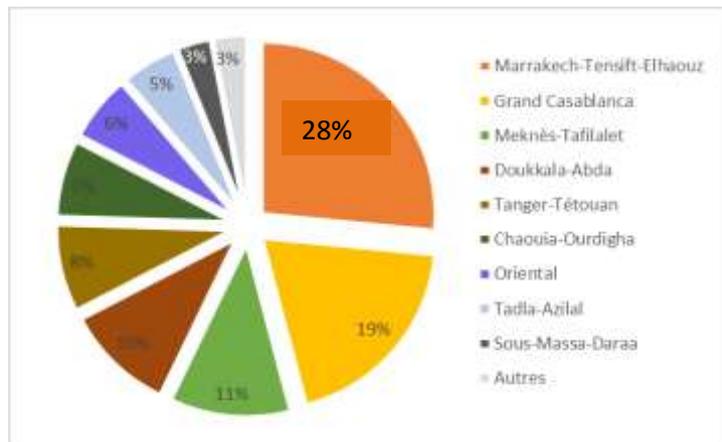
بلغ مجموع طلبات الحصول على الاستثناء في مجال التعمير المعروضة على اللجان الجهوية المختصة، في هذه المدن، 3209 و1322 على التوالي خلال الفترتين (2009-2003) و(2010-2013)، بنسبة 36 في المائة من الملفات المدروسة على الصعيد الوطني خلال هاتين الفترتين. وبلغت نسبة الموافقة المبدئية على التوالي 68 و63 في المائة، مما يدل على الدينامية التي تعرفها المدن الكبرى، حيث تتركز أهم الأنشطة الاقتصادية.

ويجدر في هذا الصدد التنبيه، ضمن هذا التحليل، لبعض التفاصيل الدالة، ذلك أن بعض المدن لا تسود فيها ظاهرة الاستثناء في مجال التعمير إلا في حدود ضيقة، كما هو حال فاس والرباط وأكادير، مقارنة بمراكش التي تأتي في المقدمة، متبوعة بالدار البيضاء. ولكن المدن الكبرى التي تخضع لنظام وحدة المدينة لا تخرج عموما عن الاتجاه العام الملاحظ على مستوى الجهات التي تنتمي إليها، من حيث العمل بمسطرة الاستثناء.

2.1. الإنتاج المتوقع للمجال

تبلغ مساحة الأراضي القابلة للتعبئة 27046 هكتارا، في الفترة ما بين 2003 و2013. وتأتي جهة مراكش-تانسيفت-الحوز على رأس الجهات المتوقع إنتاج المجال بها، بما يناهز 9462 هكتارا (29 في المائة)، تتبعها جهة الدار البيضاء (19 في المائة)، ثم جهات مكناس-تافيلالت (11 في المائة) ودكالة-عبدة (10 في المائة)، وطنجة-تطوان (8 في المائة). وتتوفر الجهات الأخرى على مخزون هام من الأراضي القابلة للتعبئة، كما هو مبين في الشكل الآتي.

نسبة المساحات المتوقعة حسب الجهات (2013-2003)



وتعكس أهمية مساحات الأراضي المعنية بالاستثناء في مجال التعمير آثار هذه الممارسة على المجال العمراني. ومن بين 7578 مشروعا الذي نال الموافقة المبدئية، وحدها المساحات المخصصة لاحتضان 990 مشروعا هي التي تقع في مناطق تعمير جديدة، بمساحة تفوق 6860 هكتارا، أما الباقي فهو عبارة عن عمليات تعلية مبان قائمة أو تسوية لبعض الوضعيات العمرانية أو مراجعة لبعض الأحكام التنظيمية الخاصة ببعض المشاريع المنجزة سلفا، الخ.

فضلا عن ذلك، فإن المقارنة بين المساحات القابلة للتعمير عن طريق مشاريع استقادت من الاستثناء، ونسب النمو السنوي للجهات، لا تكشف عن أي تناسب بين الدينامية الديمغرافية وأهمية المجال المعني.

ويختلف حجم المشاريع بين الجهات اختلافا يجعل من الصعب المقارنة بينها، ذلك أن جهات مراكش-تانسيفت-الحوز والدار البيضاء الكبرى ومكناس-تافيلالت ودكالة-عبدة وطنجة-تطوان استقادت أكثر، على التوالي، من حيث المساحات القابلة للتعمير التي يمكن تقسيمها إلى بقع أرضية ووحدات سكنية.

3.1. حجم الاستثمارات حسب الجهات

يُقدَّر مبلغ الاستثمارات الإجمالي، خلال الفترة ما بين 2003 و2013، الذي قد ينتج عن إنجاز 7578 مشروعا نال الموافقة المبدئية، 583 مليار درهم. لا شك أنه مبلغ كبير ولكنه غير مؤكد، علما أن المبلغ الإجمالي لموارد الدولة، حسب معطيات قانون المالية برسم سنة 2013، يصل إلى 345,9 مليار درهم على الصعيد الوطني، بينما يبلغ الحجم الإجمالي للاستثمارات 180 مليار درهم. مهما يكن، فإن تعبئة مبلغ من هذا الحجم قد يشكل منطلقا هاما للانتعاش الاقتصادي، ومع ذلك، وجب التذكير أن الأمر يتعلق بأرقام أدلى بها المستثمرون أنفسهم.

الجدول رقم 4: مبلغ الاستثمارات المتوقعة عن طريق إنجاز المشاريع التي نالت الموافقة المبدئية بمقتضى مسطرة الاستثناء، موزعة حسب الجهات

الجهة	2009-2003	2013-2010	2013-2003
	مبلغ الاستثمارات بملايير الدراهم	مبلغ الاستثمارات بملايير الدراهم	مبلغ الاستثمارات بملايير الدراهم
الشاوية-ورديغة	36532	20243	56775
دكالة-عبدة	31414	5558	36972
فاس-بولمان	11852	873	12725
غرب الشراودة-بني حسين	69876	47000	116876
الدار البيضاء الكبرى	11848	6314	18162
كلميم-السمارة	420	489	909
العيون-بوجدور	69	120	189
مراكش-تانسيفت-الحوز	76203	7461	83664
مكناس-تافيلايت	73234	33881	107115
الجهة الشرقية	4073	5035	9108
وادي الذهب-لكويرة	7507	86	7593
الرباط-سلا-زمور-ازعير	2950	12777	15727
سوس-ماسة-درعة	4035	59994	64029
تادلة-أزيلال	10185	8847	19032
طنجة-تطوان	23878	4859	28737
تازة-تاوانات-الحسيمة	4178	1337	5515
المجموع	368256	214754	583010

لا يبدو أن هناك تناسبا بين مبلغ الاستثمارات والديناميات الاقتصادية في الجهات المعنية. وتبين المعطيات الواردة في الجدول السابق أن مبالغ الاستثمارات في مختلف الجهات لا تتناسب من حيث الكم مع عدد المشاريع المعالجة في كل جهة على حدة.

ومرد ذلك إلى اختلاف مبلغ الاستثمار حسب طبيعة المشاريع وأهميتها، وصعوبة تحديد الكلفة الاستثمارية للمشاريع، والنقص في المعطيات الواردة في الجداول، التي مصدرها أساسا الوكالات الحضرية، خاصة وأن هذا الجرد التركيبي يبنني على المعطيات المستقاة من مديرية التعمير، وهي بدورها تعتمد الأرقام التي يصرح بها المستثمرون/أصحاب المشاريع. وهنا تبرز مسألة توظيف الأرقام وتوجيهها توجيها خاصا كوسيلة لإقناع اللجنة المختصة.

الجدول رقم 5: مبلغ الاستثمارات المتوقعة عن طريق إنجاز المشاريع التي نالت الموافقة المبدئية بمقتضى مسطرة الاستثناء، موزعة على المدن المعتمدة لنظام وحدة المدينة، خلال الفترتين 2009-2003 و 2013-2010

المدينة	2009-2003	2013-2010	2013-2003
	مبلغ الاستثمارات بملايير الدراهم	مبلغ الاستثمارات بملايير الدراهم	مبلغ الاستثمارات بملايير الدراهم
أكادير	764	1767	2531
فاس	2450	44	2494
القنيطرة	9065	4435	13500
مراكش	100000	14321	114321
مكناس	4827	147754	152581
وجدة	2762	2967	5729
الرباط	1436	4789	6225
أسفي	3195	300	3495

86	38	48	سلا
17982	1692	16290	طنجة
1448	290	1158	تازة
4783	2281	2502	تطوان
324796	180348	144448	المجموع

يلاحظ أن أكثر من نسبة 56 في المائة من المبلغ الاستثماري الإجمالي، على المستوى الوطني، خلال الفترة ما بين 2003 و2013، يتركز في المدن الكبرى. وإلى جانب مبلغ الاستثمارات في مدينة الدار البيضاء الذي يصل إلى 26 مليار درهم، فإن المدن الكبرى الأخرى في مختلف الجهات، الواردة في الجدول السابق، استقطبت 325 مليار درهم من الاستثمارات، مما يدل على أنها أحواض كبرى للشغل والسكن.

ويبدو أيضا أن توزيع مبالغ الاستثمارات حسب المدن يؤدي إلى تغيير تصنيف هذه المدن، حيث تتقدم مكناس على مراكش، وتحتل طنجة الرتبة الثالثة. ويعني ذلك أن هذه المدن لا تخضع لنفس إيقاع جهاتها، وخاصة من حيث عدد المشاريع والمساحات المخصصة للاستثمارات.

2. طبيعة الاستثناءات وأسباب طلب الاستفادة منها

تكشف طبيعة الاستثناءات الممنوحة التأثير الكبير لإعمال هذه المسطرة على العقار، مقارنةً بالاستثمار المنتج، ومن جانب آخر، يمكن التعرف على أسباب التقدم بطلب الاستفادة من هذه المسطرة من التساؤل حول تحولات المجال وماله.

3.2. أثر العمل بمسطرة الاستثناء على العقار ومحدودية الاستثمار المنتج:

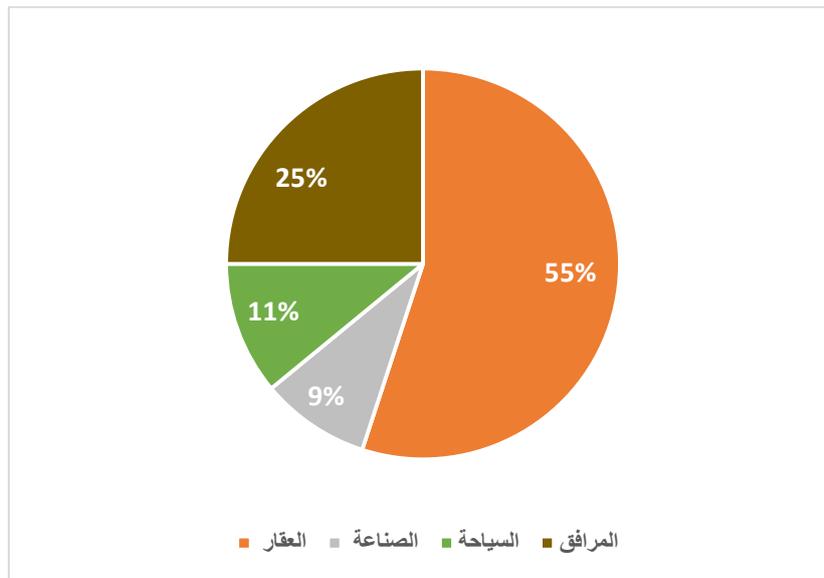
يتبين من خلال توزيع المشاريع المستفيدة من الاستثناء حسب طبيعتها (مشروع عقاري، سياحي، صناعي، مرافق) في الفترة ما بين 2003 و2009، هيمنة المشاريع العقارية بنسبة 55 في المائة، تليها المرافق العمومية أو الخاصة ذات المنفعة العامة، بنسبة 25 في المائة، وأخيرا المشاريع السياحية والصناعية، بنسبة تبلغ على التوالي 11 و9 في المائة. وهذا التوجه العام يظل هو نفسه، مع بعض التغييرات، خلال الفترة ما بين 2010 و2013.

الجدول رقم 6: توزيع المشاريع حسب طبيعتها في مختلف الجهات، خلال الفترة ما بين 2003 و2009.

المجموع	المرافق		الصناعة		السياحة		العقار		القطاع/الجهة
	النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	
567	19%	110	24%	138	7%	42	49%	277	الشاوية-وردبغة
548	19%	103	13%	72	12%	68	56%	306	دكالة-عبدة
110	9%	10	1%	1	12%	13	78%	86	فاس-بولمان
123	28%	35	9%	11	6%	7	57%	70	غرب الشارقة-
1378	14%	193	19%	263	3%	107	59%	815	بني حسين
1378	14%	193	19%	263	3%	107	59%	815	الدار البيضاء الكبرى
37	49%	18	0%	0	5%	2	46%	17	كلميم-السمارة
13	46%	6	15%	2	0%	0	38%	5	العيون-بوجدور-الساقية الحمراء
4151	11%	464	6%	252	43%	1767	40%	1668	مراكش-تانسيفت-الحوز
480	20%	96	4%	20	13%	61	63%	303	مكناس-تافيالنت
349	16%	56	2%	7	8%	29	74%	257	الجهة الشرقية
44	52%	23	0%	0	11%	5	36%	16	وادي الذهب-

									لكويرة
305	16%	51	12%	37	12%	35	60%	182	الرباط-سلا- زمور-ازعير
99	26%	26	6%	6	17%	17	51%	50	سوس-ماسة- درعة
142	37%	53	13%	19	18%	26	31%	44	تادلة-أزيلال
540	12%	67	5%	25	14%	78	69%	370	طنجة-تطوان
369	16%	59	11%	42	6%	22	67%	246	تازة-تاوانات- الحسيمة
9256	25%	1370	9%	895	11%	2279	55%	4712	المجموع

توزيع المشاريع حسب طبيعتها وحسب الجهات خلال الفترة ما بين 2009-2003

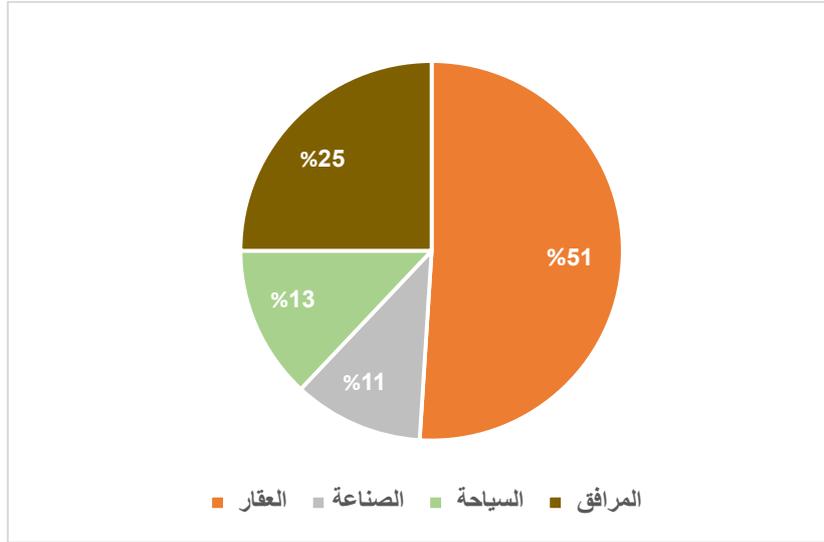


الجدول رقم 7: توزيع المشاريع حسب طبيعتها وحسب الجهات، خلال الفترة ما بين 2010 و2013

المجموع	المرافق		الصناعة		السياحة		العقار		القطاع/الجهة
	النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	
415	18%	76	31%	128	9%	36	42%	175	الشاوية-وردديغة
236	30%	71	30%	71	10%	24	30%	70	دكالة-عبدة
43	42%	18	14%	6	19%	8	26%	11	فاس-بولمان
58	22%	13	3%	2	9%	5	66%	38	غرب الشراة-بني حسين
904	10%	93	17%	154	6%	58	66%	599	الدار البيضاء الكبرى
13	38%	5	0%	0	15%	2	36%	16	كلميم-السمارة
6	50%	3	0%	0	17%	1	33%	2	العيون-بوجدور-الساقية الحمراء
1088	30%	326	9%	102	35%	378	26%	282	مراكش-تانسيفت-الحوز
505	21%	108	5%	24	11%	54	63%	319	مكناس-تافيلالت
143	28%	40	2%	3	6%	8	64%	92	الجهة الشرقية
3	33%	1	0%	0	33%	1	33%	1	وادي الذهب-لكويرة
386	18%	70	15%	58	12%	47	55%	211	الرباط-سلا-زمور-ازعير
115	36%	41	6%	7	16%	18	43%	49	سوس-ماسة-درعة
142	44%	63	24%	34	13%	19	18%	26	تادلة-أزيلال
131	17%	22	10%	13	13%	17	60%	79	طنجة-تطوان

38	29%	11	11%	4	26%	10	34%	13	تازة-تاونات-الحسيمة
4225	25%	961	11%	606	13%	685	51%	1982	المجموع

توزيع المشاريع حسب طبيعتها وحسب الجهات في الفترة ما بين 2010 و2013



يتبين من هذه المعطيات الموزعة على فترتي (2009-2003) و(2010-2013)، أن نسبة 20 إلى 24 في المائة فقط من المشاريع البالغ عددها 7578، التي حصلت على الموافقة المبدئية، مشاريع استثمارية منتجة للثروة في قطاعي السياحة والصناعة. ومن الواضح أن المشاريع العقارية تحتل الصدارة، بنسبة 55 إلى 51 في المائة. وتسمح لنا هذه الملاحظة بالقول، في ضوء النسبة الضعيفة للمشاريع المقدّمة للحصول على الرخصة بعد الاستفادة من الموافقة المبدئية، إن منح الاستثناء نتج عنه أساسا إنعاش قطاع السكن، ولكنه أيضا أدى إلى إذكاء المضاربات العقارية.

فضلا عن ذلك، فإن العجز في مجال السكن والطلب المرتفع نسبيا زادا من مردودية الاستثمار في هذا القطاع، وخاصة بالمدن الكبرى. وبالتالي، يُلاحظ أن اللجوء إلى الاستثناء في مجال التعمير، يظل مثار جدال، ما عدا في مجال البرامج الاجتماعية الكبرى، لا سيما وأن النتائج المترتبة عن هذه الممارسة في مستوى التحكم في التطور العمراني ليست واضحة.

وخلال الفترة 2010-2013، انخفضت نسبة المشاريع العقارية، بينما ارتفعت نسبة المشاريع السياحية والصناعية، ذلك أن الدورية الأخيرة رقم 31/10098 الصادرة سنة 2010، وضعت مجموعة من القيود على المشاريع التي يمكن أن تستفيد من الاستثناء في مجال التعمير، ونصت على أن ملفات الاستثمار ذات الطابع السياحي أو الصناعي أو المرتبطة بالصناعة التقليدية والخدمات ومشاريع السكن الاجتماعي، وبرامج محاربة السكن غير اللائق، هي التي يمكن عرضها على اللجنة المختصة. وقد غيرت هذه الإجراءات تغييرا طفيفا المعطيات في أرض الواقع، وإن كانت التوجهات العامة لم تتغير.

وتتوزع المشاريع التي حصلت على الموافقة المبدئية على النحو الآتي:

- رجحان كفة المشاريع العقارية من حيث العدد على التوالي في جهات فاس-بولمان (78 في المائة)، والجهة الشرقية (74 في المائة)، وطنجة-تطوان (69 في المائة)، وتازة-الحسيمة-تاونات (67 في المائة)، ومكناس-تافيلالت (63 في المائة) خلال الفترة 2009-2003. أما خلال الفترة 2010-2013، فجهتا الدار البيضاء الكبرى والغرب الشراردة-بني حسين هما اللتان تحتلان الصدارة بنسبة 66 في المائة، متبوعتين بالجهة الشرقية (64 في المائة)، ومكناس-تافيلالت (63 في المائة)، وطنجة-تطوان (60 في المائة).
- رجحان كفة المشاريع السياحية من حيث العدد في جهات مراكش-تانسيفت-الحوز، وتادلة-أزيلال، وسوس-ماسة-درعة، وطنجة-تطوان خلال الفترة 2009-2003. أما في الفترة 2010-2013، فتظل جهة مراكش-تانسيفت-الحوز أول منطقة تجتذب المشاريع السياحية، أمام جهات فاس-بولمان، وسوس-ماسة-درعة، والعيون-بوجدور-الساقية الحمراء.

- رجحان كفة المشاريع الصناعية في جهات الشاوية-وردية، والدار البيضاء الكبرى.
- مشاريع المرافق العمومية أو الخاصة ذات المنفعة العامة تأتي على رأس المشاريع في جهات سوس-ماسة-درعة، ودكالة-عبدة، وتادلة-أزيلال، ومكناس-تافيلالت.

فضلا عن ذلك، فإن توزيع المشاريع حسب طبيعتها في مختلف الجهات، يكشف عن غلبة الطابع السياحي على جهة مراكش-تانسيفت-الحوز، والدينامية الصناعية التي تتميز بها جهة الشاوية-وردية. ويبدو عموما أن هذا التوزيع يتناسب مع الخصائص الاقتصادية لمختلف الأقطاب الحضرية للجهات.

توزيع المشاريع حسب طبيعتها وحسب المدن (2009-2003)

المدينة	العقار		السياحة		الصناعة		المرافق		المجموع
	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	
مراكش	745	55%	338	25%	19	1%	259	19%	1361
طنجة	234	74%	35	11%	5	2%	44	14%	318
وجدة	137	71%	5	3%	6	3%	44	23%	192
الدار البيضاء	496	68%	60	8%	40	5%	137	19%	733
أكادير	17	77%	2	9%	0	0%	3	14%	22
مكناس	173	75%	12	5%	4	2%	43	19%	232
القنيطرة	36	67%	1	2%	4	7%	13	24%	54
تازة	70	91%	0	0%	0	0%	7	9%	77
أسفي	80	64%	9	7%	7	6%	29	23%	125
الرباط	19	59%	3	9%	1	3%	9	28%	32
تطوان	17	61%	5	18%	2	7%	4	14%	28
فاس	25	71%	5	14%	0	0%	1	3%	35
المجموع	2049	69%	475	9%	88	3%	593	17%	3209

الجدول رقم 9: توزيع المشاريع حسب طبيعتها وحسب المدن (2013-2010)

المدينة	العقار		السياحة		الصناعة		المرافق		المجموع
	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	العدد	النسبة	
مراكش	141	31%	102	22%	14	3%	201	44%	458
طنجة	56	67%	10	12%	2	2%	15	18%	83
وجدة	71	68%	4	4%	1	1%	29	28%	105
الدار البيضاء	217	77%	42	14%	11	4%	13	5%	283
أكادير	10	33%	3	10%	0	0%	17	57%	30
مكناس	151	65%	16	7%	8	3%	57	25%	232
القنيطرة	16	70%	1	4%	1	4%	5	22%	23
تازة	2	100%	0	0%	0	0%	0	0%	2
أسفي	15	45%	3	9%	0	0%	15	45%	33
الرباط	22	44%	5	10%	5	10%	18	36%	50
تطوان	10	100%	0	0%	0	0%	0	0%	10
فاس	0	0%	0	0%	1	20%	4	80%	5
المجموع	711	58%	186	8%	43	4%	374	30%	1314

وتؤكد الأرقام المرتبطة بالمدن الكبرى هيمنة القطاع العقاري على المستوى الوطني، حيث يمثل 69 و58 في المائة، مقابل 55 و51 في المائة من متوسط النسب المسجلة في الجهات، على التوالي، خلال الفترتين (2003-2009) و(2010-2013).

وإذا كانت هيمنة العقار جلية للعيان، فإن تطبيق الدورية رقم 31/10098 الصادرة سنة 2010 نتج عنه انخفاض في نسبة هذا القطاع لنفس الأسباب المذكورة آنفاً، وتحديد القيود المفروضة على المشاريع التي يمكن أن تستفيد من الاستثناء والشروط التي يجب أن تتوفر فيها.

2.2. دواعي تقديم طلب الاستفادة من الاستثناء

تتركز طلبات الحصول على الاستثناء أساساً في المناطق التي تغطيها وثائق التعمير، بنسبة 74 في المائة. ويظل عدد المشاريع الواقعة في المناطق غير المغطاة ضعيفاً نسبياً. صحيح أن الأمر يتعلق بملاحظة عامة، حيث إن بعض الجهات تشكل استثناء على هذه القاعدة، وهي مراكش-تانسيفت-الحوز (47 في المائة)، والشاوية-وردية (26 في المائة)، ودكالة-عبدة (15 في المائة).

ويُفسر العدد الضخم من طلبات الحصول على الاستثناء في المناطق غير المتوفرة على وثائق التعمير في جهة مراكش-تانسيفت-الحوز بالضغط التي يمارسها المنعشون العقاريون الباحثون عن الفرص العقارية في هذه المنطقة المحيطة بمدينة مراكش.

ويلاحظ أيضاً في نفس السياق أن الدينامية الصناعية إذا كانت تعرف تراجعاً في مدينة الدار البيضاء، فإن هذا الأمر لا يصدق على المجالات المحيطة بها التي ما تنفك تجتذب وحدات صناعية متكاثرة تختار التمتع خارج النطاق الذي تغطيه وثائق التعمير، في الوسط القروي التابع خاصة لجهة الشاوية-وردية. ولا يمكن استيعاب ما تشهده جهتا الشاوية-وردية ودكالة-عبدة من دينامية اقتصادية وسوسيو-مجالية ومن تحولات كبرى، إلا في ارتباط بظاهرتي الاستقطاب والنمو خارج المدار الحضري المرتبطتين بالعاصمة الاقتصادية.

وتتعلق أغلب طلبات الاستفادة من الاستثناء بتغيير التطبيق ومعامل شغل واستعمال السطح. ونظراً لهيمنة القطاع العقاري، فإن طلبات تغيير التطبيق تستهدف في أغلبها:

- الحصول على أرباح أكبر عبر تعليية المباني.
- إزالة أو التخفيض من عدد وحجم بعض المواقع المخصصة لمنشآت ذات المنفعة العامة (الساحات، المساحات الخضراء، المرافق العمومية)
- تحويل بعض المناطق المخصصة للأنشطة الترفيهية إلى مناطق سكنية.

وغالباً ما تصبح الأماكن المخصصة للأنشطة الترفيهية والمرافق العمومية عرضة لزحف الإسمنت، نظراً لعدم قدرة الفاعلين العموميين على إنجازها بسبب نقص الموارد المالية. وفي هذا السياق، تنص المادة 20 من القانون 12-90 المتعلق بالتعمير على أن الآثار القانونية المترتبة على إعلان المنفعة العامة المرتبطة بالطرق والمساحات الخضراء العمومية والملاعب الرياضية والمرافق العمومية، تنقضي بانصرام أجل 10 سنوات ابتداء من تاريخ نشر نص الموافقة على تصميم التهيئة في الجريدة الرسمية. ولا يجوز القيام بإعلان المنفعة العامة للغرض نفسه، فيما يتعلق بالمرافق الأنفة الذكر، قبل انصرام عشر سنوات. وفي أغلب الأحيان، يسترد مالكو الأراضي التصرف في أراضيهم فور انتهاء الآثار المترتبة على إعلان المنفعة العامة، عبر مسطرة الاستثناء، بينما كان لزاماً أن يتم ذلك وفق المسطرة العادية، شرط أن يتطابق استعمال تلك الأراضي مع الغرض المخصصة له المنطقة التي تقع فيها.

وحرصاً على المصلحة العامة، يجب اعتماد تدبير مندمج للحيز الترابي ضمن رؤية شاملة. وبهذه الطريقة وحدها يمكن النهوض بها بشكل مستدام وتحسين موقعها جغوياً ووطنياً، ولم لا دولياً. ومن المؤكد أن عمليات الترقيع الاستعجالية، التي تستهدف الاستجابة لحاجة أنية لأراضٍ تُخصّص للسكن أو لنشاط سياحي أو صناعي، تؤدي إلى تدبير إداري لمسألة الاستثناء تدبيراً ينحصر في معالجة هذه الحالة أو تلك بعيداً عن أي رؤية شاملة، مما تنتج عنه العديد من الآثار على مستقبل المجال سواء داخل الوسط الحضري أو في المناطق المحيطة بالمدن.

وتحظى المشاريع الصغرى بأكثر نسبة من الاستثناءات في مجال التعمير (59 في المائة). ومع ذلك، فهذه الملاحظة لا تصدق على أربع جهات، حيث إن المشاريع الكبرى تمثل نسبة 55 في المائة في سوس-ماسة-درعة، و52 في المائة في جهة فاس-بولمان، و51 في المائة في الجهة الشرقية، و50 في المائة في الرباط-زمور-زعير.

3. نسبة إنجاز المشاريع المستفيدة من الاستثناء محدودة

من المفيد تتبع مآل المشاريع المعروضة على لجنة المشاريع الكبرى بعد منح رخص الاستثناء. فمن بين 7578 مشروعاً استفاد من هذه المسطرة، وحده 4319 مشروعاً، أي ما يعادل 57 في المائة، تمت الموافقة عليه من طرف اللجنة التي تعقد عادة اجتماعاتها في الوكالات الحضرية.

يدل هذه الأمر على وجود مشكلة في إعداد المشاريع وتبديرها، ويدفع إلى التساؤل أيضاً حول الدوافع الأصلية الكامنة وراء العديد من المشاريع التي تُوصف بالاستثمارية. ومن الملاحظ أن هذه المشاريع توقفت عند مرحلة الحصول على الموافقة المبدئية المسلمة من طرف اللجنة المختصة، دون مواصلة المسطرة الجاري بها العمل للحصول على الرخص المطلوبة. وعلى هذا النحو، يتم تمرير عمليات المضاربة العقارية تحت غطاء المشاريع الاستثمارية، بل وحتى الرسوم المرتبطة بالرخص المطلوبة لا تتم تأديتها.

وهناك العديد من العوامل التي تفسر هذا الواقع، وهي:

-المضاربات العقارية: إن العديد من طلبات الاستثناء هي في الحقيقة مضاربات عقارية تستهدف جني أرباح أكبر من الأوعية العقارية بالرفع من قيمتها العمرانية أو بتحريرها من الارتفاقات المفروضة ضمن وثائق التعمير. وتُستغل الموافقة المبدئية على منح الاستثناء كوسيلة للرفع من ثمن بيع الأراضي خلال المعاملات العقارية. وهذا هو السبب الذي جعل الدورية الأخيرة تتصدى لظاهرة المضاربة العقارية هذه، حيث نصت على أن الاستثناء يخص شخصاً معيناً ولا يجوز نقل الاستفادة منه للغير، وإلا اعتبر باطلاً. وكل القيود المفروضة على منح الاستثناء، المُعمّدة منذ 2010، بدءاً من استيفاء شروط تقديم الملف، وانتهاءً بإجراءات المحافظة على الأمكنة المخصصة للمرافق العمومية، والمساحات الخضراء، وغيرها، تؤكد ما تمت ملاحظته من تقشي ظاهرة المضاربات العقارية.

-تقييم المسطرة ومقاربات في تفعيلها: منحت الدورية 27/3020 اللجنة الجهوية حق تحديد المسالك الواجب اتباعها والمعايير الواجب استيفائها للحصول على الاستثناء، مما جعلنا أمام عدة مقاربات في تطبيق مسطرة الاستثناء. هكذا، لم تتقبل بعض الجهات مبدأ عدم احترام القوانين والتشريعات الجاري بها العمل، وبالتالي اتخذت مواقف متباينة من تطبيق هذه المذكرة.

-بطء المسطرة: بطء وتعقيدات مسطرة تدبير الملفات ومعالجتها قد يفسران أيضاً التأخر في منح بعض المشاريع الموافقة ورخصة البناء أو إحداث تجزئة عقارية أو مجموعات سكنية. فضلاً عن ذلك، فقد يفسر هذا البطء ببعض الخلط في فهم بعض الجوانب المرتبطة بالمسطرة، حيث لا يتم التمييز بين الموافقة المبدئية والرأي المطابق للوكالة الحضرية، ذلك أن اللجنة المختصة بالاستثناء تبت في مسألة القبول المبدئي لطلب الحصول على الاستثناء، ولكنها لا تدرس المشاريع من وجهة نظر تقنية وعمرانية ومعمارية، فهذه الجوانب من اختصاص اللجنة التي يوجد مقرها عادة في الوكالات الحضرية. ويتبين من استجلاء الحصيلة الوطنية لتطبيق المذكرتين 27/3020 و31/10098 خلال الفترة 2003-2013 أن حجم الاستثناءات كان أكبر خلال اعتماد مسطرة الاستثناء اللامركزية مقارنة بالمسطرة المركزية، فمن بين 45 ملفاً معالجاً على المستوى المركزي (الدورية 254)، انتقلنا إلى 125 و94 مشروعاً تمت دراسته باعتماد مبدأ اللاتمركز، على التوالي خلال الفترتين (2003-2009) و(2010-2013)، في مستوى اللجنة المختصة الجهوية. ومع ذلك، فنسبة الطلبات التي نالت موافقة اللجان المختصة الجهوية، المُحدثة في إطار الدورتين الأخيرتين، أقل من تلك التي أُشّرت عليها بالقبول اللجان المركزية المختصة المُحدثة بموجب الدورية 254، ذلك أن حالات الموافقة المبدئية انخفضت بنسبة 12 في المائة وارتفعت نسبة المشاريع المرفوضة أو التي أُجّل النظر فيها إلى 11 في المائة في إطار المسطرة اللامركزية.

وتبين الحصيلة الوطنية لتطبيق مسطرة الاستثناء أن هذه الممارسة سمحت بتذليل العقبات التي كانت تمنع إطلاق العديد من المشاريع التي عُقدت عليها آمال كبيرة لبث الدينامية في قطاع الاستثمار. ومع ذلك، فإن النتائج المترتبة على أعمال هذه المسطرة وأثارها الحقيقية تظل غير واضحة، حيث يلاحظ أن نسبة ضعيفة من المشاريع هي التي يتم استكمالها، إضافة إلى انتشار المضاربات العقارية، وعدم خلق ما يكفي من الثروة وفرص الشغل، الخ. معنى ذلك أن الإنعاش النسبي للاستثمار الناتج عن اعتماد هذه المسطرة، تعترضه عقبات كثيرة من هذا القبيل.

وفي نفس السياق، يُلاحظ أن قطاع العقار هو الذي يستقطب أكبر عدد من طلبات الحصول على رخصة الاستثناء سواء في المدن الكبرى أو في الجهات. ويبدو أن التوزيع الجغرافي للمشاريع ذات الطابع الصناعي والسياحي يتناسب مع الخصائص الاقتصادية لأغلب الجهات. ومع ذلك، لا ترتبط نسبة اللجوء إلى مسطرة الاستثناء بالضرورة بالخصائص الاقتصادية والديمقراطية لكل الجهات، فليست هناك علاقة مباشرة بين عدد المشاريع المستفيدة من مسطرة الاستثناء والمبالغ المرصودة لها، والمساحات التي تمت تعبئتها من جانب، والدينامية الديمغرافية والاقتصادية للجهات من جانب ثان.

الفصل الثاني: دراسة طرق تطبيق مسطرة منح رخص الاستثناء

يكشف تحليل طرق تطبيق المسطرة الإدارية لمنح رخص الاستثناء عن وجود مقاربات مختلفة بين الجهات في تطبيق الدوريات الصادرة في هذا المجال. وفي نفس السياق، يتبين من خلال النظر في استيفاء المشاريع المستفيدة من رخصة الاستثناء للشروط التي تفرضها المسطرة الجاري بها العمل، أن هناك مجموعة من عيوب الشكل والجوهر التي تشوب هذه العملية، مما يقود إلى القول بضرورة تأطير هذه المسطرة كمدخل لا مخلص منه للإحاطة بمختلف جوانب التدخل العمومي في هذا المجال.

1. اختلاف المقاربات المعتمدة في تطبيق الدوريات بين الجهات

يخضع التدبير العمراني في جوانب عديدة منه إلى الظروف المحلية. هكذا تتعدد السيناريوهات الممكنة، حيث تلعب كاريزمية كل عضو من أعضاء اللجنة ووزنه السياسي والفكري دورا كبيرا في هذا الصدد، لتصبح المقاربات والمساعي المعتمدة مرتبهة بـ"وزن" الفاعلين والوضعيات المحلية، وخاصة كاريزمية الوالي أو العامل ورؤساء الجماعات ومديري الوكالات الحضرية والمراكز الجهوية للاستثمار. يعني ذلك أن إعادة انتشار الولاية قد تؤثر في سير المسطرة. وبالتالي، تصبح منظومة من هذا القبيل أقرب ما تكون إلى نوع من الممارسة الخاضعة لإرادة أشخاص، تتغير بتغير الأحوال، وليست جزءا من سياسة يحكمها إطار تنظيمي ومؤسسي تحكمه مجموعة من الضوابط.

وفي نفس السياق، يتبين من خلال تحليل الطريقة التي تُطبَّق بها مسطرة الاستثناء في إطار مختلف الدوريات، أن المسؤولين أوّلوا هذه النصوص وأعملوها على أرض الواقع بطرق مختلفة.

■ اختلاف في تطبيق مقتضيات الدوريات

اقتصرت الدورية 27/3020 الصادرة سنة 2003 على حث الولاية على الحرص على تحديد معايير انتقاء المشاريع التي يمكن أن تستفيد من مسطرة الاستثناء في مجال التعمير، واستحضار الأولويات الوطنية في مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإنعاش الشغل، والسكن الاجتماعي، ومحاربة السكن غير اللائق، الخ. مما نتج عنه العديد من المقاربات في تطبيق المسطرة، بحيث إن كل لجنة حدّدت معايير لانتقاء المشاريع التي ستدرسها والشروط الواجب استيفاؤها للحصول على رخصة الاستثناء.

أما الدورية الأخيرة 31/10098 الصادرة سنة 2010، فرغم ما جاءت به من قيود متعلقة بالشروط الواجب توفرها في المشاريع التي يمكن أن تستفيد من مسطرة الاستثناء، حيث أكدت أن اللجنة المختصة لن تقبل دراسة سوى المشاريع ذات الطابع السياحي والصناعي أو المرتبطة بالصناعة التقليدية والخدمات، والسكن الاجتماعي ومحاربة السكن غير اللائق، فإنها لم تقلح في تبديد الغموض الذي يحيط ببعض الجوانب، بسبب عدم اتفاق السلطات العمومية فيما بينها حول المعايير الواجب توفرها في المشاريع، وبالتالي فإنها لا تحدد مجموعة من العتبات والمعايير تحديدا موضوعيا، يسمح بتصنيف مشروع عقاري ما كمشروع للسكن الاجتماعي، وبالقول بأن مشروعا شاطئيا ما ذو طابع سياحي. فهل يمكن أن يُعتبر، مثلا، مشروع إقامات شاطئية تضم نُزلا وبيت ضيافة، بل مجمعا فندقيا، مشروعا سياحيا؟ وهل علينا أن نُصنّف في المطلق مشروعا عقاريا في إطار السكن الاجتماعي، بغض النظر عن نسبة المباني المخصصة للسكن الاجتماعي التي ستشيد على مساحته الإجمالية وما تمثله مقارنة بباقي المباني؟

وتبقى لزاما الإشارة إلى أن بعض الجهات ظلت في فترات مختلفة تعترض على مبدأ الاستثناء، وأن جهات أخرى اتخذت مواقف متباينة من تطبيق الدوريات 254 و622 و27/3020، تراوحت بين الرفض (ولاية الرباط)، والتطبيق المحدود (ولاية طنجة).

مهما يكن، فإن تحليل المعايير التي اعتمدها مختلف اللجان الجهوية، مكن من التمييز بين المقاربات الآتية:

-مقاربة متبصرة:

تميزت بعض اللجان بروح المبادرة، إذ عمدت إلى إنشاء هيئة للدراسة الأولية للملفات ولتوجيه المستثمرين، مما انعكس إيجابا على الأجال وعلى إنجاز المشاريع وجودة إنتاج المجال.

وفيما يخص المعايير، يلاحظ وجود اختلافات كبيرة بين الجهات، فبعضها حدد مجموعة من "الخطوط الحمراء" (احترام التراث التاريخي، المساحات الخضراء...)، وشروطا يجب احترامها وجوبا عند دراسة الملفات (الحد الأدنى من مبلغ الاستثمارات، المساحة، مساهمة المشروع في الأوراش الوطنية، تخصيص مواقع للمرافق العمومية...).

مهما يكن، فالدوريات لا توضح المسالك المسطرية ولا تحدد بما فيه الكفاية معايير قبول المشاريع التي قد تستفيد من مسطرة الاستثناء، كما أنها لا تنص على أي إجراء لتتبع إنجاز المشاريع التي حصلت على الموافقة المبدئية. ويفضي هذا الأمر إلى نوع من الغموض في أعمال المسطرة، ويعطي المجال واسعا لتأويل محتويات الدوريات المعنية، مما يؤدي إلى تعدد المقاربات وتناقضها.

-مقاربة متساهلة:

تنبني هذه المقاربة على مجموعة من المعايير التي تعكس تأويلا فضفاضاً لمنطوق الدوريات. فكل مشروع يتضمن من بين أهدافه تشجيع الاستثمار وخلق فرص الشغل، أو ينطوي على جانب له علاقة بالسكن الاجتماعي أو الصناعة أو السياحة، يعتبر مستوفيا للشروط، أما حجم ومكونات المشروع والأهمية التي يجب أن يكتسبها كي يحظى بالقبول، فهي لا تُحدّد بدقة، بل وتختلف من جهة إلى أخرى. وضمن هذا المنظور، تصبح كل المشاريع قابلة لأن تُعرض على اللجنة، دون أي معايير أو انتقاء مسبق.

تقود مثل هذه المقاربة إلى تراكم عدد ضخم من المشاريع أمام اللجنة، ضمن منطوق يحكمه أساسا هدف امتصاص العجز وبلوغ عتبات كمية معينة. هكذا يسود خطاب الأرقام والنسب، دون اعتبار لما رسمته الدوريات من أهداف.

-مقاربة شكلية:

تختزل هذه المقاربة مضمون الدورية في مجموعة من الإجراءات المسطرية، حيث يتم التركيز على تقليص الأجال ووضع الجذاذات وبيانات المعلومات النموذجية والمطالبة بأن تسفر الاجتماعات عن تقديم الرأي النهائي في الملفات المدروسة.

لا شك أن هذه المقاربة تسمح بتسريع وتيرة المساطر الإدارية، وضبط دور مختلف المتدخلين، مع اعتماد تدبير يقوم على مبدأ القرب، مما يحسن صورة الإدارة لدى شركائها، ويقدم وجها مغائرا لها عنوانه الكفاءة والمصداقية. ولكن بغض النظر عن هذه الشكليات المسطرية، فإن الرهان الأكبر يكمن في تغيير الممارسات، وتحقيق الأهداف التي حددتها مختلف الدوريات، وتوفير وسائل التأطير والتتبع والتقييم لبلوغها.

-مقاربة تقنيّة محضة

عندما تنتظم الإجراءات، لتصبح في النهاية متوالية من الإجراءات يتحوّل معها التدبير العمراني إلى مسلسل من العمليات المكرورة، ويسود منطق التشبث المهووس بالمساطر، ويفتقر الفاعلون إلى استراتيجية يستنهون بها، يُختزل فعل دراسة المشاريع إلى مجرد عمل إداري روتيني.

ضمن هذه الشروط، تُعطى الأولوية للمسطرة على حساب المهارات، ويتحول عمل اللجان إلى مجموعة من الاجتماعات المتكررة والمحاضر المسطرة، بل إن بعض اللجان ذهبت حدّ رفض بعض طلبات الاستفادة من مسطرة الاستثناء، مع تقديم تأويلات خاصة بها لمنطوق الدوريات.

ومع غياب الرؤية العميقة لمختلف جوانب هذه العملية، يصبح التفكير في الأبعاد السوسيو-اقتصادية والبيئية والثقافية، مجرد فعل إداري من دون عمق أو تبصر إزاء المبادئ التي تنطوي عليها الدوريات المعنية. ومع ذلك، يجب التحرّز من عدم تعميم هذه الملاحظة، فليس كل اللجان تفتقر في عملها إلى عمق الرؤية والنجاعة.

2. تحليل استيفاء المشاريع المستفيدة من مسطرة الاستثناء للشروط المنصوص عليها في الدوريات

يُمرُّ طلب الحصول على الاستثناء نظرياً بمجموعة من المراحل المترابطة فيما بينها مما يضمن سلامة المسطرة ودقّتها. وتفترض هذه السلسلة النظرية في قبول الملفات أن من السهل تحديد المشاريع المستوفية الشروط، وأن دور كل المتدخلين مرسوم بدقة. غير أن هذه الصورة المثالية لا تعكس بتاتا الواقع المعقّد والمتشابك حيث تنتصب مجموعة من الصعوبات الإبيستمولوجية والبيداغوجية والإجرائية.

وباستقراء المنهجية العامة والمسطرية المعمول بها فيما يخص الاستثناء في مجال التعمير، يتبين أن المنهج المُعتَمَد يغلب عليه المنطق الآلي المفترق إلى ما يكفي من التبصر والعمق، مما يمس بفعالية الآليات المرجعية، وبالحرمان المحلية. ومنذ الوهلة الأولى يُلاحَظ أن تكوين الملفات ودراستها يدلان على أن مختلف الدوريات تنطوي على جوانب ملتبسة وعلى الصعوبات الآتية:

■ الوثائق المكوّنة للملف:

لا تحدد الدوريات عدد وثائق ملف طلب الحصول على رخصة الاستثناء وطبيعتها. وبالتالي، فإن الوثائق المطلوبة لاستكمال الملف ليست نفسها في مجموع التراب الوطني، حيث توجد اختلافات كبرى بين هذه اللجنة وتلك في مختلف الجهات. فبعضها يكتفي بمجرد تقديم طلب الاستفادة من مسطرة الاستثناء، وبعضها الآخر يطالب بعدد من النسخ حسب بعض القرارات والدوريات الصادرة محلياً¹⁰. ليس من الغريب إذن أن تُرفض العديد من طلبات الاستثناء أو يُوجَل البتّ فيها نظراً لعدم استكمال الملف. وتجد اللجان صعوبة في معالجة الملفات التي تنقصها بعض المكونات، من قبيل التصاميم والورقة التقديمية والبيانات التقنية ومبلغ الاستثمارات والمساحة وعدد مناصب الشغل المزمع إحداثها، الخ. أو تلك التي تحدد لا بدقة نوع رخصة الاستثناء المطلوبة. ومن الصعوبة بمكان أيضاً معالجة بعض المشاريع وتقييم أهميتها ودراستها دراسة وافية في غياب الوثائق والمعلومات الأساسية، مما يدفع باللجان، أحياناً كثيرة، إلى تأجيل أو تعليق النظر مؤقتاً في بعض الملفات.

■ مكان إيداع الملفات ومسالكها

إذا كانت الوكالة الحضرية تضطلع بدور سكرتارية اللجنة، فإن الملفات مع ذلك لا تودع لديها بالضرورة، نظراً لكون الدوريات لا تتوقف بما فيه الكفاية عند هذه المسألة، مما يفسح المجال أمام التأويلات. وفي الممارسة، فإن مكان إيداع الملف غير موحد بين المناطق، ومسار دراسة الملفات يختلف من جهة إلى أخرى، فهو قد يودع لدى الوكالة الحضرية، وفي جهة أخرى لدى المركز الجهوي للاستثمار أو الولاية أو العمالة أو الإقليم أو الجماعة. وهذه الوضعية قد تتسبب في التنازع في الاختصاصات وفي التأخر في دراسة الملفات.

فضلاً عن ذلك، فإن الدوريات لا تحدد بوضوح المسار الذي تسلكه طلبات الاستفادة من مسطرة الاستثناء وطريقة عمل اللجان. وغالباً ما تُرسل طلبات الاستثناء في نفس الوقت إلى كلّ من الوكالة الحضرية والعمالة والجماعة. يُستفاد من ذلك أن مسار دراسة الطلبات يختلف من جهة إلى أخرى. ورغم أن هذا المسار يتسم بالبساطة، فإنه ليس دائماً واضحاً، نظراً للاختلاف القائم بين الجهات في طريقة معالجة الملفات المعنية.

ومع ذلك، فإن المسطرة المعمول بها تمنح عموماً المركز الجهوي للاستثمار دوراً أساسياً في هذا الصدد، وهو الذي يقدم الملفات إلى الوكالة الحضرية والجماعة، ويحرص على برمجة اجتماعات اللجنة.

■ معايير قبول المشاريع الاستثمارية

صحيح أن الاستثمار يقاس بما يترتب عنه من آثار اجتماعية واقتصادية وعمرانية، بيد أن معايير تحديد مشروع استثماري ما تظل غير دقيقة. هكذا عقّدت الدوريات اختصاصات اللجان، وجعلتها عاجزة عن وضع معايير دقيقة متوافق حولها لانتهاء المشاريع الاستثمارية ومنح رخص الاستثناءات.

¹⁰ على صاحب الطلب عموماً أن يقدم ملفاً أولياً في شكل تصميم إجمالي للمشروع مرفق بطلب الاستفادة من مسطرة الاستثناء المنشود. ويجب أن يتضمن هذا الملف الوثائق الآتية:

- ورقة معلومات عمرانية عن الأراضي المعنية تسلمها الوكالة الحضرية و تصميم طوبوغرافي وتصميم الموقع وتصميم إجمالي للمشروع وورقة تقديمية تبيّن الجزء المزمع إعداده والمساحات المزمع تعميرها والمساحات الفارغة، ومعامل شغل واستعمال السطح، وارتفاع المباني وكلفة الاستثمارات، الخ.

والسؤال، هل يكفي وجود عُصْرِي الإيواء والمطعم لمشروع إقامات سكنية ما لكي يُصنّف كمشروع سياحي؟ وما هي الخصائص التي يجب أن يتسم بها مشروع السكن الاجتماعي، من حيث مكوناته الحضرية العامة؟ باختصار، غالبا ما يصعب التمييز بين مشروع استثماري حقيقي وعملية عقارية لا علاقة لها بالاستثمار.

وهذا ما يجعل الفاعلين المحليين ينتقدون غياب معايير مفصّلة وموحدة على المستوى الوطني، مما يؤدي إلى تشتت الجهود بل وعدم جدواها أحيانا. وفي غياب معايير واضحة بما فيه الكفاية، يتخذ الفاعلون مواقف متباينة من مسطرة الاستثناء، قد تذهب حد التحفظ بل والرفض.

■ الأجل المحدّدة لدراسة الملفات

لا تنص مسطرة الاستثناء، طبقا للدوريات 254 و622 و27/3020، على آجال معينة لدراسة طلبات الاستفادة من هذه المسطرة. هكذا ظلت اللجان تجتمع حسب ما تسمح به التزامات أعضائها (وخاصة الوالي). وكانت آجال دراسة الملفات تخضع لوتيرة اجتماعات اللجنة الجهوية، وقد تتراوح بين أسبوع وثلاثة أشهر، مما جعل أصحاب الطلبات يوجهون انتقادات حادة لعمل اللجان. وظل الأمر كذلك حتى سنة 2010، حيث أهابت الدورية 31/10098 بالولاية أن يدعوا اللجنة للاجتماع شهريا.

وغالبا ما يتم التتويه بالسرعة التي تدرس بها الإدارة طلبات الحصول على رخص الاستثناء. وقد تم تحديد أجل شهر كعتبة قصوى لدراسة الملف، بيد أن بعض المشاريع تتطلب فترة أطول قد تتجاوز ثلاثة أشهر، لاستكمال أعمال الدراسة والتشاور بين مختلف المتدخلين المعنّيين.

وليس هناك اتفاق بين الجهات حول آجال البت في ملف ما، وكذا حول وتيرة الاجتماعات. هكذا تجتمع بعض اللجان شهريا، بينما لا تخضع اجتماعات بعض اللجان لأي برمجة، بسبب التزامات الوالي، مما قد يؤدي إلى عقد الاجتماع الواحد كل ثلاثة أشهر.

وفي نفس الإطار، صرح بعض المسؤولين الترابيين أنهم لا يتوصلون بالمشاريع المقرر دراستها إلا 24 ساعة قبل انعقاد اجتماع لجنة الاستثمار¹¹!

■ تركيبة وأعمال اللجنة

رغم أن تركيبة اللجنة محدّدة بدقّة في الدورية 27/3020، مع التنصيص على إلزامية حضور أعضائها بصفة شخصية عبر الدورية 31/10098، يُلاحظ أن اللجان لا تجتمع دائما طبقا للشروط المنصوص عليها في المسطرة الجاري بها العمل¹².

وتشهد العديد من المحاضر على غياب بعض أعضاء اللجنة. وفي هذا الصدد، نشير أيضا إلى أن بعض الأشخاص الذين تم الإنصات إليهم ذكروا أن المحاضر تحمل أحيانا توقيع أعضاء لم يحضروا الاجتماع. فضلا عن ذلك، فإن بعض المسؤولين يوفدون ممثلين عنهم. وتجدر الإشارة هنا خاصة إلى حالة الوالي الذي من المفروض أن يترأس شخصيا لجنة منح رخص الاستثناء، في حين أن الكاتب العام للولاية أو مدير المركز الجهوي للاستثمار، هو من ينوب عنه في بعض الحالات.

وتبقى الإشارة في هذا الصدد إلى أن القطاع الوزاري المكلف بالفلاحة يطالب بإلحاح بالمشاركة في أعمال لجنة منح رخص الاستثناء، كعضو دائم، من أجل السهر على حماية الأراضي ذات المؤهلات الفلاحية المتميزة.

3. عيوب التطبيق ومسألة التأطير

يسعى هذا التحليل إلى استجلاء عيوب الشكل والجوهر في عملية تطبيق نظام الاستثناء في مجال التعمير، وبلي ذلك تقديم للخطوط العامة لتأطير هذه المسطرة، لا كمسعى إداري معياري أو توجيهي، ولكن أساسا كمرتكز للتدخل العمومي.

¹¹ جلسة الإنصات لعمدة طنجة بمقر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في 2 يوليوز 2014.
¹² تختلف تركيبة اللجنة بين الجهات، فهي تتكون في بعض الجهات من الأعضاء الدائمين فقط، كما هو الحال في دكالة-عبدة، بينما تضم في جهات أخرى المهندسين المعماريين أو المهندسين، بل قد تكون اللجنة في بعض الجهات مفتوحة على العموم، كما كان عليه الحال في مكناس خلال فترة معينة.

3.3. عيوب الشكل والجوهر في تطبيق مسطرة الاستثناء في مجال التعمير

تتعدد عيوب الشكل والجوهر التي تشوب مسطرة الاستثناء. ففي غياب أسس مُحكّمة ، لا يمكن للتدبير الإداري إلا أن يُفضي إلى تأطير اعتباطي.

هكذا، يمكن تقديم الملاحظات الآتية على مستوى الشكل:

- في أغلب الأحيان، لا تتضمن ملفات طلب الاستفادة من رخصة الاستثناء الورقة التوجيهية الخاصة بالقطاعات غير المتوفرة على وثائق التعمير، بسبب غياب رؤية شمولية عن تحولات المجال ومآله؛
- قبول بعض الطلبات، رغم عدم موافقتها للمعايير المنصوص عليها في الدوريات؛
- عدم احترام شروط صلاحية رخصة الاستثناء الممنوحة، وتحديدًا أجل ستة أشهر على التوالي، بالنسبة إلى إيداع طلب رخصة المشروع، طبقًا للتشريعات الجاري بها العمل، وبالنسبة إلى إطلاق أعمال الورش، ومردّدًا ذلك إلى غياب نظام للتتبع والتقييم، أو بسبب نوع من التساهل الإداري؛
- نادرًا ما تُفَعّل مسطرة الطعون فيما يخصّ الطلبات المرفوضة من طرف اللجنة الجهوية، علما أن أصحاب طلبات الحصول على رخصة الاستثناء يمكنهم المطالبة، عبر رسالة موجّهة إلى الوزارة المكلفة بالتعمير، بإعادة دراسة ملفاتهم. وفي هذه الحالة، تعرض الوزارة الملف من جديد على اللجنة مُرَفَّقًا برأيها في موضوع الاستثناء المطلوب.

فضلا عن ذلك، فغالبا ما يتم الربط بين وجود إرادة لوضع حد، مع مسطرة الاستثناء، للمحسوبية والزبونية والإجحاف في تسليم رخص الاستثناءات، والعمل على ضمان المرونة والسرعة والصرامة والشفافية الضرورية في مجال التدبير العمراني. ومع ذلك، فإن المعايير والشروط التي أتت بها الدوريات الخاصة بمسطرة الاستثناء عاجزة عن حماية قواعد التعمير وتحسينه بمجموعة من القوانين التي تحول دون استمرار الاختلالات الملحوظة، حيث إن قضايا الشفافية والسرعة والوضوح واحترام القانون ما زالت مطروحة بحدّة.

هكذا، من بين قضايا الجوهر التي يمكن أن تُثار بصدد مضمون المسطرة المعمول بها، قضية اشتراط الدوريات المعنية وجود آثار إيجابية اقتصادية واجتماعية وعمرانية للمشاريع التي تستفيد من الاستثناء. والحال أن استقراء ما تم التوصل إليه من حصيلة¹³ تخص الاستثناء في مجال التعمير، يكشف أن أغلب الاستثناءات المطلوبة يتعلق بتغيير التنطيق والرفع من معامل شغل السطح واستعماله، كما أن ما بين 20 و 24 في المائة فقط من الملفات المستفيدة من الاستثناء، هي التي يمكن اعتبارها مشاريع استثمارية حقيقية منتجة للثروات في قطاعي السياحة والصناعة.

ويبدو من خلال النظر في طبيعة المشاريع، من حيث الحجم، أن الصغيرة منها تأتي في مقدمة المشاريع التي حصلت على الموافقة المبدئية، بنسبة 59 في المائة، أما من حيث نوع المشروع، فإن القطاع العقاري حاز على حصة الأسد، خلال الفترتين 2009-2003 و 2010-2013، بنسبة تتراوح عل التوالي بين 55 و 51 في المائة، مما أدى خاصة إلى إنعاش السكن الاجتماعي طبقا لمعايير دنيا، ولكنه في المقابل أفضى إلى إذكاء المضاربات العقارية.

يتعلق الأمر في الحقيقة بخلخلة أسس التخطيط العمراني، ذلك أن طلبات الاستثناء تهم أساسا الأراضي المغطاة بوثائق للتعمير، بنسبة 74 في المائة، أما المناطق المُزَمَع فتحها أمام التعمير فتظل نسبتها دون شأن يُذكر، بنسبة 26 في المائة من المساحات المعنية بطلبات الاستفادة من مسطرة الاستثناء.

ويبقى أن كل ما يُقال عن بث دينامية سوسيو-مجالية حقيقية، وخلق فرص الشغل، ووضع مساطر تنعكس إيجابا على المجال الاقتصادي، لا يتعدى مستوى الخطاب، ولا تبدو آثاره في الواقع الملموس.

وفي نفس السياق، فإن الدوريات التي سنّت الاستثناء في مجال التعمير، تلح على ضرورة الأخذ بعين الاعتبار جمالية المدن وطابعها المعماري وتركز على إنتاج قيمة عمرانية مضافة، عبر تهيئة المساحات الخضراء وإنجاز تجهيزات خاصة للاستعمال العمومي في إطار المناطق الخضراء، الخ. غير أن هذا المرامي والأهداف لا يتم استحضارها كشرط أساسي في المشاريع التي استفادت من رخص الاستثناء.

ومبدئيا، فإن أي أراضٍ مخصّصة للمرافق العمومية، والمساحات الخضراء، وطرق التهئية، ودوائر الريّ، والمناطق الواجب حمايتها، الخ. يجب ألا تطبّق عليها مسطرة الاستثناء. وهنا يجدر التنكير بمضمون الدورية رقم 6403، الصادرة

¹³انظر الفصل الأول من الجزء الثاني من هذا العمل.

قبل الدورية الخاصة بمسطرة الاستثناء لسنة 2010، وتحديدًا في 5 أبريل 2004، التي تحت اللجنة المكلفة برخص الاستثناء، المحدثة بموجب الدورية الوزارية المشتركة رقم 27/3020 بتاريخ 4 مارس 2003، على أن تأخذ بعين الاعتبار المحافظة على المرافق العمومية المقررة في وثائق التعمير، وخاصة تلك التي لها علاقة بالتربية والتعليم والتكوين، كيلا يتم المساس بالحاجيات المستقبلية للسكان.

ومع ذلك، يكذب الواقع الملموس هذه التوجيهات، فتلك الفضاءات لم تسلم من تداعيات الاستثناءات. ويبدو أن القاعدة القانونية لم تضطلع بعد بدور الحاجز الذي يمنع طغيان المصلحة الخاصة أو الفئوية على حساب المصلحة العامة. وتبين المؤشرات المدعومة بالأرقام أن مساحة من 900 هكتار، كانت مخصصة أصلاً لمنشآت ذات منفعة عامة حوّلت إلى أراض قابلة للتقويت.

ومن بين العيوب المسطرية، تجدر الإشارة إلى أن العديد من اللجان أدرجت في جدول أعمالها، دون أي مبررات قانونية أو بطريقة تتم عن بعض الشطط، دراسة بعض الأنواع من الملفات، وهي:

- طلبات تغيير الغرض المخصص له المبنى المنظم بمقتضى المادة 58 من القانون 12-90 المتعلقة بالتعمير، مع أن البت في هذا الأمر من اختصاص رئيس الجماعة الذي يمكنه، بعد الحصول على موافقة الوكالة الحضرية وضمن بعض الشروط، الإذن بتغيير الغرض المخصص له المبنى؛
- طلبات إحداث التجزئات العقارية، طبقاً للمادة 9 من القانون 25-90، بإغفال إمكانية الموافقة على مشروع إحداث تجزئة عقارية في جماعة حضرية أو في مركز محدد وفق بعض الشروط¹⁴؛
- طلبات إنشاء نزل أو بيت ضيافة في الوسط القروي أو مركز تجاري في منطقة سكنية، علماً أن هذه الطلبات قد تخضع دراستها لمسطرة عادية؛
- اللجوء إلى ممارسة لا تنص عليها القوانين المنظمة لهذا المجال، في شكل طلب يسمى "الاقطاع-التقسيم"، عوض الاستفادة من الاستثناء المنصوص عليه في المادة 21 من القانون 25-90 الذي يخول حق الإذن بالقيام بتجزئة عقارية لا تحتاج إلى أعمال التجهيز كلها أو جزء منها، عندما لا يكون هناك ما يبرر هذه الأشغال، إما بسبب الغرض المخصصة له هذه التجزئة أو بسبب موقعها، ذلك أنه يمكن منح رخصة الاستثناء في هذه الحالة إذا لم يكن بالإمكان إنجاز أعمال التجهيز لأسباب تقنية، مثل انعدام شبكة رئيسية خاصة بها، أو بسبب الموقع الجغرافي للتجزئة أو الغرض المخصصة له، كما هو الحال بالنسبة إلى تجزئة مكونة من بقع أرضية ذات مساحات كبيرة كانت مخصصة للسكن أو لتشييد مرافق عمومية على جزء من الوعاء العقاري؛
- المشاريع الواقعة في الوسط القروي التي يمكن أن تسري عليها القوانين المنظمة للاستثناء المتضمنة في القانون 12-90 ومرسومه التطبيقي فيما يتعلق بالمساحات الدنيا للبقع الأرضية المفزعة، والمساحة القابلة للبناء وعلو البناء المزمع تشييده.

2.3. مسألة تأطير مسطرة الاستثناء

يحيل الحديث عن تأطير مسطرة الاستثناء إلى قضية شائكة ينصب فيها السؤال على الطرق التي تمارس بها السلطات العمومية سلطتها لضمان التجانس بين الأعمال القطاعية والتكامل المطلوب في التخطيط والتدبير المجالي.

ولا يخفى أن أعمال مسطرة الاستثناء يقتضي طرائق معينة في التنسيق والتشاور والتنظيم والتحكيم. يمكن إذن أن يُفسر عدم تجانس التدخل العمومي بالتنافس في اختصاصات مختلف الفاعلين العموميين؟ وفي هذا الصدد، يُلاحظ أن التنسيق بين أعضاء اللجنة الجهوية، ومنطقتهم، يكشفان عن مجموعة من الاختلالات.

وتتمثل الغاية هنا في الكشف عن هذه البؤر المختلفة في البنية التنظيمية ونظام اتخاذ القرارات الجاري بهما العمل، حيث يظل التوافق بين أعضاء اللجان في أغلب الأحيان غير مؤكّد، رغم وجود مؤسسة الوالي التي تحظى بسلطة حقيقية في مجال منح رخص الاستثناء.

وبإمكان الوالي أن يؤثر بدرجة كبيرة في قرارات اللجنة، وفي إضعاف موقع الأعضاء الآخرين، علماً أن هؤلاء نادراً ما يقدمون رأيهم بمعزل عن رأي الوالي، ذلك أن طريقة عمل اللجنة تتحكم فيها كاريزمية رئيسها والمكانة الاعتبارية

¹⁴ يجوز الإذن بإحداث التجزئة، في غياب وثائق التعمير، حتى وإن كانت الأغراض المخصصة لها الأراضي غير محددة في تصميم التخطيط أو تصميم التهيئة، إذا كانت التجزئة المراد إحداثها تتفق مع أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية أو مع الغرض الذي يصلح له فعلاً القطاع الواقعة فيه في حالة عدم وجود المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية. انظر في هذا الصدد المادة 9 من القانون 25-90 المتعلقة بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات.

لأعضائها. هكذا، يمكن في أي لحظة أن تتغير طريقة معالجة الملفات بتغيير عضو أو مجموعة من أعضاء اللجنة. وفي كل ذلك، يسود منطق الحلول المؤقتة والآنية، ذلك أن معالجة الملفات غالباً ما تتم في إطار تجزيئي، بعيداً عن أي نسقية أو منهجية عامة موجّهة. هكذا، عوض الرؤية الشاملة المندمجة، يحل المنطق المرتهن للحظة، ويتراجع الدائم المستمر لصالح العرَضِي الزائل.

وتمثل لجان مكناس-تافيالنت ودكالة-عبدة والشاوية-ورديغة خير مثال يوضح ما سبق قوله، ففي مكناس وسطات، تغيرت طريقة عمل اللجنة بتعيين والٍ جديد. وفي آسفي، أثر التغيير المستمر لتركيبه للجنة في أعمالها، حيث سادت مقارنة كميّة لمسطرة الاستثناء.

لا بد إذن أن ينصب التفكير حول طرائق التنسيق والتشاور بين أعضاء اللجنة الجهوية للاستثناء، بدءاً من البحث عن التوافق، مروراً بتحرير المحاضر، وصولاً إلى تتبع إنجاز المشاريع.

■ مسألة التوافق:

تنص الدوريتان 27/3020 و31/10098 على أن قرار منح رخصة الاستثناء يجب أن يتم بطريقة توافقية. وفي بعض الحالات، يصعب التوصل إلى التوافق بين جميع أعضاء اللجنة لاتخاذ قرار نهائي، بسبب اختلاف مواقف أعضاء اللجنة أحياناً من الاستثناء و/أو المشروع. وفي بعض اللجان، غالباً ما يحتدم الخلاف بين الوكالة الحضرية، الحريضة على المحافظة على المشاهد العمرانية، وباقي مكونات اللجنة، وبالتالي، قد تُعتبر الوكالة الحضرية عائقاً يحول دون قيام اللجنة بعملها.

فضلاً عن ذلك، فمع وجوب التوصل إلى التوافق، غالباً ما يُضطرُّ الأعضاء إلى عقد العديد من جلسات العمل والتشاور الأولى قبل اجتماع اللجان الجهوية. وقد يؤدي غياب بعض الأعضاء وانعدام التوصل إلى التوافق، إلى تأجيل اجتماعات هذه اللجان مرات عديدة.

■ مبدأ المقابل:

يستفيد المستثمرون الكثير من المشاريع الحاصلة على الاستثناء، عكس الجماعات التي لا تستفيد منها بالضرورة. وفي بعض الحالات، تطالب اللجنة المستثمر المستفيد من مسطرة الاستثناء بتقديم مقابل لصالح الجماعة، كإنجاز أحد المرافق ذات المنفعة العامة وتقويته مجاناً. والحال أن الدوريات المعنية بالاستثناء لا تنص على هذا المقابل، وبالتالي لا تحدد طبيعته وقيمتها، مما يمنح اللجان السلطة التقديرية في هذا الصدد. لهذا، فبعض اللجان نظمت هذا المبدأ، بينما لم توله لجان أخرى سوى أهمية صغيرة.

وإذا كان مبدأ اقتسام فائض القيمة الناتجة عن أعمال التعمير بين الدولة والملاك العقاريين منصوصاً عليه في سياق قانوني آخر، فإنه يظل حبراً على ورق¹⁵. صحيح أن هناك منطقاً محموداً وراء إقرار هذا المبدأ، بيد أن توظيفه واستغلاله يظل مثار جدال.

■ الإدلاء بالأراء وتحرير المحاضر

هناك مجموعة من النقائص التي تشوب مضمون المحاضر، نجملها فيما يلي:

- أغلب المحاضر لا تتضمن عادة النقاشات التي جرت خلال اجتماع اللجنة، مما لا يسمح بمعرفة مختلف آراء أعضائها، ويدل على نقص في الشفافية؛
- رأي اللجنة ليس معللاً بطريقة منتظمة، في حال رفض الملف، مما قد يدل على تغليب منطق الاعتباطية في التدبير؛
- "التحفظات" التي تعبر عنها اللجان غالباً ما تكون غير واضحة؛
- يطرح مفهوم "الموافقة المبدئية" و"الرأي المطابق" مشاكل جمة عند تحديد عناصر المشروع التي تصدق عليها مسطرة الاستثناء، وبالتالي، فإن لجنة المشاريع الكبرى التي تدرس في نهاية المطاف المشاريع في إطار المسطرة

¹⁵تنص المادة 59 من القانون رقم 7-81 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وباحتلال الموقت على أنه إذا كان إعلان أو تنفيذ الأشغال أو العمليات العامة يدخل على قيمة بعض الأملاك الخاصة زيادة تتجاوز 20% فإن المستفيدين من هذه الزيادة أو ذوي حقوقهم يلزمون على وجه التضامن بدفع تعويض يعادل نصف مجموع زائد القيمة الطارئ بهذه الكيفية إلى الجماعة المعنية بالأمر. ويخفف عند الاقتضاء التعويض عن فائض القيمة بكيفية لا يمكن أن يقل معها في أي حال من الأحوال عن 20% مبلغ الزيادة الذي يبقى كسباً للملزم.

العادية تجد نفسها أحيانا كثيرة منخرطة في جدالات حول طبيعة الاستثناء الممنوح، ذلك أن التصاميم التي على أساسها مُنحت رخصة الاستثناء ليست دائما مصادقا عليها، مما قد يمكن من تقديم نسخ مخالفة من التصاميم إلى لجنة المشاريع الكبرى، للحصول، في نهاية المطاف، بطريقة ملتوية، على الموافقة على جزء من المشروع لم يحظ في الأصل بموافقة اللجنة المختصة.

▪ تتبع المشاريع التي حصلت على موافقة اللجنة:

بالاعتماد على معطيات جلسات الانصات و حسب البيانات الاولية المرقمة لدى الوكالات الحضرية تظل نسبة إنجاز المشاريع المستفيدة من مسطرة الاستثناء ضعيفة وغير دقيقة، ذلك أن تتبع المشاريع المستفيدة من مسطرة الاستثناء ومراقبتها وتقييمها تشكل عبءة تنتصب في وجه تطبيق اللجان لمضمون الدوريات الجاري بها العمل تطبيقا سليما، وليست هناك أي إشارة إلى السلطة ذات الاختصاص في تتبع المشاريع المستفيدة من رخصة الاستثناء.

ويتعين على السلطات العمومية أن تحرص على أن يُحترم أجل صلاحية الموافقة المبدئية المحدد في 6 أشهر بعد تقديم اللجنة رأيها، لطلب رخصة البناء، تحت طائلة الإبطال وأن يُحترم أيضا أجل 6 أشهر للشروع في الأشغال بدءا من تاريخ الحصول على رخصة البناء، تحت طائلة البطلان.

ومع ذلك، فإن المسطرة لا تنص على أي إجراءات زجرية ضد المستثمرين الذين لا يحترمون التزاماتهم.

ويفسح غياب إلزامية تتبع وتقييم المشاريع المجال أمام المضاربات العقارية وإلى "إعادة بيع" رخص الاستثناءات، حيث لا تُعدم وسائل للانتفاف على المسطرة، رغم أن الدوريات الأخيرة الصادرة سنة 2010 تعتبر أن رخصة الاستثناء تخص الشخص بعينه الذي يستفيد منها شخصيا، ولا يمكن نقلها إلى شخص آخر.

مجمل القول، إن النظر في هذه المسطرة الجهوية يسمح بالقول إن معايير قبول المشاريع ومنح رخص الاستثناء ليست محددة بدقة، والشروط الواجب توفرها في المشاريع للاستفادة من مسطرة الاستثناء فضفاضة، بحيث يمكن أن تتوفر في أي مشروع بناء، ما دام حجم المشروع وطبيعته لا يُحدّدان بدقة. هكذا يصطدم تطبيق الدوريات بمجموعة من الصعوبات، بدءا من غياب طرق التتبع وإجراءات زجرية، في حالة عدم إنجاز المشاريع المستفيدة من الاستثناء، وانتهاء بعدم احترام بعض الشروط المنصوص عليها في الدوريات. فضلا عن ذلك، تكتسي لغة الدوريات طابعا عاما، لهذا يكثر الحديث عن تنازع الاختصاصات وتداخلها بسبب عدم التنسيق بين أعضاء اللجان وتحفظ بعضهم على بعض المشاريع. يمكن القول إذن إن منهجية عمل اللجان الجهوية ليست موحّدة بين الجهات، مما يفضي إلى اختلاف في مسالك دراسة طلبات رخص الاستثناء.

إضافة إلى ذلك، فعدم نجاعة نظام التخطيط والتدبير، وهاجس التقيّد بالشكليات، وقضية الحكامة، إلى جانب نقائص أخرى، عوامل تلقي بظلالها على عمليات التشاور واتخاذ القرار. من ثمّ ضرورة التساؤل حول الآثار الاقتصادية والسوسيو-مجالية والبيئية لمسطرة الاستثناء على مجموع التراب الوطني، من أجل استجلاء الجوانب الإيجابية والسلبية في هذه الممارسة الإدارية وتأثيراتها على مستقبل المجال .

الفصل الثالث: تقييم آثار مسطرة الاستثناء على التراب الوطني

يسعى هذا الفصل إلى إبراز مختلف آثار مسطرة الاستثناء على التراب الوطني، مع التوقف عند الجوانب الإيجابية والسلبية لهذه الممارسة الإدارية، وأثرها على مستقبل المجال في شكله ومحتواه.

1. الآثار الاقتصادية والسوسيو-مجالية والبيئية لمسطرة الاستثناء على التراب الوطني

إذا كانت أهداف مسطرة الاستثناء هي أساسا من طبيعة اقتصادية وسوسيو-مجالية وبيئية، فإن آثارها الفعلية في هذا المجال ليس من السهل تبينها. ومجمل الأفكار التي نعرضها في هذا الصدد تنبني على معطيات ونتائج يمكن ترجمتها إلى أرقام وإحصاءات، ولكن من الصعب الإحاطة بكل أبعادها.

تكمن الصعوبة في طريقة تصور هدف أو نتيجة ما، أيا كانت طبيعتها. فكيف يمكن مثلا قياس الأثر السلبي أو الإيجابي الناتج عن خلق أو إلغاء إحدى المساحات الخضراء؟ لا تسعفنا أي حجة اقتصادية بحثة في الحسم والاختيار. وكل مقارنة منغلقة تظل غير كافية لتقديم أجوبة مناسبة للأسئلة المجالية. تقودنا هذه الملاحظة إلى القول بضرورة اعتماد تحليل نسقي يبنني على استدلال متعدد الأبعاد.

وقد صرحت السلطات العمومية أنها تستهدف، عن طريق إقرار مسطرة الاستثناء المتعلقة بدراسة مشاريع الاستثمار، سن سياسة جديدة في مجال التعمير كفيلة ببت نوع من الدينامية في هذا القطاع والاستجابة لمجموعة من الحاجيات الاقتصادية والاجتماعية.

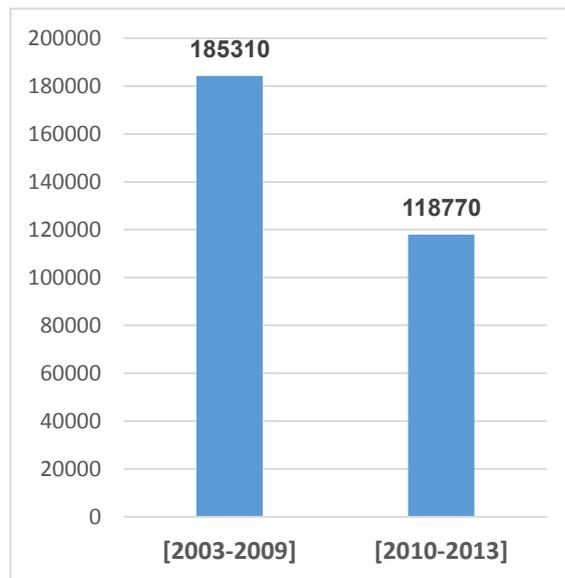
هكذا تصبح لجنة الاستثناء مطالبة بالبت في مشاريع استثمارية من حجم معين، تنتج عنها بالتأكيد بعض الآثار الاقتصادية والعمرائية والاجتماعية. ويظل الهدف من ذلك إنعاش الشغل وامتصاص العجز في مجال السكن والمرافق وتأهيل المجال، خاصة الحضري والمحيط بالمدن. واليوم، وقد مضت خمس عشرة سنة على انطلاق العمل بمسطرة الاستثناء، أصبح لزاما تقييم آثارها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

1.1. الأثر السوسيو-اقتصادي:

درست اللجنة المختصة، التي يوجد مقرها في الولاية، منذ تطبيق الدورية الوزارية المشتركة رقم 27/3020 سنة 2003، وحتى أواخر 2013، ما يناهز 13222 مشروعا، أي بمعدل 110 مشروعا في الشهر. وقد حصل 58 في المائة منها على الموافقة المبدئية، أي ما يعادل 7578 ملفا مرتبطا بمشاريع، من المحتمل أن يصل مبلغ الاستثمارات المرصود لها 583 مليار درهم، وتؤدي إلى خلق 304080 منصب شغل.

لا شك أن الاستثناءات في مجال التعمير ساهمت في تخطي العقبات التي كانت تعترض إنجاز مئات المشاريع المتعثرة، وأيضا في خلق الثروة. وقد ربح قطاع السكن الكثير من هذه المسطرة، وساهم في إنجاز برامج السكن الاجتماعي وبت الدينامية في سوق العقار.

عدد مناصب الشغل المُحدثة خلال الفترتين 2003-2009 و 2010-2013



ويكفي النظر في توزيع 7578 مشروعا حصلا على الاستثناء، حسب طبيعتها، لنتبين أن حصة الأسد كانت من نصيب العقار، بنسبة تتراوح بين 51 و55 في المائة بفضل مردوديته العالية، مما أدى إلى خلق 178600 منصب شغل قار ومؤقت. وسيكون من نافلة القول التذكير بأن هاته الأرقام تعتمد على بيانات الأولية للمستثمرين المصرح بها قبل منح رخصة الاستثناء وأن النسبة الحقيقية لإنجاز المشاريع العقارية، تتطلب آلية للتتبع الانجاز في الميدان.

وبغض النظر عن العدد الهام من مناصب الشغل المُحدثة في القطاع العقاري، تظل الدينامية المترتبة عن ذلك هشة ومؤقتة. يبدو إذن أن قطاعي السياحة والصناعة وحدهما قادران على خلق مناصب شغل مستدامة كفيلة بتعزيز النسيج الاقتصادي، وبالتالي خلق قيمة مضافة جهوية.

وقد تأثر قطاع التشغيل بمراكش إيجابا بالمشاريع المستفيدة من الاستثناء التي ساهمت في خلق أكثر من 20000 منصب شغل، وفي الرفع من القدرة الإيوائية وعدد الأسيرة وتشجيع السكن الاجتماعي. ومن المرتقب أن يؤدي مشروع المنطقة السياحية أكادال جنوب مراكش، الذي أُطلق سنة 2001 في إطار شراكة بين القطاعين العام والخاص، إلى إنشاء 18 فندقا

و15 دار ضيافة بعدد أسرة يبلغ 5648. وحاليا، 10 فنادق و6 دور ضيافة شرعت في العمل. وفي مراكز الغربية، سيتم في إطار مشروع زهرة النخيل، إنشاء 6 فنادق مصنفة و5 دور ضيافة و56 تجزئة سكنية، بعدد أسرة يصل إلى 8400.

محمل القول إن المشاريع المستفيدة من مسطرة الاستثناء ظلت دون الطموحات التي عبرت عنها السلطات العمومية بإصدارها مختلف الدوريات في هذا الصدد. صحيح أنها أحدثت في قطاع السكن أثارا إيجابية واضحة، ولكن تأثيرها في الاستثمارات المنتجة يظل محدودا. لهذا ليس غريبا أن 11 في المائة فقط من تلك المشاريع ينتمي إلى القطاع الصناعي وأقل من 13 في المائة له طابع سياحي.

وإذا كان واضحا أن أغلب المشاريع في جهة مراكش-تانسيفت-الحوز لها طابع سياحي يتماشى مع مميزات الجهة، وطابع صناعي في جهة الشاوية-وردية والدار البيضاء الكبرى، نظرا لانتشار الوحدات الصناعية في ضواحيها، فإن المشاريع في باقي الجهات لها بالأحرى طابع عقاري، ولا تتولد عنها سوى فرص شغل موسمية، لأن أغلبها لا يعمر طويلا بحكم طبيعته، وبالتالي فإن أهميتها تظل محدودة.

"من بين العقبات التي تحول دون النهوض بالاستثمارات، غياب التشاور المسبق واتضح الرؤية حول التنمية الحضرية. ويؤدي غياب التحكم المجالي والزمني في التعمير في "المستوى الميداني" إلى بروز مجموعة من العوامل الكابحة، تنتج عنها كلفات تجهيز مفرطة[...] وقد رُصدت ظاهرة التجهيز ذي الكلفة المتزايدة في العديد من مناطق توسع الدار البيضاء الكبرى، كمدينة الرحمة في منطقة المكناسة الشمالية. ويبيّن تحليل الكلفة الإجمالية لتجهيز المنطقة أن مبالغ الاستثمارات ارتفعت في المتوسط في المنطقتين بما يناهز 20 في المائة مقارنة بالمبالغ الأولية. وإذا كانت هاتان المنطقتان خير مثال عن مسلسل تجهيز غير معقلن، فإن هذا الأمر يصدق، فيما يبدو، على كل مناطق التوسع الحضري، في مساحة ستبلغ في المدى المنظور 22000 هكتار"

فضلا عن ذلك، يبين التوزيع الجغرافي لمبالغ الاستثمارات أن هذه الأخيرة لا تتناسب مع الوزن الاقتصادي ومميزات كل جهة على حدة، فلا عدد المشاريع ولا مبالغ الاستثمار المرتبطة بها يعكسان أهمية الجهات وتصنيفها حسب حجمها الديموغرافي وإسهامها في الناتج الداخلي الخام.

ويمكن استحضار عناصر أخرى في إطار رصد الآثار السوسيو-اقتصادية لمسطرة الاستثناء على المجال، وتحديد الكلفة الناتجة عن مخالفة مقتضيات وثائق التعمير والتشريعات الجاري بها العمل، وأيضا ما يُفرض على الجماعات المحلية والسلطات العمومية من كلفة إضافية. وإذا كانت هذه الأخيرة تصل في المتوسط إلى 20 في المائة، فإن الكلفة الناتجة عن تدبير عمراني متعثر من الصعب تقديرها.

من الضروري إذن رفع تحدي خلق الثروة وتوجيه الجهود نحو القطاعات المنتجة، عبر تحديد الشروط اللازمة لإنشاء تلك المقولة المنشودة ذات النفس الطويل.

2.1. الأثر المجالي:

خلال الفترة ما بين 2003 و2013، غطت المشاريع التي استفادت من مسطرة الاستثناء مساحة إجمالية تبلغ 27046 هكتارا. وتمتد المشاريع العقارية ضمنها على مساحة 11996 هكتارا، تؤدي إلى إحداث 94075 بقعة أرضية و250400 وحدة سكنية. وتتركز النسبة الأكبر من إنتاج المجال القابل للتعمير على التوالي في جهات مراكش-تانسيفت-الحوز والدار البيضاء الكبرى ومكناس-تافيلالت ودكالة-عبدة وطنجة-تطوان.

ومن بين 7578 مشروعا حاصلا على الموافقة المبدئية، وحدها المساحات المرشحة لاحتضان 990 مشروعا تقع في مناطق تعميم جديدة تغطي أكثر من 680 هكتارا. و26 في المائة فقط من طلبات رخص الاستثناء تتعلق بأراض لا تتوفر على وثائق التعمير، وإن كانت هذه المعطيات غير مؤكدة على المستوى الوطني. والملاحظ أيضا أن أغلب الطلبات في المناطق المتوفرة على وثائق التعمير تتعلق بتعليق المباني وتسوية الوضعية العقارية وتغيير معامل نسبة شغل واستعمال السطح ومراجعة المقتضيات التنظيمية الخاصة بمشاريع مُنجزَة.

فضلا عن ذلك، فأغلب الاستثناءات على المستوى الوطني، وخاصة في الجهة الشرقية، ومكناس-تافيلالت، ودكالة-عبدة، وفاس-بولمان، لا تحترم مقتضيات وثائق التعمير. وتتعلق كلها بتغيير التنطيق، وتغيير قواعد استعمال السطح والمقتضيات المطبقة على البناء.

ويُلاحظ أيضا أن الاستثناءات المتعلقة بتغيير الغرض المخصص له البناء والتطبيق والارتفاقات، تصاحبها غالبا طلبات تحويل الغرض المخصصة له الأمكنة المقررة لإقامة منشآت ذات منفعة عامة، من قبيل المرافق العمومية والساحات والمساحات الخضراء، الخ. ولا تخفى هنا الآثار الضارة لمثل هذه الممارسات على المجال.

وفي وجدة، 40،37 في المائة من المساحات العمرانية طُبِّقت فيها مسطرة الاستثناء، و39 في المائة من المشاريع تتعلق بتقليص أو إلغاء بعض المساحات الخضراء أو الطرق أو المرافق العمومية¹⁶، أما تغيير التطبيق، فيمثل 47 في المائة من رخص الاستثناءات الممنوحة، مما يدل على أن التنمية الحضرية تقوم في جزء كبير منها على هذه المسطرة التي تنتج عنها مجموعة من الاختلالات الحضرية.

ويؤثر الاستثناء في المجال بأشكال مختلفة، نذكر منها:

- كثافة سكانية مفرطة في القطاعات الحضرية: مشاريع استفادت من مسطرة الاستثناء بغض النظر عن مميزات المناطق أو أغراض التعمير المنصوص عليها في وثائق التعمير، هكذا تحولت مناطق ذات كثافة سكانية ضعيفة إلى مناطق للعمارات مما وُد كثافة سكانية عالية وأدى إلى استنزاف البنيات التحتية التي أنشئت أصلا لتغطية حاجيات ساكنة أقل عددا (الطرق، شبكة التطهير السائل، التجهيزات...)
- اختلال عمراي: علو المباني لا يحترم المقاييس المحددة في التصاميم والشروط التقنية ومعايير السلامة، من قبيل حجم الواجهة والساحات ومساحة البقعة الأرضية الدنيا ومكان البناء، مما يُجَلّ بالانسجام المعماري المقرّر في التصاميم؛
- التشتت العمراني: صحيح أن ظاهرة التشتت العمراني ليست نتيجة أعمال مسطرة الاستثناء وحدها، لكن هذه الأخيرة تفاقم ظاهرة التناثر المجالي وتحول دون خلق الانسجام بين مكونات المجال، على اعتبار أن كل مشروع يُدرّس بطريقة معزولة، وليس ضمن رؤية نسقية.
- المساس بالقيمة الاعتبارية للتراث التاريخي لبعض المدن: تستفيد بعض المشاريع من مسطرة الاستثناء على حساب الارتفاقات التي تضمن حماية بعض الأسوار والمعالم التاريخية، مما يؤدي إلى المساس بالتراث التاريخي لبعض المدن المُصنّف كتراث عالمي¹⁷. هكذا، تظل بعض مكونات هذا التراث مطمورة، محجوبة عن الأنظار، فضلا عن كون تلك المشاريع لا تعمل على الاندماج في ذلك الكل الأصيل، مما يؤدي إلى تشويه الموقع المعماري.

وإذا كان من المؤكد أن مسطرة الاستثناء ساهمت في تسوية وضعية العديد من المشاريع، ومكنت من إعادة توجيه الغرض المخصصة له بعض المناطق، طبقا للحاجيات وللعقارات المتوفرة (مكناص والجديدة)، فإن السعي إلى الربح السريع والمضاربات العقارية تظل مع ذلك وراء أغلب طلبات الاستفادة من هذه المسطرة.

هكذا يصبح الغرض من الحصول على رخصة الاستثناء الرفع من ثمن بيع الأراضي عبر تغيير التطبيق أو الغرض المخصّصة له بعض المواقع، كالمساحات الخضراء، والمرافق العمومية. وعلى سبيل المثال، فهناك العديد من طلبات الاستثناء التي تتعلق بتغيير منطقة إقامة عمارات إلى منطقة للسكن الاجتماعي. ووحده هاجس الربح السريع هو الذي يفسر ظواهر من هذا القبيل.

يتوقّف هذا التقرير عند بعض الممارسات الملتوية التي يحرّكها هدف الرفع من قيمة العقار. ويلاحظ في هذا الصدد أن بعض المشاريع التي ارتأت اللجنة أنها تستحق الحصول على رخصة الاستثناء، بفضل حجمها أو طابعها، تُغيّر مضمونها جذريا، قياسا إلى التصاميم الأصلية المقدمّة للجنة، بل إن مشاريع أخرى عُرضت على لجان الاستثناء مرات عديدة، وحصلت في كل مرة على استثناء يخوّل امتيازات أكبر¹⁸.

يبدو في نهاية المطاف أن مسطرة الاستثناء أدت إلى تغيير وثائق التعمير. ومرد ذلك إلى أن المشاريع المستفيدة من الاستثناء عادة ما تُدرّس بطريقة معزولة، مما يؤدي إلى خلق التناثر بين مكونات المجال العمراني، ويضرب بعرض

¹⁶الوالي بلقاسم، التخطيط العمراني في مواجهة تقسيم المجال بوجدة، أطروحة السلك الثالث لنيل دبلوم الدراسات العليا في إعداد التراب والتعمير، المعهد الوطني للتهيئة والتعمير.

¹⁷وزارة الإسكان والتعمير وإعداد التراب الوطني، مكتب الدراسات: العلوم الحضرية والتنمية "سود-سارل"، مرجع مذكور، ص.30.

¹⁸هناك مشاريع قدمت أول مرة للحصول على رخصة الاستثناء لتشييد مبنى بطابق سفلي زائد أربعة طوابق، وفي المرة الثانية، طابق سفلي زائد ستة طوابق.

الحائط كل خيارات وتوجهات التهيئة والتعمير. وأغلب طلبات الرفع من معدل الكثافة السكانية في منطقة ما، أو تغيير المعالم والمكونات العمرانية، أدت إلى خلق مجال حضري، عنوانه الدمامة والابتدال والتنافر.

ومن الخطأ الزعم أن مسطرة الاستثناء تضمن جودة المجال العمراني. ففي أغلب الأحيان، يتعلق الأمر بتجزئات عقارية مكررة الشكل، وبمساكن اقتصادية لا تعمل سوى على تمديد مجالات المدن بطريقة مبتذلة من دون أي جمالية خاصة. مجمل القول، في غياب تفكير منفتح على أسئلة المستقبل، يظل التدبير الإداري المَعْتَمَد في عمومها منحصرًا في دراسة منعزلة لهذا الملف أو ذلك، دون أي رؤية شمولية منغرسه في الزمان والمكان.

3.1. الأثر البيئي:

استهدف المشرع من إقرار مسطرة الاستثناء خلق أداة تساهم في تدارك الاختلالات التي تشوب وثائق التعمير، وتحقق التكامل مع التخطيط العمراني، مما يمكّن من إقامة مشاريع ضخمة، وفق منهجية مدروسة وتساورية. وقد جسدت بعض المشاريع في العديد من الجهات فعلا هذا الطموح (مشاريع تم الانتهاء من إنجازها، منشآت سياحية، مناطق صناعية، في جهات دكالة-عبدة، ومراكش-تانسييفت-الحوز، وطنجة-تطوان، الخ).

ولكن عندما تصبح الكلمة الأخيرة للمعايير الكمية على حساب الاعتبارات النوعية، فإن المجال المُنتج يصبح عنوانه التنافر والاختلال، ذلك أن المقاربة الكمية في دراسة ملفات الاستثناء تخلق مجموعة من الوضعيات الملتبسة التي تؤثر سلبا في استدامة الاستثمارات وتضرب في الصميم التخطيط العمراني. يدل على ذلك التقليل من المساحات المخصصة للمرافق العمومية والمناطق الخضراء.

ويكفي ان نلاحظ أن مساحة من 900 هكتار، كانت مخصصة أصلا لمنشآت ذات منفعة عامة حُوّلت إلى مبان. وهذه الوضعية تدق ناقوس الخطر، علما أن بعض الدراسات قد بينت أن 65 في المائة من المدن المغربية توفّر أقل من متر مربع من المساحات الخضراء لكل فرد. فمثلا، تبلغ حصة الفرد الواحد أقل من متر مربع في الدار البيضاء وطنجة، وتبلغ 1،19 متر مربع في سلا، بينما تحدد المنظمة العالمية للصحة كمعيار 10 أمتار مربعة للشخص الواحد¹⁹.

واعتبارا لأهمية هذا العنصر في ضمان شروط العيش الكريم للسكان، يُفرض على أصحاب التجزئات العقارية في فرنسا تخصيص ما بين 10 و15 في المائة من مساحة الوعاء العقاري للمساحات الخضراء. وقد بلغت حصة الفرد الواحد في تونس من المساحات الخضراء 13،85 متر مربع سنة 2007²⁰. وفي المقابل، لا تنص التشريعات الوطنية على أي معيار في هذا المجال، رغم أهمية الدور الذي تضطلع به المساحات الخضراء على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والصحي والنفسي والجمالي والإبداعي والإيكولوجي والحضري.

ونادرا ما تهتم لجنة منح رخص الاستثناء بخلق التوازن بين البيئة والاستثمار، وتحيل أمر البيت في هذه المسألة إلى لجنة دراسة المشاريع الكبرى، مع أن الموافقة المبدئية على منح رخصة الاستثناء تلعب دورا حاسما في هذا الصدد، وتؤدي أحيانا كثيرة إلى المساس ببيئة المدن وجماليتها العامة.

وتنتج عن هذا الموقف عواقب سلبية على البيئة، من خلال فتح مناطق حساسة أمام التعمير، والتخلص من النفايات المرتبطة بوضع المشاريع، في غياب شبكة التطهير السائل، والتخلي عن النشاط الفلاحي، والاستغلال المفرط للفرشات المائية، والطابع غير الجمالي للمباني، واكتساح الإسمنت للمساحات الخضراء، الخ.

هكذا، تم إلغاء العديد من المساحات الخضراء المقررة في وثائق التعمير، بل وبعضها موجود أصلا، لإنجاز مشاريع عقارية ضخمة، في إطار مسطرة الاستثناء، مما نتجت عنه مشاكل بيئية جمة أثرت سلبا في شروط عيش السكان، ذلك أن هذه المشاريع لا تأخذ بعين الاعتبار ضرورة توفير ما يحتاجه هؤلاء من مرافق القرب، وبالتالي ليس هناك توافق بين الحاجيات الأولية المنصوص عليها في وثائق التعمير وتلك الناتجة عن أعمال مسطرة الاستثناء²¹.

¹⁹انظر وزارة الداخلية: المساحات الخضراء عبر المملكة، المديرية العامة للجماعات المحلية، 1994. نعيمة الكسوار: المساحات الخضراء في المغرب، محاولة في التحليل، حالة الدار البيضاء، أطروحة السلك الثالث للحصول على دبلوم الدراسات العليا في التهيئة والتعمير، المعهد الوطني للتهيئة والتعمير، 2009.

²⁰نفسه، ص. 36-38.

²¹وزارة الإسكان والتعمير وإعداد التراب الوطني، مكتب الدراسات: العلوم الحضرية والتنمية "سود-سارل"، مرجع مذكور، ص. 33-36.

إضافة إلى ذلك، فمن شأن دراسات التأثير على البيئة أن تمكن مبدئياً من تقييم انعكاسات المشاريع الاستثمارية على البيئة، مما يسمح باتخاذ الإجراءات الضرورية للتخفيف من وقعها. وقد أُحدثت بموجب القانون 12-30 لجنة وطنية ولجان جهوية مكلفة بفحص الدراسات حول التأثير على البيئة، والإدلاء برأيها حول القابلية البيئية للمشاريع الاستثمارية. إضافة إلى ذلك، ينص هذا القانون على ضرورة أن يخضع أي مشروع تمت دراسة تأثيره على البيئة لبحث عمومي، بهدف تمكين الساكنة المعنية من التعرف على آثاره المحتملة على البيئة، وأيضاً من أجل تلقي ملاحظاتها واقتراحاتها في هذا الصدد.

وغير خاف أن الواقع الملموس هو على طرفي نقيض مع النص القانوني المتعلق بحماية وتثمين البيئة، مما يتطلب مضاعفة الجهود لسد هذه الهوة وتطبيق القانون.

فضلاً عن ذلك، فإن التعمير عموماً، وذلك الخاضع لمسطرة الاستثناء خصوصاً، يتم على حساب الأراضي الفلاحية، وغالباً تلك التي تتميز بإنتاجية كبرى. وقد قدرت دراسة من إنجاز وزارة الفلاحة سنة 2004 أن المساحات التي يشملها التعمير سنوياً تبلغ 5000 هكتار، منها 1000 هكتار من الأراضي الفلاحية، وأغلبها دوائر ري واقعة في ضواحي المراكز الحضرية، وخصوصاً في جهات الغرب وتادلة والحوز، وأيضاً المساحات الصغرى والمتوسطة المخصصة لزراعة الخضراوات في نواحي فاس والرباط وسلا ومكناس وتطوان ومراكش والدار البيضاء. فضلاً عن ذلك، فإن نسبة مساحة الغابات، قياساً إلى النسبة الإجمالية لمساحة المغرب، تبلغ 9 في المائة، أي أنها تقل عن النسبة المترواحة بين 15 و20 في المائة الضرورية للتوازن الإيكولوجي والبيئي²².

هل من حاجة إلى القول إن "المقاييس الجديدة" للسكن الاجتماعي لا تشجع على خلق تعميم متنسق المكونات يضمن شروط العيش الكريم؟ ومما لا شك فيه أن الإطار المبني، في وسط عمراني عنوانه الهشاشة، يتكسب فيه السكان والمباني، قد تنتج عنه، في المدى البعيد، مظاهر التفاوت والحيق، بل قد يؤدي إلى خلق بعض بؤر التوتر الاجتماعي.

ونذكر في هذا الصدد أن المعايير المنصوص عليها في الدورية رقم 6362 بتاريخ 05 أبريل 2005، المتعلقة بالمعايير الدنيا التي يجب التقيد بها في عمليات البناء وإحداث التجزئات العقارية، تظل محط جدال كبير. هكذا، فتحت شعار تشجيع عرض منتوجات اجتماعية بثمن ضعيف إجمالاً، يمكن القبول بطرق يبلغ عرضها 6 أمتار وارتفاع تحت السقف يبلغ 2،60 متر، بينما كان الارتفاع المسموح به 2،80 متر في التجمعات العمرانية الواقعة على بعد أقل من 25 كلم من الشاطئ، و3 أمتار في التجمعات العمرانية الواقعة خارج هذه المنطقة.

وعلى نفس النحو، تنص الدورية الوزارية بتاريخ 14 يونيو 2010 على إمكانية تشييد 230 سكناً اجتماعياً في الهكتار الواحد. صحيح أن تقليص عرض الطرق، وارتفاع المبنى تحت السقف، والكثافة السكانية تؤثر حتماً في كلفة المنتج، ولكنها أيضاً تحدث آثاراً سلبية على النظافة والتنقل وجودة الحياة الحضرية. وليس من المستبعد أن تؤدي هذه الوضعية إلى تكديس شرائح من الساكنة الحضرية في مجموعة من المباني غير اللائقة. ألسنا أمام عملية إعادة إنتاج الإقصاء ومظاهر الهشاشة؟

تفسح مسطرة الاستثناء المجال أمام الرهانات السياسية والاقتصادية. وقد طُبقت غالباً بشكل مسّ أساساً الأماكن المخصصة للمساحات الخضراء والمرافق العمومية. وقد سبق أن ذكر في هذه الدراسة أن مساحة 900 هكتار، كانت مخصصة أصلاً لمنشآت ذات منفعة عامة، اكتسحتها الإسمنت وشيدت فوقها مجموعة من المباني.

وهناك مثال آخر له دلالة خاصة في هذا الصدد. يتعلق الأمر بالمشروع المسمى "الفردوس" بمدينة خريبكة الذي أثار مجموعة من الجدالات المحلية. فهذا المشروع استفاد من رخصة إنشاء مجموعة سكنية في فضاءات مغروسة منصوص عليها ضمن تصميم تهيئة تمت المصادقة عليه. وبإعمال مسطرة الاستثناء، تغيرت طبيعة استعمال هذا المجال، وأيضاً علو المباني المسموح به، بل وكل المكونات العمرانية للمنطقة.

وقد استشهدت الدراسة التي أنجزها القطاع الوزاري المكلف بالسكنى والتعمير، سنة 2009، حول تأثير مسطرة الاستثناء على مساطر التخطيط والتدبير المجالي، بمثال جهة مراكش-تانسيفت-الحوز، وخلصت إلى الملاحظات الآتية:

- غياب دراسة الجدوى والتأثير على البيئة بالنسبة إلى بعض المشاريع، نتجت عنه آثار إيكولوجية سلبية؛

²² كتابة الدولة لدى وزارة الطاقة والمعادن والماء والبيئة، المكلفة بالماء والبيئة، قطاع البيئة، حالة البيئة في المغرب، 2010، ص. 17-22.

- بعض رخص الاستثناء الممنوحة ساهمت في تكاثر الوحدات السكنية المتفرقة في الوسط القروي وفي المس بجمالية المجال العمراني؛
- عدم التحكم بما فيه الكفاية في التوسع العمراني؛
- عدم احترام بعض التوجيهات الخاصة بالحزام الاخضر بمراكش، وخاصة في محيط المدينة؛
- تغيير الغرض المخصصة له بعض المرافق.

وعموما، يتجلى الأثر السلبي على البيئة في إنجاز مشاريع على أراض غير مجهزة، ومناطق زراعية، وأحزمة خضراء، ومحميات طبيعية، وفضاءات مغروسة، وفرش مائية، دون أي إجراءات لحماية تلك الموارد الطبيعية واستثمارها.

فضلا عن ذلك، أصبحت مسطرة الاستثناء تُوظف كوسيلة للتغاضي عن الممارسات السابقة في مجال التعمير، وأيضا كأداة لتدارك المخالفات في هذا الميدان، وخاصة من أجل "إضفاء الطابع القانوني" على عمليات الزيادة في عدد الطوابق التي تمت في خرق لما تنص عليه وثائق التعمير من أحكام في هذا الصدد. إضافة إلى ذلك، فإن المشروع المستفيد من الاستثناء يصبح نوعا من "السابقة الحضرية" التي تتبعها ممارسات مماثلة، مما يؤدي في أغلب الأحيان إلى بعض مظاهر الحيف الاجتماعي.

2. بعض المظاهر الإيجابية لمسطرة الاستثناء على الصعيد الوطني:

يلتقي هذا الجزء من الدراسة مع الخلاصات التي انتهت إليها الدراسة التقييمية الرسمية التي أنجزها القطاع الوزاري المكلف بالسكنى والتعمير، سنة 2009، حول مسطرة الاستثناء. هكذا، يمكن إجمال الآثار الإيجابية لمسطرة الاستثناء على التراب الوطني في العناصر الآتية:

- الانتقال التدريجي إلى نمط لا مركزي في تدبير مسطرة الاستثناء مكن من الاستجابة بسرعة لبعض حاجيات الاستثمار والتنمية الاقتصادية؛
- مواكبة فعالة في إنجاز السياسات القطاعية المخطط الأزرق مخطط الاقلاع الصناعي و المناطق الصناعية و الخدمات المخطط الاخضر مخطط اللوجستيك المدن الجديدة.
- مكّنت مسطرة الاستثناء من إنجاز العديد من العمليات المندمجة التي أطلقها فاعلون عموميون وخواص، وأيضا بعض المشاريع الضخمة: المدن الجديدة، والمجمعات الصناعية، والمحطات السياحية، والسكن الاجتماعي، الخ؛
- جاءت هذه المسطرة ببعض المرونة الضرورية في تدبير وثائق التعمير وسمحت بتذليل العقبات التي كانت تمنع انطلاق عدة مشاريع استثمارية. وهي تمكن أيضا من تقديم جواب على رهانات التنمية الاقتصادية على المستوى الوطني؛
- تطرح هذه المسطرة نفسها كأداة لتكييف المقترضات التنظيمية مع خصوصيات الأراضي والمواقع المعنية. وتمكن أيضا من تصحيح بعض الاختلالات المقترضة في وثائق التعمير، ومن التجسيد الفعلي للرؤى المتناسبة أكثر مع الواقع ومع حاجيات المواقع والتجمعات العمرانية؛
- وهي تقدم أيضا، بطريقة مؤقتة، حلا سريعا لبطء وتعقيدات مساطر إعداد ومراجعة وثائق التعمير؛
- قد تُعتبر مسطرة الاستثناء أداة لتحقيق التكامل مع التخطيط العمراني، إذ تتيح إمكانية بلورة رؤية شمولية لإعداد المجال الوطني؛
- يُمكن إعمال مسطرة الاستثناء من تفادي التأخر في منح رخص البناء وإحداث التجزئات العقارية والمجموعات السكنية، والتعقيدات الإدارية المرتبطة بذلك.
- بفضل هذه المسطرة، تم تغيير الغرض الذي خصصت له بعض الأراضي المقررة أصلا لمرافق عمومية، والتي لم يتم استغلالها؛
- سمح نظام الاستثناءات المحدث بموجب مجموعة من الدوريات، من جهة، بالتدارك الجزئي لبعض مظاهر الحيف العقاري التي كرسها وثائق التعمير، وإعادة توجيه بعض المناطق طبقا لحاجيات الجماعات والعقارات المتوفرة، ومن جهة ثانية، بالاستجابة لبعض تطلعات المواطنين التي لم تقم خلال فترة البحث المرتبطة بإعداد وثائق التعمير؛
- مكّنت مسطرة الاستثناء من الحل الجزئي لمشكل الاستثمار، عن طريق تخطي العقبات المنتصبة في وجه المشاريع المعلّقة، وبالرفع من العرض في مجال الأراضي. وهذا الأمر سمح باستقطاب وانتقاء مجموعة كبيرة من المشاريع الاستثمارية الوطنية والدولية، وبخلق العديد من مناصب الشغل؛

- مكنت مسطرة الاستثناء من إنجاز المئات من المرافق السوسيو-جماعية، ففي الدار البيضاء وحدها، أحصى المركز الجهوي للاستثمار 985 رخصة لإقامة بعض المرافق، منها 652 عمومية و333 خاصة؛
- تشكل مسطرة الاستثناء محركا للنمو الاقتصادي والاجتماعي، وخاصة في المدن الكبرى، فعلى المستوى الوطني، يبلغ حجم الاستثمارات المرتبطة بهذه المسطرة 583 مليار درهم، مع خلق 304080 منصب شغل؛
- رفعت مسطرة الاستثناء من حجم إنتاج المجال، حيث إن المشاريع المستفيدة من هذه المسطرة يُحتمل أن تغطي مساحة 27046 هكتارا. والمشاريع العقارية ضمنها تمتد على مساحة 11996 هكتارا. وستؤدي هذه الأخيرة إلى توفير 94075 بقعة أرضية و250400 وحدة سكنية.

ومع ذلك، فإن هذه الآثار الإيجابية لا تمنع من وجود آثار سلبية ناتجة عن إعمال هذه المسطرة. والسؤال، ماذا لو لم يتم تطبيق مسطرة الاستثناء؟ أسنكون حينها أمام نفس الآثار؟ وهل يمكن أن يبرر عدد مناصب الشغل المحدثة والمبالغ المستثمرة التضحية بالبيئة وجودة الحياة في مدننا؟

3. بعض المظاهر السلبية لمسطرة الاستثناء على الصعيد الوطني:

لا شك أن ظواهر التأثير على البيئة، والمضاربات العقارية، وغياب الشفافية، وعدم التحكم في التوسع العمراني وفي إعادة التشكيل المجالي، الناتجة عن تدبير عمراي يعتمد مسطرة الاستثناء، وتغيب عنه الرؤية الشمولية، ويقتصر على دراسة كل ملف بطريقة منعزلة، قد يؤدي إلى مجموعة من الآثار السلبية، وخاصة على المجال العمراني.

وتتعدد هذه الآثار السلبية وتتجلى في المظاهر الآتية:

- تعميم العمل بمسطرة الاستثناء يؤدي إلى المساس بالتوجهات الكبرى لوثائق التعمير وبمقتضياتها. هكذا تفقد هذه الوثائق قوتها القانونية، لتُختزل إلى مجرد وثائق مرجعية للاستئناس؛
- مسطرة الاستثناء تحول دون إدراج التهيئة العمرانية في منظور تنموي مجالي مستدام، نظرا لكونها تغير جذريا التوجهات المتضمنة في وثائق التعمير؛
- يعبر هذا النظام عن مقاربة تجزئية للتنمية المجالية، ويؤثر سلبا في التخطيط العمراني، ويغير جوهرها قرارات التهيئة التي جاءت بها وثائق التعمير، كما أنه يخلخل الأولويات والترانتيات، في مجال تتداخل فيه قضايا إعداد التراب والتعمير والسكن. ولا يسمح بإدراج المشاريع ضمن منظور التنمية الترابية المستدامة؛
- تساهم مسطرة الاستثناء في خلق نمط إنتاج عمراي مغرق في المحلية تغيب عنه الرؤية الشمولية، مما قد يؤدي إلى خلق التنافر وعدم الانسجام المجالي. ومن المعلوم أنه دون رؤية شمولية موجهة، يستحيل التحكم في تحولات المجال وماله؛
- احتمال الاستغلال المفرط للتجهيزات والتقليص من المساحات العمومية، عبر الاقتطاع من الفضاءات المخصصة للمرافق العمومية، بل إلغائها أحيانا، لصالح المشاريع السكنية، دون تعويضها بأخرى، مما قد يؤدي إلى عدم تلبية الحاجيات الأساسية للسكان. وقد تتفاقم هذه الوضعية بالكثافة السكانية الشديدة في بعض المناطق؛
- مع توالي الاستثناءات وتراكمها، يُطرح مشكل إدماج المشاريع المستفيدة من هذه المسطرة في وثائق التعمير؛
- تشكل المشاريع المستفيدة من الاستثناء في أغلب الحالات مسا بجودة المدن وبيئتها؛
- تُقدّم طلبات الاستثناء، في أغلب الأحيان، دون استحضار قواعد النظافة وجمالية المجال؛
- ينتج عن إعمال مسطرة الاستثناء بعض الحيف الاجتماعي، على اعتبار أن الجميع يجد نفسه ملزما بتحمل الكلفة الإضافية الناتجة عن تفعيلها، بينما البعض فقط هو الذي يجني أرباحها؛
- إزالة المواقع المخصصة للمساحات العمومية والمساحات الخضراء يؤثر في جودة حياة الساكنة؛
- إغراق الأنسجة الحضرية القائمة بكثافة سكانية مفرطة، دون توفير مرافق عمومية تستجيب لحاجيات الساكنة، مما قد يؤدي إلى المساس بجمالية بعض الأنسجة؛
- إنجاز المشاريع التي حظيت بالموافقة المبدئية غير مؤكدة. هكذا تظل الآثار الاقتصادية الحقيقية لمسطرة الاستثناء دون الأهداف المعلنة في الدوريات.
- اعتماد معايير دنيا في إنجاز المرافق السوسيو-جماعية، فمثلا، المساحات المخصصة للمنشآت التعليمية غالبا ما تكون غير كافية؛
- الطريقة التي تفعل بها الإدارة مسطرة الاستثناء تؤدي إلى منح بعض الامتيازات في مجال التعمير لبعض الفاعلين على حساب آخرين، مما يمس بالتنافسية الاقتصادية بين مختلف المستثمرين؛
- نظام الاستثناء يحرم الدولة من وسائل مالية في إطار قانوني، من خلال اللجوء إلى حلول مالية ترقيعية؛

- التدبير العمراني القائم على الدوريات يؤخر الإصلاح التشريعي والتنظيمي الضروري؛
- تدبير المشاريع وفق مقارنة تجزئية دون رؤية مشتركة بين كل الفاعلين يؤثر سلبا في نمط الحكامة المحلية؛

يبدو أن مسطرة الاستثناء تركز تنظيميا عمرانيا على هامش القانون، وليس من المؤكد أنه يؤدي إلى خدمة الصالح العام وإلى التحكم في التطور العمراني. أيا كان غموض الرؤية حول مستقبل المجال هو الثمن الذي علينا ان نؤديه كي يستمر العمل بهذه المسطرة؟ ومن المسلم به أن ضمان تكريس الأهداف المتوخاة من نظام الاستثناء، وتنظيم المجال تنظيميا مرنا يجمع بين النهوض بالاستثمار والتحكم في التنمية والاستدامة، يتطلب بعض التعديلات، إن لم نقل مجموعة من الإصلاحات.

ويجدر التذكير في نهاية هذا الفصل الثاني، أن مسطرة الاستثناء سمحت خلال الفترة ما بين 2003 و2013، بدراسة 13222 مشروعا، 58 في المائة منها حصل على الموافقة المبدئية، بمعدل 111 مشروعا خضع للدراسة شهريا. وبلغت المساحة المحتمل تعيئتها 27046 هكتارا، بينما تجاوز مبلغ الاستثمارات الإجمالي الذي قد ينتج عن إنجاز المشاريع المستفيدة من رخصة الاستثناء 583 مليار درهم. وقد استفادت المدن الكبرى من نسبة 56 في المائة من مبلغ الاستثمارات الإجمالي على المستوى الوطني. والجدير بالذكر أن أغلب رخص الاستثناء المطلوبة تتعلق بتغيير التطبيق أو معامل شغل أو استعمال السطح.

وإذا كان تطبيق مسطرة الاستثناء قد سمح بالإفراج عن العديد من المشاريع التي عُقدت عليها آمال كبيرة لبث الدينامية في قطاع الاستثمار، فإن النتائج المترتبة على أعمال هذه المسطرة وآثارها الحقيقية تظل مع ذلك غير مؤكدة. ويظل العقار على رأس القطاعات التي تستفيد أكثر من هذه المسطرة، مقارنة بالاستثمار المنتج. وفي كل الأحوال، يبقى لزاما تعديل الأرقام المذكورة آنفا، عن طريق معاملات التصحيح.

وتختلف الدينامية المترتبة على أعمال مسطرة الاستثناء بين الجهات، علما أن هذه الممارسة رهينة إلى حد كبير بالظروف المحلية وبدرجة اقتناع المحليين بنجاحاتها. ويتبين من خلال تحليل أنماط التدبير الإداري لمسألة منح رخص الاستثناء وجود مقاربات مختلفة بين الجهات في طريقة تطبيق هذه المسطرة. إضافة إلى ذلك، فإن النظر الملي في استيفاء المشاريع المستفيدة من الاستثناء للشروط المنصوص عليها في هذا الصدد يوقفنا على مجموعة من عيوب الشكل والجوهر في هذه المسطرة.

فضلا عن ذلك، فليس من السهل تبيين الآثار الاقتصادية والسوسيو-مجالية والبيئية للعمل بمسطرة الاستثناء. وإذا كانت هذه الأخيرة قد أعطت بعض النتائج الإيجابية، فإن الدينامية المترتبة عليها تظل هشّة وموقّعة، حيث إن المقاربة المعتمّدة في تدبيرها لا تندرج في منظور مستدام، ويكفي دليلا على ذلك زحف الإسمنت والمباني على ما يناهز 900 هكتار كانت مخصّصة للمرافق العمومية، ومنها 420 هكتار للمساحات الخضراء.

ولا شك أن هناك العديد من الآثار الإيجابية الناتجة عن العمل بهذه المسطرة، وأهمها مبدأ المرونة في دراسة المشاريع، الشيء الذي مكّن من تذليل العقبات المنتصبة في طريق عدد كبير من المشاريع الاستثمارية، ومن الاستجابة السريعة لبعض رهانات التنمية الاقتصادية على الصعيد الوطني. ومع ذلك، فإن نظام الاستثناء يساهم في خلق نمط إنتاج للمجال العمراني من منطلق ضيق، لا يندرج في إطار رؤية شاملة، مما قد يؤدي إلى مجموعة من المشاكل السوسيو-مجالية. وفي هذا الصدد، قد يشكل السكن الاجتماعي، في المدى البعيد، مصدر قلق، اعتبارا للمعايير المسموح بها في هذا المجال، وخاصة الكثافة المفرطة المتمثلة في 230 وحدة سكنية في الهكتار الواحد.

وغالبا ما ظل تنظيم المجال العمراني عُرضة لتقلبات الظرفية الاجتماعية والاقتصادية والسياسية، ليصبح الاستثناء نوعا من التفاعل الذي يقدم حولا جزئية، ولكن جانرة بخصوص المسألة العمرانية.

وإذا كان الاستثمار والرغبة في ضبط وتنظيم الديناميات الاقتصادية والاجتماعية قد بررا إعداد دوريات في هذا الصدد، فإن هذه الأخيرة قد تؤدي إلى خلخلة الأولويات والترانبيبات، في مجال تتداخل فيه قضايا إعداد التراب والتعمير والسكن. وهذا التوجه العام ما انفك يخلق تعميرا تحكمه مجموعة من الثنائيات الضدية: المنظم/غير المنظم، والمقنن/الاستثنائي، والمخطّط/العفوي. مهما يكن، فإن السلطات العمومية مطالبة، أكثر من أي وقت مضى، بإعادة النظر في نظام الضبط العمراني، بمختلف جوانبه ومكوناته.

القسم الثالث: طرق إعداد وتعديل وتنفيذ وثائق التعمير: أي بديل عن الاستثناء المطلق؟

يكن الهدف أساسا، كما دُكر ذلك سابقا، في تفادي الإفراط في اللجوء إلى مسطرة الاستثناء، من خلال اعتماد نظام في التخطيط العمراني يجمع بين المرونة والتجانس والعقلنة. من هنا ضرورة القيام بعملية تقييم تنصبّ خاصة على مساطر إعداد وثائق التعمير، بحثا عن تجديد مناهج التخطيط والتدبير العمراني. مجمل القول إن إصلاح المنظومة الحالية مسألة يجب أن يُنظر إليها كبناء لسياسة حضرية عمومية.

الفصل الثاني: نظرات حول التشريعات المنظمة للتخطيط العمراني بالمغرب

يكن الهدف من تحليل المنظومة التشريعية التي يخضع لها التخطيط العمراني في المغرب في استجلاء الأسس والمبادئ التي تنبني عليها القاعدة القانونية، سواء كنتاج للحقبة الاستعمارية، أو كوسيلة لتدارك اختلالات هذا المجال بعد الاستقلال. يتعلق الأمر بمنظومة تشوبها اختلالات، بل في وضعية تنذر بالأزمة، نظرا لتراكم مشاريع نصوص مهجورة أو متعثرة تتقاذفها الحسابات السياسية وتصطدم بتعقيدات المساطر التشريعية.

1. النصوص المنظمة للتخطيط العمراني في المغرب امتداد للسياسة التشريعية في عهد الاستعمار

وعيا من السلطات الاستعمارية بكون التعمير أداة هيمنة، عمدت إلى وضع نظام تشريعي يستهدف التحكم في التنظيم العمراني وإعادة توجيهه، بحيث تتمكن من بسط سيطرتها لتشمل المجال والمجتمع.

وقد شكل قانون 1914 المتعلق بالتصنيفات وبتصاميم التهيئة وتوسع المدن والارتفاعات والرسوم المفروضة على الطرق الأداة الرئيسية في يد المستعمر الذي لم يكن يهيمه سوى "حفظ النظام واستتباب الأمن"²³. هكذا خضع المجال العمراني الوطني لتعمير مفروض ومعياري يحكمه أساسا الهاجس الأمني.

وجاء قانون 30 يوليوز 1952 المتعلق بالتعمير بمنطق عمراني يقوم على الإكراه وبحركة الهاجس الأمني. وظل هذا النص وفيها لمنطق القانون الصادر سنة 1914، وحافظ على مقتضياته ومبادئه في مجال إعداد وتنظيم المجال العمراني. وينص في ديباجته على أنه يحترم المقتضيات السابقة ويستحضرها في منته.

وبعد مجموعة من المحاولات²⁴ لإعداد تشريعات شاملة تستهدف إصلاحا عميقا لمبادئ التعمير وأدواته، تخلّت السلطات العمومية عن المشاريع الكبرى الشاملة، واقتصرت على إدخال بعض التغييرات الجزئية على النصوص القانونية الجاري بها العمل. هكذا اعتمد القانون 12-90 الحالي، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف المؤرخ في 17 يونيو 1992، نفس المنطق والمبادئ التي سادت في الفترة الاستعمارية، بحيث يمكن القول إنه نتيجة رؤية تقنية قسرية لمجال التعمير.

2. مشاريع قوانين لم تر النور:

يطرح مشروع القانون رقم 00.42 المتعلق بتأهيل العمران نفسه كمنعطف حاسم في المنطق الموجّه للتخطيط العمراني. وتعلن ديباجته عن الخيط الناظم لهذا المنطق الذي يجمع في كلّ منسجم بين النهوض بالتراث الحضاري، وثقافة التضامن والتواصل، وتممين الخصوصيات الجهوية والمحلية، واستحضار كلفة التعمير وأثارها على المجال، والمرونة، والتشاور بوصفه المبدأ الموجّه في إعداد وثائق التعمير. غير أن هذه المقاربة القائمة على سموّ القوانين، لم تجد ترجمتها الفعلية في مستوى المسطرة التشريعية، وهو نفس المصير الذي لاقاه كلُّ من مشروع القانون رقم 04.04 المتعلق بزجر المخالفات في مجال التعمير، ومشروع القانون المُحدّث للوكالة العقارية الوطنية.

وفي سنة 2005، شرعت السلطات العمومية في إعداد مشروع قانون بالغ الأهمية يحمل رقم 07-30 بمثابة مدونة للتعمير²⁵. ويعبّر هذا النص القانوني عن طموح سياسي كبير، يجد سنده ومرجعيته في الرسالة الملكية السامية التي يدعو

²³ Teyssier Arnaud : Lyautey, Edition Perrin, 2004, p.272.

²⁴ تشير هنا إلى المشاريع التي تم إطلاقها في أواخر الستينات تقريبا، وخاصة مشروع القانون-الإطار حول التهيئة الحضرية والقروية ومشروع القانون حول تهيئة الجماعات الحضرية والقروية.

²⁵ يتعلق الأمر بالمدونة التي أعدها القطاع الوزاري المكلف بالتعمير في يونيو 2007

جلالته فيها إلى " الانكباب على مراجعة وتحديث منظومة التعمير الجاري بها العمل في بلادنا [...] في سياق الانفتاح الذي تعرفه المملكة، وانخراطها في مناخ العولمة"²⁶.

ومن خلال استقراء المبادئ الأساسية لمشروع المدونة، يتبين أن الهدف منه وضع تخطيط عمراني مسهل ومحفز، يعتمد المقاربة التشاركية، ويسعى إلى إقرار الإنصاف العقاري. ويحاول أيضا تغيير نمط الحكامة الحضرية المعتمد، من خلال إعادة توزيع صلاحيات مختلف المتدخلين في عمليات إعداد وثائق التعمير. ومبدئيا، فإن إعادة تنظيم أدوار الفاعلين، تستهدف تعزيز مشاركتهم في إعداد المخططات التوجيهية وتصاميم التهيئة، مع إقرار إمكانية اللجوء إلى التحكيم²⁷.

ومع الأسف، فمن جديد يصطدم الطموح بالإخفاق التشريعي، فهذا المشروع قُنتت حاليا إلى مجموعة من المشاريع الموضوعاتية الصغيرة والمتفرقة. يتعلق الأمر بمشروع القانون الخاص بوثائق التعمير، ومشروع القانون رقم 50-13 المتعلق بإعداد التراب الوطني، ومشروع القانون الخاص بالمدن الجديدة، ومشروع القانون حول التهيئة الحضرية، ومشروع القانون رقم 12-66 المتعلق بزجر المخالفات ومشروع القانون المتعلق بالمساهمة في كلفة التعمير ومشروع القانونين المغيرين والمتممين للقانونين رقم 25-90 و 12-90. مهما يكن، يجب إصلاح الاختلالات المرصودة في إطار شامل ومنمذج.

3. حدود المنظومة القانونية

سنتطرق هنا إلى الحدود الجلية للمنظومة القانونية في مجال التخطيط العمراني، التي يسهل على الباحث استجلاؤها، والهدف من ذلك إبراز الاختلالات الكبرى التي تحول دون تحقيق نظام التعمير المعتمد اليوم الأهداف المرجوة منه. يتمثل ذلك فيما يلي:

- استمرار العمل بمبادئ التعمير التي سادت في عهد الاستعمار: يتبين من خلال النظر في النصوص التشريعية في هذا المجال استمرار المنطق الذي خضع له التعمير خلال الفترة الاستعمارية، حيث كان الهدف أساسا التحكم في المجال العمراني ومراقبته. ولم يعمل القانون 12-90 سوى على استنساخ المبادئ الأساسية التي تضمنتها النصوص التشريعية السابقة عليه. وما زالت تصاميم التهيئة تعبر عن رؤية عمرانية معيارية، يغلب عليها هاجس التقنين والتوجيه، ويحكمها منطق وظيفي في التطبيق، مما يؤدي إلى تمايزات مجالية تنتج عنها مجموعة من التفاوتات الاجتماعية.
 - المحيط العام القانوني والسياسي للقاعدة القانونية: قد يفضي المحيط العام القانوني والسياسي إلى ظهور قواعد قانونية ومقاربات منهجية، ولكنه أيضا قد يؤدي إلى ردود أفعال وممارسات منحازة وظرفية.
- وتخضع القاعدة القانونية لأسس نظرية وتوجيهات سياسية. وهذا ما يجعل الخيار السياسي المنحاز إلى نمط تعمير قسري نتيجة حتمية لنصوص قانونية متفرقة دون خيط ناظم يجمع بينها. وفي المقابل، فإن نمط التعمير المبني على التحفيز والمساطر المبسطة وعلى المقاربة التشاركية، هو وليد تشريع ديمقراطي، يجمع بين الانفتاح والمرونة والتقنين والضبط.
- غياب الانسجام بين توجيهات ووثائق إعداد التراب ووثائق التعمير. وفي غياب قانون متعلق بإعداد التراب، لا توجد هناك ترابعية تنتظم وفقها هذه الوثائق.
 - هيمنة الشكليات، في أغلب الأحيان، على حساب جوهر التخطيط العمراني، مما قد يختزل المسطرة في مجرد مراحل يتعين اجتيازها وإجراءات يجب احترامها، كغايات في حد ذاتها.
 - عدم كفاية الآليات الكفيلة بتدارك تنافر السياسات القطاعية وتشنت العمل الجماعي.
 - التداخل المؤسساتي: لا شك أن اللامركزية خيار استراتيجي، ولكن يبقى من الضروري مواكبة هذا المسلسل بجملة من الإجراءات من أجل تحقيق التوازن المطلوب بين اللامركزية الترابية واللامركزية المرفقية واللاتمركز..
 - "نصوص منظّمة" عبر الدوريات لا تفلح في تنظيم القطاع: يبرز من خلال تحليل أكثر من 300 رسالة دورية صادرة ما بين 2002 و2013، الاهتمام بالسكن على حساب التعمير، بذريعة امتصاص العجز في

²⁶ الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في الملتقى الوطني حول إطلاق مشروع إعداد مدونة التعمير، بتاريخ 3 أكتوبر 2005.
²⁷ على سبيل المثال، ينص الفصل 32 من المدونة على أنه في حال وقوع خلاف، خلال إعداد مشروع تصميم تهيئة بين الوكالة الحضرية والمجلس أو المجالس الجماعية، حول مال هذه الوثيقة، يتم طلب تحكيم الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم المعني. وإذا لم يحظ قرار الوالي برضى أحد الأطراف، يمكن لهذا الطرف أن يقدم طعنا أخيرا لدى السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير داخل أجل لا يتجاوز 20 يوما.

الوحدات السكنية، ليصبح الخطاب السائد هو خطاب الأرقام والنسب. يتعلق الأمر بمحاولة لتدارك الاختلالات والاستجابة لحالات مستعجلة عبر دوريات غير متوازنة.

الفصل الثاني -مسألة التشاور في مساطر إعداد وثائق التعمير ورهانات إعداد المجال وتدييره في المغرب

يظل المواطن الحلقة الأضعف في مسلسل التشاور واتخاذ القرار، حيث لا تفتح قنوات التواصل والتنسيق إلا في وجه الفاعلين العموميين وحدهم. والسؤال، هل يبدو في الأفق توجه ما إلى اعتماد أنماط تشاور جديدة، من أجل تعزيز اختصاصات المنتخبين، على وجه الخصوص، في مجال التخطيط العمراني؟

1. "التشاور" مع العموم:

يمكن القول إن مدة شهر المحددة في مسطرة وضع تصميم التهيئة لتلقي آراء المواطنين غير كافية، غير أن مشروع مدونة التعمير يرسم مساراً منهجياً ومسطرياً جديداً في هذا الصدد.

وقد أقر القانون الوضعي في المغرب مبدأ البحث العمومي في مساطر إعداد وثائق التعمير التنظيمية. ومع ذلك، لا يكتسي هذا البحث أهمية كبرى، ذلك أن تصميم التهيئة يصبح قانونياً عند انتهاء البحث العمومي، ويصبح بالتالي ملزماً للإدارة وللأغيار، ولا يفقد صفته القانونية إلا في حال عدم المصادقة عليه داخل أجل 12 شهراً ابتداءً من تاريخ انتهاء البحث العمومي.

بعبارة أخرى، حتى في حالة تقديم اعتراض على مشروع تصميم التهيئة خلال فترة البحث العمومي، فإن الجواب غالباً ما يكون سلبياً، نظراً لصعوبة إعادة تعديل الحيز موضوع الاعتراض أو تغيير الخيارات الأساسية. وهكذا، فإن الأماكن المخصصة للتجهيزات العمومية، وللطرق، ولحدود المساحات الخضراء، لا يمكن أن تخضع للتغيير بعد انتهاء البحث العمومي، لأن أي تعديل لهذه المكونات سيضر بالأماكن التي لم تكن مخصصة لهذه الأغراض خلال البحث العمومي. وفي حال اتخاذ قرار إدخال تعديلات على تصميم التهيئة متعلقة مثلاً بإعادة توزيع المرافق العمومية أو تغيير مواقع الطرق، يجب حينها إخضاع التصميم المعدل لبحث عمومي ثانٍ وفق نفس الشروط التنظيمية المحددة لهذا الغرض. والحال أن الإدارة ليست متحمسة لمثل هذه السيناريوهات المكرورة، نظراً لما تنسم به المساطر من تعقيد وبطء.

وفي نفس السياق، غير مشروع مدونة التعمير طريقة استشارة العموم، حيث اقترح، بعد انتهاء البحث العمومي، والنظر في الملاحظات، في حال تعديل مشروع تصميم التهيئة، عرض النسخة المعدلة في مقر الجماعة المعنية ووكالة التعمير، داخل أجل أقصاه أربعة أشهر. ويحل المشروع المعدل محل المشروع الأول الذي سبق عرضه على العموم، ويستمر هذا الإشهار في مقر الجماعة حتى صدور نص الموافقة.

ويمكن لجمعيات الأحياء وجمعيات سكان الملكيات المشتركة والهيئات المهنية أن تقدم ملاحظاتها حول المجال موضوع البحث العمومي²⁸. وعلى الوكالة الحضرية أن تتخذ كل الإجراءات الضرورية قصد تلقي ملاحظات وآراء أهم الفاعلين الأساسيين الاقتصاديين والاجتماعيين والثقافيين.

هكذا تكتمل مرحلتا الإخبار والاستشارة ضمن المشروع المذكور، بيد أن هاتين المرحلتين ليستا كافيتين للقول إن المواطنين لهم صفة الشريك الكامل الذي يُستشار من أجل الأخذ برأيه وإشراكه في المشروع.

وضمن المنطق نفسه، يسمح المشروع بإمكانية القيام بتعديلات جزئية، لاعتبارات اجتماعية و/أو اقتصادية²⁹، دون إجراء البحث العمومي.

مهما يكن، فإن النص القانوني الجديد يدل على نوع من التراجع قياساً إلى ما تضمنه مشروع المدونة من انفتاح وطموح.

2. اقتصار التشاور على الفاعلين العموميين

²⁸المادة 14 من مشروع المدونة.

²⁹تنص المادة 43 من مشروع المدونة على إمكانية إدخال بعض التعديلات الجزئية على تصميم التهيئة دون إجراء البحث العمومي، شرط ألا تؤدي تلك التعديلات إلى إنشاء ارتفاقات تؤثر في المباني، وبعد أخذ رأي المجلس الجماعي والإدارات العمومية المعنية.

يتبين من خلال النظر في التشريعات المتعاقبة في المغرب المرتبطة بإعداد وثائق التعمير أن التشاور مقرر مبدئياً مع مجموع الفاعلين العموميين، خلال صياغة وثيقة التعمير. بيد أن واقع الممارسة لا يتطابق دائما مع هذا المبدأ في بعده المجرد، حيث تتدخل الظروف المحلية وكاريزمية الأشخاص العموميين.

ولنتذكر أولاً في هذا الصدد أن الإدارة هي التي تتكفل بوضع تصميم تهيئة وتوسع المدن، المنصوص عليه في ظهير 1914، بعد طلب رأي الجماعة المعنية. ونفس الصياغة تتكرر تقريباً في النص التشريعي الموالي، ذلك أن عبارة "بطلب" من أو "بعد طلب رأي" تحيل على عملية استشارة، وليس على تشاور. فالسلطات العمومية تطلب فقط رأي البلدية المعنية، وليست مُلزَمة بأخذها بعين الاعتبار، ودون أن تُشرك حقيقة الجماعة في إعداد المشروع.

ويقرّ القانون 90-12 الجاري به العمل مبدأ التشاور مع الأشخاص العموميين. هكذا يتم إعداد تصميم التهيئة بمبادرة من الوكالة الحضرية بمشاركة الجماعات المعنية. وهذه المؤسسة العمومية هي المكلفة بتقديم النسخة المعدلة للمشروع المذكور كي يُعرض على أنظار اللجنة المحلية. ويترأس هذه اللجنة الوالي أو العامل المعني، وتضم، إضافة إلى رؤساء الجماعات ذات الصلة بالمشروع، السلطة المحلية ورؤساء المصالح الخارجية للإدارات المدنية للدولة ومديري المؤسسات العمومية. ويُعرض مشروع تصميم التهيئة قبل المصادقة عليه على المجالس الجماعية المعنية لأخذ رأيها³⁰. وتنتظر السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير بالتنسيق مع الوكالة الحضرية، في اقتراحات المنتخبين وملاحظات العموم.

هل سيتم القبول بالجماعات الترابية كفاعل أساسي يضطلع بدور حاسم في مساطر إعداد وثائق التعمير؟ وهل سيتم الارتقاء بالجماعة كي تصبح شريكا في اتخاذ القرار، بفضل إعادة توزيع أدوار الفاعلين؟³¹ ومع الأسف، فالمشروع الحالي المتعلق بوثائق التعمير يتخلى عن بوادر الانفتاح المعبر عنها في مشروع المدونة، ويستعيد عموماً المسار المنهجي والمسطري للقانون رقم 90-12.

مهتماً يكن، فإن عملية الإصلاح يجب أن تتسم بالنسقية في ميدان متعدد الأبعاد والفاعلين والمستويات، وهو مجال التعمير. وأي تعديل منعزل لا يصبُّ في تلك النسقية سيكون بمثابة إصلاح وهمي.

3. رهانات إعداد وتدبير المجال

يعود طابع التعقيد الذي يتصف به كلُّ من نظام اشتغال الفاعلين وأنماط اتخاذ القرارات المرتبطة بهذا النظام إلى تعدد الفاعلين، وتشتت مراكز اتخاذ القرار، والتنازع في الاختصاصات بين الإدارات والهيئات العمومية، علاوة على العجز البنوي الذي يعاني منه القطاع الخاص.

1.1. أنماط التدخل العمومي وتشتته

لا يمكن أن يُجَبَّ تشتت الاختصاصات هيمنة الطابع المركزي على مسطرة إعداد وثائق التعمير، رغم أن اللاتمرکز يخفّف نوعاً ما من ذلك النزوع المركزي، علماً أن المغرب لم ينتصر نهائياً للامركزية، كخيار استراتيجي، مقارنة ببعض بلدان الشمال، بل وحتى بعض دول الجنوب، فما زالت الدولة الفاعل الأول في مساطر اتخاذ القرار المتعلق بالتخطيط العمراني. ويكفي استحضار مثالي المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية وتصميم التهيئة لتبين الحضور المركزي للدولة في عملية إعداد المجال العمراني.

³⁰ من الدلالة بمكان أن نلاحظ أن المشرّع يستعمل عبارات فضفاضة من قبيل "بمشاركة" أو بتنسيق مع"، لا سيما وان طبيعة الرأي ليست مدققة.

بعبارة أخرى، هل الاستشارة إلزامية مع الرأي المطابق أو الرأي الاستشاري؟ وهل هي اختيارية فقط؟
³¹ يتم إعداد المخطط التوجيهي للجمع السكني، المقترح لتعويض المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، بمبادرة حصرية من الهيئة المنتخبة. ويُعرض المشروع بعدها على المجلس الجهوي ومجالس العمالات والأقاليم قصد تلقي الاقتراحات التي يمكن تضمينها في البحث العمومي. وفي الحقيقة، فإن المشروع يذهب به الطموح حد اشتراط المصادقة على المخطط التوجيهي للجمع السكني بالحصول على موافقة كل من الجماعات المعنية والوكالة الحضرية. إضافة إلى ذلك، يسمح مشروع المدونة للجماعة بأن تأخذ المبادرة بإطلاق عملية إعداد تصميم التهيئة. وقد أصبح بإمكان المجلس الجماعي أن يستفيد من تلقي صيغ من مشروع تصميم التهيئة، من أجل إشراكه في هذا العمل، ولكن ما يستوقف أكثر في المشروع الجديد، اشتراطه ألا تتم الموافقة على تصميم التهيئة إلا بعد الحصول على شهادة المطابقة مع المخطط التوجيهي للجمع السكني الذي تعدها الجماعات. وتسلم شهادة المطابقة مع المخطط التوجيهي للجمع السكني من طرف تلك الجماعات داخل أجل 20 يوماً ابتداء من التاريخ الذي قدم له فيه تصميم التهيئة. وفي حال عدم التوافق، يمكن طلب تحكيم الوالي أو العامل، وبعدها، عند الاقتضاء، السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير. وتقدم المادتان 35 و36 تفاصيل أوفى في هذا الصدد.

وفيما يخص المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، فإنه يُعدُّ بمبادرة من السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير، ورغم اقتران هذا المقترضى بعبارة "بمشاركة" تارة الجماعات المحلية، وتارة الجماعات المعنية³² وحدها، فليس هناك تحديد لا لأشكال هذه المشاركة ولا لصيغها.

ويُدرس المشروع المذكور ويعد من طرف لجنة مركزية يترأسها القطاع الوزاري المكلف بالتعمير³³. ويُعرض بعد ذلك على اللجنة المحلية للإدلاء برأيها. ويترأس هذه اللجنة الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم المعني³⁴. وتُرفع نتائج أعمال اللجنة المحلية للجنة المركزية لاتخاذ القرار. وطبعاً، فإن المشروع المذكور يُدرَس من طرف المجالس الجماعية التي يمكنها أن تتقدم باقتراحاتها كي تنظر فيها اللجنة المركزية بتنسيق مع تلك المجالس.

وبالمقارنة مع بعض البلدان من الشمال، نجد أن التخطيط العمراني في إسبانيا هو من اختصاص الجهات، وفي إيطاليا وكندا، من اختصاص الأقاليم. وفي ألمانيا، يعود اختصاص إنجاز البنيات التحتية الكبرى إلى الدولة، بينما التخطيط العمراني هو من اختصاص الجهات. وفي فرنسا، يمكن للجماعة أن تعترض، عند إبداء رأيها في مرحلة التشاور حول مشروع معروض عليها، على المساس بإحدى مصالحها، وترفع اعتراضها للمحافظ، وتبيّن له التعديلات المطلوبة. ويقدم هذا الأخير رأيه بعد استشارة اللجنة التي يُطلق عليها اسم لجنة المصالحة. وإذا لم تتم الاستجابة لطلب الجماعة، بعد المصادقة على مخطط انسجام المجال الترابي، يُمنَح لها أجل شهرين لتقرر الاعتراض وبالتالي تتسبب في سحب الوثيقة.

ورغم النزوع في المغرب إلى المركزية، فإن تصميم التهيئة أقل صرامة نسبياً في هذا الصدد. فهذه الوثيقة يجب أن تحترم المقترضيات القطعية المتضمنة في المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية³⁵. وهذا النوع من التراتبية تنتج عنه مجموعة من الصعوبات، ذلك أن هاجس الدقة، متمثلاً في تحديد الغرض المخصّص له السطح، يُفقد المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية مرونته، ليصبح الأساس هو الامتثال للإكراه القانوني لمطابقة³⁶ تصميم التهيئة للمخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية. فضلاً عن ذلك، فإن الإدارة المركزية، في علاقة بالوكالة الحضرية، هي التي تتخذ القرار المتعلق بمآل الملاحظات والتظلمات الصادرة عن العموم وعن المجالس الجماعية.

وفي إطار القانون المقارن، نلاحظ أن إعداد مشروع تصميم التهيئة في تونس هو من اختصاص الجماعة المحلية المعنية بتعاون مع المصالح المختصة ترابياً التابعة للوزارة المكلفة بالتعمير³⁷. وفي الجزائر، يعود اختصاص إعداد "مخطط شغل السطح" لرئيس المجلس الشعبي البلدي الذي يتخذ قرار اعتماد الوثيقة والمصادقة عليها³⁸. وفي فرنسا، يتم إعداد المخطط المحلي للتعمير، الذي حلّ محلّ مخطط شغل السطح³⁹، بمقتضى قانون التضامن والتجديد العمراني المؤرخ في 13 دجنبر 2000، محلياً، كما يدل على ذلك اسمه. وما زالت المساطر الجاري بها العمل على الصعيد الوطني تحمل بعض آثار النزعة المركزية التي تتخفف تدريجياً بفضل الجهود المبذولة لتحسين اللاتمرکز واللامركزية.

ورغم وجود العديد من المرتكزات القانونية التي تمنح مجالس الجهة والإقليم والعمالة دوراً على المستوى التقريري، فإن تدخل هذه الهيئات يظل محدوداً محتشماً في مجال التخطيط العمراني، ذلك أن المجلس الجماعي يتمتع باختصاصات أوسع في مجال إعداد وتدابير المجال⁴⁰.

³²تنص المادة 6 على أن الإدارة تأخذ المبادرة بمشاركة الجماعات المحلية، بينما المادة 3 من مرسوم التطبيق يشير إلى مشاركة الجماعات المعنية وحدها، ويتجاهل مجالس العمالات أو الأقاليم والمجالس الجهوية.
³³تنص المادة 4 من مرسوم تطبيق القانون 12-90 على أن اللجنة المركزية لتتبع إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية تترأسها السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير، وتضم ممثلي الوزارات (ما عدا العدل والخارجية)، وأيضاً مدير الأملاك المخزنية أو ممثله وولاة وعمال العمالات والأقاليم المعنية، ورؤساء الجماعات المعنية ومدير الوكالة الحضرية.
³⁴تنص المادة 5 من مرسوم تطبيق القانون 12-90 على أن اللجنة المحلية برئاسة الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم المعني، تتكون من أعضاء اللجنة التقنية للعمالة أو الإقليم، المحدثة بمقتضى الظهير الشريف المؤرخ في 15 فبراير 1977 المتعلق باختصاصات العامل ورؤساء الجماعات المحلية المعنية ورؤساء الغرف المهنية.

³⁵المادة 11 من القانون 12-90 المتعلق بالتعمير.
³⁶ليس الانسجام هو المطابقة، فإذا كان الانسجام يعني عدم التناقض بين معيارين، فإن المطابقة معناها التماثل التام بين وثيقتين. والملاحظ في فرنسا أن التراتبية بين مخطط انسجام المجال الترابي والوثائق الجماعية للتعمير تقوم على الانسجام والتناغم.
³⁷المادة 16 من القانون التونسي رقم 94-122 بتاريخ 28 نونبر 1994، بمثابة مونة لإعداد التراب والتعمير.
³⁸المواد 34 و35 و36 من القانون 90-29 بتاريخ 1 دجنبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، كما تم تعديله وتنميته بالمرسوم التنفيذي رقم 94-07 المؤرخ في 18 ماي 1994، والقانون رقم 3004-05 بتاريخ 14 غشت 2004.
³⁹ظل مخطط شغل الأراضي، المحدث بموجب قانون التوجيه العقاري بتاريخ 30 دجنبر 1967، الوثيقة الأساسية لتدبير المجال الجماعي في فرنسا لأكثر من 30 سنة.

⁴⁰يدلي المجلس الجماعي برأيه حول سياسات وتصاميم ووثائق إعداد التراب والتعمير، ويحرص على احترام خيارات وتوجهات المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية وتصاميم التهيئة وتصاميم التنمية وكل الوثائق الأخرى للتعمير وإعداد التراب الوطني. انظر المواد من 38 إلى 44 من الميثاق الجماعي بمثابة قانون رقم 78.00

فضلا عن ذلك، يتعين إعادة النظر في مهام وأولويات الوكالة الحضرية، لكي تتحول إلى محرك حقيقي للتفكير وللمعرفة والتنمية الترابية، ذلك أن هذه المؤسسة توجه جهودها أكثر نحو قضايا التدبير اليومي المرتبطة بطلبات إحداث التجزئات العقارية وتقسيم العقارات والبناء، عوض التفكير ووضع التصورات. بناء عليه، يتعين إعادة توزيع الأدوار المؤسسية لتجاوز اختلالات الحكامة الحضرية وتعزيز ثقافة التكامل بين مختلف الفاعلين الذين ليس لهم دائما، بحكم اختصاصهم، نفس الرهانات. والنتيجة أن كل جهاز إداري يواجه جهوده حصرا نحو القضايا القطاعية التي ترتبط به مباشرة.

ويظل الرهان هنا القطع مع منطق انغلاق المؤسسات والإدارات على نفسها، بحيث تتبدد التحفظات التي تؤثر سلبا في العمل الجماعي. ويتعين البدء بإعادة توزيع أدوار الفاعلين العموميين لتحديد أولويات واستراتيجيات الجماعات الترابية ومؤسسات الوالي والعامل والوكالة الحضرية، الخ. من جديد. ويجب أيضا إعادة تنظيم ممارسة التخطيط العمراني في القطاع الخاص.

2.1. دور الكفاءات البشرية في التحكم في مساطر إعداد وثائق التعمير

- الموارد البشرية للوكالات الحضرية

عند الحديث عن دور الدولة في مجال التخطيط العمراني، أي الدولة كمشط عمراني، يتجه الذهن أساسا إلى الوكالات الحضرية الموزعة على مجموع التراب الوطني. ويبلغ عددها 30 وكالة تضم 1350 مستخدما، بمعدل 45 إطارا وكونا بكل وكالة حضرية على حدة. ويبلغ عدد المهندسين المعماريين 195، بنسبة 14،4 في المائة، أما المهندسون فيصل عددهم إلى 105، بنسبة 8،1 في المائة، وباقي الأطر عددهم 400 من غير التقنيين، أي ما يعادل نسبة 29،6 في المائة.

وحسب مديرية الموارد البشرية التابعة للوزارة الوصية، فإن نسبة التأطير داخل الوكالات الحضرية تصل إلى 45 في المائة. ومع ذلك، فنادرا ما نجد أطرا عليا تحمل صفة المخطط العمراني. هكذا يعمل الجغرافيون والقانونيون والمهندسون المعماريون والمهندسون المساحون الطوبوغرافيون والاقتصاديون جنبا إلى جنب في الوكالة الحضرية، وينجزون دراسات متعلقة بالتخطيط العمراني، وقد يقع أن يبرز من بينهم بعض المخططين العمرانيين، وتحديد المهندسون المعماريون والمهندسون المساحون الطوبوغرافيون والجغرافيون الذين يقيمون، مع الممارسة، بعض المسافة مع مهنتهم الأصلية.

ويكفي النظر في نوعية الموارد البشرية بوكالة حضرية ما، للقول بأن هذه المؤسسة أبعد ما تكون عن القدرة على الاضطلاع بدور التخطيط العمراني، بمعناه الحقيقي، وخاصة مع انعدام بعض التخصصات. صحيح أن الوكالات الحضرية تضم أطرا تقنية وقانونية، وغيرهم، ولكنها لا تزخر بالخبراء.

ومن النادر العثور على بعض التخصصات في العديد من الوكالات الحضرية، من قبيل بعض التخصصات الهندسية والسوسبيولوجيا، وبعضها لا يتوفر على الحد الأدنى من الكفاءات الضرورية التي غالبا ما تجتذبها وضعية مهنية وأجور مغرية.

فضلا عن ذلك، فلكي تضطلع الدولة بدور المخطط العمراني، يجب تأهيل المؤسسات المكلفة بذلك، فليس من المناسب أن تشرف على سياسات إعداد التراب الوطني والتعمير أجهزة ما زالت في حاجة إلى اكتساب مزيد من التجربة والخبرة. ومما لا شك فيه أن إعداد وثائق التخطيط العمراني ليس مجرد عمل في التدبير الإداري. إنها ممارسة تحتاج إلى زخم من المعارف والمهارات الكفيلة بإحلال الفكر المبدع محل عقلية المساطر والشكليات.

ومن نافلة القول التذكير أن الهيئات العمومية ظلت دائما تفتقر إلى الكفاءات كما وكيفا. وليس من الممكن، على الأقل بسبب الراتب، أن تجذب الإدارات العمومية الخبراء لكي يقبلوا عليها. وأمام عجز الدولة عن الاضطلاع بالكفاءات الهائلة من الدراسات بما يكفي من الخبرة، فعالبا ما تستعين بالقطاع الخاص. ونظرا لطبيعة القطاع الخاص نفسه، فإنه عجز أيضا عن القيام بهذه المهمة، نظرا لكثرة الطلب العمومي فيما يخص وثائق التعمير.

وقد بينت الدراسة المنجزة، سنة 2009، لتقييم المؤسسات الخاصة العاملة في مجال الدراسات المتعلقة بالتعمير، أن العائد المالي للعاملين في هذا القطاع هزيل. ومن الصعب ضمان دخل قار ودائم من خلال ممارسة مهنة المخطط العمراني. وبالتالي فإن هذه المهنة تبدو كمنشأ متقطع، يُمارس في مناسبات متفرقة، مع احتفاظ أصحابه بمهنتهم الأصلية كمصدر أساسي للدخل.

• مكاتب الدراسات العمرانية والغموض القانوني

لا نحتاج إلى التذكير أن المؤسسات العمومية ظلت دائما تفتقر من الناحية الكمية والنوعية إلى الكفاءات الكافية. وليس بالإمكان، على الأقل بسبب مسألة الرواتب، إقناع الكفاءات بالاستمرار في العمل داخل المؤسسات العمومية الذي يصعب عليها أن تراكم الخبرة، نظرا لمغادرة المهندسين والمهندسين المعماريين القطاع العام نحو القطاع الخاص⁴¹. هكذا، تجد الإدارة نفسها عاجزة عن معالجة الملفات المتراكمة، التي يحتاج بعضها إلى خبرة خاصة، فتضطر إلى الاستعانة بخدمات مخططين عمرانيين ومكاتب الدراسات الأجنبية⁴²، ثم الوطنية.

ولا يوجد بالمغرب مخططون عمرانيون يمارسون بصفتهم تلك مهنة محددة بصفة قانونية، ذلك أن هذا الميدان لا يخول لأصحابه أي امتياز مهني خاص.

فضلا عن ذلك، فإن صفة المخطّط العمراني تظل غير دقيقة، في غياب نص قانوني ينظم ممارسة مهنة التخطيط العمراني. وهذه الصفة تعود إلى العرف أكثر منها إلى إطار قانوني يُعرّف بالضبط ما هو المقصود بهذه الممارسة المهنية⁴³. وعلى نفس النحو، فإن دفاقر التحملات لا تنص على معايير خاصة، لمن يتقدم للفوز بصفة في إطار طلب عروض في هذا المجال، إلى جانب الصفة المهنية الأصلية، ولا تطالب بدبلوم جامعي عال في التعمير، علما أن التكوين هو في نفس الوقت مصدر أساسي لاكتساب الكفاءة، وأيضا أداة حاسمة لتنظيم ممارسة مهنة المخطّط العمراني.

والحال أن المخططين العمرانيين الخبراء، ممن استفادوا من التكوين المتخصص الذي أكسبهم معرفة عالية في المجال، يُعدّون على رؤوس الأصابع، وهذا لا يعني طبعاً أن الخبراء الذين أبانوا عن كفاءتهم في تخصصاتهم الأصلية غير موجودين بما يكفي.

ويعود المرسوم المُحدّث بموجبه نظام الترخيص للأشخاص الذاتيين أو المعنويين الذين يقدمون خدمات في مجال الدراسات أو تنفيذ الأشغال، إلى سنة 1999⁴⁴. وهو ينظم فقط مسألة توقيت بعض الصفقات المتعلقة بخدمات لصالح الدولة، ولا يتطرق إلى الدراسات العمرانية ولا إلى الخدمات التي يقدمها المهندسون المعماريون والمهندسون المساحون الطبوغرافيون الذين يتوفرون على نصوص قانونية خاصة تنظم الأعمال التي يقومون بها.

والسؤال الذي يفرض نفسه في هذا الإطار: من هم المتدخلون في مجال التخطيط العمراني؟ وفيه يتمثل عملهم بالضبط؟ وهو سؤال ضروري لرسم حدود تدخل مكاتب الدراسات والمخططين العمرانيين الخواص، رفعا لكل ليس وغموض. ونتساءل أيضا كيف السبيل إلى تنظيم عملية إعداد وثائق التعمير والتهيئة، من أجل تدارك الفراغ القانوني في هذا المجال؟ وهل يتم ذلك عن طريق وضع نظام لمنح الرخص وتصنيف المخططين العمرانيين؟

وعند النظر في الممارسة الفعلية في هذا المجال، يتبين أن هناك عددا قليلا من المؤسسات الخاصة التي اختارت العمل في ميدان التخطيط العمراني في المغرب، واختارت أيضا أن تحصر نشاطها فيه دون غيره. هكذا يبدو العمل في مجال إعداد المجال العمراني عملا متقطعا وغير قار. ومن جانب آخر، فإن مكاتب الدراسات التي تعمل في هذا الميدان لا تتوفر على مجموع الكفاءات المطلوبة التي تؤهلها لإعداد وثيقة للتعمير بكل جوانبها. لهذا غالبا ما يقدم أصحاب الملفات المتنافسة للفوز بإحدى طلبات العروض فريقا من الخبراء والعاملين تم جمعه بهذه المناسبة.

وتتطلب القدرات البشرية والمادية والتنظيمية والقانونية والمالية للمؤسسات الخاصة العاملة في مجال الدراسات العمرانية اهتماما خاصا، ذلك أن الشركات الخاصة العاملة في مجال الدراسات العمرانية مكونة في أغلبها من أشخاص ذاتيين،

⁴¹ حسب إحصائيات القطاع الوزاري المكلف بالتعمير، غادر المئات من المهندسين والمهندسين المعماريين الوكالات الحضرية، ما بين 2001 و2010، وفضلوا العمل في القطاع الخاص، إما لحسابهم الخاص، أو في مناصب مغرية في مؤسسات خاصة.

⁴² عدد قليل من مخططات توجيه التهيئة العمرانية تكلف بإعدادها مكاتب دراسات مغربية. وبيّن عبد الرحمان البكري في كتابه "التعمير بين المركزية واللامركزية" (ص.30) أن أغلب مخططات توجيه التهيئة العمرانية من إنجاز مكاتب دراسات أجنبية خاصة - أو فروع لشركات أجنبية. ومن بين هذه المكاتب نذكر: كينواكس بورت ستوري (مؤسسة بلغارية)، الشركة الإفريقية للدراسات بالمغرب، ومجموعة 8 فرع مكتب دراسات لبناني يوجد مقره الرئيسي في لندن، والشركة المركزية للتهيئة الترابية بالمغرب، وفرع لمكتب دراسات فرنسي، مكتب الدراسات بانسو.⁴³ ليست هناك أي مؤسسة تعليمية في المغرب تقدم تكوينا يتوج بالحصول على شهادة "مخطّط عمراني"، ما عدا المعهد الوطني للتهيئة والتعمير. ومع ذلك، جرت العادة أن تطلق هذه الصفة على حاملي دبلوم جامعي عال في مسالك ترتبط بقضايا التعمير، وأيضا على مقدمي الخدمات في مجال التخطيط العمراني.

⁴⁴ المرسوم رقم 984.98.2 بتاريخ 4 ذي الحجة الذي أحدث بموجبه، فيما يخص توقيت بعض الصفقات المتعلقة بالخدمات لصالح الدولة، نظاماً للتخصيص للأشخاص الذاتيين أو المعنويين الذين يقدمون خدمات في مجال الدراسات وتنفيذ الأشغال.

وهي تمثل نسبة 65 في المائة، مقابل 16 في المائة من الشركات ذات المسؤولية المحدودة. ولا تعمل في مجال التخطيط العمراني سوى شركات من الحجم الصغير، برأسمال ضعيف، يتراوح بين 300 ألف و500 ألف درهم⁴⁵.

نخلص إلى القول إن المجال العمراني يعاني من ضعف بنيوي. وأي إصلاح عميق يجب أن يكون متعدد الأبعاد، يشمل النظام الإداري-القانوني، وتنظيم القطاع الخاص، وتمويل الدراسات والرفع من عروض التكوين وجودته.

3.1. مسألة العقار في المغرب

يشكل العقار بطبيعته حقل تطبيق لسياسات إعداد التراب والتعمير والسكن وإحدى الوسائل الأساسية في هذا المجال. إنه وسيلة للتدخل والتنظيم والضبط، وعامل حاسم من عوامل إنتاج المصالح والثروة وتركيزها وتدبيرها، بحيث إن الديناميات العقارية وأشكال التنمية الحضرية تتفاعل فيما بينها تفاعلا متواصلا.

من الطبيعي إذن ألا يحصل التوافق التام حول التخطيط والتدبير المتعلق مباشرة أو بطريقة غير مباشرة بالعقار. ولا يمكن أن تلقى وتتقاطع بشكل تام مختلف المصالح السوسيو-اقتصادية لمختلف الفاعلين، المرتبطة بهذا المجال.

وإضافة إلى تنوع الأنظمة العقارية، وتعدد المتدخلين وندرة العقار الحضري، فإن إشكالية العقار تغدو أكثر تعقيدا، بتراكم الاختلالات وتقلبات السوق العقارية، والمضاربات، واللجوء المفرط إلى تجزئ السطح وقصور المنظومة القانونية-الإدارية والحكامة.

فضلا عن ذلك، فإن انعدام الشفافية في سوق العقار، إلى جانب ظاهرة المضاربات العقارية بكل آثارها السلبية، تجعل هذا المجال عرضة لمجموعة من التوترات والضغوط، وخاصة فيما يتعلق بالمجال الحضري وضواحي المدن. وهذه الوضعية تخلق نوعا من الهوس المحموم بالملكية العقارية التي أصبحت، لأسباب يتداخل فيها ما هو نفسي واجتماعي، إحدى المثل السامية التي يصبو الجميع إلى تحقيقها، مما يؤدي إلى خلق مناخ يساعد على انتشار شعور مرضي بندرة العقار، ويدفع إلى التهافت عليه بأي ثمن.

ضمن هذه الشروط، يتحول العقار إلى بالوعة سحيقة تستنزف الإمكانيات المالية للأسر، وقدرتها على الاستهلاك، مما يؤثر سلبا في التنمية الاقتصادية. فضلا عن ذلك، فإنه يحمل المالية العمومية تكاليف إضافية، في غياب رؤية محكمة لتدبير المجالات الحضرية وتلك المحيطة بالمدن.

ولا أحد يمكنه ادعاء القدرة على سن سياسة عقارية عقلانية، من دون أدوات مؤسسية وتنظيمية وتقنية، ومن دون قواعد قانونية ومعايير وبرمجة مجالية. يتعلق الأمر بمجموعة من الوسائل اللازم إعمالها للتحكم في السطح واستعماله وضمان التنظيم السوسيو-مجالى. والهدف من ذلك التأثير في قيمة السطح سلبا أو إيجابا، والتشجيع على إعادة التركيب المجالى .

ولا تخلو المنظومة الحالية من عناصر واعدة، من قبيل مدونة الأوقاف والقانون رقم 14-07 المتعلق بالتحفيظ العقاري، ومدونة الحقوق العينية الصادر سنة 2011، والسياق المؤسسي الجديد، والهيئة الوطنية للوقاية من الرشوة، ومجلس المنافسة، والمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، الخ. ومع ذلك، فإن التركيز يجب أن ينصب على الإنصاف العقاري كقاعدة أساسية، علما أن تحديد الغرض المخصص له السطح موضوع يكتسي حساسية خاصة، نظرا لما يرتبط به من رهانات تتعلق بالملكية العقارية. من ثم أهمية قاعدة التضامن بين الملاك العقاريين في إنجاز الطرق والمرافق والمساحات الخضراء. وفي هذا الصدد، يجب القطع مع فكرة الدولة الحاضنة، والدولة الدركية، إذ الحاجة أولا إلى الدولة الضابطة والمنظمة.

الفصل 3: التقييم والآفاق

يُخصَّص هذا الفصل لتقديم رؤية نقدية لمساطر تصور المجال، وفي نفس الوقت، يلتبس مداخل ممكنة للتفكير المنفتح على المستقبل، وعلى بعض آفاق التحول التي قد تشكل بديلا عن وضعية اختلال، إن لم نقل وضعية أزمة.

⁴⁵وزارة السكنى والتعمير وإعداد المجال، مكتب الدراسات أحمد الحريري، دراسة متعلقة بتقييم البنيات الخاصة العاملة في مجال دراسات التعمير، التقرير حول المرحلة الثالثة، يونيو 2009، ص. 15-19.

وسيصاغ هذا التقييم في شكل نظرات نقدية تتوقف مليا عند منهجية ومسطرة إعداد وثائق التعمير، وخاصة تصاميم التهيئة، قبل التركيز على الأسس التي تنبني عليها عملية وضع التصورات. وليس الهدف وصف هذه المساطر، ولكن استجلاء المبادئ التي تتحكم في منطق التخطيط والتهيئة والإجراءات المسطرية.

كيف السبيل إلى تدبير مجال متحرك وهش بواسطة تصاميم تهيئة عادية وثابتة؟ بأي رؤية وبأيّ تخطيط عمراي يمكننا ضمان التنظيم السوسيو-مجالّي والانطلاق في درب التطوير والتنمية؟ تتراوح الأجوبة بين منطقيّ الزمنية الضيقة والتنمية المستدامة، والاستعجال والاستشراف، والابتكار والحلول المبتدلة الجاهزة... ويبقى من الضروري في كل ذلك، تحديد مستويات للتحكيم من أجل إيجاد الحلول المناسبة.

1. تقييم مساطر إعداد وثائق التعمير

يبدو من خلال النظر في دفاتر التحملات المتعلقة بإعداد وثائق التعمير والبيانات المرجعية المرتبطة بها، أن إعداد هذه الوثائق يتبع مسارا منهجيا موحداً، مبتدأه التقرير التشخيصي، ومنتهاه رسم المشروع العمراي أو مخطط التهيئة. هكذا يخضع التخطيط العمراي لرهانات اتخاذ القرار. وهدفنا هنا تسليط الضوء على مسلسل مكرور، محدد مسبقاً، وتقديم تقييم في شكل نظرات نقدية تنصب على مراحل الإعداد والدراسة والمصادقة.

يخضع هذا المسار المسطري نظرياً لمنطق تدرّجي يجمع بين البحث والتشاور ووضع التصورات. ومع ذلك، هناك مجموعة من العقبات المنهجية التي يتعين تخطيها طوال تطبيق هذه المساطر.

هناك أولاً السرية والتحفّظات التي تحيط بمرحلة الإعداد والدراسة، والحرص على ألا يتسرّب أيّ شيء عنها خارج دائرة العامل والوكالة الحضرية. والحال أن التّكتم على المعلومات، والتستّر على المسطرة وتحفّظ الإدارة من التواصل، علامة على استمرار عقلية يجب القطع معها، من أجل إرساء علاقات جديدة بين مختلف الفاعلين، بما في ذلك المواطن.

أضف إلى ذلك اكتفاء التقارير التشخيصية بالتعريخ السطحي على الدراسات القطاعية المنصّبة على الجوانب السوسيوولوجية والعقارية والبيئية، إن لم نقل أنها لا تعيرها أي اهتمام. وقد كشفت العديد ممن الدراسات النقص الكبير في مجال البحوث التي تتناول المجال بالتمحيص والتفصيل.

أما مرحلة الدراسة، فيسود فيها إلى حد كبير منطق الإجراءات والشكليات، بدءاً من رئاسة اللجنة التقنية المحلية من طرف العامل شخصياً، الأمر الذي كان مثار شدّ وجذب بين القطاع الوزاري المكلف بالتعمير والأمانة العامة للحكومة⁴⁶.

ومع انطلاق هذه المرحلة، تُرْفَع السرية عن مشروع التهيئة، وتكتسي الرهانات الاقتصادية والمجالية المرتبطة به أهمية كبرى. وبفضل البحث العمومي، يتعرف عموم الناس على مشروع تصميم التهيئة، مما يجعلهم يتفاعلون معه بتعرضاتهم وآرائهم. يتعلّق الأمر بعملية إخبار واستشارة العموم الذين عليهم أن يقدموا ملاحظاتهم داخل أجل شهر. وبانقضاء هذا الأجل، لا يُقبَل أيّ تظلم⁴⁷.

ولكي يستجيب مسلسل اتخاذ القرار هذا للتطلعات الاجتماعية، يجب توفير مجموعة من الشروط الكفيلة بتحقيق هذا الهدف. فمن نافلة القول التذكير أن أي عملية استشارة لساكنة، تتجاوز نسبة الأمية في أوساطها 40 في المائة، لا يمكن أن تتصف بالمصادقية، في غياب نقاش عمومي مسبق⁴⁸ كقيل بإنارة طريق المواطن وتوعيته بمختلف جوانب المشروع. ومن شأن هذا النقاش أن يعرّف بالتشخيص الترابي ويقرب مضامينه من الناس، ويكشف عما ينطوي عليه من أبعاد سياسية، ويجعل الرهانات المرتبطة بالتهيئة شأنًا عاما يلتقي حوله الجميع.

فضلا عن ذلك، يجب ألا يتضمن الملف، موضوع البحث العمومي، فقط الوثيقة المرسومة ومشروع ضابطة التهيئة، بل يجب أيضا نشر الورقة التقديمية التي تُعرَض فيها مبررات الخيارات الواردة في مشروع التهيئة.

⁴⁶ رفضت العديد من مشاريع تصاميم التهيئة من طرف الأمانة العامة للحكومة التي اعتبرت أن انعقاد اللجنة التقنية المحلية برئاسة ممثل عن العامل، وفي أغلب الأحيان الكاتب العام للعمالة، يشكل عيباً ينهض سبباً لإبطال المسطرة، حسب تأويل هذه المؤسسة للمادتين 5 و20 من مرسوم تطبيق القانون 90-12 المتعلق بالتعمير.

⁴⁷ تؤكد الدورية رقم 4756 بتاريخ 15 مارس 2007 المتعلقة بتدبير ملفات مشاريع تصاميم التهيئة على ضرورة التطبيق الصارم للقانون، وتحث الوكالات الحضرية والمفتشيات الجهوية للسكنى والتعمير على عدم الأخذ بعين الاعتبار تعرضات المواطنين واقتراحات المجالس الجماعية التي تقدم خارج الأجل القانوني.

⁴⁸ مديرية التعمير، دراسة تقييمية لعملية تنفيذ وثائق التعمير لجهة الرباط-سلا-زمور-زغير، يوليو 2008، ص. 76

و تنصب التعرضات عموماً على بعض الارتفاقات التي تمس بملكيات عقارية خاصة. وهو رد فعل طبيعي، بالنظر إلى تعلق الأفراد بممتلكاتهم وحرصهم على تدبير معين لها. لهذا، فهم يرفضون أي مشاريع عمرانية صادرة عن السلطة المختصة، يرون أنها تمس بحقهم المطلق في ملكياتهم العقارية. يبدو أن المجال العام لم يرتق بعد في أذهان الناس إلى مرتبة المثل الاجتماعية. من الضروري إذن بذل الجهود على المستويين السياسي والاجتماعي لجعل المواطن يستبطن شعور تملك المجال العام، ومشروع التهيئة المرتبط به.

وفي نفس السياق، يُلاحظ أن اهتمام النسيج الجمعي لا يتجاوز القضايا الموضوعاتية أو القطاعية، أما ابتداع المدينة، وإعادة تشكيل المجال، والاندماج الحضري، والتماسك الاجتماعي، وغيرها من القضايا المرتبطة بسياسات المدينة، فإنها تظل خارج اهتمامات المجتمع المدني. يبقى لزاماً إذن إعادة النظر في وسائل الإخبار والتشاور، بل وفي طرق اتخاذ القرار بطريقة مشتركة.

وفيما يخص مرحلة المصادقة، يعود إلى السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير اختصاص الحسم في مآل مختلف التعرضات والملاحظات والاقتراحات المقدمّة حول تصميم التهيئة، وذلك بالتنسيق مع الوكالة الحضرية والجماعات المعنية⁴⁹.

وتظل عبارة 'بتنسيق مع' غامضة الدلالة. هل تعني فقط جلسة تنسيق تمتلك فيها السلطة الحكومية المختصة سلطة اتخاذ القرار النهائي؟ وإذا كان للجماعة وللوكالة الحضرية وللعامل، الذين يحضرون عادة اجتماعات "اللجنة" التي يتعين عليها البت في تطلعات المواطنين واقتراحات المجلس الجماعي، رأي يُدلون به، فما هي الطبيعة القانونية لهذا الرأي؟

والأكيد أن الجماعات المحلية لا تمتلك حق الإدلاء برأي مطابق⁵⁰. أما العامل، فليس معنيا سوى باستشارة اختيارية⁵¹.

هناك شبه إجماع على رفض مساطر إعداد تصميم التهيئة. فهو أقرب ما يكون إلى مجموعة من العمليات الآلية المكرورة، حيث تسود الشكليات وتحجب ما عداها من الجوانب، لتجعل من التخطيط العمراني مسلسلاً من الإجراءات الشكلية، أكثر منه عملية فكر وإبداع.

2. تعديلات قانونية ومؤسسية ممكنة:

ينوء التخطيط العمراني تحت ثقل آليات قانونية ومؤسسية تعوق تطوره. وممارسة مهن التخطيط العمراني تحيط بها العديد من علامات الاستفهام. أمن المناسب إذن الانخراط في تغيير وإعادة تنظيم هذا الحقل الذي تتجاذبه شتى الحسابات والمصالح؟

1.2. تعديلات قانونية

يتعلق الأمر على هذا المستوى بإصلاح عميق للآليات المعتمدة. ومن ثم الاقتراحات الآتية:

- اعتماد مقارنة شاملة لإعداد التراب والتعمير والسكن والعقار. وفي هذا الصدد، يجب وضع قانون يتعلق بإعداد التراب لتزويد السلطات العمومية بإطار مرجعي، يضمن الانسجام والتنسيق بين أعمال إعداد وتهيئة وتنمية المجال في مستويات مختلفة.
- إنجاز إصلاح شامل لتدارك النقائص التي تم رصدها، وذلك في إطار مندمج. ويجب استئناف عملية إعداد مدونة التعمير وإخراجها إلى حيز الوجود وتجاوز الوضعية الحالية، لهذا يتعين القيام بما يلي:
- وضع مساطر لإعداد وثائق التعمير شفافة وجماعية، وتقديم المعلومات للعموم، واستشارتهم وإشراكهم إشراكاً فعلياً في عملية التشاور، بل الارتقاء بهم إلى مرتبة المشارك في اتخاذ القرار، وهذه الإجراءات تشكل أفضل خطة عمل لإنجاح هذا المسلسل؛

⁴⁹ حسب ما تنص عليه المادة 24 من القانون 12-90 المتعلق بالتعمير والمادة 25 من مرسوم تطبيقه. وعادة، فإن هذا الأمر من اختصاص لجنة يطلق عليها اسم "اللجنة المركزية"، فهي التي تبت في النهاية في مجموع الملاحظات والاعتراضات والاقتراحات المتعلقة بمشروع تصميم التهيئة.

إضافة إلى ذلك، فغالباً ما يكون هناك ممثل عن العامل في هذه اللجنة، رغم أن القانون لا يسند إليه هذا الاختصاص. ووحدها الدورية رقم 005 هي التي تمنح العامل إمكانية تقديم رأيه في الاقتراحات الصادرة عن المجلس الجماعي، عند الاقتضاء، إلى القطاع الوزاري المكلف بالتعمير.⁵⁰ في هذه الحالة، يتعين على الإدارة أن تستشير ولكنها ليست ملزمة باتباع الرأي المقدم، أي أن الأمر يتعلق بوجود استشارة ولكن برأي اختياري. ووحدها الاستشارة الواجبة المصحوبة برأي مطابق تلزم الإدارة باتباع الرأي المعبر عنه.⁵¹ تعني عبارة الاستشارة الاختيارية أن الإدارة ليست ملزمة بالاستشارة وليست ملزمة أيضاً باتباع الرأي المعبر عنه. وسترتكب الإدارة خطأ قانونياً إن هي ظنت أنها ملزمة بهذا الرأي.

- تعزيز اللامركزية واللامركز الإداري. وقد حان الوقت لإعادة النظر في اختصاصات المؤسسات التقنية، وتحديد الوكالات الحضرية.
- التنصيص على مسؤولية كل المتدخلين في التخطيط العمراني في أي فشل محتمل، بوضع حد للغموض والتعميم الذي يكتنف بعض حلقات مسلسل اتخاذ القرار.
- اعتماد مفاهيم مناسبة للسياق السوسيو-ثقافي والمجالي المحلي، من أجل وضع حد لغموض المفاهيم والتباسها، وإعمال منهج معقلن واضح ينطوي على روح الابتكار والمبادرة.
- فرض إحداث الارتفاقات ولكن بطريقة متروية ومتبصرة، فيما يخدم المصلحة العامة في المجال الصحي والأمن العمومي. ومن الضروري القيام بعمل مدقّق في كل قطاع على حدة تفاديا لاستمرار العمل بالعتبات الدنيا في مجال الارتفاقات. وتكفي المقارنة بين الارتفاقات المتعلقة بخطوط الكهرباء مع توصيات الهيئات الأوروبية⁵² لإدراك النقص التشريعي في هذا الصدد.
- إبراز أدوات التنفيذ والتتبع والتقييم.
- وضع ميثاق وطني للتعمير والمعمار، حفاظا على نظام القيم والخصوصيات الثقافية والتراث المعماري لبلدنا، مع التأكيد داخل هذا الميثاق، الذي يرسم التوجهات الكبرى في مجال تخطيط الفضاءات العمومية، على مبدأي الاندماج العمراني والتماسك الاجتماعي.
- إعادة النظر في المرسوم رقم 482.98.2 الصادر بتاريخ 8 جمادى الأولى 1434 (20 مارس 2013) المتعلق بالصفقات العمومية. ونظرا لخصوصية الدراسات المتعلقة بالمجال، فإنها تتطلب نصوصا قانونية خاصة لتمكين الإدارة من تقييم الملفات المتبارية للفوز بالصفقات، والإحاطة الوافية بكل جوانب مسطرة الدراسة والمصادقة على الوثائق المطلوبة، ذلك أن النظام الحالي في دراسة العروض التقنية والمالية لا يسمح باتخاذ قرارات سديدة ومعلّلة.

من نافلة القول التذكير بضرورة توفير الأدوات اللازمة لإطلاق ممارسة مبتكرة في مجال التخطيط العمراني، عوض الإغراق في الشكليات القانونية. يتعلق الأمر بالأحرى بمقاربة منهجية تمكّن من إنجاز التصاميم جماعيا، في إطار مرجعي عنوانه التبصر والتروّي والانفتاح، أكثر منه بعملية تدارك يستهدف معالجة الاختلالات التنظيمية. وهذه المقاربة المنشودة تستدعي أيضا مجموعة من التعديلات المؤسساتية.

2.2. تعديلات مؤسساتية

من الضروري إعادة تنظيم أدوار الفاعلين العموميين لتعزيز اللامركزية واللامركز. ويبقى أن مؤسسات الوالي والعامل والوكالة الحضرية والجامعية تحتاج إلى تحليل عميق يمكن من تحديد التعديلات الضرورية لتطوير أدائها في الاتجاه المنشود. وتسعى الأفكار التالية إلى إبراز بعض التعديلات الأساسية لتدارك أوجه التنازع والقصور التي تشوب التنظيم الإداري القائم.

■ في مستوى مؤسسة الوالي والعامل

إن التدخل العمومي في مجال العمران عمل جماعي يتحمل القائمون به مسؤوليته. هكذا، يجب أن تُوكّل إلى مؤسسة الوالي والعامل سلطة حقيقية و واضحة في التنمية الترابية. ويجدر في هذا الصدد أن يُنَاط بهذه المؤسسة دور الحكم عند الاختلاف في الرأي بين الوكالة الحضرية والمجلس الجماعي فيما يخص تجسيد مشروع التنمية في وثائق التعمير. وهذه المؤسسة مطالبة ليس فقط بضمان قانونية المساطر ولكن أيضا بتحقيق الأهداف والنتائج.

وبما أن العامل يوجد في قلب نظام اتخاذ القرار في مساطر إعداد التصاميم، فيجب أن يكون مسؤولا في الوقت نفسه على سرعة إنجاز عملية التخطيط وعلى جودتها.

وإضافة إلى المساطر، يجب الاهتمام أيضا بالعقود المرتبطة بالتجمع العمراني، والمدينة كوسيلة لتقييم التدخل العمومي. ويعود إلى العامل اختصاص الحرص على انسجام محيط التنمية الاقتصادية والسوسيو-مجالية، بغض النظر عن التقطيع الإداري للجماعات. وهنا يجب أساسا ضمان مستوى معين من الانسجام والتناغم والتراتبية بين وثائق إعداد التراب ووثائق التعمير.

⁵²نشير هنا إلى التوصية رقم Ce /519/1995 الصادرة عن الاتحاد الأوروبي في 12 يوليوز 1999 وتوصية البرلمان الأوروبي لسنة 1998 والقرار رقم 94/0238-3 A.

■ في مستوى الوكالة الحضرية:

لنلاحظ أولاً أن الوكالة الحضرية تهتم بالتدبير اليومي لطلبات البناء وإحداث التجزئات العقارية وتقسيم العقارات أكثر منه بالتفكير في قضايا المجال والتنمية. وقد حان الوقت كي تغير أولوياتها لتتحول إلى بنية حقيقية للدراسات والأبحاث.

هكذا، يجب أن تشكل هذه المؤسسة فضاء للتفكير والتشاور، تستفيد منها الجماعات المحلية، مما يتطلب توفرها على فريق من المختصين متعدد التخصصات، قادر على إجراء دراسات استشرافية، ودعم شركائه في تحديد المشاريع التنموية والنهوض بها.

يجب إذن أن تتحول هذه المؤسسة إلى مصدر للمعرفة والتنمية، كي لا تظل مجرد سلطة توازن إزاء الجماعات المحلية فيما يخص تسليم الرخص عبر الموافقة على المشاريع.

■ على مستوى الجامعات

يجب أن تحتل مسألة التكوين، باعتبارها رهانا أساسيا، مكانة خاصة في هذا المسلسل، إذ تعد شرطا ضروريا لتحسين الخبرة في الإدارة العمومية والقطاع الخاص. وبما أن الجامعة هي أولا فضاء لاكتساب المعارف والمناهج، فإنها مُطالبة بوضع برامج دراسات متنوعة وعملية.

والملاحظ أن التكوينات الحالية غير كافية بالنظر إلى عدد المستفيدين منها، ذلك أن الوكالات الحضرية في حاجة إلى المزيد من الفنيين والباحثين من أصحاب الكفاءة العالية والتكوين المتميز. يبقى لزاما إذن القيام بإصلاحات عميقة لكي تتحول الجامعة إلى فضاء للبحث والتفتح الفكري المتوثب والغني والحيوي. ومن الضروري، في نظرنا، إنشاء لجنة وطنية للتعليم العالي في مجال التعمير والتهيئة، تضم ممثلين عن الإدارة (التعليم العالي، إعداد التراب والتعمير)، وأساتذة باحثين (المعهد الوطني للتهيئة والتعمير، المعهد الوطني للهندسة المعمارية، مدارس المهندسين)، ومهنيين (الهيئات المهنية، جمعيات المخططين العمرانيين). وستشكل هذه البنية فضاء للتفكير وقوة اقتراحية. وهناك الكثير من المسوّغات التي تعزز هذا الاقتراح، نجلها فيما يلي:

- إحداث هيئة للتشاور والحوار من أجل تحديد رؤية مشتركة بين مراكز القرار والجامعات والمهنيين؛
- تقديم مداخل ممكنة لاكتساب المعارف والخبرة وللتخصص؛
- خلق تفاعل بين الفكر والفعل، والنظرية والممارسة، والمنهجية والتجربة؛
- ترسيخ ثقافة متعددة التخصصات.

والهدف من ذلك تقريب الفضاء الجامعي من عالم مهنيي التعمير والتهيئة، من أجل التوافق حول أهداف ومصالح مشتركة. من هنا ضرورة تضافر الجهود في هذا الحقل الواعد الزاخر بالإمكانات، نظرا لما يرتبط به من تحديات ورهانات تزداد أهميتها يوما عن يوم.

حان الوقت إذن لتقنين الدبلوم الجامعي للمخطط العمراني وتعزيز التكوين الجامعي في مستوى السلك الثالث المهني في مجال التعمير والتهيئة، والإكثار من التخصصات المرتبطة به، من خلال خلق جسور تمكّن حاملي شهادات قريبة من هذا المجال من الولوج إليه (المهندسون المعماريون، المهندسون، الجغرافيون، الاقتصاديون، القانونيون، الخ).

3. من إعادة هيكلة مهنة غير منظمة إلى إنشاء مهنة المخطط العمراني

هل يجب تنظيم مهنة المخطط العمراني، من خلال وضع نظام للترخيص لممارسة هذه المهنة، علمي ومنصف ومحكم كفيل بإضفاء الطابع الاحترافي عليها؟

يمكن القول إن تنوع الآفاق المعرفية والتخصصات العلمية مصدر غنى ضروري أمام التعقيد الذي تتسم به المسائل العمرانية. ولكن، مهما يكن التخصص الأصلي للراغب في ممارسة مهنة المخطط العمراني: الهندسة المعمارية، البيئة، العلوم الإنسانية (جغرافي، مختص في الاقتصاد أو القانون...) علوم الهندسة (الشبكات، النقل، الطوبوغرافيا...)، فيجب أن يتابع الدراسة في سلك ثالث يُتوّج بالحصول على شهادة تخوله حق ممارسة مهنة التخطيط العمراني.

وسيصح بالإمكان، ضمن هذه الشروط، إطلاق صفة تسمح بتصنيف ممارسي هذه المهنة إلى فئات: المهندسون المعماريون-المخططون العمرانيون، والجغرافيون-المخططون العمرانيون، والمهندسون-المخططون العمرانيون،

والاقتصاديون-المخططون العمرانيون، والقانونيون-المخططون العمرانيون، وعلماء الاجتماع-المخططون العمرانيون، الخ. وسيصبح من المشروع حينها التفكير في إنشاء هيئة تضم ممارسي مهنة المخطط العمراني.

فضلا عن ذلك، يقتضي التداخل بين مستويات المجال الترابي، وأحواض العيش، ومستلزمات العولمة، ومتطلبات التنمية المستدامة، وغيرها من التحديات والرهانات، إعادة تشكيل عالم المهن، من أجل إنشاء مهنة المخطط العمراني التي تتطلب تخصصا دقيقا ومعقفاً في مجال التعمير والتهيئة. ومن شأن التكوينات الأكاديمية أن تُسدَّ النقص في عدد المهنيين المختصين في الميدان.

يتعلق الأمر بتصور شامل يرتبط فيه الإصلاح المنشود بسياسة معيّنة في مجال التعليم والتكوين المهني، مما تترتب عليه ضمناً آثار إيجابية على مجال التخطيط العمراني. هكذا تتفتح السياسات العمومية على مجموعة جديدة من العوامل، الأمر الذي يتطلب اعتماد مقاربات جديدة.

تبين لنا من خلال هذا الفصل أن التشريعات المتعلقة بالتخطيط العمراني قامت على نفس المبادئ التي سادت في عهد الاستعمار. ويعد ذلك نتيجة تعمير قسري مغرق في التقعيد والتقنين. وقد حاولت السلطات العمومية الارتقاء بالتشريعات الوطنية في مجال التعمير، ولكن دون جدوى. هكذا توالى مجموعة من مشاريع القوانين الدالة على تردد الدولة وعدم الحسم في القرار لمواجهة القصور القانوني والتنازع في الاختصاصات المؤسساتية. ومن جديد يرتدُّ الطموح إلى إعداد مدونة للتعمير إلى إخفاق تشريعي، ويتم تقنين مشروع القانون المعني إلى مشاريع موضوعاتية منفردة وصغيرة الحجم.

فضلا عن ذلك، يظل المواطن حاليا الحلقة الأضعف في مسلسل التشاور واتخاذ القرار في مجال التعمير، حيث تتفتح قنوات التواصل والتنسيق في وجه الفاعلين العموميين وحدهم.

يتعين إذن الشروع في تجديد عملية إعداد المجال العمراني، من خلال مجموعة تعديلات قانونية ومؤسسية، من أجل إعادة هيكلة هذا المجال، بدءاً من إعادة توزيع أدوار الفاعلين، وانتهاءً بتنظيم مهنة المخطط العمراني.

القسم الرابع: التجارب الدولية والدروس المُستخلصة

الفصل الأول: تجارب دولية

تستهدف المقارنة الوقوف على المقاربات المُعتمَدة في بلدان أخرى في مجال التخطيط والتدبير المجالي، مما يمكن من تحليلها، واستخلاص بعض الدروس منها، والاستفادة من ذلك قصد إعادة النظر في أسس وأدوات وطرق الضبط الحضري والمنطق الكامن وراءه، على المستوى الوطني. ويعد ذلك مدخلا لاستجلاء أبعاد النصوص المنظمة للتعمير في المغرب وحدودها.

وتسعى هذه الدراسة إلى الاستفادة من التجارب الدولية والقانون المقارن، انطلاقاً من عينة تتكون من بلدان فرنسا وكندا وألمانيا وإسبانيا وإنجلترا وتونس، دون أن تعمل على استنساخ نماذج أجنبية جاهزة في التدبير والتخطيط.

وتمثل هذه النماذج مدارس تعمير مختلفة تطورت في بيئات سوسيو-سياسية متباينة، وهي بالتالي تعتمد مناهج خاصة بها في مجال التخطيط والتدبير المجالي. فضلا عن ذلك، فبعض هذه البلدان اختارت مع توالي السنوات مقاربات ومناهج في التنظيم العمراني متكيفة مع ظروفها السياسية والاقتصادية والسوسيو-ثقافية، وصادفت في مسارها نفس الصعوبات التي نواجهها اليوم.

وباستثناء التجربة التونسية التي تلتقي في كثير من جوانبها مع التجربة المغربية في هذا المجال، فإن فرنسا وكندا وألمانيا وإسبانيا وإنجلترا طورت قدرات متميزة في التوفيق بين المصالح المتعارضة، بفضل طرق محكمة في التنسيق والتشاور والتحكيم للتوصل إلى حلول رصينة. ومن المفيد إذن التوقف عند الطرق التي اعتمدها في الموازنة بين متطلبات المديين القريب والبعيد، ومستلزمات التنمية الاقتصادية والسوسيو-بيئية.

ويجدر في هذا المستوى التوقف أيضا عند ما نتيجته الملاءمات الصغرى والاستعمالات المشروطة من إمكانات في التجارب الدولية، للانتقال بعدها إلى مظاهر المرونة التي تسمح بها المخططات العامة الموجهة لوثائق التعمير، في مستويات الإعداد والمراجعة والتنفيذ والتكامل.

الفصل الأول - الملاءمات الصغرى والاستعمالات المشروطة في فرنسا وكندا

قاد رفض مبدأ الاستثناء المطلق في فرنسا وكندا إلى بروز مفهوم الملاءمات الصغرى كتعبير عن مسعى يقوم على عنصري التسهيل والتعديل. وضمن نفس المنطق، ظهر مفهوم الاستعمال المشروط كأداة لتدارك نقائص وثائق التعمير. يتعلق الأمر بحل يُطبَّق ضمن إطار محدّد بدقة، علما أن التدبير العمراني يخضع في كل الأحوال لأليات قانونية ومؤسّساتية وقضائية دقيقة. صحيح أن هناك العديد من الإجراءات التي تضيفي بعض المرونة على هذه الترسّانة، لكنها مدقّقة ومحاطة بما يكفي من القيود.

1. رفض مبدأ الاستثناء المطلق في فرنسا وكندا:

1.1. التخلي عن مبدأ الاستثناء المطلق في فرنسا منذ السبعينات

لم يعد القانون الفرنسي يقبل بممارسة الاستثناء التي أصبحت تُعتبر ممارسة غير قانونية، ولكنه نص على مجموعة من الإمكانيات المقيّدة التي تسمح ببعض المرونة. ويجدر التذكير في هذا الصدد بأن القانون الفرنسي كان يمنح السلطات العمومية حق منح رخص الاستثناء في مجال التعمير، ولكن بداية من السبعينات، بدأ الرأي العام يندد بحالات خرق القواعد القانونية في إطار "مناطق التهيئة التشاركية". وامتدت رقعة التنديد بهذه الممارسة واحتدت لهجتها، واتهم أصحابها الدولة بأنها دمية طيعة في يد رجال السلطة الاقتصادية، تعمل على خدمة مصالحهم على حساب الصالح العام، بذريعة تشجيع الاستثمارات!

وقد تجلّى رد فعل السلطات العمومية في إصدار الدورية رقم 72-52 بتاريخ 17 مارس 1972، التي سعت إلى التصدي لحالات خرق القاعدة القانونية، التي تؤدي إلى انزياح غير مقبول عن القانون الواجب تطبيقه، وإلى كل عمليات تحويل المسطرة عن أهدافها الأولى، حيث إنها كانت تستهدف أعمال بعض المرونة من أجل احترام أكبر لروح النص القانوني. وبالموازاة مع ذلك، تم اعتماد مقاربة مختلفة، تتمثل فيما يسمى الملاءمات الصغرى التي تعني تكييف ما تنص عليه قوانين التعمير من قواعد خاصة بمنطقة ما، مع بقعة أرضية معيّنة.

وقد عرفت المنظومة القانونية الخاصة بهذا المجال تحولا كبيرا بصدر مدونة تنظم هذا المجال، وتحديد القانون الصادر في 30 يونيو 1972. وتضم هذه المدونة كل النصوص التشريعية والتنظيمية في مجال التعمير، بما في ذلك "الضابطة الوطنية للتعمير"، التي تحدد القواعد الأساسية المطبّقة على مجموع التراب الوطني. فضلا عن ذلك، فقد اصبح الجماعات تتوفر على وثائق للتعمير متمثلة في التصاميم المحلية للتعمير التي تقابل تصاميم التهيئة في المغرب.

وقد سعى المشرّع إلى رفع أي التباس ممكن في هذا المجال، عندما أصدر سنة 1976 قانونا يميز بين "الاستثناءات" و"الملاءمة الصغرى". ونصّ في هذا الصدد على شروط منح الاستثناءات. هكذا يظل القانون الفرنسي صريحا في رفضه مبدأ الاستثناء. وفي هذا الإطار، أُخذت مجموعة من التدابير التنظيمية ضد مخالفة مقتضيات التخطيط العمراني، للحيلولة دون التضحية بالرؤية الشمولية المندمجة المستدامة لصالح الطّرفي والعرضي الزائل. وتنص مدونة التعمير في هذا الصدد على أنه لا يمكن أن يكون موضوع استثناء⁵³:

- القواعد والارتفاقات المحدّدة في وثائق التعمير؛
- التوجيهات المتضمّنة في الوثائق الخاصة، مثل مناطق التجهيز ذات الأولوية وتصاميم تهيئة المنطقة وتصاميم المحافظة والاستصلاح.

إضافة إلى ذلك، فإن رخصة الاستثناء لا يجوز منحها⁵⁴ إلا بالنسبة إلى دفتر التحملات الخاص بالتجزئات وقواعد البناء العامة، ولكن ضمن مجموعة من الشروط، وخاصة الوثائق المذكورة آنفا والمقتضيات المنظمة للتعمير.

2.1. عدم قبول طلبات رخص الاستثناءات الكبرى في كندا

من المناسب البدء بإبراز الخصائص التي تميز المنظومة القانونية الكندية في مجال التعمير. يتكون التخطيط العمراني أساسا من مخطط التعمير الذي يكتسي أهمية بالغة. وهو يعبر عن سياسة التنمية الحضرية ويغطي مجموع التراب البلدي، ومن تصميم التطبيق، ومن ضابطة التطبيق الذي يجب أن يُنجز بصدها بحث عمومي. ويشكل كلُّ من تصميم التطبيق والضابطة المرتبطة به دعامين ضروريين لمخطط التعمير. فضلا عن ذلك، فإن الطابع الإلزامي لمخطط التعمير إزاء الأغيار رهين

⁵³ انظر على التوالي المواد ل.123-1 الفقرة 5، و17-143، و311.10.3 و.5-19-313 من مدونة التعمير
⁵⁴ انظر المادة ر 15-421 من مدونة التعمير

بالأنظمة المرتبطة بهذا المخطط، وتتمثل في أنظمة استغلال الأراضي، ومنها نظام التطبيق الذي يحدد الارتفاقات وقواعد قابلية الأراضي لإقامة مبان عليها، وضوابط البناء والتجزئات، والنظام المرتبط بمنح الاستثناءات الصغرى والاستعمالات المشروطة.

ويميز قانون التعمير الكندي بين نوعين من الاستثناءات:

- الاستثناءات الكبرى المتعلقة بطلبات تغيير جوهري للغرض المخصص له السطح وقواعد استعماله أو قابلية البناء عليه. وفي هذه الحالة، يُصبح تغيير ضابطة التطبيق إلزامياً.
- الاستثناءات الصغرى المتعلقة بطلبات تغيير جزئي ومحدود. ويحدد القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير معايير قبول هذه الطلبات.

ولا تقبل بتاتا طلبات تغيير الغرض المخصص له السطح والقواعد المطبقة على البناء. ولا يتم إدخال أي تغييرات كبرى على هذا المستوى إلا إذا خضعت ضابطة التطبيق للمراجعة والتعديل، بل حتى الفوائد التي ستجنيها الجماعات لا يمكن أن تبرر إنجاز أشغال ما، احتراماً لمبدأ حياد الدولة التي من المفروض أن تقن وتحتزم قواعد القانون الاجتماعية والموضوعية والعامّة.

وفي كل الحالات يعود إلى القاضي اختصاص مراقبة استعمال الإدارة هذا الحق وتقييد سلطتها في هذا المجال. هكذا ينبغي أن يُبرر أي طلب للحصول على رخصة الاستثناء بتحقيق "المنفعة العامة"، ذلك أن وثيقة التعمير تعبر عن هذا المبدأ وتجسده، ولا يمكن بحال أن يمس الاستثناء بالمصلحة العامة.

مفهوم "الملاءمات الصغرى" في فرنسا وكندا

يدل مفهوم الملاءمات الصغرى في فرنسا وكندا على نوع من التكيف العمراني الضروري الذي يقدم حلاً تقنياً لوضعيّات في الواقع تضر بقابلية بقعة أرضية لإقامة مبنى عليها.

1.2. حدود الملاءمات الصغرى في فرنسا

تعني الملاءمات الصغرى، في مدونة التعمير، إجراء "ضرورياً بسبب طبيعة السطح، وبنية البقع الأرضية أو طابع المباني المجاورة"⁵⁵.

والملاحظ أن كلا من النصوص القانونية والاجتهادات القضائية تقدمان تأويلاً مدقّقاً لمفهوم الملاءمات الصغرى، حيث تدل على:

- المطابقة مع الأسباب المعلّلة المذكورة حصراً في الفقرة 5 من المادة ل.123-1 من مدونة التعمير.
- التكيف يجب أن يكون فعلاً من درجة دنيا، ويتعلق بعملية تهيئة محدودة ومعلّلة.
- انزياح المشروع عن القاعدة يجب أن ينحصر في أدنى الحدود.
- رفض أي تكيف لا يعد ضرورياً، ويعتبر فقط مفيداً أو مرغوباً فيه. وبهذا لا يكون أي تكيف أصغر قانونياً إلا إذا كان إنجاز المشروع لا يتم بدونه.
- رفض أي مخالفة للقواعد المحددة في وثائق التعمير، حتى وإن كانت المخالفة محدودة جداً. مثلاً، لا يُسمح بتاتا بتشييد بناء يتجاوز علوه بـ 1 متر واحد الارتفاع المسموح به قانونياً.

يتعلق الأمر بمنطق للتلاؤم، بيد أن المرونة المسموح بها هنا يُنظر إليها كمبدأ يسهّل ويزيل العقبات، ولكن ليس كمصدر للتجاوزات. وتسمح المرونة بإدماج المبنى، غير المطابق للقواعد المحددة في ضابطة التطبيق، في النسيج العمراني القائم. ولا تُمنح رخصة البناء إلا للأشغال التي تستهدف تحسين تطابق المبنى مع القواعد المذكورة، أو للأشغال التي لا تحدث أي أثر عليها.

إضافة إلى ذلك، فإن منح رخصة الملاءمات الصغرى من اختصاص العمدة في المناطق المتوفرة على التصميم المحلي للتعمير، أما في المناطق غير المتوفرة على هذا التصميم، فإن هذا الاختصاص يعود إلى المحافظ أو الوزير.

⁵⁵ انظر المادة ر421-15 من مدونة التعمير

مههما يكن، فالملاءمات الصغرى محاطة بإطار قانوني دقيق، وتخضع لمراقبة القضاء الذي يخوله القانون حق تقييد السلطة التقديرية للإدارة، وتدارك صعوبات الممارسة.

2.2. نظام الاستثناءات الصغرى في كندا

يحدد القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير معايير قبول الاستثناءات الصغرى المرتبطة بطلبات التعديل الجزئي والمحدود، وهي تتمثل فيما يلي:

- الاستجابة لطلب التغيير يجب ألا تؤدي إلى تغيير لمخطط التعمير؛
- طبيعة الاستثناء يجب ألا تتنافى مع أهداف تصميم التهيئة؛
- يجب ألا ينصبّ طلب الاستثناء الأصغر، حسب المادة 1.145، على المقتضيات المتعلقة باستعمال السطح وكثافة شُغْله، المتضمنة في ضابطة التطبيق والتجزئات.
- يجب على صاحب الطلب أن يستدل على الأضرار التي تصيبه بسبب النظام الجاري به العمل.

يتبين مما سبق أن الاستثناء الأصغر مسطرة استثنائية يمكن للمجلس البلدي بمقتضاها أن يأذن بإنجاز مشروع ما أو بالتسوية القانونية لأشغال لا تتطابق تطابقاً تاماً مع أحكام التطبيق أو إحداث التجزئات. وتسمح هذه المسطرة بتقديم حل عملي لحالات محدّدة، غير منصوص عليها في ضابطة التعمير. هكذا يُمنَح المجلس البلدي حق تدبير الاستثناء الأصغر، ضمن شرطين مسبقين يجب توفّرهما:

- على البلدية أن تكون قد عمدت مسبقاً إلى تشكيل لجنة استشارية للتعمير التي تقدم رأيها حول طلب الحصول على الاستثناء الأصغر، وتُصدّر توصيات معلّلة لتفسير قرار المجلس البلدي.
- يجب أن تتوفر البلدية على ضابطة، تتعلق بالاستثناءات الصغرى، التي تحدد المسطرة الواجب اتباعها لهذا الغرض. وتُعرض هذه المسطرة على العموم لإبداء الرأي فيها.

ولا يتحقق الانسجام بين عمليات التخطيط العمراني إلا إذا كانت مندرجة في إطار تخطيط وتدبير يتسمان بالمرونة التي لا تتنافى مع الصرامة الضرورية لتحقيق المنفعة العامة.

وترسم مسطرة الاستثناء الأصغر حدود المرونة الممكنة، مما يسمح للمجلس البلدي بتدارك بعض النقائص الصغرى التي تشوب وثائق التعمير، تفادياً لرفض طلبات البناء لاعتبارات طفيفة.

يتعلق الأمر بنظام مرّن، يقوم على دراسة متأنية لمختلف الحالات، ويسعى إلى تعبيد الطريق أمام مختلف الأطراف، ويمكّن من التوفيق بين غايات ومرامي الأنظمة الجاري بها العمل، والحاجات العملية. هكذا يصبح بالإمكان تكيف موقع مبنى ما أو التقليل من الحد الأدنى الواجب في البقع الأرضية ضمن مشروع تجزئة، ولكن مع احترام تام للمقتضيات المتعلقة بالغرض المخصص له السطح والكثافة العمرانية.

تبقى فقط الإشارة إلى الدراسة التشاورية التي تقوم بها اللجنة الاستشارية للتعمير، المكوّنة من المنتخبين والمواطنين المعيّنين من طرف المجلس البلدي لطلبات الاستثناء الصغرى، قصد إبداء الرأي حول كل القضايا المرتبطة بإعداد التراب والتعمير.

3. مفهوم الاستعمالات المشروطة في كندا

نص المشرع في كندا على إجراء آخر يتضمن العمل بما يسمى "الاستعمال المشروط"، تحسباً لما قد يقع أحياناً من اختلاف بين ضابطة التطبيق والاستعمال المطلوب، بسبب إقامة مشروع بناء، ولكن ذلك لا يؤدي بالضرورة إلى تغيير أحكام التهيئة والتعمير.

لهذا، يمكن للمجلس البلدي أن يعتمد نظام الاستعمالات المشروطة الذي يتيح إمكانية إحداث تغيير في الغرض المخصص له السطح في ضابطة التطبيق. ويحيل لفظ "المشروطة" على مجموعة من الشروط وعلى مسطرة مندمجة ومُشركة وتضمن الحماية ضد التجاوزات. وهنا تجدر الإشارة إلى أن الساكنة تمثل سلطة اجتماعية وتضطلع بدور حاسم في هذه المعادلة الكبرى. هكذا يُستشار المواطنون ويُشجَعون على إبداء رأيهم وقبول النظام الجديد الذي يجب أن يحترم الأحكام التنظيمية وألا يمس بسميات وبيئة الموقع المُزمَع إقامة المشروع عليه.

وتتيح هذه المسطرة، التي تسمح بإحداث تغيير جزئي في استغلال منطقة ما، بعض المرونة في تدبير وثائق التعمير، بشكل يسمح بملاءمتها مع وضعية أو حاجة لم تكن مقررة في الأصل.

هكذا، يخضع التنظيم العمراني في كندا لثالث المراقبة والمرونة والشفافية، مع إعمال التشاور والانفتاح على السكان.

الفصل الثاني – أشكال المرونة في مجال التخطيط العمراني في إسبانيا وألمانيا وإنجلترا

يقوم التخطيط العمراني في هذه البلدان على مبدأي التبسيط والمرونة، مع الحرص في نفس الوقت على ضمان الانسجام والتجانس بين مختلف مستويات الإعداد، بشكل يضمن التناغم بين مكونات التخطيط العمراني وأيضا عقلنة الخيارات والقرارات.

وكلما ازدادت درجة الانسجام، تعزّزت الالتقائية بين المبادئ الأساسية الموجّهة والخيارات المحلية المعبرة عن توزيع الاختصاصات بين الإدارة المركزية والسلطات المحلية. وتكشف الخطاطات العامة المرتبطة بإعداد ومراجعة وتنفيذ وثائق التعمير عن درجة عالية من المرونة ومن الإحكام في وضع مناهج التخطيط والتدبير المجالي.

1. الانسجام بين مستويات التخطيط كمدخل للمرونة في مجال التعمير

تتمثل وثائق التخطيط العمراني في إسبانيا أساسا في المخططات العامة للتهيئة العمرانية وتصاميم التعمير الجماعية، وأيضا المعايير المتفرّعة للتخطيط والدوريات المتعلقة بالبناء بالنسبة إلى البلديات الصغرى. ويحدد المخطط العام للتهيئة الحضرية الغرض المخصص له السطح الذي يُصنّف إلى ثلاث فئات: السطح الحضري والسطح القابل للتعمير والسطح غير القابل للتعمير. وبالتالي، فإن التصاميم المفصّلة تتعلق بالمدارات الحضرية والتصاميم القطاعية تهم السطح القابل للتعمير والتصاميم العامة تخص المناطق غير القابلة للتعمير.

وفي ألمانيا، تُعدّ ضابطة التنطيق بمبادرة من الجماعة أو نقابة الجماعات. ويشمل نطاق تطبيقه الجماعة الواحدة أو مجموعة من الجماعات، ويستهدف تجسيد التوجهات الكبرى لإعداد التراب. فضلا عن ذلك، فإن تصميم التعمير يشكل أداة تنظيمية تحدد استعمال السطح والارتفاقات والأماكن المخصصة للمرافق، الخ.

وفي إنجلترا، تتكون وثائق التخطيط العمراني أساسا من وثائق التنمية المحلية التي يتم إعدادها داخل الإطار العام الذي تحدده الاستراتيجية المجالية الجهوية.

وتُعدّ وثائق التنمية المحلية بمبادرة من السلطات المحلية للتصميم، ويشمل نطاق تطبيقها مقاطعة واحدة أو عدة مقاطعات. وتستهدف رسم السياسة العامة للتنمية الحضرية، وخطط العمل الخاصة بكل منطقة على حدة، وتوقعات التصور، والأهداف البيئية والاجتماعية والاقتصادية الضرورية لتنمية المنطقة موضوع الدراسة.

هكذا تتميز المنظومة القانونية العامة بمرونة كبرى، تفسح المجال أمام تطبيق السياسات المحلية للتعمير واستغلال الفرص المتولدة عن المشاريع التنموية. ويمنح قانون التعمير في إنجلترا أصحاب القرار سلطات تقديرية تعزز الطابع التوجيهي العام لتصاميم التعمير. ومع ذلك، فرغم هذه المرونة الواضحة، فكل عملية تخطيط أو ترخيص لمشروع عمراني يجب أن تتوافق على الأقل مع المبادئ الاثني عشر الأساسية للتنمية المستدامة المنصوص عليها في القانون، ذلك أنه على المستوى الترابي، وفي قلب المنظومة القانونية، يخدم مبدأ الاحتمال التنمية المستدامة التي تحظى بالأولوية مقارنة بعمليات التخطيط والترخيص.

وتعتمد السلطة الحضرية المحلية أو السلطات المحلية للتصميم إلى إنجاز التصميم مستحضرة الفرص الكفيلة بتلبية الحاجيات المرتبطة بالتنمية السوسيو-اقتصادية للجماعة. ويأتي فعل اتخاذ القرار/الترخيص على مستوى منح الموافقة للطلبات المطابقة لتصاميم التعمير، والرخصة الضرورية لإنجاز مشروع عمراني ما، في حال انعدام وثائق التعمير أو سياسة التنمية، باستثناء الحالات التي يتم فيها التنبّه لبعض الآثار السلبية.

وثائق التخطيط العمراني وقواعد التبعية في إسبانيا وألمانيا وإنجلترا

البلد	الوثائق	مجالات التطبيق	قواعد التبعية
إسبانيا	المخطط العام للتهيئة الحضرية	دون اختلافات بين المجالين الحضري والقروي	التناغم/التخطيط الوطني للتعمر
ألمانيا	مخطط التهيئة العامة		التطابق بين تصميم المنطقة وتصميم التعمر
	تصميم المنطقة		
	تصميم التعمر		
إنجلترا	وثيقة التنمية المحلية		التطابق/الاستراتيجية الوطنية والجهوية

المصدر: وزارة إعداد التراب والتعمير، 2014

إذا كانت المبادئ العامة من اختصاص الدولة، فإن خيارات التهيئة هي طبعاً مسألة محلية، لتصبح القاعدة القانونية في هذه الحالات تجسيدا لمناهج مدروسة تحقق الانسجام بين مختلف الوثائق والدراسات، ضمن منطق التوافق والتجانس، بعيداً عن إكراه التطابق بين المخططات والتصاميم في مختلف المستويات الترابية.

ويُنظر هنا إلى رهان التنمية الحضرية ضمن رؤية استراتيجية مندغمة في إطار السياسة العمومية لإعداد التراب، مع احترام مبدأ المرونة الذي يعد أساس المسعى الاستشراقي، علماً أن التوجهات التي يقع عليها الاختيار، تجد ترجمتها المحكّمة ومسارات تطورها وتحولها في وثائق التعمر.

2. الخطوط العامة المرتبطة بإعداد ومراجعة وتنفيذ وثائق التعمر :

يُعتبر إعداد وثائق التعمر، في إسبانيا وألمانيا وإنجلترا، أساساً مسألة محلية.

وفي إسبانيا، لا يُقبل أي تعديل في تصميم التعمر إلا إذا كان ذلك لا يؤدي إلى تغيير المحتوى الأساسي للمخططات العامة، أما تنفيذ هذه الوثائق، فيتم على أساس مبادرات عمومية (نزع الملكية وأعمال التعاون)، أو على أساس مبادرات خاصة (نظام التعويض والتنافسية)، وفق منطق توزيع للكلفة وفائض القيمة بين الملاكين العقاريين المعنيين. هكذا، تُؤدّى نسبة 10 في المائة للجماعة، والباقي يوزع بين الملاكين.

وفي ألمانيا، يُعدّ تصميم المنطقة من طرف الجماعة بتنسيق مع الجماعات المجاورة، مع ضرورة استشارة الفاعلين العموميين والخواص، وملاءمة المشروع مع أهداف إعداد التراب ومع النتائج التي خلّصت إليها الدراسات المرتبطة بهذا المشروع. وفي نفس السياق، يأتي إعداد تصميم التعمر تنويجاً لعمليات التشاور مع الإدارات والجماعات المجاورة والعموم، وبعد إنجاز دراسة مسبقة حول التأثير على البيئة.

وتصادق الجماعة المعنية على تصميم التطبيق وتصميم التعمر، في انتظار مراقبة السلطة الوصية لمسألة مطابقتها للقوانين. وتعود مسؤولية تطبيق هذه التصاميم إلى الدولة في إطار دعمها للبرامج الاستثمارية وكسلطة تنفيذية.

ولا تختلف حالة إنجلترا كثيراً، في جوهرها، عن كل من إسبانيا وألمانيا، حيث تتكفل السلطة المحلية للتصميم بإعداد وثيقة التنمية الحضرية، لتعرضه على العموم إعمالاً لمبدأ التشاور، وتقديمه لكتابة الدولة من أجل إبداء الرأي، ويخضع بعدها لمسطرة تتضمن نقاشاً عمومياً حول الوثيقة المعنية وصياغة تقرير مكون من مجموعة من التوصيات حولها. ويتعين أن يكون هذا المخطط المتعلق بتنظيم المجال المحلي وتنميته متوافقاً مع الاستراتيجية المجالية الجهوية، وهي مسؤولية هيئة التخطيط الجهوي. وتحظى وثيقة التنمية المحلية، المكوّنة من التصاميم المرسومة، ومن استراتيجية حضرية وتصميم التنمية وتقرير عن نتائج عمليات التشاور، في النهاية، بمصادقة كاتب الدولة.

إضافة إلى ذلك، تنص النصوص المنظمة في هذا المجال، بإنجلترا، على مجموعة من طرق تدبير الاستثناءات على تصاميم التعمير. وهناك نوعان من "الاستثناءات" هي أقرب إلى معنى التعديلات، ويوكل للسلطات الحضرية المحلية السلطة التقديرية لتحديد طبيعتها:

- الملاءمات الصغرى المتوافقة مع الشروط الأولية، ويُتعارف عليها باسم التعديلات غير المادية. وفي هذه الحالة، يجب ألا يكتسي طلب التعديل طابعا ماديا، ويجب أن يطابق المقتضيات الأولية، وعند الاقتضاء، أن يتوافق مع أي تغيير حظي بالموافقة مسبقا؛
- التغييرات غير المطابقة للشروط الأولية، ويُصطلح عليها باسم التعديلات المادية الصغرى. وفي هذه الحالة، ينصب النظر في الطلب أساسا على العناصر المادية والمقتضيات المتعلقة بالسياسات والخطط الوطنية للتنمية وأيضا التصميم أو الرخصة الممنوحة في البداية. وفي حال قبول التعديل، يصبح من الضروري إجراء دراسة للتأثير على البيئة.

دراسة وثائق التعمير والمصادقة عليها ومراجعتها في إسبانيا وألمانيا وإنجلترا

البلد	التصميم	الدراسة	المصادقة	المراجعة	الآثار والأفق
إسبانيا	المخطط العام للتهيئة الحضرية	دراسة محلية	من طرف البلدية	صيغة مبسطة	ملزم للغير
ألمانيا	مخطط التهيئة العامة	تساور منظم قانونيا ومشاركة العموم	عبر قرار	مراجعة كلية	ملزم للإدارة
	تصميم التطبيق	تساور منظم قانونيا	من طرف البلدية	إمكان إجراء مراجعة جزئية	غير ملزمة للغير/15 سنة
	التخطيط العمراني	تساور منظم قانونيا ومشاركة العموم	من طرف البلدية		ملزمة للغير
إنجلترا	وثيقة التنمية المحلية	مشاورات عمومية	من طرف كتابة الدولة	دراسة سريعة تستغرق 6 أشهر	غير ملزمة/أجل محدد من طرف السلطة المحلية للتصميم

المصدر: وزارة إعداد التراب والتعمير، 2014

يبدو مما سبق أن إسبانيا وألمانيا وإنجلترا تعتمد مناهج مبسطة عمادها منظومة من الحلول التقريبية، مما يمكن من إعادة النظر باستمرار في وثائق التعمير، بعيدا عن منطق القرارات النهائية، نظرا لطبيعة هذا المجال، بتعدد فاعليه وأبعاده ومستوياته، وبانفتاحه على مختلف التخصصات والميادين. ومن الطبيعي أن تحيط مجموعة من الصعوبات النظرية والإبستمولوجية والقانونية والإجرائية بعملية إعداد وثائق التعمير، مما يستلزم إخضاعها لتقييم استشرافي يستهدف إدخال التصحيحات والتعديلات الضرورية.

ويفضي اعتماد مبدأ المرونة إلى عدم فرض أي مخطط جامد نهائي، الشيء الذي يجعل منه مبدأ مؤسسا في التصور والإعداد الحضري، بيد أن تلك المرونة تُحاط بمجموعة من القيود والضوابط منعا لأي تجاوزات في مجال اتخاذ القرار. وينصب الالتزام الجماعي على خيارات متقاسمة، يمكن إخضاعها للتقييم والتصحيح، طوال فترة العمل بوثائق التعمير.

الفصل الثالث – أوجه الشبه والاختلاف بين تونس والمغرب في مجال تدبير مسطرة الاستثناء

توجد العديد من أوجه الشبه بين طريقة تدبير كل من المغرب وتونس لمسطرة الاستثناء، ضمن شروط متقاربة عموماً، والتشريعات الوطنية في كلا البلدين تشهد تأخراً ملحوظاً فيما يخص إعداد مدونة للتعمير، وإن كانت تتميز بسياسة جديدة في مجال تهيئة المشاريع الحضرية الكبرى التي تُوظف فيها بعض جوانب التخطيط والتدبير العمراني.

1. طريقة العمل بمسطرة الاستثناء في تونس وأوجه الشبه مع السياق الوطني

غالباً ما تُضطرُّ السلطات الإدارية في تونس إلى منح بعض الاستثناءات خارج الإطار القانوني، وتسليم رخص استثنائية في مجال التعمير. ومع ذلك، يتعلق الأمر بسلطة تقديرية وممارسة عُرْفِيَّة لا تخضع لتأطير قانوني.

وللتعرف أكثر على طرق التدبير العمراني في تونس، وخاصة ما تعلق منها بالاستثناءات، تجدر الإشارة إلى أن هذا البلد قد استحدثت ترسانة قانونية، تُوجت بصور القانون رقم 94-122 بتاريخ 28 نونبر 1994، بمثابة مدونة للتهيئة الترابية والتعمير. وتتمثل أهم أدوات التخطيط والتدبير المجالي العمراني في المخططات التوجيهية للتعمير وتصاميم التهيئة الحضرية، ومخططات التهيئة التفصيلية والضابطة العامة للتعمير والبناء. وبخلاف المادة 19 من القانون 12-90 المتعلق بالتعمير، في المغرب، فإن المادة 12 من المدونة التونسية المذكورة، التي تحدد موضوع تصميم التهيئة، لا تتيح أي إمكانية لتغيير الغرض المخصصة له المناطق، وقواعد استعمال السطح، والقواعد المطبقة على البناء. وكل تغيير أو مراجعة لوثائق التعمير، بما في ذلك ملف تصميم التهيئة التفصيلية، تتم طبقاً لنفس المساطر المقررة من أجل المصادقة عليها. وبغض النظر عن القيود القانونية، تمنح الإدارة عادة رخصاً لمشاريع تعتبرها استثمارية، وتنتج عنها آثار إيجابية على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والمجالي، دون الخضوع للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل. وتؤكد بالمحافظين والإدارة المركزية أدوار حاسمة في مجال منح الاستثناءات، رغم الشروع في اعتماد مسلسل اللامركزية في تونس.

وتتكفل لجان يطلق عليها اسم اللجان التقنية بعملية التدبير العمراني للتكيف على المستوى المحلي. وهي التي تبت في طلبات الحصول على الرخص. وقد يتم إدخال بعض التغييرات الخاصة على بعض مقتضيات تصميم التهيئة بهدف تحقيق الأهداف المتوخاة من هذا التصميم، عند دراسة طلبات البناء أو إحداث تجزئة أو مشروع عقاري مندمج.

وتعتمد الدولة، دون أن تصرّح بذلك، إجراءات استثنائية على هامش قواعد التعمير، ضمن رؤية عملية نفعية تستهدف خلق نوع من المرونة في التعامل مع الوثائق وتكييفها. ومع ذلك، لا يتم المساس ببعض المكونات العمرانية، كالمساحات الخضراء مثلاً.

وتنص المادة 11 من المدونة المذكورة آنفاً أن الوزير المكلف بالبيئة والتهيئة الترابية يمكنه، بعد إجراء دراسة للتأثير على البيئة، اقتراح أي عمل أو تغيير لمشروع التهيئة والتجهيز وإنجاز الأشغال، بهدف تفادي أو الحد من مظاهر المساس بالوسط الطبيعي وبتنظيم المجال أو استعماله. ويمكن أيضاً للمحافظ أو لرئيس الجماعة أو للوزير المكلف بالتعمير والتهيئة الترابية أن يدخلوا كل التعديلات المفيدة، والمطالبة بالمحافظة على المساحات الخضراء والمساحات العمومية والأمكنة المخصصة للمرافق الجماعية، طبقاً لأنظمة وقواعد التعمير الجاري بها العمل⁵⁶.

ومع ذلك، فإن التغيير الجزئي أو الكلي لتجزئة حظيت بالموافقة، يمكن أن يُرخص به بطلب من صاحب التجزئة، قبل البيع أو الإيجار للبيع الأرضية، شرط أن يكون التغيير المقترح متوافقاً مع تصميم التهيئة، ولا يتنافى مع القواعد الصحية العامة⁵⁷.

ومن بين المقتضيات التنظيمية التي يتجلى فيها مبدأ المرونة، تجدر الإشارة إلى المادة 74 من مدونة التهيئة الترابية والتعمير التي تنص على أن رخصة شغل السطح⁵⁸ يمكن أن تُمنح للمالك الذي شيد مبنى دون احترام توجيهات رخصة البناء التي سبق الحصول عليها، ولكنه احترام قواعد التعمير الجاري بها العمل⁵⁹.

⁵⁶ انظر المادة رقم 60 من القانون 94-122 بتاريخ 28 نونبر 1994، بمثابة مدونة التهيئة الترابية والتعمير.

⁵⁷ انظر المادة 44 من المدونة المذكورة

⁵⁸ تمنح رخصة الاحتلال لكل مالك بناء يتوفر على محضر لإنجاز النهائي. وهو ما يقابل ما يعرف في المغرب باسم رخصة السكن وشهادة المطابقة.

⁵⁹ وفي هذه الحالة، على المالك المعني أن يراجع، قبل الحصول على رخصة الاحتلال، التصاميم المرفقة برخصة البناء بهدف جعلها متوافقة مع الأشغال.

ويعتبر التعديل الخاص أداة إضافية تستهدف تشجيع تنفيذ خيارات وثائق التعمير ومقتضياتها. يتعلق الأمر بأداة كفيلة بتدارك الفرق بين التصميم المقرّر والتصميم القابل للتنفيذ، من أجل تحقيق الأهداف المنشودة. ومع ذلك، ففي غياب تأطير قانوني، وسلطة اجتماعية قوية، ومراقبة قضائية، فإن الإدارة تمنح بعض الاستثناءات بطريقة غير مبررة وفي شروط تطرح الكثير من علامات الاستفهام.

2. خصوصية التجربة المغربية من خلال المشاريع الحضرية الكبرى: حالة وكالتي أبي رقراق ومارتشيكا

أمام النقائص التي تعترى نظام التخطيط والتدبير العمراني الجاري به العمل، أطلق المغرب سياسة جديدة لإعداد التراب، في شكل مشاريع كبرى للتنمية الحضرية، وتحديدًا مشروع إعادة تهيئة المطار الدولي القديم أنفا، ومشروع تهيئة ضفتي أبي رقراق بالرباط-سلا، وتهيئة بحرية مارتشيكا بالناضور، الخ. وستقتصر هذه الدراسة على هاتين الحالتين الأخيرتين، نظرا لارتباطهما بموضوع التغييرات الخاصة التي أدخلت رسميا على المشاريع المعنية.

وتتطلب مشاريع من هذا القبيل مستوى تقنيا عاليا، نظرا لما تحتاجه من جهد في نسج الشراكات وتدبير الأوعية العقارية والتمويلات. لهذا السبب، أحدثت السلطات العمومية، بمقتضى نصوص قانونية خاصة⁶⁰، مؤسسات باختصاصات واسعة في مجال التهيئة الحضرية، وتحديدًا وكالة تهيئة ضفتي أبي رقراق ووكالة تهيئة موقع بحيرة مارتشيكا.

وتمنح هذه النصوص القانونية للوكالتين المعنيتين⁶¹ كل الاختصاصات المتعلقة بوضع التصاميم المتعلقة بالمشروعين المذكورين وبالترخيص لها وبمراجعتها، كي تتمكن من تنمية هذه المواقع، بعيدا عن التعقيدات الإدارية التي قد تميز تدخل الوكالات الحضرية في هذا الصدد.

وضمن هذا المنظور، يتم التنصيص على التغييرات الخاصة عند التقدم بطلب رخصة لإنجاز أعمال مندمجة، وفق بعض الشروط المتضمنة في ضابطة التهيئة، ذلك أن التغييرات الخاصة بمقتضيات تصاميم التهيئة المتعلقة بصفتي أبي رقراق وبحيرة مارتشيكا، يمكن أن تمتد لتشمل الميادين الآتية:

- تحديد الغرض المخصصة له مختلف المناطق، تبعا للاستعمال الأساسي الذي ستخصص له، أو لطبيعة أغلب الأنشطة التي ستمارس فيها؛
- قواعد استعمال السطح والقواعد المطبقة على البناء؛
- تغيير موقع المرافق العمومية و/أو الطرق داخل نفس الملكية، من دون أن يؤثر ذلك في قدرتها الاستيعابية أو في اشتغالها؛

وفي الحالتين، يُبرر هذا النمط في التدبير بالرغبة في:

- تعويض الحقوق المكتسبة في مجال قابلية البناء؛
- تقديم حل تقني أفضل لإنجاز أهداف التصميم الخاص؛
- توفير وسيلة لتكثيف النظام مع خصوصيات المكان والزمان؛
- إنجاز المرافق العمومية في فترة زمنية متقاربة، دون تكاليف إضافية تتحملها الجماعة؛
- ضمان فرصة اقتصادية تعود بالفائدة على الجماعة، لا ينص عليها تصميم التهيئة الخاص؛
- المساهمة في تحسين جودة البيئة واحترام مبادئ التعمير المستدام.

⁶⁰ القانون رقم 04-16 المتعلق تهيئة واستثمار ضفتي أبي رقراق الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-05-70 بتاريخ 20 شوال 1426، (2) نونبر 2005) والمرسوم رقم 2-05-1514 في 22 شوال 1426 (25 نونبر 2005) الصادر لتنفيذ القانون رقم 10.25 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارتشيكا الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-10-144 بتاريخ 3 شعبان 1431 (11 غشت 2010) والمرسوم رقم 2-10-25 بتاريخ 29 شعبان 1431 (11 غشت 2010) لتطبيقه.

⁶¹ تمارس وكالة تهيئة ضفتي أبي رقراق ووكالة تهيئة موقع بحيرة مارتشيكا، داخل هذين الموقعين، على التوالي، اختصاصات الوكالة الحضرية بكل من الرباط-سلا والناضور، باستثناء تلك التي ينص عليها البند الأول من المادة 3 من الظهير الشريف بمثابة قانون 1-93-51 بتاريخ 22 ربيع الأول 1414 (11 شتنبر 1993)، المُحدث للوكالات الحضرية.

ويتعين أن يتوفر في ملفات التغيير الخاص وجوبا عنصران اثنان: أولهما ينص على الاحترام التام لضابطة التهيئة؛ وثانيهما يقدم وصفا للمشروع المنشود. ويجب أن يتعزز هذان العنصران بدراسة مقارنة وورقة تفسيرية تبين أهداف الطلب، وأيضا ما ستأتي به الصيغة الثانية من إضافات.

ولا يمكن إنجاز التغييرات الخاصة إذا كانت تتنافى مع أهداف تصميم التهيئة الخاص، أو كانت تمسّ بحقوق الأغيار أو لا تتوفر فيها شروط التعمير المسبقة، طبقاً للتشريعات الجاري بها العمل.

وإذا كانت هذه العمليات تكشف عن القدرة على إنجاز التنمية الحضرية متعددة الأبعاد من "الأعلى"، بشراكة بين الدولة والمقاولات الخاصة الوطنية والأجنبية، فإنها مع ذلك تتعرض لمجموعة من الانتقادات، بسبب طابعها الاستثنائي، ولما تنطوي عليه من احتمال تهيمش الجماعات الترابية المعنية⁶². فضلا عن ذلك، فمن المفروض أن تساهم هذه المشاريع في تعزيز مناخ مساعد على التفاعل والانفتاح على مختلف الآفاق الثقافية، والتعلم لفائدة الفاعلين المحليين، علما أن الخبرات المكتسبة من هذه التجارب تشكل فرصة قد تستفيد منها المدن المعنية.

يمكن القول إن هذا الجزء المخصص للتعرف على بعض التجارب الدولية والمقارنة بينها، مكن من إبراز مظاهر المرونة التي تتميز بها أنظمة التخطيط العمراني، وهي مرونة لا تمنع وجود نوع من الصرامة المنهجية والتنظيمية.

ويتبين من خلال النظر في التجارب الدولية وجود مستويين من التخطيط: مستوى استراتيجي من اختصاص الدولة، ومستوى تنظيمي تختص به الجماعات الترابية. وفي كل الحالات، يتم الاحتكام إلى منطق التوافق والتكامل بين مختلف الوثائق والمخططات لاستجلاء الآثار القانونية ووضع قواعد التبعية.

ويعود اختصاص أخذ المبادرة وإعداد وثائق التعمير إلى المؤسسات المحلية، مع إعمال التشاور مع مختلف الفاعلين، باعتباره الركيزة الأساسية لمختلف أنظمة التخطيط العمراني التي تنص على طرق مراجعة وتغيير تصاميم التعمير، ولكن دون التفريط فيما يقتضيه التخطيط المجالي من صرامة، وضمان الحرص على المصلحة العامة.

ولا وجود بتاتا لمفهوم الاستثناء المطلق. صحيح أن هناك العديد من الإجراءات التي تحدث نوعا من المرونة في مجال التعمير، ولكنها محاطة بمجموعة من القيود والضمانات القانونية، كما هو الحال مع الملاءمات الصغرى والاستعمالات المشروطة التي تمكن من تدارك بعض النقائص في وثائق التعمير.

هكذا، لا يُسمح سوى بالتغييرات الاستثنائية التي تعد ضرورية، بسبب طبيعة السطح والبنية العامة للبقع الأرضية ونوعية الأنسجة الحضرية القائمة، لتصبح المرونة ضمن هذا المنطق وسيلة لإدماج مبنى ما في محيطه المادي، تقاديا لبعض الصعوبات في الممارسة، ولكن دون المساس بتصميم التهيئة كما هو منصوص عليه في إطار التخطيط العمراني. مجمل القول، إن التدبير العمراني يخضع لمنظومة مؤسسية وقانونية وتقنية محددة بدقة.

كشفت عملية المقارنة والانفتاح على التجارب الدولية عن مظاهر من المرونة في التخطيط والتدبير العمراني، بالموازاة مع تأطير تنظيمي دقيق. ومن الضروري، للاستفادة من التجارب الدولية، وتقادي الإفراط في اللجوء إلى مسطرة الاستثناء، رسم حدود مدققة ووضع بعض الضوابط الكفيلة بتأطير النصوص المنظمة للتخطيط العمراني بالمغرب، كمدخل لتلمس مناهج جديدة في التعامل مع المجال وتدبيره.

⁶² انظر التقرير السنوي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

القسم الخامس: المبادئ و التوصيات

الفصل الأول: تجديد المبادئ

يتمثل السؤال الأساسي في هذا المستوى في كيفية تصور المجال العمراني وإعادة تشكيله بطريقة مختلفة. وإذا كانت المناهج والأدوات المستعملة في التخطيط العمراني لا تمكن من مواجهة المشاكل العمرانية، فإن التجديد المنشود يراهن أولاً على تجديد بعض مبادئ التعمير ومناهجه.

سيكون من المناسب إعادة التفكير في بعض المبادئ وإعادة ترتيبها حسب أهميتها، كمنطلق لصياغة مناهج إعداد وثائق التعمير.

• مبدأ الانسجام بين مستويات الإعداد

إن إعداد المجال عملية متعددة المستويات في جوهرها. ولسنا في حاجة إلى الاستدلال على تداخل قضايا إعداد التراب والتعمير والسكن. ومبدئياً، فإن الانسجام بين مختلف الوثائق والدراسات يخضع لمنطق التوافق والانسجام، إن لم نقل لعلاقة تراتبية تحيل على وجوب المطابقة بين المخططات والتصاميم على مختلف مستويات المجال الترابي المتعددة.

والملاحظ أن الانسجام المذكور ليس مَقْتَنًا بَعْدُ في مساطر إعداد وثائق إعداد التراب والتعمير. وقد حان الوقت للتنصيص عليه كقاعدة قانونية، وتعزيزه بمبدأ عدم التناقض بين التوجهات والاختيارات والمقتضيات المتضمنة في مختلف الوثائق، ذلك أن عقلنة عملية اتخاذ القرار تبتدئ في مرحلة وضع الفرضيات والسيناريوهات والأفكار المبنية جماعياً في إطار التفكير حول تهيئة المجال الترابي، لتتجسد في النهاية في تصاميم التهيئة.

وإذا كانت الاستفادة من التفاعل الجماعي الخلاق المتفطن للتفاصيل ودقائقها أمراً أساسياً، فإن من الضروري خلق مسلسل تعاوني ومفتوح لتدبير كل ما يحيط بعملية إعداد المجال العمراني من متغيرات طارئة ومن تعقيد. فيما أن مدة العمل بوثائق إعداد التراب تتراوح ما بين 10 و25 سنة، فمن المناسب ترك هامش يسمح بإدخال بعض التغييرات على الرؤية المسطرة مسبقاً، عوض الاضطرار إلى التقيد الحرفي بالتوجيهات الاستراتيجية. والمرونة المطلوبة هنا هي عامل تسهيل وتيسير، وليست مصدراً للانزلاقات أو لتميع القرارات. هكذا تصبح المسافة الفاصلة بين التوجيهات العامة المسبقة، المرسومة في بداية المشروع، وتلك الملزمة في المراحل الأخيرة منه، فضاء لتقاطع الأفكار، وليست مصدراً لمجموعة من الصعوبات المنهجية التي قد تعرقل عملية تنفيذ وثائق التعمير.

• مبدأ الإنصاف العقاري

يكتسي تحديد الغرض المخصصة له الأراضي حساسية خاصة، بسبب ما يرتبط بها من رهانات متعلقة بالملكية العقارية. لهذا، فإن قاعدة التضامن بين الملاك العقاريين فيما يخص إنجاز الطرق والمرافق والمساحات الخضراء، تعد أمراً أساسياً.

وغير خاف أن الحيف العقاري يولد الشعور بالظلم الاجتماعي لدى الأشخاص المتضررين من تخطيط عمراني مسّ بمصالحهم، علماً أن نجاح أي مشروع تنموي يظل رهيناً برفع التحفظات وبتقاطع التمثلات الاجتماعية للمجال المراد إنتاجه جماعياً. وفي هذا الصدد، نشير إلى تنصيب الدورية رقم 6690 بتاريخ 2 ماي 2003، على ضرورة استحضار الوضعيات العقارية والبيع الأرضية عند وضع خيارات التهيئة، عن طريق تحديد عتبة معينة لمساهمة كل مالك عقاري في إنجاز البنيات التحتية والمرافق العمومية بنسبة 30 في المائة من مساحته الإجمالية.

• مبدأ ديمقراطية مساطر إعداد وثائق التعمير

يقتضي مبدأ الديمقراطية المنشودة تعزيز اللامركزية واللامركز، كأداة لا مناص منها لتجسيد السياسة الحضرية العمومية. من ثم أهمية الشروع في تطبيق اللامركزية الترابية المصحوبة بلامركزية مرفقية، بطريقة معقلنة، لتقادي التنزاع في الاختصاصات وما يؤدي إليه من اضطراب في الرؤية ومن هدر للجهود والنجاعة.

وهدفنا هنا أساساً القطع مع كل تخطيط بيروقراطي أو تكنوقراطي. وفي هذا الإطار، يجب أن تقوم سلطة القرار على منطق الانفتاح عبر النهوض بفضاءات الإخبار والتواصل والتشاور، وعبر تضمين عملية الإعداد مجموعة من الآليات

المراقبة للتحكيم والتشاور لتفادي العقبات والمآل الغامض. وكمثال على ذلك، فإن من شأن نشر وإشهار التقرير المعلّل لاختيار تصميم التهيئة أن يعبّد الطريق أمام التفاهم والتوافق. إضافة إلى ذلك، فإن تعليل القرارات والأعمال الإدارية، مع اعتماد الانفتاح والتواصل، كفيل بالحد من المنازعات والخلافات.

وفي هذا الصدد، فإن أي عمل يستهدف دعم النسيج الجمعي ستكون له آثار إيجابية ليس فقط على إشراك عموم الناس وانخراطهم في مساطر إعداد مخطط التهيئة، ولكن أيضا على تمكّنهم للحيز الترابي المعني. وهنا يكمن أحد الشروط الأساسية لنجاح أي مشروع للتخطيط المجالي.

• مبدأ المحافظة على الفضاءات العمومية

من المعلوم أن مرسوم المصادقة على تصميم التهيئة هو بمثابة إعلان المنفعة العامة للعمليات الضرورية لإنجاز الطرق والمساحات الخضراء العمومية وأماكن الترفيه، والمجالات الحرة المختلفة، والأماكن المخصّصة للأنشطة الرياضية، والمرافق العمومية. بيد أن الآثار القانونية المترتبة عن إعلان المنفعة العامة تنتهي بانقضاء أجل 10 سنوات، ابتداء من تاريخ نشر المرسوم المذكور في الجريدة الرسمية.

وتبعاً لذلك، يستعيد الملاك عقاراتهم، ويستعملونها طبقاً للغرض المخصصة له المنطقة المجاورة⁶³. بعبارة أخرى، فإن الأماكن المخصّصة للمرافق والفضاءات العمومية تصبح غرضاً لاكتساح الإسمنت، بسبب عجز الفاعلين العموميين عن تمويل عملية إنجاز هذه العناصر ذات المنفعة العامة.

من هنا ضرورة المحافظة على الفضاءات العمومية ذات المنفعة العامة كالطرق والساحات ومواقف السيارات والمساحات الخضراء.

إن نموذج المدينة الواجب ابتداعه يجب أن يحافظ على طابعه وبعده الإنساني، بفضل المحافظة على التوازن البيئي والمجالي، دون أن يعني ذلك نوعاً من التساهل مع التخطيط العمراني الاعباطي. ويجب إعمال مبدأي الإنصاف العقاري والتضامن العمراني للوقوف في وجه أي شكل من أشكال استغلال النفوذ والشطط في استعمال السلطة.

فضلاً عن ذلك، يجب تدارك النقص في برمجة المرافق العمومية في المشاريع العمرانية. وليس من قبيل المصادفة عدم وجود أي معيار وطني يحدد النسبة الواجب تخصيصها للمساحات الخضراء، قياساً إلى الكثافة السكانية ومميزات القطاعات، وغير ذلك. وعموماً، فإن البرمجة العمرانية لا تقوم على أساس منهجي⁶⁴.

• مبدأ المرونة

مع طابع التعقيد المتزايد للمجتمعات ولأسس الاقتصاد، لم يُعدّ بالإمكان توقُّع التحولات الطارئة والتقلبات المفاجئة. وهذا ما يجعل نظام التخطيط في حاجة إلى صمّامات للتعديل والتدارك والحفز، يمكن الاستعانة بها في كل مراحل هذا النظام، سواء في مرحلة اتخاذ القرار، أو الإنجاز. وينطلق التخطيط العمراني من فرضيات حول التصور والتهيئة اللذين يتحققان في الزمن، أي ضمن منطقتي الانفتاح وانعدام اليقين. وبالتالي، فإن تجديد الأدوات والمسارات المرسومة يصبح أمراً ضرورياً. ومن ذلك أيضاً ضرورة إعادة النظر المستمرة في كل ما هو جاهز نمطي، أتعلق الأمر بالتصورات أم بالسياسات.

والحال أن وثائق التعمير العادية تقدم تصوراً مسبقاً عن الوقائع المستقبلية، دون أن تضع خياراتها داخل إطار مرّن منفتح على ما هو طارئ غير قابل للضبط والتحديد الصارم. لهذا يقترح فرانسوا آشير François Ascher أن يُطرح جانباً مفهوم التخطيط العمراني المعياري، لصالح تدبير استراتيجي عمري يعتمد "مجموعة مساعٍ أكثر قدرة على إعادة النظر في ذاتها"⁶⁵.

⁶³ المادة 28 من القانون 12-90 من القانون المتعلق بالتعمير.

⁶⁴ أعد القطاع الوزاري المكلف بالسكنى والتعمير شبكة معيارية للتجهيزات في يونيو 2005، ويتبين من خلالها تخفيض النسبة المعيارية من المرافق العمرانية، طبقاً لنوع من التصنيف فالمعيار للحاجيات. والحال أنه من الصعب التسليم بوجود حاجيات نموذجية للمواطن المعيار أو لسكنة موحدة للحاجيات.

⁶⁵ François Ascher : Les nouveaux principes de l'urbanisme, éditions de l'aube, 2001, p.79.

ولا تعني المرونة المنشودة، بأي حال من الأحوال، التخلي عن التخطيط العمراني، ولكنها تحيل بالأحرى على تعميم مسهل ومرن، يسمح بتلاقح الآراء والمعارف، وإدخال التعديلات الضرورية طوال مدة سريان التصميم، وذلك على أساس تقييم منهجي يواكب عملية التنفيذ.

• مبدأ تقييم السياسات العمومية الحضرية

من الضروري سئ القوانين وإعداد المخططات، ولكن الاقتصار على هذه الإجراءات ليس كافياً لإنجاح سياسة عمرانية عمومية، إذ لا بدّ من مواكبة ذلك بمجموعة من مناهج للتقييم.

وحرصاً على عقلنة التدخل العمومي وضمان نجاعته، من الضروري نشر ثقافة التقييم باعتبارها أفضل السبل لدعم ومراقبة وتحسين الأفعال المنجزة. ويجب في هذا الصدد وضع آليات مكتملة الجوانب ليس فقط لتتبع تنفيذ وثائق التعمير، ولكن أيضاً لتحليل وتشجيع التدخلات العمومية في مجال التعمير والتهيئة.

ويجب أن يقوم التخطيط العمراني على مبدأ التعاقد، حيث إن المخطط الوطني لإعداد التراب والمخطط الجهوي لإعداد التراب والمخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية يجب أن ترتبط فيما بينها بعقود تصميم، على غرار ما سنّته فرنسا بمقتضى القانون المؤرخ في 29 يوليوز 1982، أو في ألمانيا بموجب القانون الأساسي الصادر سنة 1951⁶⁶.

وقد أصبحت الحاجة ماسة، مع توسع دور الدولة، والاختصاصات الكبرى المُسنّدة إلى الجماعات الترابية، والصلاحيات المتعددة للمؤسسات العمومية، إلى اعتماد تقنيات تقييم كفيلة بتوضيح حيثيات القرارات العمومية، والاستفادة من التجارب والخبرات، والتخلي عن السياسات المتعثرة، وإعادة توجيه المساعي المعتمّدة وتصحيح مسارها طبقاً لما يستجد من عوامل طارئة. وبذلك يصبح التقييم أداة مواكبة وإصلاح العمل السياسي-الإداري. وفي هذا الصدد، يتعين التنصيص القانوني على بعض مساطر التقييم، كي لا تكون مجرد إجراءات اختيارية.

وعادة ما تقتصر المراقبة على صرف المال العمومي بصفة قانونية، والأهم هو مراقبة الجوانب النوعية المتعلقة بدرجة نجاعة السياسة العمومية العمرانية. ويجب في هذا الإطار توسيع دائرة المراقبة لتشمل مستوى وطرق انخراط كل الفاعلين ودرجة تعبتهم في مساطر الإعداد.

مجمل القول، إن الانخراط الجماعي يجب أن يتحقق في مستوى الخيارات المتقاسمة والقابلة للتقييم والتصحيح، طوال سريان مفعول وثيقة التعمير.

⁶⁶ Gerard Marcou, Hans Kistenmacker, Hans-Gunther Clev : L'aménagement du territoire en France et en Allemagne, DATAR, éditions La documentation française - Paris, 1994, pp. 98-99.

الفصل الثاني: التوصيات

اعتبارا لكون مسألة الاستثناء في مجال التعمير ذات أبعاد متعددة وترتبط بمجموعة من الميادين والاختصاصات، فمن الواجب ألا يُنظر إليها كممارسة معزولة، وألا تتم معالجتها معالجة ظرفية تنتصر لهذا الطرف أو ذاك، حيث إن عناصر ومكونات الإشكالية الحالية مترابطة فيما بينها وتتميز بتعقيدها البالغ، كما أن آثار هذه الممارسة، الإيجابية منها أو السلبية، في المستوى الاقتصادي والاجتماعي والمجالي والبيئي، تثير مواقف متباينة.

واعتبارا للآثار الإيجابية لمسطرة الاستثناء، وخاصة إزالة العقبات التي كانت تمنع إنجاز العديد من المشاريع الضخمة، كالمدن الجديدة والمجمعات الصناعية والأرضيات اللوجستية والمنشآت السياحية والمجمعات العقارية المرتبطة بالسكن الاجتماعي والتجهيزات الاجتماعية، واعتبارا أيضا لجوانبها السلبية، وخاصة آثارها السيوسيو-مجالية والبيئية والمعمارية والثقافية، والكثافة السكانية المفرطة، والرفع من كلفة البنيات التحتية خارج الموقع وانعدام تأطير استراتيجي واختلالات المسطرة، يقترح المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي القيام بمجموعة من التدابير المتكاملة فيما بينها، توجهها رؤية مندمجة، وتهم أساسا التنظيم العمراني وتمفصل مستويات التخطيط العمراني وانسجامها، وإضفاء المرونة على المساطر، والحكامة المجالية، وتمويل التعمير، والتحكم في العقار، واستحضار الخبرة واستثمارها.

ويجب أن تتجه وتتقاطع جهود الإصلاح والتعديل والاستشراف في شكل متوالية من التدابير في انسجام و وتدرج حسب الأهمية، لضمان نجاح الإصلاح المنشود. وفي هذا الإطار، يعرض التقرير الحالي مختلف الأعمال التي يتعين إنجازها في تكامل وانسجام، تحقيقا لنفس الهدف.

يتطلب الأمر وضع خارطة طريق متجانسة المكونات تتضمن الإجراءات ذات الأولوية، والتوصيات الهيكلية المعبرة عن الرهانات الحاسمة المرتبطة بالإصلاح المنشود، مما يضعنا أمام مرجعية معيارية قانونية، وسلسلة من إجراءات التعديل والمواكبة التي من شأنها أن تدعم مسلسل إنجاز التغيير المنشود والدفع به قدما نحو الأمام.

وفي هذا الصدد، يوصي المجلس بتقسيم مداخل الإصلاح الممكن إلى مايلي:

- **توصيات ذات طابع إستراتيجي** تستهدف أعمال الآليات القانونية لتغيير ومراجعة وثائق التعمير المنصوص عليها في المنظومة القانونية الحالية، وضمان التطبيق الفعلي للأحكام القانونية القائمة التي تحدد قواعد المساهمة في تمويل التجهيزات الأساسية و ضبط مسلسل منح الاستثناءات في مجال التعمير.
- **توصيات مهيكلة** تنصب على مجموعة من الإصلاحات التنظيمية والمؤسسية على المدى المتوسط، وعلى إجراءات جديدة لتعبئة العقار والتمويل، من أجل التخلي عن منطق الاستثناء المطلق وإضفاء المرونة على أدوات التخطيط العمراني؛
- **توصيات المواكبة**، وتهمّ الجوانب المرتبطة بضمان مواصلة أعمال الإصلاح وديمومتها ومآل أعمال الإصلاح والتطوير المقترحة لهذا الغرض.

ت. توصيات ذات طابع استراتيجي

كثيرا ما يتردد الحديث عن طابع الصرامة والتشدد الذي تتسم به قوانين العقار والتعمير، وأيضا عدم إحاطتها بمختلف الجوانب المتعلقة بهاذين المجالين. والحال أن جزءا هاما من المنظومة القانونية الحالية التي تنطوي على العديد من جوانب المرونة لا يعرف طريقه إلى التطبيق. ومثال ذلك المادة 19 من القانون 12-90 المتعلق بالتعمير، والمواد 37 و38 و39 من القانون المذكور التي تنص على المساهمة في إنشاء الطرق الجماعية، والفصل 59 من القانون 7-81 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت، الذي يقضي بتقاسم زائد من القيمة على بعض الأملاك، جزل التعمير، بين الملاك العقاريين والدولة. بناء عليه، يوصي المجلس بما يلي:

توصيات متعلقة بالأحكام الموجودة في القانون الحالي

1. تفعيل مقتضيات الاستثناء المنصوص عليها في القانون 12-90 المتعلق بالتعمير، وخاصة عن طريق إعمال المادة 19 التي تنص على أن تصميم التهيئة قد ينص على تغيير التطبيق وقواعد استعمال السطح والقواعد المطبقة على البناء، طبقاً للشروط القانونية الجاري بها العمل.
2. تطبيق إكانات منح رخص الاستثناء المتضمنة في القانون 25-90 المتعلق بإحداث التجزئات والتجمعات السكنية والتقسيم، وخاصة إحداث التجزئات والتجمعات السكنية المنصوص عليها في المادة 9، في غياب وثائق التعمير، إذا كان المشروع موافقاً لمميزات القطاع المعني.

توصيات متعلقة بالتمويل

3. تفعيل المقتضى الذي يسمح بتقاسم ما يدخل على بعض الأملاك من زيادة في القيمة، بسبب التعمير، بين الدولة والملك العقاريين، كما هو منصوص عليه في الفصل 59 من القانون رقم 7-81 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت. وينص هذا الفصل على أنه إذا كان إعلان أو تنفيذ الأشغال أو العمليات العامة يدخل على قيمة بعض الأملاك الخاصة بزيادة تتجاوز 20 في المائة، فإن المستفيدين من هذه الزيادة أو ذوى حقوقهم يلزمون على وجه التضامن بدفع تعويض يعادل نصف مجموع زائد القيمة الطارئ بهذه الكيفية إلى الجماعة المعنية بالأمر. ويخفف عند الاقتضاء التعويض عن زائد القيمة بكيفية لا يمكن أن يقل معها في أي حال من الأحوال عن 20 في المائة مبلغ الزيادة الذي يبقى كسبا للملزم.
4. تطبيق قواعد المساهمة في إنشاء الطرق العامة الجماعية، طبقاً للمواد 37 و38 و39 من القانون 12-90 المتعلق بالتعمير؛

توصيات متعلقة بالتحكم في مسلسل منح رخص الاستثناء وتأثيراته

5. تشكيل لجنة تتبع إنجاز المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، طبقاً لما هو منصوص عليه في المادتين 9 و10 من المرسوم التطبيقي للقانون 12-90؛
6. إنشاء آليات التقييم البعدي المنتظم المنهجي لتطبيق تصميم التهيئة العمرانية
7. تسريع وتيرة استكمال مشاريع القوانين الجاري إعدادها المتعلقة بوثائق التعمير ومراقبة المخالفات في مجال التعمير. وفي هذا الإطار، يجدر اعتماد نصوص قانونية قصيرة تتضمن حلولاً لبعض العقبات الطارئة والاختلالات، وخاصة في مستوى القانونين 12-90 و25-90؛
8. تحديد معايير لقبول طلبات الاستثناء تحديداً دقيقاً، وخصوصاً ما تعلق منها بمبلغ الاستثمارات في المشروع، وعدد مناصب الشغل المُحدثة، وأثر المشروع على البيئة، وعلى توقعات وثائق التعمير وقيمة المقابل وطبيعته؛
9. إنشاء لجنة مركزية للبت في المشاريع الاستثمارية الضخمة، كالمدن الجديدة والمجمعات الصناعية والأرضيات السياحية ومشاريع السكن المندمجة مع وضع نظام انتقاء أولي ودراسة مسبقة للملفات محلياً؛
10. تقنين مساهمة المستثمرين المستفيدين من رخص الاستثناء في إنجاز تجهيزات عمومية لصالح الجماعة، بوضع أساس قانوني ينظمها ويتبع درجة وفائهم بالتزاماتهم؛
11. وضع آليات لتتبع وتقييم المشاريع المستفيدة من الاستثناء. ويتعين أن تمكن هذه الآليات من مراقبة تتبع وفاء المستفيد من الاستثناء بالالتزامات التي تعهد بها تجاه الجماعة.

ث. التوصيات المهيكلة لضبط العمران

أن إصلاح نظام الاستثناء يستوجب التفكير في وضع منظومة قانونية تقطع مع منطق الاستثناء المطلق السائد على حساب القاعدة القانونية ومبادئ الشرعية والإنصاف.

تنصبُّ التوصيات المهيكلة على مجموعة من الأعمال الحاسمة والمحددة للإصلاح وتطور نظام التخطيط والتدبير الحضري. ويتمثل الهدف من ذلك

- إضفاء المرونة على أدوات التخطيط العمراني،

- وضع مجموعة من الإصلاحات التنظيمية والمؤسسية على المدى المتوسط،
- إجراءات جديدة لتعبئة العقار والتمويل،
- والقضاء على العقبات التي تواجه الاستثمار وتدارك مختلف الاختلالات التي تشوب نظام تصميم المجال وتديبره.

1. التفكير في وضع أدوات قانونية وتقنية لإضفاء مرونة أكبر على وثائق التعمير، كبديل عن التدبير الإداري للاستثناء في مجال التعمير:

ولا تعني المرونة هنا بأي حال الدعوة إلى التخلي عن التخطيط العمراني، ولكنها تحيل بالتالي إلى تعميم مرن مبسّط المساطر والإجراءات، يسمح بتقاطع التصورات والآراء والمعارف، وبإدخال التغييرات الضرورية في الوقت المناسب، طوال فترة تفعيل التصميم. ومن المناسب في هذا الإطار:

- التفكير في نظام تخطيط مرن يتيح إمكانية إدخال تغييرات خاصة، واستعمالات مشروطة بمناسبة طلب إحداث تجزئة أو تجمع سكني، أو تكييفات صغرى بمناسبة طلب بناء، وذلك طبقاً لشروط قانونية محددة؛
- التفكير في مساطر مبسّطة لمراجعة وتعديل جزئي أو كلي لوثائق التعمير، بشكل يتيح إمكانية تكييف التصاميم وقواعد التعمير وتعديلها، طبقاً لمسلسلات مرنة وواضحة لمواجهة تطور الرهانات والحاجيات التنموية، ولكن دون التعارض مع المقتضيات التنظيمية ولا المس بتصميم التهيئة والبيئة؛
- التنصيص على استثناءات تنظيمية لفائدة المشاريع المهيكلية الضخمة كالمدين الكبرى والمجمعات الصناعية والمنشآت السياحية الكبرى، على غرار أنظمة التعمير لكل من صفتي أبي رقراق وبحيرة مارتشيك؛
- تخفيف إجراءات تعديل تصاميم التهيئة العمرانية دون اللجوء إلى المصادقة عليها بمرسوم لرئيس الحكومة. ويتعين أن تتسم المسطرة المحددة لإدماج التعديلات التي لا تمس جوهر تصاميم التهيئة بمرونة أكبر.

2. وضع إطار قانوني شامل مرتبط بالسياسات العمومية لإعداد التراب والتعمير والسكن والعقار، من أجل تنظيم عمراني أفضل:

قضية الاستثناء في مجال التعمير هي بطبيعتها متعددة الأبعاد والمستويات، ولا يمكن التعامل معها كظاهرة معزولة، بل ضمن رؤية نسقية يحكمها منطق شامل كفيل بمقاربة هذه الإشكالية وتقديم حل بديل. ومن الاقتراحات الممكنة في هذا الصدد:

- وضع إطار قانوني ينظم مسألة إعداد وثائق إعداد التراب الوطني وتم فصلها مع وثائق التعمير: من المناسب في هذا الإطار استئناف عملية استكمال صياغة مشروع القانون قيد الإنجاز حول إعداد التراب الوطني، من أجل التوفر على إطار مرجعي، تستفيد منه السلطات العمومية لخلق النسيج وتنسيق أعمال إعداد وتهيئة وتطوير المجال في مختلف المستويات.

- وضع مدونة التعمير، وتجاوز العقبات القائمة، من أجل التوفر على مرجع يقدم حلولاً قانونية لقضايا المرونة والإجرائية والتنظيم العقاري:

ينبغي أن تأخذ المدونة بعين الاعتبار مسألة خلق التجانس بين السياسات القطاعية وتوفير وسائل عقارية ومالية ومؤسسية لإعداد التراب. ويجب أن تستحضر أيضاً في موادها مبادئ الإنصاف العقاري والاختلاط العمراني والاستدامة. فضلاً عن ذلك، يجب أن تعمل على تغيير طرق الحكامة العمرانية عن طريق إعادة توزيع أدوار مختلف المتدخلين وتعزيز مشاركتهم في مسلسلات إعداد وثائق التعمير، عن طريق وضع آليات لتقديم الطعون والتحكيم.

- إدراج برامج السكن المستفيدة من رخصة الاستثناء ضمن رؤية شاملة للتعمير في كليته، لتدارك الآثار السلبية المسجلة على مستوى انسجام مكونات مجال التعمير واشتغاله:

يجب أن تتنجم سياسة السكن مع سياسة التعمير منظوراً إليها ككل لا يتجزأ، وهذه الأخيرة يجب أن تندرج بدورها، في انسجام وتناسق، مع سياسة شاملة لإعداد التراب، وفق تراتبية في التأطير والتوجيه والانسجام. ومن

غير المقبول أن تُعكس هذه التراتبية، بحيث يصبح إنتاج مجال التعمير خاضعا فقط لمنطق الفرص العقارية العمومية.

3. وضع آليات لتمويل التعمير، بهدف تسهيل عملية تفعيل وثائق التعمير، وتفادي النقص في التجهيزات العمومية، وخاصة في المدن، وتشجيع تعمير تدريجي ومنسجم ومحفز على الاستثمار:

لا يكفي أن يُصادق على وثيقة للتعمير كي تصبح قابلة للتطبيق على أرض الواقع، ذلك أن إنجاز البنيات التحتية والمنشآت ذات المنفعة العامة عملية تتطلب استثمارات ضخمة وتقتضي اللجوء إلى التمويل المُسبق. وإنجاز البنيات التحتية خارج الموقع وتشجيع فتح الأراضي أمام التعمير، يجب التفكير في إنشاء آليات للتمويل بنظام تعويض يتحمّله الملاك المستفيدون.

يتعلق الأمر باتخاذ إجراءات مؤسسية ومالية وجبائية كفيلة بالتأثير في السوق العقارية، والمساهمة في تفعيل وثائق التعمير. ومن التوصيات الممكنة في هذا الصدد:

- إنشاء آلية مالية للمساهمة في تمويل التجهيزات الأساسية على مستوى الجهات في إطار الصندوق الجهوي للتأهيل الاجتماعي المنصوص عليه في الفصل 142 من الدستور، والهادف إلى تدارك أوجه القصور في مجال التنمية البشرية والبنيات التحتية والتجهيزات.
- إقرار نظام لمساهمة ملاك الأراضي في تمويل المنشآت ذات المنفعة العامة، مقابل زائد القيمة جراء إعداد وثائق التعمير أو الإعلان عن إنجاز أشغال أو عمليات عمومية؛
- وضع نظام ضريبي محفّز يشجع الملاكين على تعبئة أراضيهم غير المبنية.

4. وضع وسائل مؤسسية وقانونية من أجل التحكم في العقار وتديبره، كشرط مسبق لتعبئة الأماكن المخصصة للتجهيزات العمومية والمنشآت ذات المنفعة العامة وتكوين احتياطي عقاري عمومي من طرف الدولة:

تطرح القضية العقارية نفسها كمدخل أساسي، كلما تعلق الأمر بالتخطيط والتدبير العمراني، إذ إنها تشكل مجال تطبيق واختبار السياسات العمومية في مجال إعداد التراب والتعمير والسكن، ووسيلة أساسية لتفعيلها. ومما لا شك فيه أنها أداة للتدخل والضبط وعامل حاسم لإنتاج وتركيز وتديبر المصالح والثروات.

لهذا من الضروري وضع وسائل مؤسسية وقانونية خاصة بالتحكم في العقار وتديبره، وتتمثل فيما يلي:

- إنشاء وكالات عقارية جهوية في خدمة الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية من أجل تدبير وضبط أفضل للوعاء العقاري.
- مواكبة عملية فتح مناطق جديدة للتعمير عن طريق تدخل الدولة والجماعات المحلية، مع إعمال حق الأولوية، من أجل توفير العقار بأسعار معقولة، مع الحرص على ضمان التجهيزات التي تلبّي الحاجيات الأساسية؛

5. إعادة النظر في أشكال الحكامة الترابية، من خلال إعادة توزيع اختصاصات مختلف الفاعلين في مسلسل إعداد وثائق التعمير:

إن اعتماد أي منهج في إعداد وتديبر المجال وضع نمط حكامة يقوم على أشكال مناسبة من طرق تنسيق وتنظيم العمل الجماعي. والسؤال، كيف السبيل إلى استثمار عطاءات وإسهامات مجموع الفاعلين السياسيين والاقتصاديين والاجتماعيين، بما في ذلك المجتمع المدني، ضمن منطق التكامل والانسجام؟

ويوصى في هذا الصدد بما يلي:

- تعزيز دور الجماعات الترابية تعبيرا عن ديمقراطية تلك المسلسلات، طبقا للمقتضيات الدستورية، مع الشروع في تأهيلها؛

- إعادة النظر في اختصاصات الوكالة الحضرية قصد إشراك هذه المؤسسة أكثر في التخطيط العمراني وجعلها أداة رئيسية للدراسات والأبحاث في خدمة الجماعات الترابية، ذلك أن عمل هذه المؤسسة يجب أن ينصب أكثر على التخطيط العمراني، مما يجعلها تقوم بدور مرصد للدينامية العمرانية ومصدر للمساعدة التقنية عالية المستوى. وقد يساهم هذا الأمر في تدارك النقص المتفاقم على الصعيد الوطني من الكفاءات في مجال التعمير وإعداد التراب.
- الارتقاء بالساكنة المحلية إلى مرتبة السلطة الاجتماعية، من خلال تحسين مسلسل التشاور مع المواطنين واستشارة المجتمع المدني، عن طريق البحث العمومي، فيما يخص كل مشاريع التخطيط العمراني وأنظمة التعديلات الخاصة، والاستعمالات المشروطة والتكيفات الصغرى للمشاريع الاستثمارية.
- ويجدر في هذا الصدد التفكير في تجديد مناهج إعداد وثائق التعمير، لكي تتحول إلى وثائق متوافق حولها ومسهلة ومحفزة على الاستثمار. ويجب أن تتصف مساطر إعدادها بالشفافية وتكون نتيجة عمل جماعي، وتُحدّد مراحل وأجال تفعيلها، مع إتاحة إمكانية اللجوء إلى التحكيم وتقديم الطعون.

6. إدماج البعد البيئي والتنمية المستدامة في وثائق تخطيط المجال الترابي وتديبره:

يتعين عند إعداد وثائق التعمير استحضار مفهوم الاستدامة في التوجيهات الخاصة بالتهيئة العمرانية المستقبلية، وخاصة عند إعداد ومراجعة طرق صياغة هذه الوثائق والمصادقة عليها وتحديد مضمونها، وذلك طبقاً لمقتضيات القانون الإطار رقم 99-12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة. ولتحقيق هذا الهدف يجب تحديداً القيام بما يلي:

- إدراج القواعد التقنية لمفهوم الاستدامة في المخططات التوجيهية للتهيئة العمرانية وفي تصاميم التهيئة العمرانية.
- تعزيز مفهوم الإعداد الإيكولوجي من خلال إدماج تكنولوجيات النجاعة الطاقية والطاقات المتجددة في التصاميم العمرانية، وفي مجالات البناء والسكن، والاستفادة من تقاطعها مع التكنولوجيات الجديدة للإعلام والتواصل، وذلك طبقاً للمرسوم رقم 2-13-874 المتعلق بالمعايير العامة للبناء المحددة للقواعد الطاقية في المباني. ويحدد هذا المرسوم الذي صادق عليه المجلس الحكومي يوم 14 نونبر 2013 المتطلبات الحرارية والأداء الطاقية الذي يجب احترامها في المباني السكنية والمخصصة للتجارة والخدمات.
- استحضار مبدأ احترام التوازنات الطبيعية للأنظمة البيئية، وخاصة عبر محاربة الهدر المجالي، وتأمين التراث الطبيعي والثقافي والمعماري القائم.
- المحافظة على الأراضي الواقعة في محيط المدن ذات المؤهلات الفلاحية الكبرى، عن طريق التنصيص على وجوب منع وإيقاف التوسع الحضري وتطوير مشاريع فوق هذه الأراضي.
- تشييد المدينة فوق المدينة (تحويل منطقة حضرية ذات كثافة سكانية منخفضة إلى منطقة ذات كثافة سكانية عالية) وفق معايير وطرق تمكن من المحافظة على جودة الوظائف العمرانية.
- التفكير في إقرار تخطيط للقرب لمواكبة واستحضار التطورات الاجتماعية في مجال خلق مجال ترابي دي بعد إنساني ومستدام.

ج. إجراءات المواكبة فيما يتعلق بالمناهج و الآليات التقنية الملائمة

تؤدي إجراءات المواكبة إلى تحسين الممارسة الحالية السائدة في مجال التعمير. وفي هذا الصدد يجدر القيام بما يلي:

1. تدارك النقص في مجال الخبرة في ميدان التعمير، وخاصة في مجال التخطيط العمراني:

ويتحقق هذا الهدف عن طريق:

- تطوير عروض التكوين في مسالك تهيئة وتصميم المجال، من أجل إغناء الرصيد الوطني من الخبرة الوطنية مما سينعكس إيجاباً على مهنة المخطط العمراني.

- تقوية برامج التكوين المستمر، وخاصة لفائدة الوكالات الحضرية والجماعات الترابية والمراكز الجهوية للاستثمار؛
- تعزيز قدرات الجماعات الترابية باعتبارها صاحبة مشاريع في مجال التخطيط العمراني، من خلال تعبئة الخبرة وتطوير المهارات وإصلاح الهياكل الداخلية للجماعات المحلية؛
- تطوير العرض في مجال البحث والابتكار العمراني، ذلك أن تطوير المجال الحضري الوطني يجب أن يستند إلى دراسات للتأثيرات المحتملة ونماذج تنمية استشرافية ومبتكرة في مجال التعمير والهندسة المعمارية.

2. تطوير أدوات التعمير العملياتي:

باستثناء التجزئات وعمليات التقسيم التي تتوفر على نصوص قانونية تنظمها، فإن أنواع المشاريع الأخرى لا تتوفر على أدوات إجرائية. ومثال ذلك المدن الجديدة التي تُعامل قانونيا معاملة التجزئات الكبرى وعمليات التقسيم. هكذا يصبح من الصعب الانتقال من تعميم الأراضي المفتوحة للتعمير إلى التعمير، بسبب غياب أدوات تخطيط إجرائية. لهذا يتوجب مواكبة الإجراءات الهيكلية لضبط وإصلاح التعمير بالأسراع بوضع مناهج تقنية للتعمير العملياتي في إطار قانوني.

3. مراجعة مقاييس ومعايير إعداد المجال العمراني فيما يخص تحديد حجم وموقع الطرق والفضاءات الخضراء والتجهيزات العمومية من أجل ادماج المعطيات الديموغرافية العمرانية

4. فرض كل الارتفاقات التي تضمن شروط السلامة الصحية والأمن العمومي وسلاسة التنقل وجمالية مشاريع إحداث التجزئات والتجمعات السكنية، بناء على دراسات مدققة؛

5. إعادة النظر في مساطر الحصول على رخص البناء وإحداث التجزئات وتبسيط تلك المساطر؛

6. حث المجالس الجماعية على اعتماد الأنظمة الجماعية في مجال البناء؛

7. الرفع من مستوى معايير السكن الاجتماعي لتدارك الاختلالات السوسيو-مجالية والبيئية المسجاة في إنتاج السكن الاجتماعي.

ويتبين من خلال تحليل التأثيرات الناتجة عن العدد الكبير من البرامج السكنية المستفيدة من رخص الاستثناء، أن هذه المسطرة ساهمت بقدر كبير في الرفع من الوحدات السكنية وفي محاربة السكن غير اللائق. ولكن إنجاز تلك البرامج غالبا ما يتم على حساب القواعد الصحية والجمالية، ويساهم في تدهور المجال العمراني والبيئي للمدن.

والملاحظ أن قضية السكن الاجتماعي تحكمها حاليا رؤية ضيقة، لا ترى فيها سوى وسيلة من بين الوسائل الأنية لإحلال الأمن الاجتماعي، بيد أن هذا التوجه يجب ألا يختزل قضية السكن الاجتماعي في مجرد إجراءات ترقيعية تؤدي في نهاية المطاف إلى تدهور وضعية المدينة تدهورا منذرا بالكثير من الاختلالات الاجتماعية. ويجب ألا يصبح النقص في عدد الوحدات السكنية مبررا يسمح بالتضحية بجودة السكن الكريم. لهذا يشدد المجلس على ضرورة إعادة النظر في المعايير المسموح بها في برامج السكن الاجتماعي.

• الملحق 1: لائحة أعضاء اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا البيئية والتنمية الجهوية

فئة الخبراء
احجوبها الزبير
إدريس الإيلالي
أمينة العمراني
عبد الله مقسط
فئة النقابات
أحمد بابا عبان
خليل بنسامي
محمد بوجيدة
بوخالفة بوشتي
علي بوزعشان
نور الدين الشهبوني
عبد الصمد مريمي
محمد عبد الصادق السعيدي
مينة روشاطي
زيدوح ابراهيم
لائحة المنظمات والجمعيات المهنية
ادريس بلفاضلة
عبد الكريم بنشريقي
عبد الحي بسة
عبد الله متقي
محمد رياض
منصف الزياتي
فئة الهيئات والجمعيات النشيطة في مجالات الاقتصاد الاجتماعي والعمل الجمعي
نزهة العلوي
حكيمه الناجي
سيدي محمد كاوزي
عبد الرحيم كسيري

محمد بنقدور
طارق السجلماسي
فئة الشخصيات المعينة بالصفة
سعيد أحمدوش
ادريس يزمي

الملحق 2: نص الإحالة الواردة من مجلس النواب

Royaume du Maroc
Parlement
Chambre des Représentants



المملكة المغربية
البرلمان
مجلس النواب

Le Président

10 فبراير 2014
10 فبراير 2014

10 FEV. 2014

الرئيس
0217

إلى السيد رئيس المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي المحترم

الموضوع: طلب إعداد دراسة حول الآثار المترتبة عن الاستثناءات في مجال التعمير.

سلام تام بوجود مولانا الإمام،

وبعد، طبقاً لمقتضيات الفصل 152 من الدستور والمادة 229 من النظام الداخلي لمجلس النواب، يشرفني أن أطلب منكم موافقة المجلس بدراسة للآثار المترتبة عن الاستثناءات الممنوحة في مجال التعمير بالجماعات الترابية التي يفوق عدد سكانها 400 ألف نسمة وخاصة تلك الخاضعة لنظام وحدة المدينة في أفق الإحاطة الواسعة بهذه الظاهرة.

نتقدم بطلب الدراسة هذه للوقوف على حالات الاستثناء المنصوص عليها في المساطر المعتمدة (كالقرار الصادر سنة 1998) الخاص بـ لجنة الاستثناءات المركزية والدورية رقم 3020/27 بتاريخ 4 مارس 2003 المتعلقة بالاستثناء في التعمير والقرار رقم 10098/31 بتاريخ 6 يوليوز 2010 التي حددت أوجه وأهداف وصيغ اتخاذ الاستثناءات.

وبنتفي من وراء هذه الدراسة الوقوف على عدد وحجم هذه الظاهرة ومدى احترامها للمساطر القانونية الجاري بها العمل، والمعايير المعتمدة لمنحها ومدى تحقيق الأهداف المتوخاة منها حسب مؤشرات إنجاز ما رصدت لأجله.

كما نتوخى من هذه الدراسة الوقوف على آثارها على المنافسة والجوانب الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

وتفضلوا بقبول فائق التقدير والاعتبار.

رئيس مجلس النواب

مجلس النواب/ص.ب. 431 - الرباط / الهاتف / 10/11/13 212 537 67 95 / الفاكس : 212 537 76 77

الملحق 3: المقتضيات المتعلقة بالاستثناءات الموجودة في قانون التعمير المغربي

لا يخلو التشريع المغربي في مجال التعمير من إجراءات متعلقة بمنح الاستثناء، تم التنصيص عليها ضمن شروط محددة بدقة. وسيكون من المناسب الوقوف هنا عند بعض أبرز الأمثلة الدالة على نوع من المرونة المستفاد من القانون 90/12 المتعلق بالتعمير والقانون 90/25 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات.

1- إمكانات الاستثناء التي يسمح بها القانون 90/12 المتعلق بالتعمير

سينصب الاهتمام على أربع إمكانات لمنح الاستثناء قياسا إلى مقتضيات التهيئة والنصوص المنظمة للبناء في الوسط القروي ووجوب الربط بمختلف الشبكات في بعض الحالات الخاصة.

1.1. استثناءات على بعض مقتضيات التهيئة

يُعدُّ تصميم التهيئة، كما يحدده القانون 90/12 المتعلق بالتعمير، وثيقة قانونية تنظّم استعمال السطح الذي يُطبَّق عليه ذلك التصميم. وما إن يحظى بالموافقة، حتى تصبح الأحكام المتعلقة بالمرافق العمومية والطرق والمساحات الخضراء مُلزمة للأغيار لمدة عشر سنوات. أما عن التطبيق، فإن مدة صلاحيته غير محدودة إلى أن يتم إعداد تصميم آخر.

بناء عليه، فإن هذه التشريعات تستبعد مبدئيا كل شكل من أشكال الاستثناء. ومع ذلك، ففي إطار الحرص على مواكبة التغييرات الطارئة على الأمكنة، فإن القانون 90/12 ينصّ على الشروط التي يمكن أن يُمنَح فيها الاستثناء قياسا إلى مقتضيات تصميم التهيئة. وهذه الشروط يجب أن تُحدّد بدقة وتشكل جزءا لا يتجزأ من هذا التصميم.

هكذا، طبقا لأحكام المادة 19 من القانون 90/12، فإن مقتضيات تصميم التهيئة المتعلقة بالتطبيق وقواعد استعمال السطح والقواعد المطبّقة على البناء والمناطق الواجب فتحها أمام التعمير وفق جدولة زمنية محدّدة، يمكن أن تخضع للتعديل، عند طلب إحداث تجزئة عقارية أو مجموعة سكنية تطبيقا للبند 1 و9 و11 من المادة 19 السالف ذكرها. وفي هذا الصدد، يجب أن يحدد تصميم التهيئة الشروط التي يمكن وفقها إدخال هذا التعديل.

يتعلق الأمر إذن بنوع من المرونة في تصوّر وتنفيذ بعض أحكام تصميم التهيئة. ورغم محدودية هذا الإمكان، فإنه يشكل شكلا من أشكال الفعل والمبادرة في مجال التخطيط والتدبير المجالي، وأيضا فرصة لإقرار حكامه مجالية-زمانية شفافة ودينامية وقانونية.

ومع ذلك، ففي أغلب الأحيان لا يتم التنبّه لهذه المرونة، إما عن جهل بها، أو تنصّلا من طابعها الإجباري، على اعتبار أن الاستثناءات المقبولة يجب تحديدها مسبقا، والتنصيص الصريح عليها في تصميم التهيئة. وهذا الأمر يتطلب درجة كبرى من التبصر والتروّي من قبل مكاتب الدراسات والإدارات عند وضع تصاميم التهيئة.

2.1- الاستثناء قياسا إلى القوانين الجاري بها العمل في الوسط القروي

نصّت المادة 40 من القانون 90/12 والمواد 46 و34 و37 من مرسوم تطبيقه الصادر بتاريخ 14 أكتوبر 1993، على إلزامية الحصول على رخصة البناء لكل مبنى يقع على طول السكك الحديدية وطرق المواصلات غير الطرق الجماعية إلى غاية عمق يبلغ كيلومترا ابتداء من محور السكك الحديدية والطرق الأنفة الذكر، وعلى طول حدود الملك العام البحري إلى غاية عمق يبلغ خمسة كيلومترات. إضافة إلى ذلك، تم التنصيص على مجموعة من الشروط الدنيا الواجب توفرها، وهي:

- يجب أن يقام المبنى على بعد 10 أمتار من حد الطريق العام المجاور له و5 أمتار من الحدود الفاصلة بينه وبين غيره من العقارات.

- أن تكون مساحة الأرض المزمع إقامة المبنى فيها تساوي أو تفوق هكتارا واحدا؛

- ألا تزيد مساحة الأرض القابلة للبناء على نسبة 50/1 من مجموع مساحة الأرض بحيث لا تتعدى في أي حال من الأحوال 800 متر مربع؛

-ألا يزيد الحد الأقصى لعلو المبنى على 8,50 أمتار باعتبار كل تجهيز فوقى.

ومع ذلك، واعتباراً للخصوصيات المحلية أو الاعتبارات التقنية، يمكن أن تُمنح بعض الاستثناءات، بعد موافقة لجنة إدارية مكوّنة من الأعضاء الأتئين: ممثل عن السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير، ورئيس، وممثل عن وزارة الأشغال العمومية، وممثل عن وزارة الفلاحة، وممثل عن وزارة السكنى⁶⁷. وقد تهم هذه الاستثناءات المساحة الدنيا المطلوبة⁶⁸، وحيازة الأرض المزمع البناء فوقها وعلو المبنى.

3.1- الاستثناء قياساً إلى إلزامية الربط بمختلف الشبكات

يمنح القانون الجماعة حق رفض تسليم رخصة البناء إذا كانت الأرض المزمع التشييد فوقها غير موصولة بشبكة التطهير السائل أو توزيع الماء الصالح للشرب. بيد أنه يمكن، طبقاً للمادة 47، تسليم الرخصة وإن لم يتوفر هذا الشرط إذا كانت طريقة التطهير السائل والتزويد بالماء تتوفر فيها الضمانات التي تستلزمها متطلبات النظافة والصحة وذلك بعد استطلاع رأي المصالح المختصة في هذا الميدان.

ويكشف هذا الإجراء عن وعي المشرّع بواقع التغطية الضعيفة للتراب الوطني بشبكات الماء الصالح للشرب والتطهير السائل وخاصة في الوسط القروي.

4.1- استثناءات إضافية مختلفة

تجدر الإشارة في هذا الصدد إلى وجود استثناءات أخرى ينص عليها القانون 90/12، إلى جانب تلك الواردة آنفاً، نذكر منها على سبيل التمثيل لا الحصر:

- استثناء من أحكام المادة 53، التي تحدد مهام المهندس المعماري الخاص، يقتصر وجوب الاستعانة بمهندس معماري، حسب المادة 54، على تصميم أو تغيير المبنى من الواجهة المعمارية إذا تعلق الأمر بمبان تكون مساحة أرضياتها مجتمعة تساوي مائة وخمسين متراً مربعاً أو تقل عن ذلك؛

- لا يجوز تغيير الغرض المخصّص له المبنى، بيد أنه يمكن لرئيس مجلس الجماعة الإذن في ذلك بعد موافقة الإدارة المكلفة بالتعمير وبعد التأكد من أن الغرض الجديد يتلاءم مع وظيفة القطاع المعني وتصميم المبنى وأنه لا يشكل أي إزعاج بالنسبة لسكان أو مستعملي البنايات المجاورة له. فضلاً عن ذلك، تجدر الإشارة إلى أن الإجراءات الاستثنائية المنصوص عليها في القانون 90/12 تصبُّ كلها في المصلحة العامة وتسعى إلى المحافظة على حقوق الغير.

تتطوي هذه المقتضيات الاستثنائية المنصوص عليها في القانون 12-90 على مجموعة من الإجراءات المرنة في حالات محددة، واعتباراً لوضعية خاصة. وتمكن هذه المرونة من دراسة طلبات الحصول على الاستثناء في إطار شفاف وقانوني، دون المساس لا بالمصلحة العامة ولا بحقوق الغير.

2- الاستثناءات الممكنة التي يسمح بها القانون 25-90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات

تستحق هذه الاستثناءات الممكنة الأربعة وقفة خاصة قصد تفصيل القول فيها.

2.1 - مظاهر المرونة في مجال إنجاز أعمال تجهيز التجزئة

من نافلة القول أن على كل صاحب تجزئة أن ينجز أعمال التهيئة والبنيات التحتية الضرورية لتصبح تجزئته مجالاً يستوفي شروط العيش اللائق. ولهذا، لا يتم تقسيم الرسم العقاري وبيع البقع الأرضية إلا بعد إنجاز أعمال التجهيز.

⁶⁷تتكون هذه اللجنة من الأعضاء الأتئين: ممثل عن السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير رئيساً، وممثل وزارة الأشغال العمومية وممثل عن وزارة الفلاحة وممثل عن وزارة السكنى.

⁶⁸ على سبيل الإيضاح، بسبب حالة تقسيم المنطقة المعنية، يجوز لرئيس مجلس الجماعة بعد موافقة لجنة مختصة منح رخصة البناء مهما بلغت مساحة القطعة الأرضية. على أن اللجنة المذكورة يجب أن تتأكد من أن البناء المزمع إقامته لن تترتب عليه عمليات عمرانية متفرقة تهدد بوجه خاص مميزات المنطقة المذكورة (فلاحية، سياحية، ساحلية، الخ.).

ولكن، يمكن لسلطات الجماعة في بعض الحالات الاستثنائية، عدم التقيّد بالقاعدة العامة المتعلقة بالمرافق الواجب توفرها في مشروع التجزئة⁶⁹. ويُمنَح هذا الاستثناء بعد الحصول على موافقة الإدارة المعنية، وفي حالات معينة لا يمكن فيها إنجاز أعمال التجهيز، إما لأسباب تقنية⁷⁰، أو لأسباب تعود إلى الموقع الجغرافي للتجزئة⁷¹، أو لأسباب مرتبطة بالعرض المخصّصة له للتجزئة⁷².

فضلا عن ذلك، بالإمكان، من أجل إنجاز أعمال التجهيز تلك، تقسيم العقار إلى:

-قطاعات⁷³، أي أجزاء من الوعاء العقاري يتم تجهيزها بطريقة متتالية.

-أشطر⁷⁴، مما يسمح لصاحب التجزئة أن يبيع عددا معينا من البقع الأرضية بمجرد انتهاء أشغال تجهيز كل شطر. ولضمان إنجاز كل التجهيزات المرتبطة بالبنيات التحتية، أخضع المشرّع هذا الاستثناء لبعض الإجراءات⁷⁵.

وتدل هذه الإجراءات على استحضر المشرع القدرات المالية للمنعشين العقاريين.

2.2- الاستثناء الممنوح لصاحب التجزئة للبناء في تجزئته قبل التسلم المؤقت لأشغال التجهيز.

لا تقدم رخصة البناء لتشييد الأبنية في التجزئة إلا بعد التسلم المؤقت لأعمال التجهيز. غير أنه يمكن تسليم رخصة البناء قبل انتهاء أشغال التجهيز إذا كان صاحب التجزئة هو الذي سيتولى بنفسه تشييد مبان في تجزئته⁷⁶.

3.2- إحداث التجزئة العقارية دون وجود وثائق للتعديل

في دوائر الجماعات الحضرية والمراكز المحددة، يجوز للجهة المختصة تسليم الإذن في التجزئة، بعد استطلاع رأي الإدارة، رغم أن الأغراض المخصصة لها الأراضي غير محدّدة في تصميم التنطيق أو تصميم التهيئة، وإذا كانت التجزئة المزمع إحداثها موافقة لمقتضيات مخطّط توجيه التهيئة العمرانية، وفي غياب مخطّط توجيهي، إذا كانت التجزئة تتفق مع الغرض الذي يصلح له القطاع المعني⁷⁷.

4.2 – النظام الخاص بالتجزئات الواقعة في التجمعات القروية المتوفرة على تصميم تنمية

⁶⁹المادة 18 من القانون 90-25

⁷⁰كانعدام الشبكة الأساسية للطرق والصرف الصحي والماء للصالح للشرب والكهرباء

⁷¹مثل المناطق الجبلية والمناطق الصحراوية

⁷²نذكر هنا مثلا تجزئة مكونة من قطع أرضية ذات مساحة كبيرة مخصصة للسكن

⁷³المادة 10 من القانون 90-25

⁷⁴المواد 37 و38 و39 من القانون 90-25

⁷⁵يجب على صاحب التجزئة للحصول على الإذن أن يضيف إلى طلبه ملفا يتضمن، برنامجا يحتوي على بيان تقسيط الأشغال مع تقدير تكلفتها وتعيين البقع الأرضية التي سيطلب صاحب التجزئة أن يؤذن له في بيعها أو إيجارها فور انتهاء كل قسط من أقساط الأشغال و تصريحا مصدقا على الإمضاء الذي يحمله يتضمن جميع المعلومات المتعلقة بطريقة تمويل أقساط الأشغال والضمانات المقدمة لتأمين ذلك (كفالات شخصية أو كفالات بنكية أو رهون).

⁷⁶المادة 44 من القانون 90-25

⁷⁷تنص المادة 9 من القانون 90-25 على أنه إذا كانت الأغراض المخصصة لها الأراضي غير محددة في تصميم التنطيق أو تصميم التهيئة، يجوز للجهة المختصة تسليم الإذن في التجزئة، بعد استطلاع رأي الإدارة:

1: في دوائر الجماعات الحضرية والمراكز المحددة والمناطق ذات صبغة خاصة -إما وقف البت في الطلبات الهادفة إلى الحصول على إذن للقيام بتجزئة عقارية ؛

-وإما تسليم الإذن المطلوب إذا كانت التجزئة المراد إحداثها تتفق مع أحكام مخطّط توجيه التهيئة العمرانية أو مع الغرض الذي يصلح له فعلا القطاع الواقعة فيه في حالة عدم وجود مخطّط لتوجيه التهيئة العمرانية

2- خارج الدوائر المشار إليها في البند (1) من هذه المادة:

تسليم الإذن في القيام بالتجزئة إذا كانت التجزئة المراد إحداثها مخصصة لإقامة مساكن متفرقة أو لنشاطات سياحية أو نشاطات مرتبطة بالزراعة بشرط ألا تقل مساحة أي بقعة من بقع التجزئة عن هكتار واحد.

يمكن إحداث التجزئات، طبقاً للقانون 25-90 في مجموع التراب الوطني، باستثناء التجمعات العمرانية القروية المتوفرة على تصميم تنمية، وذلك تطبيقاً للظهير الشريف رقم 1-60-063 بتاريخ 25 يونيو 1960، المتعلق بتنمية التجمعات العمرانية القروية⁷⁸.

3- محاولة لتقنين الاستثناء

يُسهّل موضوع الاستثناء وخلفياته ومساطرهُ ومنطقهُ والآثار المترتبة عنه الكثير من المداخيل. وفي كل الحالات، لا تكف السلطات العمومية عن التأكيد على الطابع المؤقت الانتقالي للاستثناء في مجال التعمير. لهذا سعت إلى إدراجه في إطار قانوني، سعياً إلى الالتفاف على سبل الانتقادات الموجهة إليه.

وفي هذا الصدد، رأى النور مشروع قانون يهدف إلى تأهيل أماكن العمران⁷⁹، من أجل إصلاح الآليات القانونية التي ظلت حتى ذلك الحين تتحكم في التعمير. وكان من المفروض أن يخضع هذا المشروع، نظراً لما ينطوي عليه من أبعاد كبرى، لعملية استشارة واسعة تتطلب وقتاً طويلاً جداً من أجل وضع تشريع خاص بالاستثناء في مجال التعمير. وكان من الطبيعي ألا تقبل بهذه الفترة الزمنية الطويلة حكومة سياسية تسعى إلى إيجاد أجوبة مستعجلة لهذه القضية. وبالتالي، أعد القطاع الوزاري المكلف بالتعمير والسكنى مشروع قانون آخر بأبعاد أكثر محدودية، والغرض منه فقط وضع إطار قانوني لمسألة الاستثناء في مجال التعمير⁸⁰.

1.3. مضمون المشروع

يتبين من خلال الورقة التقديمية لمشروع هذا القانون، أنه لن يعدو كونه إجراء مؤقتاً لمواجهة العقبات المنتصبة في وجه التدبير العمراني، وخاصة بطء المساطر وتصلب أحكام النصوص التشريعية والتنظيمية، وخاصة ما تعلق منها بوثائق التعمير، وأيضاً من أجل بث دينامية جديدة في مجال الاستثمار.

ويطمح هذا المشروع إلى تقنين ممارسة الاستثناء المُحدثة بموجب الدوريتين 254 و622، أي إمكانية الترخيص استثناءً للمشاريع الاستثمارية التي تترتب عنها آثار إيجابية على المستويين الاقتصادي والاجتماعي.

وينص هذا المشروع على أن منح الاستثناء يجب أن يكون معللاً، بعد موافقة لجنة جهوية يرأسها الوالي وتضم العامل وممثلي الجماعات المحلية ومدير الوكالة الحضرية والإدارات المعنية. وضمن المنطق نفسه، يتعين على هذه اللجنة أن تحرص على ضمان انسجام هذا المشروع الاستثماري مع موقعه، درءاً لأي أثر سلبي على الموقع في المستقبل، مع التحسب لكل ضرر بيئي.

2.3- أسباب رفض مشروع القانون

لم توافق الأمانة العامة للحكومة على هذا المشروع، ذلك أنه من غير المعقول التتصيص على قاعدة قانونية والسماح بمخالفتها من خلال نص واحد معزول، من دون إدراج المقترحات المعنية ضمن إطار مدقق ومتجانس⁸¹. وعلى النص القانوني أن يبين التغييرات الخاصة الممكنة، ويجب أيضاً أن يحدد الشروط التي يمكن فيها إدخال هذه التغييرات.

ومن بين النقاط الواردة في هذا المشروع، والتي اختلفت المواقف حولها، مسألة إقرار مساهمة للمستفيد، تحدد الإدارة طبيعتها ومبلغها، مقابل الحصول على الاستثناء. ولا يخفى أن هذا الإجراء يمنح السلطة التنفيذية سلطة تقديرية كبرى، من دون إطار قانوني محدد بوضوح.

وإذا كان الاستثناء المنصوص عليه في الدورتين 254 و622 يتعلق فقط بمحتوى وثائق التعمير المصادق عليها بنصوص تنظيمية، فإن مشروع القانون حاول توسيع دائرة الاستثناء عن أحكام القانونين 12-90 و25-90 وظهير 1960، ولكن دون نسخها. وهو بذلك يجعل مسألة منح الاستثناء خاضعة لعوامل ذاتية مرتبطة بطبيعة اللجنة الجهوية.

⁷⁸ يسمح هذا الاستثناء للراغبين في إحداث تجزئات في منطقة تتوفر على تصميم تنمية لعدم التقيد بالإجراءات الإلزامية التي يفرضها القانون 25-90، وخاصة في مجال التسجيل المسبق للوعاء العقاري المعني وتجهيز التجزئة بمختلف الشبكات.

⁷⁹ مشروع قانون تأهيل العمران

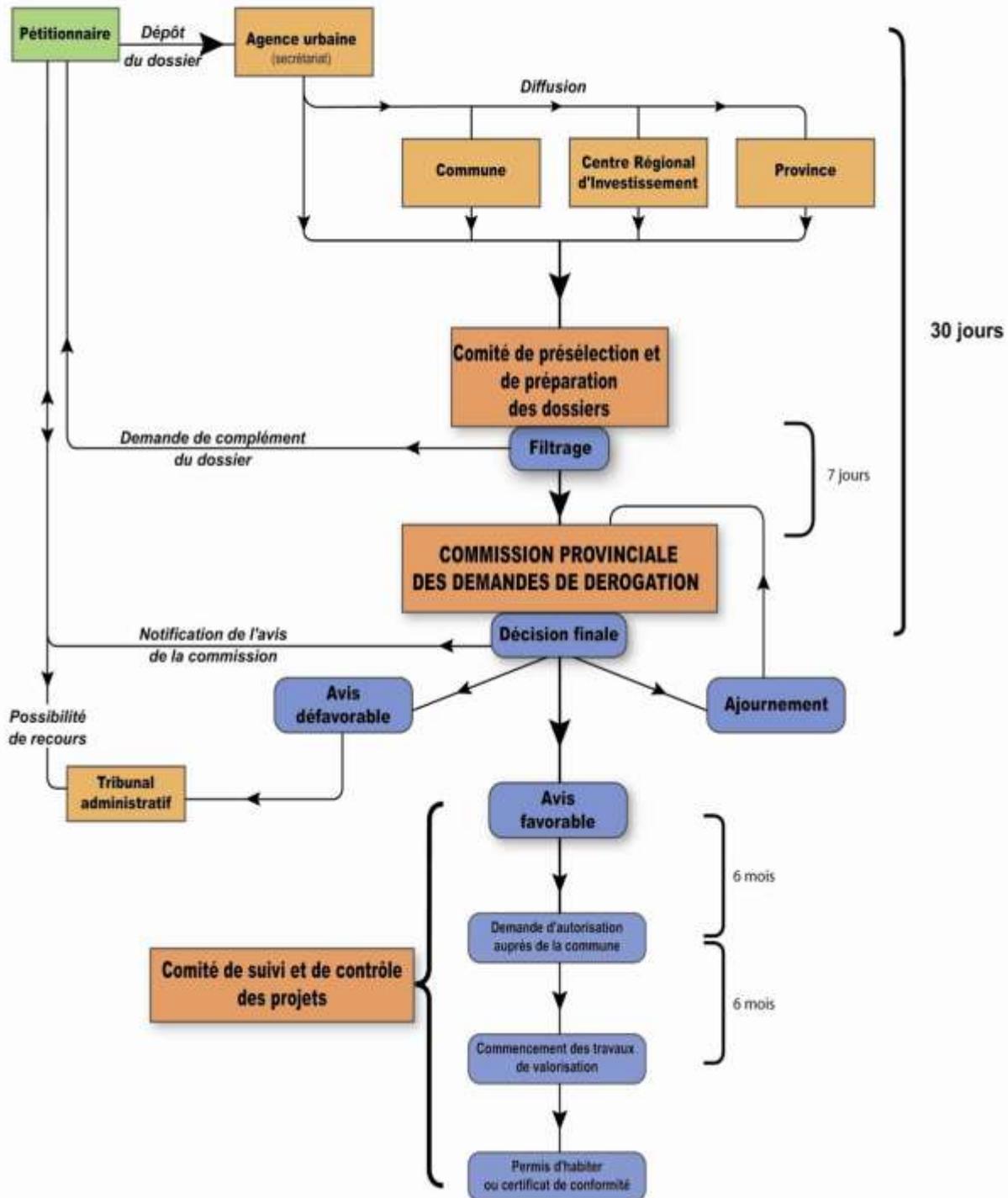
⁸⁰ مشروع قانون تحدد بموجبه التدابير المؤقتة لتشجيع مشاريع التنمية ذات فائدة اقتصادية واجتماعية مؤكدة

⁸¹ جلسة الإنصات إلى محمد اليازغي، الوزير السابق لإعداد التراب والبيئة والسكنى والتعمير، يوم 25 شتنبر 2014 بمقر المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.

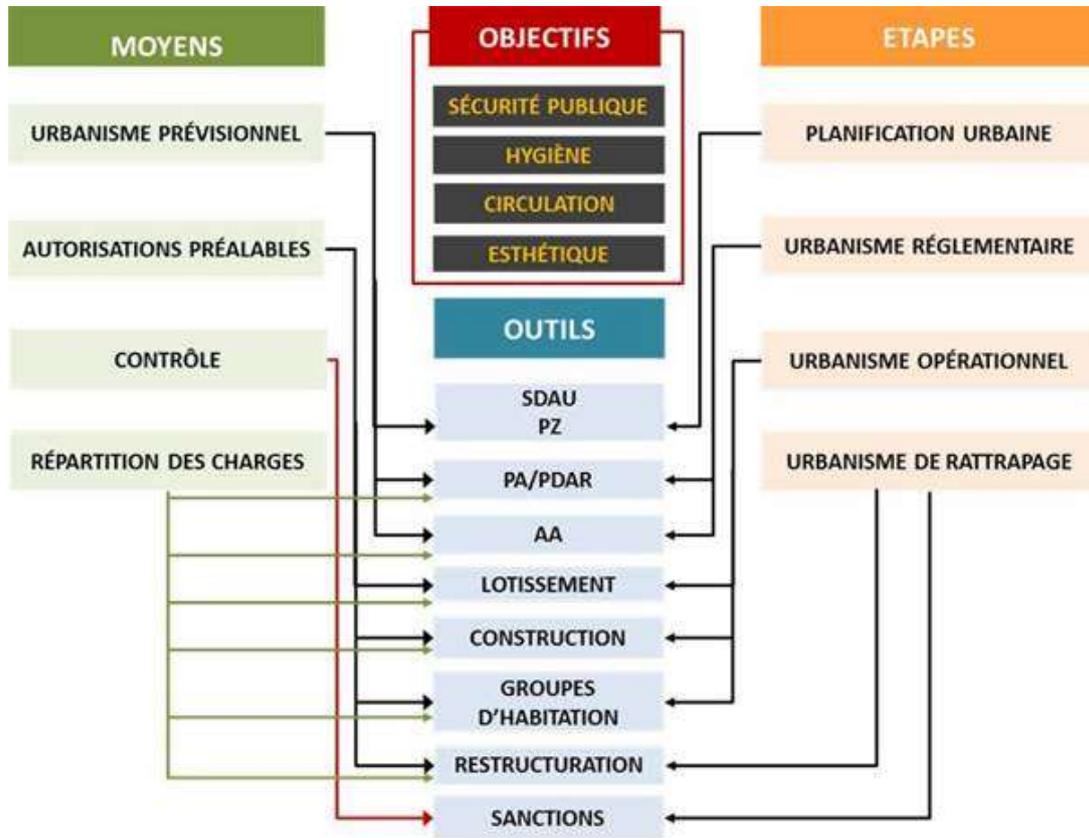
خطاطة مسطرة الاستثناء في مجال التعمير

تقدم الخطاطة التالية، بشكل تقريبي، مسطرة دراسة الاستثناءات المطلوبة حسب الدورية رقم 3020/27 الصادرة سنة 2003

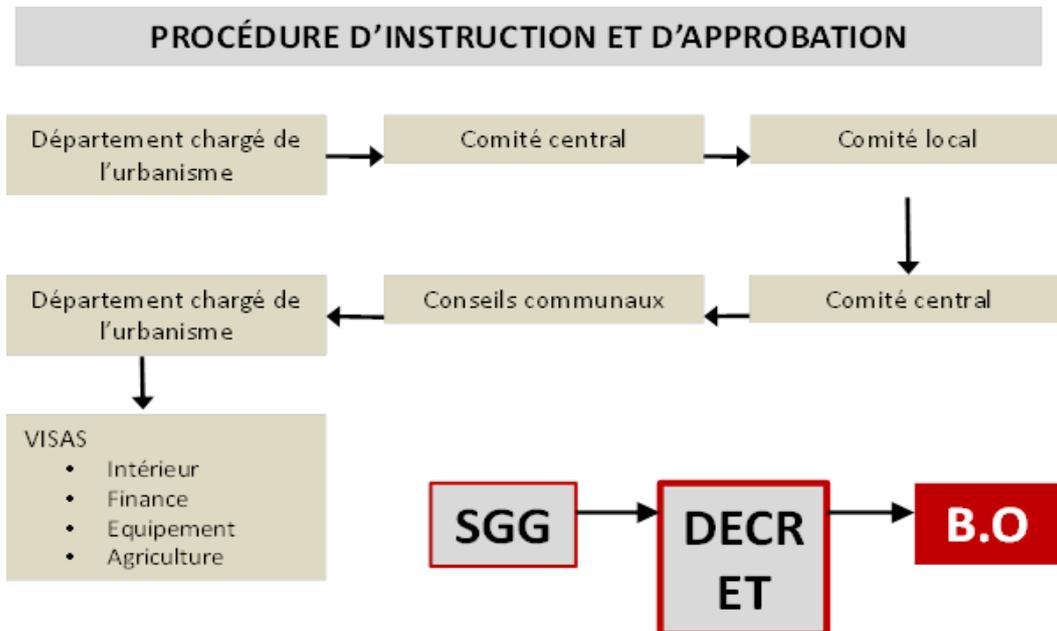
PROCEDURE D'INSTRUCTION DES DOSSIERS DE DEROGATION



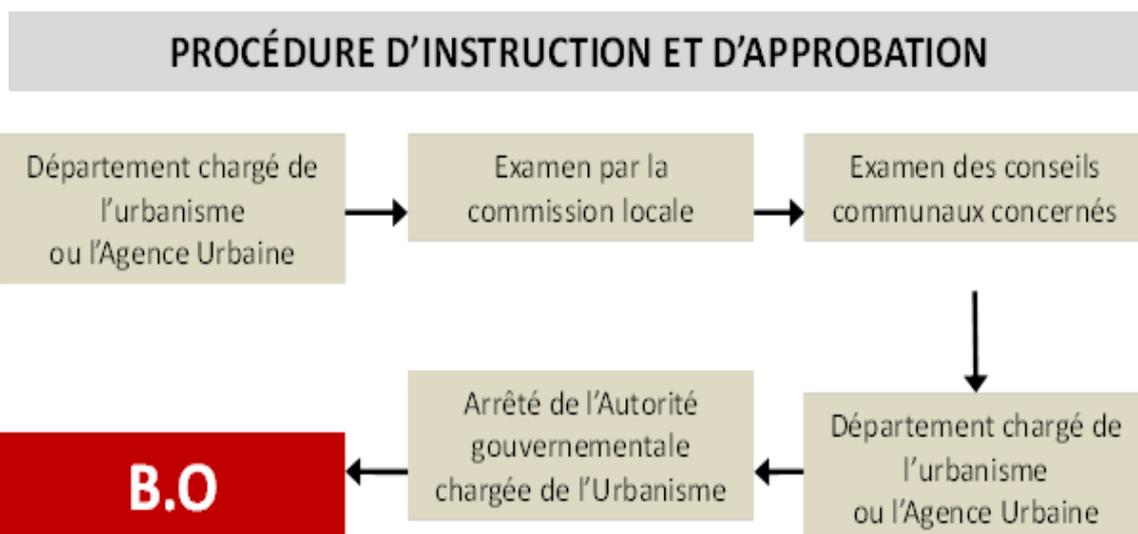
الملحق 5: الخطة العامة لعملية إعداد وثائق التعمير
1. خطة مساطر التعمير



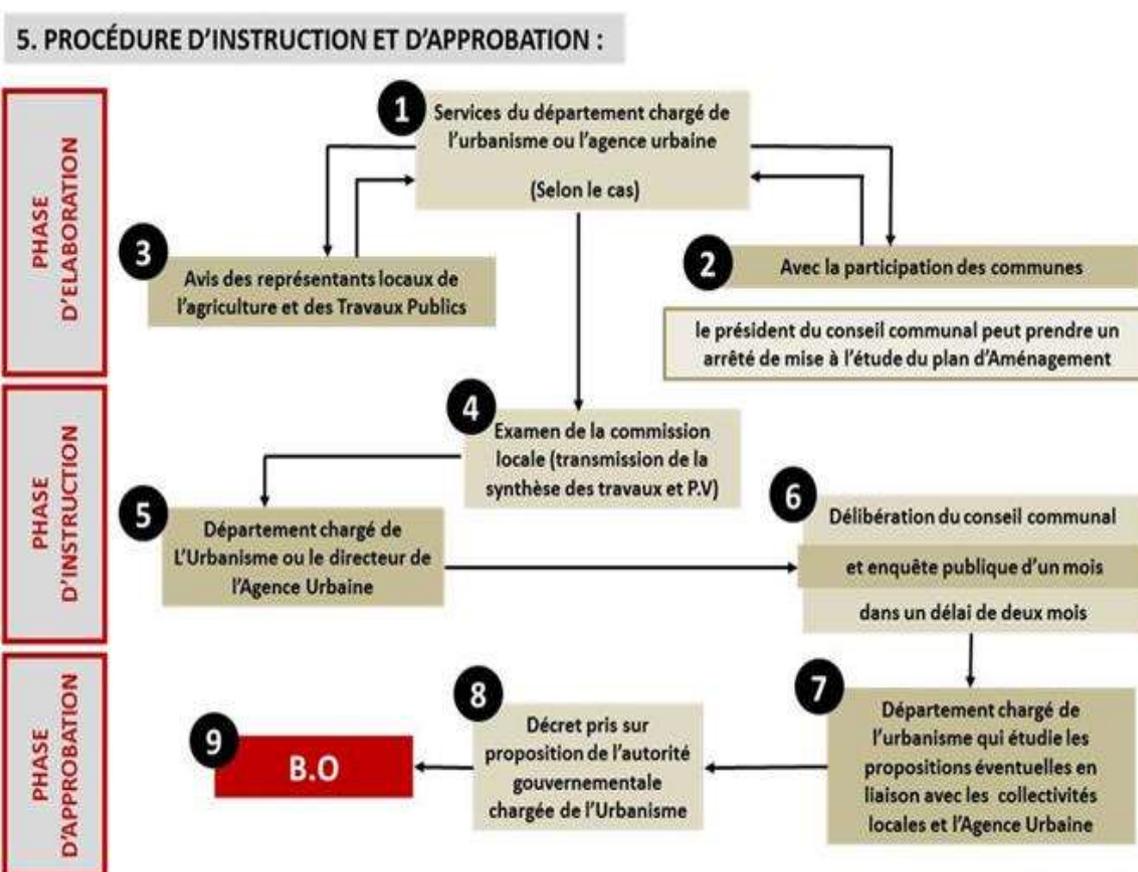
2. مساطر إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية



3. مساطر إنجاز تصميم التطبيق

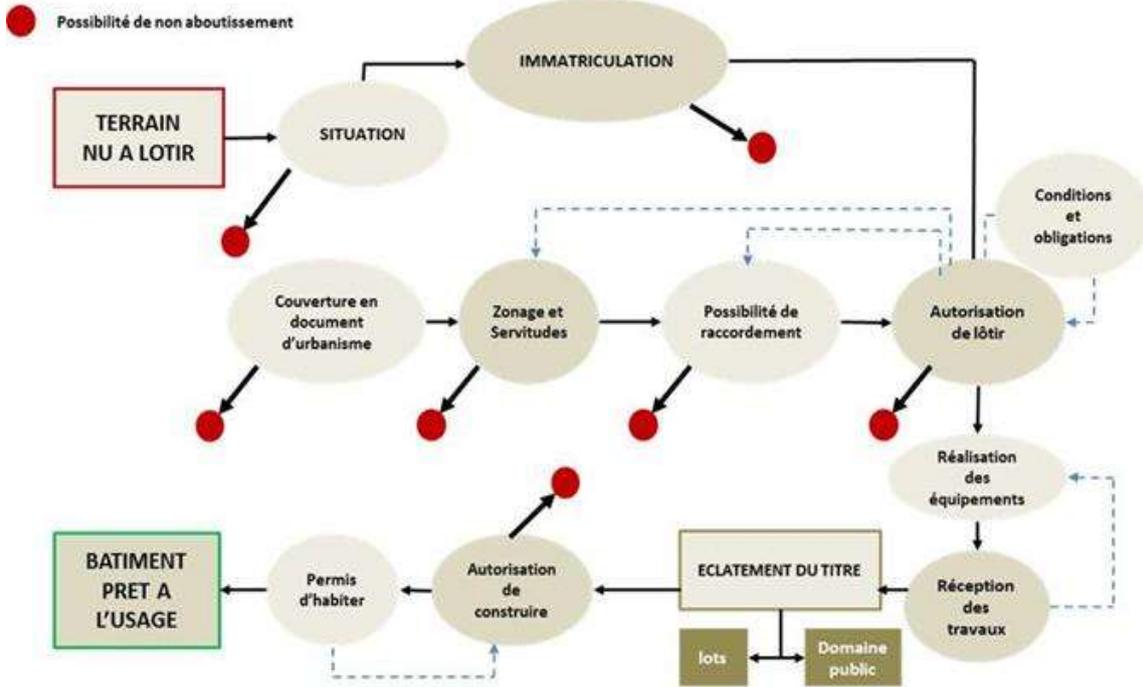


4. مساطر إعداد تصميم التهيئة



5. مساطر إنجاز مشروع البناء

8. TRAJECTOIRE : DU TERRAIN À LA CONSTRUCTION FINIE :



- لائحة جلسات الإنصات المُنَجَّزة

- وزير إعداد التراب والتعمير
- مديرية التعمير التابعة لوزارة التعمير وإعداد التراب
- المديرية العامة للجماعات المحلية التابعة لوزارة الداخلية
- وزارة السكنى وسياسة المدينة،
- وزارة الفلاحة والصيد البحري
- مديرية المياه والغابات ومحاربة التصحر
- رئيس مجلس مدينة الدار البيضاء
- رئيس مجلس مدينة طنجة
- رئيس المجلس الجماعي لمدينة الجديدة
- وكالة تنمية و تهيئة ضفتي أبي رقرق،
- وكالة تهيئة موقع بحرية مارتشيك
- المديرية العامة لوكالة تهيئة الأقاليم الشرقية
- الوكالة الحضرية للدار البيضاء
- الوكالة الحضرية لمراكش
- الوكالة الحضرية للرباط
- الوكالة الحضرية لطنجة
- المركز الجهوي للاستثمار للدار البيضاء
- المركز الجهوي للاستثمار لمراكش
- الفدرالية الوطنية للمنعشين العقاريين
- ميدزد
- ليديك
- شركة تهيئة مدينة زناتة،
- مجموعة العمران
- الشركة العامة العقارية
- الهيئة الوطنية للمهندسين المعماريين
- السيد توفيق حجيرة، وزير إعداد التراب والتعمير والسكنى سابقا
- السيد أحمد اليازغي وزير إعداد التراب والماء والبيئة سابقا
- السيد احمد عمور، وزير و مدير التعمير سابقا.
- خبراء وطنيون ودوليون :
 - السيد عبد الرحمان الشرفي
 - السيد عبد النبي كزار
 - السيد حبيب بكدوري
 - السيد عبد الله لحزم
 - السيد فتح الله دبي
 - السيد عبد المنعم جسوس
 - السيدة مونيا لولو

المراجع:

- دستور 2011
- القوانين الوطنية المتعلقة بالتعمير، وخاصة القانون رقم 12-90 المتعلق بالتعمير، والقانون رقم 25-90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية والتقسيم
- الدوريات المنظمة لمجال التعمير: رقم 254 الصادر سنة 1999، و622 بتاريخ 08-05-2001، ورقم 27/3020 في سنة 2003، ورقم 10098 في سنة 2010
- لائحة الدوريات الجديدة ومشاريع القوانين والدلائل قيد الإنجاز من طرف وزارة التعمير
- القانون المتعلق بالملك الغابوي والدوريات والوثائق التي بعثت بها المندوبية السامية للمياه والغابات

• الوثائق الرسمية

- وزارة إعداد التراب والتعمير، دراسة تأثيرات الاستثناء على مساطر التخطيط والتدبير، 2009
- الوكالة الحضرية لمراكش، دراسة تأثيرات الاستثناء في مجال التعمير، في مستوى جهة مراكش 2013
- ليديك، دراسة الكلفة الزائدة المترتبة عن المشاريع الاستثمارية المستفيدة من الاستثناء في مستوى جهة الدار البيضاء الكبرى
- وزارة إعداد التراب والتعمير والسكنى والبيئة، إعداد التراب والتعمير، تقييم أعمال اللجنة المختصة المحدثة بموجب الدورية رقم 254، التعمير في خدمة الاستثمار، 2002
- الوزارة المكلفة بالسكنى والتعمير، دراسة حول دليل إعداد التصاميم الخضراء الحضرية بالمغرب وإعداد التصميم الأخضر العمراني لمدينة آسفي، 2005 و2008
- قسم إعداد التراب: دراسات المساحات الخضراء، من خلال دراسات المخططات التوجيهية للتهيئة العمرانية، الرباط، 1984
- الوزارة المكلفة بالسكنى والتعمير، مديرية التعمير: المعايير الحضرية للتجهيزات الجماعية للقرب، الرباط، يونيو 2005
- تقرير مجلس الحسابات لسنة 2010
- المحور الموضوعاتي من التقرير السنوي للمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول التخطيط العمراني
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول النظام الضريبي
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول تدبير الكفاءات البشرية في إطار الجهوية المتقدمة
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول الاقتصاد الأخضر
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول القانون الإطار بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة
- تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي حول تشغيل الشباب

• المؤلفات:

- الهادي مقداد : السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى. الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2000.
- مصطفى الشويكي : الدار البيضاء: مقارنة سوسيو مجالية، مطبعة فجر السعادة، الصفحة الأولى، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة الحسن II عين الشق، الدار البيضاء، 1996.
- محمد المحجوبي: قراءة عملية في قوانين التعمير المغربية، دار النشر المغربية للطباعة الأولى، الرباط، 2006.
- Abderrahmane Rachik : Casablanca : l'urbanisme de l'urgence, Impr. Najah el jadida, 2002.
- Ali Sedjari (direction) : le devenir de la ville, imprimerie El Maarif Al Jadida, Rabat, 2000.
- François Ascher : Les Nouveaux principes de l'urbanisme : la fin des villes n'est pas à l'ordre du jour, Editions de l'Aube, 2001.

- Alain Bourdin : Un urbanisme des modes de vie, Le Moniteur, 2004.
- Claude Viviane : Faire la ville : Les métiers de l'urbanisme au XXe siècle, Editions Parenthèses, 2006.
- Claude Chaline : Les politiques de la ville, PUF, que sais-je ?1986.
- E. Frantome et J.P Lebreton : Plan local d'urbanisme et zone d'aménagement concerté. Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat, le Moniteur, paris, 2003.
- Jacques Lécureuil : La programmation urbaine, le moniteur, Paris, 2001.
- H. Jacquot & J.P. Lebreton : La refonte de la planification urbaine. AJDA, 2001.
- Mohammed Hazoui (coordination) : La ville marocaine entre la planification et l'anarchie, Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Faculté des Lettres et des Sciences Humaines Fès-Sais, 2006.
- Xavier Larrouy-Castera et Jean-Paul Ourliac : Risques et urbanisme, le moniteur, Paris, 2004.

● المقالات

- الهادي مقداد : السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى. الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2000.
- مصطفى الشويكي : الدار البيضاء: مقارنة سوسيو مجالية، مطبعة فجر السعادة، الصفحة الأولى، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية، جامعة الحسن II عين الشق، الدار البيضاء، 1996.
- محمد المحجوبي: قراءة عملية في قوانين التعمير المغربية، دار النشر المغربية الطبعة الأولى، الرباط، 2006.
- Abderrahmane Rachik : Casablanca : l'urbanisme de l'urgence, Impr. Najah el jadida, 2002.
- Ali Sedjari (direction) : le devenir de la ville, imprimerie El Maarif Al Jadida, Rabat, 2000.
- François Ascher : Les Nouveaux principes de l'urbanisme : la fin des villes n'est pas à l'ordre du jour, Editions de l'Aube, 2001.
- Alain Bourdin : Un urbanisme des modes de vie, Le Moniteur, 2004.
- Claude Viviane : Faire la ville : Les métiers de l'urbanisme au XXe siècle, Editions Parenthèses, 2006.
- Claude Chaline : Les politiques de la ville, PUF, que sais-je ?1986.
- E. Frantome et J.P Lebreton : Plan local d'urbanisme et zone d'aménagement concerté. Droit de l'aménagement, de l'urbanisme et de l'habitat, le Moniteur, paris, 2003.
- Jacques Lécureuil : La programmation urbaine, le moniteur, Paris, 2001.
- H. Jacquot & J.P. Lebreton : La refonte de la planification urbaine. AJDA, 2001.
- Mohammed Hazoui (coordination) : La ville marocaine entre la planification et l'anarchie, Université Sidi Mohamed Ben Abdellah, Faculté des Lettres et des Sciences Humaines Fès-Sais, 2006.
- Xavier Larrouy-Castera et Jean-Paul Ourliac : Risques et urbanisme, le moniteur, Paris, 2004.

● الاطروحات والبحوث

- أحمد مالكي : التدخل العمومي في ميدان التعمير بالمغرب. أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق : وحدة التكوين والبحث الإدارة العامة، كلية الحقوق بوجدة، الموسم الجامعي 2007-2008.
- عماد التمساني : التعمير والمشكل العقاري، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، جامعة محمد الخامس- أكادال، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، الموسم الجامعي: 2002-2003.
- عبد الله اسروح : الصعوبات التي تواجه التخطيط العمراني بالمغرب. بحث الدراسات العليا المعمقة في القانون، وحدة العقار والتعمير والإسكان. كلية الحقوق أكادال السنة الجامعية 2003-2004.

- حسن فاطمي : التعمير الاستثنائي: دراسة مقارنة، رسالة دبلوم الدراسات العليا المعمقة في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال-الرباط، الموسم الجامعي 2004-2005.
- منير الراوي : تصميم التهيئة بين الإدارة المكلفة بالتعمير والمجالس الجماعية. رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة بوحدة التكوين والبحث" العقار والتعمير والإسكان "جامعة محمد الخامس الموسم الجامعي 2002-2003 الرباط.

- Abdelwahed Elidrissi : La conception de l'espace urbain au Maroc : cas des plans d'aménagement de la couronne ouest de Casablanca, thèse de doctorat, Université Hassan II, FLSH de Mohammedia, 2011.
- Ellouali Belkacem : La planification urbaine face à l'éclatement de l'espace à Oujda, mémoire de 3ème cycle pour l'obtention du Diplôme d'Etudes Supérieures en Aménagement et Urbanisme, Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, 2008.
- Omar Elidrissi : Evaluation des documents d'urbanisme à travers la dérogation : Cas de la région Doukkala-Abda, mémoire pour l'obtention du diplôme d'études supérieures approfondies, 2004-2005
- Hassan EL FATMI : L'urbanisme dérogatoire - Etude comparée, mémoire DESA, Agdal Rabat 2004-2005.

• مراجع أخرى

- www.mamr.gouv.qc.ca
- www.mhu.gov.ma
- www.marocurba.gov.ma
- www.legifrance.gouv.fr
- www.coin-urbanisme.org
- www.gridauh.fr
- www.hcp.ma