

# المبحث الأول : الاطار التاريخي والقانوني للتعمير

## المطلب الأول : الإطار التاريخي للتعمير

عرف المغرب تطورا في التعمير في بعده العام منذ القدم مع الحضارات المتعاقبة من الرومان والفينيقيين والحضارة الإسلامية هذه الأخيرة التي استوطنت المغرب منذ القدم إلا أننا في عرضنا سنركز على فترة الاستعمار الفرنسي بداية القرن العشرين وما بعدها نظرا لارتباط التعمير في هذه الفترة بمفهوم الدولة الحديثة في أوروبا و بالتالي ارتأينا أن نقارب الموضوع من خلال فترتين نراهما مختلفتين لا من حيث تظهر التعمير في المغرب ولا من الترسانة القانونية التي واكبت هذا التمشير ، و ذلك من خلال فترة ما قبل الإستقلال - أي فترة الحماية – و فترة ما بعد الاستقلال إلى الآن .

### - الفرع الأول :فترة ما قبل الإستقلال :

وهي بدورها تنقسم إلى فترتين :

فترة الماريشال **هوبير اللبوطي** مع مهندس **بروست** و فترة المقيم العام **لابون** ومهندس **إيكوشار**

**هوبير اللبوطي** : هذه الفترة اهتم اللبوطي بتحديث البنى التحتية و تشييدها سواء تعلق الأمر بالطرق أو السكك الحديدية و المرافق الإجتماعية و لهذا الغرض أصبح ابتداءا من تاريخ 1912/1/1 يمنع المستعمر بمقتضى القانون ابرام أي عقد شراء للأرض إلا بعد الالتزام كتابة بالتخلي لفائدة الدولة عن مساحات قد تحتاجها الدولة و ذلك مقابل تعويض تحدده و كان هذا بمثابة بواذر أولى لقانون نزع الملكية ، و بعد ذلك استرسل اللبوطي في الإشراف على إعداد ترسانة قانونية تغطي مختلف واجهات التعمير، وتسمح بإنشاء محاور حضرية شكلت مركزا للنشاط الاقتصادي والعمراني ، خصوصا محور فاس مكناس والنواحي باعتبارها العاصمة الإدارية التي تركز فيها المستعمر آنذاك و محور الدار البيضاء والنواحي باعتبارها مركزا للنشاط الاقتصادي والتجاري .

ففي 1914/3/26 صدر ظهير شريف بمثابة قانون يفرض عدم التصرف في الأراضي التي ستمر منها السكك الحديدية المزمع تشييدها من أجل تسيير تنقل البضائع والمسافرين بين المدن ، ثم تسلسل بعد إصدار مجموعة من القوانين تؤطر عملية التعمير والتهيأة الحضرية ونذكرها بالترتيب على الشكل التالي :

1. 16/04/1914 الظهير الشريف المتعلق بالتصنيف وتصاميم التهيئة وتوسيع نطاق المدن والارتفاقات

والجبايات واعتبر هذا القانون بمثابة وثيقة مرجعية بنيت عليها كافة النصوص المؤطرة لقانون التعمير

لاحقا

2. 01/07/1914 صدر القانون المتعلق بالملك العمومي قصد تحصين الملك العمومي حيث لا يمكن لا تملكه

بالتقادم أو الحجز عليه

3. 31/08/1914 صدر قانون نزع الملكية أو الاحتلال المؤقت للملك الخاص ووضعه رهن إشارة الدولة قيد

الاحتياط في أفق استغلاله لمصلحتها اعتبارا للمصلحة العامة

4. 23/11/1917 صدر الظهير المتعلق بالجمعيات والنقابات الممثلة للملاك الحضريين ليسهل ضم الأراضي

والأمالك التابعة لمختلف القطاعات

5. 27/01/1931 صدر قانون الترخيص لإنجاز تصاميم للمدن بمراكزها وضواحيها

6. 14/06/1933 صدر القانون الخاص بالتجزئات العقارية سواء السكنية أو التجارية

كانت السنوات من 1914 إلى 1933 سنوات حافلة باستصدار ترسانة من القوانين شكلت نسقا تنظيميا وقانونيا

متكاملا لعملية التعمير والتخطيط والحضري ، إلا أنه تجدر الإشارة إلى أنه رغم الثراء التي عرفته فترة اليوطي

هلى مستوى إنتاج النصوص إلا أنها كانت موجهة في خدمة الأوروبيين وتواجههم في مختلف الحواضر المغربية

حيث تم تخصيص تصاميم الأحياء الراقية والتصنيف الموجد للأوروبيين في مقابل دور الصفيح والسكن

العشوائي الذي يسكنه العمال والسكان المحليين وغياب أي مراقبة أو توفير لأدنى الخدمات ، مما سيخلق تفاوتات

صارخا وتمييزا واضحا ضد المغاربة في مقابل الأوروبيين و ما صاحب ذلك من اضطرابات سوسيو اقتصادية أثرت

على مصالح المستعمر نفسه ، مما سيستدعي معه التفكير في إصلاحات جذرية تهم مجال التعمير و التهيئة

الحضرية .

**لوبيان :** تميزت هذه الفترة مع المقيم العام لوبيان ومهندسه إيكوشار بمراجعة شاملة لجل القوانين التي أشرف

عليها اليوطي حيث اعتبر هذا الأخير فترة اليوطي هي فترة لا تعكس طموح الدولة الحامية ورغبتها في ترسيخ

المساواة والحق في التمتع بالعيش الكريم والسكن اللائق لذا كل ساكنة الحواضر بغض النظر عن جنسيتهم وطبعا

ترجمت هذه الإرادة إلى مجموعة من التعديلات على النصوص القانونية السابقة وإصدار قوانين جديدة أكثر

ملائمة لتحقيق حاجيات الساكنة الاجتماعية والإقتصادية نجمل هذه الإجراءات مرتبة على الشكل التالي :

**-03/04/1951 صدر ظهير جديد خاص بنزع الملكية نسخ ظهير 1914**

**- 30/06/1952 صدر ظهير جديد خاص بالتعمير نسخ ظهير 1914**

**- 30/09/1953 صدر ظهير جديد خاص بالتجزئات العقارية نسخ وعدل الكثير من مقتضيات ظهير 1933**

تجدر الإشارة هنا إلى أنه رغم جهود إيكوشار ولوبان الرامية إلى إعادة التوازن المجالي ومأسسة النشاط العمراني وتأطيره إلا أنها لم تستطع أن تتغلب على الاختلالات والثغرات المتعلقة بمجال التعمير مما ترك العيب ثقيلًا على مغرب ما بعد الاستقلال

### **الفرع الثاني : فترة ما بعد الاستقلال :**

**7. فترة ما بين 1956 إلى 1992 :** تميزت هذه الفترة بمحاولة إصلاح الأوضاع الكارثية التي خلفها

الإستعماروالفراغ المهول الذي خلفه خروج المستعمر سواء على مستوى الموارد البشرية من اطر وخبراء وكذا التمويل ورؤوس الأموال التي كانت تنعش القطاع ، حيث لجأ المغرب إلى إنتاج مجموعة من القواعد القانونية و المخططات الاستعجالية القصيرة المدى التي يمكن أن تعيد النشاط والحيوية إلى قطاع التعمير بمختلف واجهاته الاجتماعية والإقتصادية ونجمل هذه الإجراءات بالترتيب كالتالي :

**8. 25/06/1960 صدر ظهير شريف خاص بتوسيع نطاق التعمير القروي**

**9. 1958-1959 مخطط خاص بحل مشكل السكن**

**10. 1960-1964 مخطط خاص بمحاربة السكن غير اللائق**

**11. 1970 إنجاز مشروع قانون إطار لإصلاح قطاع التعمير وخلق آليات جديدة للتخطيط الحضري**

كما واكبت هذه الدينامية على مستوى إنتاج النصوص والمخططات القيام بمجموعة من الإجراءات والإصلاحات المؤسسية والمسطرية المتعلقة بالتعمير نذكر منها :

**12. 13/04/1972 تم إحداث وزارة خاصة بالتعمير أطلق عليها وزارة التعمير والسكنى والبيئة**

**13. 1974 تم ضم السياحة لقطاع التعمير**

14. 1977 تم تحويلها وزارة السكنى وإعداد التراب الوطني

15. 11/04/1985 تم إحداث وزارة السكنى وتم إلحاق قطاعي إعداد التراب الوطني والتعمير بوزارة

الداخلية

16. 1987 تم إحداث الشركة الوطنية للتجهيز والبناء من تدبير قطاع التعمير برأسمال عمومي

لكن تجدر الإشارة مع كل هذه المجهودات لم تستطع الإدارة والدولة تلبية حاجيات السكان في هذا المجال كما تستطع التغلب على مختلف الاختلالات المتعلقة بالنمو غير المنتظم للمدن بسبب الهجرة والفوضى العارمة التي يغرفها قطاع التعمير في البوادي والقرى المغربية

**فترة ما بعد 1992:**

تميزت هذه الفترة بالتركيز على التغلب على مختلف الاختلالات الذي عرفها القطاع في الفترة السابقة وعلى رأسها محاولة إعادة التوازن المجالي داخل المدن ونواحيها وكذلك الاهتمام بتهيأة المجال القروي وتنميته ولعل من أهم الإنجازات في هذه الفترة هي إصدار قانونين مهمين يشكلان مرتكزا أساسيا للنهوض بقطاع التعمير والتخطيط الحضري نورد هذان القانونان على التوالي على أساس أن نفصل في محتوياتهما وخصائصهما في المطلب الثاني من هذا العرض :

17. 1992 صدور القانون 12.90 الخاص بالتعمير نسخ ظهير 1952

18. 1992 صدور قانون 25.90 الخاص بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات

تجدر الإشارة إلى هذان القانونان وبعد مرور أكثر من عقدين على صدورهما إلا أنهما لم يغطيا بشكل كاف كافة المشاكل المتعلقة بالتعمير والتخطيط الحضري، بل زاد من تعميق بعض المشاكل المتعلقة بالبطء الإداري والتعقيد المسطري سواء على مستوى الإعداد أو على مستوى التنفيذ مما يستوجب معه التفكير في تعديل أو تغيير كل العناصر المكونة والفاعلة في مجال التعمير من قوانين ومؤسسات ومتدخلين وفاعلين في المجال .

## المطلب الثاني: الإطار القانوني للتعمير

لقد تعدد القوانين المتعلقة بالتعمير منذ صدور أول قانون متعلق بالتعمير سنة 1914 وهو الظهير الشريف المتعلق بالتصنيف وتصاميم التهينة وتوسيع نطاق المدن والارتفاقات. لكن مع توالي السنوات عرف المغرب ضخ ديمغرافي كبير لم يعرف مثله من قبل فكان لزاما على المشرع ان يقتن مجال التعمير بقوانين تعميريه حديثة تتماشى مع متطلبات العصر سواء من حيث انسجامها مع البيئة التي تأخذ الآن أبعاد دولية أو مع الساكنة والهجرة والتكتل العمراني نحو المدن. فنجد أن كثير من القوانين التي كانت قبل الاستقلال نسخت بقوانين أخرى بعد الاستقلال حيث عرف المغرب بعده صدور عدد من القوانين المهمة خاصة في حقبة التسعينيات ومع إحداث المحاكم الإدارية. تغيرت المفاهيم وكثير من القوانين في سبيل تقوية الترسانة القانونية المهمة في أي ميدان فالقانون يبقى سلاح مهم بهدف محاربة كل الساذجات أو الثغرات التي قد تعيق ميدان التعمير وتجعله ميدان عشوائي بدون تنظيم.

من هذه المنطلقات نجد ان ميدان التعمير اكتسى بترسانة قانونية مهمة بعد فترة الاستقلال إلى الآن، ومن بين القوانين المتعلقة بالتعمير نجد في مقدمتهما:

01 القانون 12.90 المتعلق بالتعمير

02 القانون 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات.

03 ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتوسيع نطاق العمارات القروية

04 القانون 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في ميدان التعمير والبناء

05 القانون 94.12 المتعلق بالمباني الآيلة للسقوط وتنظيم عمليات التجديد الحضري

06 مرسوم 2.18.475 المتعلق بتحديد وإجراءات وكيفيات منح رخص الإصلاح والتسوية والهدم

07 مرسوم 2.18.577 المتعلق بالموافقة على ضابطة البناء العام.

وسنركز في محورنا القادم على الصنفين الأولين من قوانين التعمير من خلال الفرعين التاليين:

## الفرع الأول: القانون 12.90 المتعلق بالتعمير

لكل قانون سياقه وظروف سنه وتنزيله فقانون 12.90 المتعلق بالتعمير جاء في سياق تاريخي لاستنساخ القوانين التي تقدمت فظهير 1952 الذي لم يكن كافيا ولم يواكب التطورات والتحولات الكبرى خاصة على مستوى النمو الديمغرافي السريع الذي عرفه المغرب بعد الاستقلال فميدان التعمير لم يدخل في النظام العام إلا بعد دستور 2011 الذي اعتبره من النظام العام، كذلك هذا القانون جاء بالموازاة مع تحديث مؤسسات الدولة بعد الاستقلال وتحول المغرب من وحدة القضاء إلى ازدواجية القضاء بعد صدور قانون 41.90 المحدث للمحاكم الإدارية.

ويعرف التعمير على أنه مجموعة من الإجراءات التقنية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية التي يكون الهدف منه جعل الإطار الجغرافي للحياة الاجتماعية أكثر ملائمة لحاجيات الأفراد،<sup>1</sup> كما يشكل قطاع البناء ميدانا تتقاطع فيه المصلحة العامة المتمثلة في هاجس تأمين نمو معماري متناسق وخاصة السياسة التعميرية والسكنية التي تسطرها الدولة والمصلحة الخاصة والمتمثلة في رغبة صاحب الأرض في استغلال أكبر مساحة ممكنة دون مراعاة القواعد القانونية والتنظيمية، ولذلك قرر المشرع أن ترك هذا الميدان لتقدير الخواص ستنتج عنه فوضى عارمة في مجال التعمير.<sup>2</sup>

ولهذا تدخل لوضع القوانين والقواعد الكفيلة بضمان نمو منسجم للمجال، كما فرض على كل مقبل على البناء ضرورة الحصول على ترخيص مسبق، فقواعد البناء المنصوص عليها في قانون التعمير تعتبر بمثابة الإطار الذي يجب أن يحترمه كل من يباشر عملية البناء.

وهذا ما تأكد من خلال قوانين التعمير التي كان هدفها ليس إفراغ حق الملكية من محتواه، وإنما إلى تنظيم استعمال السطح. وهكذا، فبالرجوع إلى قانون التعمير رقم 12.90 يتبين أنه تضمن قواعد تخص مجال التعمير بجميع أجزائه، وأن الترخيص بالبناء جاء كجزء من هذه العمومية، بحيث أنه يشمل خمسة أبواب، الباب الأول تضمن تعاريف أولية، والباب الثاني مخصص لوثائق التعمير، والباب الثالث مخصص للأبنية ويتضمن خمسة فصول، الفصل الأول يتعلق برخصة البناء، والفصل الثاني بالاستعانة بالمهندس والمهام المسندة إليه، في حين خصص الفصل الثالث لرخصة السكن وشهادة المطابقة، والفصل الرابع الضوابط البناء، بينما يتضمن الفصل الخامس أحكاما متنوعة. كما تطرق قانون التعمير إلى العقوبات التي تطبق على المخالفين لأحكامه في الباب الرابع، وتضمن الباب الخامس أحكاما متنوعة وتدابير انتقالية.

<sup>1</sup> - ملكة الصروح القانون الإداري دراسة مقارنة، ص 199

<sup>2</sup> - الحاج شركة التعمير العملياتي بالمغرب — دراسة قانونية وقضائية.

وبذلك يتبين أن المغرب لا يتوفر على قانون خاص بالبناء، خلافا لبعض الدول كفرنسا مثلاً ومصر وتونس، مما يجعل رخصة البناء بالمغرب خاضعة لمجموعة من النصوص القانونية، ومنظمة بعدد من الدوريات والمناشر التي لا تتسم دائما بالدقة والنجاعة.

### الفرع الثاني: القانون 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات.

إن التوسع العشوائي لل عمران وارتفاع وتيرة الهجرة القروية والنمو الديمغرافي الى جانب سلبيات الإرث التاريخي لسياسة الاستعمار التي نهجها المستعمر بهدف استلانه على الأراضي المهمة في المغرب وتوطين المغرب النافع والغير النافع، دفع المشرع المغربي بعد الاستقلال إلى تجاوز الموروثات التقليدية في ميدان التعمير بهدف تنظيم محكم للمجال من هنا جاء قانون 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والذي نسخ ظهير 30 شتنبر 1953 المتعلق بالتجزئات العقارية وتقسيم الأراضي.

إن سبب هذا التحول جاء كما قلنا سابقا نتيجة النمو الديموغرافي الذي عرفه المغرب، من خلال التحول من التعمير التقليدي الإسلامي إلى التعمير المتطور ذو الطابع الأوروبي، دفع به إلى البحث عن سبل جديدة بغية إقامة مساكن جديدة تتماشى مع التطور الديموغرافي.

وإذا كانت وثائق التعمير عبارة عن تصورات واختيارات حول كيفية استعمال المجال أو معطى من الأرض بشكل يؤدي إلى تنمية منسجمة ومتناسقة للمنطقة المعنية اقتصاديا واجتماعيا، فإن التجزئة العقارية تعتبر إحدى أدوات التدبير الحضري التي تترجم على مستوى أصغر المقتضيات التنظيمية والقانونية لوثائق التعمير السالفة الذكر، وبالتالي التحكم في توسع المدن والتجمعات السكنية وتفاذي العمران الفوضوي المشوه للمدن.

وإذا كانت التجزئة العقارية في الماضي عملية خاصة لا تخضع للتنظيمات ذات الطابع العام، حيث كانت تخضع لقواعد القانون الخاص بين المجزئ والمستفيدين. لكن مع ظهير 16 أبريل 1914، تم في المادة العاشرة منه وضع تعريف للتجزئة العقارية المخصصة للبناء دون تحديد مفهومها بدقة، والنص على إلزام الحصول على رخصة إدارية لإحداثها. وللحصول على هذه الرخصة يجب على مالك الأرض أن يقدم للسلطة المحلية المعنية تصميما للتجزئة يبين الطرق وحدود كل قطعة. كما أن للإدارة حق القيام بالتعديلات التي تفرضها المصلحة العامة وشروط الصحة والجمال في تصميم التجزئة.

وبالرغم من التعديلات التي أدخلت على هذا النص فإن التجربة أكدت أن ظهير 16 أبريل 1914 كان عاجزا عن تمكين الإدارة من توجيه التجزئات بالأحياء والمدن الجديدة نحو تهينة ممنهجة ومعقلنة<sup>3</sup>. وبهدف تميم وسد الثغرات

التي كانت تعتري هذا النص، فقد تم إصدار ظهير 14 يونيو 1933 المتعلق بالتجزئات والذي لم يحدد بدقة أصناف التجزئات العقارية كذلك المخصصة للسكن أو الصناعة أو التجارة، لكن جاء بمعطيات جديدة كان الهدف منها هو:

- التحكم في التمدن عبر خضوع إحداث التجزئة الموجودة داخل محيط المدن وضواحيها والمناطق القروية إلى رخصة إدارية. - خضوع المدن الجديدة المقامة لمعايير التعمير الحديث المستوحى من التنظيمات الجاري بها العمل بأوروبا وبصفة خاصة فرنسا.

لكن مع مرور الزمن لم تعد مقتضيات ظهير 14 يونيو 1933 السالف الذكر تكفي للاستجابة لمتطلبات المدن العصرية بالمغرب، حيث عرفت ضواحي المدن الكبرى تشتتا واسعا لمسكن لا تتوفر على الشروط الأساسية والضرورية لتكوين سكن لائق.

ولمراقبة عمليات التجزئة العقاري بشكل فعال، فقد تم إصدار ظهير 30 شتنبر 1953 المتعلق بالتجزئات العقارية وتقسيم الأراضي<sup>4</sup> والذي جاء ليحدد مفهوم التجزئة العقارية ويوسع من مضمونها. ومن أهم ما جاء يتلخص في الآتي:

- توسيع مفهوم التجزئة ليشمل بالإضافة إلى بناء للسكن، بناء عمارات للصناعة أو للتجارة.
- تحديد المفهوم القانوني للتجزئة بتعيين مساحة أحد جزئي أو أجزاء التجزئة في أقل من هكتار واحد.
- تقليص المدة المخصصة لدراسة ملفات التجزئات العقارية من طرف الإدارة.
- تحديد أجل ثلاث سنوات لإنجاز أشغال التجهيزات.

ويلاحظ من كل هذا، أن ظهير 1953 قد وسع من مفهوم التجزئة لتشمل أغراضا أخرى من صناعية وتجارية، فإنه قيدها بالمساحة التي يجب أن تتوفر عليها إحدى القطع الأرضية بأن تكون أقل من هكتار واحد ولم يشمل أنواع الاستعمالات الأخرى من سياحية وحرفية فأصبح لا يواكب التطور الاقتصادي والاجتماعي الامتداد عمليات التجزئة العقارية لأغراض أخرى غير الأغراض التي تقتصر عليها، ولأن التقييد بأقل مساحة إنما يعني استثناء التجزئات ذات المساحات الشاسعة من القانون الخاص بها<sup>5</sup>.

وهكذا، فبالرجوع إلى قانون التجزئات العقارية رقم 25.90 يتبين أنه تضمن قواعد تخص مجال التجزئات العقارية والإذن بإحداثها، بحيث أنه يشمل ستة أبواب، الباب الأول جاء معنون ب: في التجزئات العقارية، ويتضمن سبعة فصول والباب الثاني في إعادة هيكلة التجزئات غير القانونية، والباب الثالث مخصص للمجموعات السكنية والباب الرابع مخصص لتقسيم العقارات والباب الخامس مخصص للجزاءات والعقوبات التي تطبق على مخالفين لأحكام هذا القانون في فصلين كما ختم الباب السادس بأحكام متنوعة.

4 - ظهير 30 شتنبر 1953 المتعلق بالتجزئات العقارية وتقسيم الأراضي الجريدة الرسمية عدد 2142 بتاريخ 13 نونبر 1953، الصفحة 3682

5 - مصطفى الجرموني، الرقابة على التجزئات العقارية والأبنية بالمغرب، ص 100



وهكذا أيضا نجد أن قوانين التعمير جاءت في سياقات عديدة ورغبة وإرادة للمشرع المغربي في التغيير من خلال تجاوز الإرث القانوني التاريخي السلبي الذي خلفه المستعمر وكذا تماشيا مع متطلبات العصر والبيئة من خلال العناية بالمجال بتنظيم محكم بالنظر للمكانة التي يحظى بها مجال التعمير في حكمة المدن وضبط النسيج الاقتصادي والاجتماعي، أولاه المشرع عناية خاصة من خلال العمل على تنظيمه وتحسين مستوى الخدمات المقدمة في ميدان التعمير وتهيئة المجال لتطوير أساليب العمل والمراقبة ومواكبة التغيرات والمستجدات الفاعلة في حركية التعمير والبناء ببلادنا، لذلك عملت كل الجهات المتهمة والمتدخلة في هذا المجال على إخراج مقتضيات قانونية تستجيب لاهم المتغيرات المستجدة والطارئة ومحاولة منها بحصره بعدد لا بأس به من القوانين المؤطرة له والتي ذكرناها وتطرقنا لسياقها سلفا.