مركز تكامل للدراسات والأبحاث

دراسات محكمة

نظام المراقبة والزجر في مجال التعمير والبناء بالمغرب دراسة حول إشكالات تفعيل مستجدات القانون رقم: 12.66 في مجال التعمير والبناء

حنان النحاس

باحثة في القانون العام، جامعة عبد المالك السعدي، طنجة

02 مارس 2022

ALL RIGHTS RESERVED

جميع الحقوق محفوظة

مقدمة

إن نظام المراقبة والزجر في مجال التعمير من أصعب عمليات التدبير الحضري، وذلك لما تحتاجه هذه العملية من أدوات قانونية تحقق ذلك التوازن بين حرية الفرد واحترام الضوابط القانونية للتعمير والمجال الحضري، بالإضافة إلى ما تحتاجه أجهزة المراقبة وهيآتها المكلفة من إمكانيات ضخمة بفعل المشاكل المتعددة التي تهدد الطابع العمراني للمدينة يوما بعد يوم.

وإذا كان المشرع قد نص على مجموعة من المقتضيات القانونية التي تروم تنظيم عمليات المراقبة لجعلها أداة فعالة في مسلسل الإنتاج الجيد للمجال الحضري، من خلال الحرص على احترام الضوابط المعمول بها في منظومة التدبير العمراني، وإصدار مجموعة من الدوريات المفسرة والموحدة لأساليب التدخل ومعاينة المخالفات، إلا أن نظام الزجر الذي كان معمولا به لم يحقق الأهداف التي كانت مرجوة منه، الأمر الذي دفع المشرع إلى إصدار قانون رقم12-66 بتاريخ 19 شتنبر 2016 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، القاضي بتغيير وتتميم ونسخ بعض مقتضيات القانون 90-12 المتعلق بالتعمير والقانون 90-25 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، وكذا الظهير الشريف رقم 1.60.063 بشأن توسيع نطاقات العمارات القروية. الشيء الذي يدفعنا إلى التساؤل هل استطاع المشرع عبر هذا القانون تجاوز ثغرات قانون 12-90 في مجال زجر مخالفات البناء؟

للإجابة على هذا التساؤل سنعمل على دراسة الموضوع من خلال دراسة أسباب ومرجعيات قانون 66-12، ثم دراسة مستجدات هذا القانون، ثم التطرق إلى دراسة الإكراهات التي تواجه تحقيق الأهداف المتوخاة من إصدار هذا القانون.

أولا: أسباب إصدار قانون 12-66

لقد ارتفعت بشكل كبير خلال السنوات الأخيرة المخالفات في ميدان التعمير والبناء، مما أدى إلى ارتفاع وثيرة السكن العشوائي والبناء المخالف للمقتضيات القانونية، ولعل مما ساعد على تكريس هذه الوضعية، جل الأحكام التي أصدرتها المحاكم الابتدائية في حق المخالفين، حيث لا تصل الغرامات في أغلب الحالات حتى الحد الأدنى المنصوص عليه قانونا[1]. بالإضافة إلى ضعف ومحدودية عمليات مراقبة المخالفات المرتكبة في ميدان التعمير، ومعضلة الفساد الإداري المتمثل في غض الطرف والتستر على المخالفات من قبل أجهزة المراقبة، فلا يتم تحرير محاضر المخالفات وإخضاعها للمساطر الإدارية المعمول بها، وحتى وإن تم ذلك فإن بعض رؤساء الجماعات الحضرية يتغاضون عن اتباع المساطر بخصوصها وذلك لتحقيق مصالحهم الانتخابية[2].

كما أن جشع بعض المواطنين في بعض الأحيان أو ضغط الظروف الاقتصادية أو الاجتماعية تدفعهم إلى خرق ضوابط التعمير بما فيها تلك المنظمة لمجال الأبنية، ويتم ذلك إما بإنجاز أشغال بدون ترخيص مسبق وبدون إشراف المهندسين أو بتنفيذ البناء المرخص به بشكل يكتنفه الغش وعدم مراعاة التصاميم المصادق عليها كاستخدام مواد بناء غير مطابقة للمواصفات التقنية المعتمدة أو الغش في استخدام مواد بناء غير مطابقة للمواصفات التقنية المعتمدة أو الغش في استخدامها الشيء الذي إلى انهيار المباني في بعض الأحيان، الأمر الذي يسبب خسائر بشرية ومادية.

كما أن المراقبة التي تمارسها الإدارة الجماعية ظلت مقتصرة على الوثائق والمستندات أكثر من ارتكازها على المراقبة في عين المكان بشكل دوري ومباغت.[3]

بالإضافة إلى هذه الملاحظات، وبالعودة إلى قانون 12-90 المتعلق بالتعمير نجده قد شمل مجموعة من الثغرات والنقائص التي ساهمت في استفحال المخالفات إلى درجة كبيرة، وتتمثل أهم هذه الملاحظات المتعلقة بنظام زجر المخالفات قبل إصدار قانون 12-66 في:

- طول وتعقد المساطر المتعلقة بنظام زجر المخالفات قبل إصدار قانون 12-66.
- بطء مسطرة التدابير الزجرية الشيء الذي عرقل المراقبة الإدارية والقضائية للعمليات العقارية.
- تعدد الأجهزة المكلفة بالمراقبة وما ترتب عن ذلك من تشتت للمسؤولية وتفتيتها.
- ضعف الوسائل القانونية للمتدخلين.
- ضعف البعد الردعي ومحدودية التدابير الزجرية في مخالفات البناء والعقوبات التي تضمنتها المقتضيات القانونية المتعلقة بمراقبة مخالفة التعمير.
- أزمة المقتضيات القانونية فيما يتعلق بالمسؤولية في قطاع التعمير.

---

[1]- محمد محجوبي، قراءة عملية في قوانين التعمير المغربية مذيلة بمختلف قوانين التعمير واجتهادات الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى والمحاكم الإدارية والدوريات والمناشير المتعلقة بالتعمير الطبعة الثانية 2011 دار النشر المغربية ص 30.

[2]- حسن الشتوكي، منير الديب، التدبير العمراني وتنظيم المدينة، الأدوات والإكراهات، حكامة المدن ومسألة التنمية، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش سلسلة المؤتمرات والندوات، العدد 48 ص 2017.

[3]- حيمود المختار، دور سياسة التعمير في تنمية وتنظيم المجال الحضري، مساهمة في دراسة المجال الحضري المغربي، نموذج عمالة ابن مسيك سيدي عثمان، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، وحدة التكوين والبحث : العلوم الادارية ، جامعة الحسن الثاني كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، 2000-2001، ص 218.

- صعوبات في تحديد وتعريف المخالفات.
- غياب مقتضيات قانونية لتحديد مسطرة خاصة بالمخالفة وتحريم الأعمال والممارسات المخلة بضوابط التعمير والبناء.
- الفراغ التشريعي بخصوص تجريم بعض الممارسات وما ينجم عنها من إخلال بالعقاب.
- تقاعس المتدخلين على كثرتهم على القيام بمهامهم في مجال المراقبة وعن تحريك الدعوى العمومية، فبعض الجماعات ترى في تحريك الدعوى القضائية ضد المخالف أمرا غير مقبول، إذ أنها ستصبح طرفا في النزاع مما قد يعرض مصالحها الانتخابية إلى الخطر، ولكي تكون في الواجهة فإنها تقتصر على إصدار أمر التوقيف الذي تتكلف السلطة المحلية بتنفيذه[4].

من كل ما سبق، فقد كان من اللازم إصدار نص قانوني يتم عبره تجاوز القصور الذي اعترى آليات الزجر والرقابة في القوانين السالفة، وعدم تحديدها وتوضيحها لآليات التدخل والمسؤوليات وسقوط أغلب العقوبات والغرامات نظرا للعيوب الشكلية التي شابت الملفات المقدمة من لدن السلطات المختصة، وأيضا الارتقاء بمكانة المهنيين المتدخلين في الورش.

ويهدف قانون 66.12 إلى تعزيز الحكامة في ميدان مراقبة وزجر المخالفات، والارتقاء بفعالية المنظومة الرقابية وضمان تحقيق التجانس والتكامل بين بعديها الوقائي والزجري.

ثانيا : دراسة لمستجدات القانون12-66

في إطار دراسة مستجدات قانون 12- 66 المتعلق بالمراقبة وزجر المخالفات في ميدان التعمير والبناء، يمكن أن نجملأنه يظم يضم نوعين من المقتضيات:

- المقتضيات التي يرتبط تفعيلها بإصدار نصوص تنظيمية، ويتعلق الأمر بما يلي :
  - ✓ تحديد إجراءات وكيفيات منح رخص الإصلاح.
  - ✓ تحديد إجراءات وكيفيات منح رخصة الهدم.
  - ✓ تحديد إجراءات وكيفيات منح رخصة التسوية.
  - ✓ تخويل صفة ضابط الشرطة القضائية إلى المراقبين التابعين للوالي أو العامل أو الإدارة.
  - ✓ تحديد طرق وكيفيات عمل مراقبي التعمير ونطاق ممارستهم لمهامهم.
  - ✓ كيفية تنفيذ عملية الهدم وضوابط إفراغ البنايات موضوع المخالفات من معتمر بها
  - ✓ تكوين لجنة الإشراف على عملية الهدم.
  - ✓ تحديد طبيعة وخصائص المشاريع، الخاضعة لمقتضيات تنظيم الورش، الواقعة في نطاق العمارات القروية المغطاة بتصميم خاص للتوسيع.

4- للمزيد المرجو الاطلاع على: أحمد رضا الأحمادي، الرقابة على العمليات الرقابية والتنمية العمرانية ، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، وحدة القانون الإداري والعلوم الإداري، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال الرباط 2003-2004. ص36 .

- مقتضيات غير مرتبط تنزيلها بإصدار نصوص تنظيمية، وقد صدرت دورية مشتركة بين وزارة الداخلية ووزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة رقم 07-17 لشرح وتوضيح مضامين وكيفية تنزيل هذه المقتضيات وفق مجموعة من الإجراءات، من بينها إجراءات انتقالية.

كما يمكن تمييز مستجدات قانون 66-12 بين المستجدات المتعلقة بطبيعة الرخص، الهيئات المكلفة بالمراقبة، مسطرة المراقبة، تحديد المخالفات، تشديد العقوبات.

1- فيما يتعلق بالرخص

تمثلت التعديلات المتعلقة بالرخص فيما ورد في المادة الأولى من القانون والتي غيرت وتممت المادة 40 والمادة 41 من قانون التعمير حيث أضافت رخصة الإصلاح في المناطق الخاضعة لإلزامية رخصة البناء أو التغيير المنصوص عليهما في المادة 40، ورخصة تسوية بنايات غير قانونية.

كما أوكل المشرع لرئيس المجلس الجماعي اختصاص البث في الطلبات المتعلقة برخص الإصلاح دون تدخل إدارة الدولة لإبداء الرأي، إلا أنه أكد في الوقت ذاته على ضرورة توجيه نسخ من رخص التعمير إلى السلطة المحلية، وهذا المقتضى يأتي في انسجام مع المادة 116 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات الترابية والذي تؤكد على وجوب تبليغ نسخ من القرارات الفردية المتعلقة بالتعمير التي يتخذها رئيس مجلس الجماعة إلى عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه داخل أجل 5 أيام بعد تسليمها للمعني بالأمر.

وفي ما يتعلق برخصة السكن فإن المستفيد ملزم بالحصول عليها أو على شهادة المطابقة بعد أن يصرح بانتهاء عملية البناء، وتحرر رخصة السكن وشهادة المطابقة بعد إجراء معاينة، للتحقق من أن أشغال البناء المنجزة مطابقة للتصاميم المصادق عليها ولبيانات رخصة البناء وكذا للقواعد المهنية المعمول بها، إلا أنه في حالة عدم تمكين المستفيد من رخصة السكن أو شهادة المطابقة خلال شهر يحق للمعني بالأمر الطلب من العامل ممارسة حقه في الحلول محل رئيس الجماعة المعني للقيام بذلك بعد استنفاذ الإجراءات المنصوص عليها في المادة 76 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.[5]

إلا أنه في حالة تولي مهندس معماري إدارة الأشغال فيمكن الاكتفاء بشهادته عن المعاينة.

ونلاحظ أن قانون 12.66 كرس حضور السلطة الإدارية المحلية في المساطر المتعلقة بالبناء والتعمير وذلك بإلزام رئيس الجماعة بضرورة توجيه نسخ من الشواهد والرخص والأذون والتصاريح والمحاضر إلى السلطة الإدارية المحلية والوكالة الحضرية مباشرة بعد تسليمها إلى المعني بالأمر ، وذلك بغرض – كما جاء في الدورية المشتركة لوزارة الداخلية ووزارة إعداد التراب الوطني التعمير والإسكان وسياسة المدينة – تسهيل وضمان نجاعة المراقبة في جميع مراحل الانجاز، ويتعلق الأمر ب:رخصة البناء- الإذن بإحداث تجزئة عقارية أو مجموعة سكنية – الإذن

[5]- المادة 76 من القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات: إذا امتنع الرئيس عن القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى أحكام هذا القانون التنظيمي، وترتب على ذلك إخلال بالسير العادي لمصالح الجماعة، قام عامل العمالة أو الإقليم بمطالبته بمزاولة المهام المنوطة به، بعد انصرام أجل 7 أيام من تاريخ ... الطلب دون استجابة الرئيس، يحيل عامل العمالة أو الاقليم الامر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية من أجل البث في وجود حالة الامتناع.
يبث القضاء الاستعجالي داخل أجل 48 ساعة من تاريخ تسجيل طلب الإحالة بكتابة الضبط بهذه المحكمة، ويتم البث المشار إليه في الفقرة السابقة بواسطة حكم قضائي نهائي وعند الاقتضاء بدون استدعاء الأطراف، إذا أقر الحكم القضائي في حالة الامتناع جاز العامل الحلول محل الرئيس في القيام بالأعمال التي امتنع هذا الأخير عن القيام بها.

بتقسيم عقاري- رخصة السكن أو شهادة المطابقة – محضر التسليم المؤقت-شهادة التسلم النهائي- محضر إلحاق طرق التجزئة أو المجموعة السكنية وشبكات الماء والمجاري والكهرباء والمساحات غير المبنية المغروسة بالأملاك العامة الجماعية، التصريح بافتتاح الورش ووصل إيداعه – التصريح بإغلاق الورش ووصل إيداعه – وكذا باقي الرخص التي جاء بها هذا القانون (تسوية البنايات غير القانونية، الهدم، الإصلاح) وذلك بعد أن يتم استصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بها[6].

كما يلاحظ من خلال القانون تقليص حضور رئيس المجالس الجماعية في عمليات المراقبة حيث كان لرئيس الجماعة سابقا اختصاص إصدار الأمر بوقف الأعمال، إلا أن القانون الجديد ينص على أن المراقب نفسه هو الذي يصدر الأمر بوقف الأشغال ويبلغ ذلك إلى السلطة المحلية ورئيس المجلس الجماعي والوكالة الحضرية، كما أن المراقب يقوم باتخاذ التدابير اللازمة لإنهاء المخالفة في حالة ارتكاب أفعال يمكن تداركها كونها لا تمثل إخلالا خطيرا بضوابط التعمير والبناء التي تم خرقها[7]

2- المستجدات المتعلقة باليات المراقبة.

نلاحظ أن المشرع أوكل مهمة معاينة المخالفات وتحرير محاضر بشأنها إلى ضباط الشرطة القضائية، فأصبحت الجهات المكلفة حسب المادة 65 وهي: ضباط الشرطة القضائية، مراقبو التعمير التابعون للوالي أو العامل أو الإدارة المخولة لهم صفة ضابط الشرطة القضائية . وقد منحت فئة ضباط الشرطة القضائية مهام معاينة المخالفات، وقد فسرت المذكرة الوزارية المشتركة كيفية ممارسة ضباط الشرطة القضائية هذه المهمة في ما يتعلق بمراقبة أوراق مشاريع مرخصة تتوفر على دفاتر أوراش محينة ففي هاته الحالة تقتصر المعاينة على المخالفات التي تشكل إخلالا خطيرا بضوابط التعمير والبناء، وهي:

- إحداث تجزئة عقارية أو مجموعة سكنية دون إذن سابق.
- القيام ببناء دون الحصول على رخصة سابقة.
- عدم مطابقة البناء للرخصة المسلمة في شأنه من حيث عدم التقيد بما يلي:
  - العلو المسموح به بزيادة أو الشروع في زيادة طابق أو طوابق إضافية
  - المواقع المأذون فيها بالبناء
  - المساحة المرخص له البناء
  - عدم احترام الضوابط المتعلقة بمثابة البناء واستقراره أو باستعمال الطرق المحظورة في البناء.

أمام هذه المخالفات يقوم ضابط الشرطة القضائية بتحرير محضر بذلك وفق أحكام المادة 24 من قانون المسطرة الجنائية، وإذا تعلق الأمر بمخالفة مرتكبة داخل محلات معتمرة يوجه ضابط الشرطة القضائية طلب النيابة العامة المختصة من أجل منحه الإذن لمعاينة هذه المخالفة لأخذ الإذن الكتابي بالمعاينة داخل أجل لا

---

[6]- المذكرة المشتركة بين وزارة الداخلية ووزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والاسكان وسياسة المدينة رقم 07-17 بشأن تفعيل مقتضيات القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء الصادرة بتاريخ 1غشت 2017 ص8

[7]- المادة 63 من القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناءالصادر بالجريدة الرسمية عدد 6501 بتاريخ 17 دو الحجة 1437 الموافق ل 19 سبتمبر 2016.

يتعدى 3 أيام، ثم يوجه ضابط الشرطة القضائية أصل محضر معاينة المخالفة إلى وكيل الملك في أجل أقصاه 3 أيام من تاريخ المعاينة إلى وكيل الملك مرفقا بالوثائق والمستندات المتعلقة بالمخالفة، بعد ذلك يتم توجيه نسخة من محضر معاينة المخالفة إلى كل من السلطة الإدارية المحلية، رئيس المجلس الجماعي، مدير الوكالة الحضرية، والمخالف.

وإذا لم ينفذ المخالف أمر إيقاف الأشغال يمكن لضابط الشرطة القضائية حجز المعدات والأدوات ومواد البناء وكذا إغلاق الورش ووضع الأختام عليه ويحرر محضرا تفصيليا بذلك يوجهه إلى وكيل الملك.

أما فيما يتعلق بالمخالفات التي لا تشكل إخلالا خطيرا بضوابط التعمير والبناء فإن ضابط الشرطة القضائية يصدر أمرا إلى المخالف باتخاذ التدابير اللازمة لإنهاء المخالفة في أجل أدناه 10أيام وأقصاه شهر واحد، ثم يبلغ السلطة الإدارية المحلية ورئيس المجلس الجماعي ومدير الوكالة الحضرية، وفي حالة عدم تنفيذ إنهاء المخالفة من طرف المعني بالأمر فإن ضابط الشرطة القضائية يخبر السلطة الإدارية المحلية التي تقوم بدورها بإصدار أمر بهدم الأشغال أو الأبنية المخالفة.

أمام هذه المهام الجديدة الموكولة لضباط الشرطة القضائية نتساءل عن مدى مواكبة إدارة الشرطة القضائية لهذه المهام، فالملاحظ أن هذه الإدارة لم تعرف إحداث قسم خاص بمخالفات البناء، الشيء الذي يجعل من تفعيل مقتضيات قانون 12-66 المتعلقة بمهام الشرطة القضائية نطرح تساؤلا في ظل عدم توفر الوسائل البشرية واللوجستية لذلك.

والملاحظ أن مهام وصلاحيات المراقبون يمكن تصنيفها إلى صنفين:

1- **مهام ذات طبيعة إجرائية وهي:**

- رصد المخالفات.
- معاينة المخالفات.
- تحرير محضر المعاينة.
- توجيه أصل المحضر والوثائق والمستندات المتعلقة بالمخالفة إلى وكيل الملك.
- توجيه نسخ من محضر معاينة المخالفة ومن الوثائق المتضمنة والإجراءات المتخذة بشأنها إلى كل من السلطة الإدارية المحلية ورئيس المجلس الجماعي والوكالة الحضرية والمخالف.

2- **مهام ذات طبيعة تدخلية، وهي:**

- اتخاذ الأمر بالإيقاف الفوري للأشغال إذا كانت في طور الإنجاز.
- إصدار الأمر للمخالف باتخاذ التدابير اللازمة لإنهاء المخالفة.
- حجز عند الاقتضاء لمعدات وأدوات ومواد البناء، وكذا إغلاق الورش، وتعيين المخالف حارس على الأشياء المحجوزة.
- طلب تسخير القوة العمومية أثناء مزاولة مهامهم.

كما تجدر الإشارة إلا أن المشرع أقر حق الهدم التلقائي للأبنية والاشغال المقامة فوق الأملاك العامة أو الخاصة للدولة والجماعات الترابية وكذا الأراضي التابعة للجماعات السلالية أو في منطقة غير قابلة للبناء بموجب وثائق التعمير والنظم المقررة حيث تقوم السلطة الإدارية المحلية بعد التأكد من وقوع المخالفة إلى عقد لجنة الاشراف على الهدم من أجل هدم البناء المخالف وإعادة الوضع إلى ما كان عليه على نفقة المخالف.

بالإضافة إلى ذلك أعطى القانون الجديد مراقبي التعمير إمكانية الدخول للأماكن المعتمرة بناء على إذن كتابي للنيابة العامة المختصة، وذلك في أجل 3 أيام الشيء الذي تجاوز معه المشرع الفراغ القانوني الذي كان يهم هاته النقطة.

كما يلاحظ أن القانون أنهى سلطة رئيس الجماعة في تحريك الدعوى العمومية، فقد نصت المادة 66 في فقرتها الثالثة على أن المراقب الذي عاين مخالفة من المخالفات المشار إليها في المادة 64 يحرر محضرا بذلك يوجهه إلى وكيل الملك، مع إشعار السلطة الإدارية المحلية ورئيس المجلس الجماعي وباقي الأطراف المتدخلة، فسلطة تحريك المتابعة لم تعد من اختصاص رئيس المجلس الجماعي خصوصا أن الواقع العملي اثبت أن السياسي كان يتعامل بمنطق الحسابات السياسية الضيقة في تحريك المتابعة عوض تطبيق القانون وتحريك المتابعة بشكل عام ومجرد كما هو مفترض.[8]

3- مستجدات متعلقة بتنظيم الورش

يتعلق الأمر بإلزامية مسك دفتر الورش حسب المادة الثانية من قانون 12-66 حيث ألزم المهندس المعماري المشرف على إدارة الأشغال أن يمسك داخل الورش وطيلة مدة الأشغال دفترا للورش يتضمن:

- جميع العناصر المتعلقة بتعريف المشروع
- طبيعة الأشغال
- التعريف بالمقاولات حسب طبيعة عملها
- الإعلان بفتح الورش
- تواريخ ومذكرات وأوامر ومحاضر وملاحظات وزيارات مختلف المتدخلين المعنيين، خصوصا المهندس المعماري المشرف على المشروع والمهندس المختص والمساح الطبوغرافي
- شهادة التصريح بإغلاق الورش وبانتهاء الأشغال

وتجدر الإشارة إلى أن المهندس المعماري أو منسق المشروع يلتزم بمسك دفتر الورش والسهر على المحافظة عليه أو تكليف جهة مسؤولة عن الورش بالمحافظة عليه ووضعه رهن إشارة ضباط الشرطة القضائية عند الاقتضاء[9].

وتتمثل الميزة الرئيسية لمسك دفتر الورش في تضمينه لكافة المعلومات التي توثق لمختلف العمليات المنجزة داخل الورش ، وكذا التعديلات التي قد تطاله، بما يمكن من حسن تتبعه وتسهيل مراقبته

---

[8]- جمال بوصوابي، القانون الجديد للتعمير : تكريس للإشكاليات أم إيجاد للحلول، التعمير والبناء ومتطلبات الحكامة الترابية، أشغال الندوة الوطنية المنظمة من طرف الماستر المتخصص في قانون العقار والتعمير بالكلية المتعددة التخصصات الناظور أيام 2-3-4 مارس 2017، منشورات مختبر البحث في قانون العقار والتعمير بالناظور، طبعة 2018، ص 158.

[9]- المذكرة المشتركة بين وزارة الداخلية ووزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والاسكان وسياسة المدينة رقم 07-17 بشأن تفعيل مقتضيات القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء الصادرة بتاريخ 1غشت 2017 ص8

4- مقتضيات متعلقة بعملية الهدم والدعوى العمومية

لا يحول هدم الأبنية والأشغال المنجزة المخالفة دون تحريك الدعوى العمومية ولا يترتب عنه سقوطها، وقد توخى المشرع الرفع من منسوب الأثر الردعي والزجري لارتكاب المخالفة التي لا يحول اتخاذ الإجراءات الإدارية لإنهائها دون تحريك الدعوى العمومية، حيث يبقى للجهة القضائية المختصة اختصاص تكييف الأفعال المرتكبة، وترتيب الجزاء بما يتناسب ونوع ودرجة خطورة المخالفة المرتكبة، وقد أشارت المذكرة المشتركة أنه لا ينبغي الخلط بين الهدم كقرار إداري تلزم السلطة الإدارية المحلية باتخاذه متى توفرت مسبباته في احترام تام للمسطرة ، وبين الهدم كحكم قضائي يقترن لزوما برفع دعوى عمومية وبالإدانة.

ومن ثم توخى المشرع الإنهاء الفعلي للمخالفة وضمان عدم تكريسها واستمراريتها ، إذ لم يعد بالإمكان عند إثبات المخالفة الحكم بالغرامة فقط بل إن إثبات الإدانة يستلزم بالضرورة حكما يقضي بهدم الأبنية موضوع المخالفة وإرجاع الحالة إلى ما كانت عليه في السابق.

ثالثا: إكراهات تفعيل قانون 66-12

من أهم الأهداف المتوخاة من إصدار قانون جديد لنظام زجر المخالفات في البناء والتعمير نجد: القضاء على السكن العشوائي، سلامة المواطنين، ربط المسؤولية بالمحاسبة.

ولتحقيق هذه الأهداف حاول المشرع من خلال هذا القانون تجاوز مجموعة من الثغرات التي كانت تعتري زجر المخالفات في السابق وذلك عبر:

- توحيد وتبسيط مساطر المراقبة وزجر المخالفات.
- إضافة رخص الإصلاح، والتسوية والهدم على قائمة الرخص المسلمة من طرف رئيس المجلس الجماعي.
- تمكين المراقب وضابط الشرطة من اختصاص اتخاذ الأمر بوقف الأشغال واتخاذ التدابير اللازمة لإنهاء المخالفة.
- منح المراقب صلاحية تسخير القوة العمومية وإمكانية حجز المعدات ومواد البناء وإغلاق الورش ووضع الأختام.
- إحداث لجنة إدارية لتنفيذ قرارات الهدم.
- التنصيص على الهدم التلقائي في حماية للأملاك العامة والخاصة والجماعات الترابية بالإضافة إلى أراضي الجموع وكذا المناطق غير القابلة للبناء بموجب وثائق التعمير.

إلا أنه وبالرغم من إيجابيات هذا القانون إلا أنه قد شابه الكثير من العيوب قد تؤدي إلى إشكالات يمكن أن تجعل تحقيق أهدافه مسألة صعبة ومن بين أهمها :

1- إحالة القانون في حالات كثيرة إلى نصوص تنظيمية تصل إلى ثمانية نصوص وتتعلق ب:

- تحديد إجراءات وكيفيات منح رخص الإصلاح.
- تحديد إجراءات وكيفيات منح رخصة الهدم.
- تحديد إجراءات وكيفيات منح رخصة التسوية.
- تخويل صفة ضابط الشرطة القضائية إلى المراقبين التابعين للوالي أو العامل أول أو الإدارة.
- تحديد طرق وكيفيات عمل مراقبي التعمير ونطاق ممارستهم لمهامهم.

- كيفية تنفيذ عملية الهدم وضوابط إفراغ البنايات موضوع المخالفات من معتمر بها
- تكوين لجنة الإشراف على عملية الهدم.
- تحديد طبيعة وخصائص المشاريع، الخاضعة لمقتضيات تنظيم الورش، الواقعة في نطاق العمارات القروية المغطاة بتصميم خاص للتوسيع.

هذه النصوص التي لم تصدر بعد يجعل من تنفيذ مقتضيات هذا القانون مصدر استفسارات عديدة لدى المتدخلين، خاصة وأن المذكرة الوزارية المشتركة أكدت على أن السلطات الحكومية المهنية ستعمل على توضيح مضامينها وبسط إجراءاتها من خلال إعداد دوريات مشتركة علاوة على تنظيم دورات تكوينية لفائدة المتدخلين المعنيين بهذا المجال.

2- غياب تعريف قانوني لمفهوم " البناء" حيث أن وضع تعريف محدد للبناء ضرورة أفرزتها الممارسة العملية، فمحكمة النقض عملت على نقض العديد من القرارات والأحكام بعلة أن ما عاينه محرر المحضر لا يعتبر بناء بالمفهوم القانوني[10]

3- توسيع نطاق التجريم والمبالغة في تطبيق نفس العقوبة على جميع المتدخلين حيث اعتبرت المادة 78 شريكا لمرتكب المخالفات ولضوابط التعمير أو البناء العامة أو الجماعية، حسب الحالة، ويعاقب بنفس العقوبة رب العمل والمقاول الذي أنجز الأشغال والمهندس المعماري والمهندس المختص والمهندس المساح الطبوغرافي، في حالة عدم التبليغ عن المخالفة خلال 48 ساعة من علمهم بارتكابها، وكل من صدرت عنهم أوامر نتجت عنها المخالفة والأشخاص الذين سهلوا أو ساهموا في عملية البناء المخالف للقانون، ويعاقب المشاركون المذكورون بالعقوبات المطبقة على الفاعلين الأصليين ما لم يتعلق الأمر بجريمة أشد. من خلال هذا المقتضى وضع القانون كل من قام بالمخالفة أو أصدر أمرا بها و من كان على علم بها (ولو لم يرتكبها) على نفس الدرجة.

وقد اعتبر البعض هذا المقتضى بأنه لا يترجم المعنى الحقيقي لمبدأ ربط المسؤولية بالمحاسبة لأنه يبالغ في تطبيق مسألة تطبيق نفس العقوبة على جميع المتدخلين رغم مواقعهم ومسؤوليتهم المختلفة، حيث اعتبرت الهيأة الوطنية للمهندسين المعماريين الدورية المشتركة 07-17 أنها تحمل حجم مخاطر كبيرة على مصالح المهندس المعماري الذي يستحيل أن يراقب طيلة مدة أعمال الورش باحثا عن المخالفات ومبلغا عنها تحت طائلة عقوبات زجرية ثقيلة.

4- غياب البعد البيئي في القانون: حيث لم يتطرق القانون إلى مقتضيات تعزز مكانة البيئة في عمليات التعمير والبناء، وهذا ما يخالف التصور الحديث الذي يؤكد العلاقة الحتمية بين التعمير والبيئة كأحد أهم وأبرز مقومات التعمير المستدام، فالنظم المقارنة – خاصة فرنسا- حددت تصوراتها لتطبيقات التعمير المستدام كما مكنت عدة تحليلات تبعا لذلك من معرفة أن تجاوز اختلالات

[10]- جمال بوصوابي، مرجع سبق ذكره ، ص 160.

السياسة العمرانية يبدأ من تسطير العلاقة بين قانون التعمير وقانون البيئة، فالاهتمام بالاستدامة أضحى مفروضا في توجهات سياسة التعمير، ولم يعد حكرا على الرخص المتعلقة بفتح المحلات المضرة بالصحة والمحلات المزعجة والمحلات الخطرة وإنما على كل القرارات كيفما كان نوعها، كما أنه يحكم على المتدخلين في القطاع تجاوز الاهتمامات التقليدية لأجل تجديد حضري مواكب لتغيرات المحيط البشري والسوسيو اقتصادي[11]، الشيء الذي يلزم المشرع بإدراج مقتضيات قانونية تملأ الفراغ القانوني الذي يعرفه هذا القطاع والارتقاء إلى قواعد التعمير المستدام.

5- أناط القانون مهام مراقبة وزجر المخالفات لضباط الشرطة القضائية ، الشيء الذي يتطلب توفير موارد بشرية إضافية ووسائل لوجستية لتمكينهم من أداء هذه المهام بالشكل المطلوب. وهذا ما لم تعرفه الإدارة العامة حيث لم يتم إحداث قسم خاص بمخالفات البناء . مما يعرقل مسألة تنفيذ هذه المهام بالشكل المطلوب.

6- تم تحديد اجل لا يتعدى 48 ساعة لقيام اللجنة الإدارية بإجراء عملية الهدم التلقائي، وقد اعتبر هذا الأجل عند بعض المختصين قصيرا ولم يراع التنوع التي تمتاز به هذه اللجنة مما قد يعسر اجتماعها داخل هذا الأجل القصير، إضافة إلى أن بعض الجماعات يغلب عليها طابع البعد عن المراكز الحضرية وبوعورة تضاريسها مما يجعل أجل 48 ساعة لتنفيذ أوامر الهدم شبه مستحيلة. إضافة إلى ذلك فإذا كان عمل اللجنة الإدارية المكلفة بالهدم قد يبدو ميسرا في المناطق الحضرية وشبه الحضرية حيث تتوفر كل الآليات والمعدات الضرورية لممارسة عملية الهدم إلى جانب الوسائل الكفيلة لضمان سلامة وأمن أعضاء اللجنة الإدارية، فإن ذلك قد لا يكون متاحا عندما يتعلق الأمر بالمناطق والجبلية حيث تنعدم تلك الآليات والمعدات[12].

[11]- أمين اعزان، التوجهات الحديثة للسياسة الجنائية المغربية في مجال التعمير والبناء، التعمير والبناء ومتطلبات الحكامة الترابية، أشغال الندوة الوطنية المنظمة من طرف الماستر المتخصص في قانون العقار والتعمير والتعمير بالكلية المتعددة التخصصات الناظور أيام 2-3-4 مارس 2017، منشورات مختبر البحث في قانون العقار والتعمير بالناظور، طبعة 2018، ص 474.

[12]- مصطفى طايل، السلطة المحلية والتصدي لمخالفات التعمير والبناء وفق قانون رقم 12-66 أية نجاعة. ، التعمير والبناء ومتطلبات الحكامة الترابية، أشغال الندوة الوطنية المنظمة من طرف الماستر المتخصص في قانون العقار والتعمير والتعمير بالكلية المتعددة التخصصات الناظور أيام 2-3-4 مارس 2017، منشورات مختبر البحث في قانون العقار والتعمير بالناظور، طبعة 2018، ص402.

خاتمة:

وأخيرا، إن العمل على التصدي لمخالفات التعمير والبناء من خلال مختلف المقتضيات القانونية التي تضمنها قانون 12-66 والتي تروم اتخاذ مختلف الإجراءات الزجرية الكفيلة بمحاربة آفة البناء غير القانوني يشترط توافر مجموعة من الشروط أهمها:

- وجود إرادة حقيقية لدى مختلف المتدخلين لتنزيل مقتضيات هذا القانون.
- تقوية التنسيق بين المتدخلين في عمليات منح الرخص والمراقبة.
- توفير الوسائل اللوجيستية الضرورية لدى جميع المتدخلين لضمان التفعيل الجيد. لمقتضيات القانون وتحقيق أهدافه المتوخاة.

لائحة المراجع

- محجوبي محمد، قراءة عملية في قوانين التعمير المغربية مذيلة بمختلف قوانين التعمير واجتهادات الغرفة الإدارية بالمجلس الأعلى والمحاكم الإدارية والدوريات والمناشير المتعلقة بالتعمير الطبعة الثانية 2011 دار النشر المغربية.
- الشتوكي حسن، منير الديب، التدبير العمراني وتنظيم المدينة، الأدوات والإكراهات، حكامة المدن ومسألة التنمية، منشورات كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، مراكش سلسلة المؤتمرات والندوات، العدد 48.
- حيمود المختار، دور سياسة التعمير في تنمية وتنظيم المجال الحضري، مساهمة في دراسة المجال الحضري المغربي، نموذج عمالة ابن مسيك سيدي عثمان، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، وحدة التكوين والبحث : العلوم الادارية ، جامعة الحسن الثاني كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدارالبيضاء، 2000-2001.
- الأحمادي أحمد رضا ، الرقابة على العمليات الرقابية والتنمية العمرانية، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، وحدة القانون الإداري والعلوم الإداري، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال الرباط 2003-2004.
- القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات.
- بوصوابي جمال، القانون الجديد للتعمير: تكريس للإشكاليات أم إيجاد للحلول، التعمير والبناء ومتطلبات الحكامة الترابية، أشغال الندوة الوطنية المنظمة من طرف الماستر المتخصص في قانون العقار والتعمير بالكلية المتعددة التخصصات الناظور أيام 2-3-4 مارس 2017، منشورات مختبر البحث في قانون العقار والتعمير بالناظور، طبعة 2018.
- اعزان أمين ، التوجهات الحديثة للسياسة الجنائية المغربية في مجال التعمير والبناء، التعمير والبناء ومتطلبات الحكامة الترابية، أشغال الندوة الوطنية المنظمة من طرف الماستر المتخصص في قانون العقار والتعمير بالكلية المتعددة التخصصات الناظور أيام 2-3-4 مارس 2017، منشورات مختبر البحث في قانون العقار والتعمير بالناظور، طبعة 2018، ص 474.
- طايل مصطفى ، السلطة المحلية والتصدي لمخالفات التعمير والبناء وفق قانون رقم 12-66 أية نجاعة، التعمير والبناء ومتطلبات الحكامة الترابية، أشغال الندوة الوطنية المنظمة من طرف الماستر المتخصص في قانون العقار والتعمير والتعمير بالكلية المتعددة التخصصات الناظور أيام 2-3-4 مارس 2017، منشورات مختبر البحث في قانون العقار والتعمير بالناظور، طبعة 2018، ص402.

- المذكرة المشتركة بين وزارة الداخلية ووزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة رقم 07-17 بشأن تفعيل مقتضيات القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء الصادرة بتاريخ 1غشت 2017.
- القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء الصادر بالجريدة الرسمية عدد 6501 بتاريخ 17 دو الحجة 1437 الموافق ل 19 سبتمبر 2016.