

القانون رقم 66.12 المتتم للقانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير بالمغرب:

تحيات التطبيق وآفاق الإصلاح ودور رجل السلطة في حماية المشروعات العمرانية

د. رشيد دوهي

دكتور في القانون العام

المملكة المغربية

الملخص:

يشكل التعمير أحد المجالات الحيوية التي تتقاطع فيها الأبعاد القانونية والإدارية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية، بالنظر إلى ارتباطه المباشر بتنظيم المجال وضبط استعمالاته وتحقيق التنمية المستدامة وحماية النظام العام العمراني. وقد أولى المشرع المغربي أهمية متزايدة لهذا المجال من خلال وضع منظومة قانونية تهدف إلى تأطير عمليات البناء والتجزة وإحداث المجموعات السكنية وضبط استعمال العقارات، وفي مقدمتها القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير والقانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، فضلاً عن القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء.

وتكتسي المقتضيات التي جاء بها القانون رقم 66.12 أهمية خاصة، بالنظر إلى سعيها إلى تعزيز آليات المراقبة والوقاية والزجر، وتحديد المسؤوليات، والحد من ظاهرة البناء غير القانوني، وربط ممارسة الحق في البناء باحترام قواعد التعمير والوثائق التنظيمية الجاري بها العمل. وتسعى هذه الدراسة إلى تحليل أهم مستجدات القانون رقم 66.12، والوقوف على الإشكالات العملية التي تعترض تطبيقه، ومقارنته بالتجربة الفرنسية في هذا المجال، مع إبراز الدور المحوري لرجل السلطة والقضاء في حماية المشروعات العمرانية، واستشراف بعض مداخل الإصلاح الكفيلة بتحقيق التوازن بين متطلبات التنمية العمرانية واحترام القانون.

الكلمات المفتاحية: التعمير؛ البناء؛ المشروعات العمرانية؛ القانون 66.12؛ القانون 12.90؛ المخالفات؛ رجل السلطة؛ المراقبة؛ الحكامة الترابية؛ التنمية المستدامة؛ القضاء الإداري.

Résumé:

L'urbanisme constitue l'un des domaines vitaux où se croisent les dimensions juridique, administrative, économique, sociale et environnementale, en raison de son lien direct avec l'organisation de l'espace, l'encadrement de ses usages et la réalisation du développement durable ainsi que la protection de l'ordre public urbanistique. Le législateur marocain a accordé une importance croissante à ce domaine à travers la mise en place d'un dispositif juridique visant à encadrer les opérations de construction, de lotissement et de création de groupes d'habitations, ainsi que le contrôle de l'usage des biens immobiliers, au premier rang duquel figurent la loi n° 12-90 relative à l'urbanisme et la loi n° 25-90 relative aux lotissements, groupes d'habitations et morcellements, outre la loi n° 66-12 relative au contrôle et à la répression des infractions en matière d'urbanisme et de construction. Les dispositions introduites par la loi n° 66-12 revêtent une importance particulière, dans la mesure où elles visent à renforcer les mécanismes de contrôle, de prévention et de répression, à déterminer les responsabilités, et à limiter le phénomène de la construction illégale, en subordonnant l'exercice du droit de construire au respect des règles d'urbanisme et des documents réglementaires en vigueur. Cette étude vise à analyser les principales nouveautés apportées par la loi n° 66-12, à examiner les difficultés pratiques entravant son application, à la comparer avec l'expérience française en la matière, tout en mettant en lumière le rôle central de l'autorité locale et du juge dans la protection de la légalité urbanistique, et à explorer certaines pistes de réforme susceptibles de concilier les exigences du développement urbain et le respect de la loi.

مقدمة:

أصبح التعمير في الدولة الحديثة من أهم المجالات التي تتطلب تدخلاً قانونياً وإدارياً منظماً، بالنظر إلى تأثيره المباشر في حياة الأفراد والجماعات، وفي جودة المجال الحضري والقروي، وفي توزيع الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، فضلاً عن ارتباطه الوثيق بحماية البيئة والمحافظة على الملكية العقارية وتحقيق التنمية المستدامة.

فالمجال العمراني لم يعد مجرد فضاء لاحتضان المباني والمنشآت، وإنما أصبح مجالاً لتجسيد السياسات العمومية في ميادين السكن والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والنقل. ويزداد هذا الطابع تعقيداً في السياق المغربي بفعل الوتيرة السريعة للتحضر، وتنامي الطلب على السكن، وضغط الهجرة القروية نحو المدن، وهي عوامل تجعل من ضبط المجال العمراني رهاناً استراتيجياً لا مجرد مسألة تقنية بحتة.

ويعود الاهتمام المغربي بتقنين التعمير إلى فترة الحماية، حين وضعت أولى النصوص المنظمة للتخطيط العمراني في المدن الكبرى، قبل أن تتوالى الإصلاحات بعد الاستقلال لمسايرة التحولات الديموغرافية والعمرانية، وصولاً إلى المنظومة الحالية التي يشكل القانون رقم 12.90 و 25.90 عمودها الفقري، والتي جاء القانون رقم 66.12 ليكملها من زاوية المراقبة والزجر.

وقد تناولت مؤلفات مرجعية صدرت منذ نهاية السبعينات هذا التطور التاريخي للتشريع العمراني المغربي، مبرزة الجذور الفرنسية لكثير من مفاهيمه الأساسية، مع إشارتها إلى بدايات التكييف التدريجي لهذه المفاهيم مع الخصوصية المغربية من حيث بنية الملكية العقارية وأنماط العمران التقليدي.¹

إشكالية البحث:

تتمحور إشكالية هذه الدراسة حول السؤال الجوهرى التالي: إلى أي حد استطاع القانون رقم 66.12 أن يعزز فعلياً حماية المشروعية العمرانية بالمغرب، وما هي حدود هذا التعزيز في ظل الإكراهات المؤسساتية والبشرية التي تعترض التطبيق الميداني لمقتضياته، وما الدور الذي يمكن أن يضطلع به رجل السلطة والقضاء في تجاوز هذه الإكراهات؟

وتتفرع عن هذه الإشكالية المركزية مجموعة من الأسئلة الفرعية، من قبيل: ما هي أهم المستجدات التي حملها القانون 66.12 مقارنة بالمنظومة السابقة؟ وما مدى نجاعة آليات المراقبة الإدارية والقضائية في الحد من ظاهرة البناء العشوائي؟ وكيف يمكن الاستفادة من التجارب المقارنة، وخاصة التجربة الفرنسية التي استقى منها المشرع المغربي جانباً من فلسفته التشريعية في هذا الميدان؟

الأهمية العلمية والعملية ومنهجية البحث:

الأهمية العلمية: تتمثل في دراسة تطور المنظومة القانونية المغربية في مجال التعمير، وتحليل العلاقة بين قواعد المشروعية العمرانية وآليات المراقبة والزجر، وإغناء النقاش الفقهي المغربي بمقاربة مقارنة تستحضر التجربة الفرنسية باعتبارها المرجعية التاريخية للتشريع المغربي في هذا الميدان.

¹ Le Droit marocain de l'urbanisme, t. 1, Rabat, 1979

الأهمية العملية: ترتبط بكون مخالفات التعمير من القضايا التي تفرض تحديات يومية على الإدارة الترابية والجماعات الترابية والمصالح التقنية والقضائية، مما يجعل البحث في آليات الوقاية والمراقبة والتدخل أمراً ضرورياً، خصوصاً في ظل ما تكشفه الإحصائيات المتداولة من ارتفاع نسبي في عدد المخالفات المسجلة سنوياً بمختلف جهات المملكة.

منهجية البحث: اعتمدت هذه الدراسة على المنهج التحليلي الوصفي، من خلال تحليل النصوص القانونية ذات الصلة بالتعمير ووصف الإشكالات العملية التي تعترض تطبيقها، مع توظيف المنهج المقارن لمقاربة التجربة الفرنسية، والاستئناس بمعطيات المنهج التاريخي والإحصائي كما وظفهما بعض الباحثين في دراسة العمل القضائي المتصل بمخالفات التعمير، فضلاً عن مقارنة استشرافية تروم اقتراح مداخل للإصلاح.¹

الدراسات السابقة:

تناولت عدة دراسات مغربية موضوع مخالفات التعمير من زوايا متعددة؛ فمن الناحية المسطرية، قدم سعيد الورد في مؤلفه حول الإجراءات المسطرية لمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء قراءة تحليلية معمقة لمقتضيات القانون رقم 66.12 ومرسومه التطبيقي، مركزاً على الجوانب الإجرائية لتحرير المحاضر وآجال التقادم.²

ومن زاوية القانون الجنائي، خصص مصطفى عملاقي دراسة للحماية الجنائية لمجال التعمير والبناء، تناول فيها بالتحليل أركان الجريمة العمرانية والعقوبات المقررة لها ومسؤولية مختلف المتدخلين في عملية البناء.³

أما على المستوى القضائي، فقد قدم المسعيد عبد المولى في دراسته حول العمل القضائي المغربي في زجر مخالفات التعمير والبناء مقارنة سوسيلوجية وقانونية معمقة اعتمدت على المنهج الإحصائي والتحليلي لرصد اجتهادات القضاء العادي والإداري في هذا الميدان، قبل أن يستكمل هذا المسار في مؤلف لاحق حول قضايا التعمير والبناء بالمغرب.⁴

وفي مقال تأسيسي مبكر، قدم عبد الخالق عزيز قراءة أولية في القانون رقم 66.12 عند صدوره، سلط فيها الضوء على أهم المستجدات التي حملها هذا القانون مقارنة بالمنظومة القانونية السابقة.⁵

وتتميز الدراسة الحالية عن هذه الأعمال السابقة بجمعها بين المقاربة القانونية التحليلية للنصوص، والمقاربة المقارنة مع التجربة الفرنسية، والتركيز بشكل خاص على الدور المزدوج لرجل السلطة والقضاء في حماية المشروع العمرانية، وهو ما يشكل إضافة نوعية للنقاش الفقهي القائم حول هذا الموضوع.

¹ المسعيد عبد المولى، العمل القضائي المغربي في زجر مخالفات التعمير والبناء، سلسلة أعمال أكاديمية عدد 1، الدار البيضاء: دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع، 2021.

² سعيد الورد، الإجراءات المسطرية لمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، الطبعة المنقحة والمزينة في ضوء القانون رقم 66.12 والمرسوم رقم 2.19.409، الدار البيضاء: دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع.

³ مصطفى عملاقي، الحماية الجنائية لمجال التعمير والبناء: دراسة في ضوء القانون رقم 66.12، سلسلة المعارف القانونية عدد 94، الدار البيضاء: دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع، 2024.

⁴ المسعيد عبد المولى، قضايا التعمير والبناء بالمغرب، سلسلة أعمال أكاديمية عدد 18، الدار البيضاء: دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع، 2026.

⁵ عبد الخالق عزيز، «قراءة أولية في قانون رقم 66.12 يتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء»، مجلة مغرب القانون، 29 أكتوبر 2017.

حدود الدراسة:

تقتصر هذه الدراسة على تحليل الإطار القانوني والمؤسسي المنظم لمراقبة وزجر مخالفات التعمير والبناء بالمغرب، دون التوسع في جوانب أخرى ذات صلة كالسياسة السكنية أو التمويل العقاري، إلا بالقدر الذي يخدم فهم السياق العام لظاهرة المخالفات. كما تقتصر المقاربة المقارنة على التجربة الفرنسية باعتبارها الأقرب تاريخياً وقانونياً للمنظومة المغربية، دون استقصاء شامل لتجارب دولية أخرى قد تشكل موضوع دراسات لاحقة.

خطة البحث:

للإجابة عن إشكالية الدراسة، تم تقسيم هذا البحث إلى سبعة مباحث: يتناول الأول الإطار القانوني والمؤسسي للتعمير بالمغرب، ويعالج الثاني تحديات تطبيق القانون 66.12 في الواقع العملي، ويخصص الثالث لدور رجل السلطة في حماية المشروعية العمرانية، بينما يبحث الرابع سبل بناء حكاما عمرانية قائمة على الوقاية والاستباق، ويقارب الخامس التجربة الفرنسية في زجر مخالفات التعمير، ويناقش السادس دور القضاء في تكريس المشروعية العمرانية بالمغرب، ليختتم البحث بمبحث سابع يستشرف آفاق إصلاح المنظومة برمتها.

المبحث الأول: الإطار القانوني والمؤسسي للتعمير بالمغرب

المطلب الأول: تطور التشريع المغربي في مجال التعمير

عرف التشريع المغربي في مجال التعمير تطوراً تدريجياً فرضته التحولات الديموغرافية والمجالية والاقتصادية التي عرفت بها البلاد، بدءاً من النصوص الأولى الصادرة خلال فترة الحماية والتي كانت تعنى أساساً بتنظيم المدن الأوروبية الحديثة، مروراً بنصوص ما بعد الاستقلال التي حاولت التوفيق بين متطلبات التحديث وخصوصيات النسيج العمراني التقليدي.

ويحتل القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير مكانة أساسية داخل هذه المنظومة، باعتباره من النصوص المرجعية في تنظيم التخطيط العمراني وضبط استعمالات الأراضي وتنظيم عمليات البناء، من خلال إرسائه لمنظومة متكاملة من وثائق التعمير كتصميم تهيئة المجالات الترابية وتصميم النسيج العمراني ومخططات التنمية.¹

كما يندرج القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات ضمن النصوص الأساسية التي تهدف إلى ضبط العمليات العقارية ذات الأثر العمراني، من خلال إخضاع كل عملية تجزئة أو إحداث مجموعة سكنية لترخيص مسبق يراعي التجهيزات الأساسية ومتطلبات النظافة والسلامة.²

غير أن الممارسة العملية أظهرت أن وجود القواعد القانونية لا يكفي وحده لضمان احترامها، إذ إن فعالية قواعد التعمير ترتبط بدرجة كبيرة بآليات المراقبة والتتبع والوقاية والزجر، وهو ما تأكد من خلال استمرار ظاهرة البناء العشوائي وغير القانوني رغم الترسنة القانونية القائمة.

¹ المملكة المغربية، القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.31 بتاريخ 17 يونيو 1992، الجريدة الرسمية عدد 4159.

² المملكة المغربية، القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.7 بتاريخ 17 يونيو 1992.

ومن هنا تبرز أهمية القانون رقم 66.12 الذي جاء ليعزز هذه الآليات ويواجه ظاهرة المخالفات العمرانية بشكل أكثر صرامة، من خلال تحديد دقيق للجهات المكلفة بالمراقبة، وتوحيد إجراءات تحرير المحاضر، وتشديد العقوبات المقررة في حق المخالفين والمتدخلين في عمليات البناء غير القانوني.¹

المطلب الثاني: أهداف القانون رقم 66.12

- يرمي القانون رقم 66.12 إلى تعزيز حماية المشروعية العمرانية من خلال مجموعة من الآليات، من أبرزها:
- تقوية مراقبة عمليات البناء والتعمير من خلال تحديد مراقبي التعمير المؤهلين قانوناً لمعاينة المخالفات.
 - تحديد المخالفات العمرانية بصورة أكثر دقة، عبر لائحة حصرية للأفعال المعتبرة مخالفة وفق المادة 64 من القانون.
 - تعزيز آليات تحرير المحاضر وإثبات المخالفات، وضبط الآجال المسطرية لذلك.
 - إقرار تدابير ذات طابع وقائي قبل استفحال المخالفة، كإيقاف الأشغال فوراً عند المعاينة.
 - تشديد المسؤولية عن بعض الأفعال المخالفة لقواعد التعمير، بما في ذلك مسؤولية المهندسين المعماريين والمقاولين.
 - تعزيز التنسيق بين مختلف المتدخلين من سلطات محلية وجماعات ترابية ووكالات حضرية.
 - الحد من البناء العشوائي وغير القانوني وحماية الأملاك العامة من التعديات.

وتكشف هذه المقتضيات عن انتقال نسبي من منطق التدخل بعد وقوع المخالفة إلى منطق الوقاية والاستباق، وهو توجه يتماشى مع متطلبات الحكامة الحديثة، وقد جاء المرسوم التطبيقي رقم 2.19.409 ليحدد بدقة الكيفيات العملية لتفعيل هذه الآليات، بعد سنوات من الانتظار أثارت جدلاً فقهيّاً حول مدى نجاعة القانون في غياب نصوصه التطبيقية.²

المطلب الثالث: المؤسسات المتدخلة في المجال العمراني

يتسم المجال العمراني بالمغرب بتعدد المؤسسات المتدخلة فيه، على رأسها الوكالات الحضرية التي تضطلع بمهمة إعداد وثائق التعمير ودراسة طلبات رخص البناء والتجزئة من الناحية التقنية، والجماعات الترابية التي تتولى تسليم الرخص عبر رؤساء مجالسها الجماعية، والمصالح الخارجية لوزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة التي تسهر على تتبع تنفيذ السياسة العمرانية على المستوى الترابي.

ويضاف إلى هذه الفعاليات المؤسساتية دور السلطات المحلية ممثلة في العمال والباشوات والقواد، ودور النيابة العامة والقضاء في متابعة ومعالجة المخالفات ذات الطابع الجنائي، فضلاً عن دور المصالح التقنية الجماعية المكلفة بالمعاينة الميدانية اليومية للبناءات.

إن هذا التعدد المؤسساتي، وإن كان يعكس حرص المشرع على إشراك مختلف الفاعلين، إلا أنه يطرح في المقابل إشكالية تنسيق الاختصاصات وتوزيع المسؤوليات بشكل يحول أحياناً دون سرعة التدخل وفعاليتها، وهو ما سيتم تناوله بتفصيل في المبحث الموالي.

¹ المملكة المغربية، القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.124 بتاريخ 21 من ذي القعدة 1437 (25 غشت 2016)، الجريدة الرسمية عدد 6501 بتاريخ 17 ذي الحجة 1437 (19 شتنبر 2016)، ص 6630.

² المرسوم رقم 2.19.409 المحدد لكيفيات مراقبة وزجر المخالفات في ميدان التعمير والبناء تطبيقاً للقانون رقم 66.12، الصادر بالجريدة الرسمية بتاريخ 24 فبراير 2020.

المطلب الرابع: علاقة قانون التعمير بالقوانين الموازية

لا يعمل قانون التعمير بمعزل عن باقي فروع القانون ذات الصلة بالمجال، بل يتقاطع مع مجموعة من النصوص القانونية الموازية، أبرزها التشريع المتعلق بالتعمير والبيئة الذي يفرض دراسة الأثر البيئي على بعض المشاريع العمرانية الكبرى، والتشريع المتعلق بالتراث الذي يخضع البناء في محيط المآثر التاريخية والمواقع المصنفة لضوابط خاصة تحد من حرية البناء العادية.

كما يتقاطع قانون التعمير مع التشريع المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة في الحالات التي تستوجب فيها وثائق التعمير إحداث تجهيزات عمومية فوق عقارات مملوكة للخواص، وكذا مع التشريع العقاري بصفة عامة فيما يخص التحفيظ العقاري وأثره على مسطرة تسليم رخص البناء والتجزئة.

ويطرح هذا التداخل التشريعي إشكالية التنسيق بين مختلف الإدارات القطاعية المعنية، ويستدعي قراءة شمولية للمنظومة القانونية العمرانية بدل الاقتصار على قراءة جزئية مقتصرة على القانون رقم 66.12 وحده، بما يستدعي أيضاً تكويناً قانونياً متعدد التخصصات لدى مختلف المتدخلين في هذا الميدان.

المبحث الثاني: تحديثات تطبيق القانون رقم 66.12 في الواقع العملي

المطلب الأول: إشكالية المراقبة العمرانية

تعتبر المراقبة حجر الزاوية في ضمان احترام قواعد التعمير. غير أن الواقع يكشف عن مجموعة من الصعوبات المرتبطة باتساع المجالات الترابية، وتعدد المتدخلين، وتنوع المخالفات، وصعوبة رصد بعض عمليات البناء في مراحلها الأولى، خاصة تلك التي تتم ليلاً أو في مناطق نائية يصعب الوصول إليها.

وتزداد هذه الصعوبة في المناطق التي تعرف توسعاً عمرانياً سريعاً، أو في المناطق القروية والمناطق المحيطة بالمراكز الحضرية، حيث تسجل أعلى معدلات البناء العشوائي نظراً لضعف التأطير التقني ومحدودية الموارد البشرية واللوجستية المخصصة لمراقبة التعمير مقارنة باتساع المجال الترابي الخاضع لمسؤوليتهم.

ومن هنا تظهر أهمية الانتقال من المراقبة التقليدية القائمة على المعاينة الميدانية العشوائية إلى المراقبة الاستباقية التي تعتمد على جمع المعلومات وتحليلها والتدخل في الوقت المناسب، عبر اعتماد مناهج علمية في رصد التوسع العمراني وتحديد بؤر الخطر المحتملة.

ويضاف إلى ما سبق أن نجاعة المراقبة العمرانية ترتبط كذلك بمدى استقرار الأطر المكلفة بها، إذ إن كثرة التنقلات والتغيرات في تعيين مراقبي التعمير ورجال السلطة المحليين تحول دون تراكم الخبرة الميدانية اللازمة لمعرفة خصوصيات كل منطقة ترابية، وهو عامل غالباً ما يغفل عند الحديث عن إصلاح منظومة المراقبة، رغم أهميته العملية البالغة.

المطلب الثاني: تعدد المتدخلين وإشكالية التنسيق

يتميز مجال التعمير بتعدد المؤسسات والجهات المتدخلة، من جماعات ترابية، ومصالح تقنية، وسلطات إدارية، ومصالح خارجية، وأجهزة قضائية، وهو ما يجعل معالجة أي مخالفة عمرانية تستدعي تدخل أكثر من جهة واحدة، بدءاً بالمعaine وصولاً إلى التنفيذ الفعلي للجزاءات المقررة قانوناً.

ورغم أن هذا التعدد يمكن أن يشكل عنصر قوة يتيح تعدد زوايا النظر إلى الظاهرة العمرانية، فإنه قد يؤدي في بعض الحالات إلى تداخل في الاختصاصات أو بطء في اتخاذ القرار إذا لم يكن هناك تنسيق فعال، بل قد يفضي أحياناً إلى تنازع سلبي في الاختصاص يترتب عنه إفلات بعض المخالفات من أي متابعة.

ومن ثم فإن الحكامة العمرانية تقتضي اعتماد آليات واضحة لتبادل المعلومات، وتحديد المسؤوليات بدقة، وضمان سرعة التدخل، من خلال أطر تعاقدية أو اتفاقيات شراكة بين مختلف المتدخلين تحدد بوضوح أدوار كل طرف وآجال تدخله.

المطلب الثالث: صعوبة الانتقال من الزجر إلى الوقاية

إن الزجر، مهما كانت أهميته، لا ينبغي أن يكون الوسيلة الوحيدة لمعالجة مخالفات التعمير، ذلك أن الاقتصار على المقاربة الجزية يجعل الإدارة في موقع رد الفعل الدائم، دون أن يحل ذلك المشكل البنوي المتمثل في محدودية العرض السكني القانوني الميسر أمام فئات واسعة من السكان.

فالتجربة العملية تؤكد أن التدخل بعد اكتمال البناء المخالف قد يجعل معالجة الوضعية أكثر تعقيداً، سواء من الناحية القانونية أو الاجتماعية أو الاقتصادية، إذ يصعب هدم بناية مأهولة بأسر بكاملها دون بديل سكني، مما يضع السلطات أمام معادلة صعبة بين تطبيق القانون ومراعاة البعد الإنساني والاجتماعي.

ولهذا تبرز أهمية الوقاية من خلال:

- التوعية بالقواعد العمرانية عبر حملات تحسيسية موجهة للمواطنين والمهنيين؛
- تبسيط المساطر القانونية للحصول على رخص البناء وتقليص آجال دراسة الملفات؛
- توفير المعلومة العمرانية للمواطن بشكل ميسر ومجاني؛
- تسريع دراسة طلبات الرخص وتفعيل مبدأ الموافقة الضمنية عند انصرام الآجال؛
- تعزيز المراقبة الميدانية اليومية عبر تكثيف الدوريات؛
- التدخل المبكر عند ظهور مؤشرات المخالفة، كوجود مواد بناء أو حفريات أولية.

المطلب الرابع: البعد الاجتماعي والاقتصادي لمخالفات التعمير

لا يمكن فهم ظاهرة مخالفات التعمير بمعزل عن سياقها الاجتماعي والاقتصادي، إذ ترتبط نسبة مهمة من البناء غير القانوني بضعف القدرة الشرائية لدى فئات واسعة من السكان، وارتفاع كلفة العقار المهياً داخل المدارات الحضرية، مما يدفع بعض الأسر إلى اللجوء لمناطق هامشية أو أراضٍ فلاحية لبناء مساكنها دون احترام الضوابط القانونية.

كما يرتبط هذا الإشكال بضعف العرض السكني الاجتماعي الميسر، وبطء وتيرة برامج إعادة الهيكلة العمرانية للأحياء الناقصة التجهيز، وهو ما يجعل معالجة مخالفات التعمير تستوجب مقاربة شمولية تتجاوز البعد الجزري المحض لتشمل أبعاداً تتعلق بالسياسة السكنية والعقارية والتنمية الترابية المندمجة.

المطلب الخامس: التمييز بين المسؤولية الإدارية والجنائية والمدنية في مخالفات التعمير

يميز الفقه والقضاء المغربيان بين ثلاثة مستويات من المسؤولية المترتبة عن مخالفة قواعد التعمير: مسؤولية إدارية تنجسد في القرارات التي تتخذها الإدارة كإيقاف الأشغال أو رفض التسليم أو الأمر بالهدم، ومسؤولية جنائية تنهض بمجرد ثبوت الركن المادي للمخالفة المنصوص عليها في القانون رقم 66.12 دون اشتراط توافر قصد جنائي خاص في غالب الأحيان، ومسؤولية مدنية تتعلق بالتعويض عن الأضرار التي قد تلحق الغير من جراء البناء المخالف.¹

ويثير هذا التعدد في مستويات المسؤولية إشكالية التنسيق بين مختلف المساطر المرتبطة بها، إذ قد تتزامن دعوى إدارية للطعن في قرار الهدم مع متابعة جنائية للمخالف ودعوى مدنية للتعويض من طرف الجار المتضرر، مما يستدعي وضوحاً تشريعياً أكبر بخصوص العلاقة بين هذه المساطر وأثر البت في إحداها على الأخرى.

كما تطرح مسؤولية المهندسين المعماريين والمهندسين المساحين الطبوغرافيين ومقاولي الأشغال إشكالية خاصة، بالنظر إلى الدور المزدوج الذي يضطلعون به بين كونهم فنيين مؤتمنين على احترام الضوابط التقنية للبناء وكونهم أحياناً أطرافاً في عملية المخالفة ذاتها، وهو ما جعل القانون رقم 66.12 يشدد من درجة مسؤوليتهم التأديبية والجنائية.

المبحث الثالث: دور رجل السلطة في حماية المشروعية العمرانية

المطلب الأول: رجل السلطة كفاعل أساسي في المنظومة الترابية

يشكل رجل السلطة إحدى الركائز الأساسية في منظومة الإدارة الترابية، بالنظر إلى طبيعة المهام المنوطة به في مجال حفظ النظام العام وتتبع تنفيذ القوانين والمساهمة في تنفيذ السياسات العمومية على المستوى الترابي.

وفي مجال التعمير، تتخذ هذه الوظيفة أهمية خاصة، لأن رجل السلطة يوجد في موقع يسمح له برصد التحولات التي يعرفها المجال والتفاعل المباشر مع المواطنين والفاعلين المحليين. ومن ثم فإن دوره لا ينبغي أن يختزل في التدخل الجزري بعد وقوع المخالفة، بل يتعين أن يمتد إلى الاستباق والوقاية والإنصات والتنسيق.

ويخول القانون رقم 66.12 للسلطة المحلية صلاحيات واسعة في الأمر بإيقاف الأشغال المخالفة فوراً، بل وطلب تسخير القوة العمومية عند الاقتضاء لتنفيذ قرارات الهدم أو الإيقاف، وهي صلاحيات تجعل من رجل السلطة حلقة أساسية في تفعيل مقتضيات القانون على أرض الواقع.

المطلب الثاني: الاستباق إلى المعلومة

تعتبر المعلومة من أهم أدوات الحكامة العمرانية. فرصد البناءات الجديدة، وتتبع التغيرات التي يعرفها المجال، ومعرفة المشاريع التي يتم إنجازها، والاستماع إلى شكايات المواطنين، كلها عناصر تساعد على اكتشاف المخالفات في مراحل مبكرة.

ولهذا فإن رجل السلطة مطالب بتطوير آليات الحصول على المعلومة من مصادر متعددة، مع احترام القانون، والاستفادة من الإمكانيات التقنية الحديثة، وخاصة الخرائط الرقمية والصور الجوية وقواعد البيانات الترابية، على غرار ما تتيحه بعض التجارب الدولية من نظم معلومات جغرافية مندمجة لتتبع التوسع العمراني في الزمن شبه الحقيقي.¹

إن الاستباق إلى المعلومة يسمح بتحويل التدخل من رد فعل إلى فعل وقائي، ويقلص من كلفة معالجة المخالفات التي تتضاعف كلما تأخر اكتشافها إلى ما بعد اكتمال البناء.

المطلب الثالث: الإنصات والقرب من المواطنين

لا يمكن تحقيق حكامه عمرانية فعالة دون تواصل حقيقي مع المواطنين. فالمواطن قد يكون أول من يلاحظ وجود مخالفة عمرانية أو تغيير غير قانوني في استعمال عقار أو بناء منشأة مخالفة، مما يجعل منه شريكاً محتملاً في منظومة المراقبة إذا ما توفرت له قنوات تواصل ميسرة وفعالة.

ومن هنا فإن استقبال الشكايات والإنصات إلى المواطنين والتفاعل مع ملاحظاتهم يشكل جزءاً من منظومة الوقاية. غير أن هذا الدور يجب أن يمارس في إطار احترام القانون والمساواة والحياد، بما يمنع أي تدخل غير مشروع أو انتقائي قد يفتح الباب أمام شبهات المحسوبية أو التمييز بين المخالفين.

المطلب الرابع: المساهمة في التنمية

إن حماية المشروعية العمرانية لا تعني عرقلة الاستثمار أو التنمية، وإنما تهدف إلى ضمان قيام التنمية في إطار قانوني سليم، بعيداً عن الفوضى العمرانية التي تنعكس سلباً على جودة العيش وعلى قيمة العقار في المدى البعيد.

فرجل السلطة، باعتباره فاعلاً تريبياً، يساهم في خلق بيئة يسودها القانون، وهو ما يشكل عاملاً أساسياً لجذب الاستثمار وتحسين جودة المجال وتعزيز ثقة المواطنين في المؤسسات. ومن ثم فإن العلاقة بين التعمير والتنمية ليست علاقة تعارض، وإنما علاقة تكامل.

فالتنمية الحقيقية هي التي تحترم القانون، وتحافظ على البيئة، وتضمن جودة البناء، وتراعي حاجيات السكان، وتحمي حقوق الأجيال القادمة.

المطلب الخامس: حدود تدخل رجل السلطة ومبدأ المشروعية

إذا كانت الصلاحيات الممنوحة لرجل السلطة في مجال زجر مخالفات التعمير واسعة، فإنها تبقى مقيدة بمبدأ المشروعية الذي يفرض ممارستها في الحدود التي رسمها القانون، وعدم تجاوزها إلى تدابير تعسفية قد تعرض قرارات السلطة للطعن أمام القضاء الإداري.

وقد استقر الاجتهاد القضائي الإداري المغربي على مراقبة مشروعية قرارات هدم البناءات أو إيقاف الأشغال من حيث الشكل والاختصاص والسبب، بما يشكل ضماناً أساسية لحقوق المواطنين في مواجهة أي تجاوز محتمل، وهو ما سيتم تفصيله في المبحث السادس المخصص لدور القضاء.

¹ وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة، وثائق ودراسات حول التعمير وإعداد التراب الوطني، الرباط، د.ت.

ويترتب عن تجاوز هذه الحدود مسؤولية الدولة عن الأخطاء المرتكبة من طرف أعوانها في هذا الميدان، سواء تعلق الأمر بخطأ في تحرير محضر المخالفة أو بتنفيذ متسرع لقرار الهدم دون احترام الآجال والمساطر القانونية، وهو ما يفتح الباب أمام المتضررين للمطالبة بالتعويض أمام القضاء الإداري المختص.

ومن ثم فإن التوازن بين فعالية التدخل الجزري وضمان حقوق الأفراد يبقى رهاناً دائماً يستدعي يقظة مستمرة من رجل السلطة، وتكويناً قانونياً متيناً يمكنه من التمييز بدقة بين ممارسة الصلاحية المخولة له قانوناً وتجاوزها إلى ما قد يوصف بالتعسف في استعمال السلطة.

المبحث الرابع: نحو حكمة عمرانية قائمة على الوقاية والاستباق

المطلب الأول: الرقمنة كآلية لتطوير المراقبة

أصبحت الرقمنة من الأدوات الأساسية لتحسين أداء الإدارة. وفي مجال التعمير يمكن اعتماد منصات رقمية لتتبع الرخص والملفات، وقواعد بيانات جغرافية، ونظم للمراقبة الترابية، بما يسمح بتوفير معلومات دقيقة وآنية حول وضعية المجال.

كما يمكن للرقمنة أن تساهم في تقليص آجال معالجة الملفات، والحد من التعقيدات الإدارية، وتحسين الشفافية، عبر تمكين المرتفقين من تتبع مآل طلباتهم عن بعد دون الحاجة إلى التنقل المتكرر إلى مقرات الإدارة، وهو ما يقلص أيضاً من فرص الفساد المرتبطة بتضخم السلطة التقديرية للأعوان.

المطلب الثاني: تعزيز التنسيق المؤسسي

تتطلب الحكامة العمرانية وضع آليات دائمة للتنسيق بين مختلف المتدخلين، ومن شأن الاجتماعات الدورية، وتبادل المعلومات، وتوحيد قواعد التدخل، وإحداث قواعد بيانات مشتركة أن تساعد على تحقيق سرعة وفعالية أكبر.

كما ينبغي تعزيز التعاون بين الإدارة الترابية والجماعات الترابية والمصالح التقنية والجهات القضائية، كل في حدود اختصاصاته القانونية، عبر آليات تعاقدية ولجان محلية دائمة لليقظة العمرانية تجمع مختلف الفاعلين المعنيين على المستوى الإقليمي والجماعي.

المطلب الثالث: التكوين المستمر

إن تطور التشريعات العمرانية وتعدد النصوص القانونية والتنظيمية يفرضان تكويناً مستمراً للموظفين والأعوان ورجال السلطة المتدخلين في هذا المجال، بما يواكب التحولات التقنية والقانونية المتسارعة التي يعرفها هذا الميدان.

فالمراقبة الفعالة لا تتطلب فقط الإرادة، وإنما تتطلب أيضاً المعرفة القانونية والتقنية والقدرة على قراءة الوثائق العمرانية وتحديد المخالفات والتعامل مع مختلف الحالات الميدانية، وهو ما يستدعي برامج تكوينية متخصصة تنظم بشراكة بين المعاهد المتخصصة في التكوين الإداري ووزارة الداخلية والمصالح القطاعية المعنية.

المطلب الرابع: نحو مقارنة تشاركية في تدبير المجال

لا يمكن للمقاربة الزجرية والرقابية وحدها أن تحقق حكمة عمرانية مستدامة ما لم تقترن بمقاربة تشاركية تشرك المجتمع المدني والفاعلين الاقتصاديين والمهنيين في إعداد وتنفيذ وتقييم السياسات العمرانية المحلية، بما يضمن ملاءمتها لحاجيات الساكنة الفعلية ويعزز من درجة الالتزام الطوعي بالقانون.

ويمكن أن تتخذ هذه المشاركة أشكالاً متعددة، من قبيل تنظيم استشارات عمومية قبل المصادقة على وثائق التعمير، أو إحداث لجان محلية لليقظة العمرانية تضم ممثلين عن جمعيات المجتمع المدني وهيئات المهندسين المعماريين والمقاولين، بما يوسع دائرة المسؤولية عن حماية المجال العمراني ولا يقصرها على الإدارة وحدها.

المطلب الخامس: دور الجماعات الترابية في التخطيط الاستباقي

تضطلع الجماعات الترابية، بمقتضى القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات، باختصاصات مهمة في مجال إعداد وثائق التعمير وتتبع تنفيذها، وهو ما يجعلها فاعلاً أساسياً في التخطيط العمراني الاستباقي من خلال برمجة التجهيزات الأساسية ومناطق التوسع العمراني بشكل يستبق الطلب الفعلي على السكن بدل الاكتفاء برد الفعل عليه.

ويستدعي هذا الدور تعزيز الموارد البشرية والمالية للجماعات الترابية في هذا المجال، وتقوية التنسيق بينها وبين الوكالات الحضرية ومصالح وزارة التراب الوطني، بما يمكن من إعداد وثائق تعمير واقعية وقابلة للتطبيق، بدل وثائق نظرية سرعان ما يتجاوزها الواقع العمراني المتسارع.¹

كما تضطلع الجهات، باعتبارها المستوى الترابي الأحدث في الهندسة اللامركزية المغربية، بدور متنامي الأهمية في التخطيط الاستراتيجي الترابي الذي يؤطر بدوره التوجهات الكبرى لوثائق التعمير المحلية، مما يستدعي انسجماً أفقياً بين برامج التنمية الجهوية ومخططات التهيئة العمرانية على المستوى الجماعي، تفادياً لتضارب الرؤى بين مختلف المستويات الترابية.

المبحث الخامس: دراسة مقارنة – التجربة الفرنسية في زجر مخالفات التعمير

لما كان التشريع العمراني المغربي قد تأثر تاريخياً بالمنظومة الفرنسية، بحكم العلاقة التي أرسّتها فترة الحماية، فإن مقارنة التجربة الفرنسية في مجال زجر مخالفات التعمير تكتسي أهمية خاصة لاستخلاص الدروس الممكن الاستفادة منها في السياق المغربي.

المطلب الأول: نظام الرخص والمراقبة في القانون الفرنسي

يقوم القانون الفرنسي للتعمير، المقنن أساساً في مدونة التعمير (Code de l'urbanisme)، على نظام دقيق لرخص البناء والتصاريح المسبقة، يميز بين رخصة البناء ورخصة التجزئة والتصريح المسبق بالأشغال، مع إخضاع كل هذه الوثائق لمراقبة مزدوجة إدارية وقضائية.²

¹ المملكة المغربية، القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، 2015.

² Henri Jacquot, François Priet et Soazic Marie, Droit de l'urbanisme, 10e éd., Paris, Dalloz coll Précis », 2025 »

وقد عرف هذا النظام تطورات مهمة، من أبرزها الإصلاح الذي طال رخص التعمير سنة 2007 والذي أعاد صياغة الكتاب الرابع من مدونة التعمير الفرنسية، بهدف تبسيط المساطر وتوحيد آجال البت في الطلبات، وهو توجه يلتقي مع ما يسعى إليه المشرع المغربي من تبسيط للمساطر الإدارية.

المطلب الثاني: آليات الزجر الإداري والجنائي في فرنسا

يعتمد القانون الفرنسي على ازدواجية في المتابعة، إذ يمكن أن تتم معالجة مخالفة التعمير عبر المسطرة الجنائية أمام المحاكم الجزئية، وبالتوازي عبر آليات إدارية كالأمر بإيقاف الأشغال أو الهدم، مع إمكانية فرض غرامات تهديدية يومية إلى حين امتثال المخالف، وهي آلية فعالة نسبياً في الحد من استمرار الأشغال المخالفة أثناء سريان المسطرة القضائية.

كما يشكل محضر المخالفة الذي يحرره أعوان مؤهلون قانوناً حجر الأساس في المتابعة، شأنه في ذلك شأن النظام المغربي، غير أن التجربة الفرنسية تتميز بتقنين أدق لآجال التقادم وشروط تحصين البناء المخالف، بما يوفر قدراً أكبر من الأمن القانوني للمتعاملين.

المطلب الثالث: الدروس المستفادة للتجربة المغربية

يمكن استخلاص عدة دروس من التجربة الفرنسية، أبرزها أهمية توحيد الجهة المكلفة بضبط المخالفات وتبسيط تصنيفها، وأهمية اعتماد الغرامات التهديدية اليومية كآلية ضغط فعالة تكمل العقوبات الجنائية التقليدية، إضافة إلى ضرورة تقنين واضح لآجال التقادم يوازن بين حماية المشروعية العمرانية والاستقرار القانوني للمعاملات العقارية.

كما يبرز الدرس الفرنسي أهمية الانفتاح على آليات التسوية التدريجية للبناياات القابلة للتسوية، بدل اللجوء المنهجي إلى الهدم، بما يراعي البعد الاجتماعي والاقتصادي لظاهرة المخالفات دون التفريط في مبدأ سيادة القانون.

المطلب الرابع: حدود قابلية الاستنساخ ومقتضيات الملاءمة

رغم القيمة العلمية للتجربة الفرنسية، فإن نقل حلولها إلى السياق المغربي لا ينبغي أن يتم بشكل آلي، بالنظر إلى الفوارق البنوية بين السياقين من حيث بنية الملكية العقارية، ووتيرة التحضر، ومستوى تغطية التغطية الصحية والاجتماعية التي تخفف من حدة الأثر الاجتماعي لعمليات الهدم في السياق الفرنسي مقارنة بالسياق المغربي.

ومن ثم فإن الاستفادة من التجربة المقارنة ينبغي أن تتم وفق مقارنة نقدية وتكيفية، تأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات الاجتماعية والاقتصادية والعقارية المغربية، وتراعي الحاجة إلى مواكبة اجتماعية موازية لأي تشديد في آليات الزجر أو التنفيذ.

وتجدر الإشارة أيضاً إلى أن الاجتهاد الفقهي المغربي في ميدان القانون الإداري بصفة عامة قد استفاد تاريخياً من أعمال فقهاء فرنسيين واكبوا نشأة القانون الإداري المغربي الحديث، بما أرسى تقليداً علمياً في المقارنة القانونية ينبغي مواصلته وتجديده باستمرار في ضوء تعقد المنظومة العمرانية المعاصرة وتشعب رهاناتها البيئية والاجتماعية والاقتصادية.¹

¹ Michel Rousset et Jean Garagnon, Droit administratif marocain, revu et mis à jour par Michel Rousset et Mohammed Amine Benabdallah, 8e éd., Rabat, REMALD, 2024

المبحث السادس: القضاء ودوره في تكريس المشروعية العمرانية بالمغرب

المطلب الأول: القضاء الإداري ومراقبة قرارات التعمير

يضطلع القضاء الإداري بدور محوري في مراقبة مشروعية القرارات الإدارية الصادرة في مجال التعمير، سواء تعلق الأمر برفض تسليم رخصة البناء أو بقرارات هدم البنايات المخالفة أو إيقاف الأشغال، من خلال دعاوى الإلغاء بسبب تجاوز السلطة ودعاوى التعويض عن الأضرار الناجمة عن القرارات غير المشروعة.

وقد ساهم اجتهاد المحاكم الإدارية المغربية في إرساء مبادئ مهمة تتعلق بضرورة تعليل قرارات هدم البنايات، واحترام حق الدفاع، والتحقق من مطابقة إجراءات المعالجة وتحجير المحاضر للمقتضيات القانونية، وهو ما يشكل ضماناً حقيقية لتوازن العلاقة بين الإدارة والمرتكب في هذا المجال الحساس.¹

المطلب الثاني: القضاء الجزري ومعالجة مخالفات البناء

إلى جانب الاختصاص الإداري، يضطلع القضاء الجزري بمعالجة الشق الجنائي لمخالفات التعمير المنصوص عليها في القانون رقم 66.12، من خلال البت في المتابعات الموجهة ضد المخالفين والمتدخلين في عمليات البناء غير المرخص، وتوقيع العقوبات الحبسية والغرامات المقررة قانوناً بحسب جسامة المخالفة وظروفها.²

ويلاحظ أن نجاعة هذا الدور تبقى مرهونة بسرعة إحالة الملفات على القضاء، وبجودة المحاضر المحررة من طرف مراقبي التعمير والضابطة القضائية، إذ إن أي خلل شكلي في المحضر قد يفضي إلى إفلات المخالف من المتابعة أو إلى الحكم ببراءته.

المطلب الثالث: إشكالية تنفيذ الأحكام القضائية المتعلقة بدم البنايات

رغم صدور أحكام قضائية قطعية تقضي بدم بنايات مخالفة، فإن تنفيذها الفعلي يصطدم أحياناً بعقبات ميدانية واجتماعية، من قبيل رفض الساكنة المعنية إخلاء البنايات، أو غياب بديل سكني فوري، أو تعقد إجراءات تسخير القوة العمومية، مما يفرغ الحكم القضائي أحياناً من فعاليته العملية.

ومن هنا تبرز أهمية التنسيق المسبق بين السلطات الإدارية والقضائية قبل مباشرة التنفيذ، وإشراك مصالح العمل الاجتماعي لإيجاد حلول بديلة توفق بين ضرورة إنفاذ القانون ومراعاة الأبعاد الإنسانية للحالات المعروضة، تفادياً لتوترات اجتماعية قد تنجم عن تنفيذ متسرع أو غير مصحوب بمواكبة اجتماعية كافية.

المطلب الرابع: دور النيابة العامة والضابطة القضائية

تضطلع النيابة العامة بدور محوري في تحريك المتابعة الجنائية بشأن مخالفات التعمير، بناء على المحاضر المحالة عليها من طرف مراقبي التعمير وأعوان الضابطة القضائية، وهي مطالبة بالتأكد من سلامة هذه المحاضر شكلاً وموضوعاً قبل إحالة الملف على القضاء الجالس.

كما يضطلع أعوان الضابطة القضائية التابعون للسلطة المحلية والجماعات الترابية بدور تكميلي في معاناة المخالفات وتحرير المحاضر الأولية، مما يستدعي تنسيقاً محكماً بينهم وبين مراقبي التعمير المتخصصين، تفادياً لازدواجية الإجراءات أو تضاربها بشكل قد يضعف من قوة الإثبات أمام المحاكم.

المبحث السابع: آفاق إصلاح منظومة التعمير

إن إصلاح منظومة التعمير لا ينبغي أن يقتصر على تعديل النصوص القانونية، بل يجب أن يشمل أيضاً طرق تدبير المجال وآليات المراقبة وأساليب العمل الإداري. وفي هذا الإطار، يمكن اقتراح مجموعة من المداخل:

أولاً: تبسيط المنظومة القانونية: ينبغي العمل على تبسيط وتوحيد النصوص المتصلة بالتعمير، بما يسهل فهمها وتطبيقها من طرف المواطنين والمهنيين والإدارة، عبر التفكير في مدونة موحدة للتعمير والإسكان تجمع شتات النصوص القائمة.

ثانياً: تعزيز الوقاية: ينبغي إعطاء الأولوية للوقاية والتوعية والإرشاد قبل اللجوء إلى الزجر، عبر برامج تحسيسية موجهة ومندمجة مع برامج محاربة السكن غير اللائق.

ثالثاً: تطوير المراقبة الرقمية: من الضروري توظيف التكنولوجيا الحديثة في رصد التغيرات العمرانية وتتبع البناءات ومراقبة احترام الرخص، بالاستفادة من تقنيات الاستشعار عن بعد والذكاء الاصطناعي.

رابعاً: تحسين التنسيق: ينبغي وضع آليات واضحة وسريعة لتبادل المعلومات بين جميع المتدخلين، عبر منصة رقمية موحدة تجمع مختلف الفاعلين المؤسساتيين.

خامساً: تعزيز الشفافية: كلما كانت المعلومة العمرانية متاحة وواضحة للمواطن، كلما قلت فرص المخالفة وسوء الفهم، وقلصت من هامش السلطة التقديرية غير المبررة.

سادساً: ربط التعمير بالتنمية المستدامة: ينبغي أن تراعي السياسات العمرانية الأبعاد البيئية والاجتماعية والاقتصادية، وألا تقتصر على الجانب التقني للبناء، تماشياً مع الالتزامات الدولية للمغرب في مجال المناخ والتنمية المستدامة.

سابعاً: الاستفادة من التجارب المقارنة: ينبغي مواصلة رصد التطورات التشريعية والقضائية في التجارب المقارنة، وبخاصة التجربة الفرنسية، مع تكيفها بما يلائم الخصوصيات الاجتماعية والعقارية المغربية.

إن هذه المداخل السبعة ليست منفصلة عن بعضها البعض، بل تشكل منظومة متكاملة يعزز بعضها البعض؛ فتبسيط النصوص يسهل عمل المراقبة الرقمية، وتعزيز الشفافية يقوي الوقاية، والتنسيق المؤسساتي يشكل شرطاً لنجاح أي من هذه المداخل الأخرى.

ومن ثم فإن أي إصلاح جزئي يقتصر على محور واحد دون الأخذ بعين الاعتبار باقي المحاور، سيبقى إصلاحاً منقوصاً لن يحقق الأثر المنشود على مستوى حماية المشروعية العمرانية.

ويبقى نجاح أي مسار إصلاحي في نهاية المطاف رهيناً بالإرادة السياسية الداعمة له، وبمواصلة تخصيص الموارد المالية والبشرية الكافية لتفعيله على المستوى الترابي، إذ إن أفضل النصوص القانونية تبقى عديمة الجدوى ما لم تواكبها الوسائل العملية الكفيلة بترجمتها إلى واقع ملموس في حياة المواطنين اليومية، وما لم يقرن ذلك بتقييم دوري مستقل يقيس الأثر الفعلي لهذه الإصلاحات على أرض الواقع.

خاتمة :

يتضح من خلال هذه الدراسة أن القانون رقم 66.12 شكل محطة مهمة في مسار تطوير منظومة مراقبة وزجر مخالفات التعمير والبناء بالمغرب، بالنظر إلى سعيه إلى تعزيز المراقبة والوقاية وتحديد المسؤوليات وتشديد التعامل مع المخالفات.¹

غير أن فعالية النص القانوني تظل مرتبطة بمدى قدرة المؤسسات المتدخلة على ضمان تطبيقه بشكل فعال ومنسجم. فالمشروعية العمرانية لا تحمي بالنصوص وحدها، وإنما تحتاج إلى إدارة فعالة، ومراقبة مستمرة، ومعلومة دقيقة، وتنسيق مؤسسي، ورقمنة متطورة، ووعي مجتمعي بأهمية احترام قواعد التعمير.

وفي هذا السياق، يبرز دور رجل السلطة باعتباره فاعلاً تريبياً قريباً من المجال والمواطن، بما يسمح له بالمساهمة في الرصد والاستباق والوقاية والإنصات والتنسيق، مع التأكيد على أن تدخله يجب أن يتم دائماً في إطار الاختصاصات التي يحددها القانون واحترام مبدأ المشروعية، إلى جانب دور القضاء بشقيه الإداري والرجري في ترسيخ هذه المشروعية وضمان التوازن بين حماية النظام العام العمراني وحقوق الأفراد.²

كما أن الحكامة العمرانية الحديثة تقتضي الانتقال من منطق التدخل بعد وقوع المخالفة إلى منطق الاستباق والوقاية، ومن التدبير الإداري التقليدي إلى تدبير يعتمد على المعلومة والرقمنة والتنسيق والتقييم المستمر، مع الانفتاح المدروس على التجارب المقارنة التي راكمت خبرة تنظيمية يمكن الاستفادة منها.

وبذلك يصبح الهدف الأساسي ليس فقط زجر المخالف، وإنما منع وقوع المخالفة أصلاً، وتحقيق تنمية عمرانية متوازنة تحترم القانون وتستجيب لحاجيات المواطنين.

النتائج :

- أن منظومة التعمير بالمغرب عرفت تطوراً تشريعياً مهماً، غير أن التطبيق العملي لا يزال يواجه عدة تحديات.
- وأن القانون رقم 66.12 عزز آليات مراقبة وزجر مخالفات التعمير والبناء، وأن صدور مرسومه التطبيقي رقم 2.19.409 كان خطوة ضرورية لتفعيله.

²المملكة المغربية، دستور المملكة المغربية لسنة 2011، الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر.

- أن فعالية الرقابة العمرانية ترتبط بدرجة كبيرة بسرعة التدخل واكتشاف المخالفة في مراحلها الأولى.
- أن الوقاية والاستباق أكثر فعالية من الاقتصار على الزجر بعد اكتمال المخالفة.
- أن تعدد المتدخلين يفرض تعزيز التنسيق المؤسسي وتبادل المعلومات.
- أن رجل السلطة يمثل فاعلاً مهماً في منظومة الحكامة الترابية والعمرانية، خاصة في مجالات الرصد والاستباق والإنصات والتنسيق.
- أن القضاء الإداري والزجري يشكلان معاً صماماً أماناً أساسياً لضمان التوازن بين حماية المشروع العمرانية وحقوق الأفراد.
- أن التجربة الفرنسية توفر دروساً مفيدة، خاصة في مجال الغرامات التهديدية وتقنين آجال التقادم.
- أن الرقمنة يمكن أن تشكل أداة أساسية لتطوير المراقبة وتحسين الشفافية.
- أن نجاح السياسة العمرانية يتطلب انخراط المواطن والمهنيين والإدارة والمؤسسات المنتخبة والقضاء معاً.
- أن إصلاح منظومة التعمير ينبغي أن يشمل النصوص القانونية وطرق التدبير وآليات المراقبة والتنفيذ القضائي في الوقت نفسه.
- أن تصنيف المخالفات العمرانية في أربع فئات كبرى بمقتضى القانون 66.12 وفر إطاراً مرجعياً أوضح، وإن ظلت بعض الحالات الحدية مثار نقاش في التطبيق العملي.

التوصيات:

- مواصلة تحديث وتبسيط التشريع العمراني نحو مدونة موحدة للتعمير والإسكان.
- تعزيز المراقبة الوقائية والاستباقية عبر تكثيف الدوريات الميدانية.
- إحداث قواعد بيانات عمرانية وترابية مشتركة بين مختلف المتدخلين.
- تعميم الرقمنة في مجال الرخص والتتبع والمراقبة وربطها بمنصة وطنية موحدة.
- تطوير وسائل الرصد الجغرافي والصور الجوية والاستشعار عن بعد لمتابعة التوسع العمراني.
- تعزيز التكوين المستمر للمتدخلين في مجال التعمير، بمن فيهم القضاة ورجال السلطة.
- تقوية التنسيق بين الإدارة الترابية والجماعات الترابية والمصالح التقنية والقضاء.
- تعزيز آليات استقبال ومعالجة شكايات المواطنين عبر قنوات رقمية ميسرة.
- توفير المعلومة العمرانية بشكل واضح وشفاف لعموم المواطنين.
- اعتماد مقارنة تشاركية في إعداد وتنفيذ السياسات العمرانية.

- تحقيق التوازن بين حماية المشروعات وتشجيع الاستثمار والتنمية.
- تعزيز ثقافة احترام القانون العمراني لدى المواطنين والمهنيين.
- تقييم فعالية النصوص القانونية بصورة دورية وربط الإصلاح بالممارسة العملية والاجتهاد القضائي.
- اعتماد الحكامة الترابية كمدخل أساسي لمعالجة الإشكالات العمرانية.
- الاستفادة من التجارب المقارنة، وبخاصة التجربة الفرنسية، في تطوير آليات الغرامات التهديدية وتسوية البناءات القابلة للتسوية.
- تعزيز المواكبة الاجتماعية لعمليات هدم البناءات المخالفة لضمان تنفيذ فعال ومتوازن للأحكام القضائية.
- التفكير في استحداث آلية غرامة تهديدية يومية على غرار التجربة الفرنسية، لتحفيز الامتثال السريع للقرارات الإدارية والأحكام القضائية.
- تشجيع البحث الأكاديمي المستقبلي حول الأبعاد الإحصائية والسوسولوجية لمخالفات التعمير بالمغرب، بما يوفر قاعدة معطيات علمية تدعم القرار العمومي في هذا المجال.

خاتمة عامة:

إن بناء مدينة ومجال ترابي منظم لا يتحقق فقط بإصدار القوانين، وإنما بوجود مؤسسات قادرة على تنزيلها، وإدارة ترابية واعية بمسؤولياتها، وقضاء يقظ في مراقبة مشروعية القرارات وتنفيذ الأحكام، ومواطن يدرك أن احترام قواعد التعمير ليس مجرد التزام قانوني، بل هو مساهمة مباشرة في حماية المجال وضمان جودة الحياة.

ومن هذا المنطلق، فإن رجل السلطة، باعتباره ركيزة أساسية في المنظومة الترابية، لا ينبغي أن ينظر إليه فقط باعتباره جهة تتدخل لوقف المخالفة، وإنما باعتباره فاعلاً في الوقاية والاستباق والإنصات والقرب والمساهمة في التنمية وحماية المشروعية، إلى جانب القضاء الذي يبقى الضامن الأخير لتوازن هذه المنظومة.

وإذا كان القانون رقم 66.12 قد عزز الجانب الرقابي والزجري، فإن الرهان المستقبلي يتمثل في بناء منظومة عمرانية أكثر استباقية وشفافية ورقمنة، تجعل من احترام القانون وسيلة لتحقيق التنمية، ومن الحكامة أداة لحماية المجال، ومن القرب من المواطنين مدخلاً أساسياً لبناء الثقة وتعزيز سيادة القانون، مع الانفتاح الدائم على التجارب المقارنة التي تغني النقاش الفقهي والتشريعي الوطني. وتبقى آفاق البحث في هذا الموضوع مفتوحة أمام دراسات مستقبلية يمكن أن تتناول بالتحليل الإحصائي المعمق حصيلة تطبيق القانون رقم 66.12 عبر مختلف جهات المملكة، أو أن تقارب موضوع مخالفات التعمير من زاوية سوسولوجية تستكشف تمثيلات المواطنين والمهنيين لهذه المنظومة القانونية، بما يغني النقاش العلمي حول سبل تحقيق مشروعية عمرانية فعالة ومنصفة في آن واحد.

ملحق: خلاصات مقارنة

أولاً: أصناف المخالفات العمرانية بمقتضى القانون رقم 66.12

تحدد مقتضيات القانون رقم 66.12 صوراً متعددة لمخالفة قواعد التعمير الجاري بها العمل، يمكن تصنيفها إجمالاً في أربع فئات كبرى: أولاً إنجاز بناء أو الشروع فيه دون الحصول على رخصة سابقة؛ وثانياً إنجاز بناء دون احترام مضمون الوثائق التقنية المرفقة بالرخصة المسلمة؛ وثالثاً إقامة أشغال بناء في منطقة يمنع فيها ذلك بمقتضى وثائق التعمير؛ ورابعاً إقامة بناء فوق الأملاك العامة أو الخاصة للدولة والجماعات الترابية أو أراضي الجماعات الساللية دون ترخيص من الجهة المختصة بتفويت أو استغلال هذه الأملاك.¹

ويلاحظ أن هذا التصنيف الرباعي يتيح للمراقبين والمتقاضين على حد سواء إطاراً مرجعياً أكثر وضوحاً مقارنة بالغموض النسبي الذي كان يطبع تعريف المخالفة في ظل المنظومة السابقة، وإن كانت الممارسة العملية لا تزال تطرح إشكاليات تكييف بعض الحالات الحدية بين هذه الفئات الأربع، خاصة في حالة التغيرات الطفيفة على البناء المرخص له.

ثانياً: خلاصة مقارنة بين النظامين المغربي والفرنسي

جهة إصدار الرخصة: رئيس المجلس الجماعي بعد موافقة الوكالة الحضرية بالمغرب؛ العمدة (Maire) أو ممثل الدولة بحسب الحالات في فرنسا.

آلية إيقاف الأشغال الفورية: متوفرة في النظامين، مع تفصيل أدق لآجال التقادم في القانون الفرنسي.

الغرامة التهديدية اليومية: غير معممة بالشكل نفسه في النظام المغربي؛ آلية مركزية في النظام الفرنسي لضمان الامتثال السريع.

ازدواجية المتابعة الإدارية والجنائية: متوفرة في النظامين مع تفاوت في درجة التنسيق بين المسطرتين.

آليات تسوية البناءات المخالفة: منظمة في النظامين، مع مرونة أكبر نسبياً في الممارسة الفرنسية لبعض الحالات القابلة للتسوية.

تكشف هذه الخلاصة المقارنة أن المنظومتين تتقاسمان الفلسفة العامة القائمة على المزاوجة بين الزجر الإداري والجنائي، مع تفاوت في درجة التقنين التفصيلي لبعض الآليات كالغرامات التهديدية وآجال التقادم، وهو ما يفتح المجال أمام المشرع المغربي لمواصلة تطوير هذه الجوانب في إطار الإصلاحات المقبلة لمنظومة التعمير.

ثالثاً: مسار معالجة مخالفة التعمير بمقتضى القانون 66.12

يمكن تلخيص المسار الإجرائي لمعالجة مخالفة التعمير في المراحل التالية: معانة ميدانية من طرف مراقب التعمير المؤهل أو الضابطة القضائية المختصة؛ تحرير محضر يثبت واقعة المخالفة ويحدد طبيعتها وظروفها؛ إشعار فوري للسلطة المحلية والجماعة الترابية المعنيتين؛ اتخاذ قرار إداري بإيقاف الأشغال أو الهدم بحسب جسامة المخالفة ومآلها؛ إحالة المحضر على النيابة العامة لتحريك المتابعة الجنائية عند الاقتضاء؛ وأخيراً تنفيذ القرار الإداري أو الحكم القضائي، مع إمكانية اللجوء إلى تسخير القوة العمومية عند الحاجة.

ويستدعي هذا المسار المتعدد المراحل انسجاماً زمنياً ومؤسسياً دقيقاً بين مختلف المتدخلين، إذ إن أي تأخر أو خلل في إحدى المراحل قد ينعكس سلباً على فعالية المراحل اللاحقة، وقد يفضي في النهاية إلى تكريس الأمر الواقع لصالح البناء المخالف.

بيان تضارب المصالح وتمويل البحث

يقر الباحث بعدم وجود أي تضارب في المصالح يرتبط بموضوع هذه الدراسة، وأن هذا البحث لم يستفد من أي تمويل مؤسسي أو خاص، وأنه أنجز في إطار الاهتمام الأكاديمي المحض بموضوع التعمير والمشروعية العمرانية بالمغرب.

المراجع والمصادر:

أولاً: النصوص القانونية والتنظيمية

المملكة المغربية. القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير. الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.31 بتاريخ 17 يونيو 1992.

المملكة المغربية. القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات. الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.92.7 بتاريخ 17 يونيو 1992.

المملكة المغربية. القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء. الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.16.124، 2016.

المملكة المغربية. المرسوم رقم 2.19.409 المحدد لكيفيات مراقبة وزجر المخالفات في ميدان التعمير والبناء، 2020.

المملكة المغربية. دستور المملكة المغربية لسنة 2011.

المملكة المغربية. القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، 2015.

ثانياً: المراجع العامة باللغة العربية

العروسي، محمد. قانون التعمير المغربي والمنازعات المرتبطة به. الرباط: منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، د.ت.

أقديم، محمد. قضايا في قانون التعمير والبناء. الرباط، د.ت.

الوردي، سعيد. الإجراءات المسطرية لمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء. الدار البيضاء: دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع.

عملاقي، مصطفى. الحماية الجنائية لمجال التعمير والبناء: دراسة في ضوء القانون رقم 66.12. سلسلة المعارف القانونية عدد 94. الدار البيضاء: دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع، 2024.

عبد المولى، المسعيد. العمل القضائي المغربي في زجر مخالفات التعمير والبناء. سلسلة أعمال أكاديمية عدد 1. الدار البيضاء: دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع، 2021.

عبد المولى، المسعيد. قضايا التعمير والبناء بالمغرب. سلسلة أعمال أكاديمية عدد 18. الدار البيضاء: دار الآفاق المغربية للنشر والتوزيع، 2026.

عزيز، عبد الخالق. «قراءة أولية في قانون رقم 66.12 يتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء». مجلة مغرب القانون، 29 أكتوبر 2017.

وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة. وثائق ودراسات حول التعمير وإعداد التراب الوطني. الرباط، د.ت.

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي. تقارير ودراسات ذات صلة بالتنمية الترابية والعمرانية. الرباط، د.ت.

ثالثاً: مراجع مؤسساتية

الأمانة العامة للحكومة. بوابة النصوص القانونية والتنظيمية للمملكة المغربية. د.ت.

وزارة الداخلية. وثائق وتقارير حول الإدارة الترابية والحكامة والتنمية المحلية. الرباط، د.ت.

Quatrièmement : Références en langue française

Rousset, Michel, et Jean Garagnon. Droit administratif marocain. Revu et mis à jour par Michel Rousset et Mohammed Amine Benabdallah. 8e éd. Rabat : REMALD, 2024.

Rousset, Michel. Contentieux administratif marocain. 2e éd. Rabat : Éditions La Porte, 2001.

Rousset, Michel. Le Service public au Maroc. Rabat : Éditions La Porte, 1994.

Benabdallah, Mohammed Amine. Contribution à la doctrine du droit administratif marocain. 3 vol. Rabat : Publications de la REMALD, 2008.

Le Droit marocain de l'urbanisme. T. 1. Rabat, 1979.

Jacquot, Henri, François Priet, et Soazic Marie. Droit de l'urbanisme. 10e éd. Paris : Dalloz, coll. « Précis », 2025.

Hostiou, René, et Jean-François Struillou. Le droit de l'expropriation et de la préemption immobilière. Paris : Le Moniteur, coll. « Guides juridiques », 2011.

Note bibliographique : les références marquées d'un astérisque dans les notes de bas de page renvoient à des ouvrages de doctrine administrative et urbanistique de référence, mobilisés pour la mise en perspective comparée développée au cinquième chapitre de cette étude.