



جامعة محمد الخامس بالرباط
كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية
- السويسي -
ماستر العقار والتعمير
وحدة قانون التعمير
الفصل الأول



عرض تحت عنوان

رخصة البناء آلية لرقابة الإدارة في مجال التهيئة والتعمير

تحت إشراف الأستاذ:

ذ. عبد السلام الإدريسي

من إعداد الطلبة:

مقدمة:

الموسم الجامعي: 2019-2020

يشهد المغرب اليوم حرحه عمرانيه حبيره لم يسهد مبيها قط في تاريخه العريق، بل إن هذه الحركة العمرانية ستعرف اتساعا مهولا مع النمو الديموغرافي السريع الذي يشهده مغرب اليوم، لذا كان من اللازم وضع قوانين تعمير تنظم هذا المجال و تتحكم في كافة عمليات البناء سيما في ظل انتشار السكن العشوائي، و لتحقيق هذه الغاية لابد من توافر مجموعة من الوثائق، تعرف بوثائق التعمير التي تحدد بدورها لكل منطقة الغرض المخصصة له.

ويمكن حق الملكية صاحبه من القيام بمختلف التصرفات القانونية المرتبطة به، إلا أن هذا الحق ليس مطلقا لأنه قد يصطدم بحق الإدارة في الرقابة التي تمارسها من خلال فرض ضوابط و قيود بغية تنظيم مجال التعمير لما يشهده هذا الأخير من تجاوزات و خروقات من طرف الأفراد.

تتمثل هذه القيود في رصد آلية رقابية للحد من هذه التجاوزات، ومن بين أهم هذه الآليات الرقابية رخصة البناء، التي تعد بمثابة إجراء ضروري مسبق يتعين الحصول عليه قبل القيام بأي عمل من أعمال البناء، الشيء الذي يمكن الإدارة من بسط رقابتها على أشغال التهيئة و التعمير.

تجدر الملاحظة أن المغرب إلى غاية 1914 لم يعتمد قواعد قانون بتنظيم عمليات البناء، ولم يصر هذا النشاط مجالا من مجالات تدخل القوة العمومية، إلا بموجب ظهير 1914 الذي أحدث رخصة البناء وتم تعويضه بموجب أحكام ظهير 1952 المتعلق بالتعمير، الذي تم نسخ أحكامه بواسطة ظهير 17 يونيو 1992، كما نظم ظهير 1962 المتعلق بتهيئة التجمعات القروية عملية البناء داخل هذه التجمعات، وقد أصبحت عملية البناء في إطار هذه الظواهر خاضعة لوجوب الحصول على رخصة إدارية مسبقة تسمى رخصة البناء. هذه الأخيرة تم تعريفها بأنها سلطة تتمتع بها الإدارة، الغاية منها مراقبة عملية البناء قبل القيام بها للتأكد من مدى مطابقتها للقوانين و الأنظمة الجاري بها العمل.

إن ما سبق يجعلنا نقر بأن الموضوع السالف الذكر يتميز بنوع من الحساسية بحكم ارتباطه بالاعتبارات السياسية، الاقتصادية والاجتماعية أساسا، وهو ما يضفي عليه أهمية خاصة على المستويين النظري والعملي.

فعلى المستوى الأول يشكل هذا العمل المتواضع مساهمة في النقاش الذي أثير حول رخصة البناء خصوصا في الشق المتعلق برقابة الإدارة في مجال التهيئة و التعمير.

أما على المستوى الثاني فيتجلى في عدم ملائمة النصوص القانونية المنظمة لرخصة البناء مع التطورات التي يعرفها هذا المجال الحيوي.

ولهذا سيكون لازما معرفة الأشخاص الملزمين برخصة البناء، و السلطة الإدارية التي يرجع إليها الاختصاص في تسليمها، و كذلك القواعد المسطرية المتعلقة برخصة البناء بدءا بتقديم ملف طلب رخصة البناء و المسطرة الإدارية المتبعة قصد الحصول عليها و اتخاذ القرار المناسب.

على ضوء ما سبق فإن الموضوع سالف الذكر يطرح إشكالية محورية مفادها:
إلى أي حد وفق المشرع المغربي في وضع نصوص قانونية كفيلة بضبط عمليات البناء للتصدي لمختلف أشكال الخروقات التي تطال مجال التعمير؟

و محاولة منا في معالجة هذا الموضوع ارتأينا تقسيمه وفق الخطة التالية:

المبحث الأول: الإطار القانوني لرخصة البناء

المبحث الثاني: الدور الرقابي للإدارة في مجال التهيئة والتعمير

المبحث الأول: الإطار القانوني لرخصة البناء

إن دراسة النظام القانوني لرخصة البناء يقوم على تحديد ماهية هذه الرخصة، ونطاقها القانوني (المطلب الأول) ثم الحديث عن مختلف الإجراءات المتبعة للحصول عليها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: ماهية رخصة البناء ونطاقها

تستدعي ضرورة الحديث عن ماهية رخصة البناء وضع تعريفها وتحديد الاطراف الذين يمكن لهم تقديم طلب الحصول على رخصة البناء (الفقرة الأولى)، ثم تحديد نطاقها (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مفهوم رخصة البناء و أطرافها

إن الحديث عن رخصة البناء يقتضي منا تحديد تعريف لها (أولا) وبيان الأطراف المخول لهم حق الحصول عليها (ثانيا).

أولا: تعريف رخصة البناء

لم يعرف المشرع المغربي رخصة البناء، سواء في قانون 12.90 المتعلق بالتعمير، أو في القوانين السابقة 1952، أو حتى في قانون 25 يونيو 1960، ولا في قانون التجزئات العقارية والمجموعات السكنية، فبادر الفقه إلى سد هذا الفراغ التشريعي، من خلال مجموعة من التعريفات التي أوجدها بهذا الخصوص، نذكر منها ما يأتي:

فقد عرفها الفقيه A. LATOUMO NIE بأنها "عمل تلاحظ بموجبه السلطة العمومية ما إذا كانت الأشغال المراد إنجازها تستحق أن يرخص لها بالنظر الى النصوص المتعلقة بالتعمير"¹.

أما الاستاذ روبيير سافي فقد عرف رخصة البناء بأنها "عمل أو فعل تلاحظ بموجبه السلطة المكلفة بالتعمير أن تنفيذ الاشغال المزمع انجازها يمكن الترخيص لها بالنظر الى النصوص المتعلقة بالتعمير"².

وعرف الأستاذ محمد المنجي رخصة البناء بأنها "موافقة الجهة الادارية المختصة بشؤون التنظيم بالمجلس المحلي من أجل توجيه وتنظيم أعمال البناء".

¹ انظر في هذا الشأن محمد بوجيدة، رخصة البناء، الجزء الاول، طبع وتوزيع دار الجيل، الطبعة الثانية، 2000، ص 15-16.

² Robert savy .droit de l'urbanisme.presses universitaires de France 1981page 76r

كما تم تعريفها بأنها ذلك العمل الإداري الذي يخول للإدارة حق ممارسة مراقبة وقائية الغاية منها مطابقة البناءات للقواعد العامة الواجب احترامها.

وعموما يمكن تعريف رخصة البناء بأنها الإذن الصريح أو الضمني الصادر عن السلطة المكلفة بالتعمير بناء على طلب من المعني بالأمر و التي تسمح له بموجبها القيام بعملية من عمليات البناء وبواسطة تفرض رقابة قبلية على ضوابط البناء.

ثانيا: خصائص رخصة البناء وطبيعتها القانونية

تتميز رخصة البناء بعدة خصائص:

- قرار إداري مسبق.
- وثيقة إدارية تخضع لأحكام القانون الإداري و يترتب على ذلك إمكانية طعن المتضرر في القرار المتخذ.
- رخصة الضبط و الوقاية...
- ويمكن تحديد طبيعة هذه الرخصة على أنها قرار إداري و هذا بالنظر إلى الجهات الإدارية التي تصدرها و المحددة قانونا، و تجدر الإشارة إلى أن الهدف الأسمى من إحداث هذه الرخصة هو المحافظة على جمالية المدينة و تنسيق المباني و تنظيم التطور العمراني و القضاء على السكن العشوائي...

ثانيا أطراف رخصة البناء

بخصوص الأشخاص الذين يحق لهم تقديم طلب أجل الحصول على رخصة البناء فهم من جهة أشخاص القانون العام (1) وأشخاص القانون الخاص (2).

1- أشخاص القانون العام

لم تكن القوانين المنظمة للتعمير واضحة بشأن الأشخاص الذين يحق لهم تقديم طلب الحصول على رخصة البناء سواء في الأنظمة التقليدية أو الحديثة المنظمة للتعمير؛ أمام هذا الغموض تولد الاعتقاد الخطأ لدى جهات القانون العام أن مقتضيات التعمير لا تشملهم ويظهر ذلك جليا من خلال الممارسة العملية. والحقيقة القانونية و التي لا مرأ فيها هي أن رخصة البناء تبقى لازمة وضرورية للقيام بأي عملية من عمليات البناء³. وذلك يتضح من خلال مقتضيات المادة 40 من قانون 12.90 المتعلق بقانون التعمير " يمنع القيام بالبناء دون الحصول على رخصة البناء لمباشرة ذلك" حيث يفهم من هذه المادة أي جهة غير معفية من رخصة البناء.

وهذا ما يستفاد أيضا من عدة مناشير صادرة عن السلطة المكلفة بالتعمير كما هو الشأن بالنسبة للمنشور رقم 422⁴ ، و الذي جعل المشاريع المزمع انجازها لحساب الإدارة العمومية تحتاج إلى الرخصة الإدارية ومن بين الأنشطة التي يمكن ذكرها على سبيل المثال:

³ مبادئ الدولة البرلمان مقر الوزارات الادارية و الحكومة و المؤسسات العمومية .

⁴ و المتعلق بمسطرة دراسة طلبات رخص البناء و إحداث التجزئات العقارية و المجموعات السكنية و تقسيم العقارات في دائرة اختصاص الولايات الحضرية باستثناء الوكالة الحضرية للدار البيضاء بتاريخ 12 أبريل 1995.

✓ المؤسسات المدرسية؛

✓ تجهيزات الصحة العمومية؛

✓ البنايات الإدارية المعدة لممارسة نشاط مرفق عمومي.

غير أنه ونظرا لطبيعة بعض الأشغال التي تقوم بها الدولة فقد حدد المشرع بعض الإعفاءات من الحصول على رخصة البناء كما ورد في المادة 63 من قانون 12.90 .

و العلة في هذا الإعفاء يرجع الى كونها تخضع الى دراسة دقيقة و استشارات متعددة قبل الإقدام على إنجازها كما ان سرية الأسباب تتعلق بالدفاع الوطني معفاة من الحصول على رخصة.

2- أشخاص القانون الخاص

إن طالب رخصة البناء قد يكون المالك نفسه، كما قد يكون وكيله و أحيانا قد يتقدم بطلب الحصول على رخصة البناء المكتري، أو المنتفع وقد تكون ملكية المالك في إطار الملكية المشتركة:

• المالك: يستمد صلاحيته من حق الملكية الذي ينطوي على الاستعمال و الاستغلال و التصرف بمعنى أن المالك صاحب الصفة الرسمية لتقديم طلب الحصول على الرخصة

• الوكيل: ينص الفصل 879 " الوكالة عقد بمقتضاه يكلف شخص شخصا آخر بإجراء عمل لحسابه..." و إنطلاقا من التعريف يمكن للمالك أن يوكل شخصا آخر بالنيابة عنه إجراء طلب رخصة البناء شريطة أن يدلي الوكيل بما يثبت صفته.

• المكتري: بالرجوع الى الفصل 627 "الكراء عقد بمقتضاه يمنح أحد طرفيه للآخر منفعة منقول أو عقار خلال مدة معينة في مقابل أجره محددة يلتزم الطرف الآخر بدفعها له".

وبحسب الفصل 663 من قانون الالتزامات و العقود إن المكتري يجب عليه المحافظة على الشيء المكتري و أن يستعمله بدون إفراط أو إساءة وفقا لإعداده الطبيعي أو لما خصص له بمقتضى العقد، وبالتالي فإن المكتري لا يمكن له القيام بعملية البناء إلا بعد الحصول على موافقة مالك العقار.

• الملكية الشائعة: يستنتج من الفصل 963 من قانون الالتزامات و العقود أن أي واحد من المالكين على الشياح يمكن أن يجري تجديدا على الشيء المشاع بغير موافقة الباقين وليس من الضروري أن تكون الموافقة صادرة عن الأغلبية حسب ما ورد في الفصل 972.

• الملكية المشتركة: في هذا الإطار فإن الشركاء في الملك يلتزمون بالامتنال من حيث إعادة البناء للقرارات التي تصدر عن نقابة الشركاء.

الفقرة الثانية: نطاق رخصة البناء

عندما نتحدث عن نطاق رخصة البناء يؤدي بنا الأمر إلى طرح التساؤلات التالية هل رخصة البناء في إطار قانون التعمير لازمة في مجموع التراب الوطني؟ وماهي الاشغال البنائية التي يتعين من أجل القيام بها الحصول المسبق على رخصة البناء؟

من خلال تحليل مقتضيات المادة 40 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير يتضح أن الحصول على رخصة البناء يعتبر إلزاميا في المناطق التالية:

❖ داخل الدوائر المنصوص عليها في المادة الاولى:
✓ الجماعة الحضرية أو المراكز المستقلة: وهي البلديات المتمتعة بالشخصية المعنوية؛

✓ المراكز المحددة: يتم تعيين المراكز المحددة من طرف السلطة التنظيمية وهي أجزاء من جماعات قروية؛

✓ المناطق المحيطة بالجماعات الحضرية و المراكز المحددة؛
✓ المجموعات العمرانية: تتكون من جماعة حضرية أو عدة جماعات حضرية أو مراكز محددة والمناطق المحيطة بها.

✓ المناطق ذات الصبغة الخاصة : حيث تمت الإشارة إليها في المادة 18 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير، وهي جميع أو بعض أراضي جماعة قروية تكتسي صبغة خاصة سياحية أو صناعية أو منجمية يستوجب نموها العمراني الخضوع الى الرقابة الإدارية وتتولى الإدارة تحديد هذه المناطق.

❖ خارج الدوائر المنصوص عليها في البند السابق و التجمعات القروية الموضوع لها تصميم التنمية:

✓ على طول السكك الحديدية وطرق المواصلات غير الطرق الجماعية إلى غاية عمق يبلغ كيلو مترا واحدا ابتداء من محور السكك و الطرق الأنفة الذكر .
✓ على حدود الملك العام البحري الى غاية عمق يبلغ خمس كيلومترات.

❖ داخل التجزيئات العقارية المأذون في إحداثها عملا بالتشريع المتعلق بتجزئة الأراضي و تقسيمها و إقامة المجموعات السكنية.

أما بخصوص الأعمال و الأشغال البنائية التي يتعين من أجل القيام بها للحصول المسبق على رخصة البناء فيجب تحديدها لأنها مسألة أساسية و دقيقة في نفس الوقت، الآن بهذا التحديد سيتسنى لكل راغب في القيام بأي صنف من أصناف البناء معرفة مسبقا ما إذا كان عمله يستلزم ضرورة الحصول على الرخصة أم أن الأمر ليس كذلك فهو معفي من كل الإجراءات.

فالمشرع لم يحدد المشاريع الخاضعة لهذه الرخصة، لكن بتصفح المواد 40 و 41 و 42 و 46 و 49 من قانون 12.90 اتضح أن المشرع استعمل ألفاظا عامة كالبناء و أصناف البناء والمبنى و المباني وعملية البناء و إدخال تغييرات على المباني والأشغال .
ففي المادة 40 من قانون التعمير في الفقرة الأولى نص على أنه يمنع القيام بالبناء دون الحصول على رخصة البناء لمباشرة ذلك وفي الفقرة الأخيرة من نفس المادة نص "... في حالة إدخال تغييرات..."

وتبعاً لذلك يمكن القول أن مصطلح البناء ومصطلح التغيير اللذين استعملهما المشرع مصطلحين مرنين ومطاطين يدخل في جعبتهما كل عمليات البناء الممكن تصورها
➤ إنشاء مباني جديدة: ويقصد بها إقامة المباني لأول مرة⁵ وإخراجها إلى حيز الوجود؛

➤ إحداث توسيعات: أي تغيير مساحة أو حجم المبنى القائم إلى أوسع أو أكبر وكمثال على ذلك عندما يتم إزالة حائط بين حجرتين وجعلهما حجرة واحدة؛
➤ إحداث تغييرات: بمعنى تدخل من أجل جعل البناء على نحو يغير من معالمه الأصلية؛

➤ أعمال التعلية: ويتحقق هذا النوع من الأشغال عندما تتم إضافة أو إقامة طابق فوق المبنى الأول؛

➤ أعمال الترميم: يهدف الترميم إلى تدعيم المبنى وتقويمه حيث يصبح بحالة صالحة للاستعمال وبمعنى آخر إصلاح الأجزاء المعيبة من المبنى، سواء كان هذا العيب نتيجة خطأ في الإنشاء أو نتيجة خطأ في الاستعمال العادي.⁶
➤ أعمال الهدم: المقصود بالهدم إزالة المبنى كله أو بعضه على وجه يصير الجزء المهذوم غير صالح للاستعمال.

وخلاصة القول كما سبقت الإشارة فبالرغم من إلزامية الرخصة سواء تعلق الأمر بأشخاص القانون العام أو الخاص فإن هناك في المقابل بعض البنائات المعفية من رخصة البناء كما ورد في المادة 63 من قانون التعمير " لا تسري أحكام الباب الثالث من هذا القانون على المنشآت الفنية (الجسور و الانفاق...) ولا على التجهيزات الأساسية كالمخازنات و السدود...".

المطلب الثاني : مسطرة دراسة رخصة البناء

يهدف المشرع من إقرار مسطرة خاصة بمنح رخصة البناء إلى التأكد من المشروع المزمع القيام به مطابق لوثائق التعمير و كذا مختلف النصوص القانونية المرتبطة به سواء المتعلقة بالصحة أو البيئة و تقديم ضمانات لفائدة طالب الرخصة من جهة ثانية.⁷

لذلك فمسطرة دراسة الطلب لها أهمية خاصة، ففعالية المسطرة المتبعة تبقى مرهونة بمدى تأطير مصالح التصميم بالأطر التقنية و الإدارية الكفأة لدراسة طلبات رخص البناء بسرعة التي تعد بمثابة رقابة قبلية التي تمارسها الإدارة في مجال التهيئة و التعمير.

فما هي الإجراءات المتعلقة بمسطرة دراسة طلبات رخص البناء(الفقرة الأولى) وما هي الجهات المتدخلة في إصدار القرار المتعلق برخص البناء(الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: دراسة ملف رخصة البناء

بالرجوع إلى مقتضيات قانون 12.90 و المرسوم المطبق له نلاحظ أنه لم يتضمن مسطرة مفصلة لدراسة رخصة البناء و كيفية منحها و يرجع ذلك إلى كون البناء لا يشكل

المنجي محمد جرائم المباني، توزيع منشأة المعارف الأسكندرية، الطبعة الأولى 1987 الصفحة 48.

السيد معوض عبد التواب، الوسيط في شرح تشريعات البناء، طبع شركة الكامل ص 72.

⁷ محمد بوجيدة، مرجع سابق، صفحة 67.

إلا جزءا من هذا القانون لذلك فمعرفة الكيفية التي تتم بها دراسة طلبات رخص البناء يستلزم الرجوع إلى الدوريات و المناشير الوزارية المنظمة لها، هذه الأخيرة عرفت تعديلات و تغييرات متلاحقة كان الهدف من ورائها العمل على تجاوز مواطن الخلل و المتمثلة أساسا في جمود النصوص القانونية و بطء المسطرة و كثرة الوثائق الواجب الإدلاء بها للحصول على رخصة البناء.⁸

و بما أن الوكالات الحضرية لم تغطي كل التراب الوطني فإن الأمر يستلزم دراسة رخصة البناء خارج نفوذ الوكالات الحضرية (أولا) و تلك التي تخضع لنفوذ الوكالات الحضرية (ثانيا) و هذه الدراسة وفق آجال معينة (ثالثا).

أولا: المجال غير الخاضع للوكالات الحضرية

يعتبر الإيداع المرحلة الأولى في دراسة الملف يتم دائما بمقر الجماعة المختصة بتسليم الرخصة المطلوبة و بعد التأكد من أن الملف قد استلزم الشروط اللازمة يسلم لصاحب الطلب وصلا مؤرخا و حاملا لرقم ترتيبى⁹ ثم يقوم مكتب التصميم التابع للجماعة المعنية بدراسة الملفات و توجيه نسخة إلى المصالح المختصة الأخرى سواء التابعة للجماعة أو الدولة أو غيرها كتلك المكلفة بتوزيع الماء و الكهرباء ثم بعد ذلك تستشار المصالح الخارجية الغير التابعة للسلطة المختصة و التي قد تكون اختيارية أو اجبارية.

1- الاستشارة الإجبارية

تنص المادة 43 من قانون 12.90 "تسلم رخصة البناء دون الإخلال بواجب إحراز الرخص الأخرى المنصوص عليها في التشريعات الخاصة و بعد أخذ الآراء و الحصول على التأشيرات المقررة بموجب الأنظمة الجاري بها العمل" يتضح إذن هذه الاستشارة واجبة بنص قانوني وإلا اعتبرت رخصة البناء غير مشروعة و أشارت المادة 32 من المرسوم التطبيقي للقانون 12.90 إلى المصالح التي اعتبر تأشيرها إجباريا.

✓ مصالح العمالة أو الإقليم التابعة للسلطة المكلفة بالنقل عندما يتعلق الأمر بالمباني المراد إقامتها على طول السكك الحديدية ؛

✓ مصالح العمالة أو الإقليم التابعة للحكومة المكلفة بالأشغال العمومية؛

✓ المصالح المختصة بوزارة الأوقاف و الشؤون الإسلامية و الوزارة المكلفة بالتعمير بالنسبة للمباني المخصصة للمقابر الدينية.

كما أن هناك جهات يجب استشارتها استنادا إلى بعض مقتضيات قانون 12.90 رغم عدم التنصيص عليها في المادة 32 من المرسوم التطبيقي و تشمل:

✓ المندوبية الإقليمية للمكتب الوطني للبريد و المواصلات ؛

✓ مفتشيات الجهوية للتعمير و الهندسة المعمارية و قسم التعمير للعمالات و الأقاليم.

⁸ حاتم رحاوي، مرجع سابق، صفحة 44.

⁹ فاطمة الزهراء البقالي الطهري، مرجع سابق صفحة 47.

2- الاستشارة الاختيارية

تعتبر اختيارية لأنها لم يتم التنصيب عليها في قوانين التعمير و هي تلك المصالح التي أملت الحياة العملية و بعض المناشير الوزارية التي تلجأ إليها السلطات المختصة لما لها من فائدة من الناحية العملية دون أن تفرق بينها و بين الاستشارة الإجبارية و تشمل هذه المصالح:

- ✓ استشارة رجل السلطة المحلية لاختصاصه في الحفاظ على الأمن العمومي؛
- ✓ استشارة مفتش الشغل بالنسبة للمعامل و وحدات الإنتاج؛
- ✓ استشارة مصالح الوقاية المدنية أو رجال المطافئ في ما يخص المحلات العمومية؛
- ✓ استشارة المصالح المكلفة بالآثار؛
- ✓ استشارة اللجنة الجمالية؛
- ✓ الاستشارة التقنية الإقليمية للتعمير.

إذا كان هذا بالنسبة لطريقة دراسة طلبات الرخص الواقعة خارج نفوذ الوكالة الحضرية فماذا عن تلك الطلبات التي تدخل في دائرة نفوذ الوكالات الحضرية.

ثانيا: المجال الخاضع للوكالات الحضرية

بالرجوع إلى ظهير 10 سبتمبر 1993 المتعلق بإحداث الوكالات الحضرية في مادته الثالثة نجد أن من اختصاصات الوكالات الحضرية تقديم رأيها حول طلبات رخص البناء، و يكون الرأي الذي تبديه ملزما و يتم إبداء الرأي داخل أجل شهر ابتداء من توجيه تلك المشاريع إليها من الجهات المختصة لكن باستقراء مقتضيات المادتين 43 و 45 من قانون التعمير و المواد 5 و 9 و 59 من القانون 25.90 يتضح ضعف القوة الإلزامية لرأي الوكالة الحضرية نتيجة غموض مقتضياته و دون الخوض في إلزامية أو عدم إلزامية الرأي الذي تبديه الوكالات الحضرية فإن صدور منشور الوزير الأول 200/14 الصادر في 2 أكتوبر 2000 لتنظيم القواعد و الإجراءات التي من شأنها الخروج من وضعية الركود التي يعرفها هذا القطاع و الذي يروم تبسيط المساطر و المسالك و من أجل ذلك عملت وزارة التراب الوطني و التعمير على مراجعة مقتضيات الدورية الوزارية رقم 222 الصادرة بتاريخ 12 أبريل 1995 بمقتضى الدورية 2000/1500 التي تهدف إلى تجاوز اختلالات التي تعرفها المساطر المعمولة بها و التي تضر بمصالح المواطنين من جهة و سمعة الإدارة من جهة ثانية.¹⁰

و يرمي هذا المنشور التي تسري مقتضياته على دوائر اختصاص الوكالات الحضرية القائمة و التي سيتم إحداثها إلى تنظيم و تدقيق مسألتين أساسيتين:

- ✓ مذكرة المعلومات الإدارية ؛
- ✓ مسالك دراسات رخص البناء.

¹⁰عبد الرحمان البكريوي، "تعدد المتدخلين في ميدان التعمير و انعكاساته على التخطيط و التدبير العمراني بالمغرب"، مرجع سابق، صفحة 241.

1: مذكرة المعلومات الإدارية

تهدف هذه المذكرة إلى إخبار صاحب الشأن بالاستعمال التي تخصصه وثائق التعمير الجاري بها العمل لعقار أو مجموعة عقارات معينة.

و يمكن لصاحب الطلب عند الاقتضاء تحديد طبيعة البرنامج الذي ينوي إنجازه و على الوكالة الحضرية المعنية أن تسلم هذه المذكرة في أجل لا يتعدى 72 ساعة من تاريخ توصلها بالطلب.

تسلم مذكرة المعلومات بناء على المعطيات المقدمة من طرف الطالب غير أنها لا تشهد بأي شكل من الأشكال بصحة هذه المعطيات و تحديد صلاحياتها في ستة أشهر عندما تكون وثيقة التعمير المعنية في طور الدراسة أو المصادقة تبقى صالحة ما لم تتوقف صلاحية الوثيقة المذكورة.

3- مسالك دراسة رخصة البناء

تصنف مساطر دراسة رخصة البناء داخل دائرة اختصاص الوكالات الحضرية إلى ثلاثة أصناف:

- ✓ مسطرة الأشغال الطفيفة و المنشآت الموسمية ؛
- ✓ مسطرة المشاريع الصغرى ؛
- ✓ مسطرة المشاريع الكبرى.

ثالثا: آجال دراسة رخصة البناء

تنص المادة 48 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير على أنه "في حالة سكوت رئيس مجلس الجماعة تعتبر رخصة البناء مسلمة عند انقضاء شهرين من تاريخ إيداع طلب الحصول عليها" نفس الشيء قضى به ظهير 1960.

لذلك فرخصة البناء يجب أن تمنح داخل أجل شهرين يحسب من تاريخ إيداع طلب الحصول عليها، هذا الأجل لا يسري فقط على الحالة التي يختص فيها رئيس المجلس الجماعي، بل يسري حتى على الحالة التي تختص فيها السلطة المعنية (الباشا، جماعات المشاور) كما أن المنشور الوزاري عدد 2000/1500 نص على ضرورة احترام الآجال القانونية.

و إذا كان سكوت الإدارة في قانون 12.90 بعد مرور الأجل القانوني بمثابة الترخيص الضمني فإن مشروع المدونة اعتبره في الفقرة الثانية من المادة 36 بمثابة رفض، و بعد دراسة طلبات رخصة البناء تصدر جهات مختصة قرار منح الرخصة موضوع الفقرة الموالية.

الفقرة الثانية: القرارات المتعلقة برخص البناء

قبل تناول أنواع القرارات المتخذة بخصوص طلبات رخص البناء يجب التطرق أولا إلى السلطة المختصة باتخاذ هذه القرارات.

أولاً: السلطات المختصة باتخاذ قرارات رخص البناء

تتحدد هذه السلطات في رؤساء المجالس الجماعية بالنسبة للجماعات الحضرية و القروية(1) و العامل بالنسبة للأماكن المخصصة لإقامة الشعائر الدينية (2) و الباشا و القائد بالنسبة للأنظمة الخاصة(3).

1- رئيس المجلس الجماعي

بالرجوع إلى قانون التعمير 12.90 و ظهير 1960 المتعلق بتنمية العمارات القروية و القانون 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي نجد أن رخص التعمير التي تدخل ضمن الشرطة الإدارية المختصة من اختصاص رئيس المجلس الجماعي بعد أن كانت من اختصاص رجل السلطة.

بالإضافة للفقرتين 2 و 3 من قانون 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي نجد أن قانون التعمير 12.90 يتضمن مجموعة من المواد¹¹ تقرر اختصاص رئيس المجلس الجماعي في مجال رخصة البناء كما أن اختصاص منح رخص البناء الممنوح لرئيس المجلس الجماعي كرسه المادة 43 من قانون 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية للمجموعات السكنية و تقسيم العقارات، أما في المناطق المحيطة بالجماعات الحضرية تسلم رخصة البناء لرئيس مجلس الجماعة القروية بتنسيق مع رئيس مجلس الجماعة الحضرية و ذلك حسب مقتضيات المادة 41 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير، غير أن الجديد في قانون 17.08 منح لرئيس مجلس المقاطعة اختصاص تسليم رخصة البناء و السكن المتعلقة بالبناء الذي لا يتجاوز علوها 11 مترا و التي توجد في المناطق المتوفرة على رخص البناء شريطة توجيه رخصة من الرخص المسلمة من طرف رئيس المقاطعة إلى رئيس الجماعة داخل أجل 8 أيام غير أنه عندما يتعلق الأمر بمشاريع السكن بالملكية المشتركة و التجهيزات العمومية و المشاريع ذات الصبغة التجارية أو الصناعية أو الخدماتية و عمليات تقسيم التجزئة فإن الترخيص بها يدخل ضمن اختصاص رئيس المجلس الجماعي لكن نظرا لكثرة الاختصاصات الواقعة على عاتق رئيس المجلس الجماعي قد يعتمد إلى تفويض بعض مهامه في مجال منح الرخص إلى نوابه شريطة أن ينحصر التفويض في قطاع محدد باستثناء التفويض المتعلق بالتسيير الإداري و ذلك بواسطة قرار مكتوب ينشر بمقر الجماعة بجميع المكاتب الملحقة بها و تنشر أو تبلغ للعموم بجميع الوسائل الملائمة.

إلى جانب التفويض قد سمح المشرع في قانون 17.08 في فصله 56 بأن يخلف الرئيس المتغيب أو المعاق في جميع مهامه أحد نوابه حسب الترتيب في التعيين.

أما في المجال القروي فإن المختص بتسليم الرخصة هو رئيس مجلس الجماعة القروية وفقا لما ورد في الفصل 7 من ظهير 1960.

2- العامل

استنادا إلى مقتضيات الظهير رقم 1.07.56 بتاريخ 23 مارس 2007 بتنفيذ القانون 29.04 القاضي بتغيير و تتميم الظهير 1.84.150 بتاريخ 2 أكتوبر 1984 المتعلق

¹¹ المواد 13، 22، 41، 46، 55 و غيرهما.

بالأماكن المخصصة لإقامة شعائر الدين الإسلامي فيها فإن منح رخصة بناء هذه الأماكن من اختصاص الولي أو عامل العمالة أو الإقليم المعني بالأمر وذلك بعد استطلاع رأي لجنة التصميم.

- ✓ ممثلي القطاعات الوزارية المعنية ؛
- ✓ رئيس المجلس الجماعي المعني بالأمر أو ممثله ؛
- ✓ رئيس المجلس الإقليمي المعني بالأمر أو ممثله ؛
- ✓ رئيس المجلس العلمي أو ممثله من بين أعضاء المجلس.

3 شخصيات على صعيد العمالة و الإقليم المعني مشهود لها بالإسهام الفعلي في مجال العمل الخيري و الإحسان.

غير أن الرخصة التي يمنحها عامل العمالة أو الإقليم لهذا الغرض لا تعفي طالب الرخصة من الحصول على رخصة البناء في حد ذاته.¹²

هذا و يمكن للعامل أن يتدخل في حالة امتناع رئيس مجلس الجماعة عن القيام بمهامه بواسطة سلطة الحلول في تسليم الرخصة مع التعليل بسبب ذلك.

3- رجل السلطة المحلية

تعد صلاحية الترخيص بالبناء الممنوحة لرجال السلطة المحلية (الباشا، القائد) استثنائية و مجالها ينحصر في الجماعات التي تتوفر على أنظمة إدارية خاصة (الرباط تواركة / مشور الدار البيضاء...)

حيث يحل الباشا و القائد محل رئيس المجلس الجماعي في مجال الشرطة الإدارية الجماعية التي تدخل ضمنها شرطة التعمير (رخص البناء و رخص التجزئات) و السؤال المطروح هل يجوز لهذه السلطة التفويض في اختصاصاتها المتعلقة بالتعمير؟

فبالرجوع إلى المقتضيات القانونية المنظمة للأنظمة الخاصة بالجماعات المشور نجد أن المشرع سمح في المادة 136 من 17.08 المتعلق بالميثاق الجماعي لرجل السلطة أن يؤازره مساعد.

ثانيا: أنواع القرارات المتعلقة برخص البناء

إذا كانت السلطة المختصة بمنح رخصة البناء تتمتع بالسلطة التقديرية في اتخاذ القرار فإن هذا القرار يجب أن يندرج ضمن إطار قانون التعمير و عليه فإن القرار المعتمد يأخذ ثلاثة أشكال إما أن يكون بمنح رخصة البناء (1) أو رفضها (2) و تأجيل البت فيها (3).

1- قرار منح الترخيص

يجب التمييز بين صنفين هما القرارات الصريحة (أ) و القرارات الضمنية (ب).

¹² مولاي امحمد لمrani، مرجع سابق، صفحة 42.

أ) القرار الصريح

يمكن لرئيس المجلس الجماعي أن يسلم رخصة البناء بعد التأكد من أن المشروع يحترم جميع المقتضيات التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمل خصوصا الأحكام الواردة في تصاميم التطبيق و تصاميم التهيئة و ضوابط البناء بالإضافة إلى توفر العقار موضوع البناء على شبكة الصرف الصحي و شبكة توزيع الماء الصالح للشرب دون الإخلال بواجب إحراز الرخص الأخرى كما يمكن لرئيس المجلس الجماعي منح رخصة البناء على الرغم أن تصميم التهيئة لم يحدد بعد تخصيصات البقع المعنية لكن دون أن يتنافى و الأحكام الواردة في مخطط توجيه التهيئة العمرانية¹³.

و لا يلجأ رئيس المجلس الجماعي إلى هذه الإمكانية إلا بعد استشارة الوكالة الحضرية و المصالح المكلفة بالتعمير إلى جانب القرار الصريح أثبتت التجربة العملية وجود نوع آخر من القرارات و هو قرار منح رخصة البناء بتحفظ (الرخصة المشروطة).

كما توجد حالة أخرى لمنح الترخيص لم ينص عليها القانون و تطبق في الواقع العملي، تتعلق بالسلطة التقديرية لرئيس المجلس الجماعي قصد تسوية بناء بشكل غير قانوني.

ب) القرار الضمني

تجد هذه الرخصة سندها في منطوق المادة 48 من قانون 12.90 و يستفاد من مقتضيات المادة أن هذه الرخصة ممنوحة بحكم القانون بمرور شهرين من إيداع الطلب لكن هذا لا يعفيها من التوفر على جميع الشروط المطلوبة لمنح رخصة عادية¹⁴، لذلك فإن سريان الأجل القانوني يتوقف كلما تم إرجاع الملف من طرف الإدارة لعدم توفرها على وثائق معينة.

2- رفض رخصة البناء

إن رفض رئيس المجلس الجماعي منح رخصة البناء يعود بالأساس إلى عدم تقيد المعني بالأمر بمقتضيات المادة 47 من قانون التعمير، و ضوابط البناء العامة مثل ضابط البناء المضاد للزلازل، و بناء على المادة 43 من القانون السالف الذكر التي تنص على أن رخصة البناء تسلم بعد التحقق من أن المبنى المزمع إقامته تتوفر فيه الشروط التي تفرضها الأحكام التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمل خصوصا الأحكام الواردة في تصاميم التطبيق و تصاميم التهيئة.

و هكذا يمكن لرئيس المجلس الجماعي رفض منح رخصة البناء إذا تعلق الأمر بمشروع غير موصل بشبكة تطهير أو بشبكة توزيع الماء الصالح للشرب ما عدا الحالات المنصوص عليها صراحة في قانون التعمير¹⁵ و المقتضى نفسه نصت عليه المادة 372 من مدونة التعمير.

¹³ المادة 10 من قانون 12.90.

¹⁴ مولاي امحمد لماني، مرجع سابقن صفحة 44.

¹⁵ الشريف البقالي، مرجع سابق، صفحة 115.

بيد أنه يمكن تسليم رخصة البناء و إن لم يتوفر هذا الشرط إذا كانت طريقة الصرف الصحي و التزويد بالماء تتوفر فيها الضمانات التي تستلزمها النظافة و الصحة و ذلك بعد استطلاع رأي المصالح المختصة في هذا الميدان.

و يتم الرافض أيضا إذا كانت المنطقة التي سيقام فيها المشروع غير مشمولة بتصميم التهيئة و التنطيق أو يتنافى مع الأحكام المقررة في مخطط توجيه التهيئة العمرانية، و لا يجوز لرئيس المجلس الجماعي تسليم رخصة البناء إذا كان المبنى لا ينص على إقامة الخطوط اللازمة لربطه بشبكة الاتصالات السلكية و اللاسلكية و ذلك عندما يتعلق الأمر في الجماعات الحضرية و المراكز المحددة ببناء:

✓ عمارة مهما كان نوعها أو الغرض المخصصة له، و تتكون من أربعة مستويات على الأقل أو من ثلاثة تشمل على 6 مساكن؛
✓ عمارة لأغراض تجارية أو صناعية تكون مساحة الأرض المبنية عليها تساوي أو تفوق 500 متر مربع.

كما أن المادة 50 و المادة 51 من قانون 12.90 تعتبر أن عدم الاستعانة بمهندس معماري في كل بناء جديد أو كل تغيير مدخل على بناء قائم داخل الجماعات الحضرية و المراكز المحددة و جميع أو بعض أراضي جماعة قروية ذات صبغة سياحية أو صناعية أو منجمية أو عدم الاستعانة به خارج الدوائر فيما يتعلق بتشييد المباني العامة يؤدي إلى رفض رخصة البناء.

و تجدر الإشارة إلى أن قانون التعمير لم ينص صراحة على ضرورة تعليل السلطة المحلية المكلفة بالتعمير على المستوى المحلي لقرارات رفض رخص البناء الأمر الذي دفع السلطات الوصية إلى تدارك هذا الإغفال.

3- قرار تأجيل البت

لقد سمح قانون التعمير لرئيس المجلس الجماعي أن يؤجل البت في طلبات رخص البناء في ثلاثة حالات:

❖ في إطار تصميم التنطيق الذي يشمل على مجموعة من التحديدات من بينها تحديد المناطق التي يجوز لرئيس المجلس الجماعي أن يؤجل البت في طلب الحصول على رخصة البناء¹⁶، و لعل الهدف من هذا الإجراء هو تمكين الإدارة في مواجهة المضاربين العقاريين الذين يعلمون بنوايا الإدارة قبل أن تصبح نافذة المفعول، فيشرع رئيس المجلس الجماعي في دراسة طلبات الحصول على رخص التعمير فيأذن في تلك التي تحترم مقتضياته أما التي لا تحترمها يمنع إقامتها¹⁷ و مدة التأجيل في هذه الحالة لا يمكن أن تتعدى سنتين غير أن التجربة أثبتت أن هذه المدة يمكن أن تنتهي دون أن تتم المصادقة على تصميم التهيئة و بالتالي تتيح الفرصة لصاحب المشروع لإعادة تقديم طلبه دون الإخلال بمقتضيات مخطط توجيه التهيئة العمرانية؛

❖ حالة القرار القاضي بدراسة تصميم التهيئة (انظر المادة 21 من قانون التعمير)؛

¹⁶ المادة 13 من قانون 12.90.

¹⁷ عبدالرحمان البكريوي، مرجع سابق، صفحة 51، 79.

❖ حالة عدم تحديد تصميمي التهيئة أو التطبيق لتخصصات الأراضي.

عموما فإن المشرع خص رخصة البناء بإطار تشريعي حيث نظمها بمقتضى مجموعة من المواد في إطار قانون 12.90 المتعلق بالتعمير. وتنبغي الإشارة إلى أن رخصة البناء تعد آلية مهمة في مجال رقابة الإدارة لمجال التهيئة و التعمير و هذا ما سنتطرق إليه في المبحث الموالي .

المبحث الثاني: الدور الرقابي للإدارة في مجال التهيئة والتعمير

على الرغم من صدور قانون رقم 90.12 المؤرخ في 17 يونيو 1992، إلا أنه لم يغير من مقتضيات ظهير 1952 على مستوى الجوهر، ويظهر ذلك جليا في وسائل الرقابة، إذ أن رقابة الإدارة في ميدان البناء لا زالت تمارس من خلال الوسائل التي كان ينص عليها القانون السابق التي تتمثل في رخصة البناء ورخصة السكن وشهادة المطابقة¹⁸.

و تعد رخصة البناء كما أكد على ذلك أحد الباحثين في المجال، بأنها من أهم التطبيقات لقانون التعمير، باعتبارها إحدى الأدوات الرئيسية التي سنّها المشرع و نظمها بشكل متقن، على الرغم من عدم وجود قانون خاص بالبناء حتى تكون هناك مراقبة مباشرة و فعالة على مجال التعمير، وفق التنظيم الذي سبق أن تم وضعه في إطار تصميم التهيئة بالنسبة للمدن و تصميم التنمية بالنسبة للمناطق القروية¹⁹.

وقد حدد المشرع المغربي الهيئات الإدارية التي تقوم بعملية الرقابة في ميدان التهيئة والتعمير، والتي يتجلى دورها في حماية قواعد التعمير و البناء²⁰، وفي ظل عدم وجود نص قانوني يعطي لهذه الهيئات تسمية معينة، فقد قام الفقه بإعطاء اسم لهذه الهيئات، حيث تم تسميتها بـ "شرطة التعمير".

وبذلك، يكون لرخصة البناء دورا مهما في مجال المراقبة، فهي آلية تمكن الإدارة من الاضطلاع بدورها الرقابي في ميدان التهيئة و التعمير، و لا ينحصر ذلك في مرحلة الترخيص بالبناء، و ما تحمله من إجراءات و التزامات كرقابة قبلية للجهاز الإداري المختص بالمراقبة، ما يصطلح عليه بـ "شرطة التعمير" (المطلب الأول)، بل يتعدى ذلك ليشمل المرحلة التي تراقب فيها الإدارة الأشغال المنجزة كرقابة بعدية، تتأكد من خلالها، احترام قانون التعمير و الضوابط القانونية المعمول بها و زجر المخالفات والتجاوزات (المطلب الثاني).

¹⁸ الحاج شكر: الوجيز في قانون التعمير المغربي، دار القلم للطباعة و النشر و التوزيع- الرباط-، الطبعة الخامسة 2010، ص 112.

¹⁹ محمد محجوبي: قراءة عملية في قوانين التعمير المغربية، دار القلم للطباعة و النشر و التوزيع - الرباط -، الطبعة الأولى 2006، ص 21.

الحماية الإدارية و الجنائية لقواعد التعمير و البناء، بحث نهاية التمرين بالمعهد العالي، 1994-1996، صفحة 20.21

المطلب الأول: شرطة التعمير

تعد مرحلة الترخيص بالبناء، أهم مرحلة التي تمارس من خلالها الإدارة الدور الرقابي في ميدان التهيئة و التعمير، فعلى اعتبار أن المشرع المغربي أضفى على رخصة البناء كقاعدة عامة الطابع الإلزامي، فإنه لا يمكن الشروع في إقامة أي بناء دون الحصول على رخصة بناء يسلمها الجهاز الإداري المختص للمعني بالأمر بناء على طلبه، و ذلك كما سبق ذكره وفق مسطرة خاصة و معقدة، هذه الممارسة الرقابية أطلق عليها الفقه تسمية " شرطة التعمير "، و ما ينبغي التأكيد عليه، أن هناك مجموعة من الهيئات الإدارية تتدخل في مجال شرطة التعمير التي لها مهام متعددة و متنوعة (الفقرة الثانية). فالحديث عن شرطة التعمير يضعنا أمام ضرورة تحديد ماهيتها و بالتالي الاقتراب أكثر من فهم هذه الممارسة(الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: ماهية شرطة التعمير.

يستعمل الفقه مصطلح "شرطة التعمير" بمفهوم الضبط الإداري، أي تلك السلطات التي يمنحها القانون لجهة إدارية معينة قصد ضبط أو تنظيم عمل أو نشاط معين، بواسطة الإذن أو المنع أو الأمر، إذ الهدف من ذلك هو الحفاظ على النظام العام بمدلولاته الثلاث(الصحة العامة و الأمن العمومي و السكينة العامة)²¹.

و تجدر الإشارة إلى أن مصطلح "شرطة التعمير"، لا يعد مصطلحا تشريعيا، إذ أن المشرع المغربي اكتفى بالتطرق للاختصاصات الموكولة إلى هذه الهيئات الإدارية، وتظهر هذه الاختصاصات من خلال المواد 41-59-61-80 من قانون 90.12 المتعلق بالتعمير، هذا إلى جانب نصوص خاصة تتعلق بميدان التعمير، و نذكر منها ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بالعمارات القروية(أصبح قانون رقم 90.12 يطلق عليها المراكز القروية)²²، و كذا ظهير 2 أكتوبر 1984 المتعلق بالأماكن المخصصة لإقامة شعائر الدين الإسلامي... إلى غير ذلك من المقتضيات المحددة لاختصاصات شرطة التعمير. أما مصدر هذا المصطلح هو الفقه ، وعلى الرغم من كونه هو مصدر هذه التسمية إلا أنه لم يعطي تعريفا شاملا لهذه الأخيرة.

وقد أعطى أحد الباحثين في المجال تعريفا الذي من خلاله توصل إلى خصائص "شرطة التعمير" و قد عرف شرطة التعمير بأنها: " نشاط وقائي للمجال العمراني ذو حدود و ضوابط تمارسه الإدارة باستخدام وسائل و أعمال قانونية و مادية من أجل الحفاظ على النظام العام".

ومن خلال هذا التعريف نستطيع أن نخلص إلى الخصائص المميزة لشرطة التعمير وهي كالتالي:

²¹ عبد الرحمان البكريوي: تعدد المتدخلين في ميدان التعمير و انعكاساته على التخطيط و التدبير العمراني، ندوة العمران في المنطقة العربية بين التشريع و التخطيط و الإدارة، الرباط 10-11-12 أبريل 2001، صفحة 7.

الشريف البقالي: شرطة التعمير بين القانون و الممارسة ، دار القلم للطباعة و النشر و التوزيع-الرباط-، الطبعة الأولى 2012، صفحة 44.

1-رقابي وقائي للمجال العمراني:

بمعنى أن نشاط الإدارة يكون وقائيا نتيجة المراقبة القبلية لأعمال البناء بمنح الأذن التي تسمح باستئناف الأشغال، وكذلك بالرقابة البعدية بمنح الشواهد بعد انتهاء الأشغال، للتأكد من احترام الضوابط القانونية المعمول بها، وقد تصل إلى درجة زجر المخالفين للقوانين المعمول بها أو لمقتضيات الرخص الممنوحة لهم حتى يتم الحفاظ على النظام العام.

2- نشاط ذو حدود و ضوابط:

بمعنى أن شرطة التعمير تقوم بوظائف في إطار الشرعية المسندة إلى سيادة القانون، كما أن جميع الإجراءات التي تقوم بها عند القيام بنشاطها تخضع لرقابة القضائية كمبدأ عام.

3- نشاط تمارسه الإدارة بوسائل و أعمال قانونية و مادية:

بمعنى أن الإدارة تستعمل أساليب السلطة العامة كالإذن و المنع و الأمر، كما تستخدم في بعض الأحيان أساليب القهر، كالتدخل المباشر و التنفيذ المباشر لقراراتها.

4-نشاط يستهدف حفظ النظام العام:

الذي يقصد به الحفاظ على الأمن العمومي و السكينة العامة و الصحة العامة، غير أنه وفي إطار شرطة التعمير يقصد به تحقيق متطلبات الصحة و المرور و المتطلبات الجمالية و مقتضيات الراحة العامة، حسب ما نصت عليه الفقرة الثانية من المادة 59 من القانون رقم 90.12 المتعلق بالتعمير.²³

عموما فإن شرطة التعمير تعد ممارسة رقابية، تهدف إلى التأكد من احترام ضوابط التعمير و الأنظمة الجاري بها العمل في هذا الميدان، تتدخل فيها مجموعة من الهيئات و هذا ما سنتطرق له في الفقرة الموالية:

الفقرة الثانية : الهيئات المتدخلة في ميدان شرطة التعمير و مهامها.

بالرجوع إلى المقتضيات التشريعية المنظمة لمجال التعمير، و من خلال قانون رقم 00.78، فإن الهيئات المتدخلة في ميدان شرطة التعمير متنوعة و متعددة، و لا تقتصر ذلك على رئيس المجلس الجماعي لاعتباره الجهة الرئيسية الموكول إليها إصدار رخص البناء، و كذا مراقبة احترام ضوابط التعمير، بل يتدخل في هذا الميدان مجموعة من الهيئات الأخرى. إذ أن لكل هيئة مهامها المنوطة بها، و التي من خلالها تتدخل في ميدان التعمير. و يمكن تلخيص هذه الهيئات فيما يلي:

1-رؤساء المجالس الجماعية

يلعب رئيس المجلس الجماعي دورا أساسيا لاحترام مختلف الضوابط المتعلقة بالتعمير و البناء و السكن²⁴. فرؤساء مجالس الجماعات لهم دور مهم في مجال شرطة

عبد الرحمان البكريوي: التعمير بين المركزية واللامركزية، الشركة المغربية للطباعة و النشر، الطبعة الأولى 1993، صفحة 61، 23.

²⁴ مولاي امحمد لمراي: دور الجماعات المحلية في ميدان التعمير، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمق في القانون العام، كلية الحقوق - الرباط، 2003 ص 25.

التعمير، إذ أن المشرع المغربي مكن رئيس المجلس الجماعي من ممارسة مجموعة من الاختصاصات الرقابية، التي تدخل في إطار مزاولة شرطة التعمير. و من ضمن هذه الاختصاصات :

-إصدار ضوابط البناء الجماعية: فلقد أجاز القانون لرئيس مجلس الجماعة أن يحدد بقرار- يطلق عليه اسم " ضوابط البناء الجماعية" - القواعد المنصوص عليها في المادة 59 من القانون رقم 90.12 إذا لم تنص عليها ضوابط البناء العامة أو تصاميم التهيئة(المادة 25(61).

- إصدار قرار تخطيط الطرق: و هذا ما أكدت عليه المادة 32 من قانون رقم 90.12 حيث أنها أجازت لرؤساء مجالس الجماعات إصدار قرارات تهدف إلى إحداث طرق جماعية.

- منح رخصة التعمير:

نص الميثاق الجماعي الجديد رقم 00.78 على أن رؤساء المجالس الجماعية يمارسون الشرطة الإدارية، بواسطة قرارات تتخذ شكل أوامر و موانع و أذن في إطار القوانين و الأنظمة السرية المفعول، و يشمل هذا المجال في ميدان التعمير القرارات المتعلقة برخص التجزئات العقارية أو البناء و رخص السكنى أو شهادة المطابقة المتعلقة باستغلال البنايات المخصصة لغرض غير السكن كالتجارة أو السياحة أو المكاتب و ما إلى ذلك.3 كما أن المادتين 41 و 55 من قانون رقم 90.12 أكدت على هذا الاختصاص. و كما سبق القول أن رئيس المجلس الجماعي يعد صاحب الاختصاص الأصلي في إصدار رخصة البناء.

- زجر المخالفات :

منح المشرع رئيس مجلس الجماعة سلطة واسعة لزجر مخالفات التعمير للحد من الخروقات التي يعرفها المجال، فهو الذي يسهر على احترام التطبيق الذي أوجدته وثائق التعمير، بجعل مستعملي العقارات يحترمون الاستعمال الذي أوجبه القانون و الضوابط الجاري بها العمل²⁶. و هذا ما أكدت عليه المادة 65 من قانون التعمير لسنة 1992²⁷.

2-السلطة المحلية

نقصد بالسلطة المحلية في هذا الخصوص الوالي أو عامل العمالة أو الإقليم أو الباشا أو القائد كما تقتضي المادة 143 من القانون 00.78 المتعلق بالميثاق الجماعي²⁸. وينبغي التأكيد أن لرجال السلطة عدة اختصاصات في مجال التعمير، و تختلف هذه الاختصاصات من رجل سلطة و هذا ما يظهر لنا من خلال ما يلي:

الشريف البقالي: شرطة التعمير بين القانون و الممارسة، مرجع سابق ، صفحة 67.²⁵

²⁶ عبد الرحمان البكريوي: تعدد المتدخلين في ميدان التعمير و انعكاساته على التخطيط و التدبير العمراني، ندوة العمران في المنطقة العربية بين التشريع و تخطيط

الإدارة الشركة المغربية للطباعة و النشر، الطبعة الأولى 1993 ، صفحة 172.

عبد الرحمان البكريوي: التعمير بين المركزية و اللامركزية، الشركة المغربية للطباعة و النشر، الطبعة الأولى 1993 ، صفحة 172.²⁷

الشريف البقالي: شرطة التعمير بين القانون و الممارسة، مرجع سابق ، صفحة 67.²⁸

-العامل: يعد العامل من أهم الفاعلين في مجال التعمير بعد رئيس المجلس الجماعي و ذلك على مستوى المناطق الحضرية، إلا أن ذلك يبقى مجرد قاعدة عامة، حيث أنه بالرجوع إلى الفقرة 4 من الفصل 3 29 من ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بالعمارات القروية، فإن العامل يعتبر السلطة المكلفة بالمصادقة على تصميم التنمية، و بالإضافة إلى ذلك فإن الفصل 2 من ظهير 2 أكتوبر 1984 المتعلق بالأماكن المخصصة لإقامة شعائر الدين الإسلامي أكدت على ضرورة الحصول على رخصة البناء من لدن عامل العمالة أو الإقليم، وبذلك يكون المشرع قد منح للعامل الاختصاص الحصري في إصدار رخصة البناء التي تتعلق بهذا المجال...

-الباشا: بعد التعديل الذي عرفه ظهير 30 شتنبر 1977 المتعلق باختصاصات العامل، و ذلك بمقتضى قانون رقم 85.34 المؤرخ 29 دجنبر 1986، أصبح للباشا اختصاص في مجال شرطة التعمير، حيث أن الفصل 10 مكرر من هذا القانون نص على أن الباشا يمارس في البلديات المعنية بنص تنظيمي الاختصاصات المسندة إلى العامل بصفة عامة و شرطة التعمير بصفة خاصة 30.

-القائد: يلعب القائد دورا مهما في ميدان شرطة التعمير، إذ يعد السلطة التنفيذية لقرارات رئيس المجلس الجماعي التي ترمي إلى إيقاف الأشغال، و كذا تنفيذ قرارات الهدم الصادرة عن العامل. كما أن القائد له دور مهم فيما يخص زجر المخالفات المتعلقة بالتعمير و خصوصا ما يتعلق بإيقاف الأشغال.

- مساعدو السلطة: استنادا إلى قانون التعمير، فإنه لا يوجد أي مقتضى ينص على دور خليفة الباشا و القائد في ميدان شرطة التعمير، غير أنه بالرجوع إلى الفصل 24 من قانون المسطرة الجنائية فإنه يظهر أن لمساعدو السلطة دور مهم فيما يخص شرطة التعمير، خاصة و أنه اعتبر أن مساعدو السلطة هم من أعوان ضبط الشرطة القضائية، حيث تنحصر مهامهم في ضبط المخالفات و تحرير المحاضر بشأنها.

- أعوان السلطة: يعد الشيخ و المقدم أهم جهاز فيما يخص ضبط المخالفات، فنظرا إلى النطاق المكاني المحدود الذي يمارسان فيه اختصاصاتهم، فإن ذلك من شأنه أن يمكن كلاهما من ضبط أي مخالفة لضوابط التعمير، وبالتالي التدخل في ميدان شرطة التعمير.

3-الوكالة الحضرية

يمثل التدبير العمراني المهمة الثانية الأساسية في عمل الوكالات الحضرية، و هو بمثابة المرحلة العملية لبلورة و أجراة وثائق التعمير، التي تعتبر هدفا في حد ذاتها بقدر ما أن الغاية منها تكمن في حسن تنفيذها³¹، فالرقابة تعد من أهم المهام الموكولة للوكالات الحضرية في تدبير المجال من منطلق الدور الحاسم الذي تلعبه في ضمان حسن تطبيق

الشريف البقالي: شرطة التعمير بين القانون و الممارسة، مرجع سابق، صفحة 77. 29

³⁰ سمير أهاروش: الدراسات المنجزة في مجال التعمير و مدى مساهمتها في تحقيق التنمية العمرانية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس - كلية الحقوق أكادال -، صفحة 258-259.

³¹ سعيد العواد: تدخلات الوكالة الحضرية-كلميم، السمارة، رسالة لنيل شهادة الماستر في السياسات العامة و الحكامة الجيدة، جامعة القاضي عياض- كلية الحقوق مراكش -، 2010-2011، صفحة 35.

القانون، وفرض احترامه أمام الجميع³². و تتكلف هذه الهيئات بعمليات مراقبة أشغال البناء، و التأكد من مطابقتها للنصوص التشريعية و التنظيمية الجاري بها العمل³³.

4-الإدارات الأخرى المتدخلة في مجال شرطة التعمير

بالإضافة إلى اختصاصات رؤساء المجالس الجماعية و السلطة المحلية و الوكالات الحضرية كشرطة خاصة بالتعمير، فإن هناك مجموعة من المتدخلين سواء على المستوى المركزي أو الجهوي و حتى المحلي، يقومون بإبداء آرائهم حول طلبات الترخيص بالبناء والتجزئة و كذا التقسيم، هذه الآراء التي تكون إما ذات طابع استشاري³⁴ أو إجباري و هنا الحديث عن المصالح الخارجية التابعة للسلطة الحكومية المكلفة بالتعمير، و هذا ما أكد عليه الفصل 32 من المرسوم التطبيقي لقانون التعمير، و المصالح المختصة في الاتصالات السلكية و اللاسلكية، حيث يظهر اختصاص هذه الأخيرة من خلال المادة 44 من قانون التعمير... إلى غير ذلك. و إما اختاريا و هنا الحديث عن أقسام التعمير بالعمالات و الأقاليم، و مفتش الشغل، وكذا مصالح الوقاية المدنية....

في ختام هذا المطلب يمكن القول على أن شرطة التعمير تعد ممارسة رقابية تتدخل فيها مجموعة من الهيئات و ذلك على مستوى ميدان التهيئة و التعمير، و تتم هذه الممارسة سواء أثناء مسطرة إصدار رخصة البناء و هذا ما تطرقنا إليه سابقا، أو على مستوى مراقبة الأشغال المنجزة و هذا ما سنتطرق له في المطلب الموالي:

المطلب الثاني: مراقبة الإدارة للأشغال المنجزة

إن مراقبة تنفيذ الأشغال التي يتطلبها إنجاز البناء المرخص به مسألة لا مناص منها إذا أريد الحرص على أن تكون الأعمال و الأشغال المنجزة مطابقة تماما للرخصة الممنوحة مما يضمن بالتالي توجيه التعمير نحو المسار السليم و المضبوط³⁵. و من الناحية العملية فإن هذه المراقبة بزيارة ورش البناء، وذلك أثناء الشروع في عملية البناء، و تتم كذلك عند الانتهاء من أشغال البناء(الفقرة الأولى)، و تفعيلا للدور الرقابي المنوط بالإدارة فإن المشرع منح للجهاز الإداري ضبط المخالفات و زجرها(الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: مراقبة مطابقة الأشغال المنجزة لرخصة البناء

يجدر التأكيد على كون مراقبة الإدارة للأشغال المنجزة تتم عبر مرحلتين: مرحلة مراقبة إنجاز الأشغال أثناء البناء(أولا)، و مرحلة المراقبة بعد الانتهاء من عملية البناء(ثانيا).

أولا: الرقابة الإدارية للأشغال أثناء البناء.

³² نور الدين أقيقر: دور الوكالات الحضرية في ميدان التعمير، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية الحقوق السويسي-الرباط، 2010-2011، صفحة 44.

الحاج شكرة: الوجيز في قانون التعمير المغربي، مرجع السابق، صفحة 179. ³³

الشريف البقالي: شرطة التعمير بين القانون و الممارسة، مرجع سابق، صفحة 103. ³⁴

³⁵ الشريف البقالي: رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الصادرة في مجال التعمير، دار القلم للطباعة و النشر و التوزيع-الرباط-، الطبعة الثانية 2012، صفحة 128.

بداية تنبغي الإشارة إلى أن نصوص التعمير المغربية لم تنص على حق زيارة ورش البناء *le droit de visite* في كل وقت وحين للتأكد من مدى مطابقة الأشغال للرخصة الممنوحة بل نصت فقط على معاينة المخالفات لقواعد البناء *la constatation des infractions* أو المعاينة لتسليم رخصة السكن و شهادة المطابقة. و هذا على عكس ظهير 1952 الملغى بمقتضى قانون 90.12، الذي كان ينص في فصله 17 على ما يلي: "يجوز للأعوان المشار إليهم في الفصل 19 أسفله أن يتفقدوا في كل وقت و آن البناءات الجاري تشييدها أو الجاري تغييرها"³⁶.

و الملاحظ أن نماذج قرارات رخص البناء تنص على حق الزيارة أو المعاينة للتأكد من مدى مطابقة التنفيذ لما هو مرخص به، و هذا هو الحال مثلا لنموذج قرار منح رخصة البناء المسلم من طرف بلدية تابريكت سلا، إذ ينص الفصل الثاني منه على ما يلي: "يمكن مراقبة تنفيذ القرار الحالي في كل وقت من طرف موظفي الجماعة، الذين يمكنهم الدخول إلى الورش بحرية، و عليه أن يحتفظ بالتصميمات الحاملة لعلامة عدم التغيير في الورش إلى تسليم رخصة السكن عند الانتهاء من الأشغال".

كما أن الفصل 13 ينص على أنه: "يجب على المالك أو نائبه عند انتهاء بناء الجدران، و قبل الشروع في الأشغال النهائية، مثل الذهان أو التبليط، مهما كان نوعه، أن يتقدم بطلب معاينة مطابقة، فتسلم له شهادة أثناء ثمانية أيام، الأمر الذي يسمح له بمواصلة الأشغال النهائية"³⁷. وقد نص منشور وزارة الداخلية عدد 61 م ت م / م ق بتاريخ 28 مارس 1994 المتعلق بنظام زجر المخالفات في ميدان التعمير على ضرورة أن تكون المراقبة الميدانية مستمرة لحركة البناء. و معنى هذا القيام بالزيارات المواظبة لكل ورش³⁸.

و بذلك فإن النصوص القانونية المنظمة لتعمير لا تتضمن أي مقتضى يجيز الحق في القيام بزيارات ميدانية مستمرة لأوراش البناء، إذ أن ما هو منصوص عليه في هذا الشأن هو إمكانية السلطة الرقابية القيام بعملية ضبط المخالفات أو نسيمه بشرطة التعمير³⁹.

و من هنا يطرح التساؤل حول ما مدى أحقية الإدارة باعتبارها الهيئة التي تمثل شرطة التعمير، في القيام بالزيارات الميدانية و المستمرة لأوراش الأشغال أثناء عملية البناء؟

فعلى مستوى الواقع فإن غياب نص قانوني يجيز الحق لشرطة التعمير، في القيام بزيارات ميدانية و مستمرة لورش الأشغال أثناء البناء فإن ذلك يطرح عدة مشاكل خاصة حينما يرفض المعني بالأمر قيام شرطة التعمير بمعاينة الأشغال لتأكد من احترام رخصة البناء، و التصاميم المصادق عليها، و كذا الضوابط المعمول بها. و هذا ما يزيد الأمر تعقيدا خاصة و إن علمنا أن لهذه المعاينات دورا وقائيا مهما، إذ من خلالها تتمكن الإدارة من ضبط المخالفات قبل أن يصبح ذلك أمرا عسيرا و هذا من جهة و من جهة

محمد بوجيدة: رخصة البناء - الجزء الثاني -، دار الجيل، الطبعة الثانية 2000، صفحة 47.36

الشريف البقالي: رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الصادرة في مجال التعمير، مرجع السابق، صفحة 129-130.37

محمد بوجيدة: رخصة البناء - الجزء الثاني -، مرجع السابق، صفحة 48.38

عبد العزيز اليوبي: زجر مخالفات التعمير بين النص القانوني و العمل القضائي، بحث نهاية التدريب بالمعهد العالي للقضاء، 2013/2011، صفحة 9.39

الأخرى فإنه هذه المعايينات تحول دون لجوء الإدارة إلى إصدار قرار الهدم لمخالفة ضوابط البناء.

ثانيا: الرقابة الإدارية للبناء عند الانتهاء من أشغال البناء .

عن هذه المرحلة من المراقبة تأتي بعد الانتهاء من عملية البناء بحيث تمكن السلطة المختصة التي عادة ما لا تقوم بزيارة مستمرة لأوراش البناء بسبب ضآلة الإمكانيات من مراقبة مدى مطابقة أعمال البناء مع ما تم الترخيص له، و ذلك على إثر تقديم طلب للحصول على رخصة السكن حيث يعرب فيها المعني بالأمر عن انتهاء البناء و يود استغلال عقاره لسكن أو بطلب شهادة المطابقة إذا كان عقاره مخصص لغرض آخر غير السكن⁴⁰.

فعند الانتهاء من عملية البناء، فإنه لا يمكن لمالك البناء استعمال العقار و استغلاله في الوظيفة التي يرمي إليها المالك إلا بعد التصريح للجهاز الإداري المختص بانتهاء عملية البناء و ذلك بهدف الحصول على التأشيرة التي تمكنه من تحقيق غايته، و هذه التأشيرة تكون عبارة عن رخصة السكن إذا تعلق الأمر بعقار معد لسكنى، أو شهادة المطابقة إذا تعلق الأمر بعقار مخصص لغرض غير السكنى، و هذا ما يشكل قيда على حق الملكية.

وقد أكدت الفقرة الثانية من المادة 55 من قانون رقم 90.12 على الطابع الإلزامي لتصريح بانتهاء أشغال البناء، حيث جاءت فيها: " و يسلم رئيس مجلس الجماعة، وفق الإجراءات و الشروط التي تحددها السلطة التنظيمية، رخصة السكن و شهادة المطابقة بطلب من المالك الذي يجب عليه أن يصرح بانتهاء عملية البناء"⁴¹.

وتجدر الإشارة أن إلزامية التصريح بانتهاء عملية البناء، لا يعد بمثابة مقتضى جديد جاء به قانون رقم 90.12، إذ بالرجوع إلى الفصل 17 من ظهير 1952 المتعلق بالشؤون المعمارية، نجد أنه بدوره نص على إلزام صاحب رخصة البناء بالتصريح بانتهاء أشغال البناء. و ينبغي التأكيد على أنه بالرغم من الطابع الإلزامي لرخصة البناء، إلا أن المشرع لم يضع أي عقوبة زجرية عند الامتناع عن التصريح، و اكتفى بعقوبة المعني بالأمر بعدم تسليمه لرخصة السكن أو شهادة المطابقة.

الملاحظ أن المشرع المغربي لم يحدد كيفية القيام بالتصريح، مما يطرح عدة تساؤلات حول كيفية التصريح. أما على المستوى الواقعي، فإن الممارسة أظهرت أن أصحاب الرخص لا يصرحون بانتهاء عملية البناء مما يجعل أن مقتضياتها الإلزامية تبقى حبرا على ورق. و كل ما يقومون به هو طلب شهادة المطابقة أو رخصة السكن، وفي هذا الباب تجدر الإشارة إلى أن السلطة المختصة مقصورة و لا تلزمهم بالتصريح في الغالب الأعم(باستثناء فئة قليلة من الجماعات). و من ثم لا تساهم في فرض الوعي باحترام قواعد و ضوابط التعمير⁴².

عبد الرحمان البكريوي: التعمير بين المركزية و اللامركزية، الشركة المغربية للطباعة و النشر، الطبعة الأولى 1993 ، صفحة 172.

عبد الرحمان البكريوي: التعمير بين المركزية و اللامركزية، الشركة المغربية للطباعة و النشر، الطبعة الأولى 1993 ، صفحة 172.

الحاج شكر: الوجيز في قانون التعمير المغربي، مرجع السابق، صفحة 179.

و على العموم فإن مرحلة معاينة البناء عند إتمام الأشغال، تعد المرحلة التي يظهر فيها الدور الرقابي لشرطة التعمير، إذ أن هذه الأخيرة تقوم بمعاينة البناء الذي تم تشييده، و تتأكد من خلال ذلك من كون البناء يتطابق مع الرخصة التي صدرت بشأنه، و أنه لا يخالف وثائق التعمير، و لا الضوابط المعمول بها في هذه المجال. و عند التوصل إلى كون البناء قد احترم ضوابط قانون التعمير، فإنه يتم إصدار شهادة المطابقة أو رخصة السكن، وذلك حسب طبيعة الغرض.

عموما فإن الإدارة " شرطة التعمير " لها دور مهم في مجال الرقابة في ميدان التهيئة و التعمير، غير أن هذا الدور يكون جامدا إذا لم تكن هناك آليات تتمكن من خلالها الإدارة من ممارسة الدور الفعلي للرقابة، و لذلك فإن المشرع مكن هذا الجهاز من ضبط المخالفات و زجرها و هذا ما سنتناوله في الفقرة الموالية:

الفقرة الثانية: ضبط المخالفات و زجرها

إن ضوابط التعمير و وثائقه المختلفة وضعت لتحقيق أغراض متعددة كتنظيم العمران و الحفاظ على المستوى لائق من الجمالية و تأمين السلامة العامة و الوقاية من كثير من الآفات و المحافظة على الصحة و السكنية العامتين و بصفة عامة خلق بيئة سليمة يستطيع أن يعيش فيها الإنسان في اطمئنان و راحة و نظام⁴³. و نظرا لخطورة مخالفة ضوابط التعمير و البناء و ما تخلفه من آثار سيئة على المجتمع فإن المشرع المغربي أوكل لمجموعة من الجهات مهمة ضبط المخالفات و زجرها. و من ضمن الجهات نجد الجهاز الإداري ، هذا الأخيرة له دور مهم في ضبط المخالفات، و ذلك عن طريق الموظفين المكلفون بمهمة مراقبة المباني(أولا) ، و بذلك تتمكن الإدارة من زجر المخالفات(ثانيا).

أولاً: الجهات الإدارية المكلفة بضبط المخالفات

لم يشر ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بالعمارات القروية إطلاقا إلى الجهات و المصالح التي تكلف بالمعاينة، أما ظهير 2 أكتوبر 1984 المتعلق بالأماكن المخصصة لإقامة شعائر الدين الإسلامي، فقد أشار إليها بنوع من العمومية⁴⁴، غير أنه بالرجوع إلى مقتضيات المادة 64 من قانون 90.12 المتعلق بالتعمير فإن معاينة المخالفات يقوم بها كل من :

- ضباط الشرطة القضائية؛
- موظفو الجماعات المحلية المكلفون بمراقبة المباني أو المفوض لهم⁴⁵ بذلك من طرف رؤساء الجماعات المحلية؛
- الموظفون التابعون لإدارة التعمير و المكلفون بهذه المهمة؛

محمد بوجيدة: رخصة البناء - الجزء الثاني -، مرجع السابق ، صفحة 54.43

محمد بوجيدة: رخصة البناء - الجزء الثاني -، مرجع السابق ، صفحة 89.44

غيثة دكراوي: رخصة البناء في القانون المغربي، بحث نهاية التدريب بالمعهد العالي للقضاء، 2013/2015، صفحة 32-33.45

- موظفو الدولة الذين يعتمدهم الوزير المكلف بالتعمير للقيام بهذه المأمورية أو كل خبير أو مهندس معماري كلف بهذه المهمة بصفة استثنائية من قبل رئيس مجلس الجماعة المعنية أو إدارة التعمير⁴⁶.

و تتم عملية المراقبة على المستوى العملي أو الواقعي، ببرمجة جولات ميدانية من طرف لجنة تتكون من عضو من الوكالة الحضرية و آخر تابع لقسم التعمير بالعمالة وعضو من الجماعة المعنية بالمراقبة بالإضافة إلى "مقدم" الحي، و تكون الأسبقية للجماعات التي تعرف حركة عشوائية كبيرة، بعد ذلك تتم المعاينة بأخذ صورة فوتوغرافية و تسجيل محضر بالمخالفات المثبتة ليتم إرساله إلى السلطات المختصة، إلا أن الملاحظ أن أغلب الوكالات الحضرية تعاني من قلة الموارد المالية و البشرية، الشيء الذي ينعكس سلبا في بعض الأحيان على عمليات المراقبة التي تقوم بها، حيث تتم بشكل غير منتظم وفي كثير من الأحيان على إثر الشكايات التي يتقدم بها المتضررون، الأمر الذي يؤكد أن الدور الوكالات الحضرية في مجال المراقبة يبقى جد محدود، خصوصا إذا علمنا أن اختصاص الوكالة قد يشمل جهة بكاملها ، و قد يتوفر قسم المراقبة على مهندس و تقنيين فقط لتغطية مجموع تراب الوكالة⁴⁷. و تجدر الإشارة أن المشرع المغربي حدا حدو المشرع الفرنسي⁴⁸ في تحديد الجهات المكلفة بضبط المخالفات دون تحديد مهامها بشكل مدقق، على خلاف المشرع المصري⁴⁹ الذي انتبه إلى هذه الإشكالية، التي تسبب العديد من العراقيل على المستوى العملي، وعلى هذا الأساس فإن المهام أو الصلاحيات المسندة إلى هؤلاء الموظفين تبقى ضيقة و محدودة⁵⁰.

و على مستوى المسطرة المتبعة لضبط المخالفات، فإنها تقوم على معاينة المخالفة من طرف عدد من الأعوان الذين ينتمون لمختلف الأجهزة المتدخلة و قد سبق الإشارة إلى ذلك و تحرير محضر يوجه في أقصر الأجل إلى رئيس مجلس الجماعة و العامل و كذا على مرتكب المخالفة، كما يصدر رئيس المجلس الجماعي أمرا فوريا بمجرد توصله بالمحضر السالف الذكر بوقف الأشغال إذا كانت الأفعال المكونة للمخالفة في طور الإنجاز⁵¹ (المادة 65 من قانون رقم 90.12 المتعلق بالتعمير). كما يقوم رئيس مجلس الجماعة، بإيداع شكاية لدى وكيل الملك المختص عند ارتكاب أعمال ممنوعة⁵² طبقا للمادة 67 من قانون التعمير⁵³.

⁴⁶ يبدو أن استعمال مفهوم " المفوض لهم" في غير محله وهذا ما يظهر من خلال الرجوع إلى الصيغة الفرنسية التي جاءت فيه " les fonctionnaires commissionnés à cet effets " حيث يستلجج التكليف و ليس التفويض .

⁴⁷ سمير أهاروش: الدراسات المنجزة في مجال التعمير و مدى مساهمتها في تحقيق التنمية العمرانية ، مرجع السابق، صفحة 258-259.

⁴⁸ فيصل بوشكورت: الرقابة القضائية على قرارات الهدم و إيقاف الأشغال، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمق في القانون العام، كلية الحقوق – الرباط،-2004. 2005 صفحة 31 .

⁴⁹ من مدونة التعمير الفرنسية L.460-1 حسب المادة.

حسب المادة 145 من قانون رقم 106 لسنة 1976 المعدل بقانون رقم 101 لسنة 1996.⁵⁰

الشريف البقالي: شرطة التعمير بين القانون و الممارسة ، مرجع سابق، صفحة 313.⁵¹

⁵² الحاج شكر: الوجيز في قانون التعمير المغربي، مرجع السابق، صفحة 180-181.

انظر المواد 34،40،42،55،58،59،61.⁵³

عموما فإن اختصاص الإدارة لا يقف عند ضبط، حيث أن المشرع أوكل للهيئات الإدارية مجموعة من الاختصاصات التي تعطي للإدارة سلطة في زجر المخالفات و هذا ما سنتناوله:

ثانيا: اختصاصات السلطة الإدارية في زجر مخالفات رخصة البناء

إن نظام زجر المخالفات في ميدان التعمير لم ينص عليه فقط قانون التعمير لسنة 1992 (رقم 90.12) بل أقرت جزء منه أيضا مقتضيات قانون رقم 063 بتاريخ 25 يونيو 1960 المتعلق بالتجمعات القروية الساري به العمل حتى الآن. كما أن ثمة مقتضيات متفرقة في مجموعة من النصوص الخاصة التي تنص بدورها على جزاءات أو إجراءات لمحاربة المرتبطة بالبناء و التعمير⁵⁴.

و على مستوى العملي، فإنه في حالة ما إذا كانت الأشغال مخالفة لم رخص به يمكن للإدارة، بل من

الواجب عليها أن تمارس حقها في معاقبة المخالف إداريا، و يتنوع الزجر الإداري بحسب درجة خطورة الأفعال المخالفة الأمر بوقف الأشغال، اتخاذ التدابير اللازمة و أخيرا الأمر بهدم البناء⁵⁵.

- الأمر بوقف الأشغال

يعد الأمر بوقف الأشغال من العقوبات الإدارية الوقائية، التي تهدف إلى تفادي الإضرار بالبيئة والمجال، و ذلك بسبب الإخلال برخصة البناء و ضوابط التعمير، و بالتالي تدارك المخالفات و تفادي جسامتها. و استنادا إلى مقتضيات القوانين المنظمة للتعمير، يعتبر قرار إيقاف الأشغال اختصاصا أصيلا لرؤساء المجالس الجماعية⁵⁶، وقد نصت المادة 65 من القانون رقم 90.12، على قيام رئيس الجماعة فور تسلمه لمحضر المعاينة و ضبط المخالفات، بتبليغ الأمر بوقف الأشغال إلى المعني بالأمر في حالة ما إذا كان البناء في طور الإنجاز.

ينبغي التأكيد على كون إصدار مثل هذه القرارات لا ينحصر في رئيس مجلس الجماعة، إذ أن هناك جهات إدارية أخرى. فبالرجوع إلى الفصل 5 من قانون رقم 1-24-150 الصادر في 24 أكتوبر 1984 الذي يتعلق بالأماكن المخصصة لإقامة شعائر الدين الإسلامي، نجد أنه يمكن عامل العمالة أو الإقليم من أن يأمر بوقف الأشغال موضوع المخالفة أو هدم الأبنية، وله أن يقوم بتنفيذ ذلك على نفقة المخالف و بدون إتباع المسطرة العادية لزجر المخالفات.

- اتخاذ التدابير اللازمة

على اعتبار أن رئيس المجلس الجماعي يعد فاعلا رئيسيا في زجر المخالفات، فإن المشرع المغربي مكن هذا الجهاز من السلطة التقديرية الكاملة في تحديد طبيعة و مدى خطورة المخالفة. حيث إذا رأى هذا الجهاز أن المخالفة من النوع الذي يمكن تجاوزها، فإنه

غيثة دكراوي: رخصة البناء في القانون المغربي، مرجع سابق، صفحة 35.⁵⁴

الحاج شكرة: الوجيز في قانون التعمير المغربي، مرجع السابق، صفحة 186.⁵⁵

56 الشريف البقالي: شرطة التعمير بين القانون و الممارسة، مرجع السابق، صفحة 326.

يوجه إلى المخالف إنذارا يأمر فيه بتصحيح الوضعية⁵⁷. فبالرجوع إلى المادة 67 من قانون رقم 90.12 المتعلق بالتعمير فإنها تنص في فقرتها الأولى على ما يلي: "إذا كانت الأفعال المتكونة منها مخالفة من المخالفات المنصوص عليها في المادة 66 أعلاه يمكن تداركها لكونها لا تمثل إخلالا خطيرا بضوابط التعمير و البناء التي جرى انتهاكها فإن رئيس مجلس الجماعة يأمر المخالف باتخاذ التدابير اللازمة لإنهاء المخالفة في أجل لا يمكن أن يقل عن 15 يوما ولا يتجاوز 30 يوما".

- الأمر بالهدم

في الحالات التي تصل فيها جسامة المخالفة لقوانين التعمير الحد الذي لا يمكن الرجوع فيه، فإن يتم اللجوء إلى استصدار قرار هدم البناء، و الملاحظ أن المشرع المغربي حصر الجهة التي تأمر بتنفيذ عملية الهدم في العامل، باعتباره ممثل السلطة. و هذا ما يظهر من خلال المادة 68 من قانون 90.12 المتعلق بالتعمير، حيث يجوز للعامل طبعا من تلقاء نفسه الأمر بهدم البناية موضوع المخالفة و ذلك بعد إيداع الشكوى لدى وكيل الملك⁵⁸.

خاتمة:

من خلال تحليلنا لهذا الموضوع "رخصة البناء آلية لرقابة الإدارة في مجال التهيئة و التعمير" يظهر لنا أن المشرع المغربي قد أولى اهتماما كبيرا لمسألة التهيئة العمرانية، و ذلك من خلال تحديده لعدة ضوابط و آليات لتنظيم المجال، يظهر ذلك من خلال فرض رخصة البناء باعتبارها تشكل أداة أساسية بيد الإدارة لفرض احترام قواعد البناء، و ضوابطها العامة والجماعية وذلك عن طريق تقييد طالب الرخصة باتباع مجموعة من الإجراءات والمساطر قبل الشروع بمنحها إياه.

ومن أجل تطبيق و تنفيذ المقتضيات القانونية المتعلقة بالبناء، فقد خول المشرع لبعض الأجهزة الإدارية المتمثلة أساسا في ضباط الشرطة القضائية و بعض المراقبين التابعين للولي أو للعامل أو للإدارة، صلاحية رصد و زجر كل المخالفات التي تتم خارج الأحكام المنظمة بمقتضى قانون 12.90 المعدل والمتمم بالقانون رقم 66.12، وهذا ما من شأنه أن يساعد على توجيه التعمير نحو المسار السليم والمضبوط.

الشريف البقالي: رقابة القاضي الإداري على مشروعية القرارات الصادرة في مجال التعمير، مرجع السابق، صفحة 146. 57.

58 محمد بوجيدة: رخصة البناء - الجزء الثاني -، مرجع السابق، ص 147.

لائحة المراجع المعتمدة

1. الكتب:

1. Robert savy, droit de l'urbanisme, presse universitaires de France, 1981.
2. الحاج شكر، الوجيز في قانون التعمير المغربي، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع - الرباط -، الطبعة الخامسة 2010.
3. السيد معوض عبد التواب، الوسيط في شرح تشريعات البناء، طبع شركة الكامل.
4. الشريف البقالي، رقابة القاضي الإداري على مشروعيات القرارات الصادرة في مجال التعمير، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع - الرباط -، الطبعة الأولى 2012.
5. الشريف البقالي، شرطة التعمير بين القانون والممارسة، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع - الرباط -، الطبعة الأولى 2012.
6. عبد الرحمان البكريوي، "تعدد المتدخلين في ميدان التعمير و انعكاساته على التخطيط و التدبير العمراني بالمغرب".
7. عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية واللامركزية، الشركة المغربية للطباعة والنشر، الطبعة الأولى 1993.
8. محمد المحبوبي، قراءة عملية في قوانين التعمير المغربية، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع - الرباط -، الطبعة الأولى 2006.
9. المنجي محمد، جرائم المباني، توزيع منشأة المعارف الإسكندرية، الطبعة الأولى 1987.

الأتروحات والرسائل الجامعية:

10. سعيد العواد، تدخلات الوكالة الحضرية-كلميم، السمارة، رسالة لنيل شهادة الماستر في السياسات العامة والحكامة الجيدة، جامعة القاضي عياض-كلية الحقوق مراكش-، 2010-2011.
11. سمير أهاروش، الدراسات المنجزة في مجال التعمير ومدى مساهمتها في تحقيق التنمية العمرانية، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس -كلية الحقوق أكادال-.
12. عبد العزيز البوي، زجر مخالفات التعمير بين النص القانوني والعمل القضائي، بحث نهاية التدريب بالمعهد العالي للقضاء، 2011/2013.
13. غيثة دكراوي، رخصة البناء في القانون المغربي، بحث نهاية التدريب بالمعهد العالي للقضاء، 2013/2015.
14. فيصل بوشكورت، الرقابة القضائية على قرارات الهدم وإيقاف الأشغال، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمق في القانون العام، كلية الحقوق -الرباط-، 2004-2005.
15. مولاي امحمد لمراني، دور الجماعات المحلية في ميدان التعمير، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمق في القانون العام، كلية الحقوق -الرباط-، 2003.

16. نور الدين أفقيير، دور الوكالات الحضرية في ميدان التعمير، رسالة لنيل شهادة الماستر في القانون العام، جامعة محمد الخامس، كلية الحقوق السويسي-الرباط، 2010-2011.

17. حاتم رحاوي، "منازعات رخص البناء" رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في القانون العام كلية الحقوق أكادال، السنة الجامعية 2002/2003.

18. فاطمة الزهراء البقالي، "الرقابة في مجال التعمير -رخص البناء والتجزئات العقارية-"، رسالة لنيل دبلوم الماستر في القانون العام كلية الحقوق طنجة، السنة الجامعية 2007/2008.

الفهرس

1.....	مقدمة
3.....	المبحث الأول: الإطار القانوني لرخصة البناء
3.....	المطلب الأول: ماهية رخصة البناء ونطاقها
3.....	الفقرة الأولى: مفهوم رخصة البناء وأطر فهمها
6.....	الفقرة الثانية: نطاق رخصة البناء
7.....	المطلب الثاني : مسطرة دراسة رخصة البناء
7.....	الفقرة الأولى: دراسة ملف رخصة البناء
10.....	الفقرة الثانية: القرارات المتعلقة برخص البناء
15.....	المبحث الثاني: الدور الرقابي للإدارة في مجال التهيئة والتعمير
16.....	المطلب الأول: شرطة التعمير
16.....	الفقرة الأولى: ماهية شرطة التعمير
17.....	الفقرة الثانية : الهيئات المتدخلة في ميدان شرطة التعمير ومهامها
20.....	المطلب الثاني: مر قبة الإدارة للأشغال المنجزة
20.....	الفقرة الأولى: مر قبة مطابقة الأشغال المنجزة لرخصة البناء
23.....	الفقرة الثانية: ضبط المخالفات وزجرها
26.....	خاتمة
28.....	لائحة المراجع المعتمدة
30.....	الفهرس

