الحكامة الترابية في مجالي التعمير وحماية البيئة وأفاق التصور الجديد لسياسة إعداد التراب وفق الجهوية الموسعة بالمغرب

أ.د/ عبد الغنى الهواري، أستاذ تعليم عالي بجامعة فاس، المملكة المغربية

نبيل بن تيري، باحث دكتوراه، جامعة فاس، المملكة المغربية

محمد العمراوي، باحث دكتوراه، جامعة اكدال بالرباط، المملكة المغربية

ملخص:

يتوفر المغرب على ترسانة قانونية مهمة في تدبير مجالي البناء وتدبير الأخطار البيئية ومجال التهيئة وإعداد التراب الوطني (قانون الماء، قانون البيئة ، قانون التعمير، الميثاق الجماعي)، لكنها تفتقر إلى تحيين نصوصها وإلى تحديد البنود ذات الصلة بتدبير والوقاية من المخاطر الطبيعية في علاقتها بمجال التهيئة والتعمير.

ولم يعرف المغرب التعمير بمفهومه الحديث إلا بعد خضوعه لنظام الحماية الفرنسية، بعدما عملت هذه الأخيرة على إدخال لبناته الأولى انطلاقا من مجموعة من لإجراءات القانونية والمؤسساتية المتمثلة في إصدار التشريعات وإحداثا لهياكل الإدارية المكلفة بتطبيقها؛ لقد نتج عن ذلك تعميق عوامل التهميش والفوارق الاجتماعية وتولدت عنه أطروحة "المغرب النافع" و" المغرب غير النافع" التي تحكمت في اختيارات الحماية.

هذه القرارات كانت كافية لإضفاء طابع اللاتوازن على مجموع المجال الترابي المغربي، حيث نتج عنها فوارق جهوية لازال المغرب يعاني منها إلى اليوم خاصة في تدبير مجالي التعمير والحماية من الأخطار البيئية، حيث الهشاشة أصبحت تطبع جل المدن والتجمعات العمرانية والحضرية بالمغرب .

Abstract:

Morocco has important legal arsenal in the management of construction and management of environmental hazards and the configuration and setup of the national territory (Water Law, Environmental Law, Construction Law, collective Charter), but the texts are lacking updating and to identify relevant masterminding and prevention of natural hazards in their relationship with configuration items and reconstruction.

Morocco has not known reconstruction in a modern sense only after undergoing system of the French protectorate, after the latter worked on the introduction of the first of his building block from a range of legal and institutional procedures of issuing legislation and the creation of costly administrative structures to apply; the result of all this work is a deepening marginalization and

ISSN.2543-3970

social inequalities factors generated by the thesis is " beneficial Morocco" and "non beneficial Morocco ," which controlled the protection choices.

Which resulted in differences regionalization wich Morocco still suffers from them to the day, especially in the management of reconstruction and protection from environmental hazards where fragility became printed Gel cities and urban communities and urban Morocco.

تقـديـم:

لقد سن المغرب ترسانة تشريعية كثيفة في مجالات التعمير والاسكان وحماية البيئة مند فترة طويلة بدءا من سنة 1912بإحداث مرفق للتعمير لبناء المدن العصرية الاوروبية، تلتها ظهير 16 أبريل 1914 المتعلق بتصفيف الابنية والتصاميم التي تعتبر أول قاعدة قانونية مكتوبة ثم ظهير 31 غشت 1914 حيث تم إنشاء قسم الاشغال العمومية لإعداد وثائق التعمير وهو ما تم تطويره مع ظهير 23 أكتوبر 1920 بإنشاء المديرية العامة للأشغال العمومية ومديرية الشؤون المدنية لإنجاز مخططات تهيئة المدن، حيث تم بقرار للمقيم العام في 10 يناير 1945 نقل وضع التصاميم إلى مصلحة مراقبة البلديات والتعمير لمديرية الشؤون السياسية وبعده في 8 أكتوبر 1946 تم إحداث مجلس أعلى للتعمير، كما نص قانون 1952على معايير منح رخص البناء وعلى ضرورة تصميم التنطيق، تلاها قانون 30 شتنبر 1953بشأن التجهيزات وتقسيم العقارات والدي عدل ظهير 14 يونيو1933، كما تعتبر سنة 1955 كأخر مرحلة من التدخل الاستعماري بإنشاء مديرية التعمير التابعة لوزارة الداخلية. ومنذ فجر الاستقلال دخل المغرب في مرحلة المخططات الخماسية منذ 1967 حيث ركز المشرع المغربي بالتركيز عل حل مشكل السكن مع غياب واضح للتعمير، وفي 13 أبريل 1972 تم إحداث أول وزارة للتعمير والسكنى والبيئة إذ خلال سنة 1977 تم تحويلها لوزارة السكنى وإعداد التراب الوطني وهو ما تم تعديله في 11 أبريل 1985 بإحداث وزارة السكن وإلحاق قطاعي التعمير وإعداد التراب لوزارة الداخلية . وبالموازاة مع ذلك تم دمج الوكالات الحضرية منذ 1984 وتعميمها على أغلب التراب الوطني سنة 1996 كأداة مساعدة في التدبير والتحكم المحلى في مجالات التعمير والتهيئة والسكن بالإضافة إلى التدبير الميكرو ترابي على مستوى الحيز الترابي للبلديات والجماعات الحضرية والقروي التي منحت صلاحيات واسعة في هدا المجال بمقتضى بنود الميثاق الجماعي منذ 1976.حيث تم تعزيز مجالات التعمير والتهيئة والإسكان وحماية البيئة وتدبير الأخطار مع مستجدات الدستور الجديد لسنة 2011 مع مضامين والتوجهات الكبرى لأوراش الجهوية المتقدمة والحكامة في إطار تنمية مشتركة شاملة أو مشروع ترابي يهم جل المجالات الاجتماعية والاقتصادية والخدماتية.

إذا كان إعداد التراب هو مجموع الإجراءات والتدابير المتخذة من أجل إعداد توقعي لمجال ترابي محدد بهدف الوصول إلى تنمية شمولية ومتوازنة يراد بها الحد من الاختلالات الاقتصادية والاجتماعية بين مختلف أجزاء هذا المجال. فالتعمير يعرفه المفكر أوبي" (J.M Auby) بأنه مجموعة من الإجراءات التقنية والقانونية والاقتصادية والاجتماعية التي تساعد على تطوير المجتمعات بشكل منسجم وعقلاني "كما أن قانون التعمير أو مدونة التعمير هو مجموعة من النصوص التشريعية التي تنظم البناء و التوسع العمراني، ويشمل قانون التعمير وإعداد التراب الوثائق الآتية:

ISSN.2543-3970

–المخطط الوطني للإعداد التراب (SNAT): وثيقة تبرز الوظائف الأساسية للمدن الكبرى(إدارية ، سياحية ، صناعية ، تجارية إلخ..

–المخطط الجهوي لإعداد التراب (SRAT): وثيقة تبرز أهم التوجهات الاستراتيجية لمختلف تدخلات التهيئة والتنمية الترابية والبيئية لعدة مدن من داخل جهة معينة.

–مخطط توجيه التهيئة العمرانية:(SDAU) وثيقة تحدد التوجهات العامة للتوسع العمراني على المدى البعيد(أكثر من 25 سنة)

–تصميم التنطيق plan de zoning: وثيقة تبرز تخصصات المناطق و الأحياء داخل المدينة (سكنية ، صناعية ، تجارية ، إدارية إلخ..).

–مخطط التهيئة والنمو (PA et PD) وثيقة توضح بدقة استعمالات الأراضي في المدينة و المراكز القروية (الشوارع، الأزقة، الساحات، عدد طوابق البنايات...).

كما أن نجاعة سياسات التعمير واعداد التراب تقتضي لزوما الترابط والتكامل بين أدوات التخطيط بشكل عام (ومنها وثائق التعمير) وأبعاد التنمية المستدامة على المستوى الوطني والجهوي والمحلي، ثم الالتقائية والتمفصلات بين مختلف وثائق التعمير والتهيئة[1]

1: صيرورة التشريع في مجالي التهيئة والتعمير بالمغرب

1.1: ارتبط تنظيم مجال التعمير والتهيئة مع بداية تواجد المستعمر.

لقد ارتبط مفهوم التعمير والتهيئة كتشريعات قانونية وتنظيمية بالمفهوم الحديث إلا مع بداية التغلغل الاستعماري الفرنسي بالمغرب إذ عمد المقيم العام الفرنسي ليوطي منذ 1912 إلى إحداث مرفق للتعمير مكلف أساسا ببناء المدن الأوربية والسهر على سلامة المدن العتيقة. ولم يكن ليوطي يولي أي اهتمام لتوسع المدن، إلا أن المشكل سيطرح بحدة مع الانفجار الديموغرافي والهجرة القروية، بعدما كلف ليوطي المهندس المعماري الفرنسي هنري بروست H.Prost بالإشراف على مرفق التعمير. فبالموازاة مع الإطار المؤسساتي عملت إدارة الحماية على وضع الإطار القانوني لقطاع التعمير بإصدار ظهير 16 أبريل 1914 المتعلق بتصفيف الأبنية والتصاميم الموضوعة لتهيئة المدن وتوسيع نطاقها والحرمات والجبايات المفروضة على الطرق. ويعتبر هذا القانون أول قاعدة مكتوبة تهم التعمير بالمغرب مستقيا بعض مبادئه وقواعده من تشريعات أجنبية وخاصة منها التشريع المصري والتشريعات المحلية لمدينة لوزان السويسرية وستراسبورغ الفرنسية.

[1] Hilal et al., (éditeurs), (2016) : Villes et recomposition des territoires ruraux méditerranéens : Études de cas marocains, français et algériens. Publication et édition du Laboratoire des Etudes sur les Ressources, les Mobilités et l'Attractivité, Université Cadi Ayyad, Marrakech, Imprimerie Papeterie El Watanya, Marrakech, 272 p.

ISSN.2543-3970

وقد تمت تقوية وسائل عمل الإدارة بظهير 31 غشت 1914 حول نزع الملكية والذي نص على مسطرة مشابهة لتلك التي ينص عليها القانون الفرنسي الصادر بتاريخ 21أبريل 1914. وخلال هذه الفترة كانت المهام المرتبطة بإعداد وثائق التعمير بيد قسم الأشغال العمومية. وفي سنة 1920 أصبحت مصالح أخرى تساعد المديرية العامة للأشغال العمومية في هذه المهام، حيث تضمنت مديرية الشؤون المدنية المنظمة بظهير 23 أكتوبر 1920 قسما مكلفا بإعداد وإنجاز مخططات تهيئة المدن.

1. 2: مرحلة عقد الثلاثينات والأربعينيات.

لقد تميزت هذه المرحلة بوجود أزمة في التخطيط وخلل على مستوى التدبير العمراني ساعد في ذلك اندلاع الحرب العالمية الثانية سنة 1939 التي واكبها هروب العديد من الأوربيين وخاصة الفرنسيين منهم إلى المغرب، مما دفع بالمسؤولين آنذاك لتدارك الموقف خصوصا أن الأزمة أصبحت تطال سكان الأحياء الأوربية، ولهذه الغاية تم استدعاء إيكوشار Ecochard سنة 1946 قصد إصلاح الأخطاء المرتكبة، حيث عمد إلى وضع تصميم لمدينة الدار البيضاء والذي زكى في جزء منه اختيارات بروست H.Prost من خلال ارتكاز التصميم الجديد بدوره على تنطيق دقيق يمكن من الحفاظ على التوزيع والتكامل الوظيفيين للمجال، مع تبني بعض مظاهر التجديد المتمثلة في محاولة احتواء التوجه التلقائي لمدينة الدار البيضاء، عن طريق تحويله إلى اختيار رسمي. كما نهج إيكوشار سياسة اللامركزية الصناعية ورفض فكرة الفصل بين السكان الأوربيين والسكان المغاربة بالإضافة إلى اختياره التصميم الخطي[1]، الذي يروم ربط الدار البيضاء بمدينة فضالة (المحمدية)، علما أن تصميمه قد جاء بمشروع الطريق السيار للربط بين الدار البيضاء والرباط. ورغم ذلك فإن مخطط إيكوشار لم يحظى برضى العديد من الأوربيين بالمدينة، الشيء الذي أدى إلى الاستغناء عن خدمات واضعه سنة 1953 أي سنة واحدة بعد المصادقة النهائية على التصميم، لكن ذلك لم يمنع من متابعة تطبيق هذا التصميم إلى ما بعد عهد الاستعمار.

وعلى المستوى المؤسساتي فقد عرفت هذه المرحلة إعادة النظر في الهيكلة الإدارية، حيث تم نقل وضع التصاميم العامة للتهيئة والتصفيف إلى مصلحة مراقبة البلديات والتعمير التابعة لمديرية الشؤون السياسية بقرار للمقيم العام بتاريخ 10 يناير 1945. لكن النمو السريع للمدن والمشاكل التي ترتبت عن ذلك مما نتج عنه إحداث مجلس أعلى للتعمير بمقتضى قرار المقيم العام المؤرخ في 08 أكتوبر1946.

3.1: مرحلة الخمسينيات.

مما تجدر الإشارة إليه في هده المرحلة أن مقتضيات قانون 1952 عملت على تطبيق مضامين التصفيف ومخطط التهيئة، ونصت على ضرورة إلزامية رخصة البناء، ومساهمة السكان المجاورين للطرق في بناء وإصلاح شبكة الطرق العمومية. كما عمل هذا القانون على توسيع المناطق التي يشملها التخطيط الحضري بغية تحقيق عنصر الشمولية والقراءة المستقبلية للمجال

[1]نبيل بن تيري (2011)، "التهيئة الحضرية بالمراكز الريفية: عوائق التوسع العمراني وآليات تدبير المخاطر، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في الجغرافية بكلية الآداب والعلوم الإنسانية، فاس-سايس، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس، ص 115.

ISSN.2543-3970

الحضري. وعلى عكس القانون السابق، فإن قانون 1952 أعطى للإدارة سلطة توقيف تسليم رخص البناء خلال فترة إعداد مشروع تصميم التهيئة، وذلك حتى لا يتم خلق عراقيل تحول دون تنفيذ تصميم التهيئة أو يؤدي إلى إرغام الإدارة على تغييره أو تعديله بعدما أصبح جاهزا مصادقا عليه.

وفي هذا السياق ، أعطى القانون سلطة تقديرية في ما يخص منح أو منع إعطاء رخص البناء خلال تلك الفترة التي يتم فيها إعداد التصاميم، كما نص القانون على تصميم التنطيق لتفادي تلك العراقيل كذلك أمام تنفيذ سياسة التعمير المتبعة من قبل الإدارة المعنية بذلك.

وتماشيا مع استراتيجية إيكوشار، فقد عمل قانون 1952 على إدخال تحسينات على مضامين تصميم التهيئة، حيث حدد له أهدافا مهمة ذات أبعاد تنموية يجب على الإدارة القيام بإنجازها. ومن ثمة فإن الفصل 8 من القانون 1952 نص على ضرورة إنجاز العديد من المرافق والتجهيزات الأساسية كالملاعب الرياضية والحدائق والطرق والمناطق الخضراء والمساجد والحمام والفرن والساحات العمومية... كل هذا من أجل تحسين الطابع المعماري للمدينة بصفة عامة.

موازاة مع ذلك، تم إصدار ظهير 30 شتنبر 1953 بشأن التجزئات وتقسيم العقارات الذي عدل ظهير 14يونيو 1933 المتعلق بالتجزئات العقارية والذي تم تعديله بظهائر أخرى مؤرخة على التوالي في 07 غشت 1934 و06 أبريل و07 أكتوبر 1937، حيث إن ظهير 1953قد عرف التجزئة بشكل دقيق موضحا مختلف أنواعها سواء منها المعدة للسكن أو ذات الغرض الصناعي أو التجاري، كما بين بعض التقسيمات التي لا تعتبر تجزئة. كما سمح ظهير 1953 للإدارة بممارسة مراقبة صارمة على الملاكين عن طريق الترخيص أو المنع من أجل تفادي وجود تجزئات سرية.

ورغم المستجدات التي جاء بها كل من ظهيري 1952 و1953، فإنهما لم يستطيعا حل المشاكل المطروحة، ليظل المجال المغربي مفتقدا إلى الانسجام والتوازن مع استمرار ظاهرة المضاربة العقارية والسكن غير اللائق بشتى أشكاله أمام ضعف فإن لم نقل غياب مراقبة رسمية له.

وعلى المستوى المؤسساتي تم إحداث مديرية التعمير التابعة لوزارة الداخلية سنة 1955. اد تم فرض هذه الهيكلة الإدارية في مناخ يتسم بأزمة حضرية خانقة واكبه سياسيا معارضة قوية للحركة الوطنية ، وقانونيا إصدار تشريع جديد متعلق بالشؤون المعمارية، الذي لم يغير من الاتجاهات السابقة بشكل جوهري، بل عدل فقط بعض مقتضيات ظهير 1914 التي لم تعد في مجملها تتلاءم والمعطيات الجديدة آنذاك في ميدان السكنى والتعمير.

1 .4: مرحلة المخططات ما بعد الاستقلال.

لقد ورث المغرب –بعد الاستقلال–أزمة عمرانية مبنية على سياسة التمايز بين "مغرب نافع" "ومغرب غير نافع "حيث وجدت الإدارة المغربية نفسها أمام تحديات حاولت تجاوزها من خلال برامج التنمية والمخططات الاقتصادية والإصلاحات الإدارية

ISSN.2543-3970

التي لم تف بالمقصود، إلى حدود سنة 1967 نجد غيابا واضحا للتعمير مع التركيز على الإسكان ضمن المخططات؛ إذ أن مخطط 1958-1959 قد ركز على حل مشكل السكن عبر نهج سياسة السكن للأكثرية. وعلى نفس المنوال سار المخطط الخماسي 1960-1964 الذي خصص مبلغ 54 مليون سنويا كميزانية للإسكان ووضع كهدف بناء وتمويل 300.000 مسكن تمكن من استقبال حوالي 100.000 من ذوي السكن غير اللائق سنويا. ولمراقبة هذه السياسة فقد تم تأسيس الشركة العقارية سنة 1960 كمؤسسة عمومية متخصصة في الإنعاش العقاري كما تم إصدار مرسوم حول السكن الاقتصادي سنة 1964.

بالإضافة إلى ذلك، فقد قام المشرع بإصدار ظهير 25 يونيو 1960 بشأن التكتلات القروية، الذي يعد أول نص يصدر بعد الاستقلال في ميدان التعمير بخصوص التجمعات القروية التي لم يسبق أن تم تنظيمها تشريعيا، ليسري الظهير المذكور على المناطق التي لا يشملها ظهير 1952، حيث نص على وثيقة تعميرية هي تصميم التنمية، كما تضمن مقتضيات همت التجزئة العقارية والبناء بالمنطقة المشمولة بتصميم التنمية.

1 .5: مرحلة التدبير في إطار سياسة مديرية إعداد التراب أو مرحلة المراجعات.

لقد واكب هذه الإجراءات التشريعية عدم استقرار على مستوى البنيات الإدارية المكلفة بالتعمير، فقد طالبت وزارة الداخلية باستعادة الصلاحيات في ميدان التعمير مستندة في هذا الشأن إلى القطيعة الموجودة بين دراسة تصاميم التهيئة التي تقوم بها وزارة الأشغال العمومية وتنفيذ هذه الوثيقة التي تقوم بها السلطات المحلية، إضافة إلى أن تمويل عمليات التعمير يعود للجماعات المحلية التي توجد تحت وصاية وزارة الداخلية مما أدى بهذه الأخيرة إلى إحداث مديرية لإعداد التراب الوطني بإرادتها المنفردة بتاريخ 08 غشت 1967 ، حيث أن القرار المحدث لهذه المديرية لم يتم نشره بالجريدة الرسمية، الأمر الذي رافقه العديد من الانتقادات، إلا أن مرسوما ملكيا قد أقر هذه الوضعية بتاريخ 14 نونبر 1967لتحويلها إلى مديرية للتعمير والسكنى. لقد كانت هذه التعديلات والإصلاحات ترمي إلى ضمان تنفيذ سياسة عمرانية منسجمة بتكليف وزارة متمتعة بالسلطة الكافية لفرض احترام الاختيارات سواء من قبل الأجهزة العمومية أو من قبل القطاع الخاص، إلا أن حصيلة المخطط الخماسي (1968-1972) بينت أن الأهداف المسطرة لم يتم بلوغها.

غير أن أهم الإنجازات التي يمكن تسجيلها في هاته المرحلة هي تلك المتعلقة بإنجاز مشروع القانون الإطار الذي جاء كأول محاولة جادة لمواجهة السياسة العمرانية بشكل شمولي من خلال عدة أهداف نلخصها كالتالي:

– اقتراح مقاربة شمولية لإدماج التعمير في السياسة العامة للتهيئة تأخذ في الحسبان الأبعاد الثلاثة للمجال: الجهة والمدينة ثم الحي أو القطاع، وتعمل على إرساء تعمير تحفيزي يقوم على مشاركة كافة الفعاليات من سلطات إدارية وجماعات وفاعلين اقتصاديين[1].

---

[1] لبكر رشيد (2003): إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية، منشورات عكاظ، الرباط،

ISSN.2543-3970

– إنعاش السكن للأكثرية كحاجة اجتماعية ملحة بواسطة اقتراح إجراءات تسهل تكوين الأرصدة العقارية وتضع حدا للمضاربة العقارية؛

– تنظيم قطاع البناء عبر مجموعة من الإجراءات تشمل الوسطين الحضري والقروي معا.

ولبلوغ هذه الأهداف وضع مشروع القانون الإطار الوسائل التالية:

- مراجعة الوثائق العمرانية المعمول بها واقتراحات أخرى ذات بعد جهوي حتى يتم التعامل مع المجال بشكل متوازن ب اقتراح تصميم الهيكلة والتوجيه (SSO) والتصميم المديري (SD) وتصميم استعمال الأرض (PUS) الذي يقترح أن يعوض تصميم التهيئة؛

- وضع سياسة عقارية تيسر إمكانية الحصول على العقارات اللازمة لإنشاء مشاريع سكنية وإنجاز المشاريع الكبرى للتهيئة)مراجعة القانون المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة لسنة 1951،واقتراح قانون استعمال حق الشفعة،...)

- اقتراح عدة إجراءات لضبط عمليات البناء على صعيد مجموع التراب الوطني؛

- وضع سياسة للقروض في الميدان العقاري لتشجيع المبادرة الخاصة.

هذا، فضلا عن اقتراح خلق مؤسسات (وكالات عقارية) تعمل على تطبيق هذه الاستراتيجية التي جاء بها القانون الإطار. فرغم أنه لم تتم المصادقة على مشروع القانون الإطار، فإنه قد شرع العمل ببعض بنوده وذلك عبر مباشرة إعداد وثائق مخطط الهيكلة والتهيئة والتصميم المديري دون إعطائها أية قوة قانونية.

6.1: مرحلة تدبير مجال البناء والتهيئة في إطار الوزارة المخصصة لها.

لقد أصبح من اللازم إعادة التفكير بشكل شامل حول السياسة المتبعة في ميدان السكنى والتعمير وذلك في إطار سياسة شاملة لإعداد التراب الوطني بالاعتماد من جهة على الحاجيات، ومن جهة أخرى على الإمكانات المتوفرة. وفي هذا السياق تم إحداث وزارة في هذا الشأن سميت بوزارة التعمير والسكنى والبيئة وذلك بتاريخ 13 أبريل 1972 وقد تقوت اختصاصاتها سنة 1974 بضم السياحة إليها.وبتاريخ 10 أكتوبر 1977 تم تحويل وزارة التعمير والسكنى والسياحة والبيئة إلى وزارة للسكنى وإعداد التراب الوطني. إلا أن هذه المجهودات على مستوى البنيات الإدارية لم تعطي ثمارها على مستوى الواقع، حيث ظلت المدن المغربية تتخبط في مشاكلها الناجمة عن نموها غير المنتظم لكون الوزارة المعنية لا تتوفر على السلطة الكافية لفرض قراراتها على جميع المتدخلين وهو ما قاد إلى إحداث وزارة السكنى بتاريخ 11 أبريل 1985 محل الوزارة السالفة الذكر، في حين تم إلحاق

ISSN.2543-3970

قطاعي إعداد التراب والتعمير من جديد بوزارة الداخلية التي عمدت إلى إحداث مديرية للتعمير وإعداد التراب الوطني والبيئة تحولت فيما بعد إلى مديرية عامة للتعمير والهندسة المعمارية وإعداد التراب الوطني[1].

7.1: مرحلة تدبير التعمير من طرف الوكالات الحضرية.

أمام ثقل المهام التي أضحت تتحملها الإدارة المركزية خاصة في ميدان التخطيط العمراني من جهة، وأمام عدم قدرة الجماعات المحلية على تحمل المسؤولية بسبب ضعف إمكاناتها وإمكانياتها في هذا الميدان في ظل استفحال الأزمة الحضرية من جهة أخرى، عمدت الدولة إلى العمل على تقوية وسائل تدخلها عبر محاولة تنويعها باعتماد وسائل جديدة إضافية عن طريق إحداث مؤسسة "الوكالة الحضرية" كأداة لضبط المجال وكإطار مؤسساتي يسهر على التطبيق الفعال للنصوص التشريعية فيميدان التعمير[2].

هذا، وقد تم إنشاء أول وكالة حضرية سنة 1984 مباشرة بعد الأحداث التي عرفتها مدينة الدار البيضاء سنة 1981، تلك الأحداث التي أدت إلى تقسيم المدينة إلى عدة عمالات وتقسيم العمالات إلى عدة بلديات، مما نتج عنه تعدد الجماعات المحلية، الأمر الذي جعل من بين أهداف إحداث الوكالات الحضرية هو التنسيق على مستوى التخطيط والتدبير العمرانيين نظرا لما يحتاجه التخطيط العمراني من مهنية وما يتطلبه ضبط العمران من كفاءات، واعتبارا كذلك لخصوصيات التعمير كميدان التقاء مختلف القطاعات. بهذه القناعات عملت السلطات العمومية على إحداث الوكالة الحضرية للدار البيضاء من أجل وضع حد للنمو الفوضوي للدار البيضاء الكبرى ومن أجل خلق تهيئة متناغمة لهذا التجمع الذي يمتد على مساحة تزيد عن 120.000 هكتار. فإلى حدود هذه المرحلة كانت مسؤولية التخطيط العمراني وظيفة من وظائف السلطة المركزية.

لعل استقراء واقع المجال الحضري بالدار البيضاء، يبين أن البنيات الإدارية التي أسندت إليها مهمة التعمير منذ الفترة الاستعمارية قد فشلت فشلا ذريعا تاركة إرثا تعميريا ضخما أفرز مجموعة من الظواهر الاجتماعية والاقتصادية غير المنسجمة تماما مع التكوين الحضري والثقافي المغربي. ويتجلى هذا التدهور الحضري من خلال النمو الديموغرافي الكبير والتركيز الاقتصادي المفرط الناتج عن سياسة عقارية غير مضبوطة ووثائق تعمير غير متناسقة وتدبير حضري غير فعال. كل ذلك أدى إلى انعدام التجهيزات البنيوية التحتية والفوقية كما خلق أزمة اجتماعية خانقة.

لقد شكل إحداث الوكالة الحضرية أول تجديد نوعي في البنية الإدارية المشرفة على قطاع التعمير. فبعد النجاح النسبي للوكالة الحضرية للدار البيضاء (لها طبيعة خاصة فهي خاضعة لوصاية وزارة الداخلية بدل وزارة التعمير عكس الوكالات الخاصة) في ضبط وتنظيم توسع المدينة، بادرت السلطات العمومية إلى إحداث وكالات حضرية غطت كبريات المدن المغربية كفاس والرباط وسلا وأكادير ومراكش كمرحلة أولى تلتها مدن بني ملال ثم طنجة ووجدة وتازة والحسيمة وتاونات ومكناس وتطوان

[1] الميلود بوطريكي، ماي2010: "المسألة البيئية: مقاربات متعددة و أعمال مؤسساتية" أستاذ القانون الإداري بالكلية المتعددة التخصصات بالناظور.
[2] GARTET Abdelghani (1995) "Risques naturels et habitat dans le Prérif central marocain : cas du Centre de Tissa (Maroc septentrional)". Diplôme de 3ème cycle en Architecture, Urbanisme et Aménagement (CEAA), Section Habitat et développement, École d'Architecture Marseille-Luminy, Carte et notice explicative, Marseille

ISSN.2543-3970

والقنيطرة وسيدي قاسم وآسفي والجديدة وسطات وبن سليمان وخريبكة، تلتها بعد ذلك مدن قلعة السراغنة وخنيفرة وورزازات والرشيدية والداخلة.

إن أهمية الوكالات الحضرية تكمن في اعتبارها ميدان التقاء مجموعة من المصالح المتضاربة والمتشعبة. فمن جهة، هناك الملاك العقاريين الذين يهدفون تحقيق أكبر ربح ممكن، وهناك الطبقات الفقيرة التي تبحث عن إطار عيش ملائم، ومن جهة أخرى هناك السلطات العمومية التي تروم ضمان توازن معين من أجل تحقيق الاستقرار الذي يعد ضروريا لكل تنمية.

والواقع أنه رغم المصداقية التي اكتسبتها نسبيا الوكالات الحضرية في مدة وجيزة، فإنها لا زالت غير قادرة على القيام بكل الأنشطة الملازمة لمهامها، حيث لا تزال أمامها أوراش كبرى للعمل المجدي لمتفتح بعد، من مثيل شراء وتجهيز الأراضي وكذا توفير احتياطات عقارية بالإضافة إلى حاجاتها لتطوير علاقاتها مع مختلف الفرقاء عن طريق تحسين طرق التواصل وتقوية العمل التعاقدي وفق برنامج يوضح الالتزامات ويحدد المسؤوليات والأهداف المتوخاة.

8.1: مرحلة تفعيل دور الجماعات المحلية في ميدان العمران.

بالموازاة مع ذلك، عرف دور الجماعات المحلية تطورا ملحوظا منذ حصول المغرب على الاستقلال، فهذه الجماعات التي لم تكن خلال فترة الاستعمار سوى أجهزة استشارية تسهر سلطات الحماية على تعيين أعضائها وتأطير اجتماعاتها، أضحت خلال فترة الاستقلال وحدات منتخبة ذات سلطات استشارية وأحيانا تقريرية في الأمور ذات الصلة بالشؤون المحلية. وإذا كان مجال تدخل الجماعات المحلية وخصوصا منها المجالس الحضرية والقروية يتميز بالشمولية باعتباره يهم مختلف المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وغيرها، فإن تدخلها في ميدان التعمير قد عرف تطورا تدريجيا. ففي ظل قانون التنظيم الجماعي الأول المؤرخ في 23 يونيو 1960 لم يكن لها أي دور عملي في تدبير العمران ومراقبته، بل ظل دورها مقتصرا على إبداء الرأي الاستشاري حول مشاريع وثائق التعمير الموضوعة من قبل الدولة التي لا زالت تحتفظ بالدور الأساسي فيما يتعلق بالتخطيط العمراني.

لقد شهد دور الجماعات في مجال التعمير تناميا ملحوظا بصدور قانون 30 شتنبر 1976 المتعلق بالتنظيم الجماعي الذي اعتبر قفزة نوعية في مجال الديمقراطية وتدبير الشؤون المحلية ليأتي بعد ذلك قانوني 12.90 المتعلق بالتعمير و25.90المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات ليكرسا الصلاحيات الاستشارية المخولة للمجالس الجماعية بخصوص وثائق التعمير ويخول الرؤساء الجماعات الحضرية والقروية صلاحيات تقريرية في تنفيذ ومراقبة الوثائق المذكورة والسهر على فرض احترام مقتضياتها، لتصبح بذلك المجالس الجماعية على وجه الخصوص إحدى أهم الهيئات المتدخلة إلى جانب الدولة والمؤسسات المتخصصة الأخرى في ميدان التعمير. وهذا ما كرسه القانون رقم 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي المعدل لظهير 30 شتنبر 1976.

أفرزت سيرورة تدبير التعمير بالمغرب بروز مسطرة الاستثناءات في أوائل القرن الحالي، ويقصد بها تيسير مسار الترخيص للمشاريع الاستثمارية مع عدم التقيد أو الالتزام بمقتضيات وثائق التعمير المصادق عليها .1غير أن نتائج هذه المقاربة على أرض

ISSN.2543-3970

الواقع أبانت على أنها تفتقد إلى رؤية شمولية بعيدة المدى؛ أي تغلب عليها صبغة العمل الظرفي والحلول المرحلية وبالتالي طابع الارتجال، مما جعلها تتسبب في انعكاسات تتجلى في مظاهر عديدة[1].

2 : صيرورة التشريع القانوني المدعم لقوانين التعمير والتهيئة للحماية من المخاطر الطبيعية.

لقد اندمج المغرب متأخرا في مجال حماية وتدبير المخاطر البيئة مؤسساتيا وقانونيا لكن وثيرة عمله في هذا المجال ما فتئت تتسارع بغرض استدراك التأخر الحاصل في هذا المجال ، لكنه بالرغم من إصدار عدد من القوانين بهذا الخصوص فإن ذلك لازال يطرح العديد من الإشكالات[2].

كما أصبح موضوع البيئة اليوم وما يعرفه من أخطار ومتغيرات شديد الترابط مع مفهوم التنمية المستدامة حيث أوجدت أصوله من خلال عدد من المؤتمرات والقمم التي تم تنظيمها خلال القرن الماضي ابتداء من مؤتمر الأمم المتحدة باستوكهلم سنة 1972م، ثم مؤتمر الأمم المتحدة بريو دي جانيرو سنة1992 حول البيئة والتنمية المستدامة، ثم قمة جوهانسبورك سنة 2002م، حيث عملت بعد ذلك عدد من الدول على تحديث تشريعاتها القانونية بخصوص التنمية والبيئة المستدامة .

ولتفادي هذه الأخطار أو على الأقل التقليل من حدتها تم إعداد ترسانة القانونية في مجال المحافظة على البيئة (قانون 11-03 المتعلق بالمحافظة على البيئة، قانون 12-03 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة، قانون 01-08 المتعلق باستغلال المقالع، قانون 10-95 المتعلق بالماء، القانون 13.03 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء.). وبقطاع التعمير، يظل مفهوم الأخطار الطبيعية – ومنها الفيضانات الحضرية – متغيبا بالترسانة القانونية، ذلك أنه لم يتم التطرق له بشكل مفصل ودقيق، باستثناء الفقرة الثانية من المادة 19 من قانون التعمير (12-90)، الذي يحدد النطاقات التي يحظر فيها البناء بجميع أنواعه، كما واصل المغرب تحديث منظومته القانونية وفقا لاتفاقية ريو دي جانيرو إلى إعداد ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة.

لقد تعاطى المشرع المغربي مع مظاهر الأخطار الهيدرولوجية الأكثر تهديدا وتأثيرا، إذ يعتبر خطر الفيضان من أكبر المخاطر الطبيعية وقعا على السكان، فجاء التشخيص العام الذي قامت به وزارة إعداد التراب الوطني والبيئة والماء سابقا و المتمثل في المخطط الوطني للوقاية من الفيضان 2002 .كما سجل على المستوى القانوني والمؤسساتي صدور مجموعة من القوانين التنظيمية والزجرية لتدبير خطر الفيضان التي جاء بها كل من قانون الماء 10-95 وقانون التعمير 12-95.غيرأنه

---

[1]عبد المجيد هلال وعبد الله فاضل (2017): القضايا البيئية في أدوات التعمير وإعداد التراب، حالة مدينة سطات، مجلة تشريعات التعمير والبناء مجلة أكاديمية فصلية محكمة تعنى بنشر الدراسات والبحوث في المجال العمراني تصدرها جامعة ابن خلدون تيارت الجزائر، العدد الثاني جوان 2017، ، ص14.

[2] GARTET Abdelghani (2006)"Torrentialité et problèmes d'aménagement urbain à Aïn Aïcha (Province de Taounate). In "Milieux naturels et aménagement de l'espace au Maroc". Actes de la 12eme rencontre des Géomorphologues marocains. Publications FLSH, Rabat, Série Colloques et séminaires n° 131, pp : 149-158, Rabat

ISSN.2543-3970

يسجل غياب قانون خاص بالأخطار الطبيعية؛ هكذا، يتضح أن ثمة قصور في إيلاء الاهتمام اللازم للبعد البيئي ضمن السياسة التشريعية التي تعتريها فراغات أساسية في ظل غياب إطار مرجعي صريح يبرز الانشغالات البيئية[1].

3 : آفاق إعداد التراب وفق التصور الجديد للجهة في مجالي التعمير والتشريع البيئي.

نظرا لتصاعد تحديات التنمية الاقتصادية والاجتماعية بالمغرب مند فجر الاستقلال، وتنامي الحاجيات الاقتصادية والاجتماعية التي تتطلب القرب لإشباعها، فقد تم تبني نهج اللامركزية واللاتمركز الإداريين كآليتين من آليات التدبير العمومي .

وذلك من منطلق كون الإطار الجهوي خاصة، يعد من بين أهم البنيات لتحقيق التنمية التي تنهجها الدول المعاصرة في إعداد المجال ،باعتباره يوفر الأرضية اللازمة لإعداد وتنفيذ السياسات الحكومية العامة وبلورة انشغالات السكان على الصعيد الترابي وإشراكهم في اتخاذ القرارات بما يتناسب وحجم الإمكانيات الحقيقية لكل جهة، وبما يضمه من سبل تعزيز التنمية المستديمة.[2]

وتبعا لذلك، فقد شهد المغرب منذ الاستقلال اهتماما متزايدا بموضوع اللامركزية بأبعادها الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والمالية ، كما أنه وعلى مدى العقود الثلاثة الأخيرة – على الأقل – قد ظل اختيار اللامركزية والتدبير اللاممركز للشأن الإداري المغربي، انشغالا حقيقيا لدى مختلف النخب المغربية المعنية بتدبير الشأن العام ،ولدى مختلف الدوائر التشريعية والتنفيذية، ومراكز القرار السياسي والمجالي، بهدف جعل الجهة خصوصا التي تعد الإطار المؤسساتي الأمثل لتطبيق سياسة اللامركزية واللاتمركز ، فتكون هذه الأخيرة بمثابة الآلية التنظيمية المؤطرة للاختيار الجهوي عمليا على ارض الواقع ،لتكون فاعلا وشريكا في تحقيق تنمية وطنية ومحلية منسجمة ومتوازنة، ومن تم جعل الخيار الجهوي قاطرة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، ورافعة أساسية لدمقرطة الحياة العامة للبلاد، وتحديث مقاربات وتصورات عملها.[3]

وبناءا على ذلك ، فلقد شهدت اللامركزية الترابية بالمغرب منذ أواسط السبعينات من القرن الماضي تطورا متدرجا ،بدءا من الميثاق الجماعي لسنة 1976، مرورا بدسترة التنظيم الجهوي سنة1996، ووصولا إلى الانخراط بإرادة سياسية في تعميق نهج الجهوية المتقدمة سنة 2011، بالاستناد إلى قاعدة موسعة لمشاركة كل الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، على اعتبار الأطروحة التي تقول بكون اللامركزية يمكن أن تقود إلى أفضل الانجازات فيما يتعلق بإعداد وتطبيق السياسات العمومية والحكامة الديمقراطية والشفافية.

---

[1] Harsi A. (2002) : La protection de l'environnement à travers le droit de l'urbanisme au Maroc. In Revue Marocaine d'Administration Locale et de Développement (REMALD), n° 44-45, mai-août, p 90

[5]- مصطفى معمر ،أحمد أجعون،"إعداد التراب الوطني والتعمير"، مركز النسخ سجلماسة،الطبعة الأولى،2005-2006 . ص 39

[6]- محمد العمراوي؛:" الأسس النظرية للحكامة واليات التطبيق : دراسة في واقع الحكامة بقطاع التربية والتكوين 2000-2010"، رسالة بحث ماستر ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكدال – الرباط ، 2011.

ISSN.2543-3970

وجاء التنصيص على الجهوية المتقدمة في دستور فاتح يوليوز 2011 إطار محاولة تغيير وتحديث أسس العمل ضمن وحدة متكاملة متجانسة في الخطاب السياسي، وسياسة إعداد التراب الوطني تعد الجهوية مظهرا من مظاهره وهو توجه عقلاني يتلخص في تنظيم تنمية جهوية محلية متدرجة في التنمية الوطنية العامة، تأخذ بعين الاعتبار المجالات الخصوصية والعوامل البشرية، فضلا عن كونها تنتج معرفة حقيقة للأوضاع والحقائق المحلية، إذ تقدم للبلاد إطار للتنمية.

وتندرج محطة التدشين الفعلي لنموذج جهوي مغربي لجهوية متقدمة ومتدرجة في سياق المسلسل الذي انطلق كما اشرنا سلفا بصدور ظهير 16 يونيو 1971، والذي أدخلت عليه عدة تغيرات من أجل نموذج واقعي لجهوية مغربية.

فعلى المستوى الكرونلوجي بدأت المعالم الكبرى للجهوية بالمغرب تظهر سنة 1984 حيث بدا المغرب يختبر النموذج الألماني، قبل أن يجعل دستور 1996 من الجهة جماعة محلية، إلا أن القانون رقم 47-96 هو الذي وضع الإطار القانوني لتدبير الشؤون الجهوية من طرف مجلس جهوي، وجعل الجهة فضاء للتنمية الاقتصادية والاجتماعية، إذ وضع خطاب 19 شتنبر 2001 والرسالة الملكية الموجهة للوزير بتاريخ 9 يناير 2002 الجهة في قلب استراتيجية التنمية بالمغرب من خلال إحداث المراكز الجهوية للاستثمار.[1]

هكذا وأمام تبني المغرب سنة 2015 لخيار الجهوية المتقدمة كنقطة تحول في نظامه الإداري، بعد ما راكمه من تجارب على مستوى اللامركزية الترابية ,تبرز العلاقة بين الدولة والجهات، خاصة وأن الرهان الوطني على هذا الخيار يكبر يوما بعد يوم ،أملا أن تعطى للجهات الإمكانيات المناسبة لتحقيق تنمية مجالية في ضوء الاختصاصات الجديدة التي اقرها دستور 2011 والقانون التنظيمي للجهات رقم 111.14.

وقد ترتب عن الاعتراف بوجود وحدات ترابية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وضرورة مشاركة الجهات والجماعات الترابية الأخرى في إعداد السياسات الترابية ، توزيع الاختصاصات بين الدولة وهذه الوحدات الترابية ،حيث أسندت إلى هذه الأخيرة مجموعة من الاختصاصات ذات الطابع المحلي أو الإقليمي أو الجهوي، ومن بينها إعداد التراب .

4 : مكانة التعمير وإعداد التراب الوطني في إطار الجهوية بالمغرب.

يعتبر إعداد التراب بهذا المجال، سياسة شاملة تهم قطاعات مختلفة، وتقتضي تدخل العديد من المؤسسات والهيئات على المستوى المركزي أو على الصعيد المحلي، كما تستلزم التوفر على العديد من الأدوات التقنية للتدخل والتشخيص، ويعتبر الإطار الجهوي أهم نموذج لتحقيق التنمية التي تنهجها الدول المعاصرة في إعداد المجال، باعتباره يوفر الأرضية اللازمة لإعداد وتنفيذ السياسات الحكومية وبلورة انشغالات السكان على الصعيد المحلي وإشراكهم في اتخاذ القرارات، بما يتناسب وحجم الإمكانيات الحقيقية لكل جهة، وبما يضمه من سبل تعزيز التنمية. ولما كانت أهداف ومهام إعداد التراب- حسب بعض الباحثين- في تفاعل

7- مصطفى معمر ،أحمد أجعون، نفس المرجع.

ISSN.2543-3970

وانسجام دائمين مع تنوع المجالات ومع التغيرات والتطورات التي تعرفها الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية والمؤسساتية لمجال معين، وكذا مع تحديات الأوراش الكبرى المهيكلة للدولة في كل اللحظات التاريخية الحاسمة، كان من الطبيعي جدا أن يحتل قطاع إعداد التراب الصدارة ضمن ورش المشروع الترابي المندمج للجهوية المتقدمة، الذي تعتزم بلادنا جعله كأولوية استراتيجية تعطي للدولة هيكلتها الجديدة.

فاستنادا على التطور التاريخي للجهوية بالمغرب ، نجد أن إعداد التراب والجهوية اعتبرا أمران مرتبطان بمسلسل تحديث وظائف الدولة، فقد أحدثت سنة 1971 (ظهير 16 يونيو 1971) سبع جهات اقتصادية تتوفر على مجالس استشارية باعتبارها النواة الأولى لرسم بوادر تنمية جهوية ترتكز على تصور مندمج للمجال عوض التركيز على الإقليم كوحدة ترابية أساسية.

وابتداء من سنة 1992 ، دشن المغرب تجربة جهوية جديدة ارتقت فيها الجهة إلى مرتبة جماعة محلية يرجع لها اختصاص بلورة كل من التصميم الجهوي لإعداد التراب والمخطط الاقتصادي والاجتماعي.[1]

وتبعا لهذه السيرورة ، تعتبر الجهوية المتقدمة من أهم الإصلاحات التي يسعى لتبنيها المغرب في وقتنا الراهن، من أجل تحقيق التنمية الإقتصادية والاجتماعية المتوازنة للبلاد، ذلك أن المغرب يراهن على هذا الورش الإصلاحي الكبير للدفع بمسلسل اللامركزية الترابية من أجل تسريع تنزيل الحاجيات المحلية والجهوية، وهو ما حث عليه دستور 2011 من خلال تدعيم قدرة الجهات على التنمية الإقتصادية والاجتماعية.

ومما يجب الإشارة إليه ،انه في مجال التعمير و إعداد التراب ، فقد تعززت اختصاصات مؤسسة الجهة في إعداد التراب بمقتضى منطوق الفصل 143 من دستور فاتح يولوي2011،حيث جاء فيه : "تتبوأ الجهة تحت إشراف رئيس مجلسها مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الأخرى في عمليات إعداد وتتبع برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب في نطاق احترام الاختصاصات الذاتية لهذه الجماعات الترابية" .

وقد سبق أن أسند المشرع المغربي مجموعة من الاختصاصات للجهة من خلال قانون رقم **96**.**47** المتعلق بتنظيم الجهات[2] ، حيث أنه أعطى لهذه الأخيرة من خلال المادة 6 صلاحية اتخاذ التدابير الضامنة لتنميتها الإقتصادية و الإجتماعية و الثقافية الكاملة من خلال العديد من الاختصاصات ، منها ما هو ذاتي و منها ما هو منقول ، و فيما يخص اختصاص الجهة في إعداد التراب الوطني فنجده في المادة السابعة في فقرتيها الثانية والثالثة.

فالفقرة الثانية تعطي للجهة بواسطة مجلسها الحق في إعداد مخطط التنمية الإقتصادية و الاجتماعية للجهة وفقا لتوجهات و الأهداف المعتمدة في المخطط الوطني للتنمية .

8--وزارة الإسكان والتعمير والتنمية المجالية :تقرير،" واقع حال إعداد التراب الوطني 2004-2009"،منشورات مديرية إعداد التراب الوطني – الرباط ص17

2- القانون 47.96 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.97.84 صادر في 23 ذي القعدة 1417 الموافق 2 ابريل 1997 ، المتعلق بتنظيم الجهات / جريدة رسمية عدد 4470 بتاريخ 24 ذي القعدة 1417 الموافق 3 ابريل 1997 ،ص 556

ISSN.2543-3970

أما الفقرة الثالثة التي تبين دور الجهة كجماعة ترابية ، في تهيئة التراب عندما تؤكد من أن المجلس الجهوي هو صاحب الاختصاص في إعداد التصميم الجهوي لتهيئة التراب وفقا لتوجهات و الأهداف المعتمدة على المستوى الوطني ، هذا و تضيف المادة 6 إمكانية المجلس الجهوي من إبداء رأيه و تقديم اقتراحاته فيما يخص السياسات المتعلقة بإعداد التراب الوطني و التعمير ووسائلها.[1]

كما أعطيت الجهة دورا أساسيا في إعداد المخططات الجهوية بموازاة مع المخطط الوطني، كما أصبحت تساهم في إعداد التراب و التنمية وحماية البيئة بجانب الدولة و باقي الجماعات الترابية الأخرى طبقا للقانون الصادر في 7 يوليوز 1983 بالإضافة إلى تدخلها لإنجاز بعض العمليات الكبرى للتأهيل و السكن و الفلاحة والسياحة ولمختلف المجالات الاجتماعية سواء في إطار البرنامج الجهوي للتنمية أو في إطار نوع من الشراكة بين الجهات و الدولة.

وبذلك أصبحت الجهة فاعل أساسي في إعداد التراب، لأجل ذلك ف نهج أي سياسة لإعداد التراب يمر عبر تعزيز و تقوية الإدارة الجهوية ،لجعلها في خدمة الجماعات الترابية.

و بالتالي تصبح الجهة أداة لإنتاج تقسيم ترابي يؤدي إلى وجود عينات ذات ترابط داخلي، و إلى إحداث إطار لعلاقات تبادل و تكامل بينها، و لكن دون تفكيك عن الدولة المركزية، وفق تصميم ترابي ناجح يعتبر التنمية الجهوية مظهرا من مظاهره. ولقد عمل الدستور الجديد من خلال مقتضياته الواردة في الباب التاسع منه والمتعلق بالجهات والجماعات الترابية الأخرى، على تسطير مجموعة من المبادئ المهيكلة للتصور الجديد للتنظيم والتدبير اللامركزي والتي يمكن العمل بها في مجال إعداد التراب على المستوى الجهوي في :

- **مبدأ التدبير الحر:** وهو المبدأ الذي يخول بمقتضاه حسب المادة 3 من القانون التنظيمي للجماعات، 113.14لكل جماعة في حدود اختصاصاتها سلطة التداول بكيفية ديمقراطية وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقراراتها [2]

ويعتبر هذا المبدأ من أهم المبادئ التي تقوم عليها اللامركزية الترابية إذ من خلاله تتمتع الجماعات الترابية بقدرة نسبية على اتخاذ القرارات التي تمكنها من تدبير مصالحها الخاصة، وهو ما سيحررها شيئا ما من م الوصاية الإدارية والمالية بمفهومها الضيق والتقليدي، وتطبيق هذا المبدأ يستدعي التوفر على مجالس منتخبة بشكل ديموقراطي ومباشر، إلى جانب التوفر على الإمكانات القانونية والمالية الضرورية لتفعيل هذا المبدأ.[3]

[1]- عبد الكبير يحيا، "تقسيم التراب و السياسة الجهوية بالمغرب : نحو إعتماد جهوية سياسية ." منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، عدد 84 ،سنة 2010 ص 295و 296 .

[2]- ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، ص 6660

[3]- هشام مليح " سؤال الحكامة الترابية بالمغرب" منشورات مجلة مسالك، العدد 22/21 ،ص 89.

ISSN.2543-3970

●مبدأ التضامن :إذ أن تحويل الاختصاصات للجهة يقترن بضرورة توفير موارد مالية، حيث سيمكن هذا المبدأ من تفعيل آلية التعاون الجهوي والترابي بين باقي الجماعات الترابية الأخرى، من أجل تحقيق المشاريع المشتركة ، وإنجاز البرامج الجهوية وخلق إطارات لإقامة شراكة بين الجهات الغنية والفقيرة وتجاوز الاختلالات الترابية.

مبدأ التفريع: (مبدأ ألماني) نص بهذا الخصوص الفصل 140 من الدستور على أن للجماعات الترابية، وبناءا على مبدأ التفريع، اختصاصات ذاتية واختصاصات مشتركة مع الدولة واختصاصات منقولة إليها من هذه الأخيرة. وعلى أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى تتوفر، في مجالات اختصاصاتها، وداخل دائرتها الترابية، على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها. وهو يفيد بأنه:

أ –اعتمادا على مبدأ التفريع وجب إعادة النظر بشكل عميق في اختصاصات الجماعات الترابية لتجنب التداخل الحاصل حاليا فيما بينها بناءا على تقسيم واضح للوظائف، حيث يمكن تركيز وظائف الجهات على كل ما هو تنموي والجماعات الترابية الأخرى على ما هو خدماتي .

ب –وجب على كل الجماعات الترابية أن تتوفر على سلطة تنظيمية لممارسة صلاحياتها، مع ما يعنيه ذلك من حاجة إلى تنظيم هذه السلط ووضع المؤسسات الإدارية اللازمة لممارستها.

●مبدأ المشاركة :فهي تهيئ الظروف والأوضاع للمساهمة والمشاركة في الأنشطة والمشاريع الاقتصادية والاجتماعية ، فالتشاركية هي استبدال للتدبير البيروقراطي للشأن العام المحلي بالتدبير الديمقراطي، الذي يخدم التنمية، بالإضافة إلى هاته المبادئ المذكورة فقد تم إقرار آليات للتضامن والتعاون بين الجهات والجماعات الترابية الأخرى بشكل يخدم إنجاز المشاريع التنموية المشتركة وفي هذا الإطار نص دستور 2011 على صندوق للتأهيل الاجتماعي[1] لفترة معنية لفائدة الجهات، وذلك من أجل سد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات، هذا بالإضافة إلى إحداث صندوق التضامن بين الجهات بهدف التوزيع المتكافئ للموارد، قصد التقليص من التفاوتات بينها.

5: آفاق إعداد التراب وفق التصور الجديد للجهة في المغرب.

من اجل ضمان مشاركة ومساهمة الجهات والجماعات الترابية الأخرى في إعداد السياسات الترابية، تم التأسيسي لذلك من خلال عدة مداخل تشكل ضمانات ، من أهمها:

[1]- عبارة عن لحساب مرصود لأمور خصوصية تحت مسمى"صندوق التأهيل الاجتماعي"، منصوص عليه في الفصل 142 من الدستور، يهم ضبط حسابات العمليات لمدة اثنتا عشرة سنة المتعلقة بسد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات طبقا لأحكام المادة 229من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، ويكون رئيس الحكومة، الآمر بقبض موارده وصرف نفقاته.

ISSN.2543-3970

-**المدخل الدستوري :** حيث تم التنصيص من خلال الوثيقة الدستورية لفاتح يوليوز 2011 [1]على أن " الجهات والجماعات الترابية تساهم تفعيل السياسة العامة للدولة ، وفي إعداد السياسات الترابية من خلال ممثليها في مجلس المستشارين"، كما تم التأكيد على هاته الضمانات التي منحها الدستور للجهات فيما يخص سياسة إعداد التراب في الفصل 143، وهو الشيء الذي سيمكنها من لعب الدور المنتظر منها باعتبارها الفاعل المرجعي في شروط التنمية الاقتصادية والاجتماعية،.

-**تقرير اللجنة الاستشارية للجهوية الموسعة:** تضمن هو الآخر بعض التوصيات بشأن إعداد التراب على المستوى الجهوي، وبهذا الخصوص نجد أنه من بين أهم الخطوط التوجيهية للإصلاح الجهوي، والتي جاءت مواكبة ومكرسة للخطاب الملكي 3 يناير 2010 والتي أكد من خلالها على ضرورة انبثاق مجالس جهوية ديمقراطية تتوفر على صلاحيات وموارد مهمة، الشيء الذي سيجعل الجهة كمؤسسة طرفا محاورا وشريكا للدولة في إعداد التراب والتجهيز وجعل الفضاء الجهوي أكثر جاذبية ولتنمية الأنشطة المنتجة وخلق الفرص التنموية .

-**مشروع القانون المتعلق بإعداد التراب:** فنلاحظ أنه خصص عدة مقتضيات تعطي للمجلس الجهوي صلاحيات هامة في مجال إعداد التراب على المستوى الجهوي، وقد جاء في بيان الأسباب لهذا المشروع أنه أصبحت الحاجة ماسة إلى اعتماد رؤية سياسية واضحة تجاه قضايا إعداد التراب الوطني، خاصة بعد تبني دستور جديد تزخر مضامينه بمبادئ تروم التشاور والشراكة الفعلية المبنية على الحكامة الجيدة، كما أن نهج جهوية متقدمة من شأنه أيضا استحضار توجهات إعداد التراب الوطني والتنمية المجالية كرافد رئيسي في بناء لامركزية حديثة ولاتركيز إداري يقتضي بالضرورة إصلاحات. والى جانب ذلك نجد أن:

-**القانون 10.95 المتعلق بالماء** [2]:أشار في المادة 16 منه على وضع مخطط توجيهي للتهيئة المندمجة لموارد المياه بالنسبة لكل حوض مائي أو مجموعة أحواض مائية، وقد نصت المادة 19 على وضع المخطط الوطني للماء الذي يهدف إلى تحديد الأولويات الوطنية فيما يتعلق بتعبئة واستعمال موارد المياه، وكذا الروابط التي يجب أن توجد بينه وبين مخططات التهيئة المندمجة ومخططات إعداد التراب.

-**القانون 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة**3: نصت المادة 2 منه على أن المبادئ التي يقوم عليها تنفيذ أحكام هذا القانون هي إقرار التوازن الضروري بين متطلبات التنمية الوطنية ومتطلبات حماية البيئة حين إعداد المخططات القطاعية للتنمية وإدماج مفهوم التنمية المستدامة حين وضع وتنفيذ هذه المخططات، وكذ الأخذ بعين الاعتبار حماية البيئة والتوازن البيئي حين وضع وتنفيذ مخططات إعداد التراب الوطني.

-**القانون 13.03 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء:** جاء في المادة 5 منه على أنه تراعى حين وضع وثائق إعداد التراب الوطني والتعمير متطلبات حماية الهواء من التلوث لاسيما عند تحديد المناطق المخصصة للأنشطة الصناعية ومناطق إقامة المنشآت التي تكون مصدرا لتلوث الهواء.

1- دستور المملكة المغربية، ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) ، ج.ر عدد 5964 بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص.3600.

[2]- لقانون رقم 95 –10 المتعلق بالماء المؤرخ في غشت 1995، الجريدة الرسمية عدد 4325 ل20 شتنبر.1995

13- قانون 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.59 بتاريخ 10 ربيع الأول 1424 (12 ماي 2003)، الجريدة الرسمية عدد 5118 بتاريخ 18 ربيع الآخر 1424 (19 يونيو 2003)، الصفحة 1900.

ISSN.2543-3970

-**القانون التنظيمي 113.14 المتعلق بالجماعات** :نص في فصله الفصل الثالث المتعلق بالتعمير وإعداد التراب ، المادة 85 منه ،على انه تختص الجماعة في مجال التعمير تختص بالسهر على احترام الاختيارات والضوابط المقررة قي مخططات توجيه التهيئة العمرانية وتصاميم التهيئة العمرانية وتصاميم التهيئة والتنمية وكل الوثائق الأخرى المتعلقة بإعداد التراب والتعمير و كذا الدراسة والمصادقة على ضوابط البناء الجماعية طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل تنفيذ مقتضيات تصميم التهيئة ومخطط التنمية القروية بخصوص فتح مناطق جديدة للتعمير وفقا لكيفيات وشروط تحدد بقانون

-**القانون المتعلق بتنظيم الجهات[1] 111.14:** ينص في مادته 81 على انه تمارس الجهة اختصاصات ذاتية في مجال التنمية الجهوية، كما تقوم بإعداد وتتبع تنفيذ برنامج التنمية الجهوية والتصميم الجهوي لإعداد التراب .جعلت إعداد التراب من بين الاختصاصات الأصلية التي يقرر فيها المجلس الجهوي، حيث يقوم بإعداد التصميم الجهوي لتهيئة التراب وفق التوجهات والأهداف المعتمدة على المستوى الوطني.

وبالنسبة للنصوص التنظيمية الأخرى، فقد صدر سابقا سنة 2001 مرسوم رقم 2.01.2331 المحدث بموجبه المجلس الأعلى لإعداد التراب الوطني، وجعل من بين اختصاصاته وضع السياسة الوطنية لإعداد التراب الوطني، إذ يقترح التوجهات الكبرى للتهيئة والتنمية المستدامة، ويبدي رأيه بخصوص مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية التي تهم هذا الميدان، كما يبدي رأيه بخصوص التصاميم ومختلف الوثائق الوطنية والجهوية المتعلقة بإعداد التراب الوطني.

من خلال ما سبق ،يتضح أن إعداد التراب بالمغرب لازال في مرحلة النشأة، فبعد التنصيص عليه في قوانين الجماعات الترابية والقوانين المتعلقة بالبيئة لا تزال الإنتظارات قائمة لصدور قانون لإعداد التراب ومرسوم تطبيقي له [2].

ومن جهة أخرى ،يسجل الملاحظون تأخرا كبيرا في ميدان إعداد التراب رغم المجهودات التي بذلت في مختلف القطاعات ، ورغم الوعي و في مرحلة مبكرة بضرورة إعداد التراب و محاربة الفوارق الجهوية ، فإن هذا الوعي ظل خاضعا إلى منطق المركزية ليس فقط على مستوى تحقيق تنمية قطاعية مجالية بوثيرة مرتفعة ، بل أعتبر المجتمع كميدان تطبق فيه القرارات الفوقية ، وقد حال كل هذا بطبيعة الحال دون ترجمة سياسية تصحح الفوارق الجهوية على أرض الواقع ، بل برزت تفاوتات صارخة بين مكونات المجال المغربي، و على مستويات عدة، ومن ثم فإن الضرورة تفرض التخلي عن السياسة المجالية القائمة على تدخلات قطاعية غالبا ما كانت ترقيعية و متفرقة في الزمان و المكان و نابعة من دون شك عن محدوديتها التي أبانت عنها ومن مركزية ذات إطار تنموي بعيد.

[1]- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، ص 6585 .

[2]الميلود بوطريكي، 2015: مشروع القانون التنظيمي حول الجهة الصادر في 07 يناير 2015: المزايا و العلل

ISSN.2543-3970

خــاتمـــة:

على الرغم من وجود هذه الترسانة التشريعية في شتى مجالات التعمير والتدبير البيئي؛ يبقى المغرب متخبطا في إشكالات التخطيط وتنامي مشاكل السكن واستفحال ظاهرة السكن الغير اللائق، وعدم الانسجام المجالي والجمالي للمدن والمراكز الحضرية والشبه الحضرية بالمغرب، في ظل كذلك بروز تهديدات الأخطار الطبيعية التي أصبحت تحصد الأرواح وتدمر المنشئات والبنيات التحتية، على اعتبار أن نمو المدن توسع كثيرا في مجالات الملك العام المائي وبالمجالات الهشة بنيويا خلال فترات الجفاف والاستقرار البنيوي، مع غياب التشريع القانوني لحمية البيئة وتدبير الأخطار بالموازاة مع التشريع القانوني في مجالي التعمير والتهيئة. كما هو الحال بالنسبة للدول الغربية التي عملت مند سنوات الثمانينات من القرن الماضي على تدعيم تشريعاتها في مجالي التعمير والتدبير البيئي، عبر إنشاء مجموعة من الوثائق والخرائط التقنية والقانونية، لحماية المدن والدور السكنية من التوسع بمجالات التهديد بالأخطار، كما هو الحال بالنسبة لفرنسا التي عملت مند 1996 بإنشاء PERN. PPR مخطط الوقاية من الأخطار ومخطط المخطط الوقائي والتوجيهي لتدبير الأخطار الطبيعية.

المراجع المعتمدة:

1- نبيل بن تيري (2011)، "التهيئة الحضرية بالمراكز الريفية: عوائق التوسع العمراني وآليات تدبير المخاطر، بحث لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في الجغرافية بكلية الآداب والعلوم الإنسانية، فاس-سايس، جامعة سيدي محمد بن عبد الله، فاس، 115ص

2- الميلود بوطريكي، ماي(2010)، "المسألة البيئية: مقاربات متعددة و أعمال مؤسساتية" أستاذ القانون الإداري بالكلية المتعددة التخصصات بالناظور.

3- لبكر رشيد (2003): إعداد التراب الوطني ورهان التنمية الجهوية، منشورات عكاظ، الرباط،

4- مصطفى معمر ،أحمد أجعون،"إعداد التراب الوطني والتعمير"، مركز النسخ سجلماسة، الطبعة الأولى،2005-2006 . ص 39

5- عبد المجيد هلال وعبد الله فاضل (2017): القضايا البيئية في أدوات التعمير وإعداد التراب، حالة مدينة سطات، مجلة التشريعات التعمير والبناء العدد الثاني، جامعة ابن خلدون تيارت.

6- محمد العمراوي (2011):" الأسس النظرية للحكامة واليات التطبيق : دراسة في واقع الحكامة بقطاع التربية والتكوين 2000-2010"، رسالة بحث ماستر ، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية اكدال – الرباط.

7- وزارة الإسكان والتعمير والتنمية المجالية :تقرير،" واقع حال إعداد التراب الوطني 2004-2009"،منشورات مديرية إعداد التراب الوطني – الرباط ص17

8- القانون 47.96 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.97.84 صادر في 23 ذي القعدة 1417 الموافق 2 ابريل 1997 ، المتعلق بتنظيم الجهات / جريدة رسمية عدد 4470 بتاريخ 24 ذي القعدة 1417 الموافق 3 ابريل 1997 ،ص 556

9- عبد الكبير يحيا (2010): "تقسيم التراب و السياسة الجهوية بالمغرب : نحو اعتماد جهوية سياسية ." منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية و التنمية ، عدد 84 ، ص 295و 296 .

10- ظهير شريف رقم 1.15.85 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، ص 6660

11- هشام مليح " سؤال الحكامة الترابية بالمغرب" منشورات مجلة مسالك، العدد 22/21 ،ص 89.

12- عبارة عن لحساب مرصود لأمور خصوصية تحت مسمى"صندوق التأهيل الاجتماعي"، منصوص عليه في الفصل 142من الدستور، يهم ضبط حسابات العمليات لمدة اثنتا عشرة سنة المتعلقة بسد العجز في مجالات التنمية البشرية، والبنيات التحتية الأساسية والتجهيزات طبقا لأحكام المادة 229من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، ويكون رئيس الحكومة، الآمر بقبض موارده وصرف نفقاته.

13- دستور المملكة المغربية، ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) ، ج.ر عدد 5964 بتاريخ 28 شعبان 1432 (30 يوليو 2011)، ص..3600

14- لقانون رقم 95 –10 المتعلق بالماء المؤرخ في غشت 1995، الجريدة الرسمية عدد 4325 ل20 شتنبر.1995

15- قانون 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.59 بتاريخ 10 ربيع الأول 1424 (12 ماي 2003)، الجريدة الرسمية عدد 5118 بتاريخ 18 ربيع الآخر 1424 (19 يونيو 2003)، الصفحة 1900.

16- ظهير شريف رقم 1.15.83 صادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، جريدة رسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015، ص 6585 .

17- الميلود بوطريكي، 2015: مشروع القانون التنظيمي حول الجهة الصادر في 07 يناير 2015: المزايا و العلل

ISSN.2543-3970

1- GARTET Abdelghani (1995) "Risques naturels et habitat dans le Prérif central marocain : cas du Centre de Tissa (Maroc septentrional)". Diplôme de 3ème cycle en Architecture, Urbanisme et Aménagement (CEAA), Section Habitat et développement, École d'Architecture Marseille-Luminy, Carte et notice explicative, Marseille.

2- GARTET Abdelghani (2006)"Torrentialité et problèmes d'aménagement urbain à Aïn Aïcha (Province de Taounate). In "Milieux naturels et aménagement de l'espace au Maroc". Actes de la 12eme rencontre des Géomorphologues marocains. Publications FLSH, Rabat, Série Colloques et séminaires n° 131, pp : 149-158, Rabat.

3 -Hilal et al., (éditeurs), (2016) : Villes et recomposition des territoires ruraux méditerranéens: Études de cas marocains, français et algériens. Publication et édition du Laboratoire des Etudes sur les Ressources, les Mobilités et l'Attractivité, Université Cadi Ayyad, Marrakech, Imprimerie Papeterie El Watanya, Marrakech, 272 p.

ISSN.2543-3970