

التجزئة العقارية بالمغرب: قراءة في بعض بياضات التشريع

أحمد مالكي

عبدالواحد الإدريسي

د. باحث بكلية العلوم القانونية والسياسية بسطات

د. باحث بالمعهد الوطني للتهيئة والتعمير بالرباط

يعتبر التدبير العمراني وسيلة لترجمة الاختيارات الواردة في أدوات التخطيط العمراني على أرض الواقع. ويفترض أن يكون آلية من آليات التدخل العمومي التي تهدف إلى عقلنة إنتاج المجال وتحفيز تنافسيته ومواكبة مشاريع الاستثمار؛ غير أن العجز في هذا الإطار متعدد الجوانب السياسية والاقتصادية والقانونية والسوسيوإقليمية والتقنية.

وبما أن التجزئة العقارية هي إحدى أهم أدوات التدبير العمراني ولاعتبارات منهجية، يقتصر هذا العمل على تقليب جملة من البياضات والتناقضات التي تتخلل مقتضيات القانونية المنظمة لها. ونعني بالبياضات الفراغات والثغرات ومظاهر العجز القانونية أو بمعنى آخر مناطق الظل التي لم تحض بتنظيم أو تدقيق تشريعي.

من المعلوم أن التنظيم القانوني للتجزئة العقارية بالمغرب لا يقتصر على القانون رقم 25-90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات¹، بل يشمل كذلك ظهير 25 يونيو 1960 بشأن توسيع نطاق العمارات القروية². وقد تم الوقوف على فراغات على مستوى القانونين معا.

ويكتسي هذا الموضوع أهميته من قلة الكتابات التي تناولت هذا النوع من العجز على مستوى النصوص القانونية المرتبطة بالتعمير العملياتي عموما والتجزئة العقارية خصوصا، ومن راهيته انطلاقا من الإشكالات المستمرة التي تفرق المتدخلين وتؤجج المنازعات من جهة واعتبارا للأوراش المفتوحة بخصوص إصلاح منظومة التعمير.

إذا كانت معظم جوانب التعمير العملياتي قد حظيت بتأطير تشريعي وتنظيمي، فإن الممارسة قد كشفت عن فراغ قانوني بالنسبة لجوانب أخرى أدت إلى ارتباك على مستوى التدبير العمراني بفعل القراءات والتأويلات المتعددة للنص القانوني في غياب مقتضيات محكمة. ونتيجة لذلك، تباينت طرائق التعامل مع بعض النوازل المرتبطة بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والأبنية من حيز تراخي إلى آخر.

¹ ظهير شريف رقم 1.92.7 صادر في 15 من ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1992) بتنفيذ القانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات (الجريدة الرسمية عدد 4159 بتاريخ 15 يوليوز 1992)

² ظهير شريف رقم 1.60.063 بشأن توسيع نطاق العمارات القروية (الجريدة الرسمية عدد 2498 بتاريخ 08 يوليوز 1960)

ومن هنا، يبقى التساؤل الرئيس الذي يحتاج إلى سير ومعالجة في هذا الموضوع منصبا على استجلاء أهم البياضات التي تكتنف تدبير ملف التجزئة العقارية من خلال قراءة نقدية للنص القانوني وما أفرزته الممارسة، مع طرح بعض مداخل تجويد صناعة التشريع في هذا المجال.

من أجل ذلك، تعالج هذه الورقة الموضوع في محورين، يتناول الأول بعض البياضات ذات الصلة بتدبير ملف التجزئة العقارية، في حين يرصد الثاني بعض الثغرات التي تشوب تجهيزها.

المحور الأول: في بعض البياضات على مستوى تدبير ملف التجزئة العقارية:

يخوض هذا المحور في بعض نقاط العجز المتعلقة بمفهوم التجزئة والملكية العقاريتين (أولا)، ليتناول بعد ذلك تدخل المهندسين من خلال جملة من أوجه الفراغ والتضارب (ثانيا)، قبل أن يناقش بعض جوانب اللبس ذات الصلة بطبيعة آراء أعضاء اللجنة المختصة في دراسة ملف التجزئة العقارية، وبعض المقترضات التي تتأرجح بين أوجه المرونة والتعقيد (ثالثا).

أولا: في بعض نقاط العجز المتعلقة بمفهوم التجزئة والملكية العقاريتين:

من بين مواطن الفراغ التي تصدر القانون 25-90 تعريف التجزئة العقارية الذي اقتصر على عمليات تقسيم عقار من العقارات عن طريق البيع أو الإيجار أو القسمة إلى بقعتين أو أكثر لتشديد مبان للسكن أو لغرض صناعي أو سياحي أو تجاري أو حرفي مهما كانت مساحة البقع التي يتكون منها العقار المراد تجزئته³. هناك أوجه أخرى لتجزئة العقار وتفويت البقع الناتجة عن ذلك ومنها الهبة والصدقة والوصية وغيرها، وبالتالي فالأحرى استعمال مصطلح التفويت بكل أشكاله درءا لكل التفاف في الموضوع. وقد حاولت بعض مشاريع القوانين⁴ سد هذا الفراغ، غير أن الصيغ المقترحة لا تفي بغرض التحكم في السطح وعقلنة إنتاج المجال الحضري وحكامة المدينة.

³ المادة الأولى من القانون 25-90 السالف الذكر.

⁴ من بين مشاريع القوانين التي حاولت إيجاد تعاريف بديلة، نذكر:

- مشروع قانون تأهيل العمران رقم 42.00؛
- مشروع مدونة التعمير رقم 07-30 لسنة 2009 الذي جاء في مادته 74 ما يلي: يراد بالتجزئة العقارية كل تقسيم عقار عن طريق التفويت بجميع أشكاله أو الإيجار إلى ثلاث بقع أو أكثر لتشديد مبان، مهما كانت مساحة هذه البقع.
- بيد أن تقسيم العقار إلى قطعتين يعتبر تجزئة عقارية إذا تم ذلك داخل أجل خمس سنوات يحتسب ابتداء من تاريخ إجراء آخر تقسيم لنفس الغرض.
- غير أنه لا يعتبر تجزئة عقارية، حسب مفهوم هذا الباب، تقسيم عقار في ملكية الدولة أو الجماعات المحلية أو مجموعاتهما إلى ثلاث قطع أو أكثر بقصد إحداث تجهيزات عامة أو إنجاز مشاريع سكنية أو استثمارية.
- ولا يمكن، بأي حال من الأحوال، أن تخالف التقسيمات المشار إليها في الفقرة الثالثة من هذه المادة أحكام مخطط توجيه التجمع العمراني ومخطط توجيه التهنية وتصميم التهنية وتصميم الحفاظ على المنطقة وإبراز قيمتها، الجاري بها العمل في المنطقة التي ستنجز فيها.
- وتعليقا على هذه المادة، فرغم توسيعها لتعريف التجزئة العقارية، فإن الاعتبارات والاستثناءات الواردة فيها قد تكون سببا في تعقيدات على مستوى الممارسة، لكونها قد تتيح إمكانية التلاعب عبر تفتيت العقار خارج فلسفة وأهداف التحكم في تدبير العقار.

وتشترك التجزئة العقارية المنظمة بمقتضى ظهير 25 يونيو 1960 في نفس البياضات مع أنها تنفرد ببعض الثغرات، أولاها حصر أغراض التجزئة في السكن والصناعة والتجارة⁵، دون التطرق للسياحة والحرف، كما جاء في القانون 90-25، وإن كان الأمر يتطلب توسيع هذه الأغراض أكثر لتشمل على سبيل المثال التجزئات الخدمائية.

ومن مكامن اللبس التي تلف القانون 25-90، نجد أيضا استعمال مصطلحات من قبيل صاحب الشأن وصاحب التجزئة⁶ وصاحب الأرض دون التنصيص على مصطلح المالك. وقد عرف ضابط البناء العام لسنة 2013 في مادته الخامسة⁷ صاحب الشأن بوصفه كل شخص ذاتي أو معنوي، تقدم بطلب الحصول على رخصة تتعلق بمشروع معين. وقد حاول ضابط البناء العام لسنة 2019⁸ - والذي نسخ سابقه - استدراك الأمر محافظا على نفس التعريف ومضيفا أنه "لا يمكن أن يقدم طلب الحصول على الرخصة إلا مالك العقار المعني أو كل شخص يدلي بموافقة هذا الأخير أو بوثيقة تبرر ذلك كقرار إعلان المنفعة العامة"⁹.

وفي هذا السياق، نسجل ملاحظتين: تتعلق الأولى بالغموض الذي شاب القانون رقم 25-90 من خلال استخدام مفاهيم مختلفة الدلالات تفتح المجال للتأويل، وتتعلق الثانية بمكانة الملكية العقارية التي ينبغي التنصيص عليها في القانون لا في بعض المراسيم والقرارات المشتركة¹⁰، وذلك على منوال بعض التشريعات المقارنة التي كانت واضحة في هذا الشأن. ومن ذلك ما نص عليه المشرع المصري في المادة 22 من القانون رقم 119 لسنة 2008¹¹ مشيرا بجلاء إلى صفة المالك، وكذلك الأمر بالنسبة للمشرع الجزائري في المادة 58 من القانون 29-90 المتعلق بالتهيئة والتعمير¹².

5 انظر الفقرة الأولى من الفصل 10 من ظهير 25 يونيو 1960.

6 تم استعمال مصطلح صاحب الشأن وصاحب الأرض مرة واحدة على التوالي في المادتين 4 و 10 من القانون 25-90 فيما تم استعمال مصطلح صاحب التجزئة 24 مرة في ذات القانون.

7 مرسوم رقم 2.13.424 صادر في 13 من رجب 1434 (24 ماي 2013) بالموافقة على ضابط البناء العام المحدد لشكل وشروط تسليم الرخص والوثائق المقررة بموجب النصوص التشريعية المتعلقة بالتعمير والتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والنصوص الصادرة لتطبيقها، الجريدة الرسمية عدد 6155 الصادرة بتاريخ 16 رجب 1434 (27 ماي 2013).

8 مرسوم رقم 2.18.577 صادر في 8 شوال 1440 (12 يونيو 2019) بالموافقة على ضابط البناء العام المحدد لشكل وشروط تسليم الرخص والوثائق المقررة بموجب النصوص التشريعية المتعلقة بالتعمير والتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والنصوص الصادرة لتطبيقها، الجريدة الرسمية عدد 6793 الصادرة بتاريخ 5 ذي القعدة 1440 (8 يوليو 2019).

9 انظر المادة الخامسة من المرسوم المتعلق بضابط البناء العام لسنة 2019.

10 ونقصد بذلك القرار المشترك لوزير التعمير وإعداد التراب الوطني ووزير الداخلية رقم 3214.13 صادر في 10 محرم 1435 (14 نوفمبر 2013) تحدد بموجبه الوثائق اللازمة لملفات طلبات الرخص المقررة بموجب النصوص التشريعية المتعلقة بالتعمير والتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والنصوص الصادرة لتطبيقها، والذي تم نسخه بالقرار المشترك لوزير إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة ووزير الداخلية رقم 337.20 صادر في 21 يناير 2020 تحدد بموجبه الوثائق اللازمة لملفات طلبات الرخص المقررة بموجب النصوص التشريعية المتعلقة بالتعمير والتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والنصوص الصادرة لتطبيقها، والذي جاء تطبيقا لمقتضيات المادة 36 من المرسوم رقم 2.18.577 الصادر في 12 يونيو 2019 بالموافقة على ضابط البناء العام المحدد لشكل وشروط تسليم الرخص والوثائق المقررة بموجب النصوص التشريعية المتعلقة بالتعمير والتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والنصوص الصادرة لتطبيقها.

11 القانون رقم 119 لسنة 2008 يتعلق بإصدار قانون البناء، الجريدة الرسمية عدد 19 مكرر (أ) في 11 مايو 2008. وتجدر الإشارة إلى أن هذا القانون يتضمن المقاضيات الخاصة بالتجزئة العقارية المسماة فيه بتقسيم الأراضي، بل ويشمل أيضا مجال التخطيط العمراني.

12 قانون رقم 29-90 مؤرخ في 14 جمادى الأولى عام 1411 الموافق أول ديسمبر سنة 1990 يتعلق بالتهيئة والتعمير، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية عدد 52 بتاريخ 15 جمادى الأولى عام 1411.

ومن جانب آخر، فإذا كان المشرع المغربي واضحا باشتراطه أن تكون الأرض المراد تجزئتها محفظة أو بصدد التحفيظ شريطة أن يكون الأجل المحدد لتقديم التعرضات قد انصرم دون تقديم أي تعرض¹³، فإن البياض يطال سؤال حدود صلاحية تدخل الإدارة المكلفة بالتعمير الذي يظل مطروحا، خاصة حينما يتعلق الأمر برسوم عقارية تتضمن تقييدا احتياطيا أو ارتفاعا من ارتفاعات القانون الخاص أو غير ذلك من الضمانات والحقوق أو مملوكة على الشياخ¹⁴.

ثانيا: تدخل المهندسين في التجزئة العقارية: أوجه الفراغ والتضارب:

يشكل مهنيو التعمير بالمغرب لغزا أو معضلة على حد تعبير بعض الباحثين¹⁵. وقد لا يخرج المهندسون المختصون المتدخلون في التجزئة العقارية عن هذا التوصيف باعتبارهم وجها آخر من الأوجه التي يكتنفها اللبس. فقد ميز الفرع الثاني من القانون 25-90 بين ثلاثة مهنيين وهم: المهندس المعماري والمهندس المساح الطبوغرافي والمهندس المختص. فإذا كان تعريف المهندس المعماري والمهندس المساح الطبوغرافي والمهام الموكولة لهما تستند تباعا إلى القانون رقم 016-89¹⁶ والقانون 30-1793¹⁷، فإن الفراغ القانوني يعتبر المهندس المختص الذي يفتقر إلى نص خاص ينظم مهنته ويضبط مجال تدخله. تتعدد المسألة أكثر، إذا علمنا أن وضع المستندات الفنية من تصاميم ودراسات تتعلق بإقامة الطرق ووسائل الصرف الصحي وشبكات الماء والكهرباء والهاتف ترتبط بتخصصات هندسية مختلفة لا تجتمع لدى مهندس واحد. وقد يكون هذا الاعتبار حاضرا لدى المشرع حين نص على المهندس المعماري والمهندس المساح الطبوغرافي بصيغة المفرد، في حين تحدث عن المهندسين المختصين بصيغة الجمع¹⁸.

وفي هذا السياق، نشير إلى المرسوم رقم 2.98.984 الصادر في 4 ذي الحجة 1419 (22 مارس 1999) المتعلق بإحداث نظام لاعتماد الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين القائمين بأعمال الدراسات والإشراف على المشاريع لأجل إبرام بعض صفقات الخدمات لحساب الدولة، الذي اشترط الحصول على اعتماد للقيام بالدراسات الخاصة بالتجزئات والطرق والشبكات المختلفة بالنسبة للمشاريع العمومية.

¹³ المادة الخامسة من القانون 25-90 السالف الذكر.

¹⁴ عبد الواحد الإدريسي وأحمد مالكي: تداعيات المنازعات العقارية على التدبير العمراني بالمغرب، منشورات جمعية التكافل الاجتماعي لقضاة وموظفي المجلس الأعلى، مطبعة الأمنية، الرباط، 2007.

¹⁵ Abderrahim Kassou et Taoufik Souami : Professionnels de l'urbanisme, le puzzle marocain, in Claude de Miras (coord.): Intégration à la ville et services urbains au Maroc, Publications de l'Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, Imprimerie Okad El Jadida, 2005, p.401.

¹⁶ ظهير شريف رقم 1.92.122 صادر في 22 من ربيع الأول 1414 (10 سبتمبر 1993) بتنفيذ القانون رقم 016.89 المتعلق بمزاولة مهنة الهندسة المعمارية وإحداث هيئة المهندسين المعماريين الوطنية، الجريدة الرسمية عدد 4225 بتاريخ 4 جمادى الأولى 1414، الموافق ل 20 أكتوبر 1993.

¹⁷ القانون رقم 93-30 المتعلق بمزاولة مهنة الهندسة المساحية الطبوغرافية وبإحداث الهيئة الوطنية للمهندسين المساحين الطبوغرافيين الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-94-126 الصادر في 14 من رمضان 1414 (25 فبراير 1994)، الجريدة الرسمية عدد 4246 بتاريخ 3 شوال 1414، الموافق ل 16 مارس 1994.

¹⁸ انظر المواد 13 و 14 و 15 من القانون 25-90 السالف الذكر.

وقد استثنت المادة الأولى من هذا المرسوم كُلاً من المهندس المعماري والمهندس المساح الطبوغرافي من إمكانية الحصول على أي من الاعتمادات الواردة فيه، حيث نصت على أن أحكامه لا تسري على الأعمال المنجزة من قبلهما وذلك في إطار المهام المعترف لهما بها بموجب التشريع الخاص بهما.

ومن تداعيات كل ذلك تأجيج نوع من الحساسية بين المهنيين، ولاسيما بين المهندسين المساحين الطبوغرافيين والمهندسين من تخصصات أخرى الذين يعتبرون إنجاز المستندات الفنية المتعلقة بإقامة الطرق ومختلف الشبكات اختصاصاً حصرياً لهم. وفي مقابل ذلك، يستند المهندس المساح الطبوغرافي إلى منطوق الفقرة الثانية من المادة الأولى من القانون رقم 30-93 المؤمى إليه سلفاً التي يفهم منها إمكانية قيامه بمثل هذه الدراسات¹⁹، كما يستند إلى واقع الحال الذي يكشف عن ممارسته العملية وقيامه بإنجاز الملف التقني المتعلق بالطرق ومختلف الشبكات لمشاريع التجزئات العقارية لفائدة القطاع الخاص²⁰.

وقد تطور الأمر أحياناً إلى منازعات قضائية، كما هو الشأن بالنسبة للحكم الصادر عن المحكمة الإدارية للدار البيضاء عدد 379-7110-2019 بتاريخ 11 دجنبر 2019 بين مهندس مساح طبوغرافي ورئيس المجلس الجماعي للجديدة بخصوص قرار رفض هذا الأخير للملف التقني المتعلق بالطرق ومختلف الشبكات المنجز من قبل المهندس المذكور. وقد قضت المحكمة بإلغاء قرار رئيس المجلس الجماعي الذي اعتبرته مجانباً للقانون²¹. ومن خلال كل ذلك، يتجلى الغموض الذي يشوب مفهوم المهندس المختص الوارد في القانون رقم 25-90 السالف ذكره ومجالات تدخل المهندسين على اختلاف تخصصاتهم.

أما ظهير 25 يونيو 1960، فقد سكت سكوتاً مطبقاً عن المهنيين جميعهم في علائقهم بالتجزئة العقارية. يفهم من ذلك عدم إجبارية الاستعانة بهم أصلاً، مع العلم أنه من الصعب استساغة تهيئة أي مجال دون اللجوء إلى ذوي الاختصاص. ويزداد الأمر غرابة عندما خص القانون 12-66 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء المهندسين بعقوبات في حالة عدم تبليغهم عن المخالفة خلال 48 ساعة من علمهم بارتكابها، وعند عدم مسك

¹⁹ تنص المادة الأولى من القانون رقم 30-93 على ما يلي: تتاط بالمهندس المساح الطبوغرافي مهمة القيام، باسمه وتحت مسؤوليته، بإعداد الدراسات والعمليات والتصاميم والوثائق التي ترجع إلى الجيوديزيا ووضع الخرائط الطبوغرافية أو تدخل في إنجاز رسوم العقارات على اختلاف مقاييسها وأساليب مباشرتها وتحديد العقارات والقيام بأعمال الخبرة في الميدان العقاري أو تتعلق بالملكية المشتركة والتجزئات المنصوص عليها في المواد 4 (1) و 14 و 16 (الفقرة 2) من القانون رقم 25-90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات.

ويجوز للمهندس المساح الطبوغرافي كذلك القيام، وفق نفس الشروط، بالدراسات والأعمال الطبوغرافية المتعلقة بعمليات رسم التصاميم وتحديد مواقع المنشآت وضم الأراضي وإعداد التراب الوطني والمباني والأشغال العمومية.

²⁰ ومن مظاهر التناقض في الموضوع، أن الواقع بين من خلال بعض الحالات أنه يمكن منح الاعتماد للمهندس المساح الطبوغرافي نفسه باعتباره مهندساً على ألا يكون مسجلاً بجدول الهيئة الوطنية للمهندسين المساحين الطبوغرافيين. ونفس الشيء ينطبق على المهندس المعماري الذي لا يمكن أن يحصل على الاعتماد الخاص مثلاً بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية إلا إذا لم يكن مسجلاً بجدول هيئته المهنية، علماً أن المهندس المعماري يسمح له أن يشارك في طلبات العروض المتعلقة بتصاميم التهيئة دون الحاجة لأي اعتماد. فأي منطق يمكن أن يبرر هذه الممارسات الإدارية التي تفقد إلى خيط قانوني ناظم؟ الأمر الذي يسائل جودة التشريع وفلسفة التدبير.

²¹ يتعلق الأمر بالمهندس المساح الطبوغرافي السيد رشيد ثلاثي الممثل القانوني لشركة كلاسي (Galaxy) للدراسات الهندسية والطبوغرافية الذي طعن في قرار رئيس المجلس الجماعي عدد 2019/60 بتاريخ 20 مارس 2019.

دفتـر الورش²²، على الرغم من أن القانون لا ينص على تدخلهم في الأساس كما سلف الذكر. حتى لو اعتبرنا أن تنظيم الورش يهم المشاريع التي ستحدد طبيعتها وخصائصها بنص تنظيمي حسب ما ورد في الفصل 1-12 من هذا القانون، فإن اللبس يظل جلياً، طالما أنه لا يحق للنص التنظيمي "المنتظر" أن يخوض في مجالات من اختصاص التشريع.

ثالثاً: إبداء الرأي في التجزئة العقارية مظاهر المرونة والتعقيد: أي فراغات؟

من النقط التي تثير نقاشاً قانونياً على مستوى تدبير ملفات التجزئات العقارية والمجموعات السكنية وغيرها، تلك المتعلقة بالطبيعة القانونية لآراء أعضاء لجنة المشاريع الكبرى المكلفة بالدراسة والبت في هذه الملفات²³ طبقاً للباب الرابع من ضابط البناء العام لسنة 2019 المشار إليه سابقاً. فباستثناء طبيعة رأي الوكالة الحضرية الذي يظل واضحاً بالرجوع إلى المادة 101 من القانون التنظيمي رقم 113-14 المتعلق بالجماعات والمادة 39 من ضابط البناء العام لسنة 2019 من حيث وجوب استطلاع والتقدير به تحت طائلة البطلان من قبل رئيس مجلس الجماعة²⁴، فإن الطبيعة القانونية لآراء باقي الأعضاء الدائمين بما فيها رأي ممثل العمالة أو الإقليم تبقى غير واضحة.

كثيرة هي الاختلافات والتضاربات في آراء لجنة دراسة الملفات نظراً لغياب منظومة معايير مرجعية ذات حجية قانونية²⁵، بيد أنه ثمة سكوت قانوني عن كيفية تدبير ذلك، وإن كانت الدورية الوزارية عدد 1500/2000 بتاريخ 6 أكتوبر 2000²⁶ والتي لم تعد سارية المفعول، قد أشارت إلى ترجيح رأي الوكالة الحضرية عند تعارض الآراء، على الرغم من كون حجم المناشير الوزارية لا تتسع لمثل هذه الأمور التي تظل من اختصاص المشرع.

²² انظر الفصلين 11-12 و16 من الظهير الشريف رقم 1.16.124 صادر في 21 من ذي القعدة 1437 (25 أغسطس 2016) بتنفيذ القانون رقم 66.12 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء، الجريدة الرسمية عدد 6501 بتاريخ 17 ذو الحجة 1437 (19 سبتمبر 2016).

²³ تتكون لجنة المشاريع الكبرى من أعضاء دائمين، وهم ممثلو العمالة أو الإقليم والجماعة والوكالة الحضرية والمصالح المختصة في مجال الربط بشبكات الاتصالات السلكية واللاسلكية والأجهزة المكلفة بتسيير مختلف الشبكات. وتتكون أيضاً من أعضاء غير دائمين وهم ممثلو الإدارات التي يتعين لزاماً أخذ آرائها والحصول على تأشيراتها المقررة بموجب التشريعات الجاري بها العمل. انظر المادتين 22 و26 من ضابط البناء العام لسنة 2009.

²⁴ تنص المادة 101 من الظهير الشريف رقم 1.15.85 الصادر في 20 من رمضان 1436 (7 يوليو 2015) بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات (الجريدة الرسمية 6380 بتاريخ 6 شوال 1436 (23 يوليو 2015)) على أنه يتعين على الرئيس، تحت طائلة البطلان، التقيد بجميع الآراء الملزمة المنصوص عليها في النصوص التشريعية الجاري بها العمل ولا سيما بالرأي الملزم للوكالة الحضرية. وتنص المادة 39 من المرسوم المتعلق بضابط البناء العام لسنة 2019 على أن رئيس مجلس الجماعة يقرر بشأن مال طلب الرخصة، وذلك على ضوء الآراء والاستشارات المعبر عنها من طرف أعضاء لجان الدراسة. ولا يمكن، في أي حال من الأحوال، تسليم الرخصة دون الحصول على الرأي الملزم الذي تبديه الوكالة الحضرية في حظيرة لجان الدراسة، والذي يعد استطلاعاً والتقدير بمضمونه من طرف رئيس مجلس الجماعة إجبارياً. يلاحظ من خلال ما سبق من مقتضيات قانونية أن رأي الوكالة الحضرية مطابق وإن لم يستعمل المصطلح، بالنظر إلى مضمون هذه المقتضيات التي أوجبت التقيد به وشددت على ذلك.

²⁵ Abbdelwahed El Idrissi : Les équipements urbains dans la planification urbaine in Mustapha Chouiki (coord.) : Tounants et tourments de la planification urbaine au Maroc, pour quel devenir ? 2019, p.100.

²⁶ منشور السيد وزير إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان والبيئة عدد 1500/2000 بتاريخ 6 أكتوبر 2000 المتعلق بتبسيط مسالك ومساطر دراسة طلبات

وبعيدا عن هذا النقاش القانوني، فإنه من الصعب، عموما، تصور اتخاذ قرار بالترخيص لمشروع ما لم يَحْظَ بالرأي الموافق للعمالأة أو الإقليم، بالنظر للمناخ السياسي والمؤسسي وثقل وزن مؤسسة العامل في منظومة التخطيط والتدبير العمرانيين.

وفي سياق آخر، تتيح المادة 21 من القانون المذكور²⁷ إمكانية الترخيص لإحداث تجزئات لا تنص على القيام بجميع أو بعض أشغال التجهيز، إذا لم يكن هناك ما يبرر القيام بتلك الأشغال، أو إذا لم يكن في الإمكان إنجازها لأسباب فنية. فإذا سلمنا بوجود حالات يؤذن فيها بالتجزئة دون القيام بجميع أشغال التهيئة المنصوص عليها في المادة 18 من نفس القانون، فإن المشرع قد سكت عن كيفية متابعة ملف استخراج الرسوم العقارية الفردية للبقع.

من المعلوم أن تفتيت العقار وتحرير وتلقي وتسجيل والإشهاد على صحة إمضاءات العقود المتعلقة بعمليات البيع والإيجار والقسمة المرتبطة بالتجزئة العقارية، يستوجب الإدلاء إما بمحضر التسلم المؤقت وإما بشهادة مسلمة من رئيس مجلس الجماعة تثبت أن العملية لا تدخل في نطاق هذا القانون.²⁸ والحالة هذه أن التجزئة العقارية المأذون لها دون الحاجة للقيام بجميع أشغال التجهيز، لا يمكن أن تكون موضوع تسلم مؤقت، كما لا يجوز اعتبارها خارج نطاق القانون الذي ينظمها. وبالتالي يتعذر تصور تحرير محضر يشهد على أعمال تهيئة غير منصوص على إنجازها وغير موجودة على أرض الواقع، ولا يحق لرئيس مجلس الجماعة أن يسلم بخصوصها الشهادة المولمإ إليها.

ومن جهة أخرى، لا بد من إثارة الانتباه أيضا إلى الغموض الذي يحيط بفهم وأجراً المادة 44 من القانون رقم 25-90 التي تتيح إمكانية تسليم رخصة البناء قبل انتهاء أشغال التجهيز إذا كان صاحب المشروع هو الذي سيتولى بنفسه تشييد مبان في تجزئته. يكمن الإشكال في هذا الصدد في غياب مقاييس وضوابط تسعف في التنزيل السليم لهذا المقتضى. لقد أبان الواقع عن قصور هذه المادة التي أدى الاستناد إلى ظاهرها أحيانا إلى بناء نسبة كبيرة من البقع دون أن تتم أشغال التجهيز والتسبب في مشاكل اجتماعية ومجالية.²⁹

وتعتبر هذه المسألة محسومة على مستوى ظهور 25 يونيو 1960 في فصله الحادي عشر الذي يمنع تشييد أية بناية في تجزئة ما إذا لم تنجز الأشغال المنصوص عليها في المشروع المأذون فيه.

الخور الثاني: أشغال تجهيز التجزئة العقارية بين فراغات قانونية وإشكالات عملية:

²⁷ تنص المادة 21 على أنه يجوز بعد موافقة الإدارة تسليم الإذن في إحداث التجزئات التي لا تنص مشاريعها على القيام بجميع أو بعض الأشغال المقررة في البند 1 من المادة 18 من نفس القانون:

- إذا لم يكن هناك ما يبرر القيام بتلك الأشغال نظرا إلى الغرض المعد له العقار المراد تجزئته أو موقعه؛
- إذا لم يكن في الإمكان إنجاز تلك الأشغال لأسباب فنية كانهدام الشبكة الرئيسية المطلوب وصل الشبكات الداخلية بها.

²⁸ انظر المادة 35 من القانون 25-90.

²⁹ نسوق مثال تجزئة الودادية السكنية الهناء بمدينة سطات.

يبحث هذا المحور في بعض مظاهر قصور الإجراءات المسطرية المرتبطة بالملف التقني لتهيئة التجزئة العقارية (أولاً)، وفيما يطرحه طلب تعديلها من استفسارات وتأويلات (ثانياً)، كما يبسط إشكالات عملية تتعلق بالتسليم المؤقت والنهائي لأشغال تجهيزها، وما يترتب عن كل ذلك من آثار قانونية وتداعيات على صعيد الحكامة العمرانية (ثالثاً).

أولاً: ملف الطرق ومختلف الشبكات: قصور في الإجراءات وخلل في التدبير:

معلوم أن الإذن في القيام بالتجزئة يسقط إذا انقضت ثلاث سنوات ابتداء من تاريخ الحصول عليه، دون أن يكون المجزئ قد أنجز أشغال التجهيز المبينة في الملف التقني للطرق ومختلف الشبكات، وذلك وفق منطوق المادة 11 من القانون 25-90 والفصل 12 من ظهير 25 يونيو 1960.

إذا كان هذا الأجل محط انتقاد لعدم كفايته لإنجاز المطلوب، خاصة عندما يتعلق الأمر بإعداد تجزئات على مساحات كبيرة، فإن الواقع أبان عن ممارسات إدارية على هامش الشرعية استفحلت معها إشكالات تدبيرها. ومن بين ذلك تسليم الأذون لإحداث التجزئات العقارية أحيانا قبل التأشير على الملفات التقنية المتعلقة بمختلف أشغال التجهيز من طرف الإدارة والهيئات المسند إليها تتبع الأشغال وتسلمها وتديرها فيما بعد، خلافا لما هو منصوص عليه في القانون³⁰. ذلك ما أكدته الدورية المشتركة المؤرخة في 18 يونيو 2020 بخصوص أشغال تجهيز التجزئات العقارية والمجموعات السكنية وآجال إنجازها³¹.

وقد كشفت الممارسة عن عدم عرض الملفات التقنية المشار إليها على لجنة المشاريع الكبرى المختصة، إذ يتم الاكتفاء بعرضها على الإدارات والأجهزة المكلفة بتسيير مختلف الشبكات دون غيرها، على الرغم من أن الإذن في إحداث التجزئة العقارية يسلم بناء على طلب من صاحب الشأن يكون مصحوبا بأربعة وثائق خصها القانون 25-90 بالذكر على وجه التحديد³²، من بينها المستندات الفنية المتعلقة بإنجاز الطرق ومختلف الشبكات.

³⁰ تراجع في هذا الشأن:

- المادتان 4 و6 من القانون رقم 25-90، والمادة 9 من المرسوم القاضي بتطبيقه؛
- المادة 25 من ضابط البناء العام المحدد لشكل وشروط تسليم الرخص والأذون لسنة 2019 السالف الذكر؛
- المادة الأولى من القرار المشترك لوزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة ووزير الداخلية رقم 337.20 صادر في 21 يناير 2020 تحدد بموجبه الوثائق اللازمة لملفات طلبات الرخص المقررة بموجب النصوص التشريعية المتعلقة بالتعمير والتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والنصوص الصادرة لتطبيقها.

³¹ الدورية المشتركة بين وزير الداخلية ووزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة عدد 2760/1205 المؤرخة في 18 يونيو 2020 بخصوص أشغال تجهيز التجزئات العقارية والمجموعات السكنية وآجال إنجازها.

³² تنص المادة 4 من القانون 25-90 على أنه يسلم الإذن في إحداث التجزئة العقارية بناء على طلب من صاحب الشأن يكون مصحوبا بالوثائق التالية:

1. رسم طبوغرافي محدد على أساس النقاط المحسوبة للدائرة المراد تجزئتها المبينة على الخريطة العقارية؛
2. المستندات المتعلقة بالتصور المعماري للتجزئة (مكونات التجزئة واندماجها في القطاع الواقعة بداخله)؛
3. المستندات الفنية المتعلقة بإنجاز الطرق ومختلف شبكات الماء والصرف الصحي والكهرباء؛
4. دفتر الشروط الذي يتضمن بوجه خاص بيان مختلف أنواع الارتفاقات التي تثقل العقار وحجم المباني وشروط إقامتها والتجهيزات التي تتحمل الجماعة الحضرية أو القروية إنجازها والتي يجب أن ينجزها صاحب التجزئة.

وفي السياق ذاته، ينص البند الرابع من المادة الثالثة من الظهير المحدث للوكالات الحضرية³³، على أن هذه المؤسسات تتولى إبداء الرأي في جميع المشاريع المتعلقة بتقسيم وتجزئة الأراضي وإقامة المجموعات السكنية والمباني. وبالتالي، يشمل رأيها مختلف الجوانب التقنية والفنية والعمرائية والقانونية والعقارية بلا استثناء، مما يتطلب عرض تلك الملفات وجوبا على أنظارها من أجل دراستها وإبداء الرأي بشأنها.

لقد طرح هذا الأمر وما يزال سجالا بين من يرى في رأي هذه المؤسسة الشمول وبين من يقصره على ما يرتبط بوثائق التعمير، حتى أنه سبق للوكالات الحضرية أن توصلت بدورية من الوزارة الوصية عليها عدد 9510 بتاريخ 16 يونيو 2003 بخصوص حدود رأيها فيما يتعلق بدراسة المشاريع العمرانية³⁴، حيث نصت على ضرورة اقتصار الوكالات الحضرية حين دراسة الطلبات المتعلقة بمشاريع تقسيم الأراضي وتجزئتها وإقامة المجموعات السكنية والمباني على الجانب التعميري والتقني وإسناد النظر في الجانب العقاري لهذه المشاريع للجماعات المعنية المختصة في الموضوع³⁵. تجعلنا هذه الدورية نتساءل عن السند القانوني المعتمد لسحب إبداء رأي الوكالات الحضرية في الجوانب العقارية، كما نتساءل كذلك عن السند القانوني المعتمد الذي تم بواسطته منح اختصاص النظر في الجانب العقاري للجماعات أمام غياب أي نص مرجعي في الموضوع.

ثانيا: الملف التعديلي للتجزئة العقارية بين فراغات قانونية وأسئلة عملية:

من أبرز أوجه الفراغ القانوني، عدم الإشارة إلى إمكانية تعديل التجزئة العقارية وما يترتب عن ذلك من آثار قانونية. تتناسل سلسلة من الأسئلة بهذا الخصوص. فهل يتعين، في حالة التعديل، احتساب مدة سريان الإذن بإحداث التجزئة العقارية من تاريخ الحصول على الرخصة الأولى أم من تاريخ الحصول على الرخصة التعديلية؟ وإذا ما اعتبرنا أن الملف التعديلي يفتح أجل ثلاث سنوات من جديد لتهيئة التجزئة العقارية انطلاقا من كونه قرارا جديدا كما كان شائعا على مستوى الممارسة، فإلى أي حد يمكن ضبط هذا التصرف حتى لا يكون مدخلا للالتفاف على القانون وتمديد مدة إنجاز أشغال تجهيز التجزئة العقارية؟ وهل أصلا مدة ثلاث سنوات كافية للقيام بالملبوع بالنسبة لجميع المشاريع على مساحاتها ومشملاقتها؟ فهل يستساغ منطقا أن نساوي على سبيل المثال بين تهيئة ألف متر مربع وتهيئة مئات الهكتارات؟ وكيف يمكن التعامل مع مشاريع التجزئات العقارية التي شارفت

³³ ظهير شريف رقم 1.93.51 صادر في 22 من ربيع الأول 1414 (10 شتنبر 1993) معتبر بمثابة قانون يتعلق بإحداث الوكالات الحضرية، الجريدة الرسمية عدد 4220 بتاريخ 15 شتنبر 1993.

³⁴ تجدر الإشارة إلى أن هذه الدورية قد صدرت بناء على استشارة الأمانة العامة للحكومة في الموضوع بتاريخ 28 مايو 2003، التي جاء فيها ما يلي: Les agences urbaines, dont la principale compétence dans ce domaine est de donner un avis technique, doivent être cantonnées dans un examen des projets du point de vue urbanistique et technique, et ce conformément à la législation et à la réglementation en vigueur en la matière.

³⁵ من المبررات التي اعتمدت عليها الدورية المذكورة في هذا الشأن تعرض الوكالات للانتقاد لكونها تعرقل مشاريع استثمارية، إضافة إلى الزج بها في بعض الأحيان في نزاعات أمام المحاكم.

أشغال تهيئتها على الإنتهاء مع انصرام الأجل القانوني السالف الذكر أو تم الانتهاء من إنجازها خارج المدة المحددة قانوناً؟ وكيف يمكن ترتيب الآثار المرتبطة بالإذن الجديد للتجزئة فيما يتعلق بتسوية وضعية الإعفاء المؤقت من الرسم على الأراضي الحضرية غير المبنية ومقابل الخدمات المؤدى عنها؟

هي جملة من البياضات والإكراهات التي تظل مطروحة دون أجوبة قانونية. فقد عزت الدورية الوزارية المشتركة عدد 2760/1205 المؤرخة في 18 يونيو 2020³⁶ ذلك بالأساس إلى بعض الممارسات التي لا تستند على أساس قانوني، والتي أضحت على مدى سنوات القاعدة المتعارف عليها والمعمول بها من طرف مختلف مكونات المنظومات المحلية والفاعلين في الميدان. ومن تم حاولت إيجاد مسالك لاستدراك الأمر، غير أنها لم تتطرق إلى كيفية التعاطي مع الإذن القاضي بالترخيص لتعديل مشاريع التجزئات العقارية والمجموعات السكنية المسلم قبل انصرام أجل سقوط الإذن واكتفت في هذا الشأن بالحالة المتعلقة بانقضاء الأجل المذكور.

ولعل جنوح نفس الدورية إلى إعمال ما اعتبرته قراءة مندمجة للمادتين 11 و 23 من القانون رقم 90-25، وكذا المادة 42 من القانون رقم 06-47 المتعلق بجبايات الجماعات المحلية، وتبني مبدأ مدة الإعفاء المؤقت من الرسم على الاراضي الحضرية غير المبنية لمشاريع التجزئات العقارية حسب مساحتها، كأجل لسقوط الإذن في إحداث التجزئات العقارية³⁷ يظل بلا تأسيس قانوني. فلا يحق للدورية أن تتجاوز الغرض منها الذي يكمن في التفسير والتوضيح وتيسير العمل الإداري. ولا يجوز أن تتعارض مع المقتضيات الصريحة للمادة 11 من القانون رقم 90-25، وإن كانت قد استندت إلى منطق نشاطه، بالنظر لضرورة التمييز بين المشاريع وفق مساحتها ومشمولاتها، وتيسير مساطر الاستثمار في مجال العقار والتعمير.

ثالثاً: تسلم أشغال التجزئة العقارية: إشكالات وتداعيات:

³⁶ الدورية المشتركة بين وزير الداخلية ووزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة عدد 2760/1205 المؤرخة في 18 يونيو 2020 بخصوص أشغال تجهيز التجزئات العقارية والمجموعات السكنية وأجال إنجازها.

³⁷ المقصود هنا هو اعتبار أجل سقوط الإذن في إحداث التجزئات العقارية هو ثلاث سنوات بالنسبة للمشاريع التي لا تتعدى مساحتها 30 هكتاراً، وخمس سنوات بالنسبة للمشاريع التي تفوق مساحتها 30 هكتاراً ولا تتعدى 100 هكتاراً، وكذا سبع سنوات بالنسبة للمشاريع التي تفوق مساحتها 100 هكتاراً. وقد حثت الدورية المذكورة على مراعاة إمكانية عدم احتساب الأجل المتعلقة بكل توقف داخل الأجل القانوني المخصص لإنجاز أشغال التجهيز، وذلك في الحالات التالية:

- التوقف الناجم عن القوة القاهرة والحادث الفجائي المنصوص عليهما في الفصلين 268 و 269 من الظهير الشريف الصادر في 12 غشت 1913 بمثابة قانون الالتزامات والعقود؛
- التوقف بسبب يمكن الاعتداد به مثبت ومعلل، وترجع المسؤولية المباشرة عن حدوثه للإدارة أو الهيئات التابعة لها أو المسؤولية عنها؛
- التوقفات الناتجة عن كل تغيير قد يكون طال الوضعية القانونية لصاحب التجزئة العقارية أو المجموعة السكنية أو طال علاقاته التعاقدية المتعلقة بإنجاز المشروع.

إذا كان المشرع قد حدد بوضوح مكونات اللجنة التي تتولى التسلم المؤقت لأشغال تجهيز التجزئة العقارية³⁸، فإنه في مقابل ذلك لم يعالج حالات غياب بعض أعضائها، مما قد يتسبب أحيانا في تعطيل المسطرة والإضرار بمصالح المجزئين. لقد كان حريا بالمشرع أن يتوقع هذا الأمر بالتنصيص على صحة أعمال اللجنة بمن حضر منها في الاجتماع الثاني، إذا تعذر حضور الجميع في الاجتماع الأول، مع قبول الآراء المكتوبة التي ترسل مسبقا بالنسبة لمن يغيب وقت التسلم المؤقت.

ولم يتناول المشرع أيضا كيفية تدبير اختلاف أعضاء اللجنة في مدى مطابقة الأشغال المنجزة لما تنص عليه المستندات الموافق عليها، مما يطرح مرة أخرى مسألة الطبيعة القانونية للآراء المبداءة من قبلهم، حيث تختلف الأدوار داخل هذه اللجنة، فمنهم من يتعين أن يكون رأيه مطابقا، ومنهم دون ذلك³⁹، إلى درجة التساؤل عن جدوى حضور بعضهم كممثلي مصالح المحافظة على الأملاك العقارية وأشغال المسح الطبوغرافي والسلطة الإدارية المحلية، إذا ما استحضرننا طبيعة تمثيلية الوكالة الحضرية والعمالة.

وفي نفس السياق، نتساءل عن الطبيعة القانونية لمحضر التسلم المؤقت. ألا يمكن اعتباره قرارا إداريا، باعتباره يعبر عن إرادة الإدارة ويصدر عنها -ولو تعدد المتدخلون- في شكل تنفيذي، تترتب عليه آثار قانونية بالإحداث أو التعديل أو الإلغاء⁴⁰؟ وبالتالي يمكن الطعن فيه بالإلغاء أمام المحاكم الإدارية.

أما التسلم النهائي لأشغال التجهيز، فإنه لا يخلو من بياضات، من بينها عدم تحديد الجهة التي تدعو اللجنة إلى الانعقاد، كما هو الشأن بالنسبة لمسطرة التسلم المؤقت، واستعمال صيغة "بعد مضي سنة على تحرير محضر التسلم

³⁸ تنص المادة 24 من القانون 90-25 على أنه تتولى التسلم المؤقت للأشغال لجنة تضم ممثلين للجماعة وممثلين للإدارة تحدد السلطة التنظيمية عددهم وصفاتهم، كما تضم ممثلا لمصالح المكلفة بتوزيع الماء والكهرباء. ويدعى صاحب التجزئة والمقاول والمهندس المعماري والمهندسون المختصون ومهندس المساحة لحضور اجتماع اللجنة. وفي نفس الإطار، تنص المادة 16 من المرسوم التطبيقي للقانون 90-25 على ما يلي: تتألف لجنة التسلم المؤقت للأشغال المنصوص عليها في الفقرة الأولى من المادة 24 من القانون المشار إليه أعلاه رقم 25.90 من:

- ممثل مجلس الجماعة، رئيسا؛
- المهندس المعماري المزاوول عمله في الجماعة أو المهندس المعماري للعمالة أو الإقليم؛
- المهندس المزاوول عمله في الجماعة أو مهندس العمالة أو الإقليم؛
- ممثل السلطة الإدارية المحلية؛
- ممثل المصالح الخارجية للتعمير أو إذا كانت التجزئة تقع بدائرة اختصاص وكالة حضرية ممثل هذه الوكالة؛
- ممثل مصالح المحافظة على الأملاك العقارية وأشغال المسح الطبوغرافي المعنية؛
- ممثل الوزارة المكلفة بالأشغال العمومية إذا تعلق الأمر بتجزئة مجاورة للملك العام البحري أو طرق المواصلات البرية غير الجماعية؛
- ممثل المصالح المكلفة بتوزيع الماء والكهرباء.

ويدعو كذلك لحضور أعمال اللجنة:

- ممثل المكتب الوطني للبريد والاتصالات السلكية واللاسلكية عندما تكون التجزئة متصلة بالشبكة العامة للاتصالات السلكية واللاسلكية؛
 - ممثل المصالح الجهوية لوزارة الشؤون الثقافية عندما يكون للتجزئة تأثير على المباني التاريخية والمواقع الطبيعية المرتبة أو المقيدة الواقعة بالقرب منها.
- على أن اللجنة تضم، إذا كانت التجزئة تقع باثنتين أو أكثر من الجماعات، ممثل كل مجلس من مجالس الجماعات المعنية والمهندس المعماري والمهندس التابعين للعمالة أو الإقليم وأن اقتضى الحال المهندس المعماري والمهندس المزاوولين عملهما في كل جماعة من الجماعات المذكورة، وفي هذه الحالة تسند رئاسة لجنة تسلم الأشغال إلى ممثل السلطة الإدارية التي سلمت الإذن في القيام بالتجزئة.

³⁹ تطرح أيضا كفاءة بعض ممثلي المصالح الإدارية داخل مختلف اللجان الذين تعوزهم أحيانا الكفاءة العلمية والتقنية. يراجع: أحمد مالكي وحسن الشوكي: الجماعات والحق البيئي من منظور تميميري، في أحمد حضرائي (إشراف) وأحمد مالكي (تنسيق): الجماعات الترابية وحقوق الإنسان، منشورات مركز الدراسات في الحكامة والتنمية الترابية، أكسيس ديزاين، 2017، ص. 187.

⁴⁰ Pour plus de détails, voir : Michel Rousset et Jean Garagnon, Droit administratif marocain, Editions La Porte, 6^{ème} édition, Imprimerie El Maarif Al Jadida, Rabat, 2003, pp. 393-395.

المؤقت"⁴¹، التي تحتل التأويل. فهل يقصد بأجل السنة المباشرة الفورية لعملية التسلم النهائي؟ وما مصير هذا التسلم إن حصل بعد مدة تزيد عن ذلك بأشهر أو بسنوات؟ وما جزاء عدم القيام أصلا بالتسلم النهائي؟ وبالإضافة إلى كل ذلك، تقتصر آثار التسلم النهائي، إن حصل، على إلحاق طرق التجزئة ومختلف الشبكات والمساحات غير المبنية المغروسة بالملك العمومي الجماعي، دون المساحات الاحتياطية الإضافية التي تخصص حسب المادة 30 من القانون 25-90 للتجهيزات الجماعية والمنشآت ذات المصلحة العامة التي يستلزمها إحداث التجزئة، كالمسجد ومخفر الشرطة وغيرها.

هي بياضات تنضاف إلى تعقيدات مسطرية، تتمثل أساسا في الإجراءات والشروط المتطلبة لإلحاق بالأماكن العامة للجماعة. يتطلب الأمر تحرير محضر التسلم النهائي وتسليم رئيس مجلس الجماعة شهادة تثبت أن الطرق ومختلف الشبكات توجد في حالة سليمة⁴²، بالإضافة إلى محضر الإلحاق الذي يجب أن يوقعه رئيس مجلس الجماعة وصاحب التجزئة⁴³.

لهذا نقترح بهذا الخصوص، إعادة النظر في فلسفة وإعمال التسلم النهائي في شأن نقل المساحات المخصصة للطرق ومواقف السيارات والمساحات غير المبنية والمساحات المخصصة للتجهيزات الجماعية والمنشآت ذات المصلحة العامة، إلى الأملاك العامة الجماعية، إذ يمكن أن يتم النقل المشار إليه بموجب محضر التسلم المؤقت. وقد ذهب مشروع مدونة التعمير إلى أبعد من ذلك، حيث رتب عن تسليم الإذن في إحداث التجزئة، اعتبار المساحات والمنشآت المذكورة في حكم الأملاك العامة أو الخاصة للدولة أو الجماعات، حسب الحالة⁴⁴.

إذا كان النقاش مفتوحا بخصوص التسلم المؤقت والنهائي على صعيد القانون 25-90، فإنه يغيب تماما على مستوى ظهير 25 يونيو 1960 الذي لم يشر البتة إلى كيفية التحقق من مدى إنجاز أشغال التجهير ولا إلى كيفية استخراج الرسوم العقارية الفردية من الرسم العقاري الأم موضوع التجزئة، ولا إلى إبرام العقود، ولا إلى إبراء ذمة الجزئ، ولا إلى مصير الطرق ومختلف الشبكات.

وأمام هذا الفراغ، أفرزت الممارسة تصرفات إدارية تختلف من منطقة إلى أخرى. فكثيرا ما يتم الخلط بين المقتضيات الواردة في القانونين المنظمين للتجزئة العقارية، حيث تعمم الإجراءات المفروضة في إطار القانون 25-90 على

⁴¹ تنص المادة 27 من القانون 25-90 على أن تقوم اللجنة التي تولت التسلم المؤقت بالتسلم النهائي لأشغال التجهيز بعد مضي سنة بتحرير محضر التسلم المؤقت للأشغال.

⁴² انظر المادة 29 من القانون 25-90.

⁴³ انظر المادة 17 من المرسوم التطبيقي للقانون 25-90.

⁴⁴ انظر المادة 100 من مشروع مدونة التعمير رقم 30-07 لسنة 2009

التجزئات التي تسري عليها أحكام الظهير المؤرخ في 25 يونيو 1960. قد لا نبالغ إذا قلنا إن التخطيط يطال في غالب الأحيان جميع مسلسل التجزئة من إعداد الملف للحصول على الإذن إلى مسطرة التسلم المؤقت لأشغال التجهيز. تتعدد مواطن الارتباك في قانون التعمير عموماً، لكنها تزداد حدة في ظهير 25 يونيو 1960 على وجه الخصوص⁴⁵. والحاصل أن العجز القانوني جزء من عجز أكبر وأعمق على صعيد مختلف مستويات السياسات الترابية والحضرية⁴⁶.

ثمة بياضات كثيرة تسائل صناعة التشريع بالمغرب، كما تسائل التدخل العمومي والحكامة في مجال التهيئة والتعمير، في سياق متحول أصبحت المراقبة فيه "من أصعب عمليات التدبير الحضري"⁴⁷. تبدو الحاجة ماسة إلى "القطع مع التدخلات العمومية الظرفية والجزئية"⁴⁸. فلا مناص من سياسة حضرية تنهض بإصلاحات شاملة، ومنها إعادة النظر في فلسفة ومنهجية إعداد النصوص القانونية، في اتجاه يستحضر الخبرة والتخصص والتشاركية والالتقائية، سعياً وراء بناء قانوني رصين بعيد عن الارتجال والتخطيط والارتباك ومنطق الاستدراك.

خاتمة:

لم يقف هذا العمل بالتأكيد على كل مواطن وأوجه الفراغ القانوني المنصب على التجزئة العقارية، بل سعى إلى رصد جملة من البياضات التي تتخلل مسار العملية من بدايتها إلى نهايتها، والتي تبدو جوهرية ومؤثرة على مستوى التدبير العمومي لإحدى الآليات المهمة في إنتاج المجال العمراني.

عديدة هي المواضيع التي لم تنل حظها بعد من البحث والتقليب من قبيل ما نص عليه القانون رقم 25-90 في مادته التاسعة على إمكانية إحداث تجزئات عقارية بالمناطق القروية شريطة تخصيصها لإقامة مساكن متفرقة أو نشاطات سياحية أو نشاطات مرتبطة بالزراعة على ألا تقل مساحة أي بقعة من بقع التجزئة عن هكتار واحد. يحتاج شرطاً المساحة والتجهيز في هذه الحالة إلى نقاش للتمييز بين التجزئة والتقسيم العقاريين وكيفية ضمان التنزيل الأمثل لإرادة المشرع والتحفيز على تنظيم وصون المجال القروي.

⁴⁵ يشمل الفراغ القانوني مسألة المنفعة العامة والتقسيم العقاري والمجموعات السكنية وإعادة هيكلة التجزئات غير المنظمة وتدخل المهنيين والتسليم المؤقت والنهائي ورخصة السكن وشهادة المطابقة وغيرها من البياضات التي تعتور ظهير 25 يونيو 1960.

⁴⁶ يرجى الاطلاع على سبيل المثال على:

Imane Bkiri et Mohamed Aneflouss : La « politique de la ville » : discours, réalités et handicaps, in Mohamed Zhar, Ahmed Ait Moussa et Mostapha Yahyaoui (coord.): Géographie et évaluation des politiques publiques, Cahiers de la recherche scientifique n°38, Laboratoire Dynamiques des Espaces et des Sociétés, Equipe de recherche : Espaces Politiques et Gouvernance Territoriale, Editions de la Faculté des Lettres et des Sciences humaines-Mohammedia, Imprimerie Annajah Eljadida, Casablanca, 2020, p.133.

⁴⁷ حنان النحاس: نظام المراقبة والزجر في مجال التعمير والبناء بالمغرب، في صديق عبدالنور (تنسيق): تدبير المجالات الحضرية بالمغرب في سياق متغير، منشورات مركز تكامل للدراسات والأبحاث، دار السلام، 2020، ص.137.

⁴⁸ عبدالمجيد هلال: التعمير الافتراضي والتعمير المجسد ومتطلبات الحكامة، في عبد المجيد هلال وعبدالجليل الكريفة وسعيد بوجروف (إشراف): تحولات المجالات الحضرية ومقاربة التنمية الترابية المستدامة، منشورات مختبر الدراسات حول الموارد والحركية والجاذبية، المطبعة والوراقة الوطنية، 2021، ص.97.

لا يقتصر الأمر على مجرد أسئلة وثرغات أثارها هذا المقال، بل لا تخلو قوانين التعمير وتلك المنظمة للتجزئة العقارية على وجه الخصوص من بعض التعارضات والتناقضات التي تحتاج إلى استجلاء فقهي وحسم تشريعي. ومن ذلك مسألة مرافق القرب العمومية التي يمكن فرضها دون تعويض استنادا إلى المادتين 30 و 31 من القانون 90-25، لكن لا يمكن إلحاقها عن طريق مسطرة التسلم النهائي لأشغال تجهيز التجزئة العقارية. ويضاف إلى ما سبق ما يطرحه تعريف التجزئة العقارية وفق الفصل العاشر من ظهير 25 يونيو 1960 التي تشترط في هذه العملية أن تكون مساحة إحدى بقعها أقل من ألفين وخمسمائة متر مربع. فما طبيعة تقسيم أحد الأملاك العقارية إلى قطع تفوق جميعها المساحة المذكورة؟ فلا تسعفنا المواد 58 و 60 من القانون 25-90 لتكييفها تقسيما عقاريا لكونها تقع في منطقة يباح البناء بها بمقتضى تصميم التنمية. ولا تسعفنا المادة 77⁴⁹ من نفس القانون لاعتبارها تجزئة عقارية. وهنا جوهر الخلط والتناقض.

حاصل القول إن البحث في رصد الاختلالات والفراغات والتناقضات التي وقفنا عليها، غايته التنبيه إلى ضرورة الحسم في مسألة المفاهيم وتحقيق التناغم والانسجام على مستوى بنية النص القانوني وإعمال معايير وقواعد صناعة التشريع في إطار يستحضر المقاربة الشمولية كمدخل لإصلاح منظومة التعمير. ولا سبيل لتحقيق المراد إلا في إطار رصانة والتفائية السياسات العمومية الترابية والعمرانية والعقارية، وحكمة تضمن أجراًتها.

⁴⁹ تنص المادة 77 من القانون 90-25 على عدم خضوع التجزئات العقارية المراد إنجازها في التجمعات العمرانية القروية المزودة بتصميم تنمية لأحكام هذا القانون، في الوقت الذي لا تبيح فيه المادة 60 من نفس القانون إجراء عمليات التقسيم الواقعة في المناطق التي يباح البناء بها بمقتضى وثيقة تعبيرية إلا وفق شروط التجزئات العقارية، كما هو منصوص عليها في الباب الأول من القانون 90-25.

لائحة المراجع:

بالعربية:

- أحمد مالكي وحسن الشتوكي: الجماعات والحق البيئي من منظور تكميري، في أحمد حضرائي (إشراف) وأحمد مالكي (تنسيق): الجماعات الترابية وحقوق الإنسان، منشورات مركز الدراسات في الحكامة والتنمية الترابية، أكسيس ديزاين، 2017.
- حنان النحاس: نظام المراقبة والزجر في مجال التعمير والبناء بالمغرب، في صديق عبدالنور (تنسيق): تدبير المجالات الحضرية بالمغرب في سياق متغير، منشورات مركز تكامل للدراسات والأبحاث، دار السلام، 2020.
- عبدالمجيد هلال: التعمير الافتراضي والتعمير المجسد ومتطلبات الحكامة، في عبد المجيد هلال وعبدالجليل الكريفة وسعيد بوجروف (إشراف): تحولات المجالات الحضرية ومقاربة التنمية الترابية المستدامة، منشورات مختبر الدراسات حول الموارد والحركة والجاذبية، المطبعة والوراقة الوطنية، 2021.
- عبد الواحد الإدريسي وأحمد مالكي: تداعيات المنازعات العقارية على التدبير العمراني بالمغرب، منشورات جمعية التكافل الاجتماعي لقضاة وموظفي المجلس الأعلى، مطبعة الأمانة، الرباط، 2007.

بالفرنسية:

- Michel Rousset et Jean Garagnon, Droit administratif marocain, Editions La Porte, 6ème édition, Imprimerie El Maarif Al Jadida, Rabat, 2003.
- Abdelwahed El Idrissi : Les équipements urbains dans la planification urbaine in Mustapha Chouiki (coord.) : Tounants et tourments de la planification urbaine au Maroc, pour quel devenir ? 2019.
in <http://www.montadacum.ma/wp-content/uploads/2019/12/Ouvrage-Planification-urbaine-mep.pdf>
- Abderrahim Kassou et Taoufik Souami : Professionnels de l'urbanisme, le puzzle marocain, in Claude de Miras (coord.): Intégration à la ville et services urbains au Maroc, Publications de l'Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, Imprimerie Okad El Jadida, 2005, p.401.
- Imane Bkiri et Mohamed Aneflouss : La « politique de la ville » : discours, réalités et handicaps, in Mohamed Zhar, Ahmed Ait Moussa et Mostapha Yahyaoui (coord.) : Géographie et évaluation des politiques publiques, Cahiers de la recherche scientifique n°38, Laboratoire Dynamiques des Espaces et des Sociétés, Equipe de recherche : Espaces Politiques et Gouvernance Territoriale, Editions de la Faculté des Lettres et des Sciences humaines-Mohammedia, Imprimerie Annajah Eljadida, Casablanca, 2020.