

وحدة البحث والتكوين
القانون الدستوري
وعلم السياسة



جامعة محمد الخامس
كلية العلوم القانونية والاقتصادية
والاجتماعية – أكدال الرباط –

أطروحة نيل الدكتوراه في الحقوق - القانون العام -

تحت عنوان:

الحماية القانونية للمجال الساحلي

تحت إشراف:
د. عبد الرحمان البكريوي

إعداد الباحث :
صالح العكاوي

أعضاء لجنة المناقشة :

د. عبد الهادي مقداد..... رئيسا
د. عبد الرحمان البكريوي مشرفا وعضوا
د. أحمد بوجداد..... عضوا
د. أحمد بوعاشيق..... عضوا
د. محمد البزاز..... عضوا

السنة الدراسية: 2017-2018

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

"أَنِ اقْذِفِيهِ فِي التَّابُوتِ فَاقْذِفِيهِ فِي الْيَمِّ
فَلْيُلْقِهِ الْيَمُّ بِالسَّاحِلِ يَأْخُذْهُ عَدُوٌّ لِّي وَعَدُوٌّ لَهُ
وَأَلْقَيْتُ عَلَيْكَ حَبْرَةً مِّنِّي وَلَوْ لَشِئْتَ عَلَيَّ غَنِيِّي
(الآية 39) سورة طه.

كلمة شكر

أتقدم بجزيل الشكر والعرفان إلى أستاذي الفاضل محمد الرحمان الكريوي الذي تفضل بإشرافه على هذا البحث، وإبداء ملاحظاته وتوجيهاته ونصائحه القيمة بالرغم من التزاماته المتعددة .

كما أتوجه بالشكر والامتنان إلى أستاذي الجليل الهادي مقداد على كل ما قدمه لي من دعم ومتابعة ، وكذلك لأساتذة الأفاضل أعضاء لجنة المناقشة .

كما لا يفوتني أن أشكر كل من ساهم بشكل مباشر أو غير مباشر في إنجاز هذا العمل.

المقدمة:

يشهد المغرب منذ نهاية القرن الماضي وبداية الألفية الثالثة جدلا كبيرا حول تنمية وتأهيل المجال الوطني. وقد شكلت قضايا إعداد التراب،¹ وحماية المجالات البيئية²، والساحل³، والتعمير، والتنمية المستدامة ومكافحة التغيرات المناخية، والسياحة⁴، أهم انشغالات الفاعل السياسي، نظرا للتحديات والإكراهات التي تطرحها ولارتباطها بالسكان وبالنشطة التي يزاولونها. هذا ما استوجب ضرورة إعادة النظر في السياسات العمومية السابقة وفي طرق إدارة وتدبير المجال الوطني بمختلف مستوياته الوطنية والجهوية والمحلية، وإعطاء ديناميكية جديدة لإعداد التراب والبيئة والتهيئة السياحية والتدبير المندمج للمجال الساحلي، والحرص على تضمين السياسات العمومية مبادئ ومرتكزات التنمية المستدامة، وكذلك تشخيص المشاكل المرتبطة بها لتأهيل التراب الوطني ليكون في مستوى التحديات الداخلية والخارجية التي تواجهه في ظل المتغيرات العالمية والإقليمية والداخلية المتسارعة والمتنوعة.

¹ - شكل الحوار الوطني لإعداد التراب بداية عهد جديد في مجال السياسة الترابية والتنمية المجالية، وفرصة لتجريب الاقتراح التصاعدي بدل التقرير العمودي في تناول الشأن العام. أنظر بتفصيل، إصدار وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والبيئة والإسكان: مديرية إعداد التراب الوطني: واقع حال إعداد التراب الوطني 2004-2009 .

ولقد نتج عن الحوار الوطني حول قضايا إعداد التراب، صياغة ميثاق وطني لإعداد التراب والتنمية المستدامة بجسد المنظور الجديد لإعداد التراب، ويحدد المبادئ والتوجهات المجالية، وأدوات تنفيذ سياسة إعداد التراب، وتوج هذا الحوار بوضع التصميم الوطني لإعداد التراب.

² - نفس الأمر شهده القطاع البيئي الذي أصبح الآن يحظى بميثاق وطني حول القضايا البيئية والتنمية المستدامة. دعا هذا الميثاق إلى ضرورة تأطير التنمية السوسو اقتصادية من خلال مبادئ وقيم التضامن والتنمية المستدامة والوقاية والاحتياط والمسؤولية والالتزام، وضرورة تثمين وحماية الموروث الطبيعي والثقافي المشترك بين الأجيال والتوفيق بين التنمية الاقتصادية والاجتماعية، والمحافظة على البيئة (انظر: المملكة المغربية، المجلس الوطني للبيئة: تقرير عن تفعيل الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة: الدورة السابعة، يناير 2011، الرباط ص: 3). ولقد تم تضمين مبادئ ومحتويات الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة في القانون الإطار رقم 99-12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة، والصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 14-09 بتاريخ 06 مارس 2014 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6240 بتاريخ 20 مارس 2014. كما صدرت العديد من القوانين تتعلق بتنظيم المجالات البيئية منها على الخصوص، القانون رقم 36-15 المتعلق بالماء الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 113-16 بتاريخ 10 أغسطس 2016، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6449 بتاريخ 25 أغسطس 2016، والقانون رقم 11-03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة، والقانون رقم 12-03 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة والقانون رقم 13-03 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء والقانون رقم 28-00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها، والقانون رقم 77-15 المتعلق بمنع صنع الأكياس واستيرادها وتسويقها واستعمالها، والقانون رقم 22-07 المتعلق بالمناطق المحمية والقانون رقم 113-13 المتعلق بالترحال الرعوي وتهيئة وتدبير المجالات الرعوية والمراعي الغابوية، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-16-35 صادر في 19 من رجب 1437 (27 أبريل 2016) منشور بالجريدة الرسمية عدد 6466 بتاريخ 19 ماي 2016 وغيرها من القوانين الأخرى المتعلقة بالطاقة المتجددة وحماية وتثمين المجال الغابوي...

³ - بعد عدة مجهودات و سلسلة من مشاريع القوانين المتعلقة بالساحل، صدر القانون رقم 81-12 المتعلق بالساحل والصادر بتنفيذه الظهير رقم 87.15 الصادر في 29 رمضان 1436 الموافق لـ 16 يونيو 2015، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6384 بتاريخ 06-08-2015. نص قانون الساحل على عدة تدابير وإجراءات تتعلق بالتهيئة وحماية واستصلاح الساحل والحفاظ على موارده الطبيعية. (سوف نتطرق بالتفصيل للتدابير والإجراءات التي جاء بها قانون الساحل في المبحث الثاني من الفصل الثاني من القسم الثاني).

⁴ السياسة السياحية هي الأخرى شهدت مراجعة لمقاربة التدبير والتهيئة السياحية وإعادة تأهيل القطاع وتنظيم هياكله وتوسيع دائرة المتدخلين.

ويحتل موضوع الحماية القانونية للمجال الساحلي مكانا محوريا في موضوعات إعداد التراب وقوانين الملك العام¹، والتشريعات البيئية والتنمية المستدامة، وبرامج التهيئة السياحية. وبات يثير العديد من الجدل والإشكالات بين مختلف الفاعلين الحكوميين وغير الحكوميين. ويرجع ذلك بالأساس إلى الدور الاقتصادي والاجتماعي والأمني الذي يلعبه. وبالنظر للأدوار المتنوعة التي يقوم بها المجال الساحلي، والوظائف المجالية المختلفة التي يقدمها باعتباره مجالا استراتيجيا ورافدا للتنمية، وأيضا لتمييزه بالغنى البيولوجي² والتنوع الأيكولوجي، فهو بالمقابل ظل يشكو فراغا تشريعا ومؤسساتيا، أثر سلبا على عناصر الحماية القانونية اللازمة للحفاظ على موارده الطبيعية وتوازن مجالاته البيئية. وتكمن أهمية المجال الساحلي الوطني في كونه المجال الذي تتنافس فيه مجاليا العديد من الأنشطة البشرية للقرب من البحر³، ويشكل نقطة جذب⁴ قوية لاستقرار الساكنة والخدمات والبنيات التحتية.

ولقد ساهمت عدة عوامل طبيعية وتاريخية⁵ منذ قرون بعيدة في جعل الساحل المغربي وسطا تتراكم فيه كل ضغوطات النمو الاقتصادية والديمغرافية، ومجالا تحتد فيه المنافسة بشكل قوي بين مختلف القطاعات والأنشطة. كما لعبت سلطات الحماية التي احتلت المغرب خاصة السلطات الفرنسية دورا حاسما في تشكل المحور الإقتصادي الساحلي⁶، فسياسة المستعمر التي انبنت على ربط المغرب بالخارج اتخذت من التركيز الجغرافي للحياة

¹- يدخل الساحل في جانبه القاري ضمن عناصر الملك العام كما حددتها المادة الأولى من ظهير فاتح يوليو 1914 المنظم للملك العام ج ر بتاريخ 10 يوليو 1914 ص: 529

²- Royaume du Maroc, Ministère de l'Aménagement du territoire de l'Eau et de l'Environnements secrétaires Général. la cellule du littoral. Février 2005, Page 7.

³- Pierre MERLIN : L'aménagement du territoire : Presses universitaires de France : 1^{ère} édition 2002. P. 10

⁴- يضم المجال الساحلي حوالي 50% من القدرة الاستيعابية للسياحة وبنية تحتية مهمة من الموانئ، وشبكة طرقية وتجهيزات هامة في مختلف الميادين (التعليم والصحة والرياضة..)، ومراكز حضرية، خاصة المحور الممتد من الجديدة إلى القنيطرة مورا بالدار البيضاء والرباط، وبالمراكز الأخرى كأكادير وطنجة - تطوان، والسعيدية. ويأوي نحو 92% من الصناعات الموجودة داخل وخارج الحواضر وأكثر من 60% من سكان المدن الحضرية، و80% من العمال الدائمين (مرجع: المملكة المغربية: وزارة إعداد التراب الوطني والبيئة والتعمير والإسكان، مديرية إعداد التراب الوطني: المجال المغربي، واقع الحال، مطبعة عكاظ، الطبعة التالية، 2000. ص: 37.

⁵- تتمثل العوامل التاريخية أساسا في كون كل الأقطاب التجارية الأولى القوية تشكلت على السواحل بالمغرب، مثلا نجد العديد من الثغور الساحلية لازالت شاهدة على النشاط التجاري والملاحة البحرية التي كانت تلعبها، مثل مازاكان بالجديدة ومكادور بالصويرة، وأسفي وأزمور واللكوس بالعرائش والتي لازالت آثار الاستعمار الروماني والبرتغالي والإسباني شاهدة على ذلك. وفي هذا الصدد يقول الأستاذ عبد الله العروي: "تكون الفترة الطويلة الممتدة من القرن العاشر قبل الميلاد إلى القرن السابع ميلادي حقبة متميزة يطا أثناءها أرض المغرب الفينيقيون والإغريق والرومان والوندال، بعضهم يزور الساحل فقط وبعضهم يقيم ويتوغل داخل البلاد"، عبد الله العروي: مجمل تاريخ المغرب، المركز الثقافي العربي، الجزء الأول، الطبعة الثانية 2009 ص: 57.

⁶- تتطور سياسة الحماية في تشكيل المحور الساحلي في القرارات التالية: نقل العاصمة السياسية من مدينة فاس إلى مدينة الرباط، وبناء ميناء كبير بالدار البيضاء، وتأسيس مدينة على حوض سبو (مدينة القنيطرة)، ظلت تحمل اسم مؤسسها طيلة فترة الحماية (كانت تعرف بمدينة اليوطي)، وكانت عبارة عن مجموعة من التكنات العسكرية. ساهمت هذه القرارات في تشكل وبروز المحور الساحلي الذي أضفى مركزا ثقلا اقتصاديا أثناء فترة الحماية على حساب المحور الداخلي مراكش - فاس: (انظر مرجع الأستاذ عبد الرحمن البكريوي: التعمير بين المركزية واللامركزية، الشركة المغربية للطباعة والنشر، الرباط 1993 ص: 4).

الحضرية على الساحل الأطلسي وسيلة للتركيز الإقتصادي، وقناة من قنوات التركيز الرأسمالي¹.

وكرست السياسات المتعاقبة بعد الاستقلال نفس النهج التدبيري بحيث كان الهم الأول للسلطات المغربية ينحصر في التحكم وإدارة الوضع الذي خلفه الاستعمار وترسيخ النظام السياسي، وتكثيف تدخل الدولة من أجل التحكم ومراقبة المجال²، إذ كانت السيطرة على المجال الترابي وضبط السكان أساس الحكم لأسباب تاريخية وسياسية وثقافية³، دون التفكير في نهج سياسة تدبير تنمية على المدى البعيد.

خلال هذه الفترة استمر التوجه المجالي نحو الساحل كما كان الحال عليه فترة الاستعمار، حيث تركزت أهم استثمارات الدولة والتجهيزات المختلفة بالمجال الساحلي، وفي نطاق ضيق يمتد بين الدار البيضاء والقنيطرة، مستفيدة من البنيات التحتية والكثافة السكانية واليد العاملة، ووسائل المواصلات الموروثة عن حقبة الاستعمار.

وبالرغم من محاولات الدولة القيام بالعديد من الإصلاحات، ومبادرات التنمية بالمجالات الداخلية للحد من الهوة المجالية ديموغرافيا واقتصاديا واجتماعيا بينها وبين الشريط الساحلي، كتبني سياسة اللاتمركز الإداري، واللامركزية وتقريب الإدارة من المواطنين... وغيرها من الإصلاحات الإدارية والاقتصادية ذات الأبعاد المجالية، لكنها مجهودات ظلت محدودة النتائج. والواقع الحالي للمجال الساحلي يوضح استمرار وتكريس نفس سياسة التركيز والتوجه نحو الساحل كموطن للاستثمارات السياحية الكبيرة في ميادين التهيئة السياحية والتوسع المينائي وارتفاع وثيرة العمران.

وكان للضغط المجالي الممارس على الساحل، انعكاسات سلبية على الموارد الطبيعية والمكونات الأيكولوجية والأنظمة البيئية للساحل، ويظهر ذلك من خلال الانتشار الواسع

1- المصطفى الشويكي : الدار البيضاء، مقاربة سوسيو مجالية، جامعة الحسن الثاني عين الشق، منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية، سلسلة الأطروحات والرسائل، 1996، ص: 41.

2- المرجع السابق ص: 42.

3- محمد الناصري: مراقبة المجال الترابي أو تنميته؟ مآزق السلطة منذ قرن، في التحولات الاجتماعية بالمغرب: إصدارات مركز طارق بن زياد للدراسات والأبحاث الطبعة الأولى، 2000. ص: 28.

للسكن غير المنظم والعشوائي¹، والاستغلال اللامسؤول لموارد الساحل، واستنزاف ثرواته الرملية، واستهلاك أرصدته العقارية زيادة على احتلال مساحات واسعة من أجزائه.

وإن تأثير هذه العوامل المختلفة حتم ضرورة التدخل لحماية المجال الساحلي الوطني وجعله إحدى مراكز القوة الاقتصادية باعتباره بوابة المغرب على باقي الدول²، وأحد مصادر الثروة للاقتصاد الوطني التي تساهم في الحفاظ على الوحدة والتماسك الاجتماعي. وفي هذا الإطار، عمل التوجه الجديد لسياسة إعداد التراب الوطني على إيلاء عناية خاصة للساحل كمجال يصنف ضمن المجالات الهشة التي هي في حاجة ماسة إلى الحماية والوقاية، بالنظر لخصوصيته كمجال مستقبل للنمو ومصدر للثروة. وبهذا التوجه تكون سياسة إعداد التراب والتنمية المستدامة نهجت توجهها مجاليا في التنمية، لكن في إطار سياسة عامة لإعداد التراب الوطني.

ولقد كان أيضا للسياسة الدولية البيئية³، والاتفاقات المتعلقة بالتدبير المندمج للمجال الساحلي أثرا كبيرا على المشرع المغربي الذي حاول إدراج المبادئ والأخذ بالتوصيات الدولية والمعاهدات التي صادق عليها في مجال البيئة والتنمية المستدامة وحماية الساحل، بعد ملاءمتها مع الواقع القانوني الوطني. وفي هذا السياق، صدرت العديد من القوانين المتعلقة بالبيئة ومحاربة التلوث، وتدبير النفايات، وحماية الأوساط الطبيعية التي يعد المجال الساحلي⁴ واحد منها، إلى جانب قانون المحميات الطبيعية.

¹-Abdellah LAOUINA et Mohamed BERRIANE : Aménagement côtier et évolution des littoraux, Aménagement littoral et évolution des côtes l'environnement des côtes marocaines en péril, Acte du symposium organisé en avril 1992 à Tetouan, Tanger et Rabat par le comité national de Géographie du Maroc et la commission de l'environnement côtier de l'union géographique Internationale, Rabat, 1993 page 7 et autre.

²- المملكة المغربية، وزارة إعداد التراب الوطني والبيئة والتعمير والإسكان: إعداد التراب الوطني والتعمير: الميثاق الوطني لإعداد التراب، مديرية إعداد التراب الوطني. ص 46.

³- شكلت قمة الأرض بريو دي جانيرو البرازيلية المنعقدة يومي 13 و 14 يونيو 1992، نقطة تحول بالنسبة للمسألة البيئية العالمية والمغربية بشكل خاص، إن ما ميز هذه المحطة هو تزايد وعي المجتمع الدولي بقضايا البيئة. وتطبيقا لالتزاماته الدولية، وإيمانا منه بضرورة التدخل لحماية المجالات البيئية حرص المغرب على تعزيز الإطار المؤسسي في هذا المجال، تمثل في خلق قطاع وزاري مكلف بقضايا البيئة ومؤسسات ومجالس وطنية وجهوية (المجلس الوطني للبيئة، والمجلس الأعلى للماء والمناخ...). كما عمل على تعزيز الإطار القانوني بإصداره عدة قوانين بيئية وفقا للمبدأ 11 من إعلان ريو الذي يدعو إلى إصدار تدابير تشريعية في مجال البيئة. ومن بين هذه التشريعات المحافظة على البيئة هناك، قانون الماء، وقانون دراسة التأثير على البيئة، وقانون تدبير النفايات، وقانون انخفاض ومحاربة انبعاث الملوثات الجوية، وقانون تدبير النفايات الصلبة والقانون المتعلق بالساحل... إلى جانب قوانين أخرى تهتم بالتنمية المستدامة، من أهمها قانون إطار - بمثابة ميثاق للبيئة والتنمية المستدامة وقانون الطاقة المتجددة والنجاعة الطاقية، وكذا الوكالة المغربية للطاقة الشمسية...).

⁴- نص القانون رقم 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة في المواد 33 و 34 و 35 و 36 على ضرورة اتخاذ التدابير القانونية والتنظيمية من أجل وقاية الساحل وموارده واستصلاحه وضمان تدبير مندمج ومستدام للنظام البيئي الساحلي. تشكل هذه النصوص المرجعية والإطار الذي ساعد على إصدار القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل والصادر بتنفيذه الظهير رقم 87. 15. 1 الصادر في 29 رمضان 1436 الموافق ل 16 يونيو 2015، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6384 بتاريخ 2015-08-06.

إذن، يبقى الساحل المجال¹ الأكثر تعقيدا مقارنة مع المجالات الأخرى للتراب الوطني، تتقاطع فيه العديد من النصوص التشريعية الوطنية والدولية، ومجال تركيز البنيات الإدارية والترابية المختلفة والساكنة، والوسط الأكثر تأثيرا بيئيا نتيجة التفاعلات المستمرة بين البحر واليابسة.

لذلك، فإن دراسة وتعميق النقاش حول موضوع الحماية القانونية للساحل، وخصوصا مسألة التهيئة السياحية الساحلية كآلية وأداة تدخلية يمكنها أن تساهم في تحقيق مقاربة التدبير المندمج للمجال الساحلي، يتطلب تضافر الجهود والتنسيق والتعاون بين المتدخلين وكافة المهتمين الباحثين حول قضايا وإشكالات الساحل من أجل بلورة تصور تهيئة وتدبير مندمج لهذا المجال "الساحل" النادر و غير القابل للتجديد.²

و انطلاقا من هذه الاعتبارات، تكمن أهمية موضوع التهيئة السياحية التي يمكن أن توفرها- الحماية- تدابير تهيئة الساحل المضمنة بالقانون رقم 81-12 المتعلق بالساحل، وبرامج التهيئة السياحية بالساحل وفق مقاربة التدبير المندمج للساحل.

¹-المجال: يعد مصطلح "المجال" من المفاهيم التي يصعب ضبطها وإعطاء تعريف بشأنها، فهو مفهوم مرن ومتحرك تتداخل في تركيبه عدة معطيات ومعايير جغرافية (يفيد تواجد فضاء/مكان/منطقة...مرجعية داخل الحدود الطبيعية تسمح لجماعة بشرية بالعيش)، وتاريخية (هو مكان/إقليم...للعلاقات المتشعبة يحفظ فيه كل عنصر مجال مؤمن بمسافة عن الآخرين، فيه يتعايش ويتعاون الأفراد من نفس السلالة على الأمن والغذاء والاستقرار)، وسياسية (المجال هو الإمتداد التطبيقي/الواقعي/المادي لسيادة السلطة الحاكمة/المسيطرة على مجال معين ومحدد)، وانتروبولوجية(يرمز المجال للانتماء والهوية والارتباط الوجداني والعاطفي والاستقرار والسكن والعيش المشترك)، واقتصادية(المجال هو مصدر الثروة والموارد البشرية والطبيعة وقطب للتنمية).

ويأخذ مفهوم المجال عدة استعمالات (المجال/ المنطقة/الإقليم/ الحقل/الميدان/ الفضاء/ المكان...). وفي اللغة الفرنسية يقابل المجال مصطلحات(Territoire/ Zone..Espace). فمفهوم المجال/Espace أوسع نطاقا من المجال/Territoire هذا الأخير يفيد فقط جزء/حيز من مجموع المجال/Espace. اخذ مصطلح المجال/territoire من الكلمة اللاتينية/ Territorius / والتي تعني"منطقة محتلة من طرف الجيش الروماني وتحكم من طرف السلطة العسكرية". وبالمغرب يقابل مفهوم المجال بالفرنسية كلمة / Territoire ، فجمع وثائق وأدوات إعداد التراب الوطني تشير إلى كلمة المجال سواء في مفهومها الواسع المجال الوطني والذي يقابل التراب الوطني أو في مفهومها الضيق الذي يرمز إلى حيز مكاني/مجال معين كالمجال الجبلي والمجال الغابوي والمجال الساحلي. لكن في الغالب يستعمل مصطلح المجال للدلالة على جزء/حيز من التراب الوطني.(التهيئة الجهوية/ والمحلية وتهيئة المجال الحضري والمجال القروي/ والمجال الساحلي/ والمجال الصحراوي...).لمزيد من التوسع حول مفهوم المجال والإشكالات المعرفية التي يطرحها أنظر:

-Philippe Signoret : Territoire, observation et gouvernance. Outils, méthodes et réalités : Thèse de doctorat soutenue à l'Université de Franche-Comté, 2011. Français.(pages31 et autres).

- Rose-Marie Grenouillet : Le territoire, un produit comme un autre ? La Ressource territoriale comme facteur clé du développement durable local :Sciences de l'Homme et Société . Thèse de doctorat soutenue à l'Université de Caen Basse-Normandie, 2015.Française(page 15 et autres).

- Pierre Ginet : Le territoire, un concept opératoire pour la Géographie appliquée (à l'aménagement). Documentaliste - Sciences de l'Information, ADBS, 2012. <https://hal.archives-ouvertes.fr/page26-27>.

- Yvon Pesqueux : La notion de territoire : Colloque Propedia - Observatoire _économique desbanlieues, Dec 2009, Paris, France.

²-MAX FALQUE et Henri LAMOTTE : Droits de propriété économie et environnement, le littoral, édition BRUYLAUT, 2003, page : 22.

وقد تحكمت عوامل ذاتية وأخرى موضوعية في اختيارنا لهذا الموضوع. فبالنسبة للحوافز الذاتية يعد البحث في موضوع الحماية القانونية للمجال الساحلي فرصة لتعميق البحث في قضايا إعداد التراب والإشكالات المجالية التي تعترض الحماية القانونية له والإعداد الناجع للمجال الساحلي.

أما الدوافع الموضوعية، فالبحث في موضوع حماية وتهيئة الساحل، يندرج في إطار ربط البحث الجامعي بمحيطه، والاهتمام بالبحث في القضايا المعاصرة ذات الاهتمام بالساحل وإعداد التراب والتنمية المستدامة، والتهيئة السياحية، وتهيئة الساحل وفق مقاربة التدبير المندمج للمجال الساحلي، خاصة وأن وضع سياسة تهيئة ناجعة للساحل تستند على أسس قانونية تقرر تدابير وإجراءات الحماية والوقاية اللازمة للساحل، يشكل مطلباً للسلطات الحكومية وهيئات المجتمع المدني والباحثين، والمنظمات الحكومية وغير الحكومية، توجت هذه الجهود بصدور القانون رقم 81-12 المتعلق بالساحل.

كما أن الدراسات القانونية المرتبطة بالمجال الساحلي¹، قليلة مقارنة مع الإهتمام الذي توليه البحوث الجغرافية لهذا المجال. مما يجعل من هذه المساهمة المتواضعة، التي تبحث في تدابير التهيئة والحماية والوقاية التي جاءت بها أحكام القانون المنظم للساحل، وكذلك، في تطبيقات وأثر برامج التهيئة السياحية على المجال الساحلي على ضوء مبادئ وتوجهات إعداد التراب الوطني، وأحكام القانون المتعلق بالساحل، ومضامين قانون إطار - بمثابة ميثاق للبيئة والتنمية المستدامة والنصوص البيئية الأخرى، وكذلك مقتضيات قانون التعمير وضابط البناء، و السياسة العقارية، فرصة للبحث والدراسة حول القضايا المرتبطة بالمجال الساحلي وآفاق تهيئته وحمايته ووقايته واستصلاحه .

أما الدراسات و الأبحاث المتعلقة بموضوع التهيئة السياحية فهي تعالجه من زاوية كونها سياسة عمومية، وتهتم بدراسة توجهاتها ومظاهرها ومساهماتها الاقتصادية ووسائل تنفيذها و أجهزتها. في حينتركز دراسات القانون الخاص غالباً على الإطار القانوني الذي

¹ أما على مستوى الدراسات القانونية المرتبطة بالساحل و البيئة الساحلية، فنجد الدراسة التي قدمتها الأساتذة سميرة إدلالين و التي تطرقت لموضوع الساحل و التهيئة الساحلية من مدخل التنمية المستدامة وكيف يمكن أن يساهم إعداد المجال الساحلي في حمايته وتنميته وضمان إستدامته. في حين نجد مساهمة الأستاذ محمد اليزاز تركز على دراسة وتحليل حماية البيئة البحرية - منها الساحل- من خلال الضمانات وقواعد الحماية التي ينص عليها القانون الدولي، و التي تعد بمثابة آليات قانونية تساعد على المحافظة ووقاية البيئة البحرية من التلوث.

ينظم مهن الخدمات السياحية¹، وتبحث في الروابط القانونية في هذا الميدان بين المشغل والمستخدم و المستهلك. الأمر الذي يفرض ضرورة البحث في ما يمكن أن تقدمه تدخلات القطاع السياحي من حماية للساحل عبر تبني سياسة تهيئة مندمجة مجاليا، تراعي خصوصيات الساحل وتحافظ على استدامة موارده الطبيعية. وكذلك، رصد مختلف الإنعكاسات السلبية على المجال والبيئة الساحلية الناجمة عن عمليات التهيئة السياحية. ويتضح مما سبق، أن طبيعة موضوع الدراسة تؤطره وتتدخل في تركيبه العديد من العناصر والمفاهيم التي تتطلب أولا الوقوف عندها وتحديد مدلولاتها، كالساحل، والتهيئة، والسياحة، والتدبير المندمج، كمنطلق ومدخل أساسي لفهم الموضوع وأبعاده.

مفهوم الساحل:

تعد إشكالية المفاهيم من حيث تحديدها وتعريفها من الإشكالات الأساسية للتحليل، والتحليل الاجتماعي بصفة عامة، إذ تتعدد التعريفات وتتداخل بالنسبة للمفهوم الواحد. ولا يختلف مفهوم "الساحل" عن غيره من المفاهيم الأخرى، بحيث تتداخل وتتعدد التعريفات إلى الدرجة التي يصعب معها تحديد تعريف شامل ودقيق. لكن هذا العائق لم يثن الباحثين والمهنيين بموضوع الساحل من رصد مجموعة من التعاريف التي حاولت إيجاد صيغ دقيقة لهذا المفهوم المتحرك والمرن الذي تتجاذبه حقول معرفية عديدة.

يعرف معجم روبير الصغير "Le petit Robert" الساحل هو: "كل ما يتعلق بمنطقة التماس بين الأرض والبحر"، في حين يعرفه معجم Larousse بأنه: "مساحة أو وسط مخصص لشاطئ أو استعمال خاص". وهناك من عرف الساحل بأنه: "هو مجال مركب تلتقي فيه عدة أوساط مختلفة، ذات أصول قارية وبحرية و جهوية"². فهذه التعاريف أعطت للساحل مفهوما ضيقا ينحصر أساسا في نقطة تماس البحر باليابسة، وركزت على منطقة تلاقي البحري بالقاري، في حين أن مجال الساحل هو أوسع نطاقا من ذلك، بل يشمل الأوساط الطبيعية والوحدات الإدارية والعمرانية المتاخمة للبحر.

¹ -نشير في هذا الإطار إلى الدراسة التي قدمها الأستاذ عبد الرحمان الشرقاوي حول العقد السياحي وهي مساهمة حاولت إبراز العلاقة التعاقدية لأطراف العقد السياحي . هناك أيضا مساهمة الأستاذ محمد البقالي التي تطرقت لقانون السياحة.

² -Norbert Calderaro et Jérôme Lacrouts, Le littoral Protection, mise en valeur et aménagement des espaces littoraux : Editions : Le Moniteur Paris 2005.

وتكمن صعوبة تحديد مفهوم واضح ودقيق للساحل إلى ارتباطه بعدة ميادين إيكولوجية وجيولوجية وجغرافية، وعلم البحار، والتهئية والإعداد، والتعمير والصيد البحري، فكل حقل معرفي يتناوله من زاوية تدخله مما يحول دون الإجماع حول وضع تعريف قانوني موحد ودقيق لمفهوم الساحل. وينضاف إلى ذلك غياب مقاربة موحدة وشمولية لتحديد المجال الساحلي، والناجمة عن تضارب وعدم الانسجام بين المقاربة التي تركز على الجانب القاري في تحديد التدابير الكفيلة بحماية الساحل، والمقاربة التي تنطلق من الجانب البحري في تحديد أولويات وأدوات حماية الساحل، مما يطرح صعوبات أمام تطبيق القانون المتعلق بالساحل¹

وقد حاولت بعض التعاريف التوسع في إعطاء مفهوم للساحل يأخذ بعين الاعتبار وظائف هذا المجال ومعالمه الطبيعية: "الساحل هو منطقة التماس بين الأرض والبحر، والمجال الأكثر تفضيلاً، وما يطبعه هو هشاشته"².

والملاحظ أن مفهوم الساحل يعتبر حديثاً في استعمالاته وتداوله، بحيث يعود استعماله إلى منتصف القرن الماضي للدلالة على المجال المحاذي للبحر³، بحيث كان يطلق عليه غالباً اسم الضفة، "Rivage"، والتي تعني هي الأخرى الجزء من الأرض جانب البحر أو البحيرة. أما إدارياً، فظل مصطلح الشاطئ "Côte"⁴، هو السائد إلى حين اعتماد مفهوم أكثر شمولاً هو الساحل الذي بات يعني مجالا واسع النطاق أكثر من مدلول الضفة أو الشاطئ.

وحاولت العديد من التشريعات القانونية تعريف الساحل لكنها هي الأخرى لم تغلح في وضع و إعطائه تعريفاً دقيقاً، ومن بين التعاريف القانونية ما جاء به القانون رقم 2.86

¹ -Minster de l'intérieur et de l'aménagement du territoire , Minister de l'écologie et du developpement durable : Rapport relatif au « Chema d'organisation des dispositions de recueil de données et d'observation sur le littoral » Etablie sous la coordination de Catherine BERSANI , par Yeys- MARIE ALLAIN et autre : october 2006 : page 5

² -Jean-Marie BECET, Le droit de l'urbanisme littoral. Presses Universitaires de Rennes 2002, P. 8

³ - Emmanuelle Charpentier : Le littoral et les hommes : espaces et sociétés des côtesNord de la Bretagne au XVIIIe siècle : Thèse de doctorat soutenue à l'Université Européenne de Bretagne ; Université Rennes 2 École Doctorale - Sciences Humaines et Sociales.02/12/2009 : page 12 et autres.

⁴ - Henri COULOMBIE et Jean-Pierre REDON : Le droit du littoral- domaine public maritime, loi littoral, ports maritimes- ; Edition Litec,1992, Pages 2 et autres

بتاريخ 03 يناير 1986¹ المتعلق بالتهيئة والحماية وتأهيل الساحل بفرنسا والذي نص في مادته الأولى على أن "الساحل هو وحدة جغرافية".

ويعرف المشرع التونسي الساحل في القانون رقم 72 لسنة 1995 الصادر بتاريخ 19 يونيو 1995 المحدث لوكالة حماية وتهيئة الساحل بأنه: "منطقة التواصل التي تجسم العلاقة البيئية الطبيعية والبيولوجية بين الأرض والبحر والتأثير المباشر وغير المباشر بينهما"². كما أعطى المشرع المصري في تصميم التدبير المندمج للمناطق الساحلية المعد سنة 1996 تعريفا للمنطقة الساحلية بأنها: "هي الواجهة بين الأرض والبحر، وتتكون من البحر الإقليمي وتمتد من جهة الأرض إلى المناطق ذات التفاعل مع البيئة البحرية لمسافة لا تقل عن ثلاثين كلم بالمناطق القاحلة باستثناء حازر طبوغرافي"³

ومن جهته، يعرف المشرع الجزائري الساحل من خلال تحديد مشتملاته. فتبعا للمادة السابعة من القانون رقم 02-02 لسنة 2002 "يشمل الساحل، في مفهوم هذا القانون، جميع الجزر والجزيرات، والجرف القاري، وكذا شريطا ترابيا بعرض أقل من متر على طول البحر، ويضم:

- سفوح الروابي والجبال المرئية من البحر، وغير المفصولة عن الشاطئ بسهل ساحلي،
- السهول الساحلية التي يقل عمقها عن ثلاثة كيلومترات ابتداء من أعلى نقطة تصل إليها مياه البحر
- ⁴.

¹ - Loi N° 86-2 DU 03 JANVIER 1986 relative à l'aménagement et la protection et la mise en valeur du littoral : J.O du 04/01/1986.

² - الفصل الأول من القانون رقم 72-95 مؤرخ في 25 يوليو 1995 يتعلق بإحداث وكالة حماية وتهيئة الشريط الساحلي. منشور بالرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 21 بتاريخ 01 أغسطس 1995 ص: 1707.

³ - Michel PRIER et Mahfoud GHAZALI : Législations internationale relatives à l'aménagement des zones côtières en Méditerranée et propositions de lignes directrices : PNUE , Programme d'action prioritaires, Split, octobre 2000, P4

⁴ - المادة السابعة من القانون رقم 02-02 الصادر سنة 2002 ، يتعلق بحماية الساحل وتنظيمه. والمنشور بالجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية بتاريخ 2002 فبراير 12 ، العدد 10.

ويعرف قانون تدابير الساحل واستعمال المجال الساحلي للجمهورية الشعبية الصينية الصادر بتاريخ 27 أكتوبر 2001 في الفصل منه الساحل هو: "وحدة جغرافية تتطلب سياسة خاصة للتهيئة والحماية والتأهيل"¹.

أما على المستوى الوطني، فلا يوجد تعريف دقيق لمفهوم الساحل سواء في النصوص القانونية المتعلقة بحماية البيئة والمجالات البيئية أو بالنصوص المنظمة للملك العام، التي يعتبر الساحل ملكا عاما، ونفس المقتضى بالقانون المتعلق بالساحل.

و قد استعمل مصطلح "الساحل"، بشكل رسمي لأول مرة في دورية الوزير الأول رقم 02007 بتاريخ 19 يونيو 1964، بشأن التهيئة السياحية للساحل، دون أن تحدد أو تعرف المجال الساحلي². وعلى نفس النهج سار التشريع البيئي الذي لم يحاول البحث في مدلول الساحل، بل أشار إليه كمجال ووسط يتعين اتخاذ التدابير القانونية والتنظيمية لحمايته. أما القانون رقم 81-12 المتعلق بالساحل فإنه لم يعرف الساحل، بل اقتصر فقط على تحديد نطاقه، وينص في مادته الثانية على ما يلي³:

"يراد بالساحل: منطقة ساحلية⁴ تتكون من:

- جزء بري: من الملك العام كما هو محدد في الفقرة - أ - من الفصل الأول من الظهير الشريف الصادر في 07 شعبان 1332 (فاتح يوليو 1914) بشأن الأملاك العمومية والمياه البحرية الداخلية كمصبات الأنهار والخلجان والبرك والسبخات والبحيرات وكذا المستنقعات المالحة والمناطق الرطبة المتصلة بالبحر والشرائط الكتبانية الساحلية.
- جزء بحري: من شط البحر على امتداد المياه البحرية الواقعة على مسافة 12 ميل بحري من هذا الشط".

¹ -Xiaoying Xu : Les politiques d'aménagement touristiques sur le littoral chinois : évaluation de l'évolution de quelques zones côtières : Thèse de doctorat soutenue à l'Université Paris-Est, INSTITUT D'URBANISME DE PARIS : 2010. Page 68.

² -دورية الوزير الأول رقم 02.007 بتاريخ 19 يونيو 1964 المتعلقة بالتنمية السياحية الساحلية.

³ -المادة الأولى من القانون قانون المتعلق بالساحل رقم 81-12 المذكور

⁴ -تبعاً للمادة الثانية من بروتوكول بشأن الإدارة المتكاملة للمناطق الساحلية يراد بالمنطقة الساحلية: "المنطقة الجيومورفولوجية الواقعة على جانبي شاطئ البحر والتي يحدث فيها التفاعل بين الأجزاء البحرية والبرية على شكل نظم أيكولوجية ومواردية معقدة مؤلفة من عناصر إحيائية ولاإحيائية تتعايش وتتفاعل مع المجتمعات المحلية والبشرية والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية المعنية". (أنظر بروتوكول بشأن الإدارة المتكاملة للمناطق الساحلية الموقع عليه بمديريه بتاريخ 21 يناير عام 2008 .

ويتبين من مقتضيات قانون الساحل أن المشرع المغربي لم يعرف الساحل بل اقتصر فقط على تحديد عناصره وحدوده لتشمل زيادة على الجزء البري من الملك العام، المنطقة البحرية التي كانت ولا تزال تنظم بواسطة قواعد القانون الدولي.¹

ويوضح هذا الاختلاف والتباين في تعاريف ونطاق الساحل²، صعوبة تحديد منطقة الساحل، وإعطاء تعريف شامل وتحديد مفهوم متفق عليه للساحل، والناجمة عن حساسية ومرونة هذا المجال الذي تتنافس فيه المصالح الخاصة الاقتصادية والاجتماعية، وإكراهات الوقاية وحماية البيئة. هذا التضارب بين المصالح ينعكس على مفهوم هذا المجال، فكل تيار أو حقل معرفي أو جهة يرى الساحل من الزاوية التي تخدم مصالحه³.

مفهوم التهيئة:

يعرف مفهوم التهيئة، بمعجم "Robert"، بأنه "التنظيم الشامل للمجال المخصص لإشباع حاجيات الساكنة من الموارد الطبيعية". ويأتي هذا المفهوم مرادفا للإعداد الذي يعني: "التنظيم العام للمجال بصيغة شمولية لخلق تناغم بين جميع الأنشطة كلما كان ممكنا ولا ترتبط بمجموعة من الأعمال الظرفية المستقلة بعضها عن الآخر"⁴

¹- تخضع هذه المنطقة البحرية لقواعد القانون الدولي خاصة اتفاقية جنيف 1957 المتعلقة بالبحار واتفاقية مونتغوباي لسنة 1982 المرتبطة بالبحر، وتعترف أحكام هاتين الاتفاقيتين للدولة الساحلية بالسيادة التامة على بحرها الإقليمي المحدد في 12 ميل من شط البحر، وتخولها صلاحيات اتخاذ التدابير القانونية الكفيلة بحماية وتنظيم هذه المنطقة.

- ينص الفصل الأول من الظهير الشريف رقم 211-73-1 الصادر بتاريخ 26 محرم 1393 (02 مارس 1973) بمثابة تعين بموجبه حدود المياه الإقليمية المغربية ومنطقة الصيد البحري على: "تمتد المياه الإقليمية المغربية إلى حدود إثني عشرة ميلا بحريا ابتداء من الخطوط الأساسية. وتنطبق الخطوط الأساسية على خط جزر مياه البحر وعلى الخطوط الأساسية المستعملة وخطوط انسداد الخلجان المحدد بمرسوم. وتمتد سيادة الدولة المغربية على الفضاء الجوي وإلى مجرى البحر وقعره في حدود المياه الإقليمية". منشور بالجريدة الرسمية عدد 3149 في فاتح صفر 1393 الموافق ل (07 مارس 1973).

وافق مجلس الحكومة المنعقد في 07 من يوليو 2017 على مشروع قانون رقم 17-37 بتغيير الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 211.73.1 الصادر في 26 من محرم 1393 (2 مارس 1973) المعين بموجبه حدود المياه الإقليمية المغربية. ويقضي هذا المشروع بتمديد تطبيق مقتضيات الظهير المذكور ليشمل المياه الإقليمية المحاذية لمناطق التراب للأقاليم المغربية الجنوبية.

²- للمزيد من التفصيل حول تعريف الساحل وتطور مفهومه أنظر:

-Eric Goberville : Evolution décennale des zones côtières :Thèse de doctorat soutenue à l'Université BORDEAUX1 École Doctorale des Sciences du Vivant – Géosciences – Sciences de l'Environnement : 2010.

-Julien Rochette :Le traitement juridique d'une singularité territoriale : La zone côtière. Etude en droit international et droit comparé Franco-Italien : Droit. Thèse de doctorat soutenue à l'Université de Nantes, 2007.

- Bernard Bousquet :Définition et identification du littoral contemporain : Article publié au Revue Juridique de l'Environnement Année 1990 Volume 15 Numéro 4 pp. 451-468 :Fait partie d'un numéro thématique : L'aménagement et la protection du littoral. <http://www.persee.fr>

³-| تتضح صعوبة إعطاء تعريف موحد ومتفق عليه لمفهوم الساحل من مضامين اتفاقية برشلونة 1995 لحماية البيئة البحرية والمنطقة الساحلية للبحر الأبيض المتوسط المعدلة لاتفاقية حماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث لسنة 1976. وقد نصت الاتفاقية في الفقرة الثانية من المادة الأولى على: "يجوز أن يمتد تطبيق الاتفاقية إلى المناطق الساحلية كما يعرفها كل طرف متعاقد داخل أرضه".

⁴-Michel Costeights:L'aménagement de l'espace, librairie général de droit de jurisprudence Paris 1999.P: 1

كما تعرف أيضا بأنها: "سياسة تهدف إلى التخفيف من حدة تركز الأنشطة في المراكز الكبرى وخلق موارد العيش في الجهات التي تشغل كل الثروات والإمكانات الفنية التي تتوفر عليها وبالتحكم في التجمعات السكنية وتنمية المناطق المختلفة من المجال"¹. وما تجدر الإشارة إليه، أن الإعداد "Aménagement" كفكرة ومفهوم من جهة، وكآلية وعمليات من جهة أخرى يرتبط بعمل سيادي للدولة والسلطة العامة لتحقيق مجموعة من الغايات تسعى إلى تنظيم وتهيئة العمران²، وهو أيضا مجموع الوسائل التشاركية التي تهدف إلى تنظيم الأنشطة والبنيات والتجهيزات ووسائل التواصل على مجموع التراب³. وعموما يمكن القول أن تهيئة / إعداد المجال الساحلي، هي مجموع العمليات والآليات القانونية والتدخلات الإرادية التي تتم في إطار تشاركي وموسع، وتستهدف تنظيم تدخلات الإنسان بالساحل بالشكل الذي يحافظ ويحمي موارده الطبيعية، ويوفر إطارا منظما لتوطين الساكنة والمشاريع الإقتصادية والإجتماعية بالساحل.

مفهوم السياحة:

السياحة كظاهرة اجتماعية واقتصادية تطور مفهومها بتطور أشكالها وتنوع مجالاتها وأنشطتها، فالسياحة تعرف: "بأنها نظام الفاعلين والأمكنة والممارسات التي تمكن الأفراد من التنقل والسكن المؤقت لأمكنة أخرى"⁴.

فقطاع السياحة يجمع الأنشطة المتعلقة بتنقلات وإقامة لمدد تطول أو تقصر بعيدا عن مكان السكن، من أجل المتعة أو الصحة أو الأعمال أو أية تظاهرة أخرى كالحج والمهرجانات والمنافسات الرياضية والأسفار الدراسية⁵.

ومع تطور الإنسان وتطور الإمكانات والتحفيزات المادية وتوفر وسائل المواصلات والثورة الإعلامية، وشبكات التواصل الاجتماعي عبر الأنترنت، تطورت أشكال وأنواع ومجالات السياحة التي لم تعد تعني انتقال أشخاص من أماكنهم المعتادة إلى أماكن أخرى

¹ - Joseph Lojuge : Pierre DELFAND et Claude la Cour ; espace régional et aménagement du territoire, 2^{ème} édition DALLOZ 1985. P : 84 .

² - Dictionnaire pratique, Droit de l'urbanisme, sous la direction de Yves Jeguzo, édition le Moniteur. P : 2011,

³ - Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement ; (P) Merlin et (F) Chozy : Presse universitaires de France, Paris 1998. P 99.

⁴ - Dictionnaire des sciences humaines sous la direction de (S) MEUSURE et (P) SADIUAN, P.U.F Paris 2006 ; P 118

⁵ - Dictionnaire d'histoires, économie, fiscale, géographie sous la direction de Frédéric Terlon, P.U.F Louis 1995. P : 664

قصد الاستجمام والترفيه أيام العطل، بل توسع المفهوم لينفتح على مجالات معرفية أخرى (البيئة والتنمية المستدامة)، كما تعددت أنماط السياحة بتزايد العلاقات وتوسع وسائل المواصلات خاصة الجوية، وكالات الأسفار وتأطيرها في تنظيمات مهنية. هكذا بدأنا نشهد السياحة البيئية، والسياحة الثقافية¹ والسياحة الاجتماعية والتضامنية، والسياحة المستدامة². فالسياحة أصبحت ظاهرة مجتمعية وأداة تدخلية للتنمية وتوزيع المنافع وحماية الأوساط المستهدفة.

وبناء على ما سبق، فالسياحة بمفهومها المعاصر أصبحت أداة تدخلية³ توظفها الدول كسياسة توزيعية للمنافع والخيرات بين مناطق التراب الوطني، وتساهم في التأهيل الاجتماعي للوسط الذي تستغله بالشكل الذي يحافظ على الموارد الطبيعية ويضمن استدامتها. ويعتبر إعداد وتهيئة المناطق السياحية الساحلية آلية بواسطتها تتدخل الدولة لتطبيق المجال وتهيئته لإنشاء بنايات وتجهيزات تخصص للأغراض السياحية، وفق منظور اندماجي- مجالي يحاول التوفيق بين المصالح الاقتصادية وحماية الأوساط التي يستهدفها. ونظرا لأهمية القطاع السياحي، الذي أصبح صناعة ومصدرا للثروة وإنعاش الشغل وتنمية المجالات الطبيعية، ووسيلة لتوزيع المنافع بين المناطق والأفراد، والمساهمة في

¹-للتوسع حول مفهوم ومضامين ومركزات السياحة الثقافية أنظر:

-Saskia Cousin : L'identité au miroir du tourisme. Usages et enjeux des politiques de tourisme culturel : Thèse de doctorat en anthropologie sociale et ethnologie soutenue à Ecole des hautes études en sciences sociales, France :2003.

²-السياحة المستدامة: "هي السياحة التي تأخذ بعين الاعتبار الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية، حاضرا ومستقبلا، وتستجيب لرغبات الزوار ومتطلبات المهنيين والأكراهات البيئة وتطلعات الجماعات المستقبلية".

وتقوم السياحة البيئية على مجموعة من المبادئ منها:

- الاستعمال المعقلن للموارد البيئية،
- احترام الخصوصيات السوسيوثقافية للجماعات المستقبلية،
- ضمان أنشطة اقتصادية واجتماعية على المدى البعيد
- ضمان مشاركة فعالة لكافة الأطراف المعنية.

-HHP// : sdt.unwto.org/fr.

³-أنظر:

_Hamza Meghzi : Modelés d'aménagement et d'urbanisation des Zones d'Expansion Touristique de la wilaya de Skikda (Algérie) : Thèse de doctorat en Géographie soutenue à Université de Bretagne occidentale – Brest, France, 2015.

- Clary Daniel. Tourisme et aménagement régional. In: Annales de Géographie, t. 85, n°468, 1976. pp. 129-154; doi : 10.3406/geo.1976.17433

http://www.persee.fr/doc/geo_0003-4010_1976_num_85_468_17433

التماسك الاجتماعي، عمل المشرع المغربي على تنظيمه وتأطير العلاقات القانونية والمهنية بين أطراف العقد السياحي (سياح، وكالات الأسفار، العمال)¹.

مفهوم التدبير المندمج:

ارتبط مفهوم "التدبير المندمج" أساسا بالساحل كوسط ومجال هش ومركب تتداخل مجموعة من العناصر الإنسانية والطبيعية في تشكيله، وتطرح العديد من المشاكل مما لفت أنظار المجتمع الدولي إلى ضرورة حماية هذا المجال وحث الدول على وضع تدابير قانونية وتنظيمية لوقاية وضمان استدامة موارده الطبيعية.

ولقد توافق المجتمع الدولي على مقاربة "التدبير المندمج للمناطق الساحلية"، كآلية ووسيلة بإمكانها أن توفر الظروف الملائمة التي تتناسب والوضعية الخاصة والفريدة التي تميز الساحل عن باقي المجالات الأخرى.

ويعرف التدبير المندمج للساحل بأنه: "سلسلة مستمرة تقتضي مقاربة متعددة، تبحث في الحلول في إطار تشاركي يدمج القطاعات والمؤسسات والإدارات، وأيضاً يأخذ بعين الاعتبار حجم التفاعل بين الموارد الساحلية والاستعمال وتأثير التنمية على الاقتصاد والبيئة. فالتدبير المندمج هو آلية للحكمة الجيدة للمناطق الساحلية، تركز على التنمية المستدامة وترمي إلى تدبير مندمج للمجال والموارد مع الأخذ بعين الاعتبار الإكراهات المرتبطة بالمجالات القارية والبحرية، والطبيعية والاقتصادية والاجتماعية لمنطقة الساحل²

أما اللجنة اوروبية فقد عرفت التدبير المندمج للمناطق الساحلية سنة 1997 على أنه: "مسلسل مستمر الهدف منه تنزيل وتطبيق عمليا التنمية المستدامة بالمناطق الساحلية"³.

¹- للتوسع في الإطار القانوني المنظم للعقد السياحي وأشخاص القطاع السياحي المهنيين انظر: عبد الرحمان الشراوي: العقد السياحي، مطبعة إقرأ، الرباط، الطبعة الأولى 2012.
- محمد بقال: قانون السياحة بالمغرب دراسة تحليلية ونقدية: مطبعة بابل، الرباط 1990 .

-Pierre Py : Droit du tourisme : 3e édition Dalloz, 1993.

² - https://fr.wikipedia.org/wiki/Gestion_int

³ - Vincent Bawedin : La Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) Confrontée aux dynamiques territoriales dans le bassin D'Arcachon et sur la côte picarde : Thèse de doctorat soutenue à Université de Nantes : Ecole doctorale droit et sciences sociales : Institut de géographie et d'aménagement régional de l'université de Nantes : 2009. Page32.Voire aussi :

- Françoise Gourmelon : La contribution des SIG à la connaissance et à la gestion de l'environnement littoral : Thèse de doctorat soutenue à Université de Bretagne occidentale –Brest : Spécialité : géographie ; 2003.

-Mathilde De Cacqueray : La planification des espaces maritimes en France métropolitaine : un enjeu majeur pour la mise en œuvre de la Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral: Géographie :Thèse de doctorat soutenue à l'Université de Bretagne occidentale - Brest, 2011

كما عرفت لجنة البيئة والساحل الفرنسية التدبير المندمج في تقريرها الصادر سنة 2002 على أنه: "عملية ديناميكية مستمرة وتفاعلية تهدف إلى تحقيق تنمية مستدامة للمناطق الساحلية، فالاندماج المقصود يركز بالأساس حول تحديد الأهداف والوسائل المتطلبة لتحقيقها وبرامج العمل. وهو أيضا برنامج مركب في جوهره ومتعدد الأبعاد بحيث يشمل البعد البيئي والاقتصادي والاجتماعي، وهو بذلك تجسيد للديمقراطية النشاركية التي تشترك كافة الفاعلين خلال مراحل العمليات"¹.

وتبعا للفقرة الثانية² من القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل، يراد بمدلول تدبير مندمج للساحل: "تدبير متناسق للمناطق الساحلية، يراعي الجوانب البيئية والاجتماعية والاقتصادية والمؤسسية ويمكن من ضمان التوازن بين مختلف وظائف الساحل واستمراريتها".

نفهم من هذ التعاريف أن برنامج التدبير المندمج للساحل، هو مفهوم جديد ومقاربة شمولية تقوم على التعبئة، والتنسيق والتعاون بين كافة المتدخلين بهذا المجال³، ويقوم على توسيع دائرة الشركاء باختلاف مستوياتهم (الأجهزة الحكومية والوحدات الترابية والقطاع الخاص، وهيئات المجتمع المدني) لضمان تدبير مستدام ومندمج⁴ للمجال الساحلي. فالكل- وفقا لهذه المقاربة- يتعين أن يشتغل وفق برنامج وأهداف وغايات موحدة.

والواقع أنه بالرغم من تبني المغرب برنامج التدبير المندمج للساحل إلا أن واقع المجال الساحلي حاليا، وطرق تدبيره والنصوص التشريعية المنظمة له، إلى جانب غياب التنسيق بين الأجهزة، لازالت بعيدة كل البعد عن الحديث عن مقاربة مندمجة لتدبير الساحل.

¹ -Vincent Bawedin : OP-cit : page 32.

² -الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل، سبقت الإشارة إليه.

³ -Chritophe Secula : Acteurs et gestion du littoral. Une anthropologie de la bai du Mont-Saint-Michel: Thèse de doctorat soutenue au Muséum National d'Histoire ED 227 – Sciences de la Nature et de l'HommeDépartement « Hommes, Natures, Sociétés » UMR CNRS 5145 :Eco-anthropologie et ethnobiologie PARIS : 2011. Pages 543 et autres.

⁴ -Thomas Experton : L'approche juridique de la gestion durable du littoral méditerranéen à travers la problématique et la mise en place d'une opération d'intérêt national dans la plaine Du Var : Thèse de doctorat soutenue à UNIVERSITÉ UNIVERSITE DE NICE SOPHIA-ANTIPOLIS le 16 Juin 2016 ; pages 35 et autres.

لكن يمكن إعتبار المجهودات المبذولة التشريعية والمؤسسية والدراسات التي تقوم بها الأجهزة المختصة بمثابة مؤشرات أولية لتبلور سياسة مستقبلية للتدبير المندمج للساحل والمجال الساحلي كفضاء وحيز مجالي إيكولوجي وترابي يوفر عدة وظائف (وظيفة المجال)، تتنوع بين الوظيفة السياحية والترفيهية، والوظيفة الصناعية، والتجارية والسكنية والاقتصادية والصيد البحري والمواصلات. وارتباطا بموضوعنا المتعلق بالحماية القانونية للمجال الساحلي سوف نركز الاهتمام بالبحث والدراسة حول إكراهات وآليات هذه الحماية، واستشراف آفاق الحماية والتدبير المندمج للمجال الساحلي التي يمكن أن توفرها تدخلات القطاع السياحي بالساحل من خلال إعداد وتهيئة المناطق السياحية الساحلية وانعكاساتها المجالية والبيئية على الساحل، وأيضاً من خلال تدابير التهيئة والوقاية والحماية التي جاء بها القانون رقم 81-12 المتعلق بالساحل.

إشكالية الموضوع:

وتأسيساً على ما سبق، فإن الإشكالية الأساسية التي يتمحور حولها الموضوع تتعلق بالبحث في مسألة التوفيق والتحكيم المجالي بين المصالح والمنافع الاقتصادية التي يوفرها الساحل، ومبدأ الحماية القانونية للساحل ووقاية مجالاته البيئية من ضغط برامج التهيئة السياحة والمشاريع الاقتصادية والاجتماعية. وبصيغة أخرى هل بإمكان تركيز التوجه المجالي للأنشطة السياحة من خلال إعداد مناطق سياحية على امتداد الساحل، أن يوفق بين إكراهات المجال الساحلي المختلفة وبين رهانات تطوير القطاع السياحي؟ وهل بإمكان التهيئة السياحية أن تساهم في تحقيق تدبير مندمج للساحل؟ وهل عمليات التهيئة السياحية تتم وفق مقاربة التدبير المندمج؟ وما مدى تأثير تدابير وإجراءات التهيئة والحماية التي جاء بها القانون المتعلق بالساحل على البرامج السياحية الساحلية؟ وهل ستتقيد عمليات التهيئة السياحية وتأخذ بعين الاعتبار مقتضيات قانون الساحل؟ وهل بإمكان تدابير التهيئة والوقاية والحماية المنصوص عليها في القانون رقم 81-12 المتعلق بالساحل أن توفر الحماية "الكافية" للساحل ومجالاته البيئية؟.

وللإحاطة بالموضوع في أبعاده المختلفة، يتعين دراسته في إطار توجهات سياسة إعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة التي يندرج المجال الساحلي ضمن المجالات الأكثر

هشاشة والتي تحتاج إلى حماية قانونية، وإلى أدوات تهيئة خاصة، وكذلك في إطار توجهات سياسة التعمير وضوابط البناء التي تبحث في التوازن بين أولويات التعمير وباقي المصالح المحمية من طرف القانون¹ في شكل اتفاقات يحددها. وأيضا وفق السياسة العقارية التي تهدف في الأصل إلى التحكم وتنظيم الأرصدة العقارية للحفاظ على المصلحة العامة² على اعتبار أن تهيئة المناطق السياحية يتطلب توفير رصيد عقاري مهم كأساس وقاعدة لاستقبال المشاريع والاستثمارات المزمع إنشاؤها، وكذلك في إطار المنظور الجديد³ للسياحة الساحلية الذي سطر استراتيجية تهدف إلى تنمية القطاع باعتباره أولوية اقتصادية عبر التوجه المجالي نحو الساحل، دون إغفال السياسة البيئية الحديثة العهد بالتشكل و التي جاءت بعدة تدابير وإجراءات تهم البيئة و الأوساط المجالية، وكذلك وفق تدابير تهيئة وحماية الساحل والتي جاء بها القانون الجديد رقم 12-81 المتعلق بالساحل.

وبالرغم من اختلاف هذه السياسات العمومية وتنوع مضامينها، إلا أنها تتداخل وتتقاطع في كونها تعنى بقضايا وأنشطة تمارس وتتعلق بالمجال الساحلي، وتهدف إلى ضمان توزيع عادل للأفراد والثروات، وتهيئة ساحلية مندمجة تحافظ على البيئة الساحلية وعلى جمالية العمران، وأيضا على تطوير القطاع السياحي كبديل للرفع من أداء الاقتصاد الوطني.

وانطلاقا مما سبق، يحق لنا أن نتساءل هل وحدة المجال – الساحل - الذي تتقاطع وتتداخل فيه هذه السياسات العمومية المتنوعة، تشكل المنطلق والأساس الذي تعمل كل الجهات المعنية على احترام خصوصياته؟ بمعنى آخر هل يوجد نوع من التنسيق والتكامل والتوافق بين الهيئات والمؤسسات المهمة بإعداد المجال الساحلي والتعمير والعقار والسياحة و البيئة؟ أم أن هناك تضاربا وتباين بين هذه القطاعات؟ وهل تأخذ سياسة التهيئة السياحية الساحلية الجديدة بعين الاعتبار المبادئ والتوجهات الكبرى لإعداد التراب الوطني؟ وما هي مختلف الانعكاسات المجالية والبيئية الناتجة عن توجه التركيز السياحي نحو المجال الساحلي؟ وما هي الضمانات والأسس الحمائية للساحل في مضامين استراتيجية التهيئة

¹A. Guillet et (CH) Philp : Droit de l'urbanisme, édition Ellipse : 2^e édition 2006. P : 10

²-الهادي مقدار السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء. الطبعة الأولى: 2001. ص: 10.

³-نقصد بالمنظور الجديد للتهيئة السياحية، برامج المخطط الأزرق واستراتيجية التهيئة السياحية 2011 – 2020.

السياحية الساحلية؟ وهل تأخذ برامج المنظور الجديد بعين الاعتبار عند إعداد المناطق¹ السياحية الساحلية إكراهات الساحل المختلفة؟ بمعنى آخر هل تحترم هذه البرامج التشريعات البيئية، وتتضمن كل ما من شأنه أن يضمن استدامة الموارد الطبيعية للمجالات التي تستقبل المشاريع السياحية؟ وما مدى تأثير تدابير الحماية والوقاية التي جاء بها القانون المتعلق بالساحل على تنفيذ برامج تهيئة المناطق السياحية بالساحل؟ وهل بإمكان هذه التدابير أن توفر الحماية القانونية الكافية للساحل أمام تنافس² الأنشطة الاقتصادية للقرب مجاليا من البحر؟

وتأسيسا على ما سبق، تتضح لنا صعوبة هذه الإشكاليات والمتمثلة أساسا في طبيعة موضوع الدراسة المتعلق بالبحث في موضوع الحماية القانونية للساحل من خلال رصد تدخلات التهيئة السياحية وتقنين الساحل كمقاربة ومدخل للتدبير المندمج للمجال الساحلي. ومقاربة التدبير المندمج هاته، كآلية حديثة في التدبير والإدارة ترتبط بعدة ميادين كإعداد التراب الوطني، والتعمير، والعقار، وقطاع البيئة، والقطاع السياحي، والتدبير الترابي للشأن المحلي، وتهتم المؤسسات المركزية، والجماعات الترابية، والسكان، كما أصبحت تحظى بمصداقية ودعم دولي بين كافة الأوساط المهتمة بالبيئة وحماية مجالاتها المتنوعة وبشكل خاص الساحل. لذا كان لابد من البحث في إشكالية الموضوع على ضوء هذه السياسات القطاعية التي تتداخل مجاليا بالساحل، الأمر الذي فرض عدة صعوبات تتمثل أساسا في صعوبة حصر وضبط الموضوع والتقييد بإشكالية البحث، فكل قطاع من هذه القطاعات يشكل مادة بحث ودراسة مستقلة .

كما أن الدراسات والأبحاث حول الساحل تتناول هذا المجال والإشكالات المرتبطة به بشكل قطاعي و من زاوية جغرافية محضة في أغلب الأحيان، وغالبا ما نجد دراسات تهتم بمعالجة الساحل في أبعاده المجالية ومكوناته القانونية والمؤسسية والطبيعية بالمغرب، باستثناء الدراسات والوثائق التي قامت بإعدادها سلطات إعداد التراب الوطني، وهيئات

¹-تحدث المناطق داخل المجال الذي يغطيه تصميم التهيئة بواسطة تقنية التطبيق والتي أدخلت إلى تصاميم التهيئة بواسطة ظهير 1952 بشأن التعمير، حيث يتم بواسطة التطبيق إحداث مناطق عدة متنوعة تبعا لاختلاف استعمالاتها. والمناطق السياحية أصبحت واقعا تفرض نفسها نظرا للدور الذي يلعبه القطاع السياحي في إنعاش الاقتصاد الوطني وهو الدافع الذي جعل المشرع يدخل في القانون رقم 90-12 المتعلق بالتعمير المناطق السياحية. أنظر المادة الرابعة من القانون رقم 90-12 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 31-92-1 بتاريخ 17 يونيو 1992 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 4159 بتاريخ 15 يوليو 1992.

²-Arnaud Lecourt : Les confits d'aménagement : analyse théorique etPratique à partir du cas breton : Géographie : Thèse de doctorat soutenue à l'Université. Université Rennes 2, 2003. Page 14 et autres

القطاع البيئي، وتقرير المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي حول مشروع قانون الساحل الحالي، فهذه الأبحاث والدراسات والتقارير أسست لميلاد و تبلور وعي رسمي و وطني حول قضايا الساحل .

ومن جهة أخرى، فالبحث في مجال مرن ومتحرك جغرافيا ومعرفيا كالمجال الساحلي، بحيث يصعب ضبط نطاقه الجغرافي الذي تتداخل فيه القوانين الوطنية السيادية للدولة وقواعد القانون الدولي المنظمة للبحر الإقليمي، الأمر الذي يحول دون الإلمام بكافة المواثيق والمعاهدات والاتفاقيات التي تعنى بالمجال الساحلي، زيادة على التشريعات والقوانين الوطنية التي تتقاطع بالساحل. أما معرفيا، فالساحل قلما شكل موضوع دراسات قانونية أو في إطار تحليل سياسة عامة، تقويمية، ترصد تدخلات الفاعلين وتداعيات هذا التدخل على المجال الساحلي وموارده الطبيعية ومكوناته الإيكولوجية.

فالكتابات والأبحاث المرتبطة بالساحل والتهئية الساحلية، و الحماية القانونية للبيئة الساحلية هي في الغالب دراسات وأبحاث جغرافية تتعامل مع المجال الساحلي كوحدة جغرافية تحاول رصد تضاريسه ومكوناته المجالية والتفاعلات الطبيعية، التي يتعرض لها الساحل باعتباره نقطة تماس بين اليابسة والبحر ومكان إيكولوجي يأوي النبات والوحش، ويخضع لمتغيرات مناخية وجيولوجية متعددة.

كذلك، تنتوع الدراسات والأبحاث حول الشق البحري للساحل والتي تتم في إطار القانون الدولي والعلاقات الدولية، وتتمحور حول المواضيع البحرية ذات الاهتمام الدولي كتلوث البحار والتلوث الصادر عن السفن والأضرار التي تتسبب فيها، والقواعد القانونية الواجبة التطبيق بالبحر الإقليمي الخاضع لسيادة الدولة على بحرها الإقليمي مع حفظ حق المرور لفائدة الملاحة الدولية، لكن لا تتطرق للساحل كمجال موحد يجمع بين المجال البري والبحري.

بالإضافة إلى ذلك، فإن حادثة مقارنة التدبير المندمج للساحل والتي بدأت كمقاربة تدبيرية مع قمة الأرض بريودي جانيرو بالبرازيل سنة 1992، وأغلب الدراسات والأبحاث المرتبطة بها لازالت في بدايتها تحاول التعريف بالمفهوم وتحديد عناصره، وحتى التطبيق العملي للمفهوم- خاصة بالمغرب- لازال لم يتبلور في إطار سياسات عمومية تركز على

نصوص قانونية ومؤسسات تهتم بالتدخل مجالياً بالساحل وفق مقاربة شمولية ومندمجة مؤطرة قانونياً، الأمر الذي يصعب معه رصد وتحليل التطبيق العملي للتدبير المندمج. وتزداد الصعوبة عندما يتعلق الأمر بالتهيئة السياحية بالمجال الساحلي، والذي يطغى على الكتابات والدراسات التي تناولتها ارتباطها الوثيق بإحصائيات القطاع السياحي ودوره الاقتصادي والاجتماعي، والأجهزة التي تسهر على تنفيذ السياسة السياحية دون التعمق في مقاربة الإشكالات والعراقيل التي تطرحها هذه التدخلات السياحية على المجال الساحلي وتأثيرها على البيئة والمجال الساحل، وأيضاً على التوازن المجالي للتراب الوطني وما يرتبط بذلك من توزيع غير عادل للثروات والسكنة والبنى التحتية، وهو ما حاولنا المساهمة به من خلال هذا العمل المتواضع الذي يبحث في التطبيقات العملية والمجالية لعمليات التهيئة، وتداعياتها على المجال والبيئة، ومدى مساهمة عمليات التهيئة السياحية إلى جانب مقتضيات قانون الساحل في تحقيق تهيئة مندمجة وحماية ووقاية الساحل وموارده الطبيعية.

إن دراسة مسألة الحماية القانونية للمجال الساحلي الذي هو حيز مجالي مركب - الساحل - تتقاطع فيه عدة حقول معرفية ومجموعة من الأبعاد (السياسية والاقتصادية والأمنية والقانونية والاجتماعية والمجالية والبيئية والإدارية و...)، كان من الضروري الاعتماد على مداخل ومناهج للبحث متعددة تساعدنا على ملامسته وتعميق البحث والإحاطة بموضوع الدراسة. إذ لا يجب أن تقتصر دراستنا على منهج واحد، بل تركز على عدة مناهج تتداخل في الموضوع وتتكامل من أجل محاولة تحليل وفهم إشكالياته.

لهذا، ولمقاربة إشكالية البحث والإشكاليات الفرعية التي يثيرها، كان لابد من الاستعانة بمناهج وحقول معرفية أخرى. هكذا جاء البناء المنهجي للموضوع يتمثل في ترجيح المنهج الوصفي والتقريبي والبنوي أحياناً في القسم الأول نتيجة لطبيعة النقط التي تمت معالجتها، إذ كان لزوماً التطرق والبحث في القواعد القانونية التي تطبق بالمجال الساحلي وتحدد اختصاصات المؤسسات المتدخلة والأدوات التي تستعملها لتنظيم المجال، هذا مع مزج هذه المناهج بالمنهج البنوي والوظيفي للبحث في كيفية عمل بنى الهياكل والتنظيمات الإدارية والجماعات الترابية والمجالس الوطنية والجهوية المتدخلة في إدارة

وتدبير الساحل، والعلاقات التي تجمع بينها، هل هي علاقة تكامل وتنسيق أم علاقة تضارب واختلاف.

كذلك، كان لابد من الاعتماد على المنهج التاريخي للبحث في تجارب المغرب في مجال التهيئة السياحية والتدابير التي اتخذها لحماية الساحل وموارده، وأيضا البحث في السياسات القطاعية الأخرى كالتعمير والعقار والبيئة و تهيئة وإعداد التراب، وبشكل خاص برامج تهيئة المناطق السياحية بالساحل التي كانت متبعة ومقارنتها مع برامج التهيئة السياحية الجديدة لرصد المتغيرات والتحول في اختيارات وتصورات الفاعلين السياسيين المكلفين بالقطاع السياحي.

كما كان الإعتداد على المنهج الإحصائي ضروريا لمحاولة فهم مدى تأثير التوجه المجالي لبرامج التهيئة السياحية وإحداث المناطق على الساحل في إطار برامج تهيئة المناطق ذات الأسبقية، من خلال إدراج بعض المعطيات والإحصائيات في شكل جداول ورسوم بيانية للاستدلال بها إغناء للبحث، ولإبراز إشكالاته المتعلقة بتداعيات عمليات التهيئة على المجال الساحلي والتراب الوطني وعلى المجالات البيئية خاصة الساحلية والمتمثلة أساسا في تركيز الساكنة والأنشطة الاقتصادية و الاجتماعية بالساحل مقابل تزايد تعميق اختلالات المجال الداخلي.

أما على مستوى الفصل الثاني، تطلب الأمر تداخل عدة مناهج لمعالجة النقط التي يثيرها، بحيث كان ضروريا الاستعانة بالمنهج التحليلي من خلال البحث في الوثائق المرتبطة باستراتيجية التهيئة السياحية الجديدة والسياسة الساحلية بصفة عامة، من خلال تحليل مضامين المنظور الجديد للتهيئة الساحلية ومحاولة إبراز خصوصيات وجديد برامج التهيئة السياحية في إطار المخطط الأزرق وضمن برامج الإستراتيجية الجديدة للتهيئة السياحية، بغية الوقوف على مدى التزامها بتوجهات ومبادئ إعداد التراب ومبادئ التنمية المستدامة، وحماية البيئة والموارد الطبيعية كما يحددها قانون الإطار بمثابة الميثاق الوطني للبيئة، وبشكل خاص خصوصيات المجال الساحلي ومكوناته البيئية والحيوانية.

كذلك كان الاعتماد على المنهج الاستشراقي والتقويمي ضروريا سعيا إلى محاولة رصد عمليات التهيئة السياحية التي تركز على عدة مفاهيم ومبادئ حديثة (التنمية المستدامة

والتدبير المندمج للمجال الساحلي وتوزيع المنافع والتماسك الاجتماعي والتدبير المحلي....)، وتحاول طرح نماذج مختلفة للتهيئة السياحية ذات أبعاد مجالية وبيئية، تراعي المعايير البيئية والمجالية في تقديم سياحة أيكولوجية وبيئية توفق بين استغلال الموارد الطبيعية والخدمات السياحية التي تقدمها مجالات التراب ومنها الساحل، وبين ضمان استدامة هذه الموارد ومحاولة استشراف تداعياتها الآنية والمستقبلية على المجال الساحلي والبيئة والإنسان. هذا وإغناء للبحث كان لابد من الاعتماد على المنهج المقارن والذي حاولنا من خلاله مقارنة أحكام وضوابط القانون رقم 81-12 المتعلق بالساحل، مع بعض التشريعات الدولية المتعلقة بتنظيم وتأهيل وتهيئة وتدبير الساحل والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية التي تستوطن مناطقه.

أيضا، يتعين محاولة تحليل مضامين وتطبيقات سياسة التهيئة السياحية الجديدة ومدى التزامها بالضوابط المجالية والبيئية، بحيث مافتي يؤكد الفاعلون في الميدان أن تحديد المواقع السياحية وتوزيع الأسرة تتحكم فيه الإعتبارات البيئية من خلال مراعاة الطاقة والقدرة الإستيعابية للمناطق السياحية، أم أن المنطق الاقتصادي والعائدات المالية للقطاع تجعل من برامج التهيئة استثناء من تدابير التهيئة والحماية المقررة للساحل، كما يتعين البحث فيما إذا كانت التهيئة السياحية تشكل أحد حلول وآفاق الحماية والتهيئة الناجعة تساهم في برنامج التدبير المندمج للساحل والذي يعتبر أساس ومضمون القانون رقم 81-12 المتعلق بالساحل والذي أقر العديد من تدابير التهيئة والحماية والوقاية للساحل.

ولالإحاطة بإشكالية الموضوع ودراسة مختلف الجوانب المرتبطة بالتهيئة السياحية والحماية القانونية للساحل، يتعين اتباع منهجية تمكننا من فهم ومقاربة عناصر الموضوع، وذلك من خلال البحث والدراسة في واقع وإكراهات المجال الساحلي الذي يعتبر موطن عمليات التهيئة السياحية الجديدة، ثم الانتقال لدراسة وتحليل التداعيات المجالية والبيئية الناجمة عن التركيز السياحي والاقتصادي والسكاني بالساحل. وبعد ذلك سنحاول رصد والتطرق للمبادئ والتوجهات والأسس التي تقوم عليها برامج التهيئة السياحية الساحلية الجديدة، ثم ننقل لدراسة تطبيقات عمليات التهيئة السياحية المتمثلة في إحداث مناطق سياحية بالمجال الساحلي، ومحاولة إبراز آفاق الحماية القانونية والتدبير المندمج للساحل الذي يمكن

أن تساهم في تحقيقه عمليات التهيئة السياحية، إلى جانب التدابير والإجراءات التي تتضمنها أحكام القانون المتعلق بالساحل.

هكذا، وانسجاماً مع عناصر الموضوع، قسمنا هذه الأطروحة إلى قسمين. يتناول القسم الأول الإكراهات والعوائق التي تعترض التهيئة المندمجة للمجال الساحلي وتأثيرها على حماية البيئة والمجال، من خلال فصلين، يتطرق الفصل الأول إلى مسألة تعدد النصوص القانونية والأدوات الإجرائية إلى جانب تعدد الأجهزة المتدخلة بالساحل، وحاولنا من خلاله معالجة مسألة التنسيق بين هذه الهيئات. أما الفصل الثاني، حاولنا من خلاله رصد مختلف التحديات والمشاكل المرتبطة بالتعمير والعقار، والتدخلات القطاعية المتعلقة بحماية الملك العام وتهيئة الموانئ، وما مدى تأثير ذلك على الحماية القانونية للساحل، وعلى برامج التهيئة السياحية دون إغفال التطرق للتداعيات السلبية المجالية والبيئية لهذه التدخلات المختلفة على الساحل.

أما القسم الثاني فيتعلق بالحماية القانونية والتهيئة المندمجة للساحل: الآفاق والحدود، يتناول الفصل الأول منه بالدراسة والتحليل مرجعيات ومضمون المنظور الجديد للتهيئة السياحية، وآليات تنفيذه، والرهانات الإقتصادية، والاجتماعية، والمجالية للتهيئة السياحية. كما سنخصص الفصل الثاني لمقاربة آفاق الحماية القانونية ووقاية الساحل، التي يمكن أن تتيحها عمليات تهيئة المناطق السياحية بالساحل، بالإضافة إلى دراسة تدابير التهيئة والحماية القانونية للساحل التي نصت عليها مقتضيات القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل و النصوص القانونية الخاصة بالبيئة، دون إغفال رصد ودراسة أوجه قصور وحدود هذه الإجراءات والتدابير في توفير الحماية القانونية للساحل ومجالاته البيئية.

القسم الأول: واقع المجال الساحلي عائق للحماية والتهيئة المندمجة.

القسم الثاني: آفاق الحماية القانونية للساحل ومجالاته البيئية.

القسم الأول:

واقع المجال الساحلي عائق للحماية والتهيئة
المندمجة.

تعتبر إشكالية التنمية من أهم الانشغالات الراهنة على الصعيد الدولي والوطني نظرا للمشاكل المتشعبة التي تعيشها الدول، ولاعتبارها السبيل الوحيد للتطور والتقدم. والمغرب كباقي الدول الحديثة بادر منذ حصوله على الاستقلال إلى القيام بالعديد من الإصلاحات والتي همت العديد من القطاعات والأنشطة (الفلاحة والسياحة والصناعة والتعليم والخدمات....) بهدف تحقيق تنمية شاملة وعامة للمجال الوطني، وللتخفيف من الآثار السلبية والاختلالات العميقة التي خلفها التدبير المجالي الانتقائي للمستعمر.

ومن هذا المنطلق، سعى المغرب منذ استقلاله إلى تطوير آليات الاقتصاد الوطني من خلال البحث عن حلول وخيارات اقتصادية بديلة، إذ شكل القطاع السياحي أولوية خيارات السياسات العامة وإحدى الرهانات التي اعتمدها الفاعل السياسي، باعتباره القطاع الناجع والقادر على تحقيق إقلاع اقتصادي في ظل الركود و الجمود الذي تركه المستعمر، وأيضا لسهولة استغلال المؤهلات الطبيعية والمآثر التاريخية المتنوعة التي يزخر بها المغرب، فضلا على الموقع الجغرافي الاستراتيجي المتميز الذي يحظى به.

وفي إطار النهوض بالقطاع السياحي وبشكل خاص السياحة الساحلية، تضمنت برامج المخطط الثلاثي (67/65)، اختيار مناطق سياحية ذات الأسبقية¹ للإعداد بعدة مدن تتوفر على مؤهلات سياحية، منها مناطق داخلية بمدن مراكش وفاس ومكناس، ومناطق ساحلية متوسطة وعلى الواجهة الأطلسية أهمها خليج أكادير وخليج طنجة، ومحطات أخرى بمدن تطوان والحسيمة. وقد حظيت هذه المناطق بالأولوية في التهيئة والإعداد بحيث رصدت لها الدولة الوسائل المالية والبشرية والقانونية والأجهزة الكفيلة بإنجازها، أسندت مهمة تهيئتها وتجهيزها إلى شركات للتهيئة أنشئت لهذا الغرض تتمتع بالاستقلال المالي والإداري وتعمل تحت مراقبة ووصاية الدولة.

وعلى الرغم من المجهودات المبذولة الهادفة إلى تطوير السياحة الساحلية عبر إعداد مناطق سياحية ساحلية قادرة على استيعاب المرافق والأنشطة السياحية المختلفة، والاستفادة من الإمكانيات والموارد المتنوعة التي يوفرها الساحل، وأيضا اعتمادها كآلية تدخلية لتهيئة

¹ - إلى جانب المناطق الساحلية حدد المخطط الثلاثي (67/65)، مناطق داخلية ذات الأسبقية بالإعداد بعدة مدن ومراكز حضرية داخلية ذات قيمة تاريخية وتشكل وجهة وقبلة للسياحة كمدن مراكش ومكناس وفاس...

الساحل وحمايته، إلا أن حصيلة تجربة المغرب في مجال التهيئة السياحية الساحلية في إطار برنامج المناطق ذات الأسبقية في الإعداد، تبقى -رغم ما تحقق- مبادرة ذات نتائج محدودة لم ترق إلى مستوى طموحات وتوقعات الفاعلين والسياسيين الاقتصاديين الساهرين على القطاع.

ولقد ساهمت أسباب مختلفة في فشل سياسة التهيئة والإعداد السياحي الساحلي، أهمها بالأساس تعدد وكثرة المتدخلين على المستوى المركزي والمحلي، مما انعكس سلبا على مستوى التنسيق والتكامل بين مختلف الأجهزة المعنية. ويضاف إلى ذلك، قصور الأحكام القانونية المتعلقة بتوفير الحماية القانونية للمجال الساحلي، إذ أنه لم يتم إصدار القانون المنظم للساحل إلا في صيف سنة¹2015.

ويقابل تعدد البنيات الإدارية والمؤسسات وتشتت النصوص القانونية المطبقة بالمجال الساحلي، تنوع - ومحدودية - وثائق التهيئة المختلفة (وثائق التعمير وإعداد التراب) المنظمة لتدخلات الأفراد والهيئات بالساحل، الذي يشكل المجال-الإطار- الذي يحتضن المناطق السياحية التي راهن عليها المغرب لتنمية القطاع السياحي بهدف إنعاش الاقتصاد الوطني وضمان تهيئة مجالية بالساحل تحافظ على مكوناته الطبيعية واستدامتها.

وللإحاطة والإلمام بالنقط التي يتضمنها هذا القسم، والاشكالات التي يثيرها سنعمل على دراستها وتحليلها من خلال فصلين، سنتطرق في الفصل الأول لواقع المجال الساحلي، ولمختلف الإكراهات القانونية والبنوية التي تعيق تهيئة وحماية الساحل، وبالتالي تحد من نجاح برامج التهيئة السياحية الساحلية. ثم ننتقل بعد ذلك في الفصل الثاني، لدراسة وتحليل التحديات المجالية والآثار السلبية التي خلفها التركيز الإقتصادي والسكاني على الساحل. إذ تشكل هذه التحديات عائقا - وكذلك نتيجة للتركيز السياحي - أمام عمليات التهيئة السياحية، وتحد من نجاعة وفعالية تدابير الحماية القانونية ووقاية الساحل.

ومن جهة ثانية، فالتركيز السياحي بالساحل كانت له تداعيات سلبية على البيئة والمجال بالساحل، فهو يوفر الظروف الملائمة لجذب الساكنة والأنشطة الصناعية والحرفية

¹- يتعلق الأمر بالقانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل المذكور سابقا.

ذات الارتباط بالقطاع السياحي، مما يساعد على إرتفاع الكثافة السكانية والتي تفرز عدة مشاكل تؤثر سلبا على الموارد البيئية، وتعمق من هوة اللاتوازن بين مجالات التراب الوطني.

سيتم تقسيم القسم الأول إلى فصلين كالتالي:

الفصل الأول: إكراهات المجال الساحلي عائق للتهيئة السياحية والتدبير المندمج للساحل.

الفصل الثاني: التداعيات المجالية والبيئية للتهيئة السياحية على المجال الساحلي.

الفصل الأول : إكراهات المجال الساحلي عائق للتهيئة السياحية والتدبير المندمج للساحل.

إن مسألة التهيئة السياحية والتي اتخذت من المجال الساحلي الإطار الأنسب لتطوير القطاع السياحي، وتنفيذ برامج التخطيط السياحي القائمة على تهيئة مناطق سياحية ساحلية بغية تنويع مصادر الاقتصاد الوطني. تتطلب خلق الهيئات والأجهزة الكفيلة لتنزيل مضامين المشاريع السياحية المسطرة في البرامج السياسية على أرض الواقع، كما تحتاج إلى نصوص تشريعية، وأدوات إجرائية وتصاميم، توطر وتنظم التدخلات التي تستهدف المناطق الساحلية. وتساهم أيضا في حماية هذه المناطق السياحية الساحلية من تنامي البناءات العشوائية بهوامشها، وبروز الصناعات والأنشطة بالقرب منها والتي يمكن أن تؤثر سلبا على نجاحها وإستدامة خدماتها.

لكن واقع مناطق التهيئة السياحية بالساحل، والتي تعول عليها الدولة كمصدر قوة لتنمية القطاع السياحي، اصطدم بعدة إكراهات وعراقيل بنيوية نابعة أساسا من حساسية وخصوصية المجال الساحلي والذي يشهد تداخل وتمفصل عدة نصوص تشريعية تتعلق بعدة أنشطة تتمركز بالساحل، في ظل غياب نص قانوني خاص بالساحل – أنذاك-، هذا إلى جانب خضوعه – في غياب مخطط خاص بتهيئة الساحل – للتوجهات العامة لتصاميم ومخططات إعداد التراب الوطني، ووثائق التعمير بالمجالات الساحلية التي تغطيها هذه الوثائق (المبحث الأول).

ويوازي تشتت وتعدد النصوص التشريعية المطبقة بالمجالات الساحلية وأدوات التهيئة، تعدد المتدخلين بهذا المجال الذي يشهد ضغطا قويا من طرف الأنشطة الاقتصادية المتنوعة، سكنية، وتجارية، وسياحية، وفلاحية وملاحة بحرية، ورياضية.... هذا التنوع في الأنشطة يحتم إنشاء عدة هيئات إدارية وطنية، ومحلية تعمل إلى جانب الجماعات الترابية في إدارة وتدبير هذه الأنشطة داخل الحيز المجالي الساحلي (المبحث الثاني). مما يجعل من مسألة التنسيق والتعاون بين الأجهزة الإدارية المتعددة والجماعات الترابية، على اختلاف مستوياتها، أمرا صعبا تنعكس نتائجه سلبا على الحماية القانونية للمجال الساحلي المتعدد

الإكراهات، في غياب تام لجهاز أو هيئة أو مؤسسة يخول لها صلاحيات إدارة وتدبير الساحل.

المبحث الأول: تعدد النصوص القانونية وعدم كفاية الأدوات الإجرائية لتنظيم وحماية الساحل.

إن إعداد المجال الساحلي¹، كمجال مستقل وارتكازه على تطوير القطاع السياحي يندرج في إطار السياسة العامة لإعداد التراب الوطني، إذ يخضع لمبادئ الكبرى وتصوراته² الأساسية³ وتوجهاته العامة، والتي تؤكد على تأهيل المجال الساحلي، وتنميته بشكل مندمج في إطار تهيئة وإعداد ناجع وشامل للمجال الترابي بأكمله.

ويقتضي تجسيد أهداف إعداد المجال الساحلي وتأهيله، وضع إطار قانوني ومؤسسي يمكن من إقامة المشاريع الاستثمارية بشكل مندمج بالمجال الساحلي⁴، وتمكينها من النصوص والقوانين اللازمة وتزويدها بالأدوات المرجعية والوثائق المؤطرة والموجهة لتنظيم تدخلات الإدارات والفاعلين الاقتصاديين والإنسان في المجال الساحلي، والذي يمثل الوضعية -الخاصة/الفريدة - التي تتنازع فيها وسائل الحماية والرقابة وضرورات التنمية الاقتصادية والاجتماعية⁵.

وباستقراء تجربة المغرب، يتضح جليا أن حساسية هذا الحيز من مجال التراب الوطني والضغط الكبير الذي يشهده الساحل المغربي منذ القديم، انعكس بشكل سلبي على عمل وتدخلات المؤسسات والأجهزة المتدخلة باختلاف مستوياتها الوزارية والترابية واختصاصاتها التقريرية والاستشارية⁶ (المطلب الثاني). ساهم في هذا التشتت وعدم التنسيق بين البنيات الإدارية، خضوع المجال الساحلي لعدة نصوص تشريعية مختلفة ومتناثرة،

¹ - حسب التصميم الوطني لإعداد التراب، مرجع سابق، ص : 69، فمجال التراب الوطني يتشكل من أربع مجالات نطاقية اثنين منها ساحلية واثنين قارية وهما :

1- النطاق الأطلنطي : يمتد من طنجة إلى الكويرة.

2- النطاق المتوسطي : يمتد من طنجة إلى السعيدية.

3- النطاق الوسطي : يجمع الدير بالجبال، على امتداد محور فاس-مراكش ويمتد في اتجاه الشرق من خلال ممر تازة.

4- النطاق القاحل : يمتد ابتداء من سهول الحلفاء إلى الصحراء بعد اختراق تافيلالت ودرعة.

² - التوجهات الكبرى لإعداد التراب هي النجاعة الاقتصادية والإنصاف الاجتماعي والتنمية المستدامة. أنظر التصميم الوطني لإعداد التراب، مرجع سابق، ص : 46.

³ - بهاء الدين الشراوي الصالحي : مقارنة الإعداد الناجع للمجال الساحلي المغربي: محاولة في التركيب والتجديد، رسالة لنيل دبلوما لدراسات العليا المعمقة جامعة الحسن الثاني كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق الدار البيضاء، 2004-2005 ص 62

⁴ - Annuaire juridique des travaux publics : protection du littoral, fascicule 7, Royaume du Maroc, Ministère des travaux publics pages : 2.

⁵ - Pierre Merlin : Tourisme et aménagement touristique des objectifs inconciliables ? Les Etudes, la Documentation Française , Paris 2001, p : 115.

⁶ - بهاء الدين الشراوي، مرجع سابق، ص 24

ومجموعة من الأدوات والوثائق والتصاميم، والناجمة عن التأخر في إصدار نص قانوني وآليات تهيئة خاصة بالساحل، فضلا عن غياب مؤسسة مختصة تعنى بالمجال الساحلي وتسهر على تنظيم التدخلات المتنوعة التي تستهدفه (المطلب الأول).

المطلب الأول: محدودية الإطار القانوني في تدبير وتوفير الحماية القانونية للساحل

تتمثل الأسس القانونية في مختلف التشريعات والقواعد القانونية الداخلية، والاتفاقيات الدولية¹ التي تتعلق بتنظيم الساحل، وتأطير تدخلات الإنسان وتقنن الأنشطة المختلفة التي تقام بالساحل، ويشهد الساحل المغربي تعدد وتشنت التشريعات والقواعد القانونية المطبقة بهذا المجال، و التي تتنوع و تتعدد مصادرها ومجالات تدخلها بين الحماية والوقاية ومراقبة المجال وتخصيصات استعمالاته (الفرع الأول). ويفسر هذا التعدد، تداخل وتعارض المصالح الاقتصادية والاجتماعية وضرورات حماية البيئة، وتأخر المشرع في تقنين الساحل وتخصيص أدوات تهيئة خاصة به (الفرع الثاني).

الفرع الأول : تعدد النصوص القانونية المتقاطعة مجاليا بالساحل

بالنظر إلى أهمية المجال الساحلي و تنوع الخدمات التي يقدمها للاقتصاد الوطني والتراب الوطني ككل، باعتباره المجال الذي يشكل موطن الأنشطة الاقتصادية المتنوعة، والبنيات التحتية المتنوعة والمعاهد والمؤسسات التعليمية والصحية. هذه المعطيات والإمكانات التي يتوفر عليها الساحل جعلت منه مجالا للتنافس والتداخل بين عدة قطاعات ومتدخلين. ويوازي هذا التداخل والتعدد، تنوع النصوص التشريعية المختلفة المطبقة بالساحل من أهمها تشريعات الملك العام (الفقرة الأولى)، والتشريع البيئي، والقانون المنظم للتعمير، والتشريع المتعلق بالتجزئات والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، إلى جانب قانون المحميات الطبيعية (الفقرة الثانية).

¹ - صادق المغرب على عدة اتفاقيات و معاهدات دولية تعنى بالقضايا البيئية بصفة عامة و المجال الساحلي بشكل خاص من أهمها:

- اتفاقية الأمم المتحدة بشأن تغيير المناخ الموقعة بنيويورك بتاريخ 09 ماي 1992 و برتوكول كيوتو الملحق بها و الموقع بكيوتو بتاريخ 11 ديسمبر 1997
- الاتفاقية بشأن التنوع البيولوجي الموقعة بربو دي جانيرو في 05 يونيو 1992
- الاتفاقية الخاصة بحماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث الموقعة ببرشلونة بتاريخ 16 فبراير 1976
- و عدة اتفاقيات أخرى تعنى بالوقاية من تلوث البحار و نقل النفايات الخطرة و مكافحة التصحر وإنشاء صندوق دولي عن التعويض عن الأضرار الناجمة عن التلوث النفطي.....

الفقرة الأولى: تشريعات الملك العام قواعد قانونية لتنظيم و حماية الساحل

باعتباره ملكا عاما يظل الساحل في جزئه القاري خاضع لقواعد الحماية والوقاية التي جاءت بها قواعد الملك العام خاصة ظهير فاتح يوليو 1914، والقوانين المرتبطة به (أولا). ويستفيد أيضا من المقتضيات العامة التي نصت عليها تشريعات الملك العام المائي (ثانيا)، والتي أقرت عدة تدابير للحماية قد تشكل أساسا قانونيا يساهم في حماية الساحل.

أولا: التشريع المنظم للملك العام

يقصد بتشريعات الملك العام¹، مجموعة النصوص والقواعد القانونية التي تنظم الأملاك العامة بالمغرب، هذه الأملاك ظلت لقرون خاضعة لقواعد الفقه الإسلامي والأحكام العرفية السائدة آنذاك، إلى حين توقيع معاهدة الحماية الفرنسية على المغرب، والتي بادرت إلى وضع نصوص قانونية حديثة خاصة بالملك العام، تستقي قواعدها من الشريعة الإسلامية والأعراف والعادات المحلية، والقانون الوضعي الحديث².

وكان أول نص قانوني حديث نظم وحدد قواعد الملك العام بالمغرب، هو الظهير المؤرخ في فاتح يوليوز 1914، والذي عدد في مادته الأولى³ الأملاك العامة الخاضعة

1- تتميز الأملاك العامة بالمغرب بتأصلها التاريخي، وتعدد مصادرها التاريخية والمدنية حيث تنظمها قواعد متعددة ومتنوعة تنهل من التشريع الإسلامي والقانون العرفي ونصوص القوانين الوضعية، ويشكل الملك العام نظاما عقاريا متميزا بقواعده عن الأنظمة العقارية الأخرى ومستقلا بذاته.
- المشرع المغربي لم يعرف الملك العمومي، بل اكتفى فقط بعرض بعض مكوناته على سبيل المثال وركز على معيار المصلحة العامة كمحدد لتصنيف هذه الأملاك وتحديد السائد أن الملك العام يعرف من خلال رجوع ملكيته أساسا إلى الدولة، ومن خلال الوظيفة التي يقوم بها ألا وهي المنفعة العامة تسهر عادة على تحقيقها السلطات العمومية : الهادي مقدار مرجع سابق ص:76
- ويقابل نظام الملك العام للدولة، نظام الملك الخاص للدولة الذي تتصرف فيه تصرف الأفراد في ممتلكاتهم
- فيما يتعلق بمفهوم الملك العام والإشكالات التي يطرحها من حيث التعريف ومعايير تصنيف هذه الأملاك أنظر لمزيد من التفصيل كل من:
- مينة بلميلح: قانون الأملاك العمومية بالمغرب، منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية العدد 81
- محمد عامر : الملك العمومي بالمغرب : أطروحة دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أقال الرباط سنة 1993-1994.

- Philippe de GODFRIN et Michel DELGOFFE :Droit administratif des biens ;Domaine ;Travaux ;expropriation ,Edition DALLOZ,8 Edition 2007 pages 9 et autres

- René CHAPUS : Droit administratif général Tome 2, Editions Montchrestien ,14 édition, 2000, Pages 363 et autres.

²-EDDAHBI Abdelfattah : Les biens publics en droit marocains, Afrique orient 1992, p 7.

³- تحدد المادة الأولى من ظهير فاتح يوليو 1914 مكونات الملك العام في: (أولا: شاطئ البحر، الذي يمتد إلى أقصى من مد البحر عند ارتفاعه مع منطقة مساحتها ستة أمتار تقاس من الحد المذكور،

ثانيا من الأخلجة والمراسي والأمان وملحقاتها،

ثالثا: المنارات والفنارات والعلامات التي توضع الإنذار..)، أنظر نص المادة بالظهير المذكور.

لقواعد هذا القانون، كما نص على المعيار العام للأموال التي لم يذكرها والتي يمكن أن تدخل في هذا الملك¹.

وبالاستناد إلى المادة الأولى من ظهير فاتح يوليوز 1914، نجد أن الساحل المغربي في شقه القاري، يدخل ضمن الحيز الترابي للأمالك العامة للدولة ذات منفعة عامة اقتصادية واجتماعية، لذلك فهي- الأمالك- تخضع في حمايتها وتنظيم استعمالها لقواعد وتشريعات الملك العام خاصة ظهير 1914، الذي حدد قواعد تبين كيفية استعمال وحماية الملك العام للحد من احتلاله واستغلاله بدون موجب قانوني.

ولأهمية الملك العام ودوره في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، بادرت الدولة منذ الاستقلال إلى تعميم العمل بالنصوص القانونية المنظمة للملك العام لتشمل المناطق الأخرى للتراب الوطني التي كانت خاضعة للنفوذ الإسباني ومنطقة طنجة الدولية². وذلك سعياً منها لتوحيد العمل بنصوص الملك العام وحمايته من الاستعمال والاحتلال اللامسؤول، في ظل إقبال غير مسبوق للمستثمرين الخواص على الاستفادة من رخص احتلال الملك العام وقيامهم بالمهام الاقتصادية التي كانت حكراً على الإدارة، كما هو الأمر بالنسبة للتهيئة السياحية على شواطئ البحر أو تدخل الخواص في الموانئ ببعض الأنشطة المينائية التي تحتاج إلى إنجاز بنيات تحتية هامة على الملك العمومي³.

والساحل المغربي كملك عام يخضع لقواعد الحماية والاستعمال والاحتلال المؤقت التي تنظمها نصوص وقواعد الملك العام، والتي تقرر قواعد تتعلق بتحديد هذا الحيز المجالي وتعيين حدوده والحقوق المترتبة عليه وفق مسطرة تحديد إدارية⁴ خاصة، تبين وتوضح الفواصل بين الملك العام وباقي الأمالك العقارية الأخرى⁵. كما أن الاستعمالات المختلفة التي

¹- محمد عامر : الملك العمومي بالمغرب، مرجع سابق، ص : 117.

²فيما يتعلق بتعميم العمل بتشريعات الملك العام والاحتلال المؤقت لهذا الملك، وأيضاً القوانين والقرارات الصادرة بشأن تعميم هذه النصوص لتشمل مناطق الاحتلال الإسباني ومنطقة طنجة الدولية، أنظر مزيداً من التفصيل، محمد عامر، الملك العمومي بالمغرب، مرجع سابق، ص 63، 64 وما بعدها.

³محمد عامر: الملك العمومي بالمغرب، مرجع سابق ص9

⁴ يقصد بالتحديد الإداري : العملية التي تهدف إلى ضبط حدود عقار ذي مساحة غالباً ما تكون كبيرة، بصفة قطعية وهذا العقار المراد تحديده يكون حتماً تابعاً للدولة (الملك العام أو الملك الخاص أو الملك الغايي) أو لجماعات سلائية، وتهدف الإدارة من خلال هذه المسطرة تطهير هذه العقارات من حقوق الأغيار وحمايتها من الغصب والتزامي عليها (أنظر مداخلة السيد صغير محمد : دور المحافظ على الملكية العقارية في عمليات التحديد الإداري : النوة المشتركة حول نظام التحفظ العقاري بالمغرب بالرباط، أيام 4-5 ماي 1990، طبع بمديرية المحافظة العقارية الرباط 1992 ص 123.

⁵ - تخضع الأمالك العامة لمسطر التحديد المنظمة بموجب المادة السابعة من ظهير فاتح يوليوز 1914 بشأن الأمالك العامة المنشور بالجريدة الرسمية عدد 62 بتاريخ 10 يوليوز 1914.

تطال المجال الساحلي سواء ذات الغرض الصناعي أو السياحي أو العمراني، تخضع لقواعد وضوابط الملك العام وتراخيص الاحتلال المؤقت للأجزاء الساحل.

وتتمثل قواعد الحماية المنظمة للملك العام في مبدأ غير قابلية هذه الأملاك للتقويت¹ إلا استثناء بسلوك مسطرة استخراج القطعة المراد تقويتها من الملك العام وضمها بالملك الخاص. ولا يمكن أيضا الحجز على هذه الأملاك أو التمسك بالتقادم بحيازة² ملك عام مهما طالت المدة الزمنية التي تم فيها استغلاله من طرف الغير، كما لا يطالها التطهير الناتج عن تحفيظ الأملاك من طرف الأفراد و الذي قد يشمل أملاكاً عامة.

وكذلك يستفيد المجال الساحلي المتوفر على غطاء نباتي وغابوي من الحماية القانونية التي توفرها التشريعات الخاصة بحماية وإدارة الملك الغابوي³، والتي تعد هي الأخرى من بين النصوص التشريعية القديمة التي تنظم وتحمي الملك الغابوي، وتسهر على تنميته و الحفاظ عليه وحسن استغلاله والحد من التدخلات العشوائية التي تطال هذا المجال الحيوي.

ولقد تضمنت نصوص التشريع الخاص بالقطاع الغابوي عدة قواعد وضوابط إدارية أساسية تنظم تدخلات الإنسان لاستغلال هذا المجال، وأخرى زجرية تهدف حماية المجال الغابوي. وقد أدخل المشرع ضمن مجالات حماية الغابة أيضا الكتبان الرملية الساحلية التي توجد بها أشجار غابوية. وهذا من شأنه أن يساهم في حماية الساحل المكسو بالأشجار والنباتات التي تصنف ضمن المجالات التي تخضع لحماية وتنظيم التشريعات المنظمة للمجالات الغابوية والتي تدخل ضمنها بعض أجزاء المجال الساحلي .

¹ - أهم ما يميز الملك العام أنه ملك مخصص للاستعمال العام لتحقيق المنفعة العامة، ويؤطره مبدآن أساسيين هما عدم التقويت والتقادم والحجز، فالملك العام غير قابل للتقويت بأي شكل من أشكال التقويطات، سواء بعوض أو بدون عوض، إلا استثناء عندما تقتضي المصلحة العامة أو الضرورات الاقتصادية أنه من الأصح تقويت قطعة معينة قصد استعمالها واستثمارها من طرف الخواص، ولكن بعد سلوك مسطرة استخراج القطعة المراد تقويتها من الملك العام وضمها إلى الملك الخاص وفق مقتضيات الفصل 05 من ظهير فاتح يوليوز 1914، استخراج عقار من ملك عام وضمه إلى الملك الخاص. ويتم ذلك بعد استصدار مرسوم باقتراح من طرف وزير النقل و التجهيز و اللوجستيك بصفته المكلف بتدبير وإدارة الملك العام، ووزير المالية باعتباره المكلف بالملك الخاص للدولة، وينشر مرسوم الاستخراج بالجريدة الرسمية مرفق بتصميم يحدد حدود ومساحة القطعة المراد استخراجها قصد ضمها بالملك الخاص للدولة، وبالتالي يمكن لها أن تتصرف في القطعة أو القطع المستخرجة تصرف المالك في ملكه بالتقويت أو الكراء... وما شابه ذلك.

² - تنص المادة 260 من القانون رقم 08-30 المتعلق بمدونة الحقوق العينية كما وقع تنميته على: "لا تكتسب بالحيازة أملاك الدولة العامة والخاصة...". الظهير الشريف رقم 1-11-178 الصادر في 25 ذي الحجة 1432 (22 نونبر 2011) بتنفيذ القانون رقم 08-39 المتعلق بمدونة الحقوق العينية كما وقع تنميته المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5998 بتاريخ 24 فبراير 2011.

³ - ظهير 10 أكتوبر 1917 المتعلق بالمحافظة على الغابات واستغلالها كما تم تغييره وتنميته ج ر عدد 235 بتاريخ 1917/10/29 ص 901 إلى 916 كما تم تغييره وتنميته بموجب ظهير شريف رقم 382-58 بتاريخ 1959/04/17 ج ر عدد 2427 بتاريخ 1959/05/01 ص 1358-1359.

- النظام القانوني للملك الغابوي: يعني مجموع النصوص التشريعية العامة والتنظيمية التي تطبق على حماية وتنظيم استغلال الأملاك الغابوية مع مراعاة القيود القانونية المفروضة على طبيعة استغلال الملكية الغابوية للخواص انظر لمزيد من التفصيل، المكي الحسين بن عبد السلام: الأنظمة القانونية لتدبير الأملاك الغابوية وشبهها إجراءات التحديد الإداري و التحفيظ العقاري: الجزء الثاني، الطبعة الأولى، 2013 مطبعة، بروما ص 43

ولقد ساهمت تدابير حماية الملك العام المنصوص عليها بالقوانين المتعلقة بتنظيم أملاك الدولة العامة¹، والأملاك العامة البلدية² والقروية³ في حماية هذه الأملاك، من خلال التنصيص على عدم قابلية الملك العام الجماعي إسوة بالملك العام للدولة للتفويت، أو التقادم، أو الحجز، أو لنزع الملكية. كما تستثنى الأملاك العامة من قاعدة التطهير المعمول بها بنظام التحفيظ العقاري ولا تسري على الأملاك العامة والأملاك العامة الجماعية⁴.

ساعدت هذه الإجراءات الإدارية والمبادئ التي تحكم الأملاك العامة بالرغم من قدمها ومحدوديتها، في الحفاظ على الساحل باعتباره ملكا عاما من الاحتلال والتعسف، خاصة في ظل ظاهرة "التسحل"⁵ التي شهدتها المغرب ويشهدها، والتميزة بتركيز الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية المتنوعة والأنشطة السياحية والترفيهية التي تتزاحم مجاليا بالساحل.

والمؤكد أن هذه التدابير والإجراءات وإن كانت ذات طبيعة إدارية فهي لا تخلو من أهمية، وبالأساس فيما يتعلق بعمليات تحديد الملك العمومي المينائي والبحري⁶ لأنها تخضع للحماية أهم مكون وعنصر جغرافي وطبيعي ألا وهو الشريط الساحلي. لكنها تبدو جزئية ما دامت الحماية الفعلية للساحل لا ترتبط فقط بصفة أو شريط الساحل مضافا إليه ستة أمتار من أعلى نقطة المد، بل إن الساحل كوحدة جيولوجية يتجاوز هذا النطاق بكثير⁷.

ثانيا : التشريع المتعلق بتنظيم الملك العام المائي:

شهدت التشريعات المنظمة للملك العام المائي⁸ إصلاحا شاملا عكس النصوص القانونية الأخرى المتعلقة بالملك العام، حيث أقدم المشرع على تحيين وتحديث النصوص القانونية

1- الفصل 04 من ظهير 1914/07/01 بشأن الأملاك العامة تمت الإشارة إليه
2- المادة 03 من الظهير الشريف بتاريخ 17 صفر 1340 الموافق 19 أكتوبر 1921 المتعلق بالأملاك المختصة بالبلديات كما وقع تغييره وتتميمه.
3- المادة 8 من الظهير المنظم للأملاك العامة القروية بتاريخ 28 يونيو 1954 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 2177 بتاريخ 16/07/1954
4- مامون الكزبري: التحفيظ العقاري والحقوق العينية الأصلية والتبعية في ضوء التشريع المغربي، الطبعة الثانية، مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1987، ص 95
5- "التسحل" Littoralisation حسب معجم لاروس، هي حركة أو ظاهرة تركيز السكان والأنشطة بالمجالات الساحلية للدول. خاصة بمنطقة تماس القاري والبحري والتي تعد منطقة غنية بمكوناتها تشكل منطقة جذب للسكان والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية المختلفة. (www.larousse.fr/encyclopedia/divers/littoralisation).
6- محمد عامر: الملك العمومي بالمغرب، مرجع سابق، ص 67.
7- بهاء الدين الشرقاوي: مقارنة الإعداد الناجع للمجال الساحلي المنزلي: محاولة في التركيب والتجديد، مرجع سابق، ص: 8.
8- قبل خضوع المغرب للحماية الفرنسية، كانت الحقوق المائية تخضع لقاعدة الأحكام الراجح والمشهور وما جرى به العمل من مذهب الإمام مالك، كما تخضع بالخصوص للأعراف المحلية، لكن ومع بسط الحماية الفرنسية أصبح للحقوق المائية نظامان أحدهما عصري أعلن مبدأ الملكية العامة للمياه بواسطة نصوص تشريعية خاصة، وثانيهما تقليدي، ظلت معه العديد من المجالات المائية خاضعة للفقهاء الإسلامي والأعراف المحلية. انظر محمد الكشور، حقوق المياه ونظام التحفيظ العقاري: إشغال الندوة المشتركة حول نظام التحفيظ العقاري بالمغرب الرباط أيام 4 و 5 ماي 1990، مطبعة مديرية المحافظة العقارية، ص 63.
تتمثل الأسس التشريعية المنظمة للملك العام المائي المغربي في النصوص التالية القانونية: ==

المنظمة للملك العام المائي لتتماشى وتزايد حاجيات الساكنة للماء، والتغيرات البيئية والمناخية التي بات يعيشها العالم بصفة عامة والمغرب بصفة خاصة. هذه المتغيرات المتنوعة كانت لها تداعيات سلبية على الموارد المائية مما عجل بالتدخل لحماية وتنظيم هذا المورد الحيوي، وكذا وضع آليات ونصوص قانونية حديثة تتعدى مبدأ الحماية الذي كان معمولاً به في إطار النصوص القديمة، والتي كانت تتعامل مع الملك المائي كمورد طبيعي يجب تجميعه وحمايته وضبط استعماله في كافة المجالات الحيوية¹. بل إن القواعد القانونية الجديدة التي جاءت بها مقتضيات القانون رقم 36.15² المتعلق بالماء، تفرض التعبئة القصوى والتسيير المعقلن، وحماية كمية ونوعية للأماك العامة المائية في مجموعها والحفاظ عليها³.

ولقد جاءت النصوص القانونية الحديثة المنظمة للملك العام المائي بعدة تدابير وإجراءات وآليات مؤسسية، ومخططات توجيهية الهدف⁴ منها تنزيل أهداف وغايات ومبادئ المنظور الجديد لتنظيم وحماية الموارد المائية، وضمان استدامتها. وقد عمل التشريع الجديد على تحديد مجال تطبيق المخططات التوجيهية المتعلقة بالماء ليشمل كافة المجال الترابي الخاضع لوكالة الحوض المائي. كما ركز في تنظيمه للماء على ضرورة الحرص على تنمية الموارد المائية، وتكوين قاعدة معلوماتية عن مصادر الماء⁵، وحمايتها من التلوث، وضمان توزيعها بشكل عقلاني، وترشيد طرق استعمالها وفق مخططات تعد

- = ظهور فاتح يوليوز 1914 الصادر في 07 شعبان 1332 ح ر عدد 670 بتاريخ 1925/08/25 ص 1428، المحدد للأماك العامة، والذي اعتبر المياه كمبدأ عام ضمن الأماك العامة التابعة للدولة
- ظهور شريف رقم 1-95-154 الصادر في 1995/08/16 بتنفيذ القانون رقم 10.95 المتعلق بالماء ج ر عدد 4325 بتاريخ 1995/08/20 ص : 2520.
- مرسوم رقم 97.23 صادر في 1997/10/24 يتعلق بإجراءات وضع ومراجعة المخططات التوجيهية للتهيئة المندمجة لموارد المياه والمخطط الوطني للماء ج ر عدد 4532 بتاريخ 06 نونبر 1997.
- منشور فاتح نونبر 1912 ج ر عدد 01 بتاريخ 1912/11/17 ص 6.
- ظهور شريف رقم 1.16.113 الصادر في 10 أغسطس 2016 بتنفيذ القانون رقم 36.15 المتعلق بالماء والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6449 بتاريخ 25 أغسطس 2016.

ولقد ترتب على إدراج المياه ضمن الملك العام – كما أشار إليه الأستاذ محمد الكبشور- خضوع الملك المائي و استنفادته من قواعد قانونية، أهمها خضوعه لمقتضيات القانون الإداري، وعدم إمكانية تملك المياه و التصرف فيها عن طريق وضع اليد، أي التقادم المكسب، وعدم إمكانية الحجز عليها أو نزاع ملكيتها، (محمد الكبشور، مرجع سابق الصفحة 66).

- ¹ - الهادي مقداد : قانون البيئة، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الأولى، 2012، ص 156.
- ² - ظهور شريف رقم 1-16-113 الصادر في 2016/08/10 بتنفيذ القانون رقم 36.15 المتعلق بالماء المذكور أعلاه.
- ³ - الهادي مقداد : قانون البيئة، مرجع سابق، ص 157.
- ⁴ - مرسوم رقم 97.23 صادر في 1997/10/24 يتعلق بإجراءات وضع ومراجعة المخططات التوجيهية للتهيئة المندمجة لموارد المياه والمخطط الوطني للماء المذكور أعلاه.

⁵ - تقوم وكالات الحوض المائي بجرد مصادر الموارد المائية وتتبع حسن استعمالها والحفاظ على المنشآت والموارد المائية (المادة 92 من القانون 10-95)، وفي نفس الإطار صدر مرسوم رقم 1-97-179 بتاريخ 1997/10/24 يتعلق بتحديد إجراءات التصريح من أجل تحسين جرد المياه ج ر عدد 4532 بتاريخ 1997/11/06. وتنص المادة 80 من القانون رقم 36.15 المتعلق بالماء المذكور أعلاه على: "تعتبر وكالة الحوض المائي المحدثة بمقتضى القانون رقم 95.10 المتعلق بالماء، والتي يمكن إحداثها بموجب هذا القانون، مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية الاعتبارية وبالاستقلال المالي.....".

خصيصا لهذا الغرض، و تحسين جودة المياه السطحية¹، في أفق حماية ووقاية المياه من كل استنزاف وتلوث والحفاظ على الفرشات والموارد المائية المهددة بالندرة و النفاذ.

وفي إطار إدارة وتدبير الملك المائي²، نص التشريع الجديد المنظم للملك المائي على خلق وكالات الأحواض المائية، وهي عبارة عن مؤسسات عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري ومنحها المشرع عدة مهام وصلاحيات تقريرية أهمها تعبئة الملك المائي وضبط استعماله، ومراقبة طرق استغلاله، وزجر ومعاقبة المخالفين لقواعد القانون المائي. وتسهر كذلك على إعداد المخططات التوجيهية للماء³، وعلى حسن تنفيذ سياسة الدولة المائية بالمجالات الترابية الخاضعة لنفوذها عبر ممارستها للشرطة الإدارية في حماية الملك العام المائي بمجال اختصاصها الترابي.

إن تنظيم الملك المائي، ووقايته وحمايته من التلوث والاستغلال الغير المسؤول، ينعكس بشكل مباشر على المجال الساحلي، سواء بالنسبة للمجالات المائية الساحلية، أو المجالات المائية الداخلية التي تصب معظمها في السواحل المغربية، فحماية الملك العام المائي الداخلي يحمي بالتبعية البيئة الساحلية من المقذوفات والنفايات التي تجرفها المجاري المائية إلى السواحل، ويمكن من الحفاظ على التنوع الايكولوجي والبيئي الذي ينشأ على مصبات الأنهار بالساحل والتي تشكل مجالا بيولوجيا بيئيا خاصا. وأيضا من شأن مقتضيات

¹- قرار مشترك لوزير التجهيز والوزير المكلف بإعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان والبيئة رقم 1275-01 صادر في 2012/10/17 بتحديد شبكة جودة المياه السطحية.

² - في إطار تعزيز تدابير الحماية وتنمين مورد الماء تم إحداث اللجنة الوزارية للماء لتضاف إلى الهيئات المركزية واللامركزية ووكالات الأحواض المائية، المكلف بتدبير الماء. تبعا للمادة الأولى من المرسوم رقم المحدث لهذه اللجنة، يعهد إليها اليها القيام بالمهام التالية:

- تنسيق السياسات والبرامج القطاعية في مجال الماء
- تحديد الأولويات الوطنية فيما يتعلق بتنفيذ البرامج القطاعية المعتمدة على الموارد المائية
- دراسة الإصلاحات الكبرى المزمع اتخاذها في قطاع الماء،
- تتبع تنفيذ المشاريع الاستراتيجية الهيكلية في قطاع الماء واتخاذ القرارات اللازمة لضمان حسن تنفيذها،
- تتبع تنفيذ الإصلاحات والمشاريع الكبرى المتعلقة بإعادة التوازن المائي وضمان توزيع عادل ما بين الجهات عبر تحويل المياه من الأحواض التي تعرف وفرة إلى الأحواض التي تعرف خصاصة.(مرسوم رقم 2-14-500 بتاريخ 05 نونبر 2014 بإنشاء اللجنة الوزارية للماء والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6315 بتاريخ 08 ديسمبر 2014).

ولقد نظم القانون الجديد رقم 36.15 المتعلق بالماء إدار الماء في الباب السادس منه والمتمثلة في المجلس العلى للماء والمناخ، ووكالات الحوض المائية، ومجلس الحوض المائي.

يكلف المجلس الأعلى للماء والمناخ بدراسة وإبداء رأيه في التوجهات العامة للسياسة الوطنية في مجال الماء والمناخ، وفي الاستراتيجية الوطنية لتحسين المعرفة بالمناخ وبتغيراته وأثاره على الموارد المائية، وبالأخطار المتصلة بالماء، ويبدى رأيه في المخطط الوطني للماء (المادة 78). اما وكالات الأحواض المائية يناط بها أساس إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة المندمجة للموارد المائية، والتدبير المندمج للموارد المائية ومراقبة استعمالها، وتدبير الأملاك العمومية المائية والوساط المائية وحمايتها....(المادة 80). و فيما يتعلق بمجلس الحوض المائي الذي يحدث بمنطقة نفوذ كل وكالة، فيعهد إليه بدراسة وإبداء رأيه في القضايا المتعلقة بتدبير وتخطيط الماء لاسيما المخطط التوجيهي للتهيئة المندمجة لموارد المياه والمخططات المحلية لتدبير المياه (المادة 88).

3- الفقرة الأولى من المادة 20 من القانون رقم 95-10 المتعلق بالماء المشار إليه أعلاه.

القرار المتعلق بتمديد المقتضيات القانونية المتعلقة بدراسة الانعكاسات التي يمكن أن تباشرها المشاريع على الملك العام المائي، أن يساهم أيضا في حماية هذا الملك ويضمن ويقوي قواعد وتشريعات الملك العام المائي¹.

لكن بالرغم من المجهودات التي تقوم بها الدولة والمؤسسات المعنية لحماية الملك العام المائي والقواعد القانونية المقررة في هذا الشأن، إلا أن كثرة الطلب والاستعمالات المختلفة واللامسؤولية لهذه المادة الحيوية، يحول دون إعداد سياسة نموذجية ناجعة لحماية وتعبئة الموارد المائية التي تتميز بندرتها وعدم انتظامها وسوء توزيعها الجغرافي². وإن تزايد الطلب على المياه للاستعمال الصناعي والفلاحي، دفع الدولة إلى نهج استراتيجية بناء السدود لتعبئة الموارد المائية، وإنتاج الطاقة، والاستجابة لطلبات القطاعات الاقتصادية، مما يؤثر سلبا على الدورة الطبيعية للمياه ويؤثر بشكل مباشر على المجالات البيئية للسواحل عند مصبات الأنهار. فسياسة السدود بالرغم من إيجابياتها إلا أنها تؤدي إلى تراجع التفاعل الطبيعي في المناطق الساحلية عند المصبات الأمر الذي ينعكس على التنوع النباتي والحيواني والذي غالبا ما يطبع هذه المواقع بميزات خاصة مقارنة بباقي مجالات الساحل.

وأمام هذه الإكراهات المتنوعة، يتعين ضرورة العمل على التوفيق بين المتطلبات الاقتصادية واستعمالات الإنسان المتنوعة للماء، وكذا الحفاظ على استدامة الموارد المائية الساحلية. وهي مهمة أصبحت جد صعبة في ظل الضغط الكبير الذي تشهده المجالات الساحلية، والمجالات المائية، بفعل تزايد الكثافة السكانية بالساحل وتزايد حاجيات الإنسان والأنشطة الاقتصادية على طلب الماء في ظل تغيرات مناخية يصعب التحكم في توقعاتها وتأثيرها على المجال.

¹-قرار مشترك لوزير التجهيز والوزير المكلف بإعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان والبيئة رقم 1443-02 بتاريخ 2002/10/10 بتمديد مراجع دراسة الانعكاسات على الملك العام المائي، ج. ر. عدد 5062 بتاريخ 2002/12/05، وتبعا لمقتضيات هذا القرار، يراد بالانعكاسات: "التأثير والعواقب التي من شأنها أن تؤدي إلى تدهور أو تحسين وسط المشروع من الناحيتين الكمية والنوعية".

²- التصميم الوطني لإعداد التراب، الوثيقة التركيبية بالمملكة المغربية، وزارة إعداد التراب الوطني والماء والبيئة، مديرية إعداد التراب الوطني، منشورات عكاظ الرابط ص 101.

الفقرة الثانية : النصوص القانونية الأخرى ذات الارتباط بالساحل

يقصد بهذه التشريعات مجموعة المقتضيات القانونية المتنوعة، والقواعد القانونية المتفرقة في العديد من النصوص القانونية الأخرى التي تتقاطع في قواعدها ومجال تطبيقها بالمجال الساحلي المغربي. وتتمثل -على سبيل المثال لا الحصر- أساسا في قواعد التخطيط المجالي المتمثلة في قانون التعمير، وقانون التجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، وقواعد حماية البيئة ومحاربة التلوث، والتشريعات الخاصة بمحاربة التصحر وتنظيم وتقنين استخراج الرمال والمقالع الرملية الساحلية... وغيرها من القواعد القانونية التي تتمفصل، وتتقاطع كلها في المجال الساحلي. ويمكن اعتبار هذه التشريعات، بالرغم من تشتتها وتعدد الجهات الساهرة على تطبيقها، بمثابة قواعد حماية للمجال للساحلي، وساهمت في تهيئة وتنظيم هذا المجال وحماية تنوعه البيئي، في غياب نص تشريعي خاص بالمجال الساحلي استمر إلى غاية صدور القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل.

أولا- قانون التعمير وضابط البناء و التجزئات العقارية:

تعتبر قواعد التعمير الأساس القانوني الذي تعتمد عليه السلطات العمومية لضبط وتنظيم المجال الحضري والكتل العمرانية، ودعامة أساسية لسياسة إعداد وحماية الساحل، من خلال الارتفاقات التي تقررها هذه القواعد بالمجال الساحلي، والتي بإمكانها حمايته من الاستغلال العشوائي¹، إلى جانب الارتفاقات الإدارية المتنوعة لحماية الأملاك العمومية .

فالتعمير هو جزء من المفهوم العام لإعداد التراب، وهو سياسة لتنظيم وتأهيل المجال، وقانون تخطيطي يضبط المجالات ويحدد ويؤطر استعمالات الأراضي²، فهو يحاول البحث في التوازن بين أولويات التعمير والإسكان والضرورات المجالية الأخرى، وتبعاً لذلك تعتبر قواعده و ضوابطه إحدى الوسائل الناجعة والتدخلية بيد الدولة لحماية المجال الساحلي، والتحكم في توجيه العمران والأنشطة الاقتصادية والسياحية التي تقام على امتداد الساحل.

¹- Jean Marie Beat : le droit de littoral et de la mer côtière,Economica, Paris 1991,P 11.

²- Philippe CH. A Gziollot : Droit de l'urbanisme, Edition Ellips, 2^{ème} édition 2006, p 6.

وتعتبر وثائق التعمير¹ سواء التقديرية أو العملية، إطاراً قانونياً للتخطيط الحضري²، وآلية ناجعة لترجمة أهداف المصلحة العامة فيما يتعلق بالتدبير الحضري والعمراني، وكذلك أدوات منهجية مرجعية لتنظيم استعمال المناطق والمجالات التي تشملها وثائق التعمير. وتعتمد مقتضيات قانون التعمير أساساً لتقنين وتحديد وظيفة كل منطقة أو مجال تبعاً لما خصص له⁴، وتقرير الارتفاقات المختلفة، وخلق الأرصفة والمناطق المحرمة البناء كلما كان ذلك ضرورياً⁵، وغيرها من الضوابط التي من شأنها حماية المجال.

وارتباطاً بالسياحة الساحلية، والتي تعد النشاط الاقتصادي الأكثر توجهاً نحو المجال الساحلي، نجد أن المشرع وأمام تزايد الضغط السياحي على المجال الساحلي، وبروز مناطق سياحية ساحلية بادر في الفقرة الثانية من المادة -13- من قانون التعمير⁶ المحدد للغرض من تصميم التنطيق، وكذا الفقرة الأولى من المادة⁷ المتعلقة بتصميم التهيئة إلى إدراج المناطق السياحية ضمن نصوص هذا القانون، والتي باتت تخصص لها مناطق خاصة بموجب تصاميم التهيئة الخاصة بكل الجماعات والمراكز المحددة والمناطق المحيطة بالمدن والمراكز المحددة والمجموعات العمرانية.

إن من شأن تقنين المشرع عمليات تهيئة مناطق سياحية وتخصيص مجالات معينة ومحددة بتصاميم التهيئة تستقبل برامج التهيئة السياحية، أن يساهم في خلق ضوابط وقواعد قانونية تحد من العشوائية وسوء استعمال المجال الساحلي، عند الإقدام على إعداد تهيئة

¹ تتكون وثائق التعمير من وثائق توجيهية على المدى البعيد أو المتوسط وتتمثل في المخطط التوجيهي للتهيئة الحضرية، ووثائق التعمير التنظيمي تتمثل في تصميم التنطيق وتصميم التهيئة للمراكز الحضرية وتصميم التنمية للمناطق القروية.

² عبد الرحمن البكري، التعمير بين المركزية واللامركزية، الشركة المغربية للطباعة والنشر، الرباط، 1993، ص: 3.

⁴ Abdelghani ABOUHANI : Gouverner les périphéries urbaines, de la gestion notabiliaire a la gouvernance urbaine L'Harmattan 2011, p 352.

⁵ عبد الهادي مقداد، السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، مرجع سابق، ص 124.

⁶ ظهير شريف رقم 1.92.31 صادر في 15 ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1992) بتنفيذ القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير، ج ر عدد 4225 بتاريخ 4 جمادى الأولى 1414 (20 أكتوبر 1993).

⁷ المادة 13 من القانون المذكور تنص على: "يهدف تصميم التنطيق إلى تمكين الإدارة والجماعات المحلية من اتخاذ التدابير التحفظية اللازمة لإعداد تصميم التهيئة..."

ولبلوغ هذه الغاية يشتمل تصميم التنطيق على:

- تحديد تخصيص مختلف المناطق...منطقة سكنية، منطقة صناعية، منطقة سياحية".

- المادة 19: "يهدف تصميم التهيئة إلى تحديد جميع أو بعض العناصر التالية:

- تخصيص مختلف المناطق بحسب الغرض الأساسي الذي يجب أن تستعمل له أو طبيعة النشاطات الغالبة التي تمارس فيها، وذلك بإحداث منطقة سكنية ومنطقة صناعية ومنطقة تجارية ومنطقة سياحية..."

- المناطق التي يحظر فيها البناء بجميع أنواعه....".

مناطق سياحية بالساحل، بل تظل خاضعة لقواعد التعمير¹ والارتفاعات²، والتخصيصات التي تقررها بهذا الشأن. والتي من شأنها أن تساهم لا محالة في تقنين وتنظيم عمليات خلق وإنشاء المناطق السياحية خاصة الساحلية منها، وتساعد السلطات العمومية على التحكم وضبط المجال الساحلي. ويفرض التقيد بضوابط التعمير تطبيق سياسة تهيئة للمناطق السياحية تكون مندمجة في سياسة التخطيط العامة التي تقررها تصاميم التعمير، والتي تعد ترجمة لتوجهات الدولة الخاصة بتنمية وهيكلة المجال الحضري والقروي والذي يتضمن من بين مجالاته المجال الساحلي.

وبالإضافة إلى قواعد التعمير وأدوات التخطيط الحضري المنصوص التي نص عليها القانون رقم 90-12 وظهر 25 يونيو 1960 المنظم لتصميم نمو العمارات القروية، كأدوات إجرائية لقوانين وضوابط التعمير. أقر المشرع وسائل أخرى موازية تهدف إلى ضمان تطبيق سليم لسياسة التخطيط الحضري التي تنتهجها السلطات العمومية، وضمان احترام ضوابط وقوانين التعمير، هذه الوسائل تمكن شرطة التعمير، من مراقبة مدى احترام قواعد التعمير من عدمه، وتتجسد أساسا في سلطات منح أو رفض الرخص المتعلقة بالتجزئة³، أو

¹- هذا ما تنص عليه المادة 3 المتعلقة بالملحق المنظم لدفتر التحملات الخاص بـ SONABA، والتي تفرض على كل مقنن للقطع الأرضية من الشركة أن ينجز مشروعه وفقا لمقتضيات تصميم التهيئة المعمول به، ونفس الأمر أكدته المادة 6 من نفس القانون و التي نصت على أن المشتري يتحمل الإرتفاعات الإيجابية والسلبية لمخططات التهيئة، كذلك أكدت المادة 13 على أن تفويت القطع الأرضية التي هي في ملك SONABA يخضع لمقتضيات دفتر التحملات، وأيضا لمقتضيات وضوابط التهيئة والتعمير والمقتضيات العامة لقرارات السلطات المختصة. (ظهر شريف بمثابة قانون رقم 393-76-1 بتاريخ 1976/06/21 يتعلق بتهيئة خليج أكادير واستثماره السياحي، ج.ر بتاريخ 1976/06/23).

²- الإرتفاق : عرفته المادة 38 من مدونة الحقوق العينية على أنه : "هو تكليف مقرر على عقار من أجل استعمال منفعة عقار يملكه شخص آخر" ونستخلص من هذا التعريف أن حق الإرتفاق يرتكز على الأركان التالية :

- أن يكون مرتبا على عقار بطبيعته، حيث أن حق الإرتفاق لا يتقرر إلا على العقارات ولا يتصور أن يقوم على الأشخاص ولا على الأشياء المنقولة.
- أن يكون القصد منه جلب منفعة لصالح العقار المخدم.
- أن تكون العقار الخادم (المرتفع به) المرتب عليه الإرتفاق، والمخدم أو المتسلط المستفيد من الإرتفاق لمالكين مختلفين.

أنواع الإرتفاقات : هناك إرتفاقات طبيعية مقرر بحكم الطبيعة كمجاري المياه ولا دخل لإرادة الإنسان في إنشائها.

- إرتفاقات قانونية إدارية : هي إرتفاقات يقررها القانون على مالك عقار آخر، مثل حق الإرتفاقات العسكرية والمواقع الحربية المقررة بظهر 07 غشت 1934، والإرتفاقات المتعلقة بالمناطق المخصصة للطيران والملاحة الجوية والتي بمقتضاها يمنع على أصحاب الأراضي المجاورة إقامة مشاريع سكنية. وقد نظمها ظهير 1938/09/26، والإرتفاقات المتعلقة بالمقابر، هي إرتفاقات تقررت للمقابر لما لها من مكانة اجتماعية ودينية مهمة بحيث يصعب التفكير في نقلها أو إلغائها ينظمها ظهير 1938/04/09، وإرتفاقات التعمير التي تحدث هي الأخرى من أجل المنفعة العامة (كعدم البناء والتعلية، وحماية الأماكن الطبيعية والتاريخية...).
- الإرتفاقات الإرادية : تلك الإرتفاقات التي تنشأ بإرادة الإنسان و عن طريق الاتفاق وما شابه ذلك

وللمزيد من التفصيل راجع الأستاذ محمد ابن معجوز، الحقوق العينية في الفقه الإسلامي والتقنين المغربي، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء، الطبعة الثانية 1999 ص 417 وما بعدها، والأستاذ الهادي مقداد، السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، مرجع سابق، ص 70 وما بعدها ومحمد عامر، الملك العمومي المغربي، مرجع سابق، ص 237 وما بعدها والأستاذ مامون الكزبري، التحفيظ العقاري والحقوق العينية العقارية الأصلية والتبعية، مرجع سابق).

³- حسب المادة 01 من القانون رقم 90-25 : (يعتبر تجزئة عقارية تقسيم عقار من العقارات عن طريق البيع أو الإيجار أو القسمة إلى بقعتين أو أكثر لتشييد مبان للسكن أو لغرض صناعي أو سياحي أو تجاري أو حرفي مهما كانت مساحة البقع التي يتكون منها العقار المراد تجزئته).

إحداث تجمعات سكنية، أو رفض رخص البناء أو رخص التجزئة والتقسيم¹، وكذا تتبع العمليات المرخص لها للتأكد من مدى تقيدها واحترامها لضوابط التعمير.

إن أشكال الرقابة² سواء الرقابة الوقائية القبلية أو البعدية، وكذلك العقوبات الجزرية الإدارية والقضائية التي تمارسها شرطة التعمير في إطار التعمير العملياتي، تساهم بشكل فعال في ضمان تطبيق سليم لقواعد التعمير، وتفرض على المستفيدين من الرخص والأذن ضرورة التقيد بأشكال التهيئة والتخطيط والترصيف التي ترسمها السلطات العمومية في وثائق التعمير المصادق عليها سلفاً، مما يساهم في التحكم وتوجيه أشكال التهيئة³ والعمران التي تطبقها الدولة. ويمكن كذلك أن تساهم في توجيه توسع المدن الساحلية، وتجنب المجال الساحلي تداعيات سلبية للتوسع العشوائي على طول الشريط الساحلي⁴، وتحد أيضاً من التجزئات العشوائية، ومن إعداد وإنشاء مناطق سياحية بدون ترخيص قانوني، وتفرض مراعاة خصوصيات وحساسية المجال الساحلي من خلال وضع وسائل الحماية والارتفاقات المجالية اللازمة لحمايته.

لكن، وبالرغم من أهمية قواعد التعمير وقدمها وتصاميم التخطيط، وكذا تعدد وتنوع وسائل الرقابة والجزر، إلا أنها بينت محدوديتها في حماية المجال الساحلي المغربي. وذلك لعدة أسباب، يمكن إجمالها في غياب تغطية شاملة للمجال الساحلي بوثائق التعمير سواء الحضرية أو القروية، الأمر الذي يساعد على خلق مشاريع وبنيات سياحية متناثرة غير مندمجة في المجال الساحلي. هذه الأخيرة غالباً ما تكون لها تداعيات وانعكاسات خطيرة تهدد البيئة الساحلية، فضلاً عن كون قوانين ونصوص التعمير غالباً ما تكون وثائق وضوابط علاجية وغير توقعية تتدخل لهيكل ومعالجة مشاكل التهيئة والتعمير الغير المنظم، زيادة عن عدم تغطية الساحل وتخصيصه بأدوات وتصاميم تعمير خاصة.

¹- بناصر المصطفاي : التعمير بين التخطيط والعشوائية حالة مدينة الناظور، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق – القانون العام وحدة العقار والتعمير والإسكان، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال – الرباط 2005-2006 ص 58.

²- للمزيد من التفصيل بشأن رقابة شرطة التعمير، انظر بناصر المصطفاوي، مرجع سابق، ص : 72 وما يليها.

³- تنص المادة 22 من القانون رقم 81-12 المتعلق بالساحل على: "يجب أن يتم كمال أحداث تجمعات عمرانية أو توسيع تجمعات عمرانية قائمة في اتجاه المجالات الأكثر بعداً عن الساحل...". سبقت الإشارة إليه.

⁴- Mohamed Ali MEKOUAR : Système foncier et écosystèmes côtières entre terre et mer, protection littoral : fascicule n°7, op, cit, p 3.

وتكمن محدودية هذا التشريع في كونه يعنى فقط بنظرة تعميرية صرفة تقرر رخص المنع والترخيص والمراقبة... دون الأخذ بعين الاعتبار الدراسات المجالية المسبقة وتأثير التهيئة على المجال، بل تحكمت فيها النظرة القطاعية في التدبير والمركزية في التخطيط، وتعدد الأجهزة المتدخلة¹، فضلا عن استعمال التعمير الإستثنائي الذي يغير من تخصيصات تصاميم التهيئة المصادق عليها، مما يحد من فعالية قواعد التعمير ونجاعة وثائق التخطيط.

ولقد ساهم عدم فعالية ضوابط التعمير والتجزئات في بروز تجمعات سكانية، ومراكز حضرية ساحلية متناثرة، ومناطق سياحية غير مندمجة مجاليا، ولا تحترم معايير التهيئة والنجاعة في الإعداد، وتفتقر لشبكات الربط بقنوات الصرف الصحي وتدبير النفايات، ولكل الشروط الضرورية التي بإمكانها حماية المجال الساحلي. شجعت هذه الأسباب على بروز الأحياء السكنية غير المهيكلة وارتفاع الكثافة السكانية على هوامش المدن الساحلية الكبرى، وفي ضواحي المشاريع السياحية. الأمر الذي أفرز واقعا سلبيا أثر على البيئة الساحلية، وعلى مردودية القطاع السياحي، خاصة في غياب مراقبة صارمة للمضاربات العقارية التي انعكست على استعمالات العقار بصفة عامة، وعلى تراجع الرصيد العقاري للساحل بصفة خاصة الذي يغري المنعشين العقاريين والمستثمرين وكذا الأفراد العاديين، لما يوفره من ربح سريع.

هذا الواقع العمراني فرض على الفاعلين السياسيين ضرورة التفكير في تعديل وتحيين النصوص القانونية المتعلقة بالتعمير والتجزئات العقارية، وسن قواعد قانونية تأخذ بعين الاعتبار المجال الساحلي في إعداد سياسة التهيئة التي تعتزم الدولة القيام بها، وضرورة الأخذ بعين الاعتبار التداعيات المجالية والبيئية في الدراسات التخطيطية المرتبطة بسياسة التهيئة التي تعتزم السلطات القيام بها.

ثانيا- التشريع البيئي : قوانين لحماية البيئة الساحلية.

¹ - أن ما يميز التعمير بالمغرب هو تعدد الهيئات المتدخلة في هذا الميدان، وسيادة النظرة القطاعية للتعمير، فإلى جانب الهيئات المكلفة قانونا بمنح رخص البناء، أحدث المشرع سنة 1964 لجنة وزارية تسمى باللجنة ما بين الوزارية المكلفة بالتهيئة السياحية والساحلية أسندت لها مهمة إعطاء الترخيص لبناء المشاريع السياحية التي توجد في دائرة اختصاصاتها فيما يتعلق بالمشاريع المزمع إنشاؤها بمحاذاة البحر.

إن الاهتمام بقضايا البيئة والتشريعات المنظمة للمجالات والأنظمة البيئية، يعد من القضايا الحديثة الاهتمام سواء على الساحة الدولية أو على الصعيد الوطني. ويمكن اعتبار النصف الثاني من القرن الماضي التاريخ الذي طفت فيه قضايا البيئة للنقاش دوليا ووطنيا. ولقد ساهم في بروز هذا الاهتمام وتولد الوعي لدى الشعوب والفاعلين السياسيين بمشاكل البيئة جراء الآثار السلبية للأنشطة الإنسانية على مكونات وتوازن الأوساط البيئية المختلفة والمتنوعة¹، وكذلك حجم المخاطر والأضرار البيئية، وتداعياتها السلبية على البشرية والأنظمة البيئية.

ولقد دفعت هذه العوامل بالمنظم الدولي إلى تكثيف الاهتمام بمشاكل وقضايا البيئة والتي توجت بعقد عدة لقاءات ومؤتمرات دولية² أجمعت كلها على ضرورة إيلاء مزيد من العناية والاهتمام بالبيئة، ووضع آليات وقوانين وطنية لحماية³ في أفق تحقيق تنمية مستدامة ومعالجة المشاكل التي تنتج عن الأنشطة الإنسانية المختلفة، وسن قواعد حماية للأوساط البيئية الهشة.

والمجال الساحلي كنظام بيئي وإيكولوجي تتداخل في تركيبه وتكوينه العديد من المكونات البيئية، يعد من بين المجالات الأكثر هشاشة وعرضة للمخاطر البيئية المختلفة التي تخلفها الملاحة البحرية والأنشطة السياحية، والترفيهية، والصناعات ومطارح النفايات،

¹ الهادي مقداد، قانون البيئة، مرجع سابق ص 5.
² يعتبر مؤتمر الأمم المتحدة حول البيئة، المنعقد بستكهولم بالسويد ما بين 05 و 16 يونيو 1972 نقطة لانطلاق أشغال المجتمع الدولي بقضايا البيئة وفق منظور شمولي (عبد الهادي مقداد ص 15).
³ مفهوم البيئة : تطور تعريف مفهوم البيئة بتطور الاهتمام الدولي بقضايا البيئة، هكذا عرف مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة البشرية المنعقد باستوكهولم 1972: "البيئة هي رصيد الموارد المادية والاجتماعية المتاحة في وقت ما، وفي مكان ما لإشباع حاجيات الإنسان وتطلعاته" أنظر، حميدة جميلة : النظام القانوني للضرر البيئي وآليات تعويضه، دار الخلدونية الجزائر 2011، ص 70.
 - المشرع المغربي: عرف البيئة في الفقرة الأولى من المادة 3 من القانون رقم 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة، الصادر بظهير شريف رقم 30.59 بتاريخ 10 ربيع الأول عام 1424 (2007/05/12) ج ر عدد 5118 بتاريخ 2003/06/19 بكونها : "مجموعة العناصر الطبيعية والمنشآت البشرية وكذا العوامل الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تمكن من تواجد الكائنات الحية والأنشطة الإنسانية وتساعد على تطورها".
 - أنظر أيضا القانون رقم 12.03 المتعلق بدراسات التأثير والبيئة في فقرته الأولى من المادة الأولى، وأيضاً القانون رقم 13-03 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء في فقرته الثالثة من المادة الأولى.
 وللمزيد من التفصيل حول مفهوم البيئة أنظر :
 - الهادي مقداد، قانون البيئة، مرجع سابق، ص 17 وما بعدها،
 - حميدة جميلة حول النظام القانوني للضرر البيئي وآليات تعويضه، مرجع سابق ص 26 وما بعدها.
 - عرف المشرع الجزائري في المادة 04 من القانون رقم 10.03 المؤرخ في 19 يوليو 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ج ر عدد 43 في 2003/07/19 البيئة : "أن البيئة تتضمن الموارد الطبيعية اللاحوية والحيوية والجو والماء والأرض وباطن الأرض والنبات والحيوان، بما في ذلك التراث الوراثي وأشكال التلوث بين هذه الموارد وكذا الأماكن والمناظر والمعالم الطبيعية (أنظر حميدة جميلة النظام القانوني للضرر البيئي وآليات تعويضه، مرجع سابق، ص 31).

ومصاريف المياه العادمة. مما حتم على المنتظم الدولي ضرورة إيلاء اهتمام خاص بالساحل، وكذا الأنظمة الوطنية منها النموذج المغربي، الذي صنف هذا المجال من بين المجالات الهشة التي هي في حاجة إلى عناية خاصة مقارنة مع باقي المجالات البيئية الأخرى.

والمغرب من جهته سارع منذ نهاية القرن الماضي إلى إدخال قضايا البيئة في السياسات العامة وتبني التوجهات والتوصيات الدولية حول قضايا البيئة، خاصة التوصيات التي جاءت بها قمة الأرض بريو 192 خاصة في توصيات الأجندة 21، والتي دعت الدول المشاركة إلى العمل على وضع آليات قانونية وإجرائية لحماية البيئة، ونهج تنمية مندمجة وحمائية للأنظمة البيئية الساحلية في أفق تحقيق تنمية مستدامة لهذه المجالات و مواردها. هكذا، سارع المغرب إلى سن العديد من النصوص القانونية المتعلقة بقضايا البيئة، تتمثل في التشريعات الخاصة بحماية واستصلاح البيئة، وقانون إنجاز الدراسات ذات التأثير على البيئة، ومكافحة تلوث الهواء وتدابير النفايات والتخلص منها، وقانون الإطار بمثابة الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، وقانون المحميات الطبيعية...

وبدراسة هذه النصوص نجد أن جل قواعدها تتقاطع في المجال الساحلي، الذي يعد المجال الأكثر تضررا من غيره. فهو مجال لتصريف المياه العادمة الصادرة عن المعامل الصناعية، والسكان بالمدن الساحلية، وتلك الصادرة عن مقذوفات النفايات الداخلية التي تأتي عبر مجاري المياه و الأنهار والأودية التي تصب في السواحل البحرية. كما يعد مجالا لشحن المواد الصناعية النفطية، ومكان ضغط وتمركز المناطق السياحية والمركبات والوحدات الفندقية المرتبطة بالقطاع السياحي، وغيرها من الأنشطة الإنسانية المتنوعة التي تصدر كميات كثيرة من النفايات، وتساهم في تدهور وتراجع مجالات السواحل و مواردها الطبيعية. بل تغير معالم الأنظمة البيئية وتغير من تضاريس وتركيبه الكتبان الرملية والمرجات والأنظمة الايكولوجية الساحلية بشكل عام. ولهذه الأسباب أصبحت مسألة تهيئة السواحل

¹ قمة الأرض 92 انعقدت بمدينة بريو دي جانيرو بالبرازيل. وضعت هذه القمة مسألة التنمية المستدامة ضمن الأولويات، أذ تجاوزت في تعاملها مع قضايا التنمية المفاهيم التقليدية المرتبطة بالتلوث البيئي والموارد، فهي قدمت إستراتيجية للتنمية المشتركة من خلال سلوك الدول نموذج تنمية إقتصادية وإجتماعية تراعي المعايير البيئية وتضمن استدامتها.

وحمايتها من الأنشطة الملوثة والمدمرة، تشغل اهتمامات السلطات العمومية، وباتت تحتل مرتبة الصدارة في السياسات العمومية¹.

وفي هذا السياق، يمكن اعتبار القواعد والضوابط التي نصت عليها التشريعات الخاصة بالبيئة الساحلية بمثابة نصوص يمكن أن توفر نوعا من الحماية للموارد البحرية² وضمان استدامتها³ وحماية المجالات الساحلية بصفة عامة، من خلال تقرير العديد من القواعد والضوابط الواجب احترامها والدراسات حول المشاريع وانعكاساتها البيئية والمجالية، والتي يتعين القيام بها قبل الموافقة والشروع في إنجاز المشاريع والأنشطة الاقتصادية بالمجالات الساحلية.

هكذا نجد أن المشرع المغربي أولى عناية خاصة بالمناطق الساحلية والتي أطلق عليها في قانون حماية البيئة بمصطلح "النظام البيئي الساحلي"، ونص على ضرورة حماية هذا النظام واستصلاحه وتدبير أنظمتها، والحفاظ على موارده الطبيعية بواسطة تدابير قانونية وتنظيمية⁴.

1- الهادي مقداد : قانون البيئة، مرجع سابق، ص : 219.

2- الموارد البحرية : يقصد بالموارد البحرية حسب المادة 14 من المادة الثالثة من القانون رقم 11.03 : "المياه البحرية والمياه العذبة الجوفية الموجودة على الشريط الساحلي وكل الموارد البيولوجية وغير البيولوجية المتواجدة في المناطق البحرية الواقعة تحت السيادة أو السلطة الوطنية كما حددها القانون".

3- التنمية المستدامة : جاء مصطلح التنمية المستدامة، بعد تطبيق سياسة إعادة الهيكلة المفروض من طرف مراكز السلطة الاقتصادية الدولية كأداة لتوجيه السياسة الاقتصادية بمقاربة التنمية المستدامة، و التي جاءت نتاج لضغط الشعوب الذي فرض على أجندة الحكومات والمؤسسات المالية منظور مفهوم التنمية المستدامة، والذي جاء نتاج محطتين هامتين :

- مناظرة ستكهولم سنة 1972، ومناظرة قمة الأرض بربو البرازيلية 1992، ويمكن تأثير هاذين الحدثين في كونهما ترجما لضغط الشعوب وبلورة مطالبها في إطار مؤسسات وهيئات والتزامات تأخذ بعين الاعتبار المشاكل البيئية. وعلى خلاف مناظرة 1972 والتي شهدت صراعا واختلافا وتضاربا في وجهات النظر حول مشاكل البيئة بين الدول الصناعية والدول السائرة في طريق النمو، بحيث تمحورت توصياته حول مساعدة الدول النامية على مواجهة مشاكلها، فقيمة الأرض 1992 عرفت نجاحات على عدة أصعدة :

- عقد عدة اتفاقيات دولية حول التغيرات المناخية والتنوع البيولوجي.

- صياغة ميثاقا للأرض، يتضمن المبادئ التي يتعين احترامها من طرف الدول.

- برنامج عمل حول التنمية المستدامة (الأجندة 21)، الذي أنشأ لجنة التنمية المستدامة للأمم المتحدة.

فهذه القمة شكلت مناسبة من خلالها تم اعتماد مفهوم التنمية المستدامة من طرف الدول كمرجع وأساس لتطوير الأهداف وتحقيق برامج التنمية في دول الشمال والجنوب على حد سواء.

- عرف تقرير بورتلاند الصادر عام 1989 التنمية المستدامة بأنها: " التنمية التي تفي باحتياجات الحاضر دون المجازفة بقدره أجيال المستقبل على الوفاء باحتياجاتها".

- ويعرف قانون الإطار 99-12 بميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة مصطلح التنمية المستدامة في مادته الثانية: " يراد بالتنمية المستدامة في هذا القانون الإطار، مقاربة للتنمية ترتكز على عدم الفصل بين الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية للأنشطة التنموية والتي تهدف إلى الإستجابة لحاجيات الحاضر دون المساس بقدرات الأجيال المقبلة في هذا المجال".==

للمزيد من التفصيل أنظر :

- DAVID REED : Ajustement structurel environnement et développement durable édition l'Harmattan 1999 les pages 25,26 et autres..

SAMIRA IDLLA LENE : Aménagement du littoral et développement durable le cas du Maroc op.cit page 7 et autres.

4- الهادي مقداد : قانون البيئة، مرجع سابق، ص : 218.

وفي هذا الإطار، تطرق القانون رقم 11.03¹، للمجال الساحلي في الفصل الخامس المتعلق بالمجالات والموارد البحرية، والتي خصص لها المواد من 33 إلى المادة 36. وقد نصت هذه المواد على ضرورة اتخاذ تدابير قانونية وتنظيمية من أجل وقاية هذه المجالات والحد من الأنشطة التي من شأنها أن تساهم في تدهورها وتراجع مواردها. وفي هذا الإطار تنص المادة 35 من نفس القانون على وجوب اتخاذ تدابير قانونية من أجل ضمان تدبير مندمج ومستدام للنظام البيئي الساحلي ووقايته.

ويمكن اعتبار هذه التشريعات المرتبطة بالبيئة بمثابة آليات ناجعة وفعالة بإمكانها حماية المجالات الساحلية، فهي تهدف إلى حماية المجالات البيئية المختلفة ومنها الساحل، وإخضاع مشاريع الأنشطة والأشغال والإعداد والمنشآت المزمع إنجازها لدراسة قبلية حول الانعكاسات والتأثيرات على الأنظمة البيئية. ويتضح ذلك بشكل صريح من خلال مضامين الملحق المرفق بالقانون رقم 12.03² المتعلق بدراسات التأثير البيئية³، و الذي يتضمن أنواع المشاريع التي يتعين أن تخضع قبل إنشائها لدراسات التأثير على البيئة، ومنها المركبات السياحية خاصة تلك الواقعة على مستوى الساحل والجبل وفي الوسط القروي، وكذلك إنشاء الموانئ التجارية والموانئ الترفيهية وقنوات الصرف الصحي.

كما أن المشرع وضع إطارا قانونيا لمحاربة تلوث الهواء⁴، والقواعد والمبادئ الأساسية المتعلقة بتدبير النفايات⁵ والتخلص منها، كلها نصوص وقواعد قانونية من شأنها أن تساهم في حماية البيئة الساحلية بصفة عامة والحد من الأضرار والأخطار التي تتهددها بفعل

1- القانون رقم 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة.

2- القانون رقم 12.03 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة.

3- تبعا للمادة الأولى من مرسوم رقم 2.04.563 الصادر في 2008/11/04.

- حول المشرع صلاحية القيام بدراسات التأثير على البيئة حسب المادة الأولى من هذا المرسوم، للجنة الوطنية لدراسات التأثير واللجان الجهوية لدراسات التأثير على البيئة، صلاحيات القيام بالدراسات على المشاريع والأنشطة والأشغال والتهنئات المزمع القيام بها وإبداء رأيها في الموضوع، (أنظر المواد 2 و3)، من المرسوم المذكور بالنسبة لصلاحيات اللجنة الوطنية والمادة 13 بالنسبة للجان الجهوية.

وفيما يتعلق بصلاحيات هذه اللجان ونطاق عملها وتشكيها، أنظر المرسوم رقم 2.04.563 الصادر في 5 ذي القعدة 1429 (04 نونبر 2008) المتعلق باختصاصات وسير اللجنة الوطنية واللجان الجهوية لدراسات التأثير على البيئة ج ر عدد 5682 الصادرة بتاريخ 2008/11/13.

4- القانون رقم 13.03 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء.

5- القانون رقم 28.00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها.

الأنشطة الإنسانية المختلفة التي تصدر كميات من النفايات¹، والمياه العادمة² ومياه الصرف الصحي، ومقذوفات المعامل الصناعية التي تحتوي على مواد سامة ومضرة بصحة الإنسان، وبالمكونات الحية البيئية والتي يتم التخلص منها بالسواحل أو الأنهار والأودية التي تصب بالسواحل دون معالجة مسبقة. هذا فضلا عن تأثير الأنشطة السياحية المتمركزة بالسواحل والتي لها فعل سلبي مباشر على الأنظمة البيئية ومكوناتها، إلى جانب الاستغلال اللامسؤول للموارد الساحلية نتيجة ضغط السياحة الدولية والداخلية، مما يساهم في تراجع موارد المجال الساحلي.

وفي إطار تنزيل المبادئ المرتبطة بالحماية القانونية للبيئة المضمنة بالميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، صدر القانون رقم 12-99³ بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة. يحدد هذا القانون الأهداف والمبادئ والحقوق والواجبات الأساسية لنشاط الدولة في مجال حماية البيئة والتنمية المستدامة⁴ والمتمثلة في:

- تعزيز حماية الموارد والأوساط الطبيعية والتنوع البيولوجي والموروث الثقافي والمحافظة عليها والوقاية من التلوثات والإيذيات ومكافحتها،

- إدراج التنمية المستدامة في السياسات العمومية القطاعية واعتماد استراتيجيات وطنية للتنمية المستدامة،

¹- يستعمل مصطلح النفايات عادة للدلالة على مختلف أنواع المخلفات الصلبة والسائلة التي تنتج عن استعمال أو استهلاك للمواد والأشياء التي يحتاج إليها الإنسان في حياته اليومية سواء تعلق الأمر باستهلاك عادي داخل المنازل وخارجها أو بعملية إنتاجية في المؤسسات والمنشآت المتخصصة لذلك (الهادي مقداد ص 238 مرجع سابق)

ويمكن تصنيف النفايات إلى :

- النفايات المنزلية والمماثلة لها
- النفايات الصناعية.
- النفايات الفلاحية.
- النفايات الطبية والصيدلية
- النفايات الناتجة عن الأنشطة والمركبات السياحية.

- ويحدد المرسوم رقم 2.09.538 بتاريخ 22 مارس 2010 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5830 بتاريخ 15 أبريل 2010 كفايات إعداد المخطط المدير الوطني لتدبير النفايات الخطرة والذي يعد من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالبيئة، ويخضع مشروع المخطط للدراسة من طرف اللجنة الوطنية للنفايات الخطرة التي تجتمع برئاسة السلطة الحكومية المكلفة بالبيئة.

²- تشجيعا من الدولة على الاستثمار في معالجة المياه المستعملة إتخذت مجموعة من التدابير منها ما جاء به القرار المشترك بين وزير الاقتصاد والمالية والوزير المنتدب لدى وزير الطاقة والمعادن والماء والبيئة المنتدب لدى وزير الطاقة والمعادن والماء والبيئة المكلفة بالماء والوزير المنتدب لدى وزير الطاقة والمعادن والماء والبيئة المكلفة بالبيئة لدى وزير الطاقة والمعادن والماء والبيئة المكلف بالبيئة رقم 15. 1401 الصادر في 2 مارس 2015 بتحديد شروط تطبيق المادة من المرسوم رقم 2.97.875 الصادر في 4 فبراير 1998 يتعلق باستعمال المياه المستعملة. ينص في مادته الأولى أنه تطبيقا لمقتضيات المادة العاشرة من المرسوم المذكور أعلاه فإن منشآت وتجهيزات استعمال المياه المستعملة التي يمكن للاستثمارات المتعلقة بها أن تستفيد من المساهمة المالية لوكالة الحوض المائي هي تلك المتعلقة ب:

- التصفية الكاملة التي يتطلبها استعمال المياه المستعملة أو الاستثمارات الإضافية المتعلقة بالتصفية والتأجمة عن متطلبات استعمال المياه المستعملة،
- ضخ وتخزين المياه المستعملة المصفاة، إذا اقتضى اقتياد المياه المستعملة المصفاة إلى مكان استعمالها ذلك،
- جر المياه المستعملة المصفاة حتى مكان استعمالها.

³- القانون الإطار رقم 12-99 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة سبقت الإحالة عليه أعلاه.

⁴- المادة الأولى من نفس القانون.

- ملاءمة الإطار القانوني الوطني مع الإتفاقيات والمعايير الدولية ذات الصلة بحماية البيئة والتنمية المستدامة،

- تحديد التزامات الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية وشركات الدولة والمقاولات الخاصة وجمعيات المجتمع المدني والمواطنين في مجال حماية البيئة والتنمية المستدامة،

- إرساء نظام للمسؤولية البيئية ونظام للمراقبة البيئية.

ويرتكز القانون الإطار على مجموعة من المبادئ التأسيسية¹ التي يجب التقيد بها عند إعداد وتنفيذ السياسات والبرامج من طرف الدولة، وتتمثل في مبدأ الإدماج ومبدأ الترابية ومبدأ التضامن والإحتراف ومبدأ الوقاية والمسؤولية والمشاركة. كما أعتبر الموارد الطبيعية والأنظمة البيئية ملكا مشتركا، يتعين أن تكون موضوع حماية على أساس تدبير مندمج من خلال وضع تدابير تشريعية ومؤسسية.

وتفعيلا للتدابير والإجراءات المرتبطة بحماية البيئة ومجالاتها، وتنفيذا لمضامين الإستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة، رتب قانون الإطار رقم 12-99 مجموعة من الإلتزامات والمسؤوليات على الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية المقاولات وجمعيات المجتمع المدني.

فالدولة² ملزمة بالعمل على ملاءمة المقننات التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحماية البيئة مع الأهداف والمبادئ المنصوص عليها في قانون الإطار. من جهتها يتعين على الجهات والجماعات الترابية الأخرى، الحرص على إدماج المبادئ والأهداف البيئية ضمن آليات التخطيط وبرامج التنمية.

إن قانون الإطار بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة، يعد إطارا عاما للحماية القانونية للبيئة ومجالاتها المختلفة، الأمر الذي يفرض العمل على مراجعة وتعديل القوانين

¹ المادة الثانية من نفس القانون

² أنظر المادتين 19 و 20 من القانون الإطار رقم 12-99 بمثابة ميثاق البيئة والتنمية المستدامة المذكور.

القطاعية المتعلقة بالبيئة الصادرة قبل صدور قانون الإطار، وملاءمة أحكامها مع الأهداف والمبادئ و المقتضيات المتعلقة بحماية ووقاية وإصلاح البيئة.

وبالرغم من أهمية القواعد القانونية التي جاءت بها التشريعات المختلفة¹ المتعلقة بحماية وتدبير المشاكل البيئية، إلا أنها تبقى نصوص قانونية حديثة تتطلب مزيدا من الوقت حتى يتولد الشعور لدى المؤسسات و الإدارات و الوحدات الصناعية، وكذا الإنسان بضرورة مراعاتها والالتزام بمقتضياتها، بالرغم من كونها تقرر عقوبات زجرية وغرامات على خرق قواعد. هذا إلى جانب أن المراسيم القانونية التي من شأنها تنزيل نصوص وقواعد على أرض الواقع لازالت لم تصدرها بأكملها، زد على ذلك أن الدراسات والأعمال التي تقوم بها اللجنة الوطنية واللجان الجهوية، صلاحيتها تقتصر فقط على إبداء رأي وتقديم ملاحظاتها، وليس لها صلاحيات تقريرية ملزمة وحاسمة بإمكانها التأثير والتقرير في إنشاء أو إلغاء المشروع الذي من شأنه أن يشكل خطرا على المجالات البيئية.

ولعل تركيز المشاريع الاقتصادية والاجتماعية و الساكنة بالسواحل المغربية، كانت له انعكاسات سلبية وتداعيات مباشرة على السواحل المغربية، حيث نلاحظ تراجع الغطاء الغابوي الساحلي وتقلص مساحات الشريط الساحلي، نتيجة انتشار البنايات والمناطق السياحية الساحلية والوحدات الفندقية والإقامات السياحية، على طول الساحل، وكذا تزايد عمليات استغلال مقالع الرمال خارج الإطار القانوني، و تزايد البناء العشوائي... وغيرها من الأسباب التي أثرت بشكل فعلي على النظام البيئي الساحلي، مما يحتم ضرورة العمل والتقيد بالقواعد القانونية التي جاءت بها التشريعات المتعلقة بالبيئة والعمل على اتخاذ التدابير القانونية الموازية لتفعيل المبادئ التي نصت عليها، كما أصبح من الضروري سن القانون الخاص بالساحل، واتخاذ ما من شأنه حماية البيئة الساحلية التي باتت مهددة بالتلوث وتراجع مكوناتها الطبيعية وانقراض العديد من أصناف الحيوانات والطيور.

¹- إلى جانب هذه القوانين صدر مؤخرا القانون رقم 15-77 القاضي بمنع صنع الأكياس من مادة البلاستيك واستيرادها وتصديرها وتسويقها واستعمالها والذي دخل حيز النفاذ ابتداء من فتح يوليو 2016 نص على مجموعة من العقوبات في شكل غرامات قد تصل تبعا لحجم المخالفات إلى 1.000.000 درهم، (ظهير شريف رقم 148-15-1 صادر بتاريخ 7 ديسمبر 2015 بتنفيذ القانون المذكور والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6420 بتلخيص 10 ديسمبر 2015).

ثالثاً: التنظيم القانوني للمناطق المحمية : إطار لتهيئة وحماية مناطق الساحل

يتوفر الساحل المغربي على عدة مجالات طبيعية هشة وحساسة، تستلزم عناية وتنظيم خاص لحمايتها من الأضرار البيئية وتدخلات الإنسان، تتميز هذه الأنظمة الأيكولوجية بتنوعها النباتي والحيواني. وأن خصوصية هذه المناطق دفعت بالمشروع المغربي إلى السعي نحو تحديد هذه المناطق لحمايتها من الأضرار التي تتهددها، وكذلك التزاما منه بالمواثيق الدولية المتعلقة بالأوساط الطبيعية الهشة، خاصة اتفاقية "رامسار"¹ المؤرخة في 1971/02/02 المتعلقة بالأراضي الرطبة ذات الأهمية الدولية. وتلزم هذه الاتفاقية الأطراف المتعاقدة على ضرورة تحديد المناطق وتطبيق التزاماتها الدولية، والإكراهات الواقعية التي تشهدها المجالات الهشة خاصة الساحلية.

وتفعيلاً للالتزامات الدولية والوطنية بادر المشرع المغربي إلى تحديد أربعة مناطق رطبة تصنف ضمن المجالات التي هي في حاجة ضرورية وأنية للحماية والوقاية، وتتمثل في إحداث المنتزه الوطني لأخنيفيس قرب إقليم العيون²، والمرجة الزرقاء بالقنيطرة، ومرجة سيدي بوغابة وبحيرة افنورير، وهي مجالات محمية ومقيدة باللائحة الدولية للأوساط الرطبة، والتي نصت عليها بنود اتفاقية "رامسار" الدولية. هذه الاتفاقية التي

¹ - تتعلق مضامين هذه الاتفاقية في الحفظ والاستخدام الرشيد لجميع الأراضي الرطبة عن طريق الإجراءات المحلية والإقليمية والوطنية والتعاون الدولي، وذلك كمساهمة في تحقيق التنمية المستدامة في جميع أنحاء العالم. وتنص الاتفاقية في المادة 4-1: "يدعم كل طرف من الأطراف المتعاقدة الحفاظ على الأراضي الرطبة والطيور البحرية عن طريق إقامة محميات على الأراضي الرطبة سواء كانت واردة في قائمة رامسار أم لا، والإنفاق بشكل كافي على حراستها". وتحت الاتفاقية الأطراف المتعاقدة على:

- إنشاء شبكات وطنية من المحميات الطبيعية تغطي كل من الأراضي الرطبة الواردة بقائمة رامسار وغيرها.
- وضع إطار عمل قانوني مناسب، أو مراجعة الآليات القانونية القائمة لتعريف محميات الأراضي الرطبة الطبيعية وإقامتها وحمايتها بشكل فعال،
- وضع برامج تعليمية ذات صلة بشبكات محميات الأراضي الرطبة،
- إدراج محميات الأراضي الرطبة في القوائم الوطنية مع ذكر تفاصيل بشأن موقعها وقيمتها،
- وضع خطط إدارة متكاملة لمحميات الأراضي الرطبة وتنفيذها. (نص اتفاقية الأراضي ذات الأهمية الدولية وخاصة بوصفها مآلف للطيور المائية، رامسار بتاريخ 2 فبراير 1871 وكما تم تعديلها سنوات 1982 و 1987 .
- تفعيلاً لمقتضيات وتوصيات الاتفاقيات الدولية، بادرت السلطات العمومية إلى وضع استراتيجية وطنية لحماية التنوع البيولوجي سنة 1996، وتم كذلك وضع مخطط مديري لحماية المواقع ذات الأهمية البيولوجية والايكولوجية سنة 1996، وذلك بمساهمة من الصندوق العالمي للبيئة (مقداد، قانون البيئة، مرجع سابق 2011). وفي هذا الإطار، تم تحديد 154 موقعا ذي أهمية بيولوجية وايكولوجية تغطي مساحة 205 مليون هكتار من التراب الوطني وصنفت هذه المواقع إلى منتزهات وطنية أو طبيعية ومواقع بيولوجية ومناطق رطبة ومناطق ساحلية وأخرى جبلية...
- ² - أحدث هذا المنتزه بموجب مرسوم رقم 461.06 بتاريخ 26 سبتمبر 2006 منشور بالجريدة الرسمية عدد 5461 بتاريخ 2 أكتوبر 2006 وقبل ذلك أحدثت عدة منتزهات على الواجهة الساحلية وبالمجالات الداخلية من بينها: المنتزه الوطني للحسيمة بإقليم الحسيمة المحدث بموجب المرسوم رقم 2.04.781 بتاريخ 8 أكتوبر 2004 (الجريدة الرسمية عدد 5255 بتاريخ 11 أكتوبر 2004). والمنتزه الوطني لتلمسماط بإقليمي شفشاون وتطوان المحدث بموجب المرسوم رقم 2.04.782 بتاريخ 8 أكتوبر 2004 (الجريدة الرسمية عدد 5255 بتاريخ 11 أكتوبر 2004). والمنتزه الوطني لإفراة بإقليمي إفران وبولمان المحدث بموجب المرسوم رقم 2.04.783 بتاريخ 8 أكتوبر 2004 (الجريدة الرسمية عدد 5255 بتاريخ 11 أكتوبر 2004). والمنتزه الوطني للأطلس الشرقي بإقليمي الرشيدية وخنيفرة المحدث بموجب المرسوم رقم 2.04.784 بتاريخ 8 أكتوبر 2004 (الجريدة الرسمية عدد 5255 بتاريخ 11 أكتوبر 2004).

تفرض على الدول الأطراف ومنها –المغرب- إعداد ووضع تصاميم التهيئة لهذه المجالات لحمايتها ووقايتها، والحفاظ على تنوعها البيولوجي وضمان حسن استغلالها.

ويعد صدور القانون رقم 07-22 بتاريخ 16 يوليو 2010¹ المنظم للمحميات الطبيعية بالمغرب، تنويعا لمسار تطور الفكر البيئي لدى المشرع المغربي، والذي حاول من خلاله الاستجابة والتفاعل مع التطور الذي وصل إليه المجتمع الدولي بخصوص مواضيع البيئة والقضايا المرتبطة بها، وكذلك لتنزيل المبادئ العامة والقواعد المضمنة بالتشريع العام البيئي الذي وضعه المغرب والذي نص على ضرورة اتخاذ التدابير اللازمة وإصدار القوانين المنظمة والمؤطرة للمجالات البيئية.

ويشمل نطاق القانون رقم 07.22 المنظم للمحميات الطبيعية كافة المجال الوطني، البري والبحري، وجاء كنتيجة للتوجهات السياسية البيئية للدولة التي تهدف إلى حماية وصيانة المجالات البيئية بمجموع الأنظمة البيئية الطبيعية للمملكة، وذلك وفق المعايير والشروط المنصوص عليها بالاتفاقات الدولية التي صادق عليها المغرب.

ويشكل المجال الساحلي، إحدى المجالات الأكثر غنى وتنوعا بيولوجيا، ويضم العديد من الأوساط الطبيعية الهشة والمتدهورة، نتيجة سنوات من الاستغلال المفرط والضغط الممارس عليها والناتج عن تركز الأنشطة الاقتصادية المختلفة على امتداد الساحل المغربي، وإنشاء الموانئ والمصانع والمحطات البترولية ومصبات المياه العادمة والضغط الساحلي... وما شابه ذلك من الأنشطة التي تأثر بشكل مباشر وغير مباشر على مجالاته وثرواته وتنوعه البيولوجي وتوازنه الطبيعي، مما دفع بالسلطات العمومية إلى العمل على حماية هذه المجالات وتدارك الاختلالات المجالية و البيئية.

وتندرج المجالات الساحلية في إطار الشروط والمعايير التي حددتها الاتفاقيات الدولية حول المناطق المحمية والهشة، بحيث نجد السواحل المغربية ومجالاتها تستجيب لكافة المعايير سواء من حيث طبيعتها وغناها، أو من حيث التراجع والتدهور الذي تشهده وكذلك

¹-ظهير شريف رقم 123-10-1 صادر في 03 شعبان 1431 (16 يوليو 2010) بتنفيذ القانون رقم 07-22 المتعلق بالمناطق المحمية، ج.ر عدد 5861 الصادرة بتاريخ 02 أغسطس 2010.

المعايير والتدابير الحمائية المقررة بالقانون رقم 22.07 المنظم للمحميات الطبيعية، مما دفع بالسلطات العمومية إلى العمل على إنشاء العديد من المناطق المحمية الجديدة إلى جانب تلك الموجودة، ومن بينها عدة مجالات ساحلية صُنفت ضمن إطار معاهدة "رامسار" التي سبق وصادق عليها المغرب...

ويعتبر التشريع البيئي المغربي خاصة القانون رقم 11-03¹ المتعلق بحماية واستصلاح البيئة، الإطار القانون الذي نص صراحة على اتخاذ إجراءات وتدابير قانونية تهم المجال الساحلي، وتحدد الآليات والوسائل الكفيلة بحماية المجالات والموارد البحرية، ويتعلق بالأمر بوضع تصاميم ومخططات التهيئة واستغلال الساحل، وتصنيف وتحديد الاعتبار اللازمة لتصنيف جزء من الساحل كمناطق خاصة محمية، كما أوكل هذا التشريع للهيئات المعنية من إدارات وجماعات محلية إمكانية إنشاء محميات وطنية بنصوص تنظيمية، تشمل مناطق بمجالات برية وبحرية.

وبناء على هذه النصوص التي تعد الإطار العام للمحميات الوطنية، خاصة تلك التي تحدث بالمجال الساحلي، تم استصدار القانون الخاص بالمحميات الوطنية رقم 22.02 والذي يعتبر التشريع المنظم لإحداث مناطق ومجالات محمية وفق اختيارات ومعايير حديثة وواقعية تستجيب للمواصفات البيئية المتعارف والمتوافق عليها دوليا ومحليا، ويشمل نطاق تطبيقه التراب الوطني ككل بمجالاته البحرية والبرية.

والجدير بالذكر، أنه بالرغم من غياب نص تشريعي خاص بالساحل آنذاك، وحتى قبل صدور التشريع البيئي العام وقانون المحميات 22.07، فإن الساحل كان يستفيد من وسائل حمائية في ظل قانون المنتزهات² الصادر سنة 1934، وكذلك من خلال مسطرة التحديد الإداري لمجالاته باعتباره ملكا عاما، هذا إلى جانب استفادة جزء مهم من مجالاته من التصنيف الذي وضعته معاهدة رامسار والتي صُنفت العديد من المناطق الهشة بالمجال

¹ أنظر المواد من 37 إلى 38 من القانون رقم 11.03 سيق الإشارة إليه.

² في ظل هذا التشريع تم إحداث العديد من المنتزهات كالمنتزه الوطني للحسيمة والمنتزه الوطني لسوس ماسة والمنتزه الوطني للداخلية، وكذلك العديد من المحميات الطبيعية أهمها (محمية أخنيفيس، جزيرة الصويرة، الواليدية، سيدي موسى، سيدي بوغابة، المرجة الزرقاء، مستنقعات العرائش، رأس الحريات الثلاث مرشيشة ومصب ملوية).

الوطني الساحل التي هي في حاجة إلى عناية خاصة وعاجلة يتعين على الدولة التدخل لتنظيمها وحماية بيئتها وضمان استدامتها.

وقد شهدت المساحات المحمية من المجالات الساحلية تطورا ملحوظا، تزايدت بشكل كبير خلال الثلاثين سنة الماضية والتي تزامنت مع تنامي الاهتمام الدولي والإقليمي والمحلي بالمجال الساحلي والذي شكل إحدى المحاور الرئيسية لقمة الأرض بـريو92، التي أولت عناية خاصة للساحل وأوصت الدول والحكومات بضرورة وضع اختيارات ضمن سياساتها تهم المجال الساحلي، وسن التشريعات واتخاذ التدابير وإنشاء المؤسسات الكفيلة بحماية البيئة الساحلية وتأهيل مجالاتها المختلفة.

وتعتبر محمية سيدي بوغابة المحدثّة سنة 1974 أول منطقة ساحلية محمية، تلتها العديد من المناطق الأخرى، هكذا تضاعفت المساحة المحمية من المجالات الساحلية ما بين سنة 1990 و 2000، وبلغت سنة 2010 إلى 380180 هكتار وتم تصنيف خليج اخنيفيس ضمن المجالات الهشة التي حددتها معاهدة رامسار على مساحة تبلغ 20.000 هكتار. وفي سنتي 1991 و 1992 تم إحداث منتزهين وطنيين هما منتزه سوس ماسة على مساحة تناهز 38.000 هكتار، ومنتزه الداخلة بالجنوب على مساحة تبلغ 40.000 هكتار، تلت هذه المناطق والمحميات محميات ومناطق أخرى ما بين سنتي 2004 و 2006، خلالهما تم إحداث المنتزه الوطني للحسيمة بالشمال الشرقي على الواجهة المتوسطية بمساحة تقدر بـ 40.460 هكتار، وحوالي 11 موقع مصنف ضمن معايير معاهدة رامسار بالمنتزه الوطني لخنيفيس على مساحة قدرها 185.600 هكتار.

وتبين الإحصائيات بالجدول التالي تطور مساحة المناطق الساحلية المحمية في الفترة الممتدة ما بين 1974 و 2010.

الجدول رقم (1): تطور المساحة المحمية خارج محميات المحيط الحيوي¹.

2010-2006	2005	2004	2003-1992	1991	1979-1978	1977-1974
38089	225210	154110	26650	27650	7650	8650

إن المعطيات الواردة بالجدول أعلاه المتعلقة بتزايد المساحة المشمولة بالمحميات أو كذا الرسم البياني الذي يرسم تطور هذا التزايد، يتضح أن الفترة ما بين 2000 و2010، شهدت تطورا ملحوظا في نسبة المساحة المغطاة بالمحميات الطبيعية، وأن حيزا مهما من الأوساط الطبيعية والأنظمة الإيكولوجية التي هي في حاجة إلى حماية وصيانة بالساحل، أحدثت بشأنها مناطق محمية تطبيقا لتوصيات رامسار التي حددت مواقع ساحلية مغربية وصنفتها ضمن المجالات الأكثر تنوعا بيولوجيا وفي حاجة آنية للحماية والتأهيل، كما ساهم دخول القانون رقم 22.07 الصادر بتاريخ 16 يوليو 2010 حيز التطبيق في إعطاء دفعة قوية للإدارات والجماعات المحلية، ومكنها من آلية قانونية ساعدتها على إحداث مناطق ومحميات طبيعية بالمجالات الساحلية، خاصة وأنه تزامن مع تنامي ونضج الوعي الوطني والدولي بالأخطار التي باتت تتهدد هذه المجالات، وأصبح من الضروري العناية بها وتأهيلها.

تزامنت هذه الفترة تزامنت مع مراجعة عدة سياسات عمومية بالمغرب، من بينها سياسة إعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة، والسياسة السياحية والفلاحية وقطاع الخدمات والسياسة البيئية، الأمر الذي حتم ضرورة تقوية المجال الساحلي وتأهيله لاستقبال المشاريع المزمع القيام بها، لكونه يوجد في قلب مختلف السياسات العمومية التنموية، وأيضا لحمايته من الانعكاسات السلبية التي يمكن أن تنتج عن احتلال مجالاته واستغلال خيراته.

وإلى جانب هذه المناطق المحمية، نجد هناك مناطق أخرى تتواجد داخل المحيط الحيوي والتي تهم مساحات شاسعة، أحدثت ما بين 1998 و2010، حيث انتقلت المساحة المغطاة من 250.000 كلم² لتصل سنة 2010 حوالي 3.000.000 كلم² وتهم المحمية الحيوية "لاركانوري" المحدث سنة 1998، والمحمية الحيوية الما بين قارية التي تهم

¹- مصدر هذه الإحصائيات أخذته الوزارة المكلفة بالبيئة من المندوبية السامية للمياه والغابات والتنصح.

الأبيض المتوسط المحدث سنة 2006. ويبين الجدول تطور المناطق المحمية في المجال الحيوي كالتالي :

الجدول(2): تطور المناطق المحمية في المجال الحيوي¹:

1998-2004	2.500.000 ²
2010-2004	3.000.000

هكذا، وبين جدلية الحماية الساحلية والاعتماد على المجال الساحلي للتنمية الاقتصادية يمكن اعتبار أن إحداث المناطق المحمية بالمجالات الساحلية يعد آلية تدخلية للتوفيق بين نقيضي هذه الجدلية - حماية البيئة و تحسين الأداء الاقتصادي-.ويمكن اعتبارها "ارتقاها" مجاليا يحول دون إنجاز مشاريع ذات تأثير سلبي على الساحل، أو موانئ صناعية وتجارية، أو مركبات، ومجمعات سكنية، ويحافظ على هذه المجالات من احتلالها وتغيير معالمها الايكولوجية.

وأمام القيود المجالية التي تفرضها المحميات الطبيعية والتي تشهد تزايدا ملحوظا، فالسلطات العمومية القائمة على الشأن السياحي يتحتم عليها التوجه للاستثمار وتهيئة المناطق السياحية بالمواقع الساحلية المسموح بها بيئيا، والتي لا يشكل استغلالها وتهيئتها خطرا على المجال الساحلي كما أنها باتت مجبرة على إنجاز والقيام بدراسات التأثير التي يفرضها القانون البيئي المتعلق بدراسات التأثير على البيئة.

وإلى جانب ذلك، فنظام إحداث المناطق المحمية³ يفرض على المناطق المجاورة لها ضرورة التقيد بالشروط والتصميم والتدابير الخاصة بالمحمية، مما يشكل مراقبة مسبقة

¹-مصدر هذه المعطيات المندوبية السامية للمياه و الغابات و التصحر.

²- المساحة بالكيلومتر مربع.

³-هناك أيضا القانون رقم 13-113 المتعلق بالترحال الرعوي وتهيئة وتبدير المجالات الرعوية والمراعي الغابوية، يحدد المبادئ والقواعد العامة التي تنظم تهيئة وتبدير المجالات الرعوية المراعي الغابوية، واستعمال الموارد الرعوية وتنميتها والترحال الرعوي وتنقل القطيع. فهو يجيز في المادة الثامنة منه إمكانية إحداث المحميات الرعوية على أراضي الجموع أو أراضي أملاك الدولة أو أراضي الخواص أو مختلف الأراضي كيفما كانت أنظمتها العقارية. ويرتب هذا القانون عدة التزامات على مالكي القطعان تتعلق بالمحافظة على البيئة والمنظومة البيئية.(ظهير شريف = = = رقم 53-16-1 صادر في 27 أبريل 2016 بتنفيذ القانون رقم 13-113 المتعلق بالترحال الرعوي وتهيئة وتبدير المجالات الرعوية والمراعي الغابوية والمنشور بالجريدة الرسمية عدد6466بتاريخ 19 ماي 2016).

ودراسة قبلية يتعين على هيئات التهيئة السياحية الساحلية أخذها بعين الاعتبار قبل الإقدام على إنجاز المشاريع الساحلية حتى تكون مناطق سياحية مندمجة في مجالها الساحلي وتنماشى وسياسة الحماية البيئية للمجال الساحلي بمكوناته البيئية والاقتصادية والصناعية والاجتماعية.

الفرع الثاني: القانون المتعلق بالساحل: تقنين حماية وتهيئة ووقاية الساحل.

بالرغم من الدور الهام الذي يلعبه الساحل وحجم الأضرار المتنوعة التي تتهدد مجالاته البيئية، إلا أن المغرب ظل يعاني فراغا تشريعا على مستوى حماية وتهيئة ووقاية المجال الساحلي إلى حين صدور القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل¹.

وقبل صدور قانون الساحل كان المجال الساحلي يستمد حمايته من مجموعة من القواعد العامة والنصوص القانونية التي تتقاطع مجاليا بالساحل، أهمها التشريع المتعلق بالملك العام الصادر في فاتح يوليوز 1914 الذي يعد شاطئ البحر وملحقاته ضمن مكونات الملك العام التي تخضع لمبادئ الحماية والتنظيم التي ينص عليها هذا القانون، إلى جانب النصوص القانونية المتعلقة بالاحتلال المؤقت للملك العام والنصوص القانونية المنظمة للملك الغابوي، والقوانين المرتبطة بحماية المقالع واستخراج الرمال الشاطئية، وتلك المنظمة للمحميات الطبيعية.. وغيرها من النصوص القانونية الوطنية التي ساهمت لعقود في توفير الحماية القانونية للساحل ومكوناته البيئية.

وساهمت قواعد القانون الدولي² المقررة في الإتفاقيات والمعاهدات الدولية في توفير الحماية القانونية للساحل، خاصة تلك القواعد المنظمة للبحر الإقليمي الذي يقوم على مبدأ سيادة الدولة الساحلية على حزام بحري مجاور لإقليمها البري والذي يحدد في 12 ميل بحري¹. وتبعا لمقتضيات هذه الإتفاقيات تمارس الدول الساحلية على هذه المنطقة صلاحيات

¹-ظهير شريف رقم 87-15-1 صادر في 29 من رمضان (16 1436 يوليوز 2015) بتنفيذ القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6384 بتاريخ 6 أغسطس 2015 الصفحة 6893).

²-أنظر: إدريس الضحاك: "الموقف المغربي في المؤتمر الثالث لهيئة الأمم المتحدة حول قانون البحار بالنسبة للمحافظة على البيئة البحرية"، الوارد بالعدد الخاص من المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد، تحت عنوان "المغرب وقانون البحار: إصدار كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - الرباط. النصف الثاني من سنة 1979 ص 9.

¹-المادة 2 و 3 من اتفاقية مونتيجوباي حول قانون البحار لسنة 1982.

وسلطات خالصة وكاملة² ومطلقة³. كما يسمح القانون الدولي للدول بممارسة سلطات تنظيمية في بحرهما الإقليمي لحماية البيئة البحرية من التلوث، ولأجل ذلك يمكنها أن تسن قوانين ونصوص تشريعية لحماية مجالاتها البحرية.

هكذا، نجد الساحل المغربي تتجاذبه نصوص تشريعية متعددة داخلية تطبق فقط على الجزء البري للساحل وملحقاته، إلى جانب قواعد القانون الدولي التي تقرر قواعد تحمي وتنظيم الجزء البحري للساحل. وترتكز هذه القواعد- قواعد القانون الدولي- أساسا على مبدأ الوقاية⁴ والحماية، أكثر منها على قواعد قانونية ملزمة ضبطية تنظم الجزء البحري للساحل.

لكن بالرغم من هذه الازدواجية القانونية المتمثلة في القواعد القانونية الداخلية، وقواعد القانون الدولي، وأيضا التنوع والتشتت الذي يميز قواعد القانون الداخلي، إلا أن معيار الملك العام الذي بموجبه يعتبر شاطئ البحر وملحقاته ملكا عاما ساعد على توفير الحماية للساحل، وتنظيم طرق احتلاله وتوطين الأنشطة بمجالاته، غير أن مقتضياته تشمل فقط الجانب البري من الساحل دون الجانب البحري الذي يخضع لمبادئ القانون الدولي، وتقرر حماية قانونية لمجال ضيق لا يتعدى الحدود القانونية للملك العام في حين أن منطقة الساحل تتجاوز حدود الملك العام نظرا للتفاعل الطبيعي الذي يميز نقاط تماس البحر مع اليابسة.

إن المفهوم الضيق للساحل الذي تبناه قانون الملك العام الصادر في فاتح يوليوز 1914، ظل سائدا لعقود ولا يزال النص التشريعي المطبق حاليا، بحيث لا نكاد نجد نصا قانونيا يتكلم أو يشير إلى مفهوم "الساحل" إلى حدود صدور الدورية الوزارية للوزير الأول

²-محمد البزاز : حماية البيئة البحرية، دراسة في القانون الدولي، مطبعة المعاريف الجديدة الرباط، الطبعة I، 2003 ص 50.

³-هناك استثناء يرد على مبدأ سيادة الدولة الساحلية على منطقة البحر الإقليمي، يتمثل في استعادة سفن جميع الدول بحق المرور البريء عبر البحر الإقليمي (المادة 14 من اتفاقية جنيف لسنة 1958 المتعلقة بشأن البحر الإقليمي والمادة 17 من اتفاقية مونتيفغويي لسنة 1982). ويكون المرور بريئا حسب الاتفاقية أعلاه، ما دام لا يضر بسلم الدولة الساحلية أو بحسن نظامها أو بأمنها (المادة 19 من اتفاقية مونتيفغويي لسنة 1982) والتي أدخلت التلوث البحري ضمن الأعمال المهددة لسلامة بيئة الدولة الساحلية.

⁴ - مبدأ الوقاية : يعتبر أحد المبادئ التي تقوم عليها قواعد القانون الدولي لحماية البيئة، وذلك لاعتبارات إيكولوجية حيث أنه يستحيل إعادة الوضع إلى حالته الطبيعية إلى جانب الاعتبارات الاقتصادية المتمثلة في ارتفاع تكاليف عمليات مكافحة التلوث ومحو آثاره. أنظر بتفصيل محمد البزاز، مرجع سابق.

رقم 02007، المتعلقة بالتهيئة السياحية الساحلية والتي جاءت بمصطلح "الساحل". ويعتبر ذلك، مؤشرا على بداية التفكير في المجال الساحلي كمنظومة إيكولوجية تشمل الجانب البري وملحقاته والجانب البحري.

وقد ساهمت في تبلور هذا المفهوم-الساحل- في الثقافة التشريعية للفاعلين السياسيين بالمغرب، مجهودات المجتمع الدولي في ظل ارتفاع الأخطار التي باتت تهدد المجالات البيئية بصفة عامة، والمجال الساحلي بصفة خاصة مما لفت انتباه المشرع إلى التطرق لموضوع "الساحل" وأصبح يبحث عن سبل وقايته وحمايته وإصدار قانون خاص بالساحل.

ولقد ساعدت عدة عوامل دولية¹، ووطنية وطبيعية²، في تهيئة الظروف الملائمة للتفكير في تقنين "الساحل"، وسن نص قانوني خاص بالمجال الساحلي ينظم طرق استعماله وتدابير حمايته واستصلاحه. كما انعكس تطور التشريع الخاص بالساحل على المستوى الدولي على مجهودات المشرع الوطني من أجل الإسراع بوضع قانون خاص بالمجال الساحلي.

فهناك العديد من الدول وبشكل خاص دول البحر الأبيض المتوسط، تتوفر على قوانين خاصة بالساحل. ومن بين هذه الدول التي تعتمد نصا خاصا بالساحل، نورد على سبيل المثال، فرنسا التي أصدرت قانونا خاصا بحماية وتأهيل الساحل والصادر بتاريخ 03 يناير 1986 وإسبانيا بموجب القانون رقم 22/1988³، والجزائر بمقتضى القانون

¹- تتمثل الأسباب الدولية في المؤتمرات المتعلقة بالبيئة خاصة تلك المتعلقة بالبحر الإقليمي (اتفاقية جنيف 1958)، واتفاقية مونتيجوباي المتعلقة بقانون البحار لسنة 1982، والاتفاقية المتعلقة بشأن تغير المناخ لسنة 1992، واتفاقية التنوع البيولوجي بتاريخ 05 يونيو 1992، واتفاقية التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود بتاريخ 22 مارس 1989، والاتفاقية الدولية لعام 1973 بشأن الوقاية من التلوث بواسطة السفن بلندن في 17 فبراير 1978، والاتفاقية الخاصة بحماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث ببرشلونة بتاريخ 16 فبراير 1976. وقد شكلت قمة الأرض بريو البرازيلية 92، نقطة تحول القانون الدولي في موضوع الساحل حيث أوصت في الأجنحة 21 على ضرورة حماية الساحل واتخاذ التدابير القانونية والآليات الكفيلة لحماية البيئة الساحلية.

²- على المستوى الوطني، فالمغرب يعتبر أحد الفاعلين في المجال البيئي من خلال مشاركته الفعالة ومصادقته على العديد من الاتفاقيات المشار إليها أعلاه، هذا إلى جانب تطور التشريع العام البيئي الذي توج باستصدار العديد من القوانين أهمها القانون رقم 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة، والقانون رقم 12.03 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة، والقانون رقم 13.03 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء، والقانون رقم 28.00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها، نصت هذه القوانين، وبشكل خاص القانون رقم 11.03 على حماية الساحل واتخاذ التدابير القانونية والتنظيمية من أجل ضمان تدبير مندمج ومستدام للنظام البيئي الساحلي. ويضاف إلى ذلك المراجعة الشاملة التي شهدتها قطاع إعداد التراب الوطني والذي توج بالحوار الوطني وإعداد التصميم الوطني لإعداد التراب الذي حث على ضرورة إصدار نص قانوني وخلق مؤسسة خاصة بالساحل.

كذلك، ساهمت العوامل الطبيعية المسجلة أخيرا أيضا في تزايد الاهتمام بالساحل، والمرتبطة أساسا بانعكاسات الاحتباس الحراري والتغيرات المناخية على البحار وما يصاحب ذلك من ارتفاع منسوب مياه البحار والمحيطات، ويتسبب في كوارث طبيعية على صعيد السواحل، ولعل الأحداث الأخيرة لعام 2013 بالمغرب على مستوى شاطئ عين الذئاب، والمحمدية، والرباط-سلا، خير مثال على الأخطار التي تتطلب التفكير في اتخاذ تدابير وقائية وحمائية، وإعادة صياغة احتلال الملك العام البحري وترك مساحة أمان كافية.

³- Francisco JOSE et Torres ALFONSEA : Vingt ans d'appliation de la loi littoral en Espagne : un bilan mitigé, Revue géographique des pays Méditerranées , N 115/200 , 2010

رقم 02-02¹ الصادر بتاريخ 05 فبراير 2002 يتعلق بحماية الساحل وتثمينه، وتونس بموجب القانون رقم 95-72 الصادر بتاريخ 24 يوليو 1995 القاضي بإحداث وكالة حماية وتهيئة الساحل، وليبيا بموجب القانون رقم 20 لسنة 1423، بشأن تحصين وحماية الساحل العربي الليبي إلى جانب دول أخرج كلبان والبرتغال وإيطاليا²...

فكل هذه الدول بالرغم من إختلاف التدابير والإجراءات المنظمة للساحل والخاصة بكل بلد، إلا أنها تتفق جميعها حول وضع تدابير خاصة وإرتفاقات مجالية تتضمن مناطق محرمة البناء، وتفرض ضوابط صارمة واستثنائية على الأنشطة التي يتطلب نموها وتطورها القرب من البحر، وتختلف مساحة هذه المنطقة حسب كل تشريع (تحدد في 100 متر بفرنسا وتركيا وفي 300 متر في إيطاليا والسويد وفي 150 متر في اليونان...)³.

أما القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل الوطني فقد حدد منطقتين، منطقة محاذية للساحل ذات مسافة عرضها مائة متر تحتسب إنطلاقاً من الحدود البرية للساحل⁴، والمنطقة الثانية يمتد عرضها لألفي متر، تحتسب من حدود المنطقة الأولى⁵.

و تفعيلاً للتدابير والإجراءات الخاصة بحماية الساحل، لجأت بعض الدول إلى إنشاء هيئات عقارية كما هو الشأن بالنسبة للمشرع الفرنسي والتونسي والجزائري والهولندي. أسندت لهذه الهيئات مهام تدبير الساحل من خلال نهج سياسة عقارية تمكنها من تكوين رصيد عقاري بالساحل يساهم في حمايته، و محاربة المضاربة العقارية، والحد من البناء العشوائية. كما تساعد على تنظيم إحتلال الساحل عبر التحكيم بين الأنشطة المختلفة، وإعطاء الأولوية لتلك التي يتطلب تطويرها ونموها القرب من البحر.

أما على المستوى الوطني، فقد تمت صياغة أول مشروع قانون حول تدبير وصيانة الملك العمومي البحري منذ سنة 1985، جاء بعده المشروع المتعلق بالملك العمومي البحري

¹- منشور بالجريد الرسمية للجمهورية الجزائرية : العدد 10 بتاريخ 12 فبراير 2002

²— للتوسع حول تطور التشريع الدولي الخاص بالساحل أنظر:

-Julien Rochette : Le traitement juridique d'une singularité territoriale : La zone côtière. Etude en droit international et droit comparé Franco-Italien : Droit. Thèse de doctorat soutenue à l'Université de Nantes, 2007.

³-Michel PRIEUR et Mahfoud GHAZALI : op cite pages 1 et autres

⁴-المادة 15 من القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل.

⁵- المادة 17 من القانون المذكور.

وحماية الساحل لسنة 1993¹، ومشروع حماية الساحل لسنة 1994 ، والمشروع المتعلق بحماية الساحل لسنة 2007، وأخيرا صدر القانون رقم 81.12 المتعلق بالساحل .

وتعكس هذه المشاريع القوانين الخاصة بالساحل (قبل صدور القانون المتعلق بالساحل) بشكل مباشر أو غير مباشر، التطور الملحوظ في مفهوم "الساحل"، لدى المشرع وتوسع نطاقه المجالي. ففي البداية كان المشرع يتحدث أولا عن الملك العام البحري، ثم مشاريع قانون خاصة بحماية الساحل. وتفسر المفاهيم المتنوعة والمختلفة الواردة بهذه المشاريع صعوبة ضبط هذا المجال، والإحاطة بكل مكوناته وأجزائه، وتضارب واختلاف وجهات النظر حول مفهوم وحدود الساحل لدى الهيئات الساهرة على دراسة وإعداد هذه المشاريع.

ويعتبر القانون رقم 81.12، المتعلق بالساحل تنويفا للمجهودات المبذولة منذ سنوات، حاول من خلاله المشرع الإحاطة بالمشاكل التي يشهدها الساحل، وتجاوز الثغرات التي تعترى القانون الحالي المنظم للملك العام، وكذلك النقائص التي كانت بمشاريع القوانين السابقة المرتبطة بالساحل والاستجابة لمفهوم ومعطيات الساحل وفق المعايير المتعامل بها دوليا. ويهدف هذا القانون رقم 81.12 المتعلق بالساحل إلى ضمان تدبير مندمج للساحل قصد حمايته واستصلاحه والمحافظة عليه.

والملاحظ أن المشرع في صياغته لقانون الساحل سار على نهج العديد من النصوص التشريعية السابقة، فهو لم يعط تعريف صريح ودقيق لمفهوم الساحل، بل اقتصر فقط في مدلوله للساحل بتحديد مكونات المنطقة الساحلية، والتي تتكون بالإضافة إلى الجزء البري كما هو منصوص عليه بالفقرة (أ) من الفصل الأول من ظهير فاتح يوليوز 1914، فهي تضم أيضا الجزء البحري من شط البحر على امتداد المياه البحرية الواقعة على مسافة 12 ميل بحري من هذا الشط².

¹- أنظر عبد الهادي مقداد، قانون البيئة، مرجع سابق، ص: 218 وما بعدها و :

SAMIRA IDLLALENE : Aménagement du littoral et développement durable, le cas du Maroc, op.cit p 315 et autres.-

²- وهي نفس المسافة التي جاءت بها اتفاقية مونتيفوباي لسنة 1982 المتعلقة بقانون البحار والتي حددت البحر الإقليمي الخاضع لسيادة الدول الساحلية في 12 ميل..

وبالرجوع إلى تحديد مكونات وأجزاء الساحل، نلاحظ أن المشرع حاول توسيع النطاق المجالي للساحل، والذي لم يعد يقتصر فقط على الضفة القارية المتصلة بالبحر، بل أصبح يشمل المياه البحرية إلى مسافة 12 ميل بحري من الشط، عكس نصوص الملك العام الحالية التي تطبق فقط على شاطئ البحر إلى الحد الأقصى من مد البحر عند ارتفاعه مع منطقة مساحتها ستة أمتار والتي تدخل ضمن الوعاء العقاري للملك العام.

وبالإضافة إلى توسع مفهوم ومكونات الساحل، وتوسيع مجال تطبيق أحكام القانون المتعلق بالساحل ليشمل اليابسة والجزء البحري نص المشرع على عدة تدابير¹ الهدف منها حماية وإعداد هذه المجالات، وتأهيلها والمحافظة عليها، وتدابير الولوج، والاستفادة من شاطئ البحر وتدابير وقاية الساحل.

وبناء على ما سبق، يمكن استنتاج عدة ملاحظات كالتالي:

- سيادة طابع الملك العام على الساحل، فأغلب التشريعات تدرج هذا الحيز المجالي ضمن الأملاك العامة بهدف حمايته و استفادته من امتيازات الملك العام، كما هو الحال بالمغرب و اسبانيا والجزائر.. باستثناء اليونان التي تدرج الشواطئ ضمن الملك الخاص.

- تداخل القانون الخاص بالساحل مع باقي التشريعات القانونية الأخرى ذات الارتباط بالعديد من الأنشطة والقطاعات التي تتمركز بالساحل، مما يطرح العديد من المشاكل حول الإزدواجية في تطبيق القواعد القانونية على نفس الأنشطة بنفس التراب الوطني،(مثلا قواعد التعمير المطبقة بالمجال الوطني تضاف إليها قواعد استثنائية كلما تعلق الأمر بالتعمير بالساحل).

- أن أحكام قانون الساحل هي بمثابة قواعد قانونية إستثنائية تقرر عدة تدابير ومقتضيات تشكل قيودا قانونيا على القوانين الأخرى المنظمة للملكية الفردية والمتعلقة بالتعمير والتجهيز والبناء ومختلف الأنشطة الإنسانية.

¹-سنفصل الحديث عن التدابير والإجراءات المتعلقة بالحماية القانونية والتهنية بالساحل ووقايته وحمايته واستصلاحه التي جاء بها القانون المتعلق بالساحل، وذلك في المبحث الثاني من الفصل الثاني من القسم الثاني من هذا البحث.

- محدودية الأدوات والإجراءات والتدابير والمؤسسات المرتبطة بالساحل،
فالتنافس القوي بين الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية للقرب من البحر،
وحساسية المجالات البيئية الساحلية، فضلا عن الضغط السكاني كلها عوامل تحد
من فعالية المجهودات المبذولة.

- غياب تحديد دقيق يبين بشكل واضح حدود المجال الساحلي والمنطقة الساحلية،
بل مرونة هذا المجال الذي يخضع للتفاعل الدائم بين البحر واليابسة، ولعوامل
التعرية التي يكون تأثيرها مباشرا على تضاريسه، يحول دون وضع تحديد
نهائي له. وتنعكس هذه الصعوبات على تعريف الساحل، فأغلب التشريعات
تفادت إعطاء تعريف للساحل وتحديد نطاقه وترسيم حدوده بدقة، وذلك لصعوبة
ضبط هذا المجال المرن والذي تتجاذبه قواعد القانون الداخلي و القانون الدولي.

المطلب الثاني: خضوع الساحل للمقتضيات العامة لوثائق التعمير وأدوات إعداد التراب

إن إعداد وتهيئة المجال الترابي وتنظيمه بالشكل الذي يوفر الظروف الملائمة لتنميته
واستغلاله، وتصحيح الاختلالات والفوارق التي تطبع مجالاته، يتطلب نهج سياسة تهيئة
مجالية مبنية على آليات وتصاميم إجرائية توطر وتنظم المجال، وتحدد الاختيارات
الاقتصادية والاجتماعية، وتوجه الأنشطة الإنسانية عبر تخصيص استعمال الأرض والتحكم
فيها بواسطة وثائق توجيهية استشرافية ووثائق تنظيمية تقن وتحمي المجال من شطط
الاستغلال. و يتم ذلك بإنشاء الارتفاقات المختلفة في شكل قواعد قانونية ملزمة تشكل الإطار
القانوني والأساس الذي بواسطته تتحكم وتراقب الهيئات المكلفة بالمراقبة وهيئات الشرطة
الإدارية في التدخلات الإنسانية بالمجال.

وأمام غياب تصاميم ووثائق تأطيرية خاصة بالمجال الساحلي¹، يمكن لتوجهات
أدوات إعداد التراب الوطني، ووثائق التعمير التوجيهية والتنظيمية، أن تساهم في حماية

¹ - في إنتظار إعداد أدوات التهيئة الخاصة بالساحل التي جء بها القانون رقم المتعلق بالساحل والمتمثلة في المخطط الوطني للساحل الذي يشمل
نطاقه المجال الساحلي الوطني، ثم التصاميم الجهوية للساحل التي يعد لبعض المناطق الساحلية بالجهة، ويقد يشمل مناطق ساحلية بعدة جهات. وقد
أعطى القانون المتعلق بالساحل للإدارة المختصة بإعداد المخطط الوطني للساحل في الفقرة الأخيرة من المادة الخامسة أجل سنتين من نشر المرسوم
الذي يحدد تأليف اللجنة الوطنية للتدبير المندمج قصد عرض مشروع المخطط الوطني للساحل. وقد صدر المرسوم رقم 15-769-2 بتاريخ 15
ديسمبر 2015 بشأن تأليف وعدد أعضاء واختصاصات وكيفيات عمل اللجنة الوطنية للتدبير المندمج للساحل واللجان الجهوية وكيفيات

المجال الساحلي من التدخلات العشوائية، وتوفر الإطار الذي ينظم احتلال هذا المجال بالشكل الذي يحافظ على بيئته وخصوصيته، ويحد من استهلاك الرصيد العقاري الساحلي .

ونقصد بالأدوات، مختلف المخططات والتصاميم التي تشكل المنهجية والمرجعية التي على أساسها تعمل الإدارة وتتدخل السلطات والفاعلين والإنسان في المجال الترابي، منها على المستوى الوطني مخططات وتصاميم إعداد التراب والتنمية المستدامة التي تحدد التوجهات والتصورات وطنيا، وأخرى تتعلق بالتهيئة والتخطيط على المستويين الجهوي و المحلي (الفرع الأول). كما تشكل وثائق التعمير بشقيها التوجيهية والعملية أدوات إجرائية وضبطية لحماية الساحل، فهي تتميز عن وثائق إعداد التراب باستنادها إلى قواعد قانونية أمرة تنص على مجموعة من الارتفاقات الملزمة للإدارة والإنسان تخصص لتحقيق المصلحة العامة، وتمكن هذه الوثائق على امتداد المجال الذي تغطيه من توفير التنظيم والحماية، وتخصيص استعمالات السطح كما هو مخطط ومحدد بوثائق التعمير (الفرع الثاني).

الفرع الأول : توجهات تصاميم إعداد التراب أدوات لتهيئة وحماية الساحل

في البداية، ينبغي التأكيد على أن إعداد التراب¹ هو مهمة سياسية قبل أن تكون تقنية، ولا يمكن اختزال إعداد التراب لمجال ترابي معين في وثيقة أو تصميم، فهذا الأخير ليس سوى أحد الوثائق المساهمة في إعداد وتنمية التراب. وتبعا لذلك، فإعداد التراب في شموليته يتطلب تعاوننا مكثفا بين عدة جهات وهيئات تعمل على الصعيد الوطني والجهوي والمحلي في إطار تكاملي و تشاركي واندماجي، بشكل يسمح للهيئات المحلية والجهوية بالمساهمة الفعلية في سياسة إعداد التراب.

==إعداد المخطط الوطني والتصاميم الجهوية للساحل، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6428 بتاريخ 7 يناير 2016. (سوف نفصل الحديث حول أدوات التهيئة الخاصة بالساحل ومسطرة إعدادها بالمبحث الثاني من الفصل الثاني من القسم الثاني).

¹ - تبعا للمخطط الخماسي (1968-1972) : " أن إعداد التراب يضمن إضفاء بعد جغرافي على مختلف أنشطة النمو الإقتصادي و الإجتماعي، والهدف منه هو تحقيق توزيع مجالي لأنشطة يسمح لنمو إقتصادي أكبر."

ولتفعيل هذا الإعداد، تقوم السياسة الوطنية لإعداد التراب على عدة تصاميم ترسم الإطار العام والمبادئ الواجب اتباعها للتنمية وتأهيل المجال، وتحدد الاختيارات والتوجهات المجالية انطلاقاً من إمكانياته ومؤهلاته المتاحة.

وتتكون وثائق إعداد التراب، من التصميم الوطني لإعداد التراب والتنمية المستدامة (الفقرة الأولى)، الذي يشمل نطاقه المجال الوطني برمته، ومن التصاميم الجهوية والمحلية لإعداد التراب ذات التوجه المجالي المحلي (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: التصميم الوطني لإعداد التراب والتنمية المستدامة

يعتبر التصميم الوطني لإعداد التراب¹ وثيقة توجيهية هدفها تقديم رؤية متماسكة ومتجانسة للتنمية الترابية وتحديد الاختيارات الفورية في أفق بعيد المدى²، ويعد الأداة المرجعية لسياسة إعداد التراب على الصعيد الوطني³، وأول وثيقة توجيهية إستراتيجية تعلن من خلالها الدولة عن إختياراتها السياسية في ميدان التنمية المجالية لمدة تصل 25 سنة⁴.

ولقد تمت الإشارة إليه لأول مرة كتصميم من تصاميم التهيئة الترابية بالمخطط الثلاثي لسنوات 1980/1978، وبعده جاء المخطط الخماسي 1985-1981، الذي تضمنت برامجه وضع تصميم وطني لإعداد التراب على الصعيد الوطني وتصاميم التنمية والتهيئة الجهوية⁵.

ويشكل التصميم الوطني لإعداد التراب والتنمية المستدامة إطاراً مرجعياً سياسياً واستراتيجياً وأداة لتحقيق تلامي الأهداف وتجسيد التنافسية الإجمالية للاقتصاد والمجال

¹- أنجز التصميم الوطني لإعداد التراب عبر ثلاث مراحل:
-المرحلة الأولى: انتهت سنة 1992، تم خلالها إجراء دراسات قطاعية من أجل الوقوف على واقع مختلف القطاعات المعنية بالتصميم الوطني لإعداد التراب، و قد سمحت هذه المرحلة بإعداد حوالي 19 تقريراً قطاعياً ومكنت من توفير معطيات ومعلومات هامة حول وضعية هذه القطاعات بصفة خاصة وحال المجال بصفة عامة.

-المرحلة الثانية: امتدت من سنة 1995 إلى سنة 1998، تم خلالها إعداد حوالي 20 تقريراً إضافياً، تحاول إعطاء تصور مستقبلي على المدى الطويل للمجال الترابي، فالتقارير المنجزة في هذه المرحلة لا تشكل امتداداً لتقارير المرحلة التحضيرية، ولكن تحليلاً للمعطيات الواردة بها ووضع الإطار المحتمل لإعداد التراب من جهة و صياغة التصميم الوطني من جهة ثانية.

-المرحلة الثالثة: تنقسم بدورها إلى مرحلتين: الأولى، تم خلالها تحيين المعطيات والمعلومات والدراسات التي أنجزت خلال المرحلة التحضيرية والمرحلة التوقعية. أما الثانية، فقد خصصت لإعداد التراب الوطني على ضوء الميثاق الوطني لإعداد التراب الوطني والذي حدد عدة أنظمة و هي الماء، و النقل، و البيئة، والإنتاج، و التنمية، و التراب، و القطاع الحضري.

²- المخطط الوطني للتنمية الاقتصادية والاجتماعية لسنوات 2000-2004، الجزء II، التنمية القطاعية، الباب III، وزارة التخطيط والتنمية الجهوية، مديرية التخطيط، ص : 12.

³-عبد السلام المصباحي : محاضرات في إعداد التراب الوطني والتعمير، الطبعة الأولى، مطبعة أنفوبرانت، فاس 1997، ص : 18.

⁴- واقع حال إعداد التراب والتنمية المجالية 2004-2009، مرجع سابق، ص، 18.

⁵- التصميم الوطني لإعداد التراب الوطني، الوثيقة الترابية، مرجع سابق، ص : 47

الوطني، فهو الترجمة الفعلية بالخطاب والصورة¹ لسياسة وطنية للتهيئة والإعداد، وسياسة الإعداد هذه لا يمكن أن تكون سوى الترجمة المجالية للخيارات السياسية الكبرى للبلاد.

ويتبين مما سبق، أن التصميم الوطني لإعداد التراب هو بمثابة أداة ذات طابع توجيهي واستشراقي تحدد الإطار الذي على ضوئه يعد المسؤولون مشاريعهم على المستوى الوطني فهو لا يحدد مقياس (نموذج الإعداد)، بل فقط الإطار التوجيهي الذي على نهجه يضع الفاعلون العموميون سياساتهم الإعدادية للمجال، كما أن نطاقه يشمل مجموع التراب الوطني، ولا يتضمن إلا المسائل ذات الاهتمام والمصلحة الوطنية، بحيث يسعى إلى تحديد الاختيارات ومعالج التنمية والمحاور الكبرى للسياسات العمومية على الصعيد الوطني، وموضوعه يتمثل في التراب الوطني².

إن التصميم الوطني لإعداد التراب إن كان يسيطر نمط التنمية والإعداد والتهيئة المجالية الواجب اتباعها، فإنه بالمقابل يبين الأخطار المحتملة المجالية، والاقتصادية التي يمكن أن تتسبب في عرقلة التنمية وتوازن البلاد، ومن بين الأخطار الواجب أخذها بعين الاعتبار بالتخطيط والبرمجة، حدد التصميم اثنان واعتبرهما في حاجة إلى عناية خاصة وهما تدبير الماء والتضخم السكاني.

و المجال الساحلي المغربي - الذي يعتبر محور دراستنا- المتكون من عدة أنظمة إيكولوجية ومجالات بيئية متنوعة، ويشهد ظاهرة "تسحل" مرتفعة، وتنازع الأنشطة مجاليا بالقرب من البحر. تشمله وبشكل مباشر التدابير والإجراءات التي جاء بها التصميم الوطني لإعداد التراب والمتعلقة بتوجيه أنماط التنمية المجالية الساحلية، والتي يتعين أن تخصص له أدوات تهيئة خاصة³ تأخذ بعين الاعتبار خصوصيات البيئة الساحلية.

وأن استحضار- بالتصميم الوطني لإعداد التراب - الأخطار التي تتهدد المجال وتشكل عرقلة أمام تحقيق تنمية فعلية، والمتمثلة في مشكل الماء والتزايد السكاني، تعد نفسها العوائق والمشاكل التي يعاني منها حاليا المجال الساحلي، الذي يشهد تركيزا سكانيا

¹ -SNAT : Les espaces de croissances et les orientations : D.A.T : 2002 p : 1.

²-التصميم الوطني لإعداد التراب الوطني، مرجع سابق، ص : 43

³نص القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل على المخطط الوطني للساحل (المادة 3) وعلى التصاميم الجهوية للساحل (المادة 6).

كبيراً وتنافساً للأنشطة المختلفة، وهي إكراهات تفرض تحديات أمام المتدخلين والسلطات العمومية في كيفية تدبيرها والتحكم فيها وإدارتها وفق توجهات ومضامين التصميم الوطني لإعداد التراب.

ومن شأن توجهات التصميم الوطني لإعداد التراب أن تنبه كافة المتدخلين في ميدان الإعداد والتهيئة إلى ضرورة التحكم في الأخطار، والحد منها وتوظيفها لصالح برامج التنمية المجالية المرسومة بالتصميم الوطني لإعداد التراب، خاصة في مجال هش كالمجال الساحلي الذي يحتاج إلى إجراءات وتدابير تدخلية استعجالية قصد تدارك الاختلالات العميقة التي خلفتها السياسات المتبعة سلفاً.

ومن جهة أخرى، يطرح تعدد القوانين والتشريعات القطاعية المطبقة بالساحل والمتعلقة بالبيئة ونصوص الملك العام المائي والموانئ والشرطة الإدارية والملك العام...، إشكاليات كبيرة أمام المسؤولين في كيفية التوفيق بين هذه القوانين وتوجهات التصميم الوطني لإعداد التراب الذي هو عبارة عن أداة توجيهية لا ترقى إلى مستوى القانون، هذا في انتظار إصدار القانون الإطار الخاص بإعداد التراب الوطني الذي هو في طور الإنجاز.

ولقد تمت مؤخراً صياغة المسودة الخاصة بمشروع¹ قانون الإطار لإعداد التراب، التي حاولت ترجمة مضامين الميثاق الوطني لإعداد التراب في شكل قواعد قانونية ستشكل أرضية قانونية تخرج قضايا إعداد التراب من مجرد خيارات توجيهية وإطاراً مرجعياً، إلى نصوص قانونية ملموسة تقن قطاع إعداد التراب وتضفي طابع الإلزامية على وثائقه ومبادئه.

وبالمقابل، فبإمكان التطور التشريعي البيئي والتشريعات الخاصة بالملك العام المائي وعدة قطاعات أخرى، إلى جانب اختيارات التصميم الوطني لإعداد التراب أن يشكل

1- أن إصدار قانون إطار خاص بإعداد التراب كان مطلباً وهدفاً عمل المغرب على محاولة بلورته وإصداره منذ سنوات، لكن لم يتوصل إلى استصدار قانون خاص بإعداد التراب، ومع عودة ملف إعداد التراب إلى الواجهة نهاية القرن الماضي ومطلع القرن الحالي، بحيث اعتبره الفاعلون السياسيون من أهم الأولويات الوطنية لاستيعاب التطورات والتحولات التي شهدها المجال المغربي بكل مكوناته والاختلالات التي باتت تطبع مجالاته، ولن يتم ذلك إلا بتعبئة شاملة للمتدخلين وطنياً وجوياً ومحلياً، ووضع رهن إشارتهم الآليات القانونية اللازمة لتنفيذ اختياراتهم، وفي هذا الإطار حث الميثاق الوطني لإعداد التراب على ضرورة العمل على إصدار قانون إطار لإعداد التراب والتنمية المستدامة كإلية من شأنها أن تعطي القوة الإجرائية للآليات والأدوات التي بواسطتها سيتم تنفيذ توجهات السياسة الوطنية لإعداد التراب والتنمية المستدامة، وبالفعل تم مؤخراً صياغة المسودة النهائية للمشروع تتضمن تعاريف حول إعداد التراب والآليات وتصاميم السياسة الترابية ومسطرة إعداد هذه التصاميم.

الأرضية الملائمة لوضع سياسة مجالية ساحلية تأخذ بعين الاعتبار أبعاد التنمية المجالية العامة، وتراعي خصوصية المجال الساحلي، وتعمل على حسن توظيف إمكاناته ومؤهلاتها لصالح تحقيق التنمية المستدامة خاصة أثناء الشروع في إعداد المخطط الوطني للساحل¹ بالساحل الذي هو في طور الإنجاز والذي يبقى إكراه التوفيق بين مضامين وتوقعات التصميم الوطني لإعداد التراب، ومشروع التصميم الخاص بالساحل أمرا صعبا يتعين على المتدخلين استحضاره.

الفقرة الثانية: أدوات التهيئة المجالية الخاصة بالجهة

إن التطور التدريجي الذي شهدته مهام وصلاحيات الجهة بالمغرب، دفع بالمشروع إلى توسيع مجال تدخل هذه المؤسسة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية ليشمل تهيئة وإعداد التراب والتنمية المستدامة، وذلك بغية تحقيق الأهداف التي يراهن عليها المغرب من وراء خلق الجهة كجماعة ترابية ذات صلاحيات تقريرية لامركزية.

وتعتبر الجهة أرقى مستويات التقسيم الترابي الذي وصل إليه فكر التنظيم الإداري بالمغرب منذ الاستقلال، محاولة منه للتخفيف من حدة المركزية وخلق إطار يتيح مشاركة فعلية للسكان والمنتخبين في ميدان التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتهيئة المجالية وحماية البيئة. ولقد تعزز هذا التنظيم اللامركزي تدريجيا، بالإرتقاء بالجهة من جهة إقتصادية إلى مستوى جماعة محلية، لتصل إلى جهوية موسعة تشكل إطارا ترابيا محليا للتنمية وتأهيل تنافسية المجال الترابي الخاضع لنفوذها.

وتعد أهداف السياسة الجهوية نفسها الأهداف التي تسعى سياسة إعداد التراب الوطني بلوغها، والمتمثلة في تحقيق تنمية مجالية متوازنة بين مناطق التراب الوطني، فمبادئ سياسة إعداد التراب تعتبر التنمية مظهرا من مظاهرها يتجسد في كل جهة من الجهات التي قسمت إليها البلاد.

¹ - تبعا للفقرة الأخيرة من المادة الخامسة من القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل فالإدارة المختصة بإعداد مشروع المخطط الوطني للساحل تتوفر على أجل سنتين قصد عرض مشروع المخطط على اللجنة الوطنية للتدبير المندمج للساحل، ويحتسب هذا الأجل ابتداء من تاريخ السابع من يناير 2016 الذي هو تاريخ نشر المرسوم المنظم للجنة الوطنية للتدبير المندمج. (وقد صدر المرسوم رقم 769-15-2 بتاريخ 15 ديسمبر 2015 بشأن تأليف وعدد أعضاء واختصاصات وكيفية عمل اللجنة الوطنية للتدبير المندمج للساحل واللجان الجهوية، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6428 بتاريخ 7 يناير 2016).

وموازاة مع اعتماد الجهة بالمغرب، خصص المشرع أدوات لتهيئة المجال وتوجيه تدخلات الجهة وتنظم إستعمالاتها للمجال التابع لنفوذها الترابي، وفق المبادئ والإختيارات الوطنية لإعداد التراب والتنمية الإقتصادية والإجتماعية،

ولقد شهدت أدوات التهيئة منذ إحداث النظام الجهوي تطورا تدريجيا، إذ يعد تصميم الهيكله والتوجيه أول الأدوات التي استعملتها الدولة لإعداد التراب على المستوى الجهوي، وشملت إقليم خريبكة . لكن نتائج هذا التصميم لم تكن في المستوى المطلوب نظرا لحدثة التجربة وغياب دراسة ميدانية والمعطيات الكافية، ولقد اعتبر، المخطط الخماسي للتنمية الإقتصادية والإجتماعية لسنوات (73 / 77) هذا التصميم، على أنه الوثيقة التي تبين التوجهات الأساسية للتهيئة انطلاقا من الإمكانيات الجهوية للمجالات التي تشملها.

ومع مطلع الثمانينات من القرن الماضي، تضمنت برامج المخطط الخماسي لسنوات 81 / 85، أداة تهيئة جهوية جديدة وهي تصاميم التهيئة والتنمية الجهوية (PDAR). وشكلت هذه التصاميم أهم ادوات التخطيط الجهوي، بحيث كانت تعمل على إدماج مختلف البرامج القطاعية ضمن إستراتيجية موحدة، وتقترح التجهيزات الأساسية المحلية والضرورية لبرامج التنمية.

وتهدف التصاميم الجهوية للتنمية والتهيئة، إعداد المجال الترابي الجهوي بطريقة متماسكة ومتناسقة عن طريق استغلال الإمكانيات المتاحة وتوجيهها نحو إغناء حياة السكان مع تقادي حدوث أي اختلال بين الجهات¹.

وتماشيا مع دسترة الجهة، بوأت سياسة إعداد التراب الجهة مكانة هامة منحها صلاحيات موسعة في ميدان سياسة الإعداد والتهيئة قصد تدارك وتصحيح الاختلالات المجالية العميقة، وتحقيق أهداف الدولة المسطرة على الصعيد الوطني.

وفي هذا الإطار، كلفت السلطات العمومية الجهة بإنجاز التصاميم الجهوية كآلية تخطيطية تعمل جهويا على ترجمة الأهداف الوطنية مع حاجيات وإمكانات الجهة. كما

¹-رشيد ليكر، إعداد التراب الوطني و رهانات التنمية الجهوية، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، كلية الحسن الثاني، الدار البيضاء، 2000-2001، ص : 138.

وضعت هذه السلطات من بين أولوياتها تعميم تصاميم التهيئة والتنمية الجهوية على مختلف جهات المملكة.

ويعتبر التصميم الجهوي آلية مرجعية تحدد معالم التهيئة الترابية والتنمية على مستوى الجهة، وهو تصميم يتعلق بكل جهة من الجهات ويقوم على تخطيط برامج تجهيزية وعمليات تنموية، وكذلك إعداد التراب الجهوي على المدى البعيد والمتوسط والقريب على ضوء التوجهات المضمنة بالتصاميم والمخططات الوطنية انطلاقاً من الإمكانيات الذاتية لكل جهة بحيث تعمل في تمفصل بين الجهوي والمحلي والوطني على بلورة تهيئة مجالية تجسد التوجهات الوطنية على صعيد الجهة.

وفي هذا الاتجاه، نصت المادة السابعة من القانون رقم 96.47 المنظم للجهات على أن المجلس الجهوي يقوم بـ : " ... إعداد التصميم الجهوي لإعداد التراب وفق التوجيهات والأهداف المعتمدة على المستوى الوطني، ويحيل المجلس هذا التصميم إلى اللجنة الوزارية لتهيئة التراب قصد المصادقة عليه"¹. ولقد حل محل اللجنة الوزارية المجلس الأعلى لإعداد التراب الوطني والذي يختص تبعا لمقتضيات المادة الثانية من الباب الأول في فقرتها الثالثة في : "إبداء الرأي بخصوص التصاميم ومختلف الوثائق الوطنية والجهوية المتعلقة بإعداد التراب المعروضة عليه من طرف الحكومة"².

وجاء القانون التنظيمي الجديد رقم 111.14 المتعلق بالجهات³ ليدعم صلاحيات الجهة في ميدان إعداد التراب وتحسين جاذبية المجالات الترابية للجهة وتقوية تنافسيتها الإقتصادية. إذ نص في المادة 88 منه على: "يضع مجلس الجهة، تحت إشراف رئيس مجلسها، التصميم الوطني لإعداد التراب، وفق القوانين و الأنظمة الجاري بها العمل في إطار توجهات السياسة العامة لإعداد التراب المعتمدة على المستوى الوطني.....

¹-أنظر المادة 7 من القانون رقم 96.47 سبقت الإشارة إليه.

²-مرسوم رقم 2-01-2331 صادر في 13 دجنبر 2001 القاضي بإحداث المجلس الأعلى لإعداد التراب الوطني، الجريدة الرسمية عدد 4963 الصادرة في 2001/12/24.

³-ظهير شريف رقم 1-15-83 بتاريخ 7 يوليو 2015 الصادر بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 111-14 المتعلق بالجهات والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

تطبيقا لمقتضيات الفصل 145 من الدستور، يساعد والي الجهة رئيس مجلس الجهة في تنفيذ التصميم الجهوي لإعداد التراب.

يعتبر التصميم الجهوي لإعداد التراب وثيقة مرجعية للتهيئة المجالية لمجموع التراب الجهوي".

وتبرز أهمية التصاميم الجهوية لإعداد التراب في كونها تحدد إطارا مرجعيا يهم مجالا محددا ومحصورا في إطار جغرافي لا يتعدى نطاق الجهة، مما يسهل معه إنجاز توقعات وتنبؤات دقيقة وأكثر واقعية، وإجرائية من توقعات التصميم الوطني لإعداد التراب.

و في هذا الإطار تنص المادة 89 من القانون التنظيمي للجهة على: " يهدف التصميم الجهوي لإعداد التراب، على وجه الخصوص، إلى تحقيق التوافق بين الدولة والجهة حول تدابير تهيئة المجال وتأهيله وفق رؤية استراتيجية واستشرافية، بما يسمح بتحديد توجهات واختيارات التنمية الجهوية ولهذه الغاية:

- يضع إطارا عاما للتنمية الجهوية المستدامة والمنسجمة بالمجالات الحضرية والقروية،
- يحدد الاختيارات المتعلقة بالتجهيزات والمرافق العمومية الكبرى المهيكلية على مستوى الجهة،

- يحدد مجالات المشاريع الجهوية وبرمجة إجراءات تثمينها وكذا مشاريعها المهيكلية...."¹

ويفترض في التصاميم الجهوية لإعداد التراب أن توضع على أساس مسطرة استشارية وتشاركية تعكس مقتضيات وتوجهات القانون التنظيمي للجهات الذي ينص على الآليات التشاركية للحوار والتشاور مع فعاليات المجتمع المدني، والفاعلين الإقتصاديين بالجهة².

وكذلك، يجب أن تتطابق توجهات وتوقعات هذه التصاميم مع التوجهات والاختيارات العامة لإعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة وحماية البيئة بهدف بلورة نموذج تنمية

¹ - أنظر المادتين 88 و 89 من القانون رقم 14-11 المتعلق بالجهات المذكور.

² - المادة 88 من نفس القانون.

مجالية للجهات، تتم فصل وتتكامل في إطار تنموي وطني تتبلور أسسه ومقوماته من القاعدة نحو القمة، وتأخذ بعين الاعتبار خصوصيات كل جهة، خاصة وأن النموذج التنموي الأحادي المنظور/المركزي أبان عن عجزه وأفرز اختلالات مجالية كبرى أثرت على إمكانات النمو لمجالات التراب الوطني.

وبإمكان التصاميم الجهوية والتدابير التي تتضمنها أن تشكل إضافة إجرائية وعملية لحماية المجال الساحلي، خاصة وأن العديد من جهات المملكة¹ تتضمن واجهات ساحلية تدخل ضمن مؤهلاتها وترتكز عليها برامجها التنموية لما توفره من إمكانات وموارد سياحية وفلاحيه وصيد بحري... مما يفرض عليها ضرورة العمل على إدماج هذه المجالات ضمن سياستها التنموية والترايبية التي تشكل مضمون توجهات التصميم الجهوي، إلى جانب الاختصاص العام للجهة بحماية وتنمية مجموع تراب الجهة.

الفقرة الثالثة : تصاميم الهيكلية القروية

شكل المجال القروي، سواء أثناء الاستعمار أو بعد حصول المغرب على الاستقلال، محط اهتمام النظام السياسي لما يمثله من قوة وتأثير على السلطة المركزية، فهذه المجالات ورثت عن الاستعمار نخب قروية مؤثرة سياسيا واجتماعيا، وكان المجال الأكثر تنظيما تاريخيا. هذا إلى جانب أن المجال القروي كان يأوي كثافة سكانية كبيرة مقارنة مع المجالات الحضرية. هذا الواقع دفع بالدولة إلى العمل على ضبط وتنظيم المجال القروي وتركيز حضور السلطة المركزية به، وذلك من خلال إدخال عدة إصلاحات همت المجال العقاري، وتنمية القطاع الفلاحي وميثاق الاستثمارات الفلاحية، وتخصيص المجال القروي بتصاميم التنمية القروية منذ 1960، وغيرها من الإصلاحات الإدارية والاقتصادية والاجتماعية الهدف منها إدخال المجالات القروية ضمن البرامج الوطنية، وتكسير الهيمنة المحلية للنخب والأعيان مقابل تزايد تركيز نفوذ السلطات المركزية.

وتحقيقا لهذه الأهداف، تبنى المغرب نظام اللامركزية كاختيار استراتيجي لدمقرطة تدبير الشؤون المحلية ولتنفيع كافة الطاقات والمؤهلات في سبيل تنمية متوازنة بكل أبعادها

¹ - هناك تسعة جهات من الجهات الـ 12 عشر لها واجهة بحرية سواء على الواجهة المتوسطية أو الأطلسية.

ومستوياتها¹، في أفق دمج البعد المحلي ضمن التصورات الوطنية، وإشراك الوحدات الترابية والسكان في تدبير الشأن المحلي من خلال دعم اللامركزية المحلية، وتخفيف الوصاية الإدارية ومواكبة تطور التدبير المحلي من طرف الهيئات المركزية.

وتمثل المناظرة السابعة للجماعات المحلية مرحلة متطورة من مراحل الديمقراطية المحلية التي انعقدت تحت شعار "اللامركزية وعدم التركيز" الهدف منها تقوية دعائم التسير والتدبير المحلي، وكذلك تقوية عدم التركيز بمنح المصالح الخارجية والسلطة المحلية صلاحيات تقريرية تمكنها من مسايرة التحولات المحلية، بحيث لا يمكن تصور لامركزية بدون صورة متقدمة ومتطورة لعدم التركيز.

وفي هذا الإطار، دعا الحوار الوطني لإعداد التراب والتصميم الوطني لإعداد التراب، إلى ضرورة الإسراع بتطوير الجماعات المحلية حتى تستجيب للتطورات والتغيرات التي شهدتها ملف إعداد التراب، في نفس هذا الاتجاه يقول السيد وزير الداخلية : "إن نجاح وضع سياسة محكمة لتهيئة التراب مرتبطة أساسا بتفعيل اللامركزية وتطوير أسلوب اللامركز²".

يتبين مما سبق تركيز المسؤولين على أهمية التدبير المحلي ودوره في بلورة وتنفيذ أية سياسة لإعداد التراب، إذ هناك علاقة جدلية بين الجماعات المحلية وسياسة إعداد التراب³، فهي تشكل حلقة وصل بين تدبير الشأن المحلي والتوجهات الوطنية في ميدان التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمجالية. ويؤهلها لذلك، امتدادها العميق في المجتمع المغربي باعتبارها المؤسسة الأقدم من حيث الوجود⁴، وهذا يضيف عليها طابع المشروع ويمثل مكسبا مهما للتنمية الاقتصادية والاجتماعية وتفعيلا لأدوارها المحلية في مجال التهيئة.

¹- مقتطف من الكلمة التي ألقاها السيد محمد سعد العلمي المقرر العام للمناظرة الوطنية السابعة للجماعات المحلية التي انعقدت ما بين 19 و 21 أكتوبر 1998 اللامركزية وعدم التركيز، ص : 281.

²-مقتطف من مداخلة السيد وزير الداخلية بمناسبة الحوار الوطني لإعداد التراب 2001.

³-علي سدياري : وحدة المدينة : المفهوم ونقيضه، مقال في موضوع تقويم سياسة إعداد التراب و التعمير بالمغرب،المجلة المغربية للتدقيق والتنمية،مطبوعة المعارف الجديدة، الرباط، عدد 14،يونيو 2002، ص 24.

⁴-اللجنة الموضوعاتية لإعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة،التقرير النهائي،وزارة إعداد التراب الوطني والبيئة والتعمير و الإسكان نونبر، 1999، ص : 34.

ولتمكين الجماعات المحلية من المساهمة بفعالية في ميدان إعداد التراب الوطني وحماية المجالات التي تديرها، كان لابد من منحها الوسائل والأدوات التي تمكنها من التدخل مجاليا لتدبير التراب الوطني والمساهمة في تنميته وحمايته وفي تنفيذ البرامج الوطنية في هذا الشأن.

ومن بين أدوات إعداد التراب على المستوى القروي نجد مخططات الهيكلية القروية التي بواسطتها تحدد معالم التنمية والإعداد المجالي بالمجال القروي. و يتم إعدادها من طرف الوزارة المكلفة بإعداد التراب الوطني وفق التصورات والتوجهات، وكذلك وفق اختيارات الإعداد والتهيئة والتنمية المسطرة وطنيا، تطبيقا للتراتبية المجالية (وطني/محلي)، وإعمالا بأسلوب التهيئة من القاعدة نحو المركز (الجهوي ثم الوطني).

وتعتبر مخططات الهيكلية القروية أدوات ومرجعية بواسطتها كان يتم وضع التصورات العامة والمحاور الكبرى لتنمية العالم القروي، وتأهيله وتنظيمه وإخراجه من العزلة المجالية، وربطه بسياسات التهيئة والإعداد الجهوية والوطنية خاصة وأنه شهد اهتماما خاصا سواء على مستوى التركيز الإداري للسلطة المحلية، أو برامج التنمية القروية في ميدان الفلاحة والإصلاح الزراعي وهيكلية البنية العقارية وتزويد العالم القروي بالماء والكهرباء...، وغيرها من البرامج القطاعية التي هي في حاجة إلى تخطيط وتصميم يوحد ويوجه هذه التصاميم القطاعية في تصور مجالي يوفق بينها، ويساهم في تحديد الأولويات والأهداف وطرق العمل.

وعمليا، تموضع مخططات الهيكلية القروية في الفترة ما بين 1971 و 1986 لتغطية المجالات القروية للجهات الاقتصادية السبعة¹ في إطار الجهوية الاقتصادية، وقد أنيط بها تأهيل العالم القروي ووضع برامج وأهداف التنمية المحلية على المستوى القروي حتى تكتمل الاستراتيجية التنموية على المستوى الوطني، وتحقق بذلك الأهداف والأولويات في إطار من الانسجام والاندماج بين المحلي والجهوي والوطني.

¹ اللجنة الموضوعاتية لإعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة، مرجع سابق، ص : 34.

وبالنظر إلى امتداد المجال الساحلي على مساحات واسعة من المجال القروي متوسطيا وعلى الواجهة الأطلسية، فإن إعداد تصاميم الهيكلة القروية كانت توفر بعض الحماية المجالية للساحل، وتساهم في تأهيله وبلورة تصورات تنموية تساعد على الحفاظ على هذا الوسط الطبيعي الحساس والهش، باعتباره يدخل ضمن الإهتمامات التي منحها المشرع للجهات، بالرغم من كونه لم ينص صراحة على اختصاصات مجالية ذات الارتباط المباشر بالساحل لفائدة هذه الجماعات.

لكن، وبالرغم من أهمية التخطيط المحلي الذي يهدف تنمية وتهيئة المجالات القروية إلا أن نتائجها لا تعكس الطموحات والأهداف المسطرة، فهي أعدت في غياب سياسة إعداد التراب الوطني وسياسة جهوية لتهيئة وإعداد المجال، فضلا عن قلة الموارد المالية والأطر الكفأة لإنجاز الدراسات والتوقعات وصياغة البرامج على المدى البعيد أو المتوسط، إلى جانب عدم وجود تصميم وطني وتصاميم جهوية لإعداد التراب تُوَظَر وتوجه مجهودات التدبير الترابي المحلي، مما جعل منها أدوات معزولة لا سند ولا مرجعية تعتمد عليها، بل جاءت كاستجابة ظرفية لاهتمام الدولة بمجال ظل يشكل نقطة ضعف السلطة المركزية. كما كانت للدوافع الأمنية دورا محوريا في الإهتمام بالعالم القروي، بحيث كان الهدف هو تأطير المجال القروي وضبطه والعمل على انصهاره تدريجيا في تصورات السلطة المركزية، وتطوير وتدوين النخب المحلية وتفكيك البنيات المحلية المتماسكة تاريخيا استعدادا لتركيز السلطة المحلية على حساب التدبير المحلي للمجال القروي.

ومع بلورة الاستراتيجية الجديدة لإعداد التراب، وبرز الشأن المحلي والتدبير الذاتي المحلي كأساليب وأدوات فعالة لنجاح سياسات التنمية المحلية والوطنية، بالإضافة الى تنامي المشاكل الاجتماعية المجالية والأمنية بالمجالات الحضرية والتي باتت هوامشها، التي تنامت بفعل الهجرة القروية الناتجة عن فشل السياسات المتبعة بالعالم القروي للأسباب السالف ذكرها، تشكل خطرا ونقطة ضعف التدبير الحضري والوطني ككل مما يستوجب ضرورة

العمل على إعادة النظر في طرق تأهيل المجالات القروية¹ للحد من تفاقم الهجرة و توفير الظروف الملائمة لربط الساكنة بمجالاتها و دعم التماسك الاجتماعي.

أمام هذا الوضع، كان لابد من فتح آفاق جديدة للمشاركة والتشاركية المحلية عبر منح صلاحيات تقريرية للجماعات المحلية، وإشراك المجتمع المدني في ميدان تدبير الشأن المحلي والمساهمة في التهيئة الترابية، لذا أصبحت الجماعات وفقا للقانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجماعات، تختص بالسهر على إحترام الإختيارات والضوابط المقررة في مخططات توجيه التهيئة العمرانية، وتصاميم التهيئة والتنمية، وكل الوثائق الأخرى المتعلقة بإعداد التراب. وتقوم كذلك بإحداث وصيانة المنتزهات الطبيعية داخل النفوذ الترابي للجماعة، وتدبير الساحل الواقع في النفوذ الترابي للجماعة، وتهيئة الشواطئ والممرات الساحلية والبحيرات وضاف الأنهار الموجودة داخل تراب الجماعة، بالإضافة إلى إبداء الرأي حول وثائق إعداد التراب ووثائق التعمير².

الفرع الثاني: وثائق التعمير آليات عملية لتنظيم استعمالات المجال الساحلي

تتكون وثائق التعمير بشقيه التوجيهي والعملياتي من المخطط التوجيهي للتهيئة الحضرية الذي يعد وثيقة استشرافية و توجيهية للتخطيط الحضري، ومن وثائق التعمير العملياتي المتكونة من تصميم التطبيق وتصميم التهيئة بالمجال الحضري، ومن تصاميم التنمية الخاصة بالمجالات القروية، وهناك وثائق التهيئة التوجيهية الخاصة بالسواحل السياحية، التي أحدثت تزامنا مع التوجه الحكومي لتنمية التهيئة السياحية بالتركيز على الساحل في إطار برامج تهيئة المناطق ذات الأسبقية بالإعداد.

¹- بادرت الدولة إلى القيام بعدة تدابير لتجاوز الإكراهات والمعوقات ونقص البنيات التحتية و ضعف الخدمات الأساسية بالعالم القروي و التي جعلت ساكنته تعيش ظروفًا صعبة وتعاني العزلة ونقص الموارد، وفي هذا الصدد تبلورت مقاربة ترابية جديدة تضامنية لتدارك العجز الاجتماعي والإقتصادي الذي تعرفه مختلف المجالات القروية. وتفعيلا لهذا الإهتمام تم إحداث المجلس الوزاري الدائم للتنمية القروية بموجب المادة الثانية من المرسوم رقم 2.98.974 الصادر بتاريخ 05 شتنبر 1994. وأحدث أيضا صندوق التنمية القروية في إطار قانون المالية لسنة 1994، كما تم تبني إستراتيجية 2020 للتنمية القروية من طرف وزارة الفلاحة والتنمية القروية خلال سنة 1999. ولقد شكلت هذه الأخيرة نقطة تحول في سياسة الدولة تجاه العالم القروي، بحيث تم الأخذ بعين الاعتبار الأبعاد الاجتماعية والبيئية في معالجة مشاكل المجال القروي. وفي سنة 2004 تم إحداث كتابة الدولة المكلفة بالتنمية القروية.

- أيضا إتخذت الدولة عدة مبادرات فيما يتعلق بتهيئة المجال القروي، وذلك من خلال وضع هذا المجال في إطار الاستراتيجية العامة لإعداد التراب وتأمين الموارد الطبيعية، ووضع تصاميم ومواثيق للتهيئة والتنمية خاص بالجماعات، والحرص على إنجاز المشاريع في إطار تعاقد مع المؤسسات العمومية للتنمية الفلاحية وفق مقاربة مجالية مندمجة تأخذ بعين الاعتبار الخاصيات الإيكولوجية، والزراعية، والاجتماعية، والثقافية لكل مجال. (أنظر بتفصيل: وزارة الفلاحة والتنمية القروية والصيد البحري: المناظرة الوطنية للفلاحة والتنمية القروية، أيام 19 و20، التقرير النهائي، مطبعة بني يزناسن- سلا 2000، ص).

²-أنظر المواد 85-86-87 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات، والصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 85-15-1 بتاريخ 07 يوليو 2015 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد: 6380، بتاريخ 23 يوليو 2015.

وتكتسي وثائق التعمير أهمية كبيرة بإعتبارها دعامة أساسية لتحقيق التنمية، فتنظيم المجال وتهيئته رهان أساسي لإرساء سياسة مجالية قادرة على خلق مجالات مندمجة ومتناسقة¹. وتبرز أهمية هذه الوثائق في كونها تشكل آلية بيد السلطات العامة لتأطير وتخصيص استعمالات السطح، والتحكم في الرصيد العقاري وتوجيه العمران بالمجالين الحضري والقروي، وتقرر عدة ضوابط وارتفاقات وتحملات عقارية تحد من سلطة الملكية الفردية لفائدة المصلحة العامة، وتمثل الأساس القانوني والأداة التي بواسطتها تراقب الشرطة الإدارية للتعمير المجالين الحضري والقروي.

إن الضوابط والارتفاقات المسطرة بوثائق التعمير الحضرية والقروية التي تعنى بتنظيم وتصنيف التعمير، وتحدد شكل العمران ونموذج التخطيط الذي يتعين اتباعه. فإجراءات التعمير بإمكانها أن تحقق حماية ووقاية للمجال الساحلي من التدخلات العشوائية واللامسؤولة وغير المؤطرة، خاصة وأن الساحل الممتد على مساحات واسعة يضم مجالات حضرية ذات كثافة سكانية متباينة، ومناطق قروية، هي في مجملها مجالات خاضعة لنطاق وثائق التعمير العملياتي (الفقرة الثانية) إلى جانب خضوعها أيضا للمخططات التوجيهية للتهيئة الحضرية (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى : مخططات التعمير التوجيهية أدوات لحماية الساحل

يقصد بمخططات التعمير التوجيهية للتهيئة الحضرية، المخططات التي تنجزها السلطات المكلفة بالتعمير على المدى المتوسط لتنظيم وتوجيه التخطيط الحضري بهدف تنمية المناطق التي يغطيها اقتصاديا، واجتماعيا، وسياحيا، ويحافظ على جمالية المعمار والتراث والمناطق الطبيعية للمجالات الخاضعة لنفوذه.

أولا: المخططات التوجيهية للتهيئة الحضرية

وتتمثل في المخططات التوجيهية للتهيئة الحضرية التي تتميز بكونها وثائق ذات بعد محلي، بحيث يوضع تصميم خاص بكل مجال ترى الهيئات المختصة ضرورة تنظيمه

¹ - وزارة إعداد التعمير وإعداد التراب الوطني، ورقة تقديمية لأشغال الورشة الأولى حول وثائق التعمير بالعالم القروي: يوم دراسي حول تأطير التعمير في العالم القروي، بتاريخ 10 مايو 2014

للتحكم فيه و توجيهه قصد تنميته وتطويره، هذا ولقد عملت الدولة في إطار تنفيذ برامج التهيئة السياحية على إعداد مخططات توجيهية للتهيئة الحضرية للسواحل التي تأوي مناطق سياحية.

يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة الحضرية الوثيقة الأساسية التي تخطط المجال الحضري¹ على المدى البعيد أو المتوسط قد يصل إلى 25 سنة. يحدد المخطط خلال هذه المدة التوجهات و معالم سياسة التخطيط الحضري وتخصيصات استعمال السطح بالمجال الترابي الذي تشمله ضوابطه. ويتم على ضوء هذا المخطط إعداد وثائق التعمير العملي الأخرى، التي يتعين عليها أن تنجز وفق مقتضيات وتخصيصات المخطط التوجيهي إعمالا بمبدأ التدرج الذي يقتضي وضع تصاميم التطبيق وتصاميم التهيئة طبقا للإطار العام والضوابط التعميرية المسطرة سلفا بالمخطط التوجيهي، وذلك انسجاما مع غايات هيئات التعمير والنصوص القانونية التي تفرض التناغم والتكامل بين المخطط التوجيهي والتصاميم الأخرى التطبيقية والعملية التي تجسد وتفصل مقتضياته على أرض الواقع.

والملاحظ أنه بالرغم من أهمية وقيمة المخططات التوجيهية، إلا أن النصوص التشريعية الأولى المنظمة للتعمير لم تنص على هذه الوثيقة، بل انتظر المشرع حتى إنجاز المخطط التوجيهي للتهيئة الحضرية للدار البيضاء² والذي أعد استنادا لمقتضيات ظهير 25 يناير 1984. هذا المخطط أملت الظروف الاجتماعية والمشاكل الأمنية التي شهدتها المدينة، مما حتم ضرورة تهيئة مجال الدار البيضاء والتحكم فيه وتوجيه العمران الناتج عن التوسع المهول الذي شهدته المدينة، باعتبار التعمير والتخطيط الحضري آلية لإعادة تنظيم السكان والتحكم فيهم داخل المجال الذي يعيشون فيه، تحقيقا للأمن والاستقرار، ولو على حساب تنمية المجال، وتسخير التخطيط للأهداف التنموية.

¹ - Hassan BAHY, Mouhamed HAMDOUNI ALAMI : Urbanisme et gestion urbaine au Maroc, Imprimerie TOUMI, 1992, P: 36

² - تمت المصادقة على المخطط التوجيهي للدار البيضاء بموجب المرسوم رقم 2-85-431 بتاريخ 1985/05/28 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 3788 بتاريخ 05 يونيو 1985.

- وبموجب الرسوم رقم 2.09.669 بتاريخ 31 ديسمبر 2009 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5806 بتاريخ 21 يناير 2010 تمت الموافقة على المخطط التوجيهي الخاص بالتهيئة الحضرية للدار البيضاء الكبرى.

لكن غالبا ما كانت المقاربة الأمنية وضبط الساكنة، والتحكم في المجال أساس ومنطلقات التهيئة والإعداد بالمغرب بالشكل الذي تجعل من استراتيجية التخطيط تكون في خدمة استراتيجية الدولة التي تقوم على مراقبة التوسع العمراني¹. أما فيما يتعلق بالمخططات التوجيهية المنجزة بباقي المدن المغربية قبل صدور قانون التعمير رقم 90-12، فقد تم إعدادها دون الاستناد لإطار قانوني ينظمها، بل أعدت اعتمادا على مقتضيات مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية في غياب نص قانوني ينظمها.

وبصدور القانون رقم 90-12 المتعلق بالتعمير بتاريخ 17 يونيو 1992، أصبح لهذه الوثيقة أساس قانوني يؤطرها ويحدد مداها ونطاقها ومسطرة إعدادها وشكليات المصادقة عليها. وتنص المادة الثانية من قانون التعمير على: "يطبق المخطط التوجيهي للتهيئة الحضرية على رقعة أرضية تستوجب تنميتها أن تكون محل دراسة إجمالية بسبب الترابط القائم بين مكوناتها في المجالات الاقتصادية والتجارية والاجتماعية².

فالمخطط التوجيهي للتهيئة يشمل مجالا ترايبا معينا ويقوم على إنجاز عدة دراسات سوسيو اقتصادية وبيئية لكافة مكونات ومؤهلات هذا المجال، في أفق وضع تصورات واختيارات للتهيئة والإعداد، تساهم في تنمية وتطوير المجال الذي يستهدفه المخطط وتحسين مستوى عيش الساكنة، وتقوية المجالات الإنتاجية والحفاظ على المعالم التاريخية والحضرية للمجال وحماية الأوساط الطبيعية. فهو بهذا يعتبر وثيقة تشخيصية للمجال تضع مؤهلات وإمكانات هذا المجال ومكامن ضعفه أيضا كمعطيات أمام السلطات المعنية قصد تركيب وتحليل هذه المعطيات وصياغة برامج وتصورات وضوابط توجيهية لتطوير وتنظيم وحماية المجال الخاضع لنطاق المخطط.

ويتم وضع مشروع³ مخطط توجيه التهيئة الحضرية بمبادرة من الإدارة وبمساهمة من الجماعات المحلية، ويهدف إلى تحديد اختيارات التخطيط الحضري والتهيئة التي يتطلبها تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للنطاق الجغرافي الذي يشملها، وبعد الانتهاء من

¹-المصطفى الشويكي : الدار البيضاء، مقاربة سوسيو لوجية ومجالية، مرجع سابق، ص : 82.

²- المادة 2 من القانون رقم 90-12 المتعلق بالتعمير سبقت الإشارة إليه.

³-فيما يتعلق بمسطرة إعداد مخططات توجيه التهيئة الحضرية، أنظر بتفصيل عبد الرحمان البكريوي : التعمير بين المركزية واللامركزية، مرجع سابق، ص : 72.

مسطرة إعداد وإدخال التعديلات اللازمة التي وافقت عليها الإدارة، تتم المصادقة على المخطط ونشره بالجريدة الرسمية لتسري آثاره ومقتضياته على الأشخاص والهيئات المعنية بقواعده. إلا أنه بتأمل ودراسة المخططات التوجيهية بالمغرب هناك تهاون وتذبذب في تعامل السلطات المعنية بجدية ومسؤولية مع المخططات، هناك العديد من المخططات أنجزت قبل صدور القانون رقم 12-90 المتعلق بالتعمير، لا يمكن المصادقة عليها طبقا لمقتضيات المادة 89 منه، ويبقى هذا الأمر منطقيا ومنسجما مع المبادئ العامة للقانون الذي لا يسري بأثر رجعي، ومجموع هذه الوثائق أعدت قبل تنظيم و تضمين مخططات التوجيه للتهيئة الحضرية¹ بقانون التعمير².

ولعل أهمية هذه الوثيقة تتجلى في تحديد المناطق ذات التخصيصات المختلفة الاقتصادية والاجتماعية الصناعية والسياحية... التي ترى السلطات أنها ضرورية لتحقيق تنمية مجالية ترفع من مردودية المجال وتحقق مؤشرات التنمية تنعكس إيجابا على المجال والسكان، في تناغم وتوافق مع التوجهات العامة لسياسة التخطيط للدولة، كما تمكن من الحفاظ على المآثر التاريخية و الموارد و المواقع و الأملاك العامة للدولة و تحمي المجالات الهشة من تدخل الإنسان، وتقرر في هذا الشأن عدة اتفاقات كعدم البناء واحترام مسافة معينة و تفرض التقيد بما هو مخصص لكل مجال.

كل هذه الضوابط والارتفاقات والتخصيصات التي تسهر شرطة التعمير المكلفة بمراقبة استعمال المجال على فرض احترامها، من خلال الترخيص أو عدم الترخيص لإقامة مشروع أو سحب الرخص وترتيب العقوبات... وغيرها من وسائل المراقبة، بإمكانها أن تساهم في حماية وتأهيل الساحل والحفاظ على المجال الساحلي من التدخلات اللامسؤولة، ومن انتشار التجمعات السكنية العشوائية، وحماية بيئته ومعالمة الطبيعية. وتساهم كذلك في التنظيم والتحكم بين الأنشطة المتنازعة مجاليا بالساحل من خلال تخصيص مجالاته وفق النشاط الاقتصادي الذي تريد الدولة إنشاءه بحيز مجالي ساحلي معين، هل هو

¹ يجب التوضيح أن القانون رقم 12-90 الصادر بتاريخ 17/04/1992، لم يحدد الشروط الواجب توفرها لتزويد المناطق بهذه الوثيقة التعميرية، بل منح للإدارة السلطة التقديرية في اتخاذ القرار، أنظر محمد بعيز : الإشكالات التي يطرحها العقار والتعمير أمام الاستثمار، مرجع سابق، ص : 124.

² المادة 02 من قانون التعمير رقم 90.12 سبقت الإشارة إليه.

سياحي/صناعي/ترفيهي/رياضي...، باعتبار المخطط أداة تدخلية بيد السلطات لتنظيم استعمالات المجال؟.

وبالرغم من الأهمية الكبرى لهذه المخططات التوجيهية في ميدان حماية المجالات وتنظيم استعمالاتها بشكل عام، والمجال الساحلي بشكل خاص، فإنها لا تشمل جميع مكونات الساحل، بل تنحصر في مجالات ونطاقات ضيقة فقط. وغالبا ما تتضمن المخططات الموجودة إجراءات وضوابط مستقلة مجاليا بالنطاق الذي تغطيه نابعة من مكونات وإكراهات المجال الذي تشمله، وتوضع وفق ضرورات وأولويات برامج التنمية القطاعية التي تنهجها الإدارة والمجالس الجماعية المحلية بهذه المجالات، ولا تأخذ بعين الاعتبار المجال الساحلي في خصوصيته وطبيعته التي تستوجب تهيئة خاصة.

وتعرف المخططات التوجيهية سيطرة وسيادة قوية للسلطات الإدارية التي تحتفظ بصلاحيات موسعة في مجال التخطيط الحضري، سواء من حيث المبادرة والاقتراح والإعداد والتتبع والمراقبة والمصادقة على هذه الوثائق، مما يحد من نهج تدبير مندمج وفق منظور شمولي و تشاركي يضمن مساهمة مسؤولة لفاعليات المجال الخاضع لنطاق المخطط ومنه المجال الساحلي. بل ينحصر دور المجالس الجماعية في مجرد إبداء الملاحظات والاقتراحات¹، والتي تخضع بدورها للدراسة والمراقبة والموافقة من طرف الهيئات المركزية. وهذا يتعارض ويتنافى مع مبدأ استقلالية التدبير المحلي ومبدأ اللامركزية والإدارة التشاركية بين الوحدات الترابية وهيئات المجتمع المدني والإدارة المركزية في إدارة وتدبير الشأن المحلي.

لهذا يتعين على السلطات العمومية المكلفة بسياسة التخطيط على المستوى الوطني، الأخذ بعين الاعتبار التطورات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والقانونية التي يشهدها المغرب، ومقاربة التنمية المستدامة وحماية البيئة² وترسيخ الديمقراطية المحلية عبر توسيع

¹ - الهادي مقداد، مرجع سابق، ص : 127.

² - إن من بين مرتكزات الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة هناك تعزيز الإطار القانوني وآليات المراقبة ، و في هذا الإطار نصت الإستراتيجية على ضرورة توجيه التنمية الحضرية نحو مزيد من الإستدامة من خلال استحضار البعد البيئي خلال البناء وإعادة الهيكلة والترميم و الإصلاح .. بحيث يتعين أن تتكيف التهيئة الحضرية مع محيطها البيئي.

-أنظر: الوزارة المنتدبة لدى وزير الطاقة والمعادن والماء والبيئة، المكلفة بالبيئة: الإستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة 2016-2030 : يوليو 2016 ، الصفحة 27 و28.

مجال تدخل الجهة، وتقوية صلاحيات الجماعات المحلية، وغيرها من التطورات التي باتت تفرض التدخل لمراجعة تشريعات التعمير والبناء والتجزئات لتستوعب هذه التغيرات، وتتضمن مساطر وقواعد قانونية تنهل من التشريعات الأخرى ذات الارتباط ليكون التعمير وسيلة لتطوير المجالات، وحمايتها وتأهيلها، خاصة في وقت يشهد سيادة مبادئ الوقاية والحماية البيئية والساحل والتنمية المستدامة كمفاهيم ومحددات للسياسات العمومية.

ثانيا: أدوات التهيئة الخاصة بالساحل :

إن الحديث عن أدوات تهيئة خاصة بالساحل لم يكن قبل صدور القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل بتاريخ 16 يوليو 2015 والذي نص على أدوات تهيئة خاصة بالساحل تتمثل في المخطط الوطني للساحل والتصاميم الجهوية للساحل، ولا يمكن الحديث قبل هذا التاريخ¹ عن أدوات تهيئة خاصة بالساحل، بل كان المجال الساحلي يستمد حمايته من مقتضيات المتعلقة بإعداد التراب الوطني و من أدوات التخطيط الحضرية والقروية المنصوص عليها بالقوانين الخاصة بالتعمير.

وقبل صدور القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل، كان المجال الساحلي يدخل ضمن الإطار العام والتوجهات التي تتضمنها وثائق إعداد التراب والتعمير وبرامج مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، ولم يكن يشكل مجالا مستقلا تخصص لها تدابير وأدوات تهيئة وإعداد تراعي إكراهاته المتعددة وخصوصياته، باستثناء مخططات توجيه التهيئة العمرانية الخاصة بالمناطق الساحلية التي تتضمن مناطق سياحية.

¹ - إن تدخل الدولة لتهيئة الساحل وإعداده كان في البداية من أجل تدبير قطاع السياحة الساحلية الذي تزايدت وتيرته بعد الحرب العالمية الثانية وتوافر الظرف الملائمة والمساعدة على حركية السياح، ففي فرنسا جاء تدخل الدولة بالساحل منذ الستينات من القرن الماضي كرد فعل حول الانتشار الواسع للسياحة بالساحل وتزايد المضاربة العقارية وتنافس الأنشطة الاقتصادية وارتفاع نسبة احتلال الملك الساحلي. أنظر:

- Mathilde De Cacqueray : La planification des espaces maritimes en France métropolitaine : un enjeu majeur pour la mise en œuvre de la Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral: Géographie : Thèse de doctorat soutenue à l'Université de Bretagne occidentale - Brest, 2011. Pages 161 et autres.

وبالجزائر كان القطاع السياحي وراء تدخل الدولة من أجل تهيئة مناطق التوسع السياحية (zones d'expansion touristique) من أجل تطوير القطاع السياحي وذلك بموجب المرسوم رقم 66-62 بتاريخ 26 مارس 1966 المتعلق بمناطق التوسع السياحية. أنظر:

-Hamza Meghzili : Modelés d'aménagement et d'urbanisation des Zones d'Expansion Touristique de la wilaya de Skikda (Algérie) : Thèse de doctorat en Géographie soutenue à Université de Bretagne occidentale – Brest, France, 2015. Pages 158 et autres.

وبالمغرب تضمنت برامج المخطط الثلاثي(65/67) اختيار مناطق سياحية ذات الأسبقية للإعداد بعدة مناطق من المجال الوطني من بنها هناك تهيئة وإعداد خليج طنجة وتهيئة وإعداد خليج أكادير...

ومع تزايد إهتمام الدولة بالقطاع السياحي مطلع الستينيات من القرن الماضي، بحيث ركزت على الساحل كمورد سياحي ورافد هام لتطوير القطاع السياحي من خلال تهيئة مناطق سياحية بالساحل، الأمر الذي تطلب ضرورة إيلاء عناية بتهيئة وإعداد المناطق الساحلية التي ستأوي المناطق السياحية المزمع إنجازها.

هكذا، ساهمت التدابير المصاحبة لاهتمام الدولة بالتهيئة وإعداد مناطق سياحية من تنامي الإهتمام بتهيئة وحماية المجال الساحلي في ظل غياب سياسة لإعداد التراب الوطني. وفي هذا السياق، صدرت دورية الوزير الأول بتاريخ 19 يونيو 1964 تحت رقم 207، لتنظيم مشاريع التهيئة السياحية التي تقام بالمجال الساحلي، ولقد نصت هذه الدورية على إحداث لجنة مابين وزارية يعهد إليها بالسياسة العامة للتهيئة السياحية، كما فرضت ضرورة الحصول على رأي هذه اللجنة فيما يتعلق بجميع مشاريع التهيئة التي يقوم بها الأشخاص بالسواحل التي تأوي مناطق سياحية.

وأمام تنامي الاهتمام بسياسة التهيئة المجالية وإعداد التراب الوطني، نصت أحكام القانون رقم 12-90 المتعلق بالتعمير على المخططات التوجيهية للتهيئة الحضرية، بالإضافة إلى مخططات التهيئة الحضرية الخاصة بالسواحل السياحية، والتي تشكل آلية عملية لتنظم وتؤطر إستعمالات الساحل، وبواسطتها تراقب السلطة المكلفة مدى تقيد المتدخلين في عمليات التهيئة السياحية بشغل مجال الساحل للأغراض السياحية.

تعتبر المخططات التوجيهية الخاصة بالساحل السياحي من بين التدابير الهامة التي قامت بها السلطات المكلفة بالتعمير وإعداد التراب والبيئة سنة 1993 لتهيئة وحماية المجالات الساحلية التي تأوي المناطق السياحية، عندما كان قطاع إعداد التراب والتعمير تابعا لوزارة الداخلية¹.

وتمكن هذه المخططات الدولة من تنظيم وتوجيه التخطيط وعمليات التهيئة بالمجالات الساحلية بهدف تنميتها، وتخصيص استعمالاتها وفق الأهداف المحددة. كما تشكل إحدى

¹-Ministère de l'intérieur et information :Direction générale de l'urbanisme et de l'aménagement du territoire et de l'environnement ;Rapport préliminaire sur les S.D.A.U.L.T. 1993.

أدوات الرقابة القبلية بيد الفاعلين للتحكيم بين الأنشطة الاقتصادية و الإجتماعية بالسواحل التي تصنفها الدولة كمناطق ذات أغراض سياحية.

وفي هذا الإطار تم إحداث مجموعة من مخططات توجيه التهيئة العمرانية للساحل¹ المديرية الساحلية لكل من الساحل السياحي لتطوان بين أزلا و الفندق، ومخطط الساحل المتوسطي بين طنجة و تطوان، ومخطط الساحل الشمالي لأكادير، والمخطط الخاص بالساحل السياحي لأصيلا.

ويتم وضع وإعداد ومراجعة المخططات التوجيهية للتهيئة السياحية الخاصة بالساحل وفق نفس المسطرة والإجراءات التي ينص عليها قانون التعمير رقم 12-90 المنظمة لشكليات ومسطرة إعداد المخططات التوجيهية للتهيئة الحضرية.

و تعتبر هذه المخططات بمثابة أدوات لتهيئة وتنمية المجالات الساحلية الخاضعة لنفوذها الترابي، وذلك بالرغم من توجهها القطاعي المتمثل في تنمية و تخصيص هذه المجالات لأغراض سياحية.

وبصدور القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل بتاريخ 16 يوليو 2015، وضع المشرع المبادئ والقواعد الأساسية من أجل تدبير مندمج ومستدام للساحل قصد حمايته واستصلاحه والمحافظة عليه. و حدد الأهداف الرامية إلى المحافظة على توازن الأنظمة البيئية الساحلية وعلى التنوع البيولوجي والثقافي...، والوقاية من تلوث وتدهور الساحل وإعادة تأهيل المناطق والمواقع الملوثة².

¹ - من بين هذه المخططات نذكر:

- مخطط توجيه التهيئة العمرانية لمدينة أصيلة وساحلها السياحي الموافق عليه بموجب المرسوم رقم 2.04.385 بتاريخ 26 مايو 2004 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5221 بتاريخ 14 يونيو 2004.

- مخطط توجيه التهيئة العمرانية للساحل السياحي لشمال أكادير الموافق عليه بموجب المرسوم رقم 2.04.672 بتاريخ 17 أغسطس 2004 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5246 بتاريخ 9 سبتمبر 2004.

- مخطط توجيه التهيئة العمرانية للساحل المتوسطي لطنجة - تطوان الموافق عليه بموجب المرسوم رقم 2.04.127 بتاريخ 11 مارس 2004 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5199 بتاريخ 29 مارس 2004.

- مخطط توجيه التهيئة العمرانية للساحل المتوسطي الأوسط الموافق عليه بموجب المرسوم رقم 2.11.03 بتاريخ 16 مارس 2011 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5931 بتاريخ 04 أبريل 2011.

- مخطط توجيه التهيئة العمرانية لساحل سيدي الطيبي - مولاي بوسلهام بإقليم القنيطرة الموافق عليه بموجب المرسوم رقم 2.11.16 بتاريخ 30 مايو 2011 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5979 بتاريخ 19 يونيو 2011.

² - المادة الأولى من القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل سبقت الإشارة إليه.

وإن تنزيل هذه المبادئ وتحقيق هذه الأهداف يتطلب نهج أسلوب تهيئة مجالية بالساحل تعتمد على وثائق تحدد وتؤطر إستعمالات المجال الساحلي وتنظم طرق وآليات التدخل في الساحل. ولهذا الغرض نص القانون الجديد المتعلق بالساحل على أدوات تهيئة خاصة بالساحل تتمثل في المخطط الوطني للساحل¹ الذي يشمل نطاقه الساحل الوطني ككل، والتصاميم الجهوية للساحل التي تهم بعض المناطق الساحلية بالجهة أو تشمل مناطق ساحلية بعدة جهات².

ويحدد المخطط الوطني للتدبير المندمج للساحل التوجهات والأهداف العامة³ المراد بلوغها في مجال حماية الساحل واستصلاحه والمحافظة عليه، مع مراعاة السياسة الوطنية المتبعة في إعداد التراب وأهداف التنمية الإقتصادية ومقتضيات قانون الساحل.

أما التصاميم الجهوية الخاصة بتهيئة وحماية واستصلاح الساحل، فهي تعد طبقاً لأهداف المخطط الوطني للساحل وتوجهاته، حالة وجوده، وفي حالة عدم وجوده يجب أن تأخذ هذه التصاميم بعين الاعتبار تدابير الحماية واستصلاح الساحل والمحافظة عليه المعمول بها، كما يتعين أن تراعي توجهات وثائق التعمير وإعداد التراب المصادق عليها، والتدابير المتعلقة بالمناطق المحمية الساحلية وخصوصيات المناطق الساحلية مع العمل على اعتماد مقاربة تدبير مندمج يراعي النظام البيئي الساحلي⁴.

ويحدد التصميم الجهوي للساحل⁵ الأغراض المخصصة للمناطق المعينة بالتصميم، والفضاءات الساحلية وكذا المناطق التي تستوجب اتخاذ تدابير ترمي إلى تسوية وضعيتها العقارية. كما يحدد حدود المنطقة التي يمنع فيها البناء وحدود المنطقة التي يمنع فيها إنجاز البنيات التحتية، وتدابير إدماج الموانئ الترفيهية في المواقع الطبيعية والتجمعات العمرانية....

1-المادة الثالثة القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل سبقت الإشارة إليه

2-المادة السادسة من نفس القانون.

3-المادة الرابعة من نفس القانون.

4-المادة السابعة من نفس القانون.

5-سوف نتطرق بالتفصيل لمضامين التصاميم الجهوية للساحل ومسطرة إعدادها ونطاقها في المبحث الثاني من الفصل الثاني من القسم الثاني من البحث.

يتضح مما سبق، أن المشرع خص الساحل بأدوات تهيئة تحدد توجهات وأهداف ومرتكزات التهيئة المتعين تحقيقها بالساحل، من خلال تحديد المخطط الوطني للساحل¹ نموذج تهيئة مندمج يأخذ بعين الاعتبار بعد الحماية القانونية للساحل، وذلك من خلال التنصيص على التدابير الواجب القيام بها بهدف وقاية الساحل من التلوث.

والأكيد، أن أدوات تهيئة الساحل تشكل إضافة مهمة ستساهم في تنزيل برنامج التدبير المندمج للساحل، وفي إعطاء بعد جغرافي تطبيقي للمبادئ والأهداف التي جاء بها قانون الإطار بمثابة الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، وكذلك التدابير والإجراءات التي تضمنتها أحكام قانون الساحل والقوانين المتعلقة بالبيئة ومجالاتها. لكن التحدي الكبير يكمن في القدرة على التوفيق والمواءمة بين هذه الوثائق و أدوات التعمير المصادق عليها، ووثائق إعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة، فضلا عن المخططات والوثائق القطاعية والمديرية.

الفقرة الثانية : ارتفاعات وثائق التعمير العملياتي:ضوابط لحماية الساحل.

تتكون وثائق التعمير العملياتي من تصميم التنطيق وتصميم التهيئة بالمجال الحضري (أولا)، ومن تصاميم تنمية الكتل العمرانية التي تهتم بتنظيم وتأطير التعمير بالمجال القروي (ثانيا)، بالإضافة إلى تصاميم التهيئة لضفتي أبي رقراق وموقع بحيرة مارشيك (ثالثا).

أولا: تصاميم التخطيط الحضري:

يتم تنظيم وضبط التعمير بالمجال الحضري بواسطة تصاميم التنطيق التي تغطي المرحلة الإنتقالية ما بين المصادقة على المخططات التوجيهية للتهيئة الحضرية، والانهاء من الاعداد والمصادقة على تصميم التهيئة الذي يعتبر الوثيقة الأهم ضمن وثائق التعمير، لأنها تعمل على تنزيل توجهات وتخصيصات المخططات التوجيهية على أرض الواقع.

1- تصميم التنطيق:

يعتبر تصميم التنطيق منذ ظهور 1952 أحد آليات التخطيط والتنطيق الحضري الذي اعتمدت عليها السلطات العمومية في هيكلة وتنظيم المجال الحضري، فهو تصميم مؤقت

¹ - سوف نتطرق بالتفصيل لمضامين المخطط الوطني للساحل ومسطرة إعداده ونطاقه في المبحث الثاني من الفصل الثاني من القسم الثاني من البحث.

ومرحلي يتم بواسطته ملء الفراغ بين المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية والإنتهاء من إعداد تصميم التهيئة¹. ويمكن هذا التصميم المجالس الجماعية وكافة المتدخلين في ميدان التعمير من مراقبة العمليات التعميرية وتوجيهها وفق أهداف المخططات التوجيهية بالشكل الذي لا يمكن أن تتعارض مع مقتضيات تصميم التهيئة الذي يكون في طور الإعداد.

وقد نظم² المشرع تصميم التنطيق بموجب القانون رقم 12 - 90، وخصص له المواد من 13 إلى 17 منه، وحدد الغاية من وضع هذا التصميم، والتي تتمثل في تمكين سلطات التعمير من اتخاذ التدابير التحفظية اللازمة لإعداد تصميم التهيئة والحفاظ على توجيهات مخطط توجيه التهيئة العمرانية خلال مدة أقصاها سنتين³. ويتم خلال هذه المدة التحكم في المجال الحضري ومراقبة سلوك وتدخلات المنعشين العقاريين، والساكنة التي يمكن أن تستغل فترة الفراغ في إقامة تجمعات سكانية وتجزئات سرية تساعد على نمو البناء العشوائي، وتتعارض ومبدأ التخصيص العقاري الذي سطره مخطط توجيه التهيئة العمرانية. ويقتصر دور تصميم التنطيق في تحديد المناطق وفق التخصيصات التي حددها المخطط التوجيهي للتهيئة الحضرية، بحيث تعمل على تخصيص مختلف المناطق للأغراض التي يجب أن تستعمل لها بصورة أساسية، إما منطقة سكنية أو منطقة صناعية أو منطقة سياحية...⁴

وتبرز أهمية تصميم التنطيق في الحفاظ على المجال الحضري ووقيته من التدخلات العشوائية، ويعمل على تجسيد توقعات المخطط التوجيهي عمليا عند تنطيق وتحديد المناطق، وعلى ضوئه تمنح رخص وأذن استعمالات وإنجاز المشاريع بكل منطقة وفق ما خصص لها. وبالمقابل، يمنع إنشاء أو تشييد البنايات التي تتعارض مع الأغراض المخصصة والمحددة بالمخطط التوجيهي. فهو بذلك، يعتبر الأساس القانوني الذي يربط وثائق التعمير التقدير⁵، المتمثلة في المخططات التوجيهية للتهيئة الحضرية ووثائق التعمير التنظيمي التي تمثلها تصاميم التهيئة.

1- عبد الرحمن البكريوي: التعمير بين المركزية واللامركزية مرجع سابق ص: 83.

2- أعطى القانون رقم 12 - 90 أهمية كبيرة لتصميم التنطيق الذي نظمته في المواد من 13 إلى 17 عكس ظهور التعمير السابق المنظم بظهير 1952 الملغى بموجب هذا القانون.

3- المادة 13 من القانون رقم 12 - 90 المتعلق بالتعمير.

4- المادة 14 من القانون رقم 12 - 90 المتعلق بالتعمير.

5- عبد الرحمن البكريوي: التعمير بين المركزية واللامركزية، مرجع سابق ص: 84.

ولأهمية تصميم التنطيق نص القانون الحالي على ضرورة العمل على وضع هذه الوثيقة مباشرة بعد المصادقة على المخططات التوجيهية للتهيئة الحضرية، لتنظيم المجال الحضري إلى حين انتهاء السلطات الإدارية من إعداد تصميم التهيئة¹، كما نص على ضرورة وضع تصميم التنطيق لكل المناطق المحددة بالمخطط التوجيهي.

ويتم إعداد تصميم التنطيق وفق إجراءات تتشابه وتتداخل مع مسطرة إعداد تصاميم التهيئة²، بحيث تلعب فيه السلطات الإدارية الدور الأبرز مقابل غياب مشاركة فعالة للمجالس الجماعية التي ينحصر دورها في إبداء الملاحظات والاقتراحات. وبعد الانتهاء من وضع المشروع النهائي لتصميم التنطيق تعرضه على السلطة المكلفة بالتعمير التي توافق عليه بموجب قرار وزير التعمير لينشر بعد ذلك في الجريدة الرسمية.

وبعد المصادقة على تصاميم التنطيق ونشرها بالجريدة الرسمية، تصبح مقتضياتها إلزامية وسارية المفعول على النطاق الجغرافي الذي تشملها، ويتعين على مشاريع التجزئات ومشاريع البناء بمختلف القطاعات السكنية، والتجارية، والسياحية، احترام الاستعمالات والأغراض التي يحددها تصميم التنطيق للأراضي³، أيضا تصبح سلطات التعمير والمجالس الجماعية ملزمة باحترام ضوابط هذه التصاميم عند منع أو الترخيص لكل تدخلات التعمير ومراقبة عملياته التي يجب أن تتوافق ومقتضيات هذا التصميم.

وانطلاقا من غايات وأهداف ومقتضيات تصاميم التنطيق التي تفرض احترام ضوابط وتصورات المخطط التوجيهي للتهيئة الحضرية، يمكن لهذه الوثيقة أن تساهم في توفير نوع من الوقاية والحماية للمجالات الساحلية من خلال تنظيم استعمالات المناطق ذات الأغراض المختلفة التي يحددها مخطط التوجيه التهيئة الحضرية الساحلية بالمناطق المحاذية للساحل، وعلى طول الشواطئ الخاضعة لنطاق هذه الوثائق. ومن شأن تصاميم التنطيق أن تحافظ وتضبط استعمالات الساحل إلى حين الانتهاء من إعداد تصميم التهيئة والمصادقة عليه، وتحول دون توسع العمران العشوائي، وتمنع إنجاز المشاريع التي تخالف تخصيصات المخططات التوجيهية الساحلية والتي قد تتعارض مع توجهات تصميم التهيئة.

1-الهادي مقداد: التعمير والسكن والساسة العقارية، مرجع سابق ص: 134 .

2-عبد الرحمن البكريوي: مرجع سابق ص: 76.

3-الهادي مقداد: مرجع سابق ص: 137.

كما تشكل تصاميم التطبيق آلية عملية وأساس قانوني إلزامي على ضوءه تراقب شرطة التعمير استعمالات مجالات التعمير المحاذية للساحل وتسلم الرخص والأذن التي تتماشى وما هو محدد ومرسوم ببيانات تصميم التطبيق.

لكن الواقع العملي لا يعكس الأهمية الكبرى لهذه الوثيقة نظرا للاختلالات الكبرى التي يشهدها التعمير الحضري على مستوى الساحل، كما أن مسطرة إعداد تصاميم التهيئة قد تستغرق مدة زمنية تفوق السنتين دون الانتهاء من إعدادها، وهنا تصبح السلطات المكلفة بالتعمير والمجالس الجماعية أمام إشكال قانوني، إما العمل في ظل فراغ تعميري بعد انتهاء الأجل القانوني لتصاميم التطبيق، أو استمرار العمل بها إلى حين الانتهاء من إنجاز تصميم التهيئة. ويزيد من هذا الإشكال القانوني غياب أي مقتضى قانوني يلزم الإدارة المكلفة بإعداد تصميم التهيئة على إنجازها في مدة معينة، وعدم وجود نص قانوني ينص على إمكانية تمديد العمل بمقتضيات تصاميم التطبيق لأكثر من سنتين، الأمر الذي يتعين معه عند مراجعة مدونة التعمير التنصيص على آجال محددة ومعيّنة لإعداد والمصادقة على وثائق التعمير حتى يكون الواقع منسجم ومتطابق مع القواعد القانونية. هذا الفراغ القانوني يطرح إشكالية مراقبة مدى ملائمة ومشروعية الرخص القانونية والأذن التي تمنح خارج أجل السنتين¹ التي تشملها مقتضيات تصاميم التطبيق، وإلى حين الانتهاء من إعداد والمصادقة على تصميم التهيئة.

2 - تصميم التهيئة:

يعتبر تصميم التهيئة أهم أدوات التخطيط الحضري الذي يمكن السلطات الإدارية والمجالس الجماعية المكلفة بالتعمير من تنمية المجالات الحضرية وتقوية اقتصادها، وتوجيه العمران وتنظيم استعمالات المجال الحضري والتحكم فيه.

ويعد تصميم التهيئة أول وثيقة تعمرية يعرفها المغرب²، وقد تم تنظيمه بموجب الظهير الصادر في 16 أبريل 1914 بشأن تصنيف الأبنية والطرق، وتم العمل بهذه التصاميم واعتمادها كموجه لسياسات التخطيط الحضري خلال فترة الحماية وبعد الاستقلال

¹ - تنص المادة 17 من القانون رقم 90-12 المتعلق بالتعمير على: "يسري مفعول تصاميم التطبيق خلال مدة أقصاها سنتان من تاريخ نشر النص الموافق عليها".

² - عبد الرحمن البكري مرجع سابق ص: 83.

إلى غاية يومه. وقد نص عليها أيضا ظهير التعمير لسنة 1952 الملغى بالقانون الحالي رقم 12-90، والذي توسع في تنظيم تصاميم التهيئة وإعطائها اهتماما كبيرا من حيث الإعداد والتطبيق والآثار القانونية الناجمة عليها.

ويشكل تصميم التهيئة أهم أدوات التعمير التنظيمي، ويحتل مكانة متميزة في التخطيط الحضري لأنه يتعامل بشكل مباشر مع المجال ويعمل على تحديد مختلف الإستعمالات العقارية¹ المخصصة في المخطط التوجيهي للتهيئة الحضرية. وتساعد هذه الوثيقة على تهيئ الإطار الملائم لإنجاز المشاريع الاستثمارية لتنمية الاقتصاد الوطني. فتصميم التهيئة يُوَظَر المجال ويطبق برامج وتصورات التخطيط والتوجيه النظرية والاستشرافية المحدد سلفا في المخطط التوجيهي على أرض الواقع، ويعطيها القوة الإجرائية والتطبيقية بالمجال الذي يشملها، ويلزم الإدارات والمؤسسات العمومية والإنسان على الخضوع لمقتضياته، وينشأ الارتفاقات والتحملات العقارية المتنوعة على الملكية الخاصة الفردية.

هذه الخصائص التي يتميز بها تصميم التهيئة و القوة الإلزامية لمضامينه تعطيه أهمية كبيرة بين وثائق التعمير الأخرى، ومن جهة أخرى تطرح تحديات و صعوبات على الإدارة في إعداد هذه الوثيقة، فهي مدعوة - الإدارة- إلى التوفيق بين المصلحة العامة والملكية الفردية عند تنزيل مضامين المخططات التوجيهية للتهيئة الحضرية التوجيهية على أرض الواقع في شكل تصاميم التهيئة التنظيمية.

وتوضع تصاميم التهيئة لمدة تصل إلى عشر سنوات تحدد خلالها إطار التنمية المجالية والسوسواقتصادية، التي تعتزم السلطات الإدارية تطبيقها ونهجها بالنطاق الترابي الذي تغطيه هذه الوثائق، ويسري مفعولها القانوني بمجرد المصادقة عليها ونشرها بالجريدة الرسمية، على مجموع مناطق المجال الذي تغطيه.

ويتم وضع تصاميم التهيئة من طرف الوكالات الحضرية التي تلعب دورا حاسما في إعداد هذه التصاميم. وتمارس صلاحيات موسعة منذ البداية في صياغة مشروع التصميم، ومراجعته، وتعديله إلى حين إعداد النسخة النهائية والمصادقة عليها من طرف السلطات المركزية ونشرها بالجريدة الرسمية، مقابل الدور المحدود للهيئات اللامركزية المحلية التي

¹-الهادي مقداد: مرجع سابق ص: 137.

لها فقط أدوار استشارية تنحصر في إستشارة المجلس حول مشروع التصميم قبل المصادقة عليه من طرف السلطات المركزية¹.

و مع تطور التدبير المحلي للشأن العام، و نضج تجربة الجماعات المحلية في ميدان التهيئة والتعمير بدأ دور الجماعات الترابية يتزايد تدريجيا في إعداد تصاميم التهيئة، ويتضح ذلك جليا من المهام والصلاحيات التي أسندها القانون التنظيمي الجديد رقم 14. 113 المتعلق بالجماعات، وتنص المادة 85 منه على: "...تختص الجماعة في مجال التعمير بما يلي:

- السهر على إحترام الاختيارات والضوابط المقررة في مخططات توجيه التهيئة العمرانية وتصاميم التهيئة والتنمية وكل الوثائق الأخرى المتعلقة بإعداد التراب والتعمير،
- الدراسة والمصادقة على ضوابط البناء الجماعية طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل،

- تنفيذ مقتضيات تصميم التهيئة ومخططات التنمية القروية بخصوص فتح مناطق جديدة للتعمير ²

وتضيف المادة 90³ من نفس القانون على أن الجماعات تبدي رأيها حول وثائق التعمير طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل.

وبمجرد المصادقة⁴ وعلى تصاميم التهيئة ونشرها بالجريدة الرسمية، تسري مقتضياتها وأهدافها وأغراضها على مجموع المجال الترابي الذي تغطيه. ويتكون محتوى هذه التصاميم عادة من مجموعة من الأهداف التي يخطط لتحقيقها خلال مدة سريانه التي تمتد إلى عشر سنوات، وتطبق هذه الأغراض بواسطة التطبيق وتخطيط الطرق والمساحات العامة والمواقع المخصصة للتجهيزات العامة وارتفاعات التعمير⁵، وتمكن الإدارة والمنعشين العقاريين من إنجاز المشاريع المختلفة بالشكل الذي يوفق بين التنمية الاقتصادية وجمالية التعمير واحترام المناطق والمساحات الخضراء، والمآثر التاريخية والمواقع

¹- تنص المادة 25 من القانون رقم 12 - 90 على: " يقوم رؤساء المجالس المذكورة بتوجيه الاقتراحات.....إلى السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير قصد دراستها....."

²- المادة 85 القانون التنظيمي رقم 14. 113 المتعلق بالجماعات سبقت الإحالة عليه،

³-المادة 90 من القانون التنظيمي رقم 14-113 المتعلق بالجماعات الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 15-85-1 بتاريخ 7 يوليو 2015 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

⁴-للتوسع في مسطرة إعداد ومراجعة وتعديل والمصادقة على تصاميم التنمية نحيل الرجوع إلى كتاب الأستاذ عبد الرحمان البكريوي : التعمير بين المركزية واللامركزية.

⁵-عبد الرحمان البكريوي، مرجع سابق ص: 103.

الحساسية التي يمنع فيها تصميم التهيئة البناء والقيام بأي تدخل قد يغير من معالمها ويهدد سلامتها البيئية.

إن احترام تصاميم التهيئة والتقيد بمضامينها وضوابطها يمكن من تنظيم المجالات الحضرية بالشكل الذي يحافظ على المجال الحضري، ويوفر ظروف العيش وانفتاح الساكنة على المجال ومشاريع التهيئة المنجزة، وتتحقق بذلك أهداف التنمية المجالية المنشودة. فالتهيئة الناجعة هي التي تخلق وتفرض التوازن بين مكونات المجال وتساعد على اندماج الشرائح الاجتماعية والسكنية مع مراعاة المعايير البيئية والحفاظ على الموارد الطبيعية والمجالات البيئية المتنوعة.

ومن شأن هذه التصاميم، التي تهدف تنطيق المجال وفرض احترام التخصيصات المسطرة بهدف تحقيق التنمية المجالية، أن تمثل إحدى الوثائق المساعدة على وقاية المجال الساحلي للمراكز الحضرية الخاضعة لمقتضيات تصاميم التهيئة. وذلك من خلال الارتفاقات والتحملات العقارية التي تحافظ على الأوساط الطبيعية¹ وتحد من تدخل الإنسان اللامسؤولة لصالح الساحل، بحيث تمنع إنجاز بعض المشاريع والتجمعات السكنية التي يمكنها أن تهدد هذا المجال وموارده الطبيعية، وتقرر ارتفاعات عدم البناء أو احترام ضوابط معينة كعدم التعلية واحترام مسافة معينة لإنجاز المشاريع والتجمعات السكنية. وتمكن هذه التدابير الاحترازية من وقاية الشريط الساحلي والحد من استهلاك الرصيد العقاري للساحل، وتخصيصه للمشاريع السياحية والصناعية التي تعود بالنفع على الاقتصاد الوطني وحماية المناطق الخضراء والمناطق الساحلية الهشة .

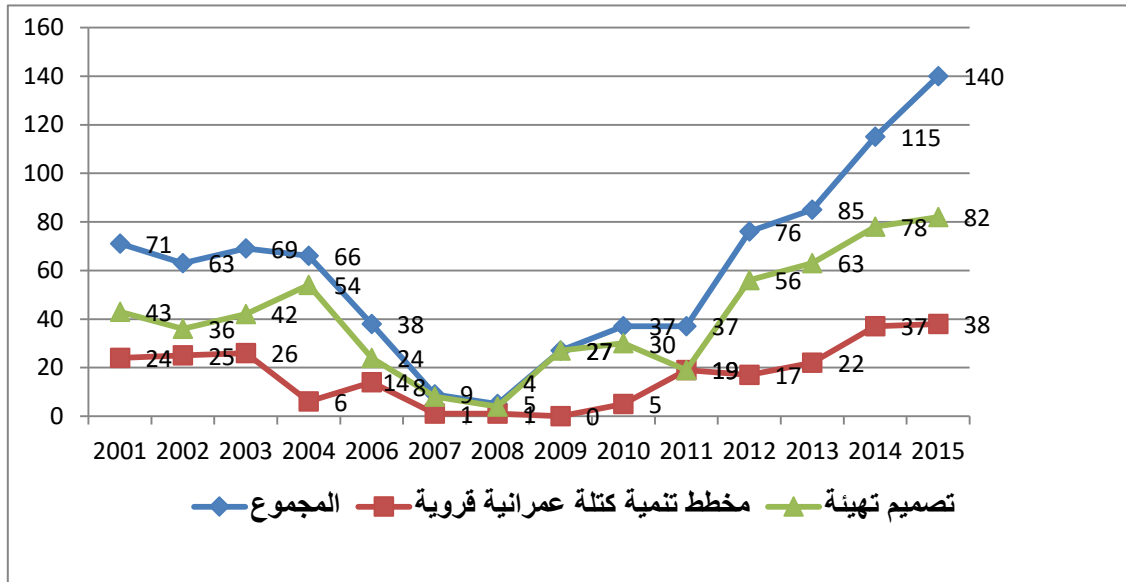
ولأهمية تصاميم التهيئة وكذلك تصاميم التنمية القروية، تعمل السلطات المكلفة بقطاع التعمير على تغطية أجزاء كبيرة من التراب الوطني بهذه الوثائق بهدف تنظيم استعمالات المجال و ضمان عمران متناسق و مندمج. هكذا شهدت الفترة الممتدة ما بين 2001 و 2014،

¹ - تشكل آلية التنطيق المتبعة بأدوات التخطيط الحضرية والقروية من بين أهم الوسائل التدخلية التي يمكن الإعتماد عليها للحفاظ على الأوساط الطبيعية ، وذلك من خلال إدماج الأخذ بعين الاعتبار المجالات البيئية وحمايتها عند وضع وثائق التهيئة الحضرية والقروية. - أنظر بتفصيل:

-Pierre Yves Cadiou : Le droit de l'urbanisme et les zonages -écologiques Contribution à l'étude de l'intégration de la protection des espaces naturels- : Droit. Thèse de doctorat soutenue à l'Université de Bretagne occidentale - Brest, 2008

تطور وإرتفاع عدد وثائق التعمير المصادق عليها، وهذا ما يتبين من معطيات الرسم البياني التالي:

الرسم البياني رقم (1): ارتفاع عدد وثائق التعمير المصادق عليها سنويا في الفترة ما بين 2001-2014¹.



لكن واقع التهيئة الحضرية الساحلية يشهد عدة اختلالات تتجسد أساسا في طول مسطرة إعداد و المصادقة على تصاميم التهيئة، وسيطرة البعد الأمني الذي يركز دائما على تسخير واستعمال هذه الأدوات كآليات لضبط والتحكم في الوسط الحضري بغض النظر عن الأبعاد التنموية والتدابير الوقائية لتصاميم التهيئة، هذا إلى جانب التجاوزات التي تطال مقتضياته تحت طائلة الرخص الاستثنائية التي تغير من تخصيصاته، والتي غالبا ما نجد عدة مشاريع سكنية تجاور المناطق السياحية والمشاريع الصناعية داخل تجمعات أهلة بالسكان، وتحد من فعالية ونجاعة تصاميم التهيئة.

ويضاف إلى ذلك التوسع الحضري الكبير الذي تشهده المدن المغربية والذي يتوسع بشكل أفقي وغير موجه، وفي جميع الإتجاهات نتيجة التزايد السكاني الكبير للمراكز الحضرية وبروز الهوامش التعميرية خلف المراكز الحضرية. ويعمق من هذه الإشكالات ضم المجالات الحضرية بشكل دوري لمراكز قروية منتشرة بضواحي المدن والتي لا تكون مشمولة بتصاميم التهيئة.

¹ عرض لوزير إعداد التراب والوطني والتعمير بمناسبة تقديم مشروع ميزانية القطاع لسنة 2015.

هذه الإكراهات المجالية الجديدة تفتح الباب أمام التعمير الاستثنائي الذي يخول للسلطة المحلية في شخص السيد الوالي أو العامل سلطات تقديرية في إعطاء رخص استثنائية لمشاريع التعمير المزمع إنجازها بالمناطق الخاضعة لتصاميم التهيئة والتي تتعلق غالبا بتغيير تخصيصات استعمال المجال المحددة بتصاميم التهيئة، سواء بزيادة نسبة شغل المجال أو تغيير التطبيق وإعمار المناطق المخصصة للحدائق والمساحات الخضراء....

إن إشكالية السلطة التقديرية لدى سلطات التعمير الاستثنائي، تطرح عدة إشكالات أمام الهيئات المكلفة بإعداد تصاميم التهيئة، والتي تجد نفسها أمام تجمعات سكنية ومشاريع اقتصادية وسياحية كواقع تعمل على التعامل معه. و تعمل على صياغة برامج التنمية والتهيئة بتصورات واقعية مفروضة مما يجعل منه وثيقة علاجية ترصد وتهيئ وتهيكّل واقع تعميري موجود، أكثر منها وثيقة تدخلية تؤطر وتخصص استعمالات المجال، وتفرض مقتضيات قانونية وضوابط تعميرية توفق بين المصلحة العامة واستعمالات المجال.

إن إنتاج المجال بالوسط الحضري نتيجة ضم المجالات القروية الهامشية، تبعا للتقسيم الإداري المتتالي الذي يشهده المجال المغربي، إلى جانب قدم المقتضيات القانونية المنظمة لتصاميم التهيئة، هي تحديات وإشكالات تفرغ محتوى تصاميم التهيئة من مضمونها، وتفتح المجال أما المضاربات العقارية، وجشع المنعشين العقاريين، والنخب و الأعيان والمنتخبين بجميع أصنافهم التي تستعمل التعمير كأوراق انتخابية وآليات لتراكم الثروة.

كما تشجع هذه العوائق التي تحد من نجاعة تصاميم التهيئة اللوبي العقاري على المضاربة والاحتكار بضواحي المدن، ويفرض منطقه على الإدارة والمجالس الجماعية التي تضطر دائما إلى ضم مجالات هامشية قروية إلى المدار الحضري . وبالتالي تطرح تحديات وإشكالات مجالية أخرى على سلطات وهيئات التعمير التي تصبح عاجزة على مجاراتها والتحكم فيها، وهذا ما تأكده الإختلالات التعميرية والهوامش العشوائية التي باتت تشكل نقط ضعف للتنمية المجالية، ومرتعا لشتى الجرائم والإنفلاتات الأمنية، ومصدر للمشاكل البيئية على المجالات التي يقطنها، لم تفلح معها سياسات إعادة الهيكلة والإدماج والسياسات السكنية الاقتصادية والاجتماعية.

ثانيا: تصميم تنمية الكتل العمرانية بالوسط القروي :

تاريخيا يعتبر المجال القروي المجال الأكثر حضورا وقوة في الحياة السياسية والاقتصادية والاجتماعية، ويتبين ذلك من خلال الاهتمام الكبير الذي حظي به هذا المجال من طرف الأنظمة السياسية التي توالى على حكم الدولة المغربية، والتي كانت تعمل جاهدة على إخضاع هذه المجالات، وبدرجة أقل، العمل على كسب وتأيد وود القبائل المؤثرة والقرى ذات النفوذ السياسي والاجتماعي والاقتصادي.

فالمجال القروي كان المجال الأكثر تنظيما ومأسسة، بفعل الدور الكبير الذي لعبته الزوايا ومؤسسة "اجماع"، التي كانت تسهر على تأطير وتنظيم بنيات المجتمع القروي سياسيا واقتصاديا واجتماعيا وأمنيا. وبهذه الخصائص ظل المجال القروي يشكل نقطة ضعف للسلطة المركزية وغياب سيطرتها على العديد من القبائل التي كانت تسير أمورها بنفسها خاصة إبان الاستعمار.

وبعد الاستقلال، استمر المجال القروي يلعب نفس الأدوار التي كان يقوم بها تاريخيا في التنظيم الاقتصادي والاجتماعي ومصدر استقرار الدولة، هذه الأخيرة التي ركزت الاهتمام والتدخل مجاليا بالبادية قصد إدخالها في السياسة العامة للبلاد. ولأجل ذلك قامت الدولة بعدة إصلاحات بنيوية وسياسية وزراعية، قصد التغلغل وتفكيك بنيات المجتمع القروي، وإضعافه مقابل تزايد تركيز نفوذ وحضور السلطة المركزية في كافة المجالات، أكثر منه تدخلا من أجل التنمية القروية وتطوير هذه المجالات.

وفي هذا الإطار، وللتحكم في المجال القروي وتأطيره¹، سارعت الدولة منذ السنوات الأولى للاستقلال إلى إصدار ظهير 1960/06/25 المتعلق بتنمية الكتل العمرانية القروية، بواسطته سعت الدولة إلى ضبط المجال القروي والتحكم فيه عبر آلية التخطيط القروي المتجسدة في تصاميم التنمية، على اعتبار التعمير إحدى الآليات التدخلية التي تعتمد عليها السلطات العمومية للتحكم في المجال والساكنة، وتوجيهها وفق برامج وسياسات الدولة المحددة مركزيا.

1- بلغت نسبة التغطية بوثائق التعمير بالعالم القروي نسبة 62 في المائة، حيث تم تزويد العديد من المجالات والتجمعات القروية بمخططات توجيه التهيئة العمرانية بمخططات توجيه التهيئة العمرانية وتصاميم التهيئة ومخططات تنمية الكتل العمرانية القروية، لكن يلاحظ هناك ضعف نسب إنجاز المرافق والفضاءات العمومية المبرمجة في وثائق التعمير والتي لا تتعدى نسبة 20 في المائة بالنسبة لتصاميم التهيئة وأقل من 10 في المائة بالنسبة لمخططات تنمية الكتل العمرانية القروية. (أنظر الورقة التقديمية لأشغال الورشة الأولى حول وثائق التعمير بالعالم القروي: سبقت الإشارة إليه).

ويعتبر ظهير 1960/06/25 المنظم لتصميم التنمية أولى النصوص الخاصة بالتعمير التي أصدرتها الدولة بعد حصولها على الاستقلال. ويفسر هذا انشغالات الدولة الحديثة العهد بالاستقلال واهتمامها بقوة وتأثير البادية، والأخطار التي يمكن أن تتسبب فيها هذه المجالات إن هي تركت تتوسع مجاليا دون تأطير ومراقبة وتتبع من طرف السلطات المحلية التي تتحكم في إعداد وتعديل وإصدار مخططات التنمية القروية.

وبالرجوع إلى نصوص ظهير 1960/06/25، المنظم لتصاميم التنمية، نلاحظ أنه لم يحدد المجال الترابي الخاضع¹ لهذه التصاميم، والذي تسري أحكامه² على المناطق القروية التي تخرج عن مجال تطبيق ظهير 1952 بشأن التعمير³ هذه المناطق التي للإدارة المكلفة بالتعمير صلاحيات تحديد نطاقها.

ويعتبر تصميم التنمية وثيقة من وثائق التعمير، تتميز عن باقي وثائق التعمير الأخرى بإجراءاتها المرنة، والتي تتماشى وأوضاع التعمير والحياة العامة للمجال القروي. لكن الواقع الحالي لهذه المجالات والمتميز بالتوسع العمراني وتزايد الساكنة، بدأ يتجاوز الضوابط والإجراءات القانونية التي يتضمنها ظهير 1960/06/25، الذي يتعين تحيين وتعديل نصوصه وإصدار قانون جديد يستوعب المتغيرات المتسارعة لهذه المجالات.

ويتم إعداد تصاميم التنمية⁴ من طرف الوكالات الحضرية التي تحتكر مسطرة إعداد مشاريع هذه التصاميم، إلى جانب المصالح الخارجية لكل من وزارة الفلاحة التي تختص بإعداد المشاريع ذات الارتباط بالمناطق الفلاحية، وباستشارة مع وزارة التجهيز والمجالس الجماعية التي لها فقط صلاحيات إبداء الرأي حول وثائق التعمير ومن بينها تصاميم التنمية. وتكمن أهمية تصاميم التنمية في الدور الذي تقوم به والمتمثل أساسا في تخطيط وتنظيم المجالات التي يشملها وتنظيم الكتل القروية والعمارات الداخلة في دائرة تطبيقه، إلى جانب إحداث المنشآت الفلاحية والتجارية وإقرار اتفاقات التعمير...، إلى غير ذلك من

¹- عبد الرحمان البكريوي: التعمير بين المركزية واللامركزية، مرجع سابق ص: 130.

²- المادة الأولى من ظهير 1960/06/15 ينص على: تخضع إلى مقتضيات ظهيرنا الشريف هذا، الكتل العمرانية الواقعة خارج الدوائر المحددة في الفصل الأول من ظهير 1952/07/30 المتعلق بالتعمير).

³- الهادي مقداد: السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، مرجع سابق ص: 128.

⁴- حول مسطرة إعداد تصاميم التهينة وآثارها، وللمزيد من التوسع انظر: عبد الرحمان البكريوي: التعمير بين النظرية واللامركزية مرجع سابق ص: 130 وما بعدها.

المقتضيات التي تساهم في تأهيل وتنمية المجالات القروية، وتساعد على فك العزلة عليها وربطها بالمراكز المحددة والحضرية.

وترتب هاته التصاميم فور الموافقة عليها من طرف وزير الداخلية عدة آثار قانونية ملزمة للأشخاص والإدارات. فبمجرد دخول هاته التصاميم حيز النفاذ تصبح مقتضياتها وإجراءاتها ملزمة لكل الأطراف الذين يتعين عليهم التقيد بما تتضمنه من ضوابط وارتفاقات المرور وعدم البناء، وضرورة الحصول على تراخيص وأذن قبل الإقدام على إنجاز أي مشروع يعتزمون القيام به، والذي يستوجب أن يكون وفق الضوابط القانونية المخطط لها بتصاميم التنمية.

وتساهم تصاميم التنمية إلى جانب وثائق التعمير الأخرى، الحضرية والقروية، في تأطير المجال وتنظيم استعمالات السطح وتخصيص الأراضي. وبإمكان هذه التصاميم التي تطبق على الكتل العمرانية القروية غير الخاضعة لوثائق التعمير الأخرى، أن تساعد على تنظيم وحماية المجالات الساحلية التي تمتد على مساحات واسعة قروية على الواجهتين الأطلسية والمتوسطية. ومن شأنها كذلك، أن تملئ الفراغ الناتج عن عدم خضوع عدة مجالات ساحلية قروية لوثائق التعمير الأخرى، أن تستفيد هذه المجالات من الضوابط والإجراءات التي بالرغم من قدمها ومحدوديتها كأدوات لحماية وتنظيم بعض مناطق الساحل.

ثالثا: تصاميم تهيئة منطقة ضفتي أبي رقرق وموقع بحيرة مارشيك

في إطار برامج التهيئة والاستثمارات الهادفة إلى تنمية وتطوير القطاع السياحي، قامت الدولة بتحديد العديد من المواقع الساحلية كمناطق ذات منافع سياحية يستوجب إعدادها وتنميتها. ومن بين هذه المناطق نجد منطقة ضفتي أبي رقرق¹ على الأطلسية، ومنطقة موقع بحيرة مارشيك² على الواجهة المتوسطية.

وبالرجوع إلى القوانين المحدثه لهذه المناطق، سواء القانون رقم 16.04 المتعلق بمنطقة ضفتي أبي رقرق، أو القانون رقم 25.10 المحدث لموقع بحيرة مارشيك، يتبين من

¹ - ظهير شريف رقم 1.50.70 صادر بتاريخ 2005/11/23 بتنفيذ القانون رقم 16.04 المتعلق بتهيئة واستثمار ضفتي أبي رقرق المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5373.

² - ظهير شريف رقم 1.10.144 صادر بتاريخ 2005/07/16 بتنفيذ القانون رقم 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار منطقة موقع بحيرة مارشيك المنشور بالجريدة الرسمية عدد 5857.

هذه المقترحات أن المشرع نص على نفس القواعد و الإجراءات و المساطر المتعلقة بتهيئة واستثمار هاتين المنطقتين.

وقد أسندت مهام التهيئة والإعداد بالمنطقتين المذكورتين أعلاه إلى وكالة خاصة، (وكالة ضفتي أبي رقرق ووكالة موقع بحيرة مارشيك)، وهي عبارة عن مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، وتخضع لوصاية ومراقبة الدولة لضمان تقيد أجهزتها واحترامها للمهام الموكولة إليها. وبوجه عام السهر على تطبيق النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

ويعهد إلى الوكالة، داخل حدود منطقة التهيئة سواء فيما يتعلق بمنطقة ضفتي أبي رقرق، أو موقع بحيرة مارشيك القيام بالمهام التالية:

- إعداد جميع الدراسات أو المخططات العامة والتقنية والإقتصادية والمالية المتعلقة بتهيئة المنطقة التابعة لها.

- وضع مشروع تصميم التهيئة الخاص بالمنطقة وعرضه على السلطات المختصة للمصادقة عليه.

- إنجاز الأشغال اللازمة لتعمير المنطقة، والقيام بمنح الأذن في إحداث التجزئات وتقسيم العقارات وإحداث المجموعات السكنية ورخص البناء والسكنى وشهادات المطابقة.

- الحرص على التقيد بالقوانين والضوابط المتعلقة بالتعمير والقيام بمراقبة مطابقة التجزئات والتقسيمات والمجموعات السكنية والمباني المحدثه داخل المنطقة لأحكام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل.

ويمكن للوكالة، من اجل القيام بمهامها، أن تمتلك الأراضي الضرورية سواء عن طريق الإقتناء أو عن طريق سلوك مسطرة نزع الملكية.

ويتم وضع تصميم التهيئة الخاص بالمنطقة وفق المسطرة¹ التالية:

¹ بشأن مسطرة إعداد تصميم تهيئة منطقة مارشيك راجع مقتضيات القانون رقم 25.10، وبخصوص تصميم تهيئة منطقة ضفتي أبي رقرق راجع مقتضيات القانون رقم 16.04 المذكوان.

وتتولى الوكالة وضع مشروع تصميم التهيئة الخاص بالمنطقة، و بعد ذلك تقوم بإحالة مشروع التصميم على الإدارة أو الإدارات المختصة، وعلى المجلس أو المجالس الجماعية المعنية لإبداء رأيها بخصوص المشروع.

ويمكن للإدارة المختصة ولهذه المجالس إبداء رأيها وملاحظاتهما وتقديم مقترحاتها بشأن مشروع التصميم داخل أجل شهر من تاريخ الإحالة، و في حالة سكوتها وعدم تقديم أي مقترح داخل الأجل المذكور يفسر هذا السكوت بمثابة موافقتها على المشروع.

ويخضع مشروع تصميم التهيئة لبحث عمومي يستمر لمدة شهر وهو نفس الأجل الذي يكون فيه المشروع قيد الدراسة من طرف المجالس الجماعية ومجالس المقاطعات المعنية. هذا البحث العمومي يمكن العموم من الإطلاع على المشروع وتقديم ملاحظاتهم و تعرضاتهم التي تدون في سجل يفتح لهذا الغرض.

ومن أجل إطلاع العموم على مشروع التهيئة، يتعين على الوكالة أن تقوم بنشر إعلان يتضمن بيان تاريخ افتتاح واختتام البحث بشأن المشروع مع الإشارة إلى أنه سيتم إيداع هذا الأخير بمقر الجماعة المعنية. وينشر المشروع في جريدتين مآذون لهما بتلقي الإعلانات القانونية في تاريخ تفصل بينهما ثمانية أيام.

وبمجرد توصل رئيس الجماعة بالإعلان المذكور أعلاه ومشروع التصميم، وسجل الملاحظات، يقوم بتعليق المشروع و فتح السجل الخاص بمكاتب الجماعة طوال مدة شهر. وبعد إنتهاء البحث العلني ودراسة المشروع من طرف المجالس الجماعية المعنية، وكذلك دراسة الإقتراحات المقدمة من طرف الإدارات المختصة والمجالس الجماعية في حالة وجودها، والتوافق على الصيغة النهائية لمشروع تصميم التهيئة يصادق على هذا التصميم بمرسوم وينشر بالجريدة الرسمية.

وفور نشر تصميم التهيئة بالجريدة الرسمية، تسري آثاره على الأفراد والمؤسسات الذين يتعين عليهم التقيد بأحكامه والعمل بمقتضياته. ويعتبر بذلك المرسوم الصادر بالمصادقة على تصميم التهيئة بمثابة إعلان على أن العمليات اللازمة لتهيئة منطقة التصميم ذات منفعة عامة. كما يتعين ترجيح أحكامه وضوابطه على وثائق التعمير في حالة التعارض، وعلى كافة الوثائق القطاعية الأخرى.

وبناء على ماسبق، يتضح أن تصميم التهيئة الخاصة¹ بهذه المناطق تعد وفق نفس المسطرة و الإجراءات التي تخضع لها تصاميم التهيئة، مع منح صلاحيات موسعة لإدارة الوكالة وتقليص آجال البحث العمومي إلى شهر واحد، وإقرار مسطرة خاصة لنزع ملكية الأراضي الخاضعة لنطاق التصميم.

وخلاصة القول، فوثائق التعمير بشقيها التوجيهية والتنظيمية الحضرية و القروية، ساعدت منذ إصدار قوانين التعمير على تقرير العديد من الارتفاقات والضوابط التي وفرت الحماية للمجالات الساحلية الخاضعة لنطاق تطبيقها، كما ساهمت في حفاظ هذه المناطق على إمكانياتها الطبيعية عبر تقرير ارتفاعات عدم البناء، من خلال تحديدها للمناطق الطبيعية والمساحات الخضراء. لكن واقع المجالات الساحلية الحالي، يفرض ضرورة الإسراع بإعداد آليات تهيئة الساحل حتى يمكن أن تستوعب التغيرات الكبيرة للمجال الساحلي، وتتماشى مع المفهوم الموسع للساحل الذي يتجاوز الحدود التي حددها ظهير فاتح يوليو 1914، وينسجم مع التدابير الحمائية والوقائية لنظام البيئة، ومع توجهات وتصورات سياسة إعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة.

المبحث الثاني: تداخل الاختصاصات بين المؤسسات والبنيات الإدارية بالساحل.

إن أهمية المجال الساحلي كفضاء جغرافي متنوع الخصائص والإمكانيات الأيكولوجية وبوابة المغرب على العالم الخارجي، يفسر التمرکز القوي والمتزايد للأنشطة الإنسانية التي تتنافس مجاليا للقرب من البحر، وتنوع وتعدد النصوص القانونية التي تتقاطع وتتمفصل قواعدها بالمجال الساحلي التي تنظم وتقن هذه الأنشطة.

ويوازي هذا التنوع في التشريعات والأنشطة البشرية، تعدد وتنوع في الأجهزة المؤسساتية المتدخلة في إدارة وتدبير المجال الساحلي، والذي كانت له تداعيات سلبية على مشاريع التهيئة السياحية الساحلية التي جاءت في إطار برنامج المناطق ذات الأسبقية في الإعداد.

¹ - تمت الموافقة على تصميم التهيئة الخاص بضفتي أبي رقراق وبالإعلان أن في ذلك منفعة عامة بموجب مرسوم رقم 2.09.472 بتاريخ 3 سبتمبر 2009 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5773 بتاريخ 28 سبتمبر 2009.
- تمت الموافقة على تصميم التهيئة الخاص بموقع بحيرة ماريشكا وبالإعلان أن في ذلك منفعة عامة بموجب مرسوم رقم 159. 12. 2 بتاريخ 18 أبريل 2012 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6043 بتاريخ 30 أبريل 2012.

ويشهد المجال الساحلي الوطني تدخل العديد من الأقسام الوزارية¹، والمجالس الوطنية، والوحدات الترابية على اختلاف تراتبيتها. وتتحدد الأجهزة المؤسساتية في البنيات الإدارية المختلفة،

المركزية والمحلية التي تتكلف بتنفيذ سياسات الدولة الخاصة بالقطاعات المتنوعة المتواجدة على امتداد المجال الساحلي. وتبقى السمات التي تميز هذه المؤسسات هو طابع المركزية والتشتت²، وكثرتها وتعددتها سواء على المستوى المركزي أو المحلي مما يلقي بآثاره³ على التنسيق والتعاون بينها على مستوى الإعداد الناجع والفعال للمجال الساحلي.

وتطرح مقارنة إعداد مندمج للمجال الساحلي مشاكل متعددة تتعلق أساسا بإشكالية التنسيق⁴ بين المتدخلين الناتجة عن غياب توزيع واضح و صريح للاختصاصات بين مختلف القطاعات الوزارية والهيئات المركزية، والمصالح الخارجية الممثلة لها محليا، وكذلك الوحدات الترابية المكلفة بإدارة وتدبير الشأن المحلي والتي تمارس مهام عامة ترتبط بقضايا الوقاية وحماية المجال الساحلي. هذا في ظل الفراغ المؤسسي الناتج عن غياب هيئة/مؤسسة تختص بمهام إدارة وتدبير وحماية المجال الساحلي.

وينبغي التأكيد على أن دراسة الإطار المؤسسي وتحليل آليات اشتغاله، ومجال حدود تدخله بالمجال الساحلي، يطرح أيضا إشكالات عميقة تكمن في صعوبة الإحاطة والإلمام بكل الهيئات الوزارية والمؤسسات والإدارات والمجالس العلمية والتقنية والأمنية المتدخلة مجاليا بالساحل، لكن وارتباطا بموضوعها الذي يركز على الإعداد السياحي والحماية القانونية للمجال الساحلي، ودوره في تحقيق تدبير مندمج للمجال الساحلي، سوف نحاول التركيز⁵ على الأجهزة المركزية والمحلية المختصة بالقطاع السياحي، وتلك المكلفة

¹- Abdelghani ABOUHANI : Gouverner les périphéries urbaines de la gestion notabiliaire à la gouvernances urbaine au Maroc, Collection urbaine, L'Harmattan, 2011., P 354.

²- بهاء الدين الشراوي، مرجع سابق، ص : 24.

³- عبد الله حداد: قطاع الإسكان بالمغرب دراسة قانونية وقضائية، منشورات عكاظ، الرباط، 2004، ص: 111.

⁴ - مفهوم التنسيق يعني لغويا التنظيم، وفي مجال الإدارة العامة فإن التنسيق تتعدد مفاهيمه ويختلف بحسب الزاوية التي ينظر إليها علماء الإدارة إلى هذا المفهوم، يعرفه عبد الفتاح الذهبي: أنه يعني إنشاء علاقات أو اتصالات مناسبة بين الوحدات الإدارية، أي إحلال الانسجام بين مختلف مراكز القرار. أما صالح المستف فيرى أن المفهوم الإداري للتنسيق يفيد: "تنظيم العلاقات بين عدة وحدات إدارية بمعنى آخر إقامة تماسك بين العديد من مراكز القرارات". للمزيد من التفصيل نحلل علأطروحة السيد عبد الكريم بخنوش حول موضوع التنسيق الإداري للمصالح الإقليمية التابعة للدولة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-أكادال الرباط، 2001/2000 الصفحات 25 و ما بعدها.

⁵- وما ينبغي التأكيد عليه أننا سنركز الدراسة والبحث في هذا الإطار على انعكاسات وآثار تشتت وتعدد الهيئات على تدبير وإدارة المجال الساحلي، علما أن مهام وبنيات وهياكل هذه الأخيرة شكلت محور دراسات جامعية وبحوث تطرقت لمجمل اختصاصاتها وهياكلها الإدارية.

بالقطاع البيئي وإعداد التراب وتدبير الملك العام إلى جانب المجالس المابين وزارية (المطلب الأول)، فضلا عن دور الجماعات الترابية المتدخلة بالمجال الساحلي في ظل غياب جهاز خاص تسند له مهام إدارة وتدبير وحماية هذا المجال (المطلب الثاني).

المطلب الأول : إشكالية التنسيق بين المؤسسات على المستوى المركزي

إن تزايد اهتمام السلطات العمومية بالحماية والتهيئة المجالية، وتهيئة مناطق سياحية بالساحل قصد تنمية القطاع السياحي، أدى إلى تطور التنظيم الإداري للهيئات الوزارية المهمة بهذه القطاعات وإحداث عدة مجالس وطنية ولجان مابين وزارية للإشراف على إعداد وتنفيذ سياسات الدولة في ميادين إعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة، والبيئة التهيئة السياحية بالمجال الساحلي الذي يعد الإطار/المجال المستقبل لمشاريع وبرامج التهيئة السياسية الساحلية بشكل خاص.

ويطرح تعدد المؤسسات والإدارات المهمة بالمجال الساحلي، إشكالية التنسيق والتعاون بين مجموع الهيئات الإدارية والجماعات الترابية التي تهتم بتنفيذ سياسة الدولة بالمجال الساحلي، والتي تشهد حضورا قويا لبعض الوزارات خاصة الوزارات المكلفة بقطاعات التجهيز والأشغال العمومية، حاليا تسمى وزارة النقل والتجهيز واللوجستيك، وقطاع السياحة، وقطاع البيئة وإعداد التراب الوطني والفلاحة (الفرع الأول)، وإلى جانب هذه الهيئات العمومية، تتنافس العديد من المجالس المابين وزارية (الفرع الثاني)، على تدبير وحماية المجال الساحلي مما يكون له أثر سلبي على إعداد وتهيئة المشاريع المزمع إنجازها بالمجالات الساحلية.

الفرع الأول : تعدد القطاعات الوزارية المتدخلة بالمجال الساحلي.

تطرح إشكالية التنسيق بين القطاعات الوزارية في ميدان تهيئة وحماية المجال الساحلي إشكالات وصعوبات متعددة تتمحور حول من يدبر المجال الساحلي ؟ ومن شأن هذا التعدد أن يعيق عملية إدارة وتدبير هذه المجال الحيوي، خاصة وأن التواجد الحديث للقطاعات الوزارية التي تعنى بالتهيئة السياحية، وحماية البيئة والتدبير المندمج للساحل

بالهيكلية الإدارية، يجد صعوبة كبيرة في اكتساب تنازلات وظيفية من قطاعات وزارية كلاسيكية قديمة تعتبر نفسها الجهة المؤهلة والمختصة بتدبير المجالات الساحلية، نذكر منها على الخصوص وزارة النقل و التجهيز و اللوجستيك التي تختص بإدارة الملك العام الذي يضم من بين مكوناته جزءا من المجال الساحلي، والذي لازال ينظم بعدة نصوص قانونية قديمة مقارنة مع بداية الاهتمام بالقطاع السياحي والبيئي وإعداد التراب الوطني.

وإن حماية وتدبير المجال الساحلي تتجاذبه العديد من الأقسام¹ الوزارية التي ترتبط سياساتها بهذا الحيز المجالي. فوزارة السياحة² ذات الاختصاص بالتهيئة السياحية والأنشطة المرتبطة بالسياحة التي تمارس بالنطاق الترابي للمجالات الساحلية، مما يجعل منها فاعلا مباشرا مت دخلا بهذه المجالات.

فطبقا للمرسوم رقم 651-08-2 الصادر في 2009/06/15، تناط بالسلطة الحكومية المكلفة بالسياحة مهمة إعداد وتنفيذ السياسة الحكومية في ميدان السياحة ويسند إليها :

- إعداد وتنفيذ استراتيجية تطوير السياحة وتتبعها.
- إعداد مشاريع القوانين والأنظمة المتعلقة بالأنشطة السياحية والسهر على تطبيقها.
- إجراء الدراسات والأبحاث اللازمة لتنمية السياحة.
- توجيه ومراقبة عمل المصالح اللامركزية وتقديم الوسائل الضرورية لسيورها.

وإلى جانب وزارة السياحة، نجد المكتب الوطني المغربي للسياحة الذي يعتبر مؤسسة عمومية ذات صبغة صناعية وتجارية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويخضع

¹- يمكن أن نصيف كذلك المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، تبعا للمادة الثانية من القانون التنظيمي رقم 12-128 المحدث للمجلس فهو يقوم بمهام إستشارية لدى الحكومة ومجلس النواب ومجلس المستشارين. ولهذا الغرض، يعهد إليه بما يلي:
- الإدلاء برأيه في التوجهات العامة للإقتصاد الوطني والتنمية المستدامة وفي جميع القطاعات الأخرى ذات الطابع الإقتصادي والاجتماعي والبيئي المتعلقة بالجهوية المتقدمة،

- تقديم إقتراحات في مختلف الميادين الإقتصادية والاجتماعية والبيئية،
- تيسير وتدعيم التشاور والتعاون بين الفرقاء الإقتصاديين والاجتماعيين والمساهمة في بلورة ميثاق اجتماعي،
وتضيف المادة الثالثة، انه باستثناء مشاريع قوانين المالية، للحكومة وللمجلس النواب ان يستشير المجلس حول مشاريع ومقترحات القوانين التي تضع إطارا للأهداف الأساسية للدولة في الميادين الإقتصادية والاجتماعية والبيئية، وأيضا بخصوص المشاريع المرتبطة بالإختيارات الكبرى للتنمية ومشاريع الإستراتيجيات العامة المتعلقة بالسياسات العامة للدولة في الميادين الإقتصادية والاجتماعية والبيئية.
وللمجلس حسب المادة الخامسة مدة الشهرين لإبداء رأيه بخصوص المشاريع والمقترحات والقضايا المحالة عليه تبتدأ من تاريخ توصله بها.(ظهور شريف رقم 14-124 الصادر بتاريخ 31 يوليو 2014 بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 12-128 المتعلق بالمجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي، المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6282 بتاريخ 14 أغسطس 2014.

²- تسمى حاليا وزارة السياحة والنقل الجوي والصناعة التقليدية والإقتصاد الإجتماعي بموجب المرسوم 204-17-2 صادر في فاتح شعبان 1438 (28 أبريل 2017) يتعلق باختصاصات وزير السياحة والنقل الجوي والصناعة التقليدية والإقتصاد الإجتماعي. المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6566 بتاريخ 04 ماي 2017

للوصاية الإدارية للوزارة المكلفة بالسياحة¹، يختص هو الآخر بالقطاع السياحي. أحدث المكتب الوطني للسياحة قبل إحداث وزارة السياحة، وأعيدت هيكلته سنة 1976، بحيث أصبح المكتب يمارس نشاطاته تحت وصاية الوزارة المكلفة بالسياحة، ولهذا الغرض يقوم المكتب الوطني المغربي للسياحة بالمهام التالية :

- وضع وتنفيذ برامج الإشهار لصالح السياحة المغربية
- القيام بإنجاز وتهيئة وتسيير جميع التجهيزات التي تساهم في تنمية السياحة
- إحداث مراكز للاستقبال وتدبير شؤونها... وغيرها من الصلاحيات التي تدخل في إطار تطوير القطاع السياحي.

وبإعادة هيكلة المكتب الوطني المغربي للسياحة وفق المنظور الجديد للسياحة الوطنية، الذي شهد إقرار تنظيم إداري لقطاع جديد تميز بخلق وزارة السياحة، ثم إذن حصر أشغال وتدخلات المكتب في وظيفة الإنعاش والتسويق السياحي للسياحة الوطنية.

ولعل ما ميز عمل السلطات المكلفة بالقطاع السياحي منذ إحداث وزارة السياحة إلى جانب المكتب الوطني المغربي للسياحة، هو التباين والتداخل في المهام الذي تقوم بها كل هيئة خاصة وأن المكتب أنشأ قبل الوزارة وراكم تجربة وخبرة في الميدان السياحي، وساهم في تنمية وتطوير القطاع السياحي لعدة سنوات إلى حين إدراجه بالتنظيم الإداري للمملكة إلى جانب الوزارة المكلفة بالسياحة. ساهم هذا الإدراج في تضارب وتباين الاختصاص بين الهيئتين، فكل هيئة تتمسك بصلاحياتها في إدارة القطاع السياحي وأولويتها بالقطاع بالنظر إلى مصدر سلطاتها المستمدة من التعيين بظهير سواء الوزير المكلف أو مدير المكتب الوطني آنذاك، مما أثر على حسن تدبير القطاع السياحي.

ولهذه الأسباب، قامت السلطة الحكومية بإعادة هيكلة المكتب الوطني المغربي للسياحة بتاريخ 12 أبريل 1976، واقتصرت مهامه في حدود الإنعاش والتسويق السياحي للسياحة الوطنية داخليا وخارجيا، وأصبح يعمل ضمن تراتبية إدارية وضعت في درجة ثانية

¹ - المادة الأولى من المرسوم رقم 2-08-651 الصادر في 15/06/2009 تمت الإشارة إليه.

بعد الوزارة التي تبقى الجهة الوصية إداريا على المكتب بالرغم من استقلاله المالي والإداري باعتباره مؤسسة عمومية.

ولقد ساهم المكتب إلى جانب وزارة السياحة في تطوير القطاع السياحي، خاصة التهيئة السياحية التي تستهدف المجالات الساحلية من خلال برامج التهيئة، وتتبع ومراقبة التجهيزات، والإشراف على عمل شركات التهيئة السياحية، وإعداد البرامج والدراسات المتعلقة بالسياحة، وغيرها من المهام التي تنسم بالتداخل وعدم الوضوح جاءت بمصطلحات مبهمة (المساهمة... الإعداد... الإشراف... القيام بالدراسات)، في غياب تحديد دقيق للصلاحيات والمهام، الأمر الذي يعرف تداخلا في مهام هذه الهيئات مع قطاعات وزارية أخرى يدخل ضمن اختصاصاتها إعداد وتدبير المجال الساحلي، خاصة وزارة التعمير وإعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة، حيث حدد المرسوم رقم 2-14-428 الصادر بتاريخ 8 غشت 2014¹ الخاص بتنظيم هذه الوزارة مهام الوزارة في الصلاحيات التالية :

- وضع السياسة الحكومية في ميدان إعداد التراب الوطني والجهوي،
- دعم التلقائية واندماجية السياسات العمومية بتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية،
- وضع استراتيجيات وبرامج عمل للنهوض بميادين التعمير والهندسة المعمارية بتنسيق مع مختلف القطاعات الوزارية المعنية والسهر على تنفيذها،
- اتخاذ الإجراءات اللازمة لضمان تغطية التراب الوطني بوثائق التعمير وتطوير مجالات ترابية مندمجة ومستدامة وتنافسية بتنسيق مع جميع المتدخلين...

وبقراءة صلاحيات ومهام وزارة التعمير وإعداد التراب الوطني²، الذي يعتبر المجال الوطني ككل، مجال تدخلها بمكوناته ومجالاته المختلفة، فهي تسهر على ضمان توزيع عادل للثروات والأنشطة والسكان، على مجموع المجال، وتعتبر الجهاز الوزاري الذي تتداخل اختصاصاته، ويتدخل في السياسات القطاعية الخاصة بكل وزارة ومنها القطاع السياحي. فكل تدخلاتها كما تنص على ذلك اختصاصاتها تتم بتنسيق مع القطاعات الأخرى فهي تعمل

¹ - منشور بالجريدة الرسمية عدد 6209 بتاريخ 8 سبتمبر 2014.

² - تسمى حاليا وزارة إعداد التراب والتعمير والإسكان وسياسة المدينة، بموجب المرسوم عدد 2-17-178 يتعلق باختصاصات وزارة إعداد التراب والتعمير والإسكان وسياسة المدينة. والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6566 بتاريخ 04 ماي 2017.

على : "... دعم اندماجية السياسات العمومية بتنسيق مع القطاعات الوزارية المعنية..."، وعلى تطوير مجالات ترابية مندمجة ومستدامة وتنافسية مع جميع المتدخلين¹.

والواضح أن وزارة التعمير وإعداد التراب والإسكان وسياسة المدينة تجد نفسها تشتغل إلى جانب كل القطاعات الوزارية الأخرى، ويفترض فيها العمل والتنسيق مع كل المتدخلين لضمان أداء المجالات الوطنية لوظيفتها، وفي إطار اندماجي يساهم في تحقيق تنمية مستدامة. وكذلك، الحرص على أن تكون المشاريع المرتبطة بالأنشطة الإنسانية التي تستهدف مجالا معيناً مندمجة في محيطها المجالي ومنتجة، وتدخل في إطار التوجهات الأساسية لإعداد التراب الوطني الهادفة إلى تحقيق النجاعة الاقتصادية والإنصاف الاجتماعي والتنمية المستدامة².

وإن أهداف الإعداد والنجاعة المجالية والتنمية المستدامة، تتقاطع و مهام القطاعات الوزارية الأخرى التي تهدف إلى تنمية وتطوير قطاع وزاري معين ونشاط اقتصادي محدد بالمجال الوطني، كالقطاع السياحي الذي يتمفصل ويتقاطع مع سياسة إعداد التراب الوطني بكونه يستهدف المجال الوطني، وتهيئة مناطق سياحية بمجالاته المختلفة.

ويعد المجال الساحلي، الذي شكل في الآونة الأخيرة إحدى مرتكزات تنمية القطاع السياحي في ظل المخطط الأزرق الذي حدد ستة مناطق بالمجال الساحلي كمناطق للتهيئة السياحية أحد التطبيقات العملية لتدخل العديد من الهيئات والقطاعات المركزية، مما يشكل نوعاً من التداخل والصعوبة في معرفة حدود كل قطاع وزاري في التهيئة الذي يعد من صميم وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير³، ومدى احترام وارتكاز وزارة السياحة في

¹ - إعداد التراب الوطني هو إعداد لمقومات تنميتها، ولمستقبل بلادنا، وهو بذلك ليس بمجرد قطاع من القطاعات الوزارية وإنما هو شأن عمومي يهم كافة الفاعلين التنمويين ومجموع المواطنين (مقتبس من مداخلة الوزير الأول بمناسبة انطلاق الحوار الوطني بتاريخ 26 يناير 2006).

² - التصميم الوطني لإعداد التراب الوطني الوثيقة التوجيهية لوزارة إعداد التراب الوطني والماء والبيئة : مديرية إعداد التراب الوطني 2003 ص 46.

³ - لعل السمة البارزة لقطاع إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان، هي عدم الاستقرار في الهيكلية الإدارية منذ الاستقلال، فبعد أول حكومة (دجنبر 1955)، انتقلت مصلحة السكن والتعمير التي كانت تابعة لمديرية الأشغال العمومية سنة 1950 إلى وزارة التعمير والسكن، سنة بعد ذلك انتقلت مهام هذه الوزارة إلى وزارة الأشغال العمومية من جديد تحت اسم مديرية التعمير، ثم انتقل قطاع التعمير إلى وزارة الداخلية سنة 1967 التي تكلفت بإدارة مهام التعمير والسكن عن طريق مديرية السكن والتعمير سنة 1972، حيث تم خلق وزارة تجمع بين قطاع التعمير وبين الإسكان والسياحة والبيئة، وبمناسبة التشكيلة الحكومية لسنة 1977، تم خلق وزارة السكن وإعداد التراب الوطني والتي كانت مكلفة أيضاً بالتعمير، وبصدر مرسوم 10 يناير 1981، المنظم والمحدد لاختصاصات وزارة السكن وإعداد التراب، أصبحت هذه الوزارة صاحبة المسؤولية الأولى في تهيئة المجال، وبعد الأحداث الاجتماعية لسنة 1984، تم نقل التعمير من جديد لوزارة الداخلية.

وظل هذا الوضع قائماً إلى حدود تشكيل حكومة التناوب بتاريخ 14 مارس 1998، حيث سيفصل ملف إعداد المجال عن وزارة الداخلية ليسند إلى وزارة خاصة أطلق عليها اسم وزارة إعداد التراب الوطني والبيئة والتعمير والإسكان، وقد صدر مرسوم بتاريخ 16 أبريل 1998 يحدد اختصاصات هذه الوزارة، لكن حال التنظيم الإداري لهذا القطاع سيستمر في إعادة الهيكلة حيث تم إلحاق قطاع البيئة بوزارة الطاقة والمعادن وبقي قطاع إعداد التراب والتعمير والإسكان ضمن قطاع وزاري إلى حين انفصال قطاع الإسكان وسياسة المدينة في وزارة مستقلة عن إعداد التراب الوطني والتعمير في ظل التعديل الحكومي لسنة 2013. ومع تعيين الحكومة الحالية لسنة 2017 تم دمج من جديد قطاعات إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة في وزارة واحدة (المرسوم رقم 17-198-

إعداد برامج التهيئة السياحية على توجهات إعداد التراب الوطني ومبادئه، وهل تساهم وزارة إعداد التراب الوطني في برامج التهيئة السياحية، علما أن قطاعات إعداد التراب والتعمير والإسكان والبيئة شهدت منذ سنوات حالة من الترحال بين عدة قطاعات وزارية مختلفة بين وزارة النقل والتجهيز واللوجستيك والماء¹، ووزارة الداخلية، والطاقة والمعادن، ووزارة مستقلة، مما أثر على تكوين تنظيم وزاري يراكم من التجربة ما يجعل منه قاطرة للتهيئة والإعداد المجالي بالمغرب.

وإلى جانب تداخل سياسة التهيئة السياحية الساحلية مع سياسة إعداد التراب الوطني التي صنف السواحل من المجالات الحساسة التي يتعين تأهيلها والعناية بها، هناك القطاع الوزاري المكلف بالتنمية المستدامة² والذي يدخل ضمن اختصاصاته حماية البيئة بكل مكوناتها وبمجال التراب الوطني ككل، ويدخل المجال الساحلي ضمن أولوية الوزارة المكلفة بالقطاع البيئي نظرا لحساسية هذا الوسط الطبيعي، ولحجم الأخطار التي تتهدده والتدهور والتراجع الكبير الذي تشهده إمكاناته الطبيعية والايكولوجية، فهي تهتم بإعداد وتنفيذ سياسة الدولة في مجال البيئة، ولهذا الغرض تتكلف السلطة الحكومية بالقطاع البيئي بالمهام التالية³.

- تنشيط العمل الحكومي في مجال تدبير البيئة وتشجيعه والنهوض به وتنسيقه، باتصال مع الوزارات المعنية ومتابعة تنفيذه،
- المساهمة في حماية الموارد الطبيعية لتفادي كل تبذير أو إتلاف من شأنه عرقلة التنمية المستدامة،
- مباشرة دراسات التأثير على البيئة وإبداء الرأي في المشاريع التي لها انعكاسات على البيئة،

²=صادر في فاتح شعبان 1438 الموافق ل 28 أبريل 2017 يتعلق باختصاصات وزير إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة. المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6566 بتاريخ 04 ماي 2017).

¹ - أضيف إلى هذه الوزارة قطاع الماء بموجب المرسوم رقم 201-17-2 بتاريخ فاتح شعبان 1438 الموافق ل 28 أبريل 2017 يتعلق باختصاصات وزير التجهيز والنقل واللوجستيك والماء والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6566 بتاريخ 04 ماي 2017.

² - بموجب المرسوم رقم 204-17-2 بتاريخ فاتح شعبان 2017 الموافق ل 28 أبريل 2017 يتعلق باختصاصات وزير الطاقة والمعادن والتنمية المستدامة. والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6566 بتاريخ 04 ماي 2017 تم تغيير تسمية القطاع البيئي بتسمية التنمية المستدامة.

³ -المادة الأولى من المرسوم رقم 922-99-2 الصادر في 06 شوال 1420 (13 يناير 2000)، في شأن تنظيم و اختصاصات كتابة الدولة المكلفة بالبيئة الجريدة الرسمية رقم 4770 الصادرة في 12 فبراير 2000 .

- تحسين ظروف وإطار عيش السكان داخل المستوطنات البشرية الحضرية والقروية،
- إدماج البعد البيئي في برامج التنمية ولاسيما برامج التربية والتكوين والبحث العلمي والإعلام، وغيرها من الاختصاصات التي تبين حجم التداخل والتقاطع مع عدة قطاعات حكومية وأخرى و تحتاج إلى تكثيف جهود التواصل والتنسيق والتعاون.
- بالإضافة إلى هذه المهام، أسند القانون المتعلق بالساحل للقطاع الوزاري المكلف بالبيئة عدة صلاحيات يمكن إجمالها فيما يلي:
- تسهر على إعداد المخطط الوطني للساحل بالإعتماد على مقاربة تدبير مندمج يراعي النظام البيئي الساحلي والمتغيرات المناخية¹،
- تعمل في حالة غياب المخطط الوطني للساحل أو التصميم الجهوي للساحل على تحديد المنطقة أو المناطق الساحلية موضوع التهيئة والحماية والاستصلاح والمحافظة بموجب مرسوم²،
- تقوم بجرد الشواطئ والأجراف والشرائط الكثبانية التي قد تتأثر بالتعرية بغرض حمايتها أو إعادة تأهيلها³،
- تخضع المشاريع التي تقام استثناء بالمناطق الساحلية لدراسات التأثير على البيئة كما تحرص على مواءمة وثائق التعمير وإعداد التراب من توجهات تدابير التهيئة والحماية المنصوص عليها بقانون الساحل.

إن صلاحيات ومهام القطاع الوزاري المتعلق بالتنمية المستدامة والقوانين المختلفة، والحديث الإصدار، جاءت بعدة تدابير ومقتضيات تتداخل مع القطاعات الوزارية الأخرى المختلفة وتتقاطع كلها بالمجال الساحلي. فالسلطة الحكومية المكلفة بالتنمية المستدامة تهتم بحماية الموارد البحرية والتدبير المندمج والمستدام للساحل، وحماية المنظومات البيئية لهذا المجال، وذلك باعتماد سياسة مندمجة للتدبير لتفادي تدهور هذا المجال الهش. ولتحقيق ذلك فهي تتخذ عدة إجراءات وتدابير تهدف إلى محاربة كل أشكال المضاربات العقارية

1 - المادة 3 من القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل سبقت الإحالة عليه.

2 - المادة 12 من نفس القانون.

3 - المادة 28 من نفس القانون.

ومحاربة الاستغلال السياحي المفرط، وتبني نظرة شمولية لاستغلال مقالع الرمال على طول المنطقة الساحلية²¹.

ولقد شهد القطاع البيئي صدور العديد من القوانين الحديثة التي جاءت بعدة تدابير وإجراءات تهدف حمايته، ومعالجة الأضرار والتدهور الذي شهدته المنظومة البيئية بالمجالات الوطنية منها، القانون رقم 99-12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة، والقانون رقم 12.03 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة، والقانون رقم 11-03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة، والقانون رقم 13.03 المتعلق بمحاربة تلوث الهواء، والقانون رقم 28.00² المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها،... وغيرها من النصوص القانونية الأخرى، الأمر الذي يعقد من تداخل وتقاطع الصلاحيات والإجراءات الإدارية والتقنية الواجب على القطاعات الوزارية الأخرى القيام بها عند الإقدام على تنفيذ برامجها وسياساتها.

وفي هذا الإطار، نجد أن قانون التأثير على البيئة يهدف إلى وضع تقييم مسبق للآثار المحتملة المباشرة وغير المباشرة المؤقتة والدائمة للمشروع على البيئة، وبشكل خاص تقييم آثاره على الإنسان والحيوان والنبات والتربة والماء والوسط الطبيعي³... لأجل ذلك تتضمن دراسة التأثير على البيئة تشخيصا للحالة الأصلية للموقع، ووصفا لأهم مكونات ومميزات المشروع والتدابير المزمع اتخاذها، ومعرفة الإطار القانوني والمؤسسي المتعلق بالمشروع وبالعقار المخصص لإنجازه واستغلاله⁴.

ويتضمن ملحق المشاريع الخاضعة لدراسة التأثير على البيئة المرفق بنص القانون رقم 12.03، مشاريع المركبات السياحية، خاصة تلك الواقعة على مستوى الساحل والجبل، وفي الوسط القروي والتي يتعين خضوعها مسبقا لهذه الدراسات.

1- المجلس الوطني للبيئة: تقرير حول تفعيل الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، الدورة السابعة، ، الرابط يناير 2011 ص 60 و 61.

2- تمت الإشارة إلى هذه القوانين في المبحث الأول من الفصل الأول.

3- دراسة التأثير على البيئة عرفت المادة الأولى من القانون رقم 12.03 على أنها : "دراسة قبلية تمكن من تقييم الآثار المباشرة وغير المباشرة التي يمكن أن تلحق البيئة على الأمد القصير والمتوسط والبعيد نتيجة إنجاز المشاريع الاقتصادية والتنموية وتشديد التجهيزات الأساسية وتحديد التدابير المكلفة بإزالة التأثيرات السلبية أو التخفيف منها أو تعويضها بما يساعد على تحسين الآثار الإيجابية للمشروع على البيئة.

4- المادة 5 من القانون رقم 12.03.

ويسعى هذا القانون إلى الحد من الأخطار والأضرار الاحتمالية التي يمكن أن تتسبب فيها هذه المشاريع، منها المشاريع المرتبطة بالقطاع السياحي بالمجالات الساحلية والتي يتعين عليها وفقا لضوابط هذا التشريع البيئي ضرورة الخضوع مسبقا لدراسات التأثير على البيئة قبل الشروع في التهيئة السياحية. فلا أحد ينكر القيمة الإضافية لهذا القانون والرامية إلى ضمان إنشاء مشاريع سياحية مندمجة في مجالاتها تراعي الضوابط البيئية، وتحافظ على إمكانات وطبيعة المجالات التي تستهدفها، لكنها بالمقابل ستساهم في تعقد المساطر الإدارية والإجراءات بإضافة وثائق إنجاز ملف الطلب وقرار موافقة الوزارة المكلفة بالتنمية المستدامة على المشروع إلى وثائق ملف المشروع، مما يعطل ويؤخر إنجاز المشاريع. هذا إلى جانب حادثة التنظيم القانوني البيئي والتدهور الكبير الذي تشهده المجالات الساحلية التي تعرف ظاهرة "تسحل" قوية تشكلت لعقود من الزمن، وأصبحت واقعا يفرض تدخلات عاجلة لحماية ومعالجة الأضرار التي تسببت فيها سنوات من الاستغلال اللاعقلاني لهذه المجالات.

كما أن تضارب المصالح بين القطاع السياحي الذي يتخذ من المجالات الساحلية الإطار الأنسب لتنمية القطاع، ويراهن على القرب من البحر والولوج إلى خدماته وإمكانياته كشرط لنجاحه، وبين القطاع البيئي الذي يفرض ضوابط ومعايير لا بد من مراعاتها عند إنجاز المشاريع السياحية الساحلية، إلى جانب توجهات إعداد التراب والتنمية المستدامة التي تعتبر القطاع السياحي والقطاع البيئي وقطاع التعمير إشكالات وعوائق لإعداد التراب يتعين عليها التقيد بمبادئ سياسة الإعداد و التهيئة المحددة، كلها عوامل تساهم إلى جانب النصوص التشريعية الغامضة والمبهمه بعبارات عامة، وغياب توزيع واضح للاختصاصات، في تداخل المهام وصعوبة التنسيق والتعاون بين هذه القطاعات، مما يؤدي إلى تعقد وطول المساطر الإدارية والبطء في إنجاز المشاريع.

وباعتبار عمليات التهيئة السياحية الساحلية، تتخذ من الشريط الساحلي الإطار المستقبلي لمشاريعها السياحية المختلفة، فهي تصطدم بقطاع وزاري أكثر حساسية وقدا من

القطاعات السالف ذكرها، ويتعلق الأمر بوزارة النقل والتجهيز واللوجستيك والماء¹ الذي يدخل ضمن صلاحياتها إدارة وتدبير الملك العام الذي يعتبر الشريط الساحلي إحدى مكوناته، كما أن ارتباط هذا الملك بتحقيق المنفعة العامة وغير قابليته للتفويت والحجز والتقاعد يعقد من مساطر الولوج والاستفادة من خدمات هذا القطاع، فضلا عن قدم النصوص القانونية المنظمة له والتي تفرض مساطر قانونية معقدة كالاستخراج والاحتلال المؤقت للملك العام، لا بد من التقيد بإجراءاتها وتحمل أعبائها للاستفادة من هذا الملك. وتمارس وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء صلاحيات موسعة على المجال الساحلي، وبشكل خاص مديرية الموانئ والملك العمومي البحري التي تقوم بتدبير وحماية الملك العمومي البحري تبعا لمقتضيات المرسوم رقم 2-06-492 المؤرخ في 2 شعبان 1426 الموافق لـ 04 غشت 2008.

فالمهام التنظيمية الموكولة لهذه المديرية تجعلها مسؤولة على وضع وتنفيذ سياسة الوزارة في المجال المينائي والبحري، ولتحقيق ذلك تمارس المهام التالية:

- إعداد السياسة الحكومية في مجال الموانئ وتتبع تنفيذها.
- إنجاز الدراسات الاستراتيجية العامة المتعلقة بتدبير حماية وتأمين الملك العمومي البحري.
- تأمين الملك العمومي البحري والمصادقة على أي مشروع مينائي يتم إنجازه على الساحل المغربي.
- تدبير الملك العمومي البحري ومراقبة وإدارة الموانئ.

يتبين من خلال دراسة مهام وصلاحيات القطاعات الوزارية المختلفة المتدخلة في إدارة وتدبير المجال الساحلي، صعوبة التنسيق والتعاون والتكامل بين كل هذه المصالح، الأمر الذي يعقد من مسألة التهيئة السياحية الساحلية باعتبارها تتخذ من المجال الساحلي موطنًا لمشاريعها، ومن يحد من التدبير الناجع والحماية القانونية الساحل و مجالاته البيئية بشكل عام والتي تبقى مسؤولية الجميع.

¹ - مرسوم رقم 2-17-201 صادر في فاتح شعبان 1438 (28 أبريل 2017) يتعلق باختصاصات وزير النقل والتجهيز واللوجستيك والماء والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6566 بتاريخ 04 ماي 2017.

وما يزيد من مسألة التعقيد والتداخل، السمات التقليدية التي تطبع العمل التشريعي المغربي الذي غالبا ما يعتمد المقتضى العام للاختصاصات وصيغ مبهمة وفضفاضة يصعب معها وضع فصل قاطع وواضح بين تدخلاتها ومسؤولياتها وأدوارها¹. ويؤدي هذا التداخل و التعدد إلى تعقد المساطر وتشتت المهام والنصوص القانونية التي يصعب الإلمام بها واستحضار كل المساطر، هذا الوضع ينعكس بشكل مباشر على الاستثمارات المرتبطة بالتهيئة السياحية الساحلية، ويعطل المشاريع السياحية وبرامج السياسة السياحية ككل، والتي تجد نفسها أما عوائق ومساطر قانونية ترتبط بقطاعات وزارية أخرى متعددة.

يضاف إلى ذلك، عدم وضوح الاختصاصات والصلاحيات الخاصة بتدبير المجال الساحلي، وكل النصوص القانونية التي تتقاطع مجاليا بالساحل، والتي جاءت عامة دون تحديد واضح للجهة المعنية بإدارة وتدبير المجال الساحلي والبيئة الساحلية، فوزارة السياحة والنقل الجوي والصناعة التقليدية والإقتصاد الإجتماعي تتكلف بإنجاز الدراسات والأبحاث اللازمة لتنمية السياحة، دونما توضيح طبيعة هذه الدراسات ومجال تطبيقها وحدودها، كما أن وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة تقوم بدعم اندماجية السياسات العمومية التي يعتبر القطاع السياحي واحد منها، بتنسيق مع القطاعات المعنية وتطوير مجالات ترابية مندمجة ومستدامة وتنافسية بتنسيق مع جميع المتدخلين... دون تحديد آليات هذا التنسيق والتعاون، كما أن الوزارة المكلفة بقطاع التنمية المستدامة تهتم بتنفيذ السياسة الحكومية في المجال البيئي وحماية المجالات الساحلية، وأيضا وزارة الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات²...

كل هذه الأجهزة تتدخل في المجال الساحلي، الأمر الذي يصعب معه في الوقت الراهن الجواب على سؤال من يدير المجال الساحلي ؟ وما هي حدود كل متدخل في المجالات الساحلية ؟ وهي الأسئلة نفسها التي طرحها التصميم الوطني لإعداد التراب

¹ - محمد بوجيدة : تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية : منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 78 سنة 2008.

² - مرسوم رقم 197-17-2 بتاريخ فاتح شعبان 1438 الموافق لـ 28 أبريل 2017 يتعلق باختصاصات وزير الفلاحة والصيد البحري والتنمية القروية والمياه والغابات. المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6566 بتاريخ 2017.

الوطني عندما تعلق الأمر بالمجال الساحلي، إذ أكد أن الإشكالية الأولية أمام إعداد التراب الوطني تكتسي صبغة سياسية، وهي من سيدير مجال الساحل ؟ وكيف سيتم التدبير¹؟

الفرع الثاني: المؤسسات المابين وزارية تكريس لتعدد المتدخلين

نقصد بالمؤسسات الما بين وزارية مجموع الهيئات والمجالس الوطنية والجهوية التي تهتم بتدبير قطاع معين. وتتشكل مجالس هذه المؤسسات من ممثلين لباقي القطاعات الوزارية الأخرى، وتعمل إلى جانب وبتنسيق مع الوزارات.

ويمكن تصنيف هذه المؤسسات إما بناء على المعيار المكاني، المحلية والوطنية، أو بناء على المعيار العضوي بحسب تبعيتها الوزارية، أو بناء على المعيار الوظيفي¹ بالتمييز بين المؤسسات التي تهتم بالساحل بصفة مطلقة دون الأخذ بقطاع معين وتلك التي تهتم بالساحل بشكل غير مباشر، كتلك الأجهزة التي تهتم بقطاع السياحة أو بالملك العام المائي والغابوي.

وإن السمة التي تميز هذه المؤسسات الما بين وزارية هي النظرة القطاعية التي غالبا ما تتحكم في عمل كل المؤسسات بالمغرب مركزية كانت أو جهوية أو محلية، مما ينعكس سلبا علنجانعتها وفعاليتها، ويفوت على السلطات الحكومية وضع استراتيجية شمولية وموحدة لإدارة وتدبير المجال الوطني، وبصفة خاصة المجالات الساحلية.

ويكرس خلق المجالس المابينوزارية ظاهرة "تضخم"، وتعدد هيئات التنظيم الإداري وكثرة المتدخلين الذي لا ينجم عنه سوى تعدد المساطر وتشتت الجهد وضياح الوقت وغياب الانسجام والرؤية الشمولية والموحدة لإدارة وتنمية المجال الوطني.

ومن بين هذه الأجهزة الما بين وزارية، نذكر المجلس الأعلى لإعداد التراب الوطني الذي يهتم بالمجال الوطني ككل وتنميته، والمجالس الوطنية والجهوية للبيئة التي تشتغل في قطاع البيئة، والمجلس الأعلى للماء والمناخ الذي يدبر أحد أهم القطاعات الحيوية للإنسان والاقتصاد، إلى جانب المجالس الوطنية والإقليمية التي تعنى بتنمين الملك الغابوي.

¹ - التصميم الوطني لإعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة، مرجع سابق، ص 15.

¹ - بهاء الدين الشرقاوي، مرجع سابق، ص : 30.

أولاً- المجلس الأعلى لإعداد التراب الوطني.

إن تدبير ملف إعداد التراب الوطني، كان من اختصاص القطاع الوزاري ومؤسسة ما بين وزارية هي اللجنة الوزارية المكلفة بإعداد التراب الوطني، أنشئت بموجب المرسوم الملكي رقم 68-938 بتاريخ 06 غشت 1968¹، أسندت إليها مهمة الإعداد الإنمائي للتراب الوطني وتحقيق الأهداف الوطنية والإقليمية المدرجة في مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية لسنوات 1968 و 1972.

وبمجرد بداية مسلسل إصلاح سياسة إعداد التراب والتي انطلقت بفتح حوار وطني موسع حول قضايا المجال والتنمية المستدامة بين مختلف الفاعلين، دعت السلطات الحكومية الساهرة على مشروع إصلاح قطاع إعداد التراب الوطني إلى إعادة إحياء اللجنة الوزارية المكلفة بإعداد التراب الوطني، التي لم تجتمع منذ إنشائها إلا مرة واحدة لما لها من دور في إعداد وتنفيذ سياسة إعداد التراب، وبهدف جعل منها هيئة للتنشيط والتنسيق².

لكن استقر رأي السلطات العمومية على إحداث هيئة عليا جديدة، بدل اللجنة الوزارية، وهي المجلس الأعلى لإعداد التراب الوطني المحدث بموجب المرسوم رقم 2331-01-2001³ المؤرخ في 13 دجنبر 2001 يرأسه الوزير الأول⁴. و حدد هذا المرسوم اختصاصات المجلس وتركيبته التي جاءت تعكس مبادئ المشاركة والتعاون بين مختلف القطاعات الوزارية باعتبار ملف إعداد التراب والتنمية المستدامة شأنا عاما.

ويتألف المجلس الأعلى لإعداد التراب تبعا لمقتضيات المادة الثانية من الباب الثاني من المرسوم المذكور أعلاه، من ممثلين عن مجموع الهيئات الحكومية، وممثلي السلطة

¹-مرسوم ملكي رقم 68-938 الصادر بتاريخ 06 غشت 1968 بإحداث اللجنة الوزارية للإعداد الإنمائي للتراب الوطني المنشور بالجريدة الرسمية عدد 2911 بتاريخ 11 غشت 1968، ص 1807.

²-تقرير اللجنة الموضوعاتية "إعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة"، التقرير النهائي لمخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وزارة إعداد التراب الوطني والبيئة والإسكان، قطاع إعداد التراب الوطني والتعمير، نونبر 1999، ص 94.

³-مرسوم رقم 2331-01-2001 الصادر بتاريخ 13 دجنبر 2001، بإحداث المجلس الأعلى لإعداد التراب الوطني، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 4963 الصادرة بتاريخ 24 دجنبر 2001.

⁴-تنص المادة الأولى من الباب الأول من نفس المرسوم على: "يحدث تحت رئاسة الوزير الأول مجلس يسمى المجلس الأعلى لإعداد التراب الوطني".

المحلية من ولاية الجهات ومن رؤساء المجالس الجهوية، وممثلين عن الهيئات العمومية والشبه العمومية عن الجامعات والجمعيات المهنية، والهيئات المهنية أو الفاعلة في مجال إعداد التراب الوطني، والمؤسسات الفاعلة في الحقل التنموي والبيئي، كما يمكن للمجلس أن يضم إلى جانب الأعضاء الدائمين كل شخصية يمكن أن يستعين برأيها نظرا لمؤهلاتها أو لمسؤولياتها داخل الإدارة أو خارجها في مجال إعداد التراب الوطني¹.

وطبقا للمرسوم المحدث للمجلس الأعلى لإعداد التراب الوطني، يدخل ضمن اختصاصاته²:

"... المساهمة في وضع السياسة الوطنية لإعداد التراب الوطني باقتراح التوجهات الكبرى للتنمية والتنمية المستدامة، وإبداء رأيه بخصوص مشاريع النصوص التشريعية والتنظيمية التي تهم إعداد التراب والمعروضة عليه من طرف الحكومة، وأيضا إبداء رأيه بخصوص التصاميم ومختلف الوثائق الوطنية والجهوية المتعلقة بإعداد التراب، كما يكلف بالحرص على انسجام مختلف الخيارات والمشاريع القطاعية الكبرى وذلك وفق المبادئ والتوجهات التي تقوم عليها سياسة إعداد التراب الوطني..."

وإن من شأن خلق هئتين مركزيتين تهتمان بميدان إعداد التراب الوطني- الوزارة والمجلس- أن يوسع من دائرة التمثيلية، ويساهم في عملية المشاركة والتشاور في إعداد وتنفيذ سياسة إعداد المجال الوطني بكل مكوناته، لكن بالمقابل يزيد من كثرة الهيئات المتدخلة في ملف إعداد التراب خاصة وأن المجلس يقوم بعدة مهام ويضم تمثيلية واسعة، وطنية ومحلية، وينفتح على كل القطاعات الوزارية والمؤسسات العمومية والشبه العمومية والجامعات...، مما يعقد عمليا من مجرد انعقاد هذا المجلس ومن إمكانية حضور كل هذه الهيئات. هذا إلى جانب طابع الاستشارة و اقتصار مهامه على مجرد إبداء الرأي، فهو لا يعدو كونه مجلس للتدارس والتشاور وإبداء الآراء، ولا يتوفر على أية صلاحيات تقريرية،

¹-أنظر المادة الثالثة من الباب الثاني من المرسوم رقم 2-01-2331 الصادر بتاريخ 13 دجنبر 2001، بإحداث المجلس الأعلى لإعداد التراب الوطني، المذكور أعلاه.

²-أنظر المادة الثانية من الباب الأول من نفس المرسوم.

مما سينعكس على عمل المجلس واجتماعاته ويؤثر على قطاع إعداد التراب الوطني والمجال الساحلي بشكل خاص.

ثانيا - المجلس الوطني و المجالس الجهوية للبيئة :

إن الاهتمام بقضايا البيئة الذي طبع السياسات العمومية للبلاد منذ أواخر القرن الماضي، توج بإصدار العديد من النصوص التشريعية المتعلقة بالقطاع البيئي وإعادة الهيكلة الإدارية للقطاع، بإحداث هيئات مؤسساتية تعمل إلى جانب القطاع الوزاري المكلف بالشأن البيئي على الصعيد الوطني، وأخرى ذات بعد جهوي ومحلي.

وتتمثل هذه الأجهزة في المجلس الوطني والمجالس الجهوية للبيئة¹، أحدثت بموجب المرسوم رقم 2-93-1011 الصادر في 20 يناير 1995²، والمتعلق بإعادة تنظيم الهيئات المكلفة بالمحافظة على البيئة وتحسينها برئاسة السلطة المكلفة بالبيئة. ويضم ممثلي العديد من السلطات الحكومية في ميادين الصناعة والسياحة والبيئة والصيد البحري³، ويناط بالمجلس الوطني للبيئة مهمة حماية تحسين البيئة من خلال⁴:

- المحافظة على التوازن البيئي للمحيط الطبيعي وخاصة المياه والأرض والهواء والحيوانات والنباتات والمناظر الطبيعية
- الرقابة من التلوث والأذى بمختلف أنواعه ومحاربتها والحد منها
- تحسين إطار العيش وظروفه
- ضمان إدماج الانشغالات البيئية في مسلسل التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتحقيق أهداف التنمية الدائمة .

¹- نضيف إلى هذه الأجهزة أيضا اللجنة الوطنية للتدبير المندمج للساحل واللجان الجهوية، تتولى السلطة الحكومية المكلفة بالبيئة رئاسة اللجنة الوطنية للتدبير المندمج، تقوم هذه اللجنة بإبداء رأيها حول مشروع المخطط الوطني للساحل الذي يعد من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالبيئة. أما اللجان الجهوية فهي تجتمع تحت رئاسة والي الجهة لإبداء رأيها حول مشروع التصميم الجهوي للساحل المعد من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالبيئة. أنظر المرسوم رقم 2-15-769 الصادر بتاريخ 15 ديسمبر 2015 بشأن تأليف وعدد أعضاء واختصاصات وكيفية عمل اللجنة الوطنية للتدبير المندمج للساحل واللجان الجهوية وكيفية إعداد المخطط الوطني والتصاميم الجهوية للساحل، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6428 بتاريخ 7 يناير 2016. (سنفصل الحديث بشأن هذه اللجان في الفصل الثاني من القسم الثاني عند التطرق لمساطر إعداد وثائق التهيئة الخاصة بالساحل).

²- المرسوم رقم 2-93-1011 صادر في 18 من شعبان 1415 - 20 يناير 1995) يتعلق بإعادة تنظيم الهيئات المكلفة بالمحافظة على البيئة وتحسينها.

³- المادة 2 من الفصل الأول من نفس المرسوم.

⁴- المادة 3 من الفصل الثاني من نفس المرسوم.

ويقوم المجلس الوطني للبيئة أيضا بتوجيه وتنشيط كل عمل يتعلق بحماية البيئة وتحسينها وتدبير شؤونها، وهذا يفرض عليه إبداء رأيه في جميع الدراسات ومشاريع النصوص التشريعية أو التنظيمية المتعلقة بالبيئة، وكذا مشاريع وبرامج التنمية الواسعة النطاق والتي قد يكون لها تأثير على البيئة.

وفي إطار إعطاء بعد جهوي ومحلي لقضايا البيئة، تم إحداث المجالس الجهوية للبيئة التي تنعقد وتتدارس في قضايا البيئة برئاسة العامل والي الجهة، وتضم هذه المجالس في تركيبها¹، كل من رؤساء مجالس الأقاليم والعمالات وممثلي الوزارات الأعضاء في المجلس الوطني للبيئة ورؤساء الجماعات الحضرية والقروية.

وتقوم المجالس الجهوية بعدة مهام تتمثل في جرد مشاكل البيئة الجهوية بما فيها المشاكل المتعلقة بالتشريع والتنظيم وإرشاد المجلس الوطني للبيئة، وكذلك النهوض بكل عمل من شأنه المساهمة في حماية البيئة الجهوية وتحسينها وتطبيق التوجيهات والتوصيات الصادرة عن المجلس الوطني.

ومحليا، نجد مجالس البيئة بالولايات والأقاليم² التي تنعقد برئاسة العامل أو الوالي، وتتألف مجالسها من أعضاء المجلس الإقليمي وممثلي مختلف الوزارات على صعيد الإقليم ورؤساء الجماعات الحضرية والقروية، وتتكلف هذه المجالس بمهام القيام بجرد مشاكل البيئة على صعيد الأقاليم والولايات والنهوض بكل عمل من شأنه المساهمة في حماية وتحسين البيئة، وتقدم في هذا الشأن تقريرا سنويا عن الوضع البيئي على صعيد الولاية أو الإقليم، كما تطبق التوصيات والتوجيهات الصادرة عن المجلس الوطني والمجالس الجهوية للبيئة.

ويتبين من تدرج المجالس المتعلقة بالبيئة من المستوى الوطني ثم الجهوي فالمحلي، أن هذه المؤسسات ستساهم في معالجة مشاكل القطاع البيئي المختلفة، لكن واقع الحال والصلاحيات والاختصاصات الاستشارية المسندة لهذه الهيئات يوضح أنها مجرد مجالس

¹-المادة 13 من الفصل الأول من الباب الثاني من المرسوم المنظم للمجلس الوطني و المجالس الجهوية للبيئة سبقت الإشارة إليه.

²-أنظر المواد 18 وما بعدها من الباب الثالث من نفس المرسوم.

للتشاور والتدارس وإبداء الرأي في قضايا البيئة، وأنها تقوم فقط بجرد وإعداد مشاكل القطاع، ولا تتوفر على صلاحيات تقريرية.

ومن جهة أخرى، إن اشتغال المجالس الجهوية والمحلية للبيئة إلى جانب المجالس الجهوية ومجالس الجماعات ومجالس العمالات والأقاليم والمصالح والأقسام الخارجية الأخرى التي تهتم بالقطاع البيئي، يزيد من تعدد المتدخلين وتضخم الهيكلة الإدارية وطينا وجهويا ومحليا، ومن صعوبة التكامل والتنسيق والتعاون فيما بينها مما سنعكس سلبا على حماية وتحسين المجالات البيئية. فكل هذه الهيئات لها صلاحيات بيئية، فهي تشتغل تارة باستقلال تام تطبيقا لما أسند إليها من صلاحيات تتعلق بالبيئة بموجب القانون¹، وتارة أخرى في إطار مؤسسي موحد ووفق ضوابط قانونية معينة وسلطات محدودة- استشارية- باعتبارها عضوا بالمجالس الجهوية والمحلية للبيئة.

ثالثا- المجلس الأعلى للماء والمناخ :

في إطار مراجعة وتحيين النصوص التشريعية الذي قام به المشرع، حظي القطاع الماء بأهمية قصوى، نظر الحيوية القطاع الذي تركز عليه حياة الإنسان بصفة عامة وضروريات البنية الاقتصادية والاجتماعية بصفة خاصة، وأيضا لقدم القواعد القانونية المنظمة للملك المائي. لهذه الأسباب جميعا، بادر المشرع إلى مراجعة التشريع المنظم للماء وتحيينه بصور القانون رقم 15-36 المتعلق بالماء في 10 أغسطس 2016². القانون الجديد لم يقتصر على مجرد إعادة صياغة التشريع الخاص بالملك العام المائي، بل يحدد قواعد التدبير المندمج واللامركز والتشاركي للموارد المائية من أجل ضمان حق المواطنين والمواطنات في الحصول على الماء واستعمال عقلاني ومستدام للماء، كما يهدف هذا القانون إلى وضع ضوابط وآليات التخطيط للمياه³.

1- نصت القوانين التنظيمية للجماعات الترابية على اختصاصات ذاتية ومنقولة ومشتركة بينها وبين الدولة تتعلق بقضايا البيئة. أنظر المواد 82 و 91 من القانون التنظيمي رقم 14-11 المتعلق بالجهات. والمواد 83 و 88 و 90 من القانون التنظيمي المتعلق بالجماعات. والمواد 79 و 80 و 86 من القانون التنظيمي المتعلق بمجالس العمالات والأقاليم.

2- ظهير شريف رقم 113-1-15 صادر في 10 غشت 2016 بتنفيذ القانون رقم 15-36 المتعلق بالماء، الجريدة الرسمية عدد 6494 بتاريخ 25 أغسطس 2016.

3- أنظر المادة الأولى من القانون رقم 15-36 المتعلق بالماء.

ومن بين المقتضيات الهامة التي جاء بها القانون رقم 15-36 المنظم للملك العام المائي، إحداث مؤسسة المجلس الأعلى للماء والمناخ¹، والذي يكلف² بصياغة التوجيهات العامة للسياسات الوطنية في مجال الماء والمناخ، ويدرس ويبيدي رأيه في الاستراتيجية الوطنية لتحسين المعرفة بالمناخ والتحكم في آثاره على نمو موارد المياه، وأيضاً يساهم في إعداد المخطط الوطني للماء ومخططات التنمية المندمجة لموارد المياه بالأحواض المائية.

ويتألف المجلس الأعلى للماء والمناخ من ممثلي الدولة، ووكالات الأحواض، والمكتب الوطني للماء الصالح للشرب والكهرباء³، والمكاتب الجهوية للاستثمار الفلاحي، إلى جانب ممثلين عن مستعملي المياه وعن مجالس العمالات والأقاليم وعن مؤسسات التكوين والبحث العلمي وممثلين عن الخبرات الوطنية وكل شخص مختص يمكن أن يفيد في مجال شؤون الماء⁴.

ومحلياً، تعمل لجنة مكلفة بالماء على مستوى كل عمالة أو إقليم بتنسيق مع المجلس الأعلى للماء والمناخ. تتألف هذه اللجنة من ممثلي الدولة والمؤسسات العمومية التابعة لها والمختصة في إنتاج الماء والطاقة الكهربائية، إلى جانب رؤساء مجالس العمالات والأقاليم والغرف الفلاحية وغرف الصناعة والتجارة والخدمات وممثلين عن المجالس الجماعية وممثلي الجماعات السلالية.

ويعهد للجنة المكلفة بالماء⁵ مهام المساهمة في وضع المخططات التوجيهية للتهيئة المندمجة للأحواض المائية وتشجيع عمل الجماعات في مجال اقتصاد الماء وحماية موارد المياه، واتخاذ كل إجراء من شأنه أن يساعد على توعية الجمهور وتحسيسه بحماية موارد المياه والمحافظة عليها.

إن اهتمام المجلس الأعلى للماء والمناخ واللجان المحلية بالسياسة العامة للماء وحماية وتأمين الموارد المائية والمساهمة في إعداد المخططات الخاصة بالماء، يتقاطع عمودياً

¹-تتص المادة 78 من الفرع الأول من الباب الرابع على : "يحدث تحت اسم "المجلس الأعلى للماء والمناخ".

²-أنظر المادة 78 من القانون رقم 15-36 المتعلق بالماء

³-المادة 79 من الباب السادس من القانون رقم 15-36 المتعلق بالماء

⁴-المادة 79 من الباب السادس من القانون رقم 15-36 المتعلق بالماء

⁵-المادة 78 من القانون رقم 15-36 المتعلق بالماء.

و يتم فصل مع عمل الأجهزة المكلفة بتدبير قطاع إعداد التراب الوطني وهيئات القطاع البيئي التي تختص هي الأخرى بالماء باعتباره مجالا بيئيا الأكثر عرضة للتلوث والتدهور.

هذا التداخل بين الهيئات المتعددة يجعل من التنسيق والتخطيط والعمل المشترك أمرا صعبا يؤثر على مردودية وفعالية مساهمة هذه الأجهزة في القيام بالمهام المسندة إليها، وينعكس على حماية المجال المائي.

رابعاً- المجلس الوطني والمجالس الجهوية للغابات :

يعتبر الملك الغابوي من بين الأملاك التي حظيت باهتمام المشرع بداية القرن الماضي¹، نظرا لحيوية القطاع ولارتباطه بالأنشطة الإنسانية والبيئية وندرة الغطاء الغابوي، وأيضا للدور الهام الذي تلعبه الغابات على المستويين الاقتصادي والبيئي²، وفي هذا الإطار حاول المشرع خلق هيئات مؤسساتية تعمل على تفعيل مضامين النصوص القانونية وتطبيقها.

فإلى جانب المندوبية السامية للمياه والغابات، نجد هناك المجلس الوطني للغابات الذي نص ظهير 20 سبتمبر 1976 المتعلق بتنظيم مساهمة السكان في تنمية الاقتصاد الغابوي على إحداثه.

ويقوم المجلس بمهام التعريف بسياسة الحكومة في ميدان التنمية الاقتصادية للمناطق الغابوية ومناطق الرعي واقتراح الوسائل والتدابير الكفيلة بالمساعدة على النهوض بتنمية المناطق الغابوية ومناطق الرعي.

ويتشكل المجلس الوطني للغابات من ممثلي الإدارة الترابية، وممثلي الوزارة المتعلقة بقطاع المعادن والبيئة والتخطيط والتعمير والفلاحة، وإدارات المياه والغابات وإدارة الدرك الملكي والمجالس الجماعية³.

¹-ظهير شريف بتاريخ 23 ذي الحجة 1335 (10 أكتوبر 1917) في حفظ الغابات واستغلالها ج ر عدد 235 بتاريخ 12 محرم 1336 بتاريخ 29 أكتوبر 1917.

²-عبد الله لعويشة : الغابة بالمغرب، الإطار رقم 11 من كتاب المغرب مقارنة جديدة في الجغرافية الحيوية تحت إشراف فرانسوا توران : دار طارق للنشر 2006، ص : 243.

³-ظهير شريف بمطابقة قانون رقم 350-76-1 صادر في 20 سبتمبر 1976 المتعلق بتنظيم مساهمة السكان في تنمية الاقتصاد الغابوي، ج ر عدد 3333 بتاريخ 1971/09/22.

ويمثل هذا المجلس محليا بالمجالس الإقليمية¹ للغابات التي تعنى بتسيير الملك الغابوي التابع لنفوذها الترابي، وتعمل على دراسة كيفية مساهمة السكان في استغلال الغابات والحفاظ عليها.

إن التطرق إلى هذه المجالس ودراسة اختصاصاتها ذات الصبغة الاستشارية في ميادين إعداد التراب الوطني، و تدبير الماء، و حماية الموارد الغابوية، و حماية البيئة، نابغ من ارتباطها الوثيق بإعداد المجالات الساحلية وتقاطعها مع التهيئة السياحية الساحلية التي تستوطن هذه المجالات، التي تعد مجالا لتدخلات العديد من الهيئات كما سبق الذكر، مركزية وجهوية ومحلية، ومؤسسات عمومية وشبه عمومية ومصالح وأقسام وزارية محلية، والمجالس المحلية لمختلف الجماعات الترابية.

ويفسر الواقع الحالي للمجالات الساحلية، الذي يتسم بالتدخلات اللامسؤولة والتمركز العشوائي وغير المخطط له للأنشطة الاقتصادية والاجتماعية، وتدهور موارده الطبيعية، غياب التكامل بين البنيات الإدارية المتعددة، والتي تعمل بشكل قطاعي في استقلال تام وبعيدة عن كل تنسيق أو رؤية شمولية لتهيئة وحماية ووقاية الساحل ومجالاته البيئية.

ويؤثر غياب التنسيق بين تدخلات الهيئات الإدارية بشكل مباشر على حماية الموارد الساحلية، وعلى القطاعات والأنشطة المرتبطة مجاليا واقتصاديا بالساحل، كالقطاع السياحي الذي تعترضه عدة صعوبات تتمثل أساس في إيجاد موطن للمناطق السياحية بالساحل، تتماشى وتطلعات القطاع الذي يشترط لنجاح استثماراته الهدوء والبعد عن الأنشطة الصناعية والتجارية والتجمعات البشرية ومطارح النفايات وغيرها... من المشاكل، تساهم في فشل مشاريع التهيئة السياحية للمناطق التي تجد نفسها بعد إعدادها وسط العديد من الأنشطة الأخرى المؤثرة على نشاط القطاع السياحي، والذي يزيد من حدتها غياب تخطيط مجالي مسبق وانعدام تغطية مجالات واسعة من المجال الساحلي بوثائق التخطيط الحضرية والقروية – وثنائق التعمير- التي تخصص و تنظم استعمالات المجال.

¹-الفصل 10 من نفس الظهير المذكور أعلاه.

المطلب الثاني: تداخل الاختصاص محليا بالمجال الساحلي

إن مسألة التنسيق والتكامل بين المصالح الإدارية والهيئات المحلية، تبرز بشكل أكثر على المستوى المحلي منه على المستوى المركزي، فعمليات التهيئة السياحية دفعت بالدولة إلى خلق شركات تختص بإنجاز المشاريع وتهيئة المناطق السياحية ذات الأسبقية على الصيد المحلي بالأماكن المبرمجة للإعداد (الفرع الأول)، تعمل هذه الشركات محليا إلى جانب الجماعات الترابية اللامركزية التي تتكلف أساسا بإدارة وتدبير الشأن المحلي، ومنحها المشرع صلاحيات لامركزية في المجالين الاقتصادي والاجتماعي تدرج ضمنها صلاحيات ذات الارتباط بالقطاع السياحي وحماية ووقاية وتدبير المجال الساحلي وموارده الطبيعية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: شركات التهيئة السياحية ضرورة اقتصادية في غياب سياسة لإعداد التراب

ولتنفيذ السياسة السياحية -في ظل الإكراهات المشار إليها أعلاه- سارعت الدولة إلى اتخاذ التدابير التشريعية والمؤسسية الكفيلة بتهيئة وإعداد وتجهيز المناطق ذات الأسبقية للإعداد، وإنجاز الدراسات وتصفية الوعاء العقاري، وإحداث التجهيزات الأساسية والبنى التحتية القادرة على استقبال استثمارات المؤسسات السياحية والقطاع الخاص.

ولهذا الغرض، تم إحداث أجهزة أسندت لها صلاحيات ومهام تنفيذ عمليات التهيئة السياحية. تعمل هذه الهيئات على تنزيل برامج المخطط الاقتصادي والاجتماعي على أرض الواقع، وتهيئة المناطق المصنفة كمناطق ذات أولوية للإعداد. ولتحقيق الأهداف المسطرة قامت الدولة بوضع نصوص قانونية خاصة بالمناطق موضوع التهيئة السياحية، وإنشاء شركات وطنية أوكلت لها مهام تهيئة هذه المناطق بالمجالات الشمالية للمملكة (الفقرة الأولى)، وبالمجال الساحلي بأكادير جنوب المملكة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: شركة تهيئة وإعداد منطقة خليج طنجة¹ بالمجالات الشمالية :

¹ - تنص المادة الأولى من القانون رقم 10-07 المتعلق بتغيير اسم الشركة الوطنية لتهيئة خليج أكادير وإعادة هيكلتها على: "يطلق ابتداء من نشر هذا القانون بالجريدة الرسمية على الشركة الوطنية لتهيئة خليج أكادير الخاضعة لأحكام الظهير الشريف رقم 1-76-393 الصادر في 22 من جمادى الآخرة (21 يولي 1976) بمثابة قانون المتعلق بتهيئة خليج أكادير واستثماره السياحي اسم الشركة الوطنية للهندسة السياحية...".

نقصد بالمناطق السياحية الساحلية بالجهات الشمالية، المناطق التي حددتها السلطات العمومية كمناطق ذات الأسبقية بالإعداد والتهيئة في إطار سياسة الدولة الهادفة إلى تطوير القطاع السياحي، والمتواجدة بكل من منطقة خليج طنجة، ومنطقة تطوان والسواحل المحيطة بها.

وان اهتمام المغرب بالمجال الشمالي منذ فجر الاستقلال نابغ من ضرورة تحقيق نمو اقتصادي ناجع لتصحيح التفاوتات المجالية العميقة، ومحاولة منه لإعادة التوازن المجالي والتكامل لمناطق البلاد التي خضعت لسياسات استعمارية مختلفة²، فرنسا بالوسط، وإسبانيا بشمال وجنوب المغرب، ومنطقة طنجة ذات الطابع الدولي.

وفي هذا الإطار، كان لقضايا المجال والنمو السوسيو اقتصادي للمنطقة الشمالية والشمالية الشرقية حيزا كبيرا من اهتمامات الفاعل السياسي، بحيث استفادت من عدة مشاريع تنموية شملت جزئيا أو كليا، كان الهدف منها تطوير أداء ومردودية المجالات الشمالية³ الحضرية منها والقروية، بغية تأهيلها ودمجها في السياسات العامة الاقتصادية والاجتماعية والمجالية للتراب الوطني.

وأن تدخل الدولة بالمجالات الشمالية، خاصة الساحل أملت ضرورة تهيئة وتنمية مجال يعاني صعوبات عدة تحول دون اندماجه بشكل تكاملي مع مجالات التراب الوطني الأخرى. ولعل أهم المبادرات التنموية المجالية التي نهجتها السلطات العمومية في سبيل تأهيل وإعداد المجال الوطني، همت بشكل واسع حيزا مهما من المجال الشمالي الذي شملته عدة برامج تهيئة وتنموية، منها مشروع التنمية الاقتصادية والقروية للريف الغربي المعروف باسم الديرو "DERRO"¹.

وتقوم الشركة المغربية للهندسة السياحية ابتداء من فاتح يناير الموالي لتاريخ نشر هذا القانون بالجريدة الرسمية بضم الشركة الوطنية لتهيئة خليج طنجة الخاضعة لأحكام المرسوم بمثابة قانون رقم 66-1092- الصادر في 17 من ربيع الأول 1387 (26 يونيو 1976) بإعلان أن المنفعة العامة تقضي بتهيئة خليج طنجة واستثماره السياحي". والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5586 بتاريخ 2007/12/13.

²-بعد توحيد البلاد وطرد السلطات الاستعمارية الفرنسية والإسبانية، بادرت السلطات العمومية إلى توحيد العمل بالتشريعات القانونية وأدوات تدبير السياسات العمومية، هكذا أصدرت عدة ظواهر و قوانين و مراسيم مضمنها تمديد العمل بالقوانين والتشريعات المختلفة المعمول بها وسط البلاد لتشمل المناطق التي كانت خاضعة للاستعمار الإسباني.

³-رشيد عبد العزيز : تهيئة المناطق السياحية والتنمية المستدامة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكادال الرباط 2013/2012 ص 120.

¹-أعطيت انطلاقة هذا المشروع سنة 1961 بتعاون مع منظمة الأغذية والزراعة، وقد هم هذا البرنامج مناطق مختلفة من مجموع أقاليم الشمال.

وكذلك، مشروع حوض سبو² الذي شملته دراسة موسعة عملت على رصد الاختلالات المجالية لنطاق المشروع ووضع اقتراحات بديلة، إلا أنه لقي معارضة ورفض من طرف النخب المحلية الراضية لإدخال إصلاحات بنوية، وكذلك مشروع حوض اللكوس الذي نال موافقة البنك العالمي للإنشاء والتعمير سنة 1980³، وبرنامج التدخل المندمج للتنمية وتهيئة الجهة المتوسطة المغربية "PAIDAR-Med"⁴، ووكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لأقاليم وعمالات شمال المملكة⁵، وغيرها من البرامج التي سعى الفاعلون من خلالها تنمية وتأهيل مجالات الجهات الشمالية للمملكة باعتبارها بوابة المغرب على أوروبا ولاستغلال إمكاناتها الطبيعية والسياسية والاقتصادية.

وفي ظل انشغالات الدولة بالمجالات الشمالية، حظي القطاع السياحي بالمنطقة بأولوية خاصة مقارنة بباقي القطاعات الاقتصادية الأخرى، نظرا لقربها من أوروبا مصدر السياحة العالمية، ولتوفرها على مؤهلات سياحية خاصة منطقة طنجة ذات بنايات وثقافة سياحية دولية ورثتها عن الوضع السياسي الدولي الذي ميزها عن باقي مجالات المدن الأخرى. فضلا عن محاولة المغرب الاستفادة من السياحة الدولية التي شهدت نموا تصاعديا بعد الحرب العالمية الثانية، وخلق وجهة سياحية مؤهلة تنافس دول حوض البحر الأبيض المتوسط التي تستقطب أعدادا مهمة من السياحة العالمية.

لهذه الأسباب التاريخية والمؤهلات الطبيعية والسياحية والموقع الجغرافي المميز، تم اختيار منطقة خليج طنجة من بين المناطق السياحية ذات الأسبقية للتهيئة والإعداد والتجهيز الذي حددها المخطط الثلاثي الاقتصادي والاجتماعي 67/65 أسندت مهام تهيئة هذه المنطقة لشركة تهيئة خليج طنجة.

إن تهيئة خليج طنجة كمنطقة ذات أولوية في الإعداد والتهيئة، اقتضى ضرورة خلق شركة تهيئة خليج طنجة والتي تأسست سنة 1967 كأول شركة وطنية متخصصة في تهيئة

²-مشروع حوض "سبو" : انطلقت دراساته سنة 1963 بتعاون مع منظمة الأغذية والزراعة وبرنامج الأمم المتحدة، وقد هم هذا المشروع تلال مقدمة جبال الريف وبالضبط حوض صرف واد ورغة.

³-مشروع حوض اللكوس بدأت أشغاله عام 1982، وقد هم تلال وتضاريس مقدمة الريف الغربي المواجهة للمحيط الأطلسي.

⁴-برنامج التدخل المندمج لتنمية وتهيئة الجهة المتوسطة المغربية، وهو مشروع مشترك بين وزارة الداخلية المغربية والوكالة الإسبانية للتنمية، وقد انطلقت أشغاله سنة 1993 وكان يرمي بالأساس إلى تأهيل الساحل المتوسطي بغية تحسين مستوى عيش السكان بهذه المنطقة.

⁵-برنامج وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لأقاليم وعمالات شمال المملكة تأسست سنة 1995 وساهمت في بلورة عدة تصورات لتنمية المنطقة وتدخلت في العديد من المشاريع.

المناطق السياحية. أسندت لهذه الشركة مهام تهيئة وإعداد خليج طنجة شمال المملكة. يمتد هذا الخليج لمساحة تقدر بـ 1200 متر و عرض 200 متر، وتتكون بنيته العقارية من 18% من الملكية الخاصة¹. وهي شركة مجهولة الاسم ذات مصلحة عامة ساهمت الدولة في رأسمالها بنسبة 50% فيما ساهمت مؤسسات شبه عمومية أخرى بنسبة 50% الأخرى هي رأسمال الشركة، ومنها صندوق الإيداع والتدبير والمكتب الوطني المغربي للسياحة وشركة المغرب السياحي والقرض العقاري والسياحي.

وإن تهيئة منطقة خليج طنجة يقتضي بالضرورة تصفية الوعاء العقاري وتكوين الرصيد العقاري في اسم الشركة الشركة للقيام بمهامها. ولهذا الغرض أصدر المشرع سنة 1965 مرسوما ملكيا بمثابة قانون ينظم مسطرة خاصة لتسريع تأهيل وإعداد خليج طنجة². شكل هذا المرسوم سنداً قانونياً اعتمدت عليه شركة تهيئة خليج طنجة لنزع ملكية العقارات الموجودة داخل نطاق هذا الخليج، من خلال سلوك مسطرة نزع ملكية استثنائية سهلت عملية تصفية وتطهير الوعاء العقاري عكس المسطرة العامة لنزع الملكية³. وبتاريخ 1967 صدر مرسوم ملكي آخر يقضي باعتبار خليج طنجة منطقة ذات منفعة عامة ويقضي بإحداث الشركة الوطنية لتجهيز خليج طنجة⁴.

وطبقاً للمرسوم المحدث للشركة الوطنية لتجهيز خليج طنجة، تتلخص مهام الشركة في التالي :

- تحقيق البنيات التحتية من طرقات وإنارة عمومية وربط المنطقة بشبكات التطهير والماء الصالح للشرب والهاتف.
- إجراء الدراسات التقنية اللازمة واقتناء الأراضي وتطهيرها وتشجيرها ومحاربة الإقامات والبنيات التي تتعارض والهدف السياحي.

¹-Abdelali RAHMAN : Le tourisme et le développement régional : cas de la région Tanger – Tétouan : Mémoire de 3^{ème} cycle pour l'obtention du diplôme des études supérieures en Aménagement urbanisme : INAU, Rabat 2005.

²- المرسوم الملكي بمثابة قانون رقم 65-887 بتاريخ 17 شعبان 1385 الموافق لـ (1965/12/11) المتعلق بإحداث مسطرة خاصة لتهيئة خليج طنجة ج ر عدد 2774 بتاريخ 1965/12/29 ص : 1769.

³- تنص المادة 5 من المرسوم الملكي بمثابة قانون رقم 65-887 على أنه لتنمية المنطقة المعنية سوف تحدث مسطرة خاصة لنزع الملكية وإعادة بيع العقارات بموجب مرسوم ملكي بمثابة قانون استثنائية عن المساطر المشار إليها بقانون (3 أبريل 1959) والمتعلق بنزع الملكية وقانون 1952/07/30 المنظم للتعمير وبالفعل صدر المرسوم الملكي تحت رقم 1-66-92 بتاريخ 1967.

⁴- مرسوم ملكي بمثابة قانون رقم 1.66.92 بتاريخ 26 يونيو 1967.

- نزع ملكية الأراضي والقيام بإجراءات التحفيظ والإجراءات الإدارية وتصفية وتطهير الوعاء العقاري.
- تقويت البقع الأرضية المجهزة للمستثمرين والحرص على استغلالها للغرض المخصص لها.
- المساهمة في تحسين المحيط البيئي والبنيات التحتية والمساهمة في تحسين جودة التعمير.

وبقراءة المهام التي أسندت للشركة الوطنية لتجهيز خليج طنجة، يتبين جسامه المهام وصعوبة تحقيق الأهداف والتطلعات المنتظرة، خاصة تلك المتعلقة بالتهيئة والإعداد الناجع لمجال منطقة خليج طنجة، خاصة في ظل المشاكل المتعددة التي اعترضت عمل الشركة في إنجاز مهامها. ويمكن إجمال هذه المشاكل في الصعوبات العقارية الناجمة عن تعدد الأنظمة العقارية وتعدد المساطر المنظمة للعقار خاصة وأن نسبة 18% فقط هي من الملك الخاص للأفراد، فيما النسبة الأخرى تتوزع بين الملك العام والخاص للدولة والملك الغابوي، الأمر الذي يعوق تقدم عمليات تصفية العقارات وإنجاز الأهداف وفق البرنامج المسطر.

إلى جانب المشاكل العقارية، هناك غياب التناسق والانسجام بين الفاعلين وبشكل خاص الجماعات المحلية والقطاعات الوزارية المتدخلة. ساهم عدم التنسيق بين الشركة والمتدخلين باختلاف مستوياتهم في غياب المراقبة على إنجاز المشاريع من طرف الشركة بشأن التخصيص النهائي للأراضي التي تم تفويتها¹. كما فاقم العجز المالي والذي ازدادت حدته مع أزمة 1973، بحثت تراجع الموارد المالية للشركة نتيجة تقلص التحويلات التي تخصص لها الأمر الذي حد من فعاليتها وقدرتها على تحقيق مهامها. فالشركة تعمل في مجال محدد ومعين (خليج طنجة) ولغرض معين (التهيئة السياحية) مما يحول دون حصولها على الأموال الكافية لتمويل مشاريعها، مما انعكس على مردودية وأهداف الشركة، وأدى

¹ -Abdelali RAHMAN : op,cit, p : 84.

إلى تغيرات هامة في تخصيصات العقارات مما ساهم في ظهور مشاريع وبنيات بعيدة عن الأغراض السياحية¹.

وأمام المشاكل البنيوية والمالية لمنطقة خليج طنجة والصعوبات التي اعترضت الشركة الوطنية لتجهيز هذه المنطقة، وفي ظل المراجعات التي شهدتها القطاع السياحي مع مطلع القرن الحالي تم إعادة إرساء رؤية جديدة للتهيئة السياحية شمال المملكة من خلال تحديد مناطق سياحية جديدة بالمنطقة، أوكلت مهام إنجازها إلى الشركة المغربية للهندسة السياحية² التي حلت محل الشركة الوطنية لتهيئة خليج طنجة وخليج أكادير، حيث حاولت السلطات الحكومية إعطاء نفس جديد للتهيئة السياحية وتجميع الجهود في هيئة موحدة هي الشركة المغربية للهندسة السياحية، وذلك لتجاوز سلبيات الإدارة والتسيير الذي طبع المرحلة السابقة.

الفقرة الثانية: الشركة الوطنية لتجهيز خليج أكادير³

بالرغم من الدعم والاهتمام الذي شهدته القطاع السياحي بأكادير سواء من طرف سلطات الحماية⁴ والتي قامت بعدة مبادرات وتدخلات تهدف إلى إنعاش السياحة بمدن عدة، أو من طرف السلطات العمومية بعد الاستقلال، إلا أن مجال جهة أكادير بخلاف مدينة طنجة، لم يكن ضمن اهتمامات وأولويات هذه السلطات إلا ابتداء من حقبة ستينات القرن الماضي، بعد إعادة هيكلة وإعمار المدينة نتيجة الزلزال الذي ضرب المدينة سنة 1961، بحيث كان القطاع الفلاحي والصيد البحري التقليدي أهم الأنشطة بالمدينة.

ولعل المسار الذي شهدته المدينة بعد كارثة الزلزال، حتم على الدولة ضرورة التدخل أولاً لإعادة إعمار المدينة وإنجاز البنى التحتية، وثانياً التفكير في السبل الكفيلة لإنعاش اقتصاد المدينة وإرجاع الثقة والحياة العادية للسكان. وقد شكلت إعادة هيكلة المدينة

¹ - S.D.A.U de Tanger 2000-1995.

² أنظر المطلب الثاني من المبحث الأول من القسم الثاني.

³ - بموجب القانون رقم 10-07 تغيرت اسم الشركة الوطنية لتجهيز خليج أكادير لتصبح* الشركة الوطنية للتهيئة السياحية*. سبق أن أشار إليه.

⁴ - يتضح من التصاميم المنجزة من طرف سلطات الحماية أنها لم تكن تركز على دعم النشاط السياحي سواء تعلق الأمر بتصميم زيبس سنة 1932 الذي لم يسمح بإنشاء أية بناية أو تجهيزات ذات طابع سياحي على طول الشاطئ، أو تصميم إيكوشار لسنة 1947 الذي أكد بدوره على ضرورة حماية المساحات المحاذية للشاطئ من أي توسيع عمراني (أنظر أفوضاض محمد : السياسة السياحية بالمغرب توا بثها ومتغيراتها وانعكاساتها الاقتصادية والمجالية : أطروحة لنيل دكتوراه الدولة في الجغرافيا، جامعة القاضي عياض، كلية الآداب والعلوم الإنسانية مراكش 2004/2003، الجزء II ص 386).

وإعمارها فرصة أمام السلطات العمومية لوضع تصميم جديد للمدينة وفق منظور جديد للتهيئة المجالية للمدينة بالرفع من مردودية المجال ويعيد الحياة العادية للسكان، ويساعد على إعادة إدماج مجال الجهة بالمجال الوطني.

هكذا شكل القطاع السياحي بالمدينة إحدى مرتكزات إعادة هيكلة المجال بأكادير، وذلك للاستفادة من الإمكانيات الطبيعية والمجالية والشريط الساحلي الكبير، قصد خلق نواة اقتصادية بالمدينة واعتماد وظيفة المجال السياحية كنواة وأساس لإنعاش إقتصاد المدينة، باعتبارها القطاع القادر على تأمين عائدات مالية وفرص شغل في فترة زمنية معقولة.

وفي هذا السياق، جاء اختيار منطقة أكادير ضمن برامج التخطيط الاقتصادي والاجتماعي لسنوات 67/65، كترجمة وتجسيد لتصورات السلطات العمومية الهادفة إلى جعل أكادير وجهة سياحية بامتياز، حيث تم اختيار خليج أكادير ضمن برنامج المناطق ذات الأولوية للتهيئة.

وتنفيذا لتوجيهات الدولة لتجهيز وتهيئة هذه المنطقة، صدر ظهير شريف بمثابة قانون رقم¹ 393-76-1 يتعلق بتهيئة خليج أكادير واستثماره السياحي. نص هذا القانون على أن تهيئة خليج أكادير واستثماره سياحيا منفعة عمومية، وبموجبه تم إحداث الشركة الوطنية لتجهيز خليج أكادير. كما حدد أهداف ومهام الشركة والسلطات التي أسندت إليها للقيام بمهام التهيئة والاعداد.

تأسست الشركة الوطنية لتهيئة خليج أكادير واستثماره سياحيا بتاريخ 14 رجب 1393 الموافق لـ 1973/02/14، وهي عبارة عن شركة مساهمة² يوجد مقرها بالوزارة المكلفة بالسياحة بالرباط، وقد حدد رأسمالها في 20 مليون درهم، يتوزع بين عدة مساهمين أساسيين أهمهم وزارة السياحة والمكتب الوطني المغربي للسياحة وصندوق الإيداع والتدبير والقرض العقاري والسياحي...، ويتشكل مجلسها من الأعضاء المساهمين في رأسمال الشركة.

¹- ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.76.393 بتاريخ 22 جمادى الثانية 1396 (12 يوليوز 1976) يتعلق بتهيئة خليج أكادير واستثماره السياحي ج ر بتاريخ 1976/06/23.

²- أنظر المواد 21 و 22 و 23 من الظهير المشار إليه أعلاه.

ولقد أسندت للشركة القيام بمهام :

- إنجاز الدراسات وتصفية الوعاء العقاري بالمنطقة،
- القيام باقتناء الأراضي من المالكين سواء عن طريق التراضي أو بنزع الملكية في حالة الضرورة،
- القيام بتجهيز واستثمار خليج أكادير من خلال إنجاز البنى التحتية بالمنطقة وربطها بشبكات التطهير والكهرباء والماء حتى تكون جاهزة وصالحة لبناء الوحدات،
- تنسيق التدخلات بين كافة الأجهزة والهيئات داخل الدوائر التي تمارس فيها مهامها،
- تقديم مساعدات للمصالح العمومية قصد إنجاز العمليات الداخلة في اختصاصاتها وفق اتفاقيات في هذا الإطار تجمعها مع الإدارات المعنية،
- تدليل الصعوبات الإدارية والعقارية أمام المستثمرين الذين يرغبون في اقتناء القطع الأرضية بالمنطقة لإنجاز المشاريع والبنيات ذات الغرض السياحي أو الخدماتي المرتبطة بالسياحة،

ولتسيير مهام الشركة وتحقيق أهدافها المرتبطة بالتهيئة والإعداد والتجهيز، منحها المشرع صلاحيات موسعة وتسهيلات قانونية وإدارية وسلطات تمكنها من امتلاك الأراضي ونزع ملكيتها وتصفية الوعاء العقاري. و في هذا الإطار نص الفصل 6 من الظهير رقم 1-76-393 على أن تهيئة خليج أكادير واستثماره السياحي مصلحة عامة داخل حدود المنطقة، بهذا الإعلان مكن المشرع الشركة من بسط اليد وسهل لها عمليات امتلاك الأراضي ونزع الملكية دونما اللجوء دائما إلى إصدار قرارات المنفعة العامة، بحيث نص صراحة على أن المنطقة المشمولة بالتهيئة والمحددة بالتصميم المرفق بالظهير المحدث لمنطة خليج أكادير هي منطقة ذات منفعة عامة.

وفضلا عن إعلان خليج أكادير منطقة ذات نفع عام، خول المشرع لشركة التهيئة صلاحيات نزع ملكية العقارات داخل نطاق خليج أكادير بسلوك مسطرة خاصة واستثنائية لنزع ملكية هذه العقارات وتملكها تختلف عن المسطرة العامة العادية لنزع ملكية العقارات لغرض المنفعة العامة المقررة في إطار الظهير المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة

والاحتلال المؤقت آنذاك¹، كما تم تغييره وتعديله بالقانون رقم 27/81، و تختلف كذلك، عن مسطرة نزع الملكية المنصوص عليها بالظهير المتعلق بالتعمير³. وتنص المادة 7 من الظهير المحدث لمنطقة خليج أكادير، أنه خلافا لهذه النصوص، فإن مسطرة نزع ملكية العقارات داخل حدود خليج أكادير تقوم بها الشركة الوطنية لتهيئة خليج أكادير⁴.

إن الهدف من إقرار مسطرة استثنائية لنزع ملكية العقارات بهذه المنطقة يدخل في إطار الإجراءات والأدوات التي حولها المشرع للشركة قصد تيسير عملية تصفية الوعاء العقاري لمنطقة التهيئة وتملك الأراضي وتسريع وثيرة تجهيزها وتهيئتها وإعدادها.

وتتم حيازة ونزع ملكية الأراضي بالمنطقة بناء على مسطرة نزع الملكية الجبري الاستثنائية المقررة لفائدة الشركة من خلال إصدار مراسيم تعين وتحدد العقارات⁵ الواجب نزع ملكيتها، وتنشر هذه المراسيم بالجريدة الرسمية والجرائد المأذون لها في تلقي الإعلانات القانونية، وعن طريق إشهارها بالمناداة بدعم من السلطة المحلية حتى تضمن الشركة لهذه المراسيم ديوع وشيوع لدى العموم والمؤسسات والمصالح الإدارية المختلفة المعنية بذلك، ولا تنزع الإملكية العقارات المبينة والمحددة بالمراسيم التس تنشر بالجريدة الرسمية بالرغم من وجودها بدائرة العقارات المعلن على أنها ذات منفعة عمومية، بل لابد من استصدار مرسوم نزع الملكية للعقارات المعنية.

وبمجرد نشر مراسيم نزع ملكية العقارات لفائدة الشركة، تنتقل ملكيتها¹ بقوة القانون إلى الشركة الوطنية لتهيئة خليج أكادير، وتثبت لها الحيازة على هذه العقارات. وتعمل الشركة بعد ذلك، على إيداع هذه المراسيم المنشورة بالجريدة الرسمية لدى المحافظة على الأملاك العقارية، ويترتب على هذا الإيداع تقييد نقل ملكية العقارات المحفوظة أو التي هي في

¹- الظهير الشريف الصادر في 26 جمادى الثانية 1370 (1951/04/03) بنزع الملكية لأجل المصلحة العمومية والاحتلال المؤقت ج ر عدد 11 الصادر بتاريخ 11 ماي 1951 ص 1031 وما بعدها.

²- القانون رقم 7-81 المتعلق بنزع الملكية من أجل المنفعة العامة وبالإحتلال المؤقت، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-82-254 بتاريخ 6 ماي 1982 والصادر بالجريدة الرسمية عدد 3685 بتاريخ 15 يونيو 1983.

³- الظهير الشريف الصادر في 07 ذي القعدة 1371 (30 يوليوز 1952) بشأن التعمير المعدل والمغير بمقتضى الظهير الشريف رقم 1-92-31 الصادر في 15 ذي الحجة 1412 (1992/06/17) بتنفيذ القانون رقم 12-90 المتعلق بالتعمير ج ر عدد 4159 بتاريخ 1992/07/15.

⁴- ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1-76-393 سبق الإشارة 415 إليه.

⁵- الفصل 8 من الظهير المذكور أعلاه.

¹- الفصل 9 من الظهير المذكور أعلاه.

طور التحفيظ في اسم الشركة الوطنية لتهيئة خليج أكادير، وتطهير العقارات من جميع الحقوق والتحملات والتكاليف،

ويترتب على تقييد مراسيم نزع الملكي بالرسوم العقارية يتم التشطيب على كل التحملات العقارية ونقل ملكية هذه العقارات في اسم الشركة. أما العقارات في طور التحفيظ، فإنه بمجرد إيداع مرسوم نزع الملكية يتعين على المحافظ على الأملاك العقارية تحفيظ هذه الأملاك وتأسيس رسوم عقارية للعقارات المبنية بمرسوم نزع الملكية² خالية من أي تعرض أو حق. مقابل ذلك، تحول الحقوق والمطالبات العقارية والتحملات والإيداعات (رهون، حجوزات...). والحقوق المحتملة للمتعرضين والمالكين إلى حقوق على التعويض المقرر بشأن نزع الملكية. وفيما يتعلق بالعقارات غير المحفظة فإنه يتم فتح مطالب للتحفيظ بشأنها بناء على مراسيم نزع الملكية دون إمكانية قبول التعرضات على مسطرة تحفيظها.

والملاحظ، أن برنامج التهيئة السياحية المنصوص عليه ضمن برامج التخطيط، جاء في غياب سياسة إعداد التراب الوطني، ودون الأخذ بعين الاعتبار الانعكاسات والتداعيات المجالية المختلفة على المناطق التي يستهدفها، وعلى المجال الساحلي بصفة عامة، بل تعامل الفاعلون مع التهيئة السياحية بشكل منعزل ومن منظور قطاعي صرف هدفه توفير وجهة سياحية ساحلية لجلب السياح، وتحقيق إنعاش اقتصادي وجلب عائدات مالية دون الأخذ بعين الاعتبار تدبير وإدارة المجال الذي يحتضن هذه المناطق، ودون احترام للقوانين التأطيرية الموجودة آنذاك المتعلقة بقواعد التعمير ونزع الملكية من أجل المنفعة العامة.

إلى جانب ذلك اعترضت شركات التهيئة السياحية بخليجي طنجة وأكادير العديد من المشاكل المتمثلة أساسا في إشكالية تمويل مشاريع التهيئة السياحية التي حدثت من تدخلات هذه الشركات، إضافة إلى تعدد المتدخلين من جماعات محلية على اختلاف مستوياتها

²-الفصل 16 من الظهير المذكور أعلاه.

والمصالح الخارجية الممثلة للقطاعات الوزارية، والظرفية الزمنية التي أحدثت فيها هذه الشركات والتي كانت تشهد سيادة المنطق المركزي للتسيير والتدبير، الأمر الذي أثر بشكل سلبي على عمليات التهيئة السياحية آنذاك.

الفرع الثاني : محدودية مساهمة الجماعات الترابية في تدبير الساحل

إن تطور الدولة وتزايد حاجيات الساكنة في الميادين المختلفة الاقتصادية والاجتماعية والخدماتية، أصبح يشكل عبئا على الدولة التي باتت عاجزة عن التحكم والاستجابة لكل مطالب السكان بالاعتماد على التدبير المركزي المبني على تجميع كل السلطات والصلاحيات بالمركز، هذا إلى جانب نضج الفكر التدبيري لدى السلطات العمومية والمفضي إلى إرساء مبادئ الديمقراطية والمشاركة في التسيير والتدبير من خلال إعطاء بعد محلي لهذه المبادئ.

لقد ساعدت هذه العوامل على دفع الدولة إلى إعطاء صلاحيات التقرير في بعض الميادين للجماعات الترابية¹، وتحويلها صلاحية تدبير الشؤون الترابية المتعلقة بالشأن المحلي للساكنة والمساهمة في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية بشكل يوازي بين الخصوصيات المحلية والأولويات الوطنية.

وتعتبر مجالس الجماعات¹، الهيئات الترابية التي راكمت تجربة في مجال الإدارة والتدبير المحلي² لشؤون الساكنة، منحها المشرع في إطار القانون الجديد

¹- ينص الفصل 136 من الدستور على:
" الجماعات الترابية للمملكة هي الجهات والعمالات والأقاليم والجماعات.
الجماعات الترابية أشخاص اعتبارية، خاضعة للقانون العام، تسيير شؤونها بكيفية ديموقراطية
تنتخب مجالس الجهات والجماعات بالإقتراع العام المباشر.
تحدث كل جماعة ترابية أخرى بالقانون، ويمكن أن تحل عند الإقتضاء، محل جماعة ترابية أو أكثر، من تلك المنصوص عليها في الفقرة الأولى
من هذا الفصل." ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور والمنشور في الجريدة الرسمية
عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليو 2011.

¹-شهد التنظيم الجماعي بالمغرب تطورا ملحوظا منذ حصول المغرب على الاستقلال، حيث عمل على تطوير الوحدات الترابية، إذ يعتبر ظهير 23 يونيو 1960 بمثابة أول ميثاق لتنظيم الجماعات الحضرية والقروية وهيئاتها، ثم جاء بعده الظهير رقم 1-63-273 بتاريخ 1963/09/12 بشأن تنظيم العمالات والأقاليم ومجالسها، كما عدل وتم، وقد شكل صدور ظهير رقم 1-76-583 بتاريخ 1976/09/30 بمثابة قانون يتعلق بالتنظيم الجماعي، تم تغييره بالقانون رقم 78.00 المنظم لمجالس الجماعات الحضرية والقروية والقانون رقم 79.00 المنظم لمجالس العمالات والأقاليم، وشكلت هذه القوانين تنويعا لمرحلة من الممارسة الجماعية والتي شهدت مؤخرا تحيينا تشريعيًا وتعديلا للقوانين المنظمة لها بصور القانون رقم 14. 113 المتعلق بالجماعات والصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.85 بتاريخ 7 يوليو 2015 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015 . والقانون رقم 14. 112 المتعلق بالعمالات والأقاليم والصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.15.84 بتاريخ 7 يوليو 2015 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

²-إن تطور الجماعات المحلية وتعظيم مسؤولياتها وتزايد اختصاصاتها مع بروز مفهوم "المحلي" يفسر التراجع التدريجي للدولة في القيام بالوظائف الاقتصادية والاجتماعية، أمام تنامي التدبير الذاتي للشأن المحلي في إطار شركات وتعاقدات بين الدولة والجماعات المحلية توظفها النصوص القانونية التي بموجبها تم منح هذه الجماعات صلاحيات تقريرية وأخرى استشارية، وأيضا عقود برامج بين الدولة والجماعات المحلية.

رقم³ 113.14 صلاحية موسعة اقتصادية واجتماعية⁴، وعلى الخصوص تلك التي تتعلق بتنمية القطاع السياحي وإعداد المجال الساحلي، والتي صنفها في إطار الاختصاصات الذاتية لمجالس الجماعات. وفي هذا الإطار يختص المجلس بتهيئة الشواطئ والممرات الساحلية والبحيرات، وضفاف الأنهار³ وحماية السواحل، والغابات والموانئ الطبيعية والمياه المخصصة للسباحة⁶.

كما تم نقل مجموعة من الاختصاصات لفائدة مجالس الجماعات⁷، تتمثل أساسا في إنجاز برامج التشجير والمنتزهات الطبيعية الصغيرة والمتوسطة، وتدبير المآثر التاريخية والتراث الثقافي والمواقع الطبيعية....إضافة إلى ذلك، أسندت لهذه المجالس اختصاصات استشارية⁸، حيث أن المجلس الجماعي يبدي رأيه حول وثائق إعداد التراب ووثائق التعمير، وحول تسمية الساحات والطرق وإحداث وصيانة المنشآت والتجهيزات المائية الصغرى والمتوسطة.....

إلى جانب مجالس الجماعات، هناك مجالس العمالات⁹ والأقاليم التي تعتبر جماعات محلية يسري عليها القانون العام، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، أعيد تنظيمها بموجب القانون رقم¹ 112.14. حاول المشرع في القانون الجديد الرقي بهذه الجماعات ونقلها من مجرد وسيط بين السكان والإدارة لها صلاحيات إدارية صرفة، إلى مستوى جماعة محلية فعلية تساهم في الحياة العامة للمجال الترابي للعمالة والإقليم الذي تمثله.

ولقد وسع القانون الجديد صلاحيات مجالس العمالات والأقاليم، والتي أصبحت تدارس في مخططات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتساهم في تحديد برامج التجهيز

³-ظهير شريف رقم 1.15.85 بتاريخ 07 يوليو 2015 الصادر بتنفيذ القانون رقم 113.14 المتعلق بالجماعات، الجريدة الرسمية عدد 6380، بتاريخ 23 يوليو 2015.

⁴-المادة 78 و 83 و 85 من القانون رقم 113.14.

³- المادة 87 من القانون رقم 113.14.

⁶-المادة 87 من نفس القانون .

⁷-المادة 90 من نفس القانون

⁸-المادة 90 من نفس القانون.

⁹-يتجلى الفرق بين العمالة والإقليم في الطابع الحضري للعمالة على عكس الطابع الفلاحي للإقليم، هذا الأخير الذي يمتد لرقعة جغرافية أوسع نطاقا من حيث المساحة على المجال الترابي للعمالة.

¹-ظهير شريف رقم 1.15.84 صادر بتاريخ 07 أكتوبر 2015 بتنفيذ القانون رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

والاستثمار والتصويت عليها، والقيام بالأعمال اللازمة لإنعاش وتدبير الممتلكات العامة الإقليمية، والحفاظ على المواقع الطبيعية والتراث التاريخي والثقافي والسهر على حماية البيئة².

ويتبين من خلال الصلاحيات الموكولة لمجالس العمالات والأقاليم، أن القانون الجديد تجاوز سلبيات التنظيم القديم و عمل على تطوير آليات اشتغال هذه المجالس ومساهمتها في التنمية المحلية³ والإقليمية . / لكن مع ذلك، تظل هذه المجالس مجرد هيئة ذات وظائف إدارية، تعمل تحت مراقبة وصاية السلطة المحلية التي تهيمن على أشغال هذه المجالس، و لها نفوذ قوي يحد من قيامها بأدوارها التنموية وإنعاش الاستثمارات والوظائف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما يساهم نمط انتخاب هذه المجالس في ضعف تمثيليتها مما ينعكس سلبا على أدائها، فهي تنتخب بالاقتراع غير المباشر من طرف الهيئات المنتخبة على صعيد العمالة والإقليم.

ولقد اكتملت صورة البعد المحلي للتنمية والتدبير الذاتي للشأن المحلي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية بالمغرب تدريجيا بإحداث مؤسسة الجهة، والرقى بها إلى مصاف الجماعات الترابية. فهي –الجهة- تعتبر آلية تدبيرية لتعزيز لامركزية صنع وتنفيذ القرار، ولدمقرطة تسيير وتنظيم وهيكله مختلف دواليب ومكونات المجتمع، وهي بهذا المعنى مفهوم حديث التبلور.

تبقى إذن الجهة أرقى مستويات التقسيم الترابي الذي وصل إليه المغرب منذ الاستقلال محاولة منه إعطاء بعد جغرافي للتنمية المحلية، والتخفيف من حدة المركزية. ولقد

²-المادة 86 من القانون رقم 112.14 المتعلق بالعمالات والأقاليم، سبقت الإشارة إليه.

³-تبعا للمادة السادسة من القانون التنظيمي المتعلق بالعمالات والأقاليم، تقوم العمالات والأقاليم بتشجيع التعاون والتشاور والتكامل بين لبعماله أو الإقليم والجماعات الموجودة بترابه في إطار الإشراف المنتدب على المشروع. وفي هذا الإطار، هناك مشروع مرسوم رقم 404-16-2 بتحديد شروط ومساطر تشجيع التعاون والتشاور والتكامل بين العمالة والإقليم والجماعات، وقد نص المشروع على أن الإشراف يتم بموجب اتفاقية، وتكون هذه الإتفاقية موضوع مداولات متطابقة لمجلس الجماعة والعمالة والإقليم المعني، ولا تكون قابلة للتنفيذ إلا من بع التأشير عليها من قبل عامل العمالة أو الإقليم.

كان للمبررات الاقتصادية¹ الدور الأساسي في إنشاء الجهات بعدما اتضح أن القرار الاقتصادي الممركز أصبح يشكل أحد العراقيل لمجهودات التنمية².

ولقد اعتمد المغرب منهج التدرج³ في إرساء معالم مؤسسة الجهة نظرا لما يصاحب هذه الجماعة من توزيع للاختصاصات، وبعض الصلاحيات التقريرية ذات البعد المحلي في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، والمساهمة في إعداد التراب الوطني على مستوى الجهة. لهذه الأسباب ارتأت الدولة التدرج والتأني في اعتماد لامركزية جهوية قوية، تتماشى والتطورات السياسية والاجتماعية والسياسات العمومية التي تنهجها الدولة، والتي أفضت مؤخرا إلى فتح نقاش حول إرساء الجهوية الموسعة وتقسيم جهوي جديد يقوي من مؤسسة الجهة.

ولقد منح المشرع لمؤسسة الجهة صلاحيات تقريرية بموجب القانون رقم 111.14 الصادر في 70 يوليو 2015⁴، فمجلس الجهة يتداول في إعداد مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية للجهة، وفي إعداد التصميم الجهوي لتهيئة التراب على المستوى الجهوي وفق التوجهات والاختيارات المعتمدة على الصعيد الوطني⁵.

كما يقوم المجلس بالأعمال اللازمة لإنعاش الاستثمارات الخاصة والتشجيع على إنجازها، خاصة بإقامة وتنظيم مناطق صناعية ومناطق للأنشطة الاقتصادية، كما يسهر على اعتماد جميع التدابير المتعلقة بإنعاش الأنشطة الاجتماعية والثقافية، واتخاذ التدابير الرامية إلى حماية البيئة وعقلنة تدبير الموارد المائية للجهة.

وأسند المشرع لمؤسسة الجهة صلاحيات تقريرية تلامس عدة مجالات حيوية تهم القضايا الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وفي مجال التخطيط الاقتصادي والاجتماعي على

¹ - هناك أيضا العوامل السياسية التي تهدف إلى ديمقراطية المؤسسات الجهوية وتدعيم اللامركزية، وأخرى اجتماعية ناتجة عن تدني المستوى المعيشي وتزايد حاجيات الساكنة، هذا إلى جانب التأثيرات الخارجية، خاصة التغيرات والتحديات التي صاحبت العولمة وانعكاساتها على التدبير الإداري للدولة، حيث يرى البعض (Jean-Yves GOUTTEBEC)، أن التنمية المحلية وإشراك الفاعلين المحليين واعتماد الاستراتيجية المحلية للتنمية المجالية من القاعدة، هو الأسلوب الناجح للتجاوب والانخراط في مواجهة تحديات العولمة المختلفة

² - Jean-Yves GOUTTEBEC : Stratégies de développement territorial : Enonomica 1 avis 2001, p 91 et autres.

³ - تجسد مبدأ التدرج الذي اعتمدته المغرب في إرساء الجهوية في تطور، هذه المؤسسة من جهوية وظيفية بين 1956 و 1970 إلى جهة اقتصادية بين 1971 و 1996 واللامركزية الجهوية منذ 1997 (أنظر محمد البعكوبي : الجهوية المتقدمة في الخطب الملكية، مقال منشور بمجلة مسالك، العدد المزدوج 17-18، مطبعة النجاح الجديدة 2011).

⁴ - ظهير شريف رقم 1-15-83 بتاريخ 07 ماي 2015 المتعلق بتنفيذ القانون رقم 111-14 المتعلق بالجهات والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

⁵ - أنظر المادة 96 ومابعدهما من نفس القانون .

مستوى الجهة، فضلا عن مساهمتها في السياسة العامة لإعداد التراب الوطني للمجال ككل، من خلال إنجازها للتصميم الجهوي لإعداد التراب على مستوى الجهة الذي يشترط فيه أن يتم وفق الاختيارات التنموية المجالية، والأهداف التي سطرها التصميم الوطني لإعداد التراب للبلاد ككل حتى يكون هناك تكامل وتناغم بين مبادئ وأهداف التهيئة المجالية وطنيا ومحليا.

ومع اعتماد الجهوية المتقدم¹، أصبحت الجهة تتبوأ مكانة الصدارة بالنسبة للجماعات الترابية الأخرى في عمليات إعداد برامج التنمية الجهوية والتصاميم الجهوية لإعداد التراب وتنفيذها وتتبعها². وتعتمد الجهة في إطارها الجديد على مبدأ التدبير الحر الذي يخولها سلطة التداول بكيفية ديمقراطية، وسلطة تنفيذ مداولاتها ومقرراتها.

وأُسندت للجهة بموجب القانون الجديد عدة إختصاصات ذاتية³، وأخرى منقولة⁴، وأختصاصات مشتركة⁵ مع الدولة تهم مجال التنمية الجهوية وإعداد التراب وتنمية العالم القروي وإحداث التجهيزات والبنيات التحتية ذات البعد الجهوي. ويمكن تلخيص مهام الجهة في الإختصاصات التالية:

- توطين وتنظيم مناطق للأنشطة الاقتصادية بالجهة،
- تهيئة الطرق والمسالك السياحية في العالم القروي،
- إنعاش الأنشطة غير الفلاحية وتأهيل الوسط القروي،

¹- جاء في الفقرة الأخيرة من ديباجة دستور المملكة: "...التنظيم الترابي للمملكة لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدمة". ظهير شريف رقم 1.11.91 صادر في 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ نص الدستور والمنشور في الجريدة الرسمية عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليو 2011.

²- أنظر المادة الخامسة(5) من القانون التنظيمي رقم 111.14 المتعلق بالجهات، والصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 8.15.1 بتاريخ 7 يوليو 2015 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

³- فيما يتعلق بالإختصاصات الذاتية للجهة أنظر المواد من المادة 82 إلى المادة 89 من نفس القانون المتعلق بالجهات.

⁴- تحدد المادة 94 من القانون المتعلق بالجهات الإختصاصات المنقولة والتي تشمل على الخصوص، التجهيزات والبنيات التحتية ذات البعد الجهوي تهم مجالات الصناعة، والصحة، والتجارة، والتعليم..... والطاقة والماء والبيئة.

⁵- تحدد المواد 91 و92 و93 من نفس القانون الإختصاصات المشتركة بين الجهة والدولة.

- وضع برنامج التنمية الجهوية يتضمن تشخيصا لحاجيات وإمكانات الجهة وتحديد أولوياتها ونفقاتها ومواردها، ويتعين أن يواكب التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة،
- وضع التصميم الجهوي لإعداد التراب وفق التوجهات العامة لإعداد التراب المعتمدة على المستوى الوطني،
- الحفاظ على المناطق المحمية، والمنظومة البيئية الغابوية، وعلى الموارد المائية،
- تحسين جاذبية المجالات الترابية وتقوية التنافسية،
- تنمية المناطق الجبلية ومناطق الواحات وإحداث أقطاب فلاحية.....

وتكمن الصعوبات التي تعترض هذه المؤسسة في جملة الاختصاصات التي تقوم بها، والرهانات الكبرى التي تعول عليها الدولة من الجهة، فهي مدعوة إلى تنمية وتنشيط وتوفير الظروف للاستثمار للقطاعات الاقتصادية المختلفة، ومنها التهيئة السياحية خاصة بالجهات ذات المجالات الساحلية، وفق السياسات العامة للتخطيط والتهيئة، هذا إلى جانب قضايا البيئة والتي تعتبر من المهام الجديدة للجماعات الترابية.

لكن الواقع العملي يختلف عن ما هو منظر له ومنصوص عليه بالنصوص القانونية، فالجهة تقوم باختصاصات هي نفسها الاختصاصات التي تقوم بها الدولة والجماعات الترابية الأخرى، مما يصعب معه معرفة مجال تدخل كل هيئة¹، وينعكس هذا التداخل سلبا على أداء مؤسسة الجهة ويحد من تحقيق الرهانات الكبرى التي ما فتئت تتعاضد مع الدور الكبير الذي أصبح للجهة في إطار تفعيل مضامين سياسة إعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة وسياسة حماية البيئة.

¹ - لا يوجد بالمغرب نص قانوني يبين بوضوح اختصاصات ومجال تدخل الدولة والجماعات الترابية على اختلاف مستوياتها (الجهة ومجالس العمالات والأقاليم والجماعات). عكس المشرع الفرنسي الذي أصدر القانون رقم 83-8 بتاريخ 03 يناير 1983 يتعلق بتوزيع المهام بين الجماعات والأقسام والجهات والدولة. وأن من شأن توزيع الاختصاصات وتحديد مجال تدخل كل هيئة أن يساعد على اقتصاد الوقت والجهد والتمويل، ويساهم في تحقيق الأهداف المتوخاة.

والواضح أن اعتماد الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها كإطارات محلية لتدبير الشأن المحلي وتخفيف العبء على الإدارة المركزية، وإشراك الساكنة في تسيير شؤونهم يعد إحدى دعائم دولة الحق والقانون، ومن تجليات ومعالج الفكر الديمقراطي في التسيير والتدبير. لكن بالنظر إلى حجم الصلاحيات المسندة للجماعات الترابية، والوصاية الذي تمارسها السلطة المحلية¹ على أعمال وأشخاص هذه الجاعات، إلى جانب تداخل مجالات اختصاصاتها، كلها أسباب تجعل من مسألة الوحدة والتنسيق والتكامل فيما بين هذه الجماعات أمرا صعبا. وتنعكس هذه الصعوبات سلبا على تدبير الشأن المحلي وبرامج التنمية وعلى عمليات التهيئة السياحية الساحلية والحماية القانونية للساحل بصفة خاصة والتي تدخل ضمن الصلاحيات الموسعة التي منحها المشرع للجماعات المحلية.

ويمكن تلخيص العراقيل التي تعوق عمل الجماعات الترابية في النقاط التالية:

- إشكالية التقسيم الإداري والترابي² المعتمد لتحديد عدد وحدود الجماعات الترابية، الذي يتسم باللاتوازن إذ أفرز جماعات ترابية غير متكافئة من حيث الإمكانيات، وتشوبه عدة اختلالات على مستوى النطاق الجغرافي لهذه الجماعات، نظرا لاعتماد الدولة وترجيحها المعايير الإدارية على حساب الضرورات التنموية. كذلك، نلاحظ اختلال على مستوى توزيع الثروات والأفراد بين الجماعات الترابية، وهذا يتطلب ضرورة التدخل وتحكيم معايير أكثر عقلانية تصب في اتجاه خلق أقطاب وجماعات متجانسة تتوافر فيها سبل تحقيق التنمية.

1- تنص المادة 115 من القانون رقم 14-113 المتعلق بالجماعات على: "... يمارس عامل العمالة أو الإقليم مهام المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقرارات مجلس الجماعة.

2- تنص المادة 106 من القانون رقم 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم على: "... يمارس عامل العمالة أو الإقليم مهام المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقرارات مجلس العمالة أو الإقليم.

3- تنص المادة 112 من القانون 14-111 المتعلق بالجهات على: "... يمارس عامل العمالة أو الإقليم مهام المراقبة الإدارية على شرعية قرارات رئيس المجلس ومقرارات مجلس الجهة.

4- راجع بتفصيل سعيد الميري : التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب : أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس - السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 2006-2007، ص 431 وما بعدها.

5- عبد الكبير يحيى : تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب، نحو اعتماد جهوية سياسية : منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية : سلسلة مؤلفات جامعية، العدد 84.

6- فؤاد القاضي : دوافع وأبعاد التقسيم الترابي : المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، 1995، ص 20 وما بعدها.

- ضعف اللاتمركز الإداري سواء على مستوى البنيات الإدارية، بحيث نجد بعض المصالح الخارجية والمنذوبيات تغطي أكثر من إقليم، إلى جانب نقص الأطر الكفأة وضعف الموارد المالية، و محدودية الصلاحيات المفوضة من طرف القطاعات الوزارية المركزية. فالتنظيم اللامتمركز لازال لا يواكب التطور الذي شهده نظام اللامركزية الترابية الذي تطورت آلياته ومؤسساته وصلاحياته الموسعة.

- تحد الوصاية¹ الممارسة على عمل الجماعات المحلية، سواء المركزية التي تقوم بها وزارة الداخلية، أو الوصاية المحلية الممارسة من طرف السلطة المحلية من عمل ومجهودات هذه الجماعات، وتساهم في تعطيل المشاريع المزمع القيام بها، بحيث تفرض نمط تنمية يتماشى والتصور العام الذي توافق عليه سلطات الوصاية.

- تداخل وتنازع الاختصاص² وغياب التنسيق والتعاون، السمة التي تطبع عمل الجماعات الترابية ويعود ذلك بالأساس لغموض النصوص القانونية في تحديد دقيق لاختصاصات كل جماعة ترابية بشكل واضح وبيّن. فعلى سبيل المثال، ينص القانون المنظم للجهات على أن مجلس الجهة يفصل بمداوماته في قضايا الجهة، ولهذه الغاية يتخذ التدابير الواجب اتخاذها لضمان تنميتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية مع مراعاة الاختصاصات المستندة إلى الجماعات الأخرى...، هكذا يظل المجال مفتوحا دونما تحديد دقيق للاختصاصات بين الدولة والجماعات المحلية، وبالتالي تبقى اختصاصات الجهة جد واسعة وغامضة تسمح بالتدخل في كافة المجالات بدون حدود¹ شأنها في ذلك شأن باقي الجماعات الأخرى والدولة ومؤسساتها.

¹- مفهوم الوصاية : تعني الوصاية الإدارية أن المؤسسات تخضع لتعليمات وتوجيهات السلطة المركزية وممثلها التي لها حق الوصاية للتأكد من انتظامها ومراعاتها لتطبيق النصوص القانونية وتمارس هذه الوصاية على المجلس وعلى أعضائه، وقد تمارس على أعمال هذا المجلس.

- الوصاية على الأشخاص : تمارس هذه الوصاية بصفة فردية على أعضاء المجلس وبصفة جماعية على المجلس بأكمله، وتتمثل في إمكانية إقالة المستشارين والرؤساء الجماعيين وتوقيفهم، وكذلك إمكانية توقيف المجلس الجماعي وحله.

- الوصاية على أعمال المجلس : تشمل مراقبة المشروعية ومراقبة الملاءمة.

- مراقبة المشروعية : بموجبها يحق لسلطة الوصاية أن تحكم ويقرر مدعم بأسباب عن بطلان أي مقرر يتعلق بموضوع خارج عن نطاق اختصاصات المجلس أو يتخذ خرق للنصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها.

- مراقبة الملاءمة : فهي تنصب على المقررات التي يصدرها المجلس ويكون تنفيذها مرهونا بالمصادقة عليها من قبل سلطة الوصاية.

²-راجع بتفصيل محمد بوجيدة : تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية، عدد 78، 2008، مرجع سابق.

¹- باستثناء المسائل السياسية : تنص المادة الأولى في الفقرة الأخيرة من القانون رقم 96-47 على : "لا يجوز للمجلس الجهوي أن يتداول في قضايا ذات طابع سياسي أو خارجة عن نطاق المسائل التي تهم مصلحة الجهة".

-عبد الفتاح البيوي : مؤسسة الوالي والعامل وآفاق عدم التمرکز الإداري بالمغرب : منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية : سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 100، 2001.

- ضعف الاعتمادات المالية المخصصة للجماعات المحلية والتي تبقى موارد غير كافية مقارنة بحجم الاختصاصات الموكولة للوحدات الترابية والرهانات الكبرى المنتظرة من الجهة، هذا وقد شكل نقص الخبرة والكفاءة لدى أعضاء مجالس هذه الجماعات وضعف المستوى الدراسي عائقا أمام تطور الجماعات، فهناك فئات عريضة من أعضاء المجالس لا تعرف مالها وما عليها من واجبات وحقوق، في مقابل الهيمنة الكاسحة لسلطة الوصاية التي يمثلها أطر ذوي كفاءات عالية، مما ساهم في تركيز وتكريس هذه الهيمنة.

الفصل الثاني: التحديات المجالية والبيئية للتهيئة السياحية وانعكاساتها على حماية الساحل

إن التوجه المجالي للتهيئة السياحية الجديدة نحو الساحل، باعتباره أساس تطوير القطاع السياحي، جاء في ظرفية يشهد خلالها هذا المجال تدخلات واسعة لعدة قطاعات أخرى تعنى بتدبير وتأهيل هذا المجال، وتحاول وضع آليات الحماية ووقاية الساحل.

ويشكل التداخل بين التهيئة السياحية الساحلية وتدخلات القطاع الوزاري المكلف بإدارة وتدبير الملك العام، تحديا كبيرا لعمليات التهيئة السياحية. فالأولى تحاول تهيئة مناطق سياحية مندمجة مجاليا بالساحل، وفق مبادئ إعداد التراب التي تفرض أسلوب تهيئة تقوم على تحقيق الاندماحيات الاقتصادية والجهوية، وسلوك تهيئة تدخلية متكاملة ومستدامة تأخذ بعين الاعتبار البعد الاجتماعي والبيئي والإقتصادي، في حين تحاول وزارة التجهيز والنقل

-
- للتوسع أكثر في موضوع الوحدات الترابية، هيكلتها واختصاصاتها ومشاكلها وتطورها وتنظيمها الإداري نحيل على المراجع التالية :
 - سعيد الميري : التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب : أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس – السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط 2007/2006.
 - عزيز مفتاح : اللامركزية من التدبير الإداري إلى تدبير التنمية : أطروحة لنيل الدكتوراه، جامعة محمد الخامس أكدال 2001-2000.
 - عبد الفتاح البجيوي: مؤسسة الوالي و العامل و آفاق عدم التمرکز الإداري بالمغرب: منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية:سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية للعدد 100-2001
 - الجهوية المتقدمة بالمغرب، منشورات سلسلة اللامركزية و الإدارة المحلية عدد مزدوج 11-12 الطبعة الثانية:مطبعة طوبس بريس-الرباط،2011،
 - الجهوية بالمغرب المسار و الرهانات و الآفاق: مقالات حول الجهة، منشورة بمجلة مسالك، مطبعة النجاح الدار البيضاء،2004
 - الميثاق الجماعي الحديث أي مستقبل للسياسات العمومية، مقالات حول الميثاق الجماعي منشورات المجلة المغربية للسياسات العمومية العدد 4، 2009
 - Driss BASSRI : L'administration territoriale : L'expérience marocaine, BARDIS PARIS,1990
 - Yves GAUDEMONT : Traité de droit administratif, Tome 1, Droit administratif général L.G.D.J , DELTA ,16 Edition, PARIS , Les pages 111 et autres.
 - Jean RIVVERO : Droit administratif, DALLOZ, 12 Edition 1987, les pages 374 et autres,
 - Christian BIGANT, Le droit administratif rn fiches, ELLIPSES, Edition 2002, pages 57 et autres,
 - Rene CHAPUS, Droit administratif général, Tome2, Edition 14, MONTCESTON, les pages 363 et autres,
 - André LAUBADERE : Droit administratif spécial, Presses Universitaires de France, Paris 1958, les pages 89 et autres,
 - Albert LANZA et autres : La région et l'aménagement du territoire dans la décentralisation, Economica, édition 1989,
 - Jean Yves GOUTTEBEL : Stratégie de développement territorial, Economica, Paris, 2001

واللوجستيك والماء¹ إعادة تفعيل إجراءات وتدابير الحماية، من خلال إتخاذ مجموعة من التدابير وتحيين التشريعات المنظمة للملك العام.

ومن جهة أخرى، تفرض مقاربة التدبير المندمج للمجال الساحلي الجديدة، والتي تحاول وضع تصور شمولي للتدبير والحماية القانونية ينسق بين كافة المتدخلين بالساحل، مما يحتم على الفاعلين ضرورة مراعاة معايير التدبير المندمج وحماية البيئة وضمان استدامة مواردها. يضاف إلى ذلك، الإكراهات والعراقيل المتنوعة التي يطرحها التعمير والعقار أمام عمليات التهيئة وتدابير الحماية والوقاية بالساحل (المبحث الأول).

وتعتبر تدخلات الهيئات الوزارية على اختلافها والتي يتقاطع مجال تدخلها بالساحل، أبرز التحديات التي يتعين على السلطات المكلفة بإنجاز برامج التهيئة السياحية والتدبير المندمج للساحل وحمايته ووقايته أخذها بعين الاعتبار، والسعي إلى ضمان توطين ناجع للمشاريع السياحية بالساحل عبر سلوك أسلوب تهيئة سياحية ساحلية، يوفق بين الضرورات الاقتصادية ومتطلبات القطاع السياحي ويحقق مكاسب ومنافع إجتماعية، وبين إكراهات المجال الساحلي الذي يشهد في ظل تزايد الضغط الممارس من مختلف الأنشطة الإنسانية عدة اختلالات أثرت على الساحل وموارده الطبيعية (المبحث الثاني).

المبحث الأول: تأثير التدخلات القطاعية بالساحل على مناطق التهيئة السياحية.

في ظل تزايد الاهتمام بالحماية القانونية والمؤسساتية للساحل، يشهد هذا المجال مراجعة شاملة لطرق تدبيره، وحمايته من طرف القطاع الوزاري الذي يدخل الشريط الساحلي باعتباره ملكا عاما ضمن اختصاصاته وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك والماء. هذه الأخيرة قامت بعمل بإعادة النظر في طرق تدبير وحماية الملك العام واتخذت مجموعة من التدابير القانونية والإدارية لتنظيم استعمالاته.

كما يشهد الساحل، خاصة الملك العام البحري، مزيدا من الاحتلال والتركيز تزامنا مع استراتيجية الموانئ 2030 الجديدة والتي تعزز الدولة تنفيذها في أفق سنة 2030. تتضمن هذه الاستراتيجية برامج على المدى المتوسط والقريب، تفيد إحداث العديد من الموانئ المتنوعة الأغراض على امتداد الساحل المتوسطي والأطلسي، هذا في الوقت الذي

¹- بموجب مرسوم 201-17-2 صادر في فاتح شعبان 1438 (28 أبريل 2017) يتعلق باختصاصات وزير التجهيز والنقل واللوجستيك والماء، بحيث أضيف قطاع الماء إلى هذه الوزارة. والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6566 بتاريخ 04 ماي 2017).

تحاول فيه الدولة نهج مقارنة تدبير مندمجة للمجال الساحلي كآلية تدخلية وطريقة تدبير جديدة لحماية وتهيئة الساحل (المطلب الأول).

وإلى جانب هذه التدخلات يشكل بروز الجهوية بشكلها المتقدم إطار مجالي تستند على جميع الجهود في إطار تقسيم ترابي جديد¹، إشكالية الموازنة بين التقسيم الجهوي والتقسيم السياحي للتراب المجالي الذي عبر على أنه تقسيم يتجاوز الحدود الإدارية والقانونية للتقسيم الإداري (المطلب الثاني).

المطلب الأول: صعوبة التوفيق بين تنافس القطاعات والفاعلين مجاليا بالساحل.

يقدم المجال الساحلي للاقتصاد وللإنسان عدة خدمات، فهو يشكل مجالا تنافسيا بين عدة هيئات وقطاعات متنوعة. يطرح هذا التدخل عدة تحديات وإشكالات تتعلق بصعوبة التوفيق بين مختلف المتدخلين، وضمان تعايش الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية مجاليا بالساحل. يقتضي ذلك بذل مجهودات مضاعفة ودائمة من طرف هيئات التهيئة السياحية للحفاظ على تواجدها واستمرارية منتوجاتها في أداء وظائفها السياحية، وكذلك من طرف كل الهيئات المتدخلة للحفاظ على الساحل وموارده من التدهور.

وبالرغم من تعدد التدخلات بالساحل (قطاع البيئة وقطاع إعداد التراب والتعمير...)، إلا أن تدخلات القطاع الوصي على الملك العام البحري (الفرع الأول)، والإجراءات التي يقوم بها لتنظيم وحماية الملك العمومي البحري، يبقى أبرز التحديات التي تواجه القطاع السياحي الذي هو في حاجة إلى القرب من البحر لنجاح واستدامة الخدمات التي يقدمها. إلى جانب ذلك، أصبحت مبادئ وأسس مقارنة التدبير المندمج للساحل (الفرع الثاني)، إحدى المحددات التي يتعين على عمليات التهيئة السياحية أخذها بعين الاعتبار من أجل توظيف التهيئة السياحية كآلية تدخلية تأخذ بعين الاعتبار مقومات التدبير المندمج وتدابير

¹ - شهد التقسيم الجهوي بالمغرب مؤخرا تعديلا منها شمل نطاق وعدد الجهات بالمملكة، وفي هذا الإطار صدر المرسوم رقم 2.15.40 بتاريخ 20 فبراير 2015 يتعلق بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزه والعمالات والأقاليم المكونة لها. ويتحدد عدد الجهات حاليا في 12 جهة عوض 16 في إطار التقسيم القديم وهي: جهة طنجة-تطوان-الحسيمة، وجهة الشرق، وجهة فاس-مكناس، وجهة الرباط - سلا - القنيطرة، وجهة بني ملال - خنيفرة، وجهة الدار البيضاء - سطات، وجهة مراكش - أسفي، وجهة درعة - تافيلالت، وجهة سوس - ماسة، وجهة كلميم - واد نون، وجهة العيون - الساقية الحمراء، وجهة الداخلة - واد الذهب. (مرسوم رقم 2.15.40 بتاريخ 20 فبراير 2015 بتحديد عدد الجهات وتسمياتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6340 بتاريخ 5 مارس 2015).

وقاية وحماية الساحل¹.

الفرع الأول: تدخلات القطاع المكلف بتدبير الملك العام البحري.

يشكل الملك العام أهم الوعاءات العقارية التي تؤمن احتياطي عقاري تركز عليه الدولة لتحقيق مشاريع التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإحدى دعائم الاستثمار العام والخاص. ويمثل الملك العمومي البحري² رصيد عقاري هام يساهم في استقطاب أنواع الاستثمارات الاقتصادية والاجتماعية.

ويشهد الملك العام البحري إجهادا مجاليا سواء من طرف الأشخاص في مجال التعمير وبناء الوحدات السياحية والصناعية، أو من طرف الدولة والمؤسسات العمومية التي تتمركز حول الساحل، مما أدى إلى تراجع الرصيد العقاري وتزايد صور احتلال الملك العام.

وبهدف حماية الملك العام البحري، سارعت الدولة إلى إطلاق مخطط استعجالي لحماية الملك العام البحري. وفي هذا الإطار بادرت السلطات الحكومية المكلفة بتدبير الملك العام إلى اتخاذ عدة تدابير قانونية لحمايته وإعادة تنظيم عمليات استعماله (الفقرة الثانية). دون أن يحول هذا البرنامج من وضع استراتيجية الموانئ 2030 التي تتعلق بإنجاز العديد من الموانئ في أفق سنة 2030 (الفقرة الثالثة)، ويفسر هذا التباين بين مبدأ حماية الملك العام البحري، والمنطق الإقتصادي الذي يقتضي توطين الموانئ، الإكراهات والتحديات التي يشهدها الساحل.

الفقرة الأولى: آليات حماية الملك العام البحري.

بادرت الوزارة المكلفة بتدبير وإدارة الملك العام إلى اتخاذ مجموعة من التدابير و الإجراءات التي بإمكانها حماية الملك العام البحري، وذلك لتخفيف الضغط المتزايد على الساحل وتنظيم استعمالات الرصيد العقاري للملك العام البحري.

¹- وفقا لإحكام القانون رقم 81.12 المتعلق بالساحل فالمشاريع والمنشآت والتجهيزات الضرورية للمرافق أو للأنشطة التي تتطلب بحكم طبيعتها القرب من البحر، تخضع لدراسة التأثير على البيئة. أنظر المواد 13 - 15 - 17 - 19 من القانون المتعلق بالساحل سبقت الإحالة إليه.

²- الملك العام البحري: يمتد على الواجهة المتوسطية ومضيق جبل طارق والواجهة المتوسطية، يبلغ طوله 3144 كلم على مساحة تصل إلى 730000 كلم². ويتكون من جز قاري يحدد في أعلى مد بحري زائد 6 أمتار تحتسب من هذا المد. ومن حيز بحري يتكون من البحر الإقليمي والمنطقة المجاورة والمناطق الاقتصادية الخاصة والجرف القاري (حسب تعريف اتفاقية مونتغو باي المتعلقة بقانون البحار 1982/12/10). ويتكون من العناصر الطبيعية وصناعية كالموانئ و الفنارات...

أولاً: تدابير حماية الملك العام البحري.

نقصد بتدابير حماية الملك العام البحري، مجموع الإجراءات والتدابير القانونية، والإدارية، والقضائية، التي تحمي الملك العام بصفة عامة، والملك العام البحري بشكل خاص، لارتباطه بالمجال الساحلي الذي تحاول الدولة إيجاد الآليات الكفيلة لحمايته من الترامي والتدهور¹. وتتمثل تدابير الحماية المقررة للملك العام البحري في الحماية الإدارية والحماية المدنية والحماية القضائية:

تتمثل الحماية الإدارية للملك العام البحري، في عمليات التحديد الإداري للملك العام وصيانتة وحمايته من الاعتداءات والتجاوزات التي تطاله. ويقصد بالتحديد الإداري تحديد مجموع العناصر المكونة للملك العمومي، وإبراز معالمه وحدوده وتسوية وضعيته القانونية، وذلك من خلال سلوك مسطرة تحديد الملك العام، ومسطرة الإقرار، وتحديد مختلف أنواع الارتفاقات المتعلقة به.

ويعتبر التحديد الإداري إحدى الآليات التي تعتمد عليها الدولة في تحديد وضبط الوعاء العقاري للأماكن العمومية وتحديد معالمها المادية والقانونية، وضبط حدودها والمجاورين والحقوق والتكاليف المترتبة عليها. لكن عمليات التحديد، تعرف نوعاً من التراخي والإهمال من طرف الإدارة المكلفة بالملك العام فأغلب عمليات التحديد التي أنجزت تمت خلال فترة الاستعمار.

ومع عودة ملف الملك العام، وبشكل خاص الملك العام البحري إلى الواجهة، بادرت الوزارة المكلفة بالقطاع إلى وضع مخطط استعجالي لحماية الملك العام البحري، من بين مضامينه، العمل على تحديد أجزاء الملك العام البحري² والتنسيق مع المتدخلين من أجل مباشرة عمليات التحديد، ووضع تشخيص للملك العام البحري، والعمل على تحديد الأجزاء

¹ - تبعاً للمذكرة التقديمية للمشروع الرامي إلى تغيير وتنظيم الظهير الشريف الصادر بتاريخ 30 نونبر 1918 المتعلق بالاحتلال المؤقت للأماكن العامة، فإن هذا الأخير لا يمنح الضمانات القانونية الكافية لأصحاب رخص الاحتلال المؤقت، نظراً لأنها تمنح مؤقتاً ويمكن إبطالها في أي وقت وبدون تعويض عندما تستدعي المنفعة العامة ذلك. و تضيف المذكرة أنه يلاحظ تراجع الطابع العمومي للملك العام، سواء بطريقة غير مشروعة من خلال إستحواذ بعض الخواص عليه من دون سند قانوني ولا ترخيص من السلطات الساهرة على تدبير هذا الملك، أو بطرق قانونية من خلال الترخيص بالاحتلال المؤقت طبقاً لمقتضيات ظهير 30 نونبر 1918 بشأن الاحتلال المؤقت للملك العام.... وغيرها من الثغرات التي ساهمت في تراجع الملك العام مما دفع بالمشروع إلى العمل على تعديل وتنظيم الأحكام المنظمة للاحتلال المؤقت للملك العمومي.

² - تخصص الوزارة صندوق خاص بتحديد الملك العمومي المينائي والبحري بهدف الحفاظ على الرصيد العقاري الممتد على طول حوالي 3500 كلم وذلك عبر تحديده وحمايته وحسن تدبيره، وقد مكنت موارد هذا الصندوق من إصدار مراسيم التحديد لأكثر من 49 في المئة من الطول.

التي لازالت غير محددة، وإتمام مسطرة التحديد بالنسبة للأجزاء التي بدأت بشأنها عمليات التحديد.

ويتم تعيين حدود الملك العمومي طبقاً للمسطرة¹ المحددة في ظهير فاتح يوليو 1914 بموجب مرسوم، يتخذ بناء على اقتراح من وزير النقل والتجهيز، بعد إجراء بحث عمومي يسمح لأصحاب الحقوق إبداء ملاحظاتهم على مسطرة التحديد². وتمكن عمليات التحديد الإداري الدولة من ضبط الملك العام البحري، إدارياً، وقانونياً، ومادياً، وتحديد أنواع الاحتلالات غير القانونية التي تشغل أجزائه المرخص لها أو غير المرخص لها.

وتتجلى الحماية الإدارية، في صيانة الملك العام الذي يقع على مسؤولية الإدارة حمايته من الأضرار التي تهدده سواء الطبيعية أو التي يتسبب فيها الإنسان، إلى جانب حمايته من الاعتداءات والتراخي التي تطاله.

وتقوم شرطة³ حماية الملك العام بدوراً مهماً في فرض احترام الملك العمومي واستعماله للأغراض المحدد في التراخيص الممنوحة ووفق الشروط والضوابط المنصوص عليها في دفاتر التحملات. وذلك، من خلال تكثيف مراقبة ومعالجة أنواع التجاوزات التي تعرفها تراخيص الاحتلال المؤقت، من حيث مدة الصلاحية والمساحة المسموح بها والغرض الذي من أجله تم تسليم الرخصة.

أما الحماية المدنية للملك العمومي البحري فتتمثل في مجموع النصوص القانونية، والمبادئ الحمائية التي تميز الملك العمومي، وتخرجه من نطاق التعامل المتداول بين الأفراد والمنظم بموجب القانون الخاص سواء تعلق الأمر بالتصرف، أو التقادم، أو الحجز⁴. فلا يمكن تفويت الأملاك العامة لأنها مخصصة للاستعمال العام، ولتحقيق المصلحة العامة وغير القابلة للحجز أو الاحتجاج بحيازتها⁵.

1- للمزيد من التفصيل حول مسطرة التحديد الإداري أنظر : أحمد العطاري : المساطر الخاصة للتحفظ العقاري: دراسة في ضوء الاجتهاد الفقهي والقضائي والممارسة العملية، الجزء الأول، سلسلة دراسات وأبحاث، منشورات مجلة القضاء المدني، مطبعة المعاريف الجديدة – الرباط طبعة 2015، الصفحة 54 وما بعدها .

2- أنظر مقتضيات المادة 7 من ظهير فاتح يوليو 1914 المتعلق بالملك العمومي سبقت الإشارة إليه.

3- شرطة الملك العام تنظمها مقتضيات ظهير 02 نونبر 1926 المتعلق بشرطة الملك العمومي البحري كما وقع تغييره وتنظيمه.

4- المادة 4 من ظهير فاتح يوليو 1914 المتعلق بالملك العمومي سبقت الإشارة إليه.

5- تنص المادة 261 القانون رقم 39-08 المتعلق بمدونة الحقوق العينية كما وقع تنظيمه على: "لا تكتسب بالحيازة:

- أملاك الدولة العامة والخاصة

- أملاك الجماعات المحلية،

..."

أما الحماية الجنائية، فتنتمثل في مختلف القواعد والنصوص التي تحدد الأفعال المكونة للجرائم والعقوبات المتعلقة بالملك العمومي، وتهدف إلى حماية الأملاك العامة من أي اعتداء، أو غصب، أو ترامي، وترتب العقوبات الجنائية عن الأفعال الإجرامية التي تطل الملك العام.

وفي نفس الإطار، يعمل القطاع الوزاري المكلف بالملك العام على مراجعة شاملة للتشريعات القانونية المرتبطة بالملك العام، وتلك المنظمة لتدابير احتلاله والنصوص الخاصة بالمصالح، ويحاول مواءمة هذه التشريعات مع الواقع الحالي للملك العام وإقرار قواعد قانونية وإجراءات تدبيرية تحافظ عليه.

وإن تحصين الملك العام خاصة الملك العمومي البحري و تشديد آليات حمايته، يشكل تحدي أمام القطاع الوزاري المكلف بقطاع السياحة الذي يعول على القرب من البحر وعلى الرصيد العقاري للملك العام بصفة عامة، كاحتياطي يلجأ إليه من أجل توفير الأراضي اللازمة لإنجاز مشاريع التهيئة السياحية، أو من أجل تمكين المستثمرين من رخص احتلال مؤقت طويلة الأمد تشجعهم على الاستثمار في المناطق السياحية بالمجال الساحلي.

ثانياً: إعادة تنظيم استعمالات الملك العام.

المبدأ، أن الملك العام هو مخصص للاستعمال الجماعي والمشارك، وهو موضوع رهن تصرف العموم، هذا ما تؤكد ديباجة ظهير فاتح يوليو 1914 التي تشير على أنه نظراً لكون بعض الأملاك لا يمكن تملكها من طرف الخواص لأنها موضوع تصرف العموم وإدارتها مسندة للدولة. لكن استثناءاً يمكن أن يوضع تحت تصرف استعمالات خاصة في شكل رخص احتلال مؤقتة¹ أو بناء على عقود إدارية كعقود الامتياز.

ويقصد بالاحتلال المؤقت، انفراد شخص أو مجموعة من الأشخاص بالانتفاع بجزء من الملك العام دون غيرهم، ويتعين عليهم الحصول على ترخيص مسبق من طرف الإدارة المشرفة عليه. ويمنح للخواص طبقاً لمقتضيات ظهير 30 يونيو 1918² ترخيصاً بشغل الملك العام تصل مدته إلى 10 سنوات وبصفة استثنائية 20 سنة.

¹ - بشأن مسطرة الحصول على الترخيص باستعمال الملك العمومي راجع: أحمد العطاري: المساطر الخاصة للتحفيظ العقاري، الجزء الأول، الصفحة 72 وما بعدها. مرجع سابق.

² - الظهير الشريف الصادر في 30 يونيو 1918 في شأن الاحتلال المؤقت للملك العام تمت الإشارة إليه.

ويشكل التنافس والضغط على الساحل، العديد من المشاكل للملك العام البحري نتيجة تزايد الاحتلال المؤقت من طرف الأشخاص، أو الجماعات، سواء بناء على تراخيص إدارية أو احتلالات تعسفية. ولقد بلغ عدد الرخص المسلمة من طرف الإدارة على طول الساحل حوالي 880 رخصة بمساحة إجمالية بلغت 1613 هكتار وب 14.5 كلم طولي، منها 189 رخصة مسلمة من طرف الولاية¹ أي بنسبة 21% و 691 رخصة مسلمة من طرف وزارة التجهيز والنقل أي بنسبة 79%. والملاحظ أن السنوات الأخيرة ما بين 2009-2010 و 2011 شهدت تراجعاً ملحوظاً نتيجة تقليص منح رخص استغلال محلات الاصطياف وعدم منح رخص الاحتلال المؤقت إلا بالنسبة للمشاريع والأنشطة التي تستلزم القرب من البحر.

وبناء على دراسة² لوزارة النقل والتجهيز، تتلخص صور الاحتلال غير المشروع في:

- المساكن والمحلات المخصصة للاصطياف أو المحلات التجارية.
- منح الجماعات لرخص شغل الشواطئ بدون سند قانوني.
- إلحاح المستثمرين في القطاع السياحي بشكل خاص على استعمال الملك العام في إطار الاحتلال المؤقت وطلب مباشرة مسطرة إخراجة لاقتنائه.
- منح رخص الاحتلال من طرف الولاية خارج اختصاصات التفويض المسموح بها.
- عدم احترام الممرات العمومية إلى الشواطئ.
- تحويل رخص الاحتلال بدون موافقة الإدارة.

وبهدف تنظيم طرق استعمال واحتلال الملك العام البحري، قامت الوزارة المكلفة بتنسيق مع وزارة الداخلية بإعداد دراسة لتشخيص الوضع العقاري³ والتدبيري للملك العام

¹- قرار وزير التجهيز رقم 368-02 صادر في 20 من ذي الحجة 1422 (05 مارس 2002) بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات يمنح صلاحية تسليم رخص شغل الملك العام مؤقتاً داخل النفوذ الترابي التابع له (ج ر عدد 4984 بتاريخ 2002/03/07 ص: 483).

²- رسالة رقم : م.م.م. ع ب/ر/12/66/10، بتاريخ 2012/07/09 موجهة من وزير التجهيز إلى رئيس الحكومة حول الاحتلال المؤقت للملك العمومي البحري.

³- بلغ حجم أملك أراضي الدولة التي تم تعبئتها لإنجاز المشاريع الإستثمارية خلال المدة الممتدة من 2002-2011 في أهم القطاعات المنتجة ما يناهز 46.000 هكتاراً، تم تخصيص 8.625 هكتاراً لتهيئة المحطات السياحية المبرجة في إطار المخطط الأزرق ومخطط بلادي ومناطق جديدة للتهيئة السياحية وإنجاز مركبات ووحدات سياحية مندمجة.

ولتحسين مستوى مواكبة الإستثمارات، تم إتخاذ مجموعة من التدابير و الإجراءات منها:

- التنسيق المسبق مع القطاعات الوزارية المعنية بالإستثمارات (الصناعة، والسياحة، والفلاحة.....)،
- ترشيد استعمال العقار العمومي عن طريق وضع معايير ونسب لتعبئته،
- تأمين العقار العمومي المعبأ عن طريق مراجعة شروط الإنجاز والشروط التعاقدية

البحري، لضبطه وتسوية رخص الاحتلال المؤقت للملك العام البحري المنتهية الصلاحية، والعمل على تحصيل الإتاوة المترتبة عن استغلاله مع اتخاذ التدابير الإدارية اللازمة لمحاربة كل أشكال الترامي.

ويعرف ظهير 30 نونبر 1918 المتعلق باحتلال الملك العام هو الآخر مراجعة شاملة، بهدف ملائمة مقتضياته مع الواقع التشريعي والتدبري الذي بدأ يشهد تنامي الطلب على الملك العام، وتزايد الضغط على طلبات رخص الاحتلال المؤقت خاصة في ظل ارتفاع أثمان العقارات والمضاربات الاحتكارية للعقار بالمغرب.

وما يجب التأكيد عليه، أن تضيق هامش منح تراخيص الاحتلال المؤقت للملك العام، وذلك من خلال تضمين مقتضيات ظهير 30 نونبر 1918¹ عند مراجعته قواعد صارمة وإجراءات قانونية تجعل من الحصول على رخص الاحتلال أمرا صعبا، مما سيفرض على الاستثمارات السياحية خاصة تلك التي يقوم بها الأفراد دون اللجوء عبر طلبات العروض الاستثمارية، تحديات وعراقيل تزداد صعوبة وأشكالا كلما ارتبط الأمر بالملك العمومي البحري الذي هو مطمح كافة المتدخلين وليس فقط القطاع السياحي.

الفقرة الثانية: تأثير استراتيجية الموانئ 2030 على التهيئة السياحية وحماية الساحل.

موازاة مع الإصلاحات الجذرية التي انخرط فيها المغرب، والتي همت العديد من القطاعات (السياحة، والصناعة، والطاقة، واللوجستيك، والتعليم، والصيد البحري..). وبالنظر للدور الفعال الذي تلعبه الموانئ في النقل البحري ومساهمتها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وربط المغرب بباقي دول العالم، قامت السلطات الحكومية المكلفة بالتجهيز والنقل والماء، بوضع استراتيجية وطنية جديدة للموانئ في أفق سنة 2030، والتي ستمكن المغرب من تطوير الاقتصاد وتعزيز اندماجه في التنافسية العالمية².

وتشكل الموانئ باختلاف أغراضها واستعمالاتها، إحدى أهم البنيات التحتية الأساسية والعامة التي تحتاج إلى دراسة وتخطيط قبلي يأخذ بعين الاعتبار اندماجها بالمجال الساحلي

- وضع نظام فعال لتتبع المشاريع المستفيدة من العقار العمومي. (www.domaines.gov.ma).

¹- في هذا الإطار نجد مشروع قانون رقم 47.13 يرمي إلى تغيير وتنظيم الظهير الشريف الصادر بتاريخ 30 نونبر 1918 المتعلق بالإحتلال المؤقت للأماكن العامة. ويرتكز المشروع الجديد على عدة أسس تتجاوز الثغرات التي تعتري قانون الإحتلال المؤقت للملك العمومي، بحيث يهدف التعديل الحالي إلى تحفيز الاستثمار وتشجيعه وكذا منح الترخيص بإقامة محلات للسكن والأصطياف، حتى يبقى للملك العمومي مدلوله العملي، وهو انه ملك للجميع. (أنظر مذكرة تقديم المشروع المذكور).

²- المملكة المغربية، وزارة التجهيز والنقل، الاستراتيجية الوطنية للموانئ في أفق سنة 2030 ص: 3

المركب. كما تحتاج إلى أرصدة عقارية هامة غالبا ما تتم فوق الملك العام البحري زيادة على الاعتمادات المالية المكلفة.

لهذه الأسباب جاءت استراتيجية الموانئ 2030 لتطوير الموانئ ولتحسين أدائها، وتنبنى هذه الإستراتيجية على رؤية طموحة تنسجم بشكل وثيق مع مخططات إعداد التراب الوطني والسياسات البيئية، ويتجسد هذا الطموح خاصة من خلال إدخال مفهوم الأقطاب المينائية التي يتلاءم مع خيار الجهوية¹.

والملاحظ أن هذه الاستراتيجية لم تشر إلى المعطى السياحي كبعد مجالي تبنى عليه تخطيطات القطاع المكلف بإنجاز الموانئ، بل فقط ركزت على تطور القطاع السياحي كحافز وأحد العوامل التي تتطلب إنشاء وتطوير خدمات الموانئ. فمن شأن الأنشطة السياحية وبرامج التهيئة السياحية الجديدة، أن تساهم في تزايد الأنشطة السياحية المرتبطة بالترفيه والقرب من البحر مما يتطلب بناء موانئ ترفيهية² قادرة على الاستجابة للارتفاع المرتقب للرحلات السياحية وتزايد الطلب على خدمات الترفيه الشاطئية.

ومن جهة أخرى، يمكن لتطور شبكة الموانئ وتزايد أعدادها، أن يساهم في تزايد الضغط على القطاع السياحي بالساحل، خاصة بالمجالات الساحلية التي تأوي مناطق سياحية والتي تراهن على خدمات البحر والأنشطة المرتبطة به، كمؤهلات ومعطيات تساعد على نجاح عمليات التهيئة السياحية، وعلى تحقيق رهانات القطاع السياحي الاقتصادية والاجتماعية.

والأكيد، أن إنجاز برامج استراتيجية الموانئ 2030، يشكل تحديا أنيا ومستقبليا لبرامج التهيئة السياحية. فالتحديات الآنية تتجلى في الضغط ومنافسة القطاع السياحي على الأماكن الاستراتيجية والمواقع الشاطئية، زيادة على التنافس على الرصيد العقاري للملك العام البحري و تقليص هامش الاختيارات المجالية بالساحل أمام إحداث مناطق سياحية. فالموانئ تتطلب أراضي واسعة من الملك العام البحري، فضلا عن الأنشطة الأخرى الموازية لها.

¹ - نفس المرجع.

² - نفس المرجع.

أما مستقبلياً، فارتفاع حركية الملاحة البحرية واختلاف أنشطة الموانئ قد يؤثر سلباً على المحطات السياحية المجاورة لهذه الموانئ، ويؤثر على جودة المياه الشاطئية التي هي مطلب أفواج السياح نتيجة عمليات الشحن، وما سترتب عن ذلك من تلوث للبيئة البحرية، الأمر الذي يتطلب من القطاع تنويع خيارات التركيز المجالي للتهيئة السياحية، بالتوجه نحو مجالات أخرى قد تشكل البديل في الحالة التي تعجز عنها المحطات السياحية الساحلية تحقيق الأهداف المسطرة، بدل تركيز الاهتمام بالساحل و تهميش مجالات التراب الوطني الداخلية.

الفرع الثاني: تأثير برامج التدبير المندمج للساحل على تدخلات التهيئة السياحية.

يشهد المجال الساحلي في السنوات الأخيرة اهتماماً دولياً من طرف الحكومات والمنظمات الدولية الرسمية وغير الرسمية التي دقت ناقوس الخطر حول المشاكل والأخطار¹ التي باتت تهدد الساحل عبر العام، وتأثر على أنظمتها البيئية.

والمغرب كبلد يتوفر على شريط ساحلي مهم، وباعتباره شريكا وفاعلا في المبادرات الدولية ذات الاهتمام بقضايا البيئة والتلوث، بادر إلى المصادقة على العديد من الاتفاقيات الدولية والمعاهدات التي تتضمن مبادئ تتعلق بحماية ووقاية الساحل، والتنوع البيولوجي ومحاربة التلوث والتصحر...، كما قام على المستوى الداخلي باتخاذ تدابير قانونية ومؤسسية تترجم المبادئ والتوصيات الدولية المرتبطة بقضايا البيئة في إطار نصوص تشريعية وملاءمتها مع التشريع المغربي.

وفي هذا الإطار، يشهد المغرب بروز وعي وطني حول قضايا المجال والبيئة بصفة عامة، وحول المجال الساحلي بشكل خاص، يتجلى هذا الوعي في النقاش الدائر بين الفاعلين العموميين وهيئات المجتمع المدني حول تنظيم الساحل وحمايته، والحفاظ على استدامة

¹- من خلال الدراسة التي قامت بها الوزارة المكلفة بالتنمية القطاع البيئي والبنك الدولي سنة 2012 حول التدبير المندمج للمناطق الساحلية – السواحل المتوسطية – جهة الشرق إنطلقت الأشغال بشأنه في 5 نونبر 2012 ، لخصت هذه الدراسة أهم المشاكل والأخطار التي تتهدد الساحل في:

- تراجع جودة المياه نتيجة تصريف المياه العادمة والنفايات الصلبة الناجمة عن النمو العمراني والصناعي للمنطقة،
- ضعف تدبير النفايات الصلبة والمطابخ العمومية والتي هي في ارتفاع مستمر،
- خطر الفيضان بفعل الأمطار وتراجع الحواجز الطبيعية،
- تعرية الشواطئ والأرض نتيجة الضغط المتزايد للمراتدين على الكثبان الرملية،
- تهديد التنوع البيولوجي بعل الاستعمال المفرط والغير المراقب لمناطق الساحل، وكذلك النفايات المنزلية والصناعية،
- تراجع الثروة السمكية الناتج عن ضغط الصيد وارتفاع نسبة تلوث مياه البحر،
- التصحر ، فحطال المجال الساحلي خلال العقود الماضية أثر بشكل سلبي على مساحات واسعة من الغطاء الغابوي الساحلي،
- قابلية التأثر بأخطار التغيرات المناخية والذي يكون له انعكاس سلبي على الفلاحة والصيد البحري وجاذبية السياح. (Royaume du Maroc M.E.M.E.D.E et La Banque Mondiale : Prolet FEM /Banque mondiale : «Gestion intégrée des zones cotières / cotes Méditerranéennes- région de l'Orientale » : Etude d'évaluation de l'impact environnemental et social : (Février 2012 : page 4 et 5

مواردهتوجت هذه المجهودات بإصدار نص قانوني خاص يتعلق بالساحل، يهدف إلى تحقيق تدبير مندمج للساحل.

إذن، فما هو مضمون هذا البرنامج (الفقرة الأولى)؟ وهل بإمكانه أن يساهم في التوفيق بين مبدأ الحماية، وإكراه التمتع الساحلي لعمليات التهيئة السياحية؟

الفقرة الأولى: مضمون برنامج التدبير المندمج للمجال الساحلي.

بدأت مقارنة التدبير المندمج للمجال الساحلي في التبلور¹، بشكل فعلي، دوليا ووطنيا مع قمة الأرض المنعقدة بريودي جانيورو حول البيئة سنة 1992، والتي أوصت بضرورة تبني مقارنة شمولية حول الساحل، واتخاذ كل ما من شأنه أن يساهم في حماية المجال الساحلي والحفاظ على ثرواته وضمان استدامة موارده من خلال التوفيق بين الاستغلال الاقتصادي وحماية النظام الأيكولوجي والتنوع البيولوجي للساحل.²

ويعتبر توقيع المغرب بتاريخ 21 يناير 2008 على البرتوكول المتعلق بالتدبير المندمج للمناطق الساحلية خطوة هامة في أفق وضع مقارنة للتدبير المندمج للساحل. ويرتكز مضمون مقارنة التدبير المندمج للمجال الساحلي على نظرة شمولية ومندمجة تقوم على سلوك أساليب جديدة للتخطيط المجالي وإعداد برامج وتصاميم عمل، تعمل على تشخيص الساحل ومكوناته وأنظمتها البيئية، وإعداد سياسة خاصة به تستند على قوانين وتدابير مؤسسية تدخلية تهدف إلى حمايتها من الاستغلال غير المعقلن.

ويعرف برنامج التدبير المندمج للمناطق الساحلية بكونه: سلسلة مستمرة تتطلب مقارنة متعددة المداخل لحل المشاكل التي يعاني منها التدبير الساحلي³. فهو أداة للتنمية

¹ - إذا حاولنا رصد مسار تبلور برنامج التدبير المندمج بدأت معالم سياسة تدبير الساحل منذ مطلع الثمانينات خاصة بالدوال الانجلوساكسونية، وفي أوروبا بدأت منذ مطلع الألفية الثالثة، إذ قام الاتحاد الأوروبي بوضع تقييم للتدبير المندمج للمناطق الساحلية للفترة ما بين، حيث خلص البرلمان الأوروبي والمجلس بتاريخ تحت الدول الأعضاء على تبني وتطوير إستراتيجية من أجل وضع مقارنة حول تدبير الساحل. أنظر:

- Recommandation du Parlement Européen Et du Conseil relative à la mise en oeuvre d'une stratégie intégrée du 30 Mai 2002 des zones côtières en Europe : Journal officiel des Communautés européennes : le 06-06-2002/ L148/24 .

- أما بفرنسا تم التبنّي الفعلي لسياسة التدبير المندمج منذ 2004، فبوجب قرار اللجنة المابين وزارية المكلفة بالتهيئة والتنمية المجالية بتاريخ 14 سبتمبر 2004 باشرت فيه بإعلا عروض مشاريع تتعلق بالتدبير المندمج للمناطق الساحلية بحيث وقع الاختيار على 25 مشروع يتعلق بالتدبير المندمج للمناطق الساحلية تحت إشراف الجماعات المحلية. (www.wikipedia.org/wiki/Gestion_int).

² - يعني مصطلح التنوع البيولوجي: "تباين الكائنات العضوية الحية المستمدة من كافة المصادر بما فيها، ضمن أمور أخرى، النظم الأيكولوجية الأرضية والبحرية والأحياء المائية والمركبات الأيكولوجية التي تعد جزءا منها، وذلك يتضمن التنوع داخل الأنواع وبين الأنواع والنظم الأيكولوجية". انظر المادة 2 من اتفاقية التنوع البيولوجي بتاريخ 05 يونيو 1994 والمصادق عليها بالظهير الشريف رقم 1-95-229 صادر في 22 من صفر 1430 (2009/02/18) ج ر عدد 5755 بتاريخ 2009/07/27.

³ - Royaume du Maroc : M.A.T.E.E : Élément pour une stratégie de Protection et de gestion intégrée du littoral : 2005 P 36 et autre.

الناجعة يسمح بالتحكيم والتوفيق بين التنافس حوا إستعمال المجال الساحلي، ويساهم في حماية البيئة وضمان التنمية المستدامة لمجال معين.¹ ويتحقق ذلك من خلال تبني مقاربة تشاركية تضمن مشاركة موسعة للفاعلين، والمؤسسات، وعلى دمج القطاعات، وتوحيد التصورات، ووضع نظرة تدبير شمولية له كمجال موحد تنصهر فيه العديد من القطاعات والأنشطة والمؤسسات،

ويقصد بالتدبير المندمج للساحل تبعا للمادة الثانية من القانون المتعلق بالساحل² بأنه: "تدبير متناسق للمناطق الساحلية يراعي الجوانب البيئية، والاجتماعية، والاقتصادية والمؤسسية، ويمكن من ضمان التوازن بين مختلف وظائف الساحل واستمراريته".

و يتبين من هذه التعاريف أن مقاربة التدبير المندمج تقوم على عدة مبادئ³ ومقومات تشكل في مجموعها وتكاملها، طريقة جديدة في التفكير والتدبير والتنسيق، بهدف حماية وتدبير المجال الساحلي الذي يعتبر الوسط الذي تتقاطع فيه كل السياسات العامة للدولة، والمكان الذي يضم العديد من المكونات الطبيعية، ويخضع لعدة تفاعلات طبيعية باعتباره نقطة تماس اليابسة والبحر، وأيضا لتدخلات متنوعة من طرف الإنسان.

وتستند مقاربة التدبير المندمج للساحل⁴، على عدة عناصر أساسية لنجاحها تتمثل أساسا في اعتماد التنمية المستدامة، كأساس ومدخل مؤطر وموجه للسياسات القطاعية

¹-Rouyaume du Maroc M .E.M.E.E.D.E et La Babque Mondiale : Prolet FEM /Banque mondiale : »Gestion intégrée des zones cotières / cotes Méditerranéennes- région de l'Orientale « : Etude d'évaluation de l'impact environnemental et social : Février 2012 : page.

²- الفقرة الثانية من المادة الثانية من القانون المتعلق بالساحل رقم 12-81 سبقت الإشارة إليه.
³- تبعا لتوصية الاتحاد الأوروبي للدول الأعضاء يتعين عند وضع الإستراتيجيات الوطنية مراعاة مبادئ التدبير المندمج للمناطق الساحلية والتي يمكن تلخيصها في المبادئ التالية:

- تبني منظور عام وشامل وموسع يأخذ بعين الاعتبار تعدد الأنظمة البيئية وتدخلات الإنسان بالساحل،
- اعتماد مقاربة على المدى البعيد تراعي الإهتمامات الحالية وتراعي حاجيات الأجيال القادمة،
- الأخذ بعين الاعتبار الخصوصيات المحلية وتنوع موارد المناطق الساحلية،
- تبني مقاربة تشاركية تضمن مساهمة ومشاركة موسعة لكافة المتدخلين الحكوميين والغير الحكوميين وهيئات المجتمع المدني،
- دعم ومساهمة الهيئات الإدارية المؤسسات العمومية الوطنية والمحلية، وكذلك الوحدات الترابية،
- وضع الآليات وأدوات والحرص على التناغم والإنسجام فيما بينها لتحقيق أهداف السياسات القطاعية.

- Recommandation du Parlement Européen Et du Conseil relative à la mise en oeuvre d'une stratégie intégrée des zones côtières en Europe du 30 Mai 2002: op-cte

⁴- أوصى المجلس الأوروبي الدول الأعضاء بإعداد مقاربة للتدبير المندمج للمناطق الساحلية تتأسس على:

- حماية الوسط الساحلي وفق نموذج التدبير المندمج والمستدام،
- الأخذ بعين الاعتبار أخطار التغيرات المناخية وارتفاع منسوب مياه البحر،
- وضع تدابير والآليات لحماية وتهيئة الساحل،

- Recommandation du Parlement Européen Et du Conseil relative à la mise en oeuvre d'une stratégie intégrée des zones côtières en Europe : op.cit

- أما على المستوى الإقليمي فالمشرع الجزائري تبني تدبير وتهيئة وتنظيم المناطق الساحلية بموجب القانون رقم 02-02 بتاريخ 5 فبراير 2002 يتعلق بحماية الساحل وتنظيمه. تنص المادة الثالثة منه على: "تندرج جميع أعمال التنمية في الساحل ضمن بعد وطني لتهيئة الإقليم والبيئة، وتقتضي

المتدخلة بالساحل¹، والتي يتعين عليها أن توفق بين الأهداف الاقتصادية والاجتماعية الضرورية التي تسعى إليها تدخلات الإنسان، لكن مع الأخذ بعين الاعتبار حماية المجال الساحلي والحرص على استغلال موارده بشكل معقلن يحافظ على استدامتها.

فالبعد الإيكولوجي للتهيئة والتدخل في المجال الساحلي تجد في التنمية المستدامة المرجع والآلية المناسبة، فهي تتعامل مع الإطار العام للحياة بمثابة نظام إيكولوجي مركب يمنح للأفراد الخدمات والموارد الضرورية للوجود²، فهي إذن تخلق آليات جديدة للتبادل والرصد ومخططات عمل حقيقية³.

إلى جانب عنصر التنمية المستدامة، لابد من توسيع دائرة المتدخلين وضمان مشاركة فعالة تتيح الإمكانية لتدخل كل الهيئات والأفراد في تدبير المجال الساحلي فكل متدخل يتعين عليه انطلاقاً من إطاره ومهامه المسندة إليه بموجب القانون، أن يشارك في التدخلات المجالية بالساحل. فالتدبير المندمج كطريقة للتدبير يتطلب التنسيق والتعاون والتشاور بين كافة الأفراد والمؤسسات ذات الارتباط بالساحل مركزياً ومحلياً.

كذلك، يتعين على الدولة أن تنهج استراتيجية استباقية حمائية للساحل من خلال السياسات التي تعدها الحكومة والجماعات المحلية، والتي يفترض فيها أن تضع الإرتفاقات المجالية والمناطق الممنوعة من البناء، وفرض شكل معين من البناء الذي يتعين أن ينجز بالساحل...، وغيرها من التدابير التي من شأنها أن تنظم التدخلات التي تستهدف الساحل وتحافظ على موارده وبيئته.

تنسيق الأعمال بين الدولة والجماعات الإقليمية والمنظمات والجمعيات...، وترتكز على مبادئ التنمية المستدامة والوقاية والحماية. ونص على إحداث هيئة عمومية تسمى المحافظة الوطنية للساحل، بالإضافة إلى تنصيبه على مخطط لتهيئة وتسيير المنطقة الساحلية، يسمى مخطط تهيئة الشاطئ، وأحدث مجلس للتنسيق الشاطئي في المناطق الشاطئية (المادة 24)، وصندوق لتمويل تنفيذ التدابير المتخذة لحماية الساحل والمناطق الساحلية (المادة 26).

¹-في اجتماع لها بمالطا سنة 1999 أوصت لجنة البحر الأبيض المتوسط للتنمية المستدامة بثلاثة إجراءات يتعين احترامها لتحقيق تنمية مستدامة بحوض البحر الأبيض المتوسط:

- تخفيض الضغط الممارس على البيئة.
- إنعاش الاندماج الاقتصادي والاجتماعي والثقافي.
- وضع آليات التعاون ما بين الجهات. أنظر:

-Alexander MAGNAN : Le tourisme littoral en Méditerranée, Tendance perspectives face au changement climatique : Institut de développement durable et des relations Internationales 2009. P : 6.

²-Michel Costeigns : op. cit page : 1999.

³- المملكة المغربية، وزارة الطاقة والمعادن والماء والبيئة: التنمية المستدامة في المغرب: الإنجازات والآفاق، مرجع سابق ص: 28.

إذن، فمقاربة التدبير المندمج هي آلية تدبير جديدة تتركب من عدة عناصر تتمفصل فيما بينها وفق تدبير شمولي، ينفذ على كافة المتدخلين، ويهدف إلى وضع نماذج متكاملة¹ لتدبير الساحل. ومن جهة أخرى، فبرنامج التدبير المندمج لا يفيد التخلي عن التخطيط القطاعي وحلوله بديلاً عنه، وإنما يبحث في سبيل تجميع الروابط الممكنة لمختلف الأنشطة القطاعية²، وذلك من أجل الوصول إلى التوافق والتحكم بين المشاريع المراد إنجازها بالساحل ومبدأ حمايته. لكن هذه المبادرات والبرامج تتطلب إرادة إنسانية وسياسية قادرة على بلورة هذه التصورات والاختيارات في شكل سياسات وقوانين ومخططات تدخلية وملزمة لكافة الأطراف، تغلب المصلحة العامة على المصالح الخاصة لفئة معينة من المجتمع، وتشكل بذلك وسيلة لمحاربة المضاربات العقارية بالساحل.

ووعياً بأهمية المناطق الساحلية، وأمام المشاكل التي تتهدد عدة مجالات ساحلية، قامت الدولة بالعديد من المبادرات والتدخلات بهدف حماية الساحل بالاعتماد على الوسائل³، والأدوات، والتمويل الذي يساهم به الصندوق الدولي للبيئة وبرنامج حماية البحر الأبيض المتوسط الدولي. هكذا عملت الدولة بمساعدة هذه المؤسسات على تشخيص الأنظمة البيئية والمواقع الحساسة والرطوبة والمواقع ذات المنفعة البيولوجية والإيكولوجية. أسفرت هذه المجهودات على تصنيف العديد من المواقع، من أجل تزويدها بتصاميم التهيئة في إطار برنامج حماية المناطق الرطبة بالأبيض المتوسط، وقد تم اقتراحها لتنظم للائحة "رامسار" حول المناطق الرطبة بتمويل من الصندوق الدولي للبيئة.

وفي نفس السياق، تعزز الإطار المؤسسي بالمغرب، من خلال خلق قطاع وزاري مكلف بقضايا البيئة والتنمية المستدامة⁴ ويهتم بإعداد وتنفيذ سياسة الدولة البيئية، إلى جانب العديد من المؤسسات العمومية الأخرى التي تهتم بشؤون البيئة، كالمجلس الوطني للبيئة

¹- Otmane BENLOUGHMARI : Le littoral de SALE état des lieux et perspective d'aménagement : mémoire de troisième cycle pour l'obtention du diplôme des études en aménagement et urbanisme : INAU-RABAT ; Juillet 2013.

²- Chihab HAFID : Protection du littoral – réalités et perspectives : Mémoire du cycle supérieur en gestion administratives, ENA- RABAT- 2002-2003 , Page :149

³- Royaume du Maroc : M.A.T.E.E, Département de l'environnement : Programme d'aménagement côtier en Méditerranée Marocaine, Etude de faisabilité Juillet 2004, P. 5 et autres

⁴- بموجب المرسوم رقم 2-17-203 الصادر في فاتح شعبان 1438 (28 أبريل 2017) تعلق باختصاصات وزير الطاقة والمعادن والتنمية المستدامة، تغيير اسم القطاع من قطاع البيئة إلى التنمية المستدامة. والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6566 بتاريخ 04 ماي 2017.

والمجلس الأعلى للماء والمناخ، والمجلس الأعلى لإعداد التراب، والمجالس الجهوية للبيئة إلى جانب مساهمة الجماعات الترابية التي تندرج قضايا البيئة ضمن صلاحياتها الموسعة. أما على المستوى القانوني، شهد التشريع البيئي تطورا ملحوظا من خلال إصدار عدة نصوص قانونية¹ تنظم المجالات البيئية إلى جانب القانون المتعلق بالساحل وقانون المحميات الطبيعية والتشريع العام المائي.

ولقد لقي برنامج التدبير المندمج للمجال الساحلي، الذي أسست له مبادئ القانون الدولي، صداه لدى المشرع المغربي الذي يحرص جاهدا على تنزيل مبادئ هذه المقاربة من خلال اتخاذ عدة تدابير قانونية ومؤسسية لتأهيل واستثمار وحماية الساحل.

وعلى غرار العديد من الدول التي تبنت برنامجا للتدبير المندمج للساحل، خاصة دول البحر الأبيض المتوسط، بادر المغرب إلى محاولة وضع إستراتيجية وطنية للتدبير المندمج للساحل، تأخذ بعين الاعتبار التزامات المغرب الدولية وإكراهات الساحل البيئية والاقتصادية والاجتماعية.

وتفعيلا لتوجهات إعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة، وتوجهات الميثاق الوطني للبيئة، وكذلك الإتفاقيات الدولية، حول المجال الساحلي، فضلا عن الإكراهات المتنوعة التي يعني منها الساحل، أعطت مديرية إعداد التراب الوطني إنطلاقة الدراسة المتعلقة بوضع إستراتيجية وطنية للتدبير المندمج للساحل المغربي. وستتم هذه الدراسة عبر أربعة مراحل، ووفق جدول زمني مدته ثمانية عشرة شهرا كما هو محدد في الجدول التالي:

¹- القانون رقم 15-36 الصادر بتاريخ 2016/08/10 المتعلق بالماء.
القانون رقم 03-11 الصادر بتاريخ 2003/05/12 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة.
- القانون رقم 03-12 الصادر بتاريخ 2003/05/15 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة.
- القانون رقم 03-13 الصادر بتاريخ 2003/05/15 المتعلق بمحاربة تلوث الهواء.
- القانون رقم 00-28 الصادر بتاريخ 2006/11/22 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها.
- القانون رقم 09-13 الصادر بتاريخ 2010/02/11 المتعلق بالطاقة المتجددة.
- القانون رقم 07-22 الصادر بتاريخ 2010/07/16 المتعلق بالمناطق المحمية.
القانون الإطار رقم 12-99 بتاريخ 06 مارس 2014 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة.

- مراحل وآجال دراسة إعداد الإستراتيجية الوطنية للتدبير المندمج للمجال الساحلي¹:

المراحل	المضمون	المدة بالشهر
المرحلة الأولى	التقارير الأولية (المؤسسة)	شهر واحد
المرحلة الثانية	- تشخيص إستراتيجي للساحل المغربي - خلاصة التشخيص الإستراتيجي للساحل المغربي	ثمانية أشهر
المرحلة الثالثة	- استراتيجية التدبير المندمج للساحل المغربي - أطلس الخرائطية - قاعة معطيات جغرافية وإحصاء خاص بالساحل المغربي - بوابة إلكترونية	ثمانية أشهر
المرحلة الرابعة	التقرير التركيبي النهائي	شهر واحد
المجموع		ثمانية عشرة شهرا

وتهدف الدراسة إلى تحقيق الغايات والأهداف التالية:

- وضع تشخيص للحالة الراهنة وتحديد المشاكل التي يعاني منها الساحل
- إقتراح تعريف موحد والبحث في وسائل الوقاية والحماية، وتأهيل العناصر البيئية الحساسة والمجالات الساحلية
- تصنيف المجالات الساحلية حسب الإستعمال و درجة الحساسية والتدهور
- تحديد الرهانات الإستراتيجية على المستوى الإقتصادي والإجتماعي والثقافي
- تقييم مستوى حماية الساحل لدى الفاعلين المحليين من منظور التدبير ووقاية الساحل
- تحليل آليات التدبير الحالي للساحل على المستوى المؤسسي والقانوني والتنظيمي من أجل إقتراح الخطوط الموجهة للإصلاح والإقتراح².

وحاول المشرع من خلال القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل تبني مقاربة تدبير مندمج، بحيث نص في المادة الثالثة منه³ على أن الإدارة المختصة تعد اعتمادا على المعطيات العلمية والسوسيواقتصادية والبيئية المتوفرة مع مراعاة النظام البيئي والتغيرات المناخية المخطط الوطني للتدبير المندمج.

¹-Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de la Politique de la Ville : Etudes relative à l'élaboration de la stratégie nationale de gestion intégrée du littoral Marocain. Page 18.

²-Idem. Page 6

³-المادة الثالثة من القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل سبقت الإشارة إليه.

وتتجلى مقارنة التدبير المندمج للمناطق الساحلية الوطنية من خلال أهداف المخطط الوطني للساحل، والتي تتلخص فيما يلي:

- تحديد التوجهات والأهداف العامة المراد بلوغها في مجال حماية الساحل واستصلاحه والمحافظة عليه، مع مراعاة السياسة الوطنية المتبعة في إعداد التراب وأهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية ومقتضيات هذا القانون،
- إدماج بعد حماية الساحل في السياسات القطاعية، خاصة في مجالات الصناعة والسياحة والإسكان وأشغال البنية التحتية،
- التنصيص على التدابير الواجب القيام بها بغية وقاية الساحل من التلوث ومحاربة هذا التلوث والتقليص منه،

- ضمان الإنسجام والتكامل بين التصاميم الجهوية للساحل¹.

وبناء على ماسبق، يمكن القول أن أهداف وغايات برنامج التدبير المندمج للساحل الوطني، هي أهداف وخطوات طموحة تحاول إعداد استراتيجية وطنية حول تدبير هذا المجال الحساس، تقوم على دراسة وتشخيص دقيق للمشاكل والعوائق، ومختلف التحديات التي تأثر سلبا على مكوناته وموارده، وإقتراح نموذج أو تصور تدبيري يأخذ بعين الاعتبار الإكراهات و التحديات، ويقترح الحلول وآليات التسيير والتدبير، عبر إشراك فعلى لكافة المتدخلين.

و إلى حين الإنتهاء من هذه الدراسات وتقديم التقرير التركيبي، وتفعيل مقتضيات وتدبير القانون المتعلق بالساحل، وكذلك إعداد المخطط الوطني للساحل والتصاميم الجهوية للساحل والمصادقة عليها، فأن حماية المجال الساحلي بالمغرب لازال ينظر إليها بشكل قطاعي. بل إن تدخلات الفاعلين تبقى مجرد أعمال قطاعية مشتتة بين العديد من الأجهزة، وتنظمها بشكل منفرد تشريعات قانونية متفرقة، أو بالاعتماد على بعض التدخلات الدولية التي تقوم بها بعض الأجهزة المنبثقة عن المعاهدات الدولية كالصندوق العالمي للبيئة.

¹-المادة الرابعة من القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل سبقت الإشارة إليه.

الفقرة الثانية: صعوبة التوفيق بين مبدأ الحماية والتهيئة السياحية بالساحل.

يشكل الساحل مجالا للتنافس وتضارب المصالح بين الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية للدولة من جهة، وبين التدخلات الإنسانية المختلفة ومبادئ حماية البيئة من جهة أخرى. وي طرح هذا التعارض بين المصالح، الذي يمكن اختزاله في تعارض مبدأ الحماية ومبدأ النجاعة الاقتصادية، إشكالا كبيرا وتحديا أمام المتدخلين بالساحل على اختلاف درجاتهم. ويمكن هذا التحدي في صعوبة التوفيق والتحكيم بين المصالح المختلفة التي تتنافس مجاليا بالساحل بالاعتماد على مقاربة التدبير المندمج كآلية لتنظيم وإدارة المجال الساحلي.

فإشكالية الحماية القانونية للبيئة الساحلية يرتبط بالدينامية الخاصة لهذه المجالات الحساسة في علاقة مع عمليات التهيئة¹ المختلف التي تستهدفها، بحيث يظل الصراع والتنازع المجالي بين المهنيين والمدافعين على الحماية² مستمرا بفعل الخدمات التي يقدمها الساحل، والرهانات التي تعقدها الدول على تحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية التي تتطلب إنشاء بنى تحتية (موانئ، مطارات..) وإعمار مجالات طبيعية، وإقامة مناطق سياحية.. مما يجعل من جدلية الحماية/التنمية الاقتصادية، معطى يدخل ضمن سياسات التهيئة التي تقوم بها الدولة. فليس هناك نموذج لتهيئة مجالية يضمن تنمية اقتصادية فعالة وبالمقابل يوفر الحماية اللازمة للبيئة، بل السياسات الناجعة هي تلك التي تبحث في إشكالية التوازن³ والتحكيم المجالي بين المبدئين (الحماية والتنمية الاقتصادية).

وتتحكم هذه الجدلية (الحماية/التنمية)، أيضا في إعداد القوانين⁴ والتصاميم والمخططات التي تتعلق بتنظيم وتأطير المجال⁵ الساحلي، فالدول الناجعة في هذا الميدان هي التي تستطيع أن تضع قواعد قانونية وتصاميم مجالية للساحل، تحقق هامش من التوازن بين مبدأ الحماية البيئية للساحل، ومبدأ النجاعة الاقتصادية الذي يتطلب استغلال واستثمار خيرات هذا المجال لتطوير فعالية وأداء الأنشطة الاقتصادية.

¹ -Mohamed BERIANE et Abdellah LAOUINA : op. cit page 99.

² -Pierre MERLIN : L'aménagement du territoire : op. cit. pages 27.

³ -Idem : page 277.

⁴ - إن تسمية القانون الفرنسي المنظم للساحل الصادر بتاريخ 03 يناير 1986 هي ترجمة لهذا الأشكال تبين مدى صعوبة البحث في التوفيق بين المصالح وحماية المجال الساحلي: (قانون رقم 86-2 بتاريخ 1986/01/03 يتعلق بالتهيئة، والحماية وتأهيل الساحل. هذا القانون الذي أحدث عدة تدابير لحماية الساحل فيما يتعلق بالبناء والتوسع العمراني واحترام شريط 100 متر انطلاقا من أعلى حد للمد بدون بناء إلى جانب خضوع رخص البناء وإنجاز المشاريع للضوابط الخاصة لقانون الساحل.

⁵ -Norbert CALDER ARA et Jérôme Lacourts : op. cit : p. 345 et autres.

وتزداد صعوبة التحكيم المجالي بالساحل بين المصالح المتعارضة¹، عندما ترتبط عمليات التهيئة التي تستهدف هذا المجال بالأنشطة السياحية التي يتوقف نجاح مشاريعها على القرب من البحر كأساس وعامل لتنمية القطاع، بحيث يصعب التوفيق بين التنمية السياحية التي تساهم في خلق الثروة الاقتصادية وإنعاش الشغل، وتحسين مستوى عيش ساكنة المناطق المستقبلية للمشاريع السياحية، وبين حماية المجالات الهشة التي تتطلب إحداث ارتفاعات مجالية تحافظ على بعض الأوساط الطبيعية الخاصة، بمنأى على أي تدخل أو ارتياد للإنسان وأفواج السياح.

لهذا، فالهيئات المكلفة ببرامج التهيئة السياحية يتعين عليها التحكيم والتوفيق بين هذه التناقضات بالرغم من صعوبة ذلك، فهي مدعوة إلى اتباع سياسات للتهيئة تتناسب وخصوصيات المجال² (الساحل، الجبل، المناطق الحساسة..)، ووضع تدابير حمائية لهذه المجالات، ومراعاة الطاقة الاستيعابية لكل وسط مجالي بالقدر الذي يحافظ على توازنه واستدامة موارده. كما يتعين عليها، أن تحرص على فرض قيود قانونية على حق الملكية بالساحل، وقيود على بعض الاستعمالات خاصة تلك المتعلقة باحتلال السطح، وتقرير ارتفاعات عمومية، ونزع الملكية من أجل المنفعة العامة، وإقرار حق الأسبقية في الإقضاء للعقارات الساحلية لفائدة الدولة بهدف حماية المجال الساحلي³.

ويمكن القول، أن التشريعات الخاصة بالساحل هي بمثابة استثناءات على النصوص التشريعية العامة التي تطبق على صعيد المجال الترابي للدولة، فبالرغم من أن رخص البناء والتقسيم تخضع لضوابط التعمير العامة، إلا أنها زيادة على ذلك تخضع للقواعد الخاصة لقوانين الساحل كلما تعلق الأمر بتدخلات وإقامة بنايات بهذا المجال.

ومن جهته، حاول المشرع المغربي اتخاذ عدة تدابير قانونية وإجراءات من أجل حماية المجال خاصة المجال الساحلي، والتي يمكن رصدها من خلال التشريع البيئي الذي

¹- Arnaud Lecourt : Les conflits d'aménagement : analyse théorique et Pratique à partir du cas breton : Géographie : Thèse de doctorat soutenue à l'Université. Université Rennes 2, 2003.page 12 et autres.

²-Pierre Merlin : tourisme et aménagement touristique des objectifs inconciliables ? op. cit page 9.

³-Michel Casteigts : L'aménagement de l'espace : L.G.D.J 1999 P : 21 et 22.

جاء لإقرار التوازن¹ الضروري بين متطلبات التنمية الوطنية ومتطلبات حماية² البيئة³. وتتضمن هذه التشريعات مجموعة من المقتضيات القانونية التي يمكن أن توفر حماية للساحل وتحد من المشاكل البيئية الناتجة عن المشاريع الاقتصادية لصالح مبدأ الحماية البيئية. فالتشريع البيئي يفرض على وثائق التعمير أن تأخذ بعين الاعتبار متطلبات حماية البيئة، والمواقع الطبيعية والمآثر التاريخية والخصوصيات الثقافية والمعمارية أثناء تحديد المناطق المخصصة للأنشطة الاقتصادية والسكن والترفيه⁴، كما يمنع أن تسلم رخص البناء ورخص التجزئة، طبقاً للقوانين الجاري بها العمل قبل التأكد من التأثير⁵ المحتمل على البيئة، ويمكن أن يرفض تسليمها أو أن تخضع لمواصفات خاصة إذا كان من شأن هذه البنيات أو التجزئة أن تكون لها عواقب مضرّة بالبيئة وبأمن الساكنة⁶.

إن التشريع البيئي الجديد يحاول أن يجد نوعاً من الآليات القانونية والتدابير التي من شأنها أن تساهم في تخفيف الأضرار والتأثيرات السلبية التي يمكن أن تنتج عن المصالح الاقتصادية للأنشطة بالساحل، وذلك من خلال فرض إجراءات وقائية قبلية للتحكيم فيما إذا كانت هناك تداعيات سلبية أم لا عند الإقدام على إنجاز عمليات التهيئة بالساحل، والتي تتوقف على ترخيص مسبق يقضي بالموافقة من طرف القطاع البيئي على إنجاز المشاريع⁷. إلى جانب هذه المقتضيات هناك التدابير المتعلقة بشكل خاص بالساحل والتي جاءت ضمن توصيات إعداد التراب الوطني⁸، الذي أكد على ضرورة إصدار قانون خاص بالمناطق الساحلية يوضح حقوق الملكية ويحدد شروط التدخل في هذه النطاقات، وتغطية السواحل بمخططات مديرية لتهيئة الساحل، تكون بمثابة مرجعية إلزامية للمتدخلين من القطاع العمومي والجماعات المحلية والقطاع الخاص. هذا إلى جانب إحداث مؤسسة وطنية

1- توازن بيئي: يعني علاقات المتبادلة بين العناصر المكونة للبيئة التي تمكن من تواجد وتطور وتنمية الإنسان وباقي الكائنات الحية. (المادة الثالثة من نفس القانون).

2- حماية البيئة: تفيد المحافظة على مكونات البيئة والإرتقاء بها ومنع تدهورها أو تلوثها أو التقليل من حدة تلوثها (المادة الثالثة من نفس القانون).

3- المادة الأولى من القانون رقم 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة.

4- المادة 5 من القانون رقم 11-03 المذكور.

5- دراسة التأثير على البيئة: دراسة قبلية تمكن من تقييم الآثار المباشرة وغير المباشرة التي يمكن أن تلحق بالبيئة على الأمد القصير والمتوسط والبعيد نتيجة إنجاز المشاريع الاقتصادية والتنموية وتشبيد التجهيزات الأساسية وتحديد التدابير الكفيلة بإزالة التأثيرات السلبية أو التخفيف منها أو تعويضها بما يساعد على تحسين الآثار الإيجابية للمشروع على البيئة (المادة الأولى من القانون رقم 12.03 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة) سبقت الإشارة إليه.

6- المادة 6 من القانون رقم 11-03 المذكور.

7- المادة 7 من القانون رقم 12-03 المذكور.

8- الميثاق الوطني لإعداد التراب، مرجع سابق ص. 46 و 47.

تعنى بالساحل، زيادة على تدعيم البنيات التحتية بالمناطق الساحلية لكن مع ضرورة المحافظة على توازنات الأوساط الطبيعية في أفق ضمان استدامة مواردها.

وتضمنت أحكام القانون رقم 12-18 المتعلق بالساحل عدة تدابير تتعلق بالتهيئة والحماية والوقاية¹ من المشاكل المختلفة التي تهدد المجال الساحلي. ويهدف هذا القانون إلضمان تهيئة وتدبير مندمج للساحل قصد حمايته واستصلاحه والمحافظة عليه. ويرتكز على عدة مبادئ وتدابير تتمثل في:

- المحافظة على التوازنات البيولوجية والإيكولوجية، وعلى الموروث الطبيعي والثقافي، والمناظر الطبيعية.
- الوقاية من تلوث الساحل ومحاربتها والتقليص منها، وضمان إعادة تأهيل المناطق والمواقع الملوثة أو المتدهورة.
- ضمان حرية ولوج العموم إلى شط البحر.
- تشجيع سياسة البحث والابتكار، بهدف استصلاح الساحل وموارده².
- وضع آليات تهيئة خاصة بالساحل تتمثل في المخطط الوطني والتصاميم الجهوية للساحل³.
- التنصيص على التدابير الواجب القيام بها بغية وقاية الساحل، وتحدد المناطق والأغراض المخصصة لها.
- تحديد القيود والموانع والإرتفاقات التي من شأنها أن تحمي الساحل وتحول دون إحتلاله بدون موجب قانون.

ولهذه الغاية نص المشروع على آليات إجرائية تعدها الإدارة باعتماد مقاربة تدبير مندمج يراعي النظام البيئي الساحلي. وتتمثل هذه الآليات في المخطط الوطني للساحل⁴ الذي يهدف إلى تحديد التوجهات⁵ العامة المراد بلوغها في مجال حمايته، مع مراعاة السياسة الوطنية المتبعة في إعداد التراب وأهداف التنمية الاقتصادية والاجتماعية. هذا، بالإضافة إلى

¹- فيما يتعلق بالتدابير والإجراءات المتعلقة بالحماية البيئية والقانونية للساحل المقررة في القانون رقم 12-81 أنظر المبحث الثاني من الفصل الثاني من القسم الثاني من هذا البحث.

²- المادة الأولى من القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل، سبقت الإحالة عليه.

³- أنظر المواد الرابعة والسابعة والثامنة من نفس القانون.

⁴- المادة الثالثة من نفس القانون.

⁵- المادة 6 من نفس القانون.

إدماج حماية هذا المجال في السياسات القطاعية خاصة في مجالات الصناعة والسياحة والإسكان وأشغال البنيات التحتية، فضلا عن ضمان الانسجام والتكامل بين هذا التصميم والتصاميم الجهوية للساحل التي تعد لتهيئة بعض مناطقه أو مناطق تشمل جهة أو عدة جهات ساحلية¹.

كما نص القانون المذكور على عدة تدابير² لحماية الساحل، والتي ترتبط بتدابير التهيئة التي يمنع عليها المس بالحالة الطبيعية لشط البحر، وضرورة خضوع مشاريع التهيئة لدراسات التأثير على البيئة، إلى جانب تدابير الحماية والمحافظة والاستصلاح التي تهدف إلى المحافظة على المجال الساحلي.

وخلاصة القول إن إشكالية التوفيق بين المصالح المتعارضة بالمجال الساحلي، والمتمثلة في صعوبة التوفيق بين مبدأ الحماية ومبدأ النجاعة الاقتصادية، يشكل أحد الإكراهات والعوائق التي يتعين على الدولة العمل على خلق التوازن بين المبدئين من خلال إعداد سياسة مجالية بالساحل وفق مقاربة التدبير المندمج .

المطلب الثاني: تأثير الإشكاليات المرتبطة بالتعمير والعقار على عمليات التهيئة والحماية القانونية للساحل.

يتوقف تحقيق الرهانات والأهداف الاقتصادية والمجالية التي ترمي الدولة بلوغها من خلال تطوير القطاع السياحي، وضع سياسة عمومية جديدة للقطاع، تركز على تهيئة مناطق سياحية مندمجة تتوافر فيها عناصر الحماية والحفاظ على المجالات البيئية. وكذلك رهين على مدى توافر المناخ الاستثماري والشروط الملائمة لإنجاز مشاريع التهيئة السياحية، وتشجيع الاستثمار الوطني والأجنبي وتمكينه من الأدوات الإدارية والقانونية والمالية للمساهمة في تنفيذ سياسة الدولة السياحية.

وإلى جانب العقار، يحتاج تنشيط وتشجيع الاستثمارات السياحية بالساحل الأخذ بعين الاعتبار حماية ووقاية المجالات البيئية بالوسط الساحلي، الذي يشهد تقاطع مجموعة من النصوص القانونية وتداخل المهام والصلاحيات بين العديد من الأجهزة وطنيا ومحليا، وإلى انخراط ومواكبة الإدارات والهيئات المتدخلة في عمليات الاستثمار. وإن تسريع وثيرة

¹- انظر المواد من 13 إلى المادة 23 من رقم 12.81 المتعلق بالساحل.

²- انظر المواد من 24 إلى 28 من نفس القانون.

الاستثمارات يقتضي بالضرورة توفير الدعم الإداري، وتبسيط المساطر والآجال الخاصة بمنح الوثائق الإدارية، والرخص، والقيام بالدراسات اللازمة خدمة للاستثمار.

والواقع، أن هاجس الحماية القانونية للساحل وسياسة التهيئة السياحية مثلها مثل باقي الاستثمارات تصطدم بجمود النصوص التشريعية المنظمة للتعمير والتي لم تعد تواكب المتغيرات والتطورات التي وصلها المجتمع، مما يفتح الباب أمام التدبير الإداري الاستثنائي (الفرع الأول) للتعمير الذي توسع مجاله نتيجة صرامة وجمود قوانين ووثائق التعمير.

وترتبط بإشكالية قوانين التعمير مسألة البنية العقارية التي تعتبر الامتداد الميداني لضوابط وإجراءات التعمير، هي الأخرى تطرح عدة إشكالات تحد من فعالية نجاح مبادرات الاستثمار (الفرع الثاني) السياحي ومن عمليات التهيئة والتدبير الناجع للساحل.

الفرع الأول: إشكاليات التعمير عائق للتهيئة والحماية القانونية للساحل.

يهدف التعمير إلى تحقيق مجموعة من الأهداف الاقتصادية والاجتماعية للمجتمع من خلال آليات التخطيط الحضرية والقروية. فهو عملية تقنية وفنية تهتم ببناء وتنظيم المدن، وبتدبير المجال الحضري في إطار يحقق التوازن بين الإنسان والمحيط الذي يقطنه ويوفر الظروف الملائمة للتنمية اندماج الإنسان في مجاله.

ولأجل ذلك، يعمل على تخصيص استعمالات السطح باعتماد على أدوات منهجية ووثائق مرجعية لتنظيم استعمالات المجال. ويصطدم في تدخلاته بحق الملكية الذي يضمنه الدستور¹، لذلك فهو يحاول التوفيق بين حق الملكية وضرورات المصلحة العامة.

لكن تطرح إشكالية مواكبة القاعدة القانونية ووثائق التعمير، لواقع التعمير والمجال المغربي المتحرك باستمرار نتيجة تفاعل الإنسان بالمجال (الفقرة الأولى)، تحديا كبيرا أمام السلطات المكلفة بالتعمير. فهذا الواقع أصبح يتجاوز القاعدة القانونية التي باتت عاجزة عن الاستجابة للواقع المتحرك، مما يفتح المجال أمام التدبير الإداري لعمليات التعمير والتهيئة (الفقرة الثانية).

¹ ينص الفصل 36 من دستور المملكة في فقرته الأولى على: " يضمن القانون حق الملكية. ويمكن الحد من نطاقها وممارستها بموجب القانون، إذا إقتضت ذلك متطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد. ولا يمكن نزع الملكية إلا في الحالات ووفق الإجراءات التي ينص عليها القانون.

"....."

- تنص المادة 23 من القانون رقم 39-08 المتعلق بمدونة الحقوق العينية كما وقع تغييره وتتميمه على: "لا يحرم أحد من ملكه إلا في الأحوال التي يقررها القانون. لا تنتزع ملكية أحد إلا لأجل المنفعة العامة ووفق الإجراءات التي ينص عليها القانون، ومقابل تعويض مناسب".

الفقرة الأولى: تشريعات التعمير قواعد متجاوزة واقعيًا.

نقصد بتشريعات التعمير مجموعة النصوص القانونية المنظمة للتعمير والتهيئة الحضرية والقروية بالمغرب، والمتمثلة أساسا في القانون رقم 12.90 المتعلق بالتعمير، والقانون رقم 25.90 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات والمراسيم التطبيقية لهما، إلى جانب ظهير 25 يونيو 1960 المتعلق بتنمية الكتل العمرانية القروية.

إن تأثير المجتمع على القانون وتدخل القانون لتنظيم المجتمع، يشكل جدلية تفاعلية بين النص القانوني وواقع المجتمع¹، تفرض على المشرع تحديا قويا يتجلى في مدى قدرته على ضمان نصوص قانونية قادرة على مسايرة إيقاع الواقع وتستجيب لحاجياته، لأجل ذلك نجده يتدخل من حين لآخر لتحيين وتغيير وتتميمها القواعد القانونية لتكون إنعكاسا للمجتمع. وتعتبر نصوص التعمير الإطار القانوني الذي تعتمد عليه الدولة لضبط المجال والتحكم في الساكنة، وتنظم استعمالات السطح وتهيئ المجال الوطني الحضري والقروي وتعبئة مكوناته خدمة للنموذج التنموي الذي تريد تطبيقه. لكن واقع التعمير حاليا يؤكد عجز هذه القوانين على مواكبة وثيرة التعمير والبناء، بل أصبحت متجاوزة بحكم الواقع المتحرك للمجتمع.

فارتباط قوانين التعمير بالنشاط الإنساني المجالي، المتمثل في استغلال الإنسان للمجال وفضاءاته المختلفة لأغراض متنوعة، يصطدم بقواعد قانونية وضعت في سياق زمني سخر كل إمكانياته للتحكم في المجال خدمة للأهداف الأمنية على حساب الأهداف التنموية.

وفي هذا الإطار يعتبر صدور ظهير تنمية الكتل العمرانية بتاريخ 25 يونيو 1960، كضرورة لتنظيم المجال القروي والتحكم فيه، لما كان يشكله - الوسط القروي - من خطر على استقرار وأمن الدولة الحديثة العهد بالاستقلال آنذاك. فهو المجال الذي يشهد بنيات اجتماعية صلبة تقوم على علاقات اجتماعية معقدة ومتشعبة، تطورت لقرون من الزمن. وبالتالي كان لابد من تنظيم هذا المجتمع، والتحكم فيه، وتوحيد أشكال التهيئة التي تريد

¹ - لمزيد من التفصيل في هذه النقطة أنظر: نجيب بودربالة: القانون بين القبيلة والأمة والدولة، جدلية التشريع، العرف، الشريعة والقانون، مطبعة إفريقيا والشرق، 2015.

السلطات المركزية إتباعها بهدف إدماجه في برامج التنمية الذي تعتزم الدولة تطبيقه على كافة التراب الوطني.

فأحكام وضوابط قوانين التعمير أصبحت تشكل عرقلة وعقبة أمام برامج التهيئة والتعمير بالمجال القروي مما استوجب ضرورة تغييره بنص تشريعي يتماشى والواقع الحالي للعالم القروي ويساهم في التنمية المجالية للوسط القروي.

نفس إعتبارات التحكم في المجال وضبط الساكنة وتوجيه العمران، تحكمت في وضع التصميم التوجيهي للدار البيضاء¹ الذي جاء نتيجة الأحداث الاجتماعية التي شهدتها المدينة مطلع ال 80 من القرن الماضي. فالدولة حاولت من خلال التخطيط الحضري للمدينة تأطير مجال واسع كالدار البيضاء والتحكم فيه، وتقسيم توجهات فضاءاته بالشكل الذي يساعد على مراقبته. وتوالت بعده إعداد مجموعة من المخططات التوجيهية للتهيئة الحضرية للعديد من المدن لكن خارج أي تأطير قانوني إلى حين تنظيم هذه الوثيقة بموجب قانون التعمير رقم 12.90².

إن الهاجس الأمني الذي يتحكم في منظور الدولة للمجال والساكنة، جعل من وثائق التعمير أدوات تحكمية وليس أدوات مساعدة على التنمية، مما ساعد على بروز تعميم واقعي يعمل سرا خارج الإطار القانوني لنصوص التشريع، يتميز بانتشار دور الصفيح والسكن العشوائي للتجزئات السرية في الهوامش، وضواحي المدن الحضرية الكبيرة، وبالعالم القروي. من جهة ثانية، شهد المغرب صدور العديد من النصوص القانونية في مجال السياسة العقارية، تستجيب للتحويلات التي يعرفها المغرب والمتمثلة في القانون رقم 18.00³ المتعلق بالملكية المشتركة للعقارات المبنية كما وقع تغييره وتتميمه⁴، والقانون رقم 44.00⁵

1- تمت المصادقة على التصميم التوجيهي للتهيئة الحضرية للدار البيضاء بموجب المرسوم الصادر في 28 ماي 1985.
2-نظم قانون التعمير الحالي هذه الوثيقة في المواد من 2 إلى المادة 17، ويطبق تبعا للمادة الثانية مخطط التهيئة العمرانية على رقعة أرضية تستوجب تتميتها أن تكون محل دراسة إجمالية بسبب الترابط القائم بين مكوناتها في المجالات الاقتصادية والاجتماعية.
3- الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.298 بتاريخ 25 رجب 1423 الموافق ل 03 أكتوبر 2002 ج ر عدد 5054 بتاريخ 07 نونبر 2002.

4- تم تغيير وتتميم القانون رقم 18-00 المتعلق بالملكية المشتركة للعقارات المبنية بموجب القانون رقم 106-12 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-16-49 صادر في 19 من رجب 1437 (27 أبريل 2016)، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6465 بتاريخ 16 ماي 2016.
5- الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.02.309 بتاريخ 25 رجب 1423 الموافق ل 3 أكتوبر 2002 ج ر عدد 5054 بتاريخ 7 نونبر 2002.

المتعلق ببيع العقار في طور الإنجاز، والقانون رقم 151.00¹ المتعلق بالإطار المفضي إلى التملك، والقانون رقم 12-66 المتعلق بمراقبة وزجر المخالفات في مجال التعمير والبناء² والقانون رقم 39.08³ المتعلق بمدونة الحقوق العينية كما وقع تنميته، وغيرها من النصوص القانونية التي تحاول مسايرة واقع السياسة العقارية والسكنية بالمغرب، والتي تركز في أساسها على قواعد التعمير فيما يتعلق بوثائق التعمير، والرخص، والأذن، والتهيئة والتجهيز. إذ أصبح من الضروري تعديل تشريعات التعمير حتى تصبح مواكبة للمتغيرات التي يشهدها المجتمع القانونية والإقتصادية والإجتماعية.

وعلى مستوى التهيئة والتنطيق، ظهرت العديد من النصوص القانونية المتعلقة بإحداث مناطق للتهيئة نظمها مقتضيات قانونية خاصة تشكل استثناء من قواعد التعمير، كالقانون رقم 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك الصادر بتاريخ 16 يوليو 2010، والقانون رقم 16.04 المتعلق بتهيئة واستثمار ضفتي أبي رقراق الصادر بتاريخ 2005/11/23، والقانون رقم 458.90 المتعلق بالمناطق المالية الحرة.

و يعتبر إحداث المناطق المالية تنطيقا جديدا يدخل المناطق المالية الحرة إلى واقع التهيئة الحضرية، جاءت كنتيجة وإفراز لاتفاقيات التبادل الحر وتحرير الاقتصاد الوطني وخلق مناطق مالية واقتصادية حرة، وكذلك القانون رقم 19.94 المتعلق بمناطق التصدير الحرة⁵، الذي يعهد صلاحية إعداد وإدارة كل منطقة من مناطق التصدير الحرة إلى هيئة تسمى "هيئة إعداد وإدارة المنطقة الحرة". تقوم هذه الهيئة بإعداد منطقة التصدير الحرة وإدارتها وصيانتها، وتقوم لهذه الغاية بعد شراء الأراضي اللازمة الواقعة داخل المنطقة عند الاقتضاء، بتحضير التصميم المتعلق بإعداد منطقة التصدير الحرة. (المواد 4 و 5 من القانون رقم 19.94 المذكور). هذا بالإضافة إلى المرسوم بمثابة قانون رقم 2.02.644

1- الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.03.202 بتاريخ 11 رمضان 1424 الموافق ل 11 نونبر 2003، ج ر عدد 5172 بتاريخ 2013/12/25.

2- الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-16-124 صادر في 21 من ذي القعدة 1437 (25 أغسطس 2016)، يتضمن في الباب الأول منه أحكام تغيير وتنتم القانون رقم 12-90 المتعلق بالتعمير. ويتضمن الباب الثاني منه أحكام تغيير وتم القانون رقم 90-25 المتعلق بالتجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات. تم نشر هذا القانون بالجريدة الرسمية عدد 6501 بتاريخ 19 سبتمبر 2016.

3- الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.178 صادر في 25 من ذي الحجة 1432 (2011/10/22) ج ر عدد 5998 بتاريخ 2011/11/24.

4- الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.91.131 صادر في 21 من شعبان 1421 (26 فبراير 1992) ج ر عدد 4142 بتاريخ 1992/03/18.

5- الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.95.1 صادر في 24 من شعبان 1415 (26 يناير 1995) بتنفيذ القانون رقم 19.94 المتعلق بمناطق التصدير الحرة (ج ر بتاريخ 1995/02/28).

الصادر في 2002/09/10 يقضي بإحداث المنطقة الخاصة للتنمية طنجة – البحر الأبيض المتوسط.¹

و يتضح من خلال ما سبق، أن واقع التهيئة وإحداث المناطق التي تنظمها نصوص قانونية خاصة، أصبح يتجاوز النصوص والقوانين المضمنة بنصوص التشريع المتعلق بالتعمير والتهيئة الحضرية، مما يستدعي ضرورة الإسراع بمواءمة مشروع مدونة التعمير مع الواقع التشريعي وواقع التهيئة الحالي.

ومن جهة أخرى، يشهد مجال التعمير والتهيئة الحضرية بالمغرب إشكالية تعدد المتدخلين في إدارة وتدبير هذا القطاع على المستويين المركزي والترابي، بحيث تتدخل عدة مصالح مركزية وأقسام ومصالح خارجية، تعمل إلى جانب مجالس الجماعات المحلية والوكالات الحضرية في تدبير مشاكل التخطيط الحضري، لكن بشكل مستقل وفي غياب أي إطار للتنسيق والتعاون بين كافة المتدخلين.

وينتج عن تعدد المتدخلين² في ميدان التعمير تداخل في الاختصاصات بسبب تعدد السلطات والأجهزة المتدخلة، ويتجلى هذا التداخل أساسا على مستوى التخطيط الحضري المتعلق بوضع وثائق التعمير، وعلى مستوى التدبير الحضري المرتبط بتنفيذ التدابير والإجراءات الواردة بهذه الوثائق. ويزيد من هذا التعقيد الدور التداخلي المتزايد للسلطة

¹ - مرسوم بميثاق قانون رقم 644-02-2 صادر في 2 رجب 1423 (2002/09/10) يقضي بإحداث المنطقة الخاصة للتنمية طنجة – البحر الأبيض المتوسط (ج ر بتاريخ 2002/09/12).

² - يعتبر قطاع التعمير تجسيدا حقيقيا لظاهرة تعدد المتدخلين في ممارسة صلاحيات تتعلق بالتعمير (وضع وثائق التعمير، ممارسة شرطة التعمير والتدبير والتهيئة الحضرية..). فعلى المستوى المركزي نجد القطاع الوزاري يختص بوضع وثائق التعمير التوجيهية والعملياتية (المواد 6 و 15 و 23 من القانون رقم 90-12) والمادة 3 من ظهير 25 يونيو 1960، وتسهر على تمويل وإعداد كافة الوثائق المرتبطة بالتخطيط الحضري. وعلى المستوى المحلي نجد الوكالات الحضرية التي تقوم بعدة اختصاصات تهم التعمير (إعداد مشاريع وثائق التعمير، وإيداء رأبها في المشاريع المتعلقة بتقسيم وتجزئة الأراضي ومراقبة عمليات تقسيم الأراضي وإقامة المجموعات السكنية.... ثم هناك المفتشيات الجهوية لإعداد التراب الوطني والتعمير والهندسة المعمارية (المحدثة بموجب قرار لوزير الداخلية والإعلام رقم 93.491 الصادر في 16 فبراير 1993 بتحديد اختصاصات وتنظيم المصالح الخارجية المكلفة بالتعمير والهندسة المعمارية وإعداد التراب الوطني ج ر عدد 4222 الصادرة في 29/09/1993). إلى جانب هذه المصالح المركزية والخارجية، منع المشرع رؤساء المجالس الجماعية صلاحيات في ميدان التعمير والتهيئة الحضرية. (منح رخص البناء، ورخص التجزئات العقارية والمجموعات السكنية، ورخصة التقسيم، واختصاصات في ميدان شرطة التعمير بحيث يسهر على ضمان احترام ضوابط البناء والضوابط المقررة في المخططات التوجيهية للتهيئة الحضرية. ويشهد قطاع التعمير مجال تدخل السلطة المحلية التي تمارس وصاية على المجالس والمصالح الخارجية، وتحفظ بصلاحيات التعمير في تسليم رخص التهيئة الحضرية (المادة 3 من القانون 2590 التي تسند صلاحية منح رخص تجزئة الواقعة بين جماعتين أو عدة جماعات يسلم الإذن وزير الداخلية أو الوالي أو العامل المعني). ويبرز دور السلطة في ميدان التعمير من خلال إسناد رئاسة الوكالات الحضرية لرجال السلطة مما يفسر مدى تمسك وحرص الداخلية على مراقبة سياسة التعمير والتدبير الحضري والاعتماد عليها كأساس للتحكم في المجال والسكان. للمزيد من التفصيل: أنظر – محمد بوجيدة : تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية: المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية العدد 78.

محمد بعيز: الإشكالات التي يطرحها العقار والتعمير أمام الاستثمار مرجع سابق لطيفة بحوص: إشكالية الاستثمار العقاري بين متطلبات القانون ورهانات التنمية مرجع سابق.

المحلية التي ترى في وثائق التعمير الإطار الأنسب لإدارة المجال الحضري والقروي أمنيا والتحكم فيه وتوجيهه.

الفقرة الثانية: ضعف تغطية المجال الوطني بوثائق التعمير.

تعتمد السلطة العمومية المكلفة بالتعمير والتدبير الحضري على عدة وثائق، تمكنها من تأطير المجال الترابي الذي تغطيه، وبواسطتها تتحكم في استعمالات وتخصيصات السطح من أجل تنميته.

وتشمل وثائق التعمير المنصوص عليها بتشريعات التعمير كل من المخطط التوجيهي للتهيئة الحضرية الذي يعد لمدة تصل 25 سنة. وتصاميم التهيئة الحضرية التي تعتبر أهم هذه الوثائق والأكثرها إجرائية وتدخل في المجال، فهي الامتداد الميداني لقواعد التعمير وتوجهات المخطط التوجيهي للتهيئة الحضرية، وتوضع هذه الوثيقة لمدة زمنية تحدد في 10 سنوات. ثم هناك تصاميم التنطيق التي تعتبر أقدم الوثائق التي اعتمدت عليها سلطات التعمير لتنطيق المجال، فهي بمثابة وثائق انتقالية توضع لسد الفراغ ما بين المصادقة على المخططات التوجيهية للتهيئة الحضرية، والانتهاء من إعداد تصاميم التهيئة. خلال هذه الفترة تشكل تصاميم التنطيق الأداة المرجعية التي يستند عليها المتدخلون في ميدان التهيئة الحضرية لتنظيم عمليات التعمير والتهيئة الحضرية.

إلى جانب وثائق التعمير الخاصة بتنظيم عمليات التهيئة بالمجال الحضري، هناك تصاميم التنمية التي توضع لتنمية وتنظيم الكتل العمرانية بالمجال القروي التي لا تشملها تصاميم التهيئة الحضرية، تهدف هذه الوثيقة إلى تنظيم التدخلات الإنسانية في المجال القروي، وإلى تحديد المناطق القروية للسكن وإحداث المنشآت الفلاحية وإقرار ارتفاعات التعمير.. إلخ.

وتكمن أهمية هذه الوثائق في الدور التوجيهي والتأطيري للمجال، والساكنة، وعمليات التوسع العمراني. وتساعد السلطات المتدخلة على ضبط المجال، والحفاظ على المناطق الطبيعية والتاريخية، وذلك من خلال إحداثها للإرتفاقات والتكاليف العقارية وتحديد مختلف المناطق وتخصيصها (منطقة صناعية، أو سياحية أو سكنية...). فهي تمكن السلطة العامة

فرض قيود على حق الملكية المطلق لفائدة المصلحة العامة، للجماعة التي تتطلب تجهيزات عمومية وتصنيف الطرقات.

ونظرا لأهمية أدوات التعمير والدور الذي تلعبه في إدارة وتدبير المجال، فالسلطة المكلفة بقطاع التعمير تحتكر صلاحيات موسعة في إعداد وثائق التعمير المختلفة، وتتحكم في كافة مراحل المسطرة انطلاقا من المبادرة إلى إعداد الوثائق وتحضير مشروع هذه الوثائق وإنجاز الدراسات والإشراف عليها ودراسة المقترحات والملاحظات التي يمكن أن تدون أثناء البحث العمومي.

أما بخصوص مساهمة الجماعات المحلية في إعداد وثائق التعمير فهي تبقى محدودة التأثير، فقانون التعمير يكفل لهذه الجماعات فقط المساهمة إلى جانب السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير في إعداد مشاريع وثائق التعمير فضلا عن إمكانية إبداء ملاحظاتها وبعض الملاحظات بشأن هذه الوثائق تعرض على السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير قصد دراستها والبت فيها.

وتتم المصادقة على وثائق التعمير المختلفة من طرف:

- بالنسبة للمخطط التوجيهي للتهيئة الحضرية، يصادق عليه تبعا لمقتضيات المادة 08 من القانون رقم 12.90 من طرف رئيس الحكومة الذي يوافق على هذه الوثيقة بمرسوم ينشر في الجريدة الرسمية باقتراح من السلطة المكلفة بالتعمير بعد أخذ رأي كل من وزير الداخلية ووزير النقل والتجهيز ووزير الفلاحة والصيد البحري.
- بالنسبة لتصميم التنطيق تتم الموافقة عليه بقرار للسلطة الحكومية المكلفة بالتعمير وينشر في الجريدة الرسمية (المادة 16 من القانون رقم 12.90).
- فيما يتعلق بتصاميم التهيئة الحضرية يصادق عليها حسب مقتضيات المادة 26 بمرسوم يصدر باقتراح من السلطة الحكومية المكلفة بالتعمير، وينشر هذا المرسوم بالجريدة الرسمية.

- أما تصاميم التنمية القروية فيصادق عليها طبقاً للفصل 3 من ظهير 1950 بقرار عامل الإقليم ثم يعرض على وزير الداخلية للموافقة عليه، وينشر قرار العامل وقرار المصادقة من طرف الوزير بالجريدة الرسمية.

وبالنظر للآثار القانونية والمجالية لوثائق التعمير، على الساكنة والهيئات تحظى هذه الوثائق بإشهار واسع أثناء إعداد مشاريعها وخلال فترات البحث العمومي الذي يتيح للأفراد والجماعات الإطلاع على مضامينها وإمكانية تسجيل مقترحاتهم وتعرضاتهم وملاحظاتهم بشأن مقتضياته.

مقابل ذلك، نلاحظ هيمنة الإدارة المركزية ومصالحها الخارجية في إعداد وثائق التعمير المختلفة، وإن كانت تهم تدبير المجال والأنشطة التنموية الاقتصادية والاجتماعية التي تدخل ضمن اختصاصات المجالس الجماعية، إلا أن دورها يبقى ثانوياً في إعداد وثائق التعمير على اختلاف تراكيبها، إذ لازالت الإدارة اللامركزية بعيدة من القيام بدور فعال في مجال التدبير والتهيئة الحضرية الذي يبقى مجال تدخل حكرا على السلطة المركزية ومصالح اللامركز الإداري الخارجية.

وبالرغم من دور وأهمية وثائق التعمير في إدارة وتدبير المجال الترابي والساكنة وتوجيه الاستثمارات وتنمية المجالات، إلا أن التراب الوطني لازال لم تغطي كل أجزائه بوثائق التعمير المختلفة، كما أن هذه الوثائق لا تسير التطورات الحاصلة في مجال مراعاة إجراءات التكيف مع المخاطر المناخية والتخفيف من آثارها¹. فهناك مجالين، مجال ترابي خاضع لضوابط وارتفاعات وتوجيهات ووثائق التعمير حضريا وقرويا، ومجال ترابي غير مشمول بوثائق التعمير بتوسع عمراني في غياب أي تخطيط.

وتطرح هذه الإشكالية صعوبات كبيرة أمام عمليات التهيئة وتوسع الكتل العمرانية الغير المؤطرة، وأمام الاستثمارات المختلفة التي تتطلب أراضي مضبوطة وذات تخصيصات وأعراض محددة تمكن المستثمرين من التوجه السليم نحو المناطق التي تتناسب ومشاريعهم (صناعية، سياحية أو تجارية..).

¹ - المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي : إدماج مقتضيات المتغيرات المناخية في السياسات العمومية: إحالة ذاتية رقم 15/21: الصفحة 47.

كذلك، تشهد المناطق الخاضعة لتصاميم التعمير عدة اختلالات ترتبط أساساً بعدم المصادقة على عدة مخططات توجيهية للتهيئة الحضرية التي تم إعدادها قبل صدور القانون رقم 12.90، مما يستوجب ضرورة مواءمة مقتضياتها مع الواقع الحالي للمناطق التي تغطيها.

من جهتها، تعرف تصاميم التنطيق التي تعد لمدة سنتين لسد الفراغ الحاصل بين تاريخ المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة الحضرية والانتهاؤ من إعداد تصميم التهيئة، عدة إشكالات ترتبط أساساً بمدى توافر الإمكانيات المادية والبشرية الكفيلة بإعداد تصاميم التهيئة داخل أجل السنتين. من جهة ثانية يطرح مشكل مدى شرعية الأذن والرخص التي تستمر الإدارة في منحها بالرغم من انقضاء أجل تصاميم التنطيق دون الإنتهاء من إعداد والمصادقة على تصاميم التهيئة أمام سكوت النص عن إمكانية تمديد آجالها.

وفيما يتعلق بتصاميم التنمية القروية، فالواقع المجالي للعالم القروي الذي يشهد نمواً سريعاً وتدخل الدولة في ميدان التهيئة والاستثمارات الفلاحية، أصبحت هذه الوثيقة متجاوزة وتطرح عرقلة أمام التوسع العمراني للعالم القروي.

أمام هذه الإشكالات القانونية المرتبطة بتشريعات التعمير التي أصبحت عاجزة عن تأطير المجال الحضري والقروي وتشكل أحياناً عرقلة أمام إنجاز المشاريع الاستثمارية برز التدبير الإداري للتعمير كبديل وتدبير مرحلي لمواكبة التطورات المختلفة للواقع المجالي ليساعد على حل مشاكل التعمير إلى حين مراجعة تشريعات التعمير وملاءمة قوانينها مع توجهات السياسة الاقتصادية والاجتماعية التي تضعها الدولة لتشجيع الاستثمار مع أهداف التنمية المستدامة التي ترمي إلى خلق نوع التوافق بين التنمية العمرانية ومبادئ التنمية المستدامة في أفق جعل المدينة فضاء للعيش الكريم والتماسك الاجتماعي¹.

¹-الوزارة المنتدبة لدى وزير الطاقة والمعادن والماء والبيئة، المكلفة بالبيئة: الاستراتيجية الوطنية للتنمية المستدامة 2016-2030، الصفحة 28.

الفقرة الثالثة: التدبير الإداري للتعجير والتهيئة الحضرية في أفق إصدار مدونة

التعجير.

نقصد بالتدبير الإداري للتعجير والتهيئة الحضرية مجموعة التطورات والتغيرات التي شهدتها قطاع التعجير في السنوات الأخيرة والتي توجت بصور عدة إجراءات وتدابير إدارية في شكل لجن جهوية، ومناشر ودوريات مشتركة، تحاول تجاوز عوائق التعجير وخلق مناخ استثماري في أفق تقنين هذه الإجراءات والتدابير الإدارية مستقبلا عند مراجعة وإصدار مدونة التعجير.

وفي هذا الإطار بادرت السلطات العمومية إلى اتخاذ عدة تدابير أطلقت عليها استثناءات التعجير¹. والتي تفيد -الإستثناءات- مجموعة التدابير والإجراءات التي وضعت من أجل التخفيف من صرامة وصمود نصوص التعجير، بهدف تبسيط المساطر وتذليل الصعوبات الإدارية أمام الاستثمار.

والملاحظ أن المغرب يقوم بعدة مجهودات في ميدان تنشيط الاستثمار قصد تأهيل الاقتصاد الوطني للرفع من مردوديته، لأجل ذلك تم اتخاذ عدة تدابير وإجراءات فعلية للتصدي لعوائق الاستثمار²، تتمثل أساسا في تبسيط الإجراءات والمساطر الإدارية أمام المستثمرين ووضع حد لتعدد الآليات القانونية والإدارية وتدعيم البعد الاقتصادي للسلطة من خلال تفويض بعض الصلاحيات الوزارية للولاية في مجال الاستثمار.

ومن بين التدابير المتخذة تم بموجب منشور³ الوزير الأول رقم 2/0006 إحداث اللجنة الوطنية للمساطر المرتبطة بالاستثمار، والتي أحدثت تحت إشراف الوزير الأول تقوم

¹ - تتجلى إستثناءات التعجير في الرخص الإستثنائية والتي تمكن من اللوج إلى خدمات الأراضي والعقارات التي كانت ذات تخصيصات غير السكن، كالمساحات الخضراء والحدائق والإرتفاعات، وتروم إلى تغيير تنطيق هذه الأراضي والتخصيصات، وتساهم في تدارك الإختلالات التي تشوب وثائق التعجير. كما يتم اللجوء إلى الرخص الإستثنائية أيضا لإنتاج مجال التعجير دون التقيد بالمقتضيات التنظيمية الجاري بها العمل بهدف إعادة هيكلة الأحياء غير المنظمة. (للمزيد من التفصيل أنظر: المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي: دراسة التأثير المترتبة عن الإستثناءات في مجال التعجير: نونبر 2014).

وفي هذا الصدد صدرت عدة دوريات منها:

- الدورية رقم، 254 بتاريخ 12 فبراير 1999 الصادرة عن وزارة إعداد التراب الوطني والتعجير والإسكان والبيئة، المتعلقة بالمساطر المتبعة في مشاريع الإستثمار.

- الدورية الوزارية رقم 622 بتاريخ 08 ماي 2001 المغيرة للدورية رقم 254

- الدورية الوزارية المشتركة رقم 27 3020 -المتعلقة بالشروط التي تستفيد بموجبها مشاريع الإستثمار من الإستثناء في مجال التعجير بتاريخ 4 مارس 2010 .

² -الخطاب الملكي المؤرخ في 9 يناير 2002 بمناسبة الإعلان عن الرسالة الملكية الموجهة إلى الوزير الأول في موضوع التدبير اللامركز للاستثمار.

³ -منشور رقم 2/0006 بتاريخ 2006/06/26 يتعلق بإحداث اللجنة الوطنية للمساطر المرتبطة بالاستثمار.

بمهام تحديد مختلف المساطر الإدارية المرتبطة بالاستثمار على الصعيد الوطني والجهوي وتقتراح تدابير للتنسيق والتبسيط.

قامت هذه اللجنة بإعداد دليل للمساطر الإدارية ذات الارتباط بالاستثمار، يهدف إلى توحيد عمل السلطات العمومية وجميع المتدخلين في مجال التدبير اللامركز للاستثمار، وفي هذا السياق تم تحديد العدد من المساطر من بينها:

- المساطر المرتبطة بالاستثمار في القطاع السياحي.

- المساطر المرتبطة بالاستثناءات من وثائق التعمير.

وإلى جانب هذه اللجنة، تم أيضا إحداث اللجنة الجهوية المكلفة ببعض العمليات العقارية بموجب المرسوم الصادر بتاريخ 2004/09/29¹، أسندت لها مهام البث في الترخيص بتقسيم الأراضي الواقعة داخل دوائر الري أو دوائر الاستثمار في الأراضي الفلاحية غير المسقية من أجل خلق أو توسيع منشآت غير فلاحية، وكذلك البث في إنجاز مشاريع استثمارية في منطقة ساحلية لا تشملها وثائق التعمير أو في المناطق الحساسة².

وبموجب الدورية المشتركة بين وزير الداخلية والوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بالإسكان والتعمير تحت عدد 3020³ بتاريخ 2003/03/04، تتعلق بشروط استفادة المشاريع الاستثمارية من استثناءات في مجال التعمير.

جاءت هذه الدورية المشتركة كمرحلة انتقالية تتوخى نهج أسلوب اليسر والمرونة لتدبير شؤون التعمير في انتظار تقنين هذه الممارسة⁴ في إطار قواعد قانونية تواكب الواقع الحالي. خولت هذه الدورية للولاية محليا مهمة الإشراف شخصيا على لجنة جهوية للدراسة واتخاذ القرار بخصوص الطلبات الرامية إلى الاستفادة من الاستثناءات في مجال التعمير. وتتكون هذه اللجنة بالإضافة إلى والي الجهة بصفته رئيسا من:

¹- مرسوم رقم 2-04-683 صادر في 16 من ذي القعدة 1425 (2004/09/29) يتعلق باللجنة الجهوية المكلفة ببعض العمليات العقارية (ج ر عدد 528 بتاريخ 2005/01/6).

²- تنص المادة 19 من هذا المرسوم: "يجب على اللجنة أن تراعي المبادئ الأساسية، التالية:

- المنفعة الاقتصادية والاجتماعية للمشروع.

- حماية المناطق الحساسة المشار إليها المادة 2 من هذا المرسوم والمحافظة عليها.

- المحافظة على الطابع العمومي للشواطئ.

- حماية المواقع التي يمكنها أن تستقبل وحدات التهيئة السياحية.

³- دورية مشتركة تحت عدد 3020 بتاريخ 2003/03/04.

⁴- انظر الدورية المشتركة المذكورة.

- عامل العمالة أو الإقليم المعني
 - مدير المركز الجهوي للاستثمار
 - رئيس الجماعة المحلية.
 - مدير الوكالة الحضرية.
 - المسؤول الجهوي عن القطاع الإداري المعني بالاستثمار.
- ويتعين على الولاية اعتمادا على الأولويات التي تهم مجالات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وإنعاش التشغيل والتكوين والسكن الاجتماعي ومحاربة السكن غير اللائق، وضع المقاييس التي يمكن اعتمادها لتحديد المشاريع الاستثمارية القابلة للاستفادة من الاستثناء في مجال التعمير.
- فالمشاريع الاستثمارية التي تستفيد من استثناءات التعمير هي تلك التي لها انعكاسات على أهم المستويات التالية:
- الاقتصادي، كخلق رواج اقتصادي وإتاحة فرص عديدة للتشغيل.
 - الاجتماعي، كإنجاز برامج سكنية اجتماعية أو برامج سكنية تدخل في إطار محاربة السكن غير اللائق أو مرافق عمومية غير مكسبة.
 - العمراني، كإنجاز بنية تحتية خارج الموقع، خاصة الأحياء المرشحة لإعادة الهيكلة وكذا المشاريع التي ينتج عنها قيمة مضافة (تهيئة مناطق خضراء أو منشآت خاصة...)
- وتودع الطلبات المتعلقة بالمشاريع الاستثمارية بمبادرة من الولاية أو العمال أو رؤساء الجماعات لدى كتابة اللجنة الجهوية. وتتخذ هذه اللجنة قراراتها بالموافقة على منح الاستثناء بإجماع الحاضرين. ويكون الاستثناء مقرونا بشرطين:
- أن يودع أصحاب الطلب ملفاتهم وفق ما يجب خلال أجل ستة أشهر يحتسب ابتداء من تاريخ تبليغهم موافقة اللجنة، وذلك للحصول على الترخيص اللازم من لدن الجماعة المعنية وفق النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها.
 - أن يتم الشروع في إنجاز المشروع خلال أجل ستة أشهر، تحتسب ابتداء من تاريخ الترخيص.

ويمكن لأصحاب المشاريع الاستثمارية التي لم تحظ بطلباتهم بالموافقة إلتماس إعادة النظر فيها من والي الجهة. كما يمكنهم أيضا رفع طلباتهم إلى الوزارة المعنية من أجل عرض الملف من جديد على اللجنة الجهوية، مشفوعا برأيها.

ويحرص الوالي بعد انتهاء كل اجتماع بموافاة كل من وزارة الداخلية والوزارة المكلفة بإعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة¹ بتقارير حول أشغال اللجنة وقراراتها، يتضمن معطيات حول المشروع وطبيعة الاستثناء.

والملاحظ أن التحولات العميقة الاقتصادية والاجتماعية وصودر ميثاق الاستثمار 1995، الذي ساعد على خلق مناخ استثماري بفعل الحوافز والتشجيعات الضريبية والجمركية، فضلا عن مراجعة العديد من السياسات العمومية الاقتصادية والاجتماعية، وتحيين العديد من النصوص القانونية وإصدار قوانين جديدة، أثرت بشكل مباشر على مجال التعمير الذي عبرت نصوصه عن عدم قدرتها على الاستجابة للتطورات الاقتصادية والاجتماعية المتسارعة، الأمر الذي فرض ضرورة التدخل لإيجاد حلول واتخاذ تدابير استعجالية بهدف تسريع وثيرة الاستثمار إلى حين مراجعة تشريعات التعمير² وتقنين الإجراءات الإدارية التي جاءت بها الدوريات في ميدان التعمير.

الفرع الثاني : البنية العقارية بالمجال الساحلي عائق للحماية والتهيئة المندمجة للساحل.

يشكل العقار دعامة أساسية لتنمية المجالات وتطوير أدائها، فهو يعتبر الأرضية الأساسية التي تبنى عليها السياسات العمومية المتبعة في مختلف الميادين الاقتصادية والاجتماعية و البيئية، و ذلك من خلال توفير الوعاء العقاري اللازم لإنجاز المشاريع و البنيات التحتية المختلفة. فالتحكم في العقار يوفر خدمات هامة للسلطات العمومية والمستثمرين لخواص،

¹ - بموجب المرسوم عدد 2-17-198 صادر في فاتح شعبان 1438 موافق ل(28 أبريل 2017) يتعلق باختصاصات وزير إعداد التراب والتعمير والإسكان وسياسة المدينة. تم دمج وجمع هذه القطاعات من في وزارة واحدة. تم نشر المرسوم بالجريدة الرسمية عدد 6566 بتاريخ 04 ماي 2017.

² - إن الارتباط الوثيق بين التعمير والمسألة العقارية يحتم ضرورة العمل على اصلاح سياسة التخطيط الحضري والإسراع بإصدار مدونة التعمير. وفي هذا الإطار، دعت الرسالة الملكية الموجهة للمشاركين في المناظرة الوطني المنعقدة في و من الثامن والتاسع من دجنبر 2015 حول: "السياسة العقارية للدولة ودورها في التنمية الاقتصادية والاجتماعية" إلى ضرورة:

- العمل على التهيئة الجيدة للفضاء العمراني، والحد من التفاوتات المجالية، وتكريس العدالة الإجتماعية،
- الحرص على أن يكون التعمير آلية لإرساء العدالة العقارية في توزيع الأعباء والارتفاقات المقررة للمصلحة العامة بين ملاك الأراضي، وضمان توزيع عادل لفائض القيمة الناجم عن وثائق التعمير،
- ضرورة تسريع إقرار المدونة الجديدة للتعمير، التي سبق أن أطلقنا مسلسل إعدادها، بهدف خلق المرونة اللازمة لإعداد وتنفيذ وثائق التعمير، مع العمل على جعلها أداة ناجعة لتعبئة العقارات، ومحاربة المضاربة العقارية.

ويساعد على تنفيذ السياسات المبرمجة، والرفع من مردودية المجالات، وتحقيق التكامل بينها، والأمن والسلم الاجتماعيين.

والمغرب، كبلد تعاقبت على حكمه العديد من الأنظمة السياسية المتنوعة ذات الثقافات والديانات المختلفة، ساهمت إلى جانب الأعراف المحلية والعادات في نسج وتشكل بنية عقارية متشعبة ومتعددة ومركبة. فهذا التنوع والتعدد أفرز العديد من الإكراهات المرتبطة بضبط و تنظيم العقار نتيجة عدم انسجام السياسة العقارية للدولة مع خصوصية البنية العقارية المتسمة بتعدد أنظمتها و القوانين المنظمة لها(الفقرة الأولى)، الأمر الذي اثر سلبا على نجاح البرامج القطاعية المختلفة ومنها البرامج المرتبطة بالتهيئة السياحية الساحلية خاص في غياب ضبط و تحديد الأملاك العقارية(الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى : تأثير تعدد الأنظمة العقارية على عمليات التهيئة والحماية بالمجال الساحلي.

تشكل البنية العقارية المركبة التي تطبع النظام العقاري المغربي، أكبر العوائق والتحديات، أمام إعداد وتنمية المجال المغربي. وقد كان ولا يزال العقار من أبرز العوائق التي تحد من فعالية الأجهزة المكلفة بإنجاز التهيئة السياحية وعمليات التهيئة المختلفة خاصة بالمجال الساحلي، وأخرت إنجاز العديد من المشاريع والتجهيزات ذات الطابع السياحي بكل من خليج طنجة وخليج أكادير.

ويتسم العقار بالمغرب بازدواجية الإطار القانوني وتعدد الأنظمة العقارية، الذي ينتج عنه تعدد الجهات المتدخلة في إدارة وتسيير العقار. وتتعكس هذه الإكراهات القانونية والهيكلية على تعبئة الرصيد العقاري وإعداد المجال والاستثمار وحماية الموارد الطبيعية والأوساط الحساسة، ويساهم في تزايد النزاعات العقارية أمام الهيئات القضائية، وتعطيل المشاريع الاستثمارية للدولة.

وإن التاريخ العريق للدولة المغربية، وتعدد الثقافات التي تعايشت داخل المجال المغربي لقرون، والحضارات والأنظمة السياسية التي تعاقبت على الدولة المغربية، إلى

جانب تقسيم المغرب بين القوى الاستعمارية إلى منطقة احتلال فرنسية وأسبانية ومنطقة طنجة الدولية، كلها عوامل ساهمت في تنوع النظام التدبيري للعقاري المغربي، وكان لها تأثير على القوانين والتشريعات التي تنظم الحياة العامة بالمغرب، والعقار بصفة خاصة.

فالتشريع العقاري المغربي يتميز بالتنوع والتعدد، فلكل نظام خصوصياته ومساطره القانونية المحددة لتملكه وطرق استعماله والانتفاع به. هذا التعدد ينعكس على التقسيمات والتصنيفات التي يحاول الباحثون والمختصون وضعها لطبيعة وأصناف العقارات بالمغرب. وفي هذا الباب، نجد التقسيم العام الذي يميز بين العقارات المحفظة¹ الخاضعة لنظام التحفيظ العقاري، والعقارات غير المحفظة التي تبقى خاضعة لقواعد الفقه الإسلامي ومدونة الحقوق العينية² والمبادئ العامة لقانون الالتزامات والعقود³.

إن ثنائية التشريع العقاري المغربي، وتعدد النصوص القانونية المنظمة للبنية العقارية المركبة، نابع أساسا من تعدد الأنظمة العقارية التي تتشكل منها البنية العقارية بالمغرب، والتي تعود جذورها و مصادرها إلى عمق التاريخ المغربي، وتعاقب حضارات متنوعة تعايشت بالدولة المغربية وأسست لتنظيمات مجتمعية وعلاقات تعددية ومتنوعة، انعكست على نظام الملكية العقارية و أفرزت أساليب متنوعة في إدارة وتسيير الأملاك العقارية

¹- في إطار مجهودات الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري و الخرائطية المكلفة بإدارة وتدبير وتنفيذ سياسة الدولة في التخطيط، ولأهمية الرصيد العقاري للدولة (الملك الخاص) والملك الغايوي، وأيضا الأراضي السلالية قامت الوكالة سعيها لتطهير هذه الأرصدة العقارية وتأهيلها لاستثمار الاستغلال بإبرام اتفاقيات مع الأجهزة المسيرة لهذه الأنظمة الهدف منها تعزيز التعاون والتنسيق بين الوكالة والمؤسسات المكلفة بإدارة وتدبير هذه الأملاك بهدف تحفيظها وإنجاز التصاميم والتحديدات الإدارية وتنسيق الجهود، وكذا تحسين العقارات المحفظة، وتتمثل هذه الاتفاقيات في :

- اتفاقية شراكة بين الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية ومديرية أملاك الدولة بتاريخ 2011/09/27
- اتفاقية شراكة بين الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية والمندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر بتاريخ 2012/06/11 (تهدف إلى تحديد الإطار العام للتعاون والتنسيق بين المؤسسات لتحقيق الأهداف التي وضعتها الحكومة في مجال التحديد الإداري والتحفيظ العقاري للملك الغايوي).
- اتفاقية الشراكة بين وزارة الداخلية والوكالة مارس 2013 الهدف منها إنجاز عمليات تحفيظ الرصيد العقاري للجماعات السلالية وتحفيظ العقارات موضوع تحديدات إدارية مصادق عليها.

²- القانون رقم 39.08 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.178 بتاريخ 2011/11/22، تطبق نصوص هذا القانون على الحقوق العينية العقارية سواء تعلقت بالعقارات المحفظة أو غير المحفظة، حيث نجد المادة الأولى منه تنص على : "أن مقتضيات هذا القانون تسري على الملكية العقارية والحقوق العينية ما لم تتعارض مع تشريعات خاصة بالعقارات"، هذا النص يفسر تعددية النصوص التشريعية والأحكام التي تنظم الملكية العقارية والحقوق العينية بالرغم من محاولة المشرع تجميع وتوحيد أحكام وقواعد عامة تنهل من الفقه الإسلامي والأعراف السائدة والنصوص الوضعية في صياغته لنصوص مدونة الحقوق العينية.

³- القانون رقم 39.08 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.11.178 بتاريخ 2011/11/22، تطبق نصوص هذا القانون على الحقوق العينية العقارية سواء تعلقت بالعقارات المحفظة أو غير المحفظة، حيث نجد المادة الأولى منه تنص على : "أن مقتضيات هذا القانون تسري على الملكية العقارية والحقوق العينية ما لم تتعارض مع تشريعات خاصة بالعقارات"، هذا النص يفسر تعددية النصوص التشريعية والأحكام التي تنظم الملكية العقارية والحقوق العينية بالرغم من محاولة المشرع تجميع وتوحيد أحكام وقواعد عامة تنهل من الفقه الإسلامي والأعراف السائدة والنصوص الوضعية في صياغته لنصوص مدونة الحقوق العينية.

وتتفق التصنيفات وتتقارب حول معايير وأنواع الأنظمة العقارية بالمغرب، لكن الاتجاه الغالب هو الذي استقر على تصنيف هذه الأنظمة إلى أملاك الدولة العامة والخاصة¹ وأراضي الأحباس²، ونظام الأراضي السلالية³، ونظام "الملك"، إلى جانب أراضي الكيش.

وقد ساهمت عدة عوامل اقتصادية واجتماعية وسياسية في تشكل وتطور البنية العقارية، تعود بالأساس إلى أنظمة الحكم السياسي التي حكمت المغرب، وأيضا دور البوادي والقبائل التاريخي في إدارة شؤونها الخاصة في استقلال ومنأى عن السلطة المركزية، عبر مؤسسة "اجماع" والتي كانت تمثل القبائل الموالية لها، وتعمل في استقلال عن السلطات المركزية. وتعتبر هذه الأخيرة- اجماع- مؤسسة تحكيمية للفصل في النزاعات التي يمكن أن تنشأ بين الدواوير والقبائل المكونة لها، كما تدير وتسير شؤون القبائل الخاضعة لولايتها، وتقوم بتنظيم طرق استغلال وإدارة أراضي الجماعة⁴. كما ساهم الفتح الإسلامي الذي شهده المجتمع المغربي، في بروز أحكام وتشريعات واجتهادات فقهية ساعدت على تقوية وبرز الملكية الفردية وحمايتها وتنظيمها. إلى جانب نظام أملاك الأحباس العامة والفردية الخاصة بالأماكن المقدسة والمساجد والمقابر والزوايا والأضرحة، فضلا عن الملك العام الذي يحقق المنفعة العامة لكافة الأفراد .

1- أملاك الدولة : هي رصيد عقاري للتهيئة وإنجاز المشاريع المختلفة وتحقيق التنمية والمنفعة العامة، وتنقسم إلى أملاك خاصة وأملاك عامة :
الأملاك العامة: تتمثل في تلك الأملاك المخصصة للاستعمال العام لتحقيق المنفعة العامة، تستغل بشكل جماعي بحكم طبيعتها وتخصيصها، وهي أملاك غير قابلة للتقويت أو التقادم أو الحجز، ينظمها ظهير فاتح يوليو 1914 في شأن الأملاك العمومية بالإيالة الشريفة، (الجريدة الرسمية عدد 62 بتاريخ 10 يوليو 1914)، كما وقع تغييره وتتميمه بموجب الظهير الشريف الصادر في 11 أغسطس 1919، (الجريدة الرسمية عدد 342 بتاريخ 17 نونبر 1919).
الأملاك الخاصة : هي الأملاك التي تصرف فيها الدولة بالتقويت والكراء.. بحيث يجوز للدولة تقويتها للأشخاص وتتميز بالتنوع بحيث تشكل أساسا من الأملاك التي كانت أصلا ملكا خاضع للدولة ومن الأملاك المصادرة (هي تملك الدولة جزء من أملاك المحكوم عليه أو بعض أملاك له معينة- الفصل 42 من القانون الجنائي)، من الأشخاص نتيجة الحكم عليهم بعقوبة المصادرة طبقا للمواد 32 و42 و44 و45 و46 من القانون الجنائي. ومن أملاك التركات الشاغرة، و الأراضي المسترجعة طبقا لمقتضيات الظهير الشريف رقم 1-63-982 بتاريخ 26 شتنبر 1963 بتحديد الشروط التي تسترجع بموجبها الدوا أراضي الإستعمار منشور بالجريدة الرسمية عدد 2657 بتاريخ 27 شتنبر 1963). ومن الظهير الشريف بمثابة قانون رقم 1-73-213 صادر بتاريخ 22 فبراير 1973 القاضي بنقل ملكية العقارات الفلاحية أو القابلة للفلاحة التي يملكها أشخاص داتيون أجانب أو أشخاص معنويين إلى الدولة المغربية) منشور بالجريدة الرسمية عدد 3149 بتاريخ 07 مارس 1973). ومن الملك الغابوي المنظم بظهير 1917/10/10 المتعلق بالمحافظة على الغابات واستغلالها كما وقع تغييره وتتميمه.
2- الظهير الشريف رقم 1-09-236 الصادر في 08 ربيع الأول 1431 الموافق لـ 23 فبراير 2010 يتعلق بمدونة الأوقاف والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5847 بتاريخ 14 فبراير 2010.

3- الأراضي السلالية : هي الأراضي التي ترجع ملكيتها إلى جماعات سلالية، تخضع لوصاية ومراقبة الدولة، في شكل قبائل أو دوائر أو عشائر تجمع بينهم روابط عائلية أو عرفية أو اجتماعية أو دينية، ومثلها مثل الملك العام غير قابلة للتقويت أو التقادم أو الحجز، وتضم مساحات كبيرة تقدر بحوالي 12 مليون هكتار تتوزع في مجموع تراب المملكة، وتنظم بعدة نصوص تشريعية أهمها :

- ظهير 26 رجب 1337 (1919/04/27) المتعلق بالوصاية الإدارية للجماعات السلالية والمنظم لتسيير وكيفية تقويت الأراضي الجماعية ج ر بتاريخ 28 أبريل 1919 ص 375.
- ظهير 1924/02/18 المنظم لمسطرة تحديد الأراضي الجماعية ج ر عدد 570 بتاريخ 1924/04/01.
- ظهير رقم 1-62-179 بتاريخ 12 رمضان 1382 الموافق لـ 06 فبراير 1963 المتمم والمغير لظهير 1919/04/27، ومن بين أهم التعديلات التي جاء بها :

تأكيد ولاية الدولة على الجماعات السلالية.

4- وحاليا أوكل المشرع لمديرية الشؤون القروية التابعة لوزارة الداخلية مهمة الإشراف على تدبير الأراضي السلالية، وتتلخص اقتصاديا في توفير الحماية القانونية والإدارية لهذه الأراضي وتحديد إداريا وتصنيفها وضعيتها القانونية وحماية المصالح المادية والمعنوية لذوي الحقوق والمستفيدين منها.... أنظر المرسوم رقم 176-297- بتاريخ 1997/12/13 في شأن تنظيم واختصاصات وزارة الداخلية ج ر عدد 4556 بتاريخ 1998/02/05.

من جانبها، ساهمت الاضطرابات وعدم الاستقرار الذي شهدته الدولة وعصيان القبائل للولاء للسلطة المركزية في تزايد الحاجة إلى الخدمات العسكرية لتقوية نفوذ السلطة الحاكمة وفرض ولاء القبائل الثائرة. ولكسب ود هذه القبائل والاستفادة من خدماتها وتوظيفها عسكريا، بادرت الأنظمة السياسية إلى دعم العديد من القبائل ماديا ومعنويا، من خلال توزيع الأراضي مقابل الخدمات العسكرية المقدمة، مما ساعد على بروز نظام الكيش، والذي تمنح بموجبه منفعة الأراضي للقبائل مقابل خدماتها العسكرية، مع احتفاظ الدولة بملكية حق الرقبة.

وإن تعدد البنية العقارية¹ المغربية وثنائية التشريع العقاري، تنعكس بشكل سلبي على الحماية القانوني للمجال الساحلي، وعلى نجاعة مقاربة التدبير المندمج للساحل، وتمثل عائقا كبيرا أمام تحقيق وتنفيذ توجهات الإعداد وعمليات التهيئة المجالية. وبالنظر للعوائق التي يشكلها العقار أوصى الحوار الوطني لإعداد التراب والذي توج بوضع الميثاق الوطني لإعداد التراب، على ضرورة وضع استراتيجية وطنية للسياسة العقارية، نظرا لأهمية العقار لتحقيق أهداف وتوجهات السلطات العمومية في ميدان الإعداد المجالي. وفي هذا الصدد بادرت مديرية إعداد التراب الوطني إلى توسيع دائرة الحوار حول المسألة العقارية وإعداد التراب الوطني، من خلال الدراسة التي أنجزتها في أفق الوصول إلى وضع استراتيجية وطنية واضحة للمسألة العقارية.

¹- حول الأنظمة العقارية والإشكالات التي تطرحها من حيث التعاريف ومعايير التمييز بينها وأنواعها، راجع بالتفصيل المراجع التالية :
- أراضي الجماعات السلالية بالمغرب : الإطار التشريعي والتطبيقات القضائية، سلسلة الأنظمة والمنازعات العقارية، دار الأفاق المغربية للنشر والتوزيع بالدار البيضاء، العدد 1، الطبعة الأولى، 2010.
- الهادي مقداد : السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، مرجع سابق، الصفحات 73 وما بعدها.
- محمد عامر : الملك العمومي بالمغرب، مرجع سابق.
- أحمد العطاري: المساطر الخاصة للحفاظ العقاري، دراسة في ضوء الاجتهاد الفقهي والقضائي والممارسات العلمية : الجزء الأول : مطبعة المعارف الجديدة - الرباط، 2015.
- محمد خيري : مستجدات قضايا التحفيظ العقاري في التشريع المغربي، مطبعة المعارف الجديدة، الرباط 2013
- مامون الكزبري : التحفيظ العقاري والحقوق العينية الأصلية والتبعية في ضوء التشريع المغربي، شركة الهلال العربية للطباعة، الطبعة الأولى 1987.
- منية بنلمليل : قانون الأملاك العمومية بالمغرب، مرجع سابق.
- عبد الكريم بالزاغ : أراضي الجموع محاولة لدراسة بنياتها السياسية والاجتماعية ودورها في التنمية، الطبعة الأولى 1998.
-Paul DECROUX : Droit foncier marocain, Op.cit
-N. BOUDERBALA, Paul PASCON et M. CHRAIBI : La question agraire au Maroc, Op.cit
-Gestion foncière au Maroc et en Tunisie, Actes du Symposium, Barcelone, 22-25/09/1986 , Publication la banque - - mondiale Washington, 1987.
-Marchés Foncières pour la croissance économique au Maroc, Document de la banque mondiale, Volume 1, et héritage et structures foncières au Maroc 31/05/2008.

والحماية القانوني للمجال الساحلي المغربي الذي يشكل موضوع دراستنا، هو جزء لا يتجزأ من المجال الترابي، ولعل الخاصية التي تطبع هذا الحيز المجالي هو تعقد البيئة العقارية، وتشنت النصوص القانونية المنظمة لها، والذي يؤدي حتما إلى تعدد المساطر وتعدد المتدخلين¹، فالمجال الساحلي يتضمن بنية عقارية تضم كل أنواع الأنظمة العقارية، مما حال دون تحقيق تهيئة سياحية ساحلية ناجعة للمناطق السياحية الساحلية، وحد من فعالية الشركات العقارية التي أنشأتها الدولة لتنفيذ السياسة السياحية شمال وجنوب المملكة فالمشاكل العقارية كانت من بين أهم عائق أمام تدخلات المؤسسات والدولة في تحقيق تهيئة سياحية ساحلية وتنفيذ السياسة الساحلية المخطط لها.

وإن تعدد المساطر القانونية واختلافها حسب نوع النظام العقاري، يحول دون الإسراع في إنجاز مشاريع التهيئة المجالية بالساحل المغربي، ويزيد من عدد المتدخلين محليا وجهويا ووطنيا، خاصة وأن العديد من الأنظمة العقارية تستفيد من قواعد حماية خاصة، كعدم قابليتها للتفويت أو الاكتساب بالتقادم أو الحجز، مما يجعل الاستفادة من هذه الأملاك والولوج إليها يخضع لمساطر طويلة ومعقدة.

هذه الاكراهات القانونية المتنوعة تدفع بالمستثمرين ومؤسسات الإنعاش إلى التوجه نحو الأملاك الخاصة للدولة والملكية الفردية لسهولة الولوج إلى خدماتها واقتنائها وتهيئتها، الأمر الذي يساهم في استهلاك الرصيد العقاري الخاص للدولة وارتفاع المضاربات العقارية المتعلقة بالملك الفردي الخاص، و يصعب من أمر التحكم في توجيه الاستثمارات السياحية نحو مجالات محددة. لهذا بدئنا نلاحظ انتشار بنايات ومركبات سياحية على طول السواحل نتحكم في إنشائها مدى يسر وسهولة المساطر العقارية ونوع النظام العقاري، بدل استراتيجية مندمجة مجاليا وموجهة من طرف السلطات العمومية.

¹- مهمة إدارة وحماية ومراقبة الملك العام للدولة من مهام وزارة التجهيز، وتوكل مهمة إدارة الأملاك الخاصة للدولة لمديرية الأملاك المخزنية الذي تكلف بتكوين الملك الخاص للدولة، والسهر على حمايته من الترامي عليه وتحديد إداريا لضبط مساحته غيرها من الاختصاصات الموكولة لها بموجب المادة 4 من المرسوم المنظم لوزارة المالية رقم 2.78.539 بتاريخ 1978/11/22 بشأن تنظيم واختصاصات وزارة المالية ج ر عدد 3450 بتاريخ 1978/12/13. أما الأراضي السلالية فتتأط، كما سبق الذكر، لمديرية الشؤون القروية بوزارة الداخلية والتي لها صلاحيات تحديد وتصفية الوعاء العقاري لهذه العقارات وحماية وضبط ذوو الحقوق والإشراف على تحفيظها وكرائها والعمليات العقارية المتعلقة بها.

ووعيا منه بالإشكالات التي يطرحها العقار، بادر المغرب منذ انطلاق الحوار حول إعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة إلى رصد العوائق التي تحول دون تفعيل سياسة حقيقية لإعداد التراب الوطني. وفي هذا السياق، صنف التصميم الوطني لإعداد التراب المسألة العقارية من بين أكبر وأبرز العوائق التي تتحكم في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وفي نمو المدن الناتج عن ندرة الرصيد العقاري الذي يؤدي إلى تزايد المضاربة العقارية والتي تفرض هيمنة الريع على النشاط الإنتاجي، لهذا اعتبر المسألة العقارية القضية الأولى التي يجب حلها في ميدان التنمية الاقتصادية¹.

وإن إنجاز المشاريع الاقتصادية والبرامج السكنية والبنيات التحتية يتطلب رصيد عقاري كبير وسهلة الولوج إلى خدماتها، هذه البرامج والسياسات العمومية تصطدم بواقع المسألة العقارية الذي يشهد عدة مشاكل ترتبط – كما سبق الذكر – بمشكل تعدد الأنظمة العقارية وتعدد مساطرها القانونية والمضاربة الناتجة عن احتكار الملاكون العقاريون للأراضي².

وأمام تزايد الطلب على العقار بمواصفات معينة، وفي إطار جغرافي ضيق خاصة بالمجال الساحلي، يصاحب ذلك، ارتفاع قيمة العقار والتكلفة الإجمالية للسكن والصناعة والتهيئة السياحية. كل هذه المشاكل القانونية والاجتماعية في ظل غياب تدخل فعلي للدولة لمعالجتها والتخفيف منها، تنعكس من جهة على طموحات المغرب الرامية إلى تحقيق إقلاع اقتصادي والذي تميز مؤخرا بنهج نموذج سياسات عمومية كبرى وعلى المدى البعيد والمتوسط في ميدان السياحة (المخطط الأزرق)، والصناعة (مخطط اندماج)، والطاقة المتجددة، والتعليم (مخطط مسار)، والفلاحة (المخطط الأخضر) والتنمية الاجتماعية (المبادرة الوطنية للتنمية البشرية). ومن جهة ثانية، دفعت هذه السياسات الدولة إلى التفكير والعمل على معالجة المسألة العقارية لإيجاد الأرضية الملائمة لإنجاح وتنفيذ السياسات العمومية المبرمجة وتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وضمن استدامة الرصيد العقاري.

¹ مديرية إعداد التراب الوطني : التصميم الوطني لإعداد التراب – الوثيقة التركيبية – وزارة إعداد التراب الوطني والماء والبيئة، 2003، ص : 32.

² الهادي مقداد : مرجع سابق، ص : 32.

وفي أفق الوصول إلى جعل العقار في خدمة التنمية، وتفعيلا لتوجهات التصميم الوطني لإعداد التراب قامت مديرية إعداد التراب الوطني إلى صياغة مشروع للتدارس والحوار بين كافة المتدخلين بهدف وضع استراتيجية وطنية لتدبير العقار بالمغرب، ولقد تطرق المشروع إلى تشخيص واقع العقار تحديد الإكراهات التي تعوق مساهمته في التنمية وأشار إلى بعض الاختلالات التي يتسم بها العقار بالمغرب، والمتمثلة في¹ :

- تعدد الأنظمة العقارية وتحكم قواعد السوق (العرض/الطلب) في تداول العقار نتيجة المضاربة العقارية، مما يؤدي إلى ارتفاع قيمته بحيث أصبح القطاع الأفضل للاستثمار فهو الأقل مخاطر والأكثر مردودية.
- هيمنة الاستهلاك الكمي وليس الكيفي للرصيد العقاري، فنسبة هامة من العقارات توجه لعمليات السكن ونسبة ضئيلة فقط للصناعة والتجهيز، فالقطاع الصناعي بالمغرب لا يستهلك سنويا سوى 500 هكتار وهو رقم ضعيف مقارنة مع طموحات مخطط اندماج الذي يتطلب لتنفيذه وبلوغ أهدافه حوالي 4000 هكتار سنويا لفائدة القطاع الصناعي.
- توسع المجالات الحضرية بضم مدارات هامشية والذي غالبا ما تتحكم فيه المضاربات العقارية أكثر منه توسعا مجاليا مدروس وخطط له.
- غياب تغطية شاملة للمجالات الحضرية بوثائق التعمير المختلفة الأمر الذي يفتح المجال أمام تزايد الرخص الاستثنائية للتعمير وما يترتب على ذلك من نمو المجالات الهامشية ويساعد على بروز تجمعات سكنية عشوائية.

ولتجاوز هذه الإشكالات الجوهرية والمتشعبة التي تتحكم في المسألة العقارية بالمغرب، تهدف الدراسة من خلال هذا المشروع إلى توسيع النقاش بين المتدخلين وإعطاء حلول ووضع تشخيص لحالة العقار بالمغرب، وتجميع اقتراحات الهيئات والفاعلين لتكوين رؤية استراتيجية حول المسألة العقارية بالمغرب، تسمح بتوضيح المتدخلين في تدبير آليات الولوج والتداول والتحكم في الرصيد العقاري المغربي.

¹-Direction de l'aménagement du territoire : projet des termes de références relatives à l'étude d'élaboration de : la stratégie nationale du foncier ou Maroc, mars, 2014.

وتطرقت المرحلة الثانية من الدراسة المتعلقة بإعداد إستراتيجية وطنية لتدبير العقار إلى: " الحالة الراهنة وتشخيص المجال". و تتمفصل المحاور و خلاصات هذه المرحلة حول حول ستة نقط أساسية:

- واقع حال النظام العقاري المغربي
- تشخيص السوق العقاري وإشكالية تنمية الإستثمار
- تشخيص الإشكاليات الحضرية وعلاقتها بالمسألة العقارية
- تحليل بعد العقار في الإستراتيجيات القطاعية
- تشخيص نظام تدبير العقار
- القيام بدراسات مقارنة لبعض الدول حول أنظمة تدبير العقار¹

و لقد خلصت رئاسة الحكومة مع مطلع سنة 2015 إلى صياغة تقرير تركيبي حول السياسة العقارية للدولة تتطرق فيه لجملة الإكراهات والاختلالات المرتبطة أساسا بتعدد وقدم النصوص القانونية و تعدد الهياكل الإدارية المتدخلة، كما حاول التقرير إعطاء بعض المقترحات و الحلول من أجل إصلاح السياسة العقارية و تعبئة العقار وإدماجه في التنمية².

وفي إطار مسلسل إصلاح السياسة العقارية الذي تبناه الغرب، تم تنظيم المناظرة الوطنية بالصخيرات بتاريخ 08 و 09 دجنبر 2015 حول موضوع: " السياسة العقارية ودورها في التنمية الإقتصادية والإجتماعية". تدارس المشاركون في المناظرة التي أفتتحت بتلاوة الرسالة الملكية³ الموجهة إلى المشاركين، حول مواضيع البنية العقارية، والأمن

¹-Royaume du Maroc :MUAT /SG/DAT :Marché n°19/2014 :Etudes relatives à l'élaboration de la stratégie nationale de gestion du foncier : Mission 2 : Etudes des lieux et diagnostic du territorial : Janvier 2016 :EDESAT : Page :22.

²- للمزيد من التفصيل، راجع التقرير التركيبي حول السياسة العقارية، مرجع سابق.
³- شكلت الرسالة الملكية الموجهة إلى المشاركين في المناظرة المنعقة بالصخيرات أيام 08 و 09 من دجنبر 2014 حول السياسة العقارية، خارطة طريق أمام الفاعلين والمتدخلين في العقار من أجل إصلاح السياسة العقارية ووضع الآليات والتدابير الكفيلة بتدبير ناجع وفعال للعقار وتعبئته للإستثمار في القطاعات المنتجة، وكذلك وضع التدابير القانونية الهادفة إلى تحصين وحماية الملكية العقارية، وتتلخص أبرز محاور الرسالة فيما يلي:

-القيام بتشخيص جماعي لواقع العقار والوقوف على ظاهري الإكراهات التي تعيق قيامه بوظائفه
- إقتراح التوجهات الكبرى لسياسة عقارية وطنية متكاملة وناجعة،
- تبني التفكير والحوار الجماعي وإعتماد المقاربة التشاركية،

العقاري، ودور العقار في تحقيق العدالة الاجتماعية والمجالية، وحكامة العقار العمومي. كما تطرقوا أيضاً، على المستوى القطاعي، لدور العقار في التهيئة والتخطيط العمراني والسكن، والجوانب المالية والجبائية العقارية، ودور العقار في التنمية الفلاحية والقروية ودعم الإستثمار¹.

وأن من شأن معالجة وتقويم المسألة العقارية² أن يحل العديد من المشاكل التي تعوق تدبير المجال الوطني، وتقف حاجزا أمام نجاح استثمارات الدولة والخواص في المجالات السوسيو اقتصادية، ومنها التهيئة السياحية خاصة في مجال حيوي كالساحل الذي يشهد ندرة عقارية وإجهادا مجاليا. الأمر الذي سيساعد في حماية بنيته العقارية وينظم آليات³ الولوج إلى خدماتها.

لكن هذه الطموحات والمسااعي تتطلب إرادة سياسية قوية ترجح المصلحة العامة على المصالح الخاصة للأفراد، وجرأة تشريعية تحكم الموضوعية والحياد أثناء مناقشة مشاريع القوانين، عوض صراعات اللوبيات العقارية التي لها نفوذ بالمؤسسة التشريعية

- اعتماد منظور شامل يستحضر كافة الأبعاد القانونية والمؤسسية والتنظيمية والإجرائية، ويراعي خصوصيات هذا القطاع، وطبيعة بنيته المركبة والمتشابهة.
- مراجعة وتحديث الترسانة القانونية المؤطرة للعقار بشقيه العمومي والخاص، بما يضمن حماية الرصيد العقاري وتنميته، والرفع من فعالية تنظيمه، وتبسيط مساطره.
- تعزيز الأمن العقاري، وتحسين الملكية العقارية والرفع من قيمتها الاقتصادية والإثمانية من خلال الرفع من وثيرة التحفيظ العقاري في أفق تعميمه.
- إصلاح نظام الأراضي الساللية من خلال تسريع وثيرة تصفية وضعيتها القانونية، وإعادة النظر في الإطار القانوني والمؤسسي، وتبسيط المساطر التدبيرية لهذه الأراضي بهدف توفير مناخ دمجها في مسلسل التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد.

¹-- www.pm.gov.ma.

²-ويمكن تلخيص التوصيات الصادرة عن المشاركين في المناظرة المذكورة فيما يلي.
اعتماد خطة عمل لتسريع وثيرة تعميم نظام التحفيظ العقاري،
- اعداد دليل مرجعي لتعبئة وتنمين العقار العمومي،
- إرساء تخطيط حضري فعال ينبثق من وثائق مدروسة بما يحقق العدالة الاجتماعية والمجالية دون إغفال مقومات التنمية المستدامة، واعتماد صيغة التعمير التشاركي في اعداد وتنفيذ وثائق التعمير،
- العمل على إرساء آليات جديدة تمكن من تعبئة الأراضي لإحداث مشاريع التهيئة الحضرية ومناطق ذات الأهمية الإستراتيجية
- اعتبار الرسالة الملكية ومضامينها خارطة طريق لإصلاح منظومة العقارية.
³- في إطار تفعيل توصيات المناظرة الوطنية حول السياسة العقارية تم إحداث اللجنة الوزارية الدائمة للسياسة العقارية بموجب المرسوم رقم 263-16-2 بتاريخ 24 ماي 2016 .

تنص المادة الأولى من هذا المرسوم على: "تحدث لدى رئيس الحكومة لجنة وزارية دائمة للسياسة العقارية...".
حسب المادة الثانية من نفس المرسوم: "... يعهد إلى اللجنة، على الخصوص، بما يلي:
- إقتراح التوجهات الإستراتيجية لسياسة الدولة في مجال العقار على الحكومة، والعمل عل تتبع تنفيذها وتقييمها، بعد عرضها على المصادقة طبقا لأحكام الفصل 49 من الدستور،
- تنسيق تدخلات القطاعات العمومية المعنية بتدبير العقار بشقيه العمومي والخاص، واتخاذ التدابير اللازمة لضمان التناغم السياساتي العمومية في هذا المجال،
- التداول بشأن التدابير التشريعية والتنظيمية والإجرائية التي تعتزم الحكومة اتخاذها من أجل إصلاح السياسة العمومية في المجال العقاري، ولا سيما التدابير الكفيلة بضبط العقار العمومي وتحسين حكامته، وتيسير شروط تعبئة لإنجاز المشاريع الإستثمارية، وضمان الولوج إليه وفق قواعد الشفافية وتكافؤ الفرص،
- إجراء تقييم دوري لسياسة الدولة في مجال تدبير العقار بهدف قياس أثر الإصلاحات التي تم تنفيذها في هذا المجال".

غالبا ما تقف وراء تعثر مشاريع القوانين التي فيها مساس بمصالحها، ولعل مشاريع قوانين المتعلقة بإصلاح مدونة التعمير... وغيرها من المشاريع التي لازالت عالقة، أبرز أمثلة على عدم نجاح السلطة التشريعية في إصدار هذه القوانين وإخراجها إلى حيز الوجود.

الفقرة الثانية : التحديد الإداري للملك العام الساحلي: مساطر في حاجة إلى تفعيل

إن الدور العام والحيوي الذي يلعبه العقار في تحقيق التنمية الاقتصادية وضمان السلم والاستقرار الاجتماعي، دفع بالدولة إلى إيلاء اهتمام كبير بالملكية العقارية من خلال تقنينها وحمايتها وتعبئة الرصيد العقاري لتلبية حاجيات المصلحة العامة ومتطلبات المستثمرين من المؤسسات العمومية والقطاع الخاص.

وكما سبق الذكر، تتميز البنية العقارية بالمغرب بالتنوع والاختلاف وتخضع لنصوص تشريعية وتنظيمية مختلفة تستقي قواعدها من طبيعة وخصوصية كل نظام عقاري، ويكاد يجمع الباحثين والمهتمين والدارسين بالميدان العقاري في تصنيفهم للأنظمة العقارية، حول وجود ستة أنظمة مختلفة، لكنها تخضع للتصنيف العام للعقار الذي يتميز بالثنائية والازدواجية، فهناك العقار غير المحفظ الخاضع لمبادئ الشريعة الإسلامية ولمقتضيات قانون الالتزامات¹ والعقود، والصنف الثاني المتمثل في العقار المحفظ الخاضع لنظام التحفيظ العقاري، فكل هذه الأنظمة العقارية على اختلافها واختلاف قواعدها منها أجزاء محفظة وأخرى غير محفظة.

وسعيا من الدولة إلى حماية الملكية العقارية التي تطرح إشكالات متعددة تتعلق بالحياسة والتملك، خاصة أملاك الدولة العامة والخاصة، عملت على توفير الآليات القانونية والمساطر الإدارية الكفيلة بتحسين ممتلكاتها وتعبئتها باعتبارها أساس التنمية الاقتصادية والاجتماعية، وإحدى أهم وسائل تدخل الدولة لإنجاز المشاريع والتجهيزات والبنيات التحتية الضرورية.

¹ محمد خيرى : أراضي الجموع بين البقاء والزوال، سلسلة الأنظمة والمنازعات العقارية : أراضي الجموع الجماعات السلالية بالمغرب، منشورات مجلة الحقوق المغربية، العدد 1.

وفي هذا الإطار، بادرت الدولة إلى إقرار مساطر التحديد الإدارية بموجب ظهير فاتح بوليوز 1914¹، وظهير 03 يناير 1916²، وظهير 18 فبراير 1924³ كآليات قانونية وتقنية تهدف إلى معرفة وتحديد المعالم المادية والقانونية لعقارات الدولة، وضبط مساحتها وتحسينها من الغصب والتراخي والتملك من طرف الخواص، وتحديد لها من أجل تحفيظها⁴، وتأسيس رسوم عقارية نهائية وغير قابلة للطعن، تشكل منطلق ملكية الدولة لهذه العقارات، وتستفيد من المزايا المختلفة التي يوفرها نظام التحفيظ العقاري من استقرار وتحسين الملكية العقارية وسهولة تداول العقار، وتحديد دقيق ونهائي للوضعية المادية والقانونية للعقارات، والحجية والقوة الثبوتية للتقيدات المضمنة بالسجلات العقارية...

وتطبيقا لمقتضيات النصوص التشريعية المنظمة لمساطر التحديد الإداري، باشرت الدولة وأجهزتها منذ السنوات الموالية لصدور هذه القوانين، عمليات التحديد الإداري لأمالك الدولة العقارية بهدف ضبط الأوعية العقارية لهذه الأملاك وتسهيل الولوج إلى خدماتها تحقيقا للمنفعة العامة التي تعد من وظائف الدولة والتزاماتها اتجاه السكان، وكذلك لوضعها رهن إشارة المنافع الخاصة للمستثمرين الهادفين إلى الاستثمار في مجالات اقتصادية مختلفة.

ولقد مكنت عمليات التحديد الإداري الدولة من تعبئة أرصدة عقارية هامة وتكوين بنك معلومات حول عقاراتها المختلفة، ساعدتها على إنجاز وتنفيذ السياسات العمومية في المجالات التربوية والاقتصادية والاجتماعية... ويسرت على القطاع الخاص مساعدة الدولة في تنفيذ برامجها بالاستثمارات التي يقوم بها والتي تتطلب عقارات شاسعة، كل ذلك وفق

¹ - المادة 7 من ظهير فاتح بوليوز 1914 المنظمة لمسطرة تحديد أملاك الدولة في شأن الأملاك العمومية بالإيالة الشريفة، (الجريدة الرسمية عدد 62 بتاريخ 10 يوليو 1914)، كما وقع تغييره وتتميمه بموجب الظهير الشريف الصادر في 11 أغسطس 1919. (الجريدة الرسمية عدد 342 بتاريخ 17 نونبر 1919).

² - ظهير 03 يناير 1916 في تأسيس تنظيمات خصوصية لتحديد الملاك المخزنية، سبقت الإشارة إليه.

³ - تمثل أراضي الجماعات السلالية نسبة مهمة من النظام العقاري المغربي، تقدر بحوالي 15 مليون هكتار، 6,5 مليون هكتار محددة إداريا، و 1,9 مليون هكتار تم تحفيظه، و 6,6 لازالت بدون تحديد أو تحفيظ. ويصل عدد الجماعات إلى 4563 جماعة. تخضع للوصاية التي تمارسها مديرية الشؤون القروية باسم وزير الداخلية. وتعتمد هذه المديرية برنامجا يرتكز أساسا على التصفية القانونية للأراضي السلالية، وتنمين الممتلكات الجماعية... (أنظر: منشور وزارة الداخلية مديرية الشؤون القروية: معطيات حول الجماعات السلالية والأراضي الجماعية لسنة 2012. يوجد بالموقع الإلكتروني www.Terrecollectives.ma). وتخضع لمسطرة تحديد تنظم بموجب الظهير الشريف المؤرخ في 18 فبراير 1924 المتعلق بتحديد الأراضي المشتركة بين القبائل منشور بالجريدة الرسمية عدد مزدوج 569 و 570 بتاريخ 25 مارس وفاتح أبريل 1924 تخضع الأملاك الجماعية والسلالية هي الأخرى لمسطرة التحديد الإداري مثلها مثل أملاك الدولة، مع اختلافات طفيفة فيما يخص الجهة المكلفة باقتراح طلب التحديد وتركبة لجنة التحديد... وسنقتصر على مساطر التحديد لأمالك الدولة.

⁴ - بموجب ظهير 24 مايو 1922 المتعلق بتحفيظ عقارات الدولة المحددة إداريا والمنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 06 يونيو 1922.

ضوابط¹ قانونية توفق بين إكراهات المصلحة العامة، وضرورات إشراك الخواص قصد المساهمة في الإنعاش الاقتصادي والاجتماعي.

ويتم التحديد الإداري لعقارات الدولة بسلوك مسطرة إدارية تقوم على مبادئ الإشهار الموسع لعمليات التحديد، عبر إجراء بحث ميداني من طرف الهيئات المكلفة قانوناً بمباشرة التحديد، ويقصد بتحديد الملك العمومي تعيين حدود الأملاك والإقرار بالملكية العمومية للجزء المحدد¹، وتحدد أملاك الدولة العامة وفقاً لأحكام المادة 7 من ظهير فاتح يوليوز 1914 ووفق مساطر تحديد خاصة²، وأخرى عامة³ تختلف عن مسطرة تحديد أملاك الدولة الخاصة التي تتم وفقاً لمقتضيات ظهير 03 يناير 1916 في تأسيس تنظيمات خصوصية لتحديد الأملاك المخزنية.

وتبتدئ مسطرة تحديد أملاك الدولة الخاصة بإعداد ملف حول الوضعية الأولية للتقارير برصد موقعه ومساحته التقريبية وحدوده والمجاورون وذوي الحقوق واسم العقار... وكل ما من شأنه أن يعرف بالعقار المراد تحديده، بعد ذلك يوجه ملف التحديد الإداري إلى الأمانة العامة للحكومة حيث يصدر الوزير الأول مرسوم ينشر بالجريدة الرسمية، يحدد فيه تاريخ افتتاح عمليات التحديد الإداري والذي تترتب عليه عدة آثار قانونية اتجاه الإدارة طالبة التحديد الإداري والعموم، وبعد انصرام أجل شهر والتأكد من اطلاع العموم على مرسوم عمليات التحديد وملف التحديد، تشرع لجنة التحديد الإداري بإجراء عمليات التحديد ميدانياً بالتعرف على حدود العقار ووضع الأنصاب وتلقي الأقوال والتعرضات المقدمة من طرف المتدخلين، تنتهي هذه العمليات بوضع تصميم أولي للعقار موضوع التحديد وتحرير محضر

1- إن الاستثمار بأراضي الدولة خاصة الملك العام من طرف الخواص يتطلب حالة الاقتناء سلوك مسطرة الاستخراج المنصوص عليها في المادة 5 من ظهير فاتح يوليوز 1914، والقاضية بضرورة استخراج الملك من الملك العام الغير قابل للتقويت وضمه بالملك الخاص للدولة قبل تقويتها للخواص بأي شكل من أشكال التقويت، وتتم مسطرة الاستخراج وفق مرسوم يصدره رئيس الحكومة وينشر بالجريدة الرسمية، باقتراح من وزير المالية باعتباره ممثل الملك الخاص للدولة ووزير الأشغال العمومية ممثلاً عن أملاك الدولة، ويرفق المرسوم المنشور بالجريدة الرسمية بتصميم يبين حدود ومساحة القطعة المراد استخراجها.

1- محمد عامر : الملك العمومي بالمغرب، مرجع سابق، ص : 223.

2- المساطر الخاصة بتحديد الملك العمومي : تتمثل في مسطرة الإقرار بالطرق ومسطرة الترصيف :

- حدد المشرع مسطرة الإقرار بالطرق بالمادة 8 من قانون رقم 90-12 المتعلق بالتعمير، وتطبق هذه المسطرة على الطرق العمومية سواء التابعة للملك العمومي للدولة أو الملك العمومي الجماعي، وتهدف بالأساس إلى تأكيد طابع الملكية العمومية للملك موضوع الإقرار، ويتم الإقرار بمرسوم يصدره بناءً على اقتراح من وزير الأشغال العمومية، أو بقرار لرئيس المجلس الجماعي بالنسبة للملك العام الجماعي.

حدد المشرع مسطرة الترصيف بالمواد من 32 إلى المادة 36 من القانون رقم 90-12 المتعلق بالتعمير، فهذه المسطرة تهدف إلى إحداث طرق عمومية أو تقويمها أو توسيع مجالها، وتتم وفق بحث عمومي يسبق قرار الترصيف خلاله يمكن للخواص إبداء ملاحظاتهم حول مشروع الترصيف.

3- المساطر العامة لتحديد الملك العمومي : تتم طبقاً لمقتضيات المادة 7 من ظهير فاتح يوليوز 1914، تكون اختيارية وانفرادية تتقدم بها الإدارة الملكية بالمحافظة على الملك العمومي، وإجبارية في حالة طلب المجاورين للإدارة العمومية أو الهيئات العمومية ضبط الحدود العقارية للملك العام مع أملاكهم الخاصة، هنا يتعين عليها مباشرة التحديد والالتزام بالحدود المحددة قانوناً على سبيل المثال : تتحدد حدود الملك العام البحري إلى حدود أعلى مد مع منطقة عرضها 6 أمتار تحتسب من هذا الحد.

للمزيد من التفصيل، راجع أطروحة السيد محمد عامر، الملك العمومي المغربي، الصفحات من 223 وما بعدها.

يوقع من طرف جميع أعضاء اللجنة. تقوم هذه الأخيرة بإيداع محضر التحديد لدى السلطة المحلية ونسخة منه بالمحافظة العقارية التي يوجد بدائرة نفوذها الترابي العقار موضوع التحديد الإداري.

و ضماناً لذوي الحقوق العينية العقارية التي قد تكون على العقارات المراد تحديدها، يخول القانون لهؤلاء التعرض وإعلان حقوقهم ومطالبهم ميدانيا أثناء جريان عمليات التحديد الإداري وأمام السلطة المحلية التي يقع العقار موضوع التحديد بدائرة نفوذها، إلى غاية انتهاء أجل الثلاثة أشهر من تاريخ نشر تقرير عمليات التحديد بالجريدة الرسمية. ولا تصح هذه التعرضات والمطالب إلا إذا قام أصحابها بفتح مطالب تحفيظ تأكيدية للتعرضات بالمحافظة العقارية داخل أجل الثلاثة أشهر من تاريخ انتهاء أجل التعرضات، والمحدد كما سبق الذكر في الثلاثة أشهر من تاريخ نشر تقرير لجنة التحديد بالجريدة الرسمية، أي أن للمتعرضين والمطالبين بالحقوق أجل 6 أشهر من تاريخ نشر تقرير لجنة التحديد بالجريدة الرسمية لتقديم تعرضاتهم أمامها وفتح مطالب تأكيدية للتعرض.

وبعد انتهاء الأجل القانونية للتعرضات، تودع مطالب التحفيظ التأكيدية لها، ويسلم المحافظ على الأملاك العقارية للمعني شهادة¹ يبين فيها عدم إيداع أي مطلب تأكيدية للتعرض على مسطرة التحديد، أو وجود قطعة أو قطع محفظة داخل نطاق الوعاء العقاري للعقار موضوع التحديد، وكذلك عدم وجود أي مطلب للتحفيظ مودع سابق لعمليات التحديد، وتختتم² مسطرة التحديد الإداري بإصدار مرسوم المصادقة على التحديد الإداري.

وبالرغم من أهمية مسطرة التحديد الإداري في الحفاظ على الوعاء العقاري للأملاك العامة والخاصة وأملاك الجماعات الساللية، إلا أن واقع التحديد الإداري لا يعكس هذه الأهمية، فهذه المساطر لم تمارس إلا في حالات نادرة، أغلبها تم في عصر الحماية الفرنسية

¹ - المادة 2 من ظهير 24 ماي 1922 المتعلق بتحفيظ الأملاك المحددة إدارياً

² - الحالة التي هناك تعرضات تأكيدية، يحال الأمر إلى القضاء من أجل البث في شأنها، والواضح من إجراءات المسطرة والأجل والقواعد القانونية المنظمة لها أن المشرع حاول قدر الإمكان إيجاد الوسائل المادية والقانونية لتسريع عمليات التحديد الإداري من خلال فرض شكايات وإجراءات استثنائية على التعرضات على هذه المسطرة خلافاً للإجراءات والشكليات المعمول بها في إطار مسطرة التحفيظ العادية والتي توفر ضمانات قانونية كافية ونسبياً سهلة أمام المتعرضين سواء فيما يتعلق بالأجل والأجل الاستثنائية، وأيضاً رسوم التقاضي المخفضة مع حق التمتع بالمساعدة القضائية، عكس التعرضات التأكيدية التي تفتتح لها مطالب بالمحافظات العقارية ووفق التعرفة العادية، هذا إلى جانب عبء الإثبات الذي يبقى على عاتق المتعرض وإن كان قد فتح مطلباً للتحفيظ إلا أنه يظل دائماً متعرضاً مطالباً بإثبات حقه.

أي قبل سنة 1956¹، وأن أغلب المراسيم المصادق عليها في إطار عمليات التحديد الإداري لم يتم استكمال إجراءات تحفيظها أمام مصالح المحافظات العقارية، بل ظلت موضوعة لدى الهيئات المعنية.

أما واقع الأملاك العامة للجماعات²، فهو الأكثر تضرراً من غياب عمليات التحديد الإداري لهذه الأملاك، والتي تشهد شتى أنواع الترامي والاستغلال في غياب ضبط تام ومعرفة للممتلكات الجماعية العامة والخاصة، وعدم تحيين سجل مشتملات الملك الجماعي³ الذي يضبط ويحصر هذه الأملاك ويعتبر السند الذي بموجبه تعرف الجماعات المحلية ممتلكاتها وعددها ومواقعها.

لكن الواقع العملي يتميز بعدم ضبط الجماعات ومعرفتها بممتلكاتها العامة والخاصة، بشكل دقيق. وغالبا ما تلجأ إلى إنشاء عقود استمرار لاتبات ملكيتها كلما تبين لها أن العقار ذا صبغة جماعية، مما يفتح المجال لكثرة النزاعات والتعرضات سواء على مسطرة الحصول على الشهادات الإدارية لإنجاز هذه العقود، أو أثناء إيداع مطالب للتحفيظ، والحال أن الأنسب هو ضبط وتحديد الأوعية العقارية الجماعية بمساطر التحديد العمومي، ومسطرة والحرص على تحيين سجل مشتملات الملك الجماعي⁴.

ويتميز تدبير الأملاك الجماعية بالعديد من الاختلالات نتيجة الصراعات السياسية الضيقة حول الصفقات والبيوعات، إلى جانب ضعف الكفاءة لدى المستشارين والرؤساء، ونقص الموارد المالية، هذا في غياب سياسة وطنية عقارية، وإقدام الجماعات على العديد من التجهيزات والاستثمارات العديمة الجدوى وغير المندمجة والمنفتحة على مجالها، مع

¹- محمد الكشور : حقوق المياه ونظام التحفيظ العقاري : مقال من أعمال الندرة المشتركة حول التحفيظ العقاري بالمغرب أيام 4 و 6 ماي 1990 بالرباط، منشورات مديرية المحافظة العقارية والأشغال الطوبوغرافية غشت 1992 ص : 63.

²- المنظمة بظهير 19 أكتوبر 1921 ج ر عدد 470 بتاريخ 1660/10/23.

³- المادة 1 من القرار الوزاري بتاريخ 30 دجنبر 1921 المحدد لطريقة تدبير الملك الجماعي.

⁴- ينص الفصل 94 من القانون رقم 14-113 المتعلق بالجماعات على: "يقوم رئيس مجلس الجماعة بتنفيذ مداورات المجلس ومقرراته، ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك، ولهذا الغرض:

....

- يدبر أملاك الجماعة ويحافظ عليها. ولهذه الغاية، يسهل على مسك وتحيين سجل محتويات أملاكها وتسوية وضعيتها القانونية، ويقوم بجميع الأعمال التحفظية المتعلقة بحقوق الجماعة،

....

وتضيف المادة 209: "تتكون الأملاك العقارية للجماعة من أملاك تابعة لملكها العام وملكها الخاص.

...."

التساهل في منح رخص الاحتلال المؤقت وعقود الأكرية المنصبة على منفعة العقارات مقابل إتوات زهيدة... كلها عوامل ساهمت في إضعاف الرصيد العقاري للجماعات المحلية التي باتت تلجأ إلى مساطر نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، أو الاقتناء بالتراضي، أو إبرام عقود كراء على أراضي الخواص، مع ما يترتب على ذلك من نفقات مالية تثقل ميزانية هذه الجماعات وتكون على حساب برامج تدبير الشأن المحلي والتنمية الاقتصادية والاجتماعية التي هي أساس خلق الوحدات الترابية.

ومهما كانت الدوافع السياسية أو الاقتصادية والتاريخية التي دفعت السلطات الاستعمارية آنذاك إلى إقرار مساطر التحديد الإداري، فهذه التشريعات المنظمة لمساطر للتحديد الإداري أبانت عن نجاعتها وأهميتها، وما يؤكد ذلك تثبيت واستمرار العمل بها بعد حصول المغرب على الاستقلال. فقد ساعدت هذه المساطر إلى حد كبير في التعريف بالأملك العامة والخاصة للدولة، وأملك الجماعات السلالية، وحصنتها من الترامي والتملك والاستغلال المفرط، وشكلت ضمانا إضافية لحماية هذه الأملك، وخاصة بالساحل سواء في إطار تحديد الملك الغابوي للكثبان الرملية التي تتوفر على الغابات، أو في إطار تحديد الملك العام البحري. كما لعبت دورا اجتماعيا وأمنيا تجسد بشكل واضح في حل النزاعات بين الجماعات السلالية¹، وضبط حدود أملك كل جماعة عن الأخرى، مما انعكس إيجابا على ضمان الاستقرار والتعايش بينها والذي غالبا ما تهدده النزاعات حول الأرض أثناء مواسم الحرث والرعي والجفاف....

ولأهمية هذه الآليات الإدارية، دعا القطاع الوزاري المكلف بتدبير الملك العام البحري والساحل بصفة عامة إلى ضرورة تعبئة الرصيد العقاري لهذه الأملك، وإتمام إجراءات التحديد الإداري والتقني لمشاريع التحديد الموقوفة، وعمل في هذا الصدد على توفير الاعتمادات المالية لتحقيق ذلك وغيره من التدابير الرامية إلى تحديد الملك العام البحري.

¹- الجدير بالذكر أنه يلاحظ في السنوات الأخيرة تزايد النزاعات القبلية على هذه الأراضي بالنظر إلى ارتفاع قيمة العقارات خاصة تلك التي أصبحت محاذية للمدارات الحضرية، الأمر الذي يتطلب ضرورة تسريع وثيرة مراجعة نصوص القوانين المنظمة للأملك الجماعية، وتوفير الحماية لها وتسهيل مسطرة تصفيتها والولوج إلى خدماتها خاصة وأنها تتوفر على احتياطي عقاري الأكثر اتساعا بمساحة تقدر بـ 12 مليون هكتار.

المبحث الثاني: إنعكاسات عمليات التهيئة السياحية على حماية البيئة والمجال الساحلي

ساهمت السياسات الاقتصادية والترايبية بالشكل الذي طبقت بالمغرب منذ الاستقلال حتى الآن، في تعميق الاختلالات المجالية بدل إعادة التوازن وتحقيق تنمية شاملة ومتوازنة لمجموع مناطق المجال الوطني. فالسياسة الترايبية كانت تسعى بالأساس إلى تحقيق القطيعة مع عهد الحماية لتكون كرد فعل ضد سياسة التنمية الانتقائية المطبقة آنذاك، لكن المؤكد أن آثار هذا الطموح لم تكن في المستوى المطلوب نظرا لانعدام الوسائل الكفيلة بتحقيق ذلك، وللاختلاف العميق حول برامج وألويات التخطيط وأساليب العمل.

هذا التنوع في الاختيارات والتصورات لم يساعد على تقويم الاختلالات والفوارق بين مناطق البلاد، ولا بين المحور الساحلي والمجالات الداخلية، ولا بين المدينة والقرية مما زاد من حدة تعميق الفوارق المجالية، وبروز عدة تفاوتات وإختلالات همت الأنشطة الإنسانية والمجالية والبيئية على السواء.

وتعتبر سياسة تهيئة مناطق سياحية بمجالات متعددة المتبعة منذ الستينيات من القرن الماضي، بغية تنمية القطاع السياحي وإعطاء دفعة قوية للأنشطة الاقتصادية وتنويع مصادر تمويل الاقتصاد الوطني، من بين أبرز الأسباب والعوامل التي أثرت على حماية وتدبير وتهيئة الساحل. وتزايد التركيز السياحي بالساحل بعد مراجعة السياسة السياحية بحيث كرست التوجه المجالي للقطاع السياحي نحو المجال الساحلي كرافد وأساس لتنمية القطاع.

ولقد تبنى المنظور الجديد للقطاع السياحي إستراتيجية جديدة للتهيئة تركز على تقسيم مجالي للتراب الوطني يتضمن ثمان جهات سياحية تشكل أقطاب سياحية مجالية تتجاوز حدود التقطيع الإداري بهدف خلق جهات سياحية مندمجة. وهو ما من شأنه التقسيم أن يؤثر سلبا على التنسيق والتعاون بين المتدخلين على مستوى التدبير والتهيئة والحماية القانونية للساحل وموارده الطبيعية (المطلب الأول).

هذا الواقع المجالي المطبوع بالتفاوت السوسيواقتصادي بين المجالين الساحلي والداخلي، المحكوم بالميل الشديد نحو التركز¹ والتنافس مجاليا بالمناطق الساحلية، أفرز انعكاسات سلبية على المجالات البيئية الساحلية (المطلب الثاني)، التي أصبحت تتسم بتدهور خطير على مستوى إمكاناتها الطبيعية، وستزداد حدتها بعد إنجاز المناطق السياحية المبرمجة في إطار المخطط الأزرق.

المطلب الأول: أثر التقطيع السياحي للتراب الوطني على تدبير الساحل.

التقطيع الترابي يعتبر وسيلة من وسائل التحكم الإداري والسياسي في المجال، حيث يهدف أساسا إلى تمكين السلطة العمومية من بسط رقابتها على كل التراب الوطني من خلال تواجد ممثلين لها في مختلف عناصر التراب². والمجال بات اليوم أساسا للتدبير الذاتي للشأن المحلي، وفضاءا إيجابيا لتجميع المبادرات وتنمية الأنشطة المحلية³، لهذه الاعتبارات لا تتوان الدولة في الإقدام على عمليات التقطيع والتقسيم للتراب من أجل التحكم في المجال والسكنة من خلال فرض النظام العام والأمن والاستقرار¹.

وفي هذا الإطار جاءت إستراتيجية التهيئة السياحية الجديدة في أفق (2020)، بتقسيم مجالي للتراب الوطني، يتضمن خلق ثمان جهات سياحية مجالية تغطي التراب الوطني، وتكون بمثابة أقطاب مجالية لتجميع جهود التنشيط، والتأهيل، والإنعاش السياحي على صعيد الجهة. ولقد تحكمت عدة اعتبارات ومعايير مختلفة اعتمدت عليها سلطات القطاع السياحي كمحددات لتقسيم التراب إلى جهات سياحية ترابية، تتمثل هذه المعايير والمقاييس في معايير طبيعية، وتاريخية، ومعياري المنتج السياحي، والبنية الأساسية السياحية الموازية (مطارات وطرق وفنادق...).

ويبدو جليا، تأثير مبادئ وتوجهات إعداد التراب واضحا على التقسيم السياحي الجديد الذي يتماهى نسبيا مع تقسيم التراب إلى أقطاب ومجالات اقتصادية للنمو في إطار سياسة

¹ - رشيد لبر، مرجع سابق، ص : 267.
² - محمد بنعيسى: المجال والتقسيم الترابي بالمغرب، البحث العلمي مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية (العدد 43 - 44) السنة الثلاثون: المعهد الجامعي للبحث العلمي - أكدال الرباط 1997 ص 111.
³ - محمد الناصري: مراقبة المجال الترابي أو تنميته؟ مآزق السلطة منذ قرن. مرجع سابق ص: 18.

¹-Driss BASRI : L'administration territoriale l'expérience marocaine, imprimerie, Bordas, Paris 1990 P :

إعداد التراب، وأيضا يشبه إلى حد ما التقسيم الجهوي الاقتصادي لسنة 1971¹، الذي قسم التراب إلى سبع جهات اقتصادية. لكن يختلف معه من حيث الأساس القانوني، فالتقطيع السياحي يبنّي على تصورات وبرامج ومعايير سياحية، أما التقسيم الإداري الجهوي والتقطيع الإداري بصفة عامة يتم بموجب القانون.

ولدراسة التقطيع السياحي للمجال الترابي الوطني في ظل استراتيجية التهيئة السياحية (2020)، سوف نتطرق في (الفرع الأول) لمضمون ومعايير هذا التقطيع، بعد ذلك سنعمل على دراسة تأثير التقطيع الجديد على مسألة التنسيق بين المتدخلين، وانعكاسه على التوازن المجالي داخل الجهة السياحية. (الفرع الثاني)

الفرع الأول: الجهات السياحية في استراتيجية التهيئة السياحية (2020).

إن قيام السلطات العامة بالتقطيع الترابي للمجال في مختلف صوره، وأشكاله، تملّيه عدة دواعي ودوافع (اقتصادية وسياسية واجتماعية وإدارية)، تلجأ معها الدولة إلى تقطيع المجال إلى وحدات إدارية وبنيات محلية كلما دعت الحاجة إلى ذلك.

وتعتمد السلطة في عمليات التقطيع على عدة معايير، ومقاييس لتبرير التقسيم والغايات من ورائه. وتختلف هذه المعايير وتتنوع تبعا لأشكال ومضامين هذا التقطيع، فالمعايير المتبعة في التقسيم الإداري ليست نفسها المتبعة في التقسيم الانتخابي أو الاقتصادي. وعلى هذا الأساس، جاء التقسيم المجالي السياحي الجديد الذي تحكمت عدة معايير ومقاييس في إنجازها (الفقرة الثانية)، لكن قبل التطرق لمختلف هذه المعايير لابس من التطرق أولا إلى مضمون التقسيم السياحي للتراب الوطني (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: مضمون التقطيع السياحي للتراب الوطني.

الجهة سواء كانت اقتصادية أو جهة سياحية أو جماعة محلية فهي تعتبر أساسا إطارا ترابيا للتداول والتشاور والتكوين²، تمنح الفاعلين والسكان والمسؤولين فرصة لتجميع الجهود، والمساهمة في تسيير شؤونهم المحلية. فإن كانت الجهة كجماعة محلية مؤسسة دستوريا وينظمها قانون يحدد بثقة مجال تدخلها ووسائل هذا التدخل، فإن الجهات السياحية هي مجرد تصورات واختيارات قطاعية لخلق مجالات مندمجة لتطوير القطاع

¹-ظهير شريف رقم 77-71-7 بتاريخ 16/06/1971 (ج ر عدد 3060 بتاريخ 23/06/1971).
²- ديباجة القانون رقم 47.96 المتعلق بتنظيم الجهات الصادر بتاريخ 2 أبريل 1997، سبقت الإشارة إليه.

السياحي، وتنفيذ برامج استراتيجية تهيئة سياحية فعالة تمكن المغرب من دخول نادي الدول العشرين كأفضل وجهة سياحية عالميا.

ويصرح الفاعلون في الميدان السياحي أنه لتحقيق هذه الرهانات والأهداف، يتركز القطاع السياحي حول ثلاثة محاور أساسية، تتجلى في العمل على نهج سياسة لإعداد التراب الوطني للعرض السياحي، وتبني هيكلية تقوم على الحكامة والديناميكية والقيادة اللازمة، ثم أخيرا اعتماد مقاربة مندمجة للتهيئة السياحية تحافظ على البيئة والموروث الثقافي.²

وفي هذا السياق، أسفرت استراتيجية التهيئة السياحية على تقسيم المجال الترابي المغربي إلى ثمانية جهات سياحية، تصنف بدورها إلى ثلاثة مجموعات تبعا للمنتج السياحي الذي تقدمه. وتتمثل هذه الأصناف الثلاثة في جهات المنتج الشاطئي، وجهات المنتج الطبيعي، وجهات المنتج الثقافي. فكل مجموعة من هذه الأصناف الثلاثة تقدم عرضا سياحيا يعد المنتج الأول، أما باقي المنتوجات داخل نفس الجهة فهي عروض ثانوية وتكميلية، وهي كالتالي:

1- المجموعة الأولى: تقدم هذه المجموعة المنتج الشاطئي الذي يعتبر المنتج ذي

الأولوية، وعلى ضوءه يتم توزيع أفواج السياح حسب الطلب. ويتموقع هذا المنتج على الواجهة المتوسطية والأطلسية، وسوف تتطور خدماته تدريجيا مع الانتهاء من عمليات إنجاز المحطات السياحية المبرمجة في إطار المخطط الأزرق والمخطط الأزرق امتداد. وتضم هذه المجموعة جهتين سياحيتين هما:

- جهة سوس – الصحراء الأطلسية، تجمع موقع أكادير والمناطق المجاورة لها والعيون وكلميم.
- جهة المغرب المتوسطي، تتموقع بالشمال الشرقي للمملكة على الواجهة المتوسطية، تضم ثلاثة مناطق سياحية متميزة هي السعيدية، ومارشيك، وكالاريس.

2- المجموعة الثانية: يتحدد المنتج الأول لهذه المجموعة في المنتج الثقافي

وتتكون من أربعة جهات سياحية وهي:

²- Vision 2020 op cit. pages du 89 à 56.

- جهة مراكش الأطلسي، والتي تتكون من مراكش، وتوبقال، والصويرة.
- جهة المغرب الوسط، وتضم مراكز تاريخية قوية بمنتوجها السياحي الثقافي، وهي مكناس، وفاس، إلى جانب إفران.
- جهة الوسط الأطلسي، وتضم محور اقتصادي غني يمتد ساحليا ما بين الجديدة والرباط، مرورا بالدار البيضاء.
- جهة كاب الشمال، وتمتد على واجهات الساحل الثلاثة المتوسطية، ومضيق جبل طارق، والواجهة الأطلسية، تجمع تكتلات سياحية قوية، وهي طنجة، وتطوان، والعرائش، وأصيلا، وشفشاون.

3- المجموعة الثالثة: اعتبر القائمون على الشأن السياحي جهات هذه المجموعة بمثابة واجهة المغرب السياحية في مجال التنمية المستدامة، تتكون من جهتين سياحيتين هما:

- جهة الجنوب الأطلس الكبير، تتمحور حول الموقع المتميز للداخلية، تقدم هذه الجهة العرض الطبيعي الذي يعد المنتج الأول.
- جهة الأطلس والوديان، تتمحور حول ورزازات، والوديان، والواحات الصحراوية، إلى جانب جبال الأطلس الكبير وهي تشكل جهة السياحة الأيكولوجية والتنمية المستدامة.

يتبين من استعراض هذه الجهات السياحية أنها تقدم ثلاثة منتوجات سياحية، يعتبرها المكلفون بالقطاع السياحي أنها المنتوجات الأكثر استجابة للسوق السياحية، وهي العرض الشاطئي، والعرض الثقافي، والعرض الطبيعي. فكل مجموعة من الجهات السالف ذكرها تقدم منتوجا يعد أولوية للجهة، وعلى أساسه يتم توجيه مصادر السياح، أما المنتوجات الأخرى داخل نفس الجهات فهي تكمل المنتج الأول.

ويلاحظ أنه باستثناء جهتي الأطلس والوديان، و المغرب الوسط، فكل الجهات الأخرى تنفتح على الساحل، وتضم ضمن مجالاتها المناطق السياحية المبرمجة في المخطط الأزرق والأزرق امتداد، مما يفيد أن التمتع الساحلي والمنتج الشاطئي يبقى معطى رئيسي وأساسي تراهن عليه السلطات لنجاح السياحة الساحلية في شكلها الجديد.

وما تجدر الإشارة إليه، أن مضمون هذا التقطيع السياحي للتراب، والاعتبارات ومبررات معيار العرض التي يتأسس عليه، لا يعطي الانطباع أن شكل وهندسة التقطيع السياحي للتراب الوطني، أخذ بعين الاعتبار مقومات المجال الاقتصادية والاجتماعية والبنيات التحتية والتوازن بين المناطق، كأساس ومحدد لتقطيع التراب، لكن الواقع أن قواعد السوق السياحية والعروض المطلوبة هي أساس التقطيع. وهذا يتعارض مع سياسة إعداد التراب التي أوصت بضرورة خلق تقطيع مجالي للتراب يساعد على خلق أقطاب اقتصادية، وفضاءات مجالية، توفر آفاق التنمية في شموليتها انطلاقاً من مداخل التأهيل الخاص بكل قطاع اقتصادي.

الفقرة الثانية: المعايير المعتمدة في التقطيع السياحي للتراب الوطني.

يعتبر التقطيع الترابي أحد أهم الإجراءات التدخلية الذي تعتمد عليه الدولة لتنظيم وتأطير المجال والسكنة، ويمكنها من وضع آليات التنظيم الإداري الذي يتلاءم وشكل الدولة، والكفيل بتمكينها من تطبيق سياستها الاقتصادية والاجتماعية.

وتختلف المعايير والمقاييس التي تعتمد عليها الدولة حينما تقرر إجراء تقطيع ترابي معين، تبعاً لاختلاف مضمون وأهداف هذا التقطيع. فهناك معيار السلطة والتحكم، الذي يرمي إلى فرض النظام العام، وهناك المعيار الكمي، الذي يفيد إحداث وحدات إدارية وتنظيمات ترابية تغطي إقليم الدولة تجسيدا لمبدأ تقريب الإدارة من المواطنين، وهناك المعيار الاقتصادي الذي يهدف إلى إنشاء تكتلات اقتصادية تساعد على تطوير الاقتصاد، وهناك المعيار السياسي الذي يقسم الدولة إلى جهات سياسية وأنظمة الحكم الذاتي في إطار الدول الفيدرالية.

وفيما يخص استراتيجية التهيئة السياحية، فهي جاءت بتقطيع مجالي للتراب الوطني، يتأسس على مبدأ إعطاء بعد مجال للقطاع السياحي من خلال إنشاء ثمانية جهات سياحية مجالية متكاملة، تساهم في تنمية القطاع السياحي وتسخير إمكانيات المجال الجهوي لدعم وتحقيق أهداف الاستراتيجية الوطنية لتأهيل السياحة.

ولقد قدم الفاعلون في الميدان السياحي عدة اعتبارات ومبررات أسسوا عليها نمط التقطيع المقترح، تتمثل في المعيار الجغرافي، والمعيار التاريخي، والمعيار الطبيعي، ومعيار

المنتوج السياحي¹... لكن وبالرغم من تنوع وتعدد هذه المعايير، إلا أن معيار السوق السياحي الخاضع لقاعدة العرض والطلب أهم المعايير التي استندت إليها الدولة لتقطيع المجال، بهدف توفير مصادر ومنتجات سياحية تناسب الطلب وتدر على الاقتصاد الوطني عائدات مالية.

وكانت للمؤهلات الطبيعية للمواقع السياحية التي تصنفها الدولة مناطق يمكن أن تساهم في تنمية القطاع السياحي في حالة استغلالها وتهيئتها، من بين الدوافع التي تحكمت في شكل التقطيع الترابي للجهات السياحية. فالإمكانيات الطبيعية (الشاطئ، والجبال، والواحات، والغابات...) تعتبر مقومات ومصادر ضرورية لتأهيل القطاع السياحي، وبإمكانها أن تقدم خدمات سياحية تستجيب للطلب السياحي على مدار السنة.

أما البعد التاريخي الذي يعد إحدى مكونات أصالة الحضارة المغربية وركيزة اعتمدت عليها الدولة منذ عقود لتنمية القطاع السياحي، ساهم بدوره في تحديد الجهات المجالية السياحية، التي اتخذت من المناطق التاريخية (فاس، ومراكش، ومكناس والرباط) محور الجهات السياحية التي تنتمي إليها، ونقطة استقطاب للبرامج السياحية الوطنية والجهوية للمناطق التابعة لنفوذها الترابي.

ومن جهة ثانية، شكل المنتج السياحي أهم المعايير التي يقوم عليه التقسيم الترابي السياحي، وبناء عليه تم تصنيف هذه الجهات إلى جهات ذات منتج طبيعي، وجهات تقدم المنتج الثقافي، وأخرى تقدم العرض الشاطئي. ويمكن أن تقدم كل جهة أكثر من منتج واحد، لكن يظل دائما المنتج الأول هو المعيار المتحكم في توجيهه، وتوزيع السياح من خلال عمليات الإنعاش والتسويق السياحي الذي تقوم به الهيئات السياحية لاستمالة وإقناع مصادر السياحة الدولية بالمنتجات السياحية الوطنية.

وما تجدر إليه أن معيار المنتج، يعد إحدى ركائز السياسة السياحية الجديدة وعمليات تهيئة المناطق السياحية الساحلية، وليس فقط التقسيم الترابي السياحي، فالسلطات المهتمة بالقطاع السياحي خلصت - من خلال الدراسات التي أنجزتها حول السوق السياحية الدولية - إلى نتيجة مفادها أن نجاح القطاع رهين بتوفير منتجات سياحية متنوعة داخل الجهة

¹- Vision 2020 op. cit page 41.

الواحدة، ولا يجب الاعتماد على منتج واحد كما الحال بالنسبة للتجربة التونسية التي راهنت فقط على المنتج الشاطئي.

إلى جانب هذه المعايير هناك معيار السوق السياحية الخاضع لقاعدة العرض والطلب، هذا الأخير فرض على السلطات المكلفة بالسياحة إعداد سياسة سياحية وطنية تستجيب للمعايير الدولية، وتقدم عروض سياحية متنوعة تتلاءم والسوق السياحية الدولية بأثمنة وجودة تنافسية، وتشكل الخصوصية المغربية مقارنة مع الدول الرائدة سياحيا في الأماكن القريبة من الغرب متوسطيا ومغاربيا.

وما يجب الإشارة إليه، أنه بالرغم من التطرق لهذه المعايير بشكل منفرد، إلا أن التقطيع السياحي في المجال الوطني تتداخل وتتقاطع فيه مجموعة من المعايير (الجغرافية، والتاريخية، ومعياري المنتج..) المختلفة التي أسفرت على التقطيع السياحي المجالي المقترح، والذي يحاول من خلاله القطاع السياحي استغلال كل إمكانيات المجال الوطني الطبيعية، والثقافية، والتاريخية، والاجتماعية، خدمة لتحقيق رهانات الاستراتيجية الاقتصادية والاجتماعية والمجالية.

الفرع الثاني: تأثير التقسيم السياحي الجديد على الفاعلين والمجال.

تؤكد السلطات المكلفة بالقطاع السياحي أن التقطيع¹ السياحي للمجال الترابي الوطني في إطار استراتيجية 2020، يتجاوز الحدود الإدارية للتقسيم الترابي الإداري ليمتد لمجالات ومناطق بإمكانها أن تشكل رافدا لتطوير إمكانيات الجهة السياحية. يستفاد من هذا، أن نطاق الحدود المجالي للجهة السياحية، يضم عدة هيئات إدارية وجماعات محلية ومناطق تنتمي لعدة جهات تشكل مجال موحد للجهة السياحية، الأمر الذي يطرح إشكالية التنسيق بين مختلف المتدخلين في إطار الجهة السياحية.

¹ - التقسيم الإداري الترابي يعني تقسيم تراب المملكة المغربية إلى وحدات إدارية ترابية سواء في إطار اللامركزية الإدارية (الجماعات المحلية بمختلف ترابيتها) أو في إطار عدم التركيز الإداري (ولايات - عمالات وأقاليم - دوائر...). (انظر محمد بوجيدة: مرجع سابق ص: 168) شهد المملكة عدة تقسيمات ابتداءً بموجب:

- ظهير شريف رقم 1-59-351 بتاريخ فاتح جمادى الثانية 1379 (1959/12/02) بشأن التقسيم الإداري ج ر بتاريخ 1959/12/04.
- مرسوم رقم 2-08-520 صادر في 28 شوال 1429 (2008/10/28) بتحديد قائمة الدوائر والقيادات والجماعات الحضرية والقروية بالمملكة وعدد الأعضاء الواجب انتخابهم في مجلس كل جماعة ج ر عدد 5684 بتاريخ 2008/11/20. تم تغيير هذا المرسوم بموجب المراسيم التالية:
- المرسوم رقم 2.09.320 صادر في 11 يوليوز 2009 ج ر عدد 5744 بتاريخ 2009/06/18.
- المرسوم رقم 320.09.2 صادر في 17/03/2010 ج ر عدد 5826 بتاريخ 2010/04/01.
- المرسوم رقم 365.10.2 صادر في 25/10/2010 ج ر عدد 5892 بتاريخ 2010/11/18.
- المرسوم رقم 574.10.2 صادر في 11/04/2011 ج ر عدد 5937 بتاريخ 2011/04/25.

ويرتكز التقطيع السياحي للمجال في إطار السياسة السياحية الجديدة على تقوية وتدعيم أقطاب سياحية تتمحور حول مراكز الجهات التي تعتبر تاريخيا وجهات تقليدية للساحة بالمغرب (مكناس، وفاس، وورزازات، والرباط، والدار البيضاء، ومراكش، وأكادير، وتطوان، وطنجة). فهذه المناطق تتوفر على بنيات تحتية هامة، وسوق سياحية داخلية وخارجية، مما سيؤثر على باقي المراكز الحضرية والقروية والمدن الصغرى الأخرى. ويكرس هذا التقطيع السياحي المجالي اختلالات داخل الجهة الواحدة، وتفاوتات عميقة بين جهات التراب الوطني أكثر منه تقسيم لتصحيح التوزيع السياحي ومنافعه على مجموع التراب الوطني.

وقبل التطرق للاختلالات المجالية للتقطيع السياحي الجديد التي يمكن أن يساعد على تفاقمها (الفقرة الثانية)، لا بأس أن نتطرق أولا لمسألة التنسيق بين الفاعلين داخل نطاق الجهة السياحية (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: تأثير التقسيم السياحي للتراب الوطني على تدخلات الفاعلين:

شهد المغرب منذ حصوله على الاستقلال سلسلة من التقسيمات الإدارية التي أسفرت عن العديد من الوحدات الإدارية والترايبية، تتزايد أعدادها باستمرار مع تطور حاجيات ومتطلبات الساكنة. وتسعى الدولة من خلال ذلك، تعزيز تواجدها مجاليا بالقرب من الساكنة مما يسهل عليها فرض النظام العام، ومراقبة المجال، وضبط تحركات ساكنته الذي يظل هاجس الدولة.

وتنعكس هذه التقسيمات الإدارية -التي تحدث تنظيمات ووحدات إدارية متعددة- على التنمية المجالية التي تحتاج إلى أقطاب متكاملة وواسعة النطاق تتوافر فيها إمكانيات النمو المساعدة على إنجاح سياسات الدولة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية.

والواقع أن التقسيم الإداري والتقطيع الترابي الذي خضع له التراب الوطني أفرز عدة سلبيات، تتجلى أساسا في خلق مجموعة من الأجهزة والبنيات الإدارية والجماعات المحلية تفتقر إلى الإمكانيات اللازمة للنهوض بالتنمية المحلية، وعاجزة عن الاستثمار وإنجاز التجهيزات الضرورية وتدبير المرافق الحيوية للساكنة¹. وغالبا ما تكون هذه التقطيعات

¹ - محمد بوجيدة، مرجع سابق ص 172.

نتيجة دوافع أمنية، مما أفرز واقعا إداريا معقدا يتسم بتعدد المتدخلين داخل رقعة مجالية ضيقة فهناك الجماعات المحلية (الجهات، والجماعات الحضرية والقروية، والعمالات والأقاليم)، ثم العديد من الوحدات الترابية تمثل الإدارة اللامركزية (الولايات، والأقاليم والعمالات، والدوائر، والباشويات، والمقاطعات...) إلى جانب المصالح الخارجية الأخرى لباقي القطاعات الوزارية، والمؤسسات العمومية والوكالات الوطنية.

والأكيد أن إشكالية التعاون والتنسيق بين المتدخلين الترابيين في إطار الجهات السياحية، سيعتبر إحدى التحديات الكبيرة أمام القطاع السياحي الذي يتعين عليه ضمان نوع من التنسيق بين وحدات وهيئات (تنتمي إداريا) لمناطق متعددة، وتتحدد اختصاصاتها - بما فيها تلك المتعلقة بالقطاع السياحي- بناء على نطاقها الإداري مما سيشكل عرقلة إدارية أمام تفعيل الجهوية السياحية في إطار التقطيع الترابي السياحي الجديد.

وفي خضم هذه الإشكالات المتعلقة بالتقسيم الإداري، يأتي التقطيع السياحي الذي يقسم المجال الترابي الوطني إلى ثمان جهات سياحية تتجاوز الحدود الإدارية للتقسيم الإداري دون أن يحدد نطاق هذه الجهات، بل اعتمد فقط على معيار المنتج السياحي والمؤهلات الطبيعية كأساس ووحدة لكل جهة سياحية، فغياب التحديد الترابي¹، لا يرتبط فقط بالتقطيع الجهوي السياحي، بل هو سمة تميز كل التقسيمات الإدارية والترابية بالمغرب مما يؤدي إلى تداخل الاختصاصات وغموض حدود مسؤوليات كل هيئة.

ويستنتج من التقطيع الترابي السياحي أن الهيئات المكلفة بالقطاع جعلت من هذه الجهات إطارا للنقاش وتجميع المعلومات والمعطيات حول المواقع السياحية للجهة، وتنمية فرص التعاون والتضامن المجالي بين مناطق الجهة الواحدة وتوزيع المنافع والعائدات. كما تهدف الجهوية السياحية إلى تعبئة الفاعلين المحليين بالمناطق السياحية، وخلق تنافسية وجاذبية للمجالات التي ينتمون لها، وذلك في شكل تعاقد بين الدولة والوحدات الترابية، وبين هذه الأخيرة والجماعات المحلية الأخرى.

¹ - محمد بوجيدة: مرجع سابق ص: 181.

ويأتي كذلك التقسيم الجهوي السياحي الجديد في إطار مراجعة التقسيم الجهوي الذي قلص عدد الجهات في إطار المرسوم رقم 40-15-2 الصادر بتاريخ 20 فبراير 2015 المتعلق بالتقسيم الجهوي إلى 12¹ جهة عوض 16 جهة في ظل التقسيم القديم.²

وخلاصة القول أن التقطيع الجهوي السياحي وإن كان يقوم على وحدة الهدف المتمثلة في تنمية القطاع السياحي، لكن في إطار جغرافي يأوي عدة فاعلين وجماعات محلية وتنظيمات إدارية تؤطرها وتحدد اختصاصات نصوص قانونية وتمارس صلاحيات في إطار مجال ضيق، مما يجعل من مسألة التوفيق والتنسيق³ بين هذه الوحدات المختلف أمرا صعبا داخل مجال جهوي واسع لا يستند إلى نص قانوني أو مرسوم تنظيمي بل هو مجرد تصورات واختيارات نابعة من منظور أحادي يركز على إنعاش القطاع السياحي وتنويع منتوجه داخل نطاق الجهة الواحدة.

ومن جهة أخرى لازالت الاختصاصات ذات الارتباط بالقطاع السياحي تدخل ضمن الصلاحيات العامة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية⁴ والثقافية للجماعات المحلية، فالنصوص القانونية المنظمة لهذه الوحدات الترابية لا تتضمن نص قانوني متعلق باختصاصاتها ضمن ميدان السياحة والتهيئة السياحية، بل تبقى ضمن الإطار العام لتدبير الشأن المحلي.

كما أن استراتيجية التهيئة السياحية والقانون المنظم للشركة الوطنية للتهيئة السياحية رقم 10.07 الصادر في 30 نونبر 2007، وكذلك القوانين المتعلقة بالمناطق السياحية (مارشكا وضفتي أبي رقراق) لا تتضمن أية آلية أو نص قانوني يتحدث عن التنسيق مع الإدارات والجماعات الأخرى، بل أعطت صلاحيات استثنائية لهذه الوكالات تحد من مجال تدخل مجالس الجماعات فيما يتعلق برخص البناء والتجزئة.

¹- مرسوم 40. 2.15. صادر بتاريخ 20 فبراير 2015 يقضي بتحديد عدد الجهات وتسميتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 634005 : مارس 2015.

²- مرسوم رقم 249.97.2 صادر في 12 من ربيع الآخر 1418 (1997/08/17) بتحديد عدد الجهات وأسمائها ومراكزها ودوائر نفوذها. ج ر عدد 4509 بتاريخ 1997/08/18 ص: 3275.

³- صالح العكاوي: دراسة تحليلية لمشروع الميثاق الوطني لإعداد التراب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - أكادال الرباط - 2002 - 2003. ص: 21 و 22.

⁴- فالنصوص القانونية المنظمة للجماعات المحلية والجماعات الحضرية والقروية ومجالس العمالات والأقاليم لا تتضمن مقتضيات قانونية خاصة بالسياحية (أنظر المواد 36 و 37 و 38 من القانون رقم 78.00 بمثابة الميثاق الجماعي، والمواد رقم 39 - 40 و 44 من القانون رقم 79.00 المتعلق بتنظيم العمالات والأقاليم، والمواد 7 و 8 و 9 من القانون رقم 96-47 المتعلق بتنظيم الجهات، سبقت الإشارة إلى هذه القوانين.

كذلك، فإن عمليات التهيئة للمناطق السياحية المبرمجة في إطار السياسة السياحية الجديدة، تتموقع داخل مجالات الجهات السياحية المنبثقة عن التقطيع السياحي للتراب الوطني، تحتكر فيها السلطة المركزية الدور الكبير مقابل تراجع دور الجماعات الترابية. فالحكومة هي التي تختار المهيئ المستثمر، وتوقع معه اتفاقية التهيئة بالمنطقة السياحية، وتتدخل في إطار المواكبة الإدارية لتمكينه من الوثائق الإدارية والتصاميم والرخص. مما يعني أن برامج التهيئة السياحية الجديدة، هي سياسة قطاعية تطبق ترابيا بتدبير مشترك، لكن بين السلطة المركزية والقطاع الخاص.

وبالرغم من الملاحظات المذكورة، فإنه من الصعب الحديث ورصد مدى قدرة الجهات السياحية الجديدة في تقديم إضافة للمجال الترابي للجهة وللقطاع السياحي، خاصة وأن المغرب تبنى تقسيم ترابي جهوي جديد جهات البلاد إلى 12 جهة، كما أن هذه المرحلة تميزت بمراجعة شاملة للقوانين المنظمة للجهات وباقي الجماعات المحلية الأخرى.

الفقرة الثانية: جهات التقطيع السياحي الجديد إطار لتعميق الاختلالات المجالية

جاء التقسيم السياحي الجديد منسجما مع توصيات إعداد التراب الوطني، التي دعت إلى ضرورة العمل على ملائمة التقطيع الترابي لمتطلبات التنمية وإعداد التراب، واعتمد على محددات كالتأزر والتضامن المجالي وتوزيع المنافع والنجاعة الاقتصادية. ولقد حاولت السلطات المكلفة بالسياحة قدر الإمكان الأخذ بتوصيات إعداد التراب وخلق جهات سياحية مجالية تقوم على تقطيع يتجاوز التقسيم الإداري، تكون قادرة على إعطاء بعد مجالي للقطاع السياحي في خدمة التنمية. لكن بالرجوع إلى هذا التقطيع، ومن خلال تحليل مضامين ودواعي التقطيع يتبين أن شكل هندسة التقسيم جاء إطارا لتدعيم وتقوية مراكز معينة داخل كل جهة سياحية أكثر منه مجالا لتوزيع القطاع السياحي جهويا. فكل المناطق والمواقع السياحية داخل كل جهة هي في خدمة مراكز الجهة المنفتحة على مناطق سياحية ساحلية في علاقة تبادلية وتفاعلية لتنويع المنتج بين الشاطئي والثقافي والطبيعي.

فالإحصائيات الرسمية تؤكد أن وجهتا مراكش وأكادير تستحوذان على حوالي 70% من ليالي المبيت للسياحة الأجنبية، مما يفيد أن 30% فقط موزعة على التراب الوطني الذي

يضم مراكز قوية كمحور فاس – مكناس ومحور طنجة – تطوان، ومحور الدار البيضاء – الرباط، ومحور السعيدية الحسيمة، مما يعني أن باقي مناطق المجال الوطني العميقة لا تستفيد من عائدات السياحة الدولية.

ولقد جاءت استراتيجية التهيئة السياحية لتحاول تصحيح إن صح القول توزيع السياحة الأجنبية على مجموع التراب الوطني عبر تقطيع المجال إلى ثمان جهات بمنتجات مختلفة، وتضم مراكز سياحية قوية شكلت تاريخيا إحدى مواطن قوة السياحة الوطنية تتوفر على بنيات سياحية ومركبات وفنادق، ومحلات تجارية ومطارات تربط الجهة بمصادر السياحة وأماكن الترفيه والتنشيط، مقابل ذلك هناك مجالات تزخر بمؤهلات طبيعية لكن لا تتوفر على بنيات لاستقبال وإيواء المستهلكين مما يجعل منها مجرد أماكن عبور تدخل في إطار مؤهلات المراكز المؤهلة.

إلى جانب تركيز التقسيم على قطب أو قطبين يتوفران على البنيات التحتية، فإن شكل التقطيع الجديد ينطلق من المجال الساحلي نحو الداخل، فكل الجهات السياحية باستثناء جهة الأطلس والوديان وجهة المغرب الوسط)، فكل الجهات الأخرى تفتتح على الواجهة الأطلسية وتضم مناطق سياحية ساحلية مبرمجة في إطار عمليات التهيئة مما يعني أن الهدف من التقطيع الترابي السياحي يتمحور في الأساس حول خلق امتداد مجالي للمناطق السياحية الساحلية نحو الداخل لتنويع المنتج السياحي عوض التركيز فقط على خدمات الشاطئ والذي تنافس المغرب فيه العديد من دول العالم. بذلك حاولت السلطات خلق عروض متنوعة داخل وسط جهوي يوفر أقطاب قوية ومناطق سياحية، ومناطق ملحقة بها هامشية تعمل لتأمين الخدمات السياحية لهذه المراكز القوية.

ويلاحظ أن البعد الساحلي ظل المحور حتى في إطار التقطيع الجهوي للمجال، فالرمان الأكبر هو توفير عروض قوية للمنتوج الشاطئي مما يجعل من باقي مجالات التراب مجرد أماكن تقدم خدمات سياحية قانونية وظرفية، ولا تتوفر فيها مقومات الصناعة السياحية (فنادق، بنيات تحتية...)

فالتقسيم السياحي الجديد للتراب يزيد من تطوير وتقوية الشريط الساحلي على الواجهتين الأطلسية والمتوسطية، من خلال القيام بالعديد من عمليات التهيئة وإنجاز المناطق

والتجهيزات المواكبة لعمليات التهيئة... مقابل عمليات متواضعة وتدخلات مجالية بالمجالات الداخلية موجهة في الغالب لفائدة السياحة الداخلية. ومستقبلا إن لم نقل آنيا، بعد استكمال إنجاز كافة المناطق السياحية الساحلية، سنصبح أمام واقع مجالي ساحلي ذي تخصيص سياحي سيؤثر على النمو العادي لباقي مجالات التراب الأخرى. هذا فضلا عن تأثير هذه المشاريع على الرصيد العقاري للساحل وعلى فرص تواجد باقي الأنشطة الاقتصادية الأخرى بالقرب من البحر.

وما تجدر الإشارة إليه أن المنظور السياحي الجديد والتقطيع السياحي الجديد جاء داعما لأقطاب جهوية سياحية أصلا كانت ذات مؤهلات وبنيات سياحية تتوافر فيها مقومات القطاع، وتشكل حاليا النواة والقطب القوي المؤهل تدور في فلكه باقي المناطق السياحية التابعة لمركز الجهة. مما يفسر أن هاجس الاستجابة لطلبات السياح تتحكم في تأطير وتوجيه السياسة السياحية أكثر من كونها سياسة تهدف إلى توازن مجالي للتوزيع السياحي وتوزيع المنافع على الساكنة والمجال عبر التراب الوطني.

وبالتالي ينضاف القطاع السياحي إلى جانب القطاع الصناعي والبنيات التحتية المتمركزة بالساحل لتعميق الاختلالات المجالية بين المركز الساحلي والمجالات العميقة. فالتراب الوطني كان مقسما بين مجالين، مجال ساحلي متطور ومتحرك، ومجال داخلي بطيء لازل يعاني من مشاكل مركبة، تزداد حدتها نتيجة الهجرة التي لم تعد تتم بين المجالين القروي والحضري، بل أصبحت بين المراكز الحضرية الداخلية والمناطق الساحلية، مما يجعل من مسألة التوفيق بين مبدأ حماية الساحل وإكراه النمو الاقتصادي أمرا صعبا إن لم نقل مستحيلا في الظروف الحالية.

المطلب الثاني : التهيئة السياحية الساحلية تكريس لظاهرة "التسحل".

تهدف السياسات العمومية خاصة تلك المرتبطة التهيئة إلى تطوير القطاعات الاقتصادية والاجتماعية، وتهيئة المجال الترابي وضمان توزيع عادل للأشخاص والموارد والأنشطة وتحسين ظروف عيش الساكنة. والأكد أن كل سياسة عمومية لها إيجابيات وسلبيات، تتضمن فئة رابحة وفئة خاسرة، لكن السياسة العمومية الناجعة هي تلك التي

تستطيع التوفيق بين الإيجابي والسلبي والسعي نحو الحد من هامش المضاعفات السلبية لفائدة المصلحة العامة. لكن سياسة التهيئة السياحية الساحلية بالشكل الذي شهده المغرب مع تطبيق برنامج إعداد وتهيئة المناطق ذات الأسبقية، كانت لها تداعيات مجالية كبيرة عمقت الاختلالات المجالية والتفاوتات بين مناطق التراب الوطني وحولت المجال الساحلي إطارا للتنافس وتركيز الأنشطة الاقتصادية (الفرع الأول)، هذا التوطين المجالي الساحلي للأنشطة الاقتصادية ومنها القطاع السياحي ساعد على تزايد الكثافة السكانية (الفرع الثاني)، والتي اتخذت من المجال الساحلي وجهة للاستقرار والسياحة والاستثمار خاصة في المجالات التي تأوي المشاريع السياحية.

الفرع الأول: الاختلالات المجالية الناتجة عن التهيئة السياحية.

ساهم التوجه المجالي للأنشطة الاقتصادية المختلفة نحو الساحل على تشكيل أقطاب اقتصادية قوية ساعدت على توفير الظروف المناسبة الاقتصادية والاجتماعية استقطبت نسبة مهمة من الساكنة، والتي تفضل الاستقرار والاستيطان على إمتداد الشريط الساحلي.

ولقد أدى الوضع المجالي للساحل الوطني المتسم باللاتوازن مقارنة مع المجال الداخلي إلى تكوين مجال ساحلي يشهد تنافسا مجاليا للأنشطة الاقتصادية والاجتماعية (الفقرة الأولى)، ويقدم خدمات متنوعة إقتصادية وسياحية وطبيعية تشجع الساكنة على الاستقرار (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: المجال الساحلي: إطارا لتنافس الأنشطة الاقتصادية

إن ما يميز الساحل المغربي اليوم هي خاصية اللاتوازن والاختلالات العميقة التي تطبعه، مقارنة مع باقي المجالات الأخرى الداخلية. وتظهر هذه الاختلالات على عدة مستويات تتمثل أساسا في تمركز الأنشطة الاقتصادية بالساحل الذي يأوي حوالي 80 بالمائة من اليد العاملة القارة في الصناعة، وحوالي 53 بالمائة من القدرة الاستيعابية السياحية¹ وبنية تحتية متطورة ومتنوعة.

¹ - اللجنة الموضوعاتية : إعداد التراب التراب الوطني. والتنمية المستدامة التقرير النهائي، مرجع سابق، ص 29

ويعد الساحل تاريخيا المكان الأكثر جذبا للإنسان¹، والأنشطة الاقتصادية المرتبطة بالبحر والملاحة البحرية، لكن تدخل الدولة عن طريق الإعداد والتهيئة الترابية كان من شأنه أن يخلق مناخ لتوزيع المنافع والخيرات وتصحيح الاختلالات المجالية، بدل تكريس منظور الإعداد المبني على تطوير الاقتصاد وتوفير الموارد المالية وتحقيق التوازنات الاقتصادية على حساب تأهيل المجال الترابي وحماية مجالاته البيئية (الغابة والساحل والماء...).

وسياسة التهيئة السياحية المتعلقة بإتهيئة مناطق ذات الغرض السياحي بالمجال الساحلي على الواجهة المتوسطية والأطلسية، سلكت نفس التوجه المجالي السابق الذي جعل من الساحل، خاصة المحور الممتد من الجديدة إلى القنيطرة، وشمالا من طنجة إلى تطوان، موطننا لإنعاش القطاع السياحي وإعداد مناطق سياحية ساحلية وفق منظور اقتصادي نفعي محظ يرتكز على توفير الموارد المالية وفرص الشغل دون التفكير في مضاعفاته المجالية والبيئية، وفي غياب سياسة وطنية لإعداد التراب تحدد المبادئ والتوجهات المجالية الكبرى، تتم وفقها برامج التهيئة لقطاع السياحة.

إن اعتماد سياسة الإعداد السياحي للساحل المغربي كأساس ومنطلق لتطوير القطاع السياحي، أملت الضرورات الاقتصادية أمام فشل قطاعات الصناعة والفلاحة في تطوير الاقتصاد الوطني، هذا إلى جانب الإمكانيات الطبيعية التي يوفرها الساحل الذي يعتبر أدمواطن قوة الاقتصاد الوطني. دفعت هذه المؤهلات ذات المردودية الاقتصادية السريعة بالمغرب، إلى نهج سياسة سياحية أعطت الأولوية للسياحة الساحلية بإعداد خليجي أكادير وخليج طنجة التي تتمركز بها حوالي 70 بالمائة من ليالي المبيت بالمؤسسات المصنفة. إلى جانب ذلك، نجد المحاور الساحلية الأخرى، كمحور الجديدة - الدار البيضاء والمحمدية، ومحور الرباط - تمارة - الصخيرات والقنيطرة، و محور طنجة- تطوان و الحسيمة ومنطقة

¹-ان الخاصية المشتركة بين المجالات الساحلية عبر العالم هي انتشار ظاهرة تركز الساكنة والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية بالساحل الأمر الذي يطرح عدة مشاكل امام هيئات التهيئة المجالية وسفر عن عدة تداعيات سلبية على المجال والبيئة.أنظر :

-Norbert Calderaro: Droit et littoral en EuropeÉtudes rurales.Page :60

Littoraux en perspectives. n°133-134, 1994pp. 59-75;doi : 10.3406/rural.1994.3454

http://www.persee.fr/doc/rural_0014-2182_1994_num_133_1_3454.

-Daniel Noin : La population des littoraux du monde : page 66 et autre.

L'information géographique, volume 63, n°2, 1999. pp. 65-73;doi : 10.3406/ingeo.1999.2632

http://www.persee.fr/doc/rural_0020-0093_1999_num_63_2_2635.

أكادير... والتي تتوفر على التجهيزات السياحية والمشاريع والإقامات والمركبات السياحية¹ المتنوعة.

وكان لسياسة التهيئة السياحية الساحلية وتركيز التجهيزات السياحية بالساحل انعكاسات مجالية مباشرة على الساحل تجسدت في تزايد التنافس والتمركز المجالي للأنشطة الاقتصادية والقطاع السياحي، هذا التنافس يطرح على الفاعلين القائمين على تدبير القطاعات الإقتصادية وشؤون التهيئة المجالية تحديا كبيرا يتمثل في إشكالية التوفيق والتحكيم المجالي بين هذه الأنشطة والحماية القانونية للساحل وموارده الطبيعية.

فعلى المستوى الصناعي²، الملاحظ أن حوالي 92 بالمائة من الصناعات الموجودة داخل وخارج الحواضر توجد بالقرب من الساحل³، تتمركز في غالبيتها بالمجالات الحضرية بالمدن الكبرى، فقطب الدار البيضاء-المحمدية يستحوذ لوحده على حوالي نصف مناصب الشغل بنسبة وصلت 46,3 بالمائة سنة 1997، وبعده يأتي الساحل الأطلسي من أكادير إلى طنجة (باستثناء الدار البيضاء) حوالي 33 بالمائة.

وتترجم هذه الأرقام التمرکز المجالي للصناعة بالمغرب بالساحل لارتباطها الكبير بالموانئ التي توفر حركة ملاحية هامة لجلب المواد الأولية وتصدير المنتجات الصناعية، هذا إلى جانب الإمكانيات الهائلة التي يوفرها الساحل والمساعدة على خلق ونمو أقطاب صناعية هامة أثرت وتأثرت بشكل كبير باستقرار الساكنة بالمجال الساحلي.

1- المجال المغربي: واقع الحال، مرجع سابق، ص 46.

2- شهدت المساحات المخصصة للقطاع الصناعي تطورا تدريجيا إذ إرتفعت المساحة المعبئة لتهيئة المناطق الصناعية من 2172 هكتارا قبل سنة 1980 إلى 2919 هكتارا في الفترة الممتدة من سنة 1984 إلى سنة 2004، لتصل إلى حوالي 3037 هكتارا في الفترة ما بين سنة 2004 و 2014 سنة وهي الفترة التي تزامنت مع اعتماد الميثاق الوطني للإقلاع الإقتصادي الذي يعد ميثاقا تعاقديا بين الدولة والقطاع الخاص والذي جاء من بين مضامينه تعبئة القارا اللازم لإحداث جيل جديد من المناطق الصناعية، هكتت تكون الدولة خصصت مامجموعه 8127 هكتارا لفائدة القطاع الصناعي إلى حدود سنة 2104. أنظر:

-Royaume du Maroc ; MUAT/DAT : Marché n°19/2014 : Etude relative à l'élaboration de la stratégie nationale de gestion du foncier :Mission2 : Etat des lieux et diagnostic territorial : Janvier 2016/ EDESAT :Page 171 ;174 et 182 .

-Daniel Noin : La population des littoraux du monde : page 68 et autre.

L'information géographique, volume 63, n°2, 1999. pp. 65-73;doi : 10.3406/ingeo.1999.2632

http://www.persee.fr/doc/rural_0020-0093_1999_num_63_2_2635.

3-المجال المغربي: واقع الحال، مرجع سابق، ص 101.

ولقد ساهمت سياسة التخطيط والتهيئة المتبعة في تعميق هذا التركيز لاعتمادها على البنيات التحتية الموجودة سلفا وتطويرها، ولغياب الأرضية الملائمة لخلق صناعات ومناطق صناعية بباقي المجالات الأخرى، كما ساهمت سياسة التهيئة السياحية في هذا التركيز الصناعي ساحليا، إذ وفرت الظروف الملائمة لنمو وتطور صناعات متنوعة وخدماتية ذات الارتباط الوثيق بالقطاع السياحي تتعلق أساسا بالمراقبة والصيانة والنقل والتجهيزات السياحية والترفيهية.

كما ساعدت أيضا البنيات التحتية المحدثة بالمحور الساحلي سنوات الحماية وبعدها في تحديد سياسة التهيئة السياحية الساحلية بالتوجه مجاليا نحو الساحل على حساب باقي مناطق المجال. فالمجال الساحلي خاصة على الواجهة الأطلسية بين محور الجديدة-الدار البيضاء يتوفر على شبكة متطورة للمواصلات المتنوعة (الموانئ، والمطارات، والطرق، والنقل الجوي) مقارنة مع جهات التراب الوطني. هذا الواقع يتحكم في توجيه الاستثمارات الصناعية والسياحية، ورؤوس الأموال الداخلية والخارجية نحو المجال الساحلي الذي يوفر الظروف الملائمة وسبل نجاح الاستثمارات، عوض المجازفة بالاستثمار في مناطق داخلية ذات بنيات تحتية هشة، وكثلة استهلاكية ضعيفة. مما ينعكس سلبا على التوازن المجالي ويعمق الاختلالات بين الجهات ويساعد على تنامي الهجرة القروية وهجرة المراكز الحضرية الداخلية نحو المجال الساحلي للاستفادة من ظروف العمل والدراسة والتطبيب والنقل... التي يوفرها المجال الساحلي.

إن التهيئة السياحية الساحلية بالمغرب وطرق الإعداد السياحي كانت لها تأثيرات على الاقتصاد والمجال، فالقطاع السياحي ساهم في استهلاك رصيد عقاري للمجالات الساحلية¹ مما يؤثر مجاليا على باقي الأنشطة الاقتصادية الأخرى التي يتطلب تطورها القرب من

¹-تنفيذا لمضامين المنظور الجديد للسياسة السياحية المرتكزة على تهيئة مناطق سياحية في إطار برامج المخطط الأزرق تمت تعبئة الرصيد العقاري الكافي لإنجاز المناطق السياحية التي حددها المخطط، بحيث بلغت المساحة المخصصة للقطاع السياحي حوالي 4168 هكتارا، تضاف إلى هذه المساحة العقارات المخصصة للقطاع السياحي في إطار استراتيجية التهيئة السياحية 2020 والبالغة مساحتها حوالي 3725 هكتارا لتصل بذلك مساحة العقارات المخصصة للتهيئة السياحية في العقدين الأولين من القرن الحالي ما مجموعه 7893 هكتارا تتنوع بين مختلف الأوعية العقارية (الملك الخاص العام للدولة وملك الجماعات الساللية والملك الغابوي والملك الخاص). وقد بلغت نسبة إستفادة القطاع السياحي من الملك الخاص للدولة حوالي 19.26 في المائة في الرتبة الثالثة بعد قطاع الطاقة بنسبة 45.79 في المائة وقطاع الإسكان بنسبة 22.45 في المائة معطيات صادرة عن الشركة المغربية للهندسة السياحية، مأخوذة من:

البحر¹، خاصة وأنها تحتاج إلى مساحات واسعة لإنجاز المركبات السياحية والوحدات الفندقية والقرى الساحلية الأفقية التي تتوسع على مجالات كبيرة، وموانئ الترفيه التي ما فتئت تتزايد بالساحل المغربي الذي يتوفر حاليا على ستة موانئ للترفيه، وهي السعيدية، وقبيلا، ومارينا سمير، وبوركراكوالرمال الذهبية، ومرينا أكادير. وهذا الانتشار الحديث والذي سوف يزداد مع اكتمال برامج المخطط الأزرق ومشاريع التهيئة التي جاءت بها إستراتيجية التهيئة السياحية 2020، من شأنه أن يرفع من حدة التنافس المجالي للقطاع السياحي مع باقي القطاعات الأخرى على مستوى الموانئ.

وإن اختيار أكادير كوجهة سياحية وإعداد خليج أكادير قلص من فرص التنويع الاقتصادية للمدينة ولم يساعدها على تطوير الصناعة والتجارة بالمدينة، بل اختارت الدولة مجال أكادير خاصة الشريط الساحلي لخلق قطب سياحي ساحلي يجعل منه منطقة للتجهيزات والصناعات المرتبطة بالقطاع السياحي دون غيره، مما ينعكس سلبا على اقتصاد المنطقة وتطورها واستقرار الساكنة. فالنشاط السياحي كمدخل وأساس اقتصاد المدينة يفرض على الساكنة الهجرة والتنقل إلى المراكز الحضرية الأخرى التي توفر فرص الشغل والظروف الملائمة للعيش، ومن جهة أخرى، تتأثر المدينة بعدم استقرار سوق حركية السياح الداخلية والدولية والتي تتحكم فيها عدة محددات اقتصادية وسياسية وأمنية يصعب التنبأ بها والتحكم فيها، مما يفرض على الدولة العمل على فتح مجال أكادير وتنويع مصادر الثروة والاقتصاد ليشمل خلق مناطق صناعية وتجارية تستوعب التطور الذي يشهده المجتمع ويضمن وظائف مجالية متنوعة لمجال المنطقة، ويساعد على استقرار السكان بمجالاتهم والمساهمة في تطوره.

ومجاليا، أفرزت التهيئة السياحية بروز ونمو عدة وحدات سياحية تلقائية تحت ضغط الطلب السياحي الكبير دون التحكم في هذا النمو، هذه التهيئة التلقائية ساهمت في استهلاك مجالات ساحلية² كبيرة خاصة على مستوى الواجهة المتوسطية في المحور الممتد بين طنجة

¹ -P. Merlin, Op. cit, P : 68

² -Manuel Valenzuela Rubio :La consommation d'espace par le tourisme sur le littoral andalou :les centres d'intérêt touristique national. Page :289 :Revue géographique des Pyrénées et du Sud-Ouest, tome 56, fascicule 2, 1985. Andalousie. pp. 289-312;doi : 10.3406/rgpso.1985.3015.

وتطوان الذي يشهد تجمعات سياحية ووحدات فندقية وتجهيزات تحتل المجال العمومي البحري، أنشئت دون احترام حدود الملك العام، وتحتل مجالات كبيرة منه أثرت مجاليا على معالم الشواطئ خاصة الكتبان الرملية والغابات الساحلية. هذا إلى جانب الإشكالات التي تطرحها و المتعلقة بقضايا التعمير¹، إذ تساهم التجمعات السكنية العشوائية المخالفة لضوابط التعمير والمنشأة دون احترام الارتفاقات والمعايير المحددة بقانون التعمير، مما يزيد من تكلفة إعادة الهيكلة وتجهيز هذه التجمعات السكنية وإدخالها ضمن ضوابط التجهيز بربطها بشبكة التطهير والكهرباء والماء... بحيث نصح أمام تعمير علاجي يتدخل لهيكلة واقع سكني عشوائي بدل تعمير تدخلي ينظم استعمالات المجال.

ومن جهة أخرى، تطرح التهيئة السياحية إشكالية احتلال الملك العام خاصة الملك العام البحري، الذي يشهد درجة متزايدة من الاحتلال بشتى أنواعه سواء من طرف الأنشطة والبنائات السياحية، أو تلك الخاصة بالقطاعات الاقتصادية الأخرى، بناء على رخص الاحتلال أو الاحتلال العشوائي. ساهم هذا في تقلص الملك العام البحري أمام تنامي الضغط الكبير على المجال الساحلي مما يصعب معه التوفيق بين الوظائف المجالية للساحل² وطرح مشاكل وإكراهات أمام السلطات العمومية المكلفة بتدبير وصيانة وتنظيم استعمال الملك العام خاصة الملك العام البحري.

ولقد ساهمت الأجهزة المتدخلة في تفاقم درجة احتلال الملك العام البحري على طول الساحل المغربي نتيجة تقاعسها منذ سنوات على تحديد هذا الحيز المجالي الذي يبلغ طوله الإجمالي 3411 كلم²، فمن شأن تفعيل مسطرة التحديد الإداري للملك العام البحري أن يساهم في حمايته وضبط معالمه وحدوده ويوفر معطيات ومعلومات حوله تساعد على تحديد السياسات العامة المرتبطة بالساحل. كما انعكس تعدد المتدخلين مركزيا ومحليا سلبا على ضبط مساطر الاحتلال المؤقت التي تمنح بموجبها رخص الاحتلال المؤقت للملك العام، زاد

¹-M. Gerald Billard : San Diego (Californie). Les enjeux de la gestion et de l'aménagement du littoral. : Norois, n°172, Octobre-Décembre 1996. pp. 709.
doi : 10.3406/noroi.1996.6753

http://www.persee.fr/doc/noroi_0029-182x_1996_num_172_1_6753.

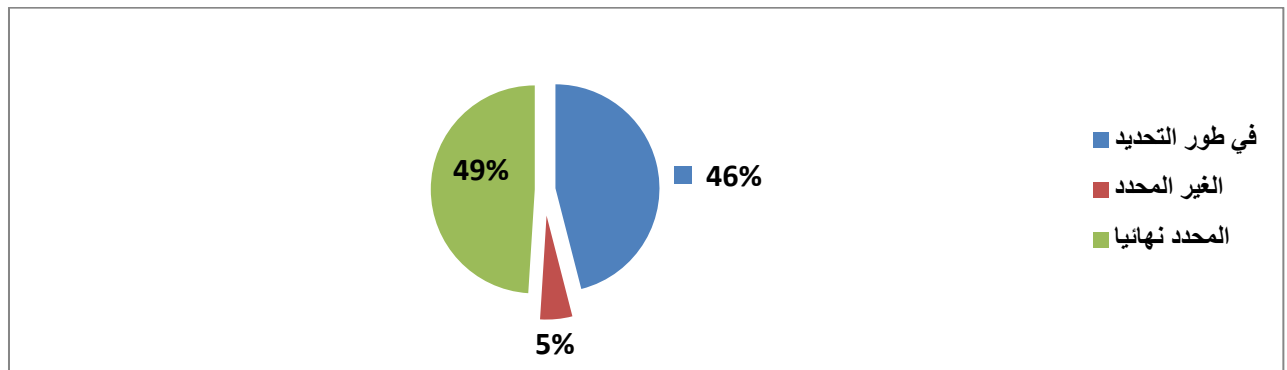
- Yvette Barbaza : Trois types d'intervention du tourisme dans l'organisation de l'espace littoral. Annales de Géographie.OP.cit. :448.

² -M. Gerald Billard : San Diego (Californie). Les enjeux de la gestion et de l'aménagement du littoral. : Norois, n°172, Octobre-Décembre 1996. Op-cte : Page 722.

من حدة هذا التعدد توسيع نطاق السلطات التي تمنحها بإعطاء الساحة الولاية¹ صلاحية التوقيع على قرارات الترخيص بالاحتلال المؤقت للملك العام بالنسبة للمشاريع الاستثمارية التي يقل مبلغها عن 200 مليون درهم وتندرج ضمن المشاريع السياحية.

والملاحظ أن توسيع دائرة منح رخص الاحتلال يتمشى وسياسة اللاتركيز الإداري وتخفيف العبء على السلطات المركزية، إلا أنه يسجل واقعا عدم احترام الصلاحيات المفوضة للسادة الولاية، حيث أصبحوا يصدرن قرارات الاحتلال المؤقت للملك العام لإنجاز بعض المشاريع بالرغم من افتقادهما للشروط والضوابط القانونية الواجب مراعاتها .

وتبين المعطيات المتعلقة بتشخيص وضعية الملك العمومي البحري وواقع احتلال الملك العام البحري القانوني والأجزاء المترامي عليها كالتالي :



المصدر وزارة التجهيز والنقل و اللوجستيك، مديرية الموانئ و الملك العمومي البحري²:

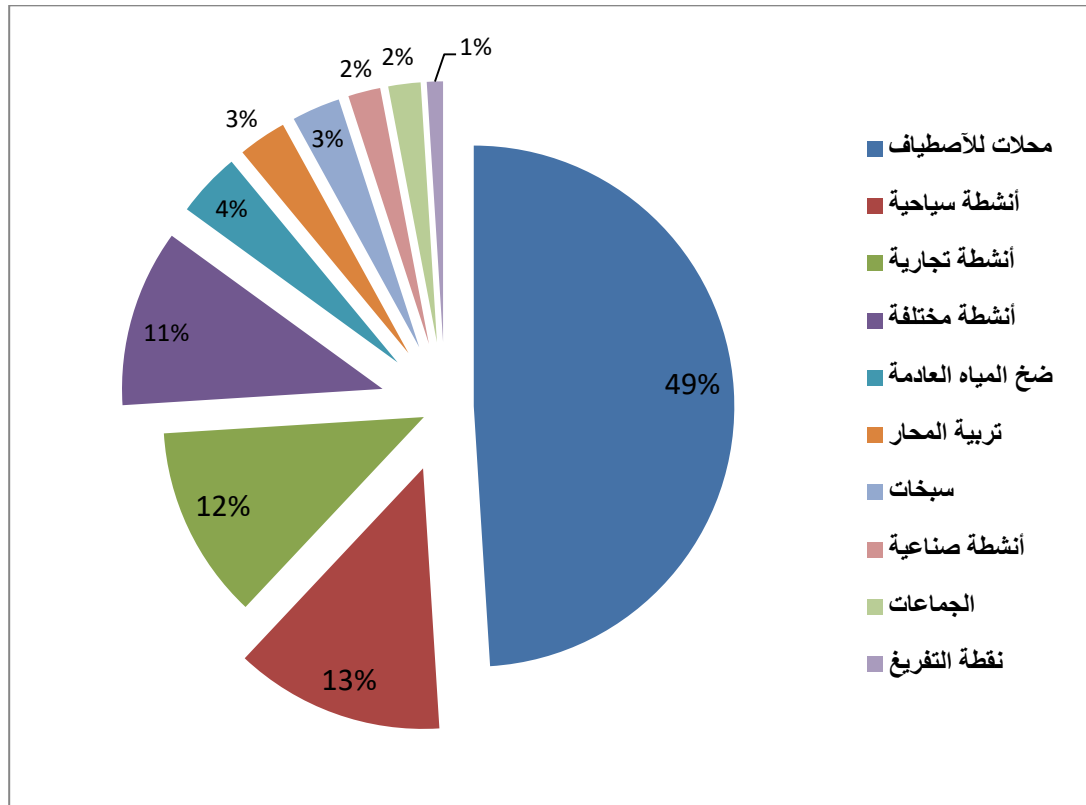
يتبين من خلال الرسم البياني المتعلق بتشخيص وضعية الملك العام البحري سنة 2013، أن هذا الملك لازال يحتاج إلى مجهودات كبيرة وتعبئة الموارد المالية والبشرية من طرف القطاع الوزاري لاستئناف واستقبال عمليات التحديد الإداري، وضبط حدوده القانونية وترسيمها مع باقي الأملاك المجاورة، حيث أن النسبة المحددة نهائيا تبلغ حوالي النصف 49% من الملك العمومي البحري البالغ طوله الإجمالي حوالي 3411 كلم، فيما لا تزال نسبة الـ 51% غير محددة تتوزع بين 5% غير محددة نهائيا و 46% في طور التحديد يتوقف

¹ - لقد منح المشرع للولاية صلاحيات موسعة في مجال منح رخص الاحتلال المؤقت للملك العام تطبيقا لسياسة اللاتركيز للاستثمار، وذلك بموجب ظهير شريف رقم 1.02.176 بتاريخ 2006/06/13 بتطبيق قانون رقم 61.00 بمثابة النظام الأساسي للمؤسسات السياحية، وكذلك المرسوم رقم 2.02.640 بتاريخ 09 أكتوبر 2002 بتطبيق القانون رقم 61.00 المذكور .

² - المصدر وزارة التجهيز والنقل و اللوجستيك، مديرية الموانئ و الملك العمومي البحري.

تحديدها نهائيا إما على المرحلة التقنية أو البث في التعرضات والنزاعات المثارة بشأنها، الأمر الذي يستوجب ضرورة العمل على تحديد الملك العام البحري خاصة في شقه البري، أما الحيز البحري من الملك العام فهو منظم بموجب الاتفاقيات الدولية المتعلقة بالبحار والمحدد في 12 ميل.

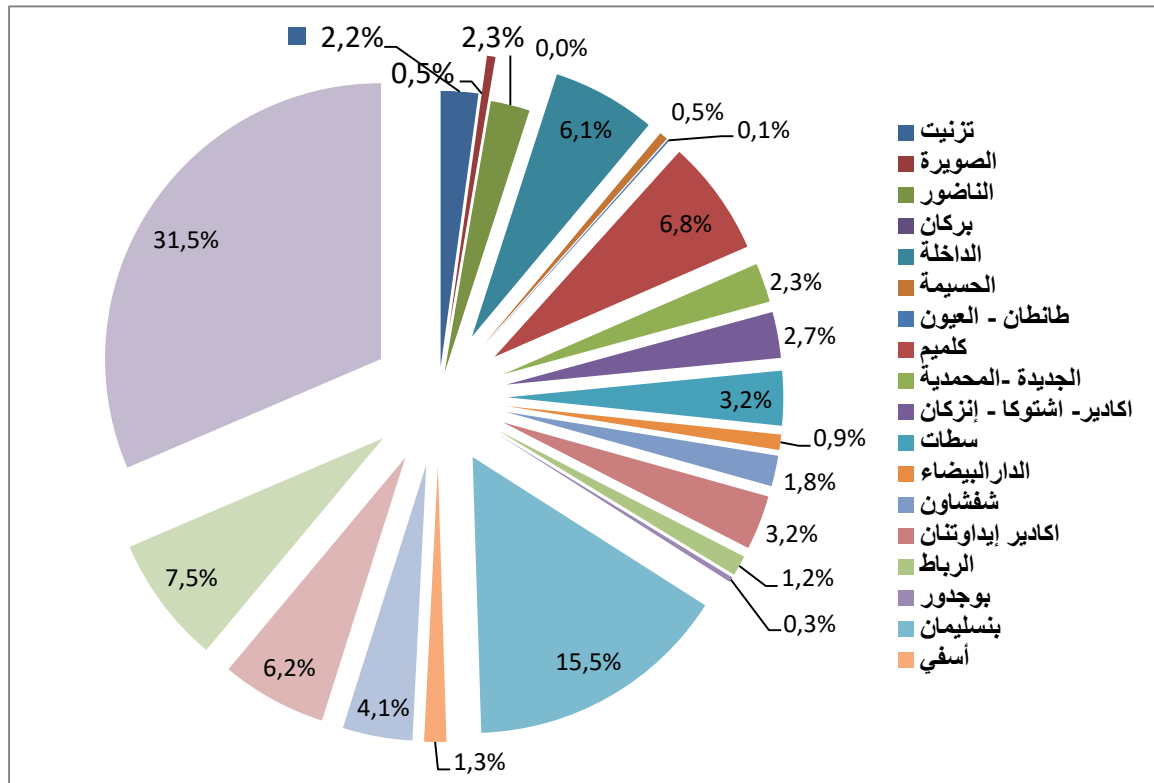
وبالنسبة للاحتلال المؤقت للملك العمومي البحري، فالواضح أن هذا الحيز المجالي شهد طوال السنوات العديد من أشكال الاحتلال بموجب رخص الاحتلال المؤقتة و التي بلغت سنة 2013 إلى حوالي 880 موزعة بين عدة قطاعات اقتصادية مختلفة وأنشطة تتوزع على الشكل التالي :



المصدر وزارة التجهيز والنقل و اللوجستيك، مديرية الموانئ و الملك العمومي البحري¹:

1- المصدر وزارة التجهيز والنقل و اللوجستيك، مديرية الموانئ و الملك العمومي البحري.

يتضح من المعطيات المشار إليها في الرسم البياني أعلاه درجة التركيز المجالي لمختلف الأنشطة الاقتصادية المتنوعة خاصة تلك المتعلقة بالأنشطة السياحية و التي تمثل نسبة 13 % ومحلات للاصطياف بـ 49%، مما يفسر أن القطاعات والأنشطة المرتبطة بالسياحة الساحلية تحتل نسبة مهمة من الملك العمومي البحري على طول السواحل تصل إلى حوالي 60%. وتفرض هذه المعطيات ضرورة الحرص على احترام ضوابط الاحتلال المؤقت واحترام دفتر التحملات الذي ينظم حدود وكيفية ومدة الاحتلال. لكن واقع المجال الساحلي يعرف درجة كبيرة من الاحتلال تتجاوز المعطيات القانونية موضوع رخص الاحتلال المؤقت، بل هناك نسبة كبيرة من مجالاته تم الترامي عليها واحتلالها بدون سند قانوني أو استمرار في الاحتلال دون احترام الآجال القانوني، شيدت عليها العديد من المباني والمنشآت السياحية والإقامات الموسمية، وتوضح النسب التالية وضعية الترامي على الملك العام البحري حسب المدن الساحلية والتي بلغت مساحتها حوالي 180 هكتار موزعة كالتالي:



المصدر وزارة التجهيز والنقل و اللوجستيك، مديرية الموانئ و الملك العمومي البحري:

وانطلاقا من معطيات البيان أعلاه والجدول المتعلق بالترامي على الملك العام البحري، يلاحظ أن النسبة الكبيرة من المساحات المترامي عليها تتواجد بشمال المملكة على

الواجهة المتوسطية والأطلسية وتبلغ نسبته حوالي 45,5%، تتوزع على ثلاثة مدن وهي تطوان بنسبة 31,5%، وطنجة 7,5%، والعرائش 6,2%، مما يفسر درجة الاحتلال غير القانوني للمجال البحري البري ويليها المحور الأطلسي ما بين الجديدة- القنيطرة بنسبة ترامي على الملك العام البحري تصل حوالي 25,5%، ثم الجهة الجنوبية بين أكادير والداخلية بـ 19,1%.

وانطلاقاً من المعطيات السالفة الذكر، المتعلقة بالاحتلال المؤقت القانوني وفق رخص وأذن تسمح بإنشاء المشاريع واستعمال فضاءات الملك العام البحري، أو بدون رخص نتيجة الترامي غير المقنن المنتشرة على مساحات واسعة من الملك العام البحري، يتبين أن تزايد درجة الاحتلال المؤقت أدى إلى استهلاك الرصيد العقاري لهذا الحيز المجالي وساعد على نمو أشكال تعميرية لا تحترم الضوابط الفنية والجمالية التي تنص عليها قوانين التعمير. بل، نجد تجمعات سكنية عشوائية تنمو بمحاذاة المركبات السياحية والمناطق السياحية المهيئة، وكذلك الأنشطة الترفيهية وقطاع الخدمات غير المهيكل مما يصعب معه نجاح سياسة التهيئة السياحية التي من مواصفاتها توفير ظروف الراحة والهدوء والسكينة والمناظر الطبيعية الجذابة كإغراءات وتشجيعات لجلب السياح.

ومن جهة ثانية، إن تزايد الاحتلال المؤقت للملك العام البحري بكافة أشكاله يفقد المجال الساحلي العمومي صفة المصلحة العامة، والاستعمال العام، وحق كل المواطنين من الولوج بكل حرية إلى شاطئ البحر. لكن انتشار الوحدات السياحية والمناطق السياحية ذات المواصفات الدولية وتحت دريعة الاحتلال المؤقت المرخص له، يحد من مبدأ حرية التجول والولوج¹ إلى مجالات الملك العام البحري التي أصبحت بعض أجزائه "شبه خاصة" تضع حواجز وإشارات تمنع العامة من المرور والاستفادة من بعض الشواطئ.

ويفسر ذلك، أن ضرورات تنمية القطاع السياحي لها انعكاسات على حقوق المواطنين في بعض الحالات، بحيث تحد من حرية المواطنين لولوج بعض الشواطئ، و تقلص من مساحاتها أمام المصطافين، كما أنها غالباً ما تتجه نحو المنتج السياحي الخارجي على

¹ في هذا الإطار خصص القانون رقم 81.12 المتعلق بالساحل الباب الرابع لتنظيم الولوج إلى شط البحر في المواد من المادة 29 إلى المادة 32. وفي هذا الإطار تنص المادة 29 على: "يعتبر الولوج بكل حرية إلى شط البحر والمرور على إمتداده حقاً للعموم....".

حساب الداخلي الذي يظل رهين بعض الخدمات السياحية العادية وعرضة للسياحة غير القانونية وغير المهيكلة.

وأن غياب سياسة إعداد التراب الوطني آنذاك ساهم في بروز الاختلالات المجالية الناتجة عن سياسة التهيئة السياحية ذات المنظور القطاعي الذي لا يتجاوز لغة الأرقام المالية وليالي المبيت وعدد الأسرة... والعائدات المالية، دون الأخذ بين الاعتبار الأبعاد المجالية والبيئية للمجالات موضوع التهيئة والتي هي من أهم الوظائف الأساسية لسياسة إعداد التراب الوطني التي تركز على توزيع عادل للموارد والسكان وتحقيق التوازن بين مجالات التراب الوطني وفق منظور شمولي بعيد المدى. لكن سياسة التهيئة السياحية الساحلية المستفيدة من الظروف الملائمة لتطورها والمتمثلة في تدخل الدولة والإمكانات الطبيعية ساهمت في تفويض فرص تأهيل وتهيئة المجالات الداخلية وتعميق مشاكلها، خاصة السياحة بالمجالات الجبلية ذات الإمكانات المتعددة والتي تمتد لمساحات واسعة، وكذلك السياحة القروية التي كان بإمكانها ربط الساكنة القروية بمجالاتها من خلال توفير فرص الشغل وإقامة التجهيزات والمرافق الاجتماعية و الخدماتية، خاصة وأن المجال القروي كان آنذاك المجال الذي يأوي العدد الأكبر من ساكنة المغرب قبل أن يتراجع لصالح المجالات الحضرية وبالأخص المجالات الساحلية التي أصبحت تضم أكبر نسب كثافة سكانية بالمغرب نتيجة سياسات التهيئة المجالية اللامتوازنة والاهتمام الكبير الذي أعطته الدولة لهذه المجالات.

الفقرة الثانية: الساحل حيز مجالي ضيق ذو كثافة سكانية مرتفعة

تلعب الموارد البشرية دورا محوريا في تحقيق التنمية، فالأهم قوة بسكانها، والرأس المال البشري يشكل الطاقة الحيوية والمنشطة لكل تطور وازدهار، لكن بالمقابل تصبح عرقلة في وجه كل مبادرة للتنمية والتطور بمختلف أوجهه إن هي تركت تتطور وتتكاثر خارج أي إطار للتحكم والتوجيه، والتأطير الذي يمكن معه الاستفادة منها وتسخيرها للمساهمة في إنجاح السياسات العمومية للدولة.

فالبعد الديمغرافي وضمان استقرار الساكنة بمجالاتها¹، وتوزيع عادل ومتوازن للساكنة عبر المجال يشكل إحدى أكبر التحديات التي تعترض سياسات إعداد التراب، ومحور اهتماماتها لارتباطها بعدة قضايا كالهجرة والتعمير والسكنى... وهي مواضيع تطرح عدة إشكالات لإعداد التراب بصفة عامة.

ولقد ظلت إشكالية التحكم وتأطير الساكنة أهم انشغالات المغرب الذي ما فتئ يعمل جاهدا على مراقبة الساكنة عبر المجال الوطني وتوفير السبل لربط الساكنة بالمجال، لكن السياسات المتبعة منذ الاستقلال كانت تقوم على مقارنة أمنية صرفة لا تأخذ بعين الاعتبار الأدوار التنموية للساكنة، بل كانت المقاربة تقوم على ضبطها والتحكم فيها كأساس وعامل للإستقرار السياسي²، خاصة بالعالم القروي الذي كان يشكل تحديا للنظام السياسي فجر الاستقلال، بحكم كثافته السكانية آنذاك التي كانت تفوق المجال الحضري، وكذلك لتماسك بنيات المجتمع القروي وتنظيماته الاجتماعية والسياسية التي كانت محط مراقبة من طرف السلطة المركزية.

ولقد شهدت الساكنة بالمغرب في مدة لا تتعدى حوالي 40 سنة تحولات عميقة تميزت بميل التوازن بين المجالات القروية والحضرية لصالح هذه الأخيرة، مقابل تراجع ساكنة العالم القروي الذي كان يشكل المجال الأكثر استقرارا للمغاربة منذ القديم، هكذا انتقلت ساكنة المجال الحضري من 42,8% سنة 1982 لتصل إلى 51,4% سنة 1994 لتبلغ نسبة 53,9% سنة 1998.³

¹ -M. Alain Miossec : Les conséquences de la pression touristique sur l'espace physique Littoral. Norois, n°133-135, Janvier-Septembre 1987. Pages 157 et 158;
doi : 10.3406/noroi.1987.7413
http://www.persee.fr/doc/noroi_0029-182x_1987_num_133_1_7413

² - للمزيد من التفصيل عن قوة العالم القروي السياسي، والإشكالات التي كان يطرحها للنظام السياسي، والمجهودات والإصلاحات السياسية والاقتصادية والاجتماعية، وتدخلات السلطة المركزية لتفكيك بنيات المجتمع القروي ومراقبة وضبط ساكنته وإدماجها في دواليب السياسات المركزية، راجع كل من : ريمي لوفر : الفلاح المغربي المدافع عن العرش : النسخة العربية، منشورات وجهة نظر، ترجمة السيد محمد بن الشيخ، الطبعة الأولى، 2011، مطبعة النجاح الجديدة.

³ -المصدر : مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية لسنوات 2000-2004.

وأُسفرت نتائج الإحصاء العام للسكان والسكنى لسنة 2014، على أن السكان القانونيين للمملكة قد بلغ في فاتح شتنبر 2014، 33.848.242 نسمة. كما تزايدت حدة التباين في توزيع السكان تبعا لوسطي الإقامة، بلغت 20.432.439 بالوسط الحضري، و13.415.803 بالوسط القروي، وأصبحت بذلك نسبة التمدن في المملكة تبلغ 60.3% مقابل 55.1 % سنة 2004 و13.415.803 بالوسط القروي، وأصبحت بذلك نسبة التمدن في المملكة تبلغ 60.3% مقابل 55.1 % سنة 2004

ومقابل ذلك، عرف العدد الإجمالي لساكنة الوسط القروي تراجعاً مقارنة مع إحصاء 2004 حيث بلغت 13 مليون و415 نسمة في حين بلغت سنة 2014 ماعدده 13 مليون و427 ألف نسمة بمعدل نمو سنوي سالب قدره 10.01%.

إلى جانب ارتفاع ساكنة المجال الحضري مقابل تراجع ساكنة العالم القروي²، فالتوزيع السكاني بالمغرب يتميز أيضا بخاصية التوزيع غير المتوازن بين مجالات المغرب الحضرية، فنسبة كبيرة من الساكنة الحضرية تتمركز بالشريط الساحلي خاصة المحور الممتد من الجديدة إلى القنيطرة، وشمالا بين طنجة وتطوان.

وبالنظر للتوزيع السكاني الجديد حسب الجهات (تبعا للتقسيم الجهوي الجديد الذي قسم التراب الوطني إلى 12 جهة)، فإن 70.2% من ساكنة المغرب تتمركز بخمس³ جهات تتجاوز ساكنة كل واحدة منها ثلاثة ملايين نسمة. تتموقع أربع جهات على الساحل، و حسب وزنها الديمغرافي تأتي جهة الدار البيضاء الكبرى-سطات في المرتبة الأولى بعدد بلغ 6 ملايين و862 نسمة وتمثل نسبة 20.3%، يليها جهة الرباط-سلا-القنيطرة بعدد بلغ 4 ملايين و581 نسمة، بنسبة مئوية بلغت 13.5%، ثم جهة مراكش- أسفي بعدد بلغ 4 ملايين

¹المنذوبية السامية للتخطيط، مذكرة حول الإحصاء العام للسكان والسكنى 2014، الصفحة الأولى، غير مؤرخة مأخوذة من الموقع الإلكتروني للمنذوبية

² - ساهمت التحولات التي يشهدها العالم القروي والمتمثلة في تفكك الملكيات الزراعية وتراجع القيم والعلاقات المشتركة بين أفراد القبيلة والتقطيع الترابي الذي ما فتئ يقوم على معايير تستهدف فك الترابط القبلي إلى جانب غياب التجهيزات الضرورية للصحة والتعليم والشغل، هذا إلى جانب استجابة الدولة كفاعل في التنمية القروية وباتت تركز الاهتمام على ضواحي المدن والأحياء الهامشية التي أصبحت تطرح إشكالات أمنية أكثر من العالم القروي.

³ - وهي جهة الدار البيضاء- سطات (6 ملايين و862 ألف نسمة)، و جهة الرباط- سلا- القنيطرة (4 ملايين و581 ألف نسمة)، وجهة مراكش - أسفي (4 ملايين و521 ألف نسمة)، و جهة فاس - مكناس (4 ملايين و237 ألف نسمة) وأخيرا جهة طنجة - تطوان - الحسيمة (3 ملايين و557 ألف نسمة).

و 521 ألف نسمة، بنسبة 13.4%، و أخيرا جهة طنجة- تطوان- الحسيمة بعدد بلغ 3 ملايين و 557 ألف نسمة، بنسبة 10.5%¹.

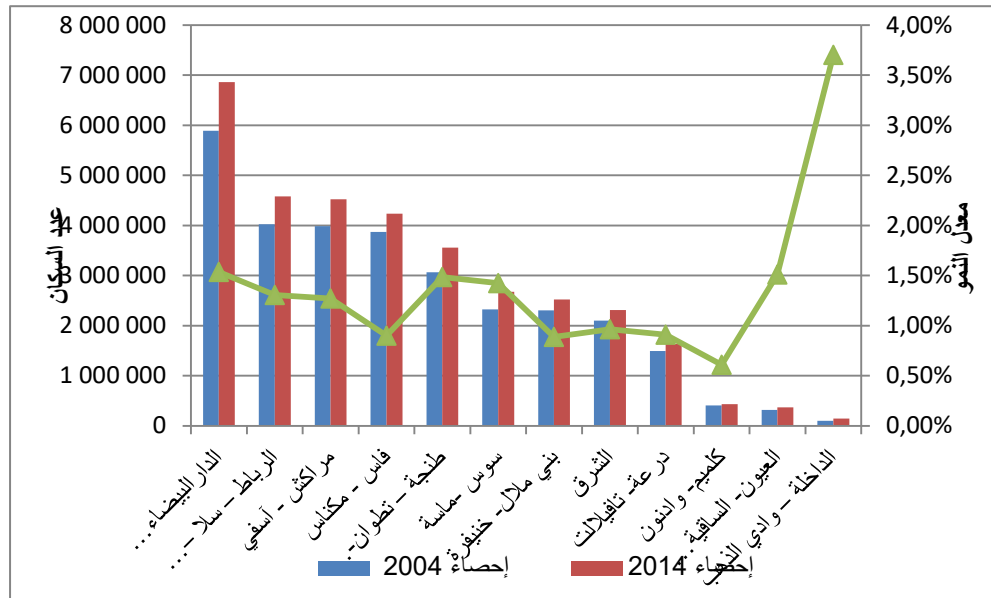
و يبين الجدول التالي معطيات حول التوزيع السكاني، فيما يبين الرسم البياني معدل النمو السكاني مابين 2004 و 2014 تبعا للتقسيم الجهوي الجديد الذي إختزل التراب الوطني في 12 جهة عوض 16 جهة في التقسيم السابق.

السكان القانونيون حسب الجهات (12 جهة):

الجهة	إحصاء 2004	إحصاء 2014	إحصاء 2014	إحصاء 2014	إحصاء 2014	معدل النمو السنوي	
	السكان	السكان	%	الأجانب	الأسر		
الجهات التي يفوق عدد سكانها 3 ملايين نسمة	الدار البيضاء الكبرى- سطات	5 890 609	6 861 739	20,3	31 239	1 559 404	1,54
	الرباط – سلا – القنيطرة	4 023 217	4 023 217	13,5	20 212	1 015 107	1,31
	مراكش - أسفي	3 983 659	4 520 569	13,4	8 636	928 120	1,27
	فاس - مكناس	3 873 214	4 236 892	15,5	5 728	919 497	0,9
	طنجة – تطوان- الحسيمة	3 068 833	3 556 729	10,5	7 453	799 124	1,49
الجهات التي يتراوح عدد سكانها ما بين 1 و 3 ملايين نسمة	سوس-ماسة	2 324 142	2 676 847	7,9	4 914	601 511	1,42
	بني ملال- خنيفرة	2 307 566	2 520 776	7,4	1 262	520 174	0,89
	الشرق	2 102 781	2 314 346	6,8	3 954	494 530	0,96
	درعة- تافيلالت	1 493 595	1 635 008	4,8	796	277 998	0,91
الجهات التي يقل عدد سكانها عن مليون نسمة	كلميم- وادنون	408 147	433 757	1,3	347	90 202	0,61
	العيون- الساقية الحمراء	316 576	367 758	1,1	777	78 754	1,51
	الداخلية- وادي الذهب	99 367	142 955	0,4	888	29 385	3,7
	المجموع	29 891 708	33 848 242	100	86 206	7 313 806	1,25

1- المندوبية السامية للتخطيط، مرجع سابق الصفحة 2.

معدل النمو السكاني بين 2004 و 2014 حسب الجهات (12 جهة)¹



أما بخصوص التقسيم الجهوي الحالي الذي يتضمن 16 جهة، فيلاحظ كما يبين الجدول التالي أن 70,5% من الساكنة تتركز في 8 جهات وطنية، منها ستة جهات تتوفر على واجهات بحرية متوسطة و أطلسية.

السكان القانونيون حسب الجهات (16 جهة)²:

الجهة	إحصاء 2004	إحصاء 2014	إحصاء 2014	إحصاء 2014	معدل النمو السنوي
	السكان	السكان	%	الأسر	
الدار البيضاء الكبرى - سطات	3 631 061	4 270 750	12,6	1 032 576	1,64
سوس ماسة - درعة	3 168 239	3 601 917	10,6	747 476	1,29
مراكش - تانسيفت - الحوز	3 102 652	3 576 643	10,6	738 600	1,43
طنجة - تطوان	2 673 189	3 157 075	9,3	719 798	1,68
الرباط - سلا - زمور - زعير	2 366 494	2 676 754	7,9	640 354	1,24
مكناس - تافيلالت	2 086 942	2 316 865	6,8	504 298	1,05

¹ - نفس المرجع.

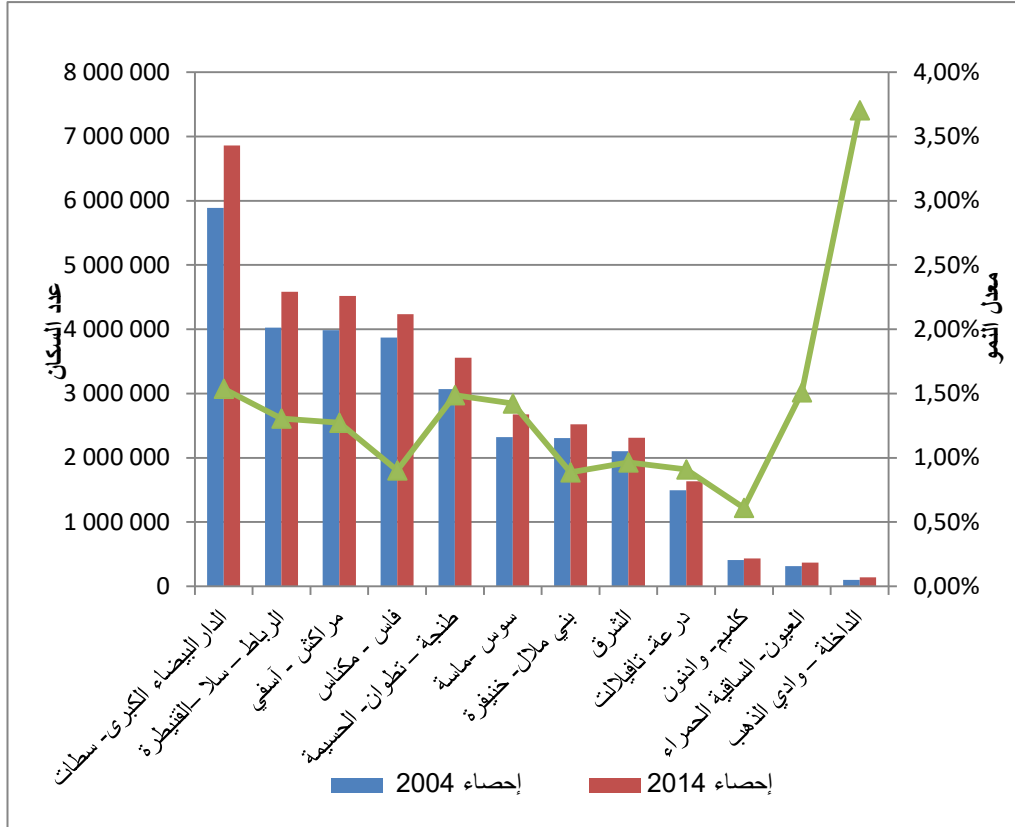
² - المنذوبية السامية للتخطيط.

0,96	444 154	1 961	6,4	2 183 090	1 984 039	دكالة-عبدة	
0,9	453 864	3 879	6,2	2 097 629	1 918 094	الشرقية	
1,4	374 753	2 002	5,6	1 904 112	1 656 723	الغرب-الشراردة-بني حسن	
1,35	388 320	2 003	5,6	1 893 950	1 655 660	الشاوية-موردية	
1,39	401 627	3 841	5,3	1 808 295	1 575 023	فاس-بولمان	
0,01	356 119	530	5,3	1 807 036	1 805 145	تازة-الحسيمة-تاوانات	
1,03	316 475	729	4,7	1 607 506	1 450 518	تادلة-أزيلال	
0,82	98 867	311	1,5	501 921	462 410	كلميم- السمارة	الجهات التي يقل عدد سكانها عن مليون نسمة
1,65	67 140	743	0,9	301 744	256 152	العيون-بوجدور-الساقية الحمراء	
3,7	29 385	888	0,4	142 955	99 391	وادي الذهب-لكويرة	
1,25	7 313 806	86 206	100	33 848 242	29 891 708	المجموع	

و يتضح من الرسم البياني الأتي الذي يبين معدل النمو السكاني لل عشرية الأخيرة أن أعلى معدل سجل بجهة وادي الذهب لكويرة بنسبة 3,7%، وذلك راجع لإهتمام الدول بالمنطق الجنوبية و فرص التنمية المتوفرة زيادة على الإيتقرار الأمني و الثروات الطبيعية المرتبطة بالبحر مما ساعد على تزايد الإستقرار بالجنوب.

مقابل ذلك، يسجل أدنى معدل نمـة بجهة تازة-الحسيمة- تاوانات بنسبة 0,01%، فيما حافظت باقي الجهات تقريبا على نفس وثيرة النمو باستثنا طنجة تطوان، والجهة الشرقية، و جهة الدار البيضاء الكبرى اللواتي شهدت زيادة طفيفة في عدد الساكنة، في حين يسجل تراجع نسب الزيادة السكانية في جهة الرباط-سلا-زمور-زغير.

رسم بياني يبين معدل النمو السكاني بين 2004 و 2014 حسب الجهات (16 جهة)¹:



كما ساهمت السياسات المتبعة منذ حصول المغرب على الاستقلال في تكريس نفس النهج الذي كان سائدا، بحيث استمرت الدولة في تقوية وتطوير المجالات الساحلية وإنشاء البنى التحتية الضرورية، مقابل تهميش المجالات الداخلية مما ساعد على تطور نسبة الهجرة القروية نحو المدن ثم الهجرة الحضرية من المراكز الحضرية الداخلية نحو المراكز الحضرية الساحلية التي تتوفر على بنيات ومعامل وظروف ملائمة للعمل والتعليم والصحة والاستقرار.

ساعدت هذه العوامل في بروز وتشكل مدن قوية تأوي نسبة مهمة من الساكنة، وتبين إحصائيات توزيع الساكنة حسب المدن أن سبعة مدن كبرى تستقطب زهاء ربع سكان المملكة بنسبة 24.9 % أي ما يعادل 41.1 % من السكان الحضريين. وتوجد أربعة² مدن

¹ - المنذوبية السامية للتخطيط.

² - إلى جانب هذه المدن هناك مدينة فاس بمليون و 112 ألف نسمة، ومدينة مراكش ب 928 ألف نسمة، ثم مكناس ب 632 ألف نسمة.

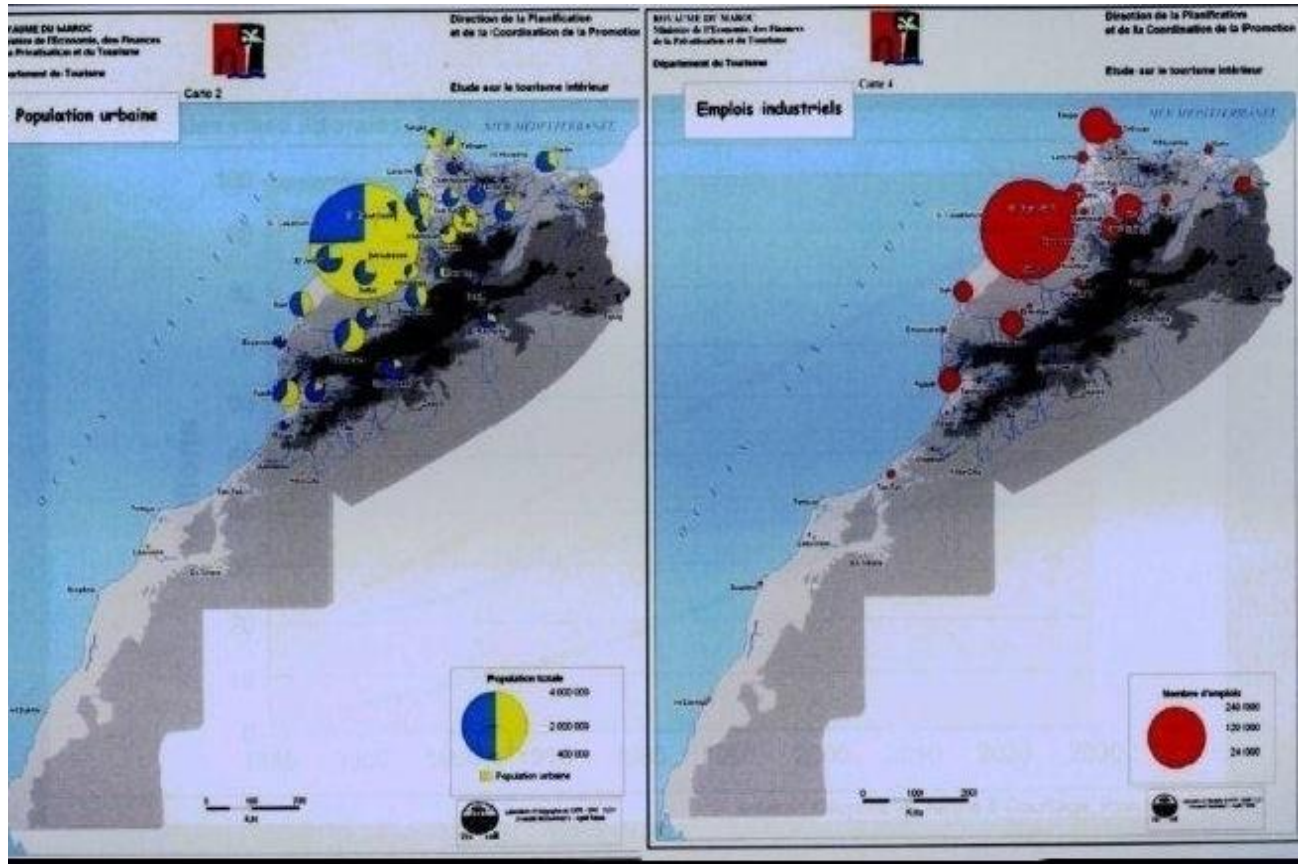
على الساحل وهي على التوالي حسب حجمها الديمغرافي، الدار البيضاء بثلاثة ملايين و359 ألف نسمة، ومدينة طنجة ب 947 ألف نسمة، و مدينة سلا ب 890 ألف نسمة ثم الرباط ب 577 ألف نسمة¹.

وبدورها ساهمت التهيئة السياحية الساحلية في توفير الظروف الملائمة والمساعدة على تزايد الكثافة السكانية بالمجالات الساحلية، فهي تقوم على توفير التجهيزات الأساسية من إقامات سياحية وشقق وقطع أرضية، وخلق فضاءات تساعد الساكنة على إنشاء تجمعات القطاع السياحي، الأمر الذي يشجع على توافد الساكنة على هذه المجالات وي طرح إشكالات كبيرة تتعلق بالتعمير والبيئة والأمن وارتفاع الجريمة والبنائيات العشوائية.

فإن كانت مدن كالدار البيضاء والرباط والقنيطرة قبلة للهجرة من مختلف مناطق المغرب، طلبا للعمل بالمناطق الصناعية التي تتوفر عليها، فإن ذلك ساعد على بروز أحياء هامشية عمالية ضخمة تتمركز حول الوحدات الصناعية، والأمر نفسه بالنسبة لمناطق التهيئة السياحية الساحلية التي باتت توفر فرص شغل جديدة بالمطاعم والوحدات الفندقية والأعمال المرتبطة بالأمن الخاص والنظافة والترفيه... مما يهيئ الظروف المساعدة على جلب هجرات عمالية مؤهلة وغير مؤهلة تستوطن بالمدن الساحلية كأكادير وطنجة وتطوان، وتفرض واقعا مجاليا يطرح تحديات على السلطة والهيئات الإدارية المكلفة بالأمن والتعمير والبيئة، خاصة بالمدن التي تأوي مناطق صناعية وتشهد حركية سكانية كبيرة.

وتبين الخريطة التالية نسب تمرکز كبيرة للساكنة بالمجالات الساحلية، الناتجة عن فرص الشغل التي توفرها الوحدات الصناعية المتنوعة بما فيه السياحة:

¹ - نفس المرجع، ص:6



المصدر : محمد بريان، يوم دراسي حول الساحل المغربي، في موضوع ملاحظات حول ظاهرة التسحل.

يتبين من هذه الخريطة التمرکز الكبير للوحدات الصناعية بالساحل خاصة الشريط الممتد من الجديدة إلى القنيطرة، وبدرجة أكبر منطقة الدار البيضاء، نتج عن هذا التوطين الصناعي كثافة سكانية ساحلية تتزايد تدريجاً مع استمرار التوجه الساحلي للسياسات الاقتصادية المتبعة و التي تتخذ أساس تطورها المجال الساحلي، هذا الواقع يفرض تحديات وإكراهات متعددة أمام المجال والسلطات المكلفة بتدبيره وإدارته.

من جهة ثانية، ساعدت التهيئة السياحية الساحلية على تشجيع القطاع الخاص المهيكل وغير المهيكل والسكنة بصفة عامة على الاتجاه مجالياً نحو الشمال، سواء للاستقرار الدائم أو الموسمي، وللاستثمار في القطاع العقاري الذي يوفر عائداً مالية بمخاطر قليلة. هذا الوضع شجع المنعشين العقاريين¹ والخواص على السعي لإمتلاك عقارات و تكوين رصيد

¹ - ساهمت التشجيعات التي منحتها الدولة في إطار السياسة السكنية الجديدة الرامية إلى توفير السكن ومحاربة مدن الصفيح في إطار برنامج مدن بدون صفيح، من تطور الوحدات السكنية المنتجة من طرف المنعشون العقاريين في إطار برنامج السكن الإقتصادي بحيث إنتقلت من حوالي 80507 سنة إلى حوالي 487650 وحدة سكنية سنة 2014 . كما تم تسخير مساحات واسعة من العقار العمومي وملك الجماعات الساللية من =

عقاري بالمجالات الساحلية، الأمر الذي بات يهدد بنفاذ الرصيد العقاري لهذه المجالات خاصة بشمال المملكة والمحور الممتد من آسفي إلى القنيطرة.

كذلك، شجعت هذه العوامل الساكنة الداخلية بالاستقرار بالساحل وامتلاك شقق موسمية بهذه المجالات. كما ساهمت سياسة السكنى الحالية الهادفة إلى توفير السكن الاجتماعي بأثمنة مناسبة لفائدة الطبقات ذات الدخل المحدود، على تزايد الاستقرار بالمدن الساحلية التي تشهد حاليا عدة برامج للسكن الاجتماعي نظرا لارتفاع الطلب عليها ولقربها من البحر.

والجدير بالذكر، أن سياسة الدولة في ميدان التهيئة الساحلية قد إرتفعت وثيرتها، بل تطورت حدثها بالتركيز بالمجال الساحلي من خلال برامج المخطط الأزرق الذي حدد ستة مناطق للتهيئة السياحية الساحلية، إلى جانب بعض المناطق الأخرى كتهيئة ضفة أبي رقرق، والواليدية بالجديدة، ومارشا بالناظور، ومارينا بالدار البيضاء... هذه التهيئة السياحية الساحلية الجديدة، وإن كانت لها نتائج إيجابية على الاقتصاد الوطني، إلا أنها ستزيد من الضغط السكاني على المجالات الساحلية، ومن تعميق الاختلالات المجالية بين مناطق التراب الوطني، الأمر الذي يحتم ضرورة العمل على التوفيق بين تطوير المجال الساحلي سياحيا وتهيئته، وبين باقي مجالات المغرب الأخرى لتجاوز خاصية اللاتوازن التي تطبع التراب الوطني وتتمظهر مجاليا بين المدينة والقرية داخل مجال، واحد بين المجال الداخلي والشريط الساحلي.

والواضح أن رؤية 2020 التي تعتبر استمرارا للتهيئة السياحية المحددة في إطار برامج المخطط الأزرق، حاولت أن تصحح بعض النواقص التي طبعت هذا المخطط، وأيضا تنهج تهيئة سياحية تتماشى والأدوار المتقدمة للجهة في إطار مراجعة السياسة الجهوية.

==طرف مجموعة العمران وصل إلى حوالي 14900 هكتارا في الفترة الممتدة من سنة 2004 إلى سنة 2014. كما تن تعبئة ما مجموعه حوالي 4000 هكتارا لإحداث المدن الجديدة (كتامسنا وزناتة...). ولتنفيذ برامج الدولة السكنية المختلفة يتطلب الأمر تخصيص مساحات واسعة من العقار، إذ تبين المعطيات المتعلقة بإحتياجات العقار المخصص للسكن حجم إستهلاك الساكنة للعقار مقارنة مع باقي القطاعات الأخرى، بحيث إنتقلت من 30075 ما بين سنة 1994 و 2004 إلى حوال 46000 هكتارا في الفترة ما بين 2004 و 2014 لتتبلغ مساحة 118000 هكتارا الواجب توفيرها للفترة ما بين سنة 2014 و 2034. أنظر :

-Royaume du Maroc ; MUAT/DAT : Marché n°19/2014 : Etude relative à l'élaboration de la stratégie nationale de gestion du foncier :Mission2 : Etat des lieux et diagnostic territorial : Janvier 2016/
EDESAT :Page 215 ;217 ;221 et 224 .

وأیضا ، تأخذ بمبادئ إعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة، بحيث اقترحت ست محاور للتهيئة تربط مجالات واسعة بين المجال الداخلي والساحلي قصد تشكيل مناطق للتهيئة والإعداد، تحقق نوعا من التوازن والتكامل وتتمحور حول مناطق تشهد تاريخا توافدا سياحيا مهما، في أفق توزيع للمنافع على المجالات التي تستهدفها، وبالتالي سوف تعمل على تأهيل عدة مناطق وتنميتها، الأمر الذي سيخلق فضاءات جديدة لاستقرار الساكنة وسيخفف الضغط الممارس على المجالات الساحلية.

الفرع الثاني: الانعكاسات البيئية الناجمة عن برامج التهيئة السياحية.

إن ما ميز القطاع السياحي بالمغرب منذ أزيد من نصف قرن هو التوجه المجالي لمشاريع التهيئة السياحية نحو المجال الساحلي للبلاد، هذا التركيز السياحي الساحلي المتنافس مجاليا مع قطاعات حيوية أخرى كالصناعة، والملاحة، والصيد البحري، والموانئ والتعمير المرتفع، كانت له تداعيات سلبية على البيئة الساحلية والأنظمة الايكولوجية المتواجدة بالساحل (الفقرة الأولى)، انعكست بشكل ملموس على القطاع السياحي (الفقرة الثانية)، الذي يعد من بين مسببات التلوث البيئي الساحلي وفي نفس الوقت يتأثر سلبا بهذا التلوث.

الفقرة الأولى : تأثير مشاريع التهيئة السياحية على تدهور البيئة الساحلية.

تعد المناطق الساحلية الأماكن الأكثر تفضيلا لاستقرار التجمعات الإنسانية، والأكثر جدبا للأنشطة الاقتصادية بالعالم، فهي تأوي حوالي ثلثي سكان العالم ونسبة كبيرة من الأنشطة الصناعية والسياحية، وتلك المرتبطة بالصيد البحري والملاحة البحرية.

والمغرب كبلد يتوفر على شريط ساحلي كبير يبلغ طوله حوالي 350 كلم لا يخرج عن هذه الخاصية، بل شهد المجال الساحلي المغربي تاريخيا استقرار القوى الاستعمارية والحضارات التي تعاقبت على حكمه بمحاذاة الشريط الساحلي وجعلت منه إحدى مكامن قوتها باعتباره موقع استراتيجي يوفر موارد طبيعية، وموقع دفاعي يحميها من هجمات القبائل الثائرة آنذاك، ويعزز إمكاناتها الدفاعية التي تركز على جبهة واحدة.

ولقد كرست السياسات المتبعة بعد الاستقلال نفس التوجه المجالي بالساحل، بل تطورت أساليب وأدوات الاستيطان واحتلال مجالاته، وساعدت جاذبية هذه المجالات الطبيعية، والبنى التحتية المنجزة على تركيز السكان والأنشطة الاقتصادية المختلفة، مما نتج عنه بروز أشكال عديدة من تدهور الوسط الطبيعي وارتفاع التلوث الساحلي والبحري، والتي تضاف إلى حجم الأضرار والمخاطر البيئية الناتجة عن الملاحة الدولية بالبحار، خاصة وأن مساحة 12 ميل الخاضعة للسيادة الإقليمية للدول الساحلية¹، لا توفر ظروف الحماية والسلامة اللازمة لشواطئها من مخلفات وتأثيرات النفايات والأضرار التي تتسبب فيها السفن.

وتتفق مختلف الدراسات² والأبحاث المهمة والمنجزة بالمجال الساحلي والبيئة الساحلية حول أسباب تدهور البيئة وتراجع موارد الساحل، والتي ترجعها بالأساس إلى مسألة التعمير المتزايد للشريط الساحلي، وتوسيع شبكة الموانئ المختلفة للاستعمالات، وإشكالية معالجة وتدبير النفايات والمقذوفات المتنوعة المصادر التي تطرح مباشرة وبدون معالجة مسبقة في البحر، فضلا عن التركيز الكبير للأنشطة الاقتصادية خاصة المشاريع المرتبطة بالقطاع السياحي وتلك المتعلقة بالصناعات الفوسفاتية والبتروولية، زيادة على مشكل الاستخراج غير المنظم والقانوني للرمال الشاطئية.

ولقد ساهمت سياسة الدولة السياحية، التي اتخذت من المجال الساحلي موطنًا لمشاريع التهيئة السياحية وتطوير القطاع وتقوية بنياته التحتية، في خلق فضاءات مجالية مساعد على

¹ - حددت المادة 1 من اتفاقية جنيف لسنة 1958 بشأن البحر الإقليمي والمنطقة المناخية، وأيضاً المادة 2 من اتفاقية مونتغوباي حول قانون البحار لسنة 1982م عرض البحر الإقليمي في 12 ميل بحري، هذا التحديد يخول للدولة الساحلية حسب المادة 03 من اتفاقية 1982 سلطات سيادية وكاملة على هذا الجزء من البحر ويمكنها من اتخاذ التدابير القانونية والتنظيمية لحماية وتنظيمه.

و الملاحظ أن القانون الدولي كان السباق إلى تنظيم و حماية البحر بصفة عامة من التلوث و المجالات الساحلية بصفة خاصة، بحيث أن ما يتعرض له عرض البحر من أضرار ونفايات ومقذوفات ناتجة عن الملاحة يصل السواحل بفعل الأمواج وحركات المد ويؤثر بشكل كبير على بيئتها وثروتها الحيوانية الأمر الذي نسجل معه تطور القانون الدولي مقارنة مع القانون الداخلي في تقرير قواعد الوقاية و الحماية ذات الارتباط بالساحل.

² - للتوسع في الموضوع :

- الوزارة المنتدبة المكلفة بقطاع البيئة : التنمية المستدامة في المغرب، الإنجازات والآفاق، يونيو 2012.
- عرض حول استراتيجية تدبير المقالع الرملية، وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك بتاريخ 2013/11/05
- Mohamed BERRIANE et Abdellah LAOUINA :
- Pierre MERLAN : Tourisme et aménagement touristique, des objectifs inconciliables ? Imprimerie France, 2001.
- M. A. T. E. E., Med West Coast : Maroc 2005.
- Allal SAKROUHI : L'aménagement et le développement du littoral au Maroc : Royaume du Maroc, Projet, MAR/88/209.
- Direction de l'aménagement du territoire : Audit intégrale du littoral marocain, rapport de l'établissement, document Frid, 2006.
- Abdelghani ABOUHANI : op.cit .

تنامي التعمير المخطط المتمثل أساسا في البنايات الخاصة بالسياحة من فنادق مصنفة وقرى سياحية، وأماكن الترفيه والرياضات المرتبطة بتنمية السياحة، هذا إلى جانب التعمير العشوائي الذي بدأ ينمو وينتشر على طول الشريط الساحلي في شكل بنايات اقتصادية وثانوية غير مهيكلة ولا تخضع للمقتضيات القانونية المنظمة للتعمير، وتنشط في المجال السياحي الموجه بالضرورة للسياحة الداخلية أمام ارتفاع تكلفة الخدمات المقدمة من طرف المركبات السياحية المصنفة التي تستهدف السياحة الخارجية.

وتعتبر الواجهة المتوسطة الممتدة من الناظور مرورا بتطوان ووصولاً إلى خليج طنجة والمحور الأطلسي ما بين الجديدة والقنيطرة، المناطق الساحلية الأكثر كثافة سكانية ساحلية والمناطق التي تضم العديد من المشاريع السياحية المهيأة قانوناً إلى جانب ذلك نجد البنايات التي تتوسع على طول الشريط الساحلي وفي شكل عشوائي، وتمثل هذه التجمعات غير القانونية حوالي 30% من الساكنة الحضرية¹، وتحتل مساحات واسعة من الملك العام.

ولقد ساعدت هذه الوضعية في تسارع حركة التمدن الساحلي الذي بات يأوي أعداد كبيرة من الساكنة بلغت حوالي 50% من سكان البلاد سنة 2000 بمعدل نمو بلغ 2,77% سنوياً مقابل 2,5% سنوياً من مجموع الساكنة²، والتي لم تكن تمثل سوى 20% سنة 1936³، وتفسر هذه المعطيات تفضيل الساكنة للشريط الساحلي، لما يوفره من إمكانيات مختلفة ولتطور بنياته وخدماته نتيجة اهتمام السلطات الحكومية التي توليه مزيداً من الاهتمام والأولوية تكرست مع انطلاق المخطط الأزرق سنة 2001 ورؤية 2020، هذه السياسات العمومية جعلت من الساحل مجال جذب قوي للسكان والأنشطة المتنوعة والذي سوف يعرف تطوراً ملحوظاً بعد الانتهاء من إنجاز مشاريع المناطق السياحية الساحلية، مما سيزيد من الأخطار التي سيكون لها تأثير سلبي على المجالات الساحلية.

¹-Royaume du Maroc ? M.A.T.U.H.E : Eléments pour une stratégie de Protection et de gestion intégrée du littoral : op.cit p. 17.

²- الوزارة المنتدبة المكلفة بقطاع البيئة : التنمية المستدامة بالمغرب : الإنجازات والآفاق، مرجع سابق، ص 37.

³-Secrétariat d'Etat du Ministère de l'Energie des mines, de l'eau et de l'environnement chargé de l'eau et de l'environnement : Surveillance de la qualité des eaux de baignard : rapport national : 20082009, p 2.

ويترتب عن التهيئة السياحية الساحلية إنجاز التجهيزات المواكبة لنجاح المشاريع السياحية، من شق الطرقات، وعمليات التجهيز. ويصاحب ذلك تغيير المعالم الطبيعية للسواحل¹ فهذه التجهيزات تساهم في اجتثاث الأشجار والردم والحفر بالسواحل لإنجاز الأرصفة والموانئ، وإزالة الكثبان الرملية لكسب مساحات قصد القرب من البحر الذي يظل المعيار الحاسم لإقبال السياح على المحطات السياحية الساحلية. هذه الأخيرة غالبا ما تحتل مساحات واسعة من الملك العام الشاطئي سواء بطرق قانونية عن طريق الحصول على رخص الاحتلال المؤقت، أو غير القانونية باحتلال واستغلال الملك العام، مما يؤدي إلى تقليص الرصيد العقاري الشاطئي، ويفوت الفرص على استغلاله لإنجاز مشاريع اقتصادية أخرى تحتاج القرب مجاليا من البحر، ويحافظ من جهة أخرى على المعالم الطبيعية، والأنظمة البيئية، والغابات الساحلية من الزوال والانقراض.

ويفرض هذا الواقع التنافسي تحديا قويا يواجه السلطات الحكومية التي يتعين عليها التوفيق بين التوجه المجالي السياحي نحو الساحل لتطوير القطاع السياحي²، والرفع من تنافسيته الدولية تحقيقا للرهانات الاقتصادية والاجتماعية، وبين المشاريع الاقتصادية الأخرى الصناعية، والفلاحية، والملاحة البحرية، ومن جهة أخرى الحفاظ على البيئة الساحلية من سلبيات التهيئة السياحية. ويطرح هذا الوضع عدة إشكالات تتخلص في صعوبة التوفيق بين الضرورات الاقتصادية ومبادئ الوقاية والحماية التي هي أساس التشريعات البيئية الوطنية والدولية خاصة في ظل تنامي الإقبال السياحي الدولي والداخلي على المجالات الساحلية وفي فترات طويلة خلال السنة تتجاوز مواسم الاصطياف.

ولقد كانت لمشاريع التهيئة السياحية الساحلية تداعيات خطيرة على الأنظمة البيئية الساحلية، إذ ساهمت هي الأخرى في تعميق الاختلالات البيئية بهذه المجالات، وأفرزت أشكالاً من التلوث المرتبط بالسياحة أدى إلى تدهور الساحل وتراجع موارده الطبيعية، وتغير معالمه التضاريسية، نظرا للأعداد الكبيرة من السياح التي تتوافد على المجال الساحلي في

¹ - Hédi Slim, Pol Troussset, Roland Paskoff, Ameur Oueslati, Michel Bonifay, Jean Lenne : Le littoral de la Tunisie. Etude géoarchéologique et historique Paris : Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, 2004. Pages 315 et autres. http://www.persee.fr/doc/etaf_0768-2352_2004_mon_1_1

² - Norbert Calderaro : Droit et littoral en Europe Études rurales, n°133-134, 1994. Littoraux en perspectives. Op-cit : page 58.

إطار السياحة المنظمة، أو الأماكن المخصصة للاصطياف العشوائية التي تنشط بشكل كبير خلال فصل الصيف الذي يتميز بإقبال مرتفع لسكان المناطق الداخلية المعروفة بمناخاتها الحارة بحثا عن الأجواء المعتدلة التي توفرها الشواطئ.

وينتج عن الظروف المناسبة التي توفرها التهيئة السياحية الساحلية من مركبات سياحية وأماكن مجهزة للاصطياف والترفيه والرياضة... تزايد الضغط البشري على هذه المجالات التي تغري الزائرين سواء في إطار منظم أو غير المنظم، بحثا عن أماكن وخدمات سياحية تتماشى وإمكاناتهم المادية دون مراعاة أدنى شروط السلامة والوقاية البيئية. بل، نجد أعدادا كبيرة من المحلات والدور التي تنشط في المجال السياحي وأماكن الاصطياف العشوائية منتشرة على طول الساحل، وتحتل أجزاء كبيرة من الملك العام الساحلي، وتخلق خسائر ونفايات تضر بالبيئة الساحلية تلقى مباشرة بالبحر دون معالجة مسبقة. تزداد هذه الأضرار والمقذوفات إلى حجم النفايات الصناعية المختلفة المصادر والمياه المنزلية العادمة للسكان المستقرة مجاليا بالساحل.

ولقد أدت الزيادة السكانية -لأسباب السالف ذكرها- بالمناطق الساحلية، إلى تزايد التحديات أمام الأجهزة المكلفة بتدبير المجال الساحلي، وإرتفاع المخاطر التي تتهدد الأنظمة البيئية¹ في غياب التقيد بمقتضيات التعمير والتجهيز الذي تنظمه قوانين التعمير والتجزئات السكنية. ويعكس الواقع الحالي للمجال الساحلي الفوضى التعميرية التي ساهمت في بروز تجزئات عشوائية وأحياء سكنية غير مهيكل لا تتوافر فيها مقومات السكن اللائق. أدى هذا، إلى انتشار مطارح النفايات العشوائية وغير المرخصة، ورمي النفايات والتخلص من المقذوفات بدون مراعاة الشروط البيئية، فضلا عن تزايد نسبة المياه العادمة، التي تلقى مباشرة بالبحر دون معالجة²، نظرا لقلّة محطات المعالجة المسبقة للمياه المستعملة، فالمغرب

¹ -M. Alain Miossec : Les conséquences de la pression touristique sur l'espace physique Littoral. Norois, n°133-135, Janvier-Septembre 1987 : Op-cit : page 157.

- Bernard Kayser : Les problèmes de l'environnement sur le littoral Grec : Revue de géographie de Lyon, vol. 48, n°3, 1973. Pages :314et autres

doi : 10.3406/geoca.1973.1630

http://www.persee.fr/doc/geoca_0035-113x_1973_num_48_3_1630

²-Mohammed Darmame : Littoral et pollution marine : exemple de la côte marocaine entre Oualidia et Safi Norois, n°154, Avril-Juin 1992. Pages 312 et 314. doi : 10.3406/noroi.1992.6421

http://www.persee.fr/doc/noroi_0029-182x_1992_num_154_1_6421

لا يتوفر سوى على 63 محطة معالجة، فقط 26 منها تعمل بانتظام ولا تعالج سوى نسبة ضئيلة تصل 5% من المياه المستعملة¹.

وتستقبل السواحل المغرب كميات كبيرة من المياه المستعملة منزلية كانت، أم صناعية، أو فلاحية، والصادرة عن الساكنة الساحلية، والمحطات الصناعية المتواجدة بالساحل، أو بشكل غير مباشر من المناطق الداخلية التي تتخلص من نفاياتها ومياهها المستعملة المتعددة المصادر في الأنهار والوديان التي غالبا ما تحمل معها هذه المواد إلى البحر، فعلى سبيل المثال مصب واد سبو بالقنيطرة يحمل نفايات ومقذوفات مدن كل من فاس، ومكناس، وسيدي قاسم، وسيدي سليمان، والقنيطرة².

وتؤثر هذه النفايات والمقذوفات بشكل مباشر على المجالات الساحلية والثروة الحيوانية الساحلية، التي بدأت تشهد تراجعا ملحوظا للغطاء النباتي الساحلي، واندثارا كليا لبعض الشواطئ بالواجهة المتوسطية، وكذلك تراجع الكتبان الرملية ونقص التنوع البيولوجي خاصة بمراكز مصبات الأنهار بالبحر نظرا لتراجع مستوى التفاعل الطبيعي للأنهار والبحر بفعل سياسة السدود التي نهجها المغرب منذ سنوات.

وإلى جانب إشكالية تدبير النفايات وارتفاع أحجامها، تؤدي التهيئة السياحية الساحلية إلى إحداث تغيرات كبيرة على التضاريس الطبيعية للساحل من غابات وكتبان رملية وخلجان... بفعل تدخل الإنسان وما ينتج عنه من ردم الشواطئ وإحداث الممرات والتوسع على مساحات واسعة من الملك العام للقرب من البحر واقتلاع الأشجار خاصة في الشواطئ الغابوية مثل محطة مازكان بالجديدة وضواحي شاطئ بوزنيقة...، تؤدي هذه التدخلات إلى عدم الاستقرار الطبيعي للساحل والاتجاه إما إلى التترب أو الانجراف، فالعديد من الشواطئ تفقد رمالها بشكل كلي، فمن بين 47 شاطئاً تم فحصها يسجل الاختفاء التام لـ 07 شواطئ بسبب انجرافها، وحوالي 19 منها تشهد تدهورا كبيرا³، ينضاف إلى هذه المشاكل

¹ - Ministère de l'Aménagement du territoire, de l'Eau et de l'Environnement : Élément pour une stratégie de protection et de gestion intégrée du littoral, op.cit p : 17.

² - Op.cit : p : 19.

³ - المجال المغربي واقع الحال، مرجع سابق، ص : 46.

الاستخراج غير القانوني للرمال الشاطئية وما يخلفه من أضرار بيئية على الشواطئ والساحل بصفة عامة، خاصة في ظل الإكراهات¹ المتعددة القانونية والبشرية والمادية التي تعترض عملية مراقبة استغلال الرمال والمقالع المرخص بها بالساحل.

إن واقع المجال الساحلي الحالي خاصة المتوسطي والمحور الممتد من آسفي إلى القنيطرة، يشهد إجهادا مجاليا لمكوناته الطبيعية، وتزايد مهول لحجم الأضرار والمخاطر التي تتهدد أنظمتها الايكولوجية، الأمر الذي فرض تحديات أمام السلطات الحكومية التي أصبحت تواجه صعوبات في الحفاظ على المجالات الساحلية والبيئية البحرية، بجميع مكوناتها، ولقد لخصت السلطة الحكومية المكلفة بقطاع البيئة هذه الصعوبات في التالي :

- ضغط السكان المتزايد على الأنشطة الساحلية والتي بلغت 50% من سكان البلاد سنة 2000.
- الانجراف الناتج عن توسيع البنيات التحتية والأنشطة البشرية (طرق، معامل، مركبات سياحية...)، بحيث أن المغرب يشهد ضياع 1000 هكتار سنويا من المجال الساحلي بما فيه الغابوي.
- التلوث الناتج عن الجزء غير المعالج من المقذوفات السائلة المنزلية والمعامل والمالحة البحرية والتلوث العرضي.
- محدودية وسائل المراقبة العلمية والمحافظة على الأنظمة البيئية البحري².

¹- تبعا لوزارة التجهيز والنقل واللوجستيك، تتجلى هذه الإكراهات في :

- قدم النصوص التشريعية المنظمة لاستغلال المقالع والتي تعود إلى ظهير 05 ماي 1914.
- ضعف آليات مراقبة استغلال المقالع.
- ضالة الغرامات المنصوص عليها في الظهير.
- غياب مقتضيات متعلقة بزر المخالفات المضرة بالبيئة.
- نهب رمال الكثبان الساحلية.
- نقص الموارد البشرية وضعف تأطير الأعوان المكلفة بالمراقبة محليا ومركزيا.

ولتجاوز هذه الاختلالات والسلبيات صدر القانون رقم 13-27 المتعلق بالمقالع في 21 من شعبان 1436 الموافق ل 09 يونيو 2015 لجعل قطاع المقالع ينخرط في إطار التوجهات الجديدة للبلاد حفاظا على التوازنات البيئية وحمايتها. ويتوخى هذا القانون إرساء وتطبيق مبادئ جديدة في مجال الحكامة والتدبير من خلال:

- توزيع منصف لخيرات البلاد وضمان الانتقال إلى نظام اقتصادي عقلاني وشفاف،
- تبني مبادئ الحكامة الجيدة والشفافية، وربط المسؤولية بالمحاسبة، والتنمية المستدامة،
- القضاء على الممارسات العشوائية بالقطاع وإضفاء الطابع الاحترافي،
- هيكلة القطاع وتدبيره تدبيرا شفافا،
- تبسيط المساطر والتسريع في فتح واشتغال المقالع،
- تشديد الرقابة لفرض احترام الشروط الملزم بها. (الصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 66-15-1 صادر في 21 من شعبان 1436 (09 يونيو 2015) المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6374 بتاريخ 15 من رمضان 1436 (02 يونيو 2015).

²- الوزارة المنتدبة المكلفة بقطاع البيئة : التنمية المستدامة في المغرب : الإنجازات والآفاق، مرجع سابق، ص : 37.

والملاحظ أن المجال الساحلي المغربي الذي اعتبر تاريخيا مصدر الثروات الذي لا تنتضب، والبحر هو الوعاء والمطرح الطبيعي لكل المواد الضارة التي ينتجها الوسط القاري¹، أصبح اليوم يشهد تراجعاً بيئياً واستنزافاً وإجهاداً مجالياً، ويعرف تلوثاً كبيراً من شأنه أن ينعكس سلباً على تطور القطاعات الاقتصادية، خاصة القطاع السياحي، الذي تركز مقومات نجاحه بمدى توافر الظروف الطبيعية والجمالية والنظافة البيئية التي يقدمها الساحل المغربي، لكن التغيرات البيئية والمناخية التي أصبح يعرفها المغرب تؤثر سلباً على هذا القطاع، فإن كان يعد -القطاع السياحي- إحدى مسببات تلوث وتدهور الساحل، فهو أيضاً يتأثر عكسياً بهذا التدهور والتراجع البيئي الساحلي.

الفقرة الثانية: تراجع البيئة الساحلية: عامل مؤثر على تطور القطاع السياحي وحماية الساحل.

ارتبطت تنمية القطاع السياحي بالمغرب بالمجال الساحلي الذي لعب دوراً فعالاً في تطور القطاع ومساهمته في تنشيط الاقتصاد الوطني، خاصة على مستوى العائدات المالية للسياحة الأجنبية التي تجد في السواحل المغربية مقومات السياحة الدولية، ويوازي هذا أيضاً نمواً متزايداً للسياحة الداخلية التي أصبحت أعدادها في تزايد مضطرب نظراً للتحسن النسبي لظروف الساكنة خاصة الطبقة المتوسطة. هذه المعطيات دفعت بالسلطات الحكومية المكلفة بالسياحة إلى المزيد من الاستثمارات في القطاع السياحي الساحلي وتنويع عروضها خدماتها لتكون في مستوى السياحة الداخلية والخارجية.

لكن التطور السياحي الساحلي يصطدم بواقع التلوث والتدهور المتزايد للمجالات الساحلية الناتج عن حركية التعمير المتزايدة والتمركز القوي للوحدات الصناعية والموانئ المتعددة الأغراض، والتي تنشط بالقرب من المناطق السياحية والوحدات الفندقية مما يتسبب في تراجع الإقبال على هذه المركبات التي تفقد تبعاً لذلك مقومات الراحة والهدوء الذي تستقطب الوفود السياحية. أبرز مثال على ذلك إنشاء ميناء طنجة المتوسطي، والمناطق الصناعية الحرة بالقرب من المحطات والمراكز السياحية، وما يصاحب ذلك من تزايد

¹ - المجال المغربي واقع الحال، مرجع سابق، ص : 37.

استقرار الصناعات والأنشطة المرتبطة بالحركة التجارية لهذا الميناء بالمجالات القريبة منه. وبالنسبة لمدينة الدار البيضاء نجد المحطة السياحية مارينا تتموقع مجاليا بالقرب من ميناء الدار البيضاء الكبير... وغيرها من الموانئ والمصانع التي تتمركز بالقرب من الوحدات السياحية، خاصة بالمحور الأطلنطي الذي يبقى المنطقة الصناعية بامتياز إذ يضم ثلثي وحدات الإنتاج¹.

كما تشهد المجالات الساحلية القريبة من المحطات السياحية نموا متزايدا للتجمعات السكنية غير القانونية، والتي تقدم خدمات سياحية في مواسم الاصطياف التي تعرف إقبالا كبيرا بفضل العروض التفصيلية التي تقدمها مقارنة مع المركبات الصناعية المصنفة، هذا التعمير غير المتحكم فيه يشوه معالم المجال الساحلي الذي يأوي عدة مناطق سياحية مهيأة وفق المعايير التعميرية، وبشكل قانوني بجانب بنايات متناثرة وغير مهيكلية، مما يؤثر على حجم إقبال السياح عليها ويحد من تحقيق الأهداف السوسيو-اقتصادية التي تتوخاها الدولة من تطوير القطاع السياحي الساحلي.

ولقد ساهمت المشاكل البيئية المتعددة المصادر الناتجة عن التزايد السكاني والوحدات السياحية والصناعية والملاحة البحرية في تلويث وتراجع مستوى جودة مياه الشواطئ التي تأثرت بشكل سلبي بالنفايات والمقذوفات الخطيرة، خاصة تلك المرتبطة بالصناعات البتروكيماوية بمدينة المحمدية والدار البيضاء، والصناعات الفسفورية بمدينة آسفي والجرف لصفير²، مما أدى إلى تصنيف عدة شواطئ من بين الشواطئ غير الصالحة للسباحة ولا تتوافر فيها شروط السلامة والحماية للمصطافين، وهي إحصائيات تنشر من طرف الوزارة الوصية على قطاع البيئة، مما ينعكس سلبا على سلوك السياح ويؤدي بالتالي إلى تراجع القطاع السياحي الذي ما فتئ يراهن على خدمات وإغراءات البحر لتطوير تنافسية القطاع محليا وإقليميا ودوليا.

¹ - عبد القادر قيطوني : الإطار رقم 4 : الصناعة المغربية : بكتاب : المغرب مقارنة جديدة في الجغرافية الجهوية، مرجع سابق، ص : 128.

² - Mohammed Darmame : Littoral et pollution marine : exemple de la côte marocaine entre Oualidia et Safi Norois, n°154, Avril-Juin 1992. P : 312

بالإضافة إلى ما سبق، تشكل التغيرات المناخية¹ المتسارعة التي يشهدها العالم تهديدا حقيقيا للمجال الساحلي الدولي والمغربي بصفة خاصة الممتد على مساحات واسعة مرتبطة مجاليا مع محيطات وبحار الدول الأخرى ذات الصناعات الثقيلة، وحركية ملاحية بحرية قوية أثرت مع مرور السنوات على التوازن البيئي العالمي وساهمت في حدوث تغيرات مناخية نتيجة الاحتباس الحراري الناتج عن الانبعاث القوي للغازات في الهواء والذي أثر بشكل قوي على المناخ العالمي الذي انعكس تأثيره أيضا على البيئة وعلى السكان بشكل أخص²

فالتغيرات المناخية باتت تشكل رهانا قويا يواجه الاقتصاد والبيئة الوطنية نتيجة التأثيرات الكبيرة التي أحدثتها، خاصة على مستوى مياه البحر التي تشهد سنويا زيادة في منسوبها المائي بفعل ارتفاع درجة حرارة الأرض نتيجة ظاهرة الاحتباس الحراري، والتي أصبحت أمرا واقعا لا جدال فيه³، وأدت إلى تزايد مستوى البحار والمحيطات نتيجة ذوبان ثلوج المحيطات، الأمر الذي يتسبب في أضرار كبيرة على الشريط الساحلي⁴،

1- أصبح تغيير المناخ ظاهرة لا يمكن تجاهلها، مم يفرض على الدول أن تأخذها بعين الاعتبار و هي تضع سياساتها الطاقية والإقتصادية والإجتماعية والبيئية. ووعيا من المغرب بمخاطر التغيرات المناخية والتزاما منه بمقتضيات الإتفاقية الإطارية للأمم المتحدة حول التغيرات المناخية، أعد المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي تقريرا حول إدماج مقتضيات التغيرات المناخية في السياسات العمومية، ومن بين ما تضمنه التقرير أنه رغم التقدم الذي تحقق على مستوى إدماج مبادئ التنمية المستدامة في تطوير قطاع السياحة. إلا أن يلاحظ أن إستراتيجية رؤية 2020 المتعلقة بالتهيئة السياحية لم تأخذ بعين الإعتبار تطور التغير المناخي المجالي، وكذا الطبيعة الدينامية للخصائص المناخية للمناطق الأكثر عرضة للتهاشة المناخية مثل الساحل (ارتفاع مستوى سطح البحر، تدهور الكثبان الرملية). كما أكد التقرير ان المنظور الجديد للتهيئة السياحية لم يراع بما فيه الكفاية مسألة الإجهاد المائي وتفاقمها بفعل التغيرات المناخية بالرغم من أهميتها في توسيع المدن ذات الطابع السياحي مستقبلا.أنظر: تقرير المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي: "إدماج مقتضيات التغيرات المناخية في السياسات العمومية"، إحالة ذاتية رقم 2015/21 سنة 2015 الصفحات 25 و 45 .

- ويمكن تعريف تغير المناخ بأنه كل تغيير مؤثر وطويل المدى في معدل حالة الطقس يحدث لمنطقة معينة، هذه التغيرات يمكن أن تحدث نتيجة عدت أسباب أهمها الأنشطة التي يقوم بها الإنسان، كقطع الغابات وحرق الأشجار مما يؤدي إلى اختلال في التوازن البيئي، فضلا على ضغط الصناعة وما تنتفقه من الغازات الدفينة التي تحبس الحرارة كثنائي أكسيد الكربون. (<https://www.wikipedia.org/w/index>).
- تبعا للمادة الأولى من إتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ: "تغير المناخ يعني تغيرا في المناخ يعزى بصورة مباشرة أو غير مباشرة إلى النشاط البشري الذي يفرضي إلى تغير في تكوين الغلاف الجوي العالمي والذي يلاحظ، بالإضافة إلى التقلب الطبيعي للمناخ، على مدى فترات زمنية متمثلة".

وشكلت الدورة 22 لمؤتمر الأطراف في الاتفاقية الإطارية للأمم المتحدة بشأن تغير المناخ نقلة نوعية نحوه مرحلة التنفيذ والعمل من أجل المناخ والتنمية المستدامة. أكدت الدول على اتخاذ تدابير عملية من أجل خفض الانبعاثات المسببة للاحتباس الحراري وتعزيز جهود التكيف والتضامن مع الدول الأكثر تضررا من آثار هذه الظاهرة.

2- عبد المنعم مصطفى المعتمد : الانفجار السكاني والاحتباس الحراري : سلسلة عالم المعرفة، منشورات المجلس الوطني للثقافة والفنون والأدب، الكويت، غشت 2012، ص : 34.

3 - Mouricette ST Ein FELDER : Présentation : Changement climatique et prévention de risque sur le littoral, Ministère de l'Ecologie ;du Développement et de l'Aménagement durables. Paris 2007 p,8.

- Christine Clus-Auby, Roland Paskoff, Fernand Verger : Le patrimoine foncier du Conservatoire du littoral et le changement climatique : scénarios d'évolution par érosion et submersion : Annales de Géographie, t. 115, n°648, 2006. pp. 116.
doi : 10.3406/geo.2006.21305

http://www.persee.fr/doc/geo_0003-4010_2006_num_115_648_21305.

4-Samira MELLAS : Evaluation du risque Tsunamique sur le littoral atlantique marocain :Thèse de doctorat en cotutelle entre Université Paul Valéry-Montpellier3 et Université Chouaib Doukkali El-Jadida spécialité géosciences Marines : El-Jadida le 03/12/2012 (page 12 et autres). Voir aussi :

والساكنة، والوحدات السياحية، والمركبات الصناعية¹. وأصبحت هذه الظاهرة المناخية تشكل تحديا كبيرا أمام الدولة والجماعات الترابية التي أصبحت مدعوة إلى ضرورة الأخذ بعين الاعتبار مسألة التغيرات المناخية²، وأن تعمل على اتخاذ التدابير القانونية والوقائية لمواجهة هذه الظاهرة، ولعل ما شهدته السواحل المغربية سنة 2013 بكل من شاطئ عين الذئاب وشاطئ آسفي والمحمدية والرباط وسلا والقنيطرة خير دليل على المخاطر التي تتهدد الساكنة والمشاريع السياحية والصناعية والتجارية المتواجدة بالقرب من البحر.

لهذا بات لزوما على السلطات العمومية خاصة تلك المكلفة بإعداد المناطق السياحية الساحلية³ أن تأخذ بعين الاعتبار عند وضعها برامج التهيئة، المعطيات البيئية والتغيرات المناخية التي تؤثر على المجال الساحلي والداخلي، وأيضا تتأثر بالغازات والسموم التي تنفث في الهواء. إذ يتعين أن تراعى مسافة آمان تفصل المناطق السياحية على البحر يمنع فيها البناء، بالإضافة إلى بناء حواجز و متاريس تكون بمثابة درعا وقائيا لتمدد البحر في أقوى حركات المد خاصة في فصل الشتاء حماية لهذه المحطات ولمرتديها من السياح، وضمنا لتوافد منتظم للسياح.

-Nathalie Rousset : Economie du changement climatique : des politiques d'atténuation aux politiques d'adaptation : Economies et finances. : Thèse de doctorat soutenue à l'Université de Grenoble, 2012.France.

¹ -Paçcale DELECLASER : L'Etat de la connaissance : in changement climatique et protection du risque sur le littoral, Ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durable, Paris 2007, P : 13. Voir aussi :

- Sophie Ranchy : Le statut juridique des zones industrielles littorales et la pollution des sols : état de la réglementation et Perspectives : Histoire, Philosophie et Sociologie des sciences. Université du Droit et de la Santé : Thèse de doctorat soutenue à - Lille II, 2008.= =

= = - Cynthia-Yaoute Eid : LE DROIT ET LES POLITIQUES DE L'ENVIRONNEMENT DANS LES PAYS DU BASSIN

MEDITERRANEEN : APPROCHE DE DROIT ENVIRONNEMENTAL COMPARE : Thèse de doctorat soutenue à UNIVERSITÉ RENÉ DESCARTES – PARIS V FACULTÉ DE DROIT : Paris 2007.

² - في إطار المجهودات الرامية إلى التصدي لظاهرة التغيرات المناخية شارك المغرب في أشغال الدورة الأخيرة الحادية والعشرين لمؤتمر أطراف إتفاقية الأمم المتحدة الإطارية لتغير المناخ المنعقدة بباريس خلال الفترة من 29 نونبر إلى 12 ديسمبر . ويهدف هذا الإتفاق إلى تحسين تنفيذ إتفاقية الأمم المتحدة بشأن تغيير المناخ التي أعتمدت بنويورك في التاسع من ماي 1992، مما يتوخى من هذا الإتفاق احتواء ارتفاع معدل درجات الحرارة، كما يقر الإتفاق بأن مسؤولية التصدي لتحدي تغير المناخ هي مسؤولية مشتركة بين الدول ولكنها تتفاوت بحسب قدرات كل دولة واختلاف السياق الوطني لكل واحدة منها. (المملكة المغربية وزارة الشؤون الخاجية والتعاون، مديريةية الشؤون القانونية والمعاهدات، مذكرة توضيحية بشأن اتفاق باريس بتاريخ 12 ديسمبر 2015).

³ - بادرت المنظمة العالمية للسياحة إلى دق ناقوس الخطر حول تأثير التغيرات المناخية على السياحة العالمية، كما دعت إلى ضرورة مساهمة السياحة في التخفيف من آثار ومسببات التغيرات المناخية. وفي هذا الإطار انعقد مؤتمر حول السياحة والتغيرات المناخية بدافوس بسويسرا في أكتوبر 2007 دعا المؤتمرين إلى ضرورة وضع قطاع السياحة في صلب المشاكل الناجمة عن التغيرات المناخية ولذلك يتعين اتخاذ تدابير ملموسة وعملية لمواجهة الظاهرة، وخلق آليات تكيف القطاع السياحي مع التغيرات المناخية وتعبئة كافة المتدخلين في القطاع السياحي للقيام بما يلزم للحد من تأثير السياحة على المناخ.

وفي نفس الإطار أصدرت المنظمة العالمية للسياحة إعلان قرطاجنة الهندي بكولومبيا نونبر 2007 يؤكد على التوصيات المعن عنها بدافوس، وتحت الحكومات وكافة المتدخلين في القطاع السياحي على ضرورة اتخاذ التدابير القانونية والمالية للتخفيف من آثار ظاهرة التغيرات المناخية، والعمل على وضع سياسات سياحية تأخذ بعين الاعتبار التغير المناخي وتضع آليات للتخفيف والتكيف من الظاهرة. أنظر :

- Organisation Mondiale du Tourisme :De Davos à Bali : contribution du tourisme face au défi du changement climatique : 2007 (www.unwto.org).

القسم الثاني

آفاق التهيئة والحماية القانونية للساحل ومجالاته البيئية

ساهمت المشاكل التي عاقت هيئات التهيئة السياحية بالمجال الساحلي، والدروس والخلاصات المستنتجة من مبادرات التهيئة السياحية السابقة، في إطار برنامج تهيئة المناطق ذات الأولوية في الإعداد التي جاء بها مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية، في اقتناع الفاعلين في القطاع السياحي بضرورة إعادة صياغة سياسة جديدة للتهيئة السياحية تقوم على التخطيط و الدراسات العلمية. وبالفعل انطلقت عدة دراسات ركزت بالأساس على محاولة معرفة طلب سوق السياحة العالمي والمنوج السياحي الأكثر طلبا لرصد رغبات و توجهات السياح كمحدد لتطوير القطاع.

ولقد خلص القائمون على القطاع من خلال الدراسات المنجزة إلى أن الطلب العالمي للسياحة يركز على العرض السياحي الساحلي، بحيث أن نسبة 60 % من السياحة العالمية تفضل الوجهات السياحية المرتبطة بالبحر. وتؤكد الإحصائيات الصادرة عن المنظمة العالمية للسياحة أن المنطقة المتوسطية لوحدها تستأثر ب 33% من السياحة العالمية. وحاولت هذه الدراسات معرفة الطلب من خلال التعرف على سياسات و تجارب الدول الأخرى خاصة تلك التي لها خصائص قريبة من المغرب كتونس و مصر و التي حققت نتائج ناجحة في الميدان السياحي.

وكذلك، ساهمت السياسة الجديدة لإعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة التي تقوم على منظور قوامه اعتبار التهيئة الترابية أحسن وسيلة للحد من التفاوتات الجهوية، و السبيل الأمثل للتوفيق بين النجاعة الاقتصادية وحماية الثروات من جهة، وبين العدالة الاجتماعية والحفاظ على البيئة من جهة أخرى¹، في تهيئ الظروف المجالية الملائمة والتعريف بمؤهلات المغرب الطبيعية والاقتصادية والاجتماعية، ووضع آليات إجرائية تؤطر التوجه العام للنموذج التنموي الذي يريده المغرب من جهة، ومن كشف الجوانب السلبية والمشاكل والتحديات التي تعيق المجال الوطني من جهة ثانية، كما قدمت جملة من التوصيات والمبادئ والاقتراحات التي تركز عليها سياسة التهيئة والإعداد المجالي والتنمية المستدامة.

وفي هذا الإطار، تدرج السياسة السياحية الجديدة التي شهدت بدورها إصلاحات جذرية خلال السنوات الأخيرة، تهدف إلى وضع نمط تخطيط وتدبير سياحي على المدى

1- الرسالة الملكية الموجهة للحوار الوطني لإعداد التراب بتاريخ 2001/01/26.

البعيد والمتوسط، يتجاوز السلبيات والمشاكل التي عاقت تطوره خلال تجارب التهيئة والإعداد السياحي السابقة الغير المؤطرة، ويستفيد من المتغيرات الكبرى التي يشهدها المغرب الحالي، الذي يحاول جاهدا نهج أسلوب تنموي شمولي، جعل من المنظور الجديد للقطاع السياحي أولوية اقتصادية وشريك أساسي في التنمية الاجتماعية والمجالية، وأداة تدخلية لا غنى عنها للتهيئة والتنمية الجهوية، والتي تعمل على التأهيل المستدام للمجالات والسكنة والتراث وتوزيع المنافع والخيرات على المناطق والأماكن العميقة من البلاد¹.

ويرتكز المنظور الجديد للتهيئة السياحية على عدة مبادئ وتوجهات تشكل في شموليتها مضمون المنظور الجديد للسياحة، يهدف من خلاله الساهرون على تطوير القطاع والرفع من مردوديته ومن مساهمته في الاقتصاد الوطني، وذلك من خلال نهج أسلوب جديد في التدبير والتهيئة السياحية، يستفيد من مؤهلات المجال الوطني وإمكانياته المتنوعة، وتسخيرها خدمة للتنمية السياحية.

كما يعتمد هذا المنظور على تهيئة وإعداد مناطق سياحية تتوزع بعدة مجالات من التراب الوطني، وتتموقع أساسا بالساحل الذي اعتبره الفاعلون في القطاع إحدى مقومات تنمية السياحة التي باتت الصناعة الأولى وأولوية وطنية.

وإن من شأن تهيئة المناطق السياحية بالساحل، إستنادا على توجهات ومبادئ إعداد التراب الوطني، وعلى توجهات ومبادئ قانون الإطار بمثابة الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة²، أن يشكل إطارا ناجعا للتهيئة الساحلية، وأن يوفر حماية قانونية للساحل من خلال التقيد بالضوابط والتدابير ذات الإبعاد المجالية والبيئية والحفاظ على إستدامة الموارد الطبيعية.

¹- برنامج رؤية 2020 ص 3، منشورات وزارة السياحة.
²- يهدف قانو الإطار رقم بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة إلى:
 - تعزيز حماية الموارد والأوساط الطبيعية والتنوع البيولوجي،
 - إدراج التنمية المستدامة في السياسات العمومية القطاعية واعتماد استراتيجية وطنية للتنمية المستدامة،
 - تحديد التزامات الدولة والجماعات الترابية ومؤسسات العمومية وشركات الدولة والمواطنين في مجال حماية البيئة والتنمية المستدامة.
 كما أكد على أنه يتعين على الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية وشركات الدولة على إدماج التدابير المستمدة من التنمية المستدامة في السياسات العمومية الشاملة والقطاعية التي تعدها. كذلك، فرض هذا القانون على الدولة وهيئاتها التزامات تتمثل أساسا في السهر على إدماج المبادئ والأهداف المنصوص عليها في هذا القانون-الإطار ضمن آليات التخطيط وبرامج التنمية وضمان المشاركة للسكان في إتخاذ القرار المتعلق بالبيئة والتنمية المستدامة. (أنظر المواد 1 و13 و19 و20 من القانون- الإطار رقم 99.12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة سبقت الإشارة إليه).

وإلى جانب تدابير الحماية والتهيئة التي يجب إتباعها أثناء تهيئة المناطق السياحية بالساحل، يشكل القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل، إضافة مهمة للترسانة القانونية التي تعنى بالحماية القانونية للمجالات والأنظمة البيئية الوطنية، وبشكل خاص الساحل الذي يعد أبرز مكوناتها، ومن شأن ذلك أن يساهم في حماية ووقاية الساحل وتحقيق تدبير مندمج ومستدام للمجال الساحلي.

ولقد جاءت مضامين، وأهداف، ومبادئ قانون الساحل الجديد منسجمة ومتوازنة مع التوجهات ومبادئ القانون الدولي البيئي، ومحتويات النصوص القانونية الوطنية ذات الصلة بالقطاع البيئي. بحيث شكلت هذه النصوص مرجعيات أساسية، تؤطر وتوجه السياسات العمومية القطاعية ومنها عمليات التهيئة السياحية، إلى جانب قانون الإطار رقم 99-12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة. وذلك، بالرغم من الحدود القانونية والإشكاليات التي تتخلل مقتضياته، والتي تشكل حدودا على الحماية القانونية الناجعة للساحل.

وللإمام بالنقط والإشكاليات التي يثيرها هذا القسم، سنعمل على دراستها وتحليلها في فصلين، يتطرق الفصل الأول لمضامين المنظور الجديد للتهيئة السياحية الساحلية، والذي يقدم نموذج تهيئة سياحية مندمجة مجاليا تتخذ من الساحل موطناً لها (الفصل الأول)، ثم بعد ذلك، ننتقل لدراسة تهيئة المناطق السياحية بالساحل وفق المنظور الجديد، إلى جانب التطرق لمضامين تدابير الحماية والتهيئة والوقاية التي نصت عليها مقتضيات القوانين المتعلقة بالبيئة، مع التركيز على التدابير والإجراءات التي جاء بها القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل الذي يهدف إلى تحقيق تدبير مندمج للساحل الوطني (الفصل الثاني).

الفصل الأول: التدبير الجديد للتهيئة السياحية إطار للتأهيل الناجع للساحل.

لقد شكل مطلع الألفية الثالثة محطة هامة في تاريخ المغرب تميزت بعدة أحداث سياسية واقتصادية واجتماعية، دفعت بالدولة إلى تعميق التفكير في أساليب التخطيط وطرق التدبير السياسي والاقتصادي والاجتماعي للبلاد، والعمل على بلورة سياسات عمومية تستوعب الواقع المغربي الجديد.

وإلى جانب هذه العوامل الداخلية، كانت للظروف الإقليمية والدولية المحيطة الأثر العميق في تسريع وثيرة الإصلاحات العديدة التي يسعى من خلالها المغرب إلى محاولة وضع الاقتصاد الوطني في الطريق الصحيح الذي يمكنه من الانخراط في المناخ الاقتصادي العالمي، ويكون شريكا فاعلا في الحياة الاقتصادية العالمية الجديدة التي أصبحت تدار بأساليب ومحددات فرضتها العولمة على كافة المستويات السياسية والاقتصادية والاجتماعية والمجالية.

واستجابة لهذه المتغيرات الداخلية والخارجية، عمل المغرب على إعادة النظر في العديد من السياسات العامة¹ المرتبطة بالمجال الترابي والاقتصادي والاجتماعي، خاصة القطاع السياحي الذي شهد مراجعة شاملة في الهيكلة الإدارية وأساليب التهيئة وتنويع المنتوجات والأهداف بحيث أسست لمنظور تدبيري جديد للقطاع.

ويرتكز المنظور الجديد للتهيئة السياحية على عدة مبادئ (التضامن والشراكة والوحامية والتماسك الاجتماعي والنجاعة...)، وتوجهات تشكل في شموليتها مضمون

¹ - السياسة العامة: السياسة العامة أو السياسات العامة هي الدليل محدد المبادئ للإجراءات التي تتخذها السلطات التنفيذية الإدارية لـ الدولة فيما يتعلق بفئة معينة من القضايا بطريقة تتماشى مع القانون والأعراف المؤسسية. وبشكل عام، يمثل أساس السياسات العامة في مدى الالتزام بالقانون الوطني الدستوري الأساسي ذي الصلة وكذلك تنفيذ التشريعات مثل القانون الفيدرالي الأمريكي. كذلك تشمل الأسس الأخرى كلاً من التفسيرات والأنظمة القضائية والتي يتم اعتمادها بشكل عام من خلال تشريعات. تعرف مجموعة أخرى من العلماء هذا المصطلح باعتباره نظاماً يتضمن "خطط العمل، والإجراءات التشريعية، والقوانين والأولويات التمويلية المعنية بقضية معينة والتي تصدرها الجهة الحكومية أو أي من ممثليها". وبهذا يمكننا القول أن السياسات العامة عادةً ما تتجسد في "الداستير، والقوانين التشريعية، والأحكام القضائية". <https://fr.wikipedia.org>.

السياسة الجديدة للسياحة، التي تهدف إلى تطوير الاقتصاد الوطني وتنمية هذا القطاع بالاعتماد على ما يوفره المجال الوطني من ثروات طبيعية ومؤهلات سياحية.

وفي هذا السياق، جاءت سياسة التهيئة السياحية الجديدة لتأسس لرؤية تهيئة جديدة تركز على مقومات وطرق تدبير حديثة تتمحور حول المجال الساحلي كإطار جغرافي بمواصفات استثنائية لدعم القطاع السياحي الوطني من جهة، وللمساهمة في إعداد الساحل من جهة ثانية. تسهر عدة هيئات وطنية على تنفيذ برامجها، أعيد تنظيمها وهيكلتها لمواكبة التصورات الجديدة للقطاع السياحي تعمل بشراكة مع الجماعات الترابية والقطاع الخاص(المبحث الأول).

كما تسعى الدولة من خلال مراجعة القطاع السياحي تحقيق رهانات وأهداف اقتصادية ومجالية ومنافع اجتماعية، تأمل الدولة من خلالها تنويع مصادر الاقتصاد الوطني ومساهمة القطاع في مشروع التنمية البشرية الرامي إلى الحد من الهشاشة والإقصاء. كذلك، ينتظر الفاعلون من القطاع السياحي تحقيق التوازن المجالي ونهج تدبير مندمج للمجالات التي تأوي المناطق السياحية، و الحد من الاختلالات العميقة و توزيع المنافع بين مناطق التراب الوطني، آخذين بعين الاعتبار مبادئ وأهداف التنمية المستدامة وحماية الأوساط الطبيعية والتدبير المندمج للساحل الذي يتطلب مشاركة كافة المتدخلين مركزيا وجهويا ومحليا(المبحث الثاني).

المبحث الأول: مرتكزات وأسس المنظور الجديد للتهيئة السياحية الساحلية

نقصد بالمرتكزات والأسس، المبادئ و التوجهات التي يقوم عليها التدبير الجديد للتهيئة السياحية والتي تشكل "قطيعة" مع السياسة السياحية السابقة التي كانت تتسم بالمركزية وغياب التخطيط، وتقوم على مؤشرات مالية صرفة لا تأخذ بعين الاعتبار الأبعاد المجالية والاجتماعية للتهيئة السياحية.

لكن في الوقت الحالي، الذي يشهد تنامي الوعي بقضايا البيئة والمجال، بات لوزوما على عمليات التهيئة السياحية باعتبارها نشاط بشري تدخلي تأثر وتتأثر بالمجال ومكوناته

الطبيعية والبشرية أنتضع نموذج تهيئة سياحية مندمجة مجاليا يساهم في تنمية المجالات التي تستهدفها.

وترتكز السياسة الجديدة للتهيئة السياحية التي أعدت على ضوء توجهات إعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة وتدابير الحماية والوقاية المنصوص عليها في القوانين المتعلقة بالبيئة ومجالاتها، ووفق توجه مجالي وتخطيط أسست له الخطب الملكية وتؤطره اتفاقات تطبيقية، وبرامج عمل تحدد مسؤوليات المتدخلين، وتبين التزامات وواجبات كل الأطراف.

شكلت هذ المرتكزات الإطار العام لتبلور المنظور الجديد للتهيئة السياحية (المطلب الأول)، منظور يعتمد على تهيئة مناطق سياحية بالساحل لتنمية القطاع السياحي، والتي يمكن استثمارها لحماية وتهيئة المجال الساحلي بالشكل (المطلب الثاني)، الذي يساعد على اندماج القطاع السياحي مجاليا بالساحل ومساهمته في تطوير آليات التدبير المندمج لهذا المجال.

المطلب الأول: السياق العام لتبلور المنظور الجديد للتهيئة السياحية الساحلية.

تميزت العشرية الأخيرة من القرن الحالي بالعديد من الإصلاحات الهيكلية الهادفة إلى تحقيق تنمية وطنية وتطوير أداء الاقتصاد الوطني. ويرتكز هذا النموذج التنموي الطموح على أربعة مداخل استراتيجية¹ أساسية ومرتبطة، تتمثل في النمو الاقتصادي، والتنمية البشرية، والتنمية الجهوية، والتنمية المستدامة. فهذه المكونات الأربعة اعتبرها الفاعلون السياسيون مفاتيح محورية لتحديث الدولة واندماجها في الاقتصاد العالمي والإقليمي. ولتحقيق النمو الاقتصادي الذي يعد أحد أركان التنمية الشمولية، حاول المغرب منذ سنوات العمل على الانفتاح والاندماج في الاقتصاد العالمي، وتمتين العلاقات الإقليمية مع

1- استراتيجية "STRATEGJE": هي "علم أوفن النشاط الإنساني الذي يسعى إلى أهداف معينة، وهو يكون إراديا وصعبا. فهي ترمي، أي الاستراتيجية، إلى أهداف وغايات محددة ومدققة، وتتطلب مجهودات جوهرية للتغلب على الصعوبات والعراقيل".

- Dictionnaire de STRATEGJE, sous le direction de Thierry de Montbrial et Jean Kleiw : PUF : Ponis 2007- P°527.
- ومصطلح الإستراتيجية يرتبط تاريخيا بالمجال العسكري والحروب، ولنجاعته ودقته في تحقيق الأهداف المسطرة، أصبح أحد محددات علم الإقتصاد ومحور المجالات الصناعية والفلاحية إلى أن أصبح مكون أساسي وأداة مؤطرة وموجهة لكل السياسات العمومية.

الإتحاد الأوروبي¹. لأجل ذلك، قام بالعديد من الإصلاحات والبنيات التحتية² والرفع من تنافسية المجال الوطني.

إلى جانب هذه البنيات، قام المغرب بوضع عدة استراتيجيات قطاعية³ تشمل عدة قطاعات اقتصادية بهدف تنميتها وتحديثها للرفع من أداء الاقتصاد الوطني وتنويع مصادره، وخلق فرص الشغل. ومن بين أهم هذه الاستراتيجيات القطاعية نجد رؤية 2010 المتعلقة بتنمية القطاع السياحي، وكانت أول الاستراتيجيات التي أعطيت انطلاقتها يناير 2001.

ويوضح هذا الاهتمام الذي حظي به القطاع السياحي، مكانة القطاع الذي أصبح صناعة أكثر منه مجال للترفيه، ومصدر لجلب العملة الصعبة، وبات يعول عليه كمحدد رئيسي لتنمية القطاع الاقتصادي والاجتماعي وتهيئة مناطق المجال الوطني.

ومن جهة ثانية، كان للتراجع والانكماش الذي عرفه القطاع السياحي أواخر القرن الماضي، والنتائج عن تراجع حجم الاستثمارات السياحية، وفشل برامج التهيئة السياحية الساحلية، دورا قويا حتم على الفاعلين في القطاع السياحي ضرورة العمل على صياغة سياسات جديدة للقطاع تنبني على معطيات ودراسات فعلية وعلى تخطيط واستراتيجية ترسم طريق العمل وتحدد الأهداف والتزامات الأطراف، وآليات التتبع والتنفيذ.

1 - بغية تحديث الاقتصاد الوطني وضمان اندماجه عالميا وإقليميا، عمل المغرب على تحرير الاقتصاد الوطني وتهيئ ظروف انفتاحه واندماجه، كانت أولى الخطوات انضمام المغرب إلى اتفاقيات الغات 1987، واتفاقيات التبادل الحر. وفي هذا الشأن وقع العديد من الاتفاقيات الثنائية مع كل من مصر والأردن وتونس وتركيا والإمارات العربية المتحدة والولايات المتحدة الأمريكية. كما قوى علاقاته إقليميا مع الاتحاد الأوروبي ليصل إلى = مستوى الشريك المتقدم مع الاتحاد سنة 2008، دون أن يتجاهل تقوية التعاون جنوب - جنوب مع عدة دول إفريقية توجت بعودة المغرب إلى الإتحاد الإفريقي. هذه المبادرات ساهمت في تنويع الشركاء الاقتصاديين وفتح آفاق جديدة للاقتصاد الوطني.

2 - انسجاما مع المبادرات والالتزامات الخارجية قام المغرب بإنجاز عدة بنيات تحتية كبرى، تجلت أساسا في بناء ميناء طنجة المتوسط، وتقوية الطريق المتوسطية وشبكة الطرق السيارة بالمغرب، وتحديث القطاع السكني وإعطاء انطلاقة إنجاز الخط السريع بين طنجة والدار البيضاء، إلى جانب تقوية الطاقة الاستيعابية للمطارات وتدعيم الخطوط بالإنخراط في برنامج السماء المفتوحة.

3 - إلى جانب القطاع السياحي، أعطيت انطلاقة باقي الاستراتيجيات الكبرى الأخرى، كبرنامج اندماج في الميدان الصناعي والتكنولوجيا الحديثة والمخطط الأخضر في الميدان الفلاحي، ورؤية 2015 في مجال الصناعة التقليدية، ومخطط اليوتس الذي يهدف إلى تنمية وتثمين قطاع الصيد البحري، والمخطط المغربي للطاقة الشمسية.

- إلى جانب النمو الاقتصادي، حدد المغرب ثلاث مكونات أخرى للتنمية الشاملة وتمثل في:
- المبادرة الوطنية للتنمية البشرية والتي انطلقت برامجه سنة 2005، وتهدف إلى تقليص هامش الفقر والهشاشة، والحد من الإقصاء والتهميش، ولهذا الغرض تمت تعبئة الإدارات والمؤسسات العمومية ومختلف الجماعات المحلية وتخصيص غلاف مالي فاق 10 ملايين درهم للفترة ما بين 2005/2010.

- التنمية الجهوية: في هذا الإطار تمت دسترة الجهة والرقى بها إلى مستوى جهوية متقدمة شريك للدولة، كما أعطيت لها صلاحيات موسعة في ميادين التنمية المجالية وإعداد التراب الوطني وتدبير المجال الساحلي وتمت مراجعة قانونها التنظيمي بصور القانون رقم 14-111 المتعلق بالجهات، كما تم اعتماد تقسيم جهوي جديد يختزل جهات المغرب إلى 12 جهة بدل 16 جهة.

- التنمية المستدامة: أصبحت تشكل محدد أساسي ومرجع للسيااسات العامة. ولقد شكل القانون الإطار رقم 12-99 بمثابة الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة إطارا قانونيا حدد العديد من الأهداف وتضمن مجموعة من المبادئ يتعين على كافة المتدخلين الالتزام بها ووضع البرامج والمخططات على ضوئها.

وفي هذا السياق، قامت الوزارة بإنجاز دراسات عملية، وتقييم مبادرات التهيئة السابقة، ودراسة مبادرات التجارب الرائدة في الميدان السياحي ذات الخصوصيات القريبة من المغرب كتجربة تونس ومصر.

ويمكن القول أن التخطيط والتوجيه في القطاع السياحي، قد بدأ مع المنظور الجديد الذي يشكل قطيعة مع السياسات السابقة التي اتسمت "بالإرتجالية"، لا تستند على برامج ومناهج للعمل، بل أصبحنا أمام سياسة عمومية موجهة ومؤطرة، تركز على أهداف وغايات، تلعب فيها الدولة دورا أساسيا وتدخلها بشراكة مع القطاع الخاص.

ولقد توجت هذه المجهودات بإعلان انطلاق المرحلة الأولى من التدبير السياحي الجديد في إطار رؤية 2010 سنة 2001 تم خلالها تحديد عدة مناطق سياحية للتهيئة بالساحل. استمر تنفيذ عمليات التهيئة السياحية وتطوير أساليبها مع انطلاق إستراتيجية التهيئة السياحية في أفق سنة 2020. وتؤطر عمليات التهيئة السياحية اتفاقات تطبيقية وبرامج تعاقدية موقعة بين الحكومة والقطاع الخاص (الفرع الأول)، وجاءت تعكس التوجهات والمبادئ العامة المجالية، وفي صلب توجهات سياسة إعداد التراب الوطني ومبادئ واهداف التنمية المستدامة (الفرع الثاني) التي حددت المحاور الأساسية لتنمية المجال الوطني ككل.

الفرع الأول: مرجعيات ومنطلقات التهيئة السياحية الساحلية.

هيأت الإصلاحات الهيكلية التي قام بها المغرب، والمراجعات والدراسات الخاصة بالقطاع السياحي الظروف الملائمة و المساعدة على وضع وإعطاء انطلاقة الاستراتيجية الجديدة للتهيئة السياحية وبشكل خاص التهيئة السياحية الساحلية، التي أراد منها المغرب تطوير القطاع وجعله قاطرة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ويستند المنظور الجديد للتهيئة السياحية على عدة مرجعيات ومنطلقات تمثل الإطار العام الذي يؤسس للاستراتيجية الجديدة، ويحدد مضامينها ومفاهيمها وأهدافها، وآليات تنفيذها. كما يشكل الأرضية القانونية والأساس الذي تستمد منه "شرعيتها" ومحدداتها، مما يجعلها تحظى بإجماع وتوافق كافة المتدخلين في المجال السياحي.

وتتمثل هذه المرجعيات المؤسسة لرؤية 2010 التي انطلقت يناير 2001، وكذلك الموجهة لإستراتيجية 2020، في التوجيهات الملكية من خلال الخطاب (الفقرة الأولى) المرتبطة بالقطاع، والتي تشكل الإطار العام الذي يرسم خريطة طريق استراتيجية السياسة السياحية، وبشكل خاص السياحة الساحلية والسياحة الثقافية. إلى جانب ذلك، تمثل الاتفاقات الإطار والاتفاقات التطبيقية لها (الفقرة الثانية)، آليات تعاقدية تحدد التزامات وواجبات الأطراف المكلفة بتنفيذ استراتيجية التهيئة السياحية.

الفقرة الأولى: الخطاب الملكية خريطة طريق لبرامج التهيئة السياحية.

تشكل الخطاب الملكية عموماً إطار مرجعياً ومنطلقاً مؤسساً للسياسات العامة التي تنهجها الدولة. وتدخل في إطار الاختصاصات والصلاحيات التي يكفلها الدستور والقوانين للمؤسسة الملكية، باعتبارها أعلى سلطة على هرم النظام السياسي المغربي. والقطاع السياحي لم يشكل الاستثناء من هذه القاعدة، إذ شكل الخطاب الملكي المؤرخ في 10 يناير 2001 الإطار والمرجعية التأسيسية للمنظور الجديد للتهيئة السياحية، إذ حدد المحاور الأساسية وأعطى التوجيهات التي توطر الاستراتيجية الجديدة للتدبير السياحي. وفي هذا السياق، اعتبر تأهيل القطاع السياحي أولوية اقتصادية ووطنية يتعين على الكل حكومة وشعباً الانخراط في مسلسل إصلاح وتطوير القطاع. وكذلك ضرورة ضمان إشراك واسع النطاق للهيئات الترابية وفعاليات المجتمع المدني، والانفتاح على القطاع الخاص لتوفير الطاقات والحلول الكفيلة لإنجاح التخطيط الجديد للقطاع السياحي. ويتأسس المنظور الجديد لعمليات التهيئة السياحية على المضامين التالية:

- تسخير كافة المؤهلات وإشراك فعلي لكل المتدخلين.
- ترسيخ ثقافة جديدة للسياسة السياحية.
- إدخال البعد الأيكولوجي في التدبير السياحي.
- إعداد وتهيئة مركبات سياحية تقدم خدمات بأئمة تنافسية.
- تنويع المنتج السياحي ومصادره لتنمية القطاع.
- اعتماد مقاربة جهوية بإشراك الفاعلين المنتخبين والهيئات المهنية في التدبير السياحي.

- تصفية الوعاء العقاري، ووضع العقارات ذات الصبغة السياحية رهن إشارة المستثمرين والمهتمين بمجال القطاع السياحي.

يتبين من مضامين الخطاب الملكي المؤسس للمنظور الجديد للتهيئة السياحية، أن السياسة السياحية الجديدة يتعين أن تتم في إطار مسؤول يهدف إلى تحقيق مردودية اقتصادية وتنمية اجتماعية تضامنية، والحفاظ على الثروات الطبيعية وأن تستوعب التصورات والتطورات التي تعرفها أساليب التدبير والإدارة، والانفتاح على المفاهيم الجديدة بالتدبير وعلى باقي القطاعات الأخرى في أفق وضع مفهوم موسع للتهيئة السياحية يتجاوز المعطيات المالية، بل مفهوم تشاركي يبنى على تقاسم المسؤوليات، ويضمن مشاركة فعالة لكافة المتدخلين من إدارات عمومية ومؤسسات وجماعات ترابية. إلى جانب الاستفادة من القطاع الخاص الذي أصبح يشكل قوة استثمارية¹ واقتصادية يتعين على الدولة استغلالها عبر فتح آفاق ومجالات أمامها توظف فيها أموالها وخبراتها في إطار برامج وتعاقدات وشركات مع القطاع العام.

ويقوم المنظور الجديد للتهيئة السياحية على توسيع دائرة المتدخلين وطنيا و أفقيا على المستوى الترابي. فالدولة كفاعل أساسي تحتفظ بمهام التتبع والإشراف ووضع السياسة السياحية، وتنزيل مضامين الخطب الملكية في شكل برامج عمل وقرارات تنفيذية. كما تقوم بتجهيز المناطق السياحية وتصفية الوعاء العقاري وإنجاز البنيات التحتية بضواحي المحطات السياحية، حتى تستفيد الساكنة من عمليات التهيئة السياحية التي تقوم على مبدأ انفتاحها واندماجها بالمجالات المحيطة بها.

¹ - ساهمت مجهودات الدولة المتعلقة بتحسين مناخ وظروف الاستثمار ومراجعة مجال التشجيعات الجبائية واتخاذ تدابير تحفيزية للاستثمار، في خلق جو من الثقة والتحفيز لدى القطاع الخاص الوطني والذي شجعت التدابير التشجيعية التي جاء بها قانون إطار رقم 18.95 بمثابة ميثاق للاستثمارات

- ظهير شريف رقم 1.95.213 صادر في 14 من جمادى الآخرة 1416 (8 نونبر 1995) تنفيذا لقانون الإطار رقم 18.95 بمثابة ميثاق للاستثمارات ج. رعد 4335 بتاريخ 1995/11/29 ص. 3030، والمرسوم رقم 2-00.895 صادر في ذي القعدة 1421 (31 يناير 2001) لتطبيق المادتين 17 و 19 من القانون الإطار رقم 18.95 بمثابة ميثاق للاستثمارات، ج. ر بتاريخ 2001/02/15. بالإضافة القانون رقم 86-12 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 86-12 بتاريخ 24 ديسمبر 2014 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6328 بتاريخ 22 يناير 2015.

وبغية إعطاء دفعة لهذا الميثاق جاء الخطاب الملكي المؤرخ في 30 يوليوز 2002 بمناسبة عيد العرش ليؤكد على ضرورة تأهيل الاقتصاد الوطني من خلال حفز الاستثمار بهدف تأهيل اقتصادنا الوطني وتقوية إنتاجيته ومردديته، وفي هذا الصدد حث على تفعيل المراكز الجهوية للاستثمارات وتنفيذ مختلف التوجيهات الواردة في الرسالة الملكية الموجهة للوزير الأول بشأن التدبير اللامركز للاستثمار.

- الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى الوزير الأول في موضوع التدبير اللامركز للاستثمار المؤرخة في 09 يناير 2002 والمنشورة بالجريدة الرسمية عدد 4970 بتاريخ 2002/11/17 ص. 75

إلى جانب الدولة، هناك الجماعات الترابية وبشكل خاص مؤسسة الجهة التي يراهن عليها المغرب كفاعل ترابي لتطوير أساليب التخطيط والتدبير المحلي، والعمل في إطار تشاركي محليا مع باقي الجماعات الأخرى والمؤسسات العمومية ومؤسسات القطاع الخاص. وجهويا تعتبر مؤسسة الجهة بمفهومها الحالي فاعل ترابي¹ شريك للدولة يقوم بالاختصاصات المسندة إليها في إطار تعاقدات وبرامج عمل مع الدولة.

كذلك، لا بد من إشراك² فعلي ومسؤول للقطاع الخاص الأجنبي والوطني، والذي يمكنه أن يقوم بأدوار فعالة إلى جانب الفاعلين العموميين لتحقيق أهداف التهيئة السياحية. ويتضح جليا دور القطاع الخاص، من اتفاق الإطار والاتفاق التطبيقي له، إذ يعتبر أحد الأطراف الموقعة والملتزمة إلى جانب الحكومة بتنفيذ مضامين المنظور الجديد للتهيئة السياحية.

وفي نفس الإطار، جاءت رؤية 2020 التي تؤسس لاستراتيجية التهيئة السياحية بالمغرب لتضيف لبنة أخرى في مسلسل تطوير القطاع السياحي، وتشكل استمرارا للالتزامات الدولة في المجال السياحي، وتطويرا لأساليب التدبير والأهداف التي أسست عليها السياسة السياحية منذ 2001.

ويعتبر الخطاب الملكي المؤرخ في أبريل 2007، الذي ألقى خلال ورشات تتبع إنجاز رؤية 2010، الأساس الذي تقوم عليه استراتيجية التهيئة الجديدة، وجاء ليؤكد نجاح العقد الأول من التهيئة والعمل، ويؤكد أيضا التزام الدولة والشركاء المتدخلين بالعمل على الاستمرار في استكمال البرامج السياسية التي انطلقت مع رؤية 2010. ومن جهة أخرى، استنباط الدروس والخلاصات للاستفادة من التجربة الأولى بما يوفر الظروف الملائمة لتطوير الأداء، مع الحرص على تنسيق موسع بين القطاع السياحي الوطني مع باقي القطاعات الاقتصادية والاجتماعية كالصناعة التقليدية والثقافة والفلاحة والبيئة.

¹ - مبدأ الترابية: يقضي الأخذ بعين الاعتبار البعد الترابي ولاسيما الجهوي بهدف ضمان تفصيل أفضل للتدابير المتخذة من قبل مختلف المستويات الترابية لاتخاذ القرار وتشجيع تعبئة الفاعلين الترابيين لصالح تنمية بشرية مستدامة ومتوازنة للمجالات. (الفصل 02 من القانون الإطار رقم 99-12 بمثابة الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة).

² - ينص الفصل 139 من دستور المملكة 2011 على: "تضع مجالس الجهات والجماعات الترابية الأخرى آليات تشاركية للحوار والتشاور لتيسير مساهمة المواطنين والمواطنات والجمعيات في إعداد برامج التنمية وتتبعها..".

- تنص المادة 162 من القانون رقم 14-111 المتعلق بالجهات على: "يمكن للجهات في إطار الاختصاصات المخولة لها أن تبرم فيما بينها أو مع جماعات ترابية أخرى أو مع الإدارات العمومية أو المسسات العمومية... اتفاقيات للتعاون والشراكة من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة".

- نص النص أعلاه تضمنه القانون رقم 14-113 المتعلق بالجماعات تحت رقم 149.

وانطلاقاً من الخطوط العريضة للخطاب الملكي المؤرخ في أبريل 2007، تتبين أسس ومرتكزات استراتيجية التهيئة المتطورة التي جاءت بها مضامين رؤية 2020. وتتأسس هذه الأخيرة على توسيع مفهوم التهيئة والتدبير السياحي الذي أصبح مفهوماً موسعاً يتجاوز التجهيز والتهيئة وإعداد المناطق التي تحتضن المشاريع السياحية، ليشمل البعد البيئي والحفاظ على الموارد الطبيعية، وضمان استدامتها. لأجل ذلك، يتعين على الفاعلين العموميون العمل على التوفيق بين تنمية القطاع السياحي والحفاظ على الموارد الطبيعية، واستغلالها بالشكل الذي يحافظ عليها للأجيال القادمة، وإنجاز التجهيزات والبنى التحتية التي تأخذ بعين الاعتبار الخصائص الإيكولوجية والبيئية والقدرة الاستيعابية¹ لكل مناطق التهيئة.

ويقوم أسلوب التهيئة السياحية الجديد على مقاربة مندمجة وإرادية للتهيئة المجالية، والاستفادة من مجموع إمكانياته ومؤهلاته، واعتماد أسلوب تهيئة سياحي جديد قسم مجالات التراب الوطني في إطار رؤية 2020 إلى ثمان مناطق سياحية تتجاوز الحدود الإدارية للتقسيم الترابي مما يمكنها من الاستفادة من كل الموارد الطبيعية والتاريخية التي لازالت لم تستغل لغاية الآن².

والواضح أن أهداف المنظور الجديد للتهيئة السياحية تلتقى مع الأهداف العامة لسياسة إعداد التراب والتنمية المجالية التي توصي – سياسة إعداد التراب – بتبني نماذج تهيئة قطاعية مسؤولة تأخذ بعين الاعتبار الأبعاد الكبرى للمجال الوطني، وتحافظ على الموارد من التدهور والزوال، وتتأسس في برامجها على استراتيجيات تحافظ على المجال بثرواته باعتباره ملكاً مشتركاً³ للمواطنين أنياً ومستقبلياً. كما تستند على عدة مبادئ⁴ وأهداف

¹ - القدرة الاستيعابية ترتبط بالمحددات البيئية للوسط السياحي فهي تعني مدى قدرة الموقع السياحي الذي يتضمن مركباً أو منطقة سياحية على تحمل عمليات التهيئة وأفواج السياح، مما يعني أن استحضار هذا المعيار -القدرة الاستيعابية- يتحكم في توزيع الأسر المراد خلقها من وراء عمليات إحداث محطات سياحية على هذه الأخيرة. ويقابل هذا المصطلح مصطلح آخر هو الطاقة الاستيعابية والتي تفيد معنى الكم أي العدد من الأسر التي يمكن أن تحدث في محطة معينة.

² - من بين حوالي 1500 موقع سياحي مصنّف بالمجال الوطني، فالقطاع لا يستفيد إلا من حوالي 350 منطقة سياحية، مما يتطلب بديل مزيد من الجهد وتسخير الآليات القانونية والمؤسسية والموارد المالية الكفيلة بالولوج إلى خدمات هذه المناطق.

³ - تنص المادة 06 من القانون الإطار رقم 99-12 بمثابة الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة على: "تعتبر الموارد الطبيعية والنظم البيئية والتراث التاريخي والثقافي ملكاً مشتركاً للأمة. وتكون موضوع حماية واستصلاح وتضمن على أساس تدبير مندمج ومستدام".

⁴ - جاء القانون الإطار رقم 99-12 بمثابة الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة بعدة مبادئ كمبدأ الاندماج ومبدأ الترابية ومبدأ التضامن ومبدأ الاحترار ومبدأ الوقاية ومبدأ المسؤولية ومبدأ المشاركة، واعتبرها المشرع عناصر للتأطير يجب التقيد بها حين إعداد وتنفيذ السياسات والاستراتيجيات والبرامج ومخططات العمل من قبل الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية وشركات الدولة. (أنظر المادة 02).

تضمنتها النصوص التشريعية المتعلقة بالمجالات البيئية، وتلك التي نصت عليها مقتضيات قانون الإطار بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة.

وخلاصة القول، أن المنظور السياحي الجديد المؤسس وفق رؤية 2010 وإستراتيجية التهيئة السياحية 2020، جاء كمنتفس جديد للقطاع السياحي، وللاقتصاد الوطني الذي تواجهه عدة تحديات داخلية ناتجة عن سوء التدبير والتهميش الذي كان سائدا في ظل السياسات السابقة، إلى جانب تحديات إقليمية ودولية تفرض محددات ومعايير تنافسية قوية. بالإضافة إلى كونه جاء كترجمة ميدانية للتوجهات العامة لإعداد التراب والتنمية المستدامة والحكمة الترابية¹ والمبادئ والأهداف البيئية.

وإلى جانب الخطب الملكية التي أسست الأرضية وأهداف التهيئة السياحية، وخاصة تلك المرتبطة بالمجال الساحلي، قامت الحكومة والقطاع الخاص بالعمل على تفعيل مضمون المنظور الجديد للتهيئة الساحلية بإبرام اتفاقات وإعداد برامج عمل تطبيقية.

الفقرة الثانية: اتفاقات الإطار والاتفاقات التطبيقية.

إن نجاح أية سياسة عمومية متوقف أساسا على تحديد دقيق لمسؤوليات الأطراف المتدخلة وطنيا ومحليا لإنجازها وتنفيذ برامجها، وتوضيح التزامات كل طرف. وكذلك تحديد الإطار والتصور العام لهذه السياسة، والأهداف والغايات المراد تحقيقها، فضلا عن

¹ عرفت منظمة الأمم المتحدة الحكامة على أنها: "الأسلوب التشاركي للحكم ولتدبير الشؤون العامة الذي يركز على تعبئة الفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين، سواء من القطاع العام أو من القطاع الخاص وكذلك من المجتمع المدني بهدف تحقيق العيش الكريم المستدام لجميع المواطنين". استعمل مفهوم الحكامة من طرف مؤسسة البنك الدولي مع إطلاق سياسة التقويم الهيكلي التي تهدف ضبط التوازنات المالية للدولة المدينة وملاءة سياساتها العمومية مع السوق العالمية. وهي لا تقيّد فقط ضوابط الميزانية والتحكم في الاختلالات الاقتصادية ولكن أيضا تحقيق نون من الشفافية في اتخاذ القرار وأسلوب ممارسة السلطة في تدبير الموارد الاقتصادية والاجتماعية من أجل التنمية. أما برنامج الأمم المتحدة الإنمائي فيعرف مفهوم الحكامة بأنه: "نسق جديد من العلاقات والمسااطر والمؤسسات التي تتمفصل بها مصالح المجموعات والأفراد وتمارس الحقوق والواجبات وتحل النزاعات وتشجع التشارك بين المساهمين وتوزيع المشوليات".

-<https://ar.wikibooks.org/wiki>

(-Osmont Annick. La «governance» : concept mou, politique ferme. In: Les Annales de la recherche urbaine, N°80-81, 1998. Gouvernances. pp. 19-26; http://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_1998_num_80_1_2193: Page03). Voir aussi :

- Andréani. Gouvernance globale : origines d'une idée. In: Politique étrangère, n°3 - 2001 - 66^eannée. pp. 549-568; doi : 10.3406/polit.2001.5098 http://www.persee.fr/doc/polit_0032-342x_2001_num_66_3_5098.

- Zuma Nkosazana Clarice. Mondialisation et gouvernance. In: Politique étrangère, n°4 - 1999 - 64^eannée. pp. 831-838; doi : 10.3406/polit.1999.5010 http://www.persee.fr/doc/polit_0032-342x_1999_num_64_4_5010.

توفير الآليات القانونية المؤسساتية والوسائل المالية واللوجستية الكفيلة بترجمة برامجها على أرض الواقع.

وفي هذا السياق، شكلت إتفاقات الإطار والبرامج التعاقدية والاتفاقات التطبيقية لهذه البرامج إحدى الآليات القانونية التي ارتكزت عليها سياسة التهيئة السياحية الجديدة، والتي تعد بمثابة الإطار المنظم لتنفيذ مخططات التهيئة الساحلية.

وتعتبر الاتفاقات والتعاقدات الإطار الجديد للتدبير والعمل الذي يربط بين الدولة كفاعل ومتدخل رئيسي وباقي المتدخلين. وقد اتخذت هذه التعاقدات صورا وأشكالا وتسميات متعددة وتطورت بتطور الشراكة بين الدولة والجماعات الترابية بشكل خاص، وباقي المؤسسات والهيئات والقطاع الخاص التي تتعاقد مع الدولة من أجل إنجاز بعض العمليات والبرامج التي هي أصلا من اختصاص الدولة.

ويفسر اعتماد السلطة الحكومية المكلفة بالقطاع السياحي هذا النوع من التعاقدات حرصها على تقاسم المسؤوليات مع باقي الأشخاص المتدخلة والقطاع الخاص بعد أن أبان التدبير العمومي للشأن العام على عدم نجاعته، بحيث بات تدخل القطاع الخاص والاستفادة من مدخراته وخبراته خيارا حتميا في ظل إرتفاع أعباء الدولة الأمنية والاقتصادية والاجتماعية والمجالية والبيئية. ولقد تطور هذا النموذج التعاقدية خاصة في ميدان إعداد التراب نظرا لجسامة وصعوبة تحقيق أهدافه التي لن تتحقق من دون توسيع دائرة الشراكة مع الوحدات الترابية. وهذا ما قام به المشرع الفرنسي في القانون المؤرخ في 29 يوليو 1982 والمرسوم المؤرخ في 21 يناير 1983¹ والذي عمل على توزيع الاختصاصات بين الدولة والجماعات الترابية، إذ أصبح بإمكان هذه الأخيرة إمكانية إبرام عقود تخطيط مع الجماعات الترابية.

ولقد تطور مفهوم هذه العقود من عقود التخطيط ليصبح بتسميته المتداولة حاليا عقود البرنامج، وهي اتفاقيات مبرمة بين الدولة والجهات بشأن المساهمة المالية للدولة من أجل إنجاز برامج الأنشطة والتجهيزات التي تعد أولوية بالنسبة إلى الجهات.²

¹- Goëlle Pinson, Marie Chapelet et Olivier Moulin : les contrats de plan Etat-Région, la documentation française Paris 2002 P. 9.

²-Lexique des Termes juridiques, sous la direction de (S) Guinchard et (TH) de BARD, Dalloz paris, 2013 P.246.

ولقد شكلت عقود البرامج دائما أداة لتحقيق التوافق بين المخططات الوطنية والمخططات الجهوية من خلال الدور الذي يلعبه ممثل السلطة المحلية للإدارة المركزية للدولة وكيل حكومة الجهة في توزيع ومنح الدعم المالي الكفيل بتحقيق المشاريع الجهوية.¹

إن هذا النوع التعاقد يمكن الدولة من التخلي ومنح جزء من المهام التي من المفروض أن تقوم بها لصالح الأطراف الأخرى بنظرا لتعاظم المهام الملقاة على عاتقها، وللاستجابة وتحقيق حاجيات الساكنة. كما يعتبر نضج التسيير المحلي لدى الجماعات الترابية وهيئاتها، وكذا تنامي المؤسسات العمومية التي تتكلف بقطاعات كانت حكرًا على الدولة، وتنامي مساهمة القطاع الخاص عوامل مساعدة على تطور هذا الشكل من التعاقد.

وما يجب الإشارة إليه، أن هذا النوع من التعاقد الذي يجمع بين طرفين، الدولة وأشخاص أخرى (الجماعات الترابية بمختلف أشكالها، والمؤسسات العمومية، والشركات...)، يصنف ضمنا في إطار التعاقدات الإدارية التي تحفظ للدولة امتيازات السلطة العامة. فهي عقود ذات طبيعة إدارية باعتبارها موقعة من طرف الأشخاص العامة ولفائدة المصلحة العامة.

وتتميز هذه التعاقدات بخاصتين² هامتين تتمثل الأولى في خاصية عدم المساواة بين الأطراف المتعاقدة والموقعة على العقد، بحيث يبقى للدولة وحدها صلاحية فسخ العقد جزئيا أو كليا متى شاءت، بما أن القانون لا يقر بشروط تحقيق الدولة للمقتضيات التعاقدية. ويرجع ذلك أساسا لكون هذه الصلاحيات هي من اختصاص الدولة والقانون يحدد الإطار

¹ - Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, (P) Merlin et (F) Choay, Presses universitaires de France. Paris 1988. P. 172

² - Yves Luchair : collectivité territoriales et gouvernance contractuelle L'harmattan 2006 P. 51 et autre. voir aussi :

- François Fournié : Recherches sur la décentralisation dans l'œuvre de MAURICE HAURION, LGDJ – Montchrestien : 2005.

- Sylvie Candal et François Robbe, : Les relations entre collectivités territoriales, actes du colloque organisé le 28 janvier 2005 par l'institut d'études administratives de la faculté de droit de l'université Jean Moulin Lyon L'harmattan : 2005

³ - لكن، وبهدف تشجيع المبادرات الخاصة وفتح آفاق مشاركة القطاع الخاص في تدبير الشأن العام ومساهمته في تنفيذ برامج التنمية التي تسطرها الدولة، صدر القانون رقم 12-86 (سبقت الإحالة إليه) المتعلق بالشراكة بين القطاعين العام والخاص يضمن نطاق تدخل أوسع للقطاع الخاص. ويقدم هذا القانون عدة ضمانات للقطاع الخاص تدفعه إلى الاستثمار بشراكة مع الدولة في البرامج الاقتصادية والاجتماعية. بذلك، يتجاوز حدود القانون رقم 05-54 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 15-16-1 بتاريخ 14 فبراير 2006 منشور بالجريدة الرسمية عدد 5404 بتاريخ 16 مارس 2006).

والشروط والوسائل المالية المشروعة والمحددة قانونا لإنجازها، وبالتالي فتخلي الدولة عن هذه الاختصاصات جزئيا أو كليا لفائدة أحد الأطراف لا يعني التزام الطرف الأخير اتجاه القانون المنظم والمحدد لشروط وآليات إنجاز هذه الصلاحيات. أما الخاصية الثانية، فهي غياب صفة الإلزام بالعقد، فطبيعة هذه العقود حفظ للدولة دائما الحق في التحلل من التزاماتها التعاقدية متى أرادت.

وبالرجوع إلى التجربة المغربية، يمكن القول أن هذا النوع من التعاقدات بدأت تعتمد في تنفيذ برامج السياسات العامة أواخر القرن الماضي ومطلع الألفية الثالثة مع مراجعة سياسة إعداد التراب الوطني وتطور الجماعات الترابية خاصة مؤسسة الجهة، بالإضافة إلى صعوبة قيام الدولة بكل المهام الاقتصادية والاجتماعية والثقافية. وفي هذا الإطار بدأنا نلاحظ تنامي تفويض تدبير القطاعات إلى مؤسسات عمومية (قطاع التحفيظ، التنمية والإنعاش، الاتصال...)، كما يسجل تزايد تراجع الدولة عن احتكار المهام الاقتصادية والاجتماعية، بل أصبحنا أمام واقع يفرض توسيع دائرة الشركاء مع الدولة لتحقيق النموذج التنموي الذي يراهن المغرب على تحقيقه.

وقد شكل القطاع السياحي بمنظوره الجديد التجسيد الفعلي لسياسة التعاقدات والاتفاقات بين الدولة وباقي الشركات، فمجرد إعلان انطلاق رؤية 2010 تم التوقيع بين الحكومة والكونفدرالية العامة للمقاولات بالمغرب على الاتفاق الإطار بتاريخ 10 يناير 2001 بمراكش تحت إشراف جلالة الملك، بعد ذلك تم التوقيع على الاتفاق التطبيقي للاتفاق الإطار بتاريخ 29 أكتوبر 2001 للعمل بالبرنامج التعاقدي الذي تقدمت به الكونفدرالية تحت عنوان: السياحة: نظرة، وتحدي، وإرادة للفترة الممتدة من 2001 إلى 2010.¹

ولقد استندت مضامين الاتفاق على توجهات وتصورات مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية لسنوات 2001 – 2004. هذا الأخير الذي حدد ثلاثة محاور أساسية تتمثل في العمل على وضع سياسة طموحة لتنمية القطاع السياحي في أفق 2010، والعمل على تشخيص المؤهلات السياحية القابلة للاستغلال مع تحديد التحديات الواجب تجاوزها للوصول

¹ - الاتفاق الإطار لسنة 2001 – 2010 ص. 3

إلى تحقيق الأهداف، و اقتراح استراتيجية شاملة قادرة على تنمية وتأهيل القطاع بهدف جعل المغرب إحدى المناطق الأكثر جاذبية للسياح إقليمياً ودولياً.

وتبعا لتصورات وتوجهات المخطط الخماسي 2001-2004، جاءت مضامين¹ الاتفاق الإطار والبرنامج التعاقدى والاتفاقات التطبيقية له، تجسيدا لهذه التوجهات، حيث اعتبرت هذه الوثائق السياحة أولوية وطنية، ونصت على ضرورة تنويع المنتج السياحي ودعم منتج السياحة الشاطئية بإحداث وتهيئة محطات سياحية ساحلية مندمجة في مجالاتها، وتشجيع السياحة الثقافية بالمدن التي تتوفر على المعالم التاريخية، وذلك من خلال تبني سياسة عقارية وضريبية تساعد وتشجع المستثمرين على الاستثمار في برامج التهيئة السياحية، والمساهمة في تنفيذ برامج التهيئة السياحية الجديدة.

وأكد المتعاقدون على ضرورة تطوير آليات التدخل المؤسساتي من خلال العمل على إعادة هيكلة الهيئات المتدخلة في القطاع السياحي، ودعمها بالوسائل المالية والأطر الكفاءة، والحرص على إعداد برامج للتكوين المهني قصد توسيع دائرة مهنيي القطاع، خدمة للقطاع السياحي.

والأكيد أن المنظور الجديد للسياسة السياحية، تجاوز المنظور القديم الذي كان يحفظ للدولة الدور المحوري في التهيئة السياحية، وحاول توسيع دائرة المتدخلين بواسطة آليات تعاقدية مرنة تساعد الدولة على تقاسم المسؤوليات مع باقي الشركاء لكن مع احتفاظها بامتيازات السلطة العامة والوصاية على هيئات التهيئة السياحية. إذ أوكل المشرع للشركة المغربية للهندسة السياحية بمهام التفاوض وإعداد العقود والوثائق القانونية الأخرى الضرورية لتهيئة المناطق السياحية، ومؤسسات الإيواء أو التنشيط السياحي واستغلالها وتديرها. اختيار الترشيحات المقدمة بشأن طلبات العروض المفتوحة لتهيئة المناطق السياحية واستغلالها، وكذلك تتبع العقود والاتفاقات المبرمة مع المستثمرين السياحيين و تسوية النزاعات المتعلقة بها.²

¹- نحيل على الاتفاق الإطار والبرنامج التعاقدى والاتفاق التطبيقي له للتوسع في مضامين وأسس ومقومات السياسة السياحية الجديدة التي جاءت بعدة تدابير تهم الجهاز المؤسساتي والجانب الضريبي، والتكوين المهني، وتحسين الجودة وتنافسية الأثمان، وتطوير المواصلات الجوية، وإحداث محطات سياحية شاطئية، وكذلك تنويع المنتج السياحي.

²- المادة 3 من القانون رقم 10.07 الصادر في 2007/12/13، المتعلق بتغيير اسم الشركة الوطنية لتهيئة خليج أكادير وإعادة هيكلتها. تمت الإشارة إليه.

الفقرة الثالثة: التهيئة السياحية في صلب توجهات إعداد التراب والتنمية المستدامة.

تهدف ساسية إعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة إلى تحقيق التوازن بين مناطق ومجالات التراب الوطني، وتأهيل هذه المجالات وتقليل الاختلالات واللاتوازنات بين جهات البلاد، وضمان توزيع عادل للأفراد والمنافع والثروات، والحفاظ على الموارد الطبيعية ووقاية المجالات البيئية.

ولقد ساهمت سياسة إعداد التراب والتنمية المستدامة في وضع التصورات والمبادئ العامة لتنمية التراب وقدمت تشخيصا مجاليا لمكونات ونقط ضعف المجال الوطني، واقرحت عدة توصيات ترمي إلى ضرورة تبني نماذج تهيئة قطاعية تحقق التكاملات الاقتصادية وتتوافق وتنسجم مع أهداف التنمية والإعداد العام لسياسة إعداد التراب على المستوى الوطني.

والواضح، أن السياسة الجديدة لإعداد التراب تبنت مقاربة مجالية في إعداد التراب الوطني. فبالرجوع إلى الميثاق الوطني لإعداد التراب، أكد الفاعلون في الميدان أن هذه السياسة تحاول وضع استراتيجيات وتدابير ومنهجية تهدف إلى تخصيص إعدادات مستقلة ومتميزة لكل مجال على حدى مع الأخذ بعين الاعتبار مختلف التقاطعات المجالية في نفس المجال¹. بهذه المقاربة نرى أن سياسة إعداد التراب تبنت منطق الإعداد المجالي في قضايا إعداد التراب، وهو ما يلاحظ من تقسيم المجال الوطني إلى أربع نطاقات مجالية وهي:

- النطاق الأطلنطي: من طنجة إلى الكويرة.
- النطاق المتوسطي: من طنجة إلى السعيدية.
- النطاق الوسطي: يجمع الدير والجبال على امتداد محور فاس – مراكش ويتمدد في اتجاه الشرق من خلال ممر تازة.
- النطاق القاحل: يبتدى من سهوب الحلفاء إلى الصحراء بعد اختراق تافيلالت ودرعة².

¹ - الميثاق الوطني لإعداد التراب الوطني. مرجع سابق ص. 63.

² - التصميم الوطني لإعداد التراب. مرجع سابق ص. 69.

وإن من شأن المقاربة المجالية التي تحدد نمط تدبير وتنمية خاصة بكل مجال، أن تساهم في إعطاء دينامية لسياسة الإعداد والتأهيل القطاعي. وأيضا داخل كل مجال هناك مجالات وأوساط، كالمجال الساحلي والمجال الجلي الذين اعتبرهما التصميم الوطني لإعداد التراب مناطق حساسة في حاجة إلى حماية قانونية إلى جانب المجال القروي والمجال الحضري والمجال الصحراوي... وتختلف هذه المقاربة في الإعداد مع التقسيم الترابي الذي يتوقف على تفعيل خطط وسياسات وتدابير تتكلف بها مؤسسات تعمل بالمنطق الأفقي، في حين أن الإعداد المجالي يتطلب رقعا غير ثابتة ومرنة ومتحولة حسب مكوناته على رقعة التراب الوطني.¹

بناء على ما سبق، يمكن القول أن سياسة إعداد التراب الوطني اعتمدت منطق الإعداد المجالي لنطاق المجال الذي تتداخل فيه قطاعات متنوعة ومتعددة يتطلب توحيد توجهاتها لتحقيق أهداف إعداد التراب. إذن، فالسياسات المجالية تعد محورا هاما داخلا في السياسات الترابية تتفاعل بقدر منزلتها لدى المؤسسات المتدخلة في التدبير والإعداد.²

ويعتبر الساحل المجال/الوسط –الإطار الذي لا يتماشى والتقسيم الإداري والسياسي³ الصرف، إذ يمثل هذا المجال مكانا لمبادلات متشعبة قد لا يستوعبها معيار التقسيم الإداري، بل تندرج ضمن مجالات إعداد التراب التي تتطلب مقاربة إعداد وتهيئة قد تتجاوز الحدود الإدارية للجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والإدارية. الأمر الذي يتطلب اعتماد منظور شمولي تنسيقي يتعامل مع الساحل كمجال أوسع نطاقا من أن يحدد أو يرسم بحدود إدارية تبعا لتقسيمات التراب الإدارية.

والملاحظ أن منظور التهيئة السياحية الجديد الذي يركز على إعداد وتهيئة مناطق سياحية بالمجال الساحلي حددها المخطط الأزرق⁴ في ستة مناطق، ثم بعده المخطط الأزرق امتداد⁵، إلى جانب العديد من مشاريع ومناطق التهيئة الساحلية أسندت لبعض الوكالات⁶ من

¹ - بهاء الدين الشراوي الصالحي. مرجع سابق. ص: 63.

² - بهاء الدين الشراوي الصالحي. مرجع سابق. ص: 64.

³ - Royaume du Maroc : M.A.T.E.E. la compétitivité des territoires – Rapport de synthèse – D.A.T. Etude réalisée par : Ingérop. 2002 P. 99.

⁴ - المخطط الأزرق حدد ستة محطات وهي: محطة السعدية، ومحطة اللكسوس، ومحطة مازكان ومحطة موكادور ومحطة الساحل الأبيض بكلميم ومحطة تغازون.

⁵ - المخطط الأزرق امتداد: محطة واد الشبيكة، ومحطة كالا إيريس ومحطة الداخلة ومحطة ورزازات.

⁶ - وكالة مارشيك ووكالة تهيئة أبي رقراق و تهيئة منطقة مارينا بالدار البيضاء.

أجل تهيئتها. هذا بالإضافة لإبرامج التهيئة السياحية في إطار استراتيجية 2020. فكل هذه البرامج والمشاريع جاءت في إطار توجهات ومبادئ إعداد التراب التي تحرص على الوحدة والتضامن المجالي، وتبني منطق التآزر وتوزيع المنافع بين مناطق المجال. تحقيقا للنمو الإقتصادي والتماسك الإجتماعي في إطار بيئي سليم.

وتتدرج هذه البرامج ومناطق التهيئة السياحية خاصة الساحلية في الإطار العام لإعداد التراب الوطني لكونها تستهدف إعداد مجالي ضيق لوسط معين أو منطقة بالمجال الساحلي من منظور قطاعي، وهو القطاع السياحي، هكذا نكون أمام إعداد مجالات متعددة مستقلة في أفق مضامين وتوجهات سياسة مع مقتضيات إعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة الذي يتأسس على توحيد ودعم التدخلات القطاعية داخل مجالات معينة بما يفيد التراب الوطني.

وتؤكد مشاريع التهيئة السياحية خاصة في إطار رؤية 2020 مبدأ الإعداد المجالي المتكامل لرقعة جغرافية واسعة النطاق، وتسخير إمكانياتها السياحية في تنسيق مع القطاعات الأخرى مما يجعلها تنعكس إيجابا على التنمية المجالية والاجتماعية والاقتصادية للنطاق الترابي موضوع التدخل والتهيئة.

وفي هذا الإطار، اعتمدت التهيئة السياحية الجديدة التصور المجالي السياحي في إطار رؤية 2020 عبر تقسيم مجالي سياحي جديد ينضاف إلى التقسيم الإداري للوحدات الترابية الجهوية بالأساس، والتقسيم المجالي الذي تبناه إعداد التراب الذي قسم التراب إلى عدة نطاقات مجالية وأقطاب اقتصادية. هكذا أصبح لدينا تقطيع سياحي مجالي جديد للتراب الوطني يتجاوز الحدود الإدارية والجغرافية المعتمد في إطار التقسيم الإداري للجهات والجماعات الترابية والولايات والعمالات والأقاليم.

ولقد قسم هذا التصور السياحي المجال الوطني إلى ثمان جهات سياحية تتجاوز الحدود الإدارية والجهوية لتشمل مناطق مجالية موسعة تتمحور حول جهات سياحية تقليدية وقديمة كمراكش، وأكادير، وطنجة، والدار البيضاء. وذلك بهدف ضمان نوع من التكامل بين مناطق الجهة السياحية الواحدة، والتنوع في منتوجات العرض السياحي وفتح آفاق مجالية أمام اندماج جهات سياحية أخرى واستفادتها من مصادر السياحة التي تتوفر عليها جهات تقليدية في العمل السياحي.

وانطلاقاً من التقطيع المجالي السياحي الجديد، يتبين أن السلطات الحكومية المكلفة بالقطاع حاولت إدماج البعد المجالي في التنمية السياحية المجالية في أفق ضمان تنمية وطنية سياحية. كما أنها حاولت تسخير مكامن القوة في المنتج السياحي الأول والرئيسي لكل من الجهات الثمانية، والتي نجد من بينها فقط جهتين سياحيتين تعتبران السياحة الشاطئية هي المنتج الأول للقطاع وهما منطقة سوس الصحراء- الأطلس التي تجمع مناطق أكادير والمناطق الخلفية لها، والعيون وكلميم. ومنطقة المغرب المتوسطي شرق المملكة وتضم ثلاثة مواقع وهي السعدية ومارشيك وكلا إيرس.

إذن، يلاحظ أن منطق الإعداد السياحي تحول لدى السلطات المكلفة بالقطاع من إعداد مناطق مجالية معينة كما هو الحال في إطار برامج المخطط الأزرق الذي يعتمد على الماء كمحدد لتنمية القطاع، وكذلك المخطط الأزرق امتداد، وتهيئة مناطق كمارشيك وضفة أبي رقرق، بل أصبحنا أمام إعداد مجالي سياحي ينطلق من مقومات وإمكانيات كل جهة سياحية في تحديد المنتج الأول للقطاع السياحي، هل هو منتج شاطئي أم منتج ثقافي... دون أن ننسى أنه في نفس الجهة نجد منتج ثقافي ومنتج شاطئي. لكن يبقى الفرق في العرض السياحي حول المنتج الأول للجهة السياحية.

ويستفاد من منطق الإعداد المجالي السياحي في إطار برامج المنظور الجديد للقطاع السياحي خاصة رؤية 2020، أنه أدخل مفهوم التنمية المستدامة كمفهوم ومحدد أساسي بات يفرض نفسه على السياسات العامة¹. هذه الرؤية التي تنهج مقاربة مدمجة وإرادية لتهيئة المجالات الترابية الوطنية²، وفق منظور جديد يأخذ بعين الاعتبار تنوع الموارد والحفاظ عليها من التلوث والتدهور.

إنمشنان تبني مفهوم التنمية المستدامة في الإعداد السياحي يجد تفسيره في انفتاح السلطات المكلفة بالقطاع على مبادئ هذا المفهوم والتي تقوم على الحماية والحیطة والوقاية والمشاركة والتدبير المندمج. وبالتالي أصبحنا أمام مفهوم جديد للسياحة ينضاف إلى

¹ - وذلك تقيداً بأحكام ومقتضيات القانون-الإطار رقم 12- 99 بمثابة الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة والذي يلزم الدولة والجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات العمومية على ضرورة إدراج مبادئ وأهداف هذا القانون ضمن البرامج والمخططات المعتمدة من طرفها (أنظر المواد -- 14-15-16 - 20).

² - توسع مفهوم السياحة وتعددت أشكاله فهناك السياحة الخضراء و السياحة العادلة و السياحة المسؤولة و السياحة الإجتماعية و السياحة البيئية و السياحة الروحية و السياحة الرياضية و العلاجية .

التعريف¹ السابقة لها وهو مفهوم السياحة المستدامة، فحسب منظمة السياحة العالمية: "المبادئ التوجيهية للتنمية المستدامة وممارسة التدبير المستدام تنطبق على جميع أشكال السياحة في جميع الوجهات".

وخلاصة القول يمكن أن نعتبر أن توجهات ومبادئ إعداد التراب الوطني وعناصر مفهوم التنمية المستدامة، وأهداف ومبادئ الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة والقوانين المتعلقة بالبيئة، شكلت مرجعية قانونية استندت عليها السياسة الجديدة للتهيئة السياحية التي حاولت أن تقدم استراتيجية قطاعية تتماشى وتتوافق مع توجهات إعداد التراب والتنمية المستدامة بهدف تقديم منتج وعرض سياحي ساحلي مندمج مجاليا ومنفتح على محيطه الخارجي، ويساهم في تنمية وتطوير الإقتصاد الوطني، ويوفر الظروف الملائمة للرفع من جاذبية وتنافسية المجال الساحلي في إطار تهيئة مندمجة مجاليا.

الفرع الثاني: إعداد المجال الساحلي في برامج التهيئة السياحية الجديدة.

إن التوجه المجالي لبرامج التهيئة السياحية وتوطينها بالمجال الساحلي، يشكل الأساس والدعامة التي تقوم عليها استراتيجية التهيئة السياحية الجديدة. وتجسد برامج و مشاريع المخطط الأزرق والمخطط الأزرق امتداد التي تنبني على إحداث محطات سياحية ساحلية على الواجهتين المتوسطية والأطلسية للساحل، التأكيد الفعلي للتدخل السياحي بالساحل، والارتكاز عليه وعلى الخدمات التي تحتاج القرب من البحر كخيار استراتيجي لإنجاح أهداف وبرامج المنظور الجديد للقطاع السياحي.

ولقد تعزز هذا التوجه من خلال مضامين استراتيجية التهيئة السياحية لسنوات 2011-2020، والتي أكدت هي الأخرى على ضرورة تدعيم التموقع المجالي للمناطق السياحية بالقرب من البحر.

والساحل كمجال مركب يشهد تنافسا مجاليا لعدة أنشطة اقتصادية واجتماعية، ويتعرض لأنواع مختلفة من التدخلات والاستغلال المفرط أثر بشكل كبير على ثرواته

¹ - بخصوص التنمية المستدامة و التوسع في المفهوم نحيل على:

- David REED : Ajustement structurel ; environnement et développement durable ; L'harmattan 1999

-Yvette LAZZERI : Les indicateurs territoriaux de développement durable ; questionnements expériences ; L'harmattan 2006

وموارده النادرة وغير القابلة للتجديد¹. هذا التراجع والتدهور الذي بات يميز الساحل جعل الأصوات الرسمية وغير الرسمية تتادي بضرورة التدخل لإعداد وتنظيم وتقنين² الساحل وحماية موارده من الهدر والتلوث، وهو ما استجاب له المشرع من خلال إصدار القانون رقم 12-86 المتعلق بالساحل.

وبين جدلية الحماية التي هي مطلب للحفاظ على الساحل وموارده الطبيعية، وضرورات التنمية السياحية التي تعتبر المشاريع الشاطئية والتركيز السياحي بالساحل موطن قوة المنظور الجديد³. تكمن الصعوبة في التوفيق والتحكيم بين طرفي الجدلية.

ويتضح ذلك من خلال التغيرات والتطور الحاصل في مقاربات التهيئة السياحية بين برامج المخطط الأزرق لل عشرية الأولى من القرن الحالي (الفقرة الأولى)، والتي برمجت إعداد وتهيئة مناطق سياحية ساحلية للرفع من المنتج السياحي، وبين مضامين استراتيجية التهيئة السياحية لسنوات 2011 – 2020 (الفقرة الثانية)، التي تبنت منظور تهيئة سياحية اندماجية بالمجال. إذن هل يمكن اعتبار هذا التغير في المقاربة تصحيحا لمنطق التهيئة الأول ذي النظرة الاقتصادية؟ وبالتالي محاولة الأخذ بعين الاعتبار مبادئ وتوجهات إعداد التراب الوطني، وبشكل أكثر تفصيلا إكراهات المجال الساحلي وضرورة تبني برنامج تدبير مندمج للساحل؟ أم أن الأمر لا يعدو كونه تغييرا في المنظور بهدف تنويع المنتوجات السياحية قصد الرفع من وثيرة إقبال السياح والزيادة في عائدات القطاع السياحي؟

الفقرة الأولى: المجال الساحلي في إطار برامج المخطط الأزرق.

تحكمت عوامل مختلفة في التوجه المجالي للمحطات السياحية في إطار برامج المخطط الأزرق نحو الساحل. فإلى جانب العوامل الاقتصادية التي تتطلب تطوير وتنمية القطاع السياحي، باعتباره صناعة وأولوية اقتصادية، ومصدر للثروة والعملية الصعبة، ساعدت الإمكانيات والخدمات المتنوعة التي يقدمها الساحل والقرب من البحر دورا حاسما في قرارات السلطة الحكومية. ينضاف إلى ذلك، تأثير سياسة إعداد التراب التي قدمت

¹- MAX FALQUE et Henri LAMOTTE : Droits de propriété économie et environnement : Le Littoral. Op. cit. P. 22

²- Abdellah Laouina et M. BERRIANE : Aménagement côtier et évolution de littoral : Op. cit P. 7

³ - محمد بريان: السياحة بالمغرب – الإطار قم 7: في المغرب مقارنة جديدة في الجغرافية الجهوية تحت إشراف جون فرانسوا تروان: دار طارق للنشر 2006 ص: 317

تشخيصا مجاليا للتراب يبين مواطن قوته وضعفه، وأوصت بضرورة تبني منطق التوجه المجالي في التنمية وإتباع استراتيجيات قطاعية بهدف بلوغ أهداف إعداد التراب الوطني.

هيات هذه العوامل الظروف أمام السلطة الحكومية للتوجه المجالي نحو الساحل كخيار لتطوير السياحة. واستند هذا الاختيار كذلك على الدراسات الاستراتيجية التي أنجزها قسم السياحة¹ في الفترة من سنة 1991 و 1994 حول المواقع ذات الإمكانيات السياحية الكفيلة باستقبال محطات سياحية. خلصت هذه الدراسة إلى ضرورة التركيز على المنتج الشاطئ والقرب من البحر كوسيلة لنجاح التوجه السياحي الجديد، كما أكدت على ضرورة ضمان توزيع مجال – جهوي للمحطات السياحية ضمانا للتوازن بين جهات التراب². ولكن مع مراعاة وجود بنيات تحتية ملائمة و بشكل خاصة قرب المجال الذي سيأوي مشروع المحطة السياحية الساحلية من مطار يربط المحطة السياحية مع مصادر السياحة الدولية.

ونفس المعطى المجالي الساحلي أكدت عليه آليات تنفيذ استراتيجية التهيئة السياحية، بحيث نص الاتفاق الإطار في المادة السادسة³ بالحرص على التمتع المتقدم والفعلي وإعطاء الأولوية للمنتج الشاطئ عبر إنشاء محطات سياحية ساحلية، ومواصلة دعم وهيكلة مواقع التهيئة القديمة المتواجدة بخليج طنجة وخليج أكادير. ومن جهتها أشارت المادة 418، من نفس الاتفاق على ضرورة تصفية الوعاء العقاري واتخاذ التدابير اللازمة بغرض تفويت مواقع المحطات لشركات التهيئة. وتضمن الاتفاق التطبيقي لاتفاق الإطار (2001-2010) نفس التوجه المجالي، بحيث أكدت مضامينه من خلال المادة 57 على إحداث مناطق سياحية جديدة بالساحل واستكمال مشاريع التهيئة بالمواقع الموجودة.

وتطبيقا لهذه الدراسات والاتفاقات تم الإجماع على إحداث ست محطات سياحية تتموقع مجاليا بالساحل، واحدة بالبحر الأبيض المتوسط (محطة السعدية – راس الماء)، وخمس محطات موزعة على مجالات جهوية مفتوحة على امتداد الواجهة الأطلسية تم

¹ -Royaume du Maroc, M.E.F.P.T, Département du tourisme, Direction des Aménagements et des investissements Projets de développement durable du Tourisme BALNEAIRE. Janvier 2002. P 2 et autres.

² - إن خيار السياحة الجهوية كنموذج حكومي لم يكن وليد اللحظة بل إن مشاريع وبرامج السياسات العمومية في مجال السياحة كانت منذ ال 60 من القرن الماضي ذات توجه مجالي جهوي من خلال تهيئة مناطق بالعديد من المراكز الجهوية للتراب الوطني انظر مزيدا من التفصيل:

- M.BERRIANE : L'aménagement touristique du littoral de tetouan : in aménagement littoral et environnement : op.cit ;page 41

³ - المادة 6 من الاتفاق الإطار المؤرخ في 10 يناير 2001.

⁴ - المادة 18 من الاتفاق الإطار بتاريخ 10 يناير 2001.

⁵ - المادة 7 من الاتفاق التطبيقي للاتفاق الإطار 2001/10/29.

تفويتها لشركات تهيئة استثمارية من أجل إنجازها. وإلى غاية يومه تم افتتاح محطتين من المحطات الستة المبرمجة في إطار المخطط الأزرق وهما محطة السعدية ومحطة مازكان بالجديدة، فيما تم افتتاح بعض الوحدات الفندقية والمرافق السياحية بكل من تاغزوت والليكسوس وموكادور. ويبين الجدول التالي معطيات حول هذه المحطات.

الجدول رقم(3): المنتج: المخطط الأزرق¹.

المحطة السياحية	تاريخ التفويت	الطاقة الأيوائية	المساحة	الوعاء العقاري
السعدية	غشت 2003	30.000 سرير	713	الملك الغابوي والملك الخاص والملك العام للدولة
مازاكان -الجديدة-	يوليو 2004	7.600 سرير	504	الملك الغابوي والملك الخاص للدولة
الليكسوس -العرائش-	أكتوبر 2004	12.000 سرير	468	الملك الخاص والملك العام للدولة
موكادور - الصويرة-	فبراير 2004	10.600	588	الملك الغابوي والملك العام للدولة
تاغزوت -أكادير-	يوليو 206	21.000	615	ملك الشركة المغربية للهندسة السياحية
الشاطئ الأبيض -كلميم-	شتتير 2007	30.000	1280	الملك الخاص للدولة

المصدر: وزارة السياحة: الشركة المغربية للهندسة السياحية.

ومع تزايد الاهتمام بالتهيئة السياحية والنجاح النسبي الذي بدأ يتحقق ارتأت السلطات الحكومية إحداث محطات سياحية ساحلية أخرى، في إطار المخطط الأزرق امتداد² والذي يعتبر مخطط توسعي تكميلي على مستوى التواجد المجالي بالساحل لبرامج التهيئة الأولى. يتضمن هذا المخطط إحداث محطتين جديدتين بالساحل المتوسطي وهما محطة كالا ايرس وسمير ولاغونا سمير، إضافة إلى محطتين بالواجهة الأطلسية واحدة بواد الشبيكة بطانطان، والثانية بالداخلية جنوب المغرب. ويبين الجدولين معطيات حول المخطط الأزرق إمتداد.

الجدول رقم(4): المنتج: إمتداد المخطط الأزرق³

المحطة السياحية	التوقيع على الاتفاقية	الطاقة الأيوائية	المساحة	الوعاء العقاري
واد الشبيكة-طانطان -	شتتير 2007	14.300 سرير	1500	الملك العام والملك الخاص للدولة
كالا إريس- الحسيمة -	يوليوز 2008	10.000 سرير	300	المك العام والخاص للدولة
تنفيت -الداخلية-	دجنبر 2008	5.000 سرير	200	الملك الخاص والعام للدولة

المصدر: وزارة السياحة: الشركة المغربية للهندسة السياحية

¹ - لمملكة المغربية: وزارة السياحة والصناعة التقليدية: عرض حول حصيلة القطاع السياحي لسنة 2007 وتقدم أورايش استراتيجية 2010. ص14
² - إلى جانب المحطات السياحية الساحلية هناك محطة أخرى ضمن برامج المخطط الأزرق وهي محطة ورزازات إلى جانب مخطط منتج مدائن بعدة مدن (فاس، الدار البيضاء، أكادير) ومخططات التنمية الجهوية للسياحة والمنتج مخطط بلادي الذي حدد 8 محطات سياحية موجهة للسياحة الداخلية والمنتج ذي الطابع المحلي والمنتجات القروية كلها برامج الهدف منها تنويع منتوجات القطاع ونحن نركز على المحطات السياحية الساحلية.

³ - لمملكة المغربية: وزارة السياحة والصناعة التقليدية: عرض حول حصيلة القطاع السياحي لسنة 2007 وتقدم أورايش استراتيجية 2010. ص16

يتبين من عرض هذه المحطات أن السلطات الحكومية عملت على تموقع القطاع السياحي مجالياً بمناطق مختلفة من الساحل المغربي، فعلى الواجهة المتوسطية نجد ثلاث محطات سياحية جديدة (السعيدية وسمير ولاغونا سمير وكالا إيريس)، تضاف إلى منطقة خليج طنجة الموجودة¹ سلفاً وكذلك تهيئة منطقة مارتشيك². وعلى الواجهة الأطلسية تم إحداث ستة محطات سياحية جديدة هي (أخيمس الساحل بالعرائش، ومازكان بالجديدة، وموكادور بالصويرة، والساحل الأبيض بكلميم، وواد الشبيكة بطانطان ومحطة الداخلة. بالإضافة إلى خليج أكادير³ وتهيئة ضفتي أبي رقراق⁴ ومارينا بالدار البيضاء⁵.

وتتموقع هذه المحطات وتنتشر على مساحات واسعة من المجال الساحلي تتجاوز حول ألفي هكتار، النسبة الكبيرة منها اقتطعت من الملك الغابوي لإنشاء محطتي مازكان (580هـ)، ومحطة موكادور (504 هـ)، اللتان أنشئتا كلياً على أرضي تعود للملك الغابوي الذي هو في حاجة إلى تأهيل وتنمية، بحيث بدأت مساحاته تتراجع بشكل مخيف نتيجة عدة عوامل⁶ ينضاف إليها العامل السياحي الذي يكرس ظاهرة تراجع الملك الغابوي وبالتبعية الغطاء النباتي. ويؤدي هذا التراجع والتدهور الغابوي إلى آثار سلبية على التوازنات البيئية وبشكل خاص في وسط حساس وهش كالساحل.

وإلى جانب الملك الغابوي يأتي في الصف الثاني الملك الخاص للدولة ثم بعده الأملاك السلالية فالملكية الخاصة. وتؤكد هذه المعطيات سيادة منطق الأولوية الاقتصادية للقطاع السياحي، وحتمية الاستجابة لطلبات ورغبات مصادر السياحة، أكثر من منطق الإعداد والتهيئة العقلاني الذي يفيد التنظيم الشامل للمجال والأنشطة وضمان حسن اندماجها بمجالاتها.

1- المرسوم المكي بمثابة قانون رقم 1092.66 بتاريخ 26 يونيو 1967 سبقت الإشارة إليه.
2- ظهير شريف رقم 1.10.144 صادر في 03 شعبان 1431 (16 يوليو 2010) بتنفيذ القانون رقم 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك ج ر عدد 5857 بتاريخ 19 يوليو 2010.
3- الظهير الشريف رقم 1.76.393 بتاريخ 21 يونيو 1976 سبقت الإشارة إليه.
4- ظهير شريف رقم 1.05.70 صادر في 20 من شوال 1426 (2005/11/23) بتنفيذ القانون رقم 16.04 المتعلق بتهيئة واستثمار ضفتي أبي رقراق: ج ر عدد 5373 بتاريخ 28 نونبر 2005.
5- convention relative à la mise en valeur de LA MARINA de Casablanca entre le gouvernement du Maroc et la société CDG Développement du 27 Mars 2006.
6- تبلغ مساحة المجالات الغابوية بالمغرب حوالي 9 ملايين هكتار، وتشهد عمليات تراجع حادة تبلغ بحوالي 20.000 إلى 25.000 ألف هكتار سنوياً. نتيجة قطع الأشجار قصد التدفئة. وتشمل عمليات الاجتثاث المباشر من أجل الزراعة سنوياً حوالي 45.000 هكتار (انظر المجال المغربي واقع الحال: مرجع سابق ص: 39 و40) هذا دون عوامل البناء والحريق ثم الآن القطاع السياحي.

وإن من شأن انتشار المناطق السياحية على مساحات واسعة من المجال الساحلي، أن يساهم في تعميق اختلالات هذا المجال، وزيادة المشاكل وتعمدها. إذ سيلاحظ، مع اكتمال هذه المحطات وبداية اشتغالها تزداد الضغط البشري على الساحل، وتوسيع العمران والصناعات المرتبطة بالقطاع السياحي والخدمات. ويصاحب هذا الارتفاع مشاكل بيئية نتيجة تزايد النفايات والمقذوفات البشرية، فضلا عن تأثر الكتبان الرملية والغطاء النباتي الساحلي، وتراجع نسبة وحركية التفاعل الطبيعي بين البحر واليابسة نتيجة الردم والبناء، مما يساهم في احتلال أجزاء من الساحل وتدهور موارده.¹

من جهة ثانية، إن احتلال مساحات مجالية واسعة من الساحل ذات مؤهلات وإمكانات متميزة سيقص من الفرص أمام الأنشطة الأخرى المختلفة، التي تحتاج هي الأخرى القرب من البحر كشرط لتطورها ونموها (كالوحدات الصناعية والفلاحية والموانئ..)، مما سيفرض واقعا مجاليا معقدا، يتسم إما بظهور وحدات صناعية وأنشطة أخرى بجواز المحطات السياحية، أو إقصائها مجاليا لصالح النشاط السياحي. وتقرض هذه التحديات تحكيما مجاليا عقلانيا لذوي القرار بين النشطة المتنافسة بالساحل، فالمرآنة على القطاع السياحي كخيار استراتيجي فيه نوع من المخاطرة تتجسد أساسا في صعوبة التحكم في موازين العرض والطلب التي تتغير وفق معايير تكون خارج عن إرادة الدولة، وتتحكم فيها ظروف أمنية وإقتصادية وسياسية إقليمية ودولية.

أيضا يساهم احتلال الساحل، وبشكل خاص الشواطئ، وتخصيصه للأغراض السياحية ذات الجودة والمنتوج العالمي، في الحد من فرص ولوج المواطنين لخدمات هذه الوحدات السياحية لضعف القدرة الاستيعابية. ومن جهة ثانية يحد من حرية الولوج إلى شط البحر والتجوال التي يكفلها القانون للمواطنين بالشاطئ² البحري باعتباره ملكا عاما يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة. لكن تطور هذه الأنشطة الاقتصادية على الرغم من فائدها

¹-Mohamed BERRIANE et Abdellah LOUINA : Environnement et Aménagement des côtes marocaines Etudes de cas : Op. cit. page : 104.

²- جاء القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل بعدة تدابير تخص ضمان ولوج العموم لسط البحر. تنص المادة 29 من على: "يعتبر الولوج بكل حرية إلى شط البحر والمرور على امتداده حقا للعموم. غير أنه يمكن الحد من هذا الولوج وهذا المرور أو منعها في بعض المناطق عندما تستدعي ذلك أسباب تتعلق بالسلامة أو حماية البيئة أو الدفاع الوطني".

وتضيف المادة 30 من نفس القانون: "يحدث ارتفاق عرضه ثلاثة (3) أمتار على الممتلكات المحاذية للساحل يحتسب انطلاقا من الحدود البرية للملك العمومي كما هو مبين في المادة 2 أعلاه يمكن من تأمين مرور العموم على امتداد الساحل".

وتؤكد المادة 31 على أنه: "يمكن في حالة عدم وجود مسالك أو طرق تمكن من الولوج إلى شط البحر بموجب التصميم الجهوي للساحل. وفي حالة غياب هذا التصميم تحدث هذه المسالك من طرف الإدارة المختصة".

الاقتصادية أصبح يفرض قيودا واستثناءات على مبدأ الاستعمال العمومي³، بحيث أصبح استعمال بعض أجزاء الشواطئ إستعمالا عاديا صعبا إن لم نقل مستحيلا.

وبالرغم من الاعتبارات والرهانات التي ترافق هذه المشاريع ذات الارتباط بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية والمجالية، وحرصها على إنجاز محطات معالجة المياه العادمة قبل إلقتها في البحر، إلا أن الواقع يكشف ترجيح كفة المنطق الاقتصادي على عناصر الحماية القانونية للبيئية والمجال الساحلي.

والملاحظ أن الاعتبارات الاقتصادية التي تحكمت في اختيار مواقع التهيئة السياحية في إطار برامج المخطط الأزرق على امتداد العشرية الأولى من التطبيق، بدأت حداثها تخف في خطابات وبرامج السلطة الحكومية والتي حاولت من خلال إعداد استراتيجية التهيئة السياحية الساحلية (2011 – 2020)، "الملاءمة" بين التهيئة السياحية وتوجهات إعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة وحماية ووقاية المجال الساحلي الذي يعتبر المجال الأكثر هشاشة وحساسية من أجزاء التراب الوطني.

الفقرة الثانية: استمرار التوجه السياحي مجاليا نحو الساحل ضمن برامج

استراتيجية 2020.

جاءت برامج استراتيجية التهيئة السياحية 2011 – 2020، لتؤكد استمرار التوجه المجالي الساحلي للقطاع السياحي، من خلال دعم ومواصلة إنهاء إنجاز مشاريع المخطط الأزرق والمخطط الأزرق امتداد، وتعزيز التواجد السياحي بالساحل لكن وفق منطق ونظرة تهيئة وتدبير يستند بالأساس على محددات وأبعاد بيئية واجتماعية ومجالية. ويتجلى البعد البيئي في توزيع الأسرة المراد خلقها حسب القدرة الإستيعابية للمواقع السياحية وتوفير منتج السياحة المستدامة، أما البعد الاجتماعي فيجلى في خلق فرص الشغل وتوزيع المنافع وتحسين ظروف عيش الساكنة المجاورة للمناطق السياحية واحترام خصوصياتها الثقافية، أما مجاليا فعمليات التهيئة السياحية تسلك سياسة إعدادية لكل مجال انطلاقا من خصوصياته ومقوماته مع الأخذ بمقاربة تهيئة سياحية مندمجة ومستدامة.

³- محمد عامر، الملك العمومي المغربي مرجع سابق، الصفحة: 335 و336.

يتبين من خلال الأسس والمحددات التي تركز عليها التهيئة السياحية في إطار استراتيجية التهيئة، أن السلطات الحكومية المكلفة بالقطاع السياحي أخذت بعين الاعتبار عند وضع مضامين الاستراتيجية الجديدة بمبادئ الإعداد المجالي (الإنصاف والتماسك الاجتماعي وحماية البيئة والنجاعة الاقتصادية)¹. ووفق هذا المنطق الإعدادي حرصت استراتيجية التهيئة السياحية على التوفيق بين تطوير القطاع السياحي والتنمية الاجتماعية بالمجالات الخلفية المحيطة بالمحطات السياحية، وبالمدين التي تشكل تقليديا وجهات سياحية رائدة.

وكذلك يحاول النموذج الإعدادي الجديد التماهي والتناغم مع التوجهات والاختيارات الأساسية لإعداد التراب الوطني، والمتمثلة في خيار التنمية المستدامة الذي له ارتباط وثيق بالموارد والأوساط الطبيعية، وكذلك خيار الإنصاف والنجاعة الذي يتطلب الإنفتاح والتشبث بالجذور التاريخية واستدراك التأخر في ميدان البنيات وخلق فرص الشغل.²

كما كان البعد الجهوي حاضرا بقوة ضمن مضامين استراتيجية التهيئة، فالجهة تعتبر الامتداد الميداني لسياسة إعداد التراب الوطني، وإحدى توجهاته المجالية. فالتهيئة السياحية الجديدة قامت على إعطاء بعد جهوي لبرامج التهيئة السياحية، تركز بالأساس في تطويرها ونجاحها على تنافسية المجال الجهوي وتنوع إمكانياته السياحية، واستغلالها خدمة للقطاع السياحي. ويتوافق هذا التوجه مع المكانة المتقدمة الذي منحها الدستور للجهوية، والصلاحيات الموسعة التي جاء بها القانون التنظيمي³ رقم 14-11 المتعلق بالجهات فضلا عن مرسوم التقسيم الجهوي الجديد الذي قلص عددها إلى 12 جهة.

1- تكمن المهمة الأولى لإعداد التراب الوطني في العمل على أرض الواقع من أجل التوفيق الملموس بين التضامن والإنصاف الاجتماعي والنجاعة الاقتصادية اللذين غالبا ما يكونا في وضعية تناقض (المملكة المغربية، وزارة التراب الوطني والماء والبيئة: مديرية إعداد التراب الوطني: التصميم الوطني لإعداد التراب. مرجع سابق ص: 69.

2- نفس المرجع: ص 65.

3- أسند المشرع للجهة عدة إختصاصات ذات الارتباط بالقطاع السياحي بموجب القانون التنظيمي رقم المتعلق بالجهات (المراد، 82-90-91) من بينها هناك:

- توطيد وتنظيم مناطق للأنشطة الاقتصادية بالجهة،
- تهيئة الطرق والمسالك السياحية في العالم القروي،
- إحداث مناطق للأنشطة التقليدية والحرفية،
- جذب الإستثمارات
- الإسهام في المحافظة على المواقع الأثرية والترويج لها،
- تنظيم المهرجانات الثقافية والترفيهية،
- تهيئة وتدبير المنتزهات الجهوية
- تحسين جاذبية المجالات الترابية وتقوية التنافسية،
- الحفاظ على الموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي وكافة التلوث والتصحر والمحافظة على المنظومة البيئية الغابوية والموارد المائية
- إنعاش السياحة

ويمكن رصد هذه المبادئ والتوجهات المجالية من مضامين استراتيجية التهيئة السياحية التي يقوم النموذج التنموي الذي تقترحه، على تهيئة مجالية للسياحة وفي إطار مقاربة مندمجة للتنمية السياحية المستدامة. هذه المقاربة المجالية ستمكن القطاع السياحي من الانتشار عبر التراب الوطني المتسم حالياً بتركيز شديد للسياحة حول وجهتين هامتين هما مراكش وأكادير اللتين تستحوذان على حوالي 70% من ليالي مبيت السياحة الأجنبية.¹

هذا التمرکز المجالي الذي يطبع القطاع السياحي، يفوت الفرصة على استغلال كل إمكانيات المغرب السياحية، وعلى تنويع العرض السياحي. ولتجاوز هذه المشاكل المجالية، اقترحت استراتيجية التهيئة السياحية الجديدة تقسيم التراب الوطني إلى ثمان جهات سياحية مجالية تشمل التراب الوطني ككل. وتخصص لكل جهة من الجهات السياحية نموذج تنمية وتهيئة سياحية ينطلق من مواطن قوة المجال الذي تمثله، وتضمن المتفصل الجيد داخل كل جهة بين أساليب التسيير الجهوي/المحلي. كما تفتح الآفاق المجالية أمام المحطات السياحية الساحلية المبرمجة في إطار المخططات السابقة ضمن برامج (2001 – 2010)، لتندمج بمحيطها وتنتفتح على الساكنة حتى لا تبقى مجرد تجهيزات سياحية معزولة مجاليا تقدم خدمات سياحية.

ولقد جاء التقسيم السياحي الجهوي الجديد الذي اختزل التراب الوطني في ثمان جهات سياحية، بمثابة مرآة عاكسة وتطبيق عملي للمبادئ والتوجهات الكبرى لإعداد التراب الوطني، لكن في بعدها القطاعي المتمثل في قطاع السياحة. إذ تحاول الدولة تسخير إمكانيات ومؤهلات المجال لتطوير القطاع السياحي، واعتماد السياحة كمدخل للتنمية وتأهيل المجال خاصة الساحل.

وفي هذا الإطار، تم خلق ثمان مناطق/جهات سياحية تمثل الترابط السياحي والجاذبية والمؤهلات الأساسية اللازمة. ويتمحور هذا التقسيم حول ثلاث منتوجات حسب أولوية هذا الأخير الذي شكل العامل الأساسي والمحدد في تخصيص كل جهة سياحية:

¹-Royaume du Maroc : M.T.A, Département du tourisme : vision 2020. Op. cit. P :40.

1- المنتج الشاطئي: ويتمثل في جهة "المغرب المتوسط" بالواجهة المتوسطية

تشمل السعيدية ومارتشيكا وكالابريس. ومنطقة "سوس صحراء الأطلس" بالواجهة الأطلسية وتضم مواقع أكادير ومناطقها الخلفية والعيون وكلميم.

2- المنتج الثقافي: يشمل أربع جهات سياحية وهي "مراكش الأطلسية" المرتكزة

على وجهات مراكش وتوبقال والصويرة. وجهة "وسط المغرب" تشمل مدن فاس وإفران ومكناس ذات الغنى الثقافي التاريخي. وجهة "كاب الشمال"، بشمال البلاد تضم مدن طنجة وتطوان وشفشاون. ثم أخيرا منطقة الوسط الأطلسي تجمع كل من الدار البيضاء والجديدة والرباط.

3- منتج التنمية المستدامة للسياحة: تشمل جهتين هما "الجنوب الأطلسي الكبير"،

تتمحور حول الموقع الاستثنائي للداخلية ومنطقة "الأطلس والوديان"، التي تتمركز حول ورزازات والوديان والواحات والأطلس الكبير.

ويتبين من التقسيم الجهوي السياحي الجديد أن السلطات المكلفة بالقطاع حاولت تجسيد وتطبيق مبادئ وتصورات وتوجهات إعداد التراب الوطني، قصد تطوير القطاع السياحي. فالتقسيم ارتكز على المنتجات السياحية والعرض الذي تقدمه كل منطقة من المناطق، إذ أكد القائمون على القطاع أن جهتين فقط من الجهات الثمانية تتمحور حول العرض الشاطئي، فيما الجهات الأخرى فهي تقوم على المنتج السياحي الثقافي بالدرجة الأولى.

والملاحظ أنه بالرغم من تغيير منطق الإعداد السياحي عند السلطات الحكومية، إلا أنه دائما مدعم ومحكوم باعتبارات السوق التي تحكمها قاعدة العرض والطلب. فرغبات وطلب السوق السياحية هي المحدد الأساسي في تنمية وتنويع المنتج السياحي بين الثقافي والشاطئي والطبيعي. أما التقسيم الجديد جاء كضرورة اقتصادية الهدف منه توفير العروض الكافية لإقناع وفود السياح، ومن جهة ثانية محاولة الدولة خلق نودج سياحة تنافسية للدول الرائدة في السياحة الشاطئية، وبالتالي فالمرآنة على الشاطئ لوحده كما هو الحال في إطار برامج المخطط الأزرق غير كاف، بل الأمر يتطلب تنويع المنتج السياحي وتوفير خدمات سياحية متنوعة على صعيد التراب الوطني، وداخل المجال الواحد أيضا.

ومن بين الجهات الثمانية هناك فقط جهتين لا تركزان على المنتج الشاطئي ولا تتصلان مجاليا بالساحل (المغرب الوسط والأطلس والوديان)، أما باقي الجهات السياحية كلها منفتحة على المجال الساحلي بما فيها الجهات ذات التوجه الثقافي كمنتوج أول. هذا يفسر أن المجال الساحلي يعتبر المجال الأكثر استهدافا من غيره من المجالات الترابية في ظل برامج المنظور الجديد للتهيئة السياحية. وتشكل المجالات الأخرى الداخلية بمثابة مجالات خلفية محيطة بالساحل ومرتبطة بالساحل وتؤثر وتتأثر بالساحل، وهذا سيزيد لا محالة من تفاقم المشاكل البيئية بالساحل المغربي.

ويمكن القول أيضا، أن تغير المنطق التدبيري للسياسة السياحية الذي بات ينطلق من مبادئ الإعداد المجالي، ليس بتطور أو تغيير في الأهداف والغايات التي حدد معالمها مع برامج المخطط الأزرق، لكن يكمن الفرق بين المقاربتين (2001-2011 و 2010-2020)، في كون الأولى بنيت على دراسات وخلاصات انطلقت منذ تسعينات القرن الماضي وحينها لازلت لم تتبلور بعد سياسة إعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة التي كانت هي الأخرى محط دراسة.

أما استراتيجية التهيئة السياحية للفترة ما بين 2011 و 2020، فقد تم إعدادها بعد أن وضع المغرب سياسة مجالية حددت الإطار العام لتأهيل تنافسية التراب الوطني ووضعت التوجهات التي يتعين على السياسات العمومية التقيد بها، وسياسة بيئية تركز على مجموعة من الآليات القانونية ابرزها القانون الإطار رقم 12-99 بمثابة الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، والنصوص القانونية المتعلقة بالمجالات البيئية (الماء والهواء والساحل..)، كما خلق عدة هيئات وطنية وجهوية ومحلية.

هكذا حاولت السلطة الحكومية المكلفة بالتهيئة السياحية اعتماد أسلوب تهيئة ينطلق من واقع التراب المغربي ومن المحددات البيئية والمجالية التي أرستها النصوص القانونية المنظمة للقطاع البيئي والمبادئ والهداف العامة للقانون الإطار بمثابة الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة.

المطلب الثاني: هيئات الإشراف على تنفيذ برامج التهيئة السياحية الجديدة.

نقصد بالهيئات مجموع التنظيمات الإدارية والمؤسسات والأجهزة العمومية والشبه العمومية التي تعمل على تسخير الوسائل المالية والقانونية لتنفيذ سياسة الدولة في ميدان التهيئة السياحية على المستوى المركزي والجهوي والمحلي.

وأن تحقيق الأهداف المسطرة في إطار برامج المنظور الجديد للتهيئة السياحية يتطلب بدل مجهودات كبيرة على جميع المستويات الإدارية والبشرية والقانونية والمالية مركزيا وترابيا، وكذلك تغيير منطق التدبير الإداري القديم المتسم بالبيريوقراطية والمركزية في اتخاذ القرارات، بل يتعين نهج منطق تدبير إداري يتجاوب والتطورات التي شهدتها أسلوب التدبير الإداري الذي تطورت أدواته وأساليبه، والتي أصبحت تقوم على التعاقد وتقسيم المسؤوليات بين الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والقطاع الخاص، إلى جانب تفويض صلاحيات اتخاذ القرارات لفائدة المصالح الخارجية في إطار سياسة اللاتمرکز الإداري التي مافتي المغرب يرسى دائمها.

ويقتضي تنفيذ اختيارات ومشاريع الدولة في ميدان التهيئة السياحية إحداث هياكل مركزية يشمل نطاق تدخلها المجال الوطني ككل (الفرع الأول)، تعمل على التنسيق والتنسيق والإشراف والبرمجة بتعاون مع عدة مصالح خارجية تشتغل محليا إلى جانب الجماعات الترابية المختلفة وبشراكة مع القطاع الخاص، والتي أسندت إليها مهام تتعلق بالتهيئة السياحية (الفرع الثاني).

الفرع الأول: إعادة هيكلة وتنظيم الفاعلون العموميون على الصعيد المركزي.

تعتبر البنيات المؤسساتية شرطا ضروريا لكل سياسة عمومية، فهي التي تسهر على إعدادها ومتابعة تنفيذها، وكذا تقييم نتائجها. والتهيئة السياحية لا تحيد عن هذا المنطق، بل كان للإطار المؤسسي حضورا كبيرا في برامج واتفاقات الأطراف الموقعة على الاتفاق الإطار والبرنامج التعاقدية والاتفاق التطبيقي له والتي دعت إلى ضرورة إعادة هيكلة وتأهيل الهيئات المتدخلة في القطاع السياحي.

وفي هذا السياق، وتطبيقا للالتزامات المضمنة باتفاقات الأطراف المكلفة بتنفيذ برامج المنظور الجديد للتهيئة السياحية، شهدت الهيئات الإدارية المركزية هيكلة جديدة

(الفقرة الأولى)، وإعادة التحديث والتنظيم، وبدورها عرفت الهيئات المتدخلة محليا (الفقرة الثانية) مزيدا من التنظيم وتوسيع المهام والاختصاصات والدعم المالي بالقدر الذي يوازي المهام التي أسندت إليها.

الفقرة الأولى: تأهيل القطاع الوزاري والمكتب الوطني المغربي للسياحة.

أكدت الأطراف المكلفة بإعداد السياسة السياحية الجديدة على أن تواجد مؤسسات فعلية يبقى شرطا أساسيا لكل انطلاقة فعلية للتهيئة السياحية. وتطبيقا لذلك نصت المادة الرابعة¹ من الاتفاق الإطار على التزام الأطراف بالعمل على إعطاء دينامية جديدة للهياكل الإدارية وإعادة تنظيمها وتأهيلها، ونفس الأمر أكدت عليه المادة 254² من الاتفاق الإطار التطبيقي للاتفاق الإطار، بحيث نصت على ضرورة تطوير وسائل العمل وتحديث طرق تدخل القطاع الوزاري (أولا)، والمكتب الوطني المغربي للسياحة (ثانيا)، باعتبارهما الجهازين المختصين وطنيا في بلورة وتنفيذ السياسة السياحية.

أولا: هيكلة جديدة للقطاع الوزاري.

تعتبر وزارة السياحة³ السلطة المركزية الأولى على هرم التنظيم الإداري للقطاع السياحي للبلاد ومع انطلاق برامج المنظور الجديد للتهيئة السياحية، شهدت وزارة السياحة هيكلة جديدة وإعادة التنظيم تتماشى والتحديات والمهام الجديدة.

وتبعا للمرسوم رقم 2.02.651 الصادر في 15 يونيو 2009⁴، أصبح التنظيم الهيكلي للوزارة يتألف حسب المادة الثالثة من المرسوم، من ثلاثة مديريات فقط هي مديرية الاستراتيجية والتعاون، ومديرية التقنين والتطوير والجودة، ومديرية الموارد والتكوين. ويلاحظ أنه تم حذف مديرية التهيئة والاستثمارات من الهيكل التنظيمي للوزارة، فهذه المديرية كانت تقوم بمهام إعداد السياسة الرامية إلى تهيئة المناطق السياحية، والمساهمة في تكوين احتياطي عقاري سياحي بتنسيق مع الوزارات والمؤسسات المعنية ودراسة جميع التدابير الكفيلة بتشجيع الاستثمارات السياحية.

1- المادة الثالثة من اتفاق الإطار.

2- المادة 54 من الاتفاق التطبيقي لاتفاق الإطار.

3- تسمى حاليا وزارة السياحة والنقل الجوي والصناعة التقليدية والاقتصاد الاجتماعي بموجب المرسوم رقم 1-17-204 صادر في فاتح شعبان 1438 (28 أبريل 2017) المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6566 بتاريخ 04 ماي 2017.

4- مرسوم رقم 2.02.651 بتاريخ 15 يونيو 2009 يتعلق بتنظيم الوزارة المكلفة بالقطاع السياحي.

وينسجم هذا التنظيم الهيكلي الجديد للوزارة مع واقع البنيات المؤسساتية التي تسهر على برامج استراتيجية التهيئة السياحية والتي توجت بإسناد مهام تهيئة المناطق السياحية إلى الشركة الوطنية لتهيئة خليج أكادير، والتي غيرت أسمها بموجب القانون رقم 10.07¹ الصادر بتاريخ 30 نونبر 2007، لتصبح الشركة المغربية للهندسة السياحية.

وبإعادة هيكلة الوزارة ومنح الشركة المغربية للهندسة السياحية مهام التهيئة، احتفظت الوزارة بمهام إعداد وتنفيذ سياسة الحكومة في الميدان السياحي ولهذه الغاية² تتولى بتنسيق مع الوزارات المعنية العمل على إعداد وتنفيذ استراتيجية تطوير السياحة وتقييمها وتوجيه ومراقبة عمل المصالح اللامركزية وممارسة الوصاية على المؤسسات التابعة لها.

ويتضح من مضامين الصلاحيات المسندة للسلطة الوزارية أنها أصبحت تشتمل على مفاهيم جديدة ومصطلحات تستوعب القاموس الجديد في تدبير وإعداد السياسات العامة من قبيل (الجودة والاستراتيجية، والسياحة المستدامة والمسؤولية، وتوفير الدعم واللوجستيك وتدبير الأنظمة المعلوماتية...)

بهذه الصلاحيات يكون القطاع الوزاري احتفظ فقط بالإشراف والتتبع وتوجيه عمل الهيئات المركزية والخارجية التابعة له، وممارسة الوصاية الإدارية على عمل هذه الأجهزة، فيما عمليات التهيئة السياحية أسندت للشركة المغربية للهندسة السياحية التي أصبحت تقوم بعمليات التهيئة على الصعيد الوطني مما سيساعد الشركة على تجاوز سلبات شركات التهيئة التي كان نطاقها المجالي لا يتجاوز خليجي أكادير وطنجة وهو ما انعكس سلبا على إنجازاتها نتيجة الخصائص في التمويل والموارد.

وفي إطار تعزيز الجهاز المؤسسي المركزي، تضمنت توجهات رؤية 2020 جهاز جديد سيتم إحداثه يعمل على الصعيد الوطني هو "السلطة العليا للسياحة"، والذي ستكون تركيبته من ممثلي الدولة والجهات والقطاع الخاص، وذلك من أجل ضمان انسجام توجهات رؤية 2020 ومتابعة تنفيذ برامجها، ومتابعة وتقويم عمل مختلف الفاعلين العموميين

¹ - القانون رقم 10.07 الصادر بتنفيذ الظهير الشريف الصادر في 19 من ذي القعدة 1428 (30 نونبر 2007) والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5586 بتاريخ 2007/12/13.

² - المادة 3 من المرسوم رقم 2.08.651 بتاريخ 06 يونيو 2009 سبقت الإشارة إليه.

والخواص إلى جانب تنفيذ التدابير والمقتضيات المضمنة بعقد البرنامج 2011 – 2020 المتعلق برؤية 2020.

والواضح أن القطاع يعاني كما سبقت الإشارة إلى ذلك من كثرة المتدخلين وطنيا وجهويا ومحليا، ولازال هذا التعدد يزداد مع تطور مضامين السياسة العمومية السياحية، وتكاثر المهام والمسؤوليات. لكن هذا لا يفسر الاستمرار في خلق هيئات وأجهزة، بل العمل على تفعيل وتدعيم الأجهزة الموجودة. وفي انتظار خلق هذه الهيئة وطنيا فعمليات التهيئة السياحية تنجز من طرف الشركة المغربية للهندسة السياحية تحت وصاية الوزارة المعنية، ويبقى السؤال مطروحا هل هذه الهيئة ستكون أعلى من القطاع الوزاري؟ أم أنها ستخلق فقط لتأمين وضمان حسن تنفيذ برامج استراتيجية التهيئة السياحية تحت وصاية الوزارة؟

ثانيا: دعم وتطوير خدمات المكتب الوطني المغربي للسياحة.

يعتبر المكتب المغربي للسياحة ثاني جهاز مركزي يعمل إلى جانب القطاع الوزاري ويخضع لوصايته. فهو يعتبر مؤسسة عمومية تتمتع بالاستقلال المالي والإداري. شهد هو الآخر تطورا وتحديثا مع انطلاق الاستراتيجية الجديدة للقطاع السياحي. وبات يعتمد عليه كهيئة وطنية هامة من أجل المساهمة بفعالية في الميدان السياحي.

ولقد أكدت الأطراف الموقعة على الآليات الموجهة والمؤطرة للسياسة السياحية على ضرورة دعم وتطوير آليات عمل المكتب الوطني المغربي للسياحة باعتباره الجهاز التسويقي للمنتوج السياحي الوطني. وما يجب الإشارة إليه، أنه منذ إحداث القطاع الوزاري وإعادة هيكلة وتنظيم المكتب بموجب الظهير رقم 1.71.16 الصادر بتاريخ 16 يونيو 1976، أحتفظ هذا الأخير بمهام الإنعاش السياحي وتسويق المنتوجات السياحية الوطنية، ويمارس مهامه تحت وصاية القطاع الوزاري.

وفي إطار المهام المنوطة به، يقوم المكتب بإنجاز التجهيزات والمؤسسات التي تساهم في إنعاش السياحة بالبلاد والتنشيط والنقل السياحي، والمساهمة المالية في المنشآت التي لها علاقة بالنشاط السياحي إلى جانب تنفيذ برامج إعلامية وإشهارية وإحداث مراكز استقبال السياح.

ومع انطلاق استراتيجية التهيئة السياحية، تطورت مهام وآليات الإنعاش السياحي التي يقوم بها المكتب، بحيث أصبح يعول عليه بشكل أساسي كسفير للسياحة الوطنية عبر العالم، وفي هذا السياق تم توجيه وتركيز مهام المكتب الحديثة في ميدان التسويق السياحي نحو الخارج.

ولإنجاز مهامه بادر المكتب إلى خلق عدة مندوبيات تابعة له بعدة دول أوروبية بالأساس، ولم يعد يعمل فقط على إشهار وتسويق المنتج السياحي المغربي، بل يعمل على إنجاز الدراسات والبحوث والتحريات حول توجهات ورغبات السياح، وتزويد السلطات المكلفة بالقطاع بنتائجها حتى يتسنى لها معرفة الطلب الذي على أساسه يتم إعداد وتوفير المنتج السياحي.

وفي إطار تنويع مصادر القطاع السياحي، أصبح المكتب يتوسع مجاليا عبر العالم لإنجاز الدراسات وتسويق المنتج السياحي خارج الأسواق السياحية التقليدية المعتادة، إذ اتجه بالتوسع نحو أوروبا الشرقية وآسيا والصين والولايات المتحدة الأمريكية وجنوب أمريكا بحثا عن مصادر وأسواق جديدة للسياحة الوطنية.

إلى جانب مهام التسويق والإنعاش السياحي، يحرص المكتب باعتباره الدرع الدعائي للمنتج السياحي الوطني على المشاركة الفعلية في الملتقيات المتعلقة بالسياحة وفي المعارض الدولية والوطنية وصالونات السياحة، بهدف إيصال وتسويق المنتج السياحي، والتعريف بالمؤهلات السياحية والبنى ذات الارتباط بالقطاع. وكذلك ربط التواصل مع وكالات الأسفار الدولية وإعلامها بالأثمان والعروض التنافسية التي يوفرها السوق المغربي. فتنافسية الثمن مع الجودة أصبح ضرورة ومعطى لنجاح القطاع، وهو ما أكدت عليه بنود اتفاقات الإطار¹ والاتفاقات التطبيقية الاستراتيجية التهيئة السياحية التي دعت إلى تثمين العلاقة بين الجودة والثمن التنافسي.

ولتمكين المكتب من القيام بالمهام الموكولة إليه، وتماشيا مع التزامات 2001 حرصت الهيئات المشرفة على القطاع السياحي إلى وضع رهن إشارة المكتب الوسائل

¹ - المادة 8 من الاتفاق الإطار المتعلق برؤية 2010.

المالية الكفيلة على مساعدته في إنجاز مهامه بحيث استمرت ميزانية المكتب في الارتفاع طوال الـ 10 سنوات لتصل 500 مليون درهم 2010.¹

وفي نفس الاتجاه سارت استراتيجية التهيئة السياحية 2020 التي أوصت بضرورة دعم مجهودات المكتب وتقوية نشاطاته وتوفير الدعم المالي الكافي حتى يمكن له تطوير توسعه الدولي لبلوغ مصادر سياحية جديدة من شأنها أن تساهم في رفع الوفود السياحية، خاص في ظل التطور الذي شهده القطاع من حيث البنيات السياحية وتنوع في المنتج السياحي، وتطور الثقافة السياحية لدى المجتمع.

الفقرة الثانية: بروز فاعلين جدد في التدبير السياحي الجديد.

إن تطوير القطاع السياحي وتنويع مصادره ومنتجاته يتطلب بالضرورة تنوعا في عروض هذا المنتج، وتقديم خدمات سياحية تراعي الطلبات المختلفة. وعلى هذا الأساس، سعى المغرب من خلال استراتيجية التأهيل السياحي تجاوز سلبية السياسة السابقة والاستفادة من تجارب الدول ذات الخصوصيات القريبة من المغرب، التي اعتمدت منتوجا واحدا. إذ حرص على تنويع المنتجات السياحية لتشمل إلى جانب السياحة التقليدية والروحية، المنتج الشاطئي والمنتج القروي...

ولهذا الأسباب عمل على تعزيز بنياته المؤسساتية بإعادة هيكلة شركة التهيئة لخليج أكادير وتغيير اسمها لتصبح الشركة المغربية للهندسة السياحية (أولا)، تعمل على الصعيد الوطني تحت إشراف الوزارة، إلى جانبها نجد انفتاح القطاع بشكل كبير على القطاع الخاص (ثانيا).

أولا: الشركة المغربية للهندسة السياحية:

تطبيقا للالتزامات المضمنة بالآليات المؤسسة لاستراتيجية التهيئة السياحية، التي تركز بالأساس على إعداد مناطق ومحطات سياحية بتراب المملكة. بادرت السلطات المكلفة بالقطاع إلى إعطاء دينامية جديدة لشركات التهيئة التي كانت تهتم بتهيئة وإعداد خليج أكادير وخليج طنجة بواسطة شركات شبه عمومية أحدثت لهذه الأغراض.

¹ -Royaume du Maroc, M.T.A. Département du terrorisme, Une vision stratégique pour 2020 du développement touristique Novembre 2010. P. 15.

وأمام عدم نجاح هاتين الشركتين في مهامهما بالنظر للمشاكل البنوية والمادية والإدارية التي لم تساعد على بلوغ الأهداف والغايات المنتظرة، عملت الدولة على إعادة النظر في طريقة اشتغال شركات التهيئة السياحية والعمل على إعطاء نفس جديد لها، أولا لإتمام الأغراض التي من أجلها أحدثت شركات التهيئة، ثم ثانيا من أجل الاستجابة لبرامج المنظور الجديد للسياسة السياحية القائم على تهيئة عدة محطات سياحية بمجالات مختلفة.

وفي هذا الإطار، صدر القانون رقم 10.07 بتاريخ 30 نونبر 2007¹، نص في مادته الأولى على تغيير اسم الشركة الوطنية لتهيئة خليج أكادير الخاضعة لأحكام الظهير بمثابة قانون الصادر في 21 يونيو 1976²، المتعلق بتهيئة خليج أكادير واستثماره السياحي، لتصبح "الشركة المغربية للهندسة السياحية". وتضيف الفقرة الثانية من نفس المادة أن الشركة المغربية للهندسة السياحية تقوم بضم الشركة الوطنية لتهيئة خليج طنجة الخاضعة لأحكام المرسوم الملكي بمثابة قانون رقم 1092.66 الصادر في 26 يونيو 1976³ بإعلان أن المنفعة العامة تقتضي بتهيئة خليج طنجة واستثماره السياحي.

وتعبرا للمادة الثانية من نفس القانون رقم 10.07، فالشركة المغربية للهندسة السياحية تخضع لأحكام القانون رقم 10.07، وللتشريع المتعلق بشركات المساهمة ولقانونها الأساسي. وكذلك تستمر في الانتفاع بالامتيازات المخولة للشركة الوطنية لتهيئة خليج طنجة بموجب أحكام المرسوم الملكي بمثابة قانون رقم 1092.66، وأيضا تستفيد من الامتيازات المخولة للشركة الوطنية لتهيئة خليج أكادير بمقتضى أحكام الظهير الشريف رقم 1.76.393.

وبناء على ما سبق، يمكن ملاحظة ما يلي:

- الشركة الجديدة لا تعتبر خلق لهيئة جديدة ولشخص معنوي جديد، بل فقط مجرد تغيير اسم الشركة الوطنية لتهيئة خليج أكادير باسم الشركة المغربية للهندسة السياحية.

¹ - القانون رقم 10.07 الصادر بتاريخ 30 نونبر 2007 سبقت الإشارة إليه.

² - الظهير بمثابة قانون الصادر في 21 يونيو 1976 سبقت الإشارة إليه.

³ - المرسوم بمثابة قانون الصادر في 26 يونيو 1976 سبقت الإشارة إليه.

- اختفاء وزوال الشركة الوطنية لتهيئة خليج طنجة، وذلك "بابتلاعها"، وضمها من طرف الشركة المغربية للهندسة السياحية. وترتب على هذا الضم إلى جانب زوال الشركة، تحويل وتقييد أصول وخصوم الشركة الوطنية لتهيئة خليج طنجة في محاسبة الشركة المغربية للهندسة السياحية.¹
- توسيع نطاق عمل الشركة المغربية للهندسة السياحية الذي بات يشمل مجموع التراب الوطني، ويتدخل في عمليات التهيئة والتجهيز والمتابعة لمجموع عمليات ومشاريع التهيئة السياحية بالتراب الوطني عكس السابق، بحيث كان يقتصر عمل هذه الشركات على نطاق ومنطقة مجالية محدودة النطاق كخليج طنجة وأكادير...
- ترتب عن إحداث الشركة المغربية للهندسة السياحية إعادة هيكلة التنظيم الإداري للوزارة، والذي أسفر عن حذف مديرية التهيئة والاستثمارات من التنظيم الهيكلي للوزارة، والتي كانت تسهر على عمليات التهيئة. ويعد هذا منطقيا نظرا للأدوار الجديدة التي منحت للشركة المغربية للهندسة السياحية وهي نفسها التي كانت موكولة لمديرية التهيئة والاستثمار.
- أن اسم الشركة الجديد جاء بمصطلح تقني، مهني "الهندسة"، عوضا عن مصطلح "التهيئة" الذي كان موضوع وأساس خلق شركات التهيئة. فالتهيئة التي تعني التنظيم الشامل للمجال المخصص لإشباع حاجيات الساكنة. وتهدف إلى تنظيم الساكنة والأنشطة والبنىات والتجهيزات².. "هي مفهوم شامل وعام، عكس مصطلح الهندسة، التي هي بالأساس فن وقواعد³ تنظيم لأشكال معينة وفق قواعد مضبوطة وهندسية. فهل يعتبر هذا التحول والتغيير في المصطلحات تحولا في منطق التهيئة وعمل هذه الشركة التي ستعمل بأسلوب تقني صرف يهدف إلى إنجاز أشكال هندسية للمحطات السياحية، أم أنها مجرد تسمية لا تؤثر

¹ - المادة الرابعة من القانون 10.07 المذكور

² - Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement « (P) MERLIN, F CHOY. Presses universitaires de France « Paris 1988. P 29.

³ - Le Petit Robert, Dictionnaire de la langue Française Op. Cit page 130.

على عمليات اندماج وتهيئة وإعداد هذه المحطات في مجالها وتفاعلها مع المجالات المحيطة بها.

- أن المشرع حافظ للشركة في شكلها الجديد بنفس الامتيازات والسلطات التي كانت لشركات التهيئة بشكلها القديم، والتي أثارت - الامتيازات - العديد من الانتقادات والنقاشات فيما يتعلق بالقواعد الاستثنائية¹ التي ارتكزت عليها خاصة في مجال نزع الملكية والتعويضات المخصصة للمالكين المنزوعة أراضيهم وغيرها من الامتيازات التي تعتبر استثناءا وتجاوزا للعديد من النصوص التشريعية. وكان حريا على المشرع العمل على مواءمة وتعديل هذه القوانين مع الواقع الحالي الذي يتميز بنصوص تشريعية ومؤسسات تضمن الحق العادل للمتضررين من نزع الملكية وتكفل لهم الحق في الطعن القضائي وغيرها من الضمانات الأخرى.

والأكيد أن توحيد جهود التهيئة السياحية على الصعيد الوطني في إطار هيئة واحدة هي الشركة المغربية للهندسة السياحية، يعبر عن رغبة السلطات الحكومية إعطاء دفعة جديدة لعمليات التهيئة السياحية وتجاوز المشاكل التي عاقت الشركات السابقة، وأيضا لخلق شخص واحد مكلف بتتبع وإنجاز عمليات التهيئة على مجموع التراب الوطني.

ولهذه الغاية، أسندت للشركة المغربية للهندسة السياحية كل الاختصاصات والمهام التي كانت تقوم بها الشركة الوطنية لتهيئة خليج طنجة² والشركة الوطنية لتهيئة خليج أكادير³، بحيث نصت المادة الثانية من القانون رقم 10.07 على أن الشركة المغربية للهندسة السياحية، تستمر في إنجاز المهام الموكولة للشركتين السالف ذكرهما إلى غاية انتهاء أثرهما⁴.

1- فيما يتعلق بهذه الاستثناءات راجع بتفصيل كتاب السيد محمد بقال: قانون السياحة بالمغرب دراسة تحليلية ونقدية الجزء الأول، تنظيم ظاهرة السياحة، مرجع سابق، أنظر الصفحات 85 وما بعدها.

2- انظر مهام هذه الشركة بالمرسوم بمثابة قانون رقم 1092.66 بتاريخ 1967/06/26، سبقت الإشارة إليه.

3- انظر مهام هذه الشركة بالظهير رقم 1.76.393 بتاريخ 21 يونيو 1976 سبقت الإشارة إليه.

4- المادة الثانية من القانون رقم 10.07 المذكور.

- إضافة إلى المهام السالف ذكرها، يتمثل الغرض الرئيسي للشركة تبعا للمادة الثالثة من القانون رقم 10.07 في إنجاز وعلى مجموع التراب الوطني، أو العمل على إنجازها لحساب الدولة أو الأشخاص المعنوية الخاضعة للقانون العام. وتمثل أهم هذه المهام في:¹
- الدراسة الأولية لتحديد المناطق السياحية واختيارها لتحديد الغرض المحدد له.
 - الدراسات المتعلقة بتصفية وضعية الوعاء العقاري في المناطق السياحية وبالتهيئات كيفما كان نوعها قصد وضعها رهن إشارة المستثمرين، أو لإنجاز مشاريع سياحية.
 - الدراسات الضرورية لوضع وإنجاز مخططات تهيئة المناطق السياحية ومخططات التجزئات المعدة لاستقبال مؤسسات الإيواء.
 - التفاوض وإعداد العقود والوثائق القانونية الأخرى الضرورية لتهيئة المناطق السياحية ومؤسسات الإيواء أو التنشيط السياحي واستغلالها وتدبيرها.
 - تتبع العقود والاتفاقيات المبرمة مع المستثمرين السياحيين وفي تسوية النزاعات المتعلقة بها.
- يتبين أن المشرع حاول تجاوز الإكراه الترابي الذي كان يعوق عمليات التهيئة بتوسيع دائرة الشركة لتشمل التراب الوطني، كما حاول توسيع اختصاصاتها لتشمل الفلسفة والمنظور الجديد للهيئة السياحية القائم على تعدد المتدخلين من الدولة والجماعات الترابية والقطاع الخاص، وعلى اعتماد آليات جيدة في شكل شراكات وتعاقدات تربط الشركة مع المستثمرين الراغبين في الاستثمار في عمليات التهيئة.
- وإن تطوير وإعادة تنظيم شركات التهيئة سوف يساهم في توحيد عمليات التهيئة، ويبسط المساطر المتبعة خاصة لدى المستثمرين الذين سوف يكون مخاطب واحد هو الشركة المغربية للهندسة السياحية، لكن يبقى نجاح هذه الشركة رهين بضرورة الحرص على أخذ منظور التهيئة وعمليات التدخل بالمجال في أبعاده المختلفة بعيدا عن الأرقام والإحصائيات حتى تستطيع وضع وإنجاز محطات سياحية مفتوحة على المجال والساكنة المحيطة بها.

¹ - انظر المادة الثالثة من القانون رقم 10.07 المذكور.

ثانياً: انفتاح التهيئة السياحية على القطاع الخاص.

إن تزايد مهام الدولة الحديثة في مجال التدبير المجالي وعمليات التهيئة، ومتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، أصبح من الصعب معه أن تقوم لوحدها بكل هذه الوظائف إلى جانب المهام التقليدية المتعلقة بالأمن والدفاع والسياسة الخارجية. لهذا أصبح دور الدولة التدخلية محط نقاش في زمن برز فيه فاعلون جدد كالجماعات الترابية والمؤسسات العمومية، وتنامي القطاع الخاص. هذه العوامل فرضت على الدولة إعادة النظر في في الأدوار التي تقوم بها على المستوى الاقتصادي والاجتماعي والمجالي والثقافي، من خلال العمل على التوفيق بين الخصوصية والتعميم، والإهتمام بالميدان الاجتماعي والبحث عن توازن جديد¹ بإشراك فعلي للقطاع الخاص للقيام بمهام اقتصادية واجتماعية تحت إشراف ومراقبة الدولة التي أصبحت عنصراً شريكاً وليس شخصاً متحكماً ومتدخلًا.

إن الدور الجديد للدولة الشريك للجماعات الترابية والقطاع الخاص²، من شأنه أن يعطي للقطاع السياحي نفساً جديداً من خلال توظيف أموال الخواص وأصحاب المبادرة الحرة، الاستثمار في القطاع السياحي، ليس فقط من خلال تسيير وإدارة الوحدات الفندقية وتقديم الخدمات السياحية، ولكن أيضاً في مجال المشاركة في إعداد الدراسات والسياسات ذات الارتباط بالقطاع السياحي، وكذلك بإنجاز عمليات التهيئة التي كانت حكراً على الدولة خلال برامج التهيئة السابقة التي تمت في إطار المخطط الثلاثي 65/67 من القرن الماضي.

¹-Pierre ROSANVALLON : La crise de l'Etat-providence ; Edition du Seuil ;France ;1992, page07.

²- شهد تدخل القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية والإجتماعية تطوراً تدريجياً تنامي مع تزايد متطلبات المجتمع وضرورات التنمية المحلية، بحيث بات من الصعب على الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية الإستجابة لكافة المتطلبات وإنجاز البنيات التحتية وتوفير التمويل الكافي لذلك. لهذه الإعتبارات كان لابد من الإستفادة من إمكانيات وقدرات القطاع الخاص وإشراكه في تنفيذ السياسات العمومية التي تستهدف الحياة الاقتصادية والإجتماعية للمجتمع. وفي هذا الإطار تم وضع آليات قانونية تضمن مشاركة فعالة للقطاع الخاص في تنمية البلاد، تطورت من مجرد صفقات عمومية في إطار عقود إدارية إلى نظام التدبير المفوض الذي ينظمه القانون رقم 05-54 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة والصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 15-06-1 بتاريخ 14 فبراير 2006 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5404 بتاريخ 16 مارس 2006، و يشمل نطاقه تطبيقه الجماعات الترابية وهيئاتها والمؤسسات العمومية دون الدول. وتبعا للمادة الأولى من هذا المرسوم : " يعتبر التدبير المفوض عقداً يفوض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى (المفوض)، لمدة محددة، تدبير مرفق عام يتولى مسؤوليته إلى شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يسمى (المفوض إليه)، يخول له حق تحصيل أجرة من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التدبير المذكور أو هما معا". وبالرغم من النجاحات التي تحققت مع نظام عقود الإمتياز بالقانون المذكور المتعلق بالتدبير المفوض، إلا أنه لم يكن كافياً لتوفير الضمانات القانونية التي تشجع ولوج القطاع الخاص ومشاركته في برامج التنمية لهذا جاء القانون رقم 12-86 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص والصادر بتنفيذه الظهير رقم 192-14-1 بتاريخ 24 ديسمبر 2014 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6328 بتاريخ 22 يناير 2014، ليضع الإطار العام لتطوير الشراكة بين القطاعين العام والخاص. ويرتكز هذا القانون- كما جاء في مذكرته التفسيرية - على مبادئ حرية الولوج والمساواة والموضوعية والمنافسة والشفافية واحترام قواعد الحكامة الجيدة في إسناد عقود الشراكة، والذي يتم - الإسناد- عن طريق الحوار التنافسي أو بواسطة طلب العروض واستثناء عبر المسطرة التفاوضية. ولقد نص القانون الجديد على عدة ضمانات قانونية تحقق نوع من التوازن العقدي بين الطرفين، ولم تعد السلطة العامة تتصرف بكامل حريتها، بل تحكما مقتضيات عقديّة تحمي الطرف المتعاقد معها. كذلك تم تحيين النظام القانوني المنظم للصفقات العمومية ليساير المتغيرات والتطورات التي يشهدها المغرب، بحيث صدر المرسوم رقم 12-2-349 بتاريخ 20 مارس 2013 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد بتاريخ 04 أبريل 2013 والذي يحدد الإطار القانوني الجديد لنظام الصفقات العمومية.

ويعمل القطاع الخاص الشريك في عمليات التهيئة السياحية تحت إشراف وتأطير الدولة، إذ يتعين عليه التقيد ببرامج القطاع السياحي المحددة من طرفها، وإنجاز مشاريع التهيئة وفق النموذج المتعاقد بشأنه. فالدور الجديد للدولة ليس تدخليا كليا ولا دورا حياديا، بل هي شريك تعاقدى مع القطاع الخاص لإنجاز مهام التهيئة السياحية.

وتترجم التدابير القانونية والإدارية التي قامت بها الدولة من خلال إصدار قوانين الاستثمار دليلا على فتح آفاق أمام القطاع الخاص الوطني والأجنبي وتشجيعه على الاستثمار في القطاع السياحي، وذلك بمنحه تسهيلات ضريبية ومنحه الأراضي اللازمة لإنجاز المشاريع السياحية بأثمنة تفضيلية، فضلا عن مواكبة الحكومة للخواص أثناء إنجازهم لعمليات التهيئة إداريا بالتدخل لدى المصالح الإدارية المختصة لتمكينهم من الرخص والتصاميم.

ولا تتوقف هذه التحفيزات عند التسهيلات الضريبية، بل تعمل الدولة على تبسيط المساطر الإدارية¹ وتدليل العراقل التي يمكن أن تعيق عمليات التهيئة السياحية، هذا إلى جانب تحمل الدولة جزءا من أعباء اقتناء الأراضي والقيام بالتجهيزات الضرورية خارج مناطق التهيئة.

ولقد لعب القطاع الخاص دورا كبيرا في بلورة الإستراتيجية الجديدة للتهيئة السياحية، ويتضح ذلك من خلال توقيع الكونفدرالية العامة للمقاولات المغربية التي تمثل القطاع الخاص والحكومة على الاتفاق الإطار للتهيئة السياحية والاتفاقات التطبيقية.

إن انفتاح القطاع السياحي على القطاع الخاص مكن الدولة من إيجاد مستثمرين لإعداد تهيئة المناطق السياحية المبرمجة في إطار مشاريع السياسة الجديدة للسياحة، سواء من طرف القطاع الخاص الوطني أو الأجنبي، وضخ سيولة مالية إضافية ستساعد على تطوير القطاع وتطوير الاقتصاد الوطني والمساهمة في إنعاش الشغل والحياة الاجتماعية.

ويمكن القول أن التهيئة السياحية في شكلها الجديد تتم في إطار تعاقدى بين الدولة التي تحدد وتنظم الإطار العام للاستثمارات السياحية، وتواكب عمليات التهيئة، وبين القطاع الخاص الذي يتكلف بتوظيف أمواله وخبراته التي راكمها خلال سنوات، في إنجاز عمليات

¹ - بخصوص التدابير المتخذة من طرف الدولة لخلق مناخ الاستثمار أنظر المطلب الثاني من المبحث الأول من القسم الثاني من هذا العمل.

التهيئة السياحية. هذا إلى جانب استغلال الدولة قطاع الاستثمار من أجل دفع الخواص إلى استثمار أموالهم وإعادة توزيع الثروة بين طبقات المجتمع.

الفرع الثاني: تفعيل أدوار هيئات التهيئة السياحية على المستوى الترابي.

إن مسألة التنسيق والتكامل بين المصالح الإدارية والهيئات المحلية، تبرز بشكل أكثر على المستوى المحلي منه على المستوى المركزي، فالامتداد المحلي لاختصاصات القطاعات المركزية يقتضي خلق مصالح خارجية وأقسام على المستوى الترابي (الفقرة الأولى)، إلى جانب الجماعات الترابية اللامركزية (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: تعبئة المصالح الخارجية

تمثل المصالح الخارجية للقطاعات الوزارية المختلفة إحدى مظاهر اللاتركيز¹ الإداري الذي يرمي إلى تخفيف عبء التركيز الإداري وممارسة بعض المهام المفوضة تحت مراقبة الإدارة المركزية، وتتنحصر مهام هذه الوحدات الإدارية الخارجية التي تعمل محليا كممثل للقطاعات الوزارية المركزية في تنفيذ التعليمات والمهام التي تصدرها الإدارة المركزية، وذلك باتخاذ التدابير المادية التي تستلزمها عملية تنفيذ السياسات المقرر لها مركزيا.

وتتميز البنية الإدارية على مستوى المصالح الخارجية الممثلة للقطاعات الوزارية المركزية بالتنوع والتعدد تعكس تعدد الهيئات المركزية، مما يصعب مسألة التنسيق والتكامل محليا بين هذه المصالح التي غالبا ما تعمل في عزلة واستقلال عن باقي المصالح الأخرى، يزيد من هذا الوضع السلطات الموسعة الممنوحة للولاة والعمال الذين اعتبرهم دستور 2011، ممثلو السلطة المركزية في الجماعات الترابية² على المستوى المحلي، بحيث يعتبر ممثل السلطة التنفيذية، الوالي و العامل، أمين سلطة الدولة داخل الحيز الترابي الخاضع لنفوذه، فهو المختص ترابيا بالعمل على التنسيق وضمان سير عمل المصالح الخارجية

¹ - اللاتركيز الإداري : هو أسلوب تقني يسعى إلى تخفيف عبء التركيز، حيث أنه يقوم على توزيع المهام الإدارية عبر تفويض بعض الصلاحيات لممثلي الإدارة المركزية بالأقاليم تحت مراقبتها، ويقوم عدم التركيز على عنصرين هما التفويض والمراقبة. اللامركزية الإدارية : أسلوب من أساليب التنظيم الإداري للدولة لا يمس سيادة الدولة أو وحدتها وتتنحصر الصلاحيات الممنوحة للهيئات اللامركزية في المجال الاقتصادي والاجتماعي ولا تتعداها إلى صلاحيات سن القانون عكس اللامركزية السياسية التي تقوم على اقتسام الصلاحيات الاقتصادية والاجتماعية، وسن القوانين بين الاتحاد والولايات المستقلة التي تدور في فلكه (راجع صالح المستف : التطور الإداري في أفق الهوية بالمغرب (من المركزية إلى اللامركزية)، مرجع سابق، ص 30 وما بعدها).

² - ظهير شريف رقم 11-91-1 بتاريخ 27 من شعبان 1432 (29 يوليو 2011) بتنفيذ الدستور، الصادر ب.ج.ر عدد 5964 مكرر بتاريخ 30 يوليو 2011

التابعة لنفوذه الترابي، فضلا عن خضوع هذه المصالح الخارجية للإشراف والمراقبة المباشرة للسلطة الحكومية التي تمثلها.

إن الحضور القوي للسلطة المحلية ترابيا، ينعكس على عمل القطاعات الوزارية الأخرى التي يتعين عليها احترام التصور العام لنمط التدبير والتسيير المحلي للإقليم والولاية والعمالة، الذي يضمن تطبيقه وتنفيذه الوالي أو العامل. هذا يحد نسبيا من استقلال المصالح الخارجية ومن هامش المناورة لديها، ويخضعها للمراقبة من طرف أطر وزارة الداخلية محليا التي يغلب عليها الطابع الأمني والاستقرار الاجتماعي في كل تدخلاتها الاقتصادية والاجتماعية، إلى جانب الرقابة المباشرة للهيئات المركزية.

وكذلك، يشكل ضعف الإمكانيات المالية والأطر البشرية الكفاءة، عوامل أخرى تحد من فعالية ونجاعة هذه المصالح، ويزيد من تفاقمها الكثرة العددية للمصالح المتدخلة محليا في التنمية الاقتصادية والتهيئة السياحية الساحلية على وجه الخصوص، بحيث هناك المصالح الخارجية المتمثلة في المندوبيات الجهوية، والمجالس الجهوية والإقليمية للسياسية، ومصالح إعداد التراب والتعمير المتمثلة في المفتشيات الجهوية لإعداد التراب والتعمير والهندسة المعمارية، إلى جانب مصالح قطاع الإسكان والبيئة، والفلاحة والتجهيز والنقل، والمندوبية السامية للمياه والغابات، ووكالات الأحواض المائية ومصالح المؤسسات العمومية كالمحافظة العقارية و المجالس الإقليمية للغابات و المجالس الجهوية للبيئة ...

كل هذه الهيئات الخارجية تتدخل بشكل مباشر أو غير مباشر في المجال الساحلي الذي يشهد تهيئة وإعداد مناطق سياحية، هذا الحال لا يساعد على عمل متناسق وتكاملي بين هذه المصالح ترابيا ويزيد من حدته أيضا اهتمام الوحدات الترابية (الجهات ومجالس العمالات والأقاليم والمجالس الحضرية والقروية)، بقطاع السياحة والتهيئة السياحية الساحلية.

الفقرة الثانية: الجماعات الترابية: تنظيمات لامركزية للتهيئة السياحية والتنمية المجالية

يقصد بالجماعات الترابية مؤسسة الجهة والجماعات ومجالس العمالات والأقاليم، وتعتبر هذه الهيئات أحد مظاهر التدبير الديمقراطي للشأن المحلي، وقنوات يشارك ويساهم من

خلالها الساكنة وهيئات المجتمع المدني في تسيير وتدبير قضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمجالية، بواسطة ممثليهم الذين يختارونهم عن طريق الاقتراع العام المباشر.

وتكريسا لمبدأ التدرج الذي حرص المغرب على ترسيخه في مسار تطور الجماعات الترابية اللامركزية، خاصة مؤسسة الجهة، أصبح للجماعات بمختلف مستوياتها الترابية مكانة هامة في الحياة العامة للبلاد. وباتت تلعب دورا محوريا في تحقيق برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية والتنمية البشرية، والحفاظ على البيئة والمساهمة في إنعاش السياحة على مستوى نفوذها الترابي.

وتعزز هذا التقدم مع نضج تجربة هذه الهيئات في مجالات التسيير والتدبير المحلي بتوسيع صلاحياتها لتشمل مجالات كانت دوما حكرا على الدولة والمؤسسات العمومية، كالتهيئة المجالية وإعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة وإنعاش السياحة، والعناية بقضايا البيئة وحماية الأوساط الطبيعية. وتعد هذه الصلاحيات الجديدة بمثابة انشغالات حديثة تزداد إلى الاختصاصات التقليدية التي دأبت الجماعات المحلية على القيام بها.

وتدعيما لدور الجماعات الترابية في تسيير الشأن المحلي عمل المشرع على تطوير آليات اشتغالها قانونيا ومؤسسيا وماليا، خاصة الجهة التي تطورت تدريجيا من هيئة ذات اختصاصات اقتصادية إلى جماعة محلية، وصولا إلى جهوية متقدمة ذات صلاحيات لامركزية موسعة تقرر في قضايا التنمية المجالية والتهيئة السياحية، والحفاظ على استدامة الموارد البيئية وتنفيذ مبادئ الدستور الهادفة إلى الرفع من مكانة الجهة. كما أصبح أعضاء المجالس الجهوية بموجب مقتضيات القانون التنظيمي رقم 159.11⁽¹⁾ المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية والصادر في 2011/11/21، ينتخبون بالاقتراع العام المباشر.

1- ظهر شريف رقم 1-11-173 صادر في 24 من ذي الحجة 1432 (21 نونبر 2011)، بتنفيذ القانون التنظيمي رقم 59.11 المتعلق بانتخاب أعضاء مجالس الجماعات الترابية والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5997 مكرر الصادرة بتاريخ 25 ذي الحجة 1432 (22 نونبر 2011)، كما وقع تغييره وتتميمه بموجب القانون التنظيمي رقم 34.15 والصادر بتنفيذ الظهير الشريف رقم 1.15.90 بتاريخ 16 يوليو 2015 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

ويعتبر اختيار أعضاء المجالس الجهوية بنمط الاقتراع العام المباشر، تجسيدا لمبدأ الديمقراطية والشفافية يمكن الساكنة المحلية من اختيار ممثليها بشكل مباشر بمختلف مجالس الجماعات الترابية، ويشكل أيضا تنميما لمبادئ المشاركة وحرية الساكنة في التصويت على من يمثلهم بالمجالس الجهوية ومجالس الجماعات المحلية الأخرى.

ومن شأن ذلك، أن يساعد على تشكيل مجالس جهوية قوية ومتجانسة وفعالة تستمد شرعيتها مباشرة من ساكنة كل المناطق التابعة لنفوذ الجهة، ويقطع الطريق أمام التكتلات والتحالفات التي كانت تتم بين أعضاء الهيئات التي كانت تختار مجالس الجهات في إطار نمط الانتخاب غير المباشر السابق. ومن جهة أخرى، تصبح المجالس الجهوية مسؤولة بشكل مباشر أمام الساكنة التي اختارتها لتكون الوسيط بينها وبين السلطات الحكومية المركزية تنقل مطالبهم وتطلعاتهم في ميدان الصحة والتعليم والتنمية المجالية وإنجاز البنيات التحتية.

والواضح أن تطور الجماعات الترابية وتزايد حاجيات ومطالب الساكنة، وارتفاع التحديات الإقليمية والدولية التي باتت تواجه البلاد، إلى جانب تعاظم المسؤوليات على الدولة والمشاكل الناتجة عن التسيير المركزي، تطلب تحيين النصوص القانونية المنظمة لها تستوعب المتغيرات والتطورات الإقتصادية والاجتماعية والبيئية والمجالية التي يشهدها المغرب. واستجابة لكل هذه التحديات والمسؤوليات سعت الدولة إلى تطوير هذه الهيئات من خلال المراجعة الشاملة للقوانين التنظيمية المتعلقة بالجماعات الترابية، بحث صدر القانون رقم 14-111 المتعلق بالجهات¹ والقانون 14-112 المتعلق بالعمالات والأقاليم² والقانون رقم 14-113 المتعلق بالجماعات³.

1- الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-15-83 صادر في 10 رمضان 1436 (07 يوليو 2015)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015 .

2- الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-15-84 صادر في 10 رمضان 1436 (07 يوليو 2015)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015 .

3- الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-15-85 صادر في 10 رمضان 1436 (07 يوليو 2015)، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015 .

جاءت القوانين¹ الجديدة المتعلقة بالوحدات الترابية استجابة للمتغيرات السياسية التي شهدتها المغرب والمتوجة ببلورة دستور جديد للمملكة الذي كرس التنظيم الترابي للمملكة كتنظيم لا مركزي يقوم على الجهوية المتقدم وأعطى البعد الترابي مكانة للتدبير والتنمية الاقتصادية والاجتماعية، وأبرز مكانة الجهة كشريك مميز للدولة في قضايا التنمية الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. كما كان للظروف الاقتصادية والتحديات المجالية والسياسات العمومية التي اعتمدها المغرب في عدة مجالات (السياحة والفلاحة والطاقة وإعداد التراب...)، دورا حاسما في تفعيل مؤسسة الجهة، واعتماد تقسيم إداري جديد للمملكة يقسم المجال الوطني إلى 12 جهة² عوض 16 جهة، وتطوير أداء المجالس الجماعية وتوسيع اختصاصاتها باعتبارها شريك للدولة في إدارة الشأن المحلي. وتبرز أهم المستجدات التي جاء بها القانون التنظيمي رقم 14-111 المتعلق بالجهات في النقاط التالية:

- اعتماد التصويت العلني كقاعدة لانتخاب أعضاء وأجهزة المجلس³
- كرس القانون مبدأ التدبير الحر في تسيير مجلس الجهة الذي يخول للجهة سلطة التداول بكيفية ديمقراطية⁴.

1- إلى جانب الصلاحيات والمهام التي نصت عليها القوانين التنظيمية الخاصة بالجماعات الترابية جاءت القوانين المتعلقة بالبيئة بعدة مهام تفرض على الجماعات المحلية ضرورة مراعاة الضوابط البيئية. وفي هذا الإطار نصت المادة السادسة من القانون رقم 03-11 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة على أنه تسلم رخص البناء ورخص التجزئة بعد التأكد من التأثير المحتمل على البيئة. وتضيف المادة 41 من نفس القانون أن غدار الجماعات المحلية وهيئاتها تتخذ كل التدابير الضرورية قصد الحد من خطورة النفايات وتدبيرها ومعالجتها والتخلص منها، اما المادة 38 تفرض ضرورة استشارة الجماعات المحلية عندا لإقدام على إنشاء مناطق محمية....

وتنص المادة الثالثة من القانون رقم 03-13 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء على: "تقوم الإدارة بتنسيق مع الجماعات بإتخاذ كل الإجراءات والتدابير اللازمة لمراقبة التلوث الهوائي ووضع شبكات لمراقبة جودة الهواء ورصد مصادر التلوث...".

وتنص المادة التاسعة من القانون رقم 00-28 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها على: "تقوم الإدارة بتعاون مع الجماعات المحلية والمهنيين بإعداد مخطط مديري وطني لتدبير النفايات الخطرة...ز". وتضيف المادة منه في فقرتها الثالثة على: ".....تلتزم الجماعات أو هيئاتها...بإعداد مخطط جماعي أو مشترك بين الجماعات لتدبير النفايات المنزلية والنفايات المماثلة لها...".

كما تنص المادة من 20 من قانون الإطار رقم 12-99 بمثابة الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة على: "تسهر الجهات والجماعات الترابية الأخرى على إدماج المبادئ والأهداف المنصوص عليها في هذا القانون – الإطار ضمن آليات التخطيط وبرامج التنمية كل في مجاله الترابي...".

وتضيف الفقرة الأخيرة من نفس المادة على: "تلتزم الجهات المتجاورة وباقي الجماعات الترابية المتجاورة، قدر الإمكان باتباع سياسات عمومية محلية مندمجة ومنسقة عند إقامة تجهيزات وبنيات تحتية تتعلق بالمحافظة على البيئة والتنمية المستدامة".

وتنص المادة 4 من القانون رقم 13-113 المتعلق باترحال الرعوي وتهئية وتدبير المجالات الرعوية والمراعي الغابوية على: "يمكن إحداث وتهئية المجالات الرعوية والمراعي الغابوية من طرف الإدار أو الجماعات الترابية...".

وتضيف المادة 06 من نفس القانون على أنه: "يمكن أن تتحمل الدولة و/أو الجماعات الترابية المعنية...نفقة إنجاز البنيات التحتية والتجهيزات والأشغال والتهينات...". (الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1-16-53 صادر في 19 من رجب 1437 (27 أبريل 2016) والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6466 بتاريخ 19 ماي 2016).

2- مرسوم 40. 2.15. صادر بتاريخ 20 فبراير 2015 يقضي بتحديد عدد الجهات وتسميتها ومراكزها والعمالات والأقاليم المكونة لها، والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 634005 : مارس 2015.

- كما صدر أيضا مرسوم رقم 2.15.716 بتاريخ 23 سبتمبر 2015 بتغيير الظهير الشريف رقم 351. 1.59. بتاريخ 2 ديسمبر 1959 بشأن التقسيم الإداري للمملكة والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6399 بتاريخ 28 سبتمبر 2015

3- المادة 09 من القانون التنظيمي للجهات

4- المادة 04 من نفس القانون

- منح اختصاصات جديدة وموسعة للجهة لتشمل دعم المقاولات وتطوير السياحة وإحداث مناطق للأنشطة الاقتصادية¹.
- اختصاص القضاء في عزل رؤساء مجالس الجهات وأعضاء المجالس، وكذا إلغاء مقررات مجالس الجهات وحل المجلس.
- تمكين الجهات من موارد مالية تتمثل في نسبة 5% من حصة الضريبة على الشركات، و 5% من حصة الضريبة على الدخل و 4% من حصة الضريبة على القيمة المضافة و 50% من حصة الضريبة على التأمين وحصة واجبات التسجيل والتنبر. وتمارس الجهة هذه الاختصاصات بشراكة مع الدولة في إطار تعاقدية، إما بمبادرة من الدولة أو بطلب من الجهة².

وبقراءة هذه المستجدات والصلاحيات الجديدة، يتبين أن الغرب بات يعول على الجهة كقطب ترابي يتعين عليه القيام باختصاصات تدخلية وفعلية، ويقرر في مجالات التنمية المجالية وإعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة وتطوير القطاع السياحي، وتنمية تنافسية المجالات التابعة للنفوذ الترابي لكل جهة. وتنسجم هذه الاختصاصات الموسعة مع مبادئ إعداد التراب الوطني الذي تعتبر التقسيمات الجهوية إحدى تجلياته، فسياسة إعداد التراب أكدت على تنمية الأقطاب الجهوية، كما خول الجهة صلاحيات وضع التصميم الجهوي لإعداد التراب الذي يتعين عليه أن يتم في إطار توجهات السياسة العامة لإعداد التراب، وهو ما نص عليه قانونها التنظيمي في المواد 88 وما بعدها.

وتعتبر التهيئة السياحية الجديدة سواء في إطار برامج المخطط الأزرق أو رؤية 2020، بمثابة إطارات لتدعيم أدوار الجهة ومنحها اختصاصات في ميدان إنعاش السياحة والمساهمة في تطوير المجالات وتنافسياتها وتحسين خدماتها والعناية بمؤهلاتها. ولقد جاءت استراتيجية رؤية 2020 للتهيئة السياحية تتماشى والمبادئ العامة للتهيئة المجالية، بحيث اختزلت المجال الوطني في ثمان جهات للتهيئة السياحية و تبنت تقسيم سياحي مجالي جديد يتجاوز الحدود الإدارية للتقسيم الترابي للمملكة. وتقوم هذه الجهات السياحية على أساس

¹ - المادة 80 وما بعدها من نفس القانون

² - المادة 92 من نفس القانون.

توحيد الجهود في أفق تحقيق تنمية القطاع السياحي، وتجسيد تطلعات التخطيط السياحي على أرض الواقع.

وفي هذا الإطار، منح القانون رقم 14-111 المتعلق بالجهات صلاحيات تطوير وإنعاش السياحة، والتي وضعها ضمن الاختصاصات الذاتية للجهة¹ تتخذ بشأنها قرارات محلية وتعمل على إعداد برامج ومخططات جهوية لتطوير وتنمية السياحة. وتساهم الجهة بذلك في إنجاح برامج السياسة العامة للسياحة الوطنية التي تراهن على الرقي بالجهات السياحية الجديدة لتوطين المشاريع السياحية وتطوير مردودية القطاع. خاصة بالمجالات الساحلية التي تتمحور حولها برامج التهيئة السياحية، والتي تعول على المجال الساحلي كنقطة قوة ومنطلق تحقيق أهداف المنظور الجديد للتهيئة السياحية.

ويمكن اعتبار أقطاب التهيئة السياحية الجديدة الثمانية بمثابة تقسيم ترابي للمملكة يتأسس على معايير الإمكانيات والمؤهلات السياحية، وتهدف إلى تقوية التعاون والتآزر بين مناطق هذه الجهات في أفق تحقيق التكامل فيما بينها وصولاً إلى المساهمة في التنمية الاجتماعية والتنمية البشرية (توفير فرص الشغل، دعم المبادرات الخاصة، استثمار جزء من عائدات القطاع في التنمية المحلية...). وتطوير البنيات التحتية اللازمة والمساعدة على استغلال مؤهلات المناطق سياحياً وتوفير الظروف الملائمة لجلب المستثمرين والمشاريع السياحية.

وتعكس الأدوار الجديدة للجهة المتعددة في ميدان السياحة، اهتمام السلطات الحكومية بمؤسسة الجهة والرقي بها إلى رتبة شريك فعلي في التنمية وتنفيذ سياسة الدولة المحلية في مجال التهيئة السياحية. وينسجم ذلك مع تطلعات وتوصيات الهيئات الحكومية والقطاع الخاص الذين وقعوا على الاتفاق الإطار² والاتفاق التطبيقي³ المتعلق ببرامج المخطط الأزرق مطلع القرن الحالي، وكذلك على استراتيجية رؤية 2020 التي تعتبر استمراراً لاستكمال برامج المخطط الأزرق. أكد هؤلاء الأطراف (الدولة وشركاؤها)، على ضرورة

1- المادة 81 من القانون التنظيمي للجهات.

2- الاتفاق الإطار : 10 يناير 2001

3- الاتفاق التطبيقي :

تنويع وتوسيع دائرة الشركاء المساهمين في تنفيذ استراتيجية التهيئة السياحية، حيث أعطوا الجهة مكانة هامة في إنجاز البرامج السياحية بموجب عقود برامج عمل وشراكة، سواء مع الدولة والسلطات المكلفة بالقطاع السياحي عموديا، أو أفقيا في إطار شراكات ما بين جهوية أو بين الجهة وباقي الجماعات المحلية، هذا إلى جانب إمكانية الجهة خلق وكالة جهوية تعنى بتنفيذ المشاريع التي تعتزم الجهة القيام بها¹.

وبالنظر إلى مستوى التطور والصلاحيات التي أتى بها القانون التنظيمي للجهات الجديد والذي جعل منها تنظيما لا مركزيا شريكا للدولة، وفاعلا في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية المجالية، أكثر منها تقسيما ترابيا تنحصر مهامه في تنفيذ توجيهات وتعليمات الهيئات المركزية. لكن بالرغم من هذا التطور الذي يعكس نضج التدبير اللامركزي لدى الفاعلين السياسيين، إلا أن القانون الجديد للتنظيم الجهوي حافظ على دور هام وحضور قوي للسلطات المحلية التي تمارس الرقابة الإدارية على مجالس وأعضاء الجهات.

ويمكن تلخيص أهم اختصاصات السلطة المحلية في مجال الرقابة الإدارية على مجالس الجهات في النقاط التالية:

- يساعد والي الجهة مجلس الجهة في تنفيذ المخططات الجهوية لإعداد التراب²
- يراقب والي الجهة في إطار الرقابة الإدارية على المجالس الجهوية شرعية قرارات رئيس المجلس ومقررات مجلس الجهة³.
- يؤشر والي الجهة مقررات مجلس الجهة المتخذة بشأن قضايا وبرنامج التنمية الجهوية وبشأن إعداد التصاميم الجهوية لإعداد التراب ومقررات الميزانية... ولا تكون هذه المقررات قابلة للتنفيذ إلا بعد التأشير عليها⁴.

وتؤكد هذه الصلاحيات المنصوص عليها في القانون التنظيمي المتعلق بالجهة لفائدة السلطات الحكومية المكلفة بالداخلية، استمرار الرقابة الإدارية ووصاية السلطة على هيئات

1- المادة 120 من القانون التنظيمي المتعلق بالجهات.

2- المادة 88 من القانون المتعلق بالجهات المذكور.

3- المادة 115 من نفس القانون

4- المادة 115 و 202 من نفس القانون.

التنظيم اللامركزية، وتحكم رقابة السلطة المحلية على أعمال مجالس الجهات. ويفسر هذا مدى التخوف والحيطة التي تنهجها الدولة اتجاه الجماعات الترابية حفاظا على تماسك بنيات المجتمع، وتوحيد التوجهات المحلية في الاتجاه الذي يخدم السياسة العامة للبلاد. و كذلك تفاديا للانزلاقات التي يمكن أن تنجم عن سوء فهم الجهوية المتقدمة والاستقلال في تسيير الشأن المحلي. وبالمقابل يتعين على السلطات المحلية أن تجدد أساليب الرقابة والوصاية التي تمارسها على التنظيمات اللامركزية، بالشكل الذي تجعل منها آليات للتعايش و التوافق بين هيئات اللاتمرکز التي تمثلها السلطة المحلية، وهيئات اللامركزية التي تتجسد في الوحدات الترابية تحقيقا للأهداف العامة للبلاد.

لكن الحكم على آليات هذا التعايش بين الأسلوبين (اللاتمرکز واللامركزية) في ظل الجهوية المتقدمة، يبقى سابقا لأوانه بل الممارسة الفعلية والاحتكاك المباشر بين التنظيمين بعد صدور القانون التنظيمي الجديد للجهات، واعتماد التقسيم الجديد الترابي الجهوي الذي قسم المغرب إلى 12 جهة عوض 16 جهة الحالية، حتى يمكن الحكم على هامش استقلال عمل مجالس الجهات من عدمه في إطاره الدستوري الجديد.

وعلى منوال مؤسسة الجهة، شهدت الجماعات الترابية الأخرى (ومجالس العمالات والأقاليم والجماعات)، مراجعة وتحيين شامل للقوانين التي تنظمها. ترتبط هذه التعديلات بتوسيع مجالات اختصاص هذه الجماعات وطرق تسييرها، والاعتمادات المالية المرصودة لها للقيام بمهامها، إلى جانب منحها اختصاصات جديدة تتعلق بالتنمية المجالية وحماية البيئة والحفاظ على المجالات الغابوية والأوساط الطبيعية التابعة لنفوذها الترابي.

ويدخل تعديل ومراجعة قوانين الجماعات الترابية في السياق العام لمجموع الإصلاحات التي يشهدها المغرب والتي تجعل من الجماعات الترابية هيئات تعمل بشراكة إلى جانب الجهة والدولة في تحقيق برامج التنمية، باعتبارها المؤسسات الأقرب للسكان، والتنظيمات التي راكمت تجارب على مستوى التسيير والتدبير المحلي. ولذلك كان لزوما على الفاعلين السياسيين مراجعة قوانينها لتواكب واقع اللامركزية الجديد الذي يعمل المغرب

جاهدا على إرسائه، وحتى تتوفر لها الوسائل القانونية والمالية للقيام بالمهام المسندة إليها في ميادين حساسة كالبيئة والسياحة والتنمية الاجتماعية والمجالية والتنمية المستدامة.

والأكيد أن تطوير آليات عمل الجماعات الترابية بمختلف مستوياتها من شأنه أن يرقى بالعمل المحلي إلى مستوى الرهانات الكبرى للدولة، وأن يرتقي بالتنظيمات المحلية إلى مستوى شريك حقيقي للدولة عموديا، وتقوية الشراكة بينها أفقيا، وأيضا سيساهم في إعطاء نفس جديد للبعد المحلي في إطار تشاركي موسع يساعد على رفع التحديات المختلفة ويساند الدولة في الحفاظ على التماسك الاجتماعي والتآزر بين مناطق البلاد.

ولقد تركز البعد المحلي في أغلب السياسات العامة للبلاد، ويتجلى ذلك من مقتضيات القانون رقم 81-12 المتعلق بالساحل، والذي خول للجهات صلاحية المساهمة في إعداد وتتبع تنفيذ تصاميم جهوية لتهيئة الساحل، وحمايته، واستصلاحه، تهم بعض مناطق الساحل أو تهم مناطق تشمل جهة أو عدة جهات ساحلية¹، يعد هذا التصميم من طرف الإدارة المعنية بمبادرة منها أو بطلب من مجلس أو مجالس الجهات، ويتعين على هذه التصاميم أن تراعي حين إعدادها توجهات وثائق التعمير وإعداد التراب وخصوصيات المناطق الساحلية².

وتأسيسا على ما سبق، فالرهانات والانتظارات القوية المعقودة على مؤسسة الجهة تفسر رغبة المشرع في تطوير آليات عمل هذه المؤسسة³. كما تفسر نضج الفكر التدييري المحلي الذي وصل إلى مرحلة متطورة في مسلسل التدرج الذي اعتمد كأساس لتطوير آليات عمل الجماعات الترابية، وبشكل خاص الجهة. وفي نفس الاتجاه، جاءت التوجهات الجديدة للتهيئة السياحية لتؤكد الدور المركزي لمؤسسة الجهة كإطار جغرافي محلي يساهم في إنعاش السياحة وإنجاز برامج سياحية مندمجة في مجالاتها، والعمل على تدبير الشواطئ والأماكن

¹ - المادة 6 من القانون رقم 81-12 المتعلق بالساحل سبقت الإحالة إليه.

² - المادة 70 من نفس المرجوع.

³ - وفي إطار تنزيل المقتضيات الدستورية والقانون التنظيمي للجهات، وتطبيقا لمفهوم الجهوية المتقدمة، صدر قرار مشترك لوزير الداخلية ووزير المالية ووزير الصناعة والتجارة والاستثمار والاقتصاد الرقمي رقم 15.3268 بتاريخ 23 نونبر 2015 يتعلق بالمراكز الجهوية المنشورة بالجريدة الرسمية عدد 6419 بتاريخ 7 ديسمبر 2015. يوص في المدة الأولى على: "تحل المراكز الجهوية للاستثمار المحددة قائمتها وتسميتها ودائرة نفوذها الترابي في القائمة الملحقة بهذا القرار، محل المراكز الجهوية للاستثمار القائمة قبل دخول هذا القرار المشترك حيز التنفيذ...."، وحدد هذا القرار المراكز الجهوية للاستثمار في اثني عشرة مركزا تبعا لعدد جهات المملكة.

- على نفس المنوال صدر المرسوم رقم 2.15.566 بتاريخ 5 أكتوبر 2015 بتحديد عدد المجالس الجهوية للحسابات وتسميتها ومقارها ودوائر اختصاصها، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6404 بتاريخ 15 أكتوبر 2015. تنص مادته الأولى على: "...، يحدد عدد المجالس في اثني عشر مجلسا...."

الطبيعية، وتنمية المجالات المستقبلية لمشاريع التهيئة السياحية، وتنمية تنافسية المجالات بالقدر الذي يساعد على جلب الاستثمارات السياحية. وبصفة عامة خلق مناخ مجالي جهوي تنافسي يحافظ على المعالم التاريخية، ويأهل المناطق الطبيعية والتي تعتبر أساس ومحدد لجذب السياح والمستثمرين في القطاع السياحي.

المبحث الثاني: الرهانات السوسيو اقتصادية والمجالية للتهيئة السياحية.

إن تطور أساليب وآليات تدبير الشأن العام انعكس بشكل إيجابي على مضمون السياسات العامة وأهدافها وغاياتها، وساهم في توسيع مجالها الذي لم يعد يقتصر على تحقيق غايات قطاعية صرفة ومحددة، بل تنفتح على سياسات عمومية أخرى وحقوق اجتماعية واقتصادية متنوعة.

ولقد أخذت استراتيجية التهيئة السياحية بعين الاعتبار واقع المغرب الذي يشهد مرحلة جديدة تتميز بانخراطه في سلسلة من الإصلاحات المجالية، والبيئية والاجتماعية، وضرورات العولمة¹ التي تتطلب إرساء سوق مؤسس على قواعد اقتصادية واجتماعية واضحة ومضمونة.

وصاحب هذا التغيير بروز مفاهيم جديدة كالحكامة والتدبير الترابي والشأن المحلي والتنمية المستدامة، والنجاعة الاقتصادية والتماسك الاجتماعي. هكذا جاءت مضامين استراتيجية التهيئة السياحية تحاول أن توازي بين أهداف القطاع وغاياته الاقتصادية، وبين متطلبات التنمية الاجتماعية وحماية المجالات التي تستهدفها مع الأخذ بمبادئ التنمية المستدامة.

¹ - من بين أهم تعاريف العولمة هناك التعريف الذي قدمته لجنة حقوق الإنسان بالأمم المتحدة في الدورة 54 والذي يعرف العولمة عاى انها: "العولمة هي مسلسل لا يرتكز فقط على البعد الاقتصادي بل يتضمن كذلك البعد السياسي والقانوني والاجتماعي والبيئي والثقافي". وللتوسع في موضوع العولمة من حيث التعريف ومضمونها والتميز بينها وبين المفاهيم المشابهة الاندماج الاقتصادي وتحرير التجارة والتبادل الحر والسوق العالمية...، وكذلك آثار العولمة الاقتصادي والاجتماعي والبيئي... أنظر:

- Nada Saliba : Mondialisation et libéralisation _nuancier : endettement et crises dans les pays émergents d'Asie. Le cas de la Thaïlande, la Corée du Sud, l'Indonésie et la Malaisie : Thèse de doctorat soutenue à l'Université de la Sorbonne nouvelle - Paris III, 2009.
- Farzad Mirmahboub : Libéralisation commerciale, intégration économique et mondialisation : Thèse de doctorat soutenue à l'Université de Nice Sophia Antipolis, 2015.
- ma Nkosazana Clarice. Mondialisation et gouvernance. In: Politique étrangère, n°4 - 1999 - 64^eannée. pp. 831-838;
doi : 10.3406/polit.1999.5010
http://www.persee.fr/doc/polit_0032-342x_1999_num_64_4_5010.

ويأمل المغرب من وراء تطوير القطاع السياحي وسلوك استراتيجيات تهيئة سياحية مندمجة تتخذ من المجال الساحلي أساسا لنجاح توقعاتها، إلى تحقيق عدة أهداف ورهانات اقتصادية¹ واجتماعية (المطلب الأول)، الهدف منها تنويع مصادر الاقتصاد الوطني وتحسين مستوى عيش الساكنة. فالدولة أرادت من السياحة، التي أصبحت ظاهرة اقتصادية واجتماعية، أن تكون أداة تدخلية لتحقيق أهداف اقتصادية واجتماعية ومجالية من شأنها أن تساهم في توفير تهيئة وحماية ناجعة للساحل (المطلب الثاني).

المطلب الأول: الرهانات والأثر الاقتصادي والاجتماعي للتهيئة السياحية.

إن من بين أهم الأدوار الأساسية التي تقوم بها الدولة، خاصة في نظام الدولة الموحدة الذي يتميز بالمركزية والتدخل، هو تحسين أداء الاقتصاد وتطوير قطاعاته والعمل على تحقيق التنمية الاجتماعية وتحسين مستوى عيش الساكنة، إلى جانب حفظ الأمن والاستقرار. وأمام المشاكل الكبيرة التي تواجهها الدولة داخليا وخارجيا في ضمان اقتصاد وطني توجّهه وتتحكم فيه، وأيضا في ضمان الاستقرار والسلم الاجتماعي الذي تهدده عوامل متنوعة يصعب أحيانا على الدولة التنبأ بها. تأتي إذن، آليات المشاركة وتقسيم المسؤوليات والتفكير المشترك، وتوزيع الدخل بين الطبقات الاجتماعية كمظاهر وتجليات لتطور أدوار الدولة المعاصرة² الرامية إلى تحقيق نوع من التوازن مع المجتمع المدني³. وتعول الدولة على استراتيجيات التنمية السياحية الجديدة كمدخل بواسطته تحقق مكاسب اقتصادية تنعكس إيجابيا على ظروف عيش الساكنة والاقتصاد وتضمن توازن الدولة التي أصبحت فاعلا شريكا وليس عنصرا متحكما في المجال والاقتصاد.

وفي أفق تحسين أداء الاقتصاد الوطني، واستفادته من الظروف الدولية المساعدة على تنمية القطاع السياحي الذي يعتبر مصدرا للثروة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية (الفرع الأول)، يراهن المغرب من خلال إعطائه الأولوية لهذا القطاع على تحقيق تنمية اقتصادية

¹-Pierre Py : Droit du tourisme : op. cit. P1.

²-Michel CROZIER : Etat modeste Etat moderne stratégies pour auto changement ; Edition FAYARD, 1997, Page9.

³- Rouban Luc. Innovation, complexité et crise de l'État moderne. In: Revue française de science politique, 38^e année, n°3, 1988.pp. 325-347 : page :325 et autres.

doi : 10.3406/rfsp.1988.411425

http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1988_num_38_3_411425

تساعده على تغطية النقص الحاصل نتيجة تراجع قطاعات أخرى كانت إلى عهد قريب مصدرا قويا، كتحويلات الجالية المغربية بالخارج وصادرات الفلاحة والنسيج (الفرع الثاني) وتعود بالنفع على الساكنة.

الفرع الأول: الدور الاقتصادي والاجتماعي لبرامج التهيئة السياحية.

يعتبر القطاع السياحي من بين القطاعات الأكثر تأثيرا على الحياة الاقتصادية للدول، فهو يساهم في تنشيط العديد من القطاعات الاقتصادية المرتبطة (تجارية، صناعة تقليدية، خدمات النقل...)، ويعد مصدر غنى للاقتصاد الوطني على مستوى تحويلات وفود السياح، ويساعد على خلق مناخ استثماري يستقطب رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية (الفقرة الأولى). لهذه الأدوار الاقتصادية اعتبرته المنظمة العالمية للسياحة قاطرة للتنمية وأحد مفاتيح التنمية الاقتصادية والاجتماعية من شأنها أن تعزز التماسك بين الساكنة وتساهم في محاربة الفقر والهشاشة (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: إنعاش وتطوير الاقتصاد الوطني.

لا أحد يجادل في الدور الاقتصادي الذي يلعبه القطاع السياحي في تنمية وتطوير أداء اقتصاديات البلدان، فهو يعتبر المصدر الأول للاقتصاد العالمي يساهم بحوالي 12% من الناتج الداخلي الخام العالمي. فالسياحة ظاهرة اقتصادية أثارت اهتمام الدول المتقدمة والنامية منذ سنوات بحيث عملت على تنمية السياحة والأنشطة المرتبطة بها، وتوفير الظروف الملائمة سواء على المستوى التشريعي أو المؤسسي.

والمغرب حاول منذ عقود تطوير القطاع الذي شكل خيارا أساسيا يعول عليه ليكون رافدا للاقتصاد والتنمية، لأجل ذلك عمل على إعطائه الأولوية ضمن برامج المخططات الاقتصادية والاجتماعية اللاحقة. كما عمل على إعداد استراتيجية جديدة لتطوير القطاع.

إن أهمية القطاع السياحي الاقتصادية يبرز أساسا في كونه مصدرا للثروة لإنعاش الاقتصاد الوطني يساعده على توازن أداء ميزانه التجاري بواسطة التحويلات المالية للسياحة. فقد شهدت السنوات الأخيرة ارتفاع عائدات السياحة نتيجة تزايد أعداد السياح الناتج عن الاهتمام الذي يحظى به القطاع.

ولقد ساهمت الأرباح وعائدات السياحة في تنشيط عدة قطاعات ذات الارتباط بالساحة كالصناعة التقليدية والصناعة المرتبطة بالنشاط السياحي وحركية النقل البرية والجوية والبحرية، خاصة حركية الملاحة الجوية التي تطورت بتوقيع المغرب سنة 2005 على اتفاقية السماء المفتوحة مع الاتحاد الأوروبي، مما ساهم في تزايد الرحلات الجوية وتقريب المغرب من مصادر السياحة العالمية.

من جهة ثانية، يساهم تزايد الإقبال على المنتج السياحي المغربي الزيادة في المداخل الضريبية المباشرة وغير المباشرة المفروضة على القطاع السياحي والخدمات المرتبطة به. فكلما توسع مجال الوعاء الضريبي نتيجة تزايد حجم الخدمات وأفواج السياح، ترتفع تبعاً لذلك حصيلة الضرائب.

كما ساهمت التحفيزات والتشجيعات التي تضمنها مقتضيات قانون الإطار 95-18¹ بميثاق الاستثمار في تنشيط الاستثمارات السياحية وجلب المستثمرين الوطنيين والأجانب، شجعهم في ذلك التطور الملموس للقطاع السياحي المغربي نتيجة تراجع الواجهات التقليدية المنافسة للمغرب كتونس ومصر، فضلاً عن تطور خدمات الإنعاش والتسويق السياحي الخارجي.

ساهمت الإصلاحات التي شملت القطاع السياحي في تحسين رتبة المغرب العالمية ليحتل الرتبة 25 عالمياً من بين الدول الأكثر وجهة سياحية. وعلى مستوى العائدات، يساهم القطاع بشكل كبير في تحسن مستوى ميزان الأداءات وفي الناتج الداخلي الخام، هذه المكتسبات دفعت بالدولة إلى اعتبار السياحة أولوية وطنية²، ويمكن رصد هذا التطور الحاصل في القطاع السياحي في النقاط التالية:

- ارتفع عدد السياح الذين زاروا المغرب بشكل ملحوظ خلال السنوات الأخيرة، إذ انتقل العدد من 4.4% مليون سائح سنة 2001، ليبلغ نسبة 9.3% مليون سائح سنة 2010، بمعدل سنوي بلغ 38.7%، بذلك يكون المغرب قد حقق حوالي 93% من أهداف العشرية الأولى من استراتيجية تطوير السياحة.

¹ - قانون 95-18 بميثاق الاستثمار، سبقت الإشارة إليه.

² - الخطاب الملكي المؤرخ في أبريل 2001.

³ - Royaume du Maroc, ministère de tourisme et de l'artisanat, département du Tourisme SMIT de vision 2020

- على مستوى تحويلات القطاع من العملة الصعبة فالقطاع أصبح مؤخرا أول صناعة بالمغرب ما بين 2001 و2010، فعائدات السياح تجاوزت تحويلات المغاربة المقيمين بالخارج، بحيث ارتفعت من 29 إلى 59 مليار درهم بنسبة بلغت 17.5%، بذلك يكون القطاع قد أصبح أول مصدر للعملة الصعبة داعم لميزان الأداءات.

- يحتل القطاع السياحي الرتبة الثانية وطنيا من حيث المساهمة في الناتج الداخلي الخام، فمساهمة القطاع ارتفعت بنسبة 7.6% إذ انتقلت من 31 مليار إلى 60 مليار ما بين 2001 و2010، بهذه الحصيلة يكون القطاع قد ربح نقطتين تبلغ نسبة 8% سنة 2010 بدل 6% بداية 2001.

- تطورت تدريجيا القدرة الاستيعابية للوحدات السياحية المختلفة، انتقلت من 97000 سرير سنة 2001 لتبلغ 178000 سنة 2010، نسبة ارتفاع مضاعفة بلغت معدل 0.3% سنويا في الفترة ما بين 1991 - 2000، لتصل نسبة 7% سنويا ما بين 2000 - 2010.²

- على مستوى الاستثمارات السياحية الأجنبية يلاحظ تزايد حجمها بشكل ملحوظ انتقلت من 0.2 مليار درهم سنة 2003 لتبلغ 12.4 مليار درهم سنة 2007، لكن تداعيات الأزمة العالمية وتزايد الاستثمارات الداخلية انعكس على الاستثمار الأجنبي لينخفض إلى ما دون 4.7 مليار درهم سنة 2010.

ولقد ساهمت الظروف السياسية الداعمة للقطاع والمؤشرات الاقتصادية الجيدة في تزايد الاهتمام السياحي العالمي بالمغرب كوجهة سياحية، وبروز جيل جديد من الفاعلين الوطنيين المساهمين في تنافسية القطاع (صندوق الاستثمارات السياحية وشركات الطيران ووكالات الأسفار، ووكالات الاستقبال والمهنيين...)، يعملون إلى جانب فاعلين دوليين (مسيرو الفنادق، والمركبات السياحية وشركات الطيران ووكالات الأسفار..).

يتبين إذن من المعطيات السالف ذكرها أن القطاع السياحي كخيار وألوية وطنية أصبح أحد المكونات الرئيسية للاقتصاد الوطني، وتأثيره يقاس من خلال القيمة المضافة

¹ -Vision 2020 P 25.

² -Vision 2020. Op. cit. page 24

المباشرة وغير المباشرة والمداخل التي يجنيها الاقتصاد الوطني¹. فالقطاع السياحي، أصبح خيارا استراتيجيا للدولة تعمل على تأمين نجاح برامج التهيئة السياحية التي تعتبر الامتداد الترابي للتصورات السياسية، وذلك باتخاذ التدابير التشريعية والدعم السياسي للملك والحكومة.

الفقرة الثانية: المساهمة في تحقيق تنمية اجتماعية.

إن المجهودات المبذولة من أجل تطوير الحياة الاقتصادية² وتقويم الخل³ في السياسات العامة⁴ أملتتها حتمية تأهيل دوايب الدولة لمواجهة التغيرات الكبرى التي أحدثتها العولمة خاصة على المستوى الاجتماعي، وأصبح لزوما ترتيب البيت الداخلي لمواجهة تداعياتها. ومن جهة ثانية، كان للحراك الاجتماعي وبروز اضطرابات اجتماعية دور كبير استدعى العمل على فتح آفاق المشاركة السياسية، والتنمية الاجتماعية وتوزيع الثروات بين طبقات النسيج الاجتماعي، والحد من الهشاشة.

ووعيا من الدولة المعاصرة⁵ بالعودة إلى الحقل الاجتماعي ولونسيا بعد سنوات من تراجع تدخلها في القطاعات الاجتماعية الذي فرضته ظرفية تطبيق سياسة التقويم الهيكلي⁶،

¹ - المجال المغربي، واقع الحال: مرجع سابق ص: 107

² - Abdellah SAAF : La transition au Maroc le purgatoire, Edition du CERSS, imprimerie SALA JADIDA page 89.

³ - تقويم وتدبير الشأن العام هو عمل يعتمد على إسهام كل الخبراء وفصائل المجتمع في مقارنة تعقدات وملابسات تدبير الشأن العام في تجلياته البشرية والقانونية والإدارية والمالية من أجل معرفة الآثار المنتظرة وغير المنتظرة للسياسات العامة على الرأي العام والتنمية مقارنة بالأهداف المسطرة والمتوخاة من توظيفه للعلوم الإنسانية كعلم الاجتماع وعلم النفس وعلوم كمية كالإحصاء والتحليل المالي للمشاريع لبلوغ مقاصده (محمد حركات: تقويم سياسة إعداد التراب والتعمير بالمغرب عدد 14 يونيو 2002، مطبعة المعاريف الجديدة - الرباط ص: 7 و8) أنظر أيضا:

- Nioche Jean-Pierre. De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques. In: Revue française de science

politique, 32^e année, n°1, 1982. pp. 32-61;

doi : 10.3406/rfsp.1982.393996

http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1982_num_32_1_393996

- Jobert Bruno. L'État en action. L'apport des politiques publiques. In: Revue française de science politique, 35^e année, n°4, 1985. pp. 654-682;

doi : 10.3406/rfsp.1985.394207.

http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1985_num_35_4_394207.

⁴ - nacer EL KADMIRI : Genèse et développement de l'approche territoriale du Maroc, In, Eléments d'analyse sur le développement territorial, Aspects théoriques et empirique : Economie critique Rabat 2007, l'Harmattan Paris 2007. P 11.

⁵ - الدولة الحديثة هي التي تركز على نظام ضريبي عادل يحظى بقبول ومصادقة المجتمع، في إطار بعد ترابي متقدم بهم جميع الأفراد. أنظر:

- Genêt Jean-Philippe. La genèse de l'État moderne [Les enjeux d'un programme de recherche]. In: Actes de la recherche en sciences sociales. Vol. 118, juin 1997. Genèse de l'État moderne : Pages 03 et 04.

doi : 10.3406/arss.1997.3219

http://www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1997_num_118_1_3219

⁶ - كان لسياسة التقويم الهيكلي عدة تداعيات سلبية على الاقتصاد الوطني والقطاعات الاجتماعية، فرضتها المؤسسات المالية الدولية الدائنة على المغرب بهدف تصحيح وإعادة جدولة مديونيته قصد الوفاء بالتزاماته المالية، مقابل عدة تدابير تحد من تدخل الدولة منها، تراجع الدعم المخصص للقطاعات الاجتماعية، وتقليص حجم الإنفاق العمومي.. كما أفرزت هذه السياسة التصحيحية التدخلية في اقتصاديات الدولة النامية والتدابير

والتي دخل معها المغرب مرحلة ليبرالية جديدة أعطت الأولوية لمسألة التوازن المالي على حساب السياسات الاجتماعية.

وكانت السياحة القطاع الذي أصبح الأول عالميا وأول صناعة اقتصادية ومصدر للثروة، أهم الخيارات الاقتصادية التي يعول عليها المغرب لتحقيق تنمية اجتماعية وتحسين مستوى عيش الساكنة، وصولا إلى تحقيق التماسك الاجتماعي الذي يرتبط بإعادة توزيع منافع القطاع السياحي بين الساكنة، لتصحيح الاختلالات الاجتماعية التي قد تترتب عن النمو لاقصادي¹، والتوفيق بين هذين الهدفين المتعارضين، النجاعة الاقتصادية والتنمية الاجتماعية، لن يتم إلا من خلال ترسيخ التماسك الاجتماعي في عقد السياسات التنموية.²

ويمكن رصد التأثير الاجتماعي للقطاع السياحي من خلال مساهمته في التنمية البشرية للساكنة المحلية للمناطق السياحية، وأيضا من خلال الحماية القانونية وتأطير العلاقات المنصبة لحماية للمستخدمين في القطاع والمستهلك (السائح، بالإضافة إلى مساهمة القطاع في التكوين المهني وإنعاش التشغيل).

ومع انطلاق برامج التدبير الجديد للقطاع السياحي، حظي قطاع التكوين المهني السياحي وتأطير الموارد البشرية الكفاءة خدمة لمتطلبات القطاع، بعناية كبيرة من طرف المتدخلين بهدف توفير الأطر البشرية رهن إشارة القطاع العام والخاص، خاصة مع العرض المغربي الذي وصل 72000 ألف منصب شغل جديد مباشر على امتداد الـ 10 سنوات الأولى من القرن الحالي.

فإلى حدود 2006، بلغ عدد المسجلين في المؤسسات السياحية برسم موسم 2006/2005 12142 مقابل 5711 سنة 2001/2000 بمعدل ارتفاع وصل 112% وبلغ عدد المتخرجين من المؤسسات السياحية 5815 سنة 2006/2005 مقابل 2450 سنة 2002/2001 نسبة بلغت 137%.

المصاحبة لها تأثيرات تجاوزت الجانب الاقتصادي والاجتماعي لتطال قطاع البيئة نتيجة الضغط المتزايد بفعل رفع وثيرة الاستغلال لزيادة الإنتاج وتدخل القطاع الخاص مما انعكس سلبا على المجالات البيئية، راجع بهذا الشأن.

- David Reed : Ajustement structurel, environnement et développement durable : op. cit pages 07 et autres.

¹ - الميثاق الوطني لإعداد التراث، مرجع سابق. ص. 26 و 27.

² - نفس المرجع ص 27

³ - Royaume du Maroc : Ministère du tourisme de l'Artisanat et de l'Economie sociale, département de tourisme, Direction de la stratégie et de planification : Bilan de l'action gouvernementale et perspectives à moyens termes : secteur du tourisme 2002 – 2007 P. 30.

المسجلون/المخرجون	2002-2001	2003-2002	2004-2003	2005-2004	2006-2005
المسجلون	4390	5136	6462	7093	7608
المخرجون	2026	2311	3144	3389	3571

المصدر : مديرية التخطيط وزارة السياحة.

تبين المعطيات المضمنة بالجدول التدريبي لعدد المستفيدين من التكوين في الميدان السياحي، ويعكس هذا التطور الطلب المتزايد على خدمات الموارد البشرية المتخصصة في القطاع السياحي من طرف المؤسسات السياحية والخدمات الفندقية، والتي ترتفع بتزايد إنجاز المحطات السياحية والأنشطة الأخرى المرتبطة بها.

فالتكوين المهني وتأهيل الموارد البشرية في الميدان السياحي يعتبر أحد مكونات الاستراتيجية¹ السياحية للاستجابة للطلب السياحي، من جهة وتكوين مهارات في الميدان السياحي قادرة على الاندماج في القطاع أو الاستثمار في البرامج السياحية ذات المنتوجات المدعمة من طرف الدولة.

إن تطور القطاع ساهم في تطور الاستعمال وتطور الصناعات المرتبطة (الصناعة التقليدية، وصناعة المواد ذات الارتباط بالقطاع..) وتزايد خدمات النقل والمطاعم... بحيث ساهم القطاع في تطور سلسلة إنتاجية قوية ومترابطة تنعكس إيجاباً على الأسر والتجهيزات الأساسية والبنىات المرتبطة بهيئة المناطق السياحية.

ومن جهة ثانية، ساهمت تدخلات المشرع القانونية لتنظيم المهن السياحية ووكالات الأسفار، والوحدات الفندقية، والحرص على مراقبة الخدمات المقدمة ومراقبة الأثمان والجودة حماية للمستهلك/السائح وحماية اليد العاملة في القطاع السياحي، من شأن ذلك أن يساهم في توفير الحماية² القانونية لأطراف العقد السياحي، وتنظيم العلاقات والمعاملات بين المهنيين والسائح وبين المهنيين والمتدخلين في القطاع السياحي. وتحقق نوع من الثقة والشفافية في التعامل المؤسس على قواعد قانونية تحدد التزامات وحقوق الأطراف.

¹ - خصصت الدولة ميزانية تصل 260 مليون درهم، 87% منها مخصص للتكوين بما في ذلك المنح، ونسبة 13% للاستثمار طيلة الفترة ما بين 2002 - 2006.

² - فيما يتعلق بقواعد الحماية انظر بتفصيل عبد الرحمن الشرقاوي: العقد السياحي: مطبعة اقرأ للطباعة والنشر، الطبعة الأولى 2012.

والواضح أن تنمية القطاع السياحي ينعكس بالإيجاب على الحياة الاجتماعية للعديد من أفراد المجتمع بشكل مباشر من خلال خلق فرص الشغل، وبشكل غير مباشر عبر تنشيط العديد من المرافق والخدمات التي تعود بالنفع على شرائح المجتمع. لكن بالمقابل، يتعين دائما استحضار التأثير السلبي للسياحة على المجتمع، الأمر الذي يستدعي ضرورة مراقبة القطاع وتوجيه تطوره نحو سياحة مسؤولة تحافظ على الخصوصيات الثقافية والدينية والاجتماعية للبلاد.

الفرع الثاني: رهانات المنظور الجديد للتهيئة السياحية الاقتصادية والاجتماعية.

إن الدور الاقتصادي للقطاع السياحي والمكاسب الاجتماعية التي تنتظرها الدولة من الاستثمار في القطاع واعتباره صناعة وألوية وطنية وأداة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية والمجالية، يتعين تكثيف الجهود وتعبئة كافة المتدخلين من حكومة ووحدات ترابية والقطاع الخاص وهيئات المجتمع المدني من أجل تنفيذ برامج استراتيجية التهيئة السياحية.

وينتظر المغرب من خلال مراجعة السياسة العمومية للقطاع السياحي، تحقيق العديد من الرهانات والمكاسب لتحقيق النجاعة الاقتصادية التي تتطلب تسريع وثيرة النمو والرفع من أداء الاقتصاد (الفقرة الأولى)، وكذلك النجاعة الاجتماعية التي تتأسس على تقاسم الثروات والفرص (الفقرة الثانية). ولن يتم ذلك إلا بالتركيز على الوظيفة التوزيعية للعائدات والمنافع التي يمكن أن يقوم بها القطاع لاستفادة شرائح موسعة من المجتمع من هذه المكاسب.

الفقرة الأولى: جعل الصناعة السياحية أولوية وطنية.

كان البعد الاقتصادي ولازال يشكل العامل الأساسي والمحدد الرئيسي لخيارات تطوير القطاع السياحي منذ بداية الاهتمام بالقطاع خلال السبعينات من القرن الماضي، حيث اعتبر الفاعلون أن السياحة أداة فعالة لتطوير أداء الاقتصاد الوطني ووسيلة ناجعة تساهم في إخراج البلاد من التخلف والمشاكل المالية التي خلفها الاستعمار.

فرض هذا الاختيار اتخاذ مجموعة من القرارات السياسية والاقتصادية والمالية والتشريعية¹، وإعداد عدة مناطق من التراب الوطني في إطار مخطط المناطق ذات الأسبقية للإعداد، وتحديث التنظيم الإداري مركزيا ومحليا.

لكن تطبيقات ونتائج هذه الخيارات كانت لها أداءات سلبية على القطاع وعلى خيارات الدولة التي أعطت الأولوية للسياحة على حساب أنشطة اقتصادية واجتماعية. ومع مراجعة وإعادة النظر في القطاع السياحي بوضع برامج المخطط الأزرق الرامية إلى إعداد مناطق تهيئة سياحية بالساحل، واستمرار العمل بذلك، ضمن استراتيجية التهيئة لمرحلة 2010 – 2020.

نلاحظ اتباع نفس النهج ونفس القرارات لكن بطرق تديرية مختلفة، تتم في إطار تعاقدى يجمع بين الحكومة والقطاع الخاص بناء على تخطيط مسبق.

وترتكز هذه العمليات والبرامج على مبادئ وتوجهات مجالية وتؤطرها عدة مقتضيات قانون الاستثمار وتشريعات القطاع البيئي، وقوانين المهن السياحية وتدعمها إرادة سياسية تشرف على التنفيذ الفعلي لهذه البرامج.

والواضح أن نجاح أي استراتيجية للعمل، تقوم أساسا على التخطيط واتباع وسائل متعددة قصد تحقيق أهداف ورهانات وغايات محددة. ففي القطاع السياحي، كان الرهان خلال المرحلة الأولى (2001 – 2010) هو بلوغ 10 ملايين سائح، لأجل ذلك قامت الدولة ببرمجة تهيئة المناطق السياحية وإعادة تنظيم هياكل القطاع لتحقيق الأهداف المسطرة.

وبناء على الإحصائيات التي تفيد أن المغرب بحلول سنة 2010، وصل عدد السياح الذين زاروا المغرب ما يناهز 9.3 مليون سائح مكنت المغرب من احتلال الرتبة 25 عالميا كأحسن وجهة سياحية، مما يعني أن الدولة استطاعت أن تحقق أهداف المرحلة.

ومع انطلاق المرحلة الثانية، أكدت استراتيجية التهيئة (2010-2020)، على ضرورة العمل والاستمرار في تنفيذ برامج المرحلة الأولى، ودعم القطاع السياحي لكن بتصورات أخرى نابعة من خلاصات ودروس المرحلة الأولى.

¹ - إسماعيل عمران، مرجع سابق ص: 69.

هكذا جاءت هذه الاستراتيجية بالعديد من الخيارات والرهانات الاقتصادية التي أعلن عليها الفاعلون في القطاع السياحي، ويتمثل رهان المرحلة في جعل المغرب ضمن العشرين دولة كأحسن وجهة سياحية في العام ومرجع رائد في السياحة المستدامة والمسؤولة في الحوض الأبيض المتوسط. ولم يتحقق هذا إلا بتحقيق أهداف الاستراتيجية المحددة أساساً في مضاعفة حجم القطاع بخلق حوالي 200.000 ألف سرير، ومضاعفة عدد السياح الوافدين على المغرب مع تنمية القطاع والتدبير المسؤول للبيئة والحفاظ على الخصوصيات السوسيوثقافية المغربية.

إن النجاح النسبي لرهان المرحلة الأولى رفع سقف طموحات الدولة خلال المرحلة الثانية، فالمغرب حقق مكاسب مالية وأفواج مهمة من السياح، بلغ حوالي 9.3% من الوافدين. لكن يلاحظ أن الطفرة السياحية خلال هذه المرحلة ساهمت فيه عوامل خارجية¹ أكثر من مساهمة الخدمات التي تقدمها السياحة الوطنية. كما أن توزيع السياح وطنياً غير متكافئ بحيث لازالت الوجهات التقليدية ساحة كمراكش وأكادير تستحوذ على أكثر من 70% من ليالي المبيت وتتصدر الوجهات السياحية المغربية.

ولتحقيق هذه الرهانات والأهداف الاقتصادية، تتبنى استراتيجية التهيئة السياحية تقسيم سياحي مجالي جديد يقسم التراب الوطني إلى ثمان جهات سياحية مجالية متكاملة تتمفصل حول إنعاش العرض الثقافي ومتابعة التمتع المتقدم بالشاطئ وخلق العرض الطبيعي وإعادة هيكلة العرض الترفيهي.

والواضح أن الرهانات التي تعقدها الدولة على السياحة بصفة عامة تبقى في المقام الأول رهانات اقتصادية تعول عليها للرفع من أداء وفعالية الاقتصاد الوطني، والتطور الحاصل في برامج التهيئة يتحكم فيه منطق السوق السياحي (العرض والطلب)، الذي يتطلب جهات سياحية معينة ومنتجات خاصة يشكل له البديل عن جهات سياحية أخرى أكثر من أي اعتبارات أخرى.

¹ - ساهمت حالة عدم الاستقرار السياسي لدول شمال إفريقيا (مصر وتونس وليبيا) إلى تراجع السياحة في هذه الدول المنافسة خاصة مصر وتونس. إلى جانب الصراعات السياسية في الشام والخليج. كلها عوامل كانت لصالح السياحة المغربية نتيجة الأمن والاستقرار الذي يشهده المغرب.

فاستراتيجية التهيئة السياحية التدخلية تعول على خدمات الساحل كتوجه مجالي لتحقيق الرهانات الاقتصادية، مما سيزيد من المشاكل والتداعيات التي يمكن أن تؤثر سلبا على هذا المجال الذي يتعامل معه القطاع كمنتوج سياحي (المنتوج الشاطئي)، لإغناء العرض السياحي، أكثر منه وسط ومجال في حاجة إلى الحماية والحفاظ على مكوناته. فقلما نجد إشارة لمصطلح الساحل ضمن برامج ووثائق الاستراتيجية والاتفاقات، بل فقط (الشاطئي)، مما يفيد أن المتدخلين في القطاع السياحي يرون الساحل من زاوية وظيفته السياحية والمنافع التي يمكن أن يحققها لإنجاح وتحقيق الأهداف والرهانات الاقتصادية.

الفقرة الثانية: التهيئة السياحية إطار لتعزيز التماسك الاجتماعي.

يشكل البعد الاجتماعي أحد أهداف وغايات السياسات العمومية، فالمجتمع هو الامتداد التطبيقي لبرامج السياسة العمومية. فكل سياسة عمومية تستهدف قطاع معين إلا وترمي إلى تحقيق منافع ومكاسب لفائدة الجماعة. بل إن نجاعة برامج أية سياسة عمومية، يقاس بمدى نجاحها في تحقيق أهداف اجتماعية ملموسة تنعكس إيجابا على حياة المواطنين.

وتظهر سنوات التخطيط والعمل التي شهدتها المغرب، غياب البعد الاجتماعي بشكل كبير والتركيز على البعد الاقتصادي، والتوازنات المالية دون التفكير في مضاعفاتها على الساكنة. تزايدت حدة هذا الإقصاء مع خضوع المغرب لسياسة التقويم الهيكلي مطلع الثمانينات من القرن الماضي، والتي أدت إلى تراجع تدخل الدولة في دعم السياسات الاجتماعية مقابل توفير الأموال للوفاء بالتزاماتها اتجاه المؤسسات الدولية الدائنة، مما ساهم في تفاقم المشاكل الاجتماعية واتساع الهوة بين طبقات المجتمع.

ومن جهتها ساهمت سياسة التعمير والتهيئة الحضرية، المرتكزة¹ على النظرة الأمنية والتحكم في المجال، في تفاقم المشاكل الاجتماعية وبروز الأحياء الهامشية بالعديد من ضواحي المدن الحضرية²، وانتشار السكن العشوائي والتجزئات السرية... مما فرض تحديات أمنية ومعمارية على الدولة، وطرح إشكالات على القطاع السياحي الذي يتطلب نموذج تعميري، وتهيئة مندمجة تحافظ على المعالم الثقافية، والتاريخية، والحضرية للمدن.

¹ -Abdelghani ABOUHANI : op. cit pages 85 et autres.

² -Mustapha CHOUIKI : Le Maroc face au défi urbain quelle politique de la ville§ Dar Attaouihidi 2012

ويمكن القول أن الرهان الاجتماعي للتهيئة السياحية، يبقى من بين التحديات الكبرى أمام عمليات التهيئة السياحية، التي يجب أن تأخذ في مضمونها وتدخلاتها تحسين مستوى عيش الساكنة واستفادتها من المنافع الاقتصادية للقطاع السياحي، هذا فضلا عن القيام بإنشاء التجهيزات الاجتماعية والبنيات التحتية بالوسط الذي يأوي عمليات التهيئة السياحية، وذلك لربط المحطة السياحية بالمحيط الخارجي للجهة التي تنتمي إليها. فتقاسم وتوزيع المنافع مع الساكنة، يجعلهم يساهمون في إنجاح مشاريع التهيئة السياحية "وتمثل" تلك المشاريع التي تنجز في محيطهم، كما يجعلهم يتقبلون أساس واعتبارات المصلحة العامة التي من أجلها تم نزع ملكية أراضيهم لإنجاز هذه المشاريع.

وفي هذا السياق، فاستراتيجية التهيئة السياحية الجديدة تأخذ بعين الاعتبار المسألة الاجتماعية، وتحرص على ضمان استفادة موسعة للساكنة والمهنيين والسياح من برامجها. وتتمثل هذه الاعتبارات في اعتماد ميثاق الجودة¹ والثنى بين كافة المهنيين والفاعلين من خلال اعتماد أثمان عادلة وتنافسية، مقابل الخدمات السياحية التي تقدمها مختلف الجهات السياحية مما يساهم في حماية المستهلك.

ومن جهة أخرى، تركز هذه الاستراتيجية على توسيع دائرة المستفيدين من خلال وضع عدة برامج لتنويع المنتوجات السياحية الموجهة للسياحة الداخلية، بغرض تمكين المواطنين من الولوج إلى الخدمات التي تقدمها المحطات السياحية ذات الارتباط بالمنتوج الداخلي.

وفي هذا الإطار، تمت برمجة عدة منتوجات² منها، المنتوج مخطط مدائن بعدة مدن وأقاليم المملكة، والذي يهدف إلى إنشاء مناطق ووجهات سياحية في إطار مخططات التنمية الجهوية للسياحة. كذلك، المنتوج مخطط بلادي الذي يتضمن مجموعة من المحطات السياحية، تتضمن إقامات ومركبات سياحية ومخيمات، ووحدات التنشيط والترفيه، والمركبات التجارية موجهة لخدمة السياحة الداخلية التي تجد صعوبات في الولوج إلى الخدمات المقدمة من طرف الوحدات السياحية ذات المعايير الدولية المرتفعة الأثمان.

¹- Vision 2010 op. cit P 61 et autres

²- المملكة المغربية وزارة السياحة والصناعة التقليدية: عرض حول حصيلة القطاع السياحي سنة 2007 وتقدم أوارش استراتيجية 2010: فريق التجمع الوطني للأحرار مجلس النواب 2004.

إلى جانب هذه المنتجات هناك المنتج ذي الطابع المحلي والقروي، الذي يركز على مختلف الأنشطة الثقافية، والرياضات المرتبطة بوجهات سياحية متعددة كالرياضة المائية بكل من الداخلة والعيون وآسفي، ورياضة القفز بالمظلات ببني ملال، والفضاءات السياحية ذات المؤهلات الخاصة (الصحراء والواحات والجبال...).

والأكيد أن الفاعلين في القطاع السياحي حاولوا تطوير القطاع وتنويع الخدمات السياحية وتوسيع دائرة المستفيدين، من خلال توسيع دائرة الاختيارات بين المنتج الموجه للسياحة الدولية بمواصفات معينة والمنتجات الموجهة للسياحة الداخلية، لكن يلاحظ أن منطق العدالة الاجتماعية يفرض موازنة مع تنويع المنتجات، فتح آفاق استفادة السياحة الداخلية من المحطات والمنتجات السياحية ذات التوجه للسياحة الخارجية بدل خلق ازدواجية المعايير وخلق طبقات بين المستهلكين (سياحة الطبقة الأولى، وسياحة الطبقة الثانية)

المطلب الثاني: الرهانات المجالية للتهيئة السياحية الساحلية.

أدت الأحداث السياسية والاقتصادية التي شهدتها العالم في السنوات الأخيرة إلى إحداث تغيرات جذرية انعكست على السياسات العامة، وعلى دور الدولة التي لم تعد العنصر المتحكم والفاعل في إدارة الاقتصادي والاجتماعي وحتى السياسي، بل تميزت المرحلة ب بروز مفهوم "الترايبية"، المحلي مقابل المركزي وظهرت ملامح انشقاق بين السياسة الوطنية المركزية والتنمية الترايبية.¹

انعكس هذا التطور في أدوار الدولة التقليدية التي كانت تقوم فيها الدولة بإدارة وتدبير المجال والتشريع والتخطيط من المركز للسياسة الحضرية والمجالية. بحيث أصبحت تعمل في إطار تشاركي بين فاعلين ترايبين (الجهة والمجالس الجماعية والمؤسسات العمومية)،

¹ -Jean-Yves GOUTTEBEL : Stratégies du développement et territorial : op. cit pages 91 et 92.

-Rachel Linossier : La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques -Acteurs – Territoires : Thèse de doctorat soutenue à l' Université Lumière – Lyon II, 2006.(page 268 et autres).

- Hoffmann-Martinot Vincent, Balme Richard, Garraud Philippe, Ritaine Evelyne. Les politiques territoriales en Europe de l'Ouest (Allemagne, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Communauté européenne). In: Revue française de science politique, 43^e année, n°3, 1993. pp. 435-468;

doi : 10.3406/rfsp.1993.394753

http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1993_num_43_3_394753.

أعطيت لهم صلاحيات موسعة¹ لتدبير الشأن المحلي في مجال التعمير والسكنى وإعداد التراب والتخطيط الاقتصادي والاجتماعي تحت إشراف وتتبع السلطة المركزية بواسطة السلطات المحلية.

وتؤكد الإصلاحات السياسية والدستورية التي أقدم عليها المغرب، ومضامين النصوص التشريعية التي تصدر بالدور الذي باتت تعقده الدولة على الفاعلين على المستوى المحلي في كافة المجالات خاصة الجهة والجماعات المحلية لإرساء بعد محلي للسياسات الاقتصادية والاجتماعية.

وفي هذا السياق جاءت مضامين سياسات التهيئة السياحية لتعكس التطور في التصورات التي أصبحت تتجاوز التدبير المركزي الأحادي (الفرع الأول) نحو تدبير تشاركي ناجع للقطاع السياحي وباقي القطاعات الاقتصادية الأخرى التي تساهم من خلال تدخلاتها القطاعية في اتباع نظام تدبير² يأخذ أبعاد مجالية تتماشى ومنطق التدبير والإعداد المجالي الوطني (الفرع الثاني) التي تعتبر المرجعية والأساس الذي على ضوء مبادئه وتصورات تصاغ السياسات القطاعية بهدف تلاقي أهدافها مع نموذج التنمية العام الذي يسعى إليه المغرب.

الفرع الأول: تغيير منطق التدبير الكلاسيكي للقطاع السياحي.

نقصد بتغيير نمط التدبير السياحي، التحول النوعي في الطريقة التي يتم بها إعداد وتنفيذ السياسة السياحية وتحديد آليات هذا الإعداد والضوابط القانونية والهيكل الإدارية المتحركة في تنفيذ برامج التهيئة السياحية.

وكانت النتائج المحدودة لمبادرات عمليات التهيئة السياحية دورا حاسما في تغيير منطق تدبير عمليات التهيئة السياحية الذي أصبح تدبيرا تشاركيا منفتح على متدخلين مركزيين ومحليين يساهمون على إنجاز عمليات التهيئة السياحية عكس التدبير الكلاسيكي الذي كان يخطط له مركزيا. ويمكن أن نسمي هذه المرحلة بمرحلة اللاتخطيط،

¹ -Richard Bahme : les politiques du néo-régionalisme Economica, 1996, P 12 et 13.

² -Mustapha Ben Hachem El Alaoui et autres, La gestion moderne dans l'administration publique : le cas du tourisme : imprimerie : EL MAARIF AL JADIDA Rabat P : 162.

أي أن عمليات التهيئة لم تسبقها دراسات ولم توضع ضمن برامج مخطط لها محددة ترسم أهداف وتتبع وسائل قصد تحقيقها.

ومع عودة عمليات التهيئة السياحية وإنشاء محطات سياحية، كان لابد من إحداث قطيعة مع الإعداد غير المخطط، وتبني تهيئة سياحية قائمة على تصورات واستراتيجية تحدد وسائل التنفيذ من فاعلين ومتدخلين (الفقرة الأولى)، وقوانين وتمويلات وتعاقبات تعززت بتقوية مؤسسة الجهة (الفقرة الثانية) كوحدة ترابية بصلاحيات موسعة ومتقدمة.

الفقرة الأولى: توسيع دائرة المتدخلين في عمليات التهيئة السياحية.

يتميز التدبير السياحي الجديد بتوسيع دائرة المتدخلين في عمليات التهيئة السياحية وإعداد البرامج والاقتراحات، وبالانفتاح على القطاع الخاص الذي يعمل بشراكة مع القطاع العام في صياغة وتنفيذ برامج التهيئة السياحية، وتتم هذه العمليات المتوافق بشأنها في إطار تعاقدات بين الدولة والوحدات الترابية والمؤسسات العامة، وبين الدولة والقطاع الخاص، وافقيا بين القطاع الخاص والهيئات المحلية المكلفة بالقطاع السياحي في حدود السلطات المفوضة.

إن تنويع المتدخلين والشركاء كأداة استراتيجية لخلق فرص كبيرة لنجاح برامج التهيئة عكس السياسات السابقة التي كانت تتسم بالمركزية والتخطيط العمودي، من شأنه أن يساعد على توفير الإمكانيات المالية والبشرية خاصة إشراك القطاع الخاص في جميع مراحل عمليات التهيئة (الدراسات، إعداد البرامج، التعاقد، التهيئة). فلا أحد يجادل في الدور الكبير الذي يلعبه القطاع الخاص في الحياة الاقتصادية بصفة عامة والقطاع السياحي بمنظوره الجديد. فالقطاع الخاص المغربي وقع الاتفاق الإطار والاتفاقات التطبيقية المتعلقة بتنمية القطاع السياحي والإشراف على تنزيل مضامين هذه البرامج في شكل بنيات تحتية ومشاريع التهيئة بتتبع ومواكبة الحكومة.

إلى جانب مهام التهيئة يقوم القطاع الخاص بتسويق القطع الأرضية ومهام إنعاش السياحة لدى المهنيين ومصادر السياحة للترويج السياحي المغربي، خلافا لما كان عليه في السابق حيث كانت الدولة عبر شركات التهيئة الفاعل في عمليات التهيئة وتوفير البقع الأرضية وإنعاش القطاع السياحي.

وساعدت التشجيعات والتحفيزات التي يقدمها ميثاق الاستثمار في مجال القطاع السياحي ومضامين السياسة السياحية الجديدة، على بروز فاعلين ومتدخلين جدد على مستوى وكالات الأسفار الوطنية والأجنبية والمهنيين المستغلين للوحدات الفندقية والمناطق السياحية، وأيضا شركات الطيران التي تطورت بتوقيع المغرب سنة 2005 اتفاقية السماء المفتوحة مع الاتحاد الأوروبي وغيرهم من المتدخلين الراغبين في الاستفادة من الامتيازات والفرص الاستثمارية التي تهيأت مع انطلاق عمليات التهيئة.

ومن جهة ثانية، تعمل السياسة السياحية الجديدة على تنويع المنتج السياحي وتوسيع دائرة المستهلكين الأجانب والمحليين لضمان مصادر متنوعة وعلى طول السنة للمناطق السياحية. فهناك المنتوجات الموجهة للسياحة الأجنبية ومنتوجات في متناول السياحة الوطنية تنتشر في مناطق ومركبات سياحية عبر التراب الوطني. ويوازي التنوع في المنتج (الثقافي والشاطئي والبيئي)، توسيع مجال القطاع السياحي الذي بات يشمل أنواع جديدة من السياحة تؤمن مصادر سياحية مهمة، كالسياحة التضامنية والسياحة المسؤولة والسياحة الرياضية والسياحة الدينية.. وغيرها من الأنواع السياحية التي تطورت بتطور الفكر الإنساني وبروز قضايا البيئة والمجال والتضامن والعودة إلى التراث، هذه المفاهيم والمواضيع أثرت بشكل كبير على مضمون التشريعات والسياسات العمومية.

كما يتزامن التدبير السياحي الجديد مع التطور الإداري للدولة على المستويين اللاتمركز الإداري الذي تعزز بالسلطات الممنوحة للوالي والعامل في المجال الاقتصادي والاجتماعي، وإحداث المراكز الجهوية للاستثمار، والمصالح الخارجية للقطاع السياحي. أما على المستوى اللامركزي، فيلاحظ أن الدولة تعمل جاهدة على تطوير الجماعات الترابية الذي توج بتمكين الجهة من صلاحيات موسعة تطبيقا لمقتضيات دستور 2011 الذي دعا إلى تبني جهوية متقدمة. وتعمل هذه الهيئات الترابية اللامركزية في إطار تنسيق مع الإدارة اللامركزية محليا للقيام بالمهام المنوطة بها بموجب القانون، والتزاما بمضامين التعاقدات التي تبرمها مع الدولة والمؤسسات العمومية.

إن، فالعلاقات التي تربط المتدخلين سواء عموديا بين الدولة والقطاع الخاص والجماعات الترابية، أو أفقيا بين الوحدات الترابية والمؤسسات العمومية والقطاع الخاص،

تتم في شكل تعاقدية، يحدد التزامات كل الأطراف، تعمل وتنسق تدخلاتها وفق منظور تكاملي تتقاسم فيه الأدوار لإنجاز الاستثمارات السياحية. فالدولة باعتبارها السلطة العامة تعتبر العنصر الداعم السياسي والمشرف المباشر على عمليات التهيئة، والوحدات الترابية تعمل على تنمية المجالات والرفع من تنافسيتها وتأمين مؤهلاتها، أما السلطات المحلية فيه مدعوة إلى تنسيق مجهودات تدخل الفاعلين على المستوى المحلي داخل نفوذها الترابي، في حين يقوم القطاع الخاص بإنجاز عمليات التهيئة والمساهمة في تمويل المشاريع السياحية.

وما تجدر الإشارة إليه، أن منطق الإعداد الحديث الذي يتأسس على تقاسم الأدوار والمسؤوليات فرضته التحديات الكبرى التي أثرت على دور الدولة وعلى الوظائف التي تقوم بها، وأملت ضرورات إشراك القطاع الخاص الذي راكم تجارب في التدبير ويتوفر على مدخرات مالية ترى الدولة أنه لها الحق في الاستفادة منها في إطار توظيفها في شكل استثمارات اقتصادية واجتماعية كآلية لتوزيع الثروات والمنافع بشكل يرضي كافة الأطراف. أما الجماعات الترابية فالتطورات الاقتصادية والاجتماعية وتزايد الحاجيات والمطالب يقتضي تقوية مؤسسات ترابية تشارك الدولة صلاحيات تدبير الشأن المحلي.

الفقرة الثانية: تدخلات التهيئة السياحية إطار لحماية الساحل.

تتخذ برامج التهيئة السياحية المجال الساحلي المكان الملائم لتطوير القطاع السياحي، فكل الدراسات والاتفاقات التي تؤسس للتدبير الحالي تلح على ضرورة التمتع الساحلي للمناطق السياحية¹ واعتماد المنتج الشاطئ أولى المنتجات السياحية. وفي هذا الإطار، حدد المخطط الأزرق² ست محطات ساحلية على الواجهة المتوسطية والأطلسية، وثلاثة محطات³ سياحية أخرى بالساحل في إطار المخطط الأزرق امتداد بالإضافة إلى تهيئة منطقة مارشكا ومنطقة صفتي أبي رقراق⁴ وخليج طنجة⁵ ومنطقة مارينا الدار البيضاء.

1- وتجدر الإشارة إلى أن اختيار الساحل كوسط لتوطين المحطات السياحية جاء بناء على الدراسات التي قامت بها الدولة والقطاع الخاص حول مصادر السياحة العالمية، والتي خلصت إلى أن توجهات طلب السوق السياحي يغلب عليه المنتج الشاطئ والقرب من البحر.

2- تتمثل هذه المحطات في: محطة السعيدية رأس الماء، ومحطة اليكسوس بالعرائش، ومحطة مازكان بالجديدة ومحطة موكادور بالصويرة، ومحطة تغازوت بأكادير ومحطة الساحل الأبيض بكميم.

3- تمثل محطات المخطط الأزرق امتداد الساحلية في واد الشبيكة بطانطان ومنطقة الداخلة و كالاريس بالحسيمة

4- ظهير شريف بمثابة قانون رقم 1.76.393 بتاريخ 22 جمادى الثانية 1396 (21 يونيو 1976)، بتاريخ 22 جمادى الثانية 1396 (21 يونيو 1976) يتعلق بتهيئة خليج أكادير واستثماره السياحي ج. ر بتاريخ 1979/06/23.

5- ظهير شريف رقم 1.05.70 صادر في 20 من شوال 1426 (2005/10/23) بتنفيذ القانون رقم 16.04 المتعلق بتهيئة واستثمار صفتي أبي رقراق، ج. ر 5373 بتاريخ 28 نونبر 2005.

إن التموقع المجالي بالساحل للقطاع السياحي اعتبره الفاعلون حلاً لتطوير القطاع السياحي بالنظر للخدمات التي يقدمها هذا المجال تساعد على تنشيط السياحة وتوفير منتج ذي مواصفات عالمية يستجيب للطلب الدولي المتمركز حول العرض الشاطئي والقرب من البحر كأفضل الوجهات التي تتحكم في السوق السياحية عبر العالم.

بناءً على هذه الدراسات، كان الساحل الحيز المجالي الذي حظي بتركيز كبير للأنشطة السياحية التي يعقد عليها الفاعلون في القطاع السياحي آمال كبيرة لتحقيق الرهانات الاقتصادية والاجتماعية وتطوير أداء الاقتصاد الوطني. لكن يبقى الرهان المجالي من بين المهام التي يتعين على القطاع السياحي أخذها بعين الاعتبار بخصوص الساحل الذي يشهد مشاكل متنوعة.

ويتزامن التركيز المجالي السياحي بالساحل مع ظهور اهتمام وطني بهذا الأخير وبالمشاكل المرتبطة به، سواء من طرف الدولة أو الجماعات والمجالس الوطنية وهيئات المجتمع المدني والمنظمات الحكومية والغير الحكومية. ويتجلى هذا الاهتمام في الدعوة إلى تقنين المجال الساحلي وإنشاء هيئة أو جهاز أو لجنة تتكلف بإدارة وتدبير المجال الساحلي، توجت هذه الجهود بإصدار القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل.

وفي إطار هذا التطور لقضايا الساحل، يمكن اعتماد عمليات التهيئة السياحية بالساحل كآلية تدخلية لتنظيم وتهيئة المناطق التي تقام عليها المشاريع السياحية ومحيطها الخارجي من خلال التجهيزات الأساسية التي تلتزم الدولة القيام بها في اتفاقيات الاستثمار (إنشاء طرق، ومحطات معالجة المياه المستعملة، وارتفاقات التعمير...).

وتشكل مبادئ ومقتضيات التشريع البيئي الجديدة التي تفرض على المشاريع السياحية ضرورة إخضاع مشاريع التهيئة السياحية لدراسات التأثير على البيئة قبل الشروع في إنجاز عمليات التهيئة إلى جانب التزام المستثمر في اتفاقيات الاستثمار السياحي باحترام المعايير البيئية في عمليات البناء وإنجاز المساحات الخضراء واتخاذ التدابير اللازمة للتقليل من مصادر التلوث.

من جهة ثانية، حددت استراتيجية التهيئة السياحية منطقتين من بين الجهات السياحية الثمانية في إطار استراتيجية 2020، وفق معايير المنتج المستدام للسياحة الوطنية وبمثابة

نموذج للتنمية السياحية المستدامة. هذا فضلا عن اعتماد معيار الطاقة أو القدرة الاستيعابية لكل موقع والتي بناء عليها تم تحديد الطاقة الإيوائية للأسرة التي تهدف الاستراتيجية تحقيقها. ويتم تحديد الطاقة الاستيعابية بناء على المعطيات البيئية والمؤهلات الطبيعية وحالة الأوساط والمناطق التي تأوي المشاريع السياحية ومدى قدرتها على تحمل عدد من الوافدين لضمان استدامتها وحفاظها على مواردها.

ومن خلال مضامين برامج التهيئة السياحية، التي تأخذ بعين الاعتبار التدابير البيئية والضوابط التي تنص عليها تشريعات القانون البيئي، يمكن لمشاريع التهيئة السياحية، أن توفر فرصا أما الدولة لتنظيم وتهيئة الساحل، من خلال خلق وإنشاء ارتفاقات تحمي الساحل بتصاميم تهيئة هذه المناطق واستغلال عمليات التهيئة لإنشاء محطات معالجة المياه وتصفيته قبل رميها في البحر، إلى جانب تهيئة محيط المنطقة السياحية وإنجاز الحدائق والمناطق الطبيعية والمحميات الطبيعية لحماية هذه المجالات من تدخلات الإنسان مستقبلا، للحفاظ على استدامة المناطق السياحية في أداء وظائفها ومن جهة أخرى حماية المناطق المجاورة من إنشاء البنايات والتجزئات التي قد تستقطبها المشاريع السياحية.

وما تجدر الإشارة إليه أن التصورات السياحية ذات الأبعاد المجالية والبيئية الطموحة، تخفي في طياتها البعد الاقتصادي الصرف الذي يتحكم في كل تدخلات القطاع السياحي بالمجال الساحلي. فالسلطات المكلفة بالقطاع تتعامل مع هذا المجال كمنتوج سياحي يفي ويقدم خدمات تتطلبها السوق السياحية أكثر منها تدخلات مجالية تصب في إطار حماية المجال الساحلي. وبعد تمركز هذه المناطق بالغابات والأوساط الهشة يعكس حقيقة هيمنة المنظور الاقتصادي على المنظور الحمائي للساحل، ويجسد تسارع وثيرة احتلال المجال الساحلي لضمان تواجد القطاع السياحي استمرار تعميق اختلالات الساحل والرفع من حجم التركيز السكاني والاقتصادي وما يصاحب ذلك من مشاكل بيئية ومجالية تتعدى الساحل لتصل المناطق الداخلية التي باتت تشهد هجرات من المراكز الحضرية الداخلية نحو الشريط الساحلي.

الفرع الثاني: سلوك تهيئة سياحية تدخلية: السياحة الإعدادية.

الإعداد هو مجموع الوسائل التشاركية التي تهدف إلى تنظيم الساكنة والأنشطة والبنىات والتجهيزات ووسائل التواصل على مجموع التراب. فهو يقوم على تقاسم المسؤوليات بين المتدخلين وتعزيز وسائل وآليات التنسيق بينهم مركزيا ومحليا لتحقيق الأهداف المتوخاة.

وتستند السياحة الإعدادية¹ على عدة مقومات قانونية ومؤسسية، وترتكز على مبادئ متعددة كالتنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية وتوزيع المنافع بين مناطق المجال والنجاعة الاقتصادية، مما يجعل منها أداة تدخلية² من خلال تهيئة وإعداد مناطق سياحية تأخذ بعين الاعتبار استدامة الموارد الطبيعية (الفقرة الأولى) للمناطق التي تستهدفها، والمساهمة في خلق التوازن بين المجالات الجهوية السياحية (الفقرة الثانية) وتوزيع المنافع بين مناطق التراب الوطني.

الفقرة الأولى: مناطق التهيئة السياحية بالساحل: تطبيق عملي لمقاربة التنمية المستدامة.

تسعى الدولة بتدخلاتها في الميادين الاقتصادية والاجتماعية في كافة المجالات إلى تحقيق التنمية ورفاهية الجماعة. ولقد ظل مطلب التنمية أهم الرهانات والأهداف التي تعمل الدولة إلى بلوغها، ولهذه الغاية تضع التدابير القانونية والمؤسسية وتسخير إمكانيات المجال والطاقة البشرية وتوظيف ذلك في سبيل تنمية البلاد.

وتوضوح سياسة التخطيط الاقتصادي والاجتماعي الذي تبناه المغرب منذ عقود، أن الفاعل السياسي يهدف تحقيق نهج تنموي معين يرتقي بالجماعة إلى مصاف الدول المتقدمة ويحسن من ظروف الساكنة والمجال الذي تقطنه.

¹- Yvette Barbaza : Trois types d'intervention du tourisme dans l'organisation de l'espace littoral.

Annales de Géographie, t. 79, n°434, 1970. Op.CIT : Page :450.

- M. Gerald Billard : San Diego (Californie). Les enjeux de la gestion et de l'aménagement du littoral. : Norois, n°172, Octobre-Décembre 1996. Op.cit :page 720 et autres.

2 -- Marie Goiffon : Les enjeux d'une gestion intégrée du littoral dans les départements français insulaires d'Amérique : Méditerranée, tome 100, 1-2-2003. Recherches récentes en géographie aixoise. Pages 39.

doi : 10.3406/medit.2003.3280

http://www.persee.fr/doc/medit_0025-8296_2003_num_100_1_3280

ولقد تطور مفهوم التنمية بتطور نظرة الدولة إلى هذا المفهوم، ففي البداية كانت التنمية تعني فقط توظيف الإمكانيات المالية والبشرية والقانونية للنهوض بقطاع معين (السياحة والفلاحة...)، بعد ذلك توسع المفهوم ليتخذ بعدا شموليا، خاصة مع بروز فوارق اجتماعية ومشاكل ناتجة عن نموذج التنمية القطاعي، لتصبح التنمية اعتماد وسائل ومخططات مدروسة لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ومع تطور المجتمعات وتزايد الضغط على المحيط البيئي ظهرت مشاكل بيئية دفعت الدول إلى الأخذ بالبعد البيئي كمعيار ومعطى عند وضع السياسات العمومية، وبالتالي توسع مفهوم التنمية الذي أصبح يروم التوفيق¹ بين العدالة الاجتماعية والمردودية الاقتصادية والتنافسية ثم المحافظة على الموارد الطبيعية فيما أصبح يطلق عليه بالتنمية المستدامة.

إن مفهوم التنمية المستدامة يشكل اليوم محددًا أساسيًا للتوجهات والمبادرات التي على ضوءها تصاغ السياسات الحكومية في تدبير القضايا الاقتصادية والاجتماعية والبيئية. فالتنمية المستدامة كمفهوم أصبح الموجه للسياسات العمومية في كافة القطاعات الإنسانية، وغاية تسعى الدولة إلى تحقيقها من خلال اتخاذ التدابير القانونية والمادية الرامية إلى تطوير فعالية الاقتصاد دون التأثير على البيئة.

فالتنمية المستدامة² مفهوم حديث نسبيا عرف داخل الأوساط الداعية إلى حماية البيئة، وهو اليوم أصبح مفهوما متداولًا بين رجال السياسة والاقتصاد، ويهدف إلى ضمان نمو متوازن يراعي قدرة تحمل النسق البيئي وتوجيه حاجيات الإنسان، وذلك من أجل إدماج متغير المستقبل في المعادلة التنموية.

ويعد القطاع السياحي بمضمونه الجديد، أبرز التطبيقات العملية لمفهوم التنمية المستدامة³، فالسياحة تعتمد في نجاحها على مقومات المجال التاريخية من معالم تاريخية

¹ - محمد الصوافي، مرجع سابق ص: 22

² - التنمية المستدامة حسب تقرير برونتلاند هي التنمية التي تفي باحتياجات الحاضر دون الإخلال بقدرة الأجيال المقبلة على الوفاء باحتياجاتها. وتبنى المجتمع الدولي بقمة الأرض 92 بريو البرازيلية مفهوم التنمية المستدامة وأعطاه أهمية كبرى، يوصي المبدأ الثالث من إعلان ريو: "يجب إعمال الحق في التنمية على نحو يكفل الوفاء بشكل منصف بالاحتياجات الانمائية والبيئية للأجيال الحالية والمقبلة".
- فهي تركز على الإنسان بالمعنى الذي يهدف إلى تحسين مستوى الحياة الإنسانية، وعلى البيئة لتحسين استغلال القدرات الطبيعية لتوفير الموارد والخدمات الضرورية للحياة. انظر:

- Christien BRODHAG : le développement durable d'ajustement du territoire : les enjeux du débat alternel en France P 31.

-David REED : Ajustement structurel, environnement et développement durable. Op. cit P : 33.

³ - نص الدستور الوطني في المادة 35 منه على: "...

ومآثر وبنيات...، وعلى مؤهلات طبيعية، واستدامة هذه المقومات والحفاظ عليها يؤمن للقطاع السياحي موارد ومنتجات سياحية تساعد على جلب أفواج السياح الذي هو المحرك الأساسي وهدف القطاع.

والملاحظ، أن مفهوم السياحة اتسع مجاله ليشمل أشكال مختلفة بديلة للسياحة تدخل ضمن التعريف العام للسياحة المستدامة الذي يفرض أن تتم التنمية السياحية من خلال التوفيق بين المحددات الأساسية للاستدامة عن طريق الاستغلال المعقلن للموارد البيئية والمعالم التاريخية واحترام الخصوصيات السوسيو ثقافية للسكان المحلية واستفادة جميع الأطراف المعنية من الموارد السوسيو اقتصادية.

وتشكل الاستدامة إحدى مرتكزات إستراتيجية التهيئة السياحية من خلال التدابير والإجراءات التي اتخذتها السلطات المكلفة بالقطاع بالتنسيق على خلق لجنة "السياحة المستدامة"، تسهر على متابعة تنفيذ الإستراتيجية المندمجة للسياحة المستدامة، وتعمل على احترام مبدأ ملائمة الطاقة الإيوائية مع القدرة الاستيعابية للمواقع السياحية المبرمجة في إطار الإستراتيجية، ومراقبة حجم استهلاك الماء والطاقة ومراقبة المناطق السياحية الطبيعية والثقافية من حيث التأثير على البيئة والانعكاسات التي يمكن أن تخلفها على المجالات البيئية. وفي هذا الإطار، تضمنت برامج التهيئة السياحية الجديدة تحفيزات وتشجيعات من خلال خلق "النجمة الخضراء" كجائزة تنويهية تمنح للوحدات الفندقية والمركبات السياحية التي تتوافد فيها معايير الاستدامة والتي تحافظ على المواقع والموارد الطبيعية. كما تحرص الحكومة خلال عمليات التهيئة على فرض شروط إضافية بدفاتر التحملات ترتبط بمبادئ التنمية المستدامة التي يتعين على المستثمر والمنعش العقاري التقيد بها. هذا إلى جانب جائزة اللواء الأزرق الخاصة بنظافة الشواطئ ومدى احترامها للمعايير البيئية.

وتؤكد المجهودات المبذولة من طرف الدولة في مجال حماية التراث الثقافي والتاريخي للبلاد عبر إعادة ترميم المدن العتيقة والمعالم التاريخية وتصنيفها ضمن التراث

تضمن الدولة حرية المبادرة والمقاولة والتنافس الحر، كما تعمل على تحقيق تنمية بشرية مستدامة من شأنها تعزيز العدالة الاجتماعية والحفاظ على الثروات الطبيعية الوطنية وعلى حقوق الأجيال القادمة".

- نص القانون الإطار رقم 12-99 بمثابة الميثاق الوطني للبيئة في المادة 03 منه على: "لكل مواطن ومواطنة الحق في العيش والنمو في بيئة سليمة ودات جودة تمكن من المحافظة على الصحة والتفتح الثقافي والاستعمال المستدام للثروات والموارد التي توفرها".

- وتعرف المادة الثالثة من القانون رقم 03-11 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة تعني تنمية مستدامة "المحافظة على مكونات تنمية يحقق حاجيات الأجيال الحاضرة دون تهديد قدرة الأجيال القادمة على تحقيق حاجياتها".

العالمي الذي يفرض عليها ارتفاعات وحقوق لفائدة وزارة الثقافة ويحد من حرية تصرف المالك إلى جانب إعادة الهيكلة التي تشهدها العديد من الأحياء والمدن التي تأوي مناطق سياحية، فضلا عن اعتماد التنمية المستدامة كمنتوج أول بكل من جهة الأطلس الوديان، وجهة الجنوب الكبير الأطلسي.

تصب كل هذه التدابير والتدخلات في إطار تطبيق وتجسيد مبادئ التنمية المستدامة واقعيا في برامج التهيئة السياحية.

الفقرة الثانية: التهيئة السياحية الجديدة إطار لتفعيل الجهوية المتقدمة وتوزيع المنافع.

إن هاجس الحد من الاختلالات العميقة للمجال الترابي وإعادة التوازن لمجالاته، ظل يشغل الدول منذ عقود، خاصة وأنها ورثت عن الاستعمار مجالا متفاوت القدرات والبنى التحتية، بين شريط ساحلي يتوفر على مقومات وهياكل النمو الاقتصادية ومجال عميق في حاجة إلى تأهيل وإعادة البناء. ولقد جاءت تصورات ومبادئ إعداد التراب توصي بالعمل على إعادة التوازن بين مجالات التراب الوطني والتركيز من خلال السياسات القطاعية على دعم التآزر والتعاون المجالي بالاعتماد على نماذج مختلفة للتنمية تنطلق من خصوصيات وإمكانات كل جهة خدمة للتصور العام للتنمية، كما لا توجد وصفا عامة للتنمية يمكن تطبيقها على جميع المجالات، فالتنمية مطالبة بأن تتعامل مع الإمكانيات المحلية على تنوعها ثم تقوم بإنشائها.¹

وتعتبر استراتيجية التدبير السياحي الجديد التي تقوم على مقومات البعد الترابي لعمليات التهيئة السياحية وتطوير تنافسية القطاع السياحي وتوزيع المنافع بين مناطق المجال، وتوسيع دائرة المتدخلين المحليين والجهويين والوطنيين، الإطار المناسب لتفعيل مؤسسة الجهة المتقدمة التي أراد منها الدستور أن تكون فاعلا ترابيا شريكا للدولة في تحقيق التنمية وتدبير الشأن المحلي.

وإن من شأن برامج التهيئة السياحية الساحلية والداخلية ذات المنتوجات المتنوعة، تدخل ضمن الصلاحيات الموسعة للجهة التي أسند إليها المشرع صلاحيات موسعة تهم

¹ - محمد الصوافي: نحو مفهوم جديد لسياسة إعداد التراب الوطني بالمغرب: مرجع سابق. ص: 14.

إنعاش الاستثمار والقيام بكل من شأنه أن يساهم في تنمية الجهة. فالمجلس الجهوي يتخذ التدابير اللازمة لضمان التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الكاملة للجهة، ويقوم بالأعمال اللازمة لإنعاش الاستثمارات الخاصة والتشجيع على إنجازها، واعتماد التدابير المرتبطة بإنعاش الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية. وتدخل ضمن هذه الصلاحيات الموسعة، مهام القطاع السياحي الذي يدخل ضمن اهتمامات مجال الجهوية التي تعمل على دعم القطاع من خلال المخططات الجهوية للتنمية والتصاميم الجهوية¹ لإعداد التراب الوطني، ومبادرات إنعاش الاستثمارات.

فبرامج القطاع السياحي الجديد الذي اتخذ خيارات جهوية للسياحة تهدف تهيئة كل مناطق التراب بالشكل الذي يمكن معه الاستفادة من مؤهلات المجال الطبيعية والتاريخية، ومن جهة ثانية استفادت هذه الجهات من التجهيزات الأساسية والمشاريع السياحية لتوزيع المنافع وعائدات القطاع السياحي عبر مختلف الجهات السياحية دعماً للقطاع السياحي وخلق فرص اقتصادية بمساعدة الجهة على تنمية قدراتها الاقتصادية والاجتماعية والمجالية.

والجهوية كخيار ترابي يعول عليه المغرب لخلق أقطاب مجالية قوية تستجيب للجهوية الدستورية المتقدمة، منحها القانون الجديد رقم 14-111² صلاحيات موسعة في مجال البيئة والسياحة والتهيئة الترابية مقارنة من القانون التنظيمي القديم، وهي اختصاصات جديدة من شأنها أن تساهم في دعم برامج التهيئة السياحية وخلق فضاءات جهوية تنافسية ومرجع للهيئات السياحية المكلفة بالقطاع ترتكز عليه لإنجاح برامج التهيئة السياحية.

ويمكن لعمليات التهيئة السياحية الجهوية أن تساهم في تقوية مؤسسة الجهة من خلال الأهداف التي ترتكز عليها والتدخلات التي تشملها (التكوين والتهيئة، والبنيات التحتية)، وأن تخلق مصادر ثروة جهوية تساهم في توسيع وعاء مداخل الجهة، فضلاً عن تنشيط الحياة الاقتصادية والاجتماعية الذي يصاحب النشاط السياحي، سواء على مستوى الاستهلاك أو الخدمات وإنعاش الشغل...

ومن جهة أخرى، تستطيع الجهة بفضل صلاحياتها الجديدة وإمكاناتها أن تخلق إطاراً ترابياً تنافسياً يوفر الظروف الملائمة لإنجاح مشاريع التهيئة السياحية التي تدخل ضمن

¹ - المادة 7 من قانون الجهات رقم 47.96 الصادر بتاريخ 1996/04/02 سبقت الإشارة إليه.

² - أنظر الفقرة الثانية من الفرع الثاني من المطلب الثاني من المبحث الأول من الفصل الثاني من هذا القسم.

نفوذها الترابي، وتوفر عروضاً سياحية جهوية تعتمد عليها الهيئات المكلفة بالقطاع في تحديد وتهيئة مناطق ووجهات سياحية مبنية على معطيات وإمكانات كل جهة من جهات التراب الوطني.

إن العلاقة التبادلية التي يمكن أن تتكون بين مؤسسة الجهة كجماعة محلية بصلاحيات دستورية والهيئات المشرفة على عمليات التهيئة يمكن أن تساهم في دعم القطاع السياحي وتطويره، ومن خلاله دعم الجهة في أداء وظائفها المتنوعة في المجال الاقتصادي والاجتماعي بالاعتماد على ثرواتها المحلية، وبالتالي تخفيف الضغط على الميزانية العامة للدولة، بل تساهم الجهة في دعمها. لكن يبقى ذلك رهين بمدى تفعيل صلاحيات الجهة وتشكيل مجالس جهوية بكفاءات بشرية تستطيع استيعاب وإدراك المهام والمنتظرات التي يتوخاها المشرع من الجهوية المتقدمة.

الفصل الثاني: تهيئة المناطق السياحية ومقتضيات قانون الساحل: آفاق الحماية القانونية للمجال للساحل.

تشكل الحماية القانونية للمجالات البيئية بصفة عامة وحماية المجال الساحل بشكل خاص في الآونة الأخيرة أهم إنشغالات الفاعلين والهيئات القائمة على إعداد وتنفيذ برامج التنمية الاقتصادية والاجتماعية. والملاحظ أن كل القوانين الصادر مؤخراً سواء المتعلقة بشكل مباشر أو غير مباشر بالمجالات البيئية، تنص على ضرورة الأخذ بعين الاعتبار المعايير البيئية والحفاظ على البيئة من التدهور والتراجع.

وفي نفس الإتجاه، جاءت مضامين برامج إحداث وتهيئة مناطق سياحية بالساحل تنفيذاً للمنظور الجديد للسياحة، تتأسس على مبادئ الاندماج المجالي لهذه المشاريع وحماية البيئة وضمانة استدامة مواردها، وتبني نموذج تهيئة سياحية يتماشى والتدبير المندمج للساحل الذي تعتزم الدولة اتباعه لتوفير الحماية القانونية للساحل ومكوناته البيئية.

وتعززت هذه التدابير والآليات المنصوص عليها في القوانين المتعلقة بالمجالات البيئية، وفي برامج التهيئة السياحية التي أعدت على ضوء مبادئ الحماية البيئية وتوجهات إعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة، بصور القانون رقم 12-81 المتعلق

بالساحل والذي جاء بمجموعة من التدابير والإجراءات التي تقنن الإطار العام لتهيئة المجال الساحل والحماية القانونية للساحل ووقايته واستصلاحه.

ويمكن القول ان مشاريع تهيئة المناطق السياحية بالمجال الساحلي في إطارها الجديد المرتكز على مبادئ الحماية البيئية ومبادئ إعداد التراب الوطني والنجاعة الاقتصادية، ومقومات التنمية المستدامة، من شأنها أن تشكل أحد الضمانات والآليات التي بإمكانها أن تساهم في تحقيق التدبير المندمج للساحل (المبحث الأول) وحماية موارده الطبيعية.

من جهته، يشكل القانون المتعلق بالساحل آفاق للتهيئة والحماية القانونية للساحل وتهيئته وحماية مجالاته البيئية (المبحث الثاني)، فهو يرتكز على عدة تدابير وأحكام قانونية تتعلق بضمان تهيئة مدمجة للساحل تجسدها وثائق خاصة بالساحل (المخطط الوطني للساحل والتصاميم الجهوية للساحل)، كما يقرر العديد من الإجراءات والعقوبات التي تضاف إلى التدابير والأحكام المضمنة بالقوانين البيئية الأخرى كأساس لتوفير الحماية القانونية للمجال الساحلي.

المبحث الأول: تهيئة المناطق السياحية إطار للتوطين المندمج للقطاع السياحي بالساحل .

تخضع المناطق السياحية عمليا في إحداثها إلى مقتضيات قانون التعمير، الذي يقرر مجموعة من القواعد والوثائق والتصاميم التي تقنن وتنظم مختلف استعمالات المجال، بحيث تركز الإدارة في تدخلها عبر التخطيط الحضري والقروي، على عدة أدوات منهجية ووثائق مرجعية لتأطير المجال، تحدد الاستعمالات المخصصة لكل منطقة من المناطق التي تخضع لوثائق التعمير قصد تحقيق تكامل أجزائها وحسن استغلالها.

وبالرغم من أن المناطق السياحية لم يتم التنصيب عليها في قوانين التعمير الصادرة قبل القانون الحالي رقم 90-12، إلا أنها كانت واقعا قائما وفرضت نفسها بحكم الدور الذي يلعبه القطاع السياحي في تنمية وإنعاش الاقتصاد الوطني، مما دفع بالمشروع إلى إدخال المناطق السياحية ضمن مقتضيات القانون رقم 90- المتعلق 12 بالتعمير الصادر في 17 يونيو 1992¹. هذه المناطق الجديدة قانونا والقديمة واقعا، مخصصة للأغراض السياحية ولإنجاز البنيات الفندقية والأنشطة والمرافق المرتبطة بالقطاع السياحي.

¹ - القانون رقم 90-12 المتعلق بالتعمير والصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 31-92-1 الصادر في 15 من ذي الحجة 1412 (17 يونيو 1992).

ويتم إحداث المناطق السياحية بواسطة آلية التنطيق، الذي يخصص استعمالات هذا الحيز من المجال للغرض السياحي، ويمكن أن تحدث في المجال الحضري كما المجال القروي، وفي مختلف مجالات التراب الوطني، كلما تتبين للفاعلين في قطاع السياحة إمكانية تنطيق وتخصيص منطقة معينة قصد استغلالها سياحيا وتنمية المنطقة والمجالات المجاورة. وفي إطار التدبير السياحي الجديد، الرامي إلى إحداث عدة مناطق سياحية، خاصة بالمجال الساحلي، تتم عمليات التهيئة وإنجاز المشروع في إطار تعاقدى يجمع بين الدولة والمستثمر المهيأ الذي تختار الحكومة عرضه المتعلق بتهيئة المنطقة موضوع طلبات العروض. وخلال هذه الاتفاقية تلتزم الحكومة بتوفير الأراضي الكافية والسليمة قانونا وتصفياتها وتطهيرها من التكاليف والحقوق رهن إشارة المستثمر (المطلب الأول).

وبعد أن تقوم الدولة بتوفير الأراضي المخصصة للغرض السياحي، تقوم بوضعها رهن إشارة المهيأ/المستثمر وتسليمها له لمباشرة عمليات التهيئة، يلتزم هذا الأخير بإنجاز عمليات التهيئة السياحية وفق للإلتزامات المتبادلة بين طرفي الاتفاقية الاستثمارية- السلطة الحكومية والمستثمر- وتبعا للشروط والضوابط المتفق عليها في اتفاقية الاستثمار ودفاتر التحويلات المرفقة بها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: تعبئة وتوفير الرصيد العقاري المخصص للتهيئة السياحية.

لا أحد يجادل في الدور الحيوي الذي يلعبه العقار في تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للدولة، إذ يمكنه أن يسهل أو يقعد كل مبادرة للنهوض بقطاع معين. فبواسطة العقار تتدخل السلطات العامة لإنجاز المشاريع المختلفة تحقيقا للمصلحة العامة للسكان، من تجهيزات عمومية ومشاريع اقتصادية وبرامج سكنية ومساحات خضراء ومناطق سياحية أو صناعية...

فالعقار يعتبر الوعاء الذي تنجز عليه الوظائف الاقتصادية والاجتماعية التي تقوم بها الدولة، فهو موطن برامج ومخططات السياسات العمومية. لهذه الأهمية يبقى رهن توفير

تنص الفقرة الثالثة من المادة 19 المنظمة لغرض مخطط التهيئة العمرانية على: "تحديد الأغراض العامة والمخصصة لها الأراضي وتعيين مواقع:

- المناطق الصناعية.
- المناطق التجارية.
- المناطق السياحية.

- وتجدر الإشارة إلى إنجاز المشاريع الاستثمارية (منها السياحية) بالمناطق الساحلية التي لا تشملها وثائق التعمير أو توجد في مناطق حساسة، يوكل الاختصاص فيها إلى اللجنة الجهوية المكلفة ببعض العمليات العقارية، تبعا للمواد من 17 إلى 20 من المرسوم رقم 2-04-683 صادر في 16 من ذي القعدة 1425/2004 يتعلق باللجنة الجهوية المكلفة ببعض العمليات العقارية، ج ر عدد 5282 بتاريخ 2005/1/16.

الرصيد العقاري، التحدي الأكبر الذي يعترض الدولة خاصة في الوقت الحالي، الذي يتميز بتزايد الطلب على العقار نتيجة النمو السكاني وارتفاع الحاجيات وما يصاحب ذلك من مضاربات عقارية.

ولتنفيذ مشاريع الدولة في الميدان السياحي، يتطلب الأمر من الدولة توفير الرصيد العقاري الكافي والمنظم والقانوني لإنجاز¹ وتهيئة المناطق السياحية، ويزداد الإشكال حدة عندما يرتبط الأمر بتهيئة مناطق سياحية بالمجال الساحلي الذي تحتد فيه المنافسة بين الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية.

و في هذا الإطار، تلجأ السلطة الحكومية المكلفة بتنفيذ انجاز عمليات التهيئة السياحية إلى السوق العقارية بهدف تغطية حاجياتها العقارية والحصول على الأراضي الكافية لتوفير الرصيد العقاري المستقبلي للمشاريع السياحية.

وتستعين هيئات التهيئة السياحية بعدة وسائل وأدوات مختلفة لتوفير الأراضي المخصصة للغرض السياحي. وتتنوع هذه الطرق تبعا للطبيعة القانونية للنظام العقاري الذي تريد الدولة الولوج إلى خدماته، كما تتباين وفقا لإرادة السلطة العمومية بين الرضائية (الفرع الأول) في امتلاك الأراضي، أو اللجوء إلى مسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول: الاتفاقات الرضائية أدوات لتكوين الرصيد العقاري السياحي

إن أول إشكال يطرح أمام السلطات العامة المكلفة بالقطاع السياحي لتنفيذ مضامين سياسة التهيئة السياحية، هي مسألة توفير وعاء عقاري قانوني وتصفيته لتيسير الولوج إلى خدماته، يكون ملائما ومخصصا للأغراض السياحية مناسبة لاختيارات الدولة التي تهدف إلى تعزيز التموقع السياحي بالساحل.

ولتحقيق ذلك، تعتمد الدولة على عدة وسائل وطرق تمكنها من امتلاك الأراضي، فهيتلجأ إلى الطرق الرضائية المتمثلة في اقتناء العقارات وممارسة حق الأولوية (الفقرة الأولى)، وكذا سلوك مسطرة المعاضات العقارية والإخراج (الفقرة الثانية).

الفقرة الأولى: الاقتناء بالتراضي وممارسة حق الأولوية.

¹ - محمد حجي: تنظيم قطاع البناء دراسة قانونية وتطبيقية، رسالة لنيل الدكتوراه كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - أكادال الرباط - 2013 - 2014. ص: 11

بالرغم من امتيازات السلطة العامة التي يكفلها القانون للهيئات المكلفة بالقطاع السياحي إلا أنها لا يمكن لها التطاول على حق الملكية العقارية وامتلاك الأراضي إلا بالطرق القانونية ووفق الشكليات والشروط التي يفرضها القانون.

مبدئياً، تلجأ السلطات العمومية في تدخلاتها العقارية في مجال تكوين رصيد عقاري كافي لإنجاز مشاريع التهيئة السياحية، إلى الأساليب الرضائية كوسيلة قانونية لتملك الأراضي التي تسمح القوانين المنظمة لها بالتقويت. وتمكن هذه الطرق الإدارة من التدخل كطرف مفاوض ومشتري للعقار من اقتصاد الوقت والمساطر، ومن كسب القبول الرضائي للمالك العقاري الذي يقبل بعروض السلطة العامة مقابل الحصول على ثمن معقول. وتتمثل هذه الطرق فياقتناء العقار بالتراضي (أولاً)، وممارسة السلطة العامة حق الأفضلية في الشراء (ثانياً).

أولاً: اقتناء السلطة العامة للعقار بالتراضي.

تعتمد السلطة العامة على وسيلة اقتناء العقارات بالتراضي من المالكين لتكوين احتياطي عقاري خاص بالدولة تخصصه لإنجاز المشاريع التي تعتزم القيام بها. وتتميز هذه المسطرة بسهولة تملك الدولة للعقارات فالسلطة العامة تكونفي مركز متساوي مع الطرف الثاني (البائع) في عقد الاقتناء، الذي يتطلب تطابق الإيجاب والقبول مع تحديد الثمن. وتخضع عملية اقتناء الأراضي للمبادئ العامة والشكليات القانونية والشروط المنظمة للمعاملات التعاقدية العقارية بين الأطراف. تنظمها أحكام ومدونة الحقوق العينية العقارية¹ وقواعد قانون الالتزامات العقود، تنظمهذه القواعد الالتزامات وشكليات إبرام عقد البيع/الاقتناء بين السلطة العمومية ومالك العقار موضوع عقد البيع.

ويعتبر عقد البيع من أبرز العقود المدنية التي تنصب على الملكية مباشرة فتنتقلها من البائع إلى المشتري² وقد عرفه المشرع المغربي ضمن مقتضيات الفصل 478 من قانون الالتزامات والعقود. وإذا انصب البيع على عقار أو حقوق عينية عقارية وجب أن يتم البيع

¹ - ظهير شريف رقم 1.11.178 صادر في 25 من ذي الحجة 1432 (22 نونبر 2011) بتنفيذ القانون رقم 39.08 المتعلق بمدونة الحقوق العينية كما وقع تنميته ج ر عدد 5998 بتاريخ 27 ذي الحجة 1432 (24 فبراير 2011).

² - محمد الكشور: بيع العقار بين الرضائية والشكل دراسة في أحكام الفقه الإسلامي وفي القانون الوضعي وفي مواقف القضاء، سلسلة الدراسات القانونية المعاصرة، العدد 1 مطبعة النجاح الجديدة - الدار البيضاء 2001 - ص: 55.

كتابة ولا يكون له أي أثر في مواجهة الغير إلا إذا تم تسجيله¹، وفي الحالة التي يكون محل العقد عقار محفظاً يستوجب إشهاره وتقيده بالرسم العقاري لينتج آثاره بين الأطراف والغير تطبيقاً لقاعدة الأثر المنشأ للحق العيني المقيد².

وما تجدر الإشارة إليه، إلى أنه لا يوجد نص خاص ينظم عمليات ومسطرة اقتناء العقارات المخصصة للأغراض المصلحة العامة، ومنها برامج التهيئة السياحية، بل تظل خاضعة للمبادئ العامة التعاقدية في إطار القانون الخاص، وخاضعة لأهداف تحقيق المصلحة العامة التي تفرض على السلطة العامة الالتزام بالشفافية وترشيد النفقات حماية للمال العام من التبذير، الذي قد يثير مسؤوليتها أمام المحاكم المالية التي تراقب نفقات المؤسسات العمومية ومدى تخصيصها للمصلحة العامة ومدى تناسب النفقات مع الاقتناءات. وتتم عمليات الإقتناء³ التي تقوم بها مديرية الأملاك المخزنية لفائدة القطاعات الوزارية و وفقاً لمقتضيات المرسوم الملكي رقم 330-66 الصادر بتاريخ 21 أبريل 1997، المتعلق بتنظيم المحاسبة العمومية. فيما حدد المنشور الصادر عن الوزير الأول تحت رقم 209، بتاريخ 26 ماي 1976، المسطرة التي يجب أن تتبعها السلطات العمومية التابعة للدولة من أجل اقتناء الأراضي من الخواص. حدد هذا المنشور خمسة مراحل يتعين التقيد بها، تتمثل في طلب الإقتناء الذي تقدمه الوزارة المعنية والذي يقتضي ضرورة توفير الاعتماد المالي المخصص للاقتناء، والبحث عن الأملاك المناسبة المراد اقتنائها، وتقييم الأملاك بالاعتماد على الخبرة العقارية لتحديد أثمان هذه العقارات والتفاوض مع مالكي الأراضي ثم الانتقال إلى تحرير العقد الناقل للملكية.

1- انظر المادة 489 من قانون الالتزامات والعقود.
2- ينص الفصل 66 من الظهير الشريف الصادر في 12 أغسطس المتعلق بالتحفيظ العقاري، كما وقع تغييره وتتميمه على: "كل حق عيني متعلق بعقار محفظ يعتبر غير موجود بالنسبة للغير إلا بتقيده، وابتداء من يوم التقييد في الرسم العقاري من طرف المحافظ على الأملاك العقارية..."
ويضيف الفصل 67 من نفس الظهير على: "إن الأفعال الإرادية والاتفاقات التعاقدية، الرامية إلى تأسيس حق عيني أو نقله إلى الغير أو الإقرار به وتغييره أو إسقاطه، لا تنتج أي أثر ولو بين الأطراف إلا من تاريخ التقييد بالرسم العقاري..."
3- للمزيد من التوسع في موضوع مسطرة إقتناء الدولة للأراضي راجع:
- أحمد أكر: إقتناء الدولة للأملاك العقارية بالتراضي، بحث السلك العادي، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية الرباط- السنة الجامعية 1979-1980.
- محمد البرنوصي: إقتناء الدولة للأملاك العقارية بالتراضي - ملك الدولة الخاص-، بحث السلك العالي، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية- الرباط- السنة الجامعية 1979-1980.
- عبد الرحمن الجواهري: تقنيات تدبير الملك الخاص الجماعي، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي في التدبير الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية- الرباط، السنة الجامعية 2002-2003.
- نور الدين الريحاني: الأملاك المخزنية: التنظيم والإستراتيجية، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي في التدبير الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية- الرباط، السنة الجامعية 2002-2003.

وفي هذا الباب، وحتى تتمكن شركات ووكالات التهيئة السياحية المحدثة من القيام بأعمالها منحها المشرع بقوة القانون المحدث لها صلاحية تملك أراضي عن طريق الاقتناء بالتراضي، هكذا نصت المادة الثالثة من ظهير 21 يونيو 1976¹ المتعلق بتهيئة خليج أكادير واستثماره السياحي على أن هذا القانون يخول لها الحق في اقتناء عقارات بالمنطقة الخاضعة لنفوذها. ونفس المقتضى القانوني نصت عليه المادتين 37 من القانون رقم 16.04² المتعلق بتهيئة واستثمار ضفتي أبي رقرق، والمادة 8 من القانون رقم 25.10³ المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك، بحيث نصا على أنه يمكن للوكالة من أجل القيام بمهامها وفي حدود منطقة التهيئة أن تملك الأراضي الضرورية عن طريق الاقتناء بالتراضي.

وفي غياب تنظيم قانوني منظم للإطار التعاقدى للسلطات العمومية في ميدان اقتناء العقارات تظل السلطة التقديرية لهذه المؤسسات هي التي تتحكم في ممارسة هذا الحق متى شئت، ومتى كانت الضرورة تقتضي البحث عن أراضي لإنجاز المشاريع الاقتصادية والاجتماعية...

ويمكن للسلطة العامة أن تلجأ إلى النزع الجبري لملكية العقارات مباشرة دون الاعتماد على الاقتناء بالتراضي، إذ لا يوجد ما يلزمها أو يفرض سلوكها أولاً الطريقة الرضائية، ثم مباشرة نزع الملكية حالة عدم استجابة وقبول المالك.

مقابل ذلك تخضع هذه السلطة التقديرية للسلطة العمومية إلى المبادئ العامة لمراقبة مدى مشروعية قرارات السلطة العامة، ومدى احترامها قواعد نفقات الاعتمادات المالية المخصصة لتكوين الرصيد العقاري وانفاقها بالطرق القانونية، التي يمارسها القضاء المالي على حماية المال العام.

ثانياً: حق الأسبقية كوسيلة لتوفير الأراضي.

يمكن تعريف حق الأسبقية في اقتناء العقارات بأنه السلطة أو الامتياز الذي يخوله القانون للسلطة العمومية من أجل اقتناء الأراضي موضوع تفويضات لفائدة الغير. ويحفظ حق

1- ظهير شريف بميثاق قانون رقم 1.76.393 بتاريخ 22 جمادى الثانية 1396 (21 يونيو 1976)، بتاريخ 22 جمادى الثانية 1396 (21 يونيو 1976) يتعلق بتهيئة خليج أكادير واستثماره السياحي ج. ر بتاريخ 1979/06/23.

2- ظهير شريف رقم 1.05.70 صادر في 20 من شوال 1426 (2005/10/23) بتنفيذ القانون رقم 16.04 المتعلق بتهيئة واستثمار ضفتي أبي رقرق، ج. ر 5373 بتاريخ 28 نونبر 2005.

3- ظهير شريف رقم 1.10.144 صادر في 03 شعبان 1431 (16 يوليوز 2010) بتنفيذ القانون رقم 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موضع بحيرة مارشيك (ج. ر عدد 5857 بتاريخ 2010/07/19).

الأسبقية/الأولوية للدولة الأفضلية في تملك العقار، كما يلزم البائع للملك تبليغ الإدارة المعنية تحت طائلة بطلان التصرف. وبالمقابل يتعين على الإدارة المعنية الإعلان والمبادرة عن عزمها ممارسة حق الأفضلية مع دفع مبلغ ثمن البيع والمصاريف وتكاليف التعاقد لفائدة الشخص المنزوعة ملكيته عن طريق حق الأولوية.

والملاحظ، أن التشريع المغربي لم ينظم حق الأولوية / الأفضلية أو الأسبقية، عكس القانون الفرنسي الذي نظم هذا الحق وحدد الأشخاص الذين يحق له ممارسة حق الأسبقية وحدد الشروط الواجب توافرها لممارسة هذا الحق. فحسب قانون 1960 الفرنسي المتعلق بقانون التعمير وإعداد التراب، فحق الأولوية يمارس داخل نطاق ترابي محدد بالقانون، ويمارسها عند إقدام المالك على بيع أرضه الموجودة داخل النطاق المحدد قانوناً. فلا يمكن ممارسة حق الأفضلية على البيوعات العقارية الواقعة خارج المنطقة المحددة قانوناً. ويمارس مقابل ثمن يعطى للمالك¹ وتخضع مدى قانونية إحداث منطقة الأولوية وكذلك شكليات وشروط ممارسة حق الأفضلية والمنازعة في الثمن للقضاء الإداري الذي يمارس سلطة الرقابة على مدى التزام القانونية والشرعية في ممارسة حق الأفضلية من طرف الهيئات المخول لها ذلك قانوناً.

وفي غياب تنظيم قانوني يتعلق بحق الأسبقية، يمكن رصف بعض النصوص القانونية المتفرقة في العديد من القوانين التي تطرقت لحق الأفضلية/الأسبقية/الأولوية، ويلاحظ أن هذه النصوص تستعمل حق "الشفعة"²، مع العلم أن هذا حق الأفضلية يختلف تماماً عن حق الشفعة الذي تنظمه مقتضيات القانون رقم 39-08 المتعلق بمدونة الحقوق العينية كما وقع تغييره وتتميمه والراجح والمشهور من الفقه المالكي، ويرجع هذا الخلط بالدرجة الأولى إلى غياب تشريع خاص ينظم حق الأولوية في السياسة العقارية.

¹ - René Chapus : Droit administratif général Tour 2 : 14^e édition Montchestien Paris 2000. P : 677

² - نظم المشرع حق الشفعة في المواد من المادة 290 إلى المادة 312 من القانون رقم 39-08 المتعلق بمدونة الحقوق العينية كما وقع تغييره وتتميمه.
- تنص المادة 292 منه على: "الشفعة أخذ شريك في ملك مشاع أو حق عيني مشاع حصة شريكه المبيعة بثمنها بعد أداء الثمن ومصرفات العقد اللازمة والمصروفات الضرورية النافعة عند الاقتضاء".
وتضيف المادة 293 على أنه: "يشترط لصحة طلب الشفعة أن يكون طالبها:
- شريكاً في الملك المشاع وقت بيع حصة شريكه في العقار أو الحق العيني،
- أن يكون تاريخ تملكه للجزء المشاع سابقاً على تاريخ تملك المشفوع من يده للحصة محل الشفعة،
- أن يكون جائزاً لحصته في الملك المشاع حيازة قانونية أو فعلية،
- أن يكون المشفوع منه قد تملك الحصة المبيعة بعوض".

ويمكن القول، أن حق الأفضلية المكفول للدولة والجماعات الترابية وكل من يفوض له ممارسة هذا الحقتملك العقارات ، يختلف من حيث الشكل والمضمون عن حق الشفعة. ويشترط لصحة ونظامية حق الشفعة أن يكون الشفيع شريكا على الشياخ وشريكا في الحق الذي انتقلت حصة منه إلى المشفوع منه، وأن تكون شركته¹ ثابتة فضلا عن قدرته المالية لأداء مبلغ الثمن والمصاريف، عكس حق الأفضلية الذي اقتضته ضرورات المصلحة العامة لتكوين رصيد عقاري لفائدة الدولة، فالدولة ليست شريكا على الشياخ ولا شريكا في الحصة التي انتقلت بالبيع. إذن يبقى حق الأفضلية/الأسبقية امتياز من امتيازات السلطة العامة يجد تطبيقه ونصوصه في القواعد الوضعية لضرورات المنفعة العامة.

ومن النصوص التي تطرقت لحق الأولوية هناك القانون المالي لسنة 1973 الذي أقر في الفصل 32 منه بحق الأسبقية لفائدة مصلحة التسجيل والتمن قصد محاربة التصريحات الصورية للأثمان المضمنة بالبيوعات المرتبطة بالملكية العقارية.²

وينص القانون رقم 80-22³ المتعلق بالمحافظة على المباني التاريخية وحفظ الآثار والمناظر والكتابات والنقوشة والتحف الفنية والعاديات⁴ في المواد 37⁵ و38⁶ و39، على حق السلطة الحكومية المكلفة بالثقافة وحفظ الآثار في ممارسة حق الأفضلية في اقتناء وتملك العقارات المصنفة في عداد الآثار والتي تكون محل بيوعات.

وحددت المادة 39⁷ مجال ومسطرة ممارسة حق الأفضلية الذي يشمل كل التقيوتات الإرادية لعقارات مصنفة في إطار المآثر. فالقانون يوجب على الملك الذي يعتزم تقويت عقار مصنف ضمن المآثر التاريخية إعلام السلطة الحكومية المكلفة بالثقافة مسبقا بهذه التقيوتات، ويكفل القانون للسلطة الحكومية أجل ال 30 يوما للقيام بإجراءات الشراء والتملك

¹ - محمد بن معجوز: الحقوق العينية في الفقه الإسلامي والتقنين المغربي الطبعة الثانية 1999. مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء الصفحة 362.

² - الهادي مقداد: مرجع سابق. ص: 205

³ - ظهير شريف رقم 341.80.1 بتاريخ 17 من صفر 1401 (25 دجنبر 1980) الصادر بتنفيذ القانون رقم 80-22 المتعلق بالمحافظة على المباني التاريخية والمناظر والكتابات المنقوشة والتحف الفنية والعاديات

⁴ -. ينص الفصل الأول منه على: "يمكن أن تقيد أو ترتب فب عداد الآثار العقارات بالأصل أو التخصيص وكذا المنقولات التي في المحافظة عليها فائدة بالنسبة لفنون المغرب أو تاريخه أو حضارته".

⁵ - ينص الفصل 37 من القانون رقم 80-22 على: "للدولة الحق في شفعة كل عقار أو منقول مقيد ومرتب في حالة تقويته...".

⁶ - يضيف الفصل 38 على: "يتوقف التقويت الاختياري لعقار أو منقول مقيد أو مرتب على تقديم تصريح بذلك من لدن المالك. ويعتبر ملغى تقويت لا يحترم هذا الشرط".

⁷ - ينص الفصل 39 على: "يجب أن تبلغ الإدارة إلى المالك خلال الشهرين المواليين لتاريخ تسلم التصريح قرارها باشتراء العقار أو المنقول مقابل الثمن والشرط المحدد أو بالعدول عن الاشتراء".

ويعتبر عدم الجواب عند انصرام الجواب عند انصرام أجل الشهرين المشار إليه في المقطع السابق عدولا عن ممارسة حق الشفعة. وفي حالة عدول صريح أو ضمني يمكن إنجاز التقويت مقابل الثمن والشروط المحددة في التصريح.

ويستوجب كل تغيير يدخل على الثمن والشروط المحددة تقديم تصريح جديد.

تحت طائلة فقدان هذا الحق. وفي حالة الإعلان الصريح أو الضمني من السلطة المكلفة بالثقافة فإن البيع يتم وفق الشروط والتمن المحدد.

وتضيف المادة 141¹، أنه يحفظ للدولة ممارسة حق الأسبقية في البيع بالمزاد العلني بالتمن الأساسي مع احتساب المصاريف بعد أن تصرح الإدارة بشكل علني على نية ممارسة هذا الحق بوساطة قرار يبلغ لكاتب الضبط بالمحكمة الابتدائية التي يتواجد العقار بدائرة نفوذها الترابي، وذلك داخل أجل ال 30 يوما الموالية لتاريخ تبليغ محضر إرساء المزاد العلني بالبيع لفائدة الإدارة المعنية.

وبناء على ما سبق لا يحق للمحافظين على الأملاك العقارية وقابض التسجيل والعدول والموتقين كتابة أو تسجيل أو تقييد العقود موضوع تفويتات لأملك مصنفة في عداد الآثار إلا بموافقة السلطة العمومية المكلفة بالثقافة يتضمن تراجعها وتخليها عن ممارسة حق الأسبقية².

أما القانون المالي رقم 431.06 للسنة المالية 2007 كما تم تغييره وتنميطه في مادته الخامسة الخاصة بالمدونة العامة للضرائب، التي تنص في المواد 218 و 219 على حق الشفعة لفائدة الدولة والذي يمارس داخل أجل ال (6) أشهر كاملة تبتدىء من يوم التسجيل، ويبلغ مقرر الشفعة إلى كل أطراف العقد وإلى قاضي التوثيق وإلى المحافظ على الأملاك العقارية، ويسلم مبلغ ثمن الشفعة خلال الشهر الموالي لتبليغ مقرر الشفعة بالإضافة إلى واجبات التسجيل المؤداة والرسوم التي يكون قد دفعها إلى المحافظ على الأملاك العقارية ومبلغ يقدر ب 5% من قيمة الثمن المصرح به كوجبات ومصاريف وتكاليف العقد.

وكذلك أشار القانون المحدث للوكالة الحضرية للدار البيضاء، الصادر في 09 أكتوبر³ 1983 إلى حق الأولوية لفائدة السلطة العمومية في ميدان التفويتات العقارية. كما تطرق مشروع مدونة التعمير إلى حق الأولوية من المواد من 331 إلى المادة 352، تطرق

1- ينص الفصل 41 على: "يمارس حق الشفعة في حالة بيع بالمزاد العلني مقابل ثمن البيع الاصلي والمصاريف بناء على تصريح يعبر فيه عن ارادة الشفعة يوجه الى كاتب الضبط لدى المحكمة الابتدائية التابع لها موقع العقار في رسالة مضمونة خلال الثلاثين يوما الموالية لتبليغ محضر ارساء المزاد من لدن الموظف المذكور الى الادارة عند انصرام أجل تقديم العرض بالزيادة عما رسا به المزاد..."

2- تنص المادة 19 من نفس القانون على: "يسجل المقرر الاداري الصادر بالترتيب في الرسم العقاري اذا كان العقار محظا أو كان موضع تحفيظ تحفيظ في المستقبل.

ويباشر هذا التسجيل تلقائيا أو بطلب من الادارة أو من مالك العقار. ويعفى من جميع الواجبات".

3- المادة 12 من القانون رقم 1.84.188 الصادر بتنفيذه الظهير المؤرخ في 09 أكتوبر 1983 المحدث للوكالة الحضرية للدار البيضاء.

للأشخاص المخول لهم قانونا ممارسة هذا الحق والشروط والشكليات الواجب توافرها، إلا أنه لم يعرف حق الأفضلية.

وانطلاقا مما سبق، يمكن القول أن حق الأفضلية/الأولوية/الأسبقية تمارس السلطات العمومية أو من تفوض له ذلك، وفق شروط معينة تتمثل أساسا في التنصيب الصريح على هذا الحق لفائدة السلطة العمومية. ويمارس داخل الأجل القانوني مقابل ثمن يسلم إلى المنزوع ملكيته، وداخل النطاق الترابي المحدد بواسطة القانون في ميدان التعمير، وعلى العقارات المصنفة بموجب القانون فيما يتعلق القرارات المصنفة في عداد الإثارة، وذلك، حتى لا يكون هناك تعسف وتسلب السلطة العمومية على حق الملكية الذي هو حق محمي دستوريا.

ولقد خول القانون واعترف للسلطات العمومية بهذا الحق مراعاة للمصلحة العامة وحماية التفويطات العقارية ومراقبتها والحد من المضاربات العقارية¹ والتصريحات الصورية للأثمان التي قد تفوت مداخيل مالية للدولة، فضلا عن كونه أداة لتكوين أرصدة عقارية، وأداة للحفاظ على المواقع التاريخية والأوساط الطبيعية التي تنامت مع تولد الشعور الوطني بضرورة حماية المواقع الطبيعية الهشة.²

وفي إطار السياسة السياحية الجديدة، يناط بالشركة المغربية للهندسة السياحية المكلفة بعمليات التعبئة السياحية، صلاحيات اختيار الترشيحات المقدمة بشأن طلبات العروض المقترحة لتهيئة المناطق السياحية واستغلالها وتدبيرها، والتفاوض وإعداد العقود والوثائق القانونية الأخرى الضرورية لتهيئة المناطق السياحية ومؤسسات الإيواء أو التنشيط السياحي واستغلالها وتدبيرها، هذا إلى جانب تتبع العقود والاتفاقيات المبرمة مع المستثمرين السياحيين وفي تسوية النزاعات المتعلقة بها.

¹ - René Chapus : OP. Cit. 678.

² - القانون الفرنسي المتعلق بالساحل والبيئة يخول للدولة والجماعات المحلية صلاحية ممارسة حق الأولوية في بعض المناطق لضرورات الحماية البيئية. أنظر:

- Norbert Cadévano Jeanme Lacrouts : Le Littoral : Protection, mise en valeur et aménagement des espaces littoraux : Op. Cit. P : 434 et autres

ويستفاد من ذلك، أن صلاحيات اقتناء الأراضي بالتراضي وممارسة حق الأولوية في المجال السياحي في إطار برامج المخطط الأزرق امتداد هي من اختصاص الشركة المغربية للمهندسة المعمارية التي تعمل تحت ومراقبة وإشراف الوزارة المعنية بالقطاع السياحي.

الفقرة الثانية: مساطر الإخراج والمعاوضات العقارية أدوات لتوفير الرصيد العقاري السياحي.

تتنوع الطرق والأدوات التي تتبعها السلطة العامة للحصول على الأملاك العقارية اللازمة لتغطية متطلبات الاستثمارات في مجال التهيئة السياحية التي تزايد بفعل الاهتمام الكبير الذي أعطته الدولة للقطاع السياحي. كذلك تتحكم الطبيعة القانونية للأملاك التي تريد الدولة الاستفادة من خدماتها في نوع المسطرة الواجب اتباعها للولوج إلى خدمات هذه الأملاك.

ومن بين الوسائل التي تعتمد عليها السلطة العامة هناك مسطرة الإخراج أو التحويل (أولا) التي تفيد تغيير الطبيعة القانونية للعقار المراد استعماله للأغراض السياحية. كما تقوم أحيانا باتباع مسطرة المعاوضة العقارية (ثانيا).

أولا: مسطرة الإخراج.

يقصد بمسطرة إستخراج الأملاك العقارية، مجموعة الإجراءات الإدارية والقانونية والشكليات التي يتم بواسطتها إخراج قطعة أرضية من نظام عقاري معين، وإدماجها بالملك الخاص للدولة. ويترتب عن هذه العملية، تغيير الطبيعة القانونية للقطعة المستخرجة التي تصبح خاضعة لأحكام والمقتضيات المنظمة للملك الخاص للدولة.

وتنظم مسطرة الإستخراج وفقا لمقتضيات المادة الخامسة من الظهير الشريف الصادر في فاتح يوليو 1914 بشأن الأملاك العمومية الذي ينص في مادته الخامسة¹ على أن بعض أجزاء الملك العمومي التي يتبين بأنها لم تعد ذات منفعة عمومية بالنسبة لاحتياجات العموم يمكن أن تخرج منه بموجب مرسوم وتدمج بالملك الخاص للدولة.

¹ - ينص الفصل الخامس من الظهير الشريف الصادر في فاتح يوليو 1914 بشأن الأملاك العمومية على: "يمكن اخراج بعض الأملاك العمومية من حيز التقييد إذا ظهر أنها ليست ذات منفعة عامة وذلك بقرار وزير من الصدر العظم (رئيس الحكومة) يصدر بناء على طلب المدير العام للأشغال العمومية (وزير التجهيز والنقل واللوجستيك والماء) وتصير عندئذ ملكا خاصا بالمخزن الشريف (ملك الدولة الخاص)".

وإن تخصيص الملك العمومي للاستعمال العمومي وتحقيق المصلحة العامة للمواطنين، فالطبيعة العامة تقتضي استفادة كافة المواطنين من خدماته على قدم المساواة وبالمجان. لأجل ذلك، حرص المشرع على تحصين وحماية الملك العمومي بعدة تدابير قانونية¹، فهو ملك غير قابل للتفويت أو التقادم² أو الحجز عليه، ويخضع لمسطرة تحديد إدارية خاصة تنظمها مقتضيات المادة السابعة من ظهير فاتح يوليو 1914، فضلا عن إنشاء المرافق العامة الضرورية لحمايته على أملاك الخواص لفائدة الملك العام.

لكن مع التطور الاقتصادي والاجتماعي وتزايد تدخل الدولة التي أصبحت شريكا متعاقدا مع الأفراد حول قضايا تدبير الشأن العام، بدأ مجال تحكم الدولة على الملك العام يتراجع نسبيا لصالح المبادرة الخاصة بحيث أصبح الخواص يستثمرون في مجالات متنوعة، وينجزون مهام متعددة كانت من اختصاص الدولة.

وتحتاج هذه الاستثمارات الخاصة التي يقوم بها الأفراد للأراضي المناسبة والقانونية لإنجاز مشاريعهم وتشجيعا لهم على ذلك تقوم الدولة بالتنازل عن القطع الأرضية التي يتبين لها أنه من المصلحة الاقتصادية والاجتماعية منحها للخواص مقابل إلزامهم بتخصيصها للأغراض الاستثمارية التي تعود بالنفع على المجتمع.

وتندرج مناطق التهيئة السياحية في إطار استثمارات الدولة والقطاع الخاص، التي تحتاج إلى رصد عقاري مهم لإنجاز عمليات التهيئة التي جاءت بها رواية 2010 هذه الاستراتيجية حددت عدة مناطق في المخطط الأزرق والمخطط الأزرق امتداد، قصد تهيئتها وتخصيصها للأغراض السياحية.

¹ - يمكن القول إلى غاية صدور منشور فاتح نونبر 1912 الذي يبين الأملاك التي لا يمكن تفويتها دون أن يشير إلى تعبير الملك العمومي ولا أن يميز بينها وبين الملك الخاص للدولة، لا يمكن الحديث عن الملك العمومي، بل إلى حدود هذا التاريخ ظلت أملاك الجماعات السلالية في القطاع السائد. ولقد طبق هذا المنشور على مجموع التراب الوطني إلى حيث صدور ظهير 04 أكتوبر 1930 الخاص بالملك العمومي في منطقة الحماية. أما منطقة طنجة الخاضعة لاتفاقية باريس 1923/12/18 التي أخضعتها لنظام الحماية الدولية، فموجب المادة 16 من هذه الاتفاقية تسلمت منطقة طنجة الملك العمومي والخاص التابع لنفوذها.

ويعتبر ظهير فاتح يوليو 1914 أو نص قانوني ينص على مفهوم الملك العمومي ويميز بينه وبين الأملاك الأخرى وقام بتحديد الأملاك العمومية، ووضع المعايير المساعدة على تحديد ما يمكن إدخاله ضمن مكونات الملك العام دونما إعطاء تعريف لهذه الأملاك. وتتمثل هذه المعايير في الاستعمال المباشر من طرف العموم وعدم إمكانية التملك الخاص للملك العمومي ومعياري التخصيص.

إلى جانب هذه النصوص هناك بعض النصوص الأخرى ترتبط بالاحتلال المؤقت للملك العمومي مؤقتا: - الظهير الشريف المتعلق بشغل الملك العمومي مؤقتا والصادر بتاريخ 24 صفر 1337 الموافق لـ: 30 نونبر 1918 ج. ر عدد 299 بتاريخ 20 يناير 1912.

الظهير الشريف المتعلق بالملك العمومي البلدي الصادر في 17 صفر 1340 الموافق لـ 19/10/1921 ج. ر عدد 446 بتاريخ 10/11/1921.

² - ينص الفصل الرابع من نفس الظهير أعلاه على: "لا يقبل التفويت بالأملاك العمومية ولا تسقط حقوق الملكية بمضي الزمان".

- وتضيف المادة 261 من القانون رقم 08-39 المتعلق بمدونة الحقوق العينية على: "لا تكتسب بالحيازة: - أملاك الدولة العامة والخاصة...".

وتتم عمليات الإخراج وفقا لمقتضيات المادة 5 من ظهير فاتح يوليو 1914، بموجب مرسوم يصدر بناء على اقتراح وزير التجهيز والنقل واللوجستيك والماء وينشر بالجريدة الرسمية يقضي بإخراج قطعة أرضية محددة ومعينة من الملك العام وضمها بالملك الخاص للدولة.

ويترتب عن عمليات الإخراج¹ تحويل الطبيعة القانونية لهذه الأملاك المخرجة وتفقد صبغة الصفة العمومية وتضم بأملك الدولة الخاصة. وتفقد كذلك، الاستفادة من قواعد حماية الملك العام كعدم قابليته للتفويت أو التقادم، بل تصبح رهن إشارة الدولة تتصرف فيها تصرف المالك الخاص بالبيع والكرأ وكافة أشكال التفويت، وتصبح خاصة لتدبير مديرية الأملاك المخزنية.

ولقد شكل الرصيد العقاري للدولة سواء الملك العام أو الخاص دائما مصدرا واختيار عقاريا استراتيجيا يساعدها على تغطية احتياجاتها من الاستثمارات وإنجاز التجهيزات العمومية وأداء وظائفها في ميادين التهيئة والتعمير وإنشاء البنيات التحتية من مطارات وموانئ... لهذا تحرص الدولة دائما على دعم الرصيد العقاري للملك الخاص² بالشكل الذي يمكنها من مواكبة التطور الاقتصادي والاجتماعي الذي ترتفع معه حاجيات ومتطلبات الجماعة.

¹ - نشير هنا إلى بعض المراسيم القضائية بالإخراج:

- مرسوم رقم 2.15.841 بتاريخ 01 ديسمبر 2015 تخرج بموجبه من الملك العام المائي وتضم إلى الملك الخاص للدولة قطعة أرضية متأصلة من المجرى المائي الذي يخترق الملك المسمى "دار اكريس" الكائن بولاية طنجة طريق تطوان وإجراء معاوضة عقارية بدون مدرك بين هذا الملك والملك العام المائي: الجريدة الرسمية عدد 6422 بتاريخ 17 ديسمبر 2015.

- مرسوم رقم 2.10.219 بتاريخ 16 يونيو 2010 يقضي بإخراج قطعة أرضية متأصلة من متروك مسلك عمومي من الملك العام للدولة وضمها إلى ملكها الخاص وإذن بإجراء مبادلة عقارية في شأنها بدون عوض بقطعة أرضية متأصلة من الرسم العقاري رقم وضم القطعة الأرضية الناتجة عن هذه المعاوضة إلى الملك العام للدولة بجماعة الصباح بعمالة الصخيرات- تمارة: والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5852 بتاريخ 01 يوليو 2010.

² - يتكون الملك الخاص للدولة من جميع الأموال التي لم تخصص للاستعمال العمومي أو لمرفق عمومي، ومن

- الأراضي المسترجعة بموجب الظهير الشريف رقم 1-63-289 بتاريخ 7 جمادى الأولى 1383 (1963/09/26) ج. ر عدد 2657 بتاريخ 1963/09/27.

- تحويل الأملاك الفلاحية إلى الدولة بموجب ظهير الشريف رقم 1-73-213 بتاريخ 26 محرم 1393 (02 مارس 1973) ج. ر عدد 3149 بتاريخ 07 مارس 1973 كما وقع تغييره وتنميه.

- أموال التراكات الشاغرة.

- الأموال المصادرة نتيجة أحكام جنائية والأموال المخرجة من الملك العام وتضم بالملك الخاص والاقتناءات وممارسة حق الأولوية والهبات...

والأمالك الجماعية¹ العامة والخاصة، تشكل مصدرا عقاريا لسد حاجيات الجماعة الترابية من الأراضي التي تمكنها من تحقيق أهدافها الاقتصادية والاجتماعية والرياضية لفائدة الساكنة. تخضع هذه الأملاك هي الأخرى لعمليات الإستخراج من الملك العام الجماعي والضم بالملك الخاص الجماعي، كما يمكن أن تخرج من الملك العام الجماعي لتضم بالملك العام للدولة أو الملك الخاص للدولة.

إذن، يشكل الملك الخاص للدولة والأملاك الخاصة للجماعات أحد أهم روافد الرصيد العقاري لعمليات التهيئة السياحية باعتبار التهيئة صورة من صور تدخل الدولة لإنعاش القطاع السياحي والرفع من أداء الاقتصاد الوطني وخلق فرص الشغل. وأن حضور السلطات الوزارية المكلفة بتدبير أملاك الدولة العامة والخاصة وكذلك وزارة الداخلية الوصية على الجماعات الترابية كأطراف في الاتفاقات المتعلقة بتنفيذ وتنزيل سياسة الدولة في ميدان التهيئة السياحية يسهل عملية الولوج إلى خدمات أملاك هذه الهيئات (الدولة والجماعات الترابية). لكن يتعين على الدولة أن تأخذ بعين الاعتبار ضرورة التوفيق بين الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية المتنوعة من جهة، والحفاظ على الاحتياطي العقاري الذي يمثل أحد مقومات التنمية وأهم وسائل تدخل الدولة في الاقتصاد والمجتمع.

ثانيا: مسطرة المعاوضة العقارية.

تعتبر مسطرة المعاوضة إحدى الوسائل الإدارية التي تلجأ إليها السلطة العمومية لتنمية رصيدها العقاري، وهي إجراء إداري يتيح إمكانية الاستفادة من بعض الأملاك العقارية نظير معاوضتها بأمالك أخرى.

فطبيعة النظام العقاري أحيانا تتحكم في الوسيلة أو المسطرة التي يتم بواسطتها التصرف في الأملاك الخاضعة لأحكامها. هكذا تستند السلطة العمومية في بعض الأحيان على مسطرة المعاوضة² بهدف إنجاز عمليات التهيئة بالمناطق المناسبة، مقابل تنازلها ومعاوضتها بأمالك أخرى لفائدة الطرف الآخر.

¹ - الظهير الشريف الصادر في 17 صفر 1340 (19 أكتوبر 1921)، في شأن أملاك البلديات كما وقع تنميته وتغييره بموجب الظهير الشريف الصادر في فاتح ربيع الأول 1356 (12 مايو 1937)، ج ر عدد 1226 بتاريخ 1937/06/18.

² - نظم المشرع المغربي عقد المعاوضة بموجب أحكام قانون الإلتزامات والعقود في الفصول من الفصل 619 إلى الفصل 625. ويعرف المشرع في الفصل 619 من ق.ل.ع عقد المعاوضة / الذي ينص على: "المعاوضة، عقد بمقتضاه يعطي كل من المتعاقدين للآخر على سبيل شيئا منقولا أو عقارا أو حقا معنويا في مقابل شيء أو حق آخر من نفس نوعه أو من نوع آخر".

إن مسطرة المعاوضة تمكن من الحفاظ على الرصيد العقاري للأنظمة العقارية من الاستهلاك من خلال ضم قطعة توازي أو تفوق القطعة المخرجة، ومن جهة ثانية تمكن الدولة والهيئات العمومية والقطاع الخاص الاستفادة من القطع الأرضية التي تكون مناسبة وملائمة لإنجاز مشاريعهم الاستثمارية، فهي بذلك مسطرة توفيقية تأخذ بعين الاعتبار حماية الرصيد العقاري ومساهمة في التنمية الاقتصادية.

وتتم عملية المعاوضة في إطار الملك العام بإخراج بعض الأجزاء من الملك العمومي وضمها إلى الملك الخاص للدولة الذي تسمح قواعده بحرية التصرف في الأملاك في مرحلة أولى، ثم بعد ذلك تتم عملية المعاوضة بين هذا الجزء المخرج والقطعة الأرضية للملك الخاص لأحد الأفراد، تم تتم عملية ضمها إلى الملك العمومي.¹

ويتبين من ذلك، أن الملك الخاص للدولة يعتبر صلة وصل بين الملك العمومي والأنظمة العقارية الأخرى، سواء من حيث استفادته من أجزاء عقارية في إطار مسطرة المعاوضة أو عندما تخرج منه أجزاء فقدت صفة المصلحة العامة تظم للملك الخاص تصبح قابلة للتداول في السوق العقارية بدون قيد أو شرط تتصرف فيها الدولة بكل حرية. وتلعب مسطرة المعاوضة² دورا هاما في الحفاظ على الملك الغابوي³ للدولة الذي يشكل نظاما عقاريا حيويا يتميز بخصائص تميزه عن باقي الأنظمة العقارية الأخرى، جعلت منه نظاما وسطا بين الملك العام والملك الخاص للدولة.

يستفيد هذا النظام من عدة قواعد ومبادئ قانونية للحماية، تتمثل أساسا في عدم قابلية التصرف في الأملاك الغابوية، أو الحجز عليها أو الاحتياج باكتسابها بالتقادم، إضافة إلى خضوعها لمسطرة التحديد الإداري⁴ التي تمكن من معرفة وضبط الحدود المادية والقانونية للأملاك الغابوية⁵ وحمايتها من الترامي عليها.

1- محمد عامر: الملك العمومي المغربي. مرجع سابق. ص: 184.

2- في هذا الإطار نشير إلى المرسوم رقم 633.206 بتاريخ 20 نونبر 2006 يأذن بإجراء مقايضة عقارية بمعدل بين الدولة (الملك الغابوي) وشركة "شمس بروموسيون"، "يؤدى في فصله الأول بإجراء مقايضة عقارية....." والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 5479 بتاريخ 4 ديسمبر 2006

3- ظهير شريف بتاريخ 23 ذي الحجة 1335 (10 أكتوبر 1917) في حفظ الغابات واستغلالها ج. ر عدد 235 بتاريخ 12 محرم 1336 - 29 أكتوبر 1917

4 - ظهير 03 يناير 1916 المعدل بظهير 8 غشت 1949 المتعلق بتأسيس تنظيمات خصوصية لتحديد الأملاك المخزنية.

5- حدد الفصل الأول الأملاك الخاضعة للنظام الغابوي في: الملك الغابوي وغابات الجماعات القابلة للتهيئة والاستغلال بصفة منتظمة والغابات المتنازع فيها بين الدولة وجماعة أو بين أحد هذين الصنفين من الملاكين وأحد الأفراد والأراضي الجماعية المعاد غرسها وأراضي الرعي الجماعية والأراضي الجارية على ملك الأفراد....".

ويشكل الملك الغابوي نسبة مهمة من النظام العقاري المغربي وينتشر على مساحات واسعة تشمل مجالات التراب الوطني الداخلية وعلى الشريط الساحلي، وتكون أوساطا طبيعية ومجالات تغري المستثمرين الذي يرون في المجال الغابوي المكان المناسب لإقامة مشاريعهم خاصة تلك المتعلقة بالقطاع السياحي¹ التي يعتبر الموقع والمؤهلات الطبيعية أهم العوامل المتحكمة في اختياراتها.

إلى جانب القطاع السياحي، يعاني النظام الغابوي من الضغط الكبير الناتج عن الاستغلال المفرط والضغط الرعوي واحتثات الأشجار والتوسع العمراني الذي ساهم في تراجع المساحة الغابوية بحوالي 20.000 إلى 25.000 ألف هكتار سنويا. وتشمل عمليات الاجتثاث المباشر من أجل الزراعة سنويا حوالي 4500 هكتار من الأراضي الغابوية.²

إن تراجع الملك الغابوي أمام تزايد الطلب على حاجيات الإنتاج الغابوي يصطدم أيضا بارتفاع الطلب على استعمال أراضي النظام الغابوي لإنجاز مشاريع اقتصادية واجتماعية مختلفة. وللتوفيق بين هذه المتطلبات المتناقضة تحرص السلطة العمومية المكلفة بإدارة وتدبير النظام الغابوي للاستجابة للطلبات العقارية بسلوك مسطرة المعاوضة كوسيلة لتعويض الأجزاء المخرجة، وتعتبر هذه الطريقة وسيلة تمكن الرصيد الغابوي من الحفاظ على مساحته، فضلا عن كونها مسطرة مرنة لا تشترط تواجد العقار محل تعويض لفائدة النظام الغابوي بالموقع الجغرافي ذاته للعقار المفصل عن النظام الغابوي.

ينص الفصل الثاني (أ) من ظهير 10 أكتوبر 1917 في حفظ الغابات واستغلالها على "يمكن ضم الملك الغابوي عن طريق المعاوضة العقارية... ويؤذن في هذه المعاوضة العقارية بموجب مرسوم". فالنص يسمح للهيئات المكلفة بتدبير النظام الغابوي بإمكانية سلوك مسطرة المعاوضة لتعويض الأراضي المخرجة من الملك الغابوي، وتتم هذه المعاوضة باستصدار مرسوم يصدره رئيس الحكومة وينشر بالجريدة الرسمية باقتراح من السلطة المكلفة بتدبير الملك الغابوي.

¹ - وهذا ما تضمنه - على سبيل المثال - المرسوم رقم 2.09.639 الصادر في 29 أكتوبر 2009، الذي ينص في مادته الأولى "يعلن أن المنفعة العامة تقتضي بفصل القطعتين الأرضيتين البالغة مساحتهما تسعة وثلاثون هكتارا وثمانية وسبعون أرا وستة وتسعون سنتيارا (39 هـ 578 أر و96 س) التابعتين للملك الغابوي المدعو "تل الجديدة الوادية"... عن النظام الغابوي وبضمهما إلى ملك الدولة الخاص قصد إحداث المحطة السياحية سيدي عابر...".

² - المجال المغربي واقع الحال، مرجع سابق، ص 414.

وتتم مسطرة المعاوضة¹ بمبادرة المشتري أو المستثمر الذي يريد الاستفادة من قطعة أرضية تابعة للملك الغابوي بحيث يقدم طلبا بشأن ذلك، يقترح من خلاله الملك الذي يريد أن يمنحه للنظام الغابوي، ويودع طلبه محليا أمام المصالح الخارجية للملك الغابوي، أو مركزيا لدى المندوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر، ويرفق طلبه بالوثائق اللازمة والتصاميم وشهادة تفيد تحفيظ الملك محل معاوضة.

وتتداول لجنة محلية برئاسة العامل طلب المعاوضة لتحديد قيمة العقارين معا، العقار التابع للملك الغابوي والعقار المقترح من طرف صاحب الطلب، وتتدارس نفس اللجنة في العقارين معا إن كان بنفس النفوذ الترابي، أما إذا كان يقعان في مناطق مختلفة لكل عقار تدرسه لجنة مستقلة.

وبعد الموافقة على طلب المعاوضة يصدر مرسوم عن رئيس الحكومة باقتراح من السلطة المكلفة بالنظام الغابوي يقضي بفصل الجزء من الملك الغابوي ومعاوضته بالقطعة المقترحة من صاحب الطلب، وبعد نشر المرسوم بالجريدة الرسمية يتم توقيع اتفاقية المعاوضة بين الطرفين قصد تقييده بالرسمين العقاريين محل المعاوضة.

ويشترط لحصول المعاوضة بشكل قانوني وقبول الطلب أن يكون العقار موضوع المعاوضة المقترح من طرف المعني بالأمر صاحب الطلب، قانونيا ومحفظا وخال من أية منازعة عقارية ولا يترتب عليه أي تحمل أو ارتفاق عقاري، كما يشترط أن تكون قيمة العقار المقترح تساوي أو تفوق قيمة القطعة محل معاوضة مع هامش من الفرق يسمح به مقابل أداء هذا الفرق قيمة نقدية تدفع الملك الغابوي.

و فيما يتعلق بأملاك الأحباس² والأوقاف، نظمت مدونة الأوقاف مسطرة المعارضة العقارية لملك الأحباس وذلك للحفاظ على رصيده العقاري وضمان استمراره في أداء أدوارها الاقتصادية والاجتماعية والدينية: فهذا النظام ذو المنشأ الديني³ يتميز بقواعد

¹- Mbarek AMEUR : Investissement, urbanisme et foncier, démarche, procédure, et circuit. Page 322 etates 1^e édition 2012 en imprimerie NAJAH AL JADIDA .

²- ظهير شريف رقم 1.09.236 صادر في 8 ربيع الأول 1431 (23 فبراير 2010) يتعلق بمدونة الأوقاف ج ر عدد 5847 بتاريخ 2010/06/14 ص 3954.

³- محمد بعين: الإشكالات التي يطرحها العقار والتعمير أما الاستثمار، مرجع سابق ص 41. عامة وعلى شخص بذاته أو عليه وعلى عقبه.

وضوابط يختلف بها عن باقي الأنظمة العقارية، من حيث أسسه وتطوره التاريخي ومكوناته وإسهامه في التنمية الاقتصادية والاجتماعية والعقائدية للبلاد.

ويترتب على اكتساب المال الصفة الوقف العام عدم جواز حجزه أو كسبه بالحيازة أو بالتقادم عدم جواز التصرف فيه وفقا للضوابط القانونية¹. ويمكن الاستفادة من العقارات الوقفية عن طريق المعاوضات والأكرية التي تتم إجراءاتها تبعا للسمسة العمومية أو لطلب العروض. وبخصوص المعاوضات أو الأكرية المتعلقة بالعقارات الوقفية المخصصة لاحتضان منشآت أو تجهيزات عمومية عن طريق الاتفاق المباشر².

وتخصص الأموال المتأتية من معاوضة الأموال الموقوفة وفقا عاما لاقتناء عقارات بدل عنها أو استثمارها بهدف الحفاظ على أصل الوقف وتنمية مداخله. وتتم عمليات المعاوضات العينية للأوقاف إما بمبادرة من إدارة الأوقاف أو بطلب كتابي من يعنيه الأمر، ويشترط لإجراء أي معاوضة عينية للأوقاف العامة أن تكون العين المعروض لها محفظة وأن تفوق قيمتها التقديرية قيمة العين الموقوفة³.

ولقد حاول المشرع من خلال إقرار مسطرة المعاوضة للاستفادة من الأملاك العقارية الوقفية التوفيق بين الطبيعية الدينية والاجتماعية للأوقاف والضرورات الاقتصادية التي تتطلب مصلحة المنفعة العامة استعمال أجزاء من هذه الأملاك لإنجاز المشاريع الاقتصادية والاجتماعية.

وبناء على ما سبق، فالمشرع أقر العديد من التدابير القانونية والمساطر الإدارية التي تمكن السلطة العامة، أولا من ضبط وحماية الأنظمة العقارية من الاستهلاك والاستعمال الغير القانوني من خلال اتخاذ عدة تدابير وشكليات يتعين التقيد بها للاستفادة من خدمات الأملاك. وثانيا، تيسير الولوج إلى خدمات عقارات هذه الأملاك وتخصيصها للاستعمال الخاص وجعلها في خدمة الاستثمار لكن وفق ضوابط قانونية توفق بين الاستعمال والحماية من استهلاك الرصيد العقاري.

1- المادة 51 من الظهير المذكور الصادر بتاريخ 2010/02/23.

2- المادة 61 من نفس الظهير.

3- المادتين 72 و 73 من نفس الظهير.

الوقف العام: هو كل وقف خصصت منفعته ابتداء أو ما لا لوجه البر والإحسان وتحقيق منفعة عامة (المساجد والزوايا)، ويتمتع الوقف العام بالشخصية الاعتبارية منذ إنشائه وتتولى إدارة الأوقاف تدبير شؤونه.
الوقف المعقب والمشارك: يعتبر وقفا معقبا ما وقف على ولد أو عقب أو نسل أو ذرية المحبس أو غيره ويعتبر وقفا مشتركا ما وقف ابتداء على جهة.

وتعتبر المساطر الرضائية (الاقتناء بالتراضي وممارسة حق الأولوية)، والمساطر الإدارية (الإخراج والمعاوضة)، من بين أهم أدوات السياسة العقارية للدولة التي تتبعها لتوفير الرصيد العقاري الكافي لإنجاز المشاريع والاستثمارات الاقتصادية مثل مشاريع التهيئة السياحية التي أنشأت لها عدة محطات على مساحات واسعة تنتشر بعدة أنظمة عقارية مختلفة. لكن، بالرغم من نجاعة هذه المساطر وفعاليتها إلا أن الدولة باعتبارها السلطة العامة قلما تسلك الطرق الرضائية لتوفير الأراضي، بل تسلك مباشرة مسطرة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة لتسريع وثيرة نقل الملكية وتوفير الأراضي اللازمة.

الفرع الثاني: مساطر نزع الملكية أدوات فعالة لتكوين رصيد عقاري سياحي.

تستند الدولة في أداء وظائفها الاقتصادية والاجتماعية على وسائل مالية وإدارية وقانونية تتمكن بواسطتها من تنفيذ برامج السياسات العمومية المختلفة. ففي مجال التهيئة وإنجاز التجهيزات العمومية والبرامج السكنية والمشاريع السياحية تحتاج السلطة العامة إلى الأراضي الكافية لتحقيق ذلك.

وعندما لا تتمكن السلطة العامة من توفير الأراضي الكافية لإنجاز تدخلاتها الاقتصادية والاجتماعية بالطرق الرضائية، تلجأ إلى استعمال سلطاتها القانونية المتمثلة في مباشرة مسطرة نزع الملكية لأجل المنفعة العامة.

والجدي بالذكر، أن مسألة لجوء السلطة العامة إلى النزع الجبري للملكية العقارية بسلوك مسطرة نزع الملكية، لا تتوقف على استنفاد كل الطرق الرضائية، بل يمكنها أن تمر مباشرة إلى مسطرة نزع الملكية، متى تبين لها أن المصلحة العامة تقتضي توفير الأراضي اللازمة لتلبية حاجيات الساكنة ومتطلبات الاستثمار، والتي تعتبر أهم أدوات السياسة العقارية وأكثرها فعالية.

وفي مجال التهيئة السياحية التي يراهن عليها المغرب لتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال تهيئة عدة مناطق سياحية بالتراب الوطني خاصة بالمجال الساحلي، تظهر مساطر نزع الملكية من أجل المنفعة العامة كآلية ناجعة تباشرها السلطات العمومية لتوفير الرصيد العقاري المخصص للغرض السياحي.

وفي هذا الإطار، تعتمد السلطات العمومية المكلفة بعمليات التهيئة السياحية على المسطرة العامة لنزع الملكية لأجل المنفعة العامة المنظمة بالقانون رقم 7.81 (الفقرة الأولى)، لنزع ملكية الأراضي واستعمالها للأغراض السياحية، كما تلجأ أيضا إلى مساطر استثنائية لنزع الملكية (الفقرة الثانية) لتسريع عمليات نزع الملكية.

الفقرة الأولى: المسطرة العامة لنزع الملكية.

نقصد بالمسطرة العامة لنزع الملكية، تلك المسطرة التي تخضع لأحكام ومقتضيات القانون رقم 7.81¹ الصادر بتاريخ 06 ماي 1982 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت. تستعملها الدولة والجماعات الترابية وباقي الأشخاص المخول لهم² حق نزع الملكية للحصول على ملكية بعض الأراضي التي تحتاجها لإنجاز مهامها. ويمكن تعريف نزع الملكية³ على أنها مسطرة من خلالها يجبر شخص عام المالك على تفويت حق معين غالبا ما يكون بهدف المنفعة العامة مقابل أداء تعويض عادل.

¹- ظهير شريف رقم 1.81.254 صادر في 11 من رجب 1402 (06 مايو 1982)، لتنفيذ القانون رقم 7.81 المتعلق بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة وبالاحتلال المؤقت (ج. ر عدد 3685 بتاريخ 15 يونيو 1983 ص. 980.

²- تبعا للفصل 3 من القانون المذكور: "يخول حق نزع الملكية إلى الدولة والجماعات المحلية وإلى الأشخاص المعنويين الآخرين الجارية عليهم أحكام القانون العام أو الخاص أو الأشخاص الطبيعيين الذين تفوض إليهم السلطة العامة حقوقها للقيام بأشغال أو عمليات تعلن أنها ذات منفعة عامة".

³- و يعرف الفقه نزع الملكية بأنها مسطرة تباشر من طرف الدولة وهيئاتها وتنتهي بقرار السلطة القضائية، تسمح بإجبار المالك على التنازل عن ملكه العقاري في إطار المنفعة العامة لفائدة السلطة النازعة، وذلك مقابل تعويض عادل يحدد مسبقا. انظر بتفصيل:

Rene CHAPUS : Droit administratif général tome2 : op.cit.p : 685 et autres.

- وهي مسطرة بواسطتها يفرض الشخص العام على المالك التنازل عن حقه الذي يكون دائما عقاري، بهدف المنفعة العامة، وذلك مقابل تعويض عادل يسلم للمالك .

ولا تعتبر مسطرة نزع الملكية الآلية القانونية الوحيدة للحيازة الجبرية للعقار فهناك أيضا التأميم وحق الأولوية، إلا أن هناك تباين في الأهداف والموضوع، فالتأميم يشمل موضوعه نزع ملكية ومصادرة كافة ممتلكات الأشخاص المنقولة والعقارية وبدون علم المالكين، عكس مسطرة نزع الملكية التي ينصب موضوعها على العقار. وتختلف مسطرة التأميم عن نزع الملكية من حيث الهدف، فالتأميم تمليه في الغالب دواعي سيادية ترى الدولة ضرورة تأميم المؤسسات والمقاولات ومن في حكمها كما هو الأمر في الدول التي كانت مستعمرة والتي بادرت فور حصولها على الاستقلال إلى تأميم مؤسساتها الاقتصادية الإستراتيجية. ومن حيث الجهة الوهلة، في إطار التأميم للدولة وحدها صلاحية مباشرة هذه المسطرة، أما نزع الملكية فدائرة المتدخلين متسعة تشمل فضلا عن الدولة، الجماعات الترابية والمؤسسات العمومية وبعض أشخاص القانون الخاص الذي تمنح لهم صلاحية مباشرة نزع الملكية.

أما حق الأولوية فهو مسطر يخول إمكانية الحلول محل المشتري في إقتناء العقار محل التفويت، ويختلف عن مسطرة نزع الملكية من حيث الموضوع، بحيث يمكن أن ينصب على المنقول والعقار، ويهدف مثله مثل نزع الملكية إلى تحقيق المنفعة العامة، لكن يمكن أن يباشر من طرف مصلحة التسجيل التي يمكنها أن تمارس حق الأولوية في الإقتناء كلما تبين لها أن قيمة العقد محل التسجيل لايعكس القيمة الحقيقية للعقار المراد تفويته. انظر بتفصيل:

-Voir Philippe GOFRIIN et Michel DEGOFTE: Droit administratif de biens ,Domaine,Travaux,Expropriation :op.cit. p 467 et autres.

ولقد طرأت على مسطرة نزع الملكية عدة تغييرات وإصلاحات قانونية الهدف منها تطوير¹ وتحديث مسطرة نزع الملكية لتسهيل عمليات الحصول على الأراضي المخصصة لتحقيق المصلحة العامة والحفاظ على حقوق المالكين بمنحهم تعويضات عادلة.

وتتم مسطرة نزع الملكية بمرحلتين هما: المرحلة الإدارية والمرحلة القضائية، تشتمل المرحلة الإدارية مجموعة من الإجراءات الإدارية والقانونية يتعين على السلطة العامة التقيد بها تطبيقاً للأحكام القانونية. خلال هذه المرحلة تعمل الجهة النازعة للملكية على إعلان مقرر المنفعة العامة واستصدار مقرر التخلي الذين يعتبران أهم الإجراءات الإدارية والسند القانوني الذي ترتكز عليه السلطة النازعة للملكية.²

تعتمد السلطة النازعة للملكية على مقرر إعلان المنفعة العامة الذي يعتبر شكلياً جوهرياً في مسطرة نزع الملكية، يتخذه الوزير الأول باقتراح من الوزير المعني بنزع الملكية، وهو كذلك تعتبر تجسيدا لامتيازات السلطة العامة.³

وبصدور مرسوم إعلان المنفعة العامة بالجريدة الرسمية تسري آثاره مباشرة على العقارات موضوع نزع الملكية المعنية بقرار إعلان المنفعة العامة، بحيث لا يجوز⁴ إدخال أي تحسينات، أو تغييرات، أو بناء، وما شابه ذلك على العقارات الواقعة داخل المنطقة المحددة دون موافقة السلطة النازعة للملكية. فهذا القرار، يحدث ارتفاعات لفائدة

1- مرت مسطرة نزع الملكية بعدة محطات تاريخية ساهمة في إرساء مسطرة لنزع الملكية توفق بين حاجيات السلطة العامة من الأراضي، وبين حقوق المالكين الذين يكفل لهم تعويض عادل مقابل نزع أملاكهم وتقرر ضمانات قضائية لفائدة الأفراد الذين يحق لهم الطعن في التعويض حالة عدم الاقتناع به.

ظهرت فكرة نزع الملكية بشكلها الحديث في مؤتمر الجزيرة الخضراء (1906/04/07) الذي طلب من السلطات سن نظام يرتكز على مبدأ منح تعويض للأمالك قبل حيازة أي متر. ثم بعد ذلك صدر منشور فاتح نونبر 1912 الذي يلزم الأفراد بالتصريح كتابة للموافقة على تفويت العقارات إلى المخزن كلما كانت الضرورة تقتضي ذلك. ثم صدر ظهير 26 مارس 1914 الذي فرض عدة ارتفاعات على المنطقة التي سيشتد عليها خط السكة الحديدية الرابطة بين طنجة وفاس. ثم ظهر 31 غشت 1914 الذي يعد أو نص عام ينظم مسألة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة. بعده صدر ظهير 1951/04/03 الذي حاول تسهيل عمليات نزع الملكية وتمكين الدولة من الأراضي. وتنظم مسطرة نزع الملكية حالياً بموجب القانون رقم 7.81 الصادر بتاريخ 06 ماي 1981 الذي أدخل إصلاحات جاءت تغلب مصلحة نازع الملكية التي أصبح له الحق بمباشرة نزع الملكية دونما الحاجة إلى محاولة التراضي والاتفاق لتملك الأراضي كما أصبحت المسطرة عينية تتعلق بالعقارات والحقوق العينية وغيرها من == = الإصلاحات التي تصب في مصلحة السلطة العام. راجع في هذا الشأن كم من إدريس البصري وأحمد بلحاج وميشال روسي وجان كرايونيون: القانون الإداري المغربي 1988، المطبعة الملكية، الرباط الصفحة 444 وما بعدها.

- محمد الكشور: نزع الملكية من أجل المنفعة العامة الأسس القانونية والجوانب الإدارية والقضائية مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء 1989 ص: 16 وما بعدها.

- محمد الأعرج: النشاط الإداري: المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية، العدد 104. 2014، ص: 297 وما بعدها.

- أحمد أجعون: اختصاصات المحاكم الإدارية في مجال نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكادال - الرباط - 1999 - 2000.

2- محمد الكشور: نزع الملكية... مرجع سابق ص 66.

3- محمد الأعرج: النشاط الإداري: مرجع سابق ص: 305.

4- المادة 15 والمادة 16 من القانون رقم 7.81 المذكور، تفرضان اتفاقات قانونية على الأملاك العقارية المعنية بنزع الملكية، تمنع إدخال تغييرات أو بناءات عليها لمدة سنتين تبتدأ من تاريخ نشر المقررين بالجريدة الرسمية.

السلطة النازعة لمدة سنتين من تاريخ نشره، تحد من حرية تصرف المالك في العقار المراد نزع ملكيته.

ويعتبر إعلان مقرر التخلي حلقة مهمة في المرحلة الإدارية لنزع الملكية، فهو يبين بوضوح الأملاك العقارية التي ستنزع ملكيتها، لكن قبل اتخاذها، يتعين إجراء بحث إداري داخل أجل شهرين يبتدئ من تاريخ نشر مشروع مقرر التخلي. وتودع نسخة من مقرر التخلي بالمحافظة العقارية التابع لها موقع العقار إذا كان العقار محفظاً أو في طور التحفيظ، وبناء على هذا الإيداع يتم تسليم السلطة نازعة الملكية شهادة تثبت تقييد مشروع التخلي بالرسوم العقارية المعنية. أما إذا تعلق الأمر بعقارات غير محفظة ولا في طور التحفيظ، فإن مشروع مقرر التخلي يودع بكتابة الضبط بالمحكمة الابتدائية التابع لها موقع العقارات لأجل تقييده بالسجل الخاص بذلك، مقابل تسليم نازع الملكية شهادة تثبت هذا التقييد.

وخلال مدة البحث الإداري يتعين على المالكين المنزوعة¹ أراضيهم والمالكين لحقوق عينية، وكل من يعينهم الأمر، أن يعرفوا بأنفسهم وبذوي الحقوق المترتبة على عقاراتهم تحت طائلة سقوط كل حق لهم.

وما تجدر الإشارة إليه، أن القانون يبقى للسلطة النازعة للملكية أجل السنتين من تاريخ نشر المرسوم القاضي بإعلان المنفعة العامة لاتخاذ قرار التخلي، وفي حالة عدم احترامها أجل السنتين فلا يمكن الحكم لها بنزع الملكية إلا بموجب إعلان جديد للمنفعة العامة.²

أما المرحلة القضائية، فتأتي بعد استنفاد الإجراءات الإدارية واتخاذ مقرر التخلي، من طرف الجهة النازعة للملكية، إذ يتعين عليها قبل انصرام أجل السنين من تاريخ نشر مقرر التخلي أو عند الاقتضاء من تاريخ تبليغه أن تبادر إلى إيداع لدى المحكمة المختصة طلب لأجل الحكم لها بحيازة العقار مقابل إيداع أو دفع مبلغ التعويض المقترح.

ولقد خول المشرع السلطة القضائية صلاحية الحكم بنزع الملكية لأجل المنفعة العامة، فلا تنتقل ملكية الأملاك موضوع نزع الملكية إلا بموجب حكم، يحدد في هذا الحكم الناقل لملكية العقارات المنزوعة التعويض عن نزع الملكية المقرر لفائدة المالكين المنزوعة

¹ - الفصل 11 من القانون المذكور.

² - الفصل 17 من القانون المذكور

عقاراتهم، وينص كذلك على وجوب أداء التعويض¹ عن الأضرار التي لحقت بالمالكين المنزوعة ملكيتهم. ولقد خول المشرع لهؤلاء، ضمانات قضائية تكفل لهم الحق بالمطالبة بتعويض عادل ومعقول. إذ يحق لهم، على خلاف الحكم الصادر بنقل الملكية الذي لا يمكن الطعن فيه بالاستئناف، أن يطعنوا بالاستئناف إذا ما تبين لهم أن مبلغ التعويض زهيدولا يغطي كافة الأضرار التي لحق لهم.

وبالرغم من طول مراحل مسطرة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة إلا أنها تظل إحدى أدوات السلطة العامة في الميدان السياحي، تمكنها من الحصول على الأراضي الكافية لإنجاز برامج التهيئة السياحية، وتوفير الرصيد العقاري الذي تتطلبه إعداد المناطق السياحية المبرمجة. فالدولة تقوم بإبرام العديد من الاتفاقيات مع المستثمرين في المجال السياحي، تلتزم من خلالها بتوفير الأراضي المخصصة لتهيئة منطقة سياحية وتصفية وعائها العقاري من المنازعات ووضعها رهن إشارة المهية/المنمي

والجدير بالذكر، أن الدولة تستند على مسطرة نزع الملكية بشكل كبير لإنجاح برامج التهيئة السياحية نظرا لصعوبة اقتناء الأراضي بالتراضي خاصة في مجال ترابي حساس كالمجال الساحلي الذي يعد محط أطماع كل الأطراف والأنشطة الاقتصادية المختلفة. ويوازي اعتماد الدولة على مسطرة نزع الملكية للغرض السياحي، توسع مفهوم المنفعة العامة الذي يتطور بتطور أشكال تدخل الدولة في الحياة العامة الاقتصادية والاجتماعية. وفي المجال السياحي تركز الهيئات المكلفة بالقطاع على الرهانات الاقتصادية وخلق فرص الشغل والتنمية الاجتماعية كمحددات تعزز مصداقية قراراتها القاضية بإعلان المنفعة العامة، إذ يعتبر قانون 1967 المتعلق بتهيئة خليج طنجة واستثماره السياحي أول قانون في المغرب اعتبر مسألة التهيئة السياحية من المشاريع التي تنسم بطابع المنفعة العامة.

الفقرة الثانية: المساطر الخاصة لنزع الملكية لتوفير الأراضي ذات الغرض السياحي.

نقصد بمساطر نزع الملكية الخاصة أو الاستثنائية تلك المساطر التي تنظمها أحكام ومقتضيات تشريعية خاصة، تباشرها السلطات العامة للتعجيل بالاستثمار وتيسير عمليات

¹ - الفصل 24 من القانون رقم 7.81

توفير الأراضي التي تتطلب وقتاً طويلاً في إطار المسطرة العادية لنزع الملكية في إطار القانون رقم 7.81

وفي هذا الإطار، تضمنت العديد من النصوص التشريعية الخاصة بالتهيئة السياحية، إجراءات مسطرة استثنائية لنزع الملكية، تستجيب للطابع الاستعجالي لاستثمارات التهيئة السياحية⁽¹⁾، تشكل إستثناء على مقتضيات القانونية والشكليات التي نص عليها القانون رقم 7.81، ومن بين هذه النصوص نجد المسطرة التي تضمنها مرسوم إحداث تهيئة خليج طنجة¹ وظهير إحداث تهيئة خليج أكادير² وقانون تهيئة ضفتي أبي رقراق³ وقانون تهيئة موقع بحيرة مارشيك⁴.

وبهدف تسهيل عمليات الولوج إلى خدمات الأراضي واستعمالها للأغراض السياحية، يخول المشرع لشركات التهيئة المكلفة بإعداد المناطق السياحية، صلاحيات قانونية استثنائية فيما يتعلق بمسألة نزع الملكية للأماكن الواقعة بدائرة المنطقة موضوع التهيئة.

وفي هذا الإطار، نص الفصل الخامس من المرسوم الملكي الصادر بتاريخ 26 يونيو 1967 المتعلق بتهيئة خليج طنجة، والظهير بمثابة قانون الصادر بتاريخ 20 يونيو 1976 المتعلقة بتهيئة واستثمار خليج أكادير في فصله السابع، على أنه خلافاً لمقتضيات الظهير الشريف الصادر في 26 جمادى الثانية 1370 (3 أبريل 1951) بنزع الملكية لأجل المصلحة العمومية والاحتلال المؤقت، ولمقتضيات الظهير الشريف الصادر في 30 يوليوز 1952 بشأن التعمير، فإن مسطرة نزع ملكية العقارات تتابع من طرف الشركة الوطنية لتهيئة خليج طنجة والشركة الوطنية لتهيئة خليج أكادير⁵ داخل الدوائر التابعة لهما. إن طابع الاستعجال الذي فرضته عمليات التهيئة السياحية، دفع بالمشرع بموجب القوانين⁶ المنظمة

(1)- محمد بقال: قانون السياحة بالمغرب. مرجع سابق. ص: 85.

¹- المرسوم الملكي رقم 1.092.66 بمثابة قانون المؤرخ في 26 يونيو 1967 الصادر بالإعلان أن في تهيئة خليج طنجة واستثماره منفعة عمومية. (ج ر عدد 2854، بتاريخ 1967/07/12).

²- ظهير شريف بمثابة قانون رقم 393-76-1 المؤرخ في 21 يونيو 1976 الصادر في شأن تهيئة خليج أكادير واستثماره السياحي (ج ر عدد 3321 بتاريخ 23 يونيو 1976).

³- ظهير شريف رقم 1.05.70 صادر في 20 من شوال 1426 (2005/11/23) بتنفيذ القانون رقم 16.04 المتعلق بتهيئة واستثمار ضفتي أبي رقراق (ج ر عدد 5373 بتاريخ 25 شوال 1426 (28 نونبر 2005).

⁴- ظهير رقم 1.10.144 صادر في 03 شعبان 1431 (16 يوليوز 2010) بتنفيذ القانون رقم 10، 25 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك (ج ر عدد 5857 بتاريخ 06 شعبان 1431 (19 يوليوز 2010).

⁵- تغير اسم الشركة الوطنية لتهيئة خليج أكادير بموجب القانون رقم 10-07 الصادر في 03 نونبر 2007 (سبقت الإحالة إليه) بحيث أصبحت تسمى الشركة المغربية للهندسة السياحية، كما قامت بضم الشركة الوطنية لتهيئة خليج أكادير.

⁶- المرسوم الملكي رقم 1.092.66 بمثابة قانون المؤرخ في 26 يونيو 1967 الصادر بالإعلان أن في تهيئة خليج طنجة واستثماره منفعة عمومية. - ظهير شريف بمثابة قانون رقم 393-76-1 المؤرخ في 21 يونيو 1976 الصادر في شأن تهيئة خليج أكادير واستثماره السياحي.

لعمليات تهيئة خليجي طنجة وأكادير إلى اتخاذ إجراءات مسطرية خاصة لنزع ملكية الأراضي داخل الوعاء العقاري للمنطقة موضوع التهيئة. اتخذت هذه التدابير شكل مسطرة لنزع الملكية إدارية صرفة، سواء فيما يتعلق بإجراءات إعلان مراسيم تعيين العقارات الواجب نزع ملكيتها المقرر بشأنها المنفعة العامة، أو بخصوص نقل ملكية هذه العقارات لفائدة شركات التهيئة الذي يتم بمجرد صدور هذه المراسيم بالجريدة الرسمية.

ويتبين من هذه الإجراءات أن المشرع وتحت ضرورة توفير الوعاء العقاري السياحي، في إطار برامج تهيئة مناطق ذات الأسبقية للإعداد، أقصى دور القاضي في مسطرة نزع الملكية، سواء أثناء الحكم بنقل ملكية الأراضي المنزوعة، أو أثناء تحديد التعويض عن الأضرار لفائدة المالكين المنزوعة ملكيتهم، بل يتم نقل ملكية العقارات المنزوعة بمجرد نشر مراسيم تحويل ملكية العقارات دون اللجوء إلى القضاء.

وفيما يتعلق بتحديد التعويض⁽¹⁾، فالمشرع خول صلاحية تقدير مبلغه لفائدة لجنة إدارية تتألف بتقدير قيمة العقارات والحقوق المنزوعة ملكيتها. وللمالكين فقط الحق في الطعن أمام لجنة إدارية عليا فيمبلغ التعويض إذا كان لا يتناسب وما لحقهم من أضرار وذلك دخل أجل شهرين يبتدئ من تاريخ تبلغهم بمقررات لجنة التقويم.

والملاحظ أن الإجراءات الخاصة بنزع الملكية من أجل التهيئة السياحية تغلب مصلحة السلطة العامة على حقوق المالكين، سواء فيما يتعلق بإلغاء الضمانات القضائية عند نقل الملكية، أو تقدير التعويض، أو فيما يتعلق بالتوسع في مفهوم المصلحة العامة ليشمل الأغراض السياحية، وكذلك طول مدة سريان مراسيم تحويل ملكية العقارات التي حددها في أجل 5 سنوات عوض أجل السنتين المنصوص عليه في قانون نزع الملكية.

وما تجدر الإشارة إليه، أن السلطات المكلفة بالتهيئة السياحية في شكلها الحديث احتفظت للشركة المغربية للهندسة السياحية التي أسندت لها مهام متابعة إجراءات التهيئة السياحية بمنطقة خليج أكادير ومنطقة خليج طنجة، بنفس الصلاحيات والامتيازات وإجراءات نزع الملكية الخاصة لهذه المناطق دون أن يتم مواعمة هذه النصوص مع الواقع القانوني والحقوق للمغرب. هكذا تنص المادة الثانية من القانون رقم 10.07 الصادر بتاريخ

(1)- انظر المواد من 12 إلى 15 من الظهير الصادر في 26 يونيو 1976 المذكور.

30 نونبر 2007 والمتعلق بتغيير اسم الشركة الوطنية لتهيئة خليج أكادير وإعادة هيكلتها على: "تستمر الشركة المغربية للهندسة السياحية، في الانتفاع بالامتيازات المخولة للشركة الوطنية لتهيئة خليج طنجة، والشركة الوطنية لتهيئة خليج أكادير، على التوالي بموجب المرسوم الملكي بمثابة قانون رقم 1092.66 بتاريخ 17 من ربيع الأول 1387 (26 يونيو 1967) والظهير الشريف رقم 76.393 الصادر في 22 من جمادى الآخرة 1396 (21 يونيو 1976)... وتستمر في إنجاز المهام التي كانت موكولة لهاتين الشركتين بمقتضى النصين المذكورين إلى غاية انتهاء أثرهما".

ولقد استمر العمل بالمساطر الخاصة لنزع ملكية العقارات بالمناطق موضوع تهيئة سياحية، حتى بموجب القوانين المتعلقة بتهيئة منطقة صفتي أبي رقرق ومنطقة مارشيك. أقرت النصوص القانونية المنظمة لتهيئة موقع بحيرة مارشيك⁽¹⁾ والنص القانوني المنظم لتهيئة صفتي أبي رقرق⁽²⁾ مساطر نزع الملكية ذات إجراءات وشكليات وآجال خاصة تشكل استثناء من القواعد العامة والشكليات المنصوص عليها في القانون رقم 7.81 المنظم لمسطرة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت.

والجدير بالذكر أن نفس مقتضيات الخاصة بنزع الملكية اعتمدت في القانون رقم 16-04 المتعلق بتهيئة واستثمار صفتي أبي رقرق، والقانون رقم 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك. إذ تنص المادة 32 من القانون رقم 25.10 على: "لا يجوز أن تتابع نزع ملكية العقارات والحقوق العينية العقارية الواقعة داخل المنطقة... إلا وفق المسطرة الخاصة المنصوص عليها في هذا الباب". ونفس المقتضى القانوني تضمنته المادة 32 من القانون رقم 16.04 المتعلق بتهيئة واستثمار صفتي أبي رقرق.

(1)- القانون رقم 25.10 المتعلق بتهيئة واستثمار موقع مارشيك سبقت الإحالة عليه

- بناء على هذا القانون صدر:

- قرار عامل إقليم الناظور رقم 2823.15 بتاريخ 22 يوليو 2015 بمثابة مقرر للتخلي يأذن بنزع ملكية العقارات اللازمة لتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك قصد تعميره (مشروع منطقة التهيئة بالتفاوض). والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6402 بتاريخ 8 أكتوبر 2015.

- قرار عامل إقليم الناظور رقم 2822.15 بتاريخ 22 يوليو 2015 بمثابة مقرر للتخلي يأذن بنزع ملكية العقارات اللازمة لتهيئة واستثمار موقع بحيرة مارشيك قصد تعميره. (مشروع المدخل الجديد لميلية). والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6402 بتاريخ 8 أكتوبر 2015.

(2)- القانون رقم 16.04 المتعلق بتهيئة واستثمار صفتي أبي رقرق سبقت الإشارة إليه.

- بناء على هذا القانون صدر:

- قرار لوالي جهة الرباط - سلا - زمور - زعير رقم 11 . 2150 بتاريخ 15 يوليو 2011 بمثابة مقرر للتخلي يأذن بنزع ملكية القطع الأرضية اللازمة لتهيئة صفتي أبي رقرق ولا سيما قصد تعميرها. منشور بالجريدة الرسمية عدد 5972 بتاريخ 25 أغسطس 2011.

- قرار لوالي جهة الرباط - سلا - زمور - زعير رقم 09 . 2367 بتاريخ 3 سبتمبر 2009 بمثابة مقرر للتخلي يأذن بنزع ملكية القطع الأرضية اللازمة لتهيئة صفتي أبي رقرق ولا سيما قصد تعميرها. منشور بالجريدة الرسمية عدد 5806 بتاريخ 21 يناير 2009.

و لتمكين هاتين الوكالتين من إنجاز مهام التهيئة خولهما القانون صلاحيات وإجراءات سريعة لنزع الملكية، فبمجرد المصادقة على تصميم تهيئة المنطقة بموجب مرسوم، يعتبر بمثابة إعلان للمنفعة العامة للعمليات اللازمة لتهيئتها¹³، كما يتعين أن يتعين أن يشهر هذا المرسوم زيادة على وسائل الإشهار المحددة في الفصل 8 من القانون رقم 7.81، بمقر الوكالة، وكذلك خول هذا القانون والي الجهة صلاحية اتخاذ المقرر الإداري بنزع الملكية¹. وفيما يتعلق بالآجال² القانونية لعمليات نزع الملكية، جاءت المسطرة الخاصة لنزع الملكية بهاتين المنطقتين بآجالات تتماشى وعمليات التهيئة المراد تحقيقها، هكذا فأجل سنتين لاتخاذ مقرر التخلي المنصوص عليه في الفصل 15 من القانون 7.81 أصبح محددًا في عشر سنوات خلالها يتخذ والي الجهة المقرر الإداري لنزع الملكية، كذلك آجال البحث الإداري المحددة في شهرين من تاريخ نشر مشروع مقرر التخلي بموجب الفصل 10 من القانون رقم 7.81 أصبح محددًا في مدة شهر وهي المدة المحددة للبحث الإداري المتعلق بمشروع تصميم تهيئة المنطقة. كما منحت هذه القوانين مدة شهر واحد للمالك المنزوعة ملكيته فقط مدة شهر - التي هي مدة البحث الإداري بشأن مشروع تصميم التهيئة- للتصريح باقتناء الجزء المتبقي من العقار المنزوعة ملكيته، مقابل أجل الشهرين المقرر في إطار مقتضيات الفصل 23 من القانون 7.81

ويتبين من ذلك، أن إجراءات إعداد تصميم التهيئة الخاصة بمنطقة تهيئة واستثمار ضفتي أبير رقراق وتصميم التهيئة الخاص بمنطقة مارشيك والآثار المترتبة عنهما والآجال التي جاءت بها هذه النصوص، تشكل استثناءات على القواعد العامة المقررة بشأن نزع الملكية وفقا لأحكام القانون رقم 7.81. وقد حاولت هذه المساطر الخاصة توفير الوقت وتبسيط المساطر القانونية، وجعل المسطرة إدارية صرفة للتعجيل بتوفير الرصيد العقاري اللازم لعمليات التهيئة والتعمير بهذه المناطق. وهنا يطرح التساؤل حول مسألة مدى توشيح المشروع التوفيق بين ضرورات التهيئة وحقوق الملكية يكفله الدستور.

³- الفصل 34 من القانون.

¹- الفصل 7 من القانون.

²- انظر الفقرات 4 و5 و8 و9 و10 من المادة 36 من القانون رقم 16.04 المذكور.

وإن مسألة التوفيق بين ضرورات المنفعة العامة، التي تتطلب تدخل مكثف للدولة في ميدان التهيئة، ومباشرة مسطرة نزع الملكية لتوفير الرصيد العقاري الكافي لإنجاز البرامج والمشاريع المسطرة من طرف الدولة وهيئاتها، والمصالح الخاصة للمواطنين التي يحميها ويضمنها القانون تبقى مسألة يصعب تحقيقها في الوقت الراهن الذي يشهد تنافس قوي على العقار، وارتفاع قيمته مما بات يشكل عبئا ماديا على الجهة النازعة التي يتعين عليها أن تضع تعويضا عادلا يعكس القيمة الحقيقية للعقار المنزوع وقت مباشرة عملية نزع الملكية .

وتأسيسا على ماسبق، يلاحظ أن المشرع المغربي⁽¹⁾ من خلال إقراره للمساطر الخاصة لنزع الملكية بموجب نصوص تشريعية خاصة، توسع في تقدير مفهوم المنفعة العامة التي ترد على حق الملكية، الذي هو حق مضمون دستوريا لكن لا يحده في ذلك إلا القانون، وأقر بدستورية هذه القوانين الخاصة بعمليات التهيئة السياحية ويعتبر ذلك إضفاء لطابع المنفعة العامة على مشاريع التهيئة السياحية.

المطلب الثاني: وضع الأرض رهن إشارة المستثمر/ المهني.

بعدما تتمكن السلطة الحكومية المكلفة بالتهيئة السياحية من توفير الأراضي الكافية لتهيئة المنطقة السياحية وتصفية وعائها العقاري، وتطبيقا لالتزاماتها التعاقدية، تقوم بوضع هذه الأرض موضوع التهيئة رهن إشارة المستثمر/ المهني الذي وقع الاختيار على العرض المناسب الذي تقدم به بخصوص مشروع ونموذج التهيئة.

ويتم في هذا الإطار التوقيع بين الحكومة والمستثمر/ المهني على اتفاقية الاستثمار الخاصة بالمنطقة موضوع التهيئة ترفق بها الوثائق ودفاتر التحملات. تحدد هذه الاتفاقية واجبات والتزامات المهني/المستثمر الذي يتعين عليه التقيد بالشروط المحددة في دفتر التحملات، والحرص على إنجاز نموذج التهيئة المتفق عليه، كما تتضمن أيضا التزامات المواكبة الإدارية والقانونية لعمليات التهيئة من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالإشراف وتتبع عمليات التهيئة السياحية (الفرع الثاني).

(1)- نجد أيضا في القانون المقارن أن المشرع الفرنسي احتفظ بالعديد من القوانين التي تقرر مساطر خاصة لنزع الملكية، تتعلق بميادين تقتضي التبسيط والسرعة في نزع ملكية العقارات. وتهم بالخصوص الدفاع الوطني بموجب القانون المؤرخ في 30 أكتوبر 1935 والمؤكد بالقانون بتاريخ 01 مارس 1951، وأيضا في مجال المعدن والطاقة المائية ومحاربة السكن الغير اللائق. أما في مجال الحماية من الكوارث والمخاطر البيئية هناك القانون رقم 95-101 بتاريخ 03-02-1995 الذي ينص على عدة تدابير لحماية البيئة، ويحدد المخاطر الطبيعية التي تتهدد الإنسان والموجبة لنزع الملكية كتدبير وقائي لتجنب الكوارث واتخاذ ما من شأنه ان يحمي الإنسان والمواقع. أنظر

Voir Philippe GOFIN et Michel DEGOFFE : Droit administratif des biens ,Domaine,Travaux,Expropriation :op.cit. p 466 et autres.

وبالرجوع إلى مقتضيات الاتفاق الإطار والاتفاقات التطبيقية المتعلقة بالتهيئة السياحية، نجد أنها لا تنص على الطرق التعاقدية بين الأطراف (الحكومة والمهية). ولا تبين الشكل القانوني ل: "وضع الأرض رهن إشارة المستثمر"، المنصوص عليها في المادة 20 من الاتفاق الإطار المؤرخ في 10 يناير 2010¹. لكن، غالباً ما تتم عمليات ولوج واستفادة المستثمر من العقار موضوع التهيئة بموجب عقد تفويت ناقل للملكية بالنسبة للأجزاء القابلة للتفويت، وبموجب عقود ترد على منفعة العقار كالاحتلال المؤقت والكراء الطويل الأمد (الفرع الأول)، كما تم بشأن اتفاقية مشروع مارينا الدار البيضاء²، الذي فوتت بموجبها الحكومة جزءاً من الأراضي، ومنحت للمستثمر بخصوص أجزاء المالك العام الموجودة بنطاق منطقة التهيئة رخصة الاحتلال المؤقت.

الفرع الأول: الأشكال القانونية لوضع العقار رهن إشارة المستثمر/المهية.

نقصد بالشكل القانوني لوضع الأرض رهن إشارة المهية، الإطار القانوني الذي بواسطته يملك أو يستفيد المهية المستثمر من القطعة الأرضية موضوع تهيئة منطقة سياحية. بمعنى آخر النظام التعاقدي³ الذي بموجبه تضع السلطة الحكومية العقار رهن إشارة المهية. هل يتم بمقتضى عقد تفويت ملكية العقار (الفقرة الأولى)، وبالتالي تنتقل ملكية العقار لفائده؟ أم أن شكل التفويت ينصب فقط على منفعة العقار (الفقرة الثانية) بموجبه تمنح للمستثمر رخصة الاحتلال المؤقت لأجل معين، أو بواسطة الكراء الطويل الأمد؟ لمدة معينة قد تكون قابلة للتجديد.

الفقرة الأولى: التفويت والكراء أشكال تعاقدية لاستفادة المستثمر من العقار موضوع التهيئة.

يعتبر البيع/التفويت والكراء من أهم العقود المسماة، نظراً للمركز المتميز الذي يحتلانه على مستوى التصرفات القانونية⁴، فإذا كان عقد البيع ينقل ملكية الشيء المبيع

¹ المادة 20 من الاتفاق الإطار المؤرخ في 10/11/2001

² اتفاقية موقعة بين الحكومة وشركة صندوق الإيداع والتدبير للتنمية بتاريخ 27/03/2006.

³ تبعا للمادة 17 من ميثاق الاستثمار على أن: "... تبرم مع الدولة (المنشآت الاستثمارية الكبيرة) عقوداً خاصة تخول لها الإعفاء الجزئي من نفقات اقتناء الأرض اللازمة لإنجاز الاستثمار".

ظهير شريف رقم 1.95.213 صادر في 14 من جمادى الآخرة 1416 (8 نونبر 1995 بتنفيذ القانون الإطار رقم 18.95 بمثابة ميثاق الاستثمار ج ر عدد 4335 بتاريخ 29/11/2005.

⁴ محمد الكيشور: الكراء المدني والكراء التجاري: قراءة في ظاهري 24 ماي 1955 و 25 دجنبر 1982 دراسة تشريعية وقضائية وفقهية مقارنة، مطبعة النجاح الجديدة الطبعة الثانية 2001 ص: 7.

منقولاً كان أو عقاراً، فبالمقابل، ينصب عقد الكراء فقط على منفعة الشيء وينقل ملكية المنفعة دون الرقبة التي تظل في ملكية المالك المكري.

وفي إطار التعاقد الحكومي مع المستثمر، سواء بموجب عقود ناقلة للملكية (أولاً)، أو عقود كراء (ثانياً)، فإن نوع الأطراف المتعاقدة تطبع نوعاً من الخصوصية على هذه العقود، تتجلى أصلاً في امتيازات السلطة العامة التي تظل محفوظة للحكومة بالرغم من الشكل التعاقدية، فهي تراقب وتشرف على تنفيذ التزامات المستثمر وتواكب عمله ومدى تقيده بالالتزامات التعاقدية.

أولاً: تفويت العقار موضوع التهيئة للمستثمر.

يتم التعاقد بين الحكومة والمستثمر بموجب عقد تفويت يتم إبرامه بمجرد موافقة الحكومة على العرض المناسب¹ الذي تقدم به المستثمر بخصوص تهيئة المنطقة السياحية، ويتم كذلك توقيع اتفاقية الاستثمار السياحي مع المستثمر التي تحدد الأساليب والشروط المتعين اتباعها أثناء التحقيق المشروع موضوع التهيئة.

وتتضمن الاتفاقية الموقعة بين الأطراف اللوائق اللازمة والتصاميم المنجزة بخصوص تهيئة وتجهيز المشروع، وكذلك دفاتر التحملات التي تتضمن الشروط الواجب احترامها والشكل الهندسي للتهيئة وكل التزامات المهيأ.

وتحدد الاتفاقية الإطار القانوني والنصوص التشريعية المرتبطة بإنجاز المشروع خاصة تلك المتعلقة بقانون التعمير 12.90 والقانون المتعلق بالتجزئات والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، والنصوص المنظمة لأحتلال الملك العام والملك العام المينائي وقوانين المالية المقررة للامتيازات والإعفاءات الضريبية والجمركية، وغيرها من النصوص التي لها تأثير على تطبيق بنود الاتفاقية.

وتتضمن الاتفاقية تعيناً واضحاً لموضوع الاتفاقية والشروط الكفيلة بتحقيق المشروع، كما تعين الوعاء العقاري موضوع التفويت، من حيث المساحة والموقع والمالك، بعد أن تكون قد استكملت كل مساطر الإخراج من الملك العام وتحويله إلى ملك الدولة

¹ - يتم اختيار العرض المناسب للتعاقد معه. نطلب العروض لإبرام اتفاقيات التهيئة هي أسلوب ناهج يخضع التعاقد لأكبر قدر ممكن من المنافسة باتباع إجراءات دون أن تكون الإدارة ملزمة باختيار متعاقد بعينه. عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية: منشورات عكاظ: الطبعة الثانية: الصفحة 40.

الخاص، وتصفية العقار من النزاعات القضائية وتطهيره بتحفيظه وتأسيس رسوم عقارية بشأنه، بعد ذلك تقوم الحكومة عن طريق مديرية أملاك الدولة¹ للتوقيع لفائدة المستثمر المهيئ على عقد البيع بين الدولة/المستثمر.

وتتضمن الاتفاقية التزامات كل الأطراف المتعاقدة، التي تنشأ فور التوقيع على الاتفاقية وعلى عقد التفويت الذي يكون مرفقا بالاتفاقية. وتتحد التزامات الحكومة في المراقبة الإدارية والإشراف وتتبع مراحل إنجاز المشروع، وتمكين المستثمر المهيئ من رخص الاحتلال المؤقت للأجزاء غير القابلة للتفويت والتي يتكون منها المشروع.

وخلال الاتفاقية الاستثمارية يتم تحديد بدقة المساحة المفوتة والمساحة التي تم تسليم المهيأ المستثمر رخصة الاحتلال المؤقت بشأنها، فعلى سبيل المثال، اتفاقية تهيئة مارينا الدار البيضاء الموقعة في إطار تنويع المنتج السياحي بين الحكومة والمهيأ بتاريخ 27 مارس 2006² ثم بموجبها تفويت مشروع موقع مارينا الدار البيضاء لشركة صندوق الإيداع والتدبير - التنمية، بثمن قدره 80 مليون درهم يدفع على مرحلتين المبلغ الأول يحدد في 30 مليون درهم، والمبلغ الثاني 50 مليون درهم. وتبلغ مساحة الوعاء العقاري للمشروع حوالي 230 ألف متر مربع موزعة كالتالي:

المرحلة	المساحة القابلة للتفويت	المساحة موضوع احتلال مؤقت	المجموع
الأولى	75625	24925	100550
الثانية	192450	-	129450
المجموع	205075	24925	230000

المصدر: الاتفاقية المذكورة أعلاه.

¹ - بموجب المادة 13 من المرسوم رقم 2-07-995 الصادر في 23 شوال 1429 (23 أكتوبر 2008) المتعلق بتنظيم واختصاصات وزارة المالية، تتكلف مديرية أملاك الدولة (مديرية الأملاك المخزنية سابقا) بالمهام التالية:

- تكوين الرصيد العقاري للدولة عن طريق الإقتناء بالتراضي ونزع الملكية، وعبر الأملاك المتأتية من الهبات والمصادرات والتركات الشاغرة،
- تدبير أملاك الدولة عن طريق تصفية الوضعية القانونية وعبر الكراء والتخصيص لفائدة الإدارة العمومية،
- التفويت في إطار في إطار تشجيع الاستثمار،
- تقييم العقارات بخصوص العمليات العقارية التي تهم الملك الخاص للدولة أو في إطار الدعم التقني،
- بيع مساكن الدولة،
- بيع الأملاك المنقولة المشككة من المتلاشيات والحطام البري والبحري، والمحجوزات المسلمة من طرف مختلف محاكم المملكة.

² - اتفاقية تتعلق بتهيئة مارينا الدار البيضاء الموقعة في إطار تنويع المنتج السياحي بين الحكومة وشركة صندوق الإيداع والتدبير - التنمية.

إلى جانب التزامات الحكومة تحدد الاتفاقية كذلك التزامات على المستثمر المهيئ ترتبط أساساً بضرورة استثمار المبلغ المالي المتفق عليه وإنجاز مشاريع التهيئة داخل نطاق المشروع وفق الشروط والالتزامات الموقعة، والتزامه بالعمل على الحصول على رخص التجزئة والبناء في أمد معقول.

وخلاصة القول أن الاتفاقية الاستثمارية¹ الموقعة بين الحكومة والمستثمر المهيئ، بالرغم من أنها تتضمن ثمن التفويت وطرق الإبراء وتقوم بتعيين العقار موضوع التفويت لكن يتم إبرام عقد بيع² بشكل مستقل يكون ملحقاً بالاتفاقية بموجبه تفوقت مديرية الأملاك المخزنية العقار موضوع التهيئة لفائدة المهيئ المستثمر بصفتها المكلفة بإدارة وتدبير الملك الخاص للدولة.

ثانياً: الكراء الطويل الأمد لمناطق التهيئة السياحية.

يعتبر عقد الكراء من أهم العقود المسماة التي ترد على نقل وتملك منفعة الشيء. وقد توسعت مجالات الكراء بتطور الحياة الاقتصادية والاجتماعية وارتفاع وثيرة المعاملات التجارية والاقتصادية بين الأفراد.

إذ يمكن القول أن الكراء ينصب مبدئياً على منفعة جميع الأشياء التي تدخل في دائرة التعامل، سواء كانت عبارة عن منقولات أو عبارة عن عقارات³، فهو عقد بمقتضاه يتم الاتفاق على أن يمنح أحد طرفيه للآخر وهو المكري منفعة منقولة أو عقار خلال مدة معينة في مقابل أجره معدة يلتزم الطرف الآخر وهو المكثري بدفعها له.

إن تزايد الطلب على العقارات سواء من طرف السلطة العامة، أو المؤسسات والأفراد ساهم في ارتفاع القيمة التجارية للعقار نتيجة المضاربات العقارية والاحتكار، فضلاً

¹ - تعتمد السلطة المكلفة بالتهيئة السياحية على طريق طلب العروض الاستثمارية كأسلوب علني تنافسي لإبرام صفقات التهيئة، يمكنها من اختيار العرض المناسب الذي يتلاءم وتوجيهات واختبارات الدولة ويتمشى وأهداف ورهانات إعداد المنطقة السياحية. مقابل أسلوب طلب العروض، هناك طلبات إبرام عقود خاصة مع الدولة استثمارية، تدع هذه الطلبات مرفقة بملف يتعلق ببرنامج الاستثمار المراد تحقيقه لدى الوزارة المعنية بالقطاع المعني بالاستثمار قبل الشروع في إنجاز برنامج الاستثمار. ويجب أن يتضمن الملف بيانات حول البرنامج الاستثماري وكافة الوثائق المطلوبة.

بعد ذلك تقوم الوزارات المعهود إليها بالوصاية بعد دراسة الطلبات المودعة بإعداد مشروع عقد خاص تحدد فيه المنافع المخولة للمنشأة والواجبات المفروضة عليها. ويجب أن لا يتعدى أجل بحث الطلب وتحضير العقد على ثلاثين يوماً تبتدئ من تاريخ إيداع الملف مقابل وصل. تصادق اللجنة الوزارية على مشاريع العقود برئاسة الوزير الأول وتضم وزراء عن (الداخلية، إعداد التراب الوطني والبيئة والتعمير والإسكان، الأمين العام للحكومة، المالية، الصناعة، السياحة، الشؤون العامة للحكومة والمكلف بالتوقعات الاقتصادية والتخطيط) انظر المواد 4 و5 و6 من القانون رقم 18.95 بمثابة ميثاق للاستثمارات سبق ذكره.

² - ما تجدر الإشارة إليه أن القانون رقم 39.08 المتعلق بمدونة الحقوق العينية في مادته الرابعة ينص على: "يجب أن تحرر - تحت طائلة البطلان - جميع التصرفات المتعلقة بنقل الملكية أو بإنشاء الحقوق العينية الأخرى أو نقلها أو تعديلها أو إسقاطها بموجب محرر رسمي، أو بمحرر ثابت التاريخ يتم تحريره من طرف محام مقبول للترافع أمام محكمة النقض ما لن ينص قانون خاص على خلاف ذلك..."

³ - محمد الكشور، الكراء المدني والكراء التجاري، مطبعة النجاح الجديدة الدار البيضاء الطبعة الثانية 2001 ص: 13.

عن حب التملك الذي يملك الأفراد، مما قلص من حجم تداول العقار بين الأفراد، وصعب مسألة الحصول على أراضي للاقتناء بأثمنة معقولة وفي المتناول.

أمام صعوبة شراء عقارات لإنجاز المشاريع والعمليات العقارية للأسباب المذكورة، كان لابد من اللجوء إلى الكراء من أجل الولوج إلى خدمات العقار واستثماره، من خلال الاستغلال واستعمال منفعة مع احتفاظ المالك بملكية الرقبة.

ويعتبر الكراء الطويل الأمد من بين الوسائل القانونية والحلول - أمام صعوبة اقتناء العقارات - التي بواسطتها يتمكن الأفراد والمؤسسات من الاستفادة من استغلال عقارات معينة، لإنجاز الأغراض المختلفة لفترة طويلة تضمن لهم نوعاً من الاستقرار مقابل أجر تدفع للمالك.

ويعتبر حق الكراء الطويل الأمد حسب المادة 9 من القانون رقم 39.08 بمثابة مدونة الحقوق العينية حقا عينيا عقاريا¹، يخول للمستأجر حقا عينيا قابلا للرهن الرسمي ويمكن تفويته والحجز عليه، ويجب أن يكون لمدة تفوق عشر سنوات دون أن تتجاوز أربعين سنة². وتبرز أهمية هذا الكراء³ الطويل الأمد في الامتيازات والحقوق التي يكتسبها المكثري من التعاقد في إطار كراء طويل الأمد، فإن كان الكراء عادة لا يرتب للمكثري سوى حقا شخصيا، فالكراء الطويل الأمد يعتبر حقا عينيا عقاريا قابلا للرهن الرسمي ويمكن تفويته وإيقاع الحجز عليه⁴.

ويساهم الكراء الطويل الأمد في استقرار المعاملات، وتشجيع الأفراد على الاستثمار، وإنجاز المشاريع الاقتصادية المختلفة، فهو يمتد لمدة تصل إلى 40 سنة، خلالها يمكن للمستفيدين من الاستثمار ومزاولة أنشطتهم بحرية واستقرار، إضافة إلى أنه يمنح صاحبه حرية التصرف في هذا الحق بالتفويت أو الرهن.

ويمكن الدور الاقتصادي للكراء الطويل الأمد أنه يتيح للأفراد توظيف أموالهم والاستثمار في إنجاز التجهيزات والمشاريع بتكلفة أقل، نظير دفع أجر إلى مالك العقار دون

1- المادة 9 من القانون رقم 39.08 بمثابة مديونية الحقوق العينية سبق الإشارة إليه.

2- المادة 121 من نفس القانون.

3- نظمت مدونة الأوقاف الكراء في المواد من المادة 80 إلى المادة 101، تنص المادة 80 على: "تكرى الأموال الموقوفة وفقا عاما بإذن من إدارة الأوقاف..." وتضيف المادة 81 على أن: "يؤدي المكثري فور رسو المزداد عليه مبلغ ضمان وصوائر السمسرة والسومة الكرائية". ظهر شريف صادر في 23 فبراير 2010 يتعلق بمدونة الأوقاف، سبقت الإشارة إليه.

4- المادة 121 من القانون المذكور.

الحاجة إلى زيادة تكاليف اقتناء الأرض والمشاكل المادية والقانونية والإدارية التي ترتبط بها.

ويمنح هذا الحق لصاحبه ضماناً بنكية تمكنه من الحصول على القروض لتمويل عمليات التهيئة وإنجاز المشاريع الاستثمارية التي يعتزم الاستثمار فيها. فالقانون يسمح بترتيب رهن رسمي على حق الكراء، وبالتالي يمكن لصاحب هذا الحق اللجوء إلى خدمات التمويل البنكي لمشاريعه والحصول على القروض البنكية اللازمة لإنجاح استثماراته.

ومن جهة أخرى، فحق الكراء الطويل الأمد هو ضماناً للأغيار الدائنين للمكثري، ففي حالة عدم وفاء المكثري بالتزاماته اتجاه الدائنين (الأبنك أو أي شخص آخر)، يسمح القانون بإمكانية الحجز على حق الكراء الطويل الأمد، حالة عدم وفاء المكثري بالتزاماته والمطالبة باسترداد الدائنين لأموالهم.

إن الأهمية الاقتصادية والاجتماعية للكراء الطويل الأمد تجعل منه إطاراً قانونياً للتعاقد، في إطار تحقيق برامج التهيئة السياحية، فهو يتيح للسلطة العامة هامش واسع لتوفير الأراضي اللازمة، من خلال تنويع طرق الحصول على الأراضي للاستثمارات السياحية، ويحافظ على ملكية الأفراد والجماعات لأراضيهم مع استفادتهم من ريعها الناتج عن أجرة الكراء، فضلاً عن كونه وسيلة فعالة لإدخال العقار في الدورة الاقتصادية وتحقيق التنمية، وتجهيز العقارات محل كراء طويل الأمد والمناطق المجاورة.

ومن ناحية ثانية، يشجع الكراء الطويل الأمد الخواص على الاستثمار لما يوفره من امتيازات مالية تخفف عنهم تكاليف اقتناء الأراضي، والضمانة البنكية التي يمنحها إياهم للحصول على القروض اللازمة لتمويل مشاريعهم، كما يمكن الأجانب بالاستثمار في الدوائر خارج المدار الحضري التي يمنع فيها القانون اقتناء وتملك الأجانب للعقارات الواقعة خارج المدار القروي إلا بعد الحصول على شهادة انعدام الصبغة الفلاحية¹.

وتجدر الإشارة إلى أن التعاقد في إطار اتفاقيات استثمارات التهيئة السياحية بين الحكومة والمستثمر يتم تبعاً لطلبات العروض كأسلوب لإبرام اتفاقيات الاستثمار، هذه

¹ - الظهير رقم 1-63-288 صادر في 07 جمادى الأولى 1383 (26 سبتمبر 1963) يتعلق بمراقبة العمليات العقارية التي يقوم بعض الأشخاص تتعلق بالأراضي الفلاحية القروية (منشور بالجريدة الرسمية عدد 265 بتاريخ 27 سبتمبر 1963). توجب مقتضيات هذا الظهير على الأجانب والشركات المجهولة الاسم الراغبين في اقتناء وتملك عقارات بالمدرجات القروية ضرورة الحصول المسبق على شهادة تفيد انعدام الصبغة الفلاحية على العقارات موضوع الاقتناء.

الطريقة تمكن الإدارة من اختيار العرض المناسب المقدم من طرف المستثمر الذي تتوفر فيه المعايير والشروط المحددة في الإعلان عن العروض الذي وضعته السلطة المكلفة بالقطاع السياحي. بعدما يتم قبول العرض المناسب، يتم التوافق على شكل ونوع الرابطة القانونية التي يتم بها تملك العقار موضوع التهيئة للمستثمر، هل هي ملكية تامة عن طريق التفويت، أم فقط ملكية المنفعة في إطار الكراء الطويل الأمد أو رخصة الاحتلال المؤقت كما سنرى في النقطة الموالية.

إلى جانب التعاقد في إطار الكراء الطويل الأمد الذي يتم كما رأينا بعد قبول الحكومة العرض المناسب، هناك أيضا كراء العقارات⁽¹⁾ لإنجاز المشاريع الاستثمارية الذي يتم بناء على طلب يقدمه المستثمر إلى الوزارة المعنية بهدف كراء العقارات المملوكة للجماعات السلاوية بغرض الاستثمار.

إن الكراء الطويل الأمد يعتبر من الروابط القانونية الأساسية في مجال المعاملات بين الأفراد، فهو حلا وسطا يوفق بين مصالح طرفي العقد مع احتفاظ المالك بملكية رقبة العقار والاستمرار في تملكه، وإعطاء إمكانية للمكثري للاستفادة من استعماله واستغلاله مقابل أجر لفائدة المكثري، دون تكاليف اقتناء الأراضي لإنجاز مشاريعه الاستثمارية، هذا إلى جانب إقراره نوعا من الحماية للأغيار في تعاملاتهم المالية مع المكثري.

لأجل ذلك، فالكراء الطويل الأمد يمكن أن يشكل أسلوبا ناجعا للتعاقد في إطار اتفاقيات الاستثمار المتعلقة بعمليات التهيئة السياحية. يسمح هذا الإطار القانوني للمستثمر المهيئ من مباشرة مهام التهيئة والاستثمار في إطار تعاقد، يتم بموجبه وضع الأرض رهن إشارته من طرف الحكومة بموجب عقد كراء طويل الأمد مقابل سومة كرائية دونما اللجوء إلى اقتناء هذه العقارات.

وأحيانا يشكل التعاقد في إطار الكراء الطويل الأمد حلا يتيح إمكانية الولوج إلى خدمات بعض العقارات غير القابلة للتفويت وتتوفر على أوعية عقارية يمكن استغلالها وتنميتها وإنجاز التجهيزات الأساسية والمشاريع التي تدخلها في ميدان التداول وإخراجها من حالة الجمود كما هو الشأن بالنسبة لعقارات الجماعات السلاوية.

(1)- تسع مقتضيات الظهير الصادر بتاريخ 1941/12/03 إمكانية كراء الأراضي الجماعية كراء طويل الأمد، وبالتالي يمكن الولوج إلى الرصيد العقاري للجماعات السلاوية الذي يمثل نسبة كبيرة من الأراضي بالمغرب تصل حوالي 12 مليون هكتار.

فالكرء الطويل الأمد يلعب دورا مهما في تنمية العقارات وإدخالها في الدورة الاقتصادية للبلاد، يحافظ على قواعد الحماية المقرر قانونا لأراضي الجماعات السلالية وعلى خصائها التي لا تسمح أحيانا بقابليتها للتفويت، بل تستثمر في إطار عقود كراء طويلة الأمد، كالاستثمار في الأراضي الفلاحية بالنسبة للأجانب الذي يمنع عليهم تملك عقارات خارج المدار الحضري، وأيضا استفادة الخواص من الأراضي الجماعية¹ التي تتوفر على رصيد عقاري مهم بإمكانه أن يساهم بفعالية في تنشيط الاستثمار وأن يعود بالنفع على مالكي هذه الأراضي.

الفقرة الثانية: رخص الاحتلال المؤقت.

يعتبر الاحتلال المؤقت للملك العام أحد صور الترخيص القانونية باستعمال الملك العمومي²، يمنح للمستفيد الحق في الاستفادة من خدمات جزء من الأملاك العمومية بهدف تحقيق أغراض معينة، وتكون جميع الأملاك العمومية قابلة للاستعمال المؤقت سواء كانت من أملاك الدولة العامة أو الأملاك العمومية التابعة للجماعات أو المؤسسات العمومية. ويقصد بالاستعمال الخاص للملك العمومي انفراد شخص أو مجموعة من الأشخاص طبيعيين أو اعتباريون بالانتفاع بجزء من المال دون غيرهم، ويتعين عليهم الحصول على إذن مسبق من طرف الإدارة المشرفة عليه أو عن طريق منح التراخيص بشأنه. وإذا كان الأصل والمبدأ أن الملك العام مخصص للاستعمال العمومي وتحقيق المنفعة العامة للجماعة فإن إدارة الملك العام يمكن أن تمنح رخصا من أجل استعمال الملك العمومي طبقا لمقتضيات ظهير 30 نونبر 1918³ المتعلق بشغل الملك العمومي مؤقتا.

وتمنح رخص استغلال الملك العام مؤقتا للمستفيدين لمدة تصل 10 سنوات وبصفة استثنائية تصل إلى 20 سنة⁴، خلالها يستفيد أصحاب الرخص من حرية استعمال الملك العام

1- في إطار سياسة اللاتمرکز الاستثمارات تم تفويض لولة الجهات سلطة الترخيص بكرء العقارات من ملك الدولة الخاص الواقعة داخل نفودهم الترامي قصد إنجاز مشاريع استثمارية في قطاعات الصناعة والتصنيع الفلاحي والمعادن والسياحة والصناعة التقليدية والسكن يقل مبلغها 200 مليون درهم. أنظر المسطرة المتبعة لكرء هذه العقارات في المراء (3 و4 و5 و6) من قرار وزير الاقتصاد والمالية والخصوصية والسياحة رقم 367.02 صادر في 20 من ذي الحجة 1422 (05 مارس 2002) بنفويض السلطة إلى ولاة الجهات لكرء عقارات من ملك الدولة الخاص قصد إنجاز مشاريع استثمارية (ج. ر عدد 4984 بتاريخ 2003/03/07).

2- محمد عامر الملك العمومي المغربي، مرجع سابق: ص 366.

3- المادة السادسة من الظهير المتعلق بشغل الملك العمومي المذكور.

4- يستفيد صاحب رخصة الاحتلال المؤقت للملك العام من العقار موضوع الاحتلال مقابل دفع إتواة لفائدة الإدارة المعنية، تحدد بناء على مقتضيات القرار المشترك رقم 799/32 لوزير الأشغال العمومية ووزير المالية والاستثمارات الخارجية بشأن تحديد الإتواة المستحقة عن الاحتلال المؤقت للملك العام

موضوع رخص في إنجاز مشاريعهم مقابل إتاة محددة¹ تمنح للإدارة المكلفة بتدبير الملك موضوع الرخصة.

ويجب على المستفيد من رخصة الاحتلال المؤقت أن يحافظ على هذه الأملاك وأن لا يؤدي استعمالها إلى الإضرار بها، أو إلى التهديد بالمحافظة عليها. ويحق للإدارة المعنية التدخل في أية لحظة لسحب الرخصة بقوة القانون باعتبارها سلطة عامة، متى تبين لها أن المحتل المستفيد لم يحترم الواجبات والشروط المفروضة عليه. ويتم ذلك أحيان دون سابق إنذار ومن غير أي تعويض. كما يمكن للإدار أيضا إلغاء رخص الاحتلال المؤقت للملك العام لأسباب يملها الصالح العام شريطة إنذار المحتل بذلك خلال مدة ثلاثة أشهر.

وتتخذ صور الاحتلال المؤقت غالبا شكل قرارات إدارية صادرة على الإدارة المختصة بتدبير الملك موضوع الترخيص. فعلى المستوى المحلي يختص رؤساء مجالس الجماعات² بصلاحيات منح رخص الاحتلال المؤقت للأملاك العامة الجماعية بمقتضى ظهير 19 أكتوبر 1921³ في شأن الأملاك الخاصة بالبلديات الذي نقل صلاحيات منح رخص الاحتلال المؤقت للأملاك العامة فيما يتعلق بالأملاك الجماعية لفائدة رؤساء المجالس الحضرية.

إن الترخيص المؤقت لاحتلال الأملاك العمومية لمدة معينة محددة في 10 سنوات وفي حالة استثنائية 20 سنة، يمكن أن ينتهي دون انتهاء الأجل القانوني المحدد بالرخصة، وذلك عندما يتبين للإدارة أن المستفيد لم يحترم الإطار المرخص به أو قام بتحويل غرض الاستعمال دون الرجوع إلى الإدارة المعنية أو امتنع عن أداء الإتاوة المستحقة. وغيرها من

1- ظهير شريف بتاريخ 17 صفر 1340 (19 أكتوبر 1921) يتعلق بالأملاك المختصة بالبلديات ج ر عدد 446 بتاريخ 15 نونبر 1921.

2- تنص المادة 94 من القانون رقم 14-113 المتعلق بالجماعات على: "يقوم رئيس الجماعة بتنفيذ مداوات المجلس ومقرراته، ويتخذ جميع التدابير اللازمة لذلك، ولهذا الغرض:

....- يدير أملاك الجماعة ويحافظ عليها. ولهذه الغاية، يسهر على مسك وتحيين سجل محتويات أملاكها وتسوية وضعيتها القانونية، ويقوم بجميع الأعمال التحفظية المتعلقة بحقوق الجماعة،
- يباشر أعمال الكراء والبيع والاقتناء والمبادلة وكل معاملة تهتم ملك الجماعة الخاص،
- يتخذ الإجراءات اللازمة لتدبير الملك العمومي للجماعة ويمنح رخص الاحتلال المؤقت للملك الجماعي بإقامة بناء طبقا للنصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل،
-...."

3- المادة 5 و6 من الظهير شريف بتاريخ 17 صفر 1340 (19 أكتوبر 1921) يتعلق بالأملاك المختصة بالبلديات.

الحالات المنصوص عليها¹ في ظهير 30 نونبر 1918 الذي يبقى الإطار العام المنظم لمسطرة منح الرخص.

وتسمح مقتضيات القانونية المنظمة للاحتلال المؤقت بتغيير وتجديد رخص الاحتلال المؤقت، لكن شريطة تقديم طلب إلى الإدارة المعنية تحت صائلة سحب الرخصة في الحالة التي يقوم بها المستفيد بالتصرف في الترخيص الممنوح بالتغيير أو الانحراف عن الأغراض المسموح بها وتجاوز الحدود القانونية المحددة في الرخصة. ويكون هذا التغيير أو التحويل أو التجديد مقابل تعويضات تمنح للإدارة المكلفة بتدبير الملك محل ترخيص².

ويمكن للإدارة باعتبارها السلطة العامة أن تتدخل لسحب الرخصة متى تبين لها موجبات التدخل. ففي حالة ما تبين للإدارة أن هناك خطر يهدد البيئة وصحة وسلامة العمال أو الأرض وأمن المساكن، تصدر تعليماتها لتفادي الخطر تحت طائلة وقف الأشغال في حالة تقاعس المستفيد عن تنفيذ تعليمات الإدارة³.

إن الاحتلال المؤقت للملك العام يساهم في توفير الأراضي لإنجاز مشاريع التهيئة السياحية والتجهيزات الأساسية. ويمكن من استعمال الأراضي العمومية بموجب ترخيص مؤقت يسمح للخواص بالاستفادة من الملك العام الذي يشغل مساحات كبيرة مشمولة بقواعد الحماية المتمثلة في عدم قابليته للتقويت أو التقادم. الأمر الذي يستوجب ضرورة الحصول على ترخيص بالاحتلال المؤقت للاستفادة من خدماته.

والاحتلال المؤقت كأسلوب لاستعمال أراضي الملك العام، يوفر للقطاع السياحي إمكانية شغل الأملاك العمومية بالمناطق الحساسة والأماكن المحاذية للأنهار والبحيرات والمواقع الطبيعية التي تعتبر أهملروافد لنجاح السياسة السياحية، خاصة الملك العام البحري الذي يمتد لمساحات كبيرة ويشكل الوجهة المجالية المطلوبة التي تراهن عليها عمليات التهيئة السياحية لتنمية القطاع السياحي.

¹ - المادة 5 و6 من نفس الظهير.
² - قرار مشترك لوزير الأشغال العمومية ووزير المالية والاستثمارات الخارجية رقم 2497.96 الصادر في 23 من رجب 1417 (5 دجنبر 1996) بتحديد أسعار الأجرة عن الخدمات المقدمة من قبل وزارة الأشغال العمومية فيما يرجع لبحث الطلبات المتعلقة بمنح أو تجديد أو تغيير أو تحويل الترخيص بالاحتلال المؤقت للأملاك العامة (ج ر عد 4451 1997/02/03).
 مرسوم رقم 290.96.2 الصادر في 13 صفر 1417 (30 يونيو 1996) المحدد لتعويض عن الخدمات المقدمة من طرف وزارة الأشغال العمومية بمناسبة دراسة طلبات منح، تجديد وتغيير أو تحويل رخص الاحتلال المؤقت للملك العام، ج ر عدد 4391 مكرر بتاريخ 14 صفر الأول 1417 (1 يوليو 1996).
³ - انظر المواد 32 و36 من ظهير شريف رقم 1.02.130 الصادر في فاتح ربيع الآخر 1423 (13 يونيو 2002) بتنفيذ القانون رقم 08.01 المتعلق باستغلال المقالع، ج ر عدد 5031 بتاريخ 2002/8/19.

وتطبيقا لالتزاماتها التعاقدية تركز الدولة على الرصيد العقاري للملك العام كأساس ومصدر لتوفير الأراضي اللازمة للتهيئة السياحية، بحيث تمنح المهيئ المستثمر في إطار اتفاقية التهيئة السياحية رخص بالاحتلال المؤقت لبعض أجزاء الملك العام الموجودة بالمنطقة السياحية محل التهيئة.

وفي هذا المجال، وتنص مقتضيات الاتفاقية الموقعة بخصوص تهيئة منطقة مارينا الدار البيضاء على التزام الحكومة بتسليم رخص الاحتلال المؤقت للأجزاء الواقعة داخل مدار المنطقة السياحية لمدة 20 سنة قابلة للتجديد، وقد بلغت المساحة الإجمالية المرخص باحتلالها ما يناهز 24925 متر مربع.¹

وفيما يتعلق بالملك الغابوي الذي يشكل ثروة طبيعية ذات مؤهلات تشجع على الاستثمار في المجال السياحي، فهو يوفر خدمات متنوعة للتنمية السياحية ومن شأنه أن يساهم في تحقيق برامج التهيئة السياحية الجديدة، فإلى جانب المؤهلات الطبيعية والمواقع الجذابة التي توفرها الغابة، فالملك الغابوي يوفر رصيذا عقاريا مهما تعول عليه الدولة لإنعاش التهيئة السياحية، فمن بين المحطات الست المحددة في المخطط الأزرق هناك محطتين تواجدان بالوعاء العقاري الغابوي (محطة مازكان بالجديدة ومحطة موكادور بالصويرة).

وتسمح المقتضيات القانونية المنظمة للملك الغابوي بالاحتلال المؤقت لاستعمال أراضي غابوية، وفي هذا الإطار ينص الفصل الثاني (د) في فقرته الأخيرة على: "يأذن وزير الفلاحة في الاحتلال المؤقت للملك الغابوي".²

وفي إطار تشجيع الاستثمار وتدعيم اللاتمرکز الإداري، تم منح ولاية الجهات صلاحية اتخاذ القرارات الخاصة بالترخيص طبقا لأحكام الفصل الثالث من الظهير الشريف الصادر في 24 من صفر 1337 (30 نونبر 1918)، بالاحتلال المؤقت لملك الدولة العمومي باستثناء الملك العمومي الموضوع رهن إشارة المؤسسات العمومية، والشركات

1 - اتفاقية تهيئة منطقة مارينا الدار البيضاء سبقت الإشارة إليها.

2 - ظهير شريف صادر في 10 أكتوبر 1917 في حفظ الغابات واستغلالها تمت الإشارة إليه

صاحبة امتياز تدبير المرفق العمومي طبقاً للأحكام التشريعية أو التنظيمية الجاري بها العمل.¹

وتسلم تراخيص الاحتلاك المؤقت للملك العمومي من طرف ولاية الجهات مع مراعاة الأحكام التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، كما يمكنهم سحب الرخص المسلمة في حالة عدم تخصيص العقار للمشروع الاستثماري المرخص به وعدم احترام مقتضيات العامة والخاصة المنصوص عليها في قرار الترخيص² ودفتر التكاليف³.

أيضاً، تم تفويض الولاية سلطة منح رخص الاحتلال المؤقت للملك الغابوي⁴ لإنجاز مشاريع الاستثمار في قطاعي المعادن والسياحة بالنسبة للمشاريع التي يقل مبلغها عن 200 مليون درهم. وفيما يتعلق بمشاريع الاستثمارات السياحية، يتعين تحدد مساحة الأرض المزمع احتلالها، ومدة الاحتلال المؤقت حسب طبيعة المشروع المزمع إنجازه وعناصره والمدة الضرورية لاستهلاك الاستثمار. وتحدد أيضاً، الإتاوات المتعلقة بالاحتلال المؤقت للقطع الأرضية التابعة للملك الغابوي والضرورية لإنجاز مشاريع الاستثمارات السياحية من طرف لجنة إدارية.⁵

يتبين مما سبق، أن إمكانية الاعتماد على تراخيص الاحتلال المؤقت لاستعمال أجزاء من الملك العام والملك الغابوي وتوظيفها للأغراض السياحية، من شأنه أن يساهم في توسيع

¹ - المادة الأولى من قرار وزير التجهيز رقم 368.02 صادر في 20 من ذي الحجة 1422 (05 مارس 2002) بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات (ج ر عدد 4984 بتاريخ 2002/03/07)

² - وتسلم التراخيص للمشاريع الاستثمارية شريطة ألا يتجاوز مبلغ الاستثمار 200 مليون درهم، ويتم ذلك بناء على طلب الترخيص يوضع إما لدى المدير الجهوي للتجهيز أو لدى مدير المركز الجهوي للاستثمار ويكون ملف طلبات الترخيص من:

- أهمية المشروع وانعكاساته الاقتصادية والاجتماعية على الجهة.
- تأثير المشروع على الصحة والسلامة والبيئة.
- ضمان حق الاستعمال الجماعي للملك العمومي.
- فتح وإحداث المنافذ العمومية إلى الشواطئ.
- تأثير المشروع على البنيات التحتية والمواد الطبيعية خاصة الماء.
- دفاتر التكاليف المتعلقة بطبيعة وخصوصيات المشروع.

³ - انظر المادة الثالثة والرابعة من نفس القرار.

⁴ - قرار للوزير المنتدب لدى وزير الفلاحة والتنمية القروية والمياه والغابات المكلف بالمياه والغابات رقم 370.02 صادر في 20 من ذي الحجة 1422 (05 مارس 2002) بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات ج ر عدد 4984 بتاريخ 2002/03/07.

⁵ - تتكون اللجنة الإدارية للخبرة من:

- العامل الجهوي للمياه والغابات أو ممثله.
- مندوب الأملاك المخزنية.
- ممثل عن مديرية الضرائب.
- ممثل عن السلطة الحكومية المكلفة بالسياحة.
- الممثل الجهوي للسلطة الحكومية المكلفة بالتعمير.

وتجدر الإشارة إلى أن تفويض اختصاص الاحتلال المؤقت للغرض السياحي تم إضافته إلى صلاحيات الولاية المفوضة أصلاً بموجب القرار الوزاري رقم 04-03-19 محرم 1425 (10 مارس 2004) ج ر بتاريخ 21 صفر 1425 (12 أبريل 2004). يمكن القول أن هذا القرار مدد صلاحيات وسلطة الوالي لمنح تراخيص للأغراض السياحية للولوج لخدمات النظام الغابوي وتوظيفه سياحياً.

دائرة اختيارات السلطة الحكومية لخيارات التعاقد، ويمكنها من توفير الرصيد العقاري اللازم لتحقيق برامج التهيئة السياحية. كما يحافظ على خصوصية الطابع العام للأماكن المخصصة للاستعمال العام والمصلحة العامة، ويحمي من استهلاك أرصدها العقارية. وما ينبغي التأكيد عليه أن شكل الروابط التعاقدية التي يمكن أن تربط الحكومة بالمستثمر المهني، سواء عن طريق التفويت أو الكراء الطويل الأمد أو الاحتلال المؤقت، لتحقيق برامج التهيئة السياحية. يتم في إطار طلبات العروض الذي تنهجه السلطة الحكومية كأسلوب لإبرام اتفاقية الاستثمار، والتي تمكن الحكومة من اختيار العرض المناسب، بعد ذلك يتم التوافق على شكل التعاقد، والرابطة القانونية التي سيتم بها تمكين المستثمر المهني من الأراضي موضوع التهيئة السياحية.

الفرع الثاني: التزامات الأطراف المتعاقدة في إطار اتفاقيات الاستثمار للتهيئة السياحية.

تتخذ عمليات التهيئة السياحية الجديدة في إطار برامج تهيئة مناطق سياحية بمجالات مختلفة بالتراب الوطني، شكلا تعاقديا تشاركيا يتأسس على توقيع اتفاقيات الاستثمار السياحي لتهيئة المناطق السياحية المحدثة في إطار برامج السياسة السياحية الجديدة. وبالرغم من عدم المساواة في المراكز والقوة بين طرفي العقد، إذ نجد الحكومة كسلطة عامة تتمتع بامتيازات خاصة، والمهني المستثمر كأحد أشخاص القانون الخاص طبيعيا كان أم اعتباريا. إلا أنه بالرغم من ذلك، يمكن القول أن الشكل التعاقدى الجديد في إطار اتفاقيات التهيئة السياحية الذي يتم بناء على طلبات العروض⁽¹⁾، يتأسس على رابطة قانونية تحقق نوعا من التوازن العقدي بين الطرفين.

(1)- طلب العروض، إحدى طرق إنجاز الصفقات العمومية، تتجلى فائدة هذه الطريقة في تجنب العمل بالقاعدة الخاصة بالمناقصة التي تقتضي أن تمنح الصفقة تلقائيا لفائدة المتعهد عارض أدنى ثمن لأن لجنة طلب العروض على العكس من ذلك تستطيع أن تقبل عرض المقولة التي تقدم في نظرها أحسن الضمانات التقنية أو المالية أو المهنية إلى حد يصبح معه مبلغ العرض مجرد عنصر من العناصر الأخرى للصفقة. (انظر عبدالرحمان البكريوي: الوجيز في القانون الإداري المغربي الطبعة الأولى 1990 ص: 153).

- انظر أيضا للمزيد من التفصيل: عبد الله حداد صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية. منشورات عكاظ الطبعة الثالثة نونبر 2004.
- وموازة مع التغيرات والتطورات التي شهدتها المغرب في العقد الأخيرين، كان لابد من إعادة تكييف المنظومة القانونية والتقنية للطلبات العمومية وتحديث المساطر، وتدعيم الشفافية في إبرام ومراقبة وتدبير الصفقات العمومية. وفي هذا الإطار صدر المرسوم رقم 2-12-349 بتاريخ 20 مارس 2013 المتعلق بالصفقات العمومية والمنشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 04 أبريل 2013 ويرتكز هذا المرسوم على عدة محاور جاءت بالملحوظة التقديمية المتعلقة به وتتمثل في:

- تدعيم وحدة الأنظمة المؤطرة للصفقات العمومية
- تبسيط وتوضيح المساطر من خلال تبسيط الملف الإداري للمتنافس
- تحسين مناخ الأعمال والمنافسة عبر تقوية مساطر المنافسة والمساواة في ولوج المتنافس إلى الطلبات العمومية
- الأخذ بعين الاعتبار حماية البيئة والتنمية المستدامة.....

وتكتسي هذه الرابطة التعاقدية طابعاً توافقياً بين إرادة الحكومة التي وافقت وعبرت عن قبولها على العرض المناسب المقدم من طرف المستثمر، وإرادة هذا الأخير الذي تقدم بالعرض القاضي بإنجاز عمليات التهيئة السياحية. ويتوج هذا التوافق بإبرام الاتفاق التعاقدية الذي بات يشهد تطوراً وتحولاً نوعياً في شكل تعاقدات السلطة العامة.

فبالرغم من الخصائص التي تميز العقود الإدارية والتي تمنح الإدارة سلطات وامتيازات واسعة اتجاه المتعاقد، إلا أن ذلك لا يعني تجريد هذا الأخير من كل الحقوق، بل إن الإدارة ملزمة بالاعتراف للمتعاقد بحقوق يستمدّها من العقد وملزمة باحترامها وعدم المساس بها لتشجيعه على ضمان الجودة¹ للعقود الإدارية كغيرها من العقود تتطلب توافر إرادتين.

وبعد أن تختار السلطة الحكومية المكلفة بالتهيئة السياحية العرض المناسب الذي تقدم به المهيئ المستثمر وتوافق عليه، تأتي مرحلة التعاقد بين الطرفين، خلالها تحدد التزامات² الحكومة الراعية لعمليات التهيئة والتي تشرف وتتبع مراحل تنفيذ الاتفاق، وكذلك التزامات وواجبات المهيئ الملزم بتنفيذ عمليات التهيئة وفق ما تم الاتفاق بشأنه مع الحكومة (الفقرة الثانية). لكن قبل الانتقال إلى الحديث عن التزامات أطراف الاتفاقية الاستثمارية لابد من رصد ودراسة مختلف التدابير والإجراءات المتخذة على الصعيد المركزي والتراحي الهادفة إلى خلق مناخ للاستثمار يشكل الإطار العام الذي يؤطر اتفاقيات التهيئة السياحية (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: التدابير المتخذة من طرف الدولة لخلق مناخ¹ الاستثمار.

وتبعاً للمادة الأولى من هذا المرسوم، فإنّ إبرام الصفقات العمومية يخضع لمبادئ حرية الولوج إلى الطليبة العمومية والمساواة والشفافية في اختيار صاحب المشروع وضمان حقوق المتنافسين، وإعمال قواعد الحكامة الجيدة والبعد البيئي وأهداف التنمية المستدامة. للمزيد من التفصيل والتوسع في النظام القانوني للصفقات العمومية، أنظر:

- Abdelmajid BOUTAQBOUT : Le mangement des marchés publics au Maroc : Collection manuels et travaux universitaires N 86 ; Publication de la RMALE : 2010 .

- Abdelhamid ZOUBAA : Le regime juridique des marchés publiques de la passation à l'exécution « conception, cotrole et contentieux : Edition Dar Essalam – RABAT ;2011.

¹ - عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية، مرجع سابق، ص:130.

² - "تنشأ الالتزامات عن الاتفاقات والتصريحات الأخرى المعبرة عن الإرادة وعن أشباه العقود..." الفصل الأول من ق ل ع.

- ويضيف الفصل 14 من ق ل ع على أنه: "لا يتم الاتفاق إلا بتراضي الطرفين على العناصر الأساسية للالتزام وعلى باقي الشروط المشروعة الأخرى التي يعتبرها الطرفان أساسية".

¹ - تم بموجب المرسوم رقم مرسوم رقم 2.10.259 الصادر في 20 من ذي القعدة 1431 الموافق ل 29 أكتوبر 1010 إحداث لجنة وطنية مكلفة بمناخ الأعمال. منشور بالجريدة الرسمية عدد 5895 بتاريخ 22 ذي الحجة 1431 (29 نونبر 2010).

- تنص للمادة الأولى من نفس المرسوم على: "تحدث لدى الوزير الأول لجنة وطنية مكلفة بمناخ الأعمال تخضع لأحكام هذا المرسوم ويشار إليها بعده ب "اللجنة الوطنية".

تدخل عمليات التهيئة السياحية للمناطق المحددة في برامج المخطط الأزرق استراتيجية التهيئة السياحية ضمن العمليات الاستثمارية المهمة التي تستوجب دعما حكوميا بالنظر لما تعود به من المنافع الاقتصادية والاجتماعية، وخلق فرص الشغل وتنشيط الاستثمار وتدعيم التماسك الاجتماعي.

وتنفيذا لالتزاماتها المحددة في الإشراف والمراقبة وتوفير الظروف المناسبة لتنمية وتشجيع الاستثمارات في مجال التهيئة السياحية، بادرت الدولة إلى اتخاذ العديد من التدابير والإجراءات الكفيلة بتوفير إطار قانوني ومؤسسي لدعم الاستثمارات السياحية بالمغرب. وتشكل التدابير المالية والعقارية والإدارية التي اتخذتها الدولة لدعم الاستثمار أساس الالتزامات التي تلتزم بها الدولة اتجاه المهية. وتؤطرها – التدابير – عدة نصوص قانونية ودوريات وقرارات وزارية تشمل التدبير المركزي للاستثمار السياحي (أولا) واختصاصات ترابية وتفويضات لسلطات التدبير اللامركز للاقتصاد والاستثمار (ثانيا).

أولا: إنعاش الاستثمار السياحي.

إن تحدي تحديث المغرب وخلق مجال تنافسي واقتصادي قوي قادر على إيجاد موقع له ضمن الاقتصاد العالمي والاندماج الإقليمي، يتطلب البحث في مصادر الثروة وتنويع طرق تمويل الاقتصاد الوطني بالشكل الذي يجعل من المغرب وجهة جاذبة للاستثمارات.

- وتقوم اللجنة الوطنية تبعا للمادة الثانية م نفي المرسوم ب: "يعهد للجنة الوطنية أن تقترح على الحكومة الإجراءات التي من شأنها تحسين المناخ والإطار القانوني للأعمال، وتنسيق أجزائها وتقييم أثرها على القطاعات المعنية تمارس اللجنة الوطنية مهامها بتشاور مع مختلف الشركاء المعنيين من قطاعين العام والخاص.

ولهذه الغاية تتولى اللجنة الوطنية على الخصوص ما يلي :

- اقتراح برنامج عمل سنوي غايته تحسين مناخ الأعمال و إبراز مجالات الإصلاح ذات الأولوية؛
- تطوير مخطط توافقي على المستويين الوطني والدولي؛
- إعداد تقرير سنوي حول تحسين مناخ الأعمال والتدابير المتخذة لذلك؛
- تجميع كافة المعلومات المتعلقة بمهامها وإدارة قاعدة البيانات ذات الصلة.

يمكن استشارة اللجنة الوطنية بمناسبة إعداد مشاريع النصوص القانونية ذات الصلة بمهامها واختصاصاتها".

-وفي إجتماعها الأخير برئاسة الحكومة بتاريخ 11 يوليو 2017 تم التطرق للإنجازات المبدولة لتطوير الإطار القانوني والمؤسسي للجنة الوطنية لمناخ العمال والمتمثلة في القيام بتقييم شامل وموضوعي لعمل اللجنة منذ إحداثها 2010 ، والقيام باستجواء وأخذ آراء كافة المتدخلين بالمؤسسات والهيئات عن القطاعين العام والخاص حول أداء اللجنة خلال الست سنوات الماضية، كما تم إعداد مشروع لتحسين الإطار القانوني المحدث للجنة من خلال تحسين حكمة تدبيرها وتوسيع مجال تدخلها.أنظر :

تقرير اللجنة الوطنية لمناخ الأعمال- اجتماع اللجنة التقنية- المنعقد برئاسة الحكومة بتاريخ 11 يوليو 2017 ص : 10 : مرجع غير منشور.

ولن يتأتى ذلك إلا من خلال العمل على تنشيط الاستثمارات، وتوفير الظروف المساعدة على جلب رؤوس الأموال الأجنبية، وتشجيع المبادرة الوطنية. وفي هذا السياق بادرت الدولة إلى العمل إلى إرساء عدة تدابير قانونية وعملية للرفع من وثيرة الاقتصاد الوطني وإزالة العوائق الإدارية والمالية أمام المبادرات الخاصة.

وفي هذا الإطار، جاء الميثاق الوطني¹ للاستثمار بعدة تدابير وتحفيزات مالية وعقارية وإدارية، تساعد على جعل المغرب قطبا استثماريا وموطنا لتوظيف رؤوس الأموال الوطنية والأجنبية، وتتلخص هذه التدابير فيما يلي:

- على المستوى المالي²: ضمان حرية تحويل الأرباح والرساميل إلى الخارج بالنسبة للأشخاص لمن قام باستثمارات بالعملة الصعبة، بحيث يضمن لهم تحويل الأرباح الخالصة من الضرائب. دون تحديد المبلغ أو المدة، وتحويل حصيلة بيع الاستثمارات أو تصفية كل أو بعضا بما في ذلك زائد القيمة.

- على المستوى العقاري: تتكفل الدولة ببعض النفقات للمنشآت الكبرى ذات البرامج الاستثمارية العامة، بالنظر إلى مبلغ الاستثمار³، أو عدد فرص الشغل القارة التي سيحدثها، أو المنطقة التي سينجز فيها. ويمكن أن تبرم مع الدولة عقودا خاصة تخول لها إضافة الامتيازات المنصوص عليها في ميثاق الاستثمار، الإعفاء الجزئي من نفقات اقتناء الأرض اللازمة لإنجاز الاستثمار ونفقات البنيات الأساسية الخارجية¹ ومصاريف التكوين المهني.

- على المستوى الإداري: توجيه ومساعدة المستثمرين في إنجاز مشاريعهم وذلك بإحداث جهاز وطني موحد، وتبسيط وتخفيف المساطر الإدارية المتعلقة بالاستثمارات. كما ترك للمستثمر إمكانية أن يضمن في العقد بندا يقضي بفض كل

1- القانون الإطار رقم 18.95 بمثابة ميثاق للاستثمارات سبقت الإشارة إليه.

2- انظر المادة 15 و16 من نفس القانون.

3- للمزيد من التفصيل حول الجبائية العقارية وتأثيرها على العقار أنظر:

- شكيري محمد: الجبائية العقارية وباقي تدخلات الدولة في الميدان العقاري الحضري، رسالة دبلوم الدراسات العليا - جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - الرباط، السنة الجامعية 1983-1984.

1- يقصد بالبنيات الأساسية الخارجية حسب الميثاق: "كل عمل من الأعمال المنجزة خارج الموقع والهادفة إلى تجهيز الأرض المقام المشروع فيها بشبكات للطرق والصرف الصحي والتزويد بالماء أو الكهرباء أو الهاتف ومحطات للتصفية والتتريب" المادة 1 من المرسوم رقم 2.00.895

صادر في 6 ذي القعدة 1421 (31 يناير 2001) لتطبيق المادتين 17 و19 من القانون الإطار رقم 18-95 بمثابة ميثاق للاستثمارات (ج ر بتاريخ 2001/02/15).

نزاع قد ينشأ بين الدولة والمستثمر الأجنبي بخصوص الاستثمار وفق الاتفاقيات الدولية التي صادق عليها المغرب.

إن التحفيزات والتدابير التي أتى بها ميثاق الاستثمار من شأنها أن تفتح المجال الوطني على الاستثمارات المختلفة، خاصة وأن الظرفية الدولية التي تشهد أزمة اقتصادية خانقة والظروف الأمنية الإقليمية تصب في مصلحة الاقتصاد الوطني الذي عليه أن يستثمر هذه العوامل الإيجابية.

فضلا عن ذلك، حمل المشرع الإدارات المعنية المسؤولية في التعاطي بجدية والبت في أمد معقول لملفات وقضايا الاستثمار، والمساهمة في تنشيطه والحرص على البت في الطلبات المقدمة. وفي هذا الإطار، و تبعا لمقتضيات القانون رقم 17.90 الصادر بتاريخ 09 نونبر 1992، يعتبر كل مشروع استثمار أودع بصورة قانونية لدى الإدارة حاصلا على شهادة بمطابقته للنصوص التشريعية المعمول بها إذا التزمت الإدارة الموعد لديها الصمت في شأنه طوال مدة 60 يوما تبتدئ من تاريخ الإيداع المثبت في الإيصال المتعلق به¹.

كما تعززت تدابير تحسن مناخ الأعمال بإحداث اللجنة الوطنية للمساطر المرتبطة بالاستثمار² بتاريخ 26 يونيو 2006 تحت إشراف الوزير الأول، أسندت لها مهام تحديد مختلف المساطر الإدارية المرتبطة بالاستثمار على الصعيدين الوطني والجهوي، واقتراح تدابير للتنسيق والتبسيط.

وفي هذا الإطار، قامت بإعداد دليل بالمساطر الإدارية المرتبطة بالاستثمار، يهدف إلى توحيد عمل السلطات العمومية، وجميع المتدخلين في مجال التدبير اللامركز للاستثمار، وتحسين جودة الخدمات المقدمة لفائدة المستثمرين الوطنيين والأجانب. ولقد حددت المساطر التالية من أجل تبسيطها خدمة للاستثمار:

- المساطر المرتبطة بالاستثمار في القطاع السياحي.
- المساطر المرتبطة بالاستثمار في القطاع المعدني.
- المساطر المرتبطة بالاستثمار في القطاع البيئي.

¹ - مادة فريدة، من القانون رقم 17-90 الصادر بتنفيذه ظهير شريف رقم 1.90.76 صادر في 13 من جمادى الأولى 1413 (9 نونبر 1992) المحدد بموجبه الأثر المترتب على سكوت الإدارة فيما يتعلق بمشروعات الاستثمارات المقدمة إليها للحصول على شهادة بمطابقتها لأحكام قوانين الاستثمارات الخاصة بها (ج ر بتاريخ 1992/12/16).

² - أحدثت اللجنة الوطنية للمساطر المرتبطة بالاستثمار بموجب منشور الوزى الأول رقم 2/2006 بتاريخ 26 يونيو 2006.

- المساطر المرتبطة بالولوج إلى عقارات الدولة.
- المساطر المرتبطة بالولوج إلى الملك الجماعي.
- المساطر المتعلقة بالاستثناءات من وثائق التعمير
- مساطر الطلب المقدمة إلى الوكالات الحضرية.
- مساطر الطلب المقدمة إلى الوكالة الوطنية للمحافظة العقارية والمسح العقاري والخرائطية.

- المساطر المتعلقة بالمشاريع التي يعادل أو يفوق مبلغها مائتي مليون درهم³.
وتحرص اللجنة على تحيين- بشكل منتظم وبتنسيق مع كافة القطاعات المعنية - دليل تبسيط المساطر من أجل الوصول إلى توحيد هذه المساطر على الصعيد الوطني، وتسهيل عمليات الولوج والاستفادة من الخدمات التي تقدمها هذه الإدارات تسهيلا لعمليات الاستثمار واقتصادا للجهد والوقت.

وتدعينا لهذه المجهودات التي من شأنها أن تساهم في تنشيط الاستثمار السياحي بالمغرب، حظي القطاع السياحي بعدة تشجيعات ضريبية في مجال الاستثمار، والتي يمكن تلخيصها في النقاط التالية:

- على مستوى الضريبة على الدخل والضريبة على الشركات: تتمتع المنشآت الفندقية عن مؤسساتها الفندقية بالنسبة للجزء المطابق لرقم أعمالها من أساس الضريبة والمحقق بعملات أجنبية محولة مباشرة إلى المغرب من الإعفاء الكلي على الضريبة العامة للدخل والضريبة على الشركات لمدة 5 سنوات متتالية تسري ابتداء من المحاسبة التي أنجزت فيها أول عملية إيواء لعمليات أجنبية.
- وتستفيد كذلك من سعر مخفض قدره 7.50% برسم الضريبة العامة على الدخل و2% برسم الضريبة على الشركات.

وعلى المستوى المؤسسي قام المغرب بإنشاء الوكالة⁽¹⁾ المغربية لتنمية الاستثمارات تعمل على تنمية الاستثمارات بالمغرب والقيام بما من شأنه أن يشجع المستثمرين ويزيد من

³- انظر منشور الوزير الأول رقم 2-2006 المذكور.

(1)- ظهير شريف رقم 1.09.22 صادر في 22 من صفر 1430 (18 فبراير 2009) لتنفيذ القانون رقم 41-08 المحدث بموجبه الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات (ج ر عدد 5712 بتاريخ 2009/02/26).

فرص الاستثمار، والتسويق للإمكانيات ومجهودات الدولة في مجال توفير متطلبات الاستثمار.

ولتنفيذ الاستراتيجية الوطنية في مجال الاستثمار تقوم الوكالة بالترويج والتواصل داخليا وخارجيا للتعريف بفرص الاستثمار بالمغرب، واستقبال الاستثمارات الدولية بالمغرب، واقتراح التدابير التشريعية والتنظيمية التي من شأنها دعم وتشجيع الاستثمار ثم العمل على دراسة وجرد وتقييم معيقات الاستثمار، والعراقيل التي يمكن أن تحول دون إنجاز الاستثمارات¹، وغيرها من المهام التي يأمل منها المغرب أن تكون إطارا مؤسسيا مكلفا بإنعاش الاستثمار، وجهازا تواصليا بين المستثمرين والدولة، وقوة اقتراحية لتطوير آليات تحسين مناخ الاستثمار بالمغرب.

وتفعيلا للتدابير الإدارية والمجهودات التي يقوم بها المغرب، الهادفة إلى تبسيط المساطر الإدارية والتخفيف من العراقيل التي تعترض المستثمرين أمام المصالح الإدارية الوطنية، ثم إحداث اللجنة الوطنية للمساطر المرتبطة بالاستثمار بموجب المنشور رقم 2/2006، الصادر عن الوزير الأول بتاريخ 2006/06/26².

- تنص المادة الأولى من هذا الظهير: "تحدث مؤسسة عمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تسمى الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات".

وتخضع هذه الوكالة لوصاية الدولة (المادة 2) وكذلك للمراقبة المالية للدولة والمنشآت العمومية (المادة 3). ولأداء مهامها وتعزيز الدور التواصلي يجوز للوكالة أن تعين ممثلين لها بالخارج بتنسيق مع وزارة الخارجية والتعاون (المادة 7).

- يتولى الوزير المكلف بالصناعة والتجارة الوصاية على الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات (المادة 2 من المرسوم رقم 2-08-564 الصادر في 7 ربيع الأول 1430 (5 مارس 2009) بتطبيق القانون رقم 41/08 المحدث بموجبه الوكالة المغربية لتنمية الاستثمارات (ج ر عدد 5717 بتاريخ 2009/03/16).

¹ - المادة الثالثة من القانون رقم 41-08 المحدث بموجبه الوكالة الوطنية المغربية لتنمية الاستثمارات.
- تبعا للمادة الرابعة من نفس القانون: "تقوم الوكالة باقتراح مخطط تنمية الاستثمارات في قطاعات الصناعة والتجارة والتكنولوجيات الحديثة على الحكومة وتتولى اجتذاب المستثمرين...".
- وتتولى الوكالة أيضا بموجب المادة الخامسة من نفس القانون: "...تنمية مناطق الأنشطة مخصصة لقطاعات الصناعة والتجارة والتكنولوجيا الحديثة.

ولهذا الغرض، تتولى الوكالة إنجاز المهام التالية أو العمل على إنجازها لحساب الدولة:
- الدراسات المسبقة لتحديد واختيار مناطق إقامة برامج الاستثمار في مجالات الصناعة والتجارة والتكنولوجيات الحديثة، المسماة "مناطق الأنشطة" وكذا لتحديد الغرض المعدة له،

- الدراسات المتعلقة بتصفية الوعاء العقاري في مناطق الأنشطة وبتهيئات كيفما كان نوعها التي من المزمع أن تنجز فيها المناطق المذكورة،
- الدراسات الضرورية لوضع وإنجاز مشاريع تهيئة مناطق الأنشطة ومخططات التجزئات المعدة لإواء المشاريع ومخططات شغل الأراضي في المناطق المذكورة،

- وضع مناطق الأنشطة المذكورة عبر طلبات عروض رهن إشارة المستثمرين على أساس دفتر تحملات يحدد شروط إنجازها وترويجها وتسييرها، وتنتج تنفيذ الاتفاقيات المبرمة في هذا الشأن.

....
- يراد بمنطقة الأنشطة، في مفهوم هذا القانون، فضاءات مندمجة معدة لاستقبال فاعلين في قطاعات الصناعة والتجارة والتكنولوجيات الحديثة، توفر لهم خدمات ذات صلة تكون ضرورية لمزاولة أنشطتهم (الفقرة الخامسة من المادة الخامسة من القانون رقم 41-08 المذكور).

2- منشور رقم 2/2006 بتاريخ 26 يونيو 2006 المحدث للجنة الوطنية للمساطر المرتبطة بالاستثمار.

توضح المجهودات والتدابير التي يقوم بها المغرب الساعي إلى أن يكون وجهة استثمارية قوية، مدى التزام السلطات العامة بالبلاد على خلق مصادر الثروة، وتوفير وتحسين مناخ الاستثمار، وتنويع الاستثمارات لتشمل كافة المجالات الاقتصادية المتنوعة، (السياحة والصناعة والفلاحة والصيد البحري...). ولم تقف هذه الإجراءات والتدابير عند توفير الإطار العام للاستثمار على المستوى المركزي، بل كان للبعد الترابي للاستثمارات حيزا مهما من اهتمامات الفاعلين العموميين، تمثل في تعزيز اللامركز الاقتصادي الذي يشتغل إلى جانب وكالات الانعاش التنموية الاقتصادية والاجتماعية والجماعات الترابية.

ثانيا: البعد المحلي إطار لتحسين مناخ الاستثمار.

إن تطوير وانعاش الاستثمار يقوم أساسا على إشراك فعلي لكل الفاعلين العاملين على المستوى المركزي، وأولئك الذين يهتمون بالتدبير المحلي اللامركزي. لهذا الغرض عمل المغرب على إعطاء بعد ترابي للتدابير والإجراءات المتخذة مركزيا في سبيل الوصول إلى تكامل وتنسيق بين المستويين المركزي والترابي، لضمان نجاح التدابير المتخذة.

وفي هذا الإطار، بادر المشرع عمل على تعزيز وتطوير التدبير اللامركزي للاستثمار، من خلال إنشاء المراكز الجهوية للاستثمار، والتي أعلن عن إحداثها بموجب الرسالة الملكية الموجهة للوزير الأول بتاريخ 09 يناير 2002¹ في موضوع التدبير اللامركزي للاستثمار الذي يتأسس على تفويض بعض الصلاحيات الوزارية في مجال الاستثمار لفائدة الولاية².

1- الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى الوزير الأول في موضوع التدبير اللامركزي للاستثمار، ج ر عدد 4970 بتاريخ 2002/01/17.
2- تفعيل لمضامين الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى الرسالة الملكية السامية الموجهة بتاريخ 24 من شوال 1422 (09 يناير 2002) في موضوع التدبير اللامركزي للاستثمار، تم تفويض عدة صلاحيات للولاية والعمال بموجب النصوص والقرارات التالية:
- مرسوم رقم 02-02-187 صادر في 20 ذي الحجة 1422 (05 مارس 2002) بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات منشور بالجريدة الرسمية عدد 4984 بتاريخ 07 مارس 2002.
- قرار وزير الداخلية رقم 365-02 صادر في 20 من ذي الحجة 1422 (5 مارس 2002) بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات منشور بالجريدة الرسمية عدد 4984 بتاريخ 07 مارس 2002.
- قرار وزير الداخلية رقم 366-02 صادر في 20 من ذي الحجة 1422 (5 مارس 2002) بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات منشور بالجريدة الرسمية عدد 4984 بتاريخ 07 مارس 2002.
- قرار الاقتصاد والمالية والخصوصية والسياحة رقم 367-02 صادر في 20 ذي الحجة 1422 (05 مارس 2002) بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات لكراء عقارات من ملك الدولة الخاص قصد إنجاز مشاريع استثمارية منشور بالجريدة الرسمية عدد 4984 بتاريخ 07 مارس 2002.
- قرار وزير التجهيز رقم 368-02 صادر في 20 من ذي الحجة 1422 (5 مارس 2002) بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات منشور بالجريدة الرسمية عدد 4984 بتاريخ 07 مارس 2002.
- قرار وزير الصناعة والتجارة والطاقة والمعادن رقم 369-02 صادر في 20 من ذي الحجة 1422 (5 مارس 2002) بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات منشور بالجريدة الرسمية عدد 4984 بتاريخ 07 مارس 2002.
- قرار للوزير المنتدب لدى وزير الفلاحة والتنمية القروية والمياه والغابات المكلف بالمياه والغابات رقم 370-02 صادر في 20 من ذي الحجة 1422 (5 مارس 2002) بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات منشور بالجريدة الرسمية عدد 4984 بتاريخ 07 مارس 2002.

ويتم إحداث المراكز الجهوية للاستثمار¹، بقرار مشترك لوزراء الداخلية، والمالية، والتجارة، والصناعة، بناء على اقتراح من والي الجهة، ويعهد بتدبير المركز الجهوي للاستثمار التابع لسلطة الوالي، إلى موظف سام يعين من طرف جلالة الملك، تتوافر فيه الكفاءة في مجال المهام المسندة إليه.

وتقوم هذه المراكز، بالمساعدة على إنشاء المقاولات وتخصيص شبك وحيد يكلف بالمساعدة على إنشاء المقاولات، ويعد المخاطب الوحيد بالنسبة للأشخاص الذين يرغبون في إحداث مقولة. إلى جانب ذلك، يقوم المركز بوضع شبك وحيد لمساعدة المستثمرين فيتولى:

- تزويد المستثمرين بكل ما يفيدهم من معلومات بشأن الاستثمار الجهوي،
- دراسة كافة طلبات الترخيص الإداري أو تحضير جميع الوثائق الإدارية الضرورية لإنجاز مشاريع الاستثمار في قطاعات الصناعة والتصنيع الفلاحي والمعادن والسياحة... بالنسبة للمشاريع المقطرة بما دون مائتي درهم وذلك لتمكين والي الجهة من تسليم التراخيص أو توقيع القرارات الإدارية المتعلقة بهذا الاستثمار،
- دراسة مشاريع العقود والاتفاقيات التي ستبرم مع الدولة من أجل منح امتيازات خاصة، بالنسبة للاستثمارات المتعلقة بالقطاعات المذكورة سلفا التي تساوي أو تفوق مبلغ مائتي مليون درهم، بتوجيهها إلى السلطة الحكومية المختصة من أجل المصادقة والتوقيع عليها من لدن الأطراف المتعاقدة. ويقوم الوالي، في حدود اختصاصاته، بإعداد وتنفيذ التراخيص والوثائق والعقود الضرورية لإنجاز الاستثمار موضوع الاتفاقية التي يتكفل بتنفيذها.
- اقتراح الحلول التوافقية لما قد ينشأ من منازعات الاستثمار بين المستثمرين والادارات².

-قرار للمدير العام للأمن الوطني رقم 371-02 صادر في 20 من ذي الحجة 1422 (5 مارس 2002) بتفويض السلطة إلى ولاية الجهات المنشور بالجريدة الرسمية عدد 4984 بتاريخ 07 مارس 2002.

1- تنص المادة الأولى من المرسوم رقم 2-03-727 صادر في 02 ذي القعدة 1424 (26 ديسمبر 2003) بتنظيم المراكز الجهوية للاستثمار على: "أن المراكز الجهوية للاستثمار الموضوعة تحت سلطة ولاية الجهات، تعتبر بهذه الصفة مصالح خارجية لوزارة الداخلية".

2- الرسالة الملكية السامية الموجهة إلى الوزير الأول في موضوع التدبير اللامركز للاستثمار، المنشورة بالجريدة الرسمية عدد 4970 بتاريخ 17 يناير 2002.

وارتباطا بمجال الاستثمار الذي يتطلب إنجاز مشاريع والقيام بعمليات عقارية هامة تحتاج نوعا من المرونة والسرعة في توفير الوثائق ورخص البناء ومختلف الوثائق ذات الارتباط بالتعمير والتهيئة، قامت الدولة بموجب الدورية المشتركة عدد 3020¹ بخصوص شروط استفادة المشاريع الاستثمارية ومنها التهيئة السياحية عن إنشاءات في مجال التعمير. تمكن هذه الدورية العمليات العقارية ذات الأبعاد الاقتصادية والاجتماعية وإنعاش الشغل والتكوين من الاستفادة من الاستثناء في مجال التعمير، بخلق رواج اقتصادي عن إنجاز البنيات التحتية خارج الموقع، تستفيد منها قطاعات حضرية وخاصة الأحياء المرشحة لإعادة الهيكلة (مثلا المدينة القديمة بالدار البيضاء)، وكذا المشاريع التي تنتج عنها قيمة مضافة يستفيد منها الموقع (تهيئة مناطق خضراء أو منشآت خاصة ذات استعمال عام).

وكذلك، إمداد المستثمرين بكل ما يفيدهم من معلومات بشأن الاستثمار الجهوي، ودراسة كافة طلبات الترخيص الإداري، أو تحضير جميع الوثائق الإدارية الضرورية لإنجاز مشاريع الاستثمار في قطاعات الصناعة والتصنيع الفلاحي والمعادن والسياحة والصناعة التقليدية والسكن بالنسبة للمشاريع المقدره بما دون 200 مليون درهم، وكذلك دراسة مشاريع العقود أو الاتفاقيات التي ستبرم مع الدولة من أجل منح المستثمرين امتيازات خاصة...

ويكلف الوالي بتنظيم المركز² وتسييره، وحتى يتمكن الولاية من القيام بالمهام المنوطة بهم في إطار تشجيع الاستثمارات في حدود اختصاصاتهم، ثم تفويض بعض سلطات الوزراء لفائدة الوالي في الميادين التالية:

- عقود البيع أو الكراء المتعلقة بعقارات من ملك الدولة الخاص.
- قرارات الترخيص باحتلال الملك العمومي والملك الغابوي.
- الترخيص بإقامة أنشطة صناعية وزراعية مصنعة ومعدنية واستغلالها.
- الترخيص بفتح مؤسسات سياحية واستغلالها، وتصنيفها، ومراقبتها، وتسليم مختلف الرخص الخاصة الضرورية لاستغلال هذه المؤسسات.

¹ - دورية مشتركة عدد 3020 بتاريخ 2003/03/04 تمت الإشارة إليها.

² - مرسوم رقم 2.03.727 صادر في 2 ذي القعدة 1424 (26 دسمبر 2003) تنظيم المراكز الجهوية للاستثمار. تنص المادة الأولى منه: "إن المراكز الجهوية للاستثمار الموضوعة تحت سلطة ولاية الجهات، تعتبر بهذه الصفة مصالح خارجية لوزارة الداخلية".

ولتفعيل مضامين الرسالة الملكية بشأن إعطاء ومنح بعض السلطات التقريرية لفائدة الولاية، صدرت العديد من القرارات الوزارية بتفويض بعض من سلطاتها لفائدتهم. تهم قطاع الداخلية، وقطاع المالية، وقطاع التجهيز، والصناعة والتجارة، والطاقة والمعادن، والسياحة...

والجدير بالذكر أن التركيز الإداري يقوم على منح سلطات تقريرية على الصعيد الترابي²، فهو يعد إجراء لتحديث وعصرنة الدولة، لكن نجاحه وتطوره رهين بمدى التنسيق والتعاون مع الوحدات الترابية، المختلفة والمؤسسات العمومية التي أنشأها المغرب من أجل إنعاش التنمية والتشغيل.

وفي إطار تعزيز التدبير اللامركزي للاقتصاد وإعطاء بعد جهوي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية بادر المغرب إلى إنشاء عدة وكالات¹ تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي تخضع لوصاية الوزير الأول، يعهد إليها مهام المساهمة في إنعاش التنمية لأجل ذلك تقوم ب:

- اقتراح برامج اقتصادية واجتماعية متكاملة تهدف إلى تحقيق الإنعاش الاقتصادي والاجتماعي في مناطق نفوذها.
- اقتراح المشاريع النوعية الكفيلة بإنعاش وتنمية الاقتصاد والقطاعات الاجتماعية بالأقاليم والعمالات التابعة لها.
- البحث عن وسائل التمويل اللازمة لتنفيذ البرامج والمشاريع المذكورة. مع مساهمتها في التمويل.
- القيام لحساب الدولة بتتبع تنفيذ البرامج الاقتصادية والاجتماعية، المتكاملة والأعمال المتعلقة بتحقيق السياسات القطاعية للإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في المنطقة.

²- الشريف الغيوي: الجهة المجال الأنسب للتركيز وتشجيع الاستثمار: في التدبير اللامركزي للاستثمار: منشورات المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، الطبعة الأولى 2002. ص:

¹- مرسوم بقانون رقم 2-02-645 صادر في 2 رجب 1423 (10 سبتمبر 2002) يتعلق بإحداث وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في أقاليم الجنوب بالمملكة (ج ر عدد 5038 بتاريخ 2002/09/10).

- ظهير شريف رقم 1.95.155 صادر في 18 من ربيع الأول 1416 (16 غشت 1995) بتنفيذ القانون رقم 95-06 المتعلق بإحداث وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في عمالات وأقاليم الشمال بالمملكة (ج ح ر بتاريخ 1995/09/6).

- ظهير شريف رقم 1-06-53 صادر في 15 من محرم 1427 (14 فبراير 2006) بتنفيذ القانون رقم 05-12 المتعلق بإحداث وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية في عمالة وأقاليم الجهة الشرقية بالمملكة ج ر عدد 5398 بتاريخ 2006/02/23.

- المساهمة في تهيئة وتجهيز المنطقة.

ويعملولة الجهات إلى جانب الوحدات الترابية، على توفير الظروف الملائمة لإنعاش التنمية والبحث عن الحلول والوسائل الكفيلة بتحقيق نمو اقتصادي واجتماعي، الذي لن يتحقق دون دعم وخلق فرص لإنجاح الاستثمار بالنفوذ الترابي لمجال تدخلها.

وتساهم الجماعات الترابية، الجهات ومجالس العمالات والأقاليم والجماعات، في دعم جهود الاستثمارات بفضل الصلاحيات التي تقوم بها في تدبير الشأن المحلي، وتحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية للمجالات الترابية التي تمثلها².

فالجهات التي تعتبر الإطار الأنسب للتنمية المحلية، والامتداد الترابي لمجهودات الدولة الهادفة إلى تطوير أداء الاقتصاد والسكنة، فهي تقوم¹ بالأعمال اللازمة لجذب الاستثمار والتشجيع على إنجاز تلك الاستثمارات وتوطين وتنظيم مناطق للأنشطة الاقتصادية بالجهة، والحرص على تحسين جاذبية المجال الترابي للجهة وتقوية تنافسيته الاقتصادية.

أما الجماعات فيدخل ضمن مجال اختصاصاتها المحددة في المادتين 86 و85²، القيام بالأعمال اللازمة لإنعاش الاستثمارات الخاصة وإنجاز البنيات التحتية والتجهيزات وإقامة مناطق للأنشطة الاقتصادية وتحسين ظروف المقاولات. وخلق إطار محلي للتنمية الاقتصادية والاجتماعية.

وتقوم مجالس العمالات والأقاليم³ بدورها بمهام التنمية الاجتماعية والاقتصادية بالوسطين الحضري والقروي، كما تحرص على تعزيز النجاعة والتعاون بينالجماعات المتواجدة بترابها.

²- منح المشرع للجماعات الترابية(الجهات ومجالس العمالات والأقاليم ومجالس الجماعات) صلاحية خلق وإحداث شركات وأجهزة تساعدها على القيام بالمهام المنوطة بها في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتدبير الشأن المحلي. وفي هذا الإطار:

- تنص المادة 128 من القانون رقم 14-111 المتعلق بالجهات على: "لأجل تمكين مجالس الجهات من تدبير شؤونها، يحدث لدى كل جهة، تحت اسم "الوكالة الجهوية لتنفيذ المشاريع"، شخص اعتباري خاضع للقانون العام، يتمتع بالاستقلال الإداري والمالي، يشار إليه باسم*الوكالة* يكون مقر الوكالة داخل الدائرة الترابية للجهة."

1 - المادتين 80-82 من القانون رقم 14.111 المتعلق بالجهات سبقت الإشارة إليه .

2 - المادتين 86-85 من القانون رقم 14.113 المتعلق بالجماعات تمت الإحالة عليه أعلاه.

3 - المادتين 78-79 من القانون رقم 14.112 المتعلق بالعمالات والأقاليم الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 84-15-1 بتاريخ 7 يوليو 2015 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6380 بتاريخ 23 يوليو 2015.

ولهذه الغاية تعمل على توفير التجهيزات والخدمات الأساسية خاصة في الوسط القروي، ومحاربة الهشاشة والإقصاء في مختلف القطاعات الاجتماعية وتوفير الخدمات وإنجاز المشاريع أو الأنشطة التي تتعلق بالتنمية الاجتماعية.

الفقرة الثانية: التزامات طرفي عقود الشراكة في إطار التهيئة السياحية.

تنشأ الالتزامات المتبادلة بين الأطراف المتعاقدة في إطار اتفاقية التهيئة السياحية بمجرد التوقيع على بنود هذه الاتفاقية والعقود الملحقة بها التي تحدد شكليات وشروط تنفيذ بنود الاتفاقية.

وتشكل اتفاقيات الاستثمار في عمليات التهيئة السياحية الرابطة القانونية التي تنظم العلاقة التعاقدية¹ بين السلطة الحكومية المشرفة على عمليات التهيئة السياحية والمستثمر/المهيا، شخصا طبيعيا كان أم شخصا اعتباريا، والذي يتعين عليه مباشرة إنجاز عمليات التهيئة والتجهيز وفق الإطار المتفق عليه.

وتبعا لبنود اتفاقية التهيئة السياحية والوثائق ودفاتر التحملات المرفقة بها، يلتزم المهيا/المستثمر بإنجاز وتهيئة الموقع السياحي في حدود الشكل المتعاقد بشأنه (ثانيا)، أما الحكومة فهي ملزمة بمواكبة عمليات التهيئة وإنجاز التجهيزات خارج الموقع (أولا).

أولا: التزامات الدولة بخصوص عمليات التهيئة السياحية.

1- تتم هذه العلاقة التعاقدية في إطار عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص المنظمة بموجب القانون رقم 86-12 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.192 بتاريخ 24 ديسمبر 2015 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6328 بتاريخ 22 يناير 2015. = = يعرف هذا القانون في مادته الأولى عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص بأنه عقد محدد المدة، يعهد بموجبه شخص عام إلى شريك خاص مسؤولية القيام بمهمة شاملة تتضمن التصميم والتمويل الكلي أو الجزئي والبناء أو إعادة التأهيل وصيانة أو استغلال منشأة أو بنية تحتية أو تقديم خدمات ضرورية لتوفير مرفق عمومي.

وتضيف نفس المادة أنه يقصد بالشخص العام: الدولة والمؤسسات العمومية التابعة للدولة والمقاولات العمومية، أما الشريك الخاص: هو شخص معنوي خاضع للقانون الخاص، بما في ذلك الشخص المعنوي الذي يمتلكه شخص عام رأسماله كلياً أو جزئياً. وبخضع إبرام هذه العقود لمبادئ حرية الولوج والمساواة في المعاملة والموضوعية والمنافسة والشفافية واحترام قواعد الحكامة الجيدة (المادة الثالثة من نفس القانون).

ويتم إبرام عقود الشراكة بين القطاع العام والخاص وفق مساطر التنافس أو طلب العروض المفتوح أو بالإقتناء المسبق أو وفق المسطرة التفاوضية، وقد حددت المواد الخامسة والسادسة والسابعة من القانون المذكور، طرق إبرام عقود الشراكة:

- التعاقد طبقاً لمسطرة الحوار التنافسي: يمكن هذه الطريقة الشخص العام، على أساس برنامج عملي ونظام الدعوة إلى التنافس يعده بنفسه، وبعد إعلان إشهاري، بإجراء مناقشات مع مترشحين للتعرف على الحل أو الحلول التي من شأنها تلبية حاجياته (المادة الخامسة).

- مسطرة طلب العروض المفتوح: مسطرة يقوم بموجبها الشخص العام بعد دعوة للمنافسة باختيار العرض الأكثر فائدة من الناحية الاقتصادية، تمكن هذه الطريقة الشخص العام من التحديد المسبق للأئحة المترشحين المقبولين لإيداع العروض (المادة السادسة).

- المسطرة التفاوضية: يمكن إعتبارها طريقة إستثنائية لأنها لا تخضع للإشهار المسبق أو لنظام الدعوة للمنافسة أو هما معاً، وتبرم عقود الشراكة بموجبها في حالات الإستعجال ولدواعي تتعلق بالدفاع الوطني والأمن وعند عدم إمكانية إنجاز الخدمة أو استغلالها لاعتبارات تقنية أو قانونية إلا من قبل فاعل وحيد من القطاع الخاص (المادة السابعة). (أنظر القانون رقم 86.12 والصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.192 بتاريخ 24

ديسمبر 2014 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6328 بتاريخ 22 يناير 2015).

تندرج العمليات العقارية المرتبطة بالتهيئة، وإنجاز البنيات التحتية، والتجهيزات الأساسية إحدى المهام الرئيسية التي تقوم بها الدولة باعتبارها عنصر فاعلا ومتدخلا في التهيئة الحضرية والقروية وتنفيذ سياسة التعمير خدمة للمصلحة العامة للجماعة.

وفي إطار عمليات التهيئة السياحية الجديدة، التي تركز على إعداد مجموعة من المناطق السياحية بمجالات حساسة، كالمجال الساحلي الذي يشهد تنافسا مجاليا بين الأنشطة الاقتصادية المختلفة، وكذلك في أوساط طبيعية خاصة، تصنف ضمن لائحة المواقع الرطبة كمحطة السعيدية التي تقع بالقرب من جوار حوض ملوية والمناطق الأخرى داخل النطاق الغابوي.

وإن التهيئة السياحية بالمجالات المذكورة، تتطلب دراسات التأثير على البيئة، وعمليات تدخلية خاصة تأخذ بعين الاعتبار خصوصية هذه المناطق، وضرورات تهيئتها لإنجاز المشاريع السياحية، وهي مهام ليس باليسيرة تحتاج مجهودات كبيرة لضمان اندماجها مجاليا بهذه المناطق، دون أن تكون لها انعكاسات سلبية على المجالات المستقبلية لعمليات التهيئة.

والأكيد أن مصادر التزامات الدولة في إطار عمليات التهيئة، تعود بالأساس إلى الإطار العام للاستثمار الذي ينظمه القانون الإطار رقم 95-118 بمثابة ميثاق للاستثمار والقوانين الأخرى الجاري بها العمل. والتزامات خاصة تضمن بعقود الشراكة² المبرمة مع المستثمر بخصوص المنطقة موضوع التهيئة والتجهيزات المتفق على إنجازها .

وإن خلق بيئة استثمارية بالمغرب، يتعين أولا التزام الدولة وتقديمها ضمانات فعلية تعزز ثقة المستثمرين، وتشجعهم على توظيف أموالهم والاستثمار في القطاعات الاقتصادية المختلفة.

من هذا المنطلق، حدد ميثاق الاستثمار التدابير القانونية والمؤسسات واللجن الموازية، والتزام الدولة اتجاه المستثمر بتوفير الأراضي³ اللازمة لاستقبال عمليات التهيئة

1- القانون رقم 95 – 18 بمثابة ميثاق الاستثمار تمت الإشارة إليه.

2- تعتمد الدولة والمؤسسات العمومية التابعة لها على عقود الشراكة كآليات للاستفادة من القدرات الابتكارية للقطاع الخاص، وكضرورة للتوفيق بين الاستجابة للإنتظارات المتزايدة فيما يخص المرافق العمومية وبين محدودية الموارد المالية المتوفرة. (أنظر ديباجة قانون الشراكة رقم 86.12 سبقت الإحالة إليه).

3- المادة 17 من الاتفاق الإطار المؤرخ في 2001/1/10.

والمشاريع السياحية، والمساهمة في تحمل جزء من نفقات اقتناء الأراضي اللازمة لإنجاز الاستثمار، ووضعها رهن إشارة المستثمرين بأئمة تنافسية¹ و تحمل نفقات البنيات الأساسية الخارجية، ومصاريف التكوين المهني لتأهيل الموارد البشرية في ميادين الخدمات السياحية والفندقة.

وكذلك، كان للبعد الترابي للاستثمار حضور قوي في إطار التزام الدولة بخلق مناخ الاستثمار من خلال خلق آليات مؤسسية (المراكز الجهوية للاستثمار)، ومنح صلاحيات تقريرية لولاة الجهات من أجل تسريع اتخاذ القرارات وتحمل المسؤولية في تنمية الاستثمارات الترابية.

إلى جانب هذه الالتزامات والضمانات التي نصت عليها قوانين تحفيز الاستثمار، يعتبر الأمن والاستقرار الذي يعرفه المغرب في ظل التحولات الإقليمية والدولية سواء على المستوى الاقتصادي أو الاجتماعي أو الأمني، عاملا مساعدا على الاستثمار، ومن بين أهم وظائف ومسؤوليات الدولة التي يتعين عليها ضمان سلامة المواطن، وحماية ممتلكاته، وحفظ السلم الاجتماعي، وطمأنة المستثمرين لتوظيف أموالهم والمساهمة في مشروع تحديث البلاد.

والملاحظ ان التغييرات الأمنية الإقليمية التي شهدتها عدة دول كتونس، ومصر، وليبيا وسوريا، وكذلك الأزمة الاقتصادية الأوروبية، ساهمت بشكل واضح في تنامي وتزايد الاستثمارات خاصة في القطاع السياحي الذي استفاد كثيرا من هذه العوامل، في ظل التوازن الاقتصادي والاستقرار والأمن الذي يشهده المغرب. فخلال السنوات الأخيرة، ارتفعت وثيرة الإقبال السياحي على المغرب لتصل سنة 2010 حوالي 9.3 مليون سائح، كما تطور وتنوع المنتج السياحي المغربي والخدمات المقدمة (المنتج الشاطئ والمنتج الثقافي والمحلي والقروي...).

لقد كانت للتدابير المتخذة والأمن والاستقرار، دورا حاسما في تنامي الاستثمار بالمغرب لكن يتعين أن يأخذ بعين الاعتبار النتائج العكسية التي يمكن أن تنتج عن الحركة

¹ - المادة 18 من الاتفاق الإطار المؤرخ في 2001/1/10.

غير المسبوقة للمشاريع والأوراش السياحية خاصة بمجال حساس كالساحل الذي يعاني مشاكل قانونية وبيئية.

وفيما يتعلق بالتزامات الحكومة المضمنة باتفاقية التهيئة والتي يمكن أن نطلق عليها بالالتزامات الخاصة، نأخذ في هذا الإطار كنموذج الالتزامات المضمنة بالاتفاقية الموقعة بين الحكومة وشركة "صندوق الإيداع والتدبير - التنمية"، تتعلق بتهيئة منطقة مارينا الدار البيضاء بتاريخ 27 مارس 2006، نصت هذه الاتفاقية على التزامات الدولة التالية:

بموجب هذه الاتفاقية تلتزم الحكومة ب:

- إخراج وتقويت أراضي الملك العام القابلة للتقويت إلى المستثمر بعد تصنيفها وتطهيرها من أي نزاع عقاري أو تحمل.
- مواكبة المستثمر في تحقيق مشروع مارينا الدار البيضاء ومشروع التأهيل المقترح.
- منح رخص الاحتلال المؤقت للملك العام المينائي، بالتدخل لدى الوكالة الوطنية للموانئ والاحتلال المؤقت، لشغل أجزاء الملك العام البحري بالتدخل لدى وزارة التجهيز والنقل، وذلك لمدة 20 سنة قابلة للتجديد.
- تحمل جزء من مصاريف تكوين الموارد البشرية، بالتنسيق مع مكتب التكوين المهني وإنعاش الشغل وفق القوانين الجاري بها العمل.
- منح إعفاءات ضريبية للمنعشين وفقا للقوانين الجاري بها العمل.
- في حالة عدم تمكن المستثمر من الحصول على رخصة التجزئة ورخصة البناء، تتدخل الحكومة لدى الهيئات المعنية للحصول عليها لفائدته في أجل لا يتعدى شهرين من تاريخ إيداع طلب الوثائق.
- والواضح أن دور الحكومة في إطار اتفاقيات التهيئة السياحية، يتجلى أساسا في توفير الظروف المساعدة للمستثمر ومواكبته منذ توقيع اتفاقية الاستثمار وإبرام العقود مع الحكومة، إلى حين إنجاز الأشغال وتقويت الأراضي للمنعشين العقاريين.
- وفي هذا السياق تسهر الحكومة على التنسيق بين المستثمر والمصالح الإدارية المختلفة، من أجل تسهيل الحصول على الوثائق الإدارية، كما تقوم كذلك بإنجاز البنيات

الأساسية الخارجية⁽¹⁾، والتي يقصد بها كل الأعمال المنجزة خارج الموقع والهادفة إلى تجهيز الأراضي المقام المشروع فيها بشبكات للطرق والصرف الصحي... وغيرها من البنيات التي من شأنها أن تساعد على اندماج المنطقة السياحية في محيطها وعلى انفتاح الساكنة المحيطة على مجال المنطقة السياحية.

ثانياً: التزامات المستثمر المكلف بعمليات التهيئة السياحية.

يمثل المستثمر أو المنمي أو المهيأ حسب التعبير، الطرف الثاني في اتفاقيات التهيئة السياحية الذي يحظى بثقة واختيار العرض المناسب الذي تقدم به إثر إعلان طلب العروض المنظم من طرف الدولة بخصوص التهيئة السياحية.

مقابل التدابير والتشجيعات التي تقوم بها الدولة لتحسين الخدمات الإدارية والمالية والقانونية المرتبطة بالاستثمار، والالتزامات والضمانات التي تلتزم بها الدولة في اتفاقيات الاستثمار، هناك أيضاً التزامات¹ وشروط تفرض على المستثمر الذي يلتزم بإنجاز عمليات التهيئة السياحية وفق النموذج والمشروع الذي تقدم به خلال ترشحه لطلب العروض، والذي على أساسه وقع الاختيار. ويتعين على المستثمر أن ينجز مشروعه في إطار الضوابط القانونية الجاري بها العمل، واحترام وثائق التعمير المصادق عليها، والتقيّد بالشروط والالتزامات المضمنة بدفاتر التحملات المرفقة بالاتفاقية.

(1)- المادة 18 من الاتفاق الإطار 2001-2010 بتاريخ 2001/01/10.
1- يحدد عقد الشراكة بين القطاع العام والخاص تبعاً للمادة الثانية عشرة من القانون رقم 86.12 المذكور أعلاه، حقوق الأطراف المتعاقدة والتزاماتها، ويتضمن لزوماً وعلى الخصوص البنود والبيانات التالية:

- تحديد الأطراف المتعاقدة،
- موضوع عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص،
- مدة عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص،
- أهداف حسن الأداء المنوطة بالشريك الخاص،
- كفاءات التمويل،
- كيفية دفع أجره الشريك الخاص،
- تقاسم المخاطر بين الطرفين،
- المستخدمون،
- توازن عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص في حالة حادث فجائي أو قوة قاهرة،
- إجراءات وآليات تتبع ومراقبة تنفيذ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص،
- الجزاءات في حالة عدم احترام بنود عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص وفوائد عن التأخر عن أداء الأجرة،
- شروط التعاقد من الباطن
-
- النظام القانوني للأموال،
- طرق تسوية النزاعات،
- حالات وشروط الفسخ،
- تاريخ الشروع في تنفيذ عقد الشراكة بين القطاع العام والخاص.

- وفي هذا الإطار يلتزم المستثمر -تبعاً لنموذج اتفاقية مارينا الدار البيضاء - بما يلي:
- احترام الآجال المحددة لإنجاز عمليات المشروع.
 - مباشرة الدراسات المتعلقة بملف رخصة التجزئة ورخصة البناء وفقاً لمقتضيات القانون 90-25، فور التوقيع على الاتفاقية.
 - العمل على استثمار كل المبلغ المتفق عليه والمحدد بالاتفاقية.
 - إنجاز عمليات التهيئة والبنيات التحتية داخل الموقع وفق المقتضيات دفتر التحملات التعميرية وملف رخصة التجزئة المصادق عليها من طرف السلطات المختصة داخل الأجل المحدد لتحقيق هذه العمليات.
 - تأمين والقيام بعمليات التسويق والإنعاش للمشروع لدى الوحدات الفندقية والمنعشين ووكالات الأسفار.
 - احترام معايير الجودة والأثمان التنافسية المتفق عليها عند تسويق الوحدات الفندقية والقطع الأرضية.
 - العمل على تضمين عقود وعد البيع وعقود البيع النهائية شروطاً على الملك، تتمثل في شرط التجهيز والشروط الفاسخ يتعلق بضرورة احترام المشتري دفتر تحملات تجهيز البقع الذي أعده للمستثمر ووافقت عليه اللجنة المحلية للمتابعة.
 - إمكانية استرجاع المستثمر للقطع التي لم يتم تجهيزها من طرف المنعشين وفقاً لعقد البيع والشروط المضمنة به.
 - عرض عقود وعود البيع وعقود البيع النهائية على اللجنة المحلية للمتابعة من أجل الموافقة عليها.
 - تسليم مجاناً إلى السلطات المختصة البنيات التحتية داخل موقع المنطقة والتي سيتم ربطها بشبكة التجهيز العامة (الكهرباء والماء الصالح للشرب...).
 - يعمل المستثمر داخل أجل 12 شهر من تاريخ توقيع الاتفاقية على وضع نظام تدبير مشروع مارينا الدار البيضاء.
 - إنجاز الميناء الترفيهي من طرفه أو بواسطة المستغل مع إنجاز التجهيزات التقنية الضرورية للميناء.

- احترام معايير الجودة والتمن التنافسي عند تفويت البقع الأرضية للمنعشين، واحترام معايير الجودة في البناء مع تخصيص واجهة المشروع المقابلة للبحر للفنادق ومحلات الترفيه السياحي.

- الأخذ بعين الاعتبار عند إنجاز المشروع السياحي الضوابط البيئية والحفاظ على الوسط الذي تقام به عمليات التهيئة.

وفيما يتعلق بالنزاعات⁽¹⁾ التي يمكن أن تثار بين الحكومة والمستثمر بشأن الإخلال ببنود الاتفاق أو خرق أحدها، فإنها تعرض أولا في إطار المسطرة الحبية على اللجنة⁽²⁾ المابين وزارية للاستثمارات التي تنعقد تحت رئاسة الوزير الأول، وفي حالة عدم التوصل إلى صلح¹ وتوافق بين الأطراف، يعرض النزاع على المحكمة الإدارية بالرباط التي تبقى هي المختصة في هذا المجال².

وتتضمن الاتفاقية أيضا تعويضات متبادلة لفائدة الأطراف في حالة إخلال أحدهم بالتزاماته العقدية، بحيث تنص الاتفاقية على مسطرة وكيفية تحديد التعويضات والشكليات المتعلقة بالمسطرة من حيث التبليغ والإنذار وتحديد مبلغ التعويض.

ويتبين من خلال تحديد الالتزامات المتبادلة بين الطرفين، أن الاتفاقات التعاقدية في شكلها الجديد المنظم بموجب القانون³ رقم 12-86 المتعلق بعقود الشراكة⁴ بين القطاع العام

(1)- تتراوح مدة عقد الشراكة مابين خمس وثلاثين سنة ويمكن تبديدها، بصفة إستثنائية، إلى خمسين سنة وذلك حسب الطبيعة المعقدة للمشروع وخصوصياته التقنية والإقتصادية والمحاسبية والمالية (الفقرة الأخيرة من المادة 13 من القانون رقم 86.12 المذكور أعلاه). لكن يمكن فسخ عقد الشراكة قبل إنتهاء مدته باتفاق الطرفين في حالة القوة القاهرة أو اختلال توازن العقد أو لسبب تقتضيه المصلحة العامة أو الفسخ بالتراضي، كما يمكن فسخ عقد الشراكة من قبل الشخص العام في حالة خطأ جسيم يرتكبه الشريك الخاص، ويتعين أن تكون أوصاف الخطأ الجسيم وحالات القوة القاهرة واختلال توازن العقد وشروط الفسخ محددة في العقد مسبقا. (أنظر المادة 26 من القانون رقم 86.12 المذكور أعلاه).

- للمزيد من الفصيل حول المسؤولية العقدية الناجمة عن الإخلال بالالتزامات العقدية وحالات وشروط الفسخ راجع كتاب: عبد القادر العرعاري: المسؤولية العقدية للمقاو والمهندس المعماري بالمغرب، مطبعة دار الأمان- الرباط، الطبعة الثانية، 2010.

- عبد الرحمان الشراقوي: القانون المدني، دراسة حديثة للنظرية العامة للالتزام على ضوء تأثيرها بالمفاهيم الجديدة للقانون الإقتصادي، الكتاب الأول: مصادر الإلتزام، الجزء الأول، مطبعة المعارف الجديدة- الرباط، الطبعة الثانية: 2014

(2)- بعد صدور القانون رقم 12-86 المنظم لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص تم إحداث لجنة لدى الوزير المكلف بالمالية تسمى " لجنة الشراكة بين القطاعين العام والخاص" بموجب المرسوم التطبيقي رقم 2.15.45 بتاريخ 24 ماي 2015 للقانون المذكور. فيما يتعلق بمهام وأعضاء اللجنة انظر المادتين الخامسة والسادسة من المرسوم التطبيقي. وبتاريخ 3 أغسطس 2015 صدر قرار لوزير المالية رقم 15. 2846 بتعيين أعضاء اللجنة الوزارية المكلفة بالشراكة بين القطاعين العام والخاص، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6397 بتاريخ 21 سبتمبر 2015

1-تنص المادة المتعلقة بكيفية تسوية النزاعات من القانون رقم المذكور أعلاه على: " ينص عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص من أجل حل النزاعات على اللجوء إلى مساطر الصلح والوساطة الإتفاقية أو التحكيم أو المساطر القضائية.

.....".

2- يتعلق الأمر بالنموذج الذي أدرجناه، والمتعلق باتفاقية تهيئة مارينا الدار البيضاء السالف ذكرها.

3- القانون رقم 12-86 المتعلق بعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص، والصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.192 بتاريخ 24 ديسمبر 2004 والمنشور بالجريدة الرسمية عدد 6328 بتاريخ 22 يناير 2015.

4- يعرف عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص: " بأنه عقد محدد المدة، يعهد بموجبه شخص عام إلى شريك خاص مسؤولية القيام بمهمة شاملة تتضمن التصميم والتمويل الكلي والجزئي والبناء وإعادة التأهيل وصيانة أو إستغلال منشأة أو بنية تحتية أو تقديم خدمات ضرورية لتوفير مرفق عمومي"، أنظر الفقرة الأولى من المادة الأولى من نفس القانون المذكور أعلاه.

والخاص، تحاول أن تأخذ طابعا تعاقديا أقرب إلى الالتزامات في إطار العقود الخاصة التي تبرم وفق قواعد القانون الخاص، بالرغم من كون أحد طرفي العقد يمثل السلطة العامة، وأن النزاع¹ في شأن الالتزامات المضمنة باتفاقيات الاستثمار تعرض على القضاء الإداري. لكن تحفظ الاتفاقية امتيازات للمستثمر كالمطالبة بالتعويض في حالة فسخ² العقد من طرف الشخص العام، و تخلق نوع من التوازن العقدي بين الطرفين.

المبحث الثاني: آفاق وحدود الحماية القانونية للمجال الساحلي على ضوء قانون الساحل والقوانين البيئية.

إن امتداد الساحل على مساحة واسعة من المجال الإقليمي المغربي شكل أحد مواطن القوة بفضل الوظائف الأمنية والإقتصادية والاجتماعية التي يقدمها. أهميته هاته جعلت منه مجالا جذابا للأنشطة الإقتصادية المتنوعة والسكنة، مما أثر سلبا على الساحل ومجالاته البيئية.

ولتدارك تدهور وتراجع الموارد البيئية الساحلية نتيجة الضغط الإقتصادي والسكاني - في غياب قانون خاص بالساحل-، نادى الفاعلون بضرورة التدخل لتقنين وتنظيم الساحل، واتخاذ تدابير الحماية والوقاية للحد من التدخلات العشوائية للأفراد والمؤسسات، وكذلك التحكيم بين الأنشطة الإقتصادية والاجتماعية المتنافسة مجاليا بالساحل والتي يتطلب نموها وتطورها القرب من البحر.

ولقد توجت مجهودات الفاعلين بصدور القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل. شكل هذا القانون إضافة مهمة عززت الترسانة القانونية التي تعني بالحماية القانونية للمجالات والأنظمة البيئية الوطنية، والتي يعد الساحل أحد أبرز مكوناتها.

- وتتراوح مدة عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص ما بين خمس سنوات وثلاثين سنة، ويمكن تمديدتها بصفة إستثنائية إلى خمسين سنة (المادة 13 من نفس القانون).
- وبصادق على عقود الشراكة المبرمة بين الدولة والقطاع الخاص بموجب مرسوم، أما تلك المبرمة بين القطاع الخاص والمؤسسات العمومية فتتم المصادقة عليها من طرف مجلسها الإداري ومن طرف السلطات الوصية على هذه المؤسسات. (المادة 10 من نفس القانون).
1- يتضمن عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، بنود تحدد كيفية تسوية النزاعات بين الطرفين، والمتمثلة في اللجوء إلى مساطر الصلح والوساطة الاتفاقية أو التحكيم أو المساطر القضائية. (المادة 27 من نفس القانون).
2- حدد القانون المنظم لعقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص المذكور أعلاه، حالات وشروط فسخ عقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص قبل إنتهاء مدته باتفاق الطرفين في حالة القوة القاهرة التي تكون محددة في العقد، أو كان هناك إختلال توازن العقد أو لسبب تقتضيه المصلحة العامة أو الفسخ بالتراضي، كما يمكن فسخ العقد من قبل الشخص العام في حالة خطأ جسيم يرتكبه الشريك الخاص، ويكون التعويض الناتج عن حالات فسخ عقد الشراكة لسبب من الأسباب السابقة، محررا في العقد. (المادة 26 من القانون المذكور).

وجاءت مضامين، وأهداف، ومبادئ قانون الساحل الجديد منسجمة ومتوازنة مع توجهات ومبادئ القانون الدولي البيئي، وقواعد النصوص القانونية الوطنية ذات الصلة بالقطاع البيئي¹. إذ شكلت الإتفاقيات الدولية والقوانين المتعلقة بالمجالات البيئية إلى جانب قانون الإطار رقم 99-12 بمثابة الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، مرجعيات أساسية استوحى منها قانون الساحل مبادئه وأهدافه وغاياته.

ومما لاجدال فيه، أن صدور القانون المتعلق بالساحل، يشكل لبنية أساسية لحماية ووقاية وتهيئة الساحل، ويدعم المجهودات والأهداف والمرامي التي جاءت بها النصوص القانونية البيئية الأخرى (المطلب الأول)، وذلك بالرغم من الحدود القانونية والإشكالات التي تتخلل نصوص قانون الساحل (المطلب الثاني)، وبشكل خاص فيما يتعلق بحدود تدابير الحماية والتهيئة، ومحدودية مشاركة كافة الفاعلين في تدبير الساحل.

المطلب الأول: قانون الساحل: مقتضيات قانونية لحماية ووقاية الساحل.

جاء القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل ليكمل سلسلة النصوص القانونية المرتبطة بالقطاع البيئي وإعداد التراب² والتنمية المستدامة، وحماية الأوساط والمجالات البيئية. وقد عمل المشرع الوطني منذ أكثر من عقد من الزمن على تقنين القطاع البيئي إيمان منه بضرورة تمكين المغرب من قوانين بيئية ملزمة تنظم تدخلات الأفراد والإدارات، وتحمي وتحافظ على الموارد الطبيعية والتوازنات البيئية.

1- تعززت تدابير الحماية القانونية للمجالات البيئية في السنوات الأخيرة بصور عدة نصوص قانونية الهدف منها حماية مجالات البيئة وضمان استدامتها، تتعلق أساسا بحماية واستصلاح البيئة ودراسة التأثير على البيئة وحماية الهواء من التلوث وتدبير النفايات، فضلا عن النصوص القانونية المتعلقة بالطاقة المتجددة وقانون المحميات الطبيعية والمنزهات... وغيرها من النصوص القانونية ذات الصلة بقطاع البيئة. (تمت الإشارة إلى هذه القوانين سابقا).

2- هناك مشروع قانون يتعلق بإعداد التراب الوطني أعد سنة 2013 لازل لم يستكمل المسطرة التشريعية. يتوخى هذا المشروع - حسبما هو مبين في ديباجته- الأهداف التالية:

على المدى القريب:

- تعزيز دور إعداد التراب كخيار استراتيجي من أجل جعل التنمية، مستدامة متوازنة وتهم سائر التراب الوطني،
- إحداث هيئات تشاورية على المستويين الوطني والجهوي تهتم بتنسيق التدخلات العمومية مع الأخذ بعين الاعتبار خيارات وتوجهات السياسة الوطنية لإعداد التراب الوطني.
- توفير وثائق جديدة للتخطيط تساهم لامحال في وضع تصورات مندمجة لتنمية المناطق ذات العوز خاصة في العالم القروي ومناطق الاستقبال بضواحي المدن.

أما على المدى المتوسط والبعيد:

- تعزيز التناسق والإلتقائية بين مختلف السياسات العمومية وإنتاج الأدوار والآليات الكفيلة بضمان تحقيق هذا المبتغى،
- دعم وتعزيز التماسك الاجتماعي وتجاوز صعوبات اندماج في الأوساط الحضرية،
- تحفيز الاستثمار باعتباره دعامة أساسية، ليس للاقتصاد فحسب، بل أيضا للحد من التفاوت بين المجالين الحضري والقروي،
- تفعيل دور المجلس الأعلى لإعداد التراب الوطني كجهاز للتشاور وإبداء الرأي في المسائل والقضايا التي تهم مجالتنا الترابية،
- تجاوز المقاربة القطاعية وتبني مقاربة ترابية مبنية على التشاور والحوار بين مختلف المتدخلين بهدف توفير شروط الإندماجية إن على مستوى مجالات المشاريع أو على مستوى المشاريع الترابية،
- المساهمة في تطوير مسلسل اللامركزية واللامركزية عبر إشراك ممثلي الدولة وممثلي السكان في تدارس قضايا التنمية الجهوية

وقد شكلت النصوص القانونية المتعلقة بالبيئة، الصادرة قبل صدور قانون الساحل المذكور لبنية أساسية ومنطلق التنظيم الفعلي للقطاع البيئي، وأساس قانوني يستند عليه لحماية ووقاية الساحل، واستصلاح التراجعات والتدهور الذي باتت تشهده الأنظمة البيئية الساحلية (الفرع الثاني).

لكن، وبالرغم من أهمية النصوص القانونية الخاصة بالقطاع البيئي، إلا انها تبقى نصوص عامة، يشمل نطاقه تطبيقها التراب الوطني ككل، وتتعلق بالمجالات البيئية الوطنية، مما كان معه لزوما إصدار قانون خاص بالساحل (الفرع الأول)، يتضمن مقتضيات قانونية ملزمة خاصة بالساحل توفر الحماية القانونية لمجالاته البيئية، وتنظم تدخلات الأفراد والمؤسسات والإدارات.

الفرع الأول: مقتضيات قانون الساحل تدابير للحماية والتدبير المندمج للساحل.

يهدف¹ القانون المتعلق بالساحل إلى الحفاظ على توازن الأنظمة البيئية الساحلية، وعلى التنوع البيولوجي وحماية الموروث الطبيعي والثقافي والمواقع التاريخية والمناظر الطبيعية، ووقاية الساحل من التلوث والتدهور وإعادة تأهيل المناطق والمواقع الملوثة والمتدهورة. ولتحقيق هذه الأهداف الطموحة، حدد² قانون الساحل مجموعة من المبادئ والقواعد الأساسية، من أجل تدبير وتهيئة مندمجة وناجعة للساحل وحمايته ووقايته من التلوث وإستصلاحه (الفقرة الأولى).

ولتنزيل المبادئ والأهداف الرامية إلى تدبير مندمج للساحل، جاء القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل، بأدوات تهيئة تخطط لتخصيصات استعمالات المجال الساحلي وتحدد تدابير حمايته والحفاظ مكوناته البيئية، تتمثل في المخطط الوطني للساحل يشمل نطاق تطبيقه الساحل الوطني ككل، والتصاميم الجهوية للساحل التي تهتم بحيز مجالي من الساحل (الفقرة الثانية).

1- أنظر المادة الأولى من القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل المذكور سابقا.

2- أنظر الفقرة الأولى من المادة الأولى من نفس القانون.

الفقرة الأولى: تدابير تهيئة وحماية الساحل المنصوص عليها بقانون الساحل

إن واقع المجال الساحلي المتسم بتراجع أنظمتها البيئية، وتركيز الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وارتفاع الكثافة السكانية مقارنة مع مناطق التراب الوطني الأخرى، دفع بالمشروع إلى التدخل لتقنين الساحل ووضع مجموعة من القواعد والتدابير الهادفة منها تحقيق حماية قانونية وتهيئة مندمجة للساحل (أولاً)، فضلاً على التنصيص على مجموعة من الاجراءات تفيد حماية واستصلاح الساحل (ثانياً).

أولاً: تهيئة الساحل: أولوية قانون الساحل الجديد

يعتبر تدبير التهيئة من بين أهم الإجراءات العملية التي يقوم عليها برنامج التدبير المندمج للساحل، فهي تدبير تدخلي، وقائي، وقبلي يمكن من وضع تصور ونموذج تخطيط للساحل بالشكل الذي يحافظ على موارده الطبيعية، وينظم إستعمالات مناطق المجال الساحلي وفقاً للتخصيصات المحددة بأدوات التهيئة الخاصة بالساحل.

وتتضح أهمية وأولوية التهيئة بقانون الساحل الجديد، في كونه خصص الباب الثالث منه في المواد من المادة 13 إلى المادة 23، للتدابير والإجراءات التي تهدف إلى تحقيق تهيئة ناجعة ومندمجة للساحل، تنسجم والأهداف المسطرة بقانون الساحل، وتتوافق وتتكامل مع التدابير البيئية، وتدابير إعداد التراب والتنمية المستدامة التي جاءت بها نصوص القانونية وأدوات التخطيط المجالي الأخرى.

وحدد المشروع تدابير وإعداد الساحل أساساً في إجراءات المنع، وتدابير إخضاع المشاريع المتعلقة بالساحل لدراسات التأثير على البيئة، وتدابير التخفيف والتقليص من الآثار المضرة والمؤثرة على النظام البيئي، إلى جانب التنصيص على إحداث إرتفاقات مجالية بالتصاميم الجهوية للساحل، والعمل على المواءمة بين وثائق التعمير وأدوات إعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة مع مبادئ وقواعد قانون الساحل.

وفي هذا الإطار، تنص المادة 13¹ من قانون الساحل على أنه يمنع المس بالحالة الطبيعية لشط البحر، أو حجز مياه البحر¹، أو الرصف²، أو الردم³، أو قطع الأشجار أو اجتثاثها، أو تغيير معالم أو شكل تضاريسها.

1- الفقرة الأولى من المادة 13 من قانون الساحل رقم 12-81 المذكور

وتضيف المادة 415 من نفس القانون، أنه يمنع البناء في المناطق التي تحدث بمحاذاة الساحل بواسطة التصاميم الجهوية للساحل، والتي يبلغ عرضها (100) متر تحتسب انطلاقاً من الحدود البرية⁵ للساحل، ويمكن أن يمد عرض هذه المنطقة الساحلية إلى أكثر من 100 متر في التصاميم الجهوية للساحل كلما كان ما يبرز ذلك⁶.

وتمنع مقتضيات المادة من نفس القانون 17 إحداث بنايات تحتية جديدة للنقل في منطقة يمتد عرضها لألفي (2000) متر، تحتسب من حدود منطقة منع البناء المحدثة بمحاذاة الساحل. ويمكن تمديد⁷ عرض هذه المنطقة بموجب التصميم الجهوي للساحل كلما كانت الطبيعة الجيومرفولوجية للموقع تبرر ذلك.

وفي نفس الإتجاه، يمنع قانون الساحل إحداث طرق مبلطة على الكتبان الساحلية أو على الشرائط الكتبانية⁸ الساحلية، أو على الأجزاء العليا للشواطئ. كما يمنع إحداث فضاءات مخصصة للمخيمات، أو عربات التخيم، أو فضاءات استعمال المركبات داخل المنطقة المحايدة للساحل المحدثة بواسطة التصميم الجهوي. وأيضاً، يمنع التخيم ووقوف المركبات المرتبطة بهذا النشاط⁹ خارج الفضاءات المحددة لهذا الغرض بالتصميم الجهوي.

وتضيف المادة 24¹⁰ من القانون 12-81 أنه يمنع استغلال الرمال¹¹ أو أي مواد أخرى من الشواطئ ومن الشرائط الكتبانية، ومن الجزء البحري للساحل إلا وفق إجراءات

1- ويقصد بالرصف تكديس الصخور اصطناعياً أو كتل خرسانية أو مواد أخرى على أرض المغمور قصد استخدامها كأساس لتشييد المنشآت المغمورة أو قصد ضمان حمايتها (المادة 2).

2- ويقصد بالردم: إنجاز حواجز اصطناعية مع تسرب مياه الساحل بشكل كلي أو جزئي (المادة 2).

3- تنص المادة 15 من القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل على: "يمكن تمديد عرض المنطقة التي يمنع فيها البناء... إلى أكثر من مائة متر (100م) في التصميم الجهوي للساحل، عندما تبرر ذلك التضاريس أو تعرية السواحل أو طبيعة التربة أو المحافظة على المناظر الطبيعية..."

4- تبعاً للمادة الثانية من القانون 12-81، يراد بحجز مساهم البحر: القيام بنصب حواجز اصطناعية لإحتواء مياه البحر.

5- تحدد الحدود البرية للساحل في الحد الأقصى من مد البحر عند ارتفاعه مع منطقة مساحتها ستة أمتار تقاس من الحد المذكور. (انظر الفصل الأول من الظهير الشريف الصادر في فاتح يوليو 1914 بشأن الأملاك العمومية).

6- المادة 16 من نفس القانون.

7- المادة 18 من نفس القانون.

8- المادة 20 من نفس القانون.

9- لمادة 21 من نفس القانون.

10- شريط كتباني ساحلي: يراد به وفق للمادة 2 من نفس القانون، شريط رملي نتاج عن تيار ساحلي يسمح بنمو بنايات خاصة.

11- وفي نفس الإطار جاءت ضوابط القانون رقم 13-27 المتعلق بالمقالع تتضمن عدة ضوابط، تهدف إلى الحفاظ على التوازنات البيئية وحمايتها ومعالجة الإختلالات و التحكم في طرف إستغلال رمال الكتبان الساحلية و الرمال الشاطئية، وجعل قطاع المقالع ينخرط في إطار التوجهات الجديدة لبلادنا حفاظاً على التوازنات البيئية وحمايتها، وتبني مقاربة شمولية ومندمجة لتطوير أساليب تدبير قطاع المقالع وعقلنة استغلالها ومراقبتها (انظر ديباجة القانون رقم 13-27 المتعلق بالمقالع والصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 66-1-1 الصادر بتاريخ 04 يونيو 2015 المنشور بالجريدة الرسمية عدد 6371 (2 يوليو 2015)).

قانونية تخضع للضوابط البيئية¹، ودراسة التأثير على البيئة ووفق تراخيص إسمية تحدد فيها الإدارة المانحة للرخص وإجبات والتزامات المرخص له باستخراج الرمال. ويتضح مما سبق، أن المشرع حاول من خلال وضع تدابير المنع المذكورة أعلاه، تنظيم استعمالات مناطق الساحل ومجالاته البيئية عبر التحيكم بين الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والتجمعات السكنية التي تستهدف مناطقها. إذ يتعين توطيد الأنشطة مجالياً بالساحل في المناطق المسموح بها، ووفق الضوابط القانونية المعايير والتخصيصات المحددة سلفاً بالتصاميم الجهوية للساحل، بما في ذلك، أماكن التخميم واستعمالات الشواطئ في موسم الإصطيف.

وإن اعتماد المشرع تدبير المنع القانوني، يهدف إلى وضع نموذج تهيئة بالساحل مندمجة تنسجم والإطار العام للتدبير المندمج للساحل، وتشكل إجراء احترازي، ووقائياً الغرض منه تنظيم استعمال المجال الساحلي، والحفاظ على المعالم الطبيعية وموارد الساحل، والحد من تزايد التركيز الإقتصادي و السكاني الغير المتحكم فيه.

كذلك، إن من شأن حظر ومنع البناء، وإحداث الطرق والبنيات التحتية الثقيلة بالمناطق الساحلية التي تحددها التصاميم الجهوية، أن يجنب الساحل من فقدان مساحات واسعة من الكتبان الرملية، والغابات والموارد الطبيعية، ون استهلاك رصيده العقاري مما سيكون له أثر إيجابي على المجال الساحلي والسكنة والموارد البيئية.

وإلى جانب تدبير المنع، وسع القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل من نطاق دراسات التأثير على البيئة⁽¹⁾، بحيث يفرض خضوع جميع المشاريع الاقتصادية والاجتماعية، التي يسمح لها استثناءاً بالقرب من البحر لدواعي اقتصادية وأمنية بالتواجد داخل المناطق الممنوع فيها البناء، إلى دراسات التأثير على البيئة، وذلك بهدف تقييم ومعرفة

1- تنص المادة الرابعة من القانون رقم 13-27 المتعلق بالمقالع على: "يجب وضع مخططات لتدبير المقالع على صعيد كل جهة من جهات المملكة لتزويد السوق بمواد المقالع.

يجب أن تتقيد المخططات الجهوية لتدبير المقالع بأحكام النصوص القانونية والتنظيمية الجاري بها العمل وخاصة فيما يتعلق بالصحة والسلامة العامة والتعمير والبيئة وحماية الطبيعة والمآثر والتراث الثقافي والإنساني والمحافظة على الأصناف السمكية البحرية مكامنها والحفاظ على الموارد الغابوية وموارد القنص والموارد السمكية واستغلالها والمناطق المحمية والأصناف النباتية والحيوانية والاستثمار الفلاحي والاستغلال الغابوي".

(1)- القانون رقم 03-12 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة، سبق ذكره.

مسبقة لمدى الأثر الذي يمكن أن تحدثه هذه المشاريع على الساحل، للقيام بالمتعين بغرض ضمان توافق المشروع مع مؤهلات الجزء المعني من الشاطئ وخصائصه⁽²⁾.

وتتعلق الإستثناءات⁽³⁾ الواردة بالقانون رقم 12-81 من تدبير المنع و المنصوص عليها في المواد 13 و 15 و 17 و 19، أساس بالمشاريع الصناعية والموانئ الجوية وأشغال الحماية ضد آثار البحر، والأشغال الضرورية لإقامة أحواض الأحياء المائية، وكذلك البنيات التحتية للنقل البحري والمنشآت، وتجهيزات الطرق الجديدة، والأعمال الضرورية للسلامة البحرية أو الجوية. تخضع جميع هذه المشاريع لدراسات التأثير على البيئة طبقا لمقتضيات القانون رقم 03-12 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة.

وفي إطار تعزيز ضمانات الحماية القانونية والتهيئة المندمجة للساحل، فرض على المشرع السلطة المانحة للتراخيص، أن تضمن في عقود الإمتياز أو الترخيص¹، في حالة منح امتياز أو ترخيص بإنشاء ميناء ترفيهي أو استغلاله، على التدابير التي من شأنها التقليل من الآثار المضرة للمشروع على النظام البيئي و الساحل إلى حدها الأدنى.

وتضيف المادة 14 من قانون الساحل في فقرتها الثانية، أنه يمكن للسلطة المانحة أن تنص في عقد الإمتياز، أو الترخيص على تدابير غير مالية ترمي إلى تعويض عن الآثار المضرة الناجمة عن البناء أو الإستغلال.

والملاحظ، أن المشرع يحاول من خلال هذه القواعد القانونية التحيكم والتوفيق بين ضرورات التنشيط السياحي الذي يتطلب إنشاء موانئ ترفيهية في إطار إنعاش القطاع السياحي، وتنفيذ برامج ومضامين السياسية السياحية التي تتخذ من الساحل مجالا لتطوير القطاع، وكذلك بين إكراهات حماية البيئة والحفاظ على موارد الساحل. ولن يتأتى ذلك إلا من خلال ضمان تناسب وتوازن بين الأضرار والقدرة الإستيعابية للساحل، والعمل مسبقا بإلزام صاحب المشروع على الإلتزام بالضوابط البيئية، والعمل على تقليل الأضرار إلى الحد الأدنى.

(2) - رأي المحللين الإقتصادي والإجتماعي و البيئي حول حالة مجلس المستشارين حول مشروع قانون الساحل رقم 12-81 المتعلق بالساحل مطبوعات المجلس ص 31.

(3) - سوف نتطرق لهذه الإستثناءات بالتفصيل في المطلب الموالي المخصص لحدود الحماية القانونية للساحل .

1- المادة 14 من القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل المذكور.

يتبين من هذا التدبير - التقليل من الأضرار - أنه بالرغم من المعرفة القبلية بالأضرار التي لا يمكن تفاديها إلا بمنع إنجاز الموانئ الترفيهية التي تحتاج إلى مساحات واسعة وبنيات ثقيلة، إلا أن القانون يحاول التعامل معه بنوع من المرونة وفق قاعدة أخف الأضرار، بحيث يفرض على صاحب المشروع التقيد بالشروط والضوابط البيئية، وعدم تجاوز الإطار المضمن بعقد الإمتياز أو الترخيص، ودون خرق التدابير المنصوص عليها بالنصوص القانونية الجاري بها العمل.

إلى جانب ما سبق، ينص القانون المنظم للساحل على إحداث ارتفاعات مجالية بالساحل الهدف منها الحفاظ عليه وضمان تهيئة مندمجة. وفي هذا الإطار، نص على إحداث منطقة محاذية للساحل يمنع فيها البناء يبلغ عرضها 100 متر¹ تحتسب إنطلاقاً من الحدود البرية للساحل، ومنطقة ثانية عرضها ألفي متر (2000م)² تحتسب من حدود منطقة منع البناء.

ويحدد التصميم الجهوي للساحل حدود المنطقتين³، كما يمكن تمديدها كلما كانت المبررات تسمح بذلك. ويحدد كذلك، الغرض المخصص له المنطقة أو المناطق المعينة بالتصميم، والفضاءات الساحلية من الجزء البري المراد تهيئتها، أو إعادة تأهيلها، والمناطق التي تستوجب اتخاذ تدابير ترمي تسوية وضعيتها العقارية، وأماكن إحداث مسالك وممرات ولوج العموم إلى شط البحر ... وغيرها من التدابير والإرتفاقات المجالية التي تهدف في مجملها إلى تحقيق تهيئة مندمجة للساحل والحليولة دون إحتلاله بشكل غير قانوني.

ثانياً: تدابير وقاية الساحل من التلوث واستصلاحه.

فضلا عن تدابير الحماية والتهيئة، نص قانون الساحل على مجموعة من الإجراءات والتدابير العملية الرامية إلى وقاية الساحل من التلوث، والإيذاءات الناتجة عن المقذوفات والمواد الملوثة والمياه العادمة التي ترمى بالساحل دون معالجة مسبقة. وذلك، حفاظاً على جودة الساحل، وضمان استدامة موارده، وأدائه للوظائف الإقتصادية والإجتماعية، وتقديم

¹ - المادة 15 من القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل.

² - المادة 17 من نفس القانون.

³ - تنص المادة 12 من نفس القانون على: " تحدد الإدارة المختصة بمرسوم، في حالة غياب المخطط الوطني للساحل والتصاميم الجهوية للساحل، المنطقة أو المناطة الساحلية موضوع التهيئة والحماية والاستصلاح والمحافظة...".

خدمات الترفيه والتنشيط السياحي التي تعول عليها الدولة كمحدد هام لدعم النمو الإقتصادي والإجتماعي.

وفي هذا الإطار، يمنع تبعا للمادة 437 من قانون الساحل كل قذف يسبب تلوث الساحل⁵، إلا استثناء، وبعد الحصول على ترخيص تحدد مدته في خمس سنوات قابلة للتديد⁶ من الإدارة المختصة بصب المقذوفات السائلة التي لا تتجاوز الحدود القصوى، مقابل دفع إثاوة من طرف المستفيد في حالة تجاوز المقذوفات الحدود المسموح بها قانونا. وتحدد المادة 138¹ من نفس القانون المقذوفات الخاضعة لمقتضيات الترخيص تلك المتأتية من :

- السفن والمنصات والمنصات الإصطناعية المقامة في البحر والمركبات الهوائية،
- الأنشطة البرية ذات الطابع الصناعي، أو التجاري، أو الفلاحي، أو السياحي، أو غيرها،
- التجمعات السكانية،
- المقذوفات المتأتية من سفينة قصد تأمين سلامتها أو سلامة سفينة أخرى، أو سلامة طاقمها ... شريطة أن تكون هذه المقذوفات الوسيلة الوحيدة لمواجهة الخطر.

لكن، هناك حالات يمنع فيها الترخيص بصب مقذوفات سائل والتي تتمثل في الحالات التالية:

- عندما يتجاوز المقذوف الحدود القصوى الخاصة المذكور أعلاه.
- عندما يتم صب المقذوف في المناطق التي تستلزم تدابير خاصة قصد الحماية أو المحافظة، أو في مياه الإستحمام، أو بالمياه البحرية التي تقام فيها أنشطة تربية الأحياء أو أصناف النباتات أو الحيوانات التي تكون موضوع تدابير خاصة للحماية أو للمحافظة، أو بالمناطق المحمية المنشأة طبقا لمقتضيات القانون 07-22 المتعلق بالمناطق المحمية.

4- المادة 37 من القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل
5- تتماشى مقتضيات القانون مع القانون رقم 00-28 المتعلق بتدابير النفايات و التخلص منها، سبق ذكره، يهدف إلى وقاية صحة الإنسان والوحيش، والنبات، والمياه، والهواء، والتربة، والأنظمة البيئية، والمواقع والمناظر الطبيعية. والبيئية، من الآثار الضارة للنفايات وحمايتها منها (انظر بتفصيل أهداف ومرامي هذا القانون المادة 1 منه).
6- المادة 40 من قانون الساحل المذكور.
1- المادة 38 من نفس القانون.

كما يمنح القانون الإدارة

²المختصة، إمكانية إلزام مالكي ومستغلي المؤسسات والمنشآت التي تمارس أنشطة ذات طابع صناعي، أو صناعات غذائية أو تجارية أو سياحية أو تربية الماشية أو غيره، وضع نظام دائم لمعالجة المقذوفات قبل رميها بالساحل.

وتحقيقاً للإنسجام والتنسيق بين المتدخلين في ميدان التخطيط المجالي، ومزيدياً من الحماية والوقاية، أوجب المشرع ضرورة العمل على توجيه التعمير وإحداث التجمعات العمرانية³ أو توسيع التجمعات القائمة في اتجاه المجالات الأكثر بعداً عن الساحل. كما ألزم المشرع الإدارات المختصة بإعداد ووضع وثائق التعمير وضوابط البناء، وكل مخطط أو تصميم قطاعي يتعلق بإحداث مناطق عمرانية¹، في اتجاه المجالات القريبة من الساحل- في حالة غياب التصميم الجهوي للساحل - أن تضمن بهذه الوثائق التدابير التالية:

- القواعد والتدابير الضرورية، طبقاً لمقتضيات هذا القانون و النصوص المتخذة لتطبيقه، التي من شأنها حماية أنظمة البيئة والتوازنات البيولوجية والإيكولوجية للساحل،
- الحرص على تناسق مشاريع الإستثمار والتجهيز التي ستنجزها الدولة والجماعة الترابية والقطاع الخاص.

علاوة على ذلك، يجب على وثائق التعمير وضوابط البناء عند تحديد الطاقة الإستيعابية للمناطق التي تم تعميرها أو المزمع تعميرها، أن تأخذ بعين الاعتبار².

- المحافظة على الأوساط الطبيعية والتوازنات الإيكولوجية والموروث الثقافي للساحل.
- حماية المجالات اللازمة لمزاولة الأنشطة الفلاحية والغابوية والبحرية أو لتنميتها.
- شروط ولوج العموم إلى شط البحر وارتياح الشواطئ والمجالات الطبيعية، وكذا التجهيزات المرتبطة بها.

وحماية لحق الأفراد في الولوج بكل حرية إلى شط البحر وارتياح الشواطئ، باعتبارها ملك عاماً يتوخى تحقيق المنفعة العامة لكافة المواطنين، فالمشروع حرص على

²- المادة 43 من نفس القانون.

³- المادة 22 من قانون الساحل 81-12 المذكور.

¹- المادة 23 من قانون الساحل 81-12 المذكور

²- الفقرة الثانية من المادة 23 من قانون الساحل 81-12 المذكور

ضمان وحماية حق المواطنين لإرتياد الشواطئ و الإستمتاع بالبحر، حيث إعتبر أن الولوج بكل حرية إلى شط البحر و المرور على امتداده هو حق مكفول للعموم³.

و تدعيما لحماية حق العموم في الولوج غلى شط البحر، رتب قانون الساحل ارتفاعات عرضها ثلاثة أمتار على الممتلكات المحاذية للساحل، تحتسب انطلاقا من الحدود البرية للملك العمومي، تخصص لتأمين⁴ مرور العموم على امتداد الساحل. وفي حالة عدم وجود مسالك أو طرق تمكين من الولوج إلى الشواطئ، تحدث مسالك بموجب التصميم الجهوي للساحل.

ومن جهة أخرى، فرض القانون علالوزارة المكلفة بالقطاع البيئي، المراقبة الدورية¹ لجودة مياه الإستجمام، وتصنيف الشواطئ حسب جودة مياه الإستجمام، ضمانا لصحة وسلامة المواطنين، وحفاظا على حقهم المشروع في الإستمتاع بمياه البحر.

ويتعين على الإدارة المختصة بمراقبة مياه الإستجمام، إخبار العموم بتصنيف الشواطئ وبناتج تحاليل مياه الإستجمام بكل وسائل الإتصال، مع وضع إعلان وتعليقه في الشواطئ² المعنية. كما يتعين على رؤساء الجماعات³ إتخاذ التدابير الضرورية لمنع الإستجمام في المياه التي لاتتوافر فيها مواصفات ومعايير السلامة والجودة.

وتفعيلا لتدابير الوقاية وحماية الساحل موارده الطبيعية. رتب المشرع في الباب التاسع هذا القانون، في المواد من المادة 50 إلى المادة، 53 مجموعة من المخالفات والعقوبات التي أوكل⁴ صلاحية ضبطها ومعاينتها لضباط الشرطة القضائية والأعوان المحلفون طبقا للتشريع الجاري بهالعمل والمنتدبون لهذا الغرض من طرف الإدارة أو الجماعات الترابية بهف فرض احترام الأفراد والإدارات للمقتضيات القانونية المنصوص عليها بالقانون المتعلق بالساحل.

3- المادة 29 من نفس القانون.

4- المادتين 30 و 31 من نفس القانون.

1- الأولى من المادة 35 من قانون الساحل المذكور

2 - الفقرة الثانية من المادة 35 من قانون الساحل المذكور.

3- الفقرة الأخيرة من مادة 35 من قانون الساحل المذكور.

4- المادة 47 من نفس القانون.

وتتمثل هذه العقوبات في عقوبة الحبس والغرامة، وعقوبة الغرامة فقط دون الحبس. وفي هذا الشأن تنص المادة 150¹ على أنه يعاقب بالحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة يتراوح مبلغها بين عشرين ألف وخمسمائة ألف درهم، أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط كل من شيد بناية أو منشأة أو رخص يتشيدها في المنطقة التي يمنع فيها البناء، أو كل من استغل الرمال² أو أي مواد أخرى من الشواطئ أو من الشرائط الكتبانية، أو من الجزء البحري للساحل دون مراعاة المقتضيات القانونية لقانون الساحل ... وغيرها من المخلفات الأخرى.

وتضيف المادة 51³ أنه يعاقب بغرامة مالية يتراوح مبلغها بين خمسة آلاف ومائة ألف درهم كل من أنجز طريقاً مبلطاً أو رخص بإنجازها على الكتبان الساحلية، وكل من منع أو عرقل إحداث ارتفاق المرور ومسائل الولوج إلى الشاطئ...

الفقرة الثانية : أدوات تهيئة الساحل

إن تنفيذ سياسة الدولة في ميدان تهيئة الساحل، وتنزيل المبادئ و الأهداف الأساسية الرامية إلى تحقيق تدبير مندمج للساحل، و حمايته ووقايته من التلوث، يقتضي اعتماد أدوات التخطيط والتهيئة كوسيلة ضرورية لضمان التدبير المندمج للساحل.⁴ ولهذا الغرض، نص القانون رقم 81.12 المتعلق بالساحل على إعداد مخطط وطني للساحل، وإعداد تصاميم جهوية للساحل على المستوى الترابي للجهات التي ينفذها الترابي على مجالات ساحلية. وتتضمن أدوات التهيئة الخاصة بالساحل، كيفية تهيئة الساحل،، وتحدد مختلف تخصيصات واستعمالات المناطق، من خلال تنطيق مجال الساحل إلى مناطق صالحة للبناء، مناطق لا يسمح فيها البناء ومناطق تأوي أوساط طبيعية (...)، كما يرسم معالم التهيئة على المدى المتوسط و القريب للساحل.

وتفعيلاً لمبدأ المشاركة والتشاور بين الفاعلين في التنمية المجالية وطنياً و جهوياً، وضمناً لتوسيع دائرة المشاركة التي تعتبر أساس برنامج التدبير المندمج، حرص القانون

1- المادة 50 من نفس القانون.
2- نص القانون رقم 27-13 المتعلق بالمقالع على مجموعة من التدابير والغرامات الإدارية في المواد من المادة 50 إلى المادة 54، وعلى مجموعة من العقوبات الجنائية في المواد من المادة 55 إلى المادة 63 .
3- المادة 51 من نفس القانون.
4- ديباجة مشروع مرسوم بشأن تأليف وعدد أعضاء واختصاصات وكيفية عمل اللجنة الوطنية للتدبير المندمج للساحل واللجان الجهوية وكيفية إعداد المخطط الوطنية و التصاميم الجهوية للساحل مذكورة تقديمية ص1.

على إشراك السلطات الحكومية المكلفة بالبيئة والمنتخبين والفاعلين الاقتصاديين والاجتماعيين وهيئات المجتمع المدني في إعداد هذه الأدوات، وذلك بهدف تقاسم المسؤوليات والخبرات و التوافق حول نموذج للتدبير المندمج للساحل، تتماشى ونموذج التهيئة المجالي الذي تحدده باقي أدوات التخطيط المجالي الأخرى (أدوات إعداد التراب الوطني والجهوي، ووثائق التعمير وضوابط البناء والمخططات القطاعية). كما نص القانون رقم 81-12 المتعلق بالساحل على وثيقتين للتخطيط المجالي الساحلي، وهي المخطط الوطني للساحل الذي يشمل نطاق تطبيقه كافة المجال الساحلي (أولا)، والتصاميم الجهوية للساحل التي تعنى بتهيئة منطقة ساحلية (ثانيا).

أولا: المخطط الوطني للساحل:

يشكل المخطط الوطني للساحل قيمة مضافة لآليات تخطيط التراب المعتمدة وطنيا، وأداة فعالة لتجسيد مفهوم التدبير المندمج للساحل على أرض الواقع، خصوصا وأن الساحل ظليخضع لمقتضيات وتوجهات إعداد التراب الوطني وضوابط ووثائق التعمير. ويهدف¹ المخطط الوطني للساحل تبعا لمقتضيات القانون رقم 81.12 إلى:

- تحديد التوجهات والأهداف المراد بلوغها في مجال حماية الساحل و استصلاحه و المحافظة عليه مع مراعاة السياسة الوطنية المتبعة في إعداد التراب و أهداف التنمية الاقتصادية و الاجتماعية،
- إدماج بعد حماية الساحل في السياسات القطاعية، خاصة في مجالات الصناعة والسياحة و الإسكان و أشغال البنيات التحتية،
- تحديد المؤشرات المناسبة الواجب مراعاتها قصد ضمان التناسق بين برامج الاستثمار وتحديد الوسائل الكفيلة بتحقيق الإنسجام بين مختلف مشاريع التنمية المزمع إنجازها في الساحل،
- التوصية على التدابير الواجب القيام بها بغية وقاية الساحل من التلوث ومحاربة هذا التلوث و التقليل منه،

¹-المادة 4 من القانون رقم 81-12 المتعلق بالساحل.

- ضمان الإنسجام والتكامل بين التصاميم الجهوية للساحل والمخطط الوطني للساحل.

يتبين من أهداف المخطط الوطني للساحل أنه يرمي إلى وضع تصور لنموذج تهيئة مندمجة للساحل تتأسس على مبادئ الحماية والإحتراز، والوقاية والحيطرة من التلوث، والحفاظ على الأنظمة البيئية والتحكم في وثيرة تعمير الساحل، وذلك في إطار من الإنسجام والتناغم مع سياسة التهيئة الوطنية لإعداد التراب والتنمية المستدامة وسياسة التعمير والبناء وعمليات التهيئة السياحية وتنمية القطاعات الاقتصادية الأخرى.

من جهة أخرى، يحاول المشرع من خلال هذا المخطط تفعيل مضامين قانون الإطار رقم 12-99 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة¹ الصادر بتاريخ 6 مارس 2014، والذي يحدد الأهداف الأساسية لنشاط الدولة في مجال حماية البيئة والتنمية المستدامة² التي يعد الساحل جزءا منها. يحدد هذا القانون الاطارالمبادئ والعناصر التأسيسية التي يجب التقيد بها حين إعداد وتنفيذ السياسات والإستراتيجيات والبرامج والمخططات³.

ويعتبر المخطط الوطني للساحل آلية تخطيط تمكن المتدخلين من التحكم والتوفيق بين السياسات القطاعية المتنافسة مجاليا بالساحل، من خلال تنطبق المجال الساحلي وتخصيص استعمالات مناطقه تبعا للوظيفة الاقتصادية والاجتماعية التي يرى الفاعلون والسلطات المختصة أنها مناسبة وملاءمة بيئيا لاستعمال قطاعي معين (صناعي، سياحي، فلاحي ..).

ويمكن المخطط الوطني للساحل الوزارة المكلفة بالبيئة، والجماعات الترابية من الرقابة المسبقة والتحكم في إحداث وتوطين المشاريع الاقتصادية والاجتماعية المزمع إنجازها بالساحل، ومراقبة مدى احترامها وملاءمتها مع توجهات ومضامين المخطط الوطني للساحل.

¹-شريف رقم 14-09-1 الصادر في 4 جمادة الأولى 1435 (6مارس 2014) بتنفيذ القانون الإطار رقم 12-99 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة للدستور بالجريدة الرسمية عدد 6240 بتاريخ 20 مارس 2014

²- 51 من القانون رقم 12-99 المذكور

³- المادة الثانية من القانون رقم 12-99 المذكور.

- مسطرة إعداد المخطط الوطني للساحل:

تتكلف الوزارة المكلفة بالبيئة، اعتماداً على المعطيات العلمية والسوسيواقتصادية والبيئة¹، بإعداد المخطط الوطني للساحل الذي يرسم ويحدد إطار التدبير المندمج للساحل على المستوى الوطني.

وبعد الإنتهاء من إعداد مشروع² المخطط الوطني للساحل، يعرض نص المشروع على لجنة وطنية للتشاور تسمى، "اللجنة الوطنية للتدبير المندمج للساحل"³ وذلك قصد إبداء الرأي. وتتكون هذه اللجنة من ممثلين عن الإدارات المعنية ومجالس الجهات والمؤسسات العمومية ومعاهد وهيئات البحث والهيئات المهنية، فضلاً عن ممثلين عن الجمعيات التي تنشط في مجال حماية الساحل⁴.

وحدد المشرع للإدارة المكلفة بإعداد مشروع المخطط الوطني للساحل أجل السنتين لإعداد المشروع⁵ المشار إليه أعلاه، ويحتسب هذا الأجل من تاريخ دخول المرسوم المحدد لتأليف وعدد أعضاء واختصاصات اللجنة الوطنية حيز التطبيق. وتتولى هذه اللجنة مناقشة المشروع تحت رئاسة السلطة الحكومية بقطاع البيئة أو من يمثلها⁶.

وتبعا لمقتضيات المادة الأولى من المرسوم رقم 769-15-2 بشأن تأليف وعدد أعضاء واختصاصات وكيفية عمل اللجنة الوطنية للتدبير المندمج للساحل واللجان الجهوية وكيفية إعداد المخطط الوطني والتصاميم الجهوية للساحل، تتألف اللجنة الوطنية للتدبير المندمج للساحل من:

- 1- المادة 3 من القانون رقم 81-12 المتعلق بالساحل.
- 2- تنص المادة 13 من المرسوم رقم 769-15-2 الصادر في 03 ربيع الأول 1437 (15 ديسمبر 2015) بشأن تأليف وعدد أعضاء واختصاصات وكيفية عمل اللجنة الوطنية للتدبير المندمج للساحل واللجان الجهوية وكيفية إعداد المخطط الوطني والتصاميم الجهوية للساحل. على: "يعد مشروع المخطط الوطني للساحل المنصوص عليه في المادة 3 من القانون السالف الذكر رقم 81-12 من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالبيئة أخذاً بعين الاعتبار المبادئ والأهداف المنصوص عليها في نفس المادة"، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6428 بتاريخ 07 يناير 2016.
- 3- تنظم بموجب المرسوم رقم 769-15-2 الصادر في 03 ربيع الأول 1437 (15 ديسمبر 2015) بشأن تأليف وعدد أعضاء واختصاصات وكيفية عمل اللجنة الوطنية للتدبير المندمج للساحل واللجان الجهوية وكيفية إعداد المخطط الوطني والتصاميم الجهوية للساحل، منشور بالجريدة الرسمية عدد 6428 بتاريخ 07 يناير 2016.
- 4- المادة 5 من القانون رقم 81-12 المتعلق بالساحل.
- 5- الفقرة الثالث من المادة الخامسة من القانون المذكور.
- 6- المادة الأولى من المرسوم رقم 769-15-2 الصادر في 03 ربيع الأول 1437 (15 ديسمبر 2015) بشأن تأليف وعدد أعضاء واختصاصات وكيفية عمل اللجنة الوطنية للتدبير المندمج للساحل واللجان وكيفية إعداد المخطط الوطني والتصاميم الجهوية للساحل المذكور أعلاه.

1. ممثل واحد عن كل إدارة من الإدارات التالية:

- الداخلية
- السياحة
- الصناعة
- العدل
- الطاقة والمعادن
- الثقافة
- الدفاع الوطني
- الماء
- الصناعة التقليدية
- المالية
- البيئة
- التجهيز
- الصحة
- النقل
- الفلاحة
- السكن و سياسة المدينة
- الصيد البحري أو تربية الأحياء المائية
- التعمير وإعداد التراب.

2. ممثل واحد عن المنذوبية السامية للمياه والغابات ومحاربة التصحر.

3. مدير الأرصاد الجوية الوطنية أو من يمثله.

4. ممثل واحد عن كل مجلس جهة تتوفر على واجهة بحرية,

5. ممثل واحد عن كل من المؤسسات العمومية التالية:

- المعهد الوطني للبحث في الصيد البحري
 - الوكالة الوطنية لتنمية تربية الأحياء المائية.
 - المكتب الوطني للماء والكهرباء.
 - الوكالة الوطنية للموانئ
 - وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لعمالات وأقاليم شمال المملكة.
 - وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لعمالات وأقاليم جنوب المملكة.
 - وكالة الإنعاش والتنمية الاقتصادية والاجتماعية لعمالات وأقاليم الجهة الشرقية للمملكة.
6. خمسة ممثلون عن معاهدة وهيئات البحث يتم تعيينهم من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالبيئة، بناء على لائحة تقترحها سلطاتهم الحكومية الوصية.
7. ممثل واحد عن كل من الهيئات المهنية التالية:
- الكونفدرالية العامة لمقاولات المغرب.
 - جمعية الغرف الفلاحية.
 - فدرالية غرفة الصناعة التقليدية.
 - فدرالية غرفة الصيد البحري.
8. ممثل واحد عن مؤسسة محمد السادس لحماية البيئة.
9. خمسة ممثلين عن الجمعيات التي تنشط في مجال حماية الساحل يتم تعيينهم من طرف السلطة الحكومية المكلفة بالبيئة، بناء على لائحة تقترحها السلطة الحكومية المكلفة بالعلاقات مع المجتمع المدني .
- وبعد انتهاء السلطة المكلفة بالبيئة من إعداد الصيغة النهائية لمشروع المخطط الوطني للساحل، يقوم رئيس اللجنة الوطنية بإرسال نسخة المشروع إلى كل أعضاء اللجنة مرفقا بالإستدعاء¹ الذي يتضمن تاريخ إجتماع وجدول أعمال اللجنة².

¹ - المادة الثانية من المرسوم رقم 2-15-769 الصادر في 03 ربيع الأول 1437 (15 ديسمبر 2015) المنظم للجنة الوطنية للساحل المذكور أعلاه.

² - المادة 14 من نفس المرسوم

ويتعين على اللجنة أن تبدي رأيها حول مشروع المخطط الوطني للساحل داخل أجل لا يتعدى ستين (60) يوم، يحتسب ابتداء من تاريخ انعقاد أو اجتماع اللجنة لتقديم مشروع المخطط، أو داخل أجل لا يتعدى الثلاثين (30) يوماً، في حالة إحداث لجنة أو لجان مختصة يحتسب ابتداء من تاريخ إرسال أشغال هذه اللجان إلى رئيس اللجنة الوطنية¹.

وفي حالة إحداث لجان مختصة للنظر في المشروع، يجب على اللجنة أن تبدي رأيها داخل أجل أقصاه تسعين (90) يوماً يحتسب ابتداء من تاريخ أول اجتماع تعقده هامش.

وبعد تداول اللجنة حول المشروع وإبداء رأيها تعمل السلطة المكلفة بإعداد المخطط الوطني للساحل والتي يناط بها إعداد الصيغة النهائية لمشروع المخطط الذي يحدد استعمالات المجال لمدة تصل إلى عشرين (20) سنة على الأكثر²، عرض المشروع للمصادقة عليه من طرف السلطة المختصة بموجب مرسوم ينشر في الجريدة الرسمية³، وبالتالي يصبح ساري المفعول اتجاه الإدارات والأفراد. ويتعين كذلك على وثائق التخطيط المجالي لإعداد التراب، ووثائقه التعمير وضوابط البناء، وكل تصميم أو تخطيط قطاعي أن يراعي مقتضيات وتدابير المخطط الوطني للساحل المصادق عليه، وهنا يطرح السؤال حول القوة القانونية لهذه الوثائق ومدى خضوع إحداها للآخر، خاصة تلك التي تستند إلى نص قانوني كوثائق التعمير وضوابط البناء؟

ثانياً : التصاميم الجهوية للساحل

موازاة مع المكانة المتقدمة التي باتت تحظى بها الجهة، والصلاحيات الموسعة التي منحها إياها دستور 2011، والقانون التنظيمي⁴ المنظم للجهة الذي خول مؤسسة الجهة اختصاصات ترابية موسعة، بحيث لم تعد تقتصر على صلاحيات التنشيط الإقتصادي والإجتماعي، بل تشمل مجالات الحماية والبيئية والرفع من جاذبية وتنافسية المجالات

1- المادة 15 من نفس المرسوم

2- الأخيرة من المادة 15 من نفس المرسوم

3- المادة 10 من القانون رقم 81-12 المذكور

4- المادة 11 من القانون رقم 81-12 المذكور.

الخاضعة لنفوذها الترابي. وفي نفس الإتجاه جاء القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل يؤكد الدور المتقدم للجهة كجماعة ترابية تعني بتهيئة وحماية ووقاية الساحل.

وفي هذا الإطار، حث المشرع الإدارة المكلفة بإعداد مشروع التصميم الجهوي للساحل مراعاتها المعطيات السوسيواقتصادية والبيئة الجهوية، اعتماد مقاربة تدبير مندمجيراعي النظام البيئي والتغيرات المناخية¹، ويحافظ على المجالات البيئية للساحل بالشكل الذي يضمن استدامتها، أثناء إعدادها لتصاميم التهيئة والتنمية وإعداد التراب الخاص المجال التابع لنفوذها الترابي بما فيها الساحل.

وتبعا لنص المادة السادسة، تتكلف السلطة الحكومية المكلفة بالبيئة بمبادرة منها أو بطلب من مجلس الجهة، لما له من صلاحيات تتعلق بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية. وحمايته البيئية وإعداد التراب²، بإعداد مشروع التصميم الجهوي للساحل الذي يشمل نطاقه المجالي بعض المناطق الساحلية بالجهة أو يتعدها ليشمل مناطق ساحلية بعدة جهات³.

ويحدد التصميم الجهوي للساحل وفقا لما تنص عليه المادة الثامنة من القانون رقم 12-81 على الخصوص:

- الغرض المخصص له المنطقة أو المناطق المعنية بالتصميم.
- الفضاءات الساحلية من الجزء البري المراد تهيئها أو إعادة تأهيلها أو استصلاحها، وكذا المناطق التي تستوجب اتخاذ تدابير ترمي إلى تسوية وضعيتها العقارية قصد مطابقتها مع مقتضيات هذا القانون،
- التدابير الواجب اتخاذها بغية إعادة تأهيل المناطق المتدهورة،
- حدود المنطقة التي يمنع فيها البناء،
- حدود المنطقة التي يمنع فيها إنجاز البنيات التحتية المتعلقة بالنقل،
- تدابير إدماج الموانئ الترفيهية في المواقع الطبيعية و التجمعات العمرانية،

¹ - المادة (6) من القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل.
- إن من بين الأهداف المنصوص عليها في المادة الأولى من القانون رقم 12-99 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة هناك: "...تعزيز الإجراءات الرامية إلى التخفيف وإلى التكيف مع المتغيرات المناخية ومحاربة التصحر...".
² - القانون رقم 14-111 المتعلق بالجهات سبقت الإشارة إليه.
³ - الفقرة الثانية من المادة السادسة المذكورة اعتماده

- الأماكن التي لا يجوز فيها صب المقذوفات السائلة، والأماكن الملائمة لإقامة محطات تصفية هذه المقذوفات أو معالجتها،
- المجالات البحرية المخصصة لإستعمال المركبات المائية الجوية،
- أماكن إحداث مسائل وممرات ولوج العموم إلى شط البحر،
- العلو المطبق على المنشآت والبنائات والتجهيزات المراد إنجازها داخل المنطقة المحاذية للساحل البالغ عرضها 100م،
- المناطق الساحلية التي تتطلب اتخاذ تدابير خاصة
- قصد حماية الأنظمة البيئية أو المناظر الطبيعية أو المواقع التاريخية والأركيولوجية أو المحافظة على أصناف النباتات أو الحيوانات المتوحشة ومواطنها،
- التدابير التكميلية اللازمة قصد ضمان المحافظة المثلى على الساحل بما فيها تدابير التوعية و التدابير البيئية.

يتبين من مضامين ومحتويات التصاميم الجهوية للساحل، أن هذا التصميم يعتبر آلية إجرائية وعملية تهدف إلى تنطيق المجال الساحلي وتوظيف استعمال مناطقه وفقا للغرض المخصص بالتصميم، كما بعد الإمتداد الواقعي العملي للتوجهات والتدابير الكبرى للتهيئة الساحلية المسطرة في المخطط الوطني للساحل.

ويجب على التصاميم الجهوية للساحل، التي تعد لمدة 20 سنة على الأكثر¹، أن توضع طبقا للأهداف والمبادئ العامة للمخطط الوطني للساحل²، وأن تكون خاضعة لتوجهاته المتعلقة بالحماية والتهيئة والوقاية من التلوث المقرر لفائدة الساحل. فهو إذن، وثيقة تأطيرية تطبيقية ملزمة بمضامين المخطط الوطني احتراماً لمبدأ تدرج وثائق التهيئة المعمول به، والذي يفيد تقيد والتزام التصاميم الجهوية بالتوجهات والأهداف المحددة في المخطط الوطني للساحل.

1 - تنص المادة 10 من القانون رقم 81-12 المتعلق بالساحل على: "يعد المخطط الوطني والمخطط الجهوي لمدة عشرين (20) سنة على الأكثر. غير أنه يمكن مراجعتهما كلما دعت الضرورة إلى ذلك وفق نفس الكيفيات المتعلقة بإعدادهما والمصادقة عليهما".

2 - المادة السابعة من نفس القانون.

كم، يتعين عند إعداد التصاميم الجهوية للساحل مراعاة توجهات وثائق التعمير وضوابط البناء ووثائق إعداد التراب المصادق عليها طبقا للتشريع الجاري به العمل، والتدابير المتعلقة بالمناطق المحمية الساحلية وخصوصيات المناطق الساحلية المعنية مع الحرص على اعتماد مقاربة تدبير مندمجة تأخذ بعين الاعتبار النظام البيئي الساحلي.¹

وانطلاقا مما سبق، يمكن الجزم بالصعوبة أو العراقيل التي يمكن أن تعترض السلطة الحكومية والمتدخلين الآخرين عند الإقدام على إعداد التصاميم الجهوية للساحل، نظرا لتعدد أدوات التهيئة المجالية وتنوع وثائق التعمير، والمخططات القطاعية والمديرية المطبقة بالساحل، فضلا عن أدوات إعداد التراب الوطني والتصاميم الخاصة بالمناطق المحمية. فالقانون المتعلق بالساحل يلزم التصاميم الجهوية للساحل بضرورة مراعاة توجهات هذه الوثائق مما من شأنه أن يشكل تحديا قويا أمام المتدخلين في كيفية إعداد تصاميم جهوية للساحل فعالة تتضمن تدابير وإجراءات التدبير المندمجة للساحل، وتوفق بين اهتمامات متنوعة موضوع وثائق وتصاميم ومخططات مصادق عليها.

- مسطرة إعداد التصاميم الجهوية للساحل:

تتكلف الوزارة المكلفة بالبيئة بمبادرة منها أو بطل من مجلس الجهة² المعني أو أكثر من مجلس، بإعداد³ مشروع التصميم الجهوي للساحل اعتمادا على المعطيات العلمية والسوسيو اقتصادية والبيئية المتوفرة وباعتماد مقاربة تدبير مندمجة للساحل.⁴

وبعدما أن تنتهي السلطة الحكومية المكلفة من إنجاز مشروع التصميم الجهوي للساحل، تقوم بعرضه قبل المصادقة عليه على لجنة جهوية⁵ للتشاور قصد إبداء⁶ رأيها حول

1- المادة 11 من نفس القانون.

2- في إطار الجهوية المتقدمة أصبحت مؤسسة الجهة تحظى بصلاحيات موسعة تشمل إعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة وحماية المجالات البيئية ووقايتها من التلوث والتدمير والتي يدخل ضمنها المجال الساحلي، وبالتالي أناط المشروع من خلال القانون رقم 81-12 المتعلق بالساحل، بالجهات التي لها بوابة ساحلية أن تساهم في تدبير وطلب إعداد مشروع تصميم الساحل الخاضع لنفوذها الترابي.

3- تنص المادة 16 من المرسوم رقم 2-15-769 الصادر في 03 ربيع الأول 1437 (15 ديسمبر 2015) بشأن تأليف وعدد أعضاء واختصاصات وكيفية عمل اللجنة الوطنية للتدبير المندمج للساحل واللجان الجهوية وكيفية إعداد المخطط الوطني والتصاميم الجهوية للساحل على: "بعد مشروع التصميم الجهوي للساحل... من قبل السلطة الحكومية المكلفة بالبيئة...".

4- المادة 6 من القانون رقم 81-12 المتعلق بالساحل.

5- نظم المرسوم رقم 2-15-769 الصادر في 03 ربيع الأول 1437 (15 ديسمبر 2015) المذكور أعلاه اللجان الجهوية في المواد من المادة 07 إلى المادة 12.

6- المادة 9 من القانون رقم 81-12 المتعلق بالساحل.

المشروع. كما يعرض مشروع التصميم الجهوي على اللجنة الوطنية للتدابير المندمج للساحل للتأكد من مدى انسجام مضامينه مع المخطط الوطني للساحل.

وتتكون اللجنة الجهوية للتشاور، والتي تجتمع تحت رئاسة وإلى الجهة أو ممثله، من الأعضاء التاليين:

1. رئيس مجلس الجهة المعنية أو ممثله.
2. رئيس كل مجلس عمالة أو إقليم ورئيس كل جماعة تتوفر على واجهة بحرية أو ممثله.
3. عامل كل عمالة أو إقليم تتوفر على جهة بحرية أو ممثله.
4. ممثل عن المصالح اللامركزية للإدارات المركزية التالية:
 - تجهيز
 - الماء
 - العدل
 - البيئة
 - الدفاع الوطني
 - الصحة
 - النقل
 - الفلاحة
 - السكنى وسياسة المدينة
 - الصيد البحري وتربية الأحياء المائية
 - التعمير وإعداد التراب الوطني
 - الصناعة
 - الطاقة والمعادن
 - الثقافة
 - الصناعة التقليدية.

5. الممثل الجهوي للمندوبية السامي للمياه والغابات ومحاربة التصحر.
 6. الممثل الجهوي لمديرية الأرصاد الجوية الوطنية.
 7. ممثل جهوي واحد عن كل المؤسسات العمومية التالية:
 - المعهد الوطني للبحث في الصيد البحري.
 - الوكالة الوطنية للتنمية تربية الأحياء المائية.
 - المكتب الوطني للصيد البحري.
 - الوكالة الوطنية للموانئ.
 - وكالة الحوض المائي المعنية.
 8. ممثل واحد عن كل وكالة مستقلة أو شركة مفوض لها بتدبير مصالح التطهير السائل بالجهة.
 9. ممثل واحد عن كل غرف من غرف الصيد البحري بالجهة المعنية
 10. ممثل عن كل مؤسسة عمومية، غير تلك المشار إليها أعلاه، المتواجدة بالجهة وتمارس أنشطة ذات علاقة بالساحل.
 11. ثلاثة ممثلين عن معاهد وهيئات البحث بالجهة، يتم تعيينهم من طرف والي الجهة بناء على لائحة تقترحها سلطتهم الحكومية الوطنية.
 12. الممثل الجهوي للكونفدرالية العامة لمقاولات المغرب
 13. خمسة ممثلين عن الجمعيات التي تنشط في مجال حماية الساحل، يعينهم والي الجهة، بناء على لائحة تقترحها السلطة الحكومية المكلفة بالبيئة.
- وبعد الإنتهاء من إعداد مشروع التصميم الجهوي للساحل، يقوم رئيس اللجنة¹ الجهوية للساحل بإرسال مشروع التصميم الجهوي إلى أعضاء اللجنة مرفقا بالإستدعاء². ويجب على اللجنة الجهوية أن تبدي رأيها حول المشروع داخل أجل 60 يوما، يحتسب ابتداء من تاريخ انعقاد أول اجتماع لهذه اللجنة، أو داخل أجل لا يتعدى ثلاثين يوما في حالة إحداث لجنة أو عدة لجان مختصة، يحتسب ابتداء من تاريخ إرسال أشغال هذه اللجان إلى رئيس اللجنة الجهوية³

1- تنص المادة 7 من المرسوم رقم 769-15-2 الصادر في 03 ربيع الأول 1437 (15 ديسمبر 2015) المنظم للجنة الجهوية على: "يرأس اللجنة الجهوية... والي الجهة أو ممثله..".

2- المادة 17 من نفس المرسوم أعلاه.

3- المادة 18 من نفس المرسوم أعلاه.

ويرسل والي الجهة¹ بصفته رئيس اللجنة الجهوية للتشاور، رأي اللجنة الجهوية حول مشروع التصميم الجهوي للساحل إلى الوزارة المكلفة بالبيئة داخل أجل عشرة أيام، هذه الأخيرة، ترسل بدورها مشروع التصميم الجهوي إلى اللجنة الوطنية للتدبير المندمج للساحل قصد استطلاع رأيها تطبيقاً لمقتضيات المادة التاسعة من القانون 12-81، التي توجب ضرورة الرجوع إلى اللجنة الوطنية بخصوص أخذ رأيها حول التصميم الجهوية للساحل.

ويتعين على اللجنة الوطنية أن تبدي رأيها بشأن مشروع التصميم الجهوي داخل أجل لا يتعدى 45 يوماً من تاريخ الإحالة عليها²، وبعد ذلك تخبر السلطة الحكومية المكلفة بالبيئة والي الجهة برأي اللجنة الوطنية في أقرب الآجال.

وبعد التوافق حول مشروع التصميم الجهوي، واستكمال مسطرة الإعداد تتم المصادقة عليه وفق نفس مسطرة المصادقة على المخطط الوطني للساحل، وذلك بموجب مرسوم ينشر في الجريدة الرسمية، وبالتالي تصبح مقتضياته وتوجيهاته سارية المفعول وملزمة للإدارات والأفراد. وتتم مراجعة التصميم الجهوي للساحل وفق نفس الاجراءات المسطرية المتبعة عند إعداد المصادقة عليه.

وبعد المصادقة على مشروع التصميم الجهوي ونشر مرسوم المصادقة بالجريدة الرسمية³، يجب على أدوات إعداد التراب الوطني، ووثائق التعمير وضوابط البناء، وكذلك كل تصميم أو مخطط قطاعي معني أن يراعي مقتضيات التصميم الجهوي للساحل.

والرجوع إلى مضامين وأهداف التصميم الجهوي للساحل والتدابير والإجراءات التي يحددها، يمكن القول أنه أصبح للجهة - وإن كان لها دور ثانوي في إعداد - التي تتفتح على واجهة ساحلية، أداة فعالة للتهيئة وتدبير الساحل تماشياً مع الصلاحيات الموسعة التي باتت تضطلع بها، والتي يدخل ضمن انشغالاتها ومهامها الرفع من جاذبية وتنافسية المجالات وحماية البيئة ووقايتها من التلوث وإعداد التراب للجهة.

1- المادة 19 من نفس المرسوم أعلاه.

2- تنص المادة 19 من نفس المرسوم على: "... يجب على اللجنة الوطنية أن تبدي رأيها في شأن مشروع التصميم الجهوي داخل أجل لا يتعدى 45 يوماً يحتسب ابتداء من تاريخ إحالة الأمر عليها...".

3- المادة 12 من القانون 12-81 المتعلق بالساحل.

والواضح أنه لا أحد يجادل في كون اعتماد التخطيط المجالي للساحل يعد آلية تأطيرية ناجعة من شأنها أن تساهم في ترجمة مبادئ وأهداف قانون الساحل واقعيًا، وأن تعمل على تنزيل تدابير الحماية والوقاية وتحافظ على استدامة الموارد البيئية الساحلية، وحمايتها من التلوث والتدهور.

لكن، بدراسة المقترحات القانونية المنظمة للمخطط الوطني للساحل والتصاميم الجهوية للساحل المدرجة بالقانون رقم 12-81، وبالمرسوم التنظيمي للجان المساهمة في إعداد هاتين الوثيقتين، يمكن استشراف الملاحظات التالية و التي من شأنها أن تحد من نجاعة وفعالية التخطيط المجالي للساحل وهي كالتالي:

- احتكار السلطة الحكومي المكلفة بقطاع البيئية وطنيا وجهويا صلاحيات التخطيط المجالي للساحل من خلال انفرادها بإعداد مشروع المخطط الوطني للساحل، ومشروع التصاميم الجهوية للساحل. هذا الانفراد لا يتماشى ومبادئ المشاركة ومساهمة جميع الفاعلين في إعداد آليات التهيئة الساحلية التي يتعين أن تتم وفق مقاربة التدبير المندمج، والتي تتأسس على المشاركة الموسعة في الإعداد والتدبير والمواكبة والإنجاز والمراقبة.
- اللجنة الوطنية للتدبير المندمج واللجان الجهوية للتشاور، لها فقط صلاحيات استشارية حصرها المشرع في مجرد صلاحية إبداء الرأي دون أن يمنحها صلاحيات تقريرية في إعداد المخطط الوطني والتصاميم الجهوية للساحل، خاصة على المستوى الجهوي الذي يفترض أن تكون للجنة الجهوية للتشاور صلاحيات موسعة تنسجم والمكانة المتقدمة التي منها الدستور لمؤسسة الجهة، وقانونها التنظيمي، حتى تستطيع القيام بمهامها على نطاق موسع يشمل مجال نفوذها الترابي.
- محدودة دور الجماعات الترابية الأخرى في المساهمة في إعداد مشاريع التصاميم الجهوية الخاصة بالساحل. وهذا يتعارض مع مقتضيات القوانين التنظيمية

للجماعات الترابية على اختلاف مستوياتها. فالقانون يمنح هذه الجماعات الترابية¹ صلاحية ومسؤولية تدبير الساحل والشواطئ وغيرها من المهام التي تداخل ضمن تدبير الشأن المحلي للجماعة.

- إستمراا المشرع في تضخيم الأجهزة والمؤسسات من خلال خلق لجان جهوية ولجنة وطنية، مما سينعكس سلبيا على التنسيق والتعاون بين الأجهزة المكلفة بالتهيئة بالساحل، وعلى آجال وكيفيات إعداد ومراجعة آليات التخطيط المجالي للساحل.

- غياب مقتضى قانوني تحكيمي بين أدوات التخطيط المجالي باختلاف مستوياتها وأغراضها، يبين القوة القانونية للمخطط الوطني للساحل والتصاميم الجهوية، خاصة وأنه توجد وثائق قانونية مصادق عليها وسارية المفعول تغطي النطاق المجالي الساحلي تتفاوت مدتها ما بين 10 سنوات (تصاميم التهيئة) و25 سنة (المخطط التوجيهي للتهيئة الحضرية)، مما يطرح إشكالية تطبيق هذه الأدوات الخاصة بالساحل عند المصادقة عليها.

- كثرة الإستثناءات المنصوص عليها بالقانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل، من شأنها أن تفرغ مضامين أدوات التهيئة الخاصة بالساحل من محتواها وتجعل منها فقط أدوات توجيهية تعد وفقا لواقع الساحل أكثر منها أدوات لحمايته وتخصيص استعمال مناطقه.

- صعوبة التوفيق بين المخطط الوطني والتصاميم الجهوية للساحل والمخططات القطاعية والمديرية ووثائق التعمير وضوابط البناء، وأدوات إعداد التراب والتنمية المتقاطعية مجاليا بالساحل.

¹ - تنص المادة 87 من القانون رقم 14-113 المتعلق بالجماعات على: "تمارس الجاعات الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة في المجالات التالية...:

- المحافظة على البيئة،

- تدبير الساحل الواقع في النفوذ الترابي للجماعات طبقا للقوانين والأنظمة الجاري بها العمل،

- تهيئة الشواطئ، الممرات الساحلية والبحيرات وضاف الأنهار الموجودة داخل تراب الجماعة،

..."

- تنص المادة 91 من القانون رقم 14-111 المتعلق بالجهات على: "تمارس الجهة الاختصاصات المشتركة بينها وبين الدولة في المجالات التالية...:

- تحسين جاذبية المجالات الترابية وتقوية التنافسية،

- التنمية المستدامة،

- الحفاظ على الموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي ومكافحة التلوث والتصحر، = =

= = - المحافظة على المناطق المحمية،

- المحافظة على الموارد المائية

..."

- مقتضيات قانون الساحل لا تلزم عند إعداد التصاميم الجهوية الخاصة بالجهة ضرورة وجود التصميم الوطني للساحل، وإن كان المنطق السليم للتخطيط يفرض أولاً وضع المخطط الوطني للساحل وعلى ضوء توجهاته وأهدافه الوطنية توضع التصاميم الجهوية.
- إمكانية وضع تصميم جهوي للساحل لأكثر من جهة ساحلية و توسيع نطاقه ليتجاوز النفوذ الترابي لجهة معينة، من شأنه ان ينعكس على التدبير الناجع للساحل نظراً لما يرافق العمل الجهوي من مشاكل تتعلق بالتنسيق والتمويل ...

لكن، وبالرغم من الملاحظات السالف ذكرها إلا أنه لا يمكن أن ننكر الإضافة التي من شأن أدوات تهيئة الساحل أن تقديمها للفاعلين من أجل وضع برنامج تدبير مندمج للساحل يوفق بين مبادئ الحماية والوقاية والضرورات الإقتصادية، التي تفرض القرب من الساحل من أجل نجاحها ومساهمتها في تسريع وثيرة النمو الإقتصادي.

الفرع الثاني: الضبط الإداري البيئي وسيلة قانونية لحماية الساحل

يهدف الضبط الإداري إلى الحفاظ على النظام العام وحماية المجتمع وضمان سلامته وأمنه. يقصد بالضبط الإداري⁽¹⁾ أو الشرطة الإدارية مجموع القواعد والإجراءات التي تتخذها الإدارة مستخدمة امتيازات السلطة العامة بقصد تمكين الأفراد من التمتع بحقوقهم وحررياتهم.

وفي مجال البيئة يفيد الضبط الإداري مجموع الصلاحيات والتدابير والإجراءات التي تمارسها الهيئات التي يسند إليها التشريع البيئي مهام الشرطة الإدارية المكلفة بمعاينة المخالفات البيئية² بهدف مراقبة البيئة ومدى التزام الأفراد والمؤسسات بمضامين وقواعد القانون البيئي.

هكذا نصت مقتضيات النصوص القانونية المتعلقة بالمجالات البيئية على مجموعة من الإجراءات بواسطتها تمارس سلطات الضبط الإداري البيئي (الفقرة الأولى) مهامها

¹ عبد الرحمن البكريوي: مرجع سابق: ص 12.

² تنص المادة 34 من قانون- إطار رقم 12 - 99 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة على: "يوضع نظام قانوني للمسؤولية البيئية يوفر مستوى عال لحماية البيئة. يشتمل هذا النظام على آليات لإصلاح الأضرار وإعادة الوضع إلى حالته السابقة والتعويض عن الأضرار التي تلحق البيئة، ولا سيما بضمانة مالية عند الإقتضاء".

وتضيف المادة 35 من نفس القانون على: "تحدث شرطة للبيئة مهمتها تعزيز سلطة الإدارات المعنية في مجال الوقاية والمراقبة والتفتيش"

المتتمثلة في فرض التقيد بالقوانين البيئية، معتمدة في ذلك على عدة تقنيات ووسائل تساعد على ضبط أنواع المخالفات (الفقرة الثانية) التي يرتكبها الأفراد والمؤسسات في مجال البيئة.

الفقرة الأولى: التنظيم القانوني لهيئات الضبط الإداري البيئي

نقصد بسلطات الضبط الإداري الهيئات والأشخاص الذي تخولهم القوانين صلاحيات ممارسة الشرطة الإدارية بهدف فرض النظام العام. وفي مجال قطاع البيئة عمل المشرع من خلال مجموعة من النصوص القانونية¹ على إحاطة قضايا البيئة بعد ضمانات قانونية وإجراءات ضبطية الهدف منها إلزام الأفراد والمؤسسات بقوانين البيئة وذلك تحت طائلة التجريم والعقاب.

ولأجل ذلك نص التشريع البيئي على مجموعة من التقنيات والوسائل التي تمكن سلطات الضبط الإداري البيئي من التدخل لفرض التقيد بالضوابط البيئية. كما نص أورد عدة نصوص التي تنسد مهام مزاوله الشرطة الإدارية في المجال البيئي² لبعض الموظفين والأعوان التابعين للإدارة المكلفة بقطاع البيئة.

وفي هذا الإطار، تنص المادة 77 من القانون رقم 11-03 على أنه: "يكلف بمعاينة المخالفات لأحكام هذا القانون مع مراعاة النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل ونصوصه التطبيقية ضباط الشرطة القضائية والموظفون والأعوان المنتدبون لهذا الغرض من لدن الإدارة، وموظفو الجماعات الترابية المحفوظة لهم بذلك من طرف رؤساء المجالس الجماعية وكذا المحلفون وفقا للتشريع الخاص باليمين المفروض أدائه على المأمورين

¹ ينص الفصل 27 من القانون رقم 22-01 المتعلق بالمسطرة الجنائية على: "يمارس موظفو وأعوان الإدارات والمرافق العمومية الذين تسند إليهم بعض مهام الشرطة القضائية بموجب نصوص خاصة هذه المهام حسب الشروط وضمن الحدود المبينة في هذه النصوص". وتنظم القوانين الخاصة بالبيئة ومجالاتها بمهام الشرطة البيئية ومعاينة المخالفات والأشخاص المكلفين في ضمن المقترحات التالية:

- المواد من المادة 46 إلى المادة 49 من القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل
- المواد من 77 إلى المادة 79 من القانون رقم 11-03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة
- المواد من 14 إلى المادة 17 من القانون رقم 12-03 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة
- المواد من 09 إلى المادة 11 من القانون رقم 13-03 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء
- المواد من 62 إلى المادة 68 من القانون رقم 28-00 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها
- المواد من 104 إلى المادة 109 من القانون رقم 95-10 المتعلق بالماء
- المواد من 57 وما بعدها من الظهير الشريف المتعلق بحفظ الغابات واستغلالها
- المواد من 32 وما بعدها من القانون رقم 13-09 المتعلق بالطاقة المتجددة

² تنص المادة من القانون الاطار رقم 12-99 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة على: "تحدث شرطة للبيئة مهمتها تعزيز سلطة الإدارات المعنية في مجال الوقاية والمراقبة والتفتيش".

- وتبعا لمقتضيات هذه المادة صدر المرسوم رقم 14-782-2 بتاريخ 30 من رجب 1436 (19 ماي 2015) يتعلق بتنظيم وبكيفية سير الشرطة البيئية. منشور بالجريدة الرسمية عدد 6366 بتاريخ 16 من شعبان 1436 (4 يونيو 2015).

محوري المحاضر، وكل خبير أو شخص معنوي كلف بهذه المهمة بصفة استثنائية من طرف الإدارة".

يتضح من مقتضيات هذا النص أن صلاحيات الضبط الإداري البيئي تمارس من طرف العديد من الهيئات التي تخولها القوانين المنظمة لها صلاحيات ممارسة مهام الشرطة الإدارية، ومنها قضايا البيئة التي أصبحت هي الأخرى تدخل ضمن إطار النظام العام لارتباطها بالوسط الذي يعيش فيه الإنسان وبأنشطته اليومية.

وأيضاً أسندت القوانين الأخرى (القانون رقم 03-12 في المادة 14 والقانون رقم 03-13 في المادة 9 والقانون رقم 00-28 في المادة 61)، المرتبطة بالقطاع البيئي مهام الضبط الإداري علاوة على أعوان وضباط الشرطة القضائية، الموظفون والأعوان المنتدبون لهذا الغرض من طرف الإدارة والجماعات المعنية. ويمكن لإدارة البيئة إحداث هيئة من المراقبين المكلفين بتتبع ومعاينة المخالفات حسب مصادر تلوث الهواء الثابتة والمتحركة أو تكوين فرق متعددة التخصصات للقيام بمهام الرصد والمراقبة ومعاينة المخالفات.

ويكون هؤلاء الموظفون والأعوان¹ محلفين وحاملين لبطاقة مهنية تسلمها الإدارة، ويتعين عليهم الحفاظ على السر المهني. ويقوم أعوان الشرطة البيئية بمعاينة المخالفات لمقتضيات القوانين المتعلقة بالبيئة ونصوصها التطبيقية، وتحرير المحاضر في شأن المخالفات، والقيام في حالة التلبس بالجريمة، بتوقيف الأشغال ومصادرة الأشياء التي كان استعمالها أساس المخالفة. ولتمكينهم من أداء مهامهم على الشكل المطلوب يسمح لهم طبقاً للقانون الدخول إلى الأماكن والمحلات وأخذ عينات وغيرها من الإجراءات التي تساعدهم على أداء مهامهم.

¹ - تنبعا للمادة الثالثة من المرسوم رقم 782-14-2 بتاريخ 30 من رجب 1436 (19 ماي 2015) يتعلق بتنظيم وبكيفية سير الشرطة البيئية على: "تعين السلطة الحكومية المكلفة بالبيئة الأعوان المعيّنين ضمن الشرطة البيئية من بين الأعوان المؤهلين ... ويسمى هؤلاء الأعوان "مفتشو الشرطة البيئية"

يجب أن يستوفي الأعوان المذكورين أعلاه، قصد تعيينهم ضمن الشرطة البيئية، الشروط التالية:

- إثبات توفرهم على أقدمية 5 سنوات على الأقل من الخدمة بصفة متصرف من الدرجة الثانية أو مهندس دولة من الدرجة الأولى،
- الاستفادة من تكوين مستمر، بنجاح، يتعلق بمجال الوقاية وحماية البيئة وتقنيات المرافقة والتفتيش البيئي وبمساير معاينة المخالفات للتشريع والتنظيم المتعلقين بالمحافظة على البيئة وتحرير محاضر في شأنها،
- أداء اليمين طبقاً للتشريع الجاري به العمل المتعلق بأداء اليمين من لدن الأعوان محوري المحاضر."

وتمارس سلطات الضبط الإداري¹ مهامها بناء على عدة تقنيات الهدف منها فرض احترام والتقيّد بالضوابط البيئية، والحيلولة دون إصدار أو إنشاء، أو رمي بدون موجب قانوني كل ما من شأنه أي يؤثر على البيئة وأن يساهم في تدهور المجالات البيئية، وتتمثل هذه الأدوات في المنع والحظر والتوقيف الجزئي والترخيص والتصريح والمراقبة وفرض إنشاء معايير محددة...

وتتمثل المراقبة² التي تمارسها سلطات الضبط البيئي وفق التقنيات والوسائل المذكورة في المراقبة القبلية والتي تفرض ضرورة الحصول على إذن وترخيص لإنجاز مشروع معين كما هو الشأن بخصوص إلزامية الحصول على الترخيص في إطار دراسات التأثير على البيئة. أما الرقابة البعدية في إطار الضبط البيئي فتتمثل في التأكد من مدى احترام شروط السلامة البيئية وإنشاء المعايير المفوضة بموجب القانون.

وتقوم سلطات الضبط الإداري البيئي أثناء مزاوله مهامها بمعاينة المخالفات وتحرير محاضر تتضمن ظروف ونوع وحجم المخالفة وأقوال الشخص مرتكب المخالفة، وتحرص هذه السلطات على إحالة هذه المحاضر في زمن معقول على المحكمة المختصة وعامل العمالة أو الإقليم المعني، ما لم توجد مقتضيات تشريعية أو تنظيمية أخرى تنص على آجال معينة²

الفقرة الثانية: أشكال المخالفات البيئية.

إن ارتباط القانون بالحياة العامة للإنسان من خلال تنظيم العلاقات والمعاملات التي تتم بين الأفراد، وتنظيم شروط وكيفيات ممارسة الأنشطة، وتنظيم الوسط البيئي الذي يقطن فيه الإنسان، غالبا ما يسفر عن تعارض في المصالح بين أهداف المصلحة العامة والمصالح الخاصة للأفراد.

1- تنص المادة الخامسة من نفس المرسوم على: "يزاول مفتشو الشرطة البيئية مهامهم بطريقة مفاجئة أو بطلب من السلطة الحكومية المكلفة بالبيئة أو في إطار المخطط الوطني للمراقبة البيئية".

2- تنص المادة السادسة من نفس المرسوم على: "تعد السلطة الحكومية المكلفة بالبيئة المخطط الوطني للمراقبة البيئية... لمدة سنة واحدة، بعد استشارة السلطات الحكومية المعنية. يهدف هذا المخطط إلى:

- تحديد القطاعات وفروع الأنشطة التي تكتسي طابع الأولوية قصد إخضاعها للمراقبة البيئية، وذلك اعتبارا لأهداف حماية البيئة والمحافظة على الموارد الطبيعية...

- إعداد برنامج متعدد السنوات لتعزيز القدرات البشرية والمادية قصد ضمان تأطير عمليات المراقبة والتفتيش البيئي،
- إعداد وملاءمة وتبسيط الآليات والوثائق في مجال البحث والتحري والمعاينة وتحرير المحاضر في شأن المخالفات للتشريع المتعلق بحماية البيئة".

2- المادة 79 من القانون رقم 11-03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة.

والتشريع البيئي الحديث النشأة لا يشكل الاستثناء من هذه القاعدة، بل إن ارتباطه الوثيق بالمحيط البيئي للإنسان، يجعل منه قانون تدخلي يفرض العديد من القيود على حرية الفرد الذي اعتاد على التصرف واستغلال الثروات الطبيعية بكل حرية، الأمر الذي يجعل من التشريعات البيئية تقييدا لهذه الحرية مما يفرز العديد من الإصطدامات بين الأفراد الذين اعتادوا على التصرف في محيطهم البيئي بكل حرية، وبين ضوابط النصوص القانونية المنظمة للمجالات البيئية.

ولفرض احترام قواعد القانون البيئي أقرت النصوص التشريعية المتعلقة بالبيئة، زيادة على التحسيس والإعلام والتوعية، العديد من الضوابط القانونية التي يتعين الالتزام بها تحت طائلة العقاب.

ولهذا الغرض، نص التشريع البيئي العديد من المخالفات البيئية الموجبة للعقوبة ومنها على سبيل المثال لا الحصر:

- وجود خطر على صحة الإنسان والبيئة بصفة عامة.
- تهديد أصناف الحيوانات والنباتات أو الوسط الطبيعي الذي ينتمي إليه.
- تداول المواد المضرّة والخطيرة بغير ترخيص من الإدارة.
- استعمال محروقات أو مواد مضرّة بصحة الإنسان والبيئة.
- عدم توفر قرار الموافقة البيئية.
- تصدير أو استيراد نفايات خطرة دون ترخيص من طرف الإدارة أو التقيد بنصوص الأحكام التنظيمية في هذا الشأن.
- إحراق نفايات في الهواء الطلق.
- عدم احترام ضوابط تدبير مطارح النفايات.
- لفظ أو إطلاق أو رمي مواد ملوثة في الهواء كالغازات السامة...

وغيرها من المخالفات المتنوعة المنصوص عليها في التشريع العام البيئي وتشريعات الملك العام المائي والقوانين الأخرى ذات الارتباط بالبيئة بكل مكوناتها من ماء وهواء وتربة، والساحل وموارد بحرية ومستوطنات بشرية.

وضمننا لاحترام النظام البيئي نصت التشريعات البيئية على العديد من العقوبات الجنائية تتمثل في عقوبات سالبة للحرية وعقوبة الغرامة أو هما معا⁽¹⁾، وذلك لحمل الأشخاص على الامتثال واحترام الضوابط البيئية، وعدم ارتكاب ما من شأنه أن يتسبب في ضرر بيئي ويثير المسؤولية الجنائية لمرتكب المخالفة.

وتتنوع العقوبات الصادرة في حق الأشخاص تبعا لنوع المخالفة ولحجم الضرر البيئي الذي تسبب فيه المخالف، وغالبا ما تعمل الإدارة في إطار ممارسة مهام الشرطة البيئية على إنذار الأفراد من أجل القيام بكل ما من شأنه رفع وإزالة وإصلاح الضرر البيئي قبل اللجوء إلى المتابعة الجنائية.

وفي حالة عدم امتثال مرتكب المخالفة لقرار الإدارة، أو كان الضرر البيئي جسيم يستحيل على المخالف إرجاع الحالة إلى ما كانت عليه، أو العمل على تقويم واستصلاح الضرر تتم متابعته أمام السلطات القضائية.

وتتمثل العقوبات الجنائية أساسا في الغرامات المالية التي قد تصل إلى 2.000.000 درهم محالة تصدير أو استيراد نفايات دون الحصول على ترخيص مسبق. كما يمكن أن تشمل عقوبات سالبة للحرية أو هما معا كما الحال في حالة استغلال أو إحداث تغيير جوهري أو تحويل أو إغلاق مطرح مراقب أو منشأة لمعالجة النفايات أو تجميعها أو تخزينها أو التخلص منها دون ترخيص من طرف الإدارة، بحيث يعاقب المخلف بغرامة من عشرين ألف إلى مليوني درهم وحبس من ثلاثة أشهر إلى سنتين أو أحد العقوبتين (المادة 71 من القانون رقم 00-28 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها).

وبناء ما سبق يمكن للمجال الساحلي أن يستفيد من إجراءات الشرطة الإدارية التي تقررها مختلف نصوص التشريع البيئي، نظرا لخضوع مكونات هذا المجال لنطاق

(1)- تنظم المواد من المادة 63 إلى المادة 76 من القانون رقم 03-11 النظام الخاص بالمسؤولية المدنية والمخالفات والتعويض عن الأضرار الناجمة عنها،

- تقرر المواد من المادة 15 إلى المادة 18 من القانون رقم 03-12 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة المخالفات على خرق مقتضيات هذا القانون
- خصص القانون رقم 03-13 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء الفصل الخامس منه للإجراءات والعقوبات المرتبة عن عدم التقيد بأحكامه في المواد من المادة 13 إلى المادة 21.

- نص القانون رقم 00-28 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها في القسم الثامن على المخالفات والعقوبات المقررة على خرق ضوابط هذا القانون وجاءت في المواد من المادة 68 إلى المادة 82 من هذا القانون.

- أما القانون رقم 95-10 المتعلق بالماء فقد خصص الباب الثالث عشر لشرطة المياه والمخالفات والعقوبات في المواد من المادة 104 إلى المادة 122 عن المخالفات التي تطل مقتضياته.

ومضامين الضوابط البيئية باعتباره مجالا بيئيا ، وأيضا بالنظر لحجم التدخلات الإنسانية التي تطل المجال الساحلي والتي تسفر عن العديد من المخالفات الموجبة للعقوبات المنصوص عليها القانون البيئي.

- و نص القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل في الباب السابع على مجموعة من المخالفات والعقوبات، تتنوع تبعا للخروقات والمخالفات التي تطل مقتضيات وأحكام الحماية القانونية للساحل. هكذا، يعاقب طبقا للمادة¹50 منه بالحبس من شهرين إلى سنتين وبغرامة يتراوح مبلغها بين عشرين ألف وخمسمائة ألف درهم أو بإحدى هاتين العقوبتين فقط كل من:
- شيد بناية أو منشأة أو رخص بتشييدها في المنطقة التي منع فيها البناء، ويؤمر بهدم البناية أو المنشأة وإرجاع الحالة إلى ماكانت عليه على نفقة مرتكب المخالفة،
 - استغل الرمال أو أي مواد أخرى من الشواطئ أو من الشرائط الكتبانية أو من الجزء البحري للساحل،
 - ألحق ضررا بالحالة الطبيعة لشط البحر،
 - قام بقذف في الساحل أو تسبب في تلوث الساحل بالنظر لعدم التقيد ببنود الترخيص.

وتقرر المادتين 51 و²52 عقوبة الغرامة على كل من:

- أنجز طريقا مبلطة أو رخص بإنجازها على الكتبان الساحلية والشرائط الكتبانية الساحلية أو على الأجزاء العليا للشاطئ
- امتنع أو عرقل إحداث ارتفاع المرور ومسالك الولوج المقررة بموجب هذا القانون
- عرقل حرية ولوج العموم إلى شط البحر والمرور على امتداده
- قاد مركبة أو أوقفها على الشريط الكتباني وعلى الشواطئ وعلى طول شط البحر.

1- المادة 50 من القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل المذكور أعلاه

2- المادتين 51 و 52 من نفس القانون.

لكن التحدي الكبير يتمثل في مدى قدرة الإدارة على تفعيل وتحريك مساطر العقوبات، والمتابعات الجنائية. خاصة وأن العديد من المؤسسات وأشخاص القانون العام وهيئات الاستثمار، كما هو الشأن في ميدان التهيئة السياحية، تتمركز بالساحل وبالمجالات الحساسة التي يمنع فيها كل نشاط إنساني مخالف للبيئة، مما يطرح إشكالية زجر أو منع هذه الأنشطة أمرا غير وارد في ظل الأولويات الاقتصادية والاجتماعية التي غالبا ما ترجح كفة هذه المشاريع على مبدأ الحماية البيئية.

المطلب الثاني : حدود الحماية القانونية للساحل

جاءت مقتضيات القانون بالساحل بمجموعة من التدابير والإجراءات القانونية و العملية التي تجعل منه قيمة مضافة، ووضعت حدا للفراغ التشريعي الخاص بالساحل، كما عززت الترسنة القانونية الوطنية المتعلقة بالتدبير المجالي وحماية البيئة والتنمية المستدامة. لكن بالرغم من مجهودات المشرع الرامية إلى تبني تدبير مندمج ومستدام للساحل، إلا أنه يمكن أن تسجل مجموعة من الملاحظات تتعلق أساسا بإشكالية التوفيق بين مقتضيات قانون الساحل وباقي القوانين القطاعية الأخرى، وبين أدوات تهيئة الساحل وأدوات المخطط المجالي الأخرى المتقاطعة مجاليا بالساحل. زيادة على ذلك، نص قانون الساحل على مجموعة من الإستثناءات التي من شأنها أن تحد من فعالية ضوابط التهيئة المقررة لحماية الساحل (الفرع الأول).

هذا، أسند القانون المتعلق الساحل خضوع الساحل للسلطة الحكومية المركزية المتمثلة في الوزارة المكلفة بالقطاع البيئي، والتي تحتكر صلاحيات التهيئة والوقاية والحماية، مع إعطاء أدوار هامشية لباقي الجماعات الترابية، والتي تتدخل بالساحل انطلاقا من المهام العامة الموكولة إليها بموجب قوانينها التنظيمية (الفرع الثاني)، وليس بموجب نصوص قانون الساحل. ويتعارض هذا مع مقاربة التدبير المندمج للساحل الذي يتأسس على توسيع دائرة المتدخلين، وإشراك فعلي للطاقات المحلية وتمكينها من المساهمة بفعالية في تدبير الساحل.

الفرع الأول: محدودية تدابير التهيئة و الحماية بالساحل

بالرجوع إلى تدابير التهيئة والحماية والوقاية المضمنة بالقانون المتعلقة بالساحل، يلاحظ أن المشرع حاول جاهدا التوفيق بين مبدأ الحماية القانونية للساحل وبين الضرورات الإقتصادية التي تفرض إنشاءات ومشاريع بالقرب من الساحل، ويتجلى ذلك من خلال الإستثناءات الواردة على تدابير التهيئة والحماية (الفقرة الأولى)، والتي تشكل حدودا على فعالية ونجاعة التدبير المندمج للساحل.

ومن جهة أخرى، جاء قانون الساحل لينضاف إلى النصوص القانونية القطاعية الموجودة والتي تطبق بالساحل، وتنظم قطاعات وأنشطة تستوطن مجاليا بالساحل، كمأحداث أدوات جديدة للتهيئة والتخطيط تتعلق بتهيئة الساحل الأمر الذي يجعل من إشكالية التنسيق و التوفيق بين قانون الساحل وباقي القوانين القطاعية الأخرى من جهة، وبين المواءمة بين أدوات التخطيط المجالي الأخرى، (الفقرة الثانية) وتلك المرتبطة بالساحل أمر صعبا وتحديا أمام الفاعلين، ومن شأن ذلك أن يؤثر سلبا على الساحل وموارده الطبيعية.

الفقرة الأولى: تأثير الإستثناءات على نجاعة تدابير التهيئة والحماية القانونية للساحل

يتضمن القانون المتعلق بالساحل الجديد، مجموعة من الإستثناءات الواردة على تدابير التهيئة والوقاية والحماية. وتشكل هذه الإستثناءات أبرز أوجه القصور والمحدودية التي يمكن أن يؤثر على قانون الساحل.

وإن حساسية الساحل، والتناقس المجالي للأنشطة الإقتصادية وضرورات الحماية والوقاية البيئية، تشكل أهم العراقيل التي حاول المشرع التعامل معها والتخفيف من تعارضها بالتنسيق على مجموعة من الإستثناءات التي يمكن أن تفرغ مقتضيات قانون الساحل من مضمونها، وتشكك في مدى قدرة تدابير المنع والترخيص والحماية والمحافظة والإستصلاح الواردة بالقانون رقم 12-81.

ويمكن تلخيص الإستثناءات الواردة على تدابير الحماية والتهيئة فيما يلي:

- لا تسري تدابير المنع المنصوص عليها بالمادة 13¹ من القانون المتعلق بالساحل، والمرتبطة بالمس بالحالة الطبيعية لشط البحر، سواء بحجز مياه البحر أو الردم أو الرصف على:

- المناطق المينائية والمناطق الصناعية المرتبطة بها،
 - الموانئ الجوية المقامة في البحر،
 - أشغال الحماية ضد آثار البحر وإنجاز المنشآت الضرورية للسلامة البحرية والدفاع الوطني والصيد البحري،
 - الأشغال الضرورية لإقامة المباني والمنشآت المرتبطة بمزاولة مرفق عمومي أو أنشطة تتطلب القرب من البحر،
 - الأشغال الضرورية لإقامة أحواض الأحياء المائية التي تؤوي الأصناف البحرية،
- ولا تسري أحكام المنع من البناء بالمنطقة الساحلية المحاذية للساحل ذات العرض (100م)، المحدثه بموجب التصاميم الجهوية للساحل على المنشآت الخفيفة وغير القارة الضرورية لأنشطة الإنتاج الفلاحي والنباتات والتجهيزات الضرورية للمرفق العمومي، أو الأنشطة التي تتطلب بحكم طبيعتها القرب من البحر.
- لا تطبق إجراءات المنع من إحداث بنيات تحتية جديدة للنقل بالمنطقة ذات عرض 2000 متر التي تحدث بموجب التصاميم الجهوية للساحل على:
- البنيات التحتية للنقل البحري.
 - البنيات التحتية للنقل الضرورية للمرافق العمومية والأنشطة التي تتطلب بحكم طبيعتها، القرب من البحر.
 - شبكات الطرق المحلية للربط بين التجمعات السكانية و/أو الإستغلاليات والمنشآت الفلاحية.
- إمكانية ترخيص الإدارة⁽¹⁾ - استثناء - باستغلال وإستخراج الرمال أو أي مواد أخرى من الشواطئ ومن الشرائط الكتبانية ومن الجزء البحري للساحل في الحالات التالية:

¹ - المادة 13 من القانون المتعلق بالساحل رقم 81-12.

- إذ كان هذا الإستغلال يتم على الشرائط الكتبانية الساحلية، شريطة ألا تؤثر أشغال الإستغلال على دور هذه الشرائط في ضبط النظام البيئي الساحلي،
- إذا كان هذا الإستغلال ناتجا عن أشغال الطرق المنجزة بالموانئ والمراسي ومداخل الولوج، أو بهدف تأمين الإتصال المباشر لبحيرة من البحر، أو قصد الحماية ضد البحر، أو إقامة منشآت ضرورية للسلامة البحرية والدفاع الوطني والصيد البحري.

- لا تطبق تدابير منع كل قذف بسبب تلوث الساحل على¹:

- المقذوفات المتأتية من سفينة قصد تأمين سلامتها أو سلامة سفينة أخرى أو سلامة طاقمها أو ركابها، أو لإنقاذ أرواح بشرية في البحر شريطة أن تكون هذه المقذوفات الوسيلة الوحيدة لمواجهة الخطر،
- المقذوفات المتأتية من سفينة بسبب عطب لحق بها أو تجهيزاتها، شريطة أن تكون جميع التدابير قد اتخذت لتفادي العواقب الناتجة عنها،
- المواد المقذوفة بغرض التقليل أو مكافحة تلوث الساحل بطلب من الإدارة وتحت إشرافها، وفق شروط تحددها بنود دفتر التحملات.

ويتبين من خلال جرد الإستثناءات أعلاه الواردة على تدابير التهيئة وحماية الساحل بالقانون المتعلق بالساحل، أن المشرع تعامل مع تدابير المنع الرامية إلى ضمان تهيئة ناجعة بالساحل، وحماية بيئته بنوع من المرونة والليونة التي تترك المجال مفتوحا أما الفاعلين والإدارة، والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية وإحداث التجهيزات الضرورية بالساحل، خصوصا وأن المغرب الحديث انخرط في العديد من الإصلاحات والبرامج والإستراتيجيات الاقتصادية والاجتماعية همت العديد من القطاعات (النقل، السياحة، الصناعة، الطاقة الخضراء، الفلاحة ...)، وهي قطاعات حيوية ترتبط ارتباطا وثيقا في نموها وتطورها وتنفيذ برامجها بالقرب من البحر.

(1)- انظر مقتضيات المادة 24 من نفس القانون
1- المادة 38 من القانون رقم 12-81 المذكور.

وإن من شأن هذه الإستثناءات أن تحد من نجاعة تدابير التهيئة، والحماية، والوقاية بالساحل، وبالتالي يصبح إحتلال مناطق الساحل وإستغلال موارده مقننا بموجب تراخيص وأذن تسلمها الإدارة طبقا لضوابط قانون الساحل.

ومن جهة أخرى، نلاحظ أن القانون المتعلق بالساحل جاء بمصطلحات فضفاضة وعامة، فيما يتعلق بالمنشآت المستفيدة من الإستثناء (الموانئ، والمناطق الصناعية..) وتلك المتعلقة بالأنشطة (الأشغال المرتبطة بمرافق عمومي دون تحديد غرضه ... وأنشطة تتطلب القرب من البحر دون حصرها..) الأمر الذي تبقى معه السلطة التقديرية للإدارة¹ هي الفيصل في تقرير نوع وطبيعة المنشآت والأشغال والأنشطة المستفيدة من الإستثناءات، بحيث يسهل على كل مرفق عمومي أو مؤسسة أن يستفيدوا من هذه الإستثناءات، كما يسهل على الإدارة تبرير وتعليل دواعي وأسباب منح التراخيص للمستفيدين من إقامة منشآت بالمنطقة الساحلية ما دامت نصوص القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل جاءت غامضة وفضفاضة، كما تجيز منح تراخيص كلما تبين للإدارة ما يبرر ذلك.

والواضح، أن كل تدخلات الفاعلين بالمجال الساحلي، تندرج ضمن الأنشطة والمرافق العمومية، مما يساعد على استمرار وثيرة الإعمار والتنافس لإحتلال موطن قريب من البحر، والإستفادة من الخدمات التي يوفرها باعتماد على تراخيص إستثنائية، مما سيؤثر لا محالة على تخصيصات واستعمالات السطح بالمناطق الساحلية، التي ستحدث بموجب التصاميم الجهوية.

¹— إن مسألة التوفيق بين البناء بالمناطق الساحلية وبشكل خاص المناطق التي يمنع فيها البناء إلا استثناء، وبين حماية المجالات القريبة من البحر تطرح مجموعة من الإشكالات والتأويلات حول مدى جدية طلبات الاستثناء من عدمه وهل تتوافر فيه الشروط الموجبة لمنح الاستثناء من طرف السلطة المكلفة بذلك، مما يستدعي تدخل القضاء في مراقبة سلطات الإدارة المانحة لرخص الاستثناء حتى يتم التطبيق السليم لقواعد التهيئة والحماية بقانون الساحل. أنظر:

- Bernard Bousquet : Définition et identification du littoral contemporain : In: Revue l'Environnement, n°4,1990.

L'aménagement et la protection du littoral : p : 451et 452;

doi : 10.3406/rjenv.1990.2637.

http://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_1990_num_15_4_2637.

- Bernard Drobenko : Littoral : Panorama de la jurisprudence.Revue Juridique de l'Environnement, n°2, 1998.

pp. 241-243;

doi : 10.3406/rjenv.1998.3532

http://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_1998_num_23_2_35.

- Bernard Drobenko : Littoral : Panorama de la jurisprudence administrative. Revue Juridique de l'Environnement, n°2, 2008. Page 225;

doi : 10.3406/rjenv.2008.4750

http://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2008_num_33_2_4750

والأكيد أن التوفيق والتحكيم المجالي بالساحل بين نقيضين، مبدأ الحماية، والنمو الإقتصادي، حتم على المشرع ضرورة فرض قيود وشروط على المتدخلون بالساحل الذين يرغبون في الاستفادة من الإستثناءات المقررة بقانون الساحل لاقامة منشآت ومرافق بالمنطقة الساحلية، تتجلى أساس في خضوع كل المشاريع والأنشطة والمنشآت المستفيدة من الإستثناءات من المنع لدراسة التأثير على البيئة، والتقييد بالشروط التي تحددها بقرار التحملات من طرف كل مستفيد من الترخيص باستخراج الرمال ومواردها من الساحل، والمستفيد من قذف مواد ملوثة بالساحل.

الفقرة الثانية: صعوبة التوفيق بين قانون الساحل والقوانين القطاعية وأدوات تهيئة المجال:

تخضع عمليات التهيئة والتخطيط بالمجال الوطني إلى مجموعة من أدوات التهيئة التي تهدف إلى تنظيم استعمالات مناطق المجال، وتوطين الأنشطة المختلفة والسكنة والمرافق العمومية تبعا للتخصصات التي تحددها.

وتتنوع هذه الأدوات الموجهة، وتختلف تبعا لموضوع تدخلها والإطار القانوني المنظم لها، وكذلك تبعا للأهداف الرامية إلى تحقيقها. ولعل السمة التي تجمع هذه الأدوات أنها تتقاطع مجاليا فيما بينها، فأدوات التعمير التوقعية (المخطط التوجيهي للتهيئة الحضرية). والعملياتية (تصاميم التهيئة والتطبيق، ومخططات تنمية الكتل العمرانية بالوسط القروي ..)، إلى جانب أدوات إعداد التراب ذات النطاق الوطني (المخطط الوطني لإعداد التراب والتنمية المستدامة)، والجهوي (التصاميم الجهوية لإعداد التراب)، فضلا عن مجموعة من المخططات المديرية والقطاعية، وتصاميم تهيئة المناطق المحمية وتهيئة المجالات الرعوية .. وغيرها من أدوات تخطيط المجال الوطني.

إلى جانب هذه الأدوات، جاء القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل، بأدوات تهيئة خاصة بالساحل، تتمثل في المخطط الوطني للساحل الذي يشمل نطاق تطبيقه الساحل الوطني ككل، تم جهويا نجد التصاميم الجهوية للساحل الذي يشمل نطاقها الساحل الخاضع

لتنفيذ الترابي لجهة معينة، أو لجهات معينة عند إعداد تصميم جهوي لمجال ساحلي يشمل عدة جهات.

هكذا، بات الساحل حاليا يخضع لمقتضيات ونوجهاات أدوات ومخططات متنوعة مما يطرح معه التساؤلات حول القوة القانونية لهذه الأدوات، ومدى تأثير العلاقة التفاعلية التي ينبغي أن تنشأ بين المخطط الوطني للساحل والتصاميم الجهوية للساحل، وباقي الأدوات الأخرى على تهيئة الساحل.

و تطبيقا للمبدأ القانوني الذي يفيد إحترام المراكز القانونية المنشأة، وعدم رجعية القوانين يتعين سريان أدوات التخطيط القانونية المصادق عليها والسارية المفعول، ولا يمكن المساس بها، إلا بالمراجعة أو التعديل أو انتهاء مدتها. ويتعين أن يتم ذلك وفق المساطر القانونية الجاري بها العمل، وهذا ما أكدته المادة 54 الواردة في مقتضيات الختامية للقانون المتعلق بالساحل، والتي نصت فقرتها الأخيرة أنه، تظل وثائق التعمير وإعداد التراب بالنسبة للمناطق الساحلية، والتي تم نشرها في الجريدة الرسمية سارية المفعول إلى حين تعويضها.

وبناء على مقتضيات المادة 54، يمكن القول أنه بالرغم من أن القانون المتعلق بالساحل يلزم السلطة المكلفة بالقطاع البيئي بإعداد المخطط الوطني للساحل داخل أجل سنتين¹ من تاريخ نشر النص التنظيمي لتأليف اللجنة الوطنية للتدبير المندمج واللجان الجهوية، إلا أن هذا المخطط يتعين عليه أن يأخذ بعين الاعتبار المقتضيات المضمنة بوثائق التعمير وضوابط البناء وإعداد التراب، وعليه أيضا أن يتقيد بهذه الوثائق المصادق عليها. كذلك، يتعين عليه التقيد بالتدابير المتعلقة بالمناطق المحمية وتصاميمها، و أيضا مراعاة برامج السياسات القطاعية (السياحة والإسكان والصناعة)² المحدثة طبقا للتشريع الجاري به العمل³.

تقرض المقتضيات والتخصيصات الوارد بأدوات التهيئة المختلفة قيودا على عمل السلطة الحكومية المكلفة بإعداد وثائق تهيئة الساحل وطنيا و جهويا والتي ستجد نفسها أمام

1- المادة الخامسة من القانون رقم 81.12 المتعلق بالساحل

2- المادة الرابعة من نفس القانون .

3- مادة 22 و 23 من نفس القانون .

ضوابط وتخصيصات وتدابير إلزامية وسارية المفعول، علما وأن هناك وثائق تعد لمدة تفوق الـ 10 سنوات مما سيؤثر على التطبيق الفعلي والناجع لمقاربة التدبير المندمج للساحل التي تعد جوهر القانون المتعلق بالساحل.

من جهة ثانية، توجب مقتضيات قانون الساحل إلزامية أن يبرر في وثائق التعمير، كل إحداث أو توسيع يمكن أن تحدثه هذه الوثائق لتجمع عمراني في اتجاه المجالات القريبة من الساحل، بمعايير تتعلق بطبيعة المعنية أو بضرورة إحداث مناطق أنشطة اقتصادية تتطلب، بحكم طبيعتها، القرب من البحر⁴. ويتعين كذلك أن تأخذ أدوات التعمير بعين الاعتبار الأوساط الطبيعية والتوازنات الأيكولوجية

وإن من شأن هذه المقتضيات والإلزامات المتبادلة بين وثائق التعمير وأدوات تهيئة الساحل أن يؤثر على التدبير المندمج للساحل، إذا كان على المشرع أن يفرض، أو يحدد آجال معينة، إلزامية لمواءمة كل وثائق التهيئة التي يشمل نطاقها الساحل، ومراجعة مقتضياتها وتعديلها وفقا لمقتضيات قانون الساحل رقم 12-81.

من جهة أخرى، يمكن لاشكالية التعمير الإستثنائي، الذي أصبح واقعا يدبر في إطار لجان وطنية وجهوية نتيجة جمود وثائق التعمير وصرامتها، أن يشكل تحديا كبيرا أمام السلطة الحكومية المكلفة بإعداد أدوات التهيئة الخاصة بالساحل، وأن يؤثر على مضمون ونجاعة تخصيصات هذه الأدوات. فغالبا ما أصبح الفاعلون يعتمدون على خدمات التعمير الاستثنائي كحل عملي لإنتاج مجالات التعمير دون التقيد بالمقتضيات التنظيمية الجاري بها العمل. وتتعلق غالبية الطلبات المقدمة للإستفادة من الإستثناء في ميدان التعمير أساس بتغيير التنطيق، وتغيير نسبة شغل السطح ونسبة استعماله. مما يطرح معه السؤال حول مدى تقيد التدبير الإداري للتعمير الذي يمنح صلاحيات موسعة للجن المكلفة بدراسة طلبات الرخص الإستثنائية بمقتضيات قانون الساحل، خاصة وإن كانت طلبات تتعلق بالإستثمار الذي كان من بين أهم الدوافع التي حتمت تبني تعمير إستثنائي لتجاوز صرامة وجمود وثائق التعمير.

4- لمزيد من التفاصيل أنظر تقرير المجلس الإقتصادي والإجتماعي والبيئي حول "دراسة التأثير المترتبة عن الإستثناءات في مجال التعمير" نونبر 2014.

كما أن التصاميم الخاصة بإحداث المناطق الصناعية بالساحل، والخاصة بإحداث الموانئ ذات الخدمات المختلفة والتصاميم الخاصة بالدفاع الوطني، تستثنى من تدابير المنع الواردة بالقانون المتعلق بالساحل، ومن أدوات تهيئة الساحل، مما يحد من فعالية وإلزامية مقتضيات وثائق التهيئة الساحلية، ويساعد على بروز مشاريع وبنيات تحتية ومنشآت كبيرة تشمل مساحات واسعة من الساحل لا تتسجم ومقاربة التدبير المندمج، ويمكن أن تؤثر على التوازن البيئي الساحلي.

وإلى جانب صعوبة المواءمة والتوفيق بين الوثائق والمخططات التي يعتمدها المغرب لتنظيم إستعمالات وتهيئة وتنمية المجال، هناك صعوبات لا تقل حدة عن الأولى، تتجلى في كثرة النصوص القانونية القطاعية التي تتقاطع من حيث النطاق والأهداف والمبادئ مع القانون المتعلق بالساحل رقم 12-81، ويؤثر هذا التعدد على مسألة التنسيق والتعاون بين الهيئات والأجهزة المكلفة بتطبيق هذه النصوص.

وكما سبق الذكر يخضع الساحل المغربي للعديد من النصوص القانونية التي تنظم قطاعات مختلفة تستوطن بالساحل، والتي يندرج ضمن أهدافها العامة الساحل وموارد البيئية التي يضمها. ومن بين أهم النصوص القانونية، نجد القوانين المتعلقة بحماية البيئة والمجالات البيئية⁽¹⁾، وكذلك مقتضيات القانون المتعلق بالمقالع، والقوانين المتعلقة بالموانئ وتدابيرها، وغيرها من القوانين الأخرى القطاعية السالف مناقشتها، والتي يدخل ضمن نطاقها الساحل، مما سيفرض تحدياً قوياً أمام السلطة الحكومية المكلفة بتطبيق وتنفيذ مقتضيات القانون 12-81 المتعلق بالساحل.

فالتداخل بين التدابير والإجراءات المنصوص عليها بالقانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل، وباقي القوانين القطاعية الأخرى، من شأنه أن يطرح إشكالية تنازع الاختصاصات بين مختلف الإدارات المعنية، ويحول دون وضع مقاربة للتدبير المندمج للساحل، علماً أن

(1) قانون إطار رقم 12.99 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة، الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 1.14.09 صادر في 6 مارس 2014 المنشورات بالجريدة الرسمية عدد 6240 بتاريخ 20 مارس 2014.

- القانون رقم 11.03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة الصادر بتاريخ 12 ماي 2013 ما سبق ذكره
- القانون رقم 12.03 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة الصادر بتاريخ 12 ماي 2003 سبق ذكره
- القانون رقم 13.03 المتعلق بمكافحة تلوث الهواء الصادر بتاريخ 12 ماي 2013

القانون الساحل لم ينص على خلق آليات للتتبع وأجهزة خاصة بالساحل كما هو الشأن بالنسبة للقانون التونسي والجزائري والفرنسي الذين نصوا على إحداث وكالات خاصة تعنى بالساحل، بل أسند تدبير الساحل إلى السلطة الحكومية المكلفة بالقطاع البيئي والتي هي معنية أيضا بتحديد السياسة الوطنية للبيئة والسهر على تنفيذ العديد من النصوص البيئية التي يشمل نطاقها الساحل.

الفرع الثاني: هيمنة التدبير المركزي للمجال للساحلي

إن التطور التدريجي للتدبير الترابي للشأن المحلي، ونضج تجربة الجماعات اللامركزية (الجهات والجماعات ومجالس العمالات و الأقاليم)، والتي تعمل تحت مراقبة، وتعاون مع السلطات اللاتمركز المحلية، لم يكن كافيا ليدفع بالمشروع إلى إمكانية التنازل لفائدة الجماعات الترابية لتدبير وتهيئة الساحل (الفقرة الثانية)، بل احتفظ بصلاحيات إدارة المجال الساحلي لفائدة السلطات الحكومية بالقطاع البيئي، ولمصالحها الخارجية على المستوى الترابي (الفقرة الأولى).

الفقرة الأولى: احتكار السلطة الحكومية المكلفة بالقطاع البيئي صلاحيات تدبير الساحل

والواضح، أن خاصية الملك العام التي تميز الساحل، والذي يندرج ضمن الملك العام للدولة يبرر استمرار هيمنة السلطات المركزية في إدارة وتدبير الساحل، والتحكم في آليات التدبير المندمج للساحل مع منح الجماعات المحلية بعض الصلاحيات التي تدخل ضمن التدبير الترابي للشأن المحلي، كأعمال الصيانة والإنارة وإنجاز الطرق والممرات وتدبير النفايات.

ولعل طبيعة الملك العام¹ الذي هو مخصص لتحقيق المصلحة العامة لكافة المواطنين، إضافة إلى حساسية المجال الساحلي، الذي يعتبر منطقة حدودية لإقليم الدولة ومصدر للثروة

¹ - ينص الفصل الأول من الظهير الشريف الصادر في فاتح يوليو 1914 بشأن الأملاك العمومي على: "تدخل في عداد الأملاك العمومية الأملاك الأتية وهي:

- شاطئ البحر الذي يمتد إلى الحد الأقصى من مد البحر عند ارتفاعه مع منطقة مساحتها ستة أمتار تقاس من الحد المذكور...."

- نفس الأمر جاء بالمادة الأولى من القانون رقم 12-81 المتعلق بالساحل والتي حدد المنطقة الساحلية في جزئين جزء بري يتمثل في الملك العام كما هو محدد في الفقرة (أ) من الفصل الأول من الظهير الشريف الصادر في فاتح يوليو 1914 بشأن الأملاك العمومي. ثم جزء بحري من شط البحر وعلى امتداد المياه البحرية الواقعة على بعد 12 ميلا بحريا من هذا الشط باتجاه البحر".

ومجالا تتنافس حوله الأنشطة الإقتصادية، ومكانا لتوطين مختلف المشاريع والموانئ التي تعول عليها الدولة لإنجاح برامج وأهداف الإستراتيجيات المسطرة في ميادين السياحة (المخطط الأزرق)، والفلاحة (المخطط الأخضر)، والطاقة (الطاقة المتجددة) وغيرها من البرامج، يفسر بشكل جلي تحكم الدولة مركزيا بإعداد نموذج التدبير الخاص بالساحل الوطني.

وتترجم مقتضيات قانون الساحل 12-81، فلسفة المشرع حول الساحل، والذي جاءت تقوم على تحكم السلطة المكلفة بالقطاع البيئي بصلاحيات تهيئة وحماية ووقاية الساحل، وإعداد أدوات التخطيط المجالي بالساحل وطنيا وجهويا.

فالإدارة المكلفة بالبيئة هي الجهة الموكول لها قانونا مهام إعداد المخطط الوطني للساحل⁽¹⁾، انطلاقا من المعطيات العلمية والسوسيو اقتصادية، وباعتماد مقاربة التدبير المندمج للساحل، يراعي النظام البيئي الساحلي الذي يحدد التوجهات والمبادئ العامة في مجال حماية الساحل واستصلاحه⁽²⁾. فهي تسهر على إعداد مشروع المخطط الوطني، ووضع التصور العام للتدبير المندمج للساحل وطنيا قبل عرضه على اللجنة الوطنية للتدبير المندمج للساحل، التي تنعقد تحت رأستها قصد إبداء رأيها فيه.

كما تختص نفس الإدارة، بصلاحية إعداد مشروع التصاميم الجهوية للساحل، سواء بمبادرة منها أو بطلب من مجلس الجهة المعنى، بصلاحية إعداد مشروع التصاميم الجهوية للساحل وفقا للتوجهات والمبادئ المحددة بالمخطط الوطني للساحل والذي تحدد من خلاله تدابير تهيئة الساحل وحمايته والمحافظة عليه، وبعد الإنتهاء من صياغة المشروع تحيل نصه على اللجان الجهوية لإبداء رأيها حول مضامينه، وعلى اللجنة الوطنية للتدبير المندمج للساحل.

وإلى جانب انفراد السلطة الحكومية بصلاحيات إعداد وثائق التهيئة الخاصة بالساحل وطنيا وجهويا، فقانون الساحل أسند إليها أيضا عدة مهام يمكن إجمالها في التالي:

(1)- المادة الثالثة من قانون الساحل المذكور.

(2)- المادة الرابعة من نفس القانون.

- تحدد الإدارة بموجب مرسوم – في حالة غياب وثائق التهيئة الساحلية- بالمنطقة أو المناطق الساحلية موضوع التهيئة والحماية والإستصلاح والمحافظة، وتتخذ كل التدابير الضرورية المتعلقة بهذه المناطق³.

- تتكلف بإنجاز دراسات التأثير على البيئة المقررة بشأن المشاريع المزمع إنجازها استثناءات داخل المناطق المحددة بالتصاميم الجهوية للساحل، والمنصوص عليها – الإستثناءات- بالمواد 13 و 15 و 19 و 17 من القانون المتعلق بالساحل.

- لها إمكانية الترخيص¹، باستغلال الرمال أو أي مواد أخرى من الشرائط الكتبانية ومن الجزء البحري للساحل. وكذلك الترخيص²، بصب المقذوفات السائلة في الحدود المسموح بها وفق المعايير والمقاييس التي تحددها، مع صلاحية فرض على المستفيدين من الترخيص نظام دائم لمعالجة المقذوفات طبقاً للمواصفات و المعايير المحددة.

وبناء على ما سبق، يتبين أن السلطة المكلفة بالقطاع البيئي تحتكر مهام تهيئة وتدبير وحماية الساحل، فهي التي تعد أدوات تهيئة الساحل المتمثلة في المخطط الوطني للساحل والتصاميم الجهوية للساحل. كما تنفرد بصلاحيات مراجعة وتعديل أدوات تهيئة الساحل وفق نفس المسطرة المقررة لإعدادها، وتتولى رئاسة اللجنة الوطنية للتدبير المندمج للساحل، وتتكلف بتتبع تنفيذ وثائق التهيئة الساحلية من خلال التزامها بإعداد تقرير سنوي حول تقدم تنفيذ المخطط الوطني للساحل والتصاميم الجهوية للساحل وتعرضه على الحكومة، وغيرها من الصلاحيات الموسعة التي تخولها الجهة المكلفة بتنفيذ مقتضيات وتدبير قانون الساحل.

والواضح، أن احتكار السلطة المكلفة بالقطاع البيئي صلاحية وضع السياسة العامة للتدبير المندمج للساحل وحماية موارده ومجالاته الطبيعية، وتنظيم تدخلات واستعمالات المجال الساحلي، نابع من حساسية هذا الحيز الترابي، وطبيعته الخاصة و المتميزة،

3- المادة 12 من نفس المادة.

1- المادة 24 من نفس القانون.

2- المادة 30 من نفس القانون.

بالإضافة إلى حدوده التي يتدخل فيها القانون الدولي والوطني، كلها عوامل دفعت بالمشرع تبني منظور مركزي لإدارة وتدبير الساحل.

كما أن إدراج الجزء البحري، والمحدد عرضه في 12 ميل بحري يمتد من شط البحر في اتجاه البحر¹ ضمن حدود المنطقة الساحلية الخاضعة لمقتضيات القانون رقم 81-12 المتعلق بالساحل، يتوافق مع الحدود الإقليمية المحددة بموجب القانون الدولي الذي يعترف للدول الساحلية بمبدأ السيادة على هذا البحر الإقليمي، ويعترف لها بممارسة سلطات كاملة وسيادية على هذا الجزء من البحر، كما أن قواعد القانون الدولي حول الدول الساحلية صلاحية إتخاذ تدابير لحماية ساحلها ضد أي تلوث أو تهديد بالتلوث الناتج عن الحوادث البحرية². هذه الاعتبارات تجعل من الدولة حريصة على التحكم ومراقبة هذه المنطقة باعتبارها منطقة حدودية وسيادية تتداخل فيها عناصر الحماية وأمن إقليم الدولة.

إن الطابع الخاص للساحل وحضوعه لأحكام ومبادئ القانون الدولي، والقوانين الوطنية، يفسر هيمنة الدولة في شخص القطاع الحكومي المكلف بالبيئة بإدارة وتهيئة الساحل وكتنفيذ مقتضيات القانون رقم 81-12. ومن جهة أخرى، فالتدبير المندمج للساحل، يتطلب مجهودات واعتمادات مالية وكفاءات وطاقات بشرية، قادرة على إعداد وتتبع تنفيذ سياسة الدولة في مجال تدبير الساحل والتي لا يمكن للجماعات الترابية القيام بها.

لكن، بالرغم من التبريرات التي يمكن أن تفسر احتكار السلطة المركزية صلاحيات التدبير المندمج للساحل، إلا أنه لا بد من التنازل للجماعات الترابية على بعض صلاحيات تدبير السواحل التي تدخل ضمن نفوذها الترابي، انسجاما مع المهام الموسعة التي باتت تضطلع بها الجهة التي تعتبر فاعلا شريكا للدولة في التنمية وباقي الجماعات المحلية الأخرى.

¹ - المادة 1 من نفس القانون
² - للتوسع في هذا الموضوع راجع بتفضل كتاب الأستاذ محمد البزاز، حماية البيئة البحرية، دراسة في القانون الدولي مرجع سابق، ص 50 ومابعداها والصفحات 273 وما بعدها.

الفقرة الثانية: محدودية دور الجماعات الترابية في تدبير الساحل

شهد التدبير الترابي للشأن المحلي في السنوات الماضية تطورا تدريجيا نتجية عوامل مختلفة، نلخصها في تزايد المحلي مقابل المركزي، وبروز فاعلين إقتصاديين و إجتماعيين على المستوى الترابي، وتزايد حاجيات المواطنين، فضلا عن التحديات الدولية والإقليمية الناتجة عن تداعيات العولمة، مما بات معه من الضروري مراجعة علاقات الدولة مع شركائها في الهوامش.

وبالرجوع إلى دستور المملكة لسنة 2011، والقوانين التنظيمية الجديدة للجماعات الترابية، يلاحظ أن المشرع منح هذه المؤسسات صلاحيات موسعة في مجال التدبير الترابي لقضايا البيئة وإعداد التراب والمجالات البيئية، زيادة على تدبير الشأن المحلي للمواطنين.

هكذا توسعت مهام الجماعات الترابية (الجهات والجماعات ومجالس العمالات والأقاليم)، وانفتاحها على قضايا المجال والبيئة والساحل، وهي صلاحيات كانت حكرًا على الدولة. وقد جاءت مضامين القوانين التنظيمية للجماعات بعدة تدابير ومقتضيات تنسجم والمبادئ المنصوص عليها في قانون الإطار بمثابة ميثاق البيئة والتنمية المستدامة وادراجها في السياسات العمومية الشاملة والقطاعية⁽¹⁾، ومع مقتضيات القانون المتعلق بالساحل.

ويضيف نفس القانون- قانون الإطار رقم 99.12 - أن الجهات والجماعات الترابية الأخرى تسهر على إدماج المبادئ والأهداف المنصوص عليها في هذا القانون، ضمن أدوات التخطيط وبرامج التنمية كل في مجاله الترابي⁽²⁾، ويقوم بتعبئة الموارد والوسائل الضرورية لإعتماد برنامج عمل للتواصل والتوعية الترابية البيئية⁽³⁾.

وتماشيا مع هذه النصوص القانونية ومبادئ قانون الإطار ومبادئ إعداد التراب الوطني جاءت القوانين التنظيمية المتعلقة بالجهات⁽⁴⁾ والجماعات⁽⁵⁾ بعبء صلاحيات موسعة

(1)- المادة 12 من القانون الإطار رقم 99.12 بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة سبقت الإشارة إليه.

(2)- المادة 20 من نفس القانون

(3)- المادة 33 من نفس القانون

(4)- تختص الجهات بوضع التصميم الجهوي لإعداد التراب في إطار توجهات السياسة العامة لإعداد التراب المستوى الوطني، وتعمل على تحسين جاذبية المجالات الترابية وتقوية التنافسية، بالإضافة إلى الحفاظ على الموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي ومكافحة التلوث والتصرف والمحافظة المناطق المحمية والمحافظة على البيئة الغابوية والموارد المائية ... انظر القانون التنظيمي للجهات وخاصة المواد (88 و 89 و 91) من القانون رقم 111.14 المتعلق بالجهات الصادر بتاريخ 7 يوليو 2015 سبق الإشارة إليه.

تروم انخراط هذه المؤسسات اللامركزية في مشاركة الدولة لإنجاز برامج التدبير الترابي لقضايا المجال، ومنها إعداد وتهيئة الساحل.

لكن بالرغم من الصلاحيات والمهام الموسعة للجماعات الترابية والدور المتقدم للجهات كشريك للدولة في التنمية، إلا أن مقتضيات قانون الساحل لم تواكب التطور التدريجي لصلاحيات الجماعات الترابية، بل احتفظ لها فقط بأدوار ثانوية، هامشية في ميدان التهيئة وحماية ووقاية الساحل مقارنة مع الصلاحيات الموسعة للسلطة الحكومية المكلفة بالقطاع البيئي، ولمصالحها الخارجية على المستوى المحلي.

ويتبين الدور المحدود للجماعات الترابية في إدارة وتدبير الساحل في مستوى مساهمتها في إعداد أدوات التهيئة الخاصة بالساحل، وكذلك على مستوى المساهمة في حماية ووقاية الساحل، هذا فضلا عن القيود التي رتبها قانون الساحل على مهام الجماعات في ميدان التعمير.

فعلى مستوى التهيئة وإعداد التصاميم الجهوية للساحل، فالجماعات الترابية هي فقط عضو من بين باقي الأعضاء المكونين للجان الجهوية التي لها صلاحية إبداء الرأي فقط في مشروع التصميم المعد من طرف السلطة المكلفة بالقطاع البيئي، ويحضر اجتماعات هذه اللجان كل من رئيس مجلس الجهة أو ممثله ورئيس كل مجلس عمالة أو إقليم ورئيس جماعة تتوفر على واجهة بحرية.

وتمنح صلاحية رئاسة هذه اللجان الجهوية إلى السلطة المحلية في شخص وإلى الجهة، أو ممثله الذي يتولى رئاسة اللجان والسهل على حسن سير أشغالها وإعداد التقارير السنوية ودعوة الأعضاء للإجتماع¹، ويرجح صوته في حالة تعادل كل الأصوات¹ ويعتبر الوالي الشخص المخاطب مع السلطة المحكومة المكلفة بالبيئة².

(5)- تقوم الجماعات بإحداث وصيانة المنتزهات الطبيعية داخل النفوذ الترابي للجماعة ومراكز التخييم وتسهر على احترام الاختيارات والضوابط المقدر في أدوات التخطيط المجالي والتنمية، وتقوم بتنفيذ مقتضيات تصميم التهيئة ومخططات التنمية القروية، كما تقوم باستدراك مع الدولة بإنجاز بنيات التحتية والمساهمة في المحافظة على البيئة وتدبير الساحل الواقع في النفوذ الترابي للجماعة وتهيئة الشواطئ والممرات الساحلية ... (انظر المواد 78 و 85 و 87) من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات الصادر بتاريخ 7 يوليو 2015 سبق الإشارة إليه.

¹- المادة 9 من المرسوم رقم 15-769-2 الصادر في 03 ربيع الأول 1437 (15 ديسمبر 2015) بشأن تأليف وعدد أعضاء واختصاصات وكيفية عمل اللجنة الوطنية للتدبير المندمج للساحل واللجان الجهوية وكيفية إعداد المخطط الوطني والتصاميم الجهوية للساحل.

يتبين مما سبق، محدودية³ تدخل الجماعات الترابية في التداول والإقتراح والمشاركة والمساهمة في إعداد مشاريع التصاميم الجهوية لتهيئة الساحل، على الرغم من التركيز على أن مقاربة التدبير المندمج للساحل تقوم على توسيع دائرة المشاركة تشمل كافة المتدخلين من جماعات ترابية بمختلف مستوياتها، وهيئات المجتمع المدني والسكان بهدف التوافق حول تصور نموذج تهيئة مندمج للساحل.

أما على مستوى إعداد المخطط الوطني للساحل، فدور الجماعات الترابية مغيب تماما، فهي لا تخطى بأي تمثيلية على مستوى مسطرة إعداد المخطط الوطني للساحل، سواء على مستوى الإعداد أو التتبع أو التنفيذ، بل تحتكر السلطة الحكومية المكلفة بالبيئة والسلطات المركزية الأخرى بصلاحيات التخطيط المجالي للساحل على المستوى الوطني، دون إشراك الجماعات الترابية والتي تحتفظ بالمساهمة في إبداء الرأي حول التصاميم الجهوية للساحل التي يجب أن تتوافق مضامينها مع المخطط الوطني للساحل.

وفيما يتعلق بحماية ووقاية الساحل، فدور الجماعات الترابية يبقى محدودا وفقا للقانون المتعلق بالساحل والذي لم يوكل مهام الحماية والوقاية لهذه المؤسسات، بل جاء ببعض الإشارات والتدابير منها إمكانية تقديم طلب إعداد تصاميم جهوية من طرق مجلس الجهة المعنية⁴، كما فرض على رؤساء الجماعات اتخاذ التدابير الضرورية لمنع الإستحمام

1- المادة 12 من نفس المرسوم.

2- المادة 6 من نفس المرسوم.

3- عكس ذلك خص المشرع الفرنسي الجماعات الترابية وبشكل خاص الجهات بصلاحيات موسعة تهم المناطق الساحلية، وأحدث عدة أدوات تتعلق بالتهيئة والحماية والتدبير. وفي هذا الإطار أحدث القانون المؤرخ في 07 يناير 1983 المتعلق بتوزيع اختصاصات الجماعات والجهات والدولة، مخططات تأهيل البحر التي تحدد وتضع شروط قابلية استعمال جزء من المنطقة الساحلية. فهي تحدد صيغة استعمال المجالات المعنية، وتحكم بين النزاعات المرتبطة بالإستعمال. وبموجب المرسوم رقم 2012-219 بتاريخ 16 فبراير 2012 المتعلق بالإستراتيجية الوطنية المتعلقة بالبحر والساحل، أصبحت هذه الدوات بمثابة دفا تر حملات لمشاريع التدبير المندمج للمناطق الساحلية. كذلك، نجد الميثاق الجهوي لتهيئة الساحل الذي يعد على المستوى الجهوي من طرف المنتخبين، بطلب من المجلس الجهوي أو بمبادرة منه أو من طرف 30 في المئة من جماعات الجهة، وتتم المصادقة عليه بعد أخذ رأي وموافقة المجلس الوطني للبحر والساحل. إلى جانب هذه الأدوات هناك أيضا المخططات المابين جهوية للساحل المحدثة بموجب القانون رقم 95-115 بتاريخ 04 فبراير 1995 المتعلق بتوجيه التهيئة وتنمية المجال، والتي تهدف إلى تقوية وتدعيم آليات التعاون والتنسيق المابين جماعية لتهيئة الساحل. كذلك، هناك مخططات التجانس المجالي تشكل وثيقة للتخطيط الترابي على المستوى المابين جماعي، وتهدف إلى تفعيل مقتضيات قانون الساحل. أحدثت بموجب القانون رقم 2000-1208 بتاريخ 13 ديسمبر 2000 المتعلق بالتضامن والتحديث الحضري. للمزيد من التفصيل أنظر:

-Norbert C alderaro et Jérôme Lcrouts : Le littoral : Protection ; mise en valeur et aménagement des espaces littoraux : Op cite : page 477 et autres.

- Odette HERVIAUX et Jean BIZET : SENAT : Séssion ordinaire de 2013-2014 :Op.cite.

- Association des maires de la CHrente-Maritime : Les principes fondamentaux de la loi littoral : Information et échanges : Vendredi 06 février 2015

4-المادة السادسة من القانون رقم 81-12 المتعلق بالساحل المذكور.

في المياه التي لا تستجيب للمواصفات والمعايير المطلوبة¹ واخبار العموم بتصنيف الشواطئ ومنتجات ميام الاستجمام، بالإضافة إلى ضرورة إحداث التجمعات العمرانية و توسيع تجمعات عمرانية قائمة في اتجاه المجالات الأكثر بعدا عن الساحل، والعمل على مواءمة² وثائق التعمير وضوابط البناء مع التهيئة الساحلية المنصوص عليها في مضامين قانون الساحل.

بالإضافة إلى ذلك، فرض القانون المتعلق بالساحل عدة قيود على صلاحيات رؤساء الجماعات الترابية في مجال التعمير بصفتهم الجهة المكلفة بمنح رخص التعمير والمساهمة، في إعداد وثائق التعبير، والتي يمكن إجمالها في القيود التالية:

- إحداث التجمعات العمرانية وتوسيعها بعيدا على الساحل
- يجب أن يبرر في وثائق التعمير، كل إحداث أو توسيع مرتقب لتجمع عمراني في اتجاه المجالات القريبة من الساحل.
- مراعاة الأنظمة البيئية والتوازنات البيولوجية والإيكولوجية للساحل.
- المحافظة على الأوساط الطبيعية والمحافظة على المجالات الغابوية والبحرية
- احترام شروط ولوج العموم إلى شط البحر وإرتياد الشواطئ.

والملاحظ أن مقتضيات قانون الساحل احتفظت بالصلاحيات التامة على مستوى التهيئة والحماية والوقاية للسلطة الحكومية المكلفة بالقطاع البيئي، مقابل مساهمة محدودة للجماعات الترابية في التدبير المندمج للساحل، ويعزى ذلك إلى حساسية المجال الساحلي وإلى حداثة القانون الخاص بالساحل، بالإضافة إلى كون التدبير المحلي للمجالات الترابية للجهات والجماعات التي تنفتح على الساحل، يدخل ضمن الإهتماماتها العامة المتعلقة بالتنمية الإقتصادية والإجتماعية والرفع من تنافسية المجالات الخاصة لها، وحماية البيئة بالمجال الساحلي.

¹ - الفقرة الأخيرة من المادة 35 من نفس القانون.

² - المادة 11 من نفس القانون.

الخاتمة:

انطلاقاً من الدراسة والبحث في موضوع الحماية القانونية للمجال الساحلي، والتي حاولنا من خلالها تقديم تشخيص لواقع المجال الساحلي المغربي، الذي يعتبر المكان المجالاً للمستقبل للمناطق السياحية التي تراهن عليها الدولة لإنعاش القطاع السياحي وتنمية المجالات المحيطة بها، وبلوغ الرهان الأساسي المتمثل في دخول نادي العشرين دولة كأحسن وجهة سياحية عبر العالم. تبين لنا مدى القصور ومحدودية الحماية التي يعاني منها المجال الساحلي، سواء على مستوى الحماية القانونية أو على المستوى المؤسسي، وكذلك على مستوى الحماية التي توفرها وثائق التعمير وأدوات إعداد التراب الوطني، مما يفتح الباب أمام أشكال متعددة من التجاوزات والاختلالات التي باتت تطبع الساحل.

إن المشاكل المتعددة التي يعاني منها المجال الساحلي، حتمت ضرورة تدخل الدولة من أجل إقرار مبادئ الحماية القانونية لهذا المجال، والتدخل للتحكيم والتوفيق بين الأنشطة الإنسانية التي تنافس مجالاً بالساحل للاستفادة من الخدمات التي يقدمها البحر (القطاع السياحي)، وبين مبدأ الحماية الذي يتطلب عقلنة استغلال موارد الساحل بهدف ضمان استدامتها، والمحافظة عليها من التدهور والتراجع.

وأن تدخل القطاع السياحي بشكله الجديد، القائم على إحداث وتهيئة عدة مناطق سياحية بالساحل، يفرض تحديات وإكراهات مجالية كبرى، سواء على مستوى استهلاك الرصيد العقاري بالساحل غير القابل للتجديد، وتركيز الضغط المجالي. أو على مستوى منافسة الأنشطة الاقتصادية الأخرى التي تتطلب القرب من البحر كأساس لتطوير أدائها، مما يفرض على اختيارات الدولة ضرورة المفاضلة المجالية بين القطاع السياحي، وباقي القطاعات الاقتصادية بالساحل.

ومن جهة أخرى، تطرح مشاريع التهيئة السياحية تحديات بيئية تلقي بسلبياتها على المكونات الأيكولوجية للمجال الساحلي والبحري، نتيجة الضغط الكبير من طرف السياح على الساحل، وما يصاحب ذلك من تزايد حجم النفايات الصلبة والسائلة التي ترمى بدون معالجة بالبحر. تؤثر هذه الممارسات وارتفاع النفايات، سلبيات على التوازن البيولوجي بفعل

عمليات التهيئة التي تستهدف مجالات غابوية ومناطق مصنفة في إطار مواقع حساسة ذات منفعة عامة بيولوجية.

وأن الرهان على تطوير القطاع السياحي، والتركيز على مؤشر عائدات ومنافع هذا القطاع على الاقتصاد الوطني وصندوق الأداء، جعلت من السلطة الحكومية تتعامل مع الساحل كمنتوج سياحي (المنتوج الشاطئي)، أكثر منه مجال ذي مواصفات خاصة تستدعي توخي نوع من الحيطة والحماية خلال تدخلاتها التي تستهدفه، مما سيؤدي مستقبلا إلى إعمار واحتلال المجال الساحلي واستهلاك رصيده العقاري.

كما أن تزايد الطلب على العقار بالساحل للغرض السياحي، والذي يمثل فيه الرصيد العقاري للدولة (الملك العام والخاص للدولة والملك الغابوي) أحد الاحتياطات العقارية الهامة، والتي لا تجد الدولة بدا من الاعتماد عليها، نظرا لسهولة الولوج إلى خدماتها واستثمارها سياحيا، سيؤثر على فرص استفادة الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية الأخرى التي تحتاج بدورها إلى أرصدة عقارية مهمة لإنجاز مشاريعها.

والملاحظ أن المنظور الجديد لعمليات التهيئة السياحية يتمحور حول المجال الساحلي كموطن قوة، يوفر خدمات وعروض سياحية تستجيب لمتطلبات مصادر السياحة العالمية التي تفضل المنتج الشاطئي. فالتوجه الساحلي دفع بالسلطات المكلفة بالقطاع السياحي، إلى تركيز تدخلاته واهتماماته المالية والدعائية نحو الساحل. هذا الإهتمام المتزايد بالساحل، سيقاقل لا محال من فرص الدعم لتنمية وتطوير القطاع السياحي بالمجالات الداخلية.

ويمكن القول أن طموح المغرب بات كبيرا للرهان على القطاع السياحي، خاصة بعد النجاحات التي حققها خلال العشرية الأولى من تنفيذ برامج التهيئة السياحية. لكن لا بد من الإشارة إلى أن الطفرة السياحية التي عاشها المغرب مؤخرا، تعتبر حدثا استثنائيا بفعل تراجع العديد من الوجهات السياحية العالمية، بفعل حالة عدم الاستقرار التي تعيشها خاصة، تونس، ومصر، والشام، والخليج. كما كان للأحداث الرياضية والملتقيات الاستثنائية التي نظمها المغرب خلال هذه الفترة، فضلا عن الأزمة الاقتصادية التي اجتاحت دور أوروبا وأثرت على حجم الانفاق العمومي، دورا كبيرا في إنعاش القطاع السياحي الوطني.

وأن التوجه المجالي للقطاع السياحي في إطاره الجديد نحو الساحل، سيزيد من وثيرة المشاكل والاختلالات التي يشهدها هذا المجال، وكرست نفس النهج التدبير الذي ظهرت نواته الأولى مع الاستعمار، الذي اتخذ من الساحل محور تركيز الاقتصاد، والبنيات التحتية، والقطاعات الاقتصادية. وبالتالي، جاءت السياسات الاقتصادية والتوجهات السياحية الساحلية الجديدة، كاستمرار لتركيز الحياة الاقتصادية للدولة حول الشريط الساحلي.

والأكيد أنه مع هذا النمط التدبيري المتمركز بالمجال الساحلي، سئودي إلى ارتفاع حركية التعمير الساحلي، وتمركز المنشآت والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية والبنيات التحتية. كما سيوفر الظروف المساعدة على استقطاب الهجرة من المجالات الداخلية نحو الساحل، وتعميق الاختلالات المجالية بين المجال الداخلي والمجال الساحلي، هذه الثنائية تعوض ثنائية الحقبة الاستعمارية (مغرب نافع ومغرب غير نافع).

وإن تراجع تدخل الدولة في الحياة الاقتصادية والاجتماعية، فتح المجال أمام تعاظم دور القطاع الخاص الذي أصبح فاعلا مساهما ومتحكما في السياسة السياحية عكس السابق، إذ كان دوره ينعكس فقط في التدبير، والإدارة، والإنعاش، السياحي. بل في ظل التوجه الجديد، يقوم القطاع الخاص بالمساهمة في إعداد السياسة السياحية، والتعاقد مع الدولة حول الالتزامات المتبادلة الكفيلة بإنجاز عمليات التهيئة. فتطور القطاع الخاص، سيساعد على تركيز الثروة الاقتصادية بيد فئة قليلة ميسورة تستطيع بإستثماراتها أن تجني أرباحا هامة، مقابل تعميق الهوة مع الأغلبية الساحقة من الطبقات الاجتماعية، التي ستزداد معاناتها مع تزايد تراجع الدولة عن مهامها الاقتصادية والاجتماعية.

وبالرغم من الرهانات الاجتماعية التي تراهن عليها الدولة من خلال برامج التهيئة السياحية، إلا أن العدالة الاجتماعية والتماسك الاجتماعي التي هي مطلب وهدف إعداد التراب الوطني، تبقى نسبية إن لم نقل محدودة ضمن برامج التهيئة السياحية. يتضح ذلك من خلال تركيز وتهيئة العديد من المجالات بالمناطق الساحلية التي تتوفر أصلا على مؤهلات متنوعة، بالإضافة إلى التمييز في إطار برامج التهيئة والمنتجات والبرامج السياحية، بين عروض السياحة الداخلية، وعروض السياحة الأجنبية. مما يطرح مسألة العدالة الاجتماعية وانفتاح المناطق السياحية على المحيط الخارجي لمجالاتها أمرا نسبيا، هذا فضلا عن

استهلاك الرصيد العقاري للملك العام الذي هو مخصص للمصلحة العامة، والاستعمال العمومي، بل تستفيد منه فئة أقلية من المجتمع.

وبصفة عامة، يمكن لتزايد الوعي الوطني، والإهتمام الدولي بالداعي إلتبني مقاربة التدبير المندمج للساحل، وارتفاع وثيرة برامج التهيئة السياحية، كآلية تنطبق تهيئة تدخلية تستهدف إحداث مناطق بالساحل، أن تساهم من جهتها- إن هي استثمرت بالشكل المطلوب- في إنجاز تدخلات مجالية تشكل فرصة لتنظيم وحماية المجال الساحلي. لكن ذلك يتطلب ترجيح كفة مبدأ الحماية القانونية للساحل ومجالاته البيئية على النظرة الإقتصادية للتهيئة السياحية، ولن يتم ذلك إلا إذا توفر بعض العوامل المساعدة على تحقيق التوازن والتوفيق بين الحماية والتدخلات الاقتصادية والتي يمكن رصدها في النقاط التالية:

- الإسراع بتفعيل مقتضيات وتدابير الحماية والتهيئة والوقاية التي جاء بها القانون رقم 81-12 المتعلق بالساحل وإصدار النصوص التنظيمية المتعلقة بتطبيق مقتضياته المنصوص عليها بالمواد 21 و 25 و 28 و 36 و 39 و 50 .
- العمل على الإسراع بإعداد أدوات التهيئة الخاصة بالساحل والمتمثلة في المخطط الوطني للساحل والتصاميم الجهوي للساحل.
- إدخال تعديلات على مشروع قانون الساحل 81-12، بالعمل على توسيع مدلول الساحل وتوسيع نطاق المجال الساحلي الذي يتجاوز في الجزء البري الحدود التي جاء بها ظهير الملك العام فاتح يوليو 1914 والتي لم تعد تتماشى والواقع المجالي للساحل الذي يفرض مسافة أمان أطول من ستة أمتار من أعلى مد. بل لابد من تمديد حدود الساحل للحيلولة دون انتشار البنايات والمنشآت بمجاذات البحر.
- العمل على مراجعة وتعديل القوانين القطاعية التي تتداخل وتتقاطع بالساحل خاصة تشريعات التعمير والتجزئات العقارية وتقسيم العقارات التي يتعين عليها مواءمة مقتضياتها مع قواعد القانون المتعلق بالساحل والواقع التشريعي المغربي الذي تميز بصدور العديد من النصوص القانونية في مجال البيئة والتنمية المستدامة والتي تفرض تدابير وإجراءات الحماية المجالية وحماية البيئة التي يتعين على ضوابط التعمير أخذها بعين الاعتبار.

- العمل على تعديل ومراجعة القوانين المنظمة للملك العام والقوانين المنظمة للاحتلال المؤقت للملك العام، وكذلك النصوص المنظمة للملك الغابوي، وتحسينها لمواكبة التدابير القانونية والمفاهيم الجديدة البيئية والتنمية المستدامة التي تشكل الآن مرجعية تنهل من مبادئها وأهدافها النصوص التشريعية نظرا لارتباطها بالحياة العامة للسكان والمجال الذي تقطنه.
- المبادرة إلى تحفيز العقارات التي تضم المجالات البيئية بغية الاستفادة من المزايا والخدمات التي يقدمها نظام التحفيز العقاري والتي من شأنها أن تساهم في تثبيت ملكية العقار البيئي وتطهيره وتصفيته من التكاليف والتحملات. كما يمكن الدولة وهيئاتها من ضبط الوعاء العقاري البيئي وضمان استدامة رصيده العقاري.
- ينبغي عدم التوسع في مفهوم المنفعة العامة الذي على أساسه تقوم الدولة وأشخاص القانون العام والهيئات التي حولها القانون صلاحية مباشرة نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، وذلك حفاظا على الملكية الفردية. هنا يطرح التساؤل هل إنشاء منطقة سياحية يعتبر منفعة عامة تقتضي التطاول على الملكية الفردية؟ فأمام غموض مفهوم المنفعة العامة ونسبيته يبقى المجال مفتوحا للسلطة التقديرية للهيئات المكلفة بالقطاع السياحي لإعلان المنفعة العامة، هذه السلطة التي لا يحدها إلا السلطة القضائية في حالة الطعن في قرار إعلان المنفعة العامة. وتبعا لتبريرات القطاع السياحي فإن مساهمة القطاع السياحي في خلق فرص الشغل يضاف عليها طابع المنفعة العامة.
- العمل على تجاوز النظرة القطاعية الإدارية في تدبير وإعداد السياسة السياحية وعمليات التهيئة السياحية خاصة بالمجال الساحلي، بل لابد من نهج مقاربة شمولية للتهيئة السياحية بالساحل تدمج بين الوطني والجهوي والمحلي وفق منظور تدبيري مندمج يوسع دائرة التداول والمشاركة والتوافق ويوازي بين الضرورات الاقتصادية اللازمة لتنمية القطاع السياحي، وأولوية مبدأ الحماية للمجال الساحلي.

- إضفاء طابع الإلزامية على القرارات التي تتخذها السلطة المكلفة بالقطاع البيئي خاصة تلك المرتبطة بدراسات تأثير المشاريع السياحية على البيئة، ومدى ملائمة الوسط الساحلي والقدرة الاستيعابية للمشروع السياحي المزمع إنجازه. فالملاحظ أن جل تدخلات القطاع البيئي والقرارات التي يتخذها القطاع البيئي مركزيا وجهويا تنحصر فقط في مجرد إبداء رأي دون أن تكون قرارات إلزامية ترخص أو ترفض إنشاء المشروع.
- يتعين تغطية كل المجالات الساحلية بوثائق التعمير وإعداد التراب الوطني وفقا للمقتضيات الجديدة للقانون المتعلق بالساحل والعمل على مراجعة وملاءمة الوثائق السارية المفعول مع ضوابط هذا القانون،
- الحرص على تضمين النصوص التشريعية عند مراجعتها قواعد قانونية تتعلق بتدابير الحماية المتعلقة بالساحل تساعد على توفير مزيد من الحماية والحفاظ على موارده خاصة أن أغلب القوانين تتقاطع وتطبق بالمجال الساحلي.
- الحرص على مراجعة وتحيين النصوص القانونية بهدف ملاءمتها مع مبادئ الحماية البيئية والتنمية المستدامة، ومع توصيات ومضامين إتفاق باريس المصادق عليه في قمة مراكش بشأن التغيرات المناخية. وذلك، بغية وضع صياغة هذه التوصيات والمبادئ في قوانين تلزم كافة المتدخلين، الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية والأفراد، بالتقيد بمبادئ حماية البيئة ووقاية مجالاتها.
- العمل على إحداث هيئة وطنية في شكل وكالة وطنية أو مؤسسة عمومية، أو لجنة ما بين وزارية أو مجلس وطني يوكل إليه مهام إدارة وتدبير المجال الساحلي وتأطير التدخلات التي تستهدفه، والتحكيم بين المشاريع والأنشطة الاقتصادية التي تقام بالمجال الساحلي.
- توسيع دائرة الشراكة والتعاون في قضايا المجال الساحلي بين كافة القطاعات الوزارية، أثناء إعداد أدوات التهيئة الخاصة بالساحل تجسيدا لمقاربة التدبير

- المندمج. فالساحلي يمثل وسطا تجريبيا وميدانا تطبيقيا لظاهرة التنسيق والتكامل والتعاون في الإدارة والتدبير والتقنين والحماية.
- الحد من التراخيص الاستثنائية للمشاريع والمنشآت والبنائيات والمركبات السكنية التي تقام بالمجال الساحلي، مما يساعد على بروز العديد من التجمعات السكنية ومركبات تجارية وصناعية على امتداد الشريط الساحلي.
 - تفعيل مؤسسة الجهة في إطارها الدستوري الجديد الذي ارتقى بها إلى مستوى جهوية متقدمة، فهي صلة وصل بين المحلي والوطني، وإطار ترابي بإمكانه المساهمة في حماية المجال الساحلي وإنعاش القطاع السياحي. إن هي توافرت لها الوسائل المالية والموارد البشرية الكفأة خاصة على مستوى تشكيل مجالس الجهات التي يتعين فرض مستوى دراسي معين يمكن من تكوين مجالس جهوية قوية تكون في مستوى التحديات والمهام والرهانات المنتظرة من الجهة.
 - تدعيم دور باقي الجماعات الترابية الأخرى باعتبارها الهيئة الأكثر تعبيرا وقربا من الساكنة ومشاكلهم، لذلك لابد من توسيع مجالات تدخلها ومنحها صلاحيات ومهام حماية المجال الساحلي واختصاصات في مجال إنعاش القطاع السياحي ومراقبة عمليات التهيئة السياحية.
 - الحد من الاستثناءات الموسعة التي تمنح لوكالات التهيئة السياحية (وكالة مارشكا ووكالة تهيئة ضفتي أبي رقراق). فهذه الأجهزة، تتمتع بصلاحيات واسعة تحد من السلطات الإدارية المكلفة بالتعمير، وتسلك مساطر استثنائية لنزع الملكية تتجاوز القواعد العامة التي تنظمها المسطرة العامة لنزع الملكية.
 - منح الأفراد المنزوعة ملكياتهم العقارية في إطار نزع الملكية من أجل إنجاز برامج التهيئة السياحية، الضمانات القانونية والقضائية التي يوفرها قانون 7/81 المتعلق بفزع الملكية من أجل المنفعة العامة والاحتلال المؤقت، بحيث يكون بإمكانهم المطالبة بتعويضات عادلة أمام القضاء ضمنا لهم وتعويضا على الأضرار التي لحقتهم.

- العمل على تقليص حجم تدخل سلطات الوصاية التي تمارسها السلطة المحلية على مجالس الجماعات الترابية في أفق تطوير العمل اللامركزي، وإرساء دعائم العمل الديمقراطي، وترك هامش حرية التقرير لهذه المجالس في الميادين الاقتصادية والاجتماعية.
- وضع ضوابط ودليل واضح ينسجم مع قواعد التدبير والتهيئة والحماية التي ينص عليها القانون المتعلق بالساحل بيد السلطات المحلية والمجالس الجماعية في مجال الترخيص باحتلال الملك العام الشاطئي، وذلك لتفادي احتلال غير منظم لأجزاء من الملك العمومي بالساحل.
- العمل على ضمان الاستعمال العمومي للشواطئ من طرف كافة المواطنين ومنع احتلال بعض أجزائه من طرف المركبات السياحية والترفيهية التي تحد من حرية ولوج المواطنين إلى بعض المناطق، وتضع قيود وحدود غالبا ما تكون خارج نطاق رخص الاحتلال المؤقت التي تفرض ضرورة حماية حق الولوج والاستفادة من شاطئ البحر، إذ أصبحنا أمام "خصوصية" بعض الشواطئ واحتلالها من طرف المشاريع السياحية.
- إدخال تعديلات وإصلاحات على توجهات عمليات التهيئة السياحية، وذلك بالاستثمار في المجالات العميقة من التراب الوطني التزاما بتوصيات إعداد التراب التي تروم تقوية التآزر المجالي وتوزيع المنافع والبحث عن العدالة الاجتماعية بالتوفيق بين النجاعة الاقتصادية والتماسك الاجتماعي.
- يتعين على القطاع السياحي العمل على دراسة المخاطر العكسية التي يمكن أن تفرزها السياسة الحالية للتهيئة السياحية، وذلك ضمانا لاستدامة هذه المشاريع في أداء خدماتها وعملها، خاصة وأن القطاع السياحي تتحكم فيه عوامل متعددة تتعلق برغبات السوق السياحية والتي يصعب التنبؤ بها والتحكم فيها وتوجهها، لذلك يتعين وضع احتمال فترات الانكماش السياحي وتحول وجهات مصادر السياحة وما يرافق ذلك من تداعيات سلبية على القطاع الأمر الذي يحتم ضرورة المراهنة

على السوق الداخلي ومنحه تشجيعات لولوج خدمات هذه المنتوجات الموجهة للسياحة الأجنبية.

- لا بد للدولة أن تكون فاعلا رئيسيا في ميدان التهيئة السياحية، فبالرغم من تراجع دورها مقابل تنامي دور الجماعات الترابية والقطاع الخاص، وهيئات المجتمع المدني، إلا أنها مطالبة بالتدخل للقيام بالعديد من المهام التي تبقى هي الجهة المؤهلة لذلك، خاصة وظيفة ضبط التوازنات داخل المجتمع بين مكونات التراب الوطني زيادة على إقامة التحفيزات الأساسية ومراقبة القطاع الخاص حماية للمستهلك وللعمال الذين يمثلون الطرف الضعيف في مجال القطاع الخاص، تفاديا للمشاكل التي يمكن أن تصاحب ذلك من جراء التضيق وهضم الحقوق وغيرها من الممارسات التي تميز القطاع الخاص أن هو ترك بدون مراقبة.

- الحرص على انفتاح المناطق السياحية الساحلية على المحيط الخارجي والسكنة المجاورة إذ أن العلاقة بين المجال والمجتمع هي علاقة جد مهمة، وتوجد في أساس إعداد التراب الذي على ضوء توجهاته تم إعداد استراتيجية التهيئة السياحية. إذ يتعين على مشاريع التهيئة السياحية أن تتفتح على المجال والسكنة المحيطة بها من خلال خلق توازن مجالي بإنجاز البنيات التحتية واستفادة السكنة من المشاريع الموازية لعمليات التهيئة حتى يكونوا داعمين لهذه المشاريع أكثر منهم مناهضين لها.

- ضرورة تشجيع البحث العلمي وانفتاح القطاعات الإدارية لوزارة السياحة على الجامعة والبحوث الأكاديمية، من خلال تمكين الدارسين والباحثين من الوثائق والمعلومات التي تمكنهم من الدارس والبحث في سياسات هذه القطاعات وتوسيع النقاش بين العملي والنظري بهدف تعميق النقاش وإغنائه من طرف الباحثين وتقديم وجهات نظر حول السياسة الجديدة للتهيئة السياحية .

وأخيرا لا بد من مواصلة العمل الإصلاحي المتعلق بالسياسة العقارية، والتي تبقى أحد دعائم وأسس التهيئة والتنمية الاقتصادية، والاجتماعية، والمجالية. وذلك، من خلال تحيين النصوص القانونية للأنظمة العقارية المختلفة، وتبسيط مساطرها، وإخضاعها لنظام التحفيز

العقاري، وتحديد الجهاز أو الهيئة التي بإمكانها تدبير السياسة العقارية. بهدف تيسير الولوج إلى خدماتها وجعل العقار في خدمة التنمية.

والجدير بالذكر أن المغرب بدل مجهودات كبيرة من أجل تحديث البلاد وتحقيق نموذج تنمية شمولي يجمع كل الأنشطة الاقتصادية (المجال و البيئة والصناعة والفلاحة و السياحة والطاقة). كما قام بوضع سياسة جديدة لإعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة، و إنجاز إصلاحات إدارية مهمة. لكن يظل المجال الساحلي، الذي يشهد حاليا توجهها غير مسبوق من طرف عمليات التهيئة السياحية والأنشطة الاقتصادية والاجتماعية المتنوعة، من بين نقط ضعف السياسة المجالية الوطنية. فإن كانت- السياسة المجالية- تهدف إلى تصحيح الاختلالات المجالية وتقليص التفاوتات بين مناطق التراب الوطني، إلا أن التدخل السياحي كنموذج والتموقع مجاليا بالساحل عبر إقامة مناطق تهيئة ضخمة، تتمثل في إنشاء محطات سياحية، يؤكد استمرار التوجه الاقتصادي بالاعتماد، على المجال الساحلي وزيادة تعميق الاختلالات المجالية بينه وبين المناطق الداخلية.

وتأسيا على ماسبق، يحق لنا أن نعيد طرح نفس السؤال الذي طرحه الفاعلون السياسيون الذين سهروا على إعداد الميثاق الوطني لإعداد التراب. ويتعلق التساؤل بمن يدبر الساحل؟، بمعنى ما هو الجهاز أو الهيئة التي تكلف بإدارة المجال الساحلي؟. وإن كان القانون المتعلق بالساحل يسند مهام تدبيره للسلطة الحكومية المكلفة بالبيئة إلا أن تدخل الأنشطة الاقتصادية والاجتماعية مجاليا بالساحل يشكل تحديا أمامها يتعين عليها أن تتغلب عليه في أفق إعداد سياسة مجالية للساحل تجسدها أدوات التهيئة الخاصة بالساحل.

إذن، هل ستلتزم السلطة الحكومية المكلفة بالبيئة بإعداد ووضع المخطط الوطني للساحل والتصاميم الجهوية للساحل في الآجال القانوني؟ وهل ستستطيع أن تتقيد بمقاربة التدبير المندمج للساحل التي تقوم على توسيع دائرة الشركاء مركزيا وترايبيا في الاعداد والتنفيذ والتتبع أم أنها ستنفرد لوحدها في بلورة سياسة تدبير الساحل؟ وهل سيتم التقيد بتدابير التهيئة والحماية والوقاية المنصوص عليها بالقانون المتعلق بالساحل من طرف كافة المتدخلين (الدولة والجماعات الترابية والمؤسسات العمومية..).؟ كثيرة هي الأسئلة التي

ستظل معلقة في انتظار أن تبين تطبيقات مقتضيات قانون الساحل مدى التزام الفاعلين بضوابطه.

فهرس الجداول والبيانات :

الصفحة	عنوان الجدول:
54	الجدول رقم (1): تطور المساحة المحمية خارج محميات المحيط الحيوي
55	الجدول رقم (2): تطور المناطق المحمية في المجال الحيوي
155	الجدول رقم (3): مراحل وأجال دراسة الإستراتيجية الوطنية للتدبير المندمج للساحل
217	الجدول رقم (4): السكان القانونيون حسب الجهات (12 جهة)
218	الجدول رقم (5): السكان القانونيون حسب الجهات (16 جهة)
260	الجدول رقم (6): المنتج السياحي المخطط الأزرق
	الجدول رقم (7): المنتج السياحي المخطط الأزرق- امتداد 260
	الجدول رقم (4): تطور نسبة التكوين المهني في القطاع السياحي 297

فهرس الرسوم البيانية:

92	الرسم البياني رقم (1): إرتفاع عدد وثائق التعمير المصادق عليها سنويا في الفترة 2001-2004
210	الرسم البياني رقم (2): تشخيص واقع إحتلال الملك العمومي البحري
211	الرسم البياني رقم (3): درجة توطين وتركيز الأنشطة الإقتصادية بالملك العمومي البحري
212	الرسم البياني رقم (3): وضعية التراخي على الملك العام البحري حسب المدن الساحلية
218	الرسم البياني رقم (4): معدل النمو السكاني ما بين 2004-2014 حسب الجهات (12 جهة)

- 220 الرسم البياني رقم (2): معدل النمو السكاني ما بين 2004-2014 حسب الجهات (16 جهة)
- 222 خريطة رقم (1): تشخص نسبة تركز الساكنة بالمجالات الساحلية

لائحة المراجع باللغة العربية:

- إسماعيل عمران: التنمية السياحية بالمغرب: واقع وأبعاد ورهانات: مطبعة الكرسة – الرباط : الطبعة الأولى – 2004.
- الهادي مقداد: قانون البيئة: مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء: الطبعة الأولى: 2012.
- محمد بقال: قانون السياحة بالمغرب، دراسة تحليلية ونقدية: بابل للطباعة والنشر، 1989.
- عبد الرحمن الشرقاوي: العقد السياحي: مطبعة إقرأ: الطبعة الأولى : 2012.
- حميدة جميلة: النظام القانوني للضرر البيئي وآليات تعويضه: دار الخلدونية للنشر والتوزيع: 2011.
- إسماعيل نجم الدين زنكنة: القانون الإداري البيئي: دراسة تحليلية مقارنة: منشورات الحلبي الحقوقية: الطبعة الأولى: 2012.
- محمد عادل عسكر: القانون الدولي البيئي: تغيير المناخ – التحديات والمواجهة: دراسة تحليلية تأصيلية مقارنة لأحكام اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية وبرتوكول كيوتو: دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية 2013.

- عبد الرحمن البكريوي: "التعمير بين المركزية واللامركزية"، الشركة المغربية للطباعة والنشر، الرباط، 1993.
- عبد الرحمن البكريوي: الوجيز في القانون الإداري، شركة بابل للنشر والتوزيع الرباط، 1995.
- الهادي مقداد: السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، النجاح الجديدة الدار البيضاء، 2000.
- محمد خيرى: الملكية ونظام التحفيظ العقاري بالمغرب: مطبعة المعاريف الجديدة – الرباط، 2011.
- محمد بن معجوز: الحقوق العينية في الفقه الإسلامي والتقني المغربي: مطبعة النجاح الجديدة، 1990.
- عبد الكريم بلزاع: أراضي الجموع: محاولة لدراسة بنيتها السياسية والاجتماعية ودورها في التنمية: الطبعة الأولى 1998.
- مامون الكزيري: التحفيظ العقاري والحقوق العينية الأصلية والتبعية في ضوء التشريع المغربي، الطبعة الثانية: مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1987.
- المصطفى شويكي: الدار البيضاء مقاربة سوسيو مجالية: منشورات كلية الآداب والعلوم الإنسانية جامعة الحسن الثاني – عين الشق سلسلة الأطروحات والرسائل: الطبعة الأولى: 1996.
- إدريس البصري وميشيل روس، وجان كراننيون، وأحمد بلحاج: القانون الإداري المغربي: الترجمة العربية للطبعة الفرنسية: المطبعة الملكية : الطبعة الأولى: 1988.
- صالح المستف: التطور الإداري في أفق الجهوية بالمغرب (من المركزية إلى اللامركزية)، بنشرة للطباعة والنشر: 1989.
- ريمي لوفو: الفلاح المغربي المدافع عن العرش: ترجمة محمد بن الشيخ، منشورات وجهة نظر، الطبعة الأولى 2010.
- عبد الرحيم العطري: تحولات المغرب القروي أسئلة التنمية المؤجلة: طوب بريس – الرباط: الطبعة الثانية، 2012.

- عبد اللطيف أكنوش: واقع المؤسسة والشرعية في النظام السياسي المغربي على مشارف القرن XXI: مطبعة النجاح الجديدة – الدار البيضاء، الطبعة الأولى 1999.
- عبد الله العروي: محمل تاريخ المغرب: المركز الثقافي العربي، الدار البيضاء: الطبعة الثانية 2009.
- عبد الرحمن بلعكيد: وثيقة البيع بين النظر والعمل: مطبعة النجاح الجديدة – الدار البيضاء: 2001.
- عبد الرحمان الشرقاوي: القانون المدني: دراسة حديثة للنظرية العامة للإلتزام على ضوء تأثيرها بالمفاهيم الجديدة للقانون الإقتصادي، مصادر الإلتزام، الجزء الثاني، الواقعة القانونية، مطبعة إقرأ، الطبعة الأولى 2015 .
- محمد الكبشور: بيع العقار بين الرضائية والشكل: مطبعة النجاح الجديدة – الدار البيضاء: الطبعة الثانية 2001.
- محمد الكبشور: نزع الملكية من أجل المنفعة العامة: الأسس القانونية والجوانب الإدارية والقضائية: مطبعة النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 1989.
- محمد الكبشور: الكراء المدني والكراء العقاري، قراءة في ظهيري 24 ماي 1955 و 25 دجنبر 1980. دراسة تشريعية وقضائية وفقهية مقارنة: مطبعة النجاح الجديدة – الدار البيضاء، الطبعة الأولى: 2001.
- أحمد سينهجي: الوجيز في القانون الإداري المغربي والمقارن : IMPRIZAR: الطبعة الثانية: 1998.
- عبد الله حداد: قطاع الإسكان بالمغرب: دراسة قانونية وقضائية: منشورات عكاظ – الرباط: 2004.
- عبد الله حداد: صفقات الأشغال العمومية ودورها في التنمية: منشورات عكاظ. الطبعة الثالثة: 2004.
- كامل القيم: مناهج وأساليب كتابة البحث العلمي في الدراسات الإنسانية: مركز حمورابي 2012.

- الحاج شكرة: الوجيز في قانون التعمير المغربي: دار القلم للطباعة والنشر: الطبعة الثالثة 2008.
- عبد العزيز أشريقي: الحكامة الترابية وتدبير المرافق العمومية المحلية على ضوء مشروع الجهوية المتقدمة: مطبعة النجاح الجديدة – الدار البيضاء: الطبعة الأولى: 2014.
- محمد بوجيدة: تداخل اختصاصات الدولة والجماعات المحلية بين القانون والممارسة العملية: المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية: سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية العدد 78: الطبعة الأولى: 2008.
- عبد الكبير يحيا: تقسيم التراب والسياسة الجهوية بالمغرب: نحو اعتماد جهوية سياسية: المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية: سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية: العدد 84، الطبعة الأولى 2010.
- عبد الفتاح البجيوي: مؤسسة الوالي والعامل وآفاق عدم التمرکز الإداري بالمغرب: المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية: سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية العدد 100 الطبعة الأولى: 2014.
- محمد الأعرج: النشاط الإداري: المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية: سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية العدد 104: الطبعة الأولى 2014.
- محمد البعدوي: الشرطة الإدارية وإشكالية الموازنة بين الحفاظ على النظام العام وضمان الحريات: المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، سلسلة مؤلفات وأعمال جامعية العدد 102، الطبعة الأولى: 2014.
- الشريف البقالي: شرطة التعمير بين القانون والممارسة دراسة علمية ونقدية على ضوء اجتهادات القطاع الإداري: دار القلم – الرباط: الطبعة الأولى 2012.
- محمد محجوبي: قراءة عملية في قوانين التعمير المغربية: دار النشر المغربية: الطبعة الثانية 2011.
- عبد المنعم مصطفى المقمر: الانفجار السكان والاحتباس الحراري: عالم المعرفة، المجلس الوطني للثقافة والفنون والآداب – الكويت، العدد 391 غشت 2012.

- نجيب بودربالة: القانون بين القبيلة والأمة والدولة: جدلية التشريع، العرف، الشريعة والقانون: مطبعة إفريقية والشرق: 2015.

المقالات:

- منطق السياسات الاقتصادية اللامركزية والتخطيط المجالي: أشغال المناظرة الوطنية المنظمة من طرف جامعة الحسن الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بسطات بتاريخ 23 دجنبر 2003، منشورات جامعة الحسن الأول، يناير 2004.
- المجلة المغربية للقانون والسياسة والاقتصاد: الاقتصاد المغربي وقانون البحار، عدد خاص من إصدار كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية بالرباط، والنصف الثاني من سنة 1979.
- محمد بريان: السياحة بالمغرب: في كتاب المغرب مقارنة جديدة في الجغرافية الجهوية: دار طارق للنشر: 2006.
- محمد الصوافي: نحو مفهوم جديد لسياسة إعداد التراب الوطني، المجلة المغربية للتدقيق والتنمية مطبعة المعاريف الجديدة الرباط، عدد 14 يونيو 2022
- عبد الرحمن البكريوي: تعدد المتدخلين في ميدان التعمير وانعكاساته على التخطيط والتدبير العمراني: أشغال ندوة العمران في المنطقة العربية بين التشريع والتخطيط الإداري، الرباط: 10 - 11 و 12 أبريل 2001
- الغيوي الشريف: الجهة في خدمة إعداد التراب الوطني: المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية: العدد 36، 2001.
- محمد الناصري: مراقبة المجال الترابي أو تنميته؟ مآزق السلطة منذ قرن، في كتاب التحولات الاجتماعية بالمغرب، إصدارات مركز طابق بن زياد للدراسات والأبحاث الرباط، 2000.
- نور الدين العوفي: الإصلاح الاقتصادي: الاستراتيجية والمؤسسات والفاعلون: في كتاب التحولات الاجتماعية بالمغرب: إصدارات مركز طارق بن زياد للدراسات والأبحاث، الرباط 2000.

- عبد الله العوينة: حماية البيئة في المغرب: في كتاب المغرب مقارنة جديدة في الجغرافية الجهوية: دار طارق للنشر. 2006.
 - محمد الصغير: التطور التاريخي لأراضي الجموع: حمايتها – التحديد الإداري والتحفيز العقاري: مجلة الحقوق المغربية: العدد 1، الطبعة الأولى 2010.
 - محمد خيرى: أراضي الجموع بين إلقاء والزوال: مجلة الحقوق المغربية: العدد 1: الطبعة الأولى: 2010.
 - محمد اليعقوبي: الجهوية المتقدمة في الخطب الملكية: مجلة مسالك: عدد مزدوج: 17 – 2011/18.
 - إبراهيم الزيانى: نظام اللاتمرکز ورهانات تنظيم الدولة في أفق الجهوية المتقدمة: مجلة مسالك: عدد مزدوج 17 – 2011/18.
 - محمد الوكاري: المشاكل القانونية المرتبطة باقتناء العقارات الحضرية: الجمعية المغربية للعلوم الإدارية: السياسة الحضرية المغربية أعمال الندوة المنعقدة بالدار البيضاء: 1994.
 - كريم كرش: الجهوية المتقدمة بالمغرب في ضوء المرجعية الملكية وخلاصات تقرير اللجنة الاستشارية: سلسلة اللامركزية والإدارة المحلية: عدد مزدوج 11 – 12: 2011.
 - حسن المباركى ومحمد أيت حسو: سياسة إعداد التراب الوطني: أسس ورهانات التنمية السوسيو اقتصادية والمجالية في المغرب: الملتقى الرابع للجغرافيين العرب: الجمعية الوطنية للجغرافيين المغاربة – الرباط 2008.
 - سعدي عزوي وحسن العرجي: السياسة الجديدة لإعداد التراب بالمغرب ورهانات التنمية: الملتقى الرابع للجغرافيين العرب: الجمعية الوطنية للجغرافيين المغاربة – الرباط. 2008.
 - عبد القادر السباعي ومحمد غزال وخديجة بنربيعة: مشاريع التهئية بالساحل المتوسطي والإكراهات البيئية: حالة السعيدية – رأس الماء: الملتقى الرابع للجغرافيين العرب: الجمعية الوطنية للجغرافيين المغاربة: الرباط: 2008.
- ثانيا: الرسائل والخطب الملكية:**
- الرسالة الملكية بمناسبة انطلاق الحوار الوطني حول إعداد التراب الوطني المؤرخة في 26 يناير 2000 .

- الخطاب الملكي حول البيئة

- الخطاب الملكي المؤرخ في 10 يناير 2001 بمناسبة انعقاد المناظرة الوطنية الأولى حول السياحة.

- الخطاب الملكي المؤرخ في 15 أبريل 2007 بمناسبة المناظرة الوطنية السابعة للسياحة.

ثالثا: الوثائق الإدارية و المنشورات والمخططات والدوريات:

- المملكة المغربية، وزارة إعداد التراب الوطني والبيئة والتعمير والإسكان، مديرية إعداد التراب الوطني: الميثاق الوطني لإعداد التراب الوطني والتنمية المستدامة، 2001 .

- المملكة المغربية، وزارة إعداد التراب الوطني والبيئة والتعمير والإسكان، مديرية إعداد التراب الوطني: خلاصات تركيبية عن الورشات المحلية حسب الجهات، غير محددة التاريخ.

- المملكة المغربية، وزارة إعداد التراب الوطني والبيئة والتعمير والإسكان، مديرية إعداد التراب الوطني: خلاصات تركيبية للمنتديات الجهوية لإعداد التراب، غير محددة التاريخ.

- المملكة المغربية، وزارة إعداد التراب الوطني والبيئة والتعمير والإسكان، مديرية إعداد التراب الوطني: التصميم الوطني لإعداد التراب، الوثيقة التركيبية، 2003 .

-المملكة المغربية، وزارة إعداد التراب الوطني والبيئة والتعمير والإسكان، مديرية إعداد التراب الوطني: المجال المغربي، واقع الحال، منشورات عكاظ، 2000 .

- المملكة المغربية، وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير، مديرية إعداد التراب الوطني: المجال الوطني، واقع الحال (2004-2009)، 2010.

- المملكة المغربية، وزارة إعداد التراب الوطني والتعمير، عرض حول تقديم مشروع ميزانية القطاع السياحي لسنة 2015 .

-وزارة الفلاحة والتنمية القروية والصيد البحري: المناظرة الوطنية للفلاحة والتنمية القروية، أيام 19 و20، التقرير النهائي، مطبعة بني يزناسن- سلا 2000 .

- المملكة المغربية، المجلس الوطني للبيئة، تقرير لتفعيل الميثاق الوطني للتنمية المستدامة، الدورة السابعة، الرباط، يناير 2011 .

- المملكة المغربية، المجلس الوطني للبيئة، تقرير حول نتائج المشاورات، الدورة السابعة، الرباط، يناير 2011.

- وزارة الشؤون الاقتصادية والتخطيط : المخطط الثلاثي لسنوات 1965-1967 .
- وزارة الشؤون الاقتصادية والتخطيط: مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية لسنوات 1968-1972 .
- وزارة الشؤون الاقتصادية والتخطيط: مخطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية لسنوات 1978-1980.
- الوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بالتخطيط: مخطط مسار التنمية الاقتصادية والاجتماعية لسنوات 1988-1992 .
- المنذوبية السامية للتخطيط والتوقعات الاقتصادية: المخطط الاقتصادي والاجتماعي 2000-2004 .
- الإتفاق الإطار حول السياحة، 2001
- الإتفاق التطبيقي للإتفاق الإطار لسنوات 2001-2010.
- البرنامج التعاقدى لسنوات 2000-2010 .
- وزارة السياحة والصناعة التقليدية، حصيلة قطاع السياحة وآفاقه المستقبلية، 2008 .
- المملكة المغربية، وزارة الداخلية، ولاية جهة الدار البيضاء الكبرى عمالة الدار البيضاء، الجماعة الحضرية للدار البيضاء وصندوق الإيداع والتدبير التنمية، إتفاقية شراكة متعلقة ب:"مارينا الدار البيضاء"، مارس 2006 .
- المملكة المغربية، وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك، حصيلة القطاع لسنة 2013، فبراير 2014 .
- المملكة المغربية، وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك، الملك العمومي، الإطار القانوني العام، دراسة غير مؤرخة.
- وزارة الداخلية ووزارة التجهيز، دورية مشتركة رقم 84 بتاريخ 06 يونيو 1998، حول تدبير الشواطئ والمحافظة عليها من طرف الجماعات المحلية.
- رسالة رقم 12/66/10 بتاريخ 09 يوليو 2012 موجهة إلى السيد رئيس الحكومة حول موضوع الإحتلال المؤقت للملك العمومي البحري.

- وزارة التعمير والإعداد التراب الوطني: أشغال الورشة الأولى حول التعمير بالعالم القروي: يوم دراسي حول "تأطير التعمير في العالم القروي": ضاية الرومي يوم 10 ماي 2014.

الأطروحات و الرسائل:

- محمد عامر : الملك العمومي بالمغرب : أطروحة دكتوراه الدولة في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال الرباط سنة 1993-1994.
- شكيري محمد: الجبائية العقارية وباقي تدخلات الدولة في الميدان العقاري الحضري، رسالة دبلوم الدراسات العليا - جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - الرباط، السنة الجامعية 1983-1984.

- راجي محمد: عدم التركيز الإداري بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، كلية أكدال، الرباط السنة الجامعية، 2000/2001.

- بناصر المصطفاي : التعمير بين التخطيط والعشوائية حالة مدينة الناظور، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق - القانون العام وحدة العقار والتعمير والإسكان، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال - الرباط 2005-2006

- أحمد أجعون: اختصاصات المحاكم الإدارية في مجال نزع الملكية من أجل المنفعة العامة، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، جامعة محمد الخامس كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية أكدال - الرباط - 1999 - 2000.

- عزيز مفتاح : اللامركزية من التدبير الإداري إلى تدبير التنمية : أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال - الرباط، 2000-2001.

- محمد حجي: تنظيم قطاع البناء دراسة قانونية وتطبيقية، رسالة لنيل الدكتوراه كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية - أكدال الرباط - 2013 - 2014.

- سعيد الميري : التدبير الاقتصادي للجماعات المحلية بالمغرب : أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس – السويسي، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الرباط، 2006-2007.

- رشيد ل بكر، إعداد التراب الوطني و رهانات التنمية الجهوية، رسالة دكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، كلية الحسن الثاني، الدار البيضاء، 2000-2001.

- رشيد عبد العزيز : تهيئة المناطق السياحية والتنمية المستدامة بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال الرباط 2012/2013.

- عبد المجيد السملالي: الضبط الإداري البيئي: أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، أكدال الرباط 2000/2001.

_ رضوان العنبي: البيروقراطية الإدارية ومسألة التقويم التنظيمي نحو منظور جديد للتدبير العمومي بالمغرب: أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق: جامعة الحسن الثاني، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – عين الشق الدار البيضاء. 2008-2009.

- أقوضاض محمد: السياسة السياحية بالمغرب، ثوابتها ومتغيراتها وإنعكاساتها الاقتصادية والمجالية: أطروحة لنيل الدكتوراه في الجغرافيا: جامعة القاضي عياض، كلية الآداب والعلوم الإنسانية- مراكش: 2003-2004.

- إدريس الأزهري: الجهوية والتنمية الإدارية بالمغرب: رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا في الحقوق، جامعة محمد الخامس، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – أكدال – الرباط، 1999-2000.

- محمد بعيز: الإشكالات التي يطرحها العقار والتعمير أمام الاستثمار:، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة في القانون العام، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – أكدال الرباط: 2004-2005.

- صالح العكاوي: دراسة تحليلية لمشروع الميثاق الوطني لإعداد التراب، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية – أكادال الرباط – 2002 – 2003.

- بهاء الدين الشرقاوي الصالحي : مقارنة الإعداد الناجع للمجال الساحلي المغربي: محاولة في التركيب والتجديد، رسالة لنيل دبلوم الدراسات العليا المعمقة جامعة الحسن الثاني كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية عين الشق الدار البيضاء، 2004-2005.

- أحمد أكر: إقتناء الدولة للأملاك العقارية بالتراضي، بحث السلك العادي، المدرسة الوطني للإدارة العمومية الرباط- السنة الجامعية 1979-1980 .

- محمد البرنوصي: إقتناء الدولة للأملاك العقارية بالتراضي – ملك الدولة الخاص، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية- الرباط- السنة الجامعية 1979-1980 .

- عبد الرحمان الجواهري: تقنيات تدبير الملك الخاص الجماعي، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي في التدبير الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية- الرباط، السنة الجامعية 2002-2003 .

- نور الدين الريحاني: الأملاك المخزنية: التنظيم والإستراتيجية، رسالة لنيل دبلوم السلك العالي في التدبير الإداري، المدرسة الوطنية للإدارة العمومية- الرباط، السنة الجامعية 2002-2003 .

رشيد زيان: التحديد الإداري-الدوافع والمنازعات:- رسالة لنيل دبلوم الماستر في قانون العقود والعقار: جامعة محمد الأول، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية- وجدة- 2011-2012.

- عبد الكريم بخنوش : التنسيق الإداري للمصالح الإقليمية التابعة للدولة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية-أكادال الرباط، 2000/2001 .

- محمد بنعيسى: المجال والتقسيم الترابي بالمغرب، البحث العلمي مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية (العدد 43 – 44) السنة الثلاثون: المعهد الجامعي للبحث العلمي – أكدال الرباط 1997.

ثانيا: المراجع باللغة الفرنسية:

I- Ouvrages généraux :

- Yves Gaudement : Droit administratif général : Tome 1, 16^{ème} édition/ L.G.D.J. DELTA : Paris 2001.
- RENE CHAPUS : Droit administratif général tome 2 : 14^{ème} édition, Montchrestien : paris : 2000.
- Georges VEDEL, Pierre DELVOLLE : Droit administratif : P.U.F : 1^{ère} édition 1958.
- Philippe GODFRIN et Michel DEGOFTE : Droit administratif des biens, Domaine, Travaux, expropriation, 8^{ème} édition : 2007.
- Driss BASRI : L'administration territoriale, l'expérience marocaine : Bordas, Paris 1990.
- Abdellah SAAF : La transition au Maroc. Le purgatoire, édition du CERSS, 2010.
- Abdelhamid EL OUALI : Autonomie et Région alisation perspective marocaine : Les Editions Maghrébines – Casablanca – 2010.
- Pierre PASANVALON : La crise de l'Etat providence : Edition du seuil ; France ; 1992.
- Michel CROZIER : Etat modeste –Etat moderne ; stratégies pour auto changement, FAYARD ; 1997.
- Jacques VERON : Démographie et écologie ; Edition la Découverte ; Paris, 2013.

- Abdelmajid BOUTAQBOUT : Le mangement des marchés publics au Maroc : Collection manuelle et travaux universitaires N° 86 : publication RMALD : 2010.
- Abdelhamid ZOUBAA : Le régime juridique des marchés publics de la passation à l'exécution « conception, contrôle et contentieux » : Edition Dar Essalam Rabat 2011.
- A. EFIMOU : La planification scientifique en URSS : Edition des progrès MOSCOU 1973.
- Vincent ULES : L'aménagement touristique durable du territoire : Université de Pau et des Pays de l'Adur –U.M.R.C.N.R.S n° 5603 « Société, environnement, territoire » octobre 2005.
- Mbarek AMEUR : Investissement urbanisme et foncier. Démarche, procédure et circuits : NAJAH AL JADIDA Casablanca : 2012.
- Gaëlle Pinson et Marie Chapelet : Les contrats du plan Etat-Région : La documentation française – Paris 2002.
- André de LAUBADERE : Droit administratif spécial : P.U.F : Paris 1958.
- Gustave Peiser : Droit administratif, Fonction publique de l'Etat et territoriale, Domaine public, expropriation, réanistions, travaux publics : 13^{ème} édition 1995.
- Mustapha CHOUIKI : Le Maroc Face au défi urbain. Quelle politique de la ville ? DAR AHAOUHIDI : 2012.
- Fatima CHAHID : Territorialisation des politiques publiques : REMALO : Collection manuels et travaux universitaires n° 63, 2005.
- Pierre MERLIN : L'aménagement du territoire : PUF : 1^{ère} édition 2002.
- Pierre PY : Droit du Tourisme : 3^e édition : DALLO3, 1993.
- Abdelghani ABOUHANI : gouverner les périphéries urbaines, de la gestion notabiliaire à la gouvernance urbaine au Maroc, L'Harmattan, 2011.
- Roland PASKOFF : Les littoraux, impact des aménagements sur leur évolution MASSAN, 2^e édition, 1994.
- Michel CACTEIGTS : L'aménagement de l'espace : L.G.D.J, 1999.
- Mohamed CH.KHAOULOU : Droit du tourisme. Imprimerie Tissir Casablanca, 2006.
- Alexandre MAGNAN : Le tourisme littoral en Méditerranée : Tendances et perspectives face au changement climatique : IDDRJ. France, 2009.
- Jean-Marie BECET : Le droit de l'urbanisme littoral, Presse universitaire de RENNES : 2002.
- Nicole MONTRICHER : L'Aménagement du territoire : éditions la Découverte, Paris 1995.

- Pierre MERLIN : Tourisme et aménagement touristique des objectifs inconciliables ? : La documentation française, Paris, 2001.
- Jacques de LANVERSIN, Albert LAWZA et Françoise ZITOUNI : La région et l'aménagement du territoire dans la décentralisation : 4^e édition : Economica. Paris 1989.
- Mustapha BEN HACHEM EL ALAOUI, LHAJ MOHA OUALI KHEHOUCHE : La gestion moderne dans l'administration publique, le cas du tourisme éditions expédante, 1996.
- Richard BALME : Les politiques du néo-régionalisme, Economica : Paris 1996.
- Jean-Yves GOTTEBEL : Stratégies de développement territorial : Economica – Paris : 2001.
EDDAHBI ABO EL FATTAH : Les biens publics en droit marocain : Afrique Orient : 1992. Francisco JOSE et Torres ALFONSEA : Vingt ans d'application de la loi littoral en Espagne : un bilan mitigé, Revue géographique des pages Méditerranées, N 115/200 , 2010
- Henri COULOMBIE et Jean-Pierre REDON : Le droit du littoral- domaine public maritime, loi littoral, ports maritimes- ; Edition Litec, 1992, Pages 2 et autres.

Articles :

- -Andréani. Gouvernance globale : origines d'une idée. In: Politique étrangère, n°3 - 2001 - 66^eannée. pp. 549-568;
doi : 10.3406/polit.2001.5098
http://www.persee.fr/doc/polit_0032-342x_2001_num_66_3_5098
- -Osmond Annick. La «gouvernance» : concept mou, politique ferme. In: Les Annales de la recherche urbaine, N°80-81, 1998.
Gouvernances. pp. 19-26;
http://www.persee.fr/doc/aru_0180-930x_1998_num_80_1_2193
-
- -Zuma Nkosazana Clarice. Mondialisation et gouvernance. In: Politique étrangère, n°4 - 1999 - 64^eannée. pp. 831-838;
doi : 10.3406/polit.1999.5010
http://www.persee.fr/doc/polit_0032-342x_1999_num_64_4_5010

- -Citer ce document / Cite this document :
- Nioche Jean-Pierre. De l'évaluation à l'analyse des politiques publiques. In: Revue française de science politique, 32^e année, n°1, 1982. pp. 32-61;
- doi : 10.3406/rfsp.1982.393996
- http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1982_num_32_1_393996
-
- -Jobert Bruno. L'État en action. L'apport des politiques publiques. In: Revue française de science politique, 35^e année, n°4, 1985. pp. 654-682;
- doi : 10.3406/rfsp.1985.394207
- http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1985_num_35_4_394207
-
- - Guigou Jean-Louis. L'aménagement du territoire : Expériences et prospective. In: Économie rurale. N°227, 1995. pp. 51-54;
- Doi : 10.3406/ecoru.1995.4735
- http://www.persee.fr/doc/ecoru_0013-0559_1995_num_227_1_4735
- Winkler Ernest. L'aménagement du territoire Suisse . In: Le Globe. Revue genevoise de géographie, tome 107, 1967. pp. 58-94;
- Doi : 10.3406/globe.1967.1012
- http://www.persee.fr/doc/globe_0398-3412_1967_num_107_1_1012
- Clary Daniel. Tourisme et aménagement régional. In: Annales de Géographie, t. 85, n°468, 1976. pp. 129-154;
- Doi : 10.3406/geo.1976.17433
- http://www.persee.fr/doc/geo_0003-4010_1976_num_85_468_17433
- Hoffmann-Martinot Vincent, Balme Richard, Garraud Philippe, Ritaine Evelyne. Les politiques territoriales en Europe de l'Ouest (Allemagne, Espagne, France, Grande-Bretagne, Italie, Communauté européenne). In: Revue française de science politique, 43^e année, n°3, 1993. pp. 435-468;
- Doi : 10.3406/rfsp.1993.394753
- http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1993_num_43_3_394753
- Rouban Luc. Innovation, complexité et crise de l'État moderne. In: Revue française de science politique, 38^e année, n°3, 1988. pp. 325-347;
- doi : 10.3406/rfsp.1988.411425
- http://www.persee.fr/doc/rfsp_0035-2950_1988_num_38_3_411425

- Genêt Jean-Philippe. La genèse de l'État moderne [Les enjeux d'un programme de recherche]. In: Actes de la recherche en sciences sociales. Vol. 118, juin 1997. Genèse de l'État moderne. pp. 3-18;
doi : 10.3406/arss.1997.3219
http://www.persee.fr/doc/arss_0335-5322_1997_num_118_1_3219

-Bernard Bousquet :Définition et identification du littoral contemporain : Article publié au Revue Juridique de l'Environnement Année 1990 Volume 15 Numéro 4 pp. 451-468 :Fait partie d'un numéro thématique : L'aménagement et la protection du littoral.

-Yvon Pesqueux : La notion de territoire : Colloque Propedia - Observatoire _economique des banlieues, Dec 2009, Paris, France. <https://hal.archives-ouvertes.fr/hal-00479794>

- Pierre Ginet : Le territoire, un concept opératoire pour la Géographie appliquée (à l'aménagement). Documentaliste - Sciences de l'Information, ADBS, 2012.
<https://hal.archives-ouvertes.fr/page26-27>

- Bernard Bousquet :Définition et identification du littoral contemporain : Article publié au Revue Juridique de l'Environnement Année 1990 Volume 15 Numéro 4 pp. 451-468 :Fait partie d'un numéro thématique : L'aménagement et la protection du littoral.

-Marie Goiffon : Les enjeux d'une gestion intégrée du littoral dans les départements Français insulaires d'Amérique.
Méditerranée, tome 100, 1-2-2003. Recherches récentes en géographie aixoise. pp. 35-40;
Doi : 10.3406/medit.2003.3280
http://www.persee.fr/doc/medit_0025-8296_2003_num_100_1_3280

- Daniel Noin : La population des littoraux du monde :
L'information géographique, volume 63, n°2, 1999. pp. 65-73;
Doi : 10.3406/ingeo.1999.2632
http://www.persee.fr/doc/ingeo_0020-0093_1999_num_63_2_2632.

- Norbert Calderaro : Droit et littoral en Europe
Études rurales, n°133-134, 1994. Littoraux en perspectives. pp. 59-75;
Doi : 10.3406/rural.1994.3454
http://www.persee.fr/doc/rural_0014-2182_1994_num_133_1_3454

- Christine Clus-Auby, Roland Paskoff, Fernand Verger : Le patrimoine foncier du Conservatoire du littoral et le changement climatique : scénarios d'évolution par érosion et submersion : Annales de Géographie, t. 115, n°648, 2006. pp. 116.
Doi : 10.3406/geo.2006.21305
http://www.persee.fr/doc/geo_0003-4010_2006_num_115_648_21305.

- Hédi Slim, Pol Troussset, Roland Paskoff, Ameer Oueslati, Michel Bonifay, Jean Lenne : Le littoral de la Tunisie. Etude géoarchéologique et historique Paris : Éditions du Centre National de la Recherche Scientifique, 2004. Pages 315 et autres.
http://www.persee.fr/doc/etaf_0768-2352_2004_mon_1_1

- Mohammed Darmame : Littoral et pollution marine : exemple de la côte marocaine entre Oualidia et Safi Norois, n°154, Avril-Juin 1992. pp. 207-214;

Doi : 10.3406/noroi.1992.6421

http://www.persee.fr/doc/noroi_0029-182x_1992_num_154_1_6421

- Bernard Kayser : Les problèmes de l'environnement sur le littoral grec :Revue de géographie de Lyon, vol. 48, n°3, 1973. pp. 305-314; doi : 10.3406/geoca.1973.1630

http://www.persee.fr/doc/geoca_0035-113x_1973_num_48_3_1630

- M. Gerald Billard: San Diego (Californie). Les enjeux de la gestion et de l'aménagement du littoral. : Norois, n°172, Octobre-Décembre 1996. pp. 709-723;

Doi : 10.3406/noroi.1996.6753

http://www.persee.fr/doc/noroi_0029-182x_1996_num_172_1_6753.(ajout page 208)

- M. Alain Miossec : Les conséquences de la pression touristique sur l'espace physique Littoral. Norois, n°133-135, Janvier-Septembre 1987. pp. 153-163;

doi : 10.3406/noroi.1987.7413

http://www.persee.fr/doc/noroi_0029-182x_1987_num_133_1_7413.

- Yvette Barbaza : Trois types d'intervention du tourisme dans l'organisation de l'espace littoral.

Annales de Géographie, t. 79, n°434, 1970. pp. 446-469;

doi : 10.3406/geo.1970.15136

http://www.persee.fr/doc/geo_0003-4010_1970_num_79_434_15136

- Bernard Drobenko : Littoral : Panorama de la jurisprudence administrative.

Revue Juridique de l'Environnement, n°2, 2008. pp. 223-238;

doi : 10.3406/rjenv.2008.4750

http://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_2008_num_33_2_4750

-- Bernard Drobenko : Littoral : Panorama de la jurisprudence.

Revue Juridique de l'Environnement, n°2, 1998. pp. 241-243;

doi : 10.3406/rjenv.1998.3532

http://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_1998_num_23_2_35

-Bernard Bousquet : Définition et identification du littoral contemporain

In: Revue Juridique de l'Environnement, n°4, 1990.

L'aménagement et la protection du littoral. pp. 451-468;

Doi : 10.3406/rjenv.1990.2637

http://www.persee.fr/doc/rjenv_0397-0299_1990_num_15_4_2637

* les Dictionnaires :

- Dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement : presse universitaires de France : Paris ; 1988.

- Dictionnaire de stratégie : presse universitaires de France : Paris ; 2007.

- Lexique des termes juridiques ; Edition ; Dalloz : Paris : 2013
- Dictionnaire de l'environnement : Edition ; Colin : Paris : 2007.
- Dictionnaire pratique, droit de l'urbanisme : Edition ; Moniteur : Paris ; 2011.
- Dictionnaire thématique de sciences économiques et sociales : Tome 2 : Croissance et déséquilibres : Dunod : Paris ; 1995.
- Dictionnaire de sciences humaines : presse universitaires de France : Paris : 2006
- Le Petit Robert, Dictionnaire de la langue Française.

***Thèses et Mémoires :**

- Samira IDLLALNE : Aménagement du littoral et développement durable le cas du Maroc : Thèse pour le doctorat : Université de BRETAGNE Occidentale : Faculté de droit d'économie et de Gestion : Institut Universitaire Européen de la Mer : Juin 2000.
- Nada Saliba : Mondialisation et libéralisation _nuancier : endettement et crises dans les pays émergents d'Asie. Le cas de la Thaïlande, la Corée du Sud, l'Indonésie et la Malaisie : Thèse de doctorat soutenue à l'Université de la Sorbonne nouvelle - Paris III, 2009.
- Farzad Mirmahboub : Libéralisation commerciale, intégration économique et mondialisation : Thèse de doctorat soutenue à l'Université de Nice Sophia Antipolis, 2015.
- Paul Déprez : collectivités territoriales et Développement Durable : contribution des technologies de l'information, et de la communication, à la dimension participative d'une politique publique : Lecture d'un projet Cyberdémocratie issu d'une démarche d'Intelligence Territoriale : Thèse de doctorat soutenue à l'Université de Toulon, 2014. Français.
- Nathalie Rousset : Economie du changement climatique : des politiques d'atténuation aux politiques d'adaptation : Economies et finances. : Thèse de doctorat soutenue à l'Université de Grenoble, 2012.France.
- Mathilde De Cacqueray : La planification des espaces maritimes en France métropolitaine : un enjeu majeur pour la mise en œuvre de la Gestion Intégrée de la Mer et du Littoral: Géographie : Thèse de doctorat soutenue à l'Université de Bretagne occidentale - Brest, 2011.
- Hamza Meghzili : Modelés d'aménagement et d'urbanisation des Zones d'Expansion Touristique de la wilaya de Skikda (Algérie) : Thèse de doctorat en Géographie soutenue à Université de Bretagne occidentale – Brest, France, 2015.

- Saskia Cousin : L'identité au miroir du tourisme. Usages et enjeux des politiques de tourisme culturel : Thèse de doctorat en anthropologie sociale et ethnologie soutenue à Ecole des hautes études en sciences sociales, France : 2003.
- Samira MELLAS : Evaluation du risque Tsunamique sur le littoral atlantique marocain : Thèse de doctorat en cotutelle entre Université Paul Valéry-Montpellier3 et Université Chouaib Doukkali El-Jadida spécialité géosciences Marines : El-Jadida le 03/12/2012 : Publiée à : <https://tel.archives-ouvertes.fr>
- Vincent Bawedin : La Gestion Intégrée des Zones Côtières (GIZC) Confrontée aux dynamiques territoriales dans le bassin D'Arcachon et sur la côte picarde : Thèse de doctorat soutenue à Université de Nantes : Ecole doctorale droit et sciences sociales : Institut de géographie et d'aménagement régional de l'université de Nantes : 2009.
- Chritophe Secula : Acteurs et gestion du littoral. Une anthropologie de la bai du Mont-Saint-Michel : Thèse de doctorat soutenue au Muséum National d'Histoire ED 227 – Sciences de la Nature et de l'Homme Département « Hommes, Natures, Sociétés » UMR CNRS 5145 : Eco-anthropologie et ethnobiologie PARIS : 2011.
- Mélanie Ferraton : L'approche participative au service de la gestion intégrée de la ressource en eau : l'expérience des parcs naturels régionaux du Sud-Est de la France. THÈSE Pour obtenir le grade de DOCTEUR DE LA COMMUNAUTE UNIVERSITE GRENOBLE ALPES Spécialité : Géographie : 30/11/2016.
- Françoise Gourmelon : La contribution des SIG à la connaissance et à la gestion de l'environnement littoral : Thèse de doctorat soutenue à Université de Bretagne occidentale –Brest : Spécialité : géographie ; 2003.
- Emmanuelle Charpentier : Le littoral et les hommes : espaces et sociétés des côtes Nord de la Bretagne au XVIIIe siècle : Thèse de doctorat soutenue à l'Université Européenne de Bretagne ; Université Rennes 2 École Doctorale - Sciences Humaines et Sociales.02/12/2009.
- Cynthia-Yaoute Eid : Ledroit et les politiques de l'environnement dans les âyes du bassin Meditteraneen :Approche de droit enviremental comparé: Thèse de doctorat soutenue à l'université René Descartes-Paris V Facult2 de droit: Paris 2007.
- Eric Goberville : Evolution décennale des zones côtières : Thèse de doctorat soutenue à l'Université BORDEAUX 1 École Doctorale des Sciences du Vivant – Géosciences – Sciences de l'Environnement : 2010.
- Thomas Experton : L'approche juridique de la gestion durable du littoral méditerranéen à travers la problématique et la mise en place d'une opération d'intérêt national dans la plaine

Du Var : Thèse de doctorat soutenue à UNIVERSITÉ UNIVERSITE DE NICE SOPHIA-ANTIPOLIS le 16 Juin 2016.

- Xiaoying Xu : Les politiques d'aménagement touristiques sur le littoral chinois : évaluation de l'évolution de quelques zones côtières : Thèse de doctorat soutenue à l'Université Paris-Est, INSTITUT D'URBANISME DE PARIS : 2010.

- Arnaud Lecourt : Les conflits d'aménagement : analyse théorique et Pratique à partir du cas breton : Géographie : Thèse de doctorat soutenue à l'Université. Université Rennes 2, 2003.

- Pierre Yves Cadiou : Le droit de l'urbanisme et les zonages -écologiques Contribution à l'étude de l'intégration de la protection= = = des espaces naturels- : Droit. Thèse de doctorat soutenue à l'Université de Bretagne occidentale - Brest, 2008.

- Sophie Ranchy : Le statut juridique des zones industrielles littorales et la pollution des sols : état de la réglementation et Perspectives : Histoire, Philosophie et Sociologie des sciences. Université du Droit et de la Santé : Thèse de doctorat soutenue à - Lille II, 2008.

- Julien Rochette : Le traitement juridique d'une singularité territoriale : La zone côtière. Etude en droit international et droit comparé Franco-Italien : Droit. Thèse de doctorat soutenue à l'Université de Nantes, 2007.

- Philippe Signoret : Territoire, observation et gouvernance. Outils, méthodes et réalités : Thèse de doctorat soutenue à l'Université de Franche-Comté, 2011. Français.

- Rose-Marie Grenouillet : Le territoire, un produit comme un autre ? La Ressource territoriale comme facteur clé du développement durable local :Sciences de l'Homme et Société . Thèse de doctorat soutenue à l'Université de Caen Basse-Normandie, 2015.Française.

-Dolores Bodmer : Le littoral de la Province Nord en Nouvelle-Calédonie: Quel développement durable ? Thèse de doctorat soutenue à l'Université Michel de Montaigne - Bordeaux III, 2011.

- Rachel Linossier : La territorialisation de la régulation économique dans l'agglomération lyonnaise (1950-2005). Politiques -Acteurs – Territoires : Thèse de doctorat soutenue à l'Université Lumière – Lyon II, 2006.(page 268 et autres)

- Claire Choblet : Espace littoral et décisions d'aménagement, Limites et potentialités des études d'impact et des enquêtes publiques. Exemple du littoral atlantique français : Droit. Thèse de doctorat soutenue à Université de Nantes, 2005

- Abdelaali RAHMANI : Le tourisme et le développement régionale : cas de la région Tanger-Tétouan : Mémoire de troisième cycle pour l'obtention du diplôme des études supérieures en aménagement et urbanisme : INAU- Rabat 2005 .
- Abdallah ARDALANE : Le tourisme dans la ville d'Essaouira : impacte socio-économique et spatial sur Medina : Mémoire de troisième cycle pour l'obtention du diplôme des études supérieures en aménagement et urbanisme : INAU- Rabat 2007.
- Elhassan HAFSI : Aménagement touristique du littoral de l'oriental : Bilan et perspectives : Mémoires de troisième cycle pour l'obtention du diplôme des études supérieures en aménagement et urbanisme : INAU- Rabat 2005.
- _ Otmane BENLOUGHMARI : Le littoral de SALE état des lieux et perspective d'aménagement : mémoire de troisième cycle pour l'obtention du diplôme des études en aménagement et urbanisme : INAU-RABAT ; Juillet 2013.
- Chihab HAFID : Protection du littoral – réalités et perspectives : Mémoire du cycle supérieur en gestion administratives, ENA- RABAT- 2002-2003.

الفهرس:

01	 المقدمة
24	 القسم الأول: واقع المجال الساحلي عائق للحماية والتهيئة المندمجة
28	 الفصل الأول: إكراهات المجال الساحلي عائق للتهيئة السياحية والتدبير المندمج للساحل
29	 المبحث الأول: تعد النصوص القانونية وعدم كفاية الأدوات الإجرائية لتنظيم وحماية الساحل
30	 المطلب الأول: محدودية الإطار القانوني في تدبير وتوفير الحماية القانونية للساحل
30	 الفرع الأول: تعدد النصوص القانونية المتقاطعة مجاليا بالساحل
31	 الفقرة الأولى: تشريعات الملك العام قواعد قانونية لتنظيم وحماية الساحل
31	 أولا: التشريع المنظم للملك العام
34	 ثانيا: التشريع المتعلق بتنظيم الملك العام المائي
38	 الفقرة الثانية: النصوص القانونية الأخرى ذات الارتباط بالساحل
38	 أولا: قانون التعمير وضابط البناء والتجزئات العقارية
43	 ثانيا: أحكام التشريع البيئي: قوانين لحماية البيئة الساحلية
50	 ثالثا: التنظيم القانوني للمناطق المحمية: إطار لتهيئة وحماية مناطق الساحل
56	 الفرع الثاني: القانون المتعلق بالساحل: تقنين حماية وتهيئة ووقاية الساحل
62	 المطلب الثاني: خضوع الساحل للمقتضيات العامة لوثائق التعمير وأدوات إعداد التراب
63	 الفرع الأول: توجهات تصاميم إعداد التراب الوطني أدوات لتهيئة وحماية الساحل
64	 الفقرة الأولى: التصميم الوطني لإعداد التراب والتنمية المستدامة
67	 الفقرة الثانية: أدوات التهيئة المجالية الخاصة بالجهة
71	 الفقرة الثالثة: تصاميم الهيكلية القروية

75	الفرع الثاني: وثائق التعمير آليات عملية لتنظيم استعمالات المجال الساحلي.....
74	الفقرة الأولى: مخططات التعمير التوجيهية أدوات لحماية الساحل.....
76	أولا : المخططات التوجيهية للتهيئة الحضرية.....
81	ثانيا : أدوات التهيئة الخاصة بالساحل.....
85	الفقرة الثانية: اتفاقات ووثائق التعمير العمليتي:ضوابط لحماية الساحل.....
85	أولا : وثائق التخطيط الحضرية.....
85	1- تصميم التطبيق.....
88	2- تصميم التهيئة.....
94	ثانيا :تصاميم تنمية الكتل العمرانية بالوسط القروي.....
96	ثالثا :تصاميم تهيئة منطقة ضفتي أبي رقرق وموقع بحيرة مارشيك.....
99	المبحث الثاني: تداخل الاختصاصات بين المؤسسات والبنيات الإدارية بالساحل.....
101	المطلب الأول: إشكالية التنسيق بين المؤسسات على المستوى المركزي.....
101	الفرع الأول: تعدد القطاعات الوزارية المتدخلة بالمجال الساحلي.....
112	الفرع الثاني: المؤسسات المايين وزارية تكريس لتعدد المتدخلين.....
113	أولا: المجلس الأعلى لإعداد التراب.....
115	ثانيا: المجلس الوطني والمجالس الجهوية للبيئة.....
117	ثالثا: المجلس الأعلى للماء والمناخ.....
119	رابعا: المجلس الوطني و المجالس الإقليمية للغابات.....
121	المطلب الثاني: تداخل الاختصاص محليا بالمجال الساحلي
121	الفرع الأول: شركات التهيئة السياحية الساحلية ضرورة اقتصادية في غياب سياسة لإعداد التراب الوطني
122	الفقرة الأولى: شركة تهيئة وإعداد منطقة خليج طنجة بالمجالات الشمالية.....
126	الفقرة الثانية : الشركة الوطنية لتهيئة الخليج أكادير.....
131	الفرع الثاني: محدودية مساهمة الجماعات الترابية في تدبير الساحل.....
139	الفصل الثاني: التداعيات المجالية والبيئية للتهيئة السياحية على حماية وتثمين الساحل.....
140	المبحث الأول: تأثير التدخلات القطاعية بالساحل على مناطق التهيئة الساحلية.....
141	المطلب الأول: صعوبة التوفيق بين تنافس القطاعات والفاعلين مجاليا بالساحل.....
142	الفرع الأول: تدخلات القطاع المكلف بتدبير بالملك العام البحري.....
142	الفقرة الأولى:آليات حماية الملك العام البحري.....
142	أولا: تدابير حماية الملك العام البحري.....

- 145 ثانيا: إعادةتنظيم استعمالات الملك العام.....
- 147 الفقرة الثانية : تأثير استراتيجية الموانئ 2030 على التهيئة السياحية وحماية الساحل.....
- 149 الفرع الثاني: تأثير برامج التدبير المندمج للساحل على تدخلات التهيئة السياحية.....
- 150 الفقرة الأولى: مضمون برنامج التدبير المندمج للمجال الساحلي.....
- 157.....الفقرة الثانية: صعوبة التوفيق بين مبدأ الحماية والتهيئة السياحية بالساحل.....
- 161 المطلب الثاني: تأثير الإشكاليات المرتبطة بالتعمير والعقار على الحماية القانونية للساحل.....
- 162 الفرع الأول: إشكاليات التعمير عائق للتهيئة السياحية وحماية الساحل.....
- 163 الفقرة الأولى: تشريعات التعمير قواعد متجاوزة واقعا.....
- 167 الفقرة الثانية :ضعف تغطية المجال الساحلي بوثائق التعمير.....
- 171 الفقرة الثالثة :التدبير الإداري للتعمير والتهيئة الحضرية في أفق إصدار مدونة التعمير.....
- 174 الفرع الثاني: البنية العقارية بالمجال الساحلي عائق لتهيئة سياحية مدمجة.....
- 175 الفقرة الأولى: تأثير تعدد الأنظمة العقارية وتأثير على عمليات التهيئة والحماية بالساحل.....
- 184 الفقرة الثانية: التحديد الإداري للملك العام الساحلي: مساطر في حاجة إلى تفعيل.....
- 190 المبحث الثاني: انعكاسات التهيئة السياحية على حماية البيئة والمجال بالساحل.....
- 191 المطلب الأول: أثر التقطيع السياحي للتراب الوطني على تدبير الساحل.....
- 192 الفرع الأول: الجهات السياحية في استراتيجية التهيئة السياحية (2020).....
- 192 الفقرة الأولى: مضمون التقطيع السياحي للتراب الوطني.....
- 195 الفقرة الثانية: المعايير المعتمدة في التقطيع السياحي للتراب الوطني.....
- 197 الفرع الثاني: تأثير التقسيم السياحي الجديد على الفاعلين والمجال.....
- 198 الفقرة الأولى: تأثير التقسيم السياحي للتراب الوطني على تدخلات الفاعلين.....
- 201 الفقرة الثانية: جهات التقطيع السياحي الجديد إطار لتعميق الاختلالات المجالية.....
- 203 المطلب الثاني: التهيئة السياحية الساحلية تكريس لظاهرة "التسحل".....
- 204 الفرع الأول: الاختلالات المجالية الناتجة عن التهيئة السياحية.....
- 204 الفقرة الأولى: المجال الساحلي: إطار لتنافس الأنشطة الاقتصادية.....
- 214 الفقرة الثانية: الساحل حيز مجالي ضيق ذو كثافة سكانية مرتفعة.....
- 224 الفرع الثاني: الانعكاسات البيئية الناجمة عن برامج التهيئة السياحية.....
- 224 الفقرة الأولى: تأثير مشاريع التهيئة السياحية على تدهور البيئة الساحلية.....
- 231 الفقرة الثانية: تراجع البيئة الساحلية: عامل مؤثر على تطور القطاع السياحي وحماية الساحل.....
- 235 القسم الثاني: آفاق التهيئة والحماية القانونية للساحل ومجالاته البيئية.....

239	الفصل الأول: التدبير الجديد للتهيئة السياحية إطار للتأهيل الناجع للساحل.....
240	المبحث الأول: مرتكزات وأسس المنظور الجديد للتهيئة السياحية الساحلية.....
241	المطلب الأول: السياق العام لتبلور المنظور الجديد للتهيئة السياحية الساحلية.....
243	الفرع الأول: مرجعيات ومنطلقات التهيئة السياحية الساحلية.....
244	الفقرة الأولى: الخطب الملكية خريطة طريق لبرامج التهيئة السياحية.....
248	الفقرة الثانية: اتفاقات الإطار والاتفاقات التطبيقية.....
252	الفقرة الثالثة: التهيئة السياحية في صلب توجهات إعداد التراب والتنمية المستدامة.....
257	الفرع الثاني: إعداد المجال الساحلي في برامج التهيئة السياحية الجديدة.....
258	الفقرة الأولى: التهيئة السياحية الساحلية في إطار برامج المخطط الأزرق.....
263	الفقرة الثانية: استمرار التوجه السياسي مجاليا نحو الساحل ضمن برامج استراتيجية 2020.....
267	المطلب الثاني: هيئات الإشراف على تنفيذ برامج التهيئة السياحية الجديدة.....
268	الفرع الأول: إعادة هيكلة وتنظيم الفاعلون العموميون على الصعيد المركزي.....
268	الفقرة الأولى: تأهيل القطاع الوزاري والمكتب الوطني المغربي للسياحة.....
269	أولا: هيكلة جديدة للقطاع الوزاري.....
271	ثانيا: دعم وتطوير خدمات المكتب الوطني المغربي للسياحة.....
272	الفقرة الثانية: بروز فاعلين جدد في التدبير السياحي الجديد.....
272	أولا: الشركة المغربية للهندسة السياحية.....
277	ثانيا: انفتاح التهيئة السياحية على القطاع الخاص.....
279	الفرع الثاني: تفعيل أدوار هيئات التهيئة السياحية على المستوى الترابي.....
280	الفقرة الأولى: تعبئة المصالح الخارجية.....
281	الفقرة الثانية: الجماعات الترابية: تنظيمات لامركزية للتهيئة السياحية والتنمية المجالية.....
289	المبحث الثاني: الرهانات السوسيو اقتصادية والمجالية للتهيئة السياحية.....
291	المطلب الأول: الرهانات والأثر الاقتصادي والاجتماعي للتهيئة السياحية.....
292	الفرع الأول: الدور الاقتصادي والاجتماعي لبرامج التهيئة السياحية.....
292	الفقرة الأولى: إنعاش وتطوير الاقتصاد الوطني.....
295	الفقرة الثانية: المساهمة في تحقيق تنمية اجتماعية.....
298	الفرع الثاني: رهانات المنظور الجديد للتهيئة السياحية الاقتصادية والاجتماعية.....
298	الفقرة الأولى: جعل الصناعة السياحية أولوية وطنية.....
301	الفقرة الثانية: التهيئة السياحية إطار لتعزيز التماسك الاجتماعي.....

- 303 المطلب الثاني : الرهانات المجالية للتهيئة السياحية الساحلية.
- 304 الفرع الأول: تغيير منطق التدبير السياحي الكلاسيكي.
- 305 الفقرة الأولى: توسيع دائرة المتدخلين في عمليات التهيئة السياحية.
- 307 الفقرة الثانية: تدخلات التهيئة السياحية إطار لحماية الساحل.
- 310 الفرع الثاني: سلوك تهيئة سياحية تدخلية والسياحة الإعدادية.
- 310 الفقرة الأولى: مناطق التهيئة السياحية بالساحل: تطبيق عملي لمقاربة التنمية المستدامة.
- 313 الفقرة الثانية: التهيئة السياحية الجديدة إطار لتفعيل الجهوية المتقدمة وتوزيع المنافع.
- 313 الفصل الثاني: تهيئة المناطق السياحية ومقتضيات قانون الساحل: آفاق للحماية القانونية للساحل.
- 316 المبحث الأول: تهيئة المناطق السياحية: إطار للتوطين الناجع للقطاع السياحي بالساحل.
- 317 المطلب الأول: تعبئة وتوفير الرصيد العقاري المخصص للتهيئة السياحية.
- 318 الفرع الأول: الاتفاقات الرضائية أدوات لتكوين الرصيد العقاري السياحي.
- 318 الفقرة الأولى: الاقتناء بالتراضي وممارسة حق الأولوية.
- 319 أولا: اقتناء السلطة العامة للعقار بالتراضي.
- 321 ثانيا: حق الأسبقية كوسيلة لتوفير الأراضي.
- 326 الفقرة الثانية: مسطرة الاتخارج والمعاوضات العقارية أدوات لتوفير الرصيد العقاري السياحي.
- 326 أولا: مسطرة الاتخارج.
- 329 ثانيا: مسطرة للمعاوضات العقارية.
- 334 الفرع الثاني: مساطر نزع الملكية أدوات فعالة لتكوين رصيد عقاري سياحي.
- 335 الفقرة الأولى: المسطرة العامة لنزع الملكية.
- 338 الفقرة الثانية: المساطر الخاصة لنزع الملكية لتوفير الأراضي ذات الغرض السياحي.
- 343 المطلب الثاني: وضع الأراضي رهن إشارة المستثمر / المهني.
- 344 الفرع الأول: الأشكال القانونية لوضع العقار رهن إشارة المستثمر.
- 344 الفقرة الأولى: التقويت والكراء أشكال تعاقدية لاستفادة المهني من العقار موضوع التعبئة.
- 345 أولا: تقويت العقار موضوع التهيئة للمستثمر.
- 347 ثانيا: الكراء الطويل الأمد لمناطق التهيئة السياحية.
- 351 الفقرة الثانية: رخص الاحتلال المؤقت.
- 356 الفرع الثاني: التزامات الأطراف المتعاقدة في إطار اتفاقيات الاستثمار للتهيئة السياحية.
- 357 الفقرة الأولى: التدابير المتخذة من طرف الدولة لخلق مناخ الاستثمار.
- 358 أولا: إنعاش الاستثمار السياحي.

362	ثانيا: البعد المحلي إطار لتحسين مناخ الاستثمار.....
368	الفقرة الثانية: التزامات طرفي عقود الشراكة في إطار التهيئة/السياحية.....
368	أولا: التزامات الدولة بخصوص عمليات التهيئة السياحية.....
372	ثانيا: التزامات المستثمر المكلف بعمليات التهيئة السياحية.....
375	المبحث الثاني: آفاق وحدود الحماية القانونية للساحل على ضوء قانون الساحل والقوانين البيئية.....
376	المطلب الأول: قانون الساحل: مقتضيات قانونية لحماية ووقاية الساحل:.....
377	الفرع الأول: مقتضيات قانون الساحل، تدابير للحماية والتدبير المندمج للساحل.....
377	الفقرة الأولى: تدابير تهيئة وحماية الساحل المنصوص عليها بقانون الساحل.....
378	أولا: تهيئة الساحل، أولوية قانون الساحل الجديد.....
382	ثانيا: تدابير وقاية الساحل من التلوث واستصلاحه.....
386	الفقرة الثانية: أدوات تهيئة الساحل.....
387	أولا: المخطط الوطني للساحل.....
392	ثانيا: التصاميم الجهوية للساحل.....
401	الفرع الثاني: الضبط الإداري البيئي وسيلة قانونية لحماية الساحل.....
402	الفقرة الأولى: سلطات الضبط الإداري البيئي.....
404	الفقرة الثانية: أشكال المخالفات البيئية.....
408	المطلب الثاني: حدود الحماية القانونية للساحل.....
408	الفرع الأول: محدودية تدابير التهيئة والحماية القانونية.....
409	الفقرة الأولى: تأثير الاستثناءات على نجاعة تدابير التهيئة والحماية القانونية بالساحل.....
412	الفقرة الثانية: صعوبة التوفيق بين قانون الساحل والقوانين الأخرى وأدوات تهيئة المجال.....
416	الفرع الثاني: هيمنة التدبير المركزي للساحل.....
417	الفقرة الأولى: احتكار السلطة الحكومية المكلفة بالقطاع البيئي صلاحيات تدبير الساحل.....
420	الفقرة الثانية: محدودية دور الجماعات الترابية في تدبير الساحل.....
425	الخاتمة.....
435	فهرس الجداول والبيانات:.....
436	لائحة المراجع:.....
457	الفهرس:.....

