التعمير الاستثنائي والاستثمار ومناخ الأعمال
تأملات نقدية على ضوء إصلاح المراكز الجهوية للاستثمار

ذ. سعيد البولماني
إطار بالوكالة الحضرية للرشيدية – ميدلت
أستاذ زائر بالكلية المتعددة التخصصات بالرشيدية، جامعة مولاي إسماعيل – مكناس
التخصص: إعداد التراب والتعمير والعقار
ابتسام لحجوجي
طالبة باحثة في القانون العام، الكلية المتعددة التخصصات الرشيدية
التخصص: تدبير الإدارات العمومية والجماعات الترابية
المغرب

مقدمة:

في سياق التحولات المتسارعة التي يشهدها المغرب على كافة المستويات والميادين الاقتصادية منها والاجتماعية بالأساس، وفي غمرة الاصلاحات الهيكلية، لاسيما على المستوى المؤسساتي والتشريعي، التي باشرتها السلطات العمومية من أجل تطوير الاقتصاد الوطني وتعزيز قدرته على الصمود أمام التقلبات الدولية والأزمات الآخذة في التفاقم، تنجلي أهمية تحسين مناخ الاعمال كشرط لا محيد عنه من أجل استقطاب الاستثمارات سواء الوطنية أو الأجنبية، باعتبار ذلك خيارا استراتيجيا يعزز من تنافسية الاقتصاد الوطني، ويساهم في تنشيط الدورة الاقتصادية، والاستجابة للحاجيات الاجتماعية المتنامية على صعيد إحداث مناصب جديدة للشغل وتيسير الولوج إلى الخدمات والمرافق.

تكمن حاجة البلدان والدول إلى تعزيز قاعدة الاستثمار لديها من كون هذا الأخير من العوامل المتحركة للاقتصاد[1]، والعنصر القادر على الدفع بعجلة التنمية الاقتصادية وخلق مسلسل تغيير لتنمية دائمة ومستمرة

وحيث أن الاستثمار لوحدة يبقى غير كاف للوصول إلى التنمية، بل لا بد من توافر شروط نجاحه، والتي أوجزها بعض المفكرين الاقتصاديين في خمس بوابات أساسية تتمثل في العقار، التمويل، الجبايات، التكوين ومرونة المساطر الإدارية.[2]

من هذا المنطلق، يمكن لقطاع التعمير، بما يتضمنه من قواعد قانونية وإجراءات ومساطر إدارية، أن يشكل ركيزة أساسية في تحسين جاذبية المجالات الترابية وتقوية تنافسيتها، ومن تم استقطاب الاستثمارات وتنشيط الحياة الاقتصادية.

وإذا كان المشرع لا يستطيع توقع كل الحالات الخاصة أو الطارئة، بحيث تتم صياغة القانون بالنظر لما يتمثل إليه في الغالب واهتمامه ملقى على المنفعة المشتركة كما ذهب إلى ذلك الأستاذ توماس داكين **Thomas D'Aquin**[3] فإن التعمير الاستثنائي **Urbanisme Dérogatoire** انبثق من أنقاض التعمير الأولوي **Urbanisme**، الذي يتضمن قواعد قانونية أصلية غالبا ما

---

[1] M. MERZAK : Les Régimes fiscaux dérogatoires en faveur des investissements industriels, Revue Marocaine des Finances Publiques et d'Economie, n°1, 1985, p29.

[2] حفيظ الحر: الملك الخاص للدولة في خدمة التنمية، مقال منشور بندوة العقار والتعمير والاستثمار –وجدة، مطبعة المعارف الجديدة، الدار البيضاء، 2017، ص 114.

[3] Cité par Jean BAPTISTE FERLAY, La Dérogation en Droit de l'Urbanisme, Thèse de Doctorat de l'Université Jean Moulin Lyon 3, 2023, p1.

تتسم بطابعها المعياري الذي يقود إلى الجمود والتصلب، وجوهرها التقييدي الذي تترجمه مجموع الضوابط والنظم التي يحتويها، وهو ضرورة تتطلبها مستلزمات التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتكييف القاعدة القانونية مع معطيات الواقع، لما يتسم به من مرونة وتبسيط إداري على الصعيد الإجرائي.[4]

ومن تم، فالتعمير الاستثنائي يجيب على التساؤلات التي يطرحها طابع الجمود والتشدد الذي تتميز به عادة المقتضيات القانونية والتقنية الواردة في وثائق التخطيط العمراني والتعقيدات المتصلة بها، ويستمد قوته من حاجة الاستثمار لقواعد أكثر مرونة قادرة على التكيف مع الوضعيات المختلفة التي توجد عليها المشاريع التنموية سواء العمومية أو الخاصة.

تحاول هذه المساهمة، التي تزاوج بين الطرح الأكاديمي من جهة والجانب العملي التطبيقي من جهة ثانية، تسليط الضوء على مسار تطور مسطرة الاستثناء في مجال التعمير في النظام القانوني المغربي، باعتبار هذا الاستثناءات بمثابة امتيازا وليس ترخيصا كما يذهب الى ذلك الكثير من الباحثين[5]، في ارتباط برهانات الاستثمار وحاجياته المختلفة والمتنوعة، وكذا تحسين مناخ الأعمال وتيسير المساطر والإجراءات الإدارية لفائدة حاملي المشاريع والفعل الاستثماري بشكل عام، وذلك على ضوء المنعطف المحوري الي شهده هذا المسار عقب صدور القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار الصادر في 2019/02/13، والمستجدات التي جاء بها الظهير الشريف رقم 1.24.68 صادر في 20 ديسمبر 2024 بتنفيذ القانون رقم 22.24 بتغيير وتتميم القانون رقم 47.18.

وتتناول هذه المساهمة العلمية موضوع التعمير الاستثنائي والاستثمار نظرا لراهنيته من خلال المحورين التاليين:

- المحور 1: مسار تطور مسطرة الاستثناء في مجال التعمير قبل صدور القانون 47.18 وإفرازات الممارسة العملية.
- المحور 2: الفعل الاستثماري في سياق الأساس التشريعي لمسطرة الاستثناء في مجال التعمير.

[4] سعيد البولماني: حماية البيئة من زاوية قانون التعمير، مداخلة في اليوم التشاوري والدراسي المنظم من طرف الوكالة الحضرية لسطات حول مشروع مدونة التعمير، الأربعاء 19 أبريل 2006 بكلية الحقوق بسطات، ص6.

[5] جدير بالذكر أن العديد من الفقه منهم الأستاذ صافي Savy وأخرون، وكذا جل الباحثين الذين تناولوا الموضوع، بل حتى التقارير الرسمية، تذهب جميعها إلى اعتبار الاستثناء الذي تمنح الإدارة بمثابة ترخيص أو رخصة (تراجع على سبيل المثال رسالة لنيل دبلوم الماستر حول موضوع" التعمير الاستثنائي ودوره في تشجيع الاستثمار، إعداد الطالب بدر الصاديقي، الكلية المتعددة التخصصات بالرشيدية، جامعة مولاي إسماعيل بمكناس، 2025/2024، ص 5)، والحال أن الاستثناء في نظرنا هو قرار إداري تصدره الإدارة في صيغة امتياز لفائدة صاحب الطلب يترتب عنه اعفاء مشروع من المشاريع من الخضوع لبعض قواعد التعمير الأولوي الأصلي. وبالتالي فهو في الأصل مجرد موافقة مبدئية على المشروع تستوجب من المعني بالأمر الحصول على الرخص والأذون المقررة بموجب القانون، ولا تخول له بأي حال من الأحوال الشروع في إنجاز المشروع.

المطلب الأول: الاستثناء الموجه للاستثمار: مسار التطور وإفرازات الواقع العملي

شكلت سنة 1999 محطة انطلاق مسار تطور المقتضيات الاستثنائية في مجال التعمير المتعلقة بالمشاريع الاستثمارية، وواصلت السلطات العمومية العمل بنظام الدوريات الوزارية حتى صدور القانون 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية (فقرة أولى)، وهو وضع كان محط نقاشات عديدة داخل فضاءات البحث العلمي والدوائر الرسمية أيضا تركزت كلها حول الوقوف على حصيلة هذه المرحلة بمنجزاتها وسلبياتها (فرقة ثانية)

الفقرة الأولى: المشاريع الاستثمارية وهشاشة الأساس التنظيمي للاستثناء

الجدير بالذكر أن المشرع المغربي سبق له أن رسخ قاعدة الاستثناء كمكون رئيسي ضمن البناء العام للنصوص القانونية رغبة منه في إعمال مبادئ المرونة والتبسيط وتكييف النص التشريعي مع الحالات المتنوعة والوضعيات المختلفة، ويتضح هذا المعطى من خلال مجموعة من الحالات التي نص فيها القانون على إمكانية العمل بالمقتضيات الاستثنائية سواء في الجانب المتعلق بوثائق التعمير كما هو الحال بالنسبة للمادة 19 من القانون رقم 90.12 كما تم تغييره وتتميمه بالقانون 66.12 بمناسبة الحديث عن التغييرات التي يجوز إدخالها على أحكام تصميم التهيئة[6]، والسماح بالتطبيق السابق لبعض مقتضيات تصميم التهيئة عملا بالمادة 27 من نفس القانون خروجا عن القاعدة المتعارف عليها في كون النص القانوني لا يدخل حيز التنفيذ إلا بعد نشره بالجريدة الرسمية[7]، أو فيما يتعلق بمجال الترخيص كما هو الحال في باب الحديث عن إحداث التجزئات العقارية وفقا لأحكام القانون 90.25 كما تم تغييره وتتميمه بالقانون 66.12 [8]، أو الاستثناءات المقررة فيما يخص البناء في المناطق غير المشمولة بوثائق التعمير.[9]

وإذا كانت المقتضيات الاستثنائية المشار عليها أعلاه لا تطرح إشكالات كبيرة على مستوى التطبيق ماعدا بعض مظاهر التضارب في تأويل المقتضى القانوني قد تنحرف برجل الإدارة عن روح النص ومغزاه، نظرا لكونها وليدة اعتراف صريح من لدن المشرع وذات أساس قانوني صلب ومرتكز تشريعي قوي، فإن التعمير الاستثنائي الموجه لخدمة الاستثمار ومواكبة وتأطير المشاريع ظل خارج القواعد الأصلية للتعمير، حيث استند على مجرد نصوص تنظيمية صدرت في صيغة دوريات وزارية أو مذكرات إدارية مفتقدة لأية قوة قانونية.

وبسبب التعثر الذي عرفته مجموعة من الملفات الاستثمارية وارتفاع معدل رفض الطلبات، وأمام عدم استطاعة وثائق التعمير الاستجابة لحاجيات الاستثمار نتيجة العقيدات والقيود التي يفرضها علي حاملي المشاريع، وفي انتظار مباشرة الاصلاحات التشريعية الضرورية لمعالجة هذه الوضعية لم تجد السلطات العمومية أمامها سوى استحداث مقتضيات استثنائية متمحورة حول دوريات وزارية بغية تحقيق هدف مزدوج يتمثل في تسوية وضعية المشاريع الكبرى الاستثمارية من جهة، والاستجابة لمتطلبات التنمية الاقتصادية والاجتماعية من جهة ثانية، ويتعلق الامر بالدوريات التالية:

- منشور الوزير الأول عدد 44/98 بتاريخ 1998/09/: صدر هذا النص التنظيمي بغرض استحداث لجنة وزارية تتولى للاستثمارات تتولى، تحت الإشراف المباشر للوزير الأول، البت في الملفات الاستثمارية العالقة أو التي تعرف تعثرا في الترخيص على مستوى اللجان التقنية الإقليمية، وتضم هذه اللجنة في عضويتها معظم القطاعات الحكومية وفق تمثيلية تحترم المنطق المركزي الذي كان متحكما في تدبير ملفات الاستثمار خلال تلك المرحلة.

---

[6] ورد في الفقرة الأخيرة من المادة 19 ما يلي" ... وينص تصميم التهيئة إن اقتضى الحال ذلك على التغييرات التي يجوز إدخالها على الأحكام الواردة فيه تطبيقا مقتضيات البنود 6 و1 و66 من هذه المادة بمناسبة طلب إحداث تجزئة أو مجموعة سكنية ويحدد شروط القيام بتلك التغييرات".

[7] تضمنت المادة 27 في فقرتها الأخيرة المقتضى التالي: " يد أنه إذا لم يتم نشر النص المشار إليه في الفقرة الأولى من هذه المادة خلال أجل اثني عشر شهرا يبتدئ من تاريخ اختتام البحث العلني المتعلق به فإن أحكام المشروع تصير غير لازمة التطبيق".

[8] تراجع المادة 21 من هذا القانون التي تتضمن التنصيص على جواز تسليم الإذن في إحداث التجزئات دون إلزام المجزئ بإنجاز جميع الأشغال المقررة إذا لم يكن في الإمكان إنجازها لأسباب فنية كانعدام الشبكة الرئيسية المطلوب وصل الشبكات الداخلية بها.

[9] تراجع في هذا الشأن المادة 46 من القانون 90.12 والمادة 35 من مرسومه التطبيقي رقم 2.92.832 صادر في 14 أكتوبر 1993.

- الدورية عدد 254 بتاريخ 02 فبراير 1999 صادرة عن وزارة إعداد التراب والبيئة والسكنى: تركزت أهم مضامينها حول استحداث لجنة خاصة على صعيد الوزارة الوصية تتولى منح الاستثناءات في مجال العمير لفائدة مشاريع الاستثمار. وقد رسخت هذه الدورية الطابع المركزي للمسطرة في محاولة لتجسيد دور الدولة في الاحتفاظ بكامل الصلاحيات المتعلقة بمجال الاستثمار في ظرفية استمت بصعوبة الوضع الاقتصادي والاجتماعي للبلاد، والتي وسمها تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في تقريره بوضعية الانحسار والانكماش[10]. رغم ان البعض ذهب في اتجاه القول ان هذا الطابع المركزي جعل من القرارات المتخذة في شأن طلبات الاستفادة من الاستثناء تأخذ بصمة سياسة واضحة.[11]
- الدورية عدد 622 مؤرخة في 08 ماي 2001 صادرة عن الوزارة الوصية: حاولت من خلالها السلطات العمومية نقل الاختصاص في مجال دراسة طلبات الاستثمار وفق مسطرة الاستثناء من المصالح المركزية إلى المستوى المحلي من خلال تحويل المفتش الجهوي للتعمير صلاحية ترؤس اللجنة المختصة، على أساس الا تعرض على أنظار اللجنة المركزية سوى الملفات غير الموافق عليها محليا، وذلك في إطار الدور التحكيمي لهذه الأخيرة التي احتفظت لنفسها باختصاص إعادة الدراسة والنظر في هذه الملفات.
- الدورية المشتركة عدد 27/3020 صادرة في 04 مارس 2003 بخصوص شروط استفادة المشاريع الاستثمارية من استثناءات في مجال التعمير : ما يلاحظ على هذه الدورية كونها نتاج عمل مشترك بين وزارة الداخلية والوزارة المنتدبة لدى الوزير الأول المكلفة بالإسكان والتعمير بالنظر، على ما يبدو، إلى عاملين أساسيين، يتحلى الأول في تجاوز الانتقادات التي رافقت تأطير مسطرة الاستثناء بمبادرة أحادية من لدن القطاع الحكومي الوصي، فيما يتمثل العامل الثاني في الوعي بأهمية التنسيق بين القطاعين الحكوميين المعنيين مباشرة بإجراءات ومساطر الاستثناء في تداخلاتها وتقاطعاتها مع الاستثمار. وكان الهدف الرئيسي من صدورها يتمثل في تنظيم طريقة منح الاستثناءات في مجال التعمير.

وقد كان جليا أن هذه الدورية استلهمت مضامينها من الرسالة الملكية السامية الموجهة للوزير الأول حول التدبير اللامتمركز للاستثمار بتاريخ 09 يناير 2009 من خلال إسناد مهمة الإشراف على اللجنة الجهوية للاستثمار لوالي الجهة. علما أن هذه الدورية حاولت تكريس قاعدة الإجماع كأساس لاتخاذ قرار الموافقة على الطلبات، رغم أن الممارسة العملية افرزت في واقعا إداريا مغايرا سوف نتناوله بالتفصيل في الفقرة الموالية.

- الدورية المشتركة عدد 10098/31 صادرة في 2010/07/06: حاولت من خلاله السلطات العمومية إحاطة مسطرة الاستثناء بمزيد من الضمانات والقيود القانونية، وذلك من خلال تحديد نوع المشاريع التي يمكن أن تستفيد من استثناءات في مجال التعمير وشروط او معايير الاستفادة، وحصرتها في المشاريع الاستثمارية ذات الطابع السياحي والصناعي وتلك المرتبطة بالصناعات التقليدية والخدمات، إلى جانب مشاريع السكن الاجتماعي ومحاربة السكن غير اللائق.

واللافت أن الرهانات المتحكمة في صياغة هذه الدورية كانت تجد مبرراتها في رغبة الدولة مواصلة حفز الاستثمار وتنشيط الدينامية الاقتصادية، فضلا عن ترسيخ الممارسات الفضلى على مستوى توطين المشاريع الاستثمارية دون المساس بالتجهيزات والمرافق العمومية وطرق الهيئة، والمحافظة على المعالم التاريخية، واحترام ودوائر الري والمناطق المهددة بالفيضانات أو التي تنطوي على بعض المخاطر والمناطق الواجب حمايتها.

ما يمكن إثارته بخصوص هذه الدورية، التي استلهمت نفس مضامين الدورية السابقة عدد 27/3020 من حيث رئاسة اللجنة وكيفيات انعقادها وآلية اتخاذها للقرار...، هو ضبط أجل انعقاد اللجنة الجهوية للاستثمار بصفة شهرية، لما يتطلبه هذا النوع من الملفات الاستثمارية من سرعة في الدراسة والبت حتى لا يبقى الأمر متروكا دون ضابط زمني كما في السابق.

---

[10] تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي البيئي حول: «دراسة التأثيرات المترتبة عن الاستثناءات في مجال العمير"، إحالة رقم 11/2014، ص12.

[11] M. ZOUITEN et M. Khereddine: Le Système dérogatoire au Maroc، d'un simple contournement à un détournement de l'urbanisme réglementaire، Revue Espace Géographique et Société Marocaine، N°25/26, 2021, p 220.

- الدورية عدد 16079 صادرة بتاريخ 2012/10/05: وهي دورية غير مشتركة صادرة عن وزارة السكنى والتعمير وسياسة المدينة موجهة بالخصوص إلى مدراء الوكالات الحضرية والمفتشين الجهويين للسكنى والتعمير وسياسة المدينة، الهدف منها وضع منهجية جديدة في التعامل مع طلبات الحصول على استثناءات في مجال التعمير، عبر التذكير بضرورة الاقتصار على دراسة الجوانب المتعلقة بالملائمات الطفيفة لمقتضيات وثائق التعمير، دون المساس بالاختيارات الأساسية والهيكلية والتنطيقية والمرافق والفضاءات العمومية وكذا سائر الارتفاقات. مع النص على إحداث لجنة وطنية مشتركة بين السلطتين الحكوميتين المكلفتين بالداخلة والتعمير للنظر في المشاريع المهيكلة ذات النفع الوطني أو الجهوي.

هكذا يبدو مما سبق، أن تأطير إجراءات منح الاستثناء الموجه للمشاريع الاستثمارية ظل لسنوات طويلة حبيس مقتضيات تنظيمية في شكل دوريات يتم اصدراها كلما اقتضت الظروف والمعطيات والتقييمات المنجزة، دون أن ينبني الأمر على رؤية متكاملة تأخذ بالاعتبار كل جوانب التكامل ومظاهر التقاطع بين التعمير والاستثمار، تفضي إلى تقوية الأساس القانوني لهذه المسطرة من خلال إيجاد قواعد تشريعية تواكب الحاجيات المستجدة للاستثمار ومتطلبات تحسين مناخ الأعمال في تمفصل تام مع الإصلاحات المؤسساتية والقانونية التي تعرفها بلادنا.

وقد تناول الموضوع الكثير من الباحثين والمهتمين منهم من اعتبر مواصلة العمل بالدوريات إفراغا للتشريع الأصلي من محتواه [12]، بينما يرى البعض أنه مساس بمبدأ المساواة في تطبيق القانون كما هو مكرس دستوريا،[13] أكثر من ذلك، فإن هذه المقتضيات ذات الطابع التنظيمي كان فيها، من وجهة نظر قانونية، تعطيل لمقتضيات تشريعية تارة (القانون 90.12 والقانون 90.25) وتنظيمية تارة أخرى (مرسوم المصادقة على وثائق التعمير) رغما أن هه الأخيرة موسومة بصيغة النفاد والالزامية، بما ينتج عنه من انتهاك لمبدأ تراتبية وهرمية قواعد القانون، بحيث أن هذه الدوريات لم يقتصر دورها، كما هو متعارف عليه فقها وقانونا، على توضيح أو تفسير أو إزالة لبس بشأن مقتضى قانوني معين، أو حتى التذكير بغاياته وضبط كيفيات وإجراءات ومسطرة تطبيقه.

خلاصة القول، أن هشاشة الأساس التنظيمي كان له، في كثير من الحالات، أثر سلبي ملحوظ تناولته مجموعة من التقارير والدراسات سواء جانبها الرسمي أو الأكاديمي، لاسيما فيما يخص مسألة شفافية القرارات المنبثقة عن اللجان المختصة وجودتها، وكذا وقعها الفعلي على تجانس النسق العمراني ووظائف المجالات الترابية، وهو ما سيتم تناوله بكثير من التفصيل والتحليل في الفقرة الموالية.

الفقرة الثانية: تأملات بشأن مخرجات العمل بالدوريات في مجال الاستثناء

لا شك أن العمل بمسطرة الاستثناء وفقا للدوريات السالف ذكرها كان له عديد إيجابيات من خلال اجمالي الملفات والمشاريع الاستثمارية التي حظيت بالموافقة، وقد كان للتقارير والدراسات الرسمية نصيب وافر في ابرازها، كما دأبت دواليب العمل الإداري بالسلطتين الحكوميتين المكلفتين بالداخلية والتعمير مركزيا أو محليا على تقديم معطيات إحصائية وأرقام حول النتائج المحققة على مستوى القيمة الاستثمارية للمشاريع مناصب الشغل التي من المفترض إحداثها[14].

---

[12] أحمد المالكي: التدخل العمومي في ميدان التعمير بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول-وجدة، 2008/2007، ص 232.

[13] تراجع فاطمي حسن: التعمير الاستثنائي: دراسة مقارنة، رسالة لنيل دبلوم الدراسات لعليا المعمقة، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، اكدال-الرباط، 2005/2004، ص230.

[14] Voir à titre d'exemple :

- Etude d'impact, Rapport final, Ministère de l'Habitat, de l'Urbanisme et de l'Aménagement du Territoire, Direction de l'Urbanisme, Mai 2009.

- Rapports Administratifs et Financiers des conseils d'Administration des Agences Urbaines.

لكن الذي ينبغي ذكره في هذا الصدد أن هذه المعطيات استندت في جوانب كثيرة على مقاربة كمية وليست نوعية في تقييمها للحصيلة، ولم تناقش بالقدر الكافي جودة القرارات المنبثقة عن اللجان المختصة، ولا الوقع التعميري لهذه المشاريع من زاوية حسن تنظيم المجال العمراني وضمان تناسق وانسجام وظائف مكوناته المختلفة.

إن أية محاولة لإبراز التأثيرات السلبية وتقييم حصيلة هذه المرحلة في مسار تطور مسطرة الاستثناء في مجال التعمير، لابد أن تستند على مقاربة متكاملة ومتقاطعة بين التناول الأكاديمي من جهة، وافرازات لاحتكاك المهني بهذا النوع من ملفات الاستثمار وتفاصيل البيئة الإدارية المؤثرة في اتخاذ قرار الاستثناء.

من هذا المنظور، نقدم بعض الخلاصات الاستنتاجات لعلها تسعف في الفهم الشامل والادراك العميق والإحاطة المتكاملة بواقع الفعل الاستثماري في علاقته المشعبة بالإطار القانوني وتطبيقاته المختلفة:

- إذا كان ينظر إلى اللجوء المكثف لإجراءات الاستثناء، بالنظر إلى العدد الهائل من الطلبات التي تمت دراستها (10700 ملف خلال الفترة 1999-2011)، على أنه جواب على التعقيدات وأشكال التقييد التي تتسم بها مقتضيات وثائق التعمير، ودليل على عدم قدرة السلطات العمومية في مراقبة والتحكم في التعمير الفوضوي أو التلقائي كما كان الشأن في تجربة التعمير الاستثنائي بفرنسا أيضا[15]، فإن الإفراط في استعمال هذه الآلية والتطبيع معها جعلها منها قاعدة وممارسة عادية وليست إجراء استثنائيا، وهو واقع كان ينم، حسب بعض الباحثين[16]، عن مقاربة تجزيئية للتنمية المجالية ساهمت في اضطراب في التدبير العمراني والتخطيط الحضري وانتاج مجال عمراني موضعي مقتصر على الرقعة التي يتعلق بها المشروع دون النظر في فضائها العام.
- آلية الإجماع في اتخاذ القرار من طرف اللجان المختصة التي نصت عليها الدورتين عدد 27/3020 و31/10098 يمكن مناقشتها بالكثير من التحفظ بالنظر إلى الثقل الذي يمثل والي الجهة داخل بنية الهرم الإداري الترابي، حيث التأثير في مسارات القرار ومخرجاته، كان في غالب الأحيان، يتم خارج النسق المعترف به، وقد ساهم الوضع الذي يوجد عليه باقي أعضاء اللجنة في تكريس واقع الانفراد بالقرار بدل الإجماع الحقيقي والفعلي خاصة ان هذه النصوص التنظيمية خولت للجنة سلطة تقديرية واسعة في قبول أو رفض الطلبات في غياب معايير ومضبوطة وواضحة لتقييم المشاريع.
- أكثر من ذلك، كان التنصيص على أن التظلمات او الطعون الإدارية ازاء قرارات اللجنة المكلفة كانت تعرض على أنظار والي الجهة رغم كون هذا المشرف على عمل هذه اللجنة بل يترأس شخصيا اشغالها ويوجه عملها بمقتضى المهام المعترف له بها بالدوريات ذات الصلة، وهو وضع لا يستقيم ومتطلبات الشفافية الحكامة في معالجة ملفات الاستثمار، حيث جهة البت في الطلبات هي نفسها جهة تلقي الطعون والتظلمات.
- إذا كانت الإدارة لها مسؤولية تحقيق المصلحة العامة في المقام الأول، واتخاذ ما يلزم لحمايتها وصيانتها مستعملة في ذلك الوسائل امتيازات السلطة العمومية الموضوعة رهن إشارتها، فإن منح الاستثناءات في مجال التعمير أبان على أن هذا الاعتبار لم يكن حاضرا في مناسبات كثيرة، بل كشف الاستهلاك المفرط للعقارات (20000 هكتار خلال الفترة الممتدة من 2003 إلى2013)، والتغيير المتكرر للتخصيصات مع ما نتج عن ذلك من حذف غير مبرر المرافق والتجهيزات العمومية والفضاءات الخضراء وطرق التهيئة وغيرها من أماكن الاستعمال العمومي، كلها تصرفات إدارية تعزز مكانة الاعتبارات الخاصة على حساب المصلحة العامة في مدلولها العميق والشامل.

---

[15] M. ZOUITEN et M. KHEREDDINE, o.p. p220

[16] محمد البزوي: السياسات العمومية في ميدان التعمير بالمغرب: الواقع ومتطلبات الإصلاح، دكتوراه في القانون العام والعلوم السياسية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الخامس، أكدال – الرباط، 2019/2018، ص 153.

ان منطقا كهذا الذي سبق ذكره، أدى إلى تكريس نوع من المحسوبية والزبونية في منح الاستثناءات دون الانتباه أو الاكتراث بتداعياتها على وظائف المجال الترابي وحاجات الساكنة حاضرا ومستقبلا إلى المرافق والخدمات العمومية الضرورية.

ارتباطا بهذه المسألة، امتد العمل بالمقتضيات الاستثنائية حتى في الحالات المنصوص عليها في المواد من 32 إلى 36 من القانون 90.12 المتعلق بالتعمير فيما يخص الصلاحيات الموكولة للجماعة، رئيسا ومجلسا، بشأن اتخاذ قرارات تخطيط حدود الطرق العامة من خلال إمكانية الحذف الكلي أو الجزئي للطرق او الساحات العمومية أو مواقف السيارات كلما اقتضت المصلحة ذلك ووفق إجراءات ومساطر دقيقة. فنجد ان مجموعة من اللجان الجهوية للاستثمار باشرت الاجهاز على هذه التجهيزات وازالتها بطرق غير قانونية.

- إعمال الإجراءات الاستثنائية حتى في المناطق غير المشمولة بوثائق التعمير كان هو الاخر مظهرا من مظاهر انحراف الإدارة عن طبيعة ونطاق المهام الموكولة إليها بشكل يتعارض مع الفلسفة المتحكمة في التعمير الاستثنائي المتمثلة في إعفاء بعض المشاريع الاستثمارية من الخضوع لمقتضيات وثائق التعمير، وفي ذلك مخالفة صريحة للدوريات المؤطرة لهذه المسطرة ونطاق اختصاص اللجنة المختصة، بل ان الامر امتد إلى كونه خرقا صارخا للمادة 46 من القانون رقم 90.12 المتعلق بالتعمير، وتعديا على الصلاحيات المخولة للجنة المحدثة بموجب المواد 35 و 36 من مرسومه التطبيقي بشأن منح الاستثناءات بالبناء بالمناطق والمجالات غير المغطاة بوثائق التعمير.
- الدراسة إلى انجزها المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي سنة 2014 حول التأثيرات المترتبة عن الاستثناءات في مجال التعمير لسنة 2014 كشفت النقاب عن استحواذ المجال العقاري على نصف المشاريع المستفيدة من الاستثناء بنسبة 55٪ بين 2003 و2009، وذلك على حساب الاستثمار المنتج (11 % بالنسبة القطاع السياحي و9%للنشاط الصناعي).[17]

والجدير بالذكر ان اللجان الجهوية للاستثمار واصلت قبول طلبات الاستفادة من الاستثناء لإنجاز مشاريع عقارية (تجزئات او مجموعات سكنية) رغم ان الدورية عدد 10098/31 لم تضع هذا النوع من المشاريع ضمن طلبات الاستفادة الممكن قبولها أو الموافقة عليها.

المطلب الثاني: الفعل الاستثماري في سياق الأساس التشريعي للاستثناء

لا شك أن إعادة تموقع التعمير الاستثنائي ضمن مقتضيات ذات أساس تشريعي من خلال القانون 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، والقانون 22.24 القاضي بتغييره وتتميمه، يندرج في سياق الإصلاحات الهيكلية التي باشرتها الدولة بالمغرب في الآونة الأخيرة تروم من خلالها تحسين مناخ الأعمال ووضع منظومة متكاملة لتحفيز الاستثمار.

يتعرض هذا المطلب الضمانات التي جاء بها القانون 47.18 بشأن الفعل الاستثماري في علاقته بالتعمير الاستثنائي (فقرة أولى)، وكذا المقتضيات الجديدة التي جاء بها القانون 22.24 بهذا الخصوص (فقرة ثانية)

الفقرة الأولى: منعطف التعمير الاستثنائي في ظل القانون 47.18

إن النقاشات حول الأساس القانوني لإجراءات الاستثناء الموجه للاستثمار لم تتوقف يوما ما، حيث واصلت مختلف الدوائر البحثية والرسمية ايضا في التعبير عن الحاجة إلى مقتضيات تشريعية لتأطير هذه المسطرة، وتجاوز اختلالات ونقائص مرحلة التأطير التنظيمي الذي كانت عليه ملاحظات كثيرة، لما ينطوي عليه هذا المسعى من مزايا متعددة وايجابيات لا يمكن انكارها تصب جميعها في تثبيت ركائزها القانونية وتوطيد اسسها.

والجدير بالذكر، أن هاجس الانتظار كان يتعزز مع كل دورية تصدرها السلطات العمومية تعبر من خلالها على الطابع الانتقالي المؤقت لهذه المقتضيات الاستثنائية، دون تخطو خطوات جدية نحو تقعيد مسطرة الاستثناء من الناحية التشريعية.

[17] يراجع تقرير المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مرجع سابق، ص 52.

وقد استمر العمل بالدوريات منذ سنة 1999 إلى غاية سنة 2019 تاريخ صدور القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار[18]، ليشكل هذا الأخير منعطفا مفصليا في مسار تطور النظام القانوني للتعمير الاستثنائي بالمغرب.

ولا شك أن التصور الخاص بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار استند على الرؤية الملكية السامية التي تضمنها خطاب العرش ل 27 يوليوز 2017، وتقرير المجلس الأعلى للحسابات حول أداء هذه المراكز المرفوع إلى جلالة الملك بتاريخ 11 ديسمبر 2017، وهو تصور جعل من القانون رقم 47.18 نقلة نوعية في مسلسل تحسين مناخ الأعمال عبرت بواسطته الدولة عن التوجه نحو التأسيس لنمط جديد لتدبير الاستثمار قوامه الحكامة الجيدة، وترسيخ مبادئ الشفافية النزاهة.

هكذا، فإن إدراج المقتضيات الاستثنائية ضمن هذا القانون شكل محطة فارقة في الانتقال من الأساس التنظيمي إلى الأساس التشريعي، وهو مسعى جدير بالاعتبار والتثمين، حيث مسطرة الاستثناء في مجال التعمير أصبحت جزءا من كيان قانوني معني بحفر الاستثمار، وتحت عهدة هيكل إداري مهمته الرئيسية تقديم الخدمات للمستثمرين ومواكبتهم للحصول على التراخيص اللازمة وإنجاز مشاريعهم.

ومع ذلك، يبقى التساؤل حول جودة المقتضيات الاستثنائية التي جاء بها هذا القانون، جدير بالطرح والتأمل بما يسعف في الوقوف على مدى استجابتها لحاجات الاستثمار واحاطة الفعل الاستثماري بالضمانات اللازمة واستجماع قرار منح الاستثنائي لكل مقومات القرار الإداري السليم والناجع.

ومن أجل ملامسة عناصر الجواب حول الموضوع، يجدر تناوله من ثلاث جوانب أساسية:

1- يتعلق الجانب الأول في المساحة التي تشغلها المقتضيات الاستثنائية ضمن بنية القانون، فباستقراء أحكام القانون رقم 47.18، يلاحظ انه من الناحية الكمية يتكون من 45 مادة موزعة على أربعة اقسام، خصصت منها المادة 30 للحديث عن المقتضيات الاستثنائية ضمن القسم الثاني المتعلق باللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار، وعلى الرغم من أن اختصاص النظر في ملفات الاستثناء يعود فيها الاختصاص لهذه الأخيرة ضمن جملة اختصاصات واردة في المادة 29، إلى أن المشرع أفرد لهذه المسطرة مادة مستقلة. وهو توجه له ما يبرر طالما ان باقي المسائل التي تختص بها اللجنة لها أنظمة قانونية وتشريعات خاصة بها من خارج بنية هذا القانون، عكس مسطرة الاستثناء في مجال التعمير التي ليس لها إطار قانون سوى ما نصت عليه المادة 30.

2- الجانب الثاني يكمن في تحديث الهيكل الإداري لقرار الاستثناء، فمن أجل تجاوز الملاحظات المعبر عنها في شأن كيفيات تأليف اللجان السابقة على ضوء التقييمات المنجزة وافرازات الواقع العملي، ووعيا بكون تجويد الخدمات للمستثمرين والتأطير الجيد لمشاريعهم والتدبير الشفاف من ركائز هذا الإصلاح، فقد استحدث المشرع اللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار التي يترأس اشغالها والي الجهة، باعتبارها الهيكل الاداري الموحد للبت في طلبات الاستفادة من الاستثناءات، وقد كان ذلك باديا من خلال تركيبة اللجنة وتوسيع نطاق العضوية فيها ليشمل فاعلين أساسيين في الحقل الاستثماري. مع الإشارة إلى أن الجهات يمثلها المدير العام للمصالح الذي يفتقد للصفة الانتدابية، حيث كان حريا، على غرار الجماعات، أن يفوض رئيس مجلس الجهة لأحد نوابه حضور اجتماعات اللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار.

ورغم كون المشرع أحاط العضوية في هذه اللجنة الجهوية بمجموعة من الضوابط والقيم التي يتعين التحلي بها، منها واجب كتمان السر وتلافي حالات تضارب المصالح، وأنها تنعقد مرة واحدة كل أسبوع على الأقل استحضارا لطبيعة الملفات الاستثمارية وما تستوجبه من سرعة وتبسيط في مساطر الدراسة والترخيص، فإن واقع الممارسة العملية أبان، في كثير من الحالات، ان الاشكال الرئيسي يتجلى في جودة التمثيلية

[18] ظهير شريف رقم 1.19.18 صادر في جمادى الآخرة 1440 (13 فبراير 2019) بتنفيذ القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، ج. ر عدد 6754 بتاريخ 21 فبراير، ص834-843.

بالنسبة للمصالح والمؤسسات بحيث مازال انتداب اطر ذات كفاءة مؤهلة لاتخاذ القرار يطرح بحدة على الصعيد العملي. فضلا عن الجانب المتعلقة بافتقاد بعض القطاعات الحكومية لتمثيليات جهوية.

3- الجانب الثالث يرتبط بقرار منح الاستثناء، الذي يعود فيه الاختصاص لوالي الجهة بناء على مخرجات الرأي الذي تبديه اللجنة الجهوية، حيث يمكن التطرق لمعالم هذا القرار من الزوايا التالية:

- ابانت الدارسات التقييمات المنجزة بشأن إجراءات الاستثناء، ان قرارات اللجان المختصة بخصوص الاستفادة من الاستثناء تفتقد للمشروعية اللازمة في ظل سلطة تقديرية واسعة كانت تتمتع بها الإدارة طبقا للدوريات السابقة[19]، وهو ما جعل قرار قبول او رفض الطلبات ينبني، في بعض الأحيان، على منطق مزاجي يفتقد للموضوعية وقواعد النزاهة والشفافية. وكان يغدي هذا الواقع أن القاضي الإداري لم يتمكن من ممارسة رقابته على مشروعية القرارات المتخذة لغياب أية نازلة قضائية عرضت على أنظاره في هذا الشأن إما سبب فعالية طرق الطعن الإدارية التي كانت موضوعة رهن إشارة المستثمر أو تسوية ملفه بطرق أخرى.

بالرجوع إلى القانون 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، يلاحظ غياب التنصيص على معايير دقيقة باستثناء الحديث عن معيار الاستثمار المنتج وإحداث مناصب الشغل وهي معايير ذات مغزى استثماري ومحاطة ببعض العمومية، دون ذكر المعيار التعميري الذي يهمنا في هذا المقام، والذي يسمح بتقييم الوقع التعميري لأي مشروع بالنظر للغرض العام الذي يخضع له القطاع المعني ومدى الانسجام مع التخصيصات المجاورة. لذا نقترح أن تباشر السلطات العمومية استصدار نص تنظيمي يحدد هذه المعايير على نحو دقيق لتفادي مطبات حقبة النظام القانوني السابق بالارتكاز على المادة 45 من هذا القانون .[20]

- قرار منح الاستثناء باعتباره قرارا إداريا يمكن أن يكون إيجابيا تعبر بواسطته الإدارة عن موافقتها الصريحة على الطلب، كما قد يصدر في صيغة القرار السلبي حين يتم رفض هذا الطلب.

وإذا كانت القرارات الإدارية السلبية تخضع وجوبا، تحت طائلة عدم المشروعية، لشكلية التعليل **Motivation** كما نصت على ذلك المادة 37 من القانون 47.18 وعملا بمقتضيات القانون رقم 01-03 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية، فإن الملاحظ أن المشرع بمقتضى القانون المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار جعل، خلافا لما هو متعارف عليه فقا وقانونا وقضاء أيضا، من إلزامية التعليل تطال أيضا القرار الإيجابي الصادر عن اللجنة الجهوية وفق ما هو وارد في 30 حيث ورد فيها ما يلي "... يجب أن يكون كل قرار بالاستثناء اسميا ومعللا..."

- في إطار تعزيز دور اللجنة الجهوية للاستثمار منح استثناءات في مجال التعمير، فإن القرارات المنبثقة عنها أحاطها المشرع بطابع الإلزامية في مواجهة جميع أعضائها والإدارات والهيئات الممثلة فيها، مع إمكانية تفعيل إجراءات سلطة الحلول التي يمارسها عمال العمالات والاقاليم على رؤساء الجماعات في حالة الامتناع منح صاحب الطلب الترخيص اللازم عملا بأحكام المادة 76 من القانون التنظيمي رقم 113.14 المتعلق بالجماعات.

هكذا، يتضح ان المشرع المغربي حاول دمج المقتضيات الاستثنائية في صلب نص تشريعي بنفس استثماري كامل، وهو توجه يستدعي الكثير من الإشادة والتثمين، في انتظار ما سوف يكشف عنه التفعيل العملي والتنزيل الحقيقي من نتائج وإفرازات، وإن كان الأمر يستدعي استحداث ألية أو ميكانزيم لتتبع إنجاز المشاريع الاستثمارية المستفيدة من الاستثناء ومدى التزام أصحابها بتنفيذ برنامجهم الاستثماري وصولا على القيام بتقييم للوقع الحقيقي لهذه المشاريع على الصعيدين الاقتصادي والاجتماعي.

[19] للمزيد من التفاصيل حول القرار الاستثنائي والسلطة التقديرية بفرنسا يراجع: Jean Baptiste Feray, o.p, pp106-114

[20] تنص هذه المادة على ما يلي:" يمكن، كلما دعت الضرورة إلى ذلك، اتخاذ كل تدبير ضروري للتطبيق التام لهذا القانون بموجب نص تنظيمي".

الفقرة الثانية: الفعل الاستثماري والتعمير الاستثنائي على ضوء مستجدات القانون 22.24

مواكبة للدينامية الاقتصادية التي يعرفها المغرب، والرهان على الاستثمار المنتج كرافعة أساسية الإنعاش الاقتصاد الوطني وتعزيز تنافسيته على المستوى الإقليمي والدولي، يندرج القانون رقم 22.24 الصادر بتاريخ 20 ديسمبر 2024[21]، في إطار تجويد الترسانة القانونية لمنظومة الاستثمار من أجل تحسين مناخ الأعمال والرفع من حجم الاستثمارات الخاصة في تكامل مع الاستثمار العمومي ضمن خارطة الطريق لتحسين مناخ الأعمال 2023-2026، لاسيما عقب صدور ميثاق الاستثمار بمقتضى القانون رقم 03.22 [22] الذي جاء في مادته الأولى، على ان الأهداف الأساسية لعمل الدولة في مجال تنمية الاستثمار وتشجيعه ما يلي :

"...- توجيه الاستثمار نحو قطاعات الأنشطة ذات الأولوية ومهن المستقبل؛

- تعزيز جاذبية المملكة من أجل جعلها قطبا قاريا دوليا للاستثمار ات الأجنبية المباشرة؛
- تحسين مناخ الأعمال وتسهيل عملية الاستثمار؛
- الرفع من مساهمة الاستثمار الخاص، الوطني والدولي، في مجموع الاستثمارات المنجزة "

وإذا كان القانون 22.24، حسب ورد في تقرير لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب في إطار الأشغال التحضيرية التي واكبت مسار إعداد هذا التشريع الجديد[23]، جاء ليعزز مكتسبات تفعيل القانون رقم 47.18، فان ذلك لا ينطبق على المقتضيات الاستثنائية التي ظل العمل بها متوقفا لفترة ليست يسيرة على كافة التراب الوطني على الرغم سريان مفعول القانون 47.18، وهذا الأمر الذي يطرح، بصرف النظر عن الظروف والاعتبارات التي كانت متحكمة في هذا الموقف، أكثر من تساؤل حول مدى قانونية وقف العمل بمقتضيات تشريعية نافذة خارج الطرق والمساطر المتعارف عليها.

عموما، يمكن القول إن التعديلات التي جاء بها هذا القانون شملت مناحي أساسية عكست تحولا جوهريا في تصور الدولة لقضايا الاستثمار في علاقته بالتعمير الاستثنائي:

أ- انسجام سياسة الدولة في ميدان الاستثمار؛ وتجلى ذلك من خلال فك ارتباط المراكز الجهوية للاستثمار وتبعيتها للسلطة الحكومية المكلفة بالداخلية، وإلحاقها برئاسة الحكومة أو تحت وصاية القطاع الحكومي المكلف بالاستثمار في إطار التفويض. وقد سبق التنصيص على هذا التوجه الجديد بمقتضى المادة الأولى من المرسوم رقم المادة الأولى من المرسوم رقم 2.23.310 الصادر في 21 من شوال 1444 الموافق ل 12 ماي 2023 الصادر لتغيير وتتميم المرسوم رقم 2.19.67 بتاريخ 17 أبريل 2019 بتطبيق القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، وبعده صدر المرسوم 2.23.414 بتاريخ 24 من شوال 1444 الموافق ل 15 ماي 2023 بتفويض ممارسة وصاية الدولة على المراكز الجهوية للاستثمار.[24]

---

[21] الظهير الشريف رقم 1.24.68 صادر في 18 من جمادى الآخرة (20 ديسمبر 2024) بتنفيذ القانون رقم 22.24 بتغيير وتتميم القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، ج. ر بتاريخ 30 ديسمبر 2024، عدد 7365، ص 10631.

[22] أنظر ج. ر بتاريخ 12 ديسمبر 2022، عدد 7151، ص7900

[23] يراجع تقرير لجنة المالية والتنمية الاقتصادية بمجلس النواب حول مشروع قانون رقم 22.24 بتغيير وتتميم القانون رقم 47.18 المتعلق بإصلاح المراكز الجهوية للاستثمار وبإحداث اللجان الجهوية الموحدة للاستثمار، دورة أبريل 2024، السنة التشريعية الثالثة 2023-2024).

[24] أنظر ج.ر عدد 7196 بتاريخ 27 من شوال 1444 (18 ماي 2023)، ص: 4820

* تلزم الإشارة على ان المشرع كان صائبا في توصيف التصرف الإداري الذي يصدر عن اللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار في مجال الاستثناء باعتباره "رأيا" وليس قرارا إداريا كما كان منصوص عليه بالقانون 47.18. وعلى سبيل المثال المادة 37 منه التي جاء فيها:" يجب أن يكون كل قرار بالرفض صادر عن اللجنة الجهوية معللا...". علما أن اللجنة تضمن رأيها طلبات الاستفادة من استثناءات في مجال التعمير في محضر اجتماع يترتب عنه استصدار قرار إداري إما بالموافقة أو الرفض من طرف والي الجهة الموجب لإمكانية الطعن.

ب-تعزيز استقلالية المراكز الجهوية للاستثمار على المستوى الترابي: وقد تمت ترجمة هذا التصور الجديد تفعيلا للتعليمات الملكية السامية الواردة في خطاب جلالته بمناسبة افتتاح الدورة البرلمانية لأكتوبر 2022، حيث أكد جاء فيه أن: "... المراكز الجهوية للاستثمار، مطالبة بالإشراف الساهر على عملية للاستثمار، في كل المراحل والرفع من فعاليتها وجودة خدماته، في مواكبة وتأطير حاملي المشاريع، حتى إخراجها إلى حيز الوجود...". لذلك نص القانون 22.24 على إسناد رئاسة اللجنة الجهوية للاستثمار، التي تتولى إبداء الرأي والبت في ملفات الاستثمار ومنها الطلبات الرامية إلى الاستفادة من استثناءات في مجال التعمير، لمدير المركز الجهوي للاستثمار بدل والي الجهة كما كان معمول به في السابق، علما أن هذه المقتضى، الذي يهدف إلى تعزيز الدور المحوري لهذه المراكز، له ما يبرر من الناحية الموضوعية والواقعية أيضا، بالنظر لكون هذه اللجنان تعقد اجتماعاتها بانتظام مرة واحدة في الأسبوع على الأقل، وهو أمر لن يسمح لولاة الجهات بالترؤس الفعلي لأشغال هذا الهيكل الإداري لتعدد المهام والاختصاصات الملقاة عل عاتقهم، كما أن الواقع العملي يكرس هذه الحقيقية، حيث يتولى المدراء العامون لهذه المراكز، في الغالب، رئاسة اجتماعات اللجان الجهوية نيابة عن ولاة الجهات.

والذي يمكن إثارته في هذا الشأن، هو أن توسيع صلاحيات المراكز الجهوية للاستثمار في الإشراف على الاستثمار على المستوى الترابي الجهوي تطلب من المشرع استحداث منصب "الكاتب العام" بهذه المؤسسات العمومية لتولي مجموعة من المهام منها أن النيابة عن المدير في رئاسة اللجنة الجهوية، هذا مع احتفاظ المراكز بمهمة كتابة اللجنة أيضا. وهو وضع نادرا ما يلاحظ في تركيبة اللجان المختلفة، حيث الجمع بين مهمتي الرئاسة والكتابة يكرس وضعية متميزة لهذه المراكز، يتيح لها التدبير الجيد والمواكبة الدائمة للمستثمرين وحاملي المشاريع لاسيما أنها تتولى الإشراف على المنصة الرقمية **INVEST-CRI** .

ج- اختصاص منح قرارات الاستثناء في مجال التعمير: شكل هذا المقتضى الجديد أهم التعديلات التي جاء بها القانون رقم 22.24، حيث أناط هذا الأخير، بشكل حصري ودون إمكانية التفويض، برئيس الحكومة بدل والي الجهة كما كان جاريا به العمل منذ الأسيس للتعمير الاستثنائي في النظام القانوني المغربي.

والحاصل أن هذا التوجه الجديد له دلالتين أساسيتين، تتجلى الأولى في ضمان انسجام سياسة الدولة في مجال الإشراف على قطاع الاستثمار، بينما تتمثل الدلالة الثانية في التأكيد على الأهمية الاستراتيجية التي أصبح يكتسيها قرار الاستثناء في مجال التعمير ودوره في دعم وتشجيع المشاريع الاستثمارية لخاصة والأنشطة الاقتصادية الحرة.

وتجب الإشارة إلى أن قرار رئيس الحكومة القاضي بمنح الاستثناء لفائدة المستثمر، ينبغي أن يستند على الرأي بالموافقة الذي يتوصل به من طرف اللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار المختصة، لكن السؤال الذي يتعين طرحه في هذا الشأن يتعلق فيما إذا كان رئيس الحكومة ملزما بالتقيد بالرأي الاستشاري* الإيجابي الصادر عن اللجنة الجهوية أم ان مخالفة هذا الرأي يوسم قراره الإداري بعدم المشروعية.

إن قراءة متأنية للمقتضيات تسمح بالقول، في نظرنا، بأن لرئيس الحكومة إمكانية عدم التقيد برأي اللجنة متى تبين له مخالفته لأحكام القانون، وما يعزز هذه الاستنتاج القانوني كون المشرع المغربي تناول فقط الجانب الإجرائي في العلاقة القانونية بين رأي اللجنة وقرار منح الاستثناء حيث جاء في المادة 30 من الصيغة المعدلة للقانون ما يلي: " ...تسلم الاستثناءات في مجال التعمير، بصورة حصرية، من لدن رئيس الحكومة، بعد توصله بالرأي بالموافقة الصادر عن اللجنة الجهوية..."، كما أن الطابع الإلزامي لهذا الرأي يسري فقط على أعضاء هذه اللجنة الجهوية والإدارات والهيئات الممثلة في حظيرتها حسب منطوق المادة 36 من القانون رقم 22.24. ولا يمتد مفعول هذا المقتضى إلى الجهة مصدرة قرار الاستثناء.

وعملا بمبدأ توازي الشكليات المتعارف عليه قانونا وفقها وقضاء، فإن رئيس الحكومة يختص أيضا بإصدار القرار السلبي بالرفض رغم عدم تناول المشرع لهذا الأمر بشكل صريح كما هو الحال بالنسبة للقرار الإيجابي، شريطة التقيد بمقتضيات القانون رقم 03.01 الصادر في 23 يوليو 2002 بشأن إلزام الإدارات العمومية والجماعات المحلية والمؤسسات العمومية بتعليل قراراتها الإدارية.

عموما، يمكن القول إن القانون 22.24 جاء ليعزز القيمة القانونية لقرار منح الاستثناءات في مجال التعمير بالنظر إلى الجهة مصدر القرار، وفق تصور جديد لتدبير قطاع الاستثمار عنوانه الأبرز إعادة موقعة الفعل الاستثماري داخل البنيان الحكومي.

د- حصر مسطرة الاستثناء في قطاعي الصناعة والفندقة: لا شك أن هذا التوجه الجديد في مقاربة التعمير الاستثنائي ترجم رهان الدولة في توجيه الاستثمار نحو قطاعات الأنشطة ذات الأولوية، وهو ما تم التعبير عنه بكل كبير من خلال ميثاق لاستثمار الصادر في 09 ديسمبر 2022. وذلك وفق رؤية تستند على دعم الاستثمار المنتج ومواكبة الدينامية المتنامية التي يعرفها قطاعي الصناعة والسياحة في الآونة الأخيرة ودورهما في تعزيز نمو الاقتصاد الوطني. ولا ادل على ذلك المؤشرات الإيجابية في هذا الشأن، حيث القطاع الصناعي سجل رقم معاملات قياسي بلغت قيمته 801,5 مليار درهم، برسم السنة المالية 2022، كما أن البلاد حققت رقماً قياسياً في عدد السياح الوافدين خلال عام 2024، بتسجيل 17.4 مليون سائح، متجاوزة بذلك الأهداف المتوقعة لعام 2026.

من هذا المنطلق، نصت المادة 30 من القانون رقم 22.24 الصادر في 20 ديسمبر 2024 على أن الاستثناءات في مجال التعمير تمنح فقط بالنسبة للمشاريع الاستثمارية المزمع إنجازها في قطاع الصناعة أو قطاع الفندقة، وهو ما يبدو تضييقا لمساحة التعمير الاستثنائي وحصره في زاوية محددة خلافا للمقتضيات السابقة التي كانت تسمح بإمكانية الاستثناء لفائدة جميع المشاريع الاستثمارية في شتى المجالات والقطاعات.

وعلى الرغم من ذلك، ومن أجل تمكين اللجنة الجهوية الموحدة للاستثمار من النظر في الطلبات التي تعرض على أنظارها الرامية إلى الاستفادة من استثناءات في مجال التعمير في ظروف جيدة ووفق محددات واضحة، فإن هناك حاجة موضوعية لاستصدار نصوص تنظيمية توضيحية (دوريات أو مذكرات) لمزيد التفصيل في المواصفات الأساسية للمشاريع المندرجة في قطاع الصناعة أو الفندقة القابلة للحصول على الاستثناء سيما أن المقتضى التشريعي الوارد في المادة 30 أعلاه جاء بصيغة عامة ومطلقة.

خاتمة:

إن تناول موضوع التعمير الاستثنائي والاستثمار ومناخ الأعمال من زاوية اكاديمية معززة بالطرح العملي التطبيقي، لمن شأنه أن يقوي فرص الفهم الجيد والسليم والإدراك العميق والشامل لتجليات هذه العلاقة التفاعلية والتمفصلية التي شهدت، منذ بداية التأسيس لنظام الاستثناء في النظام القانوني المغربي إلى اليوم، مسارا تطوريا نحو آفاق أفضل.

وقد تقدم معنا، كيف أن إجراءات الاستثناء في مجال التعمير أصبحت جزءا لا يتجزأ من رهانات الدولة على جلب واستقطاب الاستثمار الخاص المنتج وتحسين مناخ الأعمال من خلال جملة الإصلاحات الهيكلية التي النظام القانوني الذي يؤطر هذه الإجراءات.

وإذا كانت فكرة انتقاد وثاق التعمير ووصفها بالجمود والتصلب لارتكازها على قواعد تقييدية وضوابط معيارية في تصور المجالات الترابية، حتمت في النهاية اللجوء أو الاستعمال المكثف لمسطرة الاستثناء من اجل الاستجابة لحاجيات الاستثمار، فإن هذا التعمير الاستثنائي شكل، حسب بعض الباحثين، ماسحا ضوئيا متميزا لكشف أعراض القاعدة القانونية بوجه عام.[25]

وحيث أن النقاش بخصوص أزمة التخطيط الحضري في علاقته بالاستثمار والتنمية الاقتصادية لم يتوقف منذ مدة، فإن الوعي بأهمية اعتماد مقاربة متجددة لوثائق التعمير خاصة تصاميم التهيئة بدأ يتعاظم شيئا فشيئا، وهو ما عبرت عنه الدورية الصادرة عن وزارة اعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة عدد 1058 بتاريخ 1 مارس 2022 التي تستهدف ترسيخ قواعد المرونة والملائمة في إعداد ضوابط التهيئة على، نحو يسمح بتكييف مقتضيات التعمير مع حاجيات الاستثمار والديناميات التي تشهدها المجالات الترابية، وبالنتيجة التقليل من حالات اللجوء المتكرر للتعمير الاستثنائي.

[25] Jean BAPTISTE FERAY, o.p, p42.