

## رخصة البناء الضمنية بين تطبيق النص القانوني والواقع

محمد تالـث

طالب دكتوراه، كلية العلوم القانونية والسياسية

جامعة ابن طفيل، القنيطرة

المملكة المغربية

### الملخص:

إن من بين أبرز الإشكاليات اليوم، التي تبرز على الساحة القانونية هو تفعيل مبدأ سكوت الإدارة في مجال التعمير، خاصة عندما يتعلق الأمر بسكوت السلطة الإدارية المختصة بالرد على طلبات ترخيص بالبناء، مما يمس بحقوق الافراد، وهو الأمر الذي جعل المشرع يقوم بالنص على مجموعة من النصوص التشريعية التي تفسر الطبيعة القانونية لسكوت الإدارة خلال الأجل القانوني بصفة عامة وفي مجال التعمير بصفة خاصة، ولكن بالرغم من نفاذ هذه النصوص على أرض الواقع، فإن تنفيذها يعرف التذبذب بين مختلف الجهات سواء الإدارية أو القضائية، فمنها من أخذت بأن سكوت الإدارة بمثابة الموافقة بمعنى ولادة رخصة بناء ضمنية، ومنها من أخذت بسكوت الإدارة بمثابة الرفض بمعنى قد يتهم المعني بالأمر بمخالفة البناء بدون رخصة، لذلك كان من الضروري الوقوف على مفهوم طلب رخص البناء، والإجراءات المتبعة والجهات المختصة، لتركز بعد ذلك على تحليل بعض الأحكام الصادرة عن القضاء الإداري لتعطي فكرة حول كيفية استجابة القضاء على مختلف النزاعات المتعلقة بهذا المجال.

**الكلمات المفتاحية:** طلب رخصة البناء، السلطة الإدارية المختصة، سكوت الإدارة، الأجل القانوني، السكوت بمثابة الموافقة، السكوت بمثابة الرفض. البناء بدون رخصة.

## مقدمة:

تعتبر جمالية العمران، من بين مظاهر النظام العام بمفهومه الحديث، ومن بين الوسائل القانونية التي وضعها المشرع للحفاظ على هذا المعطى نجد رخص البناء كآلية قانونية تهدف إلى تنظيم عملية البناء ومحاربة البناء العشوائي ومدد الرقابة الإدارية في هذا المجال، وتسهيل الرقابة القضائية في مجال التعمير. ومن جهة أخرى تعتبر رخصة البناء القوة القانونية والمكنة التي تبعث الاطمئنان في نفوس المستثمرين والمرتفقين وذلك لحماية حقوقهم من الضياع.

ونظرا للأهمية الكبيرة لهذا النوع من الرخص ووقعه على الاقتصاد الوطني وتشجيع الاستثمار، تدخل المشرع بواسطة نصوص قانونية تنظم مجال التعمير وذلك من خلال وضع الإطار القانوني والوثائق كالتصاميم وضوابط البناء، ومن جهة أخرى دور القضاء الإداري في الحفاظ على الحقوق في هذا المجال.

إلا أن الممارسة الفعلية أبانت على العديد من المنازعات القضائية تثقل كاهل القضاء فيما يخص طلبات رخص البناء خاصة عندما تلزم الجهات الإدارية الصمت إزاءها، مما يتولد عن ذلك رخص بناء ضمنية، وبالتالي يطرح التساؤل حول طبيعتها القانونية والقضائية، وكيفية تعامل المشرع المغربي مع ذلك.

إن الإشكالية المطروحة اليوم خاصة في ظل التطور العمراني التي تشهده المملكة والتحديات التي يواجهها المغرب من خلال تنظيم ملتقيات دولية بمختلف أنماطها من تظاهرات رياضية وثقافية واقتصادية... فرضت على المشرع التدخل بحزم من أجل الحفاظ على جمالية العمران وفي نفس الوقت حماية حقوق الأفراد، ولأجل ذلك اعتبر المشرع المغربي سكوت الإدارة عن الرد عن طلبات رخص البناء بمثابة موافقة، مما تبرز لنا الإشكالية التالية: مدى القوة الإلزامية لرخصة البناء الضمنية في مواجهة الإدارة من جهة وضمان للحفاظ على الحقوق المكتسبة من جهة أخرى؟

لدراسة هذه الإشكالية وتحليلها كان لابد من الإجابة عن الأسئلة الفرعية التالية:

- ماهي الأسس القانونية للحصول على رخصة البناء الصريحة والضمنية؟
  - ماهي الإجراءات المسطرية للحصول على رخصة البناء؟
  - من هي الجهات المختصة لمعالجة طلبات رخص البناء؟
  - ماهي التحديات والمعوقات التي تحول دون الحصول على رخصة البناء؟
  - ماذا نقصد برخصة البناء الضمنية؟ وما هو أثرها القانوني اتجاه الإدارة من جهة واتجاه القضاء من جهة أخرى؟
  - من هي الأجهزة المكلفة بالرقابة الإدارية والقضائية في عملية البناء؟
- إن دراسة هذا الموضوع تحيلنا إلى تقسيمه إلى مبحثين أساسيين، المبحث الأول يتعلق بالطبيعة القانونية لرخصة البناء الضمنية، فيما يخص المبحث الثاني بالمنازعات القضائية المتعلقة بها.
- ومن أجل دراسة هذا الموضوع تم الاعتماد على المنهج التحليلي، حيث تمت تحليل بعض النصوص القانونية، ودراسة بعض الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية، ومن أجل ذلك تم اعتماد التصميم التالي:

المبحث الأول: الأسس القانونية لرخصة البناء الضمنية

المطلب الأول: مفهوم رخصة البناء الضمنية

المطلب الثاني: الجهات الإدارية المختصة والإجراءات المسطرية لتسليم رخصة البناء

الفقرة الأولى: الجهات الإدارية المختصة بتسليم رخصة البناء

الفقرة الثانية: الإجراءات الشكلية والمسطرية للحصول على رخصة البناء

أولاً- الوثائق المكونة لملف طلب رخصة البناء

أ- طلب رخصة البناء

ب- الوثائق المرافقة لطلب رخصة البناء

ثانياً- الهياكل المختصة بدراسة ملف طلبات رخص البناء

ثالثاً: دراسة الملف

المبحث الثاني: تفعيل مبدأ سكوت الإدارة قضائياً

المطلب الأول: ارتكاز القاضي الإداري على قيام مخالفة البناء بدون رخصة

الفقرة الأولى: عدم استيفاء شروط قيام رخصة بناء ضمنية:

الفقرة الثانية: المس بأخلاقيات المرفق العمومي

المطلب الثاني: أخذ القاضي الإداري بمبدأ السكوت الإداري بمثابة موافقة في مجال التعمير

الفقرة الأولى: دعوى التعرض في مواجهة رخصة البناء الضمنية

الفقرة الثانية: غموض بنود عقد الكراء في عرقلة رخصة البناء الضمنية

## المبحث الأول: الأسس القانونية لرخصة البناء الضمنية

بعد البحث في مختلف النصوص التشريعية المتعلقة بمجال التعمير، نجد أن المشرع المغربي لم يعطي تعريفا صريحا لرخصة البناء، وقد ترك ذلك للفقهاء والقضاة، وهذا هو الأصل لأنه ليس من اختصاص المشرع إعطاء التعاريف وذلك نظرا للتطورات التي قد تحيط ببعض المفاهيم، واكتفى المشرع بتحديد النطاق الذي يستلزم الحصول على رخصة البناء والجهات المختصة لتسليمها والعقوبات المترتبة عن مخالفتها.

### المطلب الأول: مفهوم رخصة البناء الضمنية

تعتبر رخصة البناء ذلك الإذن الإداري الذي تسلمه السلطة الإدارية المختصة من أجل مباشرة عملية البناء، وذلك طبقا للشروط والضوابط المنصوص عليها في قانون التعمير المغربي، وتعتبر رخصة البناء من القرارات الإدارية التي تسمح للسلطات العمومية بأن تتوفر على كل المعلومات الضرورية حول كل مشروع بناء<sup>1</sup>، وقد نظم المشرع المغربي رخصة البناء في كل من المواد: 40 إلى 49 من قانون 12.90، إلا أن المادة 48 تحدثت عن رخصة البناء الضمنية حيث نصت "في حالة سكوت رئيس مجلس الجماعة تعتبر رخصة البناء مسلمة عند انقضاء شهرين من تاريخ إيداع طلب الحصول عليها".

بمعنى آخر أن الأصل هو أن تمنح رخصة البناء بشكل صريح من طرف السلطة المختصة، إلا أنه في الواقع العملي نجد أحيانا أن هذه السلطة تلزم الصمت عن الرد مما قد يمس بحقوق الأفراد، لذلك تدخل المشرع واعتبر سكوت الإدارة عن الرد على طلبات رخص البناء داخل أجل معين يعتبر بمثابة القبول وهذا ما أكدته المادة 48 من قانون التعمير، وهو ما أكدته كذلك المادة 7 من ظهير 24 يونيو 1960<sup>2</sup> المتعلق بتنمية العمارات القروية.

### المطلب الثاني: الجهات الإدارية المختصة والإجراءات المسطرية لتسليم رخصة البناء

#### الفقرة الأولى: الجهات الإدارية المختصة بتسليم رخصة البناء

يختص رئيس المجلس الجماعي بتسليم رخصة البناء<sup>3</sup> وهذا ما أكدت عليه المادة 41 من قانون 12.90<sup>4</sup> والمادة 101 من قانون 113.14<sup>5</sup> كما يختص بمنح رخص البناء رئيس مجلس المقاطعة، تحت رقابة رئيس مجلس الجماعة، وهو ما نصت عليه المادة 237 من قانون 113.14<sup>6</sup>، وفي حالة امتناع رئيس مجلس المقاطعة بالقيام بالاختصاصات المنوطة به ومن ضمنها تسليم

<sup>1</sup> إدريس البصري: «دليل التعمير والهندسة المعمارية»، مجموعة تشييد دولة حديثة، المطبعة الملكية، 1994، ص45، أورده ذ. مصطفى بلكوزي "رقابة قضاء المشروعية على رخص البناء"، المنازعات الإدارية على ضوء أهم الاجتهادات القضائية، ص89.

<sup>2</sup> المادة 7 نص على: "في حالة سكوت الإدارة فإن رخصة البناء تعتبر ممنوحة بعد انصرام شهرين يتبدئ من تاريخ إيداع طلب الحصول على رخصة البناء وتسليم وصل بذلك".

<sup>3</sup> نصت المادة 101 من قانون 113.14: "يتعين على الرئيس تحت طائلة البطلان، التقيد في هذا الشأن بجميع الآراء الملزمة والنصوص التشريعية الجاري بها العمل لاسيما الرأي الملزم للوكالة الحضرية المعنية".

<sup>4</sup> المادة 41: "يسلم رخصة البناء رئيس مجلس الجماعة".

<sup>5</sup> يقوم رئيس مجلس الجماعة في مجال التعمير بما يلي: ... منح رخص البناء والتجزئة والتقسيم، وإحداث مجموعات سكنية، ويتعين على الرئيس، تحت طائلة البطلان، التقيد في هذا الشأن بجميع الآراء الملزمة المنصوص عليها في النصوص التشريعية الجاري بها العمل ولاسيما بالرأي الملزم للوكالة الحضرية المعنية.

<sup>6</sup> يختص رئيس مجلس المقاطعة، أو نوابه بناء على تفويض من الرئيس، داخل دائرتها الترابية بما يلي:

رخصة البناء، جاز لرئيس مجلس الجماعي القيام بذلك بعد توجيه إنذار إليه بدون جدوى إخبار عامل العمالة أو من ينوب عليه وهو ما نصت عليه المادة 244 من قانون 113.141

كما يمكن لرئيس مجلس المقاطعة تفويض بعض من مهامه وذلك ما نصت عليه المادة 42 من قانون 2113.14.

كما يمكن للعامل منح رخصة البناء بشكل استثنائي، وذلك في إطار مسطرة الحلول محل رئيس المجلس الجماعي الممتنع عن ممارسة الاختصاصات المسندة إليه بمقتضى القانون وذلك بعد الحصول على حكم قضائي يقر حالة الامتناع، وهو ما نصت عليه المادة 21 والمادة 74 من قانون 113.14<sup>3</sup>.

ويمكن كذلك للسلطة المحلية متجسدة في باشا جماعة المشور تسليم رخصة البناء، وهو ما نصت عليه المادة 113 من قانون 113.14<sup>4</sup>.

#### الفقرة الثانية: الإجراءات الشكلية والمسطرة للحصول على رخصة البناء:

##### أولاً- الوثائق المكونة لملف طلب رخصة البناء:

يتكون ملف طلب رخصة البناء من طلب ووثائق ترفق معه.

##### أ- طلب رخصة البناء:

منح رخص البناء ورخص السكن وشواهد المطابقة المتعلقة بالمشاريع الصغرى المنصوص عليها في الضابط العام للبناء. ويتعني على الرئيس، تحت طائلة البطلان، التقيد في هذا الشأن بجميع الآراء الملزمة المنصوص عليها في النصوص التشريعية الجاري بها العمل لا سيما بالرأي الملزمة للوكالة الحضرية المعنية

- 1 نصت المادة 244 من قانون 113.14: "إذا رفض رئيس مجلس المقاطعة أو امتنع أ عن القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى هذا القانون التنظيمي، جاز لرئيس مجلس الجماعة بعد إنذاره بدون جدوى وبعد إخبار عامل العمالة أو من ينوب عنه، القيام بهذه الأعمال بصفة تلقائية".
- 2 المادة 242 من قانون 113.14: "يمكن لرئيس مجلس المقاطعة أن يفوض بقرار بعض الصلاحيات الموكولة إليه بمقتضى أحكام هذا القانون التنظيمي إلى نائب أو أكثر وفق الشروط المنصوص عليها في المادتين 103 و104 من هذا القانون التنظيمي".
- 3 المادة 21 من قانون 113.14: "إذا انقطع رئيس المجلس عن مزاولة مهامه لأي سبب من الأسباب المشار إليها في البنود من 1 إلى 6 والبنود 8 من المادة 20 أعلاه، اعتبر مقالا، ويحل المكتب بحكم القانون. ويستدعى المجلس لانتخاب رئيس جديد وباقي أعضاء المكتب وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي داخل أجل خمسة عرش 15 يوما من تاريخ معاينة الانقطاع بقرار من عامل العمالة أو الإقليم. إذا انقطع الرئيس أو امتنع بدون مبرر عن مزاولة مهامه في الحالة المشار إليها في البند 7 من المادة 20 أعلاه، قام عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه بإعداره لاستئناف مهامه داخل أجل سبعة أيام بواسطة كتاب مع إشعار بالتسلم. إذا تخلف الرئيس أو رفض ذلك بعد انقضاء هذا الأجل، أحال عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية للبت في وجود حالة الانقطاع أو الامتناع داخل أجل 48 ساعة من إحالة القضية إليه.

- يتم البت المشار إليه في الفقرة السابقة بواسطة حكم قضائي نهائي وعند الاقتضاء بدون استدعاء الأطراف.
- إذا أقر القضاء الاستعجالي وجود حالة الانقطاع أو الامتناع، يحل المكتب ويستدعى المجلس داخل أجل خمسة عرش 15 يوما من تاريخ الحكم القضائي لانتخاب رئيس جديد وباقي أعضاء المكتب وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي.
- المادة 74 من قانون 113.14: "... يترأس اللجنة الخاصة عامل العمالة أو من ينوب عنه الذي يمارس بهذه الصفة الصلاحيات المخولة لرئيس مجلس الجماعة بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي. ويمكنه أن يفوض بقرار بعض صلاحياته إلى عضو أو أكثر من أعضاء اللجنة.
- 4 المادة 113: "يمارس باشا كل جماعة من جماعات المشور الصلاحيات المسندة بمقتضى هذا القانون التنظيمي إلى رؤساء المجالس الجماعية ويؤازره مساعد، يمكن أن يفوض إليه جزءا من صلاحياته وينوب عنه إذا تغيب أو عاقه عائق"

لقد حدد المرسوم رقم 2.13.424 شكل الطلب وهو عبارة عن نموذج، يوقعه المعني بالأمر أو المهندس واضع تصور المشروع، أو أي شخص ينتدب لذلك، يحتوي على مجموعة من البيانات الضرورية والتي تمكن السلطة المختصة من الوقوف على المعلومات المتعلقة بمشروع البناء، ومن بين هذه المعلومات: طبيعة الرخصة، اسم صاحب المشروع، صفته، عنوانه، الهاتف وبريده الإلكتروني، ر.ب.و/السجل التجاري، مكونات المشروع، الموقع الجغرافي، المراجع العقارية، المساحة، المهندس واضع تصور المشروع والمرفقات.

#### ب- الوثائق المرافقة لطلب رخصة البناء:

تم تحديدها بقرار مشترك لوزير التعمير وإعداد التراب الوطني ووزير الداخلية رقم 32.13.13 الصادر في 14 نونبر 2013.

تهدف هذه الوثائق إلى تمكين الجهات الإدارية المختصة من الوقوف على مدى تناسب مشروع البناء مع مختلف الضوابط والقوانين الجاري بها العمل في مجال التعمير، وتنقسم هذه الوثائق إلى وثائق أساسية<sup>1</sup> التي بدونها لا يتم قبول إيداع الملف، وأخرى تكميلية وهو ما نصت عليه المادة 37 من ضابط البناء العام، ولا يعد غياب أحد الوثائق التكميلية سببا لرفض الطلب إلا أنه لا يتم تسليم الرخصة إلا بعد استكمال هذه الوثائق.

#### ثانيا- الهياكل المختصة بدراسة ملف طلبات رخص البناء:

يمكن تقسيم مسلك دراسة ملف طلب رخصة البناء إلى مسلكين حسب عدد السكان. ففي الحالة التي يتجاوز فيها عدد السكان 50.000 نسمة، فإن الشباك الوحيد هو الذي يختص بدراسة ملف طلبات رخص البناء وإعداد القرارات الإدارية التي تعرض على توقيع رئيس المجلس الجماعي<sup>2</sup>.

1 الوثائق الأساسية المكونة لملف طلب رخصة البناء بالإضافة إلى نموذج طلب الرخصة:

- شهادة ملكية البقعة أو البناء القائم أو البناء المزمع تغييره أو كل وثيقة تقوم مقامها أو تحول لصاحب الشأن حق القيام بالبناء أو التغيير المزمع إنجازه.

- تصميم مسلم من طرف الوكالة الوطنية للمحافظة على الأملاك العقارية والمسح العقاري والخرائطية تعين فيه حدود الأرض في حالة ما إذا كان العقار محظا أو تصميم طوبوغرافي في حالة ما إذا لم يكن العقار محظا.

- تصميم لموقع البقعة المعينة، إن اقتضى الحال، يتضمن وجهتها والطرق الموصلة إليها، مع بيان أسماءها ومعالم يمكن من تحديد موقعها.

- تصميم البناء يشمل جميع طبقات البناء والطوابق السفلية والتحت أرضية وكذا السطوح والقائف. بمقياس لا يقل عن 1/100، ويجب أن يبين تصميم الطابق السفلي حدود الطريق المحادي له، وأن يتضمن جميع نقاط الحدود الخارجية للبقعة وعلو الرصيف ومساحات الساحات سواء كانت صغيرة أو كبيرة وكذا المقاييس التي تمكن من مراقبتها، ويجب أن يشار إلى كل هذه المعطيات في التصاميم.

2 المادة 13 من من ضابط البناء العام: "يدرس الشباك الوحيد لرخص التعمير المشار إليه في المادة 10 أعلاه طلبات الرخص المتعلقة بمشاريع البناء وإحداث التجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، لهذا الغرض، يقوم بجميع التدابير اللازمة لمنح الرخص من خلال أخذ الآراء والحصول على التأشيرات المقررة بموجب التشريعات والأنظمة الجاري بها العمل. كما يقوم كذلك بإعداد القرارات الإدارية التي تعرض على توقيع رئيس مجلس الجماعة.

أما بالنسبة للجماعات التي يقل عدد ساكنتها أو يساوي 50.000 نسمة، تحدث لجنة أو لجان على صعيد العمالة أو الإقليم يعهد إليها دراسة الملف<sup>1</sup>، واستثناءً يمكن إنشاء الشباك الوحيد لرخص التعمير في هذه الجماعات باتفاق مع الإدارات المعنية وبطلب من رئيس المجلس الجماعي وهو ما نصت عليه المادة 16 من ضابط البناء العام.

### ثالثاً: دراسة الملف:

من خلال الوقوف على المراجع والأسس القانونية المتعلقة بمجال التعمير، خاصة المرسوم رقم 2.18.577 الصادر بتاريخ 12 يونيو 2019<sup>2</sup>، بالموافقة على ضابط البناء العام المحدد لشكل وشروط تسليم الرخص، يتبين لنا أنه من بين المستجدات التي جاء بها المرسوم هو تشجيع التدبير اللامادي لمختلف المساطر المتعلقة برخص التعمير، وهو ما تم تأكيده من المواد 53<sup>3</sup> و54 من ضابط البناء العام، وكذلك من خلال القرار المشترك لوزير الداخلية ووزارة إعداد التراب الوطني والتعمير والإسكان وسياسة المدينة ووزير الصناعة والتجارة والاقتصاد الأخضر الرقمي رقم 338.20، الصادر بتاريخ 21 يناير 2021، يحدد كيفية تفعيل مساطر التدبير اللامادي المتعلق بإيداع ودراسة طلبات الرخص ورخص السكن وشواهد المطابقة وتسريبها.

وعلى هذا الأساس تم إحداث منصة رقمية تفاعلية وموحدة تغطي التراب الوطني بإعمال مساطر التدبير اللامادي، حيث تم إحداث منصة رقمية "رخص" وتعتبر حالياً السبيل الوحيد لتقديم طلبات الرخص رقمياً، وتم إحداث لجان على مستوى المحلي، الجهوي والمركزي يعهد إليها بإعمال مساطر التدبير اللامادي وذلك من خلال مواكبة الجماعات في هذا المجال، تتبع برامج التكوين والإشراف على الإجراءات.

يتم إرسال ملف طلب رخصة البناء عن طريق منصة "رخص"، إلى مكتب ضبط الجماعة المعنية، من طرف صاحب الشأن أو من طرف المهندس واضع تصور المشروع أو كل شخص ينتدب لهذا الغرض، وفي حالة وجود الشباك الوحيد يتم إرساله إلى مكتب الضبط وهو ما نصت عليه المادة 30 من ضابط البناء العام، وبعد التأكد من توفر جميع الوثائق يتم الحصول على رقم الملف والذي يقوم مقام وصل إيداع، ويتلقى المعني بالأمر إشعار حول تاريخ انعقاد اجتماع لجنة الدراسة وتعتبر هذه الإشعارات والمراسلات في نفس الوقت بمثابة حجة دامغة على إيداع الملف.

وتختلف دراسة الملف حسب نوع مشروع البناء، فهناك مسطرة خاصة بالمشاريع الكبرى وأخرى خاصة بالمشاريع الصغرى، ويكمن الاختلاف في أن دراسة الملف بالنسبة للمشاريع الصغرى تبتدئ في الحين بمجرد إيداع الملف لدى كتابة الضبط لدى الجماعة، بينما في إطار المشاريع الكبرى فإنه بمجرد إيداع الملف لدى مكتب الضبط الشباك الوحيد أو الجماعة حسب الحالة، يحيل هذا الأخير الملف داخل أجل لا يتعدى ثلاثة أيام مفتوحة على أعضاء لجنة الدراسة والتي تبت في الملف داخل أجل خمسة

1 المادة 15 من ضابط البناء العام: "تحدث لجنة أو لجان على صعيد العمالة أو الإقليم لدراسة ملفات طلبات الرخص بالجماعات التي يقل عدد ساكنتها أو يساوي 50.000 نسمة، يوكل إليها بالقيام بجميع التدابير القبلية اللازمة لمنح الرخص

2 الجريدة الرسمية عدد 6793 بتاريخ 08 يوليوز 2019.

3 تنص المادة 53 من ضابط البناء العام: "يتم إعمال مساطر التدبير اللامادي المتعلقة بإيداع ودراسة وتسليم طلبات الرخص ورخص السكن وشواهد المطابقة بموجب قرار مشترك بين السلطات الحكومية المكلفة بالتعمير والداخلية والاقتصاد الرقمي". كما تنص المادة 54 على: "تحدد بموجب القرار المشترك المنصوص عليه في المادة 53 أعلاه، كيفية تفعيل مساطر التدبير اللامادي المشار إليها أعلاه وكذا التدابير اللازمة اتخاذها من طرف الإدارات والجماعات والمؤسسات العمومية والهيئات المكلفة بتدبير مختلف الشبكات والمهنيين المعنيين لوضع قواعد المعطيات الرقمية التفاعلية المشتركة بغرض ضمان نجاعة تتبع ملفات طلبات الرخص ابتداء من تاريخ إيداعها إلى غاية الحصول على رخص السكن وشواهد المطابقة".

عشر يوما، هذه الأخيرة تتكون من أعضاء دائمين وأعضاء غير دائمين، ويتكون الأعضاء الدائمون من ممثلين عن العمالة أو الإقليم، الجماعة، الوكالة الحضرية (وفي حالة تعلق الأمر بالمشاريع الكبرى تنضاف الأجهزة التالية: المديرية العامة للوقاية المدنية، المصالح المختصة في مجال الربط بشبكة الاتصالات السلكية واللاسلكية، وممثلو الأجهزة المكلفة بتسيير مختلف الشبكات، وهو ما نصت عليه المادة 21 من المرسوم رقم 2.13.424. كما أن الأعضاء غير الدائمين يقتصر الأمر فقط على ممثلي الإدارات التي يتعين لزاما أخذ آراءها والحصول على تأشيراتها المقررة بموجب التشريعات الجاري بها العمل وهو ما نصت عليه المادة 23 من المرسوم السابق).

وبعد انتهاء أشغال اللجنة، يتم إنجاز محضر يتضمن آراء كل عضو ويتم تقييدها على الوثائق المكتوبة والمرسومة المكونة للملف، وبعد ذلك يتم توجيه المحضر وملف طلب الرخصة إلى رئيس المجلس الجماعة قصد اتخاذ القرار المناسب داخل أجل لا يتعدى ثلاثة أيام مفتوحة تحتسب من تاريخ انعقاد اجتماع لجنة الدراسة، ولا يمكن تسليم الرخصة إلا بعد الحصول على الرأي المطابق للوكالة الحضرية وهو ما أكدته المادة 39 من ضابط البناء العام، ويتم تبليغ القرار لصاحب الشأن داخل أجل يومان، وفي حالة رفض الطلب يجب تعليل قرار الرفض وإبلاغ المعني بالأمر وهو ما نصت عليه المادة 40 من نفس القانون.

### المبحث الثاني: تفعيل مبدأ سكوت الإدارة قضائيا

لقد وفر المشرع وسيلة قانونية لمواجهة الإدارة عقب سكوتها عن الرد على طلبات الأفراد، تكمن في دعوى الإلغاء<sup>1</sup>، هذه الأخيرة تهدف إلى مخاصمة القرارات الإدارية الصادرة عن السلطات الإدارية الصريحة والضمنية، وقد نص المشرع في المادة 23 من قانون<sup>2</sup> 41.90 أن سكوت الإدارة عن الرد على طلبات الأفراد يعد بمثابة رفض لها بعد مرور أجل ستين يوما، إلا أن هذه القاعدة لا يمكن تطبيقها في مجال التعمير حيث عد سكوت الإدارة عن الجواب على طلب رخص البناء لمدة ستين يوما بمثابة الموافقة، ويعود سبب ذلك أولا إلى أهمية وحساسية مجال التعمير ومن جهة أخرى تحفيز الإدارة على الإسراع في البت في هذا النوع من الرخص.

ولعل أهم المنازعات في هذا المجال، صعوبة تطبيق الفصل 48 من قانون التعمير على أرض الواقع، حيث أن السلطة المختصة تسكت عن الرد على طلبات رخص البناء من جهة ومن جهة أخرى تعتبر أن كل بناء بدون رخصة صريحة هو بمثابة مخالفة تكون محل متابعة قضائية وما يستتبع ذلك من إنذار بوقف البناء وإعادة الحالة إلى ما كانت عليها، وفي منازعات أخرى نجد القضاء الإداري يأخذ بمبدأ سكوت الإدارة ويكرس وجود رخصة بناء ضمنية على أرض الواقع، إن هذا التذبذب في الرؤى ينم على غموض وعدم فهم مبدأ السكوت الإداري وكيفية تفعيله، لذلك ارتأينا مناقشة بعض الأحكام الصادرة عن المحاكم الإدارية وذلك من أجل الوقوف على كيفية تعامل القاضي الإداري مع مبدأ السكوت الإداري في مجال التعمير ونأخذ رخصة البناء الضمنية كنموذج.

1 ذ.أحمد أجعون، أستاذ التعليم العالي، كلية الحقوق-جامعة ابن طفيل بالقنيطرة، " منشورات المجلة المغربية لأنظمة القانونية والسياسية"، "نشاط ووسائل الإدارة وفقا للتشريع المغربي"، العدد الخاص رقم 8، مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء، الطبعة الثانية 2018، ص109. (لا يمكن تحصين أي قرار إداري من رقابة قضاء الإلغاء وهو ما عمل الدستور الجديد على تكريسه)

2 ذ.الشريف الغيوي، أستاذ باحث في القانون العام، "النشاط الإداري" طبعة 2017، مطبعة النجاح الجديدة- الدار البيضاء، ص118، المادة 23 من قانون 41.90: ("إذا التزمت الإدارة الصمت طوال ستين يوما في شأن طلب قدم إليها اعتبر سكوتها عنه ما لم ينص قانون على خلاف ذلك بمثابة رفض له، وللمعني بالامر حينئذ أن يطعن في ذلك أمام المحكمة الإدارية داخل أجل 60 يوما يبتدئ من انقضاء مدة الستين يوما المشار إليها أعلاه.")، المحكمة الإدارية بمراكش، حكم رقم 192، صادر بتاريخ 15 دجنبر 2011، في الملف رقم 2011/3/20، غير منشور.



**المطلب الأول: ارتكاز القاضي الإداري على قيام مخالفة البناء بدون رخصة**

**الفقرة الأولى: عدم استيفاء شروط قيام رخصة بناء ضمنية:**

إن التمسك برخصة البناء الضمنية لا بد أن يكون مؤسس على شروط حتى يعتد بها، وتمثل هذه الشروط في:

- البناء المزمع تشييده أن يكون مستوفي لجميع الشروط المنصوص عليها في ضوابط البناء؛

- أن لا يتعارض من حيث طبيعته ونوعه مع التخصيص المرصودة له منطقة تواجده بتصميم التهيئة المعمول بها؛

- أن يستوفي الطلب مدة الستين يوما المنصوص عليها في المادة 48 من قانون التعمير؛

- أن يتوفر الطلب على كافة الشروط القانونية والفنية التي تجعله متكاملًا؛

وبالتالي فلا مجال للمطالبة بتفعيل رخصة بناء ضمنية في ظل عدم الالتزام بالشروط السابقة، وهو ما أكدته المحكمة الإدارية بالرباط حيث جاء في حكمها عدد 2664 الصادر بتاريخ 2015.06.02 في الملف رقم 5/13/723: لا مجال للتمسك في هذا الصدد بمقتضيات المادة 48 من قانون التعمير التي إذا كانت قد نصت على أنه في حالة سكوت رئيس مجلس الجماعة تعتبر رخصة البناء مسلمة عند انقضاء شهرين من تاريخ إيداع طلب الحصول عليها، فإن هذا المقتضى القانوني لا يجب أن يأخذ على إطلاقه وتعتبر رخصة البناء مسلمة وبشكل آلي بمجرد انتهاء أجل الشهرين المخول لرئيس المجلس الجماعي لدراسة طلب الرخصة، وإنما لا بد من أن يكون البناء المزمع إقامته مستوف للشروط المنصوص عليها في ضوابط البناء المصادق عليها من قبل المجلس الجماعي المطلوب من رئيسه رخصة البناء وكونه لا يتعارض من حيث طبيعته ونوعه مع التخصيص المرصودة له منطقة تواجده بتصميم التهيئة المعمول به وذلك حفاظا على الضوابط المتعلقة بالبناء والمقتضيات المنصوص عليها في وثائق التعمير وتلافي وقوع تجاوزات أثناء البناء حفاظا على جمالية المجال العمراني، وهو المعطى الذي لم يدل المستأنف عليه كونه تقيد به وأنه يتوفر على الشروط المنصوص عليها في المقتضيات التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل، ومتوفر على جميع الرخص والتأشيرات الأخرى المقررة بموجب الأنظمة المعمول بها، من حيث تجاوز مساحة العقار الذي أقام فوقه البناء المأمور بهدمه بمقتضى قرار الهدم المطعون فيه يتجاوز 5 هكتارات.

**الفقرة الثانية: المس بأخلاقيات المرفق العمومي**

من خلال قرار صادر عن الغرفة الإدارية بمحكمة النقض<sup>1</sup>، نجد أن القضاء الإداري أخذ باحترام أخلاقيات المرفق العمومي كأساس على عدم الموافقة على الأخذ بوجود رخصة بناء ضمنية، وتحليل وثائق الملف يتبين أن المطلوب في النقض سبق له أن تقدم بواسطة نائبه بتاريخ 20.06.2018، بمقال افتتاحي أمام المحكمة الإدارية بالرباط عرض فيه أن الطالب يعتبر عضو بمجلس الجماعة، ارتكب أفعالا تمس بأخلاقيات المرفق العمومي: من بينها تشييد بناء بدون رخصة دون مراعاة لصفته كعضو في المجلس الجماعي ونائبا لرئيس لجنة التعمير وإعداد التراب بالجماعة، حيث تم تطبيق الفصل 64 من قانون 113.14، والذي يميز للسيد العامل إحالة طلب إلى المحكمة الإدارية من أجل عزل أعضاء المجلس الجماعي الذين يرتكبون أفعالا مخالفة للقوانين<sup>2</sup>

1 قرار صادر عن محكمة النقض، رقم 668، الصادر بتاريخ 02 يونيو 2022، في الملف الإداري رقم 2021.1.4.6245

2 تنص المادة 64 من قانون 113.14: "يجوز للعامل أو من ينوب عنه، بعد التوصل بالإيضاحات الكتابية المشار إليها في الفقرتين الأولى والثانية أعلاه، حسب الحالة، أو عند عدم الإدلاء بها بعد انصرام الأجل المحدد، إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية وذلك لطلب عزل عضو المجلس المعني بالأمر من مجلس الجماعة أو عزل الرئيس أو نوابه من عضوية المكتب أو المجلس".

والأنظمة الجاري بها العمل والتي تضر بأخلاقيات المرفق العمومي، مما ترتب عن ذلك صدور حكم بعزل المدعى عليه، وترتيب الآثار القانونية، ثم استأنف الطالب أمام محكمة الاستئناف الإدارية بالرباط التي قضت بتأييد الحكم الابتدائي. بموجب قرارها موضوع الطعن بالنقض.

وقد جاء في وسيلة النقض، يعيب الطاعن في القرار المطعون فيه بخرق مقتضيات الظهير الشريف رقم 1.16.124، حيث أن المحكمة لم تقم بمناقشة دفعه رغم جديتها خصوصا ما يتعلق بحصوله على رخصة بناء ضمنية، مؤكدا إدلاءه بالوثائق المكونة لها، وبخرق مقتضيات الفصل 19 من الدستور لكون السيد العامل أسس طلبه على محضر مزور من أجل عزله من عضوية مجلس الجماعة فيما يتعلق بما احتواه من شروعه في بناء منزله بدون رخصة وهو موضوع شكاية لدى الوكيل العام للملك بمحكمة الاستئناف بالقنيطرة.

لكن حيث استندت المحكمة على الفصول من 64 إلى 78 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير يتبين أن هذا النوع من المخالفات تعتبر إدارية وزجرية في آن واحد وأن القانون منح كل الصلاحيات للسلطة الإدارية في زجرها للحد منها من قبيل إيقاف الأشغال، إغلاق الورش، الأمر بإلغاء المخالفة، الهدم. وهي جزاءات إدارية مستقلة عن العقوبات الزجرية، والثابت من وثائق الملف قيام مخالفة البناء بدون رخصة استنادا إلى محضر السلطة المحلية، واعتبرت المحكمة أن القيام بالبناء بدون رخصة، تنتفي والصفات التي يجب أن يتحلى بها عضو مجلس الجماعة، وهي تمس بأخلاقيات المرفق واتصال المخالفة بصميم الاختصاصات المسندة إليه ككاتب رئيس لجنة التعمير وإعداد التراب الجماعة.

وفي نظرنا في هذا المجال، أن البناء استنادا على رخصة بناء ضمنية وفقا للضوابط والشروط التقنية والفنية، لا يعتبر مخالف للقانون إذا تم احترام المقتضيات والضوابط القانونية والشروط الفنية والتقنية، وبما أن من خصائص القاعدة القانونية العمومية والتجريد، فهي تخاطب الجميع كيفما كانت صفته أو منصبه، وبالتالي يبقى الغموض يلف تطبيق النص القانوني.

**المطلب الثاني: أخذ القاضي الإداري بمبدأ السكوت الإداري بمثابة موافقة في مجال التعمير**

**الفقرة الأولى: دعوى التعرض في مواجهة رخصة البناء الضمنية**

تفعيلا لمقتضيات الفصل 48 من قانون 12.90 المتعلق بالتعمير، نورد النازلة التالية، حيث يتبين من خلالها العديد من الأسباب التي قد تؤدي إلى عرقلة تطبيق مبدأ السكوت الإداري في مجال التعمير.

وقائع النازلة تتمثل في قيام المعني بالأمر بتاريخ 2017/05/03، بتقديم طلب الحصول على رخصة البناء إلى رئيس المجلس الجماعي للجماعة القروية بتمحضيت، لكن بتاريخ 2017/05/22، توصل بجوابه بأن ورثة "أ" تقدموا بشكاية إلى السيد وكيل الملك لدى المحكمة الابتدائية بآزرو، مفادها أن المعني بالأمر قام بالترامي على القطعة الأرضية الغير محفوظة، موضوع طلب الرخصة، وأنه يتعين إرجاء البت في طلب الرخصة إلى حين بت القضاء في النزاع، وأنه بعد إنجاز مسطرة البحث التمهيدي أصدر السيد وكيل الملك قرار بحفض الشكاية لانعدام وسائل الإثبات.

وتبعا لذلك أدلى المعني بالأمر بقرار الحفض لرئيس المجلس الجماعي بتاريخ 2018/06/08، قصد عرض ملفه من جديد على اللجنة الإقليمية للتعمير للبت في طلبه، وبعد مرور أكثر من شهرين على إيداع الطلب، تقدم المعني بالأمر، بإشعار رئيس

المجلس الجماعي مفاده الشروع في عملية البناء طبقا للتصميم المرفق بالطلب المسجل بتاريخ 2017/05/03، وذلك طبقا للمادة 48 من قانون التعمير، بقي بدون رد.

وأنة بتاريخ 2019/04/14، شرع المعني بالأمر في مباشرة أشغال البناء، حيث تم إنجاز محضر معاينة بتاريخ 2019/04/14، من طرف السلطة المحلية طبقا للفصل 65 من القانون رقم 12.66 المتعلق بمراقبة وزجر مخالفات التعمير والبناء مفاده، ضبط شخص وهو يقوم بتشديد بناء دون رخصة، وبالرجوع الى الملف نجد أن المعني بالأمر قد تم اعذاره من السلطة المحلية بإيقاف الأشغال بتاريخ 2019/04/18 داخل أجل لا يتعدى عشرة أيام تحت طائلة الهدم، وأن هذا المحضر يقوم كحجة تستند إليها المحكمة في إثبات الفعل المخالف للقانون، وتطبيقا للفصل 80-1، حكمت المحكمة الابتدائية بآزرو<sup>1</sup>، وهي تبث في القضايا الجنحية علنيا، ابتدائيا وغيايبا بمؤاخذة المتهم من أجل ما نسب إليه والحكم عليه بغرامة مالية نافذة قدرها 2000 درهم، مع تحميله الصائر وجعل مدة الإجبار في الأدنى، وهدم ما تم بناءه وعلى نفقته.

بعد ذلك قام المعني بالأمر بتوجيه تظلم إداري الى السيد العامل بتاريخ 2019/05/23، الذي بقي دون جواب لمدة ستين يوما بعدها قام المعني بالأمر بالطعن أمام المحكمة الإدارية بمكناس بتاريخ 2019/07/11 في قرار إيقاف الأشغال الصادر عن السلطة المحلية خصوصا أن اللجنة الإقليمية للتعمير قد وافقت على تسليم الرخصة، لكن التقني المكلف بالجماعة رفض ذلك، مما يشكل تجاوز في استعمال السلطة.

وبعد أن قامت المحكمة الإدارية بمكناس بإجراء خبرة بموجب الحكم التمهيدي عدد 2019/7110/316 الصادر بتاريخ 2019/11/05 في الملف الإداري عدد 2019/7110/153، وقد ذهبت هذه المحكمة في هذا الملف إلى: "وحيث ان المادة 47 من قانون التعمير تنص على انه (لا تسلم رخصة البناء إذا كانت الأرض المزعم إقامة المبنى عليها غير موصولة بشبكة الصرف الصحي أو شبكة توزيع الماء الصالح للشرب... بيد أنه يمكن تسليم الرخصة وإن لم يتوفر هذا الشرط إذا كانت طريقة الصرف الصحي والتزويد بالماء تتوفر فيها الضمانات التي تستلزمها متطلبات النظافة والصحة وذلك بعد استطلاع رأي المصالح المختصة في هذا الميدان) كما أن المادة 48 من قانون التعمير تنص على أنه: "في حالة سكوت رئيس المجلس الجماعة تعتبر رخصة البناء مسلمة عند انقضاء شهرين من تاريخ إيداع طلب الحصول عليها....." وحيث أن تبعا لذلك وفي ظل ثبوت صحة وسلامة الوثائق المتعلقة بطلب الحصول على رخصة البناء المسوكة من طرف الطاعن وأمام عدم جواب الجماعة على طلبه رغم مرور شهرين من تاريخ إشعارها بالشروع في عملية البناء، فإن سكوتها يعتبر بمثابة رخصة بناء مسلمة له بشكل ضمني طبقا للمادة 48 المذكور أعلاه. مما يكون معه والحالة هاته قرار إيقاف الأشغال المطعون فيه المؤسس على كون الطاعن شرع في البناء بدون رخصة مشوب بعمي السبب ومخالفة القانون مما يتعين معه التصريح بإلغائه."

فأصدرت المحكمة الإدارية بمكناس حكمها علنيا ابتدائيا وحضوريا بتاريخ 2020/09/29 القاضي ب:

في الشكل: بقبول الطعن

في الموضوع: حكم رقم 70 في الملف عدد 2019/7110/153 بإلغاء قرار إيقاف الأشغال الصادر بتاريخ 2019/04/14 عن السلطة المحلية بتمحضيت، مع ما يترتب عن ذلك من آثار قانونية.

1 حكم صادر عن المحكمة الابتدائية بآزرو في ملف عدد 2019/2108/1928 بتاريخ 2019/11/13

تم استئناف الحكم الابتدائي الصادر عن المحكمة الإدارية بمكناس من طرف الوكيل القضائي للمملكة، إلا أن محكمة الاستئناف بالرباط أيدت الحكم الابتدائي بقرار رقم 1857 في الملف عدد 2021/7205/175 الصادر بتاريخ 2021/05/11، "بالغاء القرار موضوع الأمر الفوري بإيقاف الأشغال الصادر بتاريخ 2019/02/14.

بعد ذلك راسلت السلطة المحلية السيد عامل إقليم إفران 2021/05/29، تخبره بأنها تمثل للحكم القضائي ولن تستطيع إيقاف الأشغال من جديد، وإلا ستكون قد وقعت في مخالفة قانونية متمثلة في تحقير مقرر قضائي، وعلى إثر ذلك تم استئناف أشغال البناء ابتداء من تاريخ 2021/06/05.

#### الفقرة الثانية: غموض بنود عقد الكراء في عرقلة رخصة البناء الضمنية

من خلال تحليل النازلة التالية، يستفاد من الملف أن (أ.ب) تقدمت بمقال أمام المحكمة الإدارية بمراكش بتاريخ 2010/02/18، حيث قامت بإدخال إصلاحات على البناء الذي تنشط فيه وذلك طبقاً لعقد الكراء المبرم، حيث قامت بالاستعانة بمهندس معماري من أجل القيام بالإجراءات القانونية بما فيها إيداع ملف طلب رخصة مرفق بجميع وثائق التعمير لتغيير البناء، لدى المصالح المختصة، إلا أن هذا الطلب بقي دون رد رغم مرور أكثر من سنتين يوماً، وهو ما يفسر بقيام رخصة بناء ضمنية، بناءً على المادة 48 من قانون التعمير، إلا أنها بلغ إلى علمها بتاريخ 2010/02/04، صدور قرار الهدم عن السيد العامل بتاريخ 2009/02/26، تحت عدد 1525، وقد ابتدأ النزاع بعدما صرح رئيس المجلس الجماعي بأنه توصل بشكاية من السيد (م) مفادها أن المصحة (أ.ط) تكتري منه الفيلا التي تستغلها وأن ما أبرم في عقد الكراء هو السماح بإدخال تغييرات داخل المحل، إلا أنه فوجئ بإضافة بنايات خارج الأساسات لتوسيع المصحة فأندر مالكة باتخاذ الإجراءات الضرورية لإنهاء المخالفة وقام بتوجيه شكاية إلى السيد وكيل الملك بالمحكمة الابتدائية بمراكش، وبناءً على هذه الأحداث أصدرت المحكمة الإدارية بمراكش حكماً بالغاء القرار المطعون فيه، وتم استئنافه من طرف المجلس الجماعي وعامل مراكش، فأصدرت محكمة الاستئناف الإدارية بمراكش قراراً بتاريخ 2010/11/10، عدد 928 قضى بإلغائه وتصدياً بفرض الطلب، تم الطعن من طرف مصحة (أ.ب) أمام محكمة النقض التي قضت بموجب قرارها بنقضه وإحالة الملف على المحكمة التي أصدرته لتبت فيه من جديد طبقاً للقانون، وبعد الإحالة قضت محكمة الاستئناف الإدارية المحال عليها الملف بتأييد الحكم المستأنف.

إن تحليل ما ذهبت إليه محكمة النقض، حيث قامت بإرجاع الملف من جديد إلى المحكمة التي باشرت بإجراء بحث، عرض خلاله على الأطراف محاضر المعاينة المنجزة من طرف الأعوان التابعين للجماعات الحضرية لمراكش، فصرح المطلوب الدكتور (ي) أنه فعلاً توصل بالإعذار وقام بإيقاف الأشغال حالاً، واستنتجت بكون المسطرة السابقة لقرار الهدم وإن بوشرت في مواجهة المستأنف عليها المطلوبة فإن محكمة النقض في قرارها عدد 86 بتاريخ 2012/02/02 في الملف رقم 2010/1/4/1455 اعتبر أن المستأنف عليها المذكورة قد حصلت على إذن ضمني بالبناء طبقاً لمقتضيات المادة 48 من قانون التعمير.

ورببت على ذلك تأييدها للحكم المستأنف الذي قضى بإلغاء القرار الإداري المطعون فيه لسبقية الحسم في الإذن الضمني بالبناء.

## خاتمة:

إن تطبيق مفهوم رخصة البناء الضمنية على أرض الواقع أثبت الغموض والعديد من الظواهر الفاسدة، من حيث الإدارة وكذلك الأفراد، بداية هناك سوء فهم مفهوم الرخصة الضمنية<sup>1</sup>، وذلك انطلاقاً من الشكل الذي تتجسد فيه، فرخصة البناء الضمنية هو أثر قانوني لاستيفاء أجل ستين يوماً دون رد رئيس المجلس<sup>2</sup> عن الطلب، كذلك المعني بالأمر حسب الأنظمة العامة للبناء، لا بد له أن يشهر رقم الرخصة في لوحة خاصة، الأمر الذي يستحيل عليه أن يقوم به، مما يعرضه لعدة مشاكل تبتدئ مع التقنيين المكلفين بمراقبة البناء لاسيما أن الرخصة الضمنية في مجال البناء هي من المفاهيم الحديثة مما يصعب عليهم اتخاذ الإجراءات اللازمة، فهم من جهة مطالبون بتحرير محضر مخالفة ومن جهة أخرى مطالبون باحترام النص القانوني، وفي ظل نقص في وسائل الإثبات ما إذا كان فعلاً المعني بالأمر يتوفر على رخصة أم لا، هذا الغموض قد يؤدي إما لتحرير مخالفة وقد يصل الأمر لاستصدار أمر بإيقاف الأشغال مما قد يتلف مواد البناء، أو قد يتعرض المعني بالأمر لابتزاز يجبره على ارتكاب جريمة الرشوة، وفي كلا الأمرين يبقى صاحب الرخصة هو المتضرر، حتى ولو تم اللجوء إلى القضاء والحكم له بإلغاء قرار إيقاف الأشغال إلا أن ذلك لا يعوض أولاً الوقت الذي ضاع منه جراء القيام بالإجراءات القضائية، زيادة إلى ضياع مواد البناء، وحتى أن طلب التعويض عن الأضرار الناتجة عن ذلك، وإن صدر يكون هزئياً مما يترتب عليه استمرار السلطة المحلية في إيقاف الأشغال دون الاعتراف بوجود رخصة ضمنية للبناء، حيث تعتبرها مجرد بناء عشوائي يضر بالمجال العمراني للمنطقة.

إن السؤال الذي يتبادر في ذهن المهتمين في هذا المجال هو لماذا يعمد رئيس المجلس الجماعي إلى عدم الرد على طلبات الأفراد؟ بالرغم من إحداث خلية على مستوى الإدارة المركزية لوزارة الداخلية يعهد إليها تتبع ملفات طلبات الرخص التي سكت عليها رئيس المجلس الجماعي، وتقوم هذه الخلية وفق السلم الإداري بمراسلة السيد عامل العمالة أو الإقليم من أجل تتبع هذه الملفات، ويقوم هذا الأخير بدوره بمراسلة رؤساء الجماعات المعنية لتقديم استفساراتهم في هذا المجال، وقد حددت دورية وزير الداخلية رقم 13421 بتاريخ 18 يوليوز 2023 حول تفعيل مبدأ سكوت الإدارة المعتبر بمثابة موافقة وتحديد الآجال فيما يتعلق بالقرارات الإدارية المسلمة من قبل الجماعات والمقاطعات المشمولة بهذا المبدأ<sup>3</sup>.

من خلال الأحكام السابقة يمكن القول أنه من بين أهم الأسباب التي تحول دون تطبيق مبدأ سكوت الإدارة بمثابة موافقة في مجال رخص البناء نجد:

<sup>1</sup> ضعف تأهيل المنتخب الجماعي الذي يعد من المشاكل الأساسية التي تؤدي إلى الفشل في بلورة العمل الجماعي وفي فهم مقتضيات القانونية والتنظيمية المرتبطة به وكذلك ضعف الترسنة القانونية المتعلقة بترشيح المنتخب الجماعي "مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، إصدارات المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والإقتصادية /ألمانيا-برلين- العدد 21 نونبر 2023-ص 159.

<sup>2</sup> يتحمل رئيس المجلس مسؤولية إدارية وجنائية عن خرق هذه الضوابط التنظيمية في مجال التعمير والبناء، وهذا ما أكدته وزير الداخلية على وجود خروقات إدارية وجنائية في هذا المجال عند تقديمه للميزانية الفرعية لوزارة الداخلية لسنة 2020، أمام مجلس النواب "مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، إصدارات المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والإقتصادية /ألمانيا-برلين- العدد 21 نونبر 2023-ص 162.

<sup>3</sup> من بين هذه القرارات : " .... - (7) قرارات تخص مجال التعمير، ويتعلق الأمر ب: رخصة البناء-الإذن بإحداث تجزئة عقارية-الإذن بإحداث مجموعة سكنية-الإذن بتقسيم عقار-رخصة السكن-شهادة المطابقة-رخصة الإصلاح-رخصة الهدم.

- 1-عدم استيفاء الشروط الفنية والتقنية لقيام رخصة البناء الضمنية؛
  - 2-المس بأخلاقيات المرفق العمومي؛
  - 3-منازعات حول ثبوت ملكية عقار غير محفظ، من قبيل دعاوى التعرض؛
  - 4-تعارض الأحكام بين القضاء العادي والقضاء الإداري؛
  - 5-امتناع الموظف عن القيام بمهامه؛
  - 6-عدم التوفر على جميع الرخص والتأشيرات الأخرى المقررة بموجب الأنظمة المعمول بها؛
  - 7-الغموض الذي يلف بنود عقد الكراء المتعلق بالعقار موضوع طلب رخصة البناء.
- في ختام هذا المقال، نأمل أن يلتفت المشرع إلى موضوع الرخص الضمنية، وذلك بوضع إجراءات حازمة أولاً اتجاه السلطة الإدارية المختصة وذلك بقيام هذه السلطة إما بإصدار القرار المتعلق بالطلب بشكل صريح، أو أن تصدر إشارات تمكن المعني بالأمر من التيقن بحصوله على ترخيص ضمني، ومن جهة أخرى تشديد العقوبة لكل من سمح لنفسه استغلال هذه المقتضيات القانونية من أجل التحايل على القانون.

## المصادر والمراجع:

- دريس البصري: «دليل التعمير والهندسة المعمارية»، مجموعة تشييد دولة حديثة، المطبعة الملكية، 1994، ص45، أورده ذ. مصطفى بلكوزي "رقابة قضاء المشروعية على رخص البناء"، المنازعات الإدارية على ضوء أهم الاجتهادات القضائية، ص89.
- المادة 7 نص على: "في حالة سكوت الإدارة فإن رخصة البناء تعتبر ممنوحة بعد انصرام شهرين يبتدئ من تاريخ إيداع طلب الحصول على رخصة البناء وتسليم وصل بذلك."
- نصت المادة 101 من قانون 113.14: "يتعين على الرئيس تحت طائلة البطلان، التقيد في هذا الشأن بجميع الآراء الملزمة والنصوص التشريعية الجاري بها العمل لاسيما الرأي الملزم للوكالة الحضرية المعنية."
- المادة 41: "يسلم رخصة البناء رئيس مجلس الجماعة".
- يقوم رئيس مجلس الجماعة في مجال التعمير بما يلي: ...منح رخص البناء والتجزئة والتقسيم، وإحداث مجموعات سكنية، ويتعين على الرئيس، تحت طائلة البطلان، التقيد في هذا الشأن بجميع الآراء الملزمة المنصوص عليها في النصوص التشريعية الجاري بها العمل ولاسيما بالرأي الملزم للوكالة الحضرية المعنية.
- يختص رئيس مجلس المقاطعة، أو نوابه بناء على تفويض من الرئيس، داخل دائرتها الترابية بما يلي:
- منح رخص البناء ورخص السكن وشواهد المطابقة المتعلقة بالمشاريع الصغرى المنصوص عليها في الضابط العام للبناء. ويتعين على الرئيس، تحت طائلة البطلان، التقيد في هذا الشأن بجميع الآراء الملزمة المنصوص عليها في النصوص التشريعية الجاري بها العمل لا سيما بالرأي الملزم للوكالة الحضرية المعنية.
- نصت المادة 244 من قانون 113.14: "إذا رفض رئيس مجلس المقاطعة أو امتنع أ عن القيام بالأعمال المنوطة به بمقتضى هذا القانون التنظيمي، جاز لرئيس مجلس الجماعة بعد إنذاره بدون جدوى وبعد إخبار عامل العمالة أو من ينوب عنه، القيام بهذه الأعمال بصفة تلقائية".
- المادة 242 من قانون 113.14: "يمكن لرئيس مجلس المقاطعة أن يفوض بقرار بعض الصلاحيات الموكولة إليه بمقتضى أحكام هذا القانون التنظيمي إلى نائب أو أكثر وفق الشروط المنصوص عليها في المادتين 103 و104 من هذا القانون التنظيمي.
- المادة 21 من قانون 113.14: "ذا انقطع رئيس المجلس عن مزاولة مهامه لأي سبب من الأسباب المشار إليها في البنود من 1 إلى 6 والبنود 8 من المادة 20 أعلاه، اعتبر مقالا، ويحل المكتب بحكم القانون. ويستدعى المجلس لانتخاب رئيس جديد وباقي أعضاء المكتب وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي داخل أجل خمسة عشر 15 يوما من تاريخ معاينة الانقطاع بقرار من عامل العمالة أو الإقليم.
- إذا انقطع الرئيس أو امتنع بدون مبرر عن مزاولة مهامه في الحالة المشار إليها في البند 7 من المادة 20 أعلاه، قام عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه بإعداده لاستئناف مهامه داخل أجل سبعة أيام بواسطة كتاب مع إشعار بالتسلم. إذا تخلف الرئيس أو رفض ذلك بعد انقضاء هذا الأجل، أحال عامل العمالة أو الإقليم أو من ينوب عنه الأمر إلى القضاء الاستعجالي بالمحكمة الإدارية للبت في وجود حالة الانقطاع أو الامتناع داخل أجل 48 ساعة من إحالة القضية إليه.
- يتم البت المشار إليه في الفقرة السابقة بواسطة حكم قضائي نهائي وعند الاقتضاء بدون استدعاء الأطراف.



- إذا أقر القضاء الاستعجالي وجود حالة الانقطاع أو الامتناع، يحل المكتب ويستدعى المجلس داخل أجل خمسة عشر 15 يوما من تاريخ الحكم القضائي لانتخاب رئيس جديد وباقي أعضاء المكتب وفق الشروط والكيفيات المنصوص عليها في هذا القانون التنظيمي.
- المادة 74 من قانون 113.14: يترأس اللجنة الخاصة عامل العمالة أو من ينوب عنه الذي يمارس بهذه الصفة الصلاحيات المخولة لرئيس مجلس الجماعة بموجب أحكام هذا القانون التنظيمي. ويمكنه أن يفوض بقرار بعض صلاحياته إلى عضو أو أكثر من أعضاء اللجنة.
- المادة 113: " يمارس باشا كل جماعة من جماعات المشور الصلاحيات المسندة بمقتضى هذا القانون التنظيمي إلى رؤساء المجالس الجماعية ويؤازره مساعد، يمكن أن يفوض إليه جزءا من صلاحياته وينوب عنه إذا تغيب أو عاقه عائق.
- الوثائق الأساسية المكونة لملف طلب رخصة البناء بالإضافة إلى نموذج طلب الرخصة:
- شهادة ملكية البقعة أو البناء القائم أو البناء المزمع تغييره أو كل وثيقة تقوم مقامها أو تخول لصاحب الشأن حق القيام بالبناء أو التغيير المزمع إنجازه.
- تصميم مسلم من طرف الوكالة الوطنية للمحافظة على الأملاك العقارية والمسح العقاري والخرائطية تعين فيه حدود الأرض في حالة ما إذا كان العقار محفظا أو تصميم طوبوغرافي في حالة ما إذا لم يكن العقار محفظا.
- تصميم لموقع البقعة المعينة، إن اقتضى الحال، يتضمن وجهتها والطرق الموصلة إليها، مع بيان أسماءها ومعالم تمكن من تحديد موقعها.
- تصميم البناء يشمل جميع طبقات البناء والطوابق السفلية والتحت أرضية وكذا السطوح والقائف بمقياس لا يقل عن 1/100، ويجب ان يبين تصميم الطابق السفلي حدود الطريق المحادي له، وأن يتضمن جميع نقاط الحدود الخارجية للبقعة وعلو الرصيف ومساحات الساحات سواء كانت صغيرة أو كبيرة وكذا المقاييس التي تمكن من مراقبتها، ويجب ان يشار إلى كل هذه المعطيات في التصميم.
- المادة 13 من من ضابط البناء العام: "يدرس الشباك الوحيد لرخص التعمير المشار إليه في المادة 10 أعلاه طلبات الرخص المتعلقة بمشاريع البناء وإحداث التجزئات العقارية والمجموعات السكنية وتقسيم العقارات، لهذا الغرض، يقوم بجميع التدابير اللازمة لمنح الرخص من خلال أخذ الآراء والحصول على التأشيرات المقررة بموجب التشريعات والأنظمة الجاري بها العمل.
- كما يقوم كذلك بإعداد القرارات الإدارية التي تعرض على توقيع رئيس مجلس الجماعة.
- المادة 15 من ضابط البناء العام: "تحدث لجنة أو لجان على صعيد العمالة أو الإقليم لدراسة ملفات طلبات الرخص بالجماعات التي يقل عدد ساكنتها أو يساوي 50.000 نسمة، يوكل إليها بالقيام بجميع التدابير القبلية اللازمة لمنح الرخص
- الجريدة الرسمية عدد 6793 بتاريخ 08 يوليوز 2019.



- تنص المادة 53 من ضابط البناء العام: " يتم إعمال مساطر التدبير اللامادي المتعلقة بإيداع ودراسة وتسليم طلبات الرخص ورخص السكن وشواهد المطابقة بموجب قرار مشترك بين السلطات الحكومية المكلفة بالتعمير والداخلية والاقتصاد الرقمي."
- كما تنص المادة 54 على: " تحدد بموجب القرار المشترك المنصوص عليه في المادة 53 أعلاه، كفاءات تفعيل مساطر التدبير اللامادي المشار إليها أعلاه وكذا التدابير اللازمة اتخاذها من طرف الإدارات والجماعات والمؤسسات العمومية والهيئات المكلفة بتدبير مختلف الشبكات والمهنيين المعنيين لوضع قواعد المعطيات الرقمية التفاعلية المشتركة بغرض ضمان نجاعة تتبع ملفات طلبات الرخص ابتداء من تاريخ إيداعها إلى غاية الحصول على رخص السكن وشواهد المطابقة."
- ذ. أحمد أجعون، أستاذ التعليم العالي، كلية الحقوق-جامعة ابن طفيل بالقنيطرة، " منشورات المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية"، "نشاط ووسائل الإدارة وفقا للتشريع المغربي"، العدد الخاص رقم 8، مطبعة النجاح الجديدة-الدار البيضاء، الطبعة الثانية 2018، ص 109. ( لا يمكن تحصيل أي قرار إداري من رقابة قضاء الإلغاء وهو ما عمل الدستور الجديد على تكريسه).
- ذ. الشريف الغيوي، أستاذ باحث في القانون العام، "النشاط الإداري" طبعة 2017، مطبعة النجاح الجديدة-الدار البيضاء، ص 118، المادة 23 من قانون 41.90: (" إذا التزمت الإدارة الصمت طوال ستين يوما في شأن طلب قدم إليها اعتبر سكوتها عنه ما لم ينص قانون على خلاف ذلك بمثابة رفض له، وللمعني بالامر حينئذ أن يطعن في ذلك أمام المحكمة الإدارية داخل أجل 60 يوما يبتدئ من انقضاء مدة الستين يوما المشار إليها أعلاه.")، المحكمة الإدارية بمراكش، حكم رقم 192، صادر بتاريخ 15 دجنبر 2011، في الملف رقم 2011/3/20، غير منشور.
- قرار صادر عن محكمة النقض، رقم 668، الصادر بتاريخ 02 يونيو 2022، في الملف الإداري رقم 2021.1.4.6245
- تنص المادة 64 من قانون 113.14: "يجوز للعامل أو من ينوب عنه، بعد التوصل بالإيضاحات الكتابية المشار إليها في الفقرتين الأولى والثانية أعلاه، حسب الحالة، أو عند عدم الإدلاء بها بعد انصرام أجل المحدد، إحالة الأمر إلى المحكمة الإدارية وذلك لطلب عزل عضو المجلس المعني بالأمر من مجلس الجماعة أو عزل الرئيس أو نوابه من عضوية المكتب أو المجلس."
- حكم صادر عن المحكمة الابتدائية بآزرو في ملف عدد 2019/2108/1928 بتاريخ 2019/11/13
- ضعف تأهيل المنتخب الجماعي الذي يعد من المشاكل الأساسية التي تؤدي إلى الفشل في بلورة العمل الجماعي وفي فهم مقتضيات القانونية والتنظيمية المرتبطة به وكذلك ضعف الترسنة القانونية المتعلقة بترشيح المنتخب الجماعي" مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، إصدارات المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والإقتصادية /ألمانيا-برلين- العدد 21 نونبر 2023-ص 159.
- يتحمل رئيس المجلس مسؤولية إدارية وجنائية عن خرق هذه الضوابط التنظيمية في مجال التعمير والبناء، وهذا ما أكدته وزير الداخلية على وجود خروقات إدارية وجنائية في هذا المجال عند تقديمه للميزانية الفرعية لوزارة الداخلية

لسنة 2020، أمام مجلس النواب "مجلة القانون الدستوري والعلوم الإدارية، إصدارات المركز الديمقراطي العربي للدراسات الإستراتيجية والإقتصادية /ألمانيا-برلين- العدد 21 نونبر 2023-ص 162.

- من بين هذه القرارات: " .... - (7) قرارات تخص مجال التعمير، ويتعلق الأمر ب: رخصة البناء-الإذن بإحداث تجزئة عقارية-الإذن بإحداث مجموعة سكنية-الإذن بتقسيم عقار-رخصة السكن-شهادة المطابقة-رخصة الإصلاح-رخصة الهدم.