

الجمهورية الإسلامية الموريتانية

شرف/إخاء/عدل



المحكمة العليا

تنظم المحكمة العليا يومين علميين
تحت عنوان

متطلبات تحقيق الأمن العقاري في موريتانيا: دراسة المنظومة القانونية،
السياسات الإصلاحية، والحلول الإدارية و القضائية للمنازعات

مداخلة المهندس المعماري / محمد المختار ولد محمد

حول موضوع :

إعداد المخططات العمرانية: مساطر الإعداد وآليات التحديث

25-24 نوفمبر 2016

بسم الله الرحمن الرحيم

يعتبر دور التخطيط العمراني بشكل عام ذا أهمية قصوى للمساهمة في قدرة المدن على النهضة العمرانية القائمة على أسس علمية قابلة لمواكبة متطلبات التنمية المستدامة، خاصة وأن التاريخ يؤكد لنا أن المنشآت العمرانية التي استطاعت أن تصمد في وجه عوامل الاندثار الطبيعية هي تلك التي تميزت بتخطيط عمراني مبني على أسس علمية صلبة.

أما عن التجربة الموريتانية في هذا المجال، فقد تأخرت كثيرا خاصة من حيث التقنين، فأول ظهور لمدونة خاصة بالعمران كان سنة 2008 حين صدرت بموجب القانون رقم 2008/07، ولقد صدرت هذه المدونة في ظروف كانت الدولة فيها مقبلة على مواجهة التوسع العمراني العشوائي للمدن، وذلك في إطار استراتيجية شاملة ذات أهداف ثلاثة:

- ولوج أكثر عدد من السكان الساكنة في الأحياء العشوائية إلى الملكية العقارية؛
 - تمكين ساكنة المدن من الولوج إلى الخدمات الأساسية: كالتعليم والصحة.. الخ؛
 - إعطاء وجهة حضرية ملائمة للتجمعات الحضرية والمدن الكبيرة والمتوسطة.
- وقد حددت مدونة العمران ثلاث أدوات تشكل في المجمل إطارا متاخلا ومتكاملا، وهذه الأدوات هي كالتالي:

- ✓ المخطط التوجيهي للتهيئة والعمران: ويعني الإطار العام على المدى المتوسط والطويل الأمد لتنمية المراكز الحضرية؛
- ✓ المخطط العمراني المحلي: وهو وثيقة تحدد في إطار المخطط التوجيهي للتهيئة والعمران القواعد العامة للارتفاع مع ضرورة مراعاة ضوابط التنمية الاقتصادية والتنمية المستدامة؛
- ✓ مخطط الاستصلاح المفصل: يشمل إطارا لعملية تقسيم القطع الأرضية بهدف وضع نظام للعمران وبرنامجا للإحياء والتجهيز.

و تمثل هذه المخططات مكتملة الإطار العام لسياسة الدولة في مجال تهيئة وإعمار المجال الحضري، مما يعكس أهمية الوقوف على مساطر إعدادها [أولا] وكذلك آليات تحديثها [ثانيا] وسيتم عرض الجوانب النظرية لمساطر الإعداد وآليات التحديث مدمجة مع أمثلة من الممارسة العملية [ثالثا].

أولا : مساطر إعداد المخططات العمرانية في مدونة العمران

تتشابه إلى حد كبير الإجراءات القانونية لإعداد المخططات العمرانية، سواء المخطط التوجيهي للتهيئة والعمران، أو المخطط العمراني المحلي، وحتى مخطط الاستصلاح المفصل، فكل تلك المخططات تشترك في الخطوط العريضة لقواعد الإعداد القانونية.

فالمبادرة بإعداد أي من تلك المخططات، تتخذ من قبل الوزير المكلف بالعمران، بعد استشارة الوزير المكلف بالجماعات المحلية أو بناء على طلب منه أو طلب من العمدة أو العمدة المعنيين بالمخطط المستهدف بالإعداد¹.

¹- تراجع المادة 20 بالنسبة للمخطط التوجيهي للتهيئة والعمران، والمادة 32 بالنسبة للمخططات المحلية للعمران والمادة 40 بالنسبة لمخططات الاستصلاح المفصلة الكل من مدونة العمران 2008/07.

كما تشترك تلك المخططات، بأن إعدادها يتم تحت سلطة ووصاية الوزير المكلف بالعمران وبالتعاون مع البلدية أو البلديات المعنية بالمخطط المراد إعداده وبالتنسيق عند الاقتضاء مع مسيري الشبكات العمومية وحتى مع أشخاص عموميين معينين².

كما تخضع المخططات العمرانية كذلك عند إعدادها لنوع من التدقيق قبل الاعتماد النهائي، فبعد أن يتم إعداد مشروعها من قبل الوزير المكلف بالعمران، يحال إلى كل من أشرك في إعدادها لإبداء الرأي حولها داخل أجل شهرين، وعلى الوزير المكلف بالعمران أن يأخذ بالآراء المعززة بما يكفي من الأدلة وذلك بغية تحسين مشروع المخطط³، الذي يخضع بعد هذه المرحلة لآلية التحقيق العمومي الدقيق.

تتمثل آلية التحقيق العمومي، في اتخاذ الوزير المكلف بالعمران لمقرر بموجبه يعين مفوضا محققا، يتم تمكينه من الاطلاع على جميع الوثائق والمستندات المتعلقة بمشروع المخطط موضوع التحقيق، كما يلزم بأخذ آراء ما أمكن من الجمهور المعني، وعليه أن يقدم تقريره في أجل أقصاه شهران من تاريخ تكليفه بالمهمة، ويوضع تقريره تحت تصرف الجمهور⁴.

وفي حال ما إذا أدى التقرير الناتج عن التحقيق، إلى تعديل مشروع المخطط المعني، فإن الوزير المكلف بالعمران يقوم بإحالة المشروع المعدل إلى العمدة أو العمدة المعنيين، وإلى كل من ساهم في إعداد المشروع، ويمنحون أجل شهرين لإبداء ملاحظاتهم على المشروع المعدل، والذي يعتبر مصادقا عليه من قبل كل من لم يبد ملاحظات عليه داخل الأجل المحدد له⁵.

ثم تختتم تلك المراحل من إعداد مشاريع المخططات العمرانية، بإصدار المخطط، بموجب مرسوم صادر عن مجلس الوزراء بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالعمران⁶.

ثانيا : الآليات القانونية لتحديث المخططات العمرانية

يتميز البناء العمراني لجميع المدن بنوع من التطور الحتمي، يختلف من حيث السرعة من مدينة لأخرى، حسب النمو الديمغرافي والتطور الاقتصادي، الأمر الذي يحتم أن تكون الآليات القانونية لتحديث المخططات العمرانية قادرة بدورها على مواكبة التطور العمراني للمدن.

ويمكن رصد أهم آليات تحديث المخططات العمرانية انطلاقا من مدونة العمران من خلال مرونة تلك المخططات التي تسمح بتعديلها حسب المتطلبات التي تظهر بعد التطبيق العملي للمخطط موضوع التعديل، والأهم من ذلك أن مخطط الإصلاح التفصيلي يمكن أن يصدر كلما دعت الحاجة لتأهيل منطقة جديدة ضمن الإطار الكلي للمناطق القابلة للتأهيل الحضري بموجب المخطط التوجيهي للتهيئة والعمران والمخطط العمراني المحلي.

غير أن تعديل المخططات العمرانية، وإن كان يسمح بتحديثها وتطويرها حسب المتطلبات الفعلية التي تظهر بعد تطبيقها العملي، إلا أن خطورة التلاعب بتلك المخططات من طرف القائمين على إعدادها جعلت المشرع يضع حدا ضيقا لتلك التعديلات.

²- تراجع المادة 21 بالنسبة للمخطط التوجيهي للتهيئة والعمران، والمادة 33 بالنسبة للمخططات المحلية للعمران والمادة 41 بالنسبة لمخططات الاستصلاح المفصلة الكل من مدونة العمران 2008/07.

³- تراجع الفقرة 2 من المادة 21 بالنسبة للمخطط التوجيهي للتهيئة والعمران، والفقرة 4 من المادة 33 بالنسبة للمخططات المحلية للعمران والفقرة الثانية من المادة 41 بالنسبة لمخططات الاستصلاح المفصلة الكل من مدونة العمران 2008/07.

⁴- تراجع المادة 22 بالنسبة للمخطط التوجيهي للتهيئة والعمران، والمادة 34 بالنسبة للمخططات المحلية للعمران والمادة 42 بالنسبة لمخططات الاستصلاح المفصلة الكل من مدونة العمران 2008/07.

⁵- تراجع المادة 23 بالنسبة للمخطط التوجيهي للتهيئة والعمران، والمادة 35 بالنسبة للمخططات المحلية للعمران والمادة 43 بالنسبة لمخططات الاستصلاح المفصلة الكل من مدونة العمران 2008/07.

⁶- تراجع المادة 24 بالنسبة للمخطط التوجيهي، والمادة 35 بالنسبة للمخططات المحلية للعمران والمادة 44 بالنسبة لمخططات الاستصلاح المفصلة الكل من مدونة العمران 2008/07.

فمثلاً، لا يمكن أن تتجاوز التعديلات حدود 10% فيما يخص المخطط التوجيهي للتهيئة العمران، خاصة ما يتعلق بأهدافه الأساسية خاصة منها⁷:

- المحيط الحضري على المدى المتوسط أو الطويل؛
 - اختصاصات مختلف المناطق؛
 - رسم البنى التحتية الكبيرة للشبكات والنقل.
- وسار المشرع على نفس النهج، عندما اعتبر أن التعديلات يجب أن تكون بسيطة بالنسبة للمخطط العمراني المحلي خاصة ما يتعلق منه بما يلي⁸:
- التصنيف على شكل مناطق؛
 - الطابع البيئي للبلدية المعنية؛
 - المواقع المخصصة للبنى التحتية وللتجهيزات العمومية؛
 - المساحات الخضراء وفضاءات الترفيه والفضاءات المحمية .
- واعتمد المشرع نفس التقييد، بالنسبة للتعديلات التي يمكن أن تنصب على المخطط المفصل، إذ لا يمكن أن تتجاوز نسبة 10% في ما يتعلق منه بما يلي⁹:

- المخطط العملي لمخطط الاستصلاح المفصل؛
 - وجهات استخدام الأرض بين سكن اجتماعي وسكن راق ونشاطات وتجهيزات ومساحات عمومية.
- مع ذلك، فإن وضع المشرع لحدود ضيقة لإمكانية تعديل المخططات العمرانية، لا يخفي أن تكامل تلك المخططات يسمح بالتحديث الدائم لها، فعمومية المخطط التوجيهي للتهيئة العمران والمخطط العمراني المحلي، تظهر إمكانية اللجوء المتكرر لإصدار المخطط التفصيلي كلما دعت الحاجة لتهيئة وتقسيم عشرة قطع فما فوق مع ما يرافق من وجوب تهيئة المساحات العمومية والأماكن المخصصة للمراكز الحيوية كالمساجد والمدارس والمصحات وغير ذلك من المراكز الضرورية.

لذلك، فإن المخطط المفصل الذي يمس الملكية الخاصة المباشرة للأفراد، يظل إضافة لذلك، الأداة الأكثر بساطة قانوناً لتحديث المخططات العمرانية لتواكب التطور العمراني المتسارع للمدن الحديثة.

ثالثاً - الآثار العملية لآليات تحديث المخططات العمرانية

ولنضرب أمثلة واقعية على تطبيق المخططات العمرانية وأثرها الإيجابي نسوق الأمثلة التالية:

فقد مكنت جهود الوزارة من إطلاق 3 برامج عملاقة؛

(1) برنامج القضاء على الأحياء العشوائية وعصرنة المدن:

وقد شمل هذا البرنامج المدن الأساسية كنواكشوط ونواذيبو وروصو وكيهيدي وازويرات وألاك. وشمل توزيع أكثر من 160 ألف قطعة أرضية مستصلحة ومجهزة على عائلات موريتانية محتاجة إلى السكن تمكنت من الولوج إلى الملكية العقارية وبشكل مجاني.

وكمثال لتقريب الصورة نضرب مثلاً بانزاذيبو. فقد تم تثبيت 1200 أسرة في أحياء إعادة التأهيل، في أحياء دراكاج وبغداد 3؛ و3700 أسرة في منطقة الإيواء (حي الوفاء)، مع إخلاء 135 ساحة عمومية، وإنشاء 19 نقطة ماء وتشبيد 3 مدارس أساسية، ونقطتي صحة وبناء ملعب بمنطقة الإيواء، حي الوفاء، وبناء سوق وتشبيد 17 كلم من الطرق المعبدة، وشبكة للكهرباء مع إنارة عمومية، وشبكة مياه صالحة للشرب.

⁷- تراجع المادة 24 من مدونة العمران 2008/07.

⁸- تراجع المادة 36 من مدونة العمران 2008/07.

⁹- تراجع المادة 44 من مدونة العمران 2008/07.

وقد شمل برنامج توسعة وعصرنة المدن، المدن المذكورة آنفا، ونضرب أمثلة على ذلك بمدينتي روصو وكيهيدي.

ففي مدينة روصو، تم استصلاح 900 هكتار عند الكيلومتر 7. مما مكن من إنشاء 11000 قطعة أرضية و7 كلم من الطرق المعبدة، و10 كلم من شبكة المياه و30 كلم من شبكة الكهرباء. كما تم تثبيت أو إعادة تثبيت 5949 أسرة، خصوصا عند الكلم 7، وحي دملدك.

أما في كيهيدي فقد تم إيواء 3093 أسرة، منها في حي التنزاه (1328 أسرة؛ وونداما (1043 أسرة)، والكبة (317 أسرة)، ودار السلامة (108 أسرة). ومكن المشروع كذلك من إعادة إيواء 310 أسر من ضحايا فيضانات 2010.

(2) برنامج إنشاء مدن جديدة:

فقد تم اعتماد استراتيجية جديدة في انبيكت لحواش والشامي على سبيل المثال. ففي انبيكت لحواش تم تجميع عدة مخيمات رحل، على موقع مجهز ومخطط، ووزعت القطع الأرضية على السكان. ومكن المشروع من بناء المنشآت الخدمية والإدارية الأساسية. وبالنسبة لمدينة الشامي الجديدة فيضم المشروع إضافة إلى استصلاح وإعداد المنطقة وتوفير قطع أرضية بسعر مناسب لجميع السكان، وبناء المرافق والشبكات والتجهيزات العمومية الضرورية وكذلك، بناء 50 سكن من بينها، 22 سكن من المستوى المتوسط، و20 سكن من المستوى العالي، و8 مساكن جماعية.

(3) تجميع القرى المتناثرة في إطار رؤية عمرانية للتنمية شاملة:

يعتبر التقرير العشوائي وتشتت الحواضر معضلة كبيرة في مجال التنمية، حيث يكون عائقا أمام تنفيذ المشاريع العمومية واستفادة المواطنين من الخدمات الأساسية كالتعليم والصحة والمواصلات والبنيات الحضرية الضرورية للحياة الكريمة. فليس باستطاعة الدول النامية توفير مدرسة وإعدادية وثانوية ومستشفى ومراكز شرطة ومطافئ وأسواق.. إلخ لكل مجموعة قد تكون مؤلفة من 10 أسر تبعد عشرات الكيلومترات عن بقية القرى الأخرى.

وقد تم في إطار هذه الرؤية التنموية الشاملة إنجاز مشاريع منها: تجمعات انبيكت لحواش (ولاية الحوض الشرقي)، ترمسة (ولاية الحوض الغربي)، صبهل (ولاية كوركول)، وتجمع برات (ولاية لبراكه). وتم الإعداد لمشاريع أخرى للتجميع منها: تجمع (ماغه) في ولاية العصابة، وتجمع تتومنت في ولاية أدرار. وعلى سبيل المثال، فقد مكن مشروع تجمع ترمسة من إعداد مخطط تقطيع تمت مصادقة مجلس الوزراء عليه. وتم استصلاح 400 هكتار تضم 6000 قطعة أرضية سكنية، وبناء مركز إداري، ومساكن لفرقة الدرك، ومسجد يتسع لألفي مصلي، مصحوبا بمحظرة ومدرسة نظامية ومركز صحة، وسوق تجاري، وسوق للمواشي مصحوبا بحظيرة تلقيح ومركز صحة بيطرية.

كما مكن تجمع حواضر بورات من إنشاء ظروف ملائمة تمكن هؤلاء السكان من الحصول على بنى تحتية ضرورية لتحقيق مستوى من العيش الكريم. ويضم المشروع إعداد مخطط تقطيع صادق عليه مجلس الوزراء، واستصلاح 600 هكتارا تضم 6000 قطعة أرضية سكنية، وبناء مكاتب ومساكن لفرقة الدرك، وتشبيد مسجد يتسع لألفي مصلي مصحوبا بمحظرة ومدرسة نظامية ومركز صحة وسوق ومعهد إسلامي.

ونشير قبل تجاوز هذه المشاريع الكبرى الأربع، إلى أن الدولة قد تكفلت على ميزانيتها الخاصة بإنجازها بتكلفة مالية تبلغ حوالي 50 مليار من الأوقية في الفترة ما بين 2009-2016م.

رابعاً - الترسانة القانونية، والواقع العملي لإعداد المخططات

بالرغم من إعداد النصوص القانونية المؤطرة في مجال العمران وتنوعها وشمولها، إلا أن الواقع العملي ظل يحمل بعض المصاعب التي ترجع في الأساس إلى:

1- غياب نصوص تطبيقية مصاحبة للمراسيم والقوانين والمدونات، مما يجعل الجهاز التنفيذي في حاجة ماسة إلى آليات التطبيق وطرق ومناهج وترتيبات معينة تضمن تطابق العمل الميداني مع النصوص القانونية والتنظيمية، كما تضمن تعرف المواطنين على النصوص وإلزاميتها وتحذيرهم من مخالفتها. وهذه الوضعية تحرم بلادنا في كثير من الأوقات من الوصول إلى الأهداف الكبرى التي يسعى المشرع إلى حصادها عند التطبيق الأمثل للقانون. ولا شك أن النصوص التنظيمية عندما تغيب فإن الاجتهاد الشخصي أو التقليد الأعمى أو الترك والإهمال ستظل سيد الموقف عند الممارسة، مما ينجم عنه مجافاة روح القانون وضياح أهدافه، بل تعطيله أو مخالفته في الكثير من الأحيان؛

2- تسارع وتيرة العمل الحكومي واتساع نطاقه منذ صدور مدونة العمران حيث تحولت البلاد إلى ورشة كبرى اتسعت للكثير من المدن إنشاءً وتحديثاً وإعادة استصلاح. فقد حالت هذه الوتيرة المتسارعة دون توفر الوقت لأمر كانت أساسية جداً في مجال مواكبة هذا الاتساع، كإعداد النصوص التطبيقية والقيام بحملات الشرح والتوعية بأهمية تطبيق القوانين وعلى الخصوص مدونة العمران.

3- محدودية إشراك المجالس المحلية للبلديات في إعداد وتنفيذ الاقتراحات والخطط والبرامج، والمساعدة في رقابة تنفيذ النصوص المتعلقة بالعمران، بالرغم من ما يتسم به رأي المنتخبين المحليين من أهمية استشارية نظراً لاطلاعهم المباشر على احتياجات السكان ومطالبهم وظروفهم واهتماماتهم المختلفة.

غير أن العديد من الضمانات قد تم توفيرها أثناء إعداد المخططات المختلفة لعلها تعوض عن النواقص الملاحظة أعلاه..ومنها:

أ- المراحل المتعددة التي يمر بها إعداد المخططات

يمر إعداد المخططات بالمراحل التالية:

- التشاور قبل وأثناء وبعد إعداد وتنفيذ المخططات العمرانية مع السلطات الإقليمية ممثلة بالولاية والحكام والعمد بغية معرفة الاحتياجات وتصور التوقعات واستبيان المطالب الخاصة بكل إقليم.
- زيارة الموقع من طرف الفريق الفني والإداري للاطلاع عليه والتعرف على طبيعته واحتياجاته ومدى ملاءمته للتصور المكون عن المشروع السكني أو الاستصلاحي أو التجديدي. وتجري هذه الخطوة بإشراف لجنة يرأسها الوالي وبعضوية كل من حاكم المقاطعة وعمدتها والمصالح الفنية المحلية لضمان التشاور وإبداء الرأي؛
- تنفيذ دراسات البحث المساحي الطبوغرافي والتعرف على المستويات المختلفة وملاءمتها لظروف السكن والاستثمار ووسطها البيئي؛
- إعداد التصميم الأولي للمخطط بحيث يراعي مختلف الاحتياجات والبنيات الخدمية الأساسية والأهداف العامة للمشروع، كما يراعي أهداف الاستصلاح في حالة التعامل مع المواقع داخل المدن القديمة والأحياء العشوائية المطلوب إعادة تأهيلها. ويراعي

التصميم أيضا طبيعة المدن الجديدة التي تسمح بحرية أكبر في استخدام المساحات ورقي التصميم العمراني في فضاء عصري أكثر استشرافا للمستقبل؛

- التداول المبدئي والتشاور بين الإدارات والفنيين حول التصاميم الأولية بغية تفادي النقائص والتغلب على العقبات، واجتناب العيوب المختلفة، إضافة إلى تغليب الأولويات والنزوع نحو التصاميم الأكثر عصرية وشمولا لكافة الاحتياجات لمدينة عصرية متكاملة.

- بعد هذه المراحل وإجراء التصحيحات المطلوبة يتم تقديم المخططات ودفاتر الالتزام الخاصة بها أمام مجلس الوزراء للمصادقة عليها.

هذه الإجراءات مجتمعة تضمن التغلب على الكثير من النواقص الملاحظة على مستوى النصوص التطبيقية، وتساعد على الشفافية وتطبيق مبدأ الشورى والتشارك والتعاقد بين مختلف إدارات الدولة المعنية بالملف، كل حسب اختصاصه.

ب- مواكبة الوزارة المكلفة بالداخلية واللامركزية ووزارة المالية ووزارات التنمية الريفية والمياه والطاقة، والمنتخبين المحليين لجهود وزارة الإسكان والعمران.

إن التكامل والتعاقد بين هذه القطاعات الوزارية والشخصيات الفاعلة يظل السمة الغالبة والميزة الخاصة التي تضمن لجهود وزارة العمران أن تثمر، وتساهم في تطبيق النصوص النظرية والمخططات وتجسيدها على الأرض، والتغلب على العقبات العملية، وحل المشاكل المرتبطة بالتخطيط العمراني في علاقته مع الملكية العقارية والمجال الترابي الذي تطبق عليه المخططات. كما توفر هذه العلاقة التعاونية صمام أمان، توفر أيضا حولا مشتركة آنية أو مستديمة وتسد الفراغ وتكمل النقص وتتلافى الأخطاء عند التنفيذ، وتوفر أداة للربط والاتصال بالمواطنين في علاقتهم المستمرة بالإدارة داخل النسيج العمراني.