

المجلس
الاقتصادي
والاجتماعي
والبيئي



المملكة المغربية
Royaume du Maroc

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي
CONSEIL ECONOMIQUE, SOCIAL ET ENVIRONNEMENTAL

رأي

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

مشروع القانون رقم 27-13
المتعلق باستغلال المقالع

إحالة رقم 2014/12

رأي

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

مشروع القانون رقم 13-27
المتعلق باستغلال المقالع

الفهرس

7	سياق الإحالة.....
7	عرض عام لرأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي.....
10	• ا • حصيلة ورهانات قطاع استغلال المقالع.....
12	• II • التطور التاريخي للنصوص القانونية المنظمة للقطاع.....
12	أ. رهانات النصوص القانونية المرتبطة باستغلال المقالع.....
12	ب. الإطار الحالي - نصوص قانونية قديمة عمّرت مائة سنة تقريبا.....
13	ج. تحليل نقدي للمشروع الجديد للإصلاح.....
13	1. الخطوط الكبرى لمشروع القانون.....
14	2. أهم المخاطر والحدود التي تمّ الوقوف عليها.....
17	• III • التوصيات.....
17	أ. توصيات عامة.....
19	ب. توصيات مرتبطة برهانات أخلاقية واجرائية.....
21	ج. توصيات متعلقة بعملية المراقبة.....
	د. الرهان الاجتماعي والبيئي: جعل تنظيم القطاع مندرجا في إطار استراتيجية مستدامة في تدبير الموارد الطبيعية، واستثمار آثاره الاقتصادية والاجتماعية فيما يخدم مصلحة السكان المحلية والحفاظة على البيئة.....
23	هـ. الرهان الاقتصادي: احترافية القطاع وتنظيمه.....
27	الملاحق.....
27	الملحق 1- التعاريف الأساسية.....
28	الملحق 2- بنية ومحتوى مشروع القانون موضوع الإحالة.....
32	الملحق 3- قراءة مقارنة بالتشريع الفرنسي: أوجه التشابه والاختلاف مع مشروع القانون المغربي.....
34	الملحق 4- لائحة جلسات الإنصات والأطراف المساهمة.....

سياق الإحالة

أحال رئيس مجلس المستشارين على المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، بتاريخ 24 شتبر 2014 مشروع القانون رقم 13-27 المتعلق باستغلال المقالع من أجل إبداء الرأي.

وتجدر الإشارة إلى أن استغلال المقالع ظل يخضع، إلى يومنا هذا، لنص قانوني قديم صدر قبل مائة سنة، لا ينسجم مع رهانات بلادنا وتطلعاتها، وهو ظهير 19 يونيو 1914. هذا مع أن المشرع سعى سنة 2002 إلى إصلاح هذا النص القانوني، بإصدار القانون رقم 01-08 المتعلق باستغلال المقالع، غير أن هذا الأخير لم يطبق، بسبب غياب نصوص تنظيمية خاصة به. ولسد هذا الفراغ، أصدر الوزير الأول منشوراً في الموضوع، سنة 2010، نص على مجموعة من الإجراءات الانتقالية، في انتظار صدور نص قانوني جديد.

لذلك، يشكل مشروع القانون الحالي فرصة سانحة من أجل:

■ إرساء وتطبيق مبادئ جديدة في مجال الحكامة والتدبير داخل النصوص المنظمة للقطاع، وذلك من خلال:

- توزيع منصف ومتوازن لخيرات البلاد، بما يتماشى مع التوجيهات السامية الواردة في الخطاب الملكي بمناسبة عيد العرش، في 30 يوليوز 2014؛

- مبادئ الحكامة الجيدة والشفافية، وربط المسؤولية بالمحاسبة، والتنمية المستدامة، وذلك انسجاماً مع الدستور الجديد؛

■ هيكلية القطاع، وإضفاء الطابع الاحترافي عليه.

عرض عام لرأي المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

توصل المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، بتاريخ 24 شتبر 2014، بطلب إبداء الرأي من رئيس مجلس المستشارين بشأن مشروع قانون رقم 13.27 المتعلق باستغلال المقالع.

وطبقاً للمادتين 2 و7 من القانون التنظيمي رقم 128.12 المتعلق بالمجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، عهد مكتب المجلس بهذه الإحالة إلى اللجنة الدائمة المكلفة بالقضايا الاقتصادية والمشاريع الاستراتيجية.

وقد تمت المصادقة على هذا الرأي بالإجماع خلال الدورة العادية الرابعة والأربعين للجمعية العامة للمجلس المنعقدة بتاريخ 27 نونبر 2014.

يشكل مشروع إصلاح النصوص التشريعية، المتعلقة باستغلال المقالع، خطوة كبرى في اتجاه تدبير مسؤول وشفاف ومستدام لموارد بلادنا الطبيعية. ولا يخفى أن للمقالع دوراً هاماً في مواكبة التنمية الاقتصادية والاجتماعية في بلادنا، إذ أنها تزود قطاع البناء بما يحتاجه من مواد لفائدة البنيات التحتية والسكن والمباني، وغير ذلك من المجالات، فضلاً عن كونها أحد أهم القطاعات الأساسية في الاقتصاد المغربي، حيث أنها تمثل 7 في المائة من الناتج الداخلي الخام، وتوفر 9 في المائة من مناصب الشغل. وعليه، فمن الضروري أن يتم

تدبير هذا القطاع في إطار سياسة وطنية تقوم على ترشيد الموارد، والمحافظة عليها، وضمان استدامتها، مع استحضر الرهانات البيئية المرتبطة بالفضاءات الطبيعية وأوساط عيش الساكنة. إضافة إلى ذلك، فإن وضع نصوص قانونية جديدة تنظم هذا القطاع هو تعبير صادق عن رغبة أكيدة في اتجاه وضع حد لنظام يُعتبر غير منصف، ويشجع على انتشار الرعب والامتيازات.

وبصفة عامة، فإن مشروع القانون يأتي بكثير من النقاط المُضيئة التي من شأنها أن تنعكس إيجاباً على القطاع، وإن كانت بعض عناصره تحتاج إلى إعادة النظر.

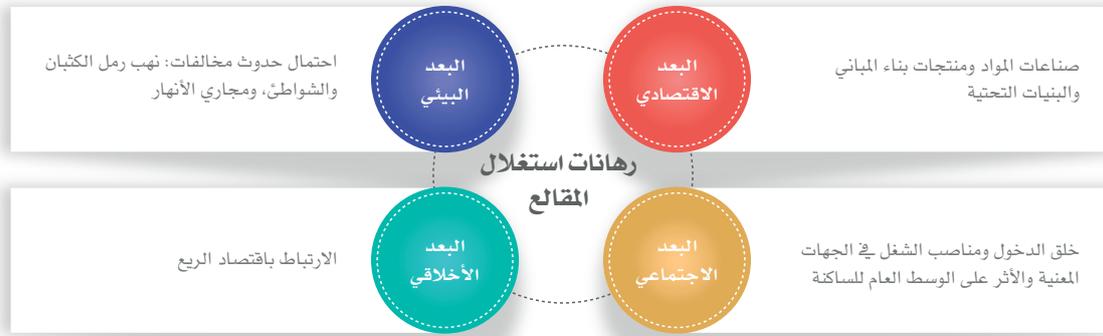
نقاط القوة	نقاط الضعف
<ul style="list-style-type: none"> • ملاءمة وإعداد نص قانوني يُطبَّق على كل أنواع المقالع؛ • إدخال مفهوم تخطيط تدبير الموارد الطبيعية، من خلال المخططات الجهوية لتدبير المقالع؛ • إنشاء هيئات للإشراف متعددة الأطراف وذات طابع جهوي: اللجنة الوطنية واللجان الإقليمية؛ • التطرق في النص لكل المساطر المتعلقة بمختلف مراحل استغلال المقالع (الفتح والتتبع والتجديد والإغلاق...) • استحضر المعايير البيئية في عملية الاستغلال (دراسات التأثير على البيئة والتقارير السنوية، ومسطرة إعادة تأهيل الموقع...) • وضع منظومة للعقوبات الجزرية وتعزيز مسلسل المراقبة. 	<ul style="list-style-type: none"> • منح الإدارة الوصية الدور الأساسي في القطاع، وأحياناً عدم وضوح طرق التفاعل مع الإدارات الأخرى المعنية، أضف إلى ذلك غياب النصوص التنظيمية وكثرة الإحالات على نصوص تنظيمية أخرى (حول البيئة وإعداد التراب...) • عدم تطرق مشروع القانون بما فيه الكفاية إلى البعد الاجتماعي للعاملين في القطاع؛ • عدم التطرق إلى المحور المالي (عدم ملاءمة سياسة الأسعار) والضريبي؛ • عدم معالجة إشكالية رمال الكثبان (نهب رمال الشواطئ).
الفرص التي يتيحها	المخاطر التي ينطوي عليها
<ul style="list-style-type: none"> • تأطير القطاع بشكل يساعد على احترافيته، وعلى بروز فاعلين كبار (ثلث المستغلين من الأشخاص الذاتيين)؛ • تنظيم القطاع وتعزيز أوجه المراقبة يشكّلان فرصة لمحاربة النشاط غير المهيكّل؛ • المصادقة على الميثاق الوطني حول البيئة والتنمية المستدامة، في مارس 2014، يمثل مرجعية هامة يمكن اعتمادها لوضع مقاربة شاملة للقطاع؛ • الملاءمة وخلق الانسجام مع الجهوية الموسعة المزمع إقرارها. 	<ul style="list-style-type: none"> • عدم توفر النصوص التنظيمية للقانون المتعلقة بعناصر أساسية (19 نقطة في المجموع: شروط فتح المقالع، ومضمون دفتر التحملات، وتركيب وطريقة اشتغال اللجنة الوطنية واللجان الإقليمية لتتبع تدبير المقالع وحجم الكفالة البنكية وسجل التتبع...) • احتمال عجز المستغلين عن التلاؤم مع المقتضيات المنصوص عليها، خلال الفترة الانتقالية المحددة في سنتين، في غياب تدابير للمواكبة (نظراً لحجم بعض المواقع واختلاف أنواع المقالع)؛ • ضرورة توفير الموارد البشرية وأدوات المراقبة على الصعيدين المحلي والوطني.

بناءً على هذه الملاحظات، وعلى التجارب السابقة لإصلاح هذا القطاع، ركّز المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، في إعداد رأيه، على جانبين يعتبرهما أساسيين:

1. تعزيز التطبيق الفعلي للحقوق والواجبات التي يتضمنها مشروع القانون، وضمان انسجامها مع مبادئ الشفافية والإنصاف والتنمية المستدامة كما هي منصوص عليها في دستور 2011.
وقد أصدر المجلس مجموعة من التوصيات الخاصة بالأحكام المتضمنة في مشروع القانون، كي لا يلقى هذا النص المصير الذي لقيه القانون رقم 08-01 المتعلق باستغلال المقالع المصادق عليه سنة 2002، وأيضا للتوفر على نص قانوني ينسجم مع أحسن الممارسات في مجال التدبير الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، ومع واقع بلادنا وتطلعاتها. وفي هذا الصدد، فإن الإحالة على نصوص تنظيمية لم تصدر بعد، فيما يخص 19 نقطة واردة في مشروع القانون، مسألة لا تعزز حظوظ هذا النص القانوني كي يعرف طريقه إلى التطبيق.
2. إعداد خارطة طريق شاملة للقطاع، تعطى فيها الأهمية إلى الجانب التشريعي، إضافة إلى الجوانب الأخرى.
من الضروري إذن اعتماد مقاربة شاملة للقطاع. وفي هذا الاتجاه، فإن مشروع الإصلاح، بتصميمه على وضع مخططات جهوية لتدبير المقالع، وإنشاء أجهزة للإشراف (اللجنة الوطنية واللجان الإقليمية)، يضع أسس استراتيجية متكاملة لتدبير القطاع. غير أنه يتعين مع ذلك توضيح مختلف جوانب هذه الاستراتيجية وتطويرها، في إطار مقاربة تشاركية كفيلة بضمان حماية مصالح الأطراف المعنية (الدولة والمواطنون ومستغلو المقالع، وساكنة الجوار والجهة).

1 • حصيلة ورهانات قطاع استغلال المقالع

يكتسي قطاع استغلال المقالع، بما يوفره من موادّ، أهمية أساسية في مسلسل التنمية السوسيو-اقتصادية للمغرب، وذلك لارتباطه بقطاع البناء الذي يعدّ أحد أهم القطاعات الاقتصادية الوطنية، وبمشاريع الأوراش الكبرى والبنيات التحتية التي جعلت منها بلادنا إحدى أولويات سياسته التنموية. والحال أنّ انعدام معطيات عمومية مدعومة بالأرقام حول الحجم الحالي لتلك المواد، والمخزون، ورقم معاملات القطاع، وصعوبة ضبط بعض الاختلالات بل ووضعيات الرّيع (نهب رمال الشواطئ، والمقالع السرية، والمأذونيات والامتيازات، وبعض مقالع الغاسول الخاصة...) ولدت مجموعة من المخاوف تجاه هذا القطاع الذي تتقاطع عنده مجموعة من المجالات، فضلا عن كونه متعدد الأبعاد والرهانات.



ومن الصّعوبة بمكان قياس تأثيرات قطاع استغلال المقالع على مختلف هذه المجالات، في غياب إحصائيات مفصّلة حول حصيلته الاقتصادية والأخلاقية (رقم المعاملات، المداخل الضريبية، عدد المقاولات، نظام الأسهم داخلها، نسبة المقاولات غير المهيكلة...) والاجتماعية (مناصب الشغل المحدثة، العلاقة بصناديق الضمان الاجتماعي...) والبيئية (حالة المقالع، حجم تأثيراتها، الأضرار البيئية الناتجة عنها...).

ومع ذلك، فإنّ عملية الجرّد الوطني للمقالع، التي قامت بها وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك، سنتي 2012 و2013، تمكّن من التعرف على بعض الخصائص الكبرى لهذا القطاع:

نهاية أكتوبر 2012	نهاية أكتوبر 2013	الجرد
1885 ومنها نسبة 57 في المائة نشيطة	2012 ومنها نسبة 57 في المائة نشيطة	عدد المقالع
3/2 من الأشخاص المعنويين؛ 56 في المائة من أراضي الخواص		نوع البنية
15 %	14 %	مكناس-تافيالالت
13 %	12 %	الشاوية-ورديفة
10 %	9 %	سوس-ماسة-درعة
8 %	9 %	مراكش-تانسيقت-الحوز
	16 %	دكالة-عبدة
	14 %	الجهة الشرقية
	12 %	الشاوية-ورديفة
	11 %	طنجة-تطوان

ويُقَدَّر الإنتاج الإجمالي لهذه المقالع بما يناهز 120 مليون متر مكعب سنويا، ويتشكل أساسا من الغرافيت (34 في المائة من الحصى، وخليط من الرمل والحصباء) والرخام (15 في المائة) وخليط من الرمل والحصى المستخرج دون فرز (التفنة) (11 في المائة) والرمل المسحوق ورمال الكتبان (7 في المائة) والطين (7 في المائة).

ويوفر هذا الإنتاج لقطاع البناء ما يحتاجه من مواد، سواء تلك المستغلة مباشرة في شكلها الطبيعي، أو المصنعة في معامل مواد البناء كالإسمنت والآجر والإسمنت المسلح والقرميد. وحسب تقديرات وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك، فإن هذا القطاع يوفر تقريبا 20 ألف منصب شغل مباشر.

ولا تتضمن هذه الأرقام طبعا حصة القطاع غير المهيكَل في هذا المجال، بوجود المقالع السرية، وخاصة مقالع الرمل، حيث يُقدَّر حجم الضرائب التي تخسرها الخزينة جراء انتشار هذه الظاهرة بما يُناهز 5 مليار درهم¹. والجدير بالذكر أن الرسم على الرمال المنصوص عليه في قانون المالية لسنة 2013 لم يحقق الهدف المرجو منه من حيث المداخل الضريبية، بل على العكس من ذلك وسَّع دائرة النشاط غير المهيكَل.

1 - على سبيل المقارنة، سجل قطاع المقالع رقم معاملات سنويا بلغ 14 مليار درهم، ونتجت عنه مداخل ضريبية فاقت 2 مليار درهم، حسب وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك (مجلس الحكومة في يوليو 2012)

II • التطور التاريخي للنصوص القانونية المنظمة للقطاع

أ - رهانات النصوص القانونية المرتبطة باستغلال المقالع

يجب أن يهدف التشريع المتعلق بقطاع استغلال المقالع إلى تحقيق الأهداف الآتية:
النّهوض بالاستثمار المنتج والتنافسي والمريح، مع استبعاد أي إجراءات معقّدة يسهل معها ارتكاب بعض التجاوزات؛

- تأمين عملية التزويد بمواد البناء من الناحيتين الكمية والكيفية؛
- ضمان الانتقال من نظام قائم على الامتيازات إلى نظام اقتصادي عقلاني وقانوني وشفاف، من خلال تدابير عادلة وشفافة تتعلق باتخاذ القرار والمراقبة؛
- تشجيع ظهور مسلك مسؤول من الناحية الاجتماعية، ومنصّف، مُندرج في الأنظمة البيئية المحلية؛
- حماية التراب الوطني من عمليات نهب الموارد الطبيعية، وخاصة الشاطئية منها؛
- المحافظة على الأوساط الطبيعية وعلى التنوع البيئي، وحماية إطار حياة ساكنة الجوار، بلّ وتحسينها، من خلال فكّ العزلة عنها، وربطها بشبكة الكهرباء، وخلق الثروات المحلية؛
- تعزيز التقنيات التي تحترم البيئة والموارد الطبيعية.

ب - الإطار الحالي - نصوص قانونية قديمة تعود إلى مائة سنة تقريبا

استغلال المقالع ينظمه ظهير 19 يونيو 1914 الذي تم تعديله سنتي 1917 و1929:

يتضمّن ظهير 5 ماي 1914 خمس عشرة مادة تتعلّق بتصريحات الملكية والاستعمال، وبالاستغلال والمراقبة، وبمنظومة الغرامات المالية والعقوبات الجنائية.

ولا يتطرق هذا الظهير إلى مسألة حماية البيئة. صحيح أنه يتضمن إشارة إلى السلامة العامة والشخصية، ولكن بشكل محتشم غير كافٍ، يظل في كل الأحوال بعيدا جدا عن المعايير الحالية في مجال الصحة والسلامة والبيئة.

كما أنه لا ينطوي على أي تعريف للمقالع، بقدر ما يهتم فقط بالمقالع المستغلّة. فضلا عن ذلك، فهو يفصل بين المسؤوليات التي تتحملها مصالح الأشغال العمومية وتلك المؤكولة إلى المصالح التابعة للقطاع المكلف بالمعادن، حسب طبيعة المقالع المكشوفة والباطنية، ولا ينصّ على أي أحكام تتعلّق بإشراك المنطقة المحتضنة للمقالع كسلطة مضادّة للمراقبة.

القانون رقم 01-08 بتاريخ 15 شتنبر 2002، إصلاح قانوني لم يعرف طريقه نحو التطبيق

أتى هذا النص القانوني، بخلاف ظهير 1914، بمصطلحات وتعريف عامة متعلقة بقطاع استغلال المقالع وبالمهنة المرتبطة به.

ويعد القانون رقم 01-08 أكثر تطوّرا من ظهير 1914. حيث اهتمّ بقضايا البيئة وحماية الموارد وإعادة تهيئة المقالع، مع تنصيصه على ضرورة التلاؤم مع «أحكام النصوص التشريعية والتنظيمية الجاري بها العمل وخاصة

فيما يتعلق بالتعمير والبيئة وحماية الطبيعة والمحافظة على الأصناف السمكية البحرية ومكائنها، والحفاظ على الموارد الغابوية وموارد القنص والموارد السمكية واستغلالها والاستثمار الفلاحي والاستغلال الغابوي (المادة 5 الخاصة). وأيضاً وجوب تأسيس كفالة بنكية للتهيئة من أجل الاستغلال.

فضلاً عن ذلك، يتطرق هذا النص إلى مفهوم التخطيط في معرض الحديث عن وجوب وضع مخططات لتدبير المقالع لمدة عشر سنوات بالنسبة إلى مناطق معينة.

غير أن هذا النص القانوني لم يدخل حيز التنفيذ، بسبب عدم صدور نصوصه التنظيمية.

وفي سنة 2010 أصدر الوزير الأول منشوراً في الموضوع، غير أنه منشور ليست له قوة القانون.

وفي سنة 2010 أنشئت لجنة وطنية للمقالع، تضم القطاعين العمومي والخاص المعنيين (الوزارات، الوكالات، الهيئات المهنية)، لإعداد مشروع قانون جديد ينظم القطاع. وقد أدخلت الوزارة الوصية مجموعة من التعديلات على نتائج أعمال اللجنة، إلى أن تم التوصل إلى النسخة الحالية.

ج - تحليل نقدي للمشروع الجديد للإصلاح

1 - الخطوط الكبرى لمشروع القانون

يجب أن نسجل أولاً أن مشروع القانون الجديد يشكل بمواده الخمسة والستين عملية تحيين أضحت ضرورية لظهير 1914. وهو يستحضر مشاكل القطاع والقضايا المرتبطة به وبالتنمية الوطنية عموماً:

- هيكلية القطاع وتدبيره تدبيراً شفافاً، من خلال إجراءات وتدابير تشمل مجموع مراحل استغلال المقالع، بدءاً من مرحلة تحديد المواقع، وانتهاء بوضع حد لنشاط الاستغلال:



وينص مشروع القانون على بعض العقوبات في حال عدم احترام هذه الإجراءات، مع إيراد لائحة تتضمن الغرامات الإدارية والعقوبات الجزائية التي يُسند تطبيقها إلى القضاء وموظفين محققين من الوزارة الوصية.

■ إحداه هئئة للإشراف والتتبع الشامل لعملية استغلال المقالع

يطبَّق مشروع القانون على مختلف أنواع المقالع (الباطنية، المكشوفة، تحت المائية، المؤقتة...). ويأتي بمفهوم التخطيط، وبالتالي بالتدبير الاستراتيجي للموارد، من خلال إعداد مخططات جهوية لتدبير المقالع لمدة 20 سنة (مع التنصيص على مسطرة تتيح إمكانية الاستشارة والمراجعة). وفي هذا الصدد، تمَّ الشروع في دراسة رائدة حول خطة تدبير المقالع بجهة الشاوية-ورديفة، سنة 2012، من طرف وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك، أعقبها قبل فترة قصيرة دراسة مماثلة في جهة مراكش-تانسيفت-الحوز.

ولا شكَّ أنَّ اللجنة الوطنية لتتبع تدبير المقالع واللجان الإقليمية المنصوص عليها في مشروع القانون سيعززان هذه المنظومة متعددة الأطراف والجهوية المسؤولة عن الإشراف على عملية التتبع.

■ الأخذ في الاعتبار المخاطر الاجتماعية والبيئية المرتبطة باستغلال المقالع:

يتضمن مشروع القانون أحكاماً تتعلق بتدبير المخاطر، سواء الحوادث التي تقع في المقالع أو المخاطر البيئية. كما ينصُّ أيضاً على تدابير تخصُّ تأمين السلامة في محيط المقلع والتبليغ عن الحوادث، وعلى وجوب إنجاز دراسات للتأثير على البيئة قبل الشروع في استغلال المقلع. ويحدِّد المخطط الجهوي للتدبير أيضاً المناطق التي يُمنع فيها إقامة المقالع.

وتتعرض كلُّ من هذه المخططات ودفتر التحملات كذلك إلى مستقبل مواقع الاستغلال، حيث يفرض تأسيس كفالة بنكية لضمان إعادة تهيئة الموقع بعد إيقاف الاستغلال. فضلاً عن ذلك، فالإدارة يمكنها أن تضع شروطاً وقواعد جديدة لاستغلال المقالع، في حال وجود ضرر أو خطر يهدد الساكنة أو البيئة.

2 - أهم المخاطر والحدود التي تم الوقوف عليها

حدِّد مشروع القانون التدابير المتعلقة باستغلال المقالع، وكذا مختلف مراحل هذا النشاط، غير أنَّ النظر الملي في أحكامه، يبيِّن وجود ثلاثة صعوبات كبرى:

■ انعدام المعلومات حول شروط وكيفيات التطبيق، وذلك بسبب الإحالة على نصوص تنظيمية لم تصدر بعد. وهناك بالضبط 19 حكماً من بين أحكام مشروع هذا القانون تتطلب نوعاً من التدقيق عبر إصدار نصوصه التنظيمية، وأهمها:

- كيفيات إعداد ومراجعة والمصادقة على المخططات الجهوية لتدبير المقالع (المادة 6)؛
- نموذج التصريح بفتح واستغلال المقالع، ونموذج دفتر التحملات، ولائحة الوثائق المكوِّنة للملف (المادة 9)؛
- نموذج التقارير السنوية حول تأثيرات المقالع على البيئة (المادة 13)؛
- طرق حساب واستخدام واسترجاع الكفالة البنكية (المادة 14)؛
- تحديد مناطق الخطر والمنشآت الملحقة بالمقالع، ونموذج وطبيعة ومحتوى وشروط مسك سجِّل تتبع الاستغلال (المادة 30)؛
- نموذج جرد المقالع على الصعيد الوطني الذي أنجزته الوزارة (المادة 42)؛
- تركيبة وطرق اشتغال اللجنة الوطنية واللجان الإقليمية (الفصلان 43 و44).

وتبعاً لذلك، يصعب الجزم ببساطة وشفافية التدابير الإدارية المنصوص عليها، في غياب عناصر توضّح النقاط المذكورة أعلاه.

وتجد هذه الخلاصة النقدية مبرّرها في التماثل القائم في كثير من الجوانب بين مشروع القانون الحالي ومشروع القانون رقم 01-08 الذي لم يعرف طريقه إلى التطبيق بسبب عدم صدور نصوصه التنظيمية.

تذكير بالبنية المفصّلة للقانون رقم 01-08

يتضمن القانون رقم 01-08 ثلاثة وستين مادة، تتوزع على النحو الآتي:

- تعاريف وأحكام عامة (مبدأ ملكية الأرض)؛
- إلزام الإدارة بوضع مخططات لتدبير المقالع (بمبادرة منها أو بطلب من الجماعات المحلية)، صالحة لمدة عشر سنوات، مع الأخذ في الاعتبار متطلبات حماية البيئة والموارد. وتُقدّم هذه المخططات، من أجل إبداء الرأي، للمجالس الجهوية المعنية؛
- العناصر المتعلقة برخصة الاستغلال الصالحة لمدة عشر سنوات قابلة للتجديد (20 سنة إذا تعلق الأمر باستثمارات ضخمة معللة، و3 سنوات إذا كان المقلع واقعا في ملك عمومي بحري)؛
- وجوب تأسيس كفالة بنكية كشرط مُسبق للحصول على رخصة الاستغلال (لضمان إعادة تهيئة الموقع)؛
- طرق وشروط تمديد منطقة الاستغلال: حصر حدود التجويفات على مسافة أفقية لا تقلّ عن 20 مترا (مقابل 10 أمتار في ظهير 1914)، وتخصيص مادة خاصة بسلامة وصحة العمال، وإلزام المستغل بأنّ يقدم للإدارة كل ثلاث سنوات تقريرا عن التأثير الذي يحدثه الاستغلال على البيئة من إعداد جهاز مُعتمد؛
- التنصيص على مسطرة خاصة بانتهاء استغلال المقلع وإعادة تهيئة الموقع بعد إيقاف الاستغلال داخل أجل لا يتعدى سنة واحدة؛
- التنصيص على مجموعة من العقوبات في حال عدم احترام أحكام القانون: التعليق المؤقت لرخصة الاستغلال وسحب الرخصة واستخدام الكفالة البنكية.

■ منّح الإدارة الوصية الدور الأساسي في القطاع، دون أن تُوضّح في بعض الأحيان، بما فيه الكفاية، طرق تفاعلها مع الإدارات الأخرى المعنية (بسبب اختلاف المقالع والمعايير والنصوص التنظيمية الواجب التقيد بها)، علاوة على انعدام النصوص التنظيمية.

جرد للمتدخلين والصلاحيات خلال المراحل الأساسية المرتبطة بالقطاع



الأحكام المنصوص عليها في مشروع القانون :

<ul style="list-style-type: none"> • إيداع التصريح بانتهاء استغلال المقلع لدى الإدارة ثلاثة أشهر قبل إيقاف الاستغلال. • مراقبة الإدارة لأشغال إعادة التهيئة ومطابقتها لدفتر التحملات، ورفع اليد عن الكفالة البنكية إن لم يكن قد تم استخدامها. 	<ul style="list-style-type: none"> • من حق الإدارة إدخال شروط وقواعد جديدة لاستغلال المقالع، في حال وجود ضرر أو خطر يهدد الساكنة أو البيئة. • مراقبة يقوم بها أعوان الشرطة القضائية وأعوان الإدارة المحلفون. • إنشاء لجنة وطنية لمراقبة تدبير المقالع برئاسة القطاع المكلف بالتجهيز. • إنشاء لجان إقليمية برئاسة العمال. 	<ul style="list-style-type: none"> • تصريح يودع لدى الإدارة التي تعلن عن بحث عمومي. • التكفل بدراسات التأثير على البيئة ووضع حصيلة سنوية للتأثير على البيئة من إعداد مكاتب للدراسات. 	<ul style="list-style-type: none"> • من إعداد الإدارة بمبادرة منها أو باقتراح من الجماعات المحلية. • تخصيص فترة 3 أشهر لاستشارة مجلس الجهة والإدارات والمؤسسات العمومية والجمعيات المهنية المعنية.
---	--	--	--

الجوانب التي لم يتم إيضاحها و تلك التي ظلت غامضة :

<ul style="list-style-type: none"> • طرق ووسائل مراقبة مطابقة عملية إعادة تهيئة الموقع للمعايير المطلوبة. 	<ul style="list-style-type: none"> • تحديد الوضعيات التي تتطوي على مخاطر ومسطرة التصدي لها والمصادقة على تلك المسطرة. • تركيبة وطريقة اشتغال اللجان الوطنية والإقليمية والتفاعل بينها . 	<ul style="list-style-type: none"> • الإحالة إلى النصوص التنظيمية فيما يخص محتوى دفتر التحملات. • ملف طلب الاستغلال لا يمكن من حصر درجة تدخل الإدارات المعنية. • طرق تأسيس واستخدام الكفالة البنكية. 	<ul style="list-style-type: none"> • التفاعل بين الإدارة والجماعات الترابية خلال مرحلتي الإعداد والمصادقة. • طرق تحديد الأطراف التي يتعين استشارتها، وكيفية الأخذ بعين الاعتبار الآراء المقدمة.
--	---	---	---

■ مجموعة من الواجبات المفروضة على المستغلين، وهي وإن كانت إيجابية لتنظيم القطاع، فمن الصعب تطبيقها، نظرا لحجم مختلف المقالع، وغياب تدابير للمواكبة.

يتضح، من خلال الجرد الوطني للمقالع، أن ثلث المستغلين هم من الأشخاص الذاتيين لا المعنويين، مع ما يستتبع ذلك من حجم استخراج للمواد، ومستويات تجهيز تتفاوت أهميتها من موقع إلى آخر، مما يطرح السؤال حول قدرة الجميع على التلاؤم مع أحكام مشروع القانون. أضف إلى ذلك أن تحديد أجل سنتين لتطبيق أحكام هذا النص القانوني ليس كافياً لحل هذه المشكلة. يتعين إذن وضع مجموعة من تدابير المواكبة لتطوير قدرات مستغلي المقالع على التلاؤم مع أحكام القانون الواجبة المتمثلة خاصة في الاعتماد على مكاتب للدراسات حول التأثير على البيئة، وإنجاز تقارير سنوية حول حصيلة تأثيرات المقالع على البيئة، ووجوب إحداث كفالة بنكية.

III • التوصيات

يسعى مشروع القانون في مجمله إلى أن يكون شاملا وطموحا. وهو بالفعل يشكّل تقدما كبيرا على مستوى تنظيم القطاع، لكنّه يحتاج مع ذلك إلى بعض التعديلات والتدقيق، ليتمكّن من كسب ثلاثة رهانات كبرى ذات الصلة بالقطاع.

وفي هذا الإطار، ركّزت توصيات المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، بناءً على التشخيص المنجز، وعلى التجارب السابقة لإصلاح هذا القطاع، على تحقيق غايتين اثنتين أساسيتين:

- تعزيز التطبيق الفعلي للحقوق والواجبات التي تتضمنها بنود مشروع القانون، وضمان انسجامها مع مبادئ الشفافية والإنصاف والتنمية المستدامة، كما هي منصوص عليها في دستور 2011.
 - إعداد خارطة طريق شاملة للقطاع، من أجل بلورة رؤية واستراتيجية مندمجة.
- وبناء عليه، فإنّ توصيات المجلس تعبّر عن هذين الانشغاليين، وتتظم حول خمسة محاور:

البنية العامة للتوصيات

• إضافة ديباجة لنص القانون • تدابير ضمان التطبيق الفعلي للقانون	توصيات عامة	أ
• توضيح بعض المساطر ومراجعتها • توسيع دائرة الاستشارة	رهانات أخلاقية وإجرائية	ب
• تنسيق المراقبة وتعزيزها • تكييف الواجبات المفروضة على المستغلين مع حجم المقالع وطبيعتها	مساطر المراقبة	ج
• ملاءمة نص القانون مع الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة • حماية عمال القطاع	رهانات اجتماعية وبيئية	د
• إعداد وتنفيذ استراتيجية لتطوير القطاع • وضع إجراءات للمواكبة	رهان اقتصادي: احترافية القطاع وهيكلته	هـ

أ - توصيات عامة

قبل عرض التوصيات الخاصة بمشروع القانون قيد التحليل، ينبغي التوقف عند توصيتين عامتين تكتسيان أهمية أساسية، سواء بالنسبة إلى هذا النص القانوني، أو غيره من النصوص الجاري إعدادها، أو تلك المزمع وضعها في المستقبل:

1. إضافة ديباجة إلى نص القانون. ويبدو أنّ نصوص القوانين المغربية لا تعمل دائما بهذا التقليد، مع أنّ الديباجة من شأنها أن توضح بعض الجوانب المرتبطة بالسياق والأهداف الأساسية التي تسعى هذه النصوص إلى تحقيقها.

وفيما يخص مشروع القانون حول استغلال المقالع، فإن هذه الديباجة تخصص لتبيان مبادئ الحكامة الجيدة والتدبير، وكذا المستجدات التي جاء بها هذا النص القانوني، والأهداف التي يصبو إلى تحقيقها، ومختلف الرهانات المرتبطة به، ومجال تطبيقه.

2. ضمان التطبيق الفعلي الإجرائي لنص القانون. ولهذا الغرض، لا بد من توفر ثلاثة شروط:

إصدار مشروع القانون، مُرفقًا بجميع النصوص التنظيمية الأساسية المقررة، حتى وإن كانت لا تزال كمشروع، أو في طور التعديل، مع تحديد مدة الفترة الانتقالية. ذلك أن أي تحليل لمشروع القانون يظل ناقصًا في غياب النصوص التنظيمية التي تعالج نقاطًا أساسية: محتوى دفتر التحملات الواجب احترامه من قبل مستغل المقلع، وتركيب وطريقة اشتغال اللجنة الوطنية واللجان الإقليمية، ومضمون سجل مراقبة الاستغلال... وتبعًا لذلك، فإن الإحالة على نصوص تنظيمية ستصدر لاحقًا، لا تمكن من الحكم سلبًا أو إيجابًا على درجة بساطة هذه التدابير وإجرائيتها.

وللتذكير، فإن عدم تطبيق القانون رقم 01-08 المتعلق باستغلال المقالع مرده إلى عدم صدور نصوصه التنظيمية. بينما مشروع القانون الحالي يجعل تطبيق القانون رهينا بصدور نصوصه التنظيمية. من ثم، يجب أن تكون الفترة الانتقالية، أي ابتداء من اليوم وحتى دخول القانون حيّز التنفيذ، قصيرة إلى أقصى حد، ذلك أنه خلال سنة واحدة (2012-2013) ارتفع عدد المقالع المصرح بها بنسبة 7 في المائة (20 في المائة تقريبًا خلال سنتين)، مما يطرح ضرورة التعجيل بإصدار القانون ونصوصه التنظيمية. ينبغي إذن تحديد أجل لصدور هذه النصوص، ستة أشهر مثلاً، مع إحداث هيئة خاصة لليقظة، لكي لا تستغل الفترة الانتقالية لفتح العديد من المقالع الجديدة قبل صدور هذا القانون.

الحرص على توافق جميع الفاعلين المعنيين على مشروع القانون: رغم أن اللجنة الوطنية المشكّلة من ممثلي القطاع العام والخاص ظلت سنوات عديدة تعمل على إعداد نص قانوني خاص بالقطاع، فإن ما توصلت إليه من نتائج لا يبدو أنه يحظى بالتوافق سواء في أوساط فاعلي القطاع الخاص أو العمومي. يتعين، إذن، أن يتواصل التشاور ويتعمق، ووصولاً إلى أعداد نسخة نهائية تتم المصادقة عليها لتفادي أي تحفظ لاحق عليها.

إمكانات تفعيل أحكام القانون: ينبغي أن يتسم مشروع القانون بالطموح، مع ملاءمته، في الوقت نفسه، مع خصوصيات الواقع المغربي، ومع الوسائل المتوفرة، ومع طبيعة القطاع. لهذا، فإن الواجبات المفروضة على الفاعلين، من حيث منظومة السلامة، ومعايير احترام البيئة وغيرها، يجب أن تصاحبها إجراءات تتعلق بالمواكبة، وإلا عجز الفاعلون عن الوفاء بتلك الواجبات، بسبب انعدام الوسائل وعدم تنظيم القطاع. هكذا، تستهدف مختلف هذه التوصيات ضمان توازن بين الحقوق والواجبات.

3. إعادة النظر في اختصاصات ومسؤوليات مختلف الأطراف المعنية، وخلق التوازن بينها، حسب صلاحياتها، والتشريعات المعمول بها حالياً والأولويات الوطنية.

يتدخل في قطاع استغلال المقالع العديد من الفاعلين العموميين. وفي هذا الصدد، ينص مشروع القانون على إحداث لجنة وطنية ولجان إقليمية لمراقبة تدبير المقالع. ولا يحدد هذا النص تركيب وطريقة اشتغال هذه اللجان. ويجب، على وجه الخصوص، ضمان تمثيلية المجتمع المدني والجمعيات المهنية داخل هذه الهيئات، مع استحضار بُعد الجهوية المتقدمة المُرمَع إقامتها، وجعل سلطة اتخاذ القرار ذات طابع لا مركزي أكبر. ويمكن أيضاً طرح مسألة رئاسة هذين النوعين من اللجان، والفائدة من وجود لجنة في كل إقليم أو عمالة على حدة، اعتباراً للتوزيع الجغرافي للموارد الطبيعية.

فضلاً عن ذلك، فإن مراقبة تدبير المقالع من اختصاص وزارة التجهيز، ولكن يجب ألا يطغى دور هذا القطاع الوزاري على أدوار الإدارات الأخرى في مشروع القانون، مما يمكن أن يؤدي إلى تنازع الاختصاصات، وإسناد نفس الصلاحيات لقطاعات وزارية متعددة. وإذا كانت ممارسة هذا النشاط الاقتصادي تعتمد نظام التصريح، وتخضع لمسطرة موضحة داخل مشروع القانون، فإن الإحالة على نص تنظيمي للوزارة الوصية قد يكون محط جدال مستقبلاً بين مختلف القطاعات الوزارية المعنية. لهذا، يجب إسناد هذه المسؤولية إلى وزارة تقنية.

ومن جانب آخر، فإن منح الإدارة حرية وضع شروط وقواعد جديدة لاستغلال المقالع، في حال وجود خطر أو احتمال وقوع ضرر يهدد الساكنة، دون وضع شروط صارمة لإعمال هذا المقتضى، لا يساعد على وضوح الرؤية حول القطاع، وقد تنتج عنه بعض التجاوزات، ويحد من نطاق أعمال النص القانوني.

إضافة إلى ذلك، فإن التصنيف نفسه، الذي تخضع له المقالع (الملك الغابوي، الملك البحري...) يطرح مسألة توزيع العائدات المالية المحتملة، وكذا مسألة الوصاية.

ب - توصيات مرتبطة برهانات أخلاقية وإجرائية

وإلى جانب الأحكام المنصوص عليها في مشروع القانون، فإن التوصيات المتعلقة بعمليات اتخاذ القرار والأجراء، من شأنها بتعزيز المنظومة الشاملة للحكامة واستغلال المقالع. ويتمثل الهدف من هذه التوصيات في ضمان شفافية الإجراءات والتنافس الحر، سواء على مستوى التخطيط أو ما يخص ملفات التصريحات.

4. تسريع وتيرة مرحلة التخطيط وخلق التجانس مع التوجهات الاستراتيجية الكبرى، من حيث تدبير المجالات الترابية والتصنيع وإشراك المجتمع المدني.

ضرورة توفير المخططات الجهوية لتدبير المقالع بكيفية مسبقة

ينبغي أن ينص مشروع القانون على أجل محدد لإصدار المخططات الجهوية لتدبير المقالع، ذلك أن عدد المقالع قد انتقل في أقل من سنة (من أكتوبر 2012 إلى أكتوبر 2013 من 1885 إلى 2012)، أي أنه ارتفع بنسبة 7 في المائة. يجب إذن التسريع بوضع خريطة تبيّن الفضاءات المستغلة، من أجل معرفة الموارد المتوفرة والتمكّن من ضبط العرض والطلب قياساً إلى سوق المواد المستخرجة وضمان تزويد الصناعات المعنية، والقضاء على الممارسات العشوائية. فضلاً عن ذلك، فإن طبيعة الواجبات المنصوص عليها في نص القانون، المتعلقة بالحكامة الجيدة والمعايير (تدابير السلامة والتقارير ودراسات التأثير على البيئة...)، تتطلب استثمارات ضخمة من طرف الفاعلين المفترضين الذي لا يمكن استقطابهم في غياب إطار واضح وشفاف. وبناءً عليه، يصبح من الضروري التسريع بإنجاز عملية إعداد المخططات الجهوية لتدبير المقالع، التي تمرّ حالياً بأولى مراحلها، مع جعل كل الجهات تتخبط في هذه العملية، كي تكون هذه المخططات متوفرة قبل دخول القانون حيّز التنفيذ، أو على الأقل قبل نهاية الفترة الانتقالية الممنوحة للفاعلين والمحددة في سنتين.

توسيع مسلسل المصادقة على المخططات الجهوية لتدبير المقالع ليشمل المجتمع المدني

يمنح القانون رقم 12-03 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة مسألة الأخذ بعين الاعتبار رأي الساكنة المعنية أساساً قانونياً، عبر التّصميم على إنجاز البحث العمومي. يجب إذن أن تُستحضر هذه الإرادة لإشراك المجتمع

المدني في مختلف مستويات اتخاذ القرار، خاصة وأنّ مدّة صلاحية المخططات الجهوية تصل إلى عشرين سنة، مما يستوجب توسيع دائرة التشاور خلال عملية المصادقة على هذه المخططات الجهوية.

ويحدّد مشروع القانون الشُّركاء الذين تتمّ استشارتهم: مجلس الجِهَة والمقاولات والمؤسّسات العمومية المعنيّة والجمعيّات المهنية المعنية. وبما أنّ الأمر يتعلق بوثيقة ملزمة للجهة خلال مدة عشرين سنة، فإنه يجب التفكير في توسيع دائرة التشاور، على غرار دراسات التأثير على البيئة التي يُنجز بشأنها بحث عموميّ. ويجب، في هذا الصّدد، استشارة اللجنة الوطنية لتتبع تدبير المقالع، مع العمل على استحضار الجمعيّات المهنية والمجتمع المدني في مختلف مستويات اتّخاذ القرار (الاستشارة حول المخططات الجهوية وتركيبية اللجنة الوطنية واللجان الإقليمية...).

5. تعيين الجهاز المكلف بتسليم «توصيل إيداع التصريح بالفتح». تعتمد ممارسة هذا النشاط الاقتصادي على نظام التصريح، وتخضع لمسطرة موضّحة داخل مشروع القانون، ولكنّ دون تحديد الجهاز المسؤول عن تسلم طلب الفتح وتسليم التوصيل، والإحالة في هذا الصدد على نصّ تنظيميّ، مما قد يكون محطّ جدال مستقبلا بين مختلف القطاعات الوزارية المعنية. يجب إذن أنّ يتضمّن مشروع القانون هويّة الهيئة المكلفة بتسليم طلب الفتح وتسليم التوصيل.

6. توضيح مضمون ملفّ التصريح. يجب أنّ ينصّ مشروع القانون على الخطوط الكبرى لمضمون ملفّ التصريح، وهو المشروع الذي يحيل على نصوص تنظيميّة تحدد نموذج التصريح والوثائق المكوّنة للملف الخاص به. ويتعين أنّ يضمّ هذا الملف على الأقلّ ثلاثة عناصر، وهي: وجوب تحديد معرفّ ضريبيّ، ورقم الانخراط في الصندوق الوطني للضمان الاجتماعيّ، ورقم السّجل التجاريّ. ومن شأن هذه الإجراءات أنّ تضمن حقوق العمال، وتخصّص الضرائب المستحقّة للدولة، واحترافية فاعلي القطاع.

7. توضيح محتوى دفتر التحملات في مشروع القانون

يجب أنّ يتضمّن مشروع القانون الخطوط الكبرى لدفتر التحملات، لجعله متوافقا مع كلّ أنواع المقالع وبيئتها الخاصة. ويحدّد دفتر التحملات على وجه الخصوص:

- طبيعة وحجم الأشغال الضرورية للإعداد لعملية استغلال المقلع؛
- شروط الاستثمار والاستغلال؛
- وسائل الإنتاج؛
- الموارد البشرية المخصّصة للاستغلال؛
- إيقاع وكميّات الاستغلال المرتقبة؛
- تدابير السلامة والوقاية؛
- خطة التشوير؛
- خطة إعادة تهيّئة وتأهيل المواقع؛
- طرق تتبّع الاستغلال (السجل، التقرير البيئيّ...)

ويجب أنّ يقوم الاتفاق حول المشروع على أساس قدرته على الاستمرار، ومردوديته، وتأثيراته الاجتماعية والبيئية، وعلى المنطّقة التي يقع فيها المقلع.

ج - توصيات تتعلق بعملية المراقبة

يجب أن تتسم تدابير استغلال المقالع بالوضوح والشفافية والسلاسة، من أجل التصدي بشكل فعال لنوعين من أوجه الضرر الممكنة:

- ببطء أو انعدام شفافية الإجراءات الإدارية المرتبطة بمراحل وآجال وكلفة الإجراءات نفسها، وتعدد المتدخلين، الأمر الذي من شأنه أن يؤدي إلى تداخل الاختصاصات وتنازعها، وتداخل الأدوار والمسؤوليات؛
- والنشاط غير المهيكّل الذي قد يتجلّى في شكل مناصب شغل غير مُصرّح بها، نهَب للموارد أو التصريح الناقص أو الاستغلال العشوائي.

8. تكييف بعض الإجراءات والواجبات المفروضة على المستغلين مع حجم ومستوى الاستثمار في الموقع، وحجم الإنتاج أو التأثير على البيئة. وينص مشروع القانون على مجموعة من القواعد والمساطر التي تهم مختلف المراحل، بدءاً من الترخيص بالاستغلال وانتهاء بإغلاق الموقع. وهي تشمل جميع أنواع المقالع، أيًا كان موقعها (المكشوفة، الباطنية، تحت مائية...)، وطبيعة وحجم إنتاجها، والمستوى التقني وتطور المنشآت والاستثمارات. وتستفيد مواقع الاستغلال المرتبطة بصناعة تحويلية التي تتطلب استثمارات ضخمة تتجاوز 50 مليون درهم من معاملة خاصة، حيث يحدّد الأجل الأقصى للاستغلال بالنسبة إليها في 30 سنة (مقابل 15 سنة كقاعدة عامّة).

حالة دراسات التأثير على البيئة:

بيّن الجرد الوطني الأخير للمقالع أنّ الكمّيات السنوية المصرّح بها يمكن أن تتراوح، في الموقع الواحد، بين 100 متر مكعب وملايين الأمتار المكعبة، وأيضاً المساحات المستغلّة التي قد تتراوح بين ألف متر مربع وعشرات الهكتارات، وثلث الملاك هم من الأشخاص الذاتيين. والحال أنّ الواجبات المرتبطة بالتصريح بالاستغلال وبتدبير الموقع هي نفسها بالنسبة إلى الجميع، وخاصة وجوب إسناد دراسات التأثير على البيئة إلى مكاتب الدراسات وتحرير تقارير سنوية. من الضروري إذن إعادة النظر في جدوى مثل هذه الدراسات والتقارير بالنسبة إلى بنايات استغلال صغيرة.

ويجب تضمين النص القانوني أوجه تبسيط المسطرة والتخفيف من الواجبات المنصوص عليها لفائدة المقالع الصغرى، مع تحديد حجم المساحة الدنيا، والحجم الأدنى لاستخراج المواد، بالاتفاق مع مختلف الأطراف المعنية.

وعموماً، سيكون من المفيد تبسيط عملية إنجاز الدراسات حول التأثير على البيئة. وتجدر الإشارة هنا إلى أنّ الوزارة المكلفة بالبيئة هي بصدد إعداد مسطرة مبسّطة في هذا المجال.

حالة مقالع الأشغال العمومية

الآجال المرتبطة بالمقالع المؤقتة: ترتبط مقالع الأشغال العمومية، التي هي بطبيعتها ظرفية أو مؤقتة، بأوراش تُتجز في فترة قصيرة جداً، وهي في كلّ الأحوال محدّدة في الزمن. ولهذا، فإن المدة التي يتطلبها الحصول على بعض الرخص قد تشكل عقبة تحول دون احترام شروط الصنفقة. لهذا يجب أن تأخذ بعين الاعتبار خصوصية المقالع المؤقتة التي تم فتحها لتزويد ورش إنجاز أشغال معينة بما يحتاجه من مواد، تضادياً لخلق الاضطراب في إنجاز المشروع. ويُقترح في هذا الصدد جعل أصحاب المشاريع العمومية طرفاً مسؤولاً في

مسألة تسريع إجراءات الحصول على رخص المقالع المؤقتة، إما عن طريق التكفل بالإجراءات، أو الالتزام بأجال محدّدة للتسليم والمصادقة على دراسات التأثير على البيئة (30 يوما).

الكميات المستخرجة من المقالع المؤقتة: يُعتبر الحدّ من الكميات المستخرجة من المقالع المؤقتة إلى 000 50 متر مكعب غير كافٍ لمشاريع الصفقات العمومية (فعلى سبيل المثال، يتطلب بناء كيلومتر واحد من الطريق السريع 20 000 متر مكعب من المواد). ولذا يقترح إزالة الحدّ من الكميات المستخرجة بالنسبة للمقالع المؤقتة، وربط الكمية المسموحة باحتياجات المشروع. وتكون هذه الكميات محددة في الوثائق التعاقدية في إطار الصفقة. بالنسبة لدفع الرسوم وقت التصريح بالاستغلال، يقترح أن يكون مبنياً على الكميات المحددة في تقديرات المشروع.

وبالنسبة للمشاريع البنيوية الكبرى، ينبغي لأصحاب المشاريع العمومية إجراء دراسة التأثير على البيئة، قبل إطلاق المشروع، والتأكد من وجود كميات كافية من المواد اللازمة للمشروع، وتحديد مناطق الاستغلال المحتملة.

مدة استغلال المقالع المؤقتة: ينتهي استغلال المقالع المؤقتة بتاريخ التسليم المؤقت للأشغال لموضوع الصفقة التي سمحت بفتح المقلع.

9. تعزيز إلزامية احترام نظام الشغل وحماية العمال

يجب أن ينصّ مشروع القانون على مقتضيات كفيلة بضمان حقوق العمال المنحدرين عموماً من المنطقة المحتضنة للمقلع، وتوفير شروط لائقة للعمل في هذا القطاع، ويتحقق ذلك عبر التخصيص على:

- ضرورة تضمين ملف التصريح رقم الانخراط في الصندوق الوطني للضمان (التوصية 6)؛
- ضرورة احترام المعايير الاجتماعية؛
- التخصيص على فرض عقوبات ضدّ المساس بسلامة العمال (العمل غير المصرّح به، النقص في تجهيزات الحماية الفردية...)

10. تعزيز المراقبة الضريبية

يتمثل الهدف من تضمين ملف التصريح معرفاً ضريبياً تعزيز المراقبة الضريبية. وتنصّ المادة 47 من مشروع القانون على أن يقدم كل حائز أو ناقل لمواد المقالع، حتى في حالة الصفقات العمومية، وثائق لإثبات مصدرها. ويُمكن أن تضطلع الدولة، بوصفها صاحبة مشاريع كبرى في القطاع، كالمشاريع المهيكلية (القناطر والمطارات والطرق...) والمشاريع الاجتماعية (الوحدات السكنية)، بدور منظم هذا المجال، من خلال فرض استعمال المواد المستخرجة في إطار احترام القانون، غير أن ذلك يتطلب التوفر على وسائل للمراقبة القائمة على تتبع الفواتير، كوسيلة تساعد على عدم التزوّد بالمواد من المقالع العشوائية، حيث إنّ كلفة المواد الأولية لا تُخصم في حال عدم وجود الفواتير من مبلغ الضرائب المستحقّة².

فضلاً عن ذلك، يستثني مشروع القانون من نطاق تطبيقه حركات التربة الناتجة عن عمليات الإزاحة والرّدْم. ويجب إلغاء هذا الاستثناء إذا كان المقاول يتاجر في التربة المرّاحة، ويجني منها عائداً مالياً.

2 - كما أوصى بذلك المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي في تقريره بعنوان «النظام الضريبي المغربي: التنمية الاقتصادية والتماكك الاجتماعي».

11. تنصيب مسطرة المراقبة والعقوبات على ضمان حق مستغلي المقالع في تقديم الطعون.

إقراراً لمبدئي الإنصاف والشفافية، وتفادياً لأيّ تجاوزات محتملة، من المناسب التنصيب على وجوب تقديم الأعوان المكلفين بمراقبة المقالع لوثيقة التكليف بمهمة تعرف بهويتهم وبموضوع مهمتهم، وتمنحهم الحق في الدخول إلى الموقع.

ويجب أن يُحدّد أجل يمكن لمستغلي المقالع خلاله تقديم جواب على المحاضر، سبعة أيام متتالية مثلاً، ويمكن منح أجل إضافي لتسوية الوضعية، قبل اللجوء إلى القضاء. ومن مزايا هذه المسطرة أنها تمكن من تفادي اللجوء إلى القضاء بشكل منهجي، ومراكمة الملفات في المحاكم، وتفسح المجال أمام التفاهم والصلح قدر الإمكان.

12. تنسيق عمل أجهزة المراقبة

ينصّ مشروع القانون على وجود مجموعة من الهيئات المكلفة بالمراقبة: ضباط وأعوان الشرطة القضائية، والأعوان المحلفون التابعون للوزارة الوصية، واللجان المحلية المكلفة بالزيارات الميدانية. إضافةً إلى ذلك، يمنح الميثاق الجماعي رئيس المجلس الجماعي مسؤولية الحرص على تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة باستغلال المقالع (طبقاً للأحكام الجاري بها العمل). وقد تم أيضاً إحداث شرطة للبيئة في إطار الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة.

ومع تعدد الأطراف المعنية، ومستويات المراقبة في القطاع، وقلة الوسائل المتوفرة، يصبح من الضروري ضمان التنسيق والاستخدام المشترك بين مختلف المتدخلين للوسائل المخصصة للمراقبة.

د - الرهان الاجتماعي والبيئي: جعل تنظيم القطاع مندرجا في إطار استراتيجية مُستدامة في تدبير الموارد الطبيعية، واستثمار آثاره الاقتصادية والاجتماعية فيما يخدم مصلحة الساكنة المحلية والمحافظة على البيئة.

13. تعزيز انسجام الاستراتيجية القطاعية مع القانون-الإطار بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة الذي يقر مبادئ المسؤولية الموسّعة، والتشاور، والتوطين الترابي، والوقاية في مجال تدبير الموارد.

يمثل الميثاق الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، المصادق عليه في مارس 2014، مرجعية هامة يتعين اعتمادها ضمن مقاربة شاملة للقطاع

وينبغي أجراء الاستراتيجية الشاملة للقطاع في عدّة اتجاهات:

- استثمار واستغلال الموارد الوطنية من المواد؛
- المحافظة على الموارد غير المتجددة؛
- الاستعمال العقلاني للمواد في قطاعي الصناعة والبناء والأشغال العمومية؛
- استثمار واستغلال نفايات الأوراش عن طريق إعادة تدوير المواد. ويتعين في هذا الصدد أن تولي السلطات العمومية هذا الخيار الاهتمام الكافي، بل وتعمل على التشجيع على اعتماده، نظراً لما يقوم به من دور في الحد من الكميات المُستخرجة من المواد من الوسط الطبيعي، وكحلّ لنُدرة الموارد غير المتجددة. وتعد عملية إعادة التدوير خياراً واعداً منفتحاً على المستقبل، لأسباب اقتصادية وبيئية.

يجب أن تُنجز عمليات التقييم البيئي الاستراتيجية المنصوص عليها في الميثاق، التي تمكّن من تبيّن مطابقة الخطط أو الاستراتيجيات التنموية لمتطلبات حماية البيئة، خلال مرحلة التخطيط، في إطار المخططات الجهوية لتتبع استغلال المقالع.

14. التحسيس والتكوين على التأثيرات البيئية الناتجة عن استغلال المقالع

يجبُ تحسيس المستغلّين والمجتمع المدنيّ، كشريكٍ معني بالأضرار المحتملة، والحاضر في مشروع القانون الذي ينص على إجراء البحث العمومي، بضرورة المحافظة على التنوع البيئي وحيوانات ونباتات الجوار، والحد من الأضرار الناتجة عن الضجيج وتنقلات مركبات النقل، مع التحلي بروح الحوار والتشاور، لضمان استغلال مسؤول. ومن بين الوسائل الممكنة لتحقيق هذه الأهداف، التشجيع على خلف علامة مميّزة، على غرار علامة «المسؤولية الاجتماعية للمقاولات RSE»، وإعداد دليل للممارسات الجيدة من طرف الجمعيات المهنية المعنية.

15. منع استغلال رمال الكثبان.

يجب منع استغلال رمال الكثبان من أجل حماية السّاحل والوقاية من الكوارث الطبيعية، على أن يكون المنع تدريجياً، بالتنسيق على مرحلة انتقالية، لتفادي الاضطراب في تزويد القطاعات المنتجة. ويمكن تطوير بدائل أخرى للتزويد بالرمال والتشجيع، بالموازاة مع ذلك، ولا سيّما في استعمال الرمال المستخرجة من الجرف ومن الحصى المسحوق.

16. ملاءمة مشروع القانون المتعلق بالمقالع مع مشروع القانون رقم 81-12 حول الساحل.

يلتقي مشروع القانون رقم 81-12 حول الساحل، الذي أُحيل على المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، في شتبر 2014، من أجل إبداء الرأي، مع مشروع القانون المتعلق بالمقالع في بعض النقاط. ومنها استغلال الرمال، ومنع بعض أنواع الاستغلال، والعقوبات الإدارية والمالية المنصوص عليها فيهما معا. يتعيّن، إذن، إدراج كلّ الجوانب المتعلقة باستغلال الرمال فقط في القانون الخاص بالمقالع، لتفادي التشريع المزدوج. ويجب أيضا ملاءمة العقوبات المالية والإدارية، درء الأيّ تناقض.

هـ. الرهان الاقتصادي؛ احترافية القطاع وتنظيمه

يجب أن تمكن الإجراءات المتخذة لإضفاء طابع الاحترافية على هذا القطاع وتنظيمه من كسب مجموعة من الرهانات:

- عقلنة عملية إدماج قطاع استغلال المقالع ضمن الآفاق التنموية والمشاريع الصناعية والبنيات التحتية لبلدنا؛
- إضفاء طابع الاحترافية على تنظيم الفاعلين في القطاع؛
- التشجيع على التخلي عن النشاط غير المهيكّل، من أجل تدبير شفاف ومستدام للموارد.

17. إعداد ووضع استراتيجية لتطوير القطاع وتدبيره:

يجب أن تندرج كل من الآليات التنظيمية وآليات المواكبة في إطار رؤية شاملة من أجل احترافية القطاع وإدماجه في مسلك مندمج خاص به، كفيل بخلق الثروات (بعض عناصره حاضرة في مشروع القانون)، طبقا لمقتضيات القانون-الإطار بمثابة ميثاق وطني للبيئة والتنمية المستدامة.

ويجب أن تُعدَّ خارطة الطريق، الخاصة بهذا القطاع، على أساس توافقي وتشاركي، انطلاقاً من أعمال اللجنة الوطنية للمقالع التي أُعدت مشروع القانون الحالي، مع استثمار ما خلصت إليه من نتائج.



تشخيص الواقع الحالي والتخطيط

يشكل التخطيط عن طريق وضع المخططات الجهوية لتدبير المقالع قاعدة إحصائية أساسية معززة بالوثائق لضمان تتبع وأجراً القطاع في المستوى الوطني. ومع ذلك، يتعين تطوير أدوات إضافية لتطوير عملية الإشراف على القطاع، وخاصة من خلال تطوير مؤشرات التتبع، سواء على المستوى الاقتصادي (المردودية، رقم معاملات القطاع، الحجم...) والاجتماعي (عدد المستخدمين المصرّح بهم، مستوى الأجور...) والبيئي والمجتمعي (نسبة الأراضي المغطاة، تتبع المواقع التي تنطوي على مخاطر محتملة وآليات التدخل والتفاعل...).

ويتعيّن إدراج قطاع استغلال المقالع ضمن نطاق عمل المرصد الخاص بقطاع البناء والأشغال العمومية، الذي من المقرر إنشاؤه من طرف القطاعيين الوزاريين المكلفين بالتجهيز والسكن، نظراً للعلاقة الوثيقة بين استغلال المقالع والبناء والأشغال العمومية.

وينبغي أيضاً، عند وضع المخططات الجهوية، استحضار منطوق إدراج المقالع في فضاءات الإنتاج والصناعة الجهوية، من أجل الإسهام في تطوير أقطاب جهوية مندمجة.

عقلنة تدبير القطاع

وإضافة إلى الآليات التنظيمية المقررة، من الضروري ضمان مواكبة خاصة للمستغلين من طرف السلطات، ولا سيّما مع وجوب إنجاز دراسات وتقارير سنوية. ويتعين أن تتم هذه المواكبة خلال المرحلة الانتقالية المحددة في سنتين، من أجل تأهيل القطاع.

وقد تتم المواكبة على مستوى:

- التكوين على معايير السلامة والمعايير الاجتماعية (الأمراض المهنية وحوادث الشغل...) والبيئية (حماية التنوع البيئي، التدبير العقلاني للموارد المائية...) في أفق إقرار شهادة تصديق لجودة المواقع؛

- تسهيل أوجه التفاعل مع الإدارة، وتوفير المعلومات المتعلقة بالإجراءات الإدارية ونقاط الاتصال؛
- تطوير تكوينات مهنية خاصة بمهن القطاع؛
- تطوير آليات مالية لتأهيل المواقع؛
- تعبئة الكفالة البنكية الواجبة، نظراً لكون 32 في المائة من المستغلين هم من الأشخاص الذاتيين³.
- ...

وتمثل آليات المواكبة في حد ذاتها أداة للمساعدة والتشجيع على التخلي عن النشاط غير المُهيكل (إضافة إلى الإجراءات المقترحة في التوصية رقم 7).

وبالموازاة مع ذلك، يجب إعادة النظر في طريقة التعامل المالي والضريبي وملاءمته (طرق الأداء وسياسة الأسعار) وهو الجانب الذي لم يتطرق إليه مشروع القانون، تبادياً للمضاربات وخلق توازن في الأسعار، ذلك أنّ الإكراهات التقنية المتضمنة في مشروع القانون (التأهيل، الاعتماد على مكاتب الدراسات، التقارير...) تشكل كلفة إضافية يتحملها المستغلون، وقد تنعكس على الأسعار، في غياب مقتضيات للمواكبة.

تعبئة الوسائل:

يمثل إنشاء لجنة وطنية ولجان إقليمية، المنصوص عليهما في مشروع القانون، أداة إشراف هامة يجب تعزيز عملها بالمعطيات الإحصائية.

وينبغي تعزيز المراقبة بتوفير الموارد البشرية وأدوات القياس (طوبوغرافية الأرض بالنسبة إلى المقالع الممكن إحداثها مستقبلاً...)، سواء في مستوى اللجان الإقليمية المكلفة بالقيام بزيارات ميدانية، وبتتبع مؤشرات القطاع، أو على مستوى الهيئات المعبأة لمراقبة المخالفات.

وعُموماً، يبقى من الضروري تعزيز وتأهيل الوسائل محلياً، لضمان مواكبة دائمة للاستراتيجية والقوانين المعمول بها. وقد نصّ مشروع القانون على أنّ الجماعات المحلية يمكن أن تتخذ المبادرة في مسألة وضع المخططات الجهوية لتدبير المقالع، ويمكن أن تمثل، عبر اللجان الإقليمية، الجهاز التنفيذي للرؤية الوطنية للقطاع، عن طريق الاضطلاع بمهمة المراقبة والتتبع الإحصائي.

ومع ذلك، من المناسب نظراً لعدد الأقاليم المغربية، التفكير في جهاز فعال للتنسيق الوطني، بمساطر للتفاعل واضحة وسلسة، والشروع أولاً في إنشاء لجان إقليمية في الجهات التي تضم أكبر عدد من المقالع، مع احتمال الجمع بين اللجان الإقليمية في الجهات التي يوجد بها عدد قليل من المقالع، ذلك أن الجرد الوطني للمقالع يبيّن أن نصف الإنتاج الحالي المصرّح به يتركز في أربع جهات.

وفضلاً عن ذلك، من المناسب، من باب الإنصاف، اعتماد تدابير انتقالية مناسبة لتأمين الاستثمارات الحالية في القطاع، خاصة عن طريق منح أجل ثلاث سنوات لأصحاب المقالع التي سيُضطرون لإغلاقها، لعجزهم عن التلاؤم مع مقتضيات القانون المقبل.

الملاحق

الملحق 1 : التعاريف الأساسية

كل مكنن طبيعي لمواد معدنية غير مدرجة في صنف المعادن بمقتضى نظام المناجم الجاري به العمل. وتوجد أنواع عديدة من المقالع: الباطنية، والمكشوفة، وتحت المائية، ومقالع الأشغال العامة.	مقلع
كل استخراج لمادة معدنية غير مدرجة في صنف المعادن بمقتضى نظام المناجم الجاري به العمل.	استغلال المقلع
المقالع التي يستوجب استغلالها القيام بأشغال باطنية مثل حفر الآبار أو الدهاليز.	المقالع الباطنية
المقالع التي يباشر استغلالها دون القيام بأشغال باطنية في الهواء الطلق.	المقالع المكشوفة
المقالع التي يباشر استغلالها بمسيل مجرى مياه أو بحيرة أو في قعر البحر أو في الشواطئ.	المقالع بالوسط المائي
المقالع المستغلّة في إطار تنفيذ صفقة محددة أو صفقة عمومية (طريق، ميناء، سد، الخ.) وتُعرف أيضا بكونها مؤقتة. وحسب الجرد الذي أنجزته وزارة التجهيز، فقد وصلت نسبتها في أكتوبر 2013 إلى 17 في المائة من إجمالي المقالع في المغرب (مقابل 16 في المائة سنة 2012).	مقالع الأشغال العمومية

الملحق 2 : بنية ومحتوى مشروع القانون موضوع الإحالة

محتوى النصوص التنظيمية	محتوى المواد	المحور
<p>مسطرة التصريح بالاستغلال للاستخدام الشخصي (حجم أقل من 50 متر مكعب على مساحة أقل من 500 متر مربع)</p>	<p>تعريف وأحكام عامة: تقسيم المقالع إلى خمسة أنواع: المقالع المكشوفة، المقالع الباطنية، المقالع تحت مائية، مقالع الأشغال العمومية، مقالع لأخذ العينات للاستكشاف. حقوق الملكية (ملكية الأرض)</p>	<p>الفصل الأول: أحكام عامة (المواد من 1 إلى 3)</p>
<p>طرق إعداد المخططات الجهوية لتدبير المقالع ومراجعتها والمصادقة عليها (المادة 6)</p>	<p>إلزام الإدارة بوضع مخططات جهوية لتدبير المقالع لمدة عشرين سنة، بمبادرة منها أو باقتراح من الجماعات المحلية، مع الأخذ بعين الاعتبار متطلبات حماية البيئة والموارد. وتقدم هذه المخططات لإبداء الرأي لمدة ثلاثة أشهر (مجلس الجهة، والمقاولات، والمؤسسات العمومية، والجمعيات المهنية المعنية)</p>	<p>الفصل 2: المخططات الجهوية لتدبير المقالع (الفصول من 4 إلى 8)</p>
<p>نموذج التصريح بالفتح والاستغلال، ونموذج دفتر التحملات، ولائحة الوثائق المكوّنة للملف، ونموذج وصل التصريح، ومسطرة الحصول على النماذج، وأنواع المقالع والمنتجات المستغلة (المادة 9). طرق تنظيم وتفعيل دراسات التأثير على البيئة (المادة 12). نموذج التقارير السنوية حول الحصيلة البيئية للمقالع وأجال التحيين (المادة 13). طرق حساب واستخدام واسترداد الكفالة البنكية (المادة 14)</p>	<p>يخضع فتح واستغلال المقلع لتصريح مسبق، حسب نماذج تحدّد بنص تنظيمي. تُحصّر المدة القصوى للاستغلال في 15 سنة (30 سنة إذا كان الاستغلال مرتبطا بصناعة تحويلية تتطلب استثمارا يتجاوز 50 مليون درهم). تنتهي صلاحية الرخصة في حال عدم الشروع في الاستغلال خلال مدة 24 شهرا. تخضع المقالع لأحكام القانون رقم 12-03 المتعلق بدراسات التأثير على البيئة من إنجاز مكاتب مختصة (باستثناء مقالع الأشغال العمومية التي يجب أن تُقدّم بصدها دراسة للتأثير على البيئة للجنة الإقليمية). يجب أن يقدم المستغلون تقريرا سنويا حول الوضعية البيئية للمقلع المستغل، حسب نموذج مقنن. توقّف الاستغلال على تأسيس كفالة بنكية (لضمان إعادة تهيئة الموقع بعد انتهاء الاستغلال).</p>	<p>الفصل الثالث: التصريح بفتح واستغلال المقالع (المواد من 9 إلى 16)</p>

محتوى النصوص التنظيمية	محتوى المواد	المحور
<p>تحديد مناطق الخطر والمنشآت الملحقة بالمقلع (المادة 17).</p> <p>الشروط التقنية لاستغلال المقالع الباطنية والأبعاد القصوى للمقاع المكشوفة (المادة 22).</p> <p>نموذج ومضمون وشروط مسك سجل تتبع الاستغلال (المادة 30).</p>	<p>تدبير المخاطر:</p> <p>الإعلان عن إجراءات السلامة في المحيط الجغرافي للمقلع .</p> <p>تحديد قواعد الكشط في احترام للمقتضيات القانونية القائمة.</p> <p>حصر حدود تجويفات المقالع ومحيط السلامة حسب نوع المقلع.</p> <p>وجوب إبلاغ السلطات المحلية عن أي حادث يقع في موقع المقلع داخل أجل 48 ساعة، إضافة إلى احترام الأحكام التنظيمية المرتبطة بحوادث الشغل.</p> <p>منح الإدارة الحق في إدخال شروط وقواعد جديدة لاستغلال الموقع، لدرء المخاطر أو المضار التي تهدد سكينة الجوار أو البيئة.</p> <p>إلزام المستغل بمسك سجل لطبيعة وحجم المواد المستخرجة .</p>	<p>الفصل 4: الشروط التقنية لاستغلال المقاع (المواد من 17 إلى 30)</p>
<p>محتوى ملف توسيع مساحة الاستغلال.</p>	<p>وجوب التصريح بأي توسيع للمساحة المخصصة للاستغلال، على أن تشملها دراسة التأثير على البيئة مع إضافة كفالة بنكية تكميلية.</p> <p>كل تمديد في فترة الاستغلال يجب أن يكون موضوع تصريح ثلاثة أشهر قبل انتهاء فترة الاستغلال الجارية، ويجب قبل ذلك إعادة تهيئة الموقع.</p> <p>كل تغيير للمستغل يجب أن يكون موضوع تصريح مشترك يودع لدى للإدارة داخل أجل 30 يوما.</p>	<p>الفصل 5: تمديد الاستغلال وتعديل المستغل وتجديد التصريح بالاستغلال (المواد من 31 إلى 33)</p>

محتوى النصوص التنظيمية	محتوى المواد	المحور
	<p>وجوب إيداع تصريح لدى الإدارة بانتهاء استغلال المقلع ثلاثة أشهر قبل انقضاء مدة الاستغلال. يعتبر كل انقطاع عن استغلال المقطع لمدة سنة تخليا عنه، ويجب التصريح بها لدى الإدارة. يلزم المستغل بإعادة تهيئة الموقع، طبقا لمقتضيات دفتر التحملات داخل أجل لا يتجاوز سنة. وتراقب الإدارة عملية إعادة التهيئة ومطابقتها لتلك المقتضيات. تعلن الإدارة رفع اليد عن الكفالة البنكية داخل أجل يتراوح بين شهر وثلاثة أشهر حسب الحالات.</p>	<p>الفصل 6: انتهاء الاستغلال وإعادة تهيئة الموقع (المواد من 34 إلى 41)</p>
<p>نموذج جرد المقالع على الصعيد الوطني الذي تجزئه الإدارة (المادة 42).</p> <p>تركيبية وطريقة اشتغال اللجنة الوطنية (المادة 43)</p> <p>تركيبية وطريقة اشتغال اللجان الإقليمية (المادة 44)</p>	<p>يخضع استغلال المقلع لمراقبة متواصلة من قبل الإدارة التي تنجز لهذا الغرض جردا للمقالع على الصعيد الوطني.</p> <p>إنشاء لجنة وطنية لتتبع استغلال المقالع، برئاسة القطاع الوزاري المكلف بالتجهيز. وهي تضطلع بالمهام الآتية: تقديم الاقتراحات وإبداء الرأي حول الاستراتيجيات والإجراءات المرتبطة باستغلال المقالع، والنصوص التنظيمية ذات الصلة بالقطاع؛ وضمان تتبع المؤشرات الوطنية حول الحاجيات من المواد الأولية في قطاع البناء وتتبع الطلب؛ وإنجاز زيارات ميدانية دورية بطلب من الإدارة؛ ودراسة وتتبع التقارير الدورية للجان الإقليمية للمقالع؛ وإعداد تقرير سنوي يُقدّم لرئيس الحكومة يتضمن الإجراءات الضرورية لعقنة استغلال المقالع وتزويد السوق الوطنية بالمواد الأولية دون المس بالتوازنات البيئية.</p> <p>إنشاء لجنة إقليمية في كل إقليم أو عمالة، برئاسة العامل، وتُسند إليها مهام مراقبة وتتبع استغلال المقالع، وخاصة من خلال زيارات ميدانية وتتبع مؤشرات السوق من حيث الطلب والعرض، وإعداد تقرير سنوي يُقدّم للجنة الوطنية.</p>	<p>الفصل 7: مراقبة استغلال المقالع (المواد 42 إلى 44)</p>

محتوى النصوص التنظيمية	محتوى المواد	المحور
لائحة أدوات القياس والأجهزة التقنية للمراقبة (المادة 48)	إضافة إلى ضباط وأعوان الشرطة القضائية، يمكن للإدارة أن تعين أعوانا تابعين لها يؤدون اليمين لمراقبة استغلال المقالع. ووجوب تحرير محاضر حسب المعايير المحددة.	الفصل 8: معايمة المخالفات (المواد من 45 إلى 49)
	لائحة الغرامات الإدارية في حال عدم احترام المقتضيات القانونية	الفصل 9: تدابير وغرامات إدارية
	لائحة العقوبات الجنائية في حال عدم احترام المقتضيات القانونية (من سنة إلى سنتين كمدة سجن قصوى)	الفصل 10: العقوبات الجنائية (المواد من 55 إلى 61)
	الفترة الانتقالية محددة في سنتين	الفصل 11: أحكام انتقالية (المادتان 62 و63)
	إلزام الإدارة بنشر مستخرجات من وصولات تصاريح فتح وإغلاق المقالع بالجريدة الرسمية. دخول القانون حيز التنفيذ ابتداء من تاريخ نشره في الجريدة الرسمية وانتهاء العمل بظهير 1914 وبالقانون رقم 08-01.	المادة 12: مقتضيات مختلفة (المادتان 64 و65)

الملحق 3. قراءة مقارنة بالتشريع الفرنسي؛ أوجه التشابه والاختلاف مع مشروع القانون المغربي

الإطار التنظيمي:

تُعرّف المقالع في فرنسا، تماما كما هو الشأن في بلادنا، كمواقع لاستخراج مادة أو عدة مواد معدنية غير مدرجة في مدونة المعادن. ولكن بخلاف المغرب، فإن فرنسا، التي تتوفر على مدونة للبيئة، قد أدرجت التشريع المتعلق باستغلال المقالع ضمن هذه المدونة.

وتخضع المقالع للنصوص القانونية المتعلقة بالمنشآت المصنّفة في إطار حماية البيئة، التي تعرّف كمنشآت قد تتطوي على مخاطر أو أضرار تمسّ براحة ساكنة الجوار، وبالصحة والسلامة والوقاية والفلاحة وحماية الطبيعة والبيئة والمحافظة على المواقع والمآثر.

ويخضع استغلال المقالع لنظام منح الرّخص التي يسلمها المحافظ، لفترة استغلال قصوى محدّدة في 30 سنة، وتُسْتثنى من ذلك المقالع الصغرى الخاضعة لمسطرة تصريح يودع لدى المحافظ (مثل مقالع الحجارة والرمال والطين المخصّصة لإعادة ترميم المآثر التاريخية المصنّفة أو المباني القديمة، بحجم استخراج للمواد يقلّ عن 100 متر مكعب سنويا).

تخطيط تدبير المقالع:

ظَلَّتْ مُدونة البيئة تنص، حتى مارس 2014، على أنّ تتوفر كلّ مقاطعة بعينها على مخطط للمقالع خاص بها، يحدد الشروط العامة لإقامتها داخل ترابها.

وقد جاء قانون الولوج إلى السكن والتعمير المجدد (قانون ألور ALUR)، المُصادق عليه في مارس 2014، بإصلاح جديد يستهدف تحسين نجاعة المخططات، حيث منحها الطابع الجهوي. هكذا عوّضت المخططات الجهوية المخططات الخاصة بالمقاطعات. وقد حُدِّدَ أجل خمس سنوات، ابتداء من فاتح يناير 2015 (10 سنوات بالنسبة إلى مقاطعات ما وراء البحار) لاعتماد هذا التغيير.

«يحدد المخطط الجهوي للمقالع الشروط العامة لإحداث المقالع والتوجهات المتعلقة باللوجستيك الضروري للتدبير المستدام للحصى والمواد المستخرجة من المقالع داخل الجهة. ويأخذ بعين الاعتبار المصلحة الاقتصادية الوطنية والجهوية، والموارد، بما في ذلك البحرية، والمستخلصة من عملية إعادة التدوير، والحاجيات إلى المواد داخل الجهة وخارجها، وحماية المناظر الطبيعية، والمواقع، والأوساط الطبيعية الحساسة، والمحافظة على الموارد المائية، وضرورة إقرار تدبير مُتوازن ومُشترك للفضاء، ووجود أنماط نقل إيكولوجية، مع تشجيع تزويد المناطق القريبة بالمواد، والاستعمال العقلاني والمقتصد للموارد، وإعادة التدوير.

كما يحدّد الثروات الباطنية الممكن استغلالها ذات المصلحة العامة أو الجهوية، وينجز جردا للمقالع الموجودة. ويرسم الأهداف الواجب بلوغها في مجال الحد من التأثيرات وتبعتها، والتوجهات المتعلقة بتهيئة المواقع وترميمها.

ويعود اختصاص إعداد المخطط الجهوي للمقالع إلى محافظ الجهة، بعد الاطلاع على التصميم الجهوي للفلاحة المستدامة والمخططات الخاصة بالمقاطعة أو المشتركة بين المقاطعات المتعلقة بنفايات ورش البناء والأشغال العامة. ويُعرض من أجل الاستشارة على لجان المقاطعات للطبيعة والمناظر الطبيعية ومواقع مقاطعات الجهة، وعلى جهاز تدبير أي منتج طبيعي جهوي ينتمي إلى الدائرة الترابية للمقاطعة والمؤسسة العمومية

المكلفة بمنتج وطني، وعلى مجلس الجهة، والمجالس العامة لمقاطعات الجهة، ومحافظي الجهة، والمجالس العامة للجهات الأخرى التي تستهلك الحصى أو المواد ذات المنفعة الجهوية أو الوطنية المستخرجة من الجهة. ويجب أن يتوافق المخطط الجهوي للمقالع، أو ينسجم، مع مقتضيات المخططات التوجيهية لتهيئة وتديير المياه ومع مخططات تهيئة وتديير المياه، في حال وجودها، وذلك داخل أجل لا يتجاوز ثلاث سنوات. ويُعرض المخطط على العموم، بعد المصادقة عليه» (قانون آور)

إعادة تهيئة وتأهيل الموقع

توجد مجموعة من دلائل الممارسات الجيدة التي تساعد على إعادة تأهيل الموقع على أسس سليمة، وعلى تديير التنوع البيئي.

وبعد انتهاء الاستغلال، قد يطالب المالك، إضافة إلى الواجبات المرتبطة بإعادة تهيئة الموقع، بإنشاء اتفاقات ذات منفعة عامة تستهدف ضمان سلامة الأشخاص وحماية البيئة.

وينص مشروع القانون المغربي على نفس الحكم، حيث إن الإدارة من حقها أن تقرّر شروطا وقواعد جديدة لاستغلال المقالع في حال وجود مخاطر أو أضرار تهدد الساكنة أو البيئة.

كيفية المراقبة

تم إحداث شرطة للمقالع مكلفة بتتبع ومراقبة وتفتيش (ومنها تفتيشية العمل) وتضم مهندسين وتقنيين تابعين للمديرين الجهويين للبيئة والتهيئة والسكن ويخضع عمل هذا الجهاز للنظام القانوني الخاص بصناعة المواد المستخرجة ومدونة الشغل.

تنظيم القطاع وتدابير المراقبة

تنضوي أغلب صناعات استخراج المواد ومختلف مواد البناء (الفلواذ، والبلاطات، والجبس...) التي تزود قطاع البناء بما يحتاجه من مواد، تحت لواء الاتحاد الوطني لصناعات المقالع ومواد البناء.

وقد أعد الاتحاد الوطني لصناعات المقالع ومواد البناء سنة 2004 إطاراً مرجعياً للتقدم البيئي: الميثاق البيئي لصناعات المقالع. وفي سنة 2013، بلغت نسبة المواقع التي اعتمد أصحابها هذا الميثاق 57,4 في المائة من مواقع إنتاج الحصى. وتتوزع محاور هذا الميثاق بين حماية ومراقبة التنوع البيئي والتشاور (مع المنتخبين وساكنة الجوار) وإعادة تدوير المياه المرتبطة بعملية الاستغلال والحد من الأضرار الناجمة عن الضجيج والذبذبات... وقد أنشأت هذه المؤسسة مراكز لتكوين المساعدين المتعلمين وللتكوين المستمر في المهن المرتبطة بالقطاع، ومكاتب للدراسات والاستشارة في مجال البيئة، وجهازا مختصا بالوقاية من المخاطر المهنية.

الملحق 4: لائحة جلسات الإنصات والأطراف المساهمة

وزارة التجهيز والنقل واللوجستيك	صاحب المشروع
وزارة الداخلية وزارة المكلفة بالبيئة وزارة المكلفة بالماء المنذوبية السامية للمياه والغابات	الوزارات والمؤسسات الأخرى
جمعية مدرسي علوم الحياة والأرض جمعية رباط الفتح للتنمية المستدامة جمعية المحافظة على البيئة مؤسسة محمد السادس للمحافظة على البيئة	المجتمع المدني والشركاء الاجتماعيون
الفدرالية الوطنية للبناء والأشغال العامة والجمعيات الأعضاء المعنية الجمعية المهنية لمنتجي الحصى الجمعية المغربية للطرق الفدرالية المغربية لصناعات مواد البناء والجمعيات الأعضاء المعنية الجمعية المهنية لصناع الإسمنت جمعية مستغلي مقالع مراكش المختبر العمومي للتجارب والدراسات	الخبراء ومستغلو المقالع

المجلس الاقتصادي والاجتماعي والبيئي

تقاطع زنقة المشمش وزنقة الدلبوت، قطاع 10، مجموعة 5
حي الرياض، 10 100 - الرباط
الهاتف : +212 (0) 538 01 03 00 الفاكس : +212 (0) 538 01 03 50
البريد الإلكتروني : contact@ces.ma