

ناشر نوسيو اختصاص البلدية في ميدان العمران على مسؤوليها

الأستاذ عادل بن عبد الله
أستاذ مساعد صنف "أ"
كلية الحقوق والعلوم السياسية
جامعة محمد خيضر بسكرة

الملتقى الدولي الخامس حول: "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغربية"، المنعقد يومي 04/03 ماي 2009 من طرف مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر بسكرة بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل.

موضوع المداخلة يدخل في نطاق المحور الثالث المتعلق بالصعوبات التي تواجهها الجماعات المحلية.

إن الحديث عن المسؤولية في الحقيقة يؤدي إلى عدة مفاهيم مختلفة، فباختلاف ميادين استعمال المصطلح يختلف المفهوم.

وفي ميدان القانون نجد عادة فكرة التميز بين المسؤولية القانونية والمسؤولية الأخلاقية. والمسؤولية القانونية هي التزام الإجابة، وتحمل نتائج التصرفات والأحداث أمام هيئة قانونية.

لكن في ميدان علوم القانون ينصرف المصطلح إلى إعطاء مفهوم واسع إذ نتكلم عن المسؤولية. بأن يكون الشخص مسؤولاً Etre responsable بمعنى متحكم ومسيطر بشكل كبير على المهام الموكلة إليه تنفيذها، يعني التحكم في سلطة اتخاذ القرار، الإدارة فعالة، ويكون الحديث عن رهانات المسؤولية.

أما في موضوع المداخلة فإن الحديث عن المسؤولية هو حقيقة بهدف الكشف عن صعوبة رهان المسؤولية على البلدية في ميدان العمران بالنظر إلى عاملي صعوبة وحساسية موضوع العمران وتوسيع القانون لاختصاص البلدية في هذا الميدان ما يسبب بالنتيجة تطور على المستوى منازعات البلدية سواء تعلق الأمر بمنازعة الشرعية أو منازعات المسؤولية.

وإذا كانت منازعة الشرعية تهدف إلى إبطال القرارات التي تتخذها السلطات البلدية، فإن منازعة المسؤولية تهدف أساساً إلى إلزام البلدية على دفع مقابل مالي جبرا للضرر.

هذا، وقد حدث طور على المستوى القانوني لمسؤولية البلدية لعوامل ثلاث هي:

- 1 - تحميل القوانين البلدية لمسؤوليات هامة وهو ما يؤدي إلى تطور منازعات العمران في مجال احترام مبدأ الشرعية أو تعويض الأضرار في منازعة المسؤولية.
 - 2 - المكانة الهامة التي تحتلها البلدية في التنظيم الإداري للدولة يجعلها في احتكاك يومي مع الأفراد لفرض أحكام قوانين العمران.
 - 3 - كما أن المشكلة تدق نظراً لعدم تكافؤ البلديات في الإمكانيات لأن أغلبها لا تملك الإمكانيات الكافية، مما يجعل مهمة تنفيذ قواعد القانون أكثر صعوبة.
- أولاً/ توسيع اختصاص البلدية في ميدان العمران، ثقل المهمة:

في الحقيقة إن الأرض أهم من أن تكون مجرد محلا للحق، فينظم القانون طرق كسب الملكية والتصرف فيها. لذلك اهتمت القوانين الحديثة بالنظر إلى عوامل النمو البشري في البحث عن وقع إطار قانوني يحمي الأراضي في مواجهة تزايد وتيرة البناءات والإنشاءات المختلفة.

فالإنسان حقيقة بحاجة إلى الأرض من أجل البناء، لكن هو بحاجة أيضا إلى الأرض من أجل زراعتها واستعمالها صناعيا، وبخاجة أكبر إلى الطبيعة، كما أن التحديث لا يمكن أن يكون على حساب ما يمثل قيمة ثقافية أو رمزية تاريخية. وعليه فإن معالجة تلك العناصر يتم في إطار قانوني يسمى بالتهيئة العمرانية وفق سياسة وطنية محددة.

لقد تدخل المشرع الجزائري بقانون 29/90 المؤرخ في 01/12/1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير لتحديد القواعد العامة الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير والوازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة، ووقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي.

وحدد القانون الأدوات التي يجري في إطارها استغلال الأراضي القابلة للتعمير وتسييرها باعتبار ذلك من أكبر الاهتمامات المعاصرة.

تلك الأدوات هي: (1) المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

(2) مخطط شغل الأراضي.

(3) القواعد المنظمة لحق البناء.

لقد ألزم القانون كل بلدية بإعداد مخطط توجيهي للتهيئة والتعمير وتحت مسؤولية رئيس البلدية بشكل أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري. يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية في البلدية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي وبين القطاعات المعمرة والقابلة للتعمير في المستقبل وغير القابلة للتعمير. أي التخصيص العام للأراضي على مستوى تراب البلدية.

كما ألزم القانون البلدية بوضع مخطط شغل الأراضي الذي يحدد حقوق استخدام الأراضي لكل قطاع الشكل الحضري، الكمية الدنيا للبناء والقصى المسموح بها، قواعد المظهر الخارجي، المساحات العمومية الخضراء، الارتفاقات وأراضي الفلاحة.

تأثير توسيع اختصاص البلدية في ميدان العمران على مسؤوليتها

هذه القوانين جاءت بعد مرحلة تاريخية ساد فيها احتكار الدولة لسوق الأراضي العمرانية من خلال الأمر رقم 26/74 المتعلق بسياسة الاحتياطات العقارية الملغى بقانون التوجيه العقاري 25/90، الذي كان يمنع مالك الأرض من التصرف بأرضه إلا لصالح البلدية، وهو ما أدى إلى كثرة التعامل العرفي وإقامة بنايات غير شرعية بشكل واسع مما خلق فوضى عمران.

كما حدد القانون القواعد التي تحكم حق البناء وهي أساسا من مجموعة من التراخيص. رخصة البناء رخصة التجزئة، رخصة الهدم.

ويمكن اعتبار مهمة فرض احترام قواعد التهيئة والتعمير من مقتضيات النظام العام. هذا، وقد حمل القانون البلدية مهمة تسليم تلك التراخيص وباسم البلدية أساسا. وعليه فإن البلدية هي الفاعل الرئيسي في ميدان المحافظة على قواعد التعمير وملزمة بامتياز بتطبيق قواعد السياسة الوطنية للتعمير.

ثانيا/ مسؤولية فرض احترام قواعد العمران:

ففي إطار هذه المهمة جعل القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير مهمة الرقابة على احترام قواعد البناء مسؤولية كل من الولاية والبلدية.

وجاءت صياغة المادة 73 من القانون على سبيل الإمكانية [يمكن للوالي ورئيس المجلس الشعبي البلدي...]، إلا أن التعديل الذي جاء بمقتضى القانون رقم 05/04 المؤرخ في 2004/8/14 المعدل والمتمم للقانون رقم 29/90 عدل مضمون المادة وجعل المسؤولية وجوبية [يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي...].

وقد جعل القانون هذه المرة من البلدية السلطة الإدارية التي يقع على عاتقها مراقبة وفرض احترام قواعد العمران نتيجة استثناء السلطة الولاية.

وإذا كان قانون رقم 29/90 سهل مهمة البلدية نوعا ما بقصر دورها في معاينة المخالفات ورفعها إلى القضاء، فإن قانون رقم 07/94 المؤرخ في 1994/5/18 المتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري وسع اختصاص البلدية بإلغاء مقتضيات المواد 76، 78 من قانون رقم 29/90 وأعطى لرئيس البلدية اختصاص الأمر بالهدم وتنفيذه دون اللجوء إلى القضاء.

أمام هذه المهام الكبيرة والصعبة تتطور بالنتيجة منازعات العمران. فالبلدية خلال ممارسة مهمة فرض احترام قواعد العمران تصدر الكثير من القرارات الإدارية المختلفة، الأمر الذي يزيد من حجم منازعات الإبطال والمسؤولية.

وإذا كان الأمر يبدو واضحا في مجال منازعة الإبطال أين يتعين إثبات أحد عيوب الشرعية المختلفة للحصول على حكم بعدم قانونية القرار الصادر عن البلدية. كما يبدو الأمر بسيطا لما يتعلق الأمر بالفعل الإيجابي، أي حالة صدور قرار، لكن الصعوبة تكون عندما تتعلق الأمر بالموقف السلبي.

فعندما تمتنع البلدية عن التدخل أو اتخاذ القرار الإداري المناسب لمنع خرق قواعد البناء. في هذه الحالة لا يمكن رفع دعوى إبطال ضد الموقف السلبي، إذ يبقى المجال أمام دعوى المسؤولية.

لقد اعتبر القضاء الإداري الفرنسي بأن عدم تدخل الإدارة لفرض قواعد العمران لا يشكل مسلكا خاطئا. وأسس قضائه على أنه لا يوجد أي نص يمنع الإدارة من حق تقدير مدى ملائمة لجوئها إلى القضاء مثلا لطلب تهديم البناء المخالف لقواعد العمران. أي أن الامتناع يندرج ضمن السلطة التقديرية للإدارة.

لكن الكثير من الفقه انتقد اعتبار الموقف السلبي مجرد ممارسة للسلطة التقديرية، لذلك انتقد تأسيس القضاء لمسؤولية الإدارة عن عدم فرض قواعد العمران دون خطأ على أساس الإخلال بمبدأ المساواة أمام الأعباء العام. واعتبر ذلك بمثابة تهرب من مراقبة نشاط الإدارة.

في الجزائر فإن القانون رقم 29/90 سيما المادة 76 منه فتحدثت عن مجرد إمكانية لتدخل البلدية لرفع دعوى أمام القضاء لفرض احترام قواعد العمران، لكن قانون رقم 07/94 جعل رفع تلك الدعوى وجوبيا وجعل تنفيذ الهدم يكون دون اللجوء إلى القضاء عندما يتم البناء عند البناء دون رخصة.

إذن فرض احترام قواعد البناء والعمران مهمة ربطها القانون بموقف إيجابي أي ليس التزام بسيط ببذل عناية وعليه فإن المسؤولية يمكن أن تؤسس على الخطأ الذي لا يرتبط الضرر فيه أن يكون خاصا وغير عادي.

ويعتبر أيضا ميدان التعمير مجال منازعات التعدي، أين قد تلجأ البلدية نتيجة عدم تقدير الوقائع بشكل صحيح لقصور الوسائل والإمكانات المتاحة إلى هدم البناءات.

تأثير توسيع اختصاص البلدية في ميدان العمران على مسؤوليتها

وعليه فإن هذه المسؤوليات الكبيرة التي تزيد من حجم منازعات الإبطال والمسؤولية، فإن البلديات تكون مهددة في ذمتها المالية التي غالبا ما تكون إمكانياتها المالية بسيطة.

لذلك يمكن ربما ومن أجل تخفيف الضغط على البلدية وترك مجال للعمل وليس التردد خوفا من منازعة المسؤولية كل مرة، فإنه لما كانت قواعد العمران تفرض باسم السلطة العامة يكون من المناسب إنشاء صندوق تعويض خاص تدفع منه الأعباء المالية المتولدة عن ممارسة البلديات على المستوى الوطني لمهام فرض احترام قواعد العمران.

ذلك لأن البلديات لم تستطع مسايرة التطور المتسارع لفوضى العمران بالإمكانيات البسيطة المتوافرة، في مقابل المهام الأخرى المنوطة بها في ميادين مختلفة.