دور السلطات المحلية اللبنانية في التصدّي للكوارث الطبيعية

د. ديما غازي الحاوي

إن تطور المجتمعات البشرية وازدهار الصناعة والعمران، وما يرافق ذلك من مخاطر بيئية وطبيعية، أدّى إلى تطور التفكير الإنساني بقصد المحافظة على العنصر البشري. وبدأت الحكومات تأخذ بكل ما هو جديد لمكافحة الكوارث الطبيعية ولمعرفة كيفية التعاطي معها.

إنّ الكارثة الطبيعية هي فاجعة من صنع الطبيعة تتسبّب بخسائر بشرية ومادية فادحة، حيث يصبح الأفراد الناجون منها بحاجة إلى ملجأ وملبس وعناية طبية واجتماعية وسائر ضرورات الحياة اليومية. وتتنوع هذه الكوارث بين فياضانات، هزات أرضية وزلازل، وانفجارات بركانية.

فإذا كانت عملية مكافحة الكوارث الطبيعية في لبنان تدخل في الأساس في صلب واجبات السلطة المركزية المسؤولة عن تأمين حق المواطن بالسلامة العامة، أليس من باب أولى أن تكون هذه المهمة أيضاً من واجبات السلطات المحلية الأساسية وفقاً للمرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ (قانون البلديات)

من أجل مواجهة مخلفات الكوارث الطبيعية، تم إنشاء الهيئة العليا للإغاثة التي تتبع رئاسة مجلس الوزراء، ومهامها متشعّبة[1]، فهي تتولى قبول الهبات المقدمة إلى الدولة لإغاثة المتضررين ووضع الأنظمة اللازمة لاستلامها وتوزيعها. كما تتولى الأعمال الإدارية والمالية والإعدادية، وتقوم بالإحصاءات وجمع المعلومات وتؤمّن الأموال اللازمة لتأمين العمل. وأيضاً، تقوم الهيئة بإقرار نظام مالي لأعمالها وتستعين بمن تشاء من موظفي الإدارات العامة والمؤسسات العامة لهذه الغاية، وتدير شؤون الكوارث على مختلف أنواعها وتكلف لغاية الإغاثة الوزارة المختصة او الأمانة العامة للهيئة القيام بالأعمال التنفيذية الضرورية.

(١) المادة الثانية من القرار رقم ٣٥ تاريخ ١٩٧٦/١٢/١٧، "تأليف هيئة عليا للإغاثة (قبول إستلام وتوزيع المواد الغذائية والحياتية للمتضررين في الحوادث الأخيرة)"، جريدة رسمية عدد (١) تاريخ النشر ١٩٧٧/٢/٢٤.

إن الهيئة العليا للإغاثة لا تتدخل إلا بقرار من مجلس الوزراء على أن يكون مرسوم التكليف واضحاً، وأن يتم تحديد الجهة الملتزمة بالتطبيق وتأمين الاعتمادات المالية اللازمة؛ يتبين أنّ تدخل الهيئة يأتي بصورة لاحقة لوقوع الحادث، ويبقى من الأفضل وجود هيئة أخرى إلى جانب الهيئة العليا للإغاثة، تعمل بموازاتها وتكون مهمتها التصدي لوقوع الكوارث الطبيعية مهما كان نوعها.

عام ٢٠١٠، تمّ إنشاء وحدة إدارة مخاطر الكوارث لدى رئاسة مجلس الوزراء من خلال مشروع تعزيز قدرات الحكومة اللبنانية في الحدّ من مخاطر الكوارث، من وقاية واستعداد وإستجابة وتعافٍ من هذه الكوارث، وذلك بالشراكة بين الحكومة وبرنامج الأمم المتحدة الإنمائي.

في الأيام العادية، تقوم الوحدة بإعداد استراتيجيات وطنية للحدّ من مخاطر الكوارث وتطوير خطط الطوارئ لمواجهة الكوارث والعمل على تحسين أنظمة الإنذار المسبق، كما أنها أنشأت غرف عمليات في محافظات عديدة ترتبط بغرفة العمليات الوطنية في مقر رئاسة مجلس الوزراء عبر شبكة إلكترونية.

أما في خلال الكوارث الطبيعية، فتتولى وحدة إدارة الكوارث تلقي الإتصالات بحدوث أية أزمة طبيعية والتعميم على الهيئات المعنية كافة باتخاذ التدابير اللازمة لمواجهتها. كما أنها تقترح القرارات المناسبة للتصدي للكوارث بالتنسيق مع الجهات المعنية، وتقوم الوحدة أيضاً بتعميم النداء الإنساني لإدارة الكارثة مع الدول والهيئات الدولية، ثم تقيّم نتائج التدخل بعد العمليات وتقترح التدابير التي تحسّن الأداء.

لقد صدر تعميم[٢] عام ٢٠١٩ إلى جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات واتحادات البلديات والمجالس والهيئات بشأن التعاون مع وحدة إدارة مخاطر الكوارث، والحدّ منها لدى رئاسة مجلس الوزراء. في هذا الإطار، صدر عن رئيس مجلس الوزراء القرار رقم ٢٠١٣/٤١ تاريخ ٢٠١٣/٢/١٨ المتعلق بإنشاء لجنة لدى رئاسة مجلس الوزراء لتنسيق عمليات مواجهة الكوارث والأزمات الوطنية، والقرار رقم ٢٠١٨/٦٨ تاريخ ٢٠١٨/٦/١٢ المتعلق بتشكيل اللجنة الوطنية لوضع خطط الطوارئ لمواجهة الكوارث على أنواعها، ولما للتعاون والتنسيق بين المعنيين كافة، من أهمية قصوى لتدارك أخطار الكوارث والاستعداد لها ومواجهتها.

بالإضافة إلى ذلك، إن المديرية العامة للدفاع المدني[٣] تؤدي دوراً مهماً في خلال أزمات الكوارث الطبيعية؛ فهي تتألف من مصلحة الديوان، وحدة شؤون الطبابة، وحدة التجهيز والآليات وإدارة اللوازم، الوحدة الفنية، وحدة الخدمة والعمليات، وحدة العديد والتدريب، كما تتألف أيضاً من ثماني وحدات إقليمية.

تتولى وحدة الخدمة والعمليات إدارة وتنفيذ العمليات الميدانية وإعداد الخطط اللازمة لمواجهة الحالات المنصوص عليها في المادة الثالثة من المرسوم الاشتراعي رقم ٥٠[٤]

---

(٢) تعميم رقم ٣ تاريخ ٢٠١٩/١/٢٢، "تعميم إلى جميع الإدارات العامة والمؤسسات العامة والبلديات واتحادات والمجالس والهيئات بشأن التعاون مع وحدة ادارة مخاطر الكوارث والحد منها لدى رئاسة مجلس الوزراء"، جريدة رسمية عدد ٥ تاريخ النشر ٢٠١٩/١/٣١ ص ٢٤٢.

(٣) مرسوم رقم ٣٧٤١ تاريخ ٢٠١٨/١٠/٩، المتعلق "بتنظيم المديرية العامة للدفاع المدني وتحديد ملاكها وشروط التعيين الخاصة ببعض وظائفها"، جريدة رسمية عدد ٤٥، تاريخ النشر ٢٠١٨/١٠/١٨، ص ٥٠٩٦ - ٥١١١.

(٤) تنص المادة الثالثة من المرسوم الإشتراعي رقم ٥٠ تاريخ ١٩٦٧/٨/٥ المتعلق بنظام وتنظيم الدفاع المدني على ما يلي:

تاريخ ١٩٦٧/٨/٥ المتعلق بنظام الدفاع المدني وتنظيمه، وتتألف وحدة الخدمة والعمليات من شعبة العمليات المركزية، شعبة العمليات الخاصة وشعبة خبراء الحرائق.

تتولى شعبة العمليات المركزية[٥] إدارة غرفة عمليات تغطي نطاق عمل الدفاع المدني على الأراضي اللبنانية والمياه الإقليمية جميعاً، وتلقي المعلومات عن الحوادث والكوارث التي تستدعي تدخل الدفاع المدني. أما شعبة العمليات الخاصة[٦]، فتتولى مساندة جميع الوحدات العملانية للدفاع المدني كافة، براً وبحراً وجواً، في الأعمال التي تستدعي السرعة في التدخل وإعداد المخططات العملانية لمواجهة الحالات الآنية والمستقبلية التي تتطلب تدخل الدفاع المدني.

في الواقع، إنّ مفهوم السلامة العامة لم يكن مألوفاً إلا بعد الزلازل والهزات الأرضية التي أصابت موخراً تركيا وسوريا ومن بينها لبنان. في هذا الإطار، نطرح السؤال الآتي: ما هو دور السلطات المحلية في التصدي للكوارث الطبيعية وما هي مسؤولياتها في هذا الشأن؟

تكتسب اللامركزية معاني متعددة وذلك وفقاً للسياقات التاريخية والسوسيولوجية والثقافية المتنوعة. واللامركزية الإدارية التي تشكل الثقل الموازن للمركزية، كما عبّر عنها العميد موريس أوريو، هي حركة ذات أصل وطني ودستوري تسعى إلى أن تعيد للأمة أجهزة الإدارة المحلية والهيئات الإدارية الخاصة؛ حيث يظهر عدد من الأشخاص الإداريين المستقلين الذي يتمتعون إلى جانب السلطة المركزية بحق اتخاذ القرارات الإدارية، على أن يبقوا خاضعين لإشرافها[٧].

في القانون الإداري الفرنسي، تتمثل اللامركزية الإقليمية بإعطاء مجموعة المواطنين القاطنين على رقعة جغرافية محددة الشخصية المعنوية، والإيكال إليهم إدارة مجموع الشؤون المشتركة فيما بينهم، ومنحهم الصلاحيات اللازمة للقيام بأعمال إدارية عامة. وتتجسد اللامركزية المرفقية بمنح بعض المرافق العامة الشخصية المعنوية لإدارتها وإشباع الحاجات العامة في إطار تأمين النفع العام مع ما يستلزم ذلك من استقلال مالي وإداري. وفي كلتا الحالتين تُمارس تلك الهيئات اللامركزية،

"يتناول الدفاع المدني: أولاً: في السلم: تحقيق الوسائل اللازمة لعمله وتعهدها واستعمالها – اعلام الأهلين وتوجيههم وارشادهم واجراء التدريب والتمارين اللازمة. ثانياً: في الأزمات: اتخاذ التدابير المنصوص عنها في المراسيم التنظيمية وتعليمات التطبيق. أ- تلقائياً: في حالة الحرب أو في حالة خطر الحرب - في حالة الطوارئ - في حالة القصف بالقنابل أو تعرض الأراضي اللبنانية لأخطار الأسلحة النووية أو حلول نكبة طبيعية. ب- بقرار من الحكومة في سائر الحالات، جريدة رسمية عدد ٦٥، تاريخ النشر ١٩٦٧/٨/١٤، ص ١٢٥٤ - ١٢٥٨.

(٥) الفقرة الأولى والثانية من المادة ١٩ من المرسوم رقم ٣٧٤١، مرجع سابق.

(٦) الفقرة الأولى والثانية من المادة ٢٠ من المرسوم رقم ٣٧٤١، مرجع سابق.

- «La decentralisation administrative, qui constitue le contrepoids de la centralisation,est, avons-nous dit, un mouvement d'origine nationale et constitutionnelle: il tend à restituer à la nation les organes de l'administration locale et des administrations spéciales; par ce faire, tout en laissant subsister un contrôle du gouvernement central de l'Etat, il tend à la création de centres d'administration publiques autonomes où la nomination des agents provident du corps électoral de la circonscription et où ces agents forment des agences collectives ou des assemblées participant au pouvoir exécutif»: Maurice Hauriou, Précis de Droit administratif et de droit public, Sirey, Paris,1921, page 109.

(٧) عبد اللطيف قطيش، النظرية العامة للمؤسسات العامة في الفقه والإجتهاد، منشورات الحلبي الحقوقية، ط١، بيروت ٢٠١٣، ص. ١٥٨.

الإقليمية والمرفقية أنشطتها تحت وصاية السلطة المركزية ورقابتها، فالاستقلال والوصاية ثنائيان لا ينفصلان[٨].

"تقوم اللامركزية الإقليمية أو المحليّة في لبنان على مستوى البلدية، علماً أن نظام الإدارة المحلية ليس حديث العهد في لبنان، فهو يعود إلى ما قبل تأسيس دولة لبنان الكبير.

وتُعتبر بلدية دير القمر، التي أُنشئت بقرار صادر عن متصرف جبل لبنان داوود باشا في ١٨ آب ١٨٦٤، هي أول بلدية عرفها لبنان، وقد عيّن المتصرف لهذه البلدية مجلساً مهمته الاهتمام بإصلاحات البلدة ونظافتها وأعمال الريّ فيها."[٩]

في عهد الاستقلال، صدر المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨[١٠] تاريخ ٠٦/٣٠/ ١٩٧٧، المعدّل بالقانون رقم ٦٦٥[١١] تاريخ ١٩٩٧/١٢/٢٩، الذي عرّف البلدية وحدد كيفية إنشائها وجهازها الذي يتألف من سلطتين تقريرية وتنفيذية، و أشار إلى أنواع الرقابة التي تُفرض على قرارات البلدية، ونظامها الإداري والمالي، كما تناول التنظيم المتعلق بإتحاد البلديات، التي تحتل مكانة هامة في فرنسا فيما يتعلق بمجالات إختصاصها وميزانياتها ومواردها البشرية، وقد تم إنشاؤها بموجب قانون بتاريخ ٢٢ آذار ١٨٩٠[١٢].

إن البلدية ضرورة وطنيته، فالسلطة المركزية مهما تشعبت أجهزتها لا يسعها إلا بصعوبة أن تتصل مباشرة بجميع أبناء الوطن في مختلف المحافظات والأقضية والمدن والقرى، كذلك مهما تشعبت مهامها أيضا"، لا يسعها إلا بعناء أن تؤمن كل الحاجات العامة لا سيما المحلية البحتة التي قد تتباين بين بلدة وأخرى نتيجة للمعطيات الجغرافية وللعادات والتقاليد. من هنا كانت الحاجة إلى هيئة محلية تعيش على مقربة من المواطنين، بل تعايشهم وتنبثق منهم؛ ولهذا السبب، فإن البلدية كإدارة

---

(٨) في النظام الإنكليزي، إن الهيئات اللامركزية تتمتع بسلطة كبيرة من داخل نطاق صلاحياتها، ولا تخضع إلا لرقابة ضئيلة يتولاها كل من البرلمان والقضاء والحكومة؛ للبرلمان الإنكليزي أن يُعدّل نظام الإدارة اللامركزية سواء بالعمل في توسيعها أو تضييقها، وللقضاء أن يُلزم تلك الهيئات على إحترام القانون والعمل في دائرته إذا ما خالفته. وللحكومة المركزية الإنكليزية أيضاً رقابة يُمكن أن تظهر في صور متنوعة: يحقّ للحكومة الطعن في أعمال الهيئات المخالفة للقانون، ويُسمح لها أيضاً التفتيش عن أعمال الهيئة اللامركزية وإسداء النصح والإرشاد وتقديم التقارير السنوية عن هذه الأعمال التي يتوقف عليها مبلغ المكافئات التي تمنحها الخزانة العامة للهيئات المحلية؛ كما يعود لها، بناءً على تفويض من البرلمان سلطة إصدار القرارات الإدارية التنظيمية للهيئات اللامركزية، وحق الإشراف على تلك الهيئات عند التصرف في الأملاك البلدية أو لدى عقد القروض، حيث تظهر الرقابة لدى إشتراط ضرورة تصديق الحكومة المركزية على بعض أعمال الهيئات اللامركزية: محي الدين القيسي، القانون الإداري العام، منشورات الحلبي الحقوقية، ٢٠٠٧، ص. ٢٩-٣٠.

(٩) طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية والوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت-لبنان،٢٠٠٣، ص. ٤٢٧.

(١٠) قانون البلديات الصادر بموجب المرسوم الاشتراعي رقم ١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠، جريدة رسمية عدد ٢٠، تاريخ النشر ١٩٧٧/٧/٧ ص ١٩ - ٤١.

(١١) قانون رقم ٦٦٥ تاريخ ١٩٩٩/١٢/٢٩، المتعلق بالتعديلات على بعض النصوص في قانون انتخاب أعضاء مجلس النواب و قانون البلديات و قانون المختارين، الجريدة الرسمية عدد ٥٩، تاريخ النشر ١٩٩٩/١٢/٣٠ ص ٤١٦٥-٤١٧٤.

(١٢) - «En France, les sindicats de communes occupant une place importante au regard de leur champs de compétences, de leurs budgets et de leurs moyens humains. Créée par la loi du 22 mars 1980, cette institution est ourtant d'emblée limitée aux politiques sociales et destinée à mettre en place des actions d'assistance sur un périmètre large, idéalement à base cantonale.»: David Gueranger et Francois-Mathieu POUPEAU, Les syndicats de communes en France: resistance ou declin annonce? Revue française d'administration publique RFAP, N. 172, 2019, P. 877.

عامة محلية هي امتداد للإدارة العامة المركزية[١٣].

يبدو واضحا" أن البلديات هي هيئات محلية منتخبة تتمتع بالشخصية المعنوية، حيث أقرت المادة الأولى من قانون البلديات الصادر بالمرسوم الإشتراعي رقم ٧٧/١١٨ تاريخ ١٩٧٧/٠٦/٣٠ للبلدية بالشخصية المعنوية. فقد نصّت على أن "تتمتع البلدية بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي والإداري في نطاق هذا القانون"؛ والشخصية المعنوية هي الأهلية والقدرة على اكتساب الحقوق وتحمل الموجبات (كما ذكرنا سابقا")، فيكون للبلدية إذاً كافة الحقوق كلها، ويترتب عليها الالتزامات كلها، التي تنشأ نتيجة تمتعها بهذه الشخصية المستقلة عن شخصية الدولة، فيكون لها مثلا" الحق في أن تستملك وتشتري وتبيع وتقبل الهبات وتُنشئ العقود وتتقاضى أمام المحاكم الخ.. ومن الجدير ذكره أن الاعتراف بالشخصية المعنوية هو للبلدية ذاتها، أي للوحدة الإقليمية، وليس للمجلس البلدي فيها[١٤].

بناءً عليه، تُمارس البلدية في لبنان وظيفتها الإدارية على المستوى المحلي بإستقلال مالي و إداري، و قد منحها القانون سلطة تقريرية وسلطة تنفيذية، حيث أناط السلطة التقريرية بالمجلس البلدي، والسلطة التنفيذية برئيس البلدية، ما عدا بلدية بيروت حيث يُمارس المحافظ فيها السلطة التنفيذية[١٥].

إن استقلال البلدية في اتخاذ القرارات الإدارية يفترض وجود جهاز إداري خاص تابع لها يتولى تنفيذ هذه القرارات؛ والاستقلال المالي عنصر أساسي في تحقيق اللامركزية الإقليمية، لأنه يُمكّن المجالس البلدية من القيام بالأعباء الملقاة على عاتقها، ومن تنفيذ المشاريع الموجبة.

علاوة على ذلك، إن الاستقلالية الممنوحة للبلدية هي استقلالية محدودة لأنها تخضع لرقابة متعددة الأوجه عند قيامها بصلاحياتها ومنها: الرقابة الإدارية الممارسة من قبل وزير الداخلية والبلديات[١٦] والمحافظ والقائمقام، ورقابة مجلس الخدمة المدنية، والتفتيش المركزي؛ ومنها أيضا" الرقابة القضائية الممارسة من قبل القضاء العدلي والإداري وديوان المحاسبة، وشبه القضائية الممارسة من قبل هيئة القضايا وهيئة التشريع والاستشارات في وزارة العدل، ومن قبل الهيئة العليا للتأديب، ولجنة الاعتراضات على الرسوم البلدية. بالإضافة إلى الرقابة المالية التي تمارسها وزارة الداخلية عبر المراقب المالي و مدقق الحسابات، و ديوان المحاسبة بصورة مسبقة بالنسبة إلى نفقات البلدية وواردتها، وبصورة مؤخرة حيث

(١٣) خطار شبلي، دراسات مالية و إقتصادية و صفحات من حياته، المنشورات الحقوقية صادر ١٩٩٤، ص ٦٧.

(١٤) محيي الدين القيسي، مرجع سابق، ص. ٥٨.

(١٥) تمتد مسألة التداخل بين سلطة المحافظ و رئيس البلدية في بيروت جذورها إلى زمن الانتداب الفرنسي حيث ارتأت سلطات الانتداب عام ١٩٢٤ تمييز بيروت أسوة" بالعاصمة الفرنسية باريس، فعينت لها رئيس مجلس بلدي برتبة محافظ، ثم قرر الفرنسيون في العام ١٩٤١ جعل بيروت "مدينة ممتازة" و منح المحافظ صفة رئيس البلدية بصلاحيات تنفيذية مطلقة. في العام ١٩٥٢، صدر قانون جديد للبلديات كان بمثابة تكريس للامر الواقع و بقيت هذه الذهنية مهيمنة رغم تبدل القوانين. جورج سعد، جورج سعد، القانون الاداري العام و المنازعات الادارية، الجزء الاول، منشورات الحلبي الحقوقية، الطبعة الاولى، ٢٠١١ ص ٩٢.

(١٦) أُلغيت وزارة الشؤون البلدية والقروية المحدثة بالقانون رقم ١٩٧ تاريخ ١٨ شباط ١٩٩٣، وأُلحقت المديرية العامة للشؤون البلدية والقروية التابعة للوزارة الملغاة بجميع أجهزتها ووحداتها وملاكها بوزارة الداخلية والبلديات وذلك بموجب القانون رقم ٢٤٧ تاريخ ٢٠٠٠/٠٨/٠٧: الجريدة الرسمية عدد ٣٥، تاريخ النشر ٢٠٠٠/٠٨/١٤ ص. ٣٢١٨.

تشمل تقدير المعاملات المالية. مبدئيا"، إن قرارات المجلس البلدي نافذة بحد ذاتها، باستثناء تلك التي أخضعها القانون بصورة حصرية، لسلطة الرقابة الإدارية، أي لسلطة الوصاية[١٧].

تنص المادة ٧٤ من قانون البلديات الصادر بتاريخ ١٩٧٧/٦/٣٠ على صلاحيات رئيس السلطة التنفيذية؛ سوف نشير إلى تلك الصلاحيات المتعلقة بالحفاظ على السلامة العامة وهي:

أولاً، يتولى رئيس البلدية المحافظة على الراحة والسلامة والصحة العامة بشرط أن لا يتعرض للصلاحيات التي تمنحها القوانين والأنظمة لدوائر الأمن في الدولة.

ثانياً، يقوم رئيس البلدية ببعض الأعمال والإجراءات المستعجلة المتعلقة بالصحة والسلامة العامة والمواصلات والآليات والتشريفات والاستقبالات على أن تُعرض فيما بعد على مراقبة المجلس البلدي.

ثالثاً: يؤمن رئيس السلطة التنفيذية توزيع المساعدات اللازمة لإعانة ضحايا الآفات والنكبات كالحريق وطغيان المياه والأعراض الوبائية او السارية.

رابعاً، يهتم رئيس البلدية باستدراك أو منع ما من شأنه أن يمس الراحة والصحة العامة.

تجدر الإشارة إلى أن إنهيار المباني وتصدّعها جرّاء الكوارث الطبيعية من شأنه أن يهدّد السلامة العامة، لذلك نرى من الأهمية بمكان الإشارة إلى صلاحيات رئيس السلطة التنفيذية فيما يتعلق بالبناء وفقاً لقانون البلديات، لقانون البناء ولقانون المديرية العامة للتنظيم المدني.

وفقاً لقانون البلديات، تنص المادة ٧٤ الآنفة الذكر على صلاحيات رئيس السلطة التنفيذية بالنسبة إلى موضوع البناء حيث يتولى إعطاء رخص البناء ورخص السكن وإفادات إنجاز البناء لإدخال الماء والكهرباء والهاتف بعد موافقة الدوائر الفنية. كما يقوم بتطبيق احكام القوانين المتعلقة بتسوية مخالفات البناء، ويتولى القيام بهدم المباني المتداعية وإصلاحها على نفقة أصحابها وفقاً لأحكام قانون البناء.

بالعودة إلى قانون البناء، يخضع تشييد وتحويل وترميم وتجديد الأبنية للحصول على رخصة مسبقة بالإستناد إلى موافقة الإدارات الفنية المختصة، ويجب أن تكون موقعة من المهندس المسؤول وفقاً لأنظمة مزاولة المهنة؛ يمنح هذه الرخصة داخل النطاق البلدي رئيس البلدية، أما خارج النطاق البلدي، فيمنحها المحافظ أو القائمقام"[١٨].

يجب التقيد في إعطاء الرخصة المسبقة بالتخطيطات والأنظمة النافذة بتاريخ منح الرخصة خاصةً فيما يتعلق بالتنظيم المدني والصحة والسلامة العامة[١٩]. لا يجوز

---

(١٧) في فرنسا، تمّ تخفيف سلطة الوصاية على السلطات المحلية بموجب صدور قانون تاريخ ١٩٨٢/٣/٢، وفقا" لما يلي:
"Les nouvelles modalités du contrôle des actes des autorités locales sont en principe exclusives des "pouvoirs de tutelle" qui étaient l'apanage des anciens prefets. Le système mis en place avec la loi du 2 mars 1982 se traduit, on l'a vu par la disparition des pouvoirs d'approbation préalable et d'annulation: desormais l'entrée en vigueur des actes est immédiate, ils sont exécutoires d'eux mêmes, et le contrôle ne peut intervener qu'à postériori.": Michel Reydellet, Le nouveau contrôle des actes des collectivités locales ou la suppression des tutelles, Préface de Charles Debbasch,ECONOMICA,PARIS,1985 P 133.

(١٨) المادة الأولى من القانون رقم ٦٤٦ تاريخ ٢٠٠٤/١٢/١١، المتعلق "بتعديل المرسوم الإشتراعي رقم ١٤٨ تاريخ ١٩٨٣/٩/١٦ (قانون البناء)"، جريدة رسمية عدد ٦٦، تاريخ النشر ٢٠٠٤/١٢/١٦ ص ١٢٠٠٧.

(١٩) الفقرة الأولى من المادة ٤ من القانون رقم ٦٤٦، مرجع سابق.

المباشرة بأعمال البناء أو بأعمال الهدم أو التسويات الترابية الممهدة للبناء أو الأعمال المستثناة من الرخصة إلا بعد الحصول على الرخصة والتصريح حسب الأصول القانونية ودفع الرسوم المتوجبة قانوناً[٢٠].

أما المديرية العامة للتنظيم المدني، فتُعد تصاميم وأنظمة تنظيم المدن والقرى، التي تُعرض على المجالس البلدية المختصة لإبداء رأيها فيها وفقاً لقانون البلديات خلال مهلة شهر من تاريخ عرضها عليها؛ وإذا انقضت المدة دون إبداء الرأي، اعتبرت موافقة حُكماً. ثم تُعرض التصاميم والأنظمة بعد ذلك على المجلس الأعلى للتنظيم المدني الذي يمكنه تعديلها، ويحل المحافظ أو القائمقام محل المجلس البلدي في القرى التي ليس فيها بلديات[٢١].

في الحقيقة، نجد إختلافاً في وجهات النظر حول العلاقة بين البلديات والمجلس الأعلى للتنظيم المدني، حيث يرى بعض القيمين على العمل البلدي ان المخططات التوجيهية تسقط أحياناً من قبل التنظيم دون أخذ رأي البلديات وملاحظاتها. وعادةً ما يُعطى المخطط التوجيهي إلى البلدية، التي لديها الصلاحية لمدة شهر لتسجيل ملاحظاتها عليه، وإن لم تفعل، في خلال المهلة المعنية، يُحول المخطط إلى المجلس الأعلى للتنظيم المدني، ثم يتم توقيعه من قبل رئاسة مجلس الوزراء ويصبح نافذاً.

ومن الجدير ذكره أن صلاحية اتخاذ قرار ضم الطرق الناتجة عن إفراز العقارات إلى المالك العام، كانت قبل تعديل المادة الأولى من القانون رقم ٨٩/٣[٢٢] من اختصاص رئيس السلطة التنفيذية في البلدية، دون موافقة المجلس البلدي الذي إكتسب هذه الصلاحية لاحقاً بموجب القانون رقم ٢٠٠١/٣٨٨[٢٣] تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٤. هذا بالإضافة إلى أنّ هذه المادة الآنفة الذكر، لم تكن تشترط أية موافقة للمجلس الأعلى للتنظيم المدني[٢٤]، في حين أن هذه الوافقة أصبحت واجبة بعد تعديل المادة المذكورة[٢٥].

يتبيّن من خلال ما تقدم أنه من واجب البلديات أن تقوم بالكشف الدوري على الأبنية الواقعة ضمن نطاقها البلدي والتأكد من انها قد بُنيت بالاستناد إلى تراخيص مسبقة والتقيدُ التام بشروط إنشاء المباني على أساس مقاومة أشد الزلازل. كذلك، من الضروري التشدد من قبل التنظيم المدني بالنسبة إلى مواصفات

(٢٠) الفقرة الثالثة من المادة ٤ من القانون رقم ٦٤٦، مرجع سابق.

(٢١) المادة ١١ من المرسوم الإشتراعي رقم ٦٩ تاريخ ١٩٨٣/٩/٩، قانون التنظيم المدني، جريدة رسمية عدد ٣٨، تاريخ النشر ١٩٨٣/٩/٢٢ ص ٨٩٢ - ٩٠٤.

(٢٢) قانون رقم ٣، "ضم الطرق الناتجة عن إفراز العقارات إلى الملك العام"، جريدة رسمية عدد ٢، تاريخ النشر ١٩٨٩/١/١٢ ص ٣.

(٢٣) قانون رقم ٣٨٨ تاريخ ٢٠٠١/١٢/١٤، المتعلق بتعديل القانون رقم ٨٩/٣ السابق الذكر، جريدة رسمية عدد ٦٣، تاريخ النشر ٢٠٠١/١٢/٢٤، ص ٥٧٦١ - ٥٧٦٢.

(٢٤) نصت المادة الأولى من القانون رقم ٨٩/٣ على انه "يمكن للسلطات العامة (الإدارات العامة، المصالح المستقلة، البلديات) ان تضم مجاناً إلى الملك العام، الطرق الخاصة الناتجة عن افراز العقارات وذلك بعد التنفيذ النهائي في امانة السجل العقاري. يتم الضم بقرار من رئيس الإدارة العامة او رئيس السلطة التنفيذية في المصالح المستقلة والمجالس البلدية وذلك بعد موافقة المجلس الأعلى للتنظيم المدني"، مرجع سابق.

(٢٥) مجلس شوى الدولة، ثرار رقم ٢٠٠٤/٣٨٤ - ٢٠٠٥ تاريخ ٢٠٠٥/٤/٤، رقم المراجعة ٢٠٠٣/١١٤٢٩: انطوان الناشف، موسوعة العمل البلدي، الطعون البلدية لانتخابات ٢٠١٠، الجزء الثاني، الغزال للنشر - لبنان، الطبعة الأولى، ٢٠١٢، ص ٢٤٨ - ٢٤٩.

الزلازل الأبنية التي ستُقام، والتنسيق مع البلديات لإجراء الصيانة اللازمة للأبنية المتصدعة لأن موضوع هذه الأبنية يتصل مباشرةً بملف السلامة العامة.

بالنسبة إلى موضوع التعويض عن الأضرار المادية الناتجة عن الكوارث الطبيعية وخاصةً الزلازل والهزات الأرضية، يبلّغ المواطنون البلديات عن الأضرار، التي بدورها تُجري كشفاً وتضع تقاريرها ثم ترفعها إلى وزارة الداخلية التي تتواصل مع الهيئة العليا للإغاثة. إذاً، إنّ الحلّ الأفضل يكون بالشراكة بين المديرية العامة للدفاع المدني، الهيئة العليا للإغاثة، التنظيم المدني، وزارة الداخلية والبلديات، نقابة المهندسين، البلديات والمواطنين، أي عبارة عن تعاون بين السلطة المركزية والسلطات المحلية والمجتمع المدني من أجل التصدي للكوارث الطبيعية.

كما نرى بضرورة تحسين الممارسة فيما يتعلق بإدارة مخاطر الكوارث على الصعيد الوطني والمحلي، أي اعتبار الكوارث الطبيعية أولوية قائمة على قاعدة مؤسساتية صلبة على مستوى الدولة والبلديات.

من الممكن أيضاً لرؤساء البلديات أن يؤدوا دوراً قيادياً من خلال إطلاق المبادرات التي تساعد في مواجهة الكوارث الطبيعية، انطلاقاً من فكرة أن بناء القدرات على المستوى المحلي يُعتبر الأساس لبناء القدرات على المستوى الوطني.

وأخيراً، نقترح إرساء صناديق مخصصة للوقاية من الكوارث الطبيعية لدعم دور البلديات في تكليف متخصصين من اجل القيام بعملية مسح شاملة لجميع البنى التحتية ضمن النطاق البلدي.