

محضر اجتماع
لجنة التخطيط الاستراتيجي والتنمية المستدامة
والنقل والبنية التحتية والتهيئة العمرانية
عدد 11

* تاريخ الاجتماع: الأربعاء 24 جانفي 2024

* جدول الأعمال:

- الاستماع إلى السيدة وزيرة التجهيز والإسكان حول مشروع قانون يتعلق بالبنائيات المتداعية
للسقوط (عدد 2023/38).

* الحضور:

- الحاضرون: 09

- المعتذرون: 01

- الحاضرون من غير أعضاء اللجنة: 05

* رفع الجلسة: الساعة 13 و45 دق

* افتتاح الجلسة: الساعة 10 و10 دق



1. مداولات اللجنة:

عقدت لجنة التخطيط الاستراتيجي والتنمية المستدامة والنقل والبنية التحتية والتهيئة العمرانية جلسة يوم الأربعاء 24 جانفي 2024 خصّصتها للاستماع إلى السيدة وزيرة التجهيز والإسكان حول مشروع القانون المتعلق بالبنائات المتداعية للسقوط (عدد 38-2023).

وفي بداية الجلسة، ذكّرت السيدة الوزيرة بأن تنقيح بعض النصوص القانونية أو إصدار نصوص جديدة تخص مشاغل راهنة ومستعجلة يُعتبر من الآليات الأساسية التي تساهم في تخطي الإشكاليات والتعطيلات التي تُعيق مسار التنمية بصفة عامة ومسار الاستثمار بصفة خاصة.

وأبرزت الأهمية التي أولتها الوزارة لهذا المشروع، حيث تطلّب آجالا طويلة ومجهودات كبيرة لإعداده بالتنسيق مع مختلف الهياكل ذات الصلة قبل عرضه على أنظار مجلس نواب الشعب. وأوضحت أنه يبيّن كل ما يتعلق بمسؤوليات صيانة البنائات المتداعية للسقوط وتأهيلها واثمينها أو تعويضها ببنائات جديدة ذات طاقة استيعاب أوفر وخدمات أكبر أو كذلك إنجاز عمليات جماعية في شكل تدخلات عمرانية بهدف استصلاح الأحياء السكنية القديمة وتهذيبها وتطويرها. كما أكدت أن هذا التشريع الجديد سيكون له الأثر الإيجابي على قطاعي الإسكان والتهيئة العمرانية بصفة خاصة ومباشرة وعلى دفع التنمية بعدد كبير من الولايات.

ثم قدّمت السيدة الوزيرة تقريرا مرفقا بعرض مرئي توثيقي لخصت من خلاله أبرز مراحل إعداد مشروع هذا القانون الذي طال انتظاره والفلسفة التي بُني عليها والحلول التي يقترحها لمعالجة وضعية البنائات المتداعية للسقوط. وأفادت أن البنائات المتداعية للسقوط تمثّل جزءا هاما من الرصيد السكني القائم، خاصة في المدن الكبرى، حيث أفرز التعداد العام للسكان لسنة 2014 أن الرصيد السكني القائم يعدّ حوالي 3,3 مليون وحدة سكنية 6% منها مبنية قبل سنة 1956 (حوالي 28% منها بتونس الكبرى). وأظهرت الإحصائيات الأولية أن عددا هاما من هذه البنائات (ما يناهز 5000 عقارا حسب المعايير الميدانية الأولية) أصبحت متداعية للسقوط وتهدد سلامة المارة والمتساكنين والأجوار بسبب قدمها وعدم صيانتها.

وبيّنت أنّ مشروع القانون المعروض يهدف إلى سنّ أحكام تتعلق بالبنائات المتداعية للسقوط وضبط الشروط والصيغ وطرق التدخل سواء بها مباشرة أو في إطار عمليات جماعية لإعادة البناء والتجديد واستصلاح وتهذيب الأحياء القديمة، مبرزة أن هذا المشروع يركز بالأساس على ثلاثة أفكار جوهرية وهي: استباق الكارثة قبل وقوعها، والموازنة بين الحقّ في الحياة وأسباب العيش الكريم وحقّ الملكية المنصوص عليه في الدستور، إلى جانب أن المالك والبلدية والدولة مُطالبون في مواجهة البناية المتداعية للسقوط بتحقيق نتيجة وليس ببذل عناية فحسب.



وذكرت السيدة الوزيرة أن التعامل مع هذا الرصيد العقاري القديم إلى حدود الشروع في إعداد مشروع هذا القانون تم في فترة أولى بالاعتماد على عدد من الآليات القانونية المتاحة قبل أن يتم تعويضها بالأحكام الجاري بها العمل حاليا والتي تضمنها القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية، مؤكدة أنه تم التدقيق والحرص على ألا يتعارض مشروع القانون المقترح مع أحكام المجلة في كل ما له صلة بالبنائيات المتداعية للسقوط.

وأوضحت أنه قد تبين، من خلال الممارسة، أن تفعيل الآليات القانونية الحالية بقي دون المأمول وذلك للأسباب العديدة التالية:

- التخوف من الانعكاسات الاجتماعية للتدخل بالإخلاء أو الهدم في ظل غياب تصورات وبرامج معدة مسبقا لإعادة الإيواء أو التعويض أو إعادة البناء،
- صعوبة تحديد هوية المالك لتعقد الوضعية الاستحقاقية للبنائيات،
- عدم وضوح الرؤية أمام المتصرف البلدي حول كيفية التعامل مع هذه الوضعيات إن كان بالإمكان أن يكون التدخل تلقائيا في إطار سلطة الضبط الإداري أو أنه يستلزم إذنا قضائيا،
- غياب تقاليد في التعامل الفني مع هذه الوضعيات التي تستدعي توظيف مبالغ مالية هامة ورصيد بشري يفوق قدرات الجماعات المحلية أو المالك،
- الصعوبات التي تعترض المالك في إخلاء العقار من الشاغلين،
- التعقيدات الإدارية في الحصول على رخصة الهدم،
- غياب إحصائيات دقيقة لهذا الرصيد العقاري وغياب برامج لمتابعته،
- غياب تعامل تدريجي ومرحلي مع هذه الوضعية، منذ الاستقلال، في ظل التركيز الكلي على الإحداثيات الجديدة مما أدى إلى تضخم عدد البنائيات المهتدة بالسقوط وإلى تعمس مهمة التدخل من قبل الجماعات المحلية،
- غياب مساندة واضحة من الدولة للبلديات لمواجهة هذه الظاهرة في إطار عمليات جماعية باستثناء بعض البرامج المحدودة على غرار برنامج "الوكايل"،
- غياب تحميل المسؤولية الفردية للمالك على مستوى الآليات المعمول بها وبالتوازي غياب مساندة لهذا الأخير في مجهوداته الزامية إلى تحديث عقاره أو صيانتها وتشريكه فعليا في برامج الجماعات المحلية لمواجهة هذه الظاهرة،



- فشل منظومة نقابات المالكين في العمارات والمركبات السكنية في صيانة وتعهد البنائيات مما أدى إلى تزايد وتيرة اهتراء الرصيد العقاري القائم وخاصة أملاك الأجانب،
- عدم توفر الوعي بأهمية القيام بعمليات الصيانة الدورية للبنائيات القديمة والجديدة على حدّ السواء مما أدى إلى تزايد عدد البنائيات المتداعية للسقوط، سنة بعد سنة،
- غياب منظومة تشريعية شاملة قادرة على معالجة هذه الظاهرة وعلى تحديد مسؤوليات جميع المتدخلين (المالك والشاغل والبلدية والدولة).

وبخصوص المنهجية التي تمّ اعتمادها لوضع أسس مشروع هذا القانون ومضامينه، أكدت الوزيرة أن إعداده تمّ بالتنسيق مع مختلف المؤسسات والهيكل العمومية ذات الصلة (وكالة التهذيب والتجديد العمراني، الشركة الوطنية العقارية للبلاد التونسية، وشركة النهوض بالمساكن الاجتماعية والإدارات المركزية والجهوية لوزارة التجهيز والإسكان). فبالإضافة إلى رئاسة الحكومة (مصالح مستشار القانون والتشريع) وعديد الوزارات (أساسا العدل والشؤون الاجتماعية والداخلية وأملاك الدولة والشؤون العقارية والمالية والشؤون الثقافية) (المعهد الوطني للتراث) والاقتصاد والتخطيط) والجماعات المحلية (بلدية تونس، بلدية سوسة، بلدية صفاقس وبلدية بنزرت)، تمّ تشريك عديد الهيئات المهنية ذات الصلة بهذا المشروع في بلورة نصّه النهائي، على غرار عمادة المهندسين وهيئة المهندسين المعماريين والغرفة النقابية الوطنية للباعثين العقاريين ومركز الدراسات القانونية والقضائية وجمعيات صيانة المدن (تونس وصفاقس وسوسة) والغرفة النقابية الوطنية لمكاتب المراقبة الفنية في البناء والأشغال العمومية والجمعية التونسية لمخططي المدن.

وخلال النقاش، ثمن النواب مشروع هذا القانون معتبرين أنه بمثابة مشروع وطني للإنقاذ من تفاقم حالات البنائيات التي تهدد بالانهيار من حيث أنه يهدف إلى درء الخطر والحفاظ على سلامة المواطنين والممتلكات وإلى وضع إطار قانوني يمكن من إيجاد حلول تضمن حقوق المالكين أو المتسوغين أو الشاغلين ومتطلبات الحفاظ على النظام العام.

وتقدّموا بجملة من الملاحظات والاستفسارات تمحورت أساسا حول إشكالية التنفيذ باعتبار أن العديد من قرارات الهدم أو الإخلاء لم يتم تنفيذها في عديد الولايات، حيث تمّ تسجيل 135 قرار إخلاء في ولاية تونس سنة 2022 لم يتم تنفيذها إلى حدّ الآن، وذلك لعدّة اعتبارات من أهمّها ضعف الإمكانيات المادية واللوجستية للبلديات وطول الإجراءات الإدارية من إعلام وتنبه وإخلاء وإيواء وتعويض...، مما يستوجب العمل على توفير



الآليات الكفيلة بالتدخل السريع والتّاجع. كما استنكر النواب البطاء في إجراءات التشخيص الذي لا يتلاءم ولا يقابل خصوصية الخطر الوشيك والمؤكّد لمعظم هذه البنائات وتبعاته الكارثية المحتملة.

وفيما يتعلق بالصّعوبات التي تواجهها البلديات في التنفيذ، أوضح بعض النواب أنّ هذا يعود أساسا إلى إلحاق سلك مراقبي التراتيب البلدية بالأمن العمومي ممّا أدى إلى صعوبات في المعائنات، هذا بالإضافة إلى التعطيلات الإدارية المتعلّقة بالتبليغ والصعوبات المالية ومحدودية الوسائل من تجهيزات ومعدّات. وأكدوا في هذا السياق أنّ البلديات غير قادرة على تحمّل كل مصاريف الإيواء وأن دورها يقتصر على إزالة الأنقاض حسب ما يتوفر لديها من إمكانيات.

وفي هذا الإطار، طالب أحد النواب بضرورة تجديد الوزارة لأسطولها من معدّات وتجهيزات واستعمال التقنيات الحديثة، مؤكّدا على ضرورة إيجاد أنجع الطرق عند الهدم وأكثرها أمانا تجنّبا للحوادث الخطيرة المحتملة وضمانا للسرعة في التدخل على غرار ما هو معمول به في العديد من الدول الغربية.

كما أشار عدد من أعضاء اللجنة أنّ موضوع البنائات المتداعية للسقوط لا يتعلّق بالمدن الكبرى فقط بل هو مطروح كذلك في الجهات الداخلية التي لا بد لمشروع هذا القانون أن يشملها أيضا. واستفسروا بالمناسبة عن الجهات المشرفة على إحصاء هذه البنائات، مؤكّدين أن هذه العملية يجب أن تكون من قبل أهل الاختصاص في المجال ومن أهل المدينة الذين لهم الدراية الكافية بخصوصيات المنطقة المعنية بالتدخل.

واعتبر أحد الأعضاء أنّ الفصل 267 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلّق بالجماعات المحلية في صيغته الحالية والمتعلّق بالإجراءات الضّبطية بخصوص الهدم وإصلاح البنائات المتداعية للسقوط بناء على اختبار يُعدّه خبير تُعيّنه المحكمة المختصة لا يتماشى مع مشروع القانون المعروض للدّرس ووجب تنقيحه حسب الصيغة الواردة بالقانون الأساسي القديم عدد 33 لسنة 1975 باعتباره أكثر دقّة في هذا المجال.

من جهة أخرى، تطرّق بعض النواب إلى أهميّة معاضدة مجهود الدولة من خلال إحداث صناديق تُساهم في تحمّل مصاريف تعويض الشاغلين وإعادة إيواء المتساكنين مع إعطاء الأولوية في ذلك للوضعيات الاجتماعية الهشّة.

وأكد البعض الآخر من النواب على ضرورة ترتيب البنائات المتداعية للسقوط حسب درجة الخطورة من قبل المختصّين الفنيين وذلك بصفة آنيّة وبالتوازي مع مناقشة مشروع هذا القانون لتيسير تطبيقه إثر المصادقة عليه في أقرب الآجال.



هذا وقد أبدى عدد من النواب خلال مداخلاتهم جملة من الملاحظات حول عدد من فصول مشروع هذا القانون. وتمثلت هذه الملاحظات إجمالاً في:

✓ الفصل 3:

اقترح عدد من النواب تنقيح هذا الفصل بإدراج أصناف أخرى من البنايات المدنية والمهتدة بالسقوط خاصة منها المستشفيات والكلّيات والمؤسّسات التربوية والمبيلات ودور العبادة ومراكز الأمن الوطني والبنائات الفوضوية... الخ، مشيرين في هذا الصدد إلى ضرورة إيلاء عملية الصيانة الأهمية اللازمة للحدّ من التداعي السريع للبنايات مع ضرورة الرّدع الحازم للمخالفين، هذا بالإضافة إلى ضرورة وضع رؤية استراتيجية لوزارة التجهيز والإسكان على مستوى المدن العتيقة والحدّ من البناء العشوائي ومراقبة مدى احترام المواصفات الفنية في البنايات التي هي بصدد الإنجاز لتجنّب المخاطر التي يمكن أن تنجر عن المخالفات.

كما اقترح أحد النواب عدم استثناء البنايات المشمولة بمجلة حماية التراث الأثري والتاريخي والفنون التقليدية وذلك لتجنّب ما حصل من اهتراء لعديد البنايات الأثرية على غرار ما حصل في حادثة سقوط جزء من جدار سور "الجلادين" في القيروان أثناء عملية ترميمه وما انجر عنه من وفاة وإصابة بعض العاملين.

✓ الفصل 4:

استفسر أحد النواب عن مدى الأخذ بعين الاعتبار لحالات الأشخاص الذين قاموا بالاستيلاء دون وجه حقّ على بنايات تمّ إخلاؤها والإجراءات المتخذة في شأنهم.

واقترح أحد النواب تنقيح الفصل بإضافة عبارة "أو الشاغل للعقار".

✓ الفصل 6:

اقترح أحد النواب أن يتمّ تنقيح الفصل في اتجاه فتح المجال للبلدية للقيام بالمعاينة في الحالات القصوى والمتأكّدة وعدم ربطه بشرط الإشعار وذلك لدرء الخطر المحدق.

✓ الفصل 7:

اقترح أحد النواب التنصيص صراحة على تدخّل معهد التراث في كافة الحالات المنصوص عليها بهذا الفصل.

✓ الفصل 11:

اعتبر بعض النواب أنّ البلديات غير قادرة بالإمكانات المادية الحالية على احترام آجال التبليغ.

✓ الفصل 14:



اقترح أحد النواب تنقيح الفقرة الثالثة من هذا الفصل بإضافة عبارة "والوزير المكلف بالمحافظة على التراث".

✓ الفصلين 15 و16:

تمّ التّنصيص على إمكانية حلول البلدية مكان المالكين للقيام على نفقتهم بالإخلاء والهدم ورفع الأنقاض والترميم وهذا يتطلب رصد اعتمادات في باب النفقات بصفة مُسبقة طبقاً للتشريع المالي الجاري به العمل في مجال التصرف في ميزانية البلديات، وهذا يُثير إشكالا يتمثل في صعوبة تحديد التقديرات من قبل البلديات والمقترح إيجاد حلول بديلة لتفادي التعطيل في مستوى صرف الاعتمادات اللازمة لتغطية هذه التدخّلات.

كما استفسر أحد أعضاء اللجنة عن كيفية قيام البلديات وخاصّة منها "الصغرى" ذات الإمكانيات المحدودة و/أو المحدثة الجديدة بالحلول محلّ المالك في الإخلاء عند ثبوت تقاعسه خاصّة وأنها تُعاني من عجز مالي وافتقار للمعدّات. كما أشار إلى ضرورة التّنصيص على ضمان حقّ البلدية المعنيّة في استرجاع تكاليف الإخلاء من المالكين.

✓ الفصل 19:

اقترح أحد النواب التّقليص في أجل 03 أشهر خاصّة في الفترة التي تتميز بكثرة تماطل الأمطار التي تزداد فيها وضعيّة المباني المتداعية للسقوط سوءاً ويتفاقم بالتالي الخطر المنجر عن ذلك.

✓ الفصل 20:

اقترح أحد النواب تعويض عبارة "شهادة في حسن إنجاز الأشغال معدّة من قبل الخبير..." بعبارة "شهادة في انتهاء الأشغال وتطابقها مع الأمثلة والتقارير والمعائنات المصادق عليها".

✓ الفصل 28:

تساءل أحد النواب عن الجهة التي ستوكل إليها عملية الانتزاع واقترح ضرورة وضع سقف زمني لهذه العملية، مؤكداً على أهميّة التبعات المالية لهذه العملية بالنسبة للبلديات الصغرى التي ليس لها موارد كافية.

✓ الفصل 34:

اقترح أحد النواب توضيح عبارة "الصّنف الاجتماعي" المنصوص عليها بالمطّة الأخيرة من الفصل.

وفي تفاعلها مع تدخّلات النواب، أكّدت السيدة الوزيرة على أهمية مشروع هذا القانون باعتباره سيكون إطاراً يُنظّم عمل جميع الأطراف المتدخّلة في علاقة بالبنائيات المتداعية للسقوط والذي من شأنه تحديد المسؤوليات والتسريع في تنفيذ الإجراءات المتعلقة بهذه المباني، مشيرة إلى أنّ هذا الإطار القانوني سيفسح المجال لجلب الهبات والمنح من الممولّين الدوليين التي ستساهم في معاضدة مجهودات الدولة في توفير التمويلات الضرورية للإيواء والتعويض وصيانة البنائيات ذات البعد التراثي.



وفيما يتعلق بضعف الإمكانيات المتاحة للبلديات، أكدت أنّ البلديات غير قادرة بمفردها على تكبّد مصاريف الهدم والإيواء الخ... لذلك فإن مشروع هذا القانون سيخوّل لوزارة التجهيز والاسكان معاضدة البلديات وذلك بتنفيذ المهّمات الكبيرة. هذا وأشارت إلى أهمية دور الصندوق الوطني لتحسين السكن، مضيفة أنه يمكن إيجاد صيغ أخرى لمعاضدة هذا الصندوق.

وبالنسبة للحد من ظاهرة البناء الفوضوي، أكدت السيدة الوزيرة على ضرورة توخي الصرامة في تطبيق القانون مشيرة إلى أنّ الوزارة تعمل على هذا الجانب من خلال تنفيذ مكونات برنامج تهذيب الأحياء السكنية وإدماجها عبر عمليات التحسين والتعبيد وربط الشبكات بالتنوير العمومي وغيرها.

وفي ختام جلستها، وبهدف مزيد التعمق في دراسة مشروع هذا القانون وتوسيع الاستشارة حوله والاستئناس برأي أهل الاختصاص في الموضوع، قررت اللجنة تنظيم عدد من الجلسات تخصص في مرحلة أولى للاستماع إلى ممثلين عن كل من وزارة الداخلية ووزارة العدل ووزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية ووزارة الشؤون الاجتماعية، وفي مرحلة ثانية للاستماع إلى هيئة المهندسين المعماريين وعمادة المهندسين وعدد من مكونات المجتمع المدني ممن لهم علاقة بمشروع هذا القانون.

II. قرار اللجنة:

قرّرت لجنة التخطيط الاستراتيجي والتنمية المستدامة والنقل والبنية التحتية والتهيئة العمرانية:

- الاستماع في مرحلة أولى إلى ممثلين عن كل من وزارة الداخلية ووزارة العدل ووزارة أملاك الدولة والشؤون العقارية ووزارة الشؤون الاجتماعية،
- الاستماع في مرحلة ثانية إلى هيئة المهندسين المعماريين وعمادة المهندسين وعدد من مكونات المجتمع المدني ممن لهم علاقة بمشروع هذا القانون.

مقرر اللجنة

صالح السالمي

رئيس اللجنة

شفيق الزعفروري

