# الإعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية

الدكتور: بودريوة عبد الكريم

أستاذة محاضر

جامعة ميرة عبد الرحمن - بجاية -

الملتقى الوطني حول : إشكالات العقار الحضري وأثرها على التنمية في الجزائر المنعقد
يومي 17/18 فيفري 2013
من طرف مخبر الحقوق والحريات في الأنظمة المقارنة بالتعاون مع فرقة بحث حول :
وضعية العقار في الجزائر وأثرها على التنمية
قسم الحقوق- كلية الحقوق و العلوم السياسية -
جامعة محمد خيضر - بسكرة -

**مقدمة :**

من المجالات التي عرفت إنتاجا تشريعيا مُعتبرا ورواجا منقطع النظير في حوارات ومناقشات المحافل و الملتقيات الدولية والوطنية ، نال موضوع التنمية المستدامة و ما يحوم حولها من مفاهيم الحظ الأوفر، عزّزته التغطية الإعلامية بكل أنواعها بالتعريف به وشرح مضمونه وأهميته و آثاره و ارتبطت به كل تصرفات و سلوكات الكائن البشري التي أصبح نفعها أو ضرها مرهونا بمدى حفاظها و حمايتها وترقيتها للتنمية المستدامة من عدمه وغدت معيارا يُعتمد عملية لتقييم برامج الدول والحكومات على المستويين الوطني و الدولي.

شهد القرن العشرين تقدما و تنمية لم يسبق أن عرفتها البشرية ، فقد بلغت الدول الغربية درجات قياسية من التحضّر مهّدت الأساليب و الوسائل العلمية والتكنولوجية لتحقيقها، إلا أن هذه المجهودات التي أفادت الإنسان و المجتمع كثيرا أفرزت سلبيات عديدة تمثلت خاصة في استغلال فاحش واستنزاف للموارد الطبيعية وتدمير الأوساط الطبيعية وتلوث البحار و المحيطات و البيئة عموما.

أمام هذه المشكلة الخطيرة ، تأكّدت لدى الدول الغربية حتمية إعادة النظر في كثير من الأمور – بداية من السبعينات – خاصة ما تعلق بضرورة وضع سياسة و نظام متكامل وتقنيات كفيلة بحماية البيئة.

في مواجهة ذلك كانت أولوية دول العالم الثالث – وكثير منها حديث العهد بالاستقلال – مُوجّهة لمجهودات التنمية الاقتصادية و تشجيع كل السياسات التي من شأنها دفع عجلة التطور إلى درجة إهمال الجوانب البيئية بحيث أن التنمية الإقتصادية هي الشرط المبدئي لتنمية بيئية.

أفرزت هذه الوضعية تعارضا في الرؤية نتيجة تعارض المصالح والأهداف جعلت مسألة حماية البيئة – في البداية – وتحقيق أهداف التنمية المستدامة – لاحقا – أمرا في غاية الصعوبة والتعقيد نظرا لتعدد وتشعب النشاطات الاقتصادية و الاجتماعية التي تستوجب أن تأخذ الانشغالات والاعتبارات البيئية في الحسبان ، بحيث أن انفلات الوضع أو عدم التحكّم أو ضبط إحدى هذه النشاطات سيؤدي بالضرورة إلى فشل المساعي الرامية إلى تجسيد مقتضيات التنمية المستدامة وطبعا الأهداف البيئية بالضرورة.

من أهم المجالات المرتبطة والمؤثرة في البيئة يحتل التعمير الصدارة ، بحكم تقاسم نفس نطاق التدخل ، فإذا كانت مهمة قواعد التعمير هي ضبط وتنظيم عمليات شغل الأراضي – بمختلف مظاهرها – فإن البيئة هي الوعاء الذي يحتوي هذه العمليات ويتأثر بها، مما يستوجب وضع اختيارات عمرانية تلتزم بالضوابط البيئية بمراعاة استعمال الفضاءات الطبيعية والحضرية بشكل متوازن والحفاظ على الأنظمة البيئية والمساحات المخصصة للنشاطات الزراعية والغابية والوقاية من التلوث...

عمليا، تتولى مخططات التعمير المحلية (وثائق التعمير) هذه المهمة باعتبارها الأدوات القانونية التي تجسد الاستراتيجية العمرانية المتبناة ميدانيا وتأخذ على عاتقها إلتزام إدراج الانشغالات البيئية حين إعدادها وتنفيذها.

خلال هذه المداخلة ، سيتم دراسة الأبعاد البيئية لقانون التعمير ( أولا ) ثمّ دور مخططات التعمير المحلية في حماية البيئة مع تقييم للمنظومة القانونية الوطنية ومدى نجاحها في تحقيق التوازن بين ضرورات التنمية الحضرية والمتطلبات البيئية.

## أولا : الأبعاد البيئية لقانون التعمير:

استقر الموقف دوليا ووطنيا على أنّ حماية البيئة هدف يجب أن تصبو إلى تحقيقه كافة البرامج والجهود وتجعل منه انشغالا يُؤخذ في الحسبان في كل المجالات وعلى المدى البعيد، حتى أنّ قانون البيئة [1] ( le droit de l'environnement) رغم حداثته يحتل جانبا هاما في المنظومة القانونية الوطنية خاصة وأصبح محطة اهتمام الباحثين بحكم ارتباطه واتصاله بالنشاط الانساني عموما.

يُمثل قانون التعمير إحدى هذه المجالات ذات الأولوية نظرا لعلاقة التأثير والتأثر التي يعرفها هذان الفرعان من فروع القانون العام من جانب وتقاطع نطاق الممارسة كما سيلي بيانه.

### أ- حتمية الارتباط بين التعمير والأهداف البيئية:

إنّ ارتقاء مسالة حماية البيئة إلى درجة "الحق في البيئة"[2] Droit à l'environnement جعل الاعتبارات البيئية واردة بالضرورة في قانون التعمير وتطبيقاته ، أكّدته وعزّزته

الإتجاهات الحديثة [3] – دوليا بداية ثم وطنيا – التي أدرجت مقتضيات التنمية المستدامة ضمن اهتماماتها والتي تمثل حماية البيئة إحدى أسسها وركائزها، أين أصبح الحديث مألوفا ومحبّذا في مواضيع التنمية العمرانية المستدامة والمدينة المستدامة والتقويم البيئي لقانون التعمير بصفة عامة [4] و التحولات التي عرفها هذا الأخير للاستجابة لضوابط ومقتضيات الأهداف البيئية [5] وعلاقة البيئة بالاقتصاد

ضرورة تحديثه [6] بما يواكب الإعتبارات العمرانية [7] و متطلبات التسيير الرشيد للأراضي [8] أو في مجال الزراعة و الصيد [9]، ذلك أن التنمية المستدامة في مجال التعمير أضحت تأخذ معنى التناظر الوثيق بين متطلبات حماية البيئة و التخطيط العمراني الذي يراعى التوازنات بين النشاطات الاقتصادية و الحفاظ على المساحات المخصّصة للنشاطات الزراعية و الغابية و التوفيق بين مشاريع البناء و السكن الموجهة للاحتياجات الحالية و المستقبلية و المحافظة على الوسط الحضري و المواقع الطبيعية والتراث التاريخي و الثقافي للمدن و الوقاية من التلوث....

ب- **التكفل التشريعي بالإعتبارات البيئية في قانون التعمير و القوانين المتصلة به :**

من المؤكد أن حماية البيئة وتحقيق مقاصد التنمية المستدامة بالتبعية مرهون بمدى التحكم في التعمير وتنظيمه وضبطه على أحسن وجه، فكلما نجحت الإستراتيجية المبرمجة لتقوية دعائم التنظيم العمراني كلما زادت فرص تجسيد أهداف التنمية المستدامة والعكس صحيح فتتضرر البيئة في العمق ويندثر مفهوم التنمية المستدامة بانعدام أو فشل خطط التنمية العمرانية المستدامة.

اجتهد المشرع الجزائري خلال العشرين سنة الماضية – خاصة بعد سنة 2000- في وضع منظومة قانونية في مجال التعمير والمجالات المتصلة والمؤثرة فيه[10] ، كما أن ضمان حماية البيئة ومبادئ وأهداف التنمية المستدامة تجلت بكيفية صريحة[11] في كل هذه النصوص تعكس صورة الأمل والهاجس في آن واحد وهذا بالنظر إلى ما تم وضعه من نصوص قانونية من جانب وما هو مطبق ومعمول به فعلا.

فالحقيقة الغريبة أن المدن الجزائرية لم تعرف فوضى وعدم انضباط وتسيّب مثلما عرفته في السنوات الأخيرة أين طغت العشوائية في التوسع العمراني ضربا عرض الحائط كل المبادئ والقواعد القانونية ومما زاد الأمر تعقيدا وغرابة أن السلوكات والتصرفات

المنافية لقواعد التعمير والانضباط تصدر من الهيئات العمومية بالإضافة طبعا إلى المواطنين.

تتجلى المنظومة القانونية في مجال التعمير المرتبطة بحماية البيئة في النصوص الخاصة بالتعمير من جانب والنصوص المتصلة والمؤثرة فيه من جانب آخر.

❖ **في إطار النصوص الخاصة بقانون التعمير:**

عرفت مرحلة بعد الاستقلال حركة عمرانية عشوائية و فوضوية أكدت عدم التحكم في قواعد البناء و التوسع العمراني بظهور أحياء و مدن و بنايات و منشآت تفتقر لأدنى قواعد التهيئة العمرانية و الصحة و دون احترام المقاييس و الشروط المستوجبة [12] أين انعدمت أبسط عناصر التنظيم الحضري و التخطيط العمراني بعدم تهيئة الطرق

والممرات العمومية و فوضى عارمة في أساليب توصيل الماء و الكهرباء و انعدام قنوات الصرف الصحي ناهيك عن المخالفات الواضحة لقواعد البناء (تم تشييد أغلبية البناءات بدون رخصة) واللامبالاة و الإهمال الشديد لقواعد النظافة (كثرة مواقع القمامات والنفايات) و الأخطر من ذلك هي تلك الآثار السلبية التي برزت على البيئة بعدم الحفاظ على الأنظمة البيئية و المساحات الخضراء، والمناظر والمواقع الطبيعية والحضرية والأوساط و الفضاءات الطبيعية و التوازنات الايكولوجية ، كما تتجلى في المجال الاجتماعي و الاقتصادي لغياب التناسق و التكامل بين الوظيفة السكنية (داخل الحي أو المنطقة العمرانية العفوية) و بين الوظائف الترفيهية و التنقلية و وظيفة العمل من جانب و وجود علاقات إجتماعية و محيط معيشي مثير للجدل من جانب آخر[13].

إن مختلف المراحل التي مرّ بها قانون التعمير في الجزائر يُبيّن أن الاهتمام والتكفل بهذا الموضوع لم يكن بطريقة جدية ـ من الناحية القانونية على الأقل ـ إلا بعد صدور القانون رقم 90ـ29 المتعلق بالتهيئة والتعمير[14] والمراسيم التنفيذية له سنة 1991[15] التي جاءت نصوصها مفصلة ومبينة لمجالات التطبيق وأدواتها والأجهزة المكلفة بممارسة السلطات الممنوحة قانونا.

على ضوء ذلك، يُمكن القول أن المنظومة القانونية تحمل في طياتها دلائل قوية على وجود " إرادة تشريعية " – و قد نسميها استفاقة – لإدراج الإعتبارات البيئية ذات الصلة بالتعمير و التي توفر – ليس بطريقة مطلقة طبعا ـ الإطار القانوني المناسب لتحقيق

مقاصد التنمية العمرانية المهتمة بالبيئة ومنحت الأجهزة المكلفة بهذه المهمة بكافة الوسائل القانونية الوقائية والردعية لمواجهة كل الخروقات والتصرفات المخالفة للقانون.

❖ **في إطار النصوص ذات الصلة الوطيدة بقانون التعمير:**

إذا كانت المهمة الأساسية لقانون التعمير هي تبيان طرق و كيفيات شغل الأراضي واستغلالها وتبيان الأجهزة المكلفة بتنظيم العمران في ظل احترام الإعتبارات البيئية ومقتضيات التنمية المستدامة ، فإن إتمام هذه المهمة لن يكون ممكنا إلا بتضافر جهود أخرى ومساهمة قوية من نصوص قانونية تعالج مسائل مرتبطة من قريب أو من بعيد بطريقة مباشرة أو غير مباشرة بقانون التعمير نظرا لأن شغل الأراضي واستغلالها تمثل مسألة واحدة تتقاسمها كثير من المجالات المرتبطة بالنشاط الإنساني، الاجتماعي والاقتصادي.

من أجل ذلك دعم المشرع الجزائري الترسانة القانونية الوطنية بمجموعة من النصوص القانونية المؤثرة أو التي يتأثر بها قانون التعمير، أكثر من ذلك فقد ربط المشرع الجزائري أغلب هذه النصوص – بعد سنة 2000ـ بالتنمية المستدامة باعتبارها أساسا ومعيارا ومرجعا وهدفا يمارس نوعا من الجاذبية – طبيعيا تقريبا ـ لكل ما هو متصل بالنشاط الإنساني.

يعتبر القانون 90ـ25 المتضمن التوجيه العقاري [16] أحد الركائز الأساسية التي يعتمد عليها لتثبيت وتعزيز وتقوية فعاليّة قواعد قانون العمران ذات الصلة الوطيدة بالإنشغالات البيئية نظرا لتصديه للنظام القانوني للأملاك العقارية وأدوات تدخل الدولة

والجماعات الإقليمية [17] وتبيان للأراضي العامرة والقابلة للتعمير (المواد 20 و21 من القانون 90ـ25) و الأراضي الفلاحية و الغابية و المساحات و المواقع المحمية ( المادة 22) وتصنيفا للأملاك العقارية (المواد 24ـ32) مشيرا إلى دور البلدية خاصة في إعداد فهرس عقاري بلدي وتصفية الوضعية القانونية للعقارات (المواد 38 إلى47) .

إلى جانبه يمثل القانون 01ـ20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة[18] دعامة مكملة وضرورية لإنجاح أهداف التنمية العمرانية وهذا من خلال تحديده لمبادئ وأسس السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة [19] وأدواتها [20] .

على الصعيد الدولي، أولت المعاهدات و الإتفاقيات الدولية لقضايا البيئة أهمية متميزة و هذا بالسعي إلى إصدار خطة عمل دولية تشترك فيها الحكومات ووكالات الأمم المتحدة والمنظمات الدولية ترمي إلى إيجاد الحلول وتنسيق الجهود في مكافحة المشاكل البيئية فتعد اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية ( على سبيل المثال فقط ) بشأن تغيير المناخ [21] الرامية إلى تثبيت الغازات المسببة لظاهرة التدفئة أحد الأمثلة للاتفاقيات العالمية المتعلقة بالمجال البيئي التي كرست النهج الوقائي والتخطيطي ضمن أحكامها.

فقد فرضت المادة 3 في فقرتها الثالثة على الدول الأطراف اتخاذ تدابير وقائية لتفادي أسباب ظاهرة تغيير المناخ أو التخفيف من مخاطرها تكليف الأجهزة الحكومية للدولة بوضع الآليات القانونية لحماية البيئة و تضمين الإعتبارات البيئية في أدوات التخطيط والتنمية العمرانية عموما .

**ثانيا ـ مخططات التعمير المحلية ، أدوات لحماية البيئة :**

باستقراء المادة الأولى من القانون 90 – 29 المتضمن قانون التهيئة و التعمير فإنه يتضح أن وثائق التعمير و المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و مخطط شغل الأراضي[22] تتضمن القواعد العامة الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، و تكوين و تحوير المبنى في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي و الموازنة بين وظيفة السكن و الفلاحة و الصناعة و وقاية المحيط و الأوساط الطبيعية و المناظر والتراث الثقافي و التاريخي على أساس احترام مبادئ و أهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية ، أي أن مسألة حماية البيئة و حتما مقتضيات التنمية المستدامة مدرجة ضمن أولوياتها و مقاصدها ، بمعنى آخر تعتبر حماية البيئة عموما من أولى الاعتبارات التي تهتم بها مخططات التعمير المحلية و تفصيلا تمثل حماية الأراضي الزراعية و الساحل والمناطق الأثرية و الثقافية و الغابات والمناطق الطبيعية المحمية و محميات الحيوانات والبحر ضوابط تساهم بشكل كبير في وضع هذه المخططات وهذا خلال كل مراحل وعمليات إعداد هذه المخططات بداية بعرض مشروع المخطط إلى غاية المصادقة عليه.

**أ ـ دوافع الاهتمام بالبيئة في وثائق التعمير :**

يعتبر مبدأ إدراج الانشغالات البيئية في وثائق التعمير من بين أهم الخصائص المميزة لقانون التعمير بحسب التطور الذي آل إليه في الزمن المعاصر، و هو بذلك بمثابة المحور الأساسي للإعمال المتطلبات المرتبطة بالبيئة[23]، ذلك أن التنمية المستدامة في

مجال التعمير أضحت تأخذ معنى التناظر الوثيق بين متطلبات حماية البيئة و التجديد الحضري، من خلال التخطيط العمراني الذي يراعي التوازن بين التنمية الحضرية والتنمية الريفية ويأخذ في الحسبان ترقية الامتزاج الوظيفي بين السكن و النشاطات الاجتماعية، و الامتزاج الاجتماعي للحدّ من مظاهر الإقصاء ، مع التركيز على المحافظة عن الأراضي الزراعية و الوسط الطبيعي[24].

و على ذلك فإن الإعتداد بالعوامل المرتبطة بالتنمية المستدامة عند إعداد وثائق التعمير يجد دوافعه في ما يمثله من تحدّ يومي للمنتخبين من أجل إدراج الاعتبارات الخاصة بالتوازنات الاجتماعية و الاقتصاد في استهلاك موارد الطبيعة و حماية البيئة بشكل يجعل منها عنصرا فعّالا للإنسجام الاجتماعي و الجاذبية الاقتصادية لكافة المناطق المكوّنة لإقليم الدولة.

تظهر تطبيقات توجيهات و توصيات مخططات التعمير المحلية في مجال الرخص (البناء ، التجزئة التقسيم ، الهدم و المطابقة ) إذ يجب تصميم المنشآت و البنايات ذات الاستعمال المهني و الصناعي بكيفية تمكّن من تفادي رمي النفايات الملوثة و كل العناصر الضارة خارج الحدود المرسومة لها، وأن يتم تنظيم استغلال المحاجر و مواقع التفريغ بكيفية تضمن بعد الاستغلال أو نهاية فترة الاستغلال صلاحية استعمال الأراضي

و تعيد للموقع مظهره النظيف ، كما يجب أن يستفيد كل بناء معد للسكن من مصدر للمياه الصالحة للشرب، و أن يتوفر على جهاز لصرف المياه يحول دون تدفقها على سطح الأرض[25].

كما يتعيّن إصدار هذه الرخص بالإستجابة للسياسة العامة المحددة في قانون البيئة، في الاتجاه الهادف إلى حمايتها في إطار التنمية المستدامة، بتحديد المبادئ الأساسية

و قواعد تسيير البيئة، و ترقية تنمية وطنية مستدامة بتحسين شروط المعيشة، و العمل على ضمان إطار معيشي سليم والوقاية من كل أشكال التلوث والأضرار الملحقة بالبيئة بالحفاظ على مكوناتها و أصلاح الأوساط المتضررة، و ترقية الاستعمال الايكولوجي العقلاني للموارد الطبيعية والمتوفرة واستعمال التكنولوجيات الأكثر نقاء، وتدعيم الإعلام و التحسيس و مشاركة الجمهور، و مختلف المتدخلين في تدابير حماية البيئة[26].

**ب ـ مظاهر التكفل بالإعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية :**

بغضّ النظر عن الترتيبات و الضوابط التي تفرضها وثائق التعمير المحلية بمناسبة كل عملية شغل الأراضي و المساحات و ضرورة استجابتها للإلتزامات التي من شأنها المحافظة على البيئة ، فإنّ بعض المظاهر البارزة المستنتجة من مجموعة من العوامل تمثل مقياسا و معيارا لتقييم مدى استجابة هذه الوثائق للمهمة التي أنيطت بها وفعاليـتها.

تتعلق هذه المظاهر بدور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة و كذا التقويم البيئي في مخططات التعمير المحلية(وقد يُسمّى بالرصد البيئي )

(L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme)

التي تقوم بدورها على جملة من المؤشرات كما سيلي بيانه:

**1 ـ دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة :**

يظهر الدور المزدوج ذو الهدف المشترك للجماعات الإقليمية من خلال تكليفها قانونا بإعداد وثائق التعمير و تنفيذ مقتضياتها في مجال الرخص آخذة الإعتبارات والإنشغالات البيئية في الحسبان فهي اختصاصات أصيلة أوكلت لها وتباشرها بما يُحقّق التوازن المنشود بين رهانات التنمية العمرانية و متطلبات التنمية المستدامة [27].

فقد نصّت المادة 113 من القانون 11 – 10 المتعلق بالبلدية [28] على أن البلدية تتزوّد بكل أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع و المقصود بها تلك الواردة في القانون 90 – 29 المتعلق بالتهيئة و التعمير و هي المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ومخطط شغل الأراضي ( المادة 10 من القانون 90 – 29 ) و تولت نصوص المراسيم التنفيذية 19 – 177 و 91 – 178 تحديد إجراءات إعدادها ، و في نفس الإطار وضعت المادة 67 من القانون 90 – 25 المتعلق بالتوجيه العقاري على عاتق الهيئات المحلية مهمة إعداد أدوات التهيئة و التعمير المنصوص عليها في التشريع المعمول به.

كما تظهر العوامل و الإعتبارات البيئية واضحة ضمن مهام الجماعات الإقليمية ( البلدية خاصة ) حين وضع برامجها في إطار المخطط الوطني للتهيئة و التنمية المستدامة ( المادة 107 من قانون البلدية ) و ضرورة موافقة البلدية على كل مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة و الصحة العمومية ( المادة 114) أو إلى الرأي المسبق للبلدية

لإقامة مشروع استثماري قد يؤثر على البيئة ( المادة 109) و عموما ضمن صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي المنصوص عليها في المادة 94 .

تجدر الإشارة في هذا المقام إلى المكانة التي خص بها المشرع الهيئات المحلية في وضع و تنفيذ خطط التنمية و تهيئة الإقليم ذات المجال الوطني و المحلي، فقد نصت المادة 11 من القانون 03ـ10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة المعدل بالقانون 07 ـ 06 المتعلق بتسيير و حماية و تنمية المساحات الخضراء على مهمة الهيئات المحلية في السهر على حماية الطبيعة و البيئة.

كما أكدت المادة 02 من القانون 01 – 20 المؤرخ في 2001/12/12 المتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة على مساهمة الهيئات المحلية في تحقيق أهداف خطط التهيئة و التنمية المستدامة.

إن الغرض من هذه الإشارة يكمن في أن وضع الهيئات المحلية لمخططات التعمير المحلية يندرج طبيعيا ضمن سلطاتها و اختصاصاتها من جانب و يستوجب أن تسطر وفق المقتضيات و الضوابط و الإرشادات و التوجيهات التي تتضمنها هذه النصوص من جانب آخر و هذا تحت طائلة الإلغاء القضائي كما سار عليه القضاء الإداري الفرنسي .

فقد نتج عن عدم استشارة المحافظ حول التقويم البيئي المدرج في تقرير تقديم مخطط التعمير المحلي عدم شرعية هذا الأخير[29] ، و أنه يستوجب على مخططات التعمير المحليـة احترام مبدأ التوازن [30] بين التوسّع الحضري و المحافظـة على الأوسـاط و المواقع الطبيعية ، و ضرورة أخذ الأخطار التكنولوجية[31] أو الأخطار الطبـيعية[32] بعين الإعتبار في وثائق التعمير ، و إعمال التسيير الرشيد للأراضي حين إعداد هذه الوثائق[33] .

**2 ـ توسيع دائرة المشاركة في إعداد وثائق التعمير:**

لا يكفي العمل على إعداد مخططات تهيئة شاملة و متناسقة، بل يجب أن يتكرس الاعتقاد لدى أصحاب سلطة اتخاذ القرار، بأن إعداد وثائق تعمير تعتمد على مشاركة كافة الفاعلين على المستوى المحلي و الجهوي[34] ، يعد بمثابة مرحلة متميزة في إرساء أسس الديمقراطية التشاركية.

فإذا كان قانون التهيئة و التعمير يترك المبادرة بوثائق التعمير للبلديات ولتجمعات ما بين البلديات التي تملك سلطة إعداد مشروعاتها (P.D.A.U-P.O.S) [35]، بالاعتماد على المعلومات و المعطيات الضرورية التي تضعها الدولة تحت تصرفها، لتساعدها على ممارسة اختصاصاتها[36]؛ فان هذا الإعداد يمكن أن يتم بالاعتماد على توسيع دائرة المشاركة ، على اعتبار أن البلدية هي الإطار المحدد لممارسة المواطنة و مُشاركة

المواطن في تسيير الشؤون العمومية[37]. لذلك يجب على البلدية أن تضمن فتح المجال الواسع للتشاور و المشاركة باتخاذ كل التدابير لاعلام المواطنين بشؤونهم، واستشارتهم حول خيارات و أولويات التهيئة، و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية باستعمال الوسائط و الوسائل الإعلامية المتاحة[38]. فالالتزام بالشروع في توسيع دائرة المشاركة يجب أن يكون مضمونا منذ بداية عملية إعداد وثيقة التعمير، و لن يتأتى ذلك إلا باهتمام البلدية بإعلام الجمهور عن المبادرة التي أخذتها، و المشروع الذي تتعلق به، و منهجية العمل المتبعة، من خلال البث و النشر الواسع للوثائق محل التشاور، وضمان الاطلاع على الملفات بيسر و سهولة، و الإعلان عن الاجتماعات العامة بشكل كاف، بالاعتماد على ركائز الإعلام المحلية، كالجرائد ، و مواقع النشر و الإعلان، و مواقع الانترنت[39].

يكون من شأن هذا التشاور الديناميكي، تدعيم مشروعية عملية اتخاذ القرار، باختبار مدى جاذبية المشروع لدى السكان، و بإثراء الموقف و الرأي السائد عن المشروع لدى الجماعة المحلية بوجهات نظر مختلفة، و بالعمل على تحقيق التناسق بين مختلف المشروعات على نفس الإقليم، و بتمكين البلدية من تطوير مشروعها المبدئي بالاعتماد على حلول مبتكرة.

و في نهاية المسار، فان مشروع وثيقة التعمير الذي يتم الاهتداء إليه مع كافة الأشخاص الذين شملتهم المشاركة في إعدادها ، و النتيجة النهائية التي تسفر عليها عملية التشاور، يتم إخضاعها للتحقيق العمومي من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية خلال مدة لا تتجاوز خمسة و أربعون (45) يوما

يعدل مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير بعد التحقيق العمومي ليأخذ بعين الاعتبار خلاصة التحقيق، قبل أن يوجه إثر الموافقة عليه من قبل المجلس الشعبي البلدي للسلطة المختصة من أجل المصادقة[40].

## 3 ـ التقويم البيئي في مخططات التعمير المحلية :

لا يعد التقويم البيئي لوثائق التعمير، تقويما لاحقا لآثارها بعد الانتهاء من إعدادها بقدر ما يعتبر تقويما مندمجا ضمن عملية الإعداد نفسها، فهو بمثابة مسعى لاتخاذ القرار المساعد على تحضير و مواكبة بناء و تركيب وثيقة التعمير، يسمح بملائمتها ومطابقتها طوال المدة التي يستغرق إعدادها... فتكون بذلك الأساس بالنسبة لكل وثيقة تعمير يتم وضعها و تحضيرها كمشروع للتنمية المستدامة للإقليم[41].

فالمسعى الخاص بالتقويم البيئي يسمح بضمان الاهتمام بالمسائل البيئية ذات العلاقة بالموضوعات الأخرى المرتبطة بها، من أجل ضمان تنمية مستدامة و متوازنة للإقليم ذلك أن وثيقة التعمير– من خلال تقرير العرض الخاص بها- يجب أن تحلل الوضعية الأصلية للبيئة، و تقدر تأثير التوجيهات المتعلقة بالتهيئة و التعمير عليها.

و بالتالي فان التعمير يعد في الأساس فنا لبناء وتحويل وتهيئة المدن، بمراعاة قواعد الفن الجمالي، و الصحة العمومية ، كما أن حماية البيئة و مقتضيات التنمية المستدامة لا تنحصر في تطبيقاتها على مجال التعمير ، غير أن مقاربتها بعمليات التعمير يجعل كل أعمال بناء ، تحويل و تهيئة مساحة حضرية أو ريفية مشمولة بالانشغال

الخاص بتوفير شروط الراحة ، الجمالية و الصحة، من أجل التوصل إلى تحقيق تنمية تضمن استمرارية الحياة الإنسانية[42].

لذلك يعرف التقويم البيئي اليوم تكريسا حقيقيا و مثيرا على المستوى الدولي، لما يوفره من إمكانية الجمع بين الحس السليم و صواب التوجه « Bon sens »، و بين مراعاة تحقيق المزيد من الشفافية عند إعداد وثائق التعمير، بإظهار الثقة في التحليل العلمي، و المزج في تطبيق مبادئ الوقاية و المشاركة بعد أن تأكد عدم كفاية تقدير الآثار البيئية للمشروعات في مرحلة اتخاذ قرار انجازها، و ضرورة مده ليشمل وثائق التخطيط و البرمجة التي تفتح المجال لهذا الانجاز، و تجعله ممكنا[43].

و نزولا عند هذه الاعتبارات، فان عملية التقويم تتدخل عند إعداد و تعديل وثائق التعمير و تشكل في الوقت نفسه أداة فعالة لمتابعة و تقدير السياسات العامة في هذا المجال، مما يجعل منها وسيلة ذات قيمة عملية دائمة و تطورية.

فهو بمثابة قطعة أساسية يجب إدراجها في وثيقة التعمير ، بحيث أن هذه الأخيرة يجب أن تستند باستمرار إلى مجموعة من الإجراءات التي تسمح بالتحقق من

مراعاة أهداف سياسة حماية و إحياء و تثمين البيئة ، و التي يجب ترجمتها بالتزامات دقيقة و محددة تضاهي نظيرتها المتعلقة بالتهيئة و التنمية ومن التدابير الضرورية للحد من الآثار الضارة و لتدعيم الآثار الايجابية للتوجيهات المعتمد عليها، و من الدراسات الخاصة بتأثيراتها على البيئة ومن نتائج المناقشات و المداولات المستخلصة من التشاور حول توافق و تناغم الرهانات الاقتصادية و الاجتماعية و البيئية(44).

يدار التقويم تحت مسؤولية الجماعات المحلية التي تتولى إعداد وثائق التعمير بمساعدة المصالح غير الممركزة للدولة التي يمكن لها ، في إطار مهمة التعاون التقني أن تساعد المنتخبين المحليين على القيام به في أحسن الظروف ، بمرافقتهم على عقد الطلبيات العمومية، واختيار مكاتب الدراسات المتعددة التخصصات، و بالإشراف على الدراسات المقرر إجرائها(45).

و قد كان لصدور قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة الأثر الكبير في إعداد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، كآلية لتحقيق تنمية شاملة ، مستدامة ومتوازنة يستند إلى ثلاث دعامات أساسية تجتمع على المحافظة على البيئة الطبيعية، و على التراث الثقافي، و التوزيع العادل للتنمية على مجموع التراب الوطني، بالاستغلال العقلاني للثروات الطبيعية بطريقة مستدامة خدمة للأجيال الصاعدة(46).

عمليا تخضع وثائق التعمير أثناء إعدادها لعملية الإستشارة و التحقيق تتجلى من خلاله الأهداف البيئية من خلال الملاحظات و الإقتراحات التي يبديها الفاعلون في مجال التعمير ، فعلى سبيل المثال يخضع مشروع مخطط شغل الأراضي للاستقصاء العمومي (Enquête Publique) و تكون على وجهين:

**الأول:** أن المشروع يبلغ للإدارات و المصالح العمومية التي أبدت رغبتها في المشاركة (المادة 7 من المرسوم التنفيذي 91 – 178 ) و تلك التي استوجب المشرع استشارتها (المادة 8) منها مصلحة البيئة على مستوى الولاية ، مع إمهالها مدة 60 يوما لإبداء آرائها و ملاحظاتها عملا بالمادة 9 من المرسوم التنفيذي 91 – 178 .

**الثاني:** و تتجلى في هذا الوجه مسألة الاستقصاء العمومي أين يصدر رئيس المجلس الشعبي البلدي قرارا يحدد فيه:

- المكان الذي يمكن فيه الاطلاع على مشروع مخطط شغل الأراضي .
- يعين المفوض المحقق (Le commissaire enquêteur).
- تاريخ انطلاق و نهاية مدة الاستقصاء (التحقيق).

❖كيفيات إجراء التحقيق

يُفتح لهذا الغرض سجل خاص على مستوى البلدية لتدوين الملاحظات و الآراء كما يمكن تبليغ هذه الملاحظات للمفوض المحقق و هذا خلال مهلة 60 يوما من تاريخ انطلاق التحقيق (المواد 10، 11،12) و بانتهاء المدة يقفل السجل (بموجب محضر قفل السجل حسب المادة 13) و يرسله المفوض المحقق إلى المجلس الشعبي البلدي مصحوبا بالملف الكامل للاستقصاء مع استنتاجاته.

يكون من شأن هذا التشاور الديناميكي، تدعيم مشروعية عملية اتخاذ القرار، باختبار مدى جاذبية المشروع لدى السكان، و بإثراء الموقف و الرأي السائد عن المشروع لدى الجماعة المحلية بوجهات نظر مختلفة، و بالعمل على تحقيق التناسق بين مختلف المشروعات على نفس الإقليم، و بتمكين البلدية من تطوير مشروعها المبدئي بالاعتماد على حلول مبتكرة و العمل على بلوغ الأهداف العامة في المجال الايكولوجي تهدف إلى المحافظة على التنوع البيولوجي، و تفادي تدهور الموارد الطبيعية، واستبدال الأعمال المضرة بأخرى تكون أقل إضرارا بالبيئة، و إدماج الترتيبات المتعلقة بالبيئة والتنمية المستدامة في إعداد هذه المخططات.

**خاتمـــة :**

يُمكن اختتام هذه الدراسة بتقييم شامل لمدى نجاح وثائق التعمير في إدماج الإعتبارات البيئة في طياتها ، فمن المؤشرات الإيجابية يُمكن تسجيل " إستفاقة " Prise de conscience من طرف المشرع الجزائري بضرورة وضع منظومة قانونية شاملة ومتكاملة – و هذا هو المطلوب و المرغوب – تتجه نحو هدف واحد مفاده تحقيق التوازن بين ضرورات التنمية الإقتصادية و الإجتماعية و حماية البيئة و كسب رهانات التنمية دون إهدار حقوق الأجيال القادمة ، كما أنّ إنشاء و تنصيب الأجهزة القائمة على إعداد المخططات الوطنية الإقليمية و القطاعية في مجالات التهيئة العمرانية و البيئة و مُتابعة تنفيذها بالتأكّد من استجابة مشاريع التنمية الإقتصادية و الإجتماعية لمقتضياتها وضوابطها يُشكّل مؤشرا إيجابيا هاما على نجاح الإستراتيجية الوطنية لحماية البيئة و تجاوب النشاط العمراني مع الإعتبارات البيئية.

رغم ذلك ، تبقى الجهود قليلة بالنظر إلى " الواقع العمراني " و " الواقع البيئي " الذي تعيشه المدن و القرى الجزائرية ، أين نتج عن التوسع العمراني العشوائي حول المدن بسبب النزوح الريفي و ارتفاع معدلات النمو الديمغرافي إسراع في وتيرة التوسع العمراني

بدون ضوابط و بالمخالفة لقواعد التهيئة الحضرية ناهيك عن التخلف الاقتصادي في كافة المجالات ، ممّا حال دون التحكم في التقنيات الضرورية لتنفيذ المخططات العمرانية بشكل يسمح بتطوير أنماط عمرانية حضرية متجانسة تأخذ في الحسبان الإنشغالات البيئية .

إضافة إلى الحلول التي يوفرها القانون في تنظيم الجانب الوقائي بوضع الآليات الكفيلة بتخطيط التوسع و التنمية العمرانية بما يحافظ على البيئة و الجانب الردعي للحدّ من الإنتهاكات " الكثيرة " لقواعد التعمير الماسّة بالبيئة بالتبعية ، فإنّ توسيع دائرة المشاركة على المواطنين و جمعيات المجتمع المدني للمساهمة في بعث و تفعيل وترقية " ثقافة البيئة " و إدماج الترتيبات البيئية في سلوكات المواطن سيُحقق حتما نتائجطيّبة تضمن انتقالا نوعيا من حالة الفوضى إلى حالة مُتوازنة بين ضرورات التنمية و مقتضيات حماية البيئة.

---

**الهوامش :**

1- - للمزيد في هذه النقطة أنظر:

HUGLO Christian, « Environnement et Droit de l'environnement » Jurisclasseur Environnement et Développement Durable, fasc 2200, www.LexisNexis

(2)- للمزيد في هذا المجال أنظر:

- PRIEUR Michel, « Droit de l'environnement », JurisClasseur Administratif. www.LexisNexis.com/fr

(3)- للمزيد في هذا المجال أنظر:

- LANFRANCHI Marie-Pierre, « Développement Durable et Droit International Public », JurisClasseur Environnement et Développement Durable, fasc 2015, Lexisnexis.com.
- TREBULLE Français Guy, « Droit et Développement Durable » JurisClasseur Environnement et Développement Durable, fasc 2400, www.LexisNexis.com/fr

(4)- للإطلاع أكثر أنظر:

- LABRETON Jean Pierre, « L'évaluation environnementale et le droit de l'urbanisme : Perspective comparative », RFDA 2008, P 633 et suiv.

(5)- لتفاصيل أكثر أنظر:

- GILLIG David, « « Grenelle 2M l'impact sur le droit de l'urbanisme » Environnement n°10, octobre 2010, www.LexisNexis.com/fr

- (6) أنظر في ذلك:
-Billet Philippe, « le droit de l'environnement et de la modernisation de l'économie », Environnement ,n°10,Octobre 2008,www.lexisnexis.com/fr
- (7) أنظر في ذلك:
-DUTRIEUX Damien, « Urbanisme, construction et loi de modernisation de l'économie », la semaine juridique n°51-52, 18 Décembre 2008, p16 et suiv.
- (8) في هذه النقطة أنظر:
-GODFRIN Gilles, «La gestion économe du sol », construction –urbanisme, n°10, Octobre 2010, www.lexisnexis.com./fr
- (9) في ذلك أنظر:
-GILLIG David, « Le Droit de l'Urbanisme après la loi du 27/7/2010 de modernisation de l'Agriculture et de la pêche , Environnement n°11, Novembre 2011, www. lexisnexis.com/fr

(10) - القانون 02-02 المؤرخ في 2002/02/05 المتعلق بحماية وتثمين الساحل.

- القانون 02-08 المؤرخ في 2002/05/08 المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة و تهيئتها.

- القانون 06-06 المؤرخ في 2006/02/06 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة.

- القانون 07-06 المؤرخ في 2007/05/13 المتعلق بتسيير و حماية و تنمية المساحات الخضراء.

- القانون 08-15 المؤرخ في 2008/07/20 المحدد لقواعد مطابقة البناءات و أشكالها.

(11) - القانون 01-20 المؤرخ في 2001/12/12 المتعلق بالتهيئة و التنمية المستدامة للإقليم.

- القانون 03-10 المؤرخ في 10 جويلية 2003 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

(12) -ADJA Djillali et DROBENKO Bernard , Droit de l'urbanisme, éditions Gualino, EJA, 2006, Paris. Collection Berti éditions, Alger 2003 , p11

(13) ب. خلف الله و ع. تشريفت ، " التعمير العفوي بين الرفض و الإدماج " .

www.webreview.dz

(14) - القانون 90-29 المؤرخ في أول ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر ج ج عدد 52 بتاريخ 02 ديسمبر 1990 المعدل و المتمم.

(15) - المرسوم التنفيذي 91-175 المؤرخ في 28 ماي 1991، يحدد القواعد العامة للتهيئة و التعمير و البناء.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-176 المؤرخ في 28 ماي 1991، المعدّل و المتمم، يحدد كيفيات تحضير شهادة التعمير و رخصة التجزئة و شهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم و تسليم ذلك.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28ماي 1991، المعدل و المتمم، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به.

- المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28 ماي 1991، المعدل و المتمم، يحدد لإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي و المصادقة عليها و الوثائق المتعلقة بها.

(17) المادة الأولى من القانون 90 – 25 السالف الذكر.

(18) القانون 01-20 المؤرخ في 2001/12/12 المتعلق بالتهيئة و التنمية المستدامة للإقليم.

(19) المواد 2الى6 من القانون 01-20 السالف الذكر.

(20) المواد 7 إلى 21 من القانون 01-20 السالف الذكر.

(21) - اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ، الموافق عليها من طرف الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة في 9 مايو سنة 1992، مصادق عليها بموجب مرسوم رئاسي رقم 93-99، مؤرخ في 10 أفريل سنة 1993، ج ر عدد 24، صادر بتاريخ 21 أبريل 1993.

(22) – المادة 10 من القانون 90 – 29 السالف الذكر.

(23) - FERRAND Jean pierre, « Les documents d'urbanisme à l'épreuve de l'évaluation environnementale », Rapport introductif, Colloque du Centre d'études juridiques d'urbanisme(CEJU), Université Paul Cézanne- Aix Marseille III, 13 déc.2007.

(24) - NOURY Arnaud, « Evolution des règles d'urbanisme », 2ème atelier du développement durable, Institut National Spécialisé d'Etudes Territoriales, Dunkerque www.campus2.univ-lille2.fr/claroline/backends/download.php?url…

(25)- المواد من 7 إلى 9 من القانون رقم 90- 29، مؤرخ في أول ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة و التعمير، المعدل و المتمم، السالف ذكره.

(26)- المادة 2 من القانون رقم 03 - 10 مؤرخ في 19 جويليه 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، السالف ذكره.

(27)- للإستزادة في هذا الموضوع أنظر:

- بزغيش بوبكر ، " حتمية تحميل الجماعات المحلية مسؤولية حماية البيئة " ، أعمال الملتقى الوطني حول المجموعات المحلية و حتميات الحكم الراشد - الواقع و الآفاق ، كلية الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة – بجاية 2 - 3 و 4 ديسمبر 2008 ، ص ص 75 – 85.

- مداني عز الدين ، " هل الأدوات الحالية للتخطيط العمراني و الإقليمي تُعيق التنمية المحلية في الجزائر " ، أعمال الملتقى الوطني حول المجموعات المحلية و حتميات الحكم الراشد - الواقع و الآفاق ، كلية الحقوق جامعة عبد الرحمان ميرة – بجاية 2 - 3 و 4 ديسمبر 2008 ، ص ص 86 – 96.

- ROMI Raphaël , « Communes et environnement », Jurisclasseur Environnement et développement durable , www.LexisNexis.com/fr

(28)- القانون 11 – 10 المتعلّق بالبلدية مؤرخ في 22 جوان 2011 ، ج ر عدد 37 ، صادرة بتاريخ 3 جويلية 2011.

(29)- TA PAU , 1er décembre 2009, n°0700387, Chevassus.

Environnement ,n° 4 , avril 2010, www.LexisNexis.com/fr

(30)- CAA Nancy , 11 février 2010, n°09NC00452, Cne Berentzwiller et a.

Environnement ,n° 4 , avril 2010, www.LexisNexis.com/fr

(31)- CAA Bordeaux , 23 novembre 2010 , n° 10BX00156 , M. X

Environnement ,n° 2, Février 2011 , www.LexisNexis.com/fr

(32)- CAA Nancy , 4 novembre 2010 , n°09NC01703, Cne Epeugney.

Environnement ,n° 2, Février 2011 , www.LexisNexis.com/fr

(33)- CAA Bordeaux, 28 octobre 2010 , n°10BX00005, assoc.pour le développement harmonieux de Cavignac, Environnement ,n° 2, Février 2011 , www.LexisNexis.com/fr

(34)- Pour plus de détai ls , consulter :

- BACQUE Marie-Hélène et GAUTHIER Mario, « Participation , urbanisme et études urbaines », Participations n°1 , 2011/1 , pp 36 à 66. www.cairn.info

(35)- المواد 26، 27 من القانون رقم 90- 29، مؤرخ في أول ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة و التعمير، المعدل و المتمم، ؛ المادة 113 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، المرجع السابق.

(36)- المادة 105 من القانون رقم 11-10 مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

(37)- المادة 1/11 من القانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

(38)- المادة 2/11 و 3 من القانون رقم 11-10، مؤرخ في 22 يونيو 2011 يتعلق بالبلدية، المرجع نفسه.

(39) - LECOMTE Alain & SAINTENY Guillaume « Promouvoir l'environnement et l'aménagement durable dans les documents d'urbanisme », Préambule, juin 2007. www.developpement-durable.gouv.fr/IMG/DGUHC_Envt.pdf

(40)- المادة 26 من القانون رقم 90- 29، مؤرخ في أول ديسمبر 1990 يتعلق بالتهيئة و التعمير، المعدل و المتمم، السالف الذكر.

(41)- COMMISARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE, environnementale des documents d'urbanisme », Le Guide, « L'évaluation Décembre 2011, p.10. www.develppement-durable.gouv.fr

(42)- FLAMAND Maxime, L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, Mémoire pour le Master 2, option : Droit de l'environnement, Université Paris-Sud, 2005, p.6.

(43)- LEBRETON Jean Pierre, « L'évaluation environnementale et le droit de l'urbanisme : perspective comparative », R.F.D.A., 2008, pp.633-634.

(44)- LECOMTE Alain & SAINTENY Guillaume, précité, p.18.

(45)- COMMISSARIAT GENERAL AU DEVELOPPEMENT DURABLE, « L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme », précité, pp.17-18.

(46)- PLAN NATIONAL D'AMENAGEMENT TERRITORIAL : Un mécanisme pour un développement équilibré et durable, Alger, 21 juillet 2012, www.premier-ministre.gov.dz/index.php?option=com_content