

الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية

وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة عبد الرحمان ميرة - بجاية -

كلية الحقوق والعلوم السياسية

قسم القانون العام

مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية

أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون

فرع: الحقوق

الميدان: الحقوق والعلوم السياسية

تخصّص القانون العام: قانون الجماعات الإقليمية

إشراف الأستاذ الدكتور:

بودريوه عبد الكريم

إعداد الطالبة:

العيفاوي كريمة

بعنوان:

الاعتبارات البيئية في وثائق التعمير المحلية في الجزائر

لجنة المناقشة:

- (د) إفلولي/ولد رابح صافية: أستاذة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو..... رئيسة؛
- (د) بودريوه عبد الكريم: أستاذ، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية..... مشرفاً ومقرراً؛
- (د) بطاطاش أحمد: أستاذ محاضر (أ)، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية..... ممتحناً؛
- (د) نجومين سناء: أستاذة محاضرة (أ)، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية..... ممتحنة؛
- (د) حسين نواردة: أستاذة محاضرة (أ)، جامعة مولود معمري، تيزي وزو..... ممتحنة.

السنة الجامعية: 2020/2019

بِسْمِ اللَّهِ الرَّحْمَنِ الرَّحِيمِ

*« Les matériaux de l'urbanisme sont le soleil
les arbres, le ciel, l'acier, le ciment, dans cet
Ordre hiérarchique et indissolublement».*

Le Corbusier

شكر وعرّفان

الحمد والشكر لله الذي أمدني بالعزيمة والارادة ، ومنحني الصّحة والعافية ، ووفّقني لإتمام هذه الأطروحة.

اعترافاً بالفضل والجميل أتوجّه بخالص الشكر والعرّفان إلى الأستاذ الدكتور بودريوه عبد الكريم الذي تفضّل بالانّراف على هذه الأطروحة وتعهّدها بالتصويب ، أشكره على توجيهاته ونصائحه القيّمة التي أنارت أمامي سبيل البحث و على تشجيعه الدائم لي ورحابة صدره وحسن تواضعه.

كما أتقدّم بالشكر الجزيل إلى الأساتذة الكرام أعضاء لجنة المناقشة لقبولهم مناقشة هذه الأطروحة.

كلّ الاحترام والتقدير لجميع أساتذة وموظّفي كلية الحقوق بجامعة بجاية ، وكلّ من كان لي عوناً ولو بكلمة تشجيع.


الطالبة: ك. العيفاوي 

إهداء

يسعدني أن أهدي هذه العمل:

إلى من هم أحقّ أن يشاركوني في أجر العمل وجزائه ، من قال في حقّهما الله عزّ وجلّ:
﴿وقل ربّي ارحمهما كما ربياني صغيراً﴾ ؛ والدي ووالدتي حفظهما الله وأطال في عمريهما.
إلى من أتقاسم معه هذه الحياة ؛ زوجي الذي شجّعني ولم يفقد صبره وأمله في نجاحي
وكان لي أقوى سند.

إلى أغلى هدية في الدّنيا إبني "أسامة" ؛ أسأل الله أن يحفظه ويرعاه وينبته نباتاً طيباً.
إلى إخوتي وأخواتي ، وكلّ أفراد عائلتي كلّ باسمه.
إلى عائلة زوجي صغيرهم وكبيرهم ؛ عائلة "شلهاب".
إلى روح جدّتي ؛ أسأل الله أن يتغمّدها برحمته الواسعة ، ويسكنها فسيح جنانه.
إلى كلّ الأساتذة والأصدقاء والزّملاء في الدّراسة ، وكلّ من قدّم لي يوماً الدّعم والمساندة.

كريمة 

قائمة بأهم المختصرات

أولاً: باللّغة العربية

ج.ر: جريدة رسمية.

د.س.ن: دون سنة النّشر

ص.ص: صفحة

ص.ص: من صفحة إلى صفحة.

م.ش.و: المجلس الشعبي الوطني.

ثانياً: باللّغة الأجنبية:

Ab. : Abrogé(e).

Al. : Alinéa.

AJDA : Actualité Juridique du Droit Administratif.

Art. : Article.

BJDU : Bulletin de Jurisprudence de Droit de l'Urbanisme.

CADA : Commission d'Accès aux Documents Administratifs.

C. Civil : Code Civil.

C. Env : Code d'Environnement.

C. Urb : Code d'Urbanisme.

IAIA: International Association for Impact Assessment.

Ibid: In Before Indication Document.

IEMA: Institute of Environmental Management and Assessment.

In: Dans.

JOCE: Journal Official des Communautés Européennes.

JORA: Journal Official de la République Algérienne.

JORF: Journal Official de la République Française.

N°: Numéro.

Op. cit. : Opus Citatum (Référence Précédemment Cité).

OPU : Office des Publications Universitaire.

P. : Page.

PDAU : Plan Directeur d'Aménagement et d'Urbanisme.

PDU : Plan Directeur d'Urbanisme

PLU : Plan Local d'Urbanisme.

PNEADD: Plan National d'Action pour l'Environnement et le Développement Durable.

PNUD : Programme des Nations Unies pour le Développement.

POS : Plan d'Occupation des Sols.

P.p.: De la Page à la Page.

P.P.P: Plans. Programmes. Politiques publiques.

PUFR: Presses Universitaires François-Rabelais.

PULIM : Presses Universitaires de Limoges.

PURH : Publication des Universités de Rouen et du Havre.

PUS: Presses Universitaires du Septentrion.

RASJEP : Revue Algérienne des Sciences Juridiques Économiques et Politiques.

RFDA: Revue Française de Droit Administratif.

RJE: Revue Juridique de l'Environnement.

RLCT : Revue Lamy des Collectivités Territoriales.

S/dir: Sous-direction.

SCOT : Schéma de Cohérence Territoriale.

U/dir: Under- direction.

Vol.: Volume.

مقدمة

تعتبر البيئة من أهم القضايا المعاصرة التي حازت على اهتمام عالمي مُنقطع النظير، فقد شهد المجتمع الدولي منذ سبعينيات القرن الماضي إدراكاً متزايداً بأن نموذج التنمية لم يعد مستداماً، بعد أن إرتبط نمط الحياة المُنبثق عنه بأزمات بيئية خطيرة، فقد أدى إهمال الزراعة في السهول إلى زيادة ظاهرة التصحر، وتسبب إزالة الغابات في الجبال في حدوث فيضانات مدمرة، وتلوث الوسط المائي نتيجة رمي النفايات الناتجة عن الأنشطة البشرية والصناعية في المجاري المائية الطبيعية واختلّ بذلك توازن الكائنات الحية في الوسط المائي، كما ساهم نفث النفايات الغازية في الجوّ في زيادة نسبة السموم في الهواء والتي أثرت في دورة الأمطار مسببة بذلك الجفاف في العديد من بقاع العالم.

لقد عمل الإنسان منذ وجوده على الأرض على استغلال مواردها الطبيعية لبناء الحضارة الإنسانية الحالية، لكن ازدادت وتيرة استغلاله لهذه الموارد بصورة مذهلة مع مرور الزمن حيث بلغت ذروتها في القرن العشرين، ممّا أفقد الأرض قدرتها على التجدد التلقائي وأخلّ بالتوازن الطبيعي للحياة، حتّى باتت مظاهر التدهور البيئي كالاختباس الحراري، جفاف البحيرات، إنقراض بعض الأنواع الحيوانية والنباتية، وكذا المساس بخصوبة الأراضي ملموسة بشكل جدّ ملحوظ.

"البيئة هي الوسط الذي يعيش فيه الإنسان يُؤثر ويتأثر بها"⁽¹⁾ هذه هي الحقيقة التي أدركها المجتمع الدولي، والتي عبّرت عنها رئيسة وزراء الترويج السيدة "غرو هارلم برونتلاند" بالقول أنّ: « *البيئة ليست منفصلة عن أعمال وتطلّعات واحتياجات الإنسان*»، مؤكّدة أنّ « *محاولات الدفاع عن إنفصال البيئة عن مشاكل الانسان قد أضفت على كلمة "البيئة" نفسها شيئاً من السذاجة في بعض الدوائر السياسية*» مضيفة أنّ « *البيئة هي المكان الذي نعيش فيه جميعاً؛ والتنمية هي ما نحاول جميعاً عمله لمحاولة تحسين نصيبنا في هذا المكان، فالإثنين مرتبطين ولا يقبلان التجزئة... والمطلوب الآن هو عصر جديد من النمو الإقتصادي، من النمو الذي يمكن تنفيذه والذي يمكن في نفس الوقت مواصلته من الجانبين الاجتماعي والبيئي*». ⁽²⁾

⁽¹⁾ تعرف البيئة بمفهومها الفئي بأنها مجموعة من الظروف والعوامل الفيزيائية والعضوية وغير العضوية، التي تساعد الإنسان والكائنات الحية الأخرى على البقاء ودوام الحياة. أنظر: إسكندري أحمد، "حماية البيئة"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزء 40، عدد 04، 2002، ص. 25.

⁽²⁾ الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية: "مستقبلنا المشترك"، الدورة الثانية والأربعون، 04 أوت 1987، وثيقة رقم A/42/427، ص. 14.

تُرجم الإهتمام العالمي بقضايا البيئة إلى مؤتمرات وندوات، صدرت على إثرها إعلانات ومواثيق دولية أرست مجموعة من المبادئ البيئية، كما أبرمت العديد من الإتفاقيات الدولية بشأن حماية البيئة بمختلف عناصرها، وهكذا يتّضح من توالي وتعاقب هذه المؤتمرات أنّ الإهتمام الدولي بالمسألة البيئية لم يكن مجرد إهتمام ظرفي.⁽¹⁾

يُعتبر التعمير من أهمّ المجالات المرتبطة والمؤثرة في البيئة، حيث تمارس ظاهرة التحضر والتوسّع العمراني ضغوطات كبيرة على البيئة الحضرية والطبيعية على حدٍ سواء؛ إذ تُؤدّي حركة التعمير إلى تقليص حجم الغابات والمساحات الطبيعية بسبب تحويلها لأغراض أخرى كإقامة أنشطة صناعية وتجارية وسكنية أو زراعية وغيرها، كما يُؤدّي التوسّع غير المنضبط للمدن إلى المساس بالمناظر والمواقع الطبيعية، والضغط على الموارد الحيوية للبيئة، فضلاً عن التسبّب في تدهور الإطار المعيشي بسبب زيادة تلوث الماء والهواء، وزيادة حجم النفايات الصلبة وإرتفاع نسب الضوضاء الناتج عن حركة المواصلات داخل المدن.

بهذا فإنّ التحكم في النشاط العمراني وآثاره البيئية؛ يتطلب تدخّل فعّال من جانب الدولة عن طريق وضع سياسة تعمير مُحكمة، خاصة وأنّ حرية المبادرات العقارية تعتبر مصدراً لعدم التجانس والتبذير والفوضى في مجال استعمال وشغل الأراضي الحضرية،⁽²⁾ لذلك يجب أن تنطوي سياسة التعمير على تدابير تقنية، وإدارية، واقتصادية، واجتماعية لمواجهة الظواهر العمرانية، ولا ينبغي إغفال التدابير البيئية التي تسمح بتحقيق تنمية مستدامة للتجمعات السكنية.

في الواقع، ساهم بروز الوعي البيئي وظهور مفهوم التنمية المستدامة في تطوّر أهداف سياسات التعمير لمختلف الدّول، حيث عرفت التنمية العمرانية تحولات هامة من حيث أهدافها، والتي أصبحت تمتدّ نحو ضرورة الإستجابة لضوابط ومقتضيات حماية البيئة، بذلك عمدت العديد من الدّول إلى تحديث تشريعاتها العمرانية بما يُواكب متطلبات التسيير الرّشيد والحفاظ على المساحات الطبيعية، والتوفيق بين وظائف التعمير وأهداف حماية البيئة.

⁽¹⁾ - عُقدت عدّة مؤتمرات وندوات عالمية حول موضوع حماية البيئة أهمّها مؤتمر ستوكهولم لسنة 1972، ومؤتمر ريو لسنة 1992، ومؤتمر جوهانسبورغ وغيرها، تفاصيل أكثر أنظر: كافي مصطفى يوسف، التنمية المستدامة، دار الأكاديميون للنشر والتوزيع، عمان، 2017، ص. ص. 61-70.

⁽²⁾ - AUBY Jean-Bernard, PERINET-MARQUET Hugues, Droit de l'urbanisme et de la construction, 7^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 2004, p. 31.

لم تكن الجزائر في البداية من الدول المنفتحة على فكرة إدخال الإعتبارات البيئية في نمط التنمية المنتهج، حيث كانت ترى كغيرها من الدول التامية أنّ هذه الفكرة لا تعدو أن تكون مجرد مناورة جديدة للإمبريالية الرأسمالية هدفها وقف التطور الاقتصادي والاجتماعي لدول العالم الثالث، وعليه فقد اعتبرت الانشغال البيئي مسألة ثانوية أمام الضرورة الملحة لتحقيق التنمية الاقتصادية، وقد أدى هذا الموقف السلبي للجزائر إلى مواصلة التنمية العمرانية على حساب البيئة، حيث عرف الإقليم الوطني تحولات عميقة أثرت سلباً على المقومات الطبيعية للمجال.

بعد تراجع الجزائر عن موقفها السلبي تجاه القضية البيئية بداية الثمانينات، شرعت السلطات العمومية في تبني سياسات تنموية جديدة تأخذ بعين الإعتبار البعد البيئي، وهو ما انعكس على المنظومة القانونية ككل، حيث بادر المشرع الجزائري على إثر ذلك إلى وضع نصوص قانونية مستقلة وخاصة بحماية البيئة كان أولها قانون رقم 83-03 المتعلق بحماية البيئة،⁽¹⁾ تلتها العديد من النصوص القانونية كقانون رقم 84-12 المتعلق بالغابات.⁽²⁾

إن أكثر هذه التشريعات كان يغلب عليها الطابع العام؛ إذ ركزت في العموم على حماية المحيط الجوي والمياه والغابات والصحة والوقاية من التلوث والضجيج، بينما لا توجد فيها تفصيلات لقضايا تحسين نوعية الإطار المعيشي للسكان رغم تأكيد قانون البيئة لسنة 1983 على ذلك في مادته الأولى،⁽³⁾ كما إفتقرت هذه التشريعات أيضاً إلى منظور معالجة خصوصيات قضايا البيئة في المدينة والوسط الحضري، بالتالي فإنها لم تكن تتلاءم بكفاءة مع المقياس الحضري.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ - قانون رقم 83-03 مؤرخ في 05 فبراير 1983، يتعلّق بحماية البيئة، ج.ر. عدد 06، صادر في 08 فبراير 1983، (ملغى).

⁽²⁾ - قانون رقم 84-12 مؤرخ في 23 يونيو 1984، يتضمّن النظام العام للغابات، ج.ر. عدد 26، صادر في 26 يونيو 1984، معدّل ومتمّم بموجب قانون رقم 91-20 مؤرخ في 02 ديسمبر 1991، ج.ر. عدد 62، صادر في 04 ديسمبر 1991.

⁽³⁾ - نصّت المادة الأولى من قانون رقم 83-03، مرجع سابق، على ما يلي: « يهدف هذا القانون إلى تنفيذ سياسة وطنية لحماية البيئة التي ترمي إلى:..

- تحسين إطار المعيشة ونوعيتها » .

⁽⁴⁾ - لعروق محمد الهادي، "البيئة والتهيئة الحضرية: المساحات الخضراء في قسنطينة"، مقال منشور في كتاب جماعي بعنوان: البيئة في الجزائر التأثير على الأوساط الطبيعية وإستراتيجيات الحماية، تحت إشراف الأساتذة: كردون عزوز، لعروق محمد الهادي، ساحلي محمد، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2001، ص. 12.

أما بالنسبة للتشريعات العمرانية⁽¹⁾ المتعاقبة في الجزائر فهي لم تعرف تكفلاً حقيقياً بالإنشغال البيئي إلا بعد صدور قانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير،⁽²⁾ الذي تضمن صراحة مجموعة من الأهداف البيئية من جهة، كما إستحدث أدوات جديدة للتخطيط العمراني التي تمثلت في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) ومخطط شغل الأراضي (POS) من جهة ثانية،⁽³⁾ وهي الأدوات التي تشكل موضوع الدراسة في هذه الأطروحة.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ يُعتبر قانون التعمير الأداة الرئيسية لتحقيق أهداف السياسة العمرانية، ويُعرف بوجه عام بأنه: « القانون المتعلق بمجموعة القواعد والمؤسسات المتعلقة بالتهيئة و التنمية العمرانية، ويهدف إلى تأطير التطور المادي للتعمير»، كما يُعرف بأنه: « مجموعة القواعد القانونية التي تحدد شروط وكيفيات شغل الاراضي واستغلالها، كما تحدد سلطات المراقبة التي تمارسها الهيئات الادارية، استجابة لضرورات التنمية الحضرية والمصلحة العامة». أنظر:

- JACQUOT Henri, PRIET François, Droit de l'urbanisme, 6^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2008, p. 8.

⁽²⁾ قانون رقم 90-29، مؤرخ في أول ديسمبر 1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج.ر عدد 52، صادر في 02 ديسمبر 1990، معدّل ومتمّم بموجب قانون رقم 04-05، مؤرخ في 14 غشت 2004، ج.ر عدد 51، صادر في 15 غشت 2004

⁽³⁾ هذه المخططات منظمة بموجب بالمرسوم التنفيذي رقم 91-177 مؤرخ في 28 مايو 1991، يحدّد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج.ر عدد 26، صادر في أول يونيو 1991، معدّل ومتمّم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-317 مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر عدد 62، صادر في 1 سبتمبر 2005، متمّم بموجب المرسوم التنفيذي رقم 12-148، مؤرخ في 28 مارس 2012، ج.ر عدد 19، صادر في 1 أبريل 2012، والمرسوم التنفيذي رقم 91-178 مؤرخ في 28 مايو 1991، يحدّد اجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها، ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج.ر عدد 26، صادر في أول يونيو 1991، معدّل ومتمّم بالمرسوم التنفيذي رقم 05-318 مؤرخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر عدد 62، صادر في 1 سبتمبر 2005، متمّم بالمرسوم التنفيذي رقم 12-166، مؤرخ في 5 أبريل 2012، ج.ر عدد 21، صادر في 11 أبريل 2012، معدّل ومتمّم بالمرسوم التنفيذي رقم 18-189 مؤرخ في 15 يوليو 2018، ج.ر عدد 43، صادر في 18 يوليو 2018.

⁽⁴⁾ تمّ استعمال عدّة تسميات للدلالة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي في هذه الأطروحة، وتمثّل هذه التسميات في "أدوات التهيئة والتعمير"، "أدوات التخطيط العمراني المحلي"، "مخططات التعمير المحلي"، لكن تمّ الاعتماد بشكل أساسي على تسمية "وثائق التعمير المحلية"، وخلافاً للوضع القانوني في الجزائر أين يُلاحظ استعمال الباحثين لعدّة تسميات كالتي أوردناها للإشارة إلى مخططات التعمير المحلية، فإنّ القضاء الإداري الفرنسي اجتهاد في وضع مجموعة من المعايير لتحديد مفهوم "وثائق التعمير Documents d'urbanisme"، تتمثّل هذه المعايير في: (1) - المعيار المادي: الذي يقصد به أن تكون وثيقة التعمير على شكل مخططات، تصاميم، بيانات، أو تقرير تقديمي. (2) - المعيار العضوي: الذي يستند إلى الهيئة أو الجهة صاحبة الإختصاص في إعداد وثيقة التعمير؛ بحيث يجب أن تكون عملية الاعداد بمبادرة من جماعة عوموية، وفق شروط إجرائية وشكلية محدّدة. (3) - المعيار الموضوعي: حسب هذا المعيار فإن وثيقة التعمير يجب أن تتعلق بشكل أساسي بوضع قواعد وارتقاقات لإستعمال وشغل

تعتبر أدوات التخطيط العمراني من أهم الآليات القانونية لترجمة الأهداف التي تتوخاها سياسة التعمير في أي دولة، فهي تشكل مبدئياً أدوات للتحكم في التنافس بين مختلف أشكال استعمال الأرض وبين المصالح المتناقضة لمختلف الفاعلين بما يضمن شروط التنمية العمرانية المستدامة، فمخططات التعمير تعتبر من أهم أدوات التدخل الإداري للتحكم في سيرورة التطور العمراني والاقتصادي والاجتماعي والبيئي للمدن في أفق زمني معين قد يصل إلى 25 سنة.⁽¹⁾

في الحقيقة، لا يمكن إنكار علاقة أدوات التخطيط العمراني بحماية البيئة والمحافظة عليها وذلك من منطلق الدور الهام الذي تضطلع به على مستوى تنظيم عمليات شغل الأراضي بما يحتويه من ثروات طبيعية وأوساط إيكولوجية، كما تعتبر مخططات التعمير أدوات مناسبة لإدماج الإنشغالات البيئية في السياسة العمرانية إنطلاقاً من خضوعها لمنطق التعمير الوقائي الذي يستهدف في المقام الأول توقع واستشراف الصورة المستقبلية للتجمعات العمرانية بما يكفل وقاية مسبقة ضد المخاطر المحدقة بالمكون البيئي وضد كل أشكال الاستغلال غير العقلاني للمجال.⁽²⁾

رغم أهمية مخططات التعمير في السياسة العمرانية إلا أن هذه الأدوات لم تكن معروفة في الجزائر بشكل جيد وكافي، حيث استمرت السلطات العمومية بالعمل بالمخططات الموروثة عن المستعمر الفرنسي دون تحديث إطارها القانوني، ولم تتبلور هذه الوثائق إلا بعد صدور قانون التهيئة والتعمير الصادر سنة 1990 والمراسيم التنظيمية التي جاءت تطبيقاً له، وقد أُنيطت مهمة إعدادها للبلديات باعتبارها الجهة الأدرى بالمشاكل التي تُواجه مجالها العمراني، بذلك يُشكل التخطيط العمراني في الجزائر شأناً محلياً الأمر الذي يخدم مسألة حماية البيئة.

الأراضي. 4- المعيار الإقليمي أو المكاني: ويقصد به أن يكون الإقليم الذي تغطيه وثيقة التعمير محل تقسيم واستعمال وظيفي بموجب الوثائق البيانية، التي تتضمنها وثيقة التعمير. 5- معيار الأثر القانوني: أي أن وثيقة التعمير هي قرار إداري تنظيمي، والذي يتمتع بحجية وقابلة للمعارضة به أمام الغير عند استصدار تراخيص التعمير ووضع المشاريع والبرامج. تفاصيل أكثر أنظر:

- **TRAORÉ Saydou**, « Les documents d'urbanisme : plaidoyer pour une étude systématique de la notion », *RLCT*, N° 80, juin 2012, p. 33-34.

⁽¹⁾ - **فجال علي**، "في قضايا التمدين والتعمير الكبرى بالمغرب"، دفاتر جغرافية، مختبر التراث والجمال، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، فاس، عدد 07، 2010، ص. ص. 40-41.

⁽²⁾ - **مالكي أحمد**، "البعد البيئي في وثائق التعمير بالمغرب"، مجلة الإجتهد القضائي، مخبر أثر الإجتهد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، عدد 12، 2016، ص. 24.

عموماً، تُعتبر وثائق التعمير المحليّة آليات تعمل بموجبها السلطات العمومية المحليّة على توجيه التطور العمراني والتحكّم في التنمية الحضرية؛ إذ يُعدّ المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أداة للتخطيط والتسيير الحضري، يحدّد بموجبه التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية، وينبغي الإشارة أنّ هذا المخطط يتمتّع بالطابع المزدوج من حيث وظيفته، فهو يعدّ وثيقة تصوّرية تتولّى وضع الخطوط العريضة والاختيارات العامة والكبرى لتنمية متوازنة للمنطقة التي يغطّيها، كما يُعدّ وثيقة تنظيمية نظراً لدوره في تحديد تخصيص العام للأراضي وفرض قيود على الأنشطة الواردة عليها، بالتالي فهو قابل للمعارضة به أمام الغير.⁽¹⁾

من جهته يُعتبر مخطط شغل الأراضي أداة ذو أهمية، فهو يُعبّر عن التعمير التنظيمي الذي يُبرز بصفة تفصيلية إلتزامات وحقوق الملاك العقاريين، فطبقاً لنص المادة 31 من قانون التعمير فإن هذا المخطط يُبيّن في إطار المخطط التوجيهي حقوق استخدام الأراضي والبناء بالتفصيل لكلّ قطاع، كما يحدّد الكميّة الدّنيا والقصى من البناء المسموح به، ويضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبيانات، كما يحدّد الإرتفاقات والمناطق الواجب حمايتها وتنميتها.

كيف المشرّع الجزائري هاذين المخططين على ضوء الإعتبارات البيئية، وفي الحقيقة يُلاحظ من خلال التشريعات القطاعية لحماية البيئة والتشريعات القطاعية المتعلقة بشغل المجال أنّ الجوانب البيئية غالباً ما يُعرّج عليها في مجال التخطيط العمراني المحلي، مع ذلك فإنّ واقع المدن في الجزائر ينذر بوجود خلل في منظومة التسيير والتدبير العمراني الذي بمقدوره الحفاظ على الوجه الحضري للمدينة الجزائرية والإرتقاء إلى مستوى التحدّيات البيئية المطروحة.

من هنا تأتي دوافع إختيار الباحثة لموضوع الإعتبارات البيئية في وثائق التعمير المحليّة في الجزائر كمحلّ للدراسة، فالإهتمام الشخصي بمختلف الظواهر التي تعرفها البيئة العمرانية والمجال الحضري ككل، والتي تكشف عن حجم الرّهان الذي يُواجه المجتمع الجزائري أفراداً ومؤسسات في إيجاد إطار معيشي مقبول، والتصديّ لكافة أشكال البناء العشوائي، وسوء تنظيم المدن، والتلوّث البيئي وغيرها من المظاهر السلبية التي بانت تطبع المدن الجزائرية؛ دفعنا إلى خوض غمار البحث حول أصل المشكلة بنظرة قانونية.

(1) - أنظر المادة 16 و17 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

أما الدوافع الموضوعية فهي تتمثل في الرغبة الملحة لدى الباحثة في الكشف عن دور وثائق التعمير المحلية في حماية البيئة، خاصة في ظل قلة الدراسات القانونية التي تُلقى الضوء على هذا الموضوع، والذي جاء إختيار الباحثة له كمحاولة لتشخيص الإطار القانوني لآليات التخطيط العمراني المحلي والبحث عن مكانة البيئة فيها، بغية التعرف على مواطن القوة والضعف التي تتميز بها هذه الأدوات، ما يُمكننا من تحسين أدائها في مختلف الجوانب على رأسها الجانب البيئي، كما أنّ هذا البحث من شأنه إثراء المكتبة الجامعية خاصة في تخصص القانون.

تكمن أهمية هذا الموضوع في كونه يطرح فكرة كيفية الجمع بين متناقضين هما البيئة التي تتطلب الحماية ووقايتها من كافة أشكال التلوث والتدهور، والتعمير الذي يقوم على فكرة استهلاك المساحات الطبيعية، وذلك باستعمال أسلوب التخطيط العمراني المحلي، فالتخطيط كأصل عام يُعتبر من أهم وسائل حماية البيئة، فهو أسلوب علمي وعملي له طابع استشرافي مفاده رؤية المستقبل والإستعداد لمواجهة برصد كل الإمكانيات المتاحة.⁽¹⁾

هنا ينبغي الإشارة إلى بعض الخصائص التي تُميّز مخططات التعمير المحلية وتضفي طابع الأهمية على دورها في الحفاظ على البيئة ومقوماتها؛ مقارنة بالمخططات المجالية الأخرى، فمخططات التعمير تتسم أولاً بالطابع التنظيمي الذي يجعلها قابلة للمعارضة بها أمام الغير، وهذا ما يُميّزها عن مخططات تهيئة الإقليم ذات الصبغة التصورية، كما تتميز ثانياً بالطابع الشمولي من حيث نطاق تطبيقها مقارنة بالمخططات المجالية التنظيمية الأخرى، فهي تغطي كامل إقليم البلدية أو جزء منها،⁽²⁾ في حين تغطي مثلاً مخططات التهيئة السياحية ومخططات حماية المواقع الأثرية أجزاء خاصة من تراب البلدية المعنية، هذه المميزات وغيرها تجعل من وثائق التعمير المحلية واحدة من أهم الأدوات التي يمكن استعانة بها لتحقيق الحماية للبيئة.

(1) - التخطيط البيئي هو: « أسلوب منظم لوضع برنامج يتضمّن قواعد وتنظيمات محدّدة لحماية البيئة، من خلال التوقع والتنبؤ بالمخاطر والمشكلات البيئية، والتي يمكن أن تظهر مستقبلاً، وأخذ الحيطة بشأنها عن طريق وضع الخطط اللازمة للوقاية منها والتقليل من خسائرها». أنظر:

- كافي مصطفى يوسف، مرجع سابق، ص. 275.

(2) - يغطي المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير مجموع إقليم بلدية واحدة ويمكن أن يضم مجموعة من البلديات التي تجمع بينها مصالح اقتصادية واجتماعية أو بلدية، أما مخطط شغل الأراضي فيغطي جزءاً من إقليم البلدية. أنظر المادة 12 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

إنطلاقاً مما سبق، فإنّ البحث في موضوع هذه الأطروحة ينصب حول إشكالية محورية والتي يمكن صياغتها على النحو الآتي: "إلى أيّ مدى وُفِّقَ المشرّع الجزائري في إدماج البعد البيئي ضمن وثائق التعمير المحليّة، وتوفير الضّمّانات اللاّزمة لذلك؟"

هناك مجموعة من الصّعوبات التي اعترضت هذا البحث أهمّها الطّابع التقني لبعض المفاهيم المتعلّقة بمجال التعمير والبيئة، وكذا تشعّب النّصوص القانونية وتوّعها ممّا يدخل الباحث في متاهات قانونية كثيرة، كذلك قلّة الدّراسات المتخصّصة التي تتناول هذا الموضوع بالرّغم من أنّه أخذ حقّه من الدّراسة في التشريعات المقارنة خاصة منها الغربية، كما أنّ أغلب الدّراسات التي تناولت مسألة حماية البيئة في مجال التعمير بالجزائر ركّزت بشكل أساسي على دور نظام رخص التعمير خاصة رخصة البناء والتجزئة، في حين يُلاحظ عمومية الإشارة إلى مساهمة أدوات التخطيط العمراني المحلي في حماية البيئة في مختلف الأبحاث الأكاديمية.

إنّ الخوض في غمار البحث حول هذا الموضوع ومحاولة الإجابة على الإشكالية المطروحة أعلاه يستدعي حتماً الإعتماد على المنهج الاستقرائي القائم على الوصف والتحليل، حيث ينطلق من وصف الحقائق ثم فحص وتدقيق النّصوص القانونية للوصول إلى تقييم دور مخططات التعمير المحليّة في مجال حماية البيئة، إضافة إلى الإستعانة بالمقارنات في بعض جوانب هذه الدّراسة من خلال الإشارة إلى بعض التشريعات المقارنة.

إذن للإجابة على الإشكالية المطروحة والإلمام بمختلف جوانبها؛ ارتأينا تقسيم الدّراسة إلى شقّين، حيث يتمّ تسليط الضوء في الشّق الأوّل على الإطار القانوني لتكريس الاعتبارات البيئية في وثائق التعمير المحليّة، فالاعتراف بمكانة البيئة في التنمية العمرانية بوجه عام لا بدّ أن يستند إلى أسس قانونية (الباب الأوّل) أمّا الشّق الثاني فهو يتصدّى لدراسة الضّمّانات القانونية المكّسة لحماية البيئة في إطار وثائق التعمير، إذ أنّ تحقيق الأهداف البيئية في مجال التخطيط العمراني، يستلزم وجود آليات تكفل التطبيق الفعلي لمبدأ الإدماج البيئي والسهر على تفعيل مقتضياته (الباب الثاني).

الباب الأول

الإطار القانوني لتكريس الاعتبارات البيئية في وثائق التعمير المحلية:

نحو تخطيط عمراني ببعء بيئي

شهدت سياسة التنمية العمرانية في مختلف دول العالم تحديات جديدة بعد ظهور العامل البيئي كطرف جديد في معادلة التنمية، فمنذ انعقاد مؤتمر ستوكهولم سنة 1972 الذي دق ناقوس الخطر وأطلق جرس الإنذار حول ما تتعرض له البيئة من تلوث واستنزاف لمواردها؛ لم تتوانى المجموعة الدولية عن السعي نحو تشخيص المخاطر البيئية والمُضي قُدماً من أجل البحث عن الآليات الكفيلة بوضع البيئة في صلب سياسات التنمية، مع حث الدول على العمل محلياً من أجل الحفاظ عليها.

يشكّل التعمير بوجه عام مصدر تهديد للبيئة، فهو يركز أساساً على فكرة استهلاك المجال ومقوماته الطبيعية، وعليه فإنّ سياسات التعمير التي لا يُراعى فيها البعد البيئي من شأنها أن تعود بآثار سلبية ووخيمة على البيئة، خاصة من حيث استنزاف الأراضي والموارد الطبيعية، وتلوث مختلف الأوساط البيئية، والتعدّي على الأنظمة الأيكولوجية، وكذا المساس بالمناظر والمواقع الطبيعية والثقافية، بالتالي فقد أضحت فكرة إدماج الاعتبارات البيئية في سياسة التعمير مطلباً حتمياً لا جدال فيه.

في هذا الإطار، اتّجهت مختلف دول العالم نحو مواءمة تشريعاتها العمرانية مع مطلب حماية البيئة، والقيام بتسخير آليات التحكم في التعمير بما فيها أدوات التخطيط العمراني لتحقيق التنمية العمرانية المستدامة، وبالرغم من أنّ الوضع العام في الجزائر لم يكن مُهيأً منذ البداية للتجاوب مع هذا المُعطى الجديد، إلّا أنّه سرعان ما بدأت بوادر الاعتراف بضرورة إدماج البيئة في سياسة التعمير بالظهور، حيث بدأ المشرّع الجزائري من خلال التشريعات العمرانية المتعاقبة بتكريس بعض المظاهر المتعلقة بحماية البيئة.

شكّل هذا الموقف نقطة تحوّل هامة في مجال التخطيط العمراني بالجزائر، حيث أصبحت وثائق التعمير المحليّة تُعطي أهمية للجانب البيئي؛ بعدما كان هدفها الوحيد تنظيم مساحات التعمير لتلبية أكبر قدر من الاحتياجات السكنية خاصة في مجال السكن، حيث يُلاحظ من خلال الإطّلاع على مقتضيات النصوص التشريعات المؤطرة لميدان التعمير خاصة تلك المتعلقة بالتخطيط المجالي؛ تنامي اهتمام المشرّع الجزائري بفكرة إدماج الاعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحليّة باعتبارها أدوات منهجية ووثائق مرجعية لتنظيم استعمال المجال واستغلال الأراضي، وضبط حركة التعمير على المدى القريب المتوسط والبعيد (الفصل الأول).

سعى المشرع بعد أن حسم موقفه بشأن ضرورة إدماج البعد البيئي في قانون التعمير إلى تبني مجموعة من قواعد حماية البيئة، سواءً في قانون التعمير أو في التشريعات الخاصة بالتسيير المجالي وشغل الأراضي، غير أنّ التمعّن في طبيعة القواعد الموضوعية ذات الطابع الحمائي المكرّسة بموجب هذه التّصوص والمرتبطة بشكلٍ خاص بمخططات التعمير المحلية؛ يكشف عن وجود نوعين من القواعد، أولهما ذات طابع إختياري أي تلك التي تكرّس الحماية الإختيارية للبيئة، بحيث تمت صياغتها على نحو يمنح للبلديات قدرًا من الحرية في ضبط الجانب البيئي في المخططات، أمّا النوع الثاني فهي القواعد ذات الطابع الاجباري التي تكرّس الحماية الإلزامية للبيئة فتُلزم البلديات على نحو معيّن بمراعاة جوانب بيئية محدّدة، فتكون سلّطتها بذلك مُقيّدة (الفصل الثاني).

الفصل الأول

التطور القانوني لأهداف وثائق التعمير المحلية: من استهلاك المجال إلى حمايته

إنّ تتبّع التنمية العمرانية في الجزائر في مرحلة ما بعد الاستقلال، يكشف عن غياب رؤية إستراتيجية واضحة المعالم في مجال العمران، خاصة في المرحلة التي سبقت صدور القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، حيث اتّسمت سياسة التعمير آنذاك بالطابع الكمّي هدفها مواجهة الاحتياجات المتزايدة للسكان، ما أدّى إلى انتشار فوضى العمران والمساس بالبيئة الطبيعية، وكذا التعدي على المواقع والمناطق الفلاحية.⁽¹⁾

لكن، مع بروز القضية البيئية على المستوى الدولي ظهرت الحاجة إلى ضرورة تغيير الممارسات السائدة والتوجّه نحو عمران ذو نوعية بهدف الحدّ من التلوّث وضمان إطار معيشي ملائم للإنسان،⁽²⁾ وقد عرف التشريع الجزائري تحوّلاً هاماً في هذا المجال، خاصة بعد اقتناع السلطات العمومية بضرورة حماية البيئة كأساس لاستمرارية التنمية وهو الموقف الذي تمّ ترجمته بإصدار أول قانون مستقل يتعلّق بحماية البيئة سنة 1983، وفي ذات السياق أصدر المشرّع قانون التهيئة العمرانية سنة 1987،⁽³⁾ تلاه قانون التعمير سنة 1990، وقد تمّ تكريس الاعتبارات البيئية فيهما بصورة واضحة وصريحة، غير أنّ الأهداف البيئية تبلورت أكثر في مجال التعمير مع بداية الألفية الثالثة، وذلك عقب الحركة التشريعية الواسعة المتعلقة بحماية المقيّومات المجالية للإقليم الوطني من منظور التنمية المستدامة.

إنّ الكشف عن تطوّر الأهداف البيئية في مخططات التعمير المحلية يقتضي تتبّع أحكام النصوص القانونية المتعلقة بمجال التعمير والبيئة عبر مختلف المراحل التاريخية التي مرّت بها، ولهذا الغرض إرتأينا تقسيم هذه المراحل إلى مرحلتين هما مرحلة ضعف التفاعل بين التنمية العمرانية ومقتضيات حماية البيئة والتي تمتدّ حتى تاريخ 1990 (المبحث الأول)، ثم مرحلة التكريس الصريح والممتامي لمبدأ حماية البيئة في مجال التخطيط العمراني، والتي بدأت بصدور قانون التعمير سنة 1990 واستحداث مخططات جديدة تراعي البعد البيئي ضمن توجيهاتها (المبحث الثاني).

¹⁾ -REDDAF Ahmed, Politique et droit de l'environnement en Algérie, Thèse de doctorat en droit, Faculté de droit et des sciences économiques, Université du Maine, 18 juin 1991, p. 86.

²⁾ - Ibid. p. 86.

³⁾ - قانون رقم 87-03 مؤرخ في 27 يناير 1987، يتعلّق بالتهيئة العمرانية، ج.ر. عدد 05، صادر في 28 يناير 1987، (ملغى).

المبحث الأول

مرحلة ضعف التفاعل بين سياسة التنمية العمرانية والمقتضيات البيئية

عرفت التنمية العمرانية في الجزائر بعد الاستقلال نوعاً من العشوائية، يرجع ذلك أساساً إلى الممارسات التنموية التي انتهجتها الدولة والتي قابلها غياب قواعد فعّالة للتحكم في حركة التعمير خاصة في مجال التخطيط العمراني، كما أنّ تأخر ظهور المسألة البيئية على الصعيد الدولي وصعوبة اقتناع السلطات العمومية في الجزائر بضرورة إدماج البعد البيئي ضمن خطط وبرامج التنمية ساهم بشكلٍ جليّ في تشجيع التنمية العمرانية على حساب البيئة (المطلب الأول).

مع بداية الثمانينات أخذ موقف المشرع الجزائري بالتحوّل التدريجي نحو تبني فكرة حماية البيئة؛ إذ ظهرت بوادر تشريعية تجسّد اهتمام الدولة بهذه المسألة خصوصاً بعد صدور قانون البيئة سنة 1983 والذي أُعتبر نهضة قانونية في سبيل حماية البيئة من جميع أشكال التلوّث والاستنزاف، بذلك فُتح المجال واسعاً لإصدار نصوص بيئية ذات طابع قطاعي، وكذا إدماج البعد البيئي في المجالات القانونية ذات الصلة بقانون التعمير وقانون التهيئة العمرانية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تشجيع التنمية العمرانية على حساب حماية البيئة: المرحلة الممتدة بين 1962 - 1980

تعدّ التنمية العمرانية مطلباً سياسياً، اقتصادياً واجتماعياً لأيّ دولة، غير أنّها تُعتبر من أبرز المجالات التنموية تهديداً للبيئة، فالعلاقة التي تجمع بين حماية البيئة والتنمية العمرانية هي علاقة تصادمية، بحكم أنّ الأنشطة العمرانية لا بدّ أن تشمل حيزاً من الوجود الذي يُعدّ جزءاً من البيئة،⁽¹⁾ ما يقتضي ضرورة إدخال البعد البيئي ضمن أحكام التشريع العمراني، ورغم أهمية ذلك إلا أنّ المشرع الجزائري تأخّر كثيراً في إدماج البيئة ضمن مقتضيات قانون التعمير بشكل عام، وفي مجال التخطيط العمراني بوجه خاص (الفرع الأول)، حيث ظلّت مخططات التعمير المحليّة على منهجها الاستهلاكي للمقومات الطبيعية للمجال، الأمر الذي إنعكس سلباً على البيئة الطبيعية والحضرية على حدٍ سواء (الفرع الثاني).

⁽¹⁾ - شوك مونية، الوسائل القانونية لوقاية البيئة من مخاطر التعمير في ظلّ التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الأمين دباغين، سطيف، 2016، ص. 01.

الفرع الأول

أسباب عدم استجابة وثائق التعمير المحلية للمقتضيات البيئية في المرحلة الممتدة بين

1980-1962

يظهر عدم مراعاة البعد البيئي في سياسة التعمير من خلال تأثر خطة التنمية العمرانية في الجزائر بنموذج التنمية الاقتصادية المنتهجة من قبل السلطات العمومية في أواخر الستينيات وعشرية السبعينيات من القرن الماضي،⁽¹⁾ حيث تميّزت السياسة الوطنية في هذه المرحلة بعدم الاعتراف بالاعتبارات البيئية في مسار التنمية رغم الصّحة التي شهدتها المجتمع الدولي في هذا المجال عقب انعقاد مؤتمر ستوكهولم سنة 1972 (أولاً).

كما شكّل موقف المشرّع الجزائري المتعلّق بمواصلة العمل بوثائق التخطيط العمراني المُستوحاة من قانون التعمير الفرنسي الذي صدر في مرحلة لم يكن فيه الانشغال البيئي محلّ نقاش؛ مظهرًا آخر لعدم مراعاة الجوانب البيئية في سياسة التعمير، نظراً لتبني المشرّع مخطط التعمير الموجّه (PDU)* لنحو ثلاثة عقود (30 سنة) دون إعادة تنظيمه ليتلاءم مع مقتضيات حماية البيئة، وقد استمر الوضع على ذلك الحال إلى غاية صدور قانون التهيئة والتعمير سنة 1990 الذي كرّس أدوات جديدة للتخطيط العمراني التي أخذت العامل البيئي في الحسبان (ثانياً).

أولاً: حصر اهتمامات السلطات العمومية في التنمية دون مراعاة الجانب البيئي

تأثر مجال التعمير بعد الاستقلال باختيارات السلطات العمومية في ميدان التنمية، حيث تمّ توجيه كامل الاهتمام لتخطيط الأنشطة المنتجة وللقطاع الصناعي دون التكلّف الفعلي بالتنظيمي المجالي للتراب الوطني أو بسياسة التعمير ما حال دون تطوّر المدينة الجزائرية من حيث الكيف، لذا يمكن القول أنّ مرحلة ما بعد الاستقلال قد تميّزت بغياب التعمير عن إنشغالات السلطات العمومية، فضلاً عن تجاهل الجانب البيئي في سياسة التنمية ككل، بالتالي لم تكن فكرة إدماج البيئة في مجال التعمير واردة أو متاحة (1)، خاصة في ظلّ تأثر سياسة التنمية الوطنية بالخطاب السياسي المناوئ لمبدأ حماية البيئة في مطلع السبعينيات (2).

⁽¹⁾ - أبرياش زهرة، دور البلدية في التهيئة والتعمير، مذكرة مقدّمة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2011، ص. 15.

* PDU : Plan Directeur d'Urbanisme.

1- تأثر أهداف التعمير باختيارات السلطات العمومية في مجال التنمية

واجهت الجزائر بعد الاستقلال إشكالية التنمية والتفكك الإقليمي الذي فرضته الحركة الاستيطانية التي ساهمت في رسم معالم إختلال الإقليم الوطني،⁽¹⁾ حيث باشرت سلطات الاستعمار في إنجاز عمليات التعمير بما يخدم اقتصادها القائم على الفلاحة والصناعة،⁽²⁾ بالتركيز على تهيئة المناطق الشمالية خاصة الساحلية نظراً لمقوماتها الجغرافية والاقتصادية وقربها من الإقليم الفرنسي، إضافة إلى قيامها بتجهيز المدن والتجمعات الحضرية التي يستوطنها المعمّرون، بينما تمّ حرمان سكان الأرياف والمناطق الجبلية والسهوب والجنوب من جهود التنمية،⁽³⁾ وقد نتج عن هذه الممارسات "الممنهجة" نطاقاً عمرانياً افتقد إلى المرافق الضرورية للحياة، مخلفةً بذلك إرثاً استعمارياً ثقيلاً.

حاولت الجزائر بعد استرجاع السيادة الوطنية الخروج من وضعية التخلف ومواجهة مخلفات الاستعمار من خلال النهوض بالتنمية الاقتصادية والاجتماعية، دون الانشغال بتداعياتها على القطاع البيئي، حيث اقتصرت جهود الدولة في هذا المجال على تنمية مناطق الشمال خاصة تلك الواقعة على الشريط الساحلي للبلاد، وذلك بتوطين أغلب الصناعات والبرامج الاستثمارية العمومية بهذه المناطق نظراً لتراكم الهياكل الأساسية فيها،⁽⁴⁾ ما أدى إلى " تعميق " الفجوة بين مختلف مناطق الوطن وبين المجال الحضري والريفي؛ إذ شهدت المدن والتجمعات الحضرية نمواً ديموغرافياً سريعاً بسبب استقطاب المناطق الصناعية فيها لليد العاملة وتنامي ظاهرة النزوح الريفي الناتجة عن تدهور مستوى المعيشة في المناطق الريفية وتمركز الطاقات المنتجة داخل المدن.

ساهمت هذه المظاهر مجتمعة في تزايد حاجيات المجتمع الجزائري في مجال السكن صاحبه ارتفاع الطلب على العقار بالمناطق الحضرية، ما أدى إلى تكثيف استعمال الأراضي واتساع المساحات التي شملتها عمليات التعمير، مما زاد من حدة اختلال الشبكة العمرانية.

(1) بوكرواح مسعود، "العمران في المنطقة العربية بين التشريع والتخطيط والإدارة: التجربة الجزائرية"، أشغال ندوة العمران في الوطن العربي بين التخطيط والتشريع والإدارة المنعقدة بالرباط، أيام 10-11 و12 أبريل 2001، ص. 140.

(2) هنونى نصر الدين، الحماية الرأشدة للساحل في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2013، ص 648.

(3) جمان محمد، سياسة تهيئة الإقليم في الجزائر: واقع وتقييم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012، ص. 06.

(4) هبري نصيرة، التوطين الصناعي وتأثيره على البيئة: دراسة حالة الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2015، ص. 106.

بالتالي وبما أن التنظيم العمراني وثيق الصلة بالنظام الاقتصادي للدولة؛⁽¹⁾ فقد تأثر مجال التنمية العمرانية بهذه الممارسات، ويأتي هذا خلافاً لأدبيات التعمير المعروفة التي تقضي بأن يكون التخطيط للتنمية العمرانية سابقاً على خطة التنمية الاقتصادية،⁽²⁾ حيث ظلت مخططات التعمير الموجهة بعيدة عن الواقع الاقتصادي والمجالي نظراً لعجزها عن تدبير التهيئة المجالية ومرافقة إستراتيجيات التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما أن الاستثمارات والبرامج الحقيقية للتنمية كانت تسير بموجب المخططات المزودة بغلاف مالي كالمخطط البلدي للتنمية ومخطط التحديث العمراني.⁽³⁾

مع بداية ظهور نتائج سياسة التنمية التي انعكست سلباً على المجال الوطني والنسيج العمراني بادرت الدولة إلى تبني سياسة التوازن الجهوي من خلال المخطط الرباعي الثاني 1974-1977، والسعي نحو تطبيق سياسة وطنية طموحة لإنجاز برامج الإسكان لسدّ النقص الحاصل في الطلب على السكن بالوسط الحضري،⁽⁴⁾ وعليه تمّ إدماج سياسة التعمير ضمن مقاربة متصلة بالسكن والإسكان،⁽⁵⁾ ما جعل الدولة طرفاً فاعلاً في كل العمليات المتعلقة بالبناء وإنجاز البرامج السكنية وتوفير الإمكانيات اللازمة لتأطيرها، بذلك أصبح القطاع العام أول مستهلك للأراضي في ميدان التعمير.

تطلب تدخل الدولة في هذا المجال ضرورة التحكم في العقار الحضري لكونه مادة أساسية في عمليات التهيئة والإنشاء العمراني، حيث تستلزم عمليات التعمير وجود رصيد عقاري كافي ومناسب لمواجهة الاحتياجات المتزايدة في المجال العمراني، وبناءً على ذلك فقد ارتأى المشرع الجزائري إصدار قانون الاحتياطات العقارية سنة 1974،⁽⁶⁾ بغرض المحافظة على الأراضي الزراعية الواقعة داخل النطاق الحضري وخارجه، وتمكين المواطن من الحصول على قطعة أرض لبناء مسكنه في إطار عمليات التجزئة لتلبية الحاجات الإسكانية.

(1) - هنونى نصر الدين، مرجع سابق، ص. 639.

(2) - أبرياش زهرة، مرجع سابق، ص. 15.

(3) - SAÏDOUNI Maouia, Éléments d'introduction à l'urbanisme, Casbah éditions, Alger, 2000, p. 210.

(4) - في هذا المقام صدر منشور بتاريخ 19 فيفري 1975 يتعلق بإنشاء مناطق حضرية جديدة قصد تلبية حاجات السكان في المأوى والتجهيزات. أنظر: بوكرواح مسعود، مرجع سابق، ص. 142.

(5) - ظاهر الطيب توفيق، تدخل الجماعة الإقليمية البلدية في مجالي التعمير والبيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013، ص. 36.

(6) - أمر رقم 74-26 مؤرخ في 22 يناير 1974، يتضمن تكوين إحتياطات عقارية لصالح البلديات، ج.ر. عدد 19، صادر في 05 مارس 1974، (ملغى).

في هذا المقام، يتعين على كل بلدية أن تضع مخططاً رئيسياً للتعمير يُحدّد بموجبه مساحة للتعمير تضمّ الأراضي المُدمجة في الاحتياطات العقارية للبلدية والتي تُوجّه لإنجاز استثمارات عمومية وخاصة،⁽¹⁾ بينما يجب أن يتقيد الأفراد بتخصيص أراضيهم لسدّ الحاجات العائلية المتعلقة بالبناء المُعد للسكن،⁽²⁾ ورغم أنّ هذا المخطط يهدف إلى حماية الثروة العقارية من الاستعمال غير العقلاني وضمان توسع عمراني مُنسجم، إلاّ أنّه يُؤخذ عليه إقصاء الضابط البيئي في عملية تحديد مساحة التعمير، والتي تحتكم للمبادئ المحدّدة في المادة السادسة من المرسوم رقم 75-103 المتعلّق بتطبيق قانون الاحتياطات العقارية، أهمّها حفظ الأراضي الصّالحة للزراعة والاحتفاظ بالمساحات الضرورية للنشاطات الصناعية، بينما تمّ إهمال حماية المساحات لقيمتها الإيكولوجية.

يمكن القول أنّ الاهتمام بقطاع التعمير في المرحلة الأولى من الاستقلال كان من منظور سياسة السكن والسياسة العقارية، حيث تمثّل هدف السلطات في محاولة التّصدي للمشاكل العمرانية التي رافقت نمط التنمية الوطنية، بينما تمّ إغفال جانب التهيئة الإقليمية والبعد البيئي رغم ظهور هذا الأخير سنة 1972، وعليه فقد كان مخطط التعمير المُوجّه يقوم على جانب التوسّع الحضري واستهلاك الأراضي الزراعية المحيطة بالمدن،⁽³⁾ بالتالي فهو مجرد أداة تخدم عملية برمجة المشاريع الاقتصادية المُسطّرة في سياسة التنمية أكثر منه وسيلة للتنظيم المجالي القائم على ترشيد استعمال المساحات بما يتلاءم ومقتضيات حماية البيئة مع سدّ إحتياجات السّكان في مجال التعمير.⁽⁴⁾

2- تردّد السلطات العمومية في التّجاوب مع الصّحة الدّولية لحماية البيئة

شهد المجتمع الدّولي صحوة بيئية هامة مع بداية سبعينيات القرن الماضي، حيث دعت هيئة الأمم المتّحدة إلى عقد مؤتمر دولي حول "البيئة البشرية" بناءً على قرار الجمعية العامة رقم 2398 الصادر في 03 ديسمبر 1968، وقد تمّ احتضان المؤتمر في مدينة ستوكهولم السويدية بتاريخ 05 جوان

⁽¹⁾ - يوضع مخطط التعمير الرئيسي لتهيئة المدن الكبرى والمتوسطة، ويتعين على المجلس الشعبي البلدي في حالة غيابه القيام بوضع مساحة مؤقتة للتعمير بمساعدة لجنة تقنية ويصادق عليها والي الولاية. أنظر نص المادتين 02 و 04 من مرسوم رقم 75-103 مؤرخ في 27 أوت 1975، يتضمّن تطبيق الأمر رقم 74-26، المتعلّق بتكوين احتياطات عقارية لصالح للبلديات، ج.ر عدد 70، صادر في 02 سبتمبر 1975، (ملغى).

⁽²⁾ - أنظر المواد 03، 06 و 10، مرجع نفسه.

⁽³⁾ - تكواشت كمال، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم، أطروحة مقدّمة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2017، ص. 54.

⁽⁴⁾ - SAÏDOUNI Maouia, *op. cit.*, p.p. 205-212.

1972، شاركت فيه 123 دولة وحمل شعار "أرض واحدة"، طُرحت من خلاله اشكالية العلاقة بين البيئة والتنمية،⁽¹⁾ ورغم نجاح هذا المؤتمر في وضع البيئة على جدول الأعمال العالمي ولفت إنتباه الحكومات إلى أهمية المشكلة البيئية، إلا أنه عرف تبايناً في مواقف مختلف الدول حول ضرورة الحد من أعمال التنمية حفاظاً على المصالح البيئية، حيث اتخذت الدول النامية موقف الرفض لما تبنته الدول الصناعية في هذا المجال،⁽²⁾ واعتبرت أنّ مشكلة حماية البيئة تعني هذه الدول فقط باعتبارها المسؤول الأول عن تلوث البيئة العالمية.⁽³⁾

لم يخرج الموقف الرسمي الجزائري عن هذا الاتجاه، إذ ربط ممثل الجزائر تدهور البيئة بالأوضاع السياسية والاجتماعية والاقتصادية المتردية التي تعيشها شعوب الدول النامية والموروثة عن حقبة الاستعمار، مما يعني أنّ الانشغال البيئي يمثل في نظر هذه الدول مسألة ثانوية مقارنة بالضرورة الملحة لتحقيق التنمية الاقتصادية، فالمُعطى البيئي يُشكّل حسبها عائقاً إضافياً للتطور والتنمية القائمة أساساً على استغلال الموارد الطبيعية، كما ترى هذه الدول أنّ نفقات البرامج البيئية سنثقل كاهلها والتي تفضّل توجيهها مباشرة لبرامج للتنمية.⁽⁴⁾

كذلك اعتبرت الجزائر الإنشغال البيئي الدولي كمنارة جديدة للإمبريالية الرأسمالية، هدفها وقف التطور الاقتصادي للدول النامية، حيث جاء في الميثاق الوطني لسنة 1976 أن: «أرياب النظام الإمبريالي العالمي لم يتخلوا أبداً عن أطماعهم في ثروات الشعوب التي كانت ضحية لاستغلالهم... ولهذا فإنه من اليسير إدراك السبب الذي جعل بلداناً أخرى غير التي يعنيه الأمر، تتطفّل على قضية التنمية وتجند لها النظريات والاستراتيجيات وتسخر لها حشداً من الوسائل المختلفة بغية تحويل سياسة العالم الثالث الإنمائية عن مراميها، وتوجيهها نحو ما يخدم مصالح الدول الامبريالية إنّ ما يجري من جدال حول مختلف الطرق التي يمكن سلوكها في تحقيق التنمية، ليس في واقع الأمر إلا

(1) - مراح علي بن علي، المسؤولية الدولية عن التلوث عبر الحدود، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007، ص. 46.

(2) - مرجع نفسه، ص. 110.

(3) - صرّحت السيّد "أنديرا غاندي" ممثلة الحكومة الهندية أنّ: «الفقر والحاجة هما الملوثان الأكبر خطورة في العالم»، وأضافت قائلة: «كيف يمكن التحدّث مع الفقراء الذين يعيشون في القرى والأكواخ عن ضرورة حماية الهواء والماء والأرض من التلوث إذا كانت حياتهم في جوهرها ملوثة، ولذا فإنّ حماية البيئة لا يمكن أن تتم في ظروف الفقر». نقلاً عن: المراكبي السيد، الحماية القانونية للبيئة من التلوث، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010، ص. 32.

(4) - مراح علي بن علي، مرجع سابق، ص. ص. 110-111.

تعبيراً عن الهجمة النفسانية التي تهدف إلى تضليل مقاصد الاقتصاديين في العالم الثالث، لينحرفوا عن السبيل السوي في التنمية...»⁽¹⁾

في المقابل، تمّ إضفاء "الطابع الثوري" على التنمية، حيث وصفها الميثاق بأنها عملية تُمكّن "الثورة من بلوغ غايتها الاقتصادية والاجتماعية والثقافية"، كما جاء فيه أنّ التصوّر الذي وضعته الثورة الجزائرية للتنمية يعني أنّ الاستقلال السياسي هو مجرد مرحلة في تطوّر المسيرة الثورية، وأنّ الاستقلال الحقيقي يستلزم استقلالاً اقتصادياً وذلك بانتهاج تنمية وطنية تشمل جميع جوانب الحياة وتكون قائمة على التصنيع بشكل خاص.⁽²⁾

أدى موقف الجزائر إلى تأخر إدراج البعد البيئي في خطط التنمية أو تبني سياسة خاصة بحماية البيئة من أخطار التلوّث والمضار أو الحدّ من استغلال الموارد الطبيعية،⁽³⁾ أو التركيز مثلاً على مشكلة إنقراض أنواع الكائنات الحية والأنظمة البيئية المهدّدة بالخطر، حيث يُلاحظ أنّ الإهتمام بالانشغال البيئي في الجزائر لا يتعدى المنظور التقليدي القائم على ضرورة الحفاظ على عناصر النظام العام، كما يبدو وضاحاً من خلال قانون الصحة العمومية لسنة 1976،⁽⁴⁾ والتنظيم المتعلق بالعمارات الخطرة وغير الصحية أو المزعجة الذي يهدف أساساً إلى الحفاظ على الأمن وسلامة الجوار والصحة العمومية من

⁽¹⁾ - الميثاق الوطني لسنة 1976 منشور بموجب الأمر رقم 76-57 مؤرّخ في 05 يوليو 1976، يتضمّن نشر الميثاق الوطني، ج.ر. عدد 61، صادر في 30 يوليو 1976، (ملغى)، ص. 939.

⁽²⁾ - جسّدت الجزائر إهتمامها بمسألة التصنيع بالمصادقة على إتفاقية إنشاء المنظمة العربية للتنمية الصناعية بموجب مرسوم رقم 79-204 مؤرّخ في 10 نوفمبر 1979، يتضمّن المصادقة على الإتفاقية المتضمّنة إنشاء المنظمة العربية للتنمية الصناعية، الموقعة في 15 ماي سنة 1979 بمدينة تونس، ج.ر. عدد 46، صادر في 13 نوفمبر 1979، وكذا المصادقة على دستور منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، بموجب مرسوم رقم 80-190 مؤرّخ في 02 أوت 1980، يتضمّن المصادقة على دستور منظمة الأمم المتحدة للتنمية الصناعية، الموافق عليه بفيينا في 18 أبريل سنة 1979، ج.ر. عدد 32، صادر في 05 أوت 1980.

⁽³⁾ - يعتبر الطابع غير الإلزامي لإعلان ستوكهولم سبباً لتهرّب الدّول من تطبيق أحكام حماية البيئة، ما يعني أنّ إلحاق الضرر بالوسط البيئي لا يُثير أيّ مسؤولية للدولة المُضرة. أنظر: أسياخ سمير، دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص. 19.

⁽⁴⁾ - تضمّن الباب الأول من الكتاب الثاني من أمر رقم 76-79 مؤرّخ في 23 أكتوبر 1976، يتضمّن قانون الصحة العمومية، ج.ر. عدد 101، صادر في 19 ديسمبر 1976، (ملغى)، مجموعة من الأحكام التي تتعلق بالصحة العمومية وحماية البيئة، ويتعلق الأمر بقواعد النظافة والنفاوة في مجال مياه الشرب، التغذية وتصريف ومعالجة المياه الوسخة والفضلات الصلبة، إضافة الى قواعد الأمن والصحة العامة في المناطق العمرانية.

أخطار المؤسسات الصناعية والتجارية... الخ،⁽¹⁾ وكذا القانون المتعلق برخصة البناء والتجزئة الصادر سنة 1975 الذي سعى إلى تحقيق النظام العام العمراني،⁽²⁾ بينما لم يعمد المشرع إلى إدماج قضايا البيئة في مخططات التعمير، كما استمرت السلطات العمومية في إنتهاج نفس الأسلوب التنموي القائم على استهلاك مقومات المجال الوطني رغم تبني سياسة التوازن الجهوي.

ثانياً: تأخر تبلور آليات التخطيط العمراني المحلي: ضعف النظرة التصورية لسياسة التعمير

يقوم التعمير على مجموعة من العمليات والتدخلات التي تقوم بها الدولة بهدف تنظيم المجال وضمان حسن استعمال الأراضي، وتتخذ هذه التدخلات طابعاً مادياً يشمل إنجاز المرافق والتجهيزات العمومية، وطابعاً قانونياً يتم في إطار التخطيط العمراني ومهام الضبط الإداري،⁽³⁾ ورغم أهمية هذه التدخلات في تنظيم النسيج العمراني؛ إلا أن المشرع الجزائري لم يُول الاهتمام الكافي لتنظيم التعمير من الجانب القانوني؛ إذ تمّ الاعتماد على مناهج التعمير المُستوحاة من التشريع الفرنسي خاصة في مجال التخطيط العمراني (1)، رغم صدور قانون رقم 67-75 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي لأجل البناء سنة 1975 الذي جعل نظام الترخيص الإداري الوسيلة الأساسية لضبط النشاط العمراني (2).

1- عدم اهتمام المشرع بإعادة تنظيم مخططات التعمير المحلية من الجانب القانوني

تميّزت السنوات الأولى التي أعقبت استرجاع الجزائر للسيادة الوطنية بغياب التأطير القانوني لقطاع التنمية العمرانية، حيث اكتفى المشرع بالاعتماد على قواعد التعمير الفرنسية، باصدار الأمر رقم 62-157 المتعلق بمواصلة العمل المؤقت بالتشريع الفرنسي إلا ما يتنافى مع مقتضيات السيادة الوطنية،⁽⁴⁾ وذلك بهدف ضمان استمرارية المرافق العامة وتجنب الفراغ القانوني والمؤسساتي،⁽⁵⁾ وعليه فقد

⁽¹⁾ - مرسوم رقم 76-34 مؤرخ في 20 فبراير 1976، يتعلق بالعمارات الخطرة وغير الصحية أو المزعجة، ج.ر. عدد 21، صادر في 12 مارس 1976، (ملغى).

⁽²⁾ - أمر رقم 75-67 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء، ج.ر. عدد 83، صادر في 17 أكتوبر 1975، (ملغى).

⁽³⁾ - مقداد الهادي، السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، دار النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2000، ص. 20.

⁽⁴⁾ - قانون رقم 62-157 مؤرخ في 31 ديسمبر 1962، الرامي إلى التمديد حتى إشعار آخر لمفعول التشريع النافذ إلى غاية 31 ديسمبر 1962، ج.ر. عدد 02، صادر في 11 جويلية 1962، (ملغى).

⁽⁵⁾ - BENACEUR YUCEF, « La législation environnementale en Algérie », RASJEP, Vol. 33, N° 03, 1995, p. 479.

تمت مواصلة العمل بقانون التعمير الفرنسي خاصة في مجال التخطيط العمراني إذ استمر العمل بمخطط التعمير الموجّه، الذي يستند إلى أحكام المرسوم رقم 58-1463 الصادر في 31 ديسمبر 1958،⁽¹⁾ والمرسوم رقم 59-1089 الصادر في 21 سبتمبر 1959،⁽²⁾ وأسندت مهمة إعداده للمجلس الشعبي البلدي بعد صدور قانون البلدية سنة 1967.⁽³⁾

رغم أنّ مواصلة العمل بمخطط التعمير الموجّه وفقاً لأحكام التشريع الفرنسي فرضته ظروف الاستعجال المتعلقة بضرورة إعادة البناء، وتدارك التأخر الملحوظ في تلبية الحاجيات الأساسية في مجال السكن والتجهيزات العمومية والقاعدية، إلا أن البعض وصف هذا الأمر "بغير المقبول"، ويرى الأستاذ "أحمد رداّف" أنّ مواصلة العمل بالتشريعات الفرنسية يُعتبر من أعمال السيادة، وأنّ الأمر الذي لا يمكن تقبله هو استمرارية العمل بمخطط التعمير الموجّه، على أساس أنّ هذا المخطط قد تجاوزه الزمن؛ إذ تمّ استبداله في فرنسا بوثائق جديدة تتمثل في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي،⁽⁴⁾ وذلك بموجب قانون التوجيه العقاري الصادر في 30 ديسمبر 1967، كما أصبح قانون التعمير الفرنسي منذ سنة 1977 يفرض عند إعداد مشروع مخطط شغل الأراضي تقديم تقرير يتضمّن تشخيص الوضع البيئي القائم وتحديد تدابير الحماية.⁽⁵⁾

يُضاف إلى ذلك، أنّ تبني هذا المخطط في الجزائر جاء دون إعادة تنظيمه من الناحية القانونية ليتلاءم مع خصوصيات السياسة الوطنية والمشاكل المحلية، حيث يُلاحظ غياب نصوص قانونية تتعلق بمخططات التعمير باستثناء قانون البلدية الصادر سنة 1967 الذي كرس التخطيط العمراني كمبدأ عام في سياسة التعمير،⁽⁶⁾ وقد ظلّت هذه الوضعية قائمة ومستمرة إلى غاية صدور قانون التهيئة والتعمير سنة 1990.

¹⁾- Décret n° 58-1463 du 31 décembre 1958, relatif aux plans d'urbanisme, *JORF* du 04 janvier 1958, In: <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

²⁾- Décret n° 59-1089 du 21 septembre 1959, relatif à l'établissement et à l'instruction des plans d'urbanisme, *JORF* du 23 septembre 1959, In: <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

³⁾- أنظر المادة 156 من أمر رقم 67-26 مؤرّخ في 18 يناير 1967، يتضمّن القانون البلدي، ج.ر عدد 06، صادر في 18 يناير 1967، (ملغى).

⁴⁾- REDDAF Ahmed, *op. cit.*, p.p. 87-88.

⁵⁾- Art. 12 de décret n° 77-736 du 07 juillet 1977, modifiant le code de l'urbanisme et relatif aux plans d'occupation des sols, *JORF* du 08 juillet 1977, In: <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

⁶⁾- RAHMANI Ahmed, « Les limites des prérogatives des communes en matière de planification urbaine », In KHERFI Hachemi et autres (S/dir.), *l'administration territoriale au Maghreb*, Les éditions Guessous, Rabat, 1989, p.324.

أثر قرار مواصلة العمل بمخطط التعمير الموجّه على الواقع البيئي في الجزائر، إذ أنّ اعتماد هذا المخطط في فرنسا جاء في وقت لم يكن فيه الجانب البيئي ذو أهمية في سياسات التعمير، في حين لم يهتم المشرّع الجزائري بدوره بإدخال المقترضات البيئية ضمن أهداف هذا المخطط خاصة في ظلّ عدم إقتناع وتردد السلطات العمومية في تقبل فكرة حماية البيئة.

لا يُعدّ إهمال الجانب البيئي المظهر السلبي الوحيد لمخطط التعمير الموجّه؛ فهو ينطوي على مجموعة من السلبيات التي تحوّل دون التحكّم في التوسع العمراني المنسجم، حيث يهتمّ هذا المخطط بالمجال القابل للتعمير مستقبلاً في آفاق 10 إلى 15 سنة مع إهماله للمجال العمراني الموجود، بمعنى أنّه لا يعالج المشاكل الحقيقية للمدينة الأم، بالتالي فهو ينطلق من قاعدة عمرانية هشّة، كما أنّه يركّز على دراسة المجال الخاص بالمركز العمراني الرئيسي أمّا مشاكل المراكز الثانوية فيتمّ تناولها بشكل سطحي، بينما تهمل فيه المناطق المتناثرة كلياً، ما يجعل المجال العمراني كوحدة متقطّعة وغير متجانسة.⁽¹⁾

ضيف إلى ذلك عامل ثقل وبُطء إجراءات الإعداد والمصادقة على المخطط، ممّا يؤدّي إلى ضرورة مراجعتها قبل الموعد المحدّد لذلك، بسبب إمكانية استعمال المجال الخارج عن المحيط العمراني المرسوم قبل المدّة المحدّدة في المخطط، كما أنّ عدم حجّيته تجاه الغير وغياب الإجراءات الرّدعية أفضى إلى ارتكاب عدّة مخالفات قلّلت من فاعليّته.⁽²⁾

بعد صدور الأمر رقم 73-29 الذي قضى بإنهاء العمل بالتشريعات الفرنسية ابتداءً من تاريخ 05 جويلية 1975؛⁽³⁾ تمّ سنّ أول قانون يهتمّ بتنظيم النّشاط العمراني وهو الأمر رقم 75-67 يتعلّق برخصة البناء والتجزئة، والملاحظ أنّ هذا القانون لم يتضمّن قواعد لإعادة تنظيم أحكام مخططات التعمير المحليّة، ليكون بذلك نظام الترخيص الوسيلة المثلّي لدى المشرّع الجزائري لممارسة الرقابة القبلية على النّشاط العمراني.

(1) - سنوسي رفيقة، أدوات التهيئة والتعمير بين التشريع والتطبيق: دراسة حالة مدينة باتنة، مذكرة مكّملة لنيل ماجستير في الهندسة المعمارية، معهد الهندسة المدنية والرّي والهندسة المعمارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012، ص. 28.

(2) - مرجع نفسه، ص. 28.

(3) - أمر رقم 73-29 مؤرّخ في 05 جويلية 1973، يتضمّن إلغاء القانون رقم 62-157 المؤرّخ في 31 ديسمبر 1962، الرّامي إلى التمديد، حتى إشعار آخر، لمفعول التشريع النّافذ إلى غاية 31 ديسمبر 1962، ج.ر. عدد 62، صادر في 03 أوت 1973.

2- الاعتماد على نظام الرخص لضبط النشاط العمراني

بعد إنتشار ظاهرة البناء الفوضوي وفي ظلّ غياب مخططات التعمير في الكثير من بلديات الوطن؛⁽¹⁾ بادر المشرّع الجزائري إلى تأطير النشاط العمراني وضبط قواعد البناء بوضع أول نص قانوني يتضمّن كفاءات الترخيص بعمليات البناء والتجزئة الهادف إلى ضمان التوازن بين مقتضيات المصلحة العامة من جهة، وحماية المصلحة الخاصة بتمكين الأفراد من حقوقهم في مجال البناء لتلبية حاجياتهم من السكن الملائم من جهة أخرى، بالتالي أصبح نظام الترخيص يحتلّ مكاناً بارزاً في سياسة التعمير، حيث تشترط عمليات البناء والتجزئة الحصول على ترخيص مسبق يتمّ تسليمه من طرف الجهات المختصة قانوناً في شكل قرار إداري يتضمّن منح الرخصة.

على عكس مخططات التعمير، تُعتبر رخصة البناء الإجراء الأكثر معرفة من قبل المواطن، فهي قرار إداري مُنشىء لحق البناء للمستفيد من الرخصة، ويشمل هذا الحق القيام ببناء أو تغيير الواجهة أو هيكل البناية،⁽²⁾ كما أنّها أداة ضبط تقيّد حرية المستفيد منها بفرض مجموعة من الالتزامات التي تقع على عاتقه حفاظاً على المصلحة العمرانية،⁽³⁾ لكن رغم أهمية هذه الرخصة من الناحية العملية؛ إلا أنّ شرط الحصول عليها طبقاً لأحكام الأمر رقم 67-75 السالف الذكر لا يمتدّ إلى البلديات التي يقلّ عدد سكانها عن 2000 ساكن المجموعة في تجمّع عمراني واحد والبلديات التي يقلّ عدد سكانها عن 2000 ساكن، والتي يكتفي فيها المعني بتقديم تصريح بالأشغال لرئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً، كما لا يمتدّ الترخيص إلى البلديات المصنّفة طبقاً للقانون المتعلّق بالمناطق والأماكن السياحية والقانون المتعلّق بالحفريات وحماية الأماكن والآثار التاريخية والطبيعية؛⁽⁴⁾ إذ تخضع عمليات البناء والتجزئة في هذه المناطق لأحكام خاصة.

⁽¹⁾ - تمّ إنجاز 398 دراسة فقط بالنسبة للمخطط التعمير الموجّه و 1079 دراسة خاصة بمخطط التعمير المؤقت بينما تمّت المصادقة على نصف هذا العدد فقط. أنظر:

- **NAÏT SAADA Makhlouf**, « Évolution de la législation et de la réglementation en matière d'urbanisme et de foncier urbanisable », *Revue ANIREF Voice*, N° 05, avril- juin 2010, p. 08.

⁽²⁾ - أنظر المادة الأولى من أمر رقم 67-75، مرجع سابق.

⁽³⁾ - **بزغيش بويكر**، رخصة البناء آلية رقابة في مجال التعمير، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007، ص. 14.

⁽⁴⁾ - أنظر المادة 02 من أمر رقم 67-75، مرجع سابق.

أما بالنسبة لرخصة التجزئة فهي تُشترط مسبقاً لكل عملية ترمي إلى إنشاء أو تمديد أجزاء من أرض قصد تشييد عمارات تصلح للسكن أو غير السكن، أو قصد بناء مؤسسات صناعية أو ذات طابع صناعي، عن طريق تقسيم الملكيات العقارية إلى جزأين أو أكثر،⁽¹⁾ وتكمن أهمية هذه الرخصة في الرقابة على التجزئات التي تُعتبر من أهم الأنماط السكنية المشكّلة للنسيج العمراني، حيث تدخل عملية إنجازها ضمن أهداف سياسة التعمير المُسطّرة من قبل الدولة خاصة بعد صدور قانون الاحتياطات العقارية.

يتّضح من خلال أحكام الأمر رقم 67-75 السالف الذكر أنّ رخصة البناء والتجزئة تُعتبران من أهم أدوات الضبط العمراني، حيث تُمكن من الحفاظ على النظام العام من خلال تنظيم وضبط حركة التوسّع العمراني، بفرض مجموعة من القيود التي ترد على حق البناء، حتّى يتم إنتاج المجال المبني بشكلٍ مُنسجم ومُتناسق، ويكون ذلك باحترام مواصفات البناء المتعلقة بموقع وحجم ومظهر البناءات،⁽²⁾ وعليه يمكن القول أنّ رخص التعمير تُساهم في حماية البيئة الحضرية على وجه الخصوص، نظراً لارتباطها بحماية السكنية العامة والأمن العام والصحة العمومية وكذا جمال المدينة ورونقها.⁽³⁾

الفرع الثاني

انعكاسات الطابع الاستهلاكي للتنمية العمرانية على الوضع البيئي في الجزائر

يُعتبر النموذج التنموي الذي إعتمده السلطات العمومية بعد الاستقلال عاملاً أساسياً في تدهور الوضع البيئي في الجزائر؛ حيث ترتّب عن تركيز الأنشطة الاقتصادية والصناعية في المناطق الشمالية والمدن الكبرى توسعاً عمرانياً غير مُنظّم، وقد تأزّم الوضع أكثر بسبب ضعف التأطير القانوني لوثائق التعمير المحلية وغياب سياسة تهيئة الإقليم، ومنه أصبح المشكل البيئي خاصة في الأوساط

(1) - أنظر المادة 13 من أمر رقم 67-75، مرجع سابق.

(2) - راجع أحكام المرسوم رقم 75-110 مؤرّخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمّن تنظيم البناءات التابعة للأمر رقم 67-75 مؤرّخ في 26 سبتمبر 1975 والمتعلّق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء، ج.ر عدد 83، صادر في 17 أكتوبر 1975، (ملغى).

(3) - يمكن للإدارة مثلاً رفض منح رخصة التجزئة أو منحها بشروط في حالة مساس عملية التجزئة بنظافة أو أمن العموم أو مصلحة الأماكن المجاورة أو المناظر والمواقع الطبيعية والحضرية، أنظر المادة 14 و17، مرجع نفسه.

الحضرية مرتبطاً ارتباطاً وثيقاً بحركة التوسع العمراني؛ الأمر الذي أدى إلى استنزاف عناصر البيئة وتلوّثها من جهة (أولاً)، والمساس بنوعية الإطار المعيشي للمواطن وانتشار ظاهرة التعمير الفوضوي من جهة أخرى (ثانياً).

أولاً: تدهور الأوساط والموارد البيئية بسبب الاستغلال غير العقلاني للمجال الوطني

تُعاني البيئة في الجزائر من عدّة مشاكل منها ما هو بفعل البشر، ومنها ما ينتج عن مخاطر طبيعية، غير أنّ الأنظمة البيئية الأكثر تعرّضاً لخطر التدهور على مرّ السنين هي الأنظمة الساحلية؛ إذ نتج عن تتركز الأنشطة والسكان في الشريط الساحلي للبلاد إحداث توسع عمراني كبير، تمّ غالباً خارج إطار تنظيمات التعمير، وأدى في نهاية المطاف إلى إختلالات مجالية وبيئية مكلفة (1)، بدورها تعرّف الموارد الطبيعية الحيوية كالماء والتربة تراجعاً ملحوظاً بفعل الضغط المتزايد عليها الناتج عن تسارع وتيرة التعمير وسوء الإدارة، الأمر الذي أصبح يُهدّد ليس التوازنات البيئية واستمرارية التنمية فحسب، بل حتّى حق الفرد في الإنتفاع بالموارد الطبيعية وحفظها للأجيال المستقبلية (2).

1- تدهور بيئة المناطق الساحلية بفعل الضغط العمراني وسياسة التوطين الصناعي

يُعتبر الساحل الجزائري فضاءً إستراتيجياً لما ينطوي عليه من مقومات تسمح بتنمية البلاد مستقبلاً، حيث يُعتبر محطة هامة للتبادلات التجارية بانفتاحه على البحر الأبيض المتوسط،⁽¹⁾ كما يتوفّر على أهم الموارد المائية والقدرات الغابية وأجود الأراضي الزراعية التي تقدر مساحتها بـ 1.632.000 هكتار،⁽²⁾ إضافة إلى مؤهلات هامة في مجال السياحة، غير أنّ هذه الخصائص كانت عرضة للخطر بسبب تأخر اعتماد سياسة وطنية لحماية البيئة الساحلية من التدهور.

كشفت التقرير الوطني الذي أعدته وزارة تهيئة الإقليم والبيئة سنة 2002 عن جملة من المشاكل البيئية التي يُعاني منها الشريط الساحلي أهمّها الاستغلال المفرط لرمال الشواطئ والموارد الصيدية، توخّل الموانئ، تآكل الساحل، مشاكل التلوّث الناجمة عن تتركز الأنشطة البشرية، النّمو السكاني وارتفاع معدّل التعمير في الولايات الساحلية،⁽³⁾ حيث عرف المجتمع الجزائري بعد الاستقلال تحولاً ديموغرافياً

(1) - جمان محمد، مرجع سابق، ص. 114.

(2) - Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, *Plan national d'action pour l'environnement et le développement durable (PNAE-DD)*, Algérie, janvier, 2002, p. 43.

(3) - Ibid, p.p. 43-44.

هامًا، فقد انتقل عدد السكان من عشرة 10 ملايين نسمة عام 1962 إلى حوالي 16 مليون نسمة عام 1975،⁽¹⁾ ليبلغ 34.08 مليون نسمة حسب الإحصاء العام للسكن والإسكان الذي أُجري في سنة 2008، وقد أظهرت مختلف الإحصائيات أنّ التوزيع السكاني في الجزائر يعرف تباينًا كبيرًا، حيث يتمركز السكان بنسب عالية في المناطق الشمالية التي تضمّ الإقليم التلي والشريط الساحلي والتي تمتدّ على مساحة تقدّر بـ 04 % من المساحة الإجمالية للإقليم الوطني.⁽²⁾

يستقطب الشريط الساحلي الذي يحتلّ نسبة 1.9 % من المساحة الكليّة للإقليم الوطني أغلب السكان، فقد بلغ التعداد السكاني للولايات الساحلية 10.2 مليون نسمة عام 1987، إنتقل إلى 12.6 عام 1998، و14.6 مليون نسمة عام 2008 ومن المُتوقّع أن تصل الكثافة إلى 15.5 مليون بحلول عام 2020،⁽³⁾ ويمكن إرجاع هذا التمرّك الشديد للسكان إلى عوامل طبيعية كوفرة الأراضي والموارد المائية، وملاءمة الظروف المناخية، وعوامل أخرى تاريخية تتجسّد في الإرث الاستعماري واستثمارات ما بعد الاستقلال التي لعبت عامل جذب للسكان من المناطق الريفية والداخلية نحو المدن الساحلية؛⁽⁴⁾ إذ ساهمت سياسة التوطين الصناعي مثلاً في الإرتفاع الهائل لسكان المدن الساحلية والانتّساع المستمر لرقعتها، فقد بينت الإحصائيات تركّز 5.568 وحدة صناعية في المناطق الساحلية، وهو ما يُعادل نسبة 53 % من المجموع الإجمالي للوحدات الصناعية.⁽⁵⁾

إنّ التصنيع الذي شُرّع فيه غداة الاستقلال جاء كرد فعل على وضعية التخلف التي كانت تعرفها البلاد، حيث تحتل البنية الصناعية مكانة هامة في تصوّر مختلف مخططات التنمية التي تعاقبت خلال العشرية الثلاث التي تلت تاريخ استرجاع السيادة الوطنية، غير أنّ التسرّع الذي تمت من خلاله إقامة هذه البنية أدّى إلى ظهور سلسلة من التأثيرات يصعب التحكّم فيها أو القضاء عليها.⁽⁶⁾

¹⁾- Voir : Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, *Élaboration de la stratégie et du plan d'action national des changements climatiques*, projet national ALG / 98 / G31, 2001, p. 16.

²⁾- Office national des statistiques, *5^{ème} Recensement général de la population et de l'habitat -2008- (armature urbain)*, Alger, 2011, p.09.

³⁾- Office national des statistiques, *Statistiques sur l'environnement*, Alger, 2015, p. 25.

⁴⁾- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, *Plan national d'action pour l'environnement et le développement durable (PNAE-DD)*, op. cit., p. 43.

⁵⁾- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, *5^{ème} Rapport national sur la mise en œuvre de la convention sur la diversité biologique au niveau national*, 2014, p. 51.

⁶⁾- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، "رأي في ملف الجزائر غدًا"، ج. ر عدد 21، صادر في 09 أبريل 1997، ص. 25.

الواقع أنّ جهد التصنيع في الجزائر لم يستند إلى معايير بيئية سواءً ما تعلّق باختيار التكنولوجيا المناسبة، أو إجراء دراسات لتحديد المواقع أو دراسات حول التأثيرات البيئية المحتملة على الوسط، فقد أُقيمت المنشآت الصناعية على مواقع سهلة التهوية والقريبة من اليد العاملة، وتلك المُجاورة للمناطق الحضرية ولشبكة المواصلات بغرض تخفيض تكاليف استغلال النشاط الصناعي، ما أدّى إلى إقامة أغلب المنشآت على أخصب الأراضي الواقعة في شمال البلاد، وقد تسبّب توطين الأنشطة الصناعية في الساحل إلى التطور المُترد لحركة التعمير ما أدى إلى المساس بالبيئة الساحلية.⁽¹⁾

تتجلى مظاهر تدهور بيئة المناطق الساحلية في تلوث مياه البحر بفعل الأنشطة البرية (السياحة، الصناعة، الإسكان، نشاط الموانئ)، ناهيك عن تلوث الهواء الناتج عن انبعاثات المنشآت الصناعية، وهذا الأخير هو ما يُميّز أغلب المدن الجزائرية التي تحتضن مناطق النشاط الصناعي، لهذا سيكون محل دراسة في النقطة المتعلقة بتدهور الإطار المعيشي للمواطن.

تُعتبر المخلفات المقذوفة في البحر دون معالجة من أبرز المشاكل التي تُهدّد التنوع الإحيائي واستقرار النظام الإيكولوجي البحري في الجزائر فضلاً عن مخاطرها الصحية،⁽²⁾ وتتمثّل مصادر هذه المخلفات في النشاط الصناعي والنفايات المنزلية المتمثلة خاصة في مياه الصرف الصحي، حيث تُطرح هذه المخلفات في البحر مباشرة أو تنتقل عبر المجاري المائية.⁽³⁾

(1) - أكد التقرير المتعلّق بتوقعات البيئة للمنطقة العربية أنّ النمو السكاني يُعدّ محرّكاً مهماً لعدّة قضايا بيئية، حيث يُؤدّي إلى زيادة الطلب على الموارد الطبيعية مثل المياه والأرض، والفضاء الحضري، ويزيد من إنتاج النفايات والملوثات، ويساهم في التدهور الساحلي والبحري، وعلاوة على ذلك يزداد التنافس على الأراضي الزراعية، كما يزداد من نصيب الفرد من الاستهلاك ممّا يُحفّز التصنيع، وبالتالي زيادة التلوث بالأدخنة والمخلفات الأخرى الصناعية. أنظر:

برنامج الأمم المتحدة للبيئة، شعبة الإنذار المبكر والتقييم، تقرير حول "توقعات البيئة للمنطقة العربية: البيئة من أجل التنمية ورفاهية الإنسان"، 2010، ص. ص. 11-12.

(2) - تتعدّد مصادر التلوث البحري في الجزائر والتي تتمثّل في الملاحاة والصيد البحري، الاستغلال السياحي المفرط، التلوث الناتج عن غمر وإغراق النفايات في البحر، سرقة الرمال وتعرية الشواطئ، وتطهير الموانئ. تفاصيل أكثر راجع: **وعلي جمال**، الحماية القانونية للبيئة البحرية من أخطار التلوث: دراسة مقارنة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2010، ص. ص. 12-46.

(3) - يُقدّر حجم المياه المستعملة غير المعالجة ذات المصدر الصناعي والمنزلي التي تصل إلى المرفئ والموانئ في الجزائر بـ 1 مليون م³ في اليوم. أنظر:

- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, *Plan national d'action pour l'environnement et le développement durable (PNAE-DD)*, op. cit., p. 44.

يؤدي إلقاء النفايات الصناعية الصلبة والسائلة التي تحتوي على معادن ثقيلة مثل الرصاص، الزنك، الزئبق، النحاس، الألمنيوم وغيرها من المعادن إلى تلويث الوسط البحري،⁽¹⁾ حيث تُلغظ الأنشطة الصناعية في الجزائر سنوياً أكثر من 220 مليون م³ من المياه الصناعية المستعملة، وتصبّ 135 ألف طن من المواد العالقة، و8.000 طن من المواد الأروتيّة، والتي يتمّ تصريفها في المجاري المائية والسدود⁽²⁾ وتصل بطريقة غير مباشرة إلى مياه البحر، وعلى سبيل المثال يقوم مُجمّع "تونيك" بصب نفاياته الصناعية في ساحل بوسماعيل بتبازة منذ سنة 2005،⁽³⁾ ما دفع اللجنة الولائية المكلفة بمراقبة ومتابعة المنشآت المصنفة بتوجيه إعدار للمجمّع بعد أن تمّ توقيفه مؤقتاً لمدة 03 أشهر.⁽⁴⁾

لا يُعدّ تلوث الشواطئ في الجزائر بالمُخلفات المنزلية ومياه الصرف الصحي بالأمر الجديد، غير أنّ درجة التلوث ازدادت بشكلٍ كبير بفعل ارتفاع الكثافة السكانية للمناطق الساحلية وتغيّر أنماط الاستهلاك، مقابل تراخي السلطات في إيجاد حلٍ عاجل لمشكلة الصرف الصحي التي تُعاني منها الجزائر،⁽⁵⁾ وقد أكّدت وزارة البيئة أنّ غياب المفاغرة العمومية المراقبة وعدم كفاية الفضاءات المُخصّصة

(1) كشفت بعض الإحصائيات حول البيئة سنة 2002 عن تلوث الموانئ في الجزائر بالمعادن الثقيلة بسبب تجاوزها للمعايير وهي كما يلي: تلوث 05 موانئ بالزئبق و04 موانئ بالزنك و03 موانئ بالرصاص و04 موانئ بالنحاس. أنظر:

-Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, *Plan national d'action pour l'environnement et le développement durable (PNAE-DD)*, op. cit., p. 44.

(2) تفاصيل أكثر حول نسب تلوث الوسط البحري بالمخلفات الصناعية راجع:

- Office national des statistiques, *Compendium national sur les statistiques de l'environnement*, Algérie, 2006, p.p. 24-26.

- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, *Plan national d'action pour l'environnement et le développement durable (PNAE-DD)*, op. cit., p. 53.

(3) يُساهم غياب الوعي البيئي لدى أرباب المصانع في زيادة خطر التلوث الصناعي، فالجانب البيئي لا يُشكل أسبقية لدى القائمين عليها، فقد يكون هناك غياب وسائل معالجة النفايات في الوحدات الصناعية، كما يبقى الهاجس الأساسي لرجل الصناعة في مجال تصريف المياه المستعملة في الإنتاج الصناعي هو تكلفة المتر المكعب الواحد وليس التفكير في النقل من استهلاك المياه أو كيفية تصريفه. أنظر: **كعيوا عبد القادر**، "التحصّر والتصنيع وأثارهما على البيئة: مقاربات تقرير برونتلاد"، *المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية*، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، عدد 26، 1991، ص. 73.

(4) نقلاً عن وكالة الأنباء الجزائرية، "تلوث ساحل بوسماعيل: مجمع تونيك يتعهد بحلّ مشكل نفاياته الصناعية نهائياً بغضون شهر ونصف"، مقال منشور بتاريخ 15 يونيو 2017، متوفّر على الرابط الإلكتروني التالي: <http://ar.aps.dz/regions/44399-2017-06-15-16-03-23>، تمّ الإطلاع عليه بتاريخ 03 أوت 2017.

(5) - **وعلي جمال**، مرجع سابق، ص. 28.

لاستقبال النفايات التي يتم جمعها يُشكّل عاملاً هاماً للتلوث،⁽¹⁾ كما يُعتبر نُقص شبكات الصرف الصحي وعدم ارتباط بعض التجمّعات السكنية بشبكات المجاري العامة سبباً لصرفها في البحر مباشرة أو في الوديان التي تنتهي مصباتها في البحر، ما ينجّم عنه تلوث الوسط البحري، وخطر المساس بالصحة العامة، فضلاً عن تأثر الدول التي تعتمد على تحلية مياه البحر لتلبية احتياجاتها؛ إذ يؤدي تلوث البحر إلى صعوبة العملية وارتفاع تكلفتها.⁽²⁾

2- تأثير الضغط العمراني على قاعدة الموارد الطبيعية الحيوية

يُمارس النّمو العمراني في الجزائر ضغوطاً قويّة على قاعدة الموارد الطبيعية الحيوية خاصة عُصري الماء والتربة، تُؤثر هذه العناصر بدورها على تحديد معالم توزيع السكان والأنشطة على الرّقعة الجغرافية للدّولة، فعلى سبيل المثال تُشكّل الموارد المائية باعتبارها إحدى مقومات التنمية عاملاً إضافياً وعنصراً أساسياً واستراتيجياً لتهيئة الإقليم، حيث تُؤثر وفرته في توزيع وتمركز السكّان وتوطين الأنشطة الاقتصادية والصناعية،⁽³⁾ وفي ظلّ علاقة التأثير والتأثر هذه ينبغي على السلطات العمومية مراعاة مبدأ التناسب بين التنمية بمختلف مجالاتها وطاقة التحمل البيئي.⁽⁴⁾

يؤثر التوسّع العمراني على الموارد المائية والتي تمتاز أصلاً بالندرة،⁽⁵⁾ حيث ينجّم عن التطوّر الحضري الواسع الزيادة في إنجاز البناءات والسكنات، وبالتالي ارتفاع الطلب على المياه لغرض تلبية الاحتياجات اليومية للسكان من المياه الصالحة للشرب والاستخدامات المنزلية المختلفة،⁽⁶⁾ وقد بيّنت بعض الاحصائيات ارتفاع عدد السكنات الموصولة بشبكات مياه الشرب من 1.755.900 سكن سنة 1987 أي ما يُعادل نسبة 58% من مجموع السكنات، ليصبح العدد 2.903.482 سكن سنة 1998

¹⁾- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, *Plan national d'action pour l'environnement et le développement durable (PNAE-DD)*, op. cit., p. 13.

²⁾- وعلي جمال، مرجع سابق، ص. ص. 29-30.

³⁾- أنظر المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ج.ر عدد 61، صادر في 21 أكتوبر 2010، ص. 11.

⁴⁾- تتسم البيئة بخاصيتي التوازن والمرونة، فقد يحدث فيها تغيير طبيعي ضمن الحدود المعقولة بحيث تستطيع معها البيئة إعادة توازنها بواسطة القوى الذاتية للبيئة، إلا أنّ الاستغلال غير العقلاني لعناصرها قد يؤدي إلى إختلال التوازن البيئي بشكل يفوق طاقة البيئة في إعادة توازنها مجدداً. أنظر: ضاري ناصر العجمي، مرجع سابق، ص. ص. 10-11.

⁵⁾- تقدّر حصة الفرد الجزائري من المياه بـ 600 م³ في السنة، ما جعل الجزائر تصنّف ضمن خانة الدول التي تقع تحت سقف الندرة. أنظر المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، مرجع سابق، ص. 11.

⁶⁾- بن قرينة حمزة، محسن زبيدة، "تسيير الموارد المائية مع الأخذ بالعامل البيئي"، مجلة الباحث، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، عدد 05، 2007، ص. 111.

أي بنسبة 71%، علماً أنّ الأنشطة المنزلية في الجزائر تحتل المركز الثاني بعد قطاع الفلاحة من حيث الطلب على المياه، حيث بلغ الاحتياج المنزلي 530 مليون م³ سنة 1975، و1.3 مليار م³ سنة 2002 مقابل 1.8 مليار م³ للأنشطة الفلاحية لنفس السنة.⁽¹⁾

يُعتبر أيضاً التوسع العمراني العشوائي خاصة في المناطق الساحلية مصدراً للتأثير السلبي على جودة المياه في الجزائر، لوجود عدد من التجمّعات السكنية غير الموصولة بشبكات الصرف الصحي،⁽²⁾ ما أدى إلى طرح كميات كبيرة من المياه المنزلية المستعملة في المجاري المائية مُتسببة بذلك في تلوث المياه،⁽³⁾ هذه الوضعية دفعت السلطات العمومية إلى بذل المزيد من الجهود لربط المساكن بقنوات الصرف، وقد تمّ إحصاء 2.712.392 مسكن موصول بهذه القنوات سنة 1998 وهو ما يُعادل نسبة 66.66% من الحظيرة الوطنية للسكن آنذاك.⁽⁴⁾

إنّ التلوث والتآكل وجهان لمشكل المياه في الجزائر، ما يعني أنّ السلطات العمومية مُطالببة باتباع أنماط الاستخدام المستدام، وتعبئة الموارد المائية التقليدية (السطحية والجوفية) وغير التقليدية (تحلية مياه البحر واسترجاع المياه المستعملة) لتغطية الطلب على الماء لكونه مادة استهلاكية ذات قيمة اقتصادية من جهة، وحمايته من التلوث لقيّمته الأيكولوجية من جهة أخرى.⁽⁵⁾

تُعاني كذلك التربة في الجزائر من خطر التدهور المستمر بفعل عوامل طبيعية مثل التصحر والإنجراف المائي الذي يمسّ أساساً الشمال الغربي ويُهدّد 12 مليون هكتار في المنطقة الجبلية، وكذا الإنجراف الريحي الذي يُشكّل خطراً على 32 مليون هكتار من الأراضي الواقعة في المناطق القاحلة

¹⁾- Office national des statistiques, *Compendium national sur les statistiques de l'environnement*, op. cit., p.14.

²⁾- أشارت بعض الإحصائيات أنّ نسبة معالجة المياه المستعملة الخاصة بالتجمّعات السكنية الساحلية التي تبلغ كثافتها 100 ألف نسمة قبل صرفها في البحر لم تتعدى نسبة 1% سنة 1994، وهي نسبة ضعيفة جداً تعكس ما آل إليه الوسط البحري في الجزائر. أنظر:

- Ibid, p.63.

³⁾- يُقدّر الحجم الكلي لمياه الصرف الصحي بحوالي 600 مليون م³ في السنة، وتطرح التجمّعات السكنية الواقعة في شمال البلاد لوحدها 550 مليون م³، هذه الكمية مرشحة للارتفاع بحلول سنة 2020 لتصل إلى 1,150 مليار م³. أنظر:

- Ibid, p.18.

⁴⁾- Ibid, p.18.

⁵⁾- تجدر الإشارة أنّ السلطة التنظيمية قامت بوضع نص تنظيمي لمراقبة جودة المياه السطحية ويتعلّق الأمر بالمرسوم التنفيذي رقم 93-163 مؤرّخ في 10 يوليو 1993، يتضمّن وضع جرد عن درجة تلوث المياه السطحية، ج.ر عدد 46، صادر في 14 يوليو 1993.

وشبه القاحلة،⁽¹⁾ إضافة إلى العوامل البشرية التي تتلخص في الممارسات الزراعية التي تؤدي إلى ملوحة التربة وتلويثها بالمواد الكيميائية، وكذا عمليات التعرية بإزالة الغابات التي تلعب دوراً هاماً في حماية التربة ضدّ الإنجراف، وتلويثها بفعل المخلفات الصناعية، إضافة إلى أنشطة التعمير التي تؤدي إلى التمدد أو الرّحف العمراني على حساب الأراضي الزراعية الخصبة.

على العموم، تشير بعض الإحصائيات إلى مدى تأثير التوسع العمراني سلباً على الأراضي الخصبة، حيث عرفت المساحة الفلاحية الصالحة للزراعة ما بين سنة 1960 وسنة 2006 انخفاضاً شديداً، وذلك من 01 هكتار للفرد سنة 1960 إلى 0,52 هكتار سنة 1970 و0,34 هكتار في سنة 1985 و0,24 هكتار سنة 2008، وقد فقد القطاع الزراعي حوالي 250.000 هكتار من الأراضي الفلاحية لفائدة البناء،⁽²⁾ وفي غضون 30 عاماً تمّ خسارة حوالي 17% من الأراضي الفلاحية الواقعة في المناطق الساحلية بسبب التعمير الفوضوي،⁽³⁾ علماً أنّ ثلاثة أرباع (4/3) تربة الفضاء الشمالي هي تربة شبه جافة وغير قادرة على إعادة خصوبتها، الأمر الذي يؤدي إلى تشبّع وإفقار المناطق المخصّصة للفلاحة في شمال البلاد، ومنه تنقل نشاط الفلاحة نحو مناطق الهضاب العليا والجنوب الأقلّ ملاءمة للنشاط الزراعي.⁽⁴⁾

ثانياً: انتشار ظاهرة البناء الفوضوي وتدهور الإطار المعيشي للمواطن

تعرف البيئة المشيّدّة "باعتبارها وجهاً آخرًا للمفهوم القانوني للبيئة"، العديد من المشاكل أبرزها البناء الفوضوي أو السكن غير القانوني، الذي يُعدّ أحد مكونات المشهد الحضري في الجزائر بامتياز⁽¹⁾، وتعتبر هذه الظاهرة إحدى إفرازات انشغال المواطن الجزائري بأولوية الحصول على السكن خاصة في الوسط الحضري، دون البحث أو المطالبة بتحسين الإطار المعيشي الذي يُحقّق رفاهية الإنسان في وسطه الاجتماعي، خاصة وأنّ الإطار المعيشي في الجزائر كان ولازال يُعاني من التدهور المستمر بفعل عوامل التلوّث⁽²⁾.

(1) - أنظر المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، مرجع سابق، ص. 13.

(2) - مرجع نفسه، ص. 13.

(3) - Conseil national économique et social, *Rapport sur la configuration du foncier en Algérie: une contrainte au développement économique*, 24^{ème} session plénière, édition CNES, Alger, 2004, p. 29.

(4) - المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، مرجع سابق، ص. 13.

1- انتشار البناء الفوضوي في الجزائر: مظهر للتعمير الموازي

ينتشر البناء الفوضوي في الجزائر بشكل كبير وجلي، وقد برزت هذه الظاهرة منذ السنوات الأولى للاستقلال، ففي سنة 1985 تمّ إحصاء 350.000 بناية غير قانونية،⁽¹⁾ بينما تزال هذه الوضعية قائمة ومستمرة إلى يومنا هذا، ويرجع ذلك في الأساس إلى التوسع السريع والعشوائي للمحيط العمراني دون مراعاة قواعد البناء والتعمير، سواءً كان ذلك بإنجاز البناءات دون الحصول على ترخيص إداري مسبق، نظراً لغياب الوعي القانوني لدى المواطن بالزامية الحصول على رخصة البناء، أو بمخالفة مقتضيات الرخصة في حالة الحصول عليها، وعلى العموم يُشكّل السكن العفوي في الجزائر حلاً يُؤفّر مأوى للعديد من العائلات غير القادرة على اقتحام الحيز الحضري القانوني، خاصة في ظلّ ضعف الحظيرة الوطنية للسكن.⁽²⁾

لقد أصبح استفحال ظاهرة البناء الفوضوي يُهدّد استقرار النسيج العمراني لما فيه من مساس بالبعد الجمالي للمدن وإخلال بتناسق البنية الحضرية ورونقها، كما أنّ استمرار تنامي الأحياء الفوضوية غالباً ما يُصاحبها عجز الدولة في توفير المرافق والتجهيزات التي من شأنها خلق إطار معيشي مُلائم.

تجدر الإشارة، أنّ السلطات العمومية حاولت التعامل مع هذه الظاهرة حتّى قبل صدور النصّ القانوني المتعلّق برخصة البناء ورخصة التجزئة لأجل البناء سنة 1975، حيث صدر منشور مؤرّخ في 18 مارس 1972 يتعلّق بالبناءات العمومية والخاصة،⁽³⁾ والذي نوّه بمدى خطورة تشييد بنايات دون الحصول على رخصة سابقة للبناء، حيث أكد أنّ الاستمرار في هذه التصرفات يُحدث أحوالاً فوضوية، ويُسبّب خللاً في حسن تطوّر المدن والقرى، كما يحول دون التطوّر المنسجم والمتوازن للمحيط العمراني، ما يضع السلطات المعنية أمام أمر الواقع خاصة وأنّ ردود فعلها غالباً ما تأتي متأخّرة، وعليه فقد جاء هذا المنشور لحثّ السلطات المؤهّلة بتسليم رخص البناء على ضرورة معالجة الملفات التي تُعرض عليها دون مُماطلة.

¹⁾- Conseil national économique et social, *op. cit.*, p.95.

²⁾- خلف الله/ب.، تاشريفت/ع.، "التعمير العفوي بين الرقض والإدماج"، *مجلة علوم وتكنولوجيا*، جامعة منتوري، قسنطينة، عدد 13، جوان 2000، ص. 16.

³⁾- منشور مؤرّخ في 18 مارس 1972، يتعلّق بالبناءات العمومية والخاصة، ج.ر عدد 24، صادر في 24 مارس 1972.

مع مرور الوقت أصبحت ظاهرة البناء الفوضوي أكثر تفاقماً، ما دفع المشرع إلى التدخل لتسوية وضعية البناء غير القانونية ومحاولة تكييفها مع قوانين التعمير بإصدار الأمر رقم 85-01 يحدد إنتقالياً قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها،⁽¹⁾ وذلك بمنع الأشخاص من إقامة بنايات أياً كان نوعها أو شكلها أو موقعها دون الحصول على رخصة بناء، والقضاء على البناء غير القانوني بتسوية الوعاء العقاري وتحديد شروط مطابقة المباني مع قواعد التعمير ومقاييس البناء، إذ صدر المرسوم رقم 85-212 يحدد شروط تسوية أوضاع شاغلي قطع أراضي عمومية أو خصوصية كانت محل عقود و/أو مباني غير مطابقة للقواعد المعمول بها،⁽²⁾ كما صدرت تعليمة وزارية مشتركة مؤرخة في 13 أوت 1985 تتعلق بمعالجة البناء غير المشروع من أجل القضاء عليه بشكل نهائي،⁽³⁾ غير أن هذه المساعي باءت بالفشل بسبب تقاعس الإدارة عن إتمام إجراءات التسوية.⁽⁴⁾

استمرت جهود المشرع في محاولة إيجاد حلول للتصدي لظاهرة البناء الفوضوي بإصدار قانون رقم 08-15 يحدد قواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها الذي إنتهى مفعوله في 20 جويلية 2013،⁽⁵⁾ غير أن تطبيق محتوى هذا القانون واجه الكثير من الصعوبات بسبب البيروقراطية وجهل المواطنين بأهمية إجراء التسوية،⁽⁶⁾ ما دفع السلطات العمومية إلى تمديد الآجال في كل مرة، بل وحتى تعليق العمل بهذا القانون بموجب تعليمة وزارية صادرة في 06 نوفمبر 2016.

⁽¹⁾ - أمر رقم 85-01 مؤرخ في 13 أوت 1985، يحدد إنتقالياً قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها، ج.ر. عدد 34، صادر في 14 أوت 1985، (ملغى).

⁽²⁾ - مرسوم رقم 85-212، مؤرخ في 13 أوت 1985، يحدد شروط تسوية أوضاع الذين يشغلون فعلاً أراضي عمومية أو خصوصية كانت محل عقود و/أو مباني غير مطابقة للقواعد المعمول بها وشروط إقرار حقوقهم في التملك والسكن، ج.ر. عدد 34، صادر في 14 أوت 1985، (ملغى).

⁽³⁾ - تعليمة وزارية مشتركة مؤرخة في 13 أوت 1985، تتعلق بمعالجة البناء غير المشروع، ج.ر. عدد 34، صادرة في 14 أوت 1985.

⁽⁴⁾ - عزاز ساعد، مطابقة البناء وإتمام إنجازها طبقاً لقانون 08-15 المؤرخ في 20/07/2008 المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها، مذكرة من أجل نيل شهادة الماجستير في القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014، ص. ص. 10-11.

⁽⁵⁾ - قانون رقم 08-15 مؤرخ في 20 جويلية 2008، يحدد قواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها، ج.ر. عدد 44، صادر في 03 أوت 2008.

⁽⁶⁾ - أشار رئيس مجمع خبراء البناء والمهندسين المعماريين السيد "عبد الحميد بوداود" إلى تسجيل 300 ألف ملف لتسوية البناء عبر ولايات الوطن، وهو عدد قليل مقارنة بعدد البناء المعنية بعملية المطابقة التي تتجاوز 1.2 مليون بناية ذات طابع سكني، تجاري وصناعي. أنظر: أ. جميلة، م. أجوت، "رئيس المجمع الجزائري لخبراء البناء والمهندسين

جاء في مضمون هذه التعليمات ما يلي: «لقد أفضى انقضاء الأجل الممنوح بموجب القانون رقم 08-15 الذي يُحدّد قواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها بتاريخ 03 أوت من السنة الجارية، إلى تعريض عدد كبير من مواطنينا، الذين لم يقوموا بتسوية وضعية بناياتهم، إلى ترتيبات قمعية ومقيدة، مما قد يؤدي جراء اشتراط المطابقة المسبقة إلى تجميد الإيجارات وتجديد عقود الإيجار، الأمر الذي يدفع قانوناً إلى وقف النشاطات الممارسة في هذه المحلات، ويُعيق إطلاق نشاطات جديدة، وبالتالي حرمان العائلات التي تعيش من إيجار محل أو بناية من مداخيلها، فضلاً عن تخوف مالكي البناء المعنية من تعرضهم إلى غرامات. وبالنظر إلى هذه الوضعية التي تتطور في فترة تطبعها صعوبات اجتماعية فقد تقرر تعليق تطبيق أحكام القانون رقم 08-15 الذي يحدّد قواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها»⁽¹⁾.

يثير التمديد المنكّر لقانون مطابقة البناء والتضارب بين النصوص القانونية والتعليمات الوزارية⁽²⁾ التساؤل حول مصير عملية المطابقة أمام معضلة البناء الفوضوي⁽³⁾، خاصة وأنّ الظروف الاقتصادية وسياسة السلم الاجتماعي باتت من الأسباب التي تمنع وتُعيق التطبيق الكامل لقوانين التعمير، الأمر الذي يؤدي إلى عدم معاقبة المخالفين بالشكل المطلوب، سواءً بعدم القدرة على إخضاعهم لقواعد مطابقة البناء، أو توجيه ملفاتهم إلى القضاء المختص، أو بعدم إصدار أوامر بالهدم أو الامتناع عن الهدم أصلاً، ما ينتج عنه في نهاية المطاف استمرار ظاهرة البناء الفوضوي من جهة، وفقدان النصوص القانونية لمصادقيتها وإضعاف هيبة الدولة من جهة ثانية.

المعماريين للمساء: قرار التسوية غير ممكن تنفيذه"، مقال منشور في 03 أوت 2016، متوفّر على الرابط الإلكتروني <https://www.el-massa.com/dz/index.php/component/k2/item/24290> أطلع عليه بتاريخ 17/11/05.

⁽¹⁾ - تعليمات الوزير الأول رقم 145 مؤرخة في 06 نوفمبر 2016، بخصوص تطبيق القانون رقم 08-15 الذي يحدّد قواعد مطابقة البناء غير المنتهية، (غير منشورة).

⁽²⁾ - يُذكر أنّه صدرت في وقت سابق تعليمات وزارية مشتركة تقضي بضرورة استظهار شهادة إتمام أشغال الغلاف الخارجي عند إعداد أو تجديد عقد إيجار و/أو إستخراج السجل التجاري، حيث تهدف هذه التعليمات إلى ترقية وإظهار الجانب الجمالي للمباني، خاصة تلك الواقعة على المحاور الرئيسية، مداخل المدن، التجمّعات والمساحات العمومية، والتي تُعتبر حسب نفس التعليمات مواقع ذات الأولوية، وتشمل أشغال إتمام الغلاف الخارجي تشطيب وطلاء الواجهات، أشغال الإنهاء و/أو التجميل. تفاصيل أكثر راجع: تعليمات وزارية مشتركة رقم 02 مؤرخة في 21 فيفري 2016، تحدّد كفاءات معالجة أشغال إتمام الغلاف الخارجي للبناء المعنية بالمطابقة و/أو الإتمام، (غير منشورة).

⁽³⁾ - اقترح بعض المختصين العمرانيين استحداث مخطط إدماج هدفه التعامل مع مناطق التعمير العشوائية كمناطق خاصة ينبغي التكفل والاعتراف بها كجزء من النسيج الكلي للمدينة، وإيجاد آليات لإدماجها مرحلياً من خلال إجراءات مدروسة بعيداً عن الحلول الزدعية غير الواقعية. للمزيد أنظر: خلف الله/ ب.، تاشريف/ع.، مرجع سابق، ص. ص. 16-19.

2- تدهور الإطار المعيشي للمواطن

يرتبط الإطار المعيشي بمفهوم البيئة العمرانية، ويُشير إلى الإطار المادي للحياة الجماعية وتأثيره على المدينة وسكانها، كما يُعبّر عن مجموعة من الأبعاد المتصلة بالفرد من خلال تعامله اليومي مع الوسط الذي يعيش فيه، ويتعلّق الأمر بالبعد الجمالي وراحة السكّان، وبُعد التهديدات والمخاطر البيئية، وأخيراً بُعد الهوية والتراث المعماري.⁽¹⁾

يتميّز الإطار المعيشي في الجزائر بالتدهور الشديّد، وبالنسبة للبعض فإنّ الأمر لا يتعلّق بمجرد تدهور؛ بل بعدم وجود إطار معيشي أصلاً،⁽²⁾ في الواقع لا أحد يُنكر ما تعانيه البيئة العمرانية من مشاكل بسبب التركيز السكاني الذي يطبع المدن، وتتجسّد أهم تلك المشاكل في المظاهر الآتية:

- **التلوّث الجوّي**: تتعدّد مصادر تلوّث الجوّ خاصة في الوسط الحضري، من بينها التلوّث النّاجم عن عوادم السيّارات ومختلف وسائل النّقل، حيث أشارت بعض الإحصائيات أنّ نسبة تركيز الرصاص المنطلق من السيّارات في الجو بمدينة الجزائر سنة 1985 تفوق مؤشّرات منظمة الصّحة العالمية مرّتين وهي في استمرار مُتواصل نتيجة النّمو السريع للحظيرة الوطنية للسيّارات،⁽³⁾ كما تتسبّب عملية إحراق النّفايات الحضرية في الهواء الطّلق في انتشار إنبعاثات ضارة وروائح كريهة تُؤثّر بشكل مباشر على جودة الهواء وصحة السكّان.⁽⁴⁾

يُضاف إلى هذه المصادر التلوّث ذو المصدر الصناعي، حيث تُنتج المصانع كميات مُعتبرة من الملوّثات التي يتمّ التخلّص بجزءٍ هام منها في الهواء، فمثلاً أنتج قطاع الطاقة لوحده سنة 2000 ما يُعادل نسبة 85,57% من مجموع إنبعاثات غاز ثاني أكسيد الكربون، حيث تمّ تسجيل زيادة في هذه الانبعاثات بنسبة 12,1% مقارنة بسنة 1994، بينما يُعتبر قطاع الصناعة مسؤولاً عن إنتاج 63% من المركبات العضوية غير الميثانية المتطايرة في الهواء.⁽⁵⁾

¹⁾- ZUINDEAU Bertrand, Développement durable et territoire, PUS, France, 2000, p.p. 88-89.

²⁾- REDDAF Ahmed, *op. cit.*, p. 27.

³⁾- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, *Plan national d'action pour l'environnement et le développement durable (PNAE-DD)*, *op. cit.*, p. 50.

⁴⁾- بلغ حجم إنتاج النّفايات المنزلية وما شبيهاها في الجزائر 11 مليون طن سنة 2004 بزيادة سنوية قدرها 03 % .
تفاصيل أكثر أنظر:

- Agence nationale des déchets, *Caractérisation des déchets ménagers et assimilés dans les zones nord, semi-aride et aride, d'Algérie*, Alger, 2014, p. 11.

⁵⁾- Office national des statistiques, *Statistiques sur l'environnement*, *op. cit.*, p. 50 et 52.

أمام حُطورة زيادة انتشار التلوث الهوائي عمدت وزارة البيئة إلى وضع شبكتين لمراقبة نوعية الهواء، أُطلق عليهما تسمية سماء صافية "SAMASAFIA"، وذلك لقياس تركيز بعض الملوثات في الجو،⁽¹⁾ وتتكوّن هاتين الشبكتين من 4 محطات تمّ إقامتها في الجزائر العاصمة وعنابة، أمّا على المستوى القانوني فقد تمّ إصدار مرسوم يُنظّم الانبعاثات الجوية وشروط مراقبتها.⁽²⁾

- **المساس بالإطار الجمالي للمدن:** تُعاني المدن الجزائرية من غياب التناسق في نسيجها الحضري بسبب النمو العشوائي للأحياء السكنية دون مراعاة الجوانب الجمالية فيها لتوفير بيئة مقبولة صحياً ومادياً واجتماعياً، مع عدم الاهتمام بالمساحات الخضراء التي تُعتبر مجالاً للتسلية والترفيه في المحيط العمراني وتلوثها بالنفايات، حيث لا يتعدّى معدّل نصيب الفرد الجزائري من المساحات الخضراء 01 م²، بينما الحدّ الأمثل في المعيار العالمي هو 10 م² لكل فرد.⁽³⁾

- **مشاكل الضوضاء:** يُشكّل الضجيج الناتج عن المواصلات والمنشآت الصناعية والأنشطة المهنية الأخرى إحدى المشاكل البيئية المطروحة في المدن، إذ يؤدّي الضجيج أو الضوضاء إلى تدهور إطار الحياة والمساس بالصحة والسكينة العامة للمواطنين، رغم أنّ الحساسية تجاهه يتضمّن بعداً نفسياً وذاتياً يختلف من شخص لآخر،⁽⁴⁾ وقد أصبح هذا النوع من المشاكل واقعاً مفروضاً في الجزائر، ممّا حذى بالمشرّع إلى وضع مجموعة من الأحكام التي تتعلّق بمكافحة هذا النوع من المضار في قانون البيئة إضافة إلى إصدار مرسوم تنفيذي يُنظّم إثارة الضجيج.⁽⁵⁾

¹- Office national des statistiques, *Compendium national sur les statistiques de l'environnement*, op. cit., p. 44.

²- مرسوم تنفيذي رقم 93-165 مؤرّخ في 10 يوليو 1993، ينظّم إفراز الدخان والغاز والغبار والروائح والجسيمات الصلبة في الجو، ج.ر عدد 46، صادر في، 14 يوليو 1993، ملغى بموجب المرسوم التنفيذي رقم 06-138 مؤرّخ في 15 أبريل 2006، ينظّم إنبعاث الغاز والدخان والبخار والجزيئات السائلة أو الصلبة في الجو وكذا شروط التي تتمّ فيها مراقبتها، ج.ر عدد 24، صادر في 16 أبريل 2006.

³- أنظر محضر مناقشات مجلس الأمة بشأن عرض ومناقشة نص القانون المتعلّق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتمييتها، الدورة الربيعية 2007، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 15 أبريل 2007، الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة عدد 02، صادرة في 15 ماي 2007، ص. 05.

⁴- **قاضي جورج**، تهديدات البيئة، كتاب مترجم من تأليف دلمولينو وآخرون، دار عويدات للنشر والطباعة، بيروت، 2006، ص. 24.

⁵- مرسوم تنفيذي رقم 93-184 مؤرّخ في 27 يوليو 1993، ينظّم إثارة الضجيج، ج.ر عدد 50، صادر في 28 يوليو 1993.

تجدر الإشارة أنّ أغلب مظاهر التلوّث التي تمّ ذكرها تبدو أوضح ما تكون في المدن الكبيرة التي تتميز بكثافة سكانية عالية وازدحام في وسائل النّقل والمواصلات، وكثافة البنايات والمنشآت؛ إذ يمكن أن تؤثر الكثافة السكانية الحضرية المرتفعة بشكل سلبي على نوعية الهواء والماء إضافة إلى التسبب بالوضوءاء.⁽¹⁾

يمكن القول بعد استعراض أهمّ المشاكل التي تُواجه البيئة، والتي لها ارتباط مباشر أو غير مباشر بحركة التوسع العمراني الناتجة عن النمو السكاني؛ أنّ السلطات العمومية أمام تحدّي بيئي كبير وجدّي، وعليه فقد شرعت الجزائر منذ بداية الثمانينات في وضع التشريعات والتنظيمات اللازمة لحماية البيئة في سياق دولي تميّز بالإنشغال المُستمر بقضايا البيئة والتنمية.

المطلب الثاني

بداية تأثر التنمية العمرانية بفكرة حماية البيئة: المرحلة الممتدة بين 1980-1990

بدأت بوادر الاهتمام بالجوانب البيئية في سياسة التعمير بالظهور بعد بروز الوعي البيئي على المستوى الرّسمي في مطلع الثمانينات، حيث شهد الموقف الجزائري تحولاً جذرياً إزاء الحركة البيئية العالمية، فبعدما كان يُنظر لقضايا الدّفاع عن البيئة على أنّها رفاهية تُخصّص الدّول الغنية،⁽²⁾ أصبحت السلطات العمومية على يقين بضرورة إدماج البعد البيئي ضمن السياسة الوطنية لضمان استمرارية التنمية، ويمكن إرجاع هذا التحوّل إلى تفاقم المشاكل البيئية من جهة، واقتناع معظم دول العالم بفكرة التعاون الدّولي في المجال البيئي من جهة ثانية⁽³⁾ (الفرع الأول).

بناءً على ذلك، بدأ المشرّع الجزائري في سنّ العديد من النصوص القانونية المتعلقة بحماية البيئة، وبخصوص قانون التعمير فبالرغم من عدم تبنّي وثائق تعميم جديدة لتنظيم عمليات شغل الأراضي إلاّ أنّه تمّ إدماج مشاكل التعمير والمدينة ضمن سياسة التهيئة العمرانية، والتي تُعنى بتنظيم وتوزيع الأنشطة والسكان على الإقليم الوطني مع أخذ المقترضات البيئية بعين الاعتبار، وهو ما يتّضح من خلال قانون رقم 87-03 المتعلّق بالتهيئة العمرانية (الفرع الثاني).

⁽¹⁾ - مدحت أحمد إسلام، التلوّث مشكلة العصر، عالم المعرفة، الكويت، 1990، ص. 35 و 205.

⁽²⁾ - MEKAMCHA Ghaouti, « Le continent africain face à la dialectique environnement développement », RASJEP, N° 01, 1990, p. 32.

⁽³⁾ - مراح علي بن علي، مرجع سابق، ص. 112.

الفرع الأول

التوجّه نحو الاعتراف الرسمي بضرورة إدماج البعد البيئي في السياسة الوطنية

عرف المناخ القانوني مع بداية الثمانينات حركة تشريعية مهمّة في المجال البيئي، حيث لجأت الجزائر كغيرها من الدول إلى توظيف التقنية القانونية من أجل إيجاد الحلول الملائمة للمشاكل البيئية،⁽¹⁾ ويظهر ذلك من خلال انخراطها في العمل البيئي الدولي (أولاً)، وتكريس مبدأ حماية البيئة في القانون الوطني بإصدار نصوص قانونية وتنظيمية جديدة (ثانياً)، وإعادة النظر في القوانين ذات الصلة بقضايا البيئة كما هو الحال بالنسبة لقانون لتعمير (ثالثاً).

أولاً: إنخراط الجزائر في العمل البيئي الدولي

شهد عقد الثمانينات وما تلاه قيام الجزائر بالمصادقة والانضمام إلى العديد من الإتفاقيات البيئية المتعدّدة الأطراف، التي تُعتبر مصادر أساسية لإرساء دعائم قانونية لحماية البيئة على المستوى المحلي في حال إلتمت بها الدول، والواقع أنّ إنشاء نظام قانوني لإتفاقية بيئية ينطوي على مجموعة من التعقيدات، نظراً لضرورة التوفيق بين مختلف الاعتبارات خاصة ما يتعلّق بالدراسات العلمية التي يتخلّلها عدم اليقين العلمي وتباين المصالح السياسية والاقتصادية للدول، هذه الاعتبارات جعلت الكثير من الدول تتحاشى الانضمام إلى الإتفاقيات البيئية،⁽²⁾ كما هو الحال بالنسبة للجزائر التي عبّرت عن رفضها لفكرة حماية البيئة في مؤتمر ستوكهولم نظراً لتعارضها مع مصالحها الاقتصادية، ما أدّى إلى عدم قيامها بالمصادقة على الإتفاقيات البيئية التي تمّ إبرامها في تلك الفترة.⁽³⁾

(1) - طاشور عبد الحفيظ، "حول فعالية سياسة التجريم في مجال حماية البيئة"، مقال منشور في كتاب جماعي بعنوان:

البيئة في الجزائر التأثير على الأوساط الطبيعية وإستراتيجيات الحماية، مرجع سابق، ص. 78.

(2) - الحديثي صلاح عبد الرحمان، الشعلان سلافة طارق، "الإمتثال للإتفاقيات البيئية المتعدّدة الأطراف"، مجلة كلية

الحقوق، جامعة النهريين، جامعة بغداد، مجلّد 09، عدد 15، 2006، ص. 205.

(3) - يُمكن أن تؤثر عوامل أخرى متعدّدة على الانضمام أو المصادقة على الإتفاقيات البيئية منها المشاكل المحتملة

المرتبطة بعدم كفاية الإرادة السياسية للتمسك بالإلتزامات القانونية المُنبثقة عن تلك الإتفاقيات، أو عدم توفّر القدرة القانونية أو الإدارية أو التقنية أو المالية للدولة، أو الظروف الشاملة السياسية أو الاقتصادية الداخلية، إضافة إلى نوع الإلتزامات التي تفرضها الإتفاقية ذاتها، كإجراءات الرصد والإبلاغ والمراقبة الدّنية وتقديم التقارير الدورية المطلوبة لتنفيذ الإتفاقية.

أنظر: مرجع نفسه، ص. ص. 214-217.

مع ذلك يرى البعض أنّ الجزائر أبدت الاهتمام بموضوع حماية البيئة مباشرة بعد الإستقلال⁽¹⁾ عبر الإنضمام إلى إتفاقية لندن بشأن التلوث البحري بالمحروقات سنة 1963،⁽²⁾ والمصادقة على الإتفاقية الدولية لإحداث صندوق دولي للتعويض عن الأضرار المترتبة عن التلوث بالمحروقات سنة 1974،⁽³⁾ ويظهر أنّ إتزام الجزائر بهاتين الإتفاقيتين يرجع إلى كونها دولة نفطية معنية بشكل مباشر بالتلوث النفطي، وقد صادقت الجزائر أيضاً في نفس الفترة على إتفاقية حماية التراث العالمي الثقافي والطبيعي سنة 1973 التي اعتبرت الطبيعة تراثاً مشتركاً للإنسانية.⁽⁴⁾

لكن مع بروز القضية البيئية على المستوى الدولي في أوائل السبعينيات اتخذت الجزائر موقفاً سلبياً برفض إدراج البيئة ضمن أولوياتها، وتبعاً لذلك لم تُشارك في إبرام معاهدات حماية البيئة طيلة سنوات السبعينيات، باستثناء التوقيع على إتفاقية "بون" بشأن المحافظة على سلامة الطيور المهاجرة، وبروتوكول التعاون بين دول شمال إفريقيا لمقاومة الزحف الصحراوي الموقّع في 1977 وبروتوكول حماية البحر المتوسط من التلوث الناشئ من السفن والطائرات الموقّع في 1976 والذي دخل حيّز النفاذ في 12 فيفري 1978، وكذا البروتوكول الخاص بالتعاون في مكافحة تلوث البحر المتوسط بالنفط والمواد الضارة الأخرى في الحالات الطارئة الموقّع عام 1976.

من المعلوم، أنّ التوقيع لا يُعدّ إجراءً كافياً للالتزام رسمياً بالاتفاقيات أو البروتوكولات ما لم تُصادق عليها الدولة، فهو مجرد تعبير عن نية الدولة إتخاذ إجراء إيجابي للتعبير عن موافقتها على الإلتزام بالإتفاقية أو البروتوكول في تاريخ لاحق، غير أنّه يُرتّب على الدولة الموقّعة إلتزاماً بالإحجام عن أفعال من شأنها تعطيل أو عرقلة تجسيد أهداف الإتفاقية.⁽⁵⁾

(1) - سفاش ساسي، "الحق في بيئة سليمة وموقف المشرع والقاضي الجزائريين منه"، مجلة الإتحاد، الإتحاد الوطني لمنظمة المحامين الجزائريين، عدد 01، 2006، ص. 202.

(2) - مرسوم رقم 63-344 مؤرخ في 11 سبتمبر 1963، يتضمّن إنضمام الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية للإتفاقية الدولية حول مكافحة تلوث مياه البحر بالوقود، ج.ر عدد 66، صادر في 14 سبتمبر 1963.

(3) - أمر رقم 74-55 مؤرخ في 13 مايو 1974، يتضمّن المصادقة على الإتفاقية الدولية المتعلقة بإحداث صندوق دولي للتعويض عن الأضرار المترتبة عن التلوث بسبب المحروقات والمعدّة ببروكسيل في 18 ديسمبر 1971، ج.ر عدد 45، صادر في 04 يونيو 1974.

(4) - أمر رقم 73-38 مؤرخ في 25 يوليو 1973، يتضمّن المصادقة على الإتفاقية الخاصة بحماية التراث العالمي الثقافي والطبيعي والمبرمة بباريس في 23 نوفمبر 1972، ج.ر عدد 69، صادر في 28 غشت 1973.

(5) - أنظر الأمم المتحدة، دليل الأحكام الختامية للمعاهدات المتعددة الأطراف، منشورات الأمم المتحدة، 2005، ص. 23.

عموماً، فإنّ الجزائر لم تستكمل إجراءات المصادقة على البروتوكولات المذكورة أعلاه إلاّ بعد تبلور الوعي البيئي لدى الجهات الرسمية بداية من أوائل الثمانينات،⁽¹⁾ حيث أكّدت عزمها الإنخراط رسمياً في العمل البيئي الدولي عبر الإنضمام إلى مجموعة من الإتفاقيات والبروتوكولات البيئية، منها إتفاقية "برشلونة" لحماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث المبرمة سنة 1980⁽²⁾ والبروتوكول الملحق بها بشأن حماية البحر المتوسط من التلوث من مصادر برية،⁽³⁾ الإتفاقية الخاصة بالتجارة الدولية في أنواع الحيوانات والنباتات البرية المهتدة بالإنقراض،⁽⁴⁾ إتفاقية "رسمار" المتعلقة بالمناطق الرطبة ذات الأهمية الدولية،⁽⁵⁾ الإتفاقية الدولية حول حماية النباتات الموقّعة بروما سنة

⁽¹⁾ - صادقت الجزائر على إتفاقية "بون" بموجب مرسوم رئاسي رقم 05-108 مؤرّخ في 31 مارس 2005، يتضمّن التصديق على معاهدة المحافظة على الأنواع المهاجرة من الحيوانات الفطرية، المحرّرة ببون في 23 يونيو سنة 1979، ج.ر. عدد 25، صادر في 06 أبريل 2005، كما صادقت على بروتوكول التعاون بين دول شمال إفريقيا في مجال مقاومة الزحف الصحراوي الموقّع في 05 فبراير سنة 1977 بالقاهرة، بمقتضى المرسوم رقم 82-437 مؤرّخ في 11 ديسمبر سنة 1982، ج.ر. عدد 51، صادر في 11 ديسمبر سنة 1982، كما صادقت على البروتوكول الخاص بحماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث الناشء عن رمي النفايات من السفن والطائرات الموقّع ببرشلونة في 16 فبراير 1976 بمقتضى المرسوم رقم 81-02 مؤرّخ في 17 يناير 1981، ج.ر. عدد 03، صادر في 20 يناير سنة 1981، وصادقت على البروتوكول الخاص بالتعاون على مكافحة تلوث البحر الأبيض المتوسط بالنفط والمواد الضارة الأخرى في الحالات الطارئة الموقّع ببرشلونة في 16 فبراير سنة 1976، بمقتضى المرسوم رقم 81-03 مؤرّخ في 17 يناير سنة 1981، ج.ر. عدد 03، صادر في 20 يناير سنة 1981، كما صادقت أيضاً على الإتفاقية الإفريقية حول المحافظة على الطبيعة والموارد الطبيعية الموقّعة بمدينة الجزائر سنة 1968 بمقتضى المرسوم رقم 82-440، مؤرّخ في 11 ديسمبر 1981، ج.ر. عدد 51، صادر في 11 ديسمبر سنة 1982.

⁽²⁾ - مرسوم رقم 80-14 مؤرّخ في 26 يناير 1980، يتضمّن إنضمام الجزائر إلى إتفاقية حماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث المبرمة ببرشلونة في 16 فبراير 1976، ج.ر. عدد 05، صادر في 29 يناير 1980.

⁽³⁾ - مرسوم رقم 82-441 مؤرّخ في 11 ديسمبر 1982، يتضمّن إنضمام الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية إلى البروتوكول المتعلّق بحماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث من مصادر برية المبرم في 17 ماي 1980 بأثينا، ج.ر. عدد 51، صادر في 11 ديسمبر 1982.

⁽⁴⁾ - مرسوم رقم 82-498 مؤرّخ في 25 ديسمبر 1982، يتضمّن إنضمام الجزائر إلى الإتفاقية الخاصة بالتجارة الدولية في أنواع الحيوانات والنباتات البرية المهتدة بالإنقراض، الموقّعة بواشنطن في مارس سنة 1973، ج.ر. عدد 55، صادر في 25 ديسمبر 1982.

⁽⁵⁾ - مرسوم رقم 82-439 مؤرّخ في 11 ديسمبر 1982، يتضمّن إنضمام الجزائر إلى الإتفاقية المتعلّقة بالمناطق الرطبة ذات الأهمية الدولية وخاصة باعتبارها ملاجئ للطيور البرية الموقّعة في 02 فبراير 1971 برمزار (إيران)، ج.ر. عدد 51، صادر في 11 ديسمبر 1982.

1951،⁽¹⁾ إتفاقية "فيينا" لحماية طبقة الأوزون⁽²⁾ وبروتوكول "مونريال" الملحق بها عام 1992،⁽³⁾ وإتفاقية "بازل" بشأن التحكم في النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود.⁽⁴⁾

واصلت الجزائر على نفس النسق بالتصديق على إتفاقيات وبروتوكولات بيئية أخرى، ويُفهم من عبارة المصادقة أو التصديق قيام الجزائر بإبرام تلك الإتفاقية والتوقيع عليها ثم إخضاعها للتصديق وفق الإجراءات الدستورية، عكس الإنضمام الذي يعني قبول الدولة الإلتزام بالمعاهدة دون أن تكون قد وقّعت عليها وقت إبرامها، فهو إجراء تُعرب بموجبه دولة ليست طرفاً في الإتفاقية أي لم تُوقّع أو تُصادق عليها بأن تصبح طرفاً فيها وتلتزم بمقتضياتها.⁽⁵⁾

تتمثل أهمّ الإتفاقيات والبروتوكولات البيئية المصادق عليها من طرف الجزائر على سبيل المثال لا الحصر في إتفاقية "ريو دي جانيرو" لحماية التنوع البيولوجي⁽⁶⁾ وبروتوكول "قرطاجنة" الملحق بها،⁽⁷⁾ إتفاقية "ستوكهولم" بشأن الملوثات العضوية الثابتة،⁽⁸⁾ البروتوكول الخاص بالمناطق المتمتعة

⁽¹⁾ - مرسوم رقم 85-112 مؤرخ في 07 مايو 1985، يتضمّن إنضمام الجزائر إلى الإتفاقية الدولية حول حماية النباتات الموقّعة يوم 06 ديسمبر 1951 في روما، والمراجعة بموجب القرار رقم 79/14 الصادر عن منظمة الأغذية والزراعة من 10 الى 29 نوفمبر سنة 1979، ج.ر عدد 21، صادر في 15 مايو 1985.

⁽²⁾ - مرسوم رئاسي رقم 92-354 مؤرخ في 23 سبتمبر 1992، يتضمّن الإنضمام إلى إتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون المبرمة في فيينا يوم 22 مارس 1985، ج.ر عدد 69، صادر في 27 سبتمبر 1985.

⁽³⁾ - مرسوم رئاسي رقم 92-355 مؤرخ في 23 سبتمبر 1992، يتضمّن الإنضمام إلى بروتوكول مونريال بشأن المواد المُستنفذة لطبقة الأوزون الذي أبرم في مونريال في 16 سبتمبر سنة 1987 وإلى تعديلاته (لندن 27 و 29 يونيو سنة 1990)، ج.ر عدد 69، صادر في 27 سبتمبر 1992.

⁽⁴⁾ - مرسوم رئاسي رقم 98-158 مؤرخ في 16 مايو 1998، يتضمّن إنضمام الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية مع التحفظ إلى إتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود، ج.ر عدد 32، صادر في 18 مايو 1998.

⁽⁵⁾ - الأمم المتحدة، دليل الأحكام الختامية للمعاهدات المتعددة الأطراف، مرجع سابق، ص. ص. 26-27.

⁽⁶⁾ - مرسوم رئاسي رقم 95-163 مؤرخ في 06 يونيو 1995، يتضمّن المصادقة على الإتفاقية بشأن التنوع البيولوجي الموقع عليها في ريو دي جانيرو في 05 يونيو 1992، ج.ر عدد 32، صادر في 14 يونيو 1992.

⁽⁷⁾ - مرسوم رئاسي رقم 04-170 مؤرخ في 08 يونيو 2004، يتضمّن التصديق على بروتوكول قرطاجنة بشأن السلامة الأحيائية التابع للإتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي، المعتمد بمونريال يوم 29 يناير سنة 2000، ج.ر عدد 38، صادر في 13 يونيو 2004.

⁽⁸⁾ - مرسوم رئاسي رقم 06-206 مؤرخ في 07 يونيو 2006، يتضمّن التصديق على إتفاقية ستوكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة، المعتمدة بـستوكهولم في 22 ماي سنة 2001، ج.ر عدد 39، صادر في 14 يونيو سنة 2006.

بحماية خاصة والتنوع البيولوجي في البحر المتوسط،⁽¹⁾ الإتفاقية الإطارية بشأن تغيير المناخ⁽²⁾ وبروتوكول "كيوتو" الملحق بها،⁽³⁾ وإتفاق "باريس" حول التغيرات المناخية.⁽⁴⁾

تجدر الإشارة أنّ مصادقة وإنضمام الجزائر إلى الإتفاقيات والبروتوكولات البيئية يفرض عليها القيام باجراءات معينة سلباً أو إيجاباً، وذلك حسب ما تقتضيه أحكام الإتفاقية لضمان تحقيق الأهداف المرجوة منها، كما أنّ الإتفاقيات تصبح بمجرد التصديق عليها ونشرها في الجريدة الرسمية قانوناً داخلياً يسمو على التشريعات والتنظيمات الداخلية، ما يتطلّب من الدولة تكييف قوانينها لتتلاءم مع أحكام الإتفاقية أو البروتوكول المعني.

ثانياً: تكريس مبدأ حماية البيئة في القانون الوطني

تاريخياً؛ لم تحظ البيئة بالاهتمام الفعلي في التشريعات الداخليّة إلا بعد انعقاد مؤتمر ستوكهولم "للبيئة البشرية"⁽⁵⁾ الذي شكّل بداية حقيقة لـ "عولمة التفكير البيئي"، حيث عبّر هذا المؤتمر عن "قيمة اجتماعية جديدة" جديرة بالحماية في إطار القانون الدولي،⁽⁶⁾ ثمّ سرعان ما تحوّلت قضية البيئة إلى إهتمام محليّ لدى مختلف الدّول عملاً بالمبدأ القائل "تفكير شمولي وعمل محلي"، وعليه بادرت معظم الدّول إلى تسخير القانون لخدمة أهداف حماية البيئة.

(1) مرسوم رئاسي رقم 06-405 مؤرّخ في 14 نوفمبر 2006، يتضمّن التصديق على بروتوكول بشأن المناطق المتمتعة بحماية خاصة والتنوع البيولوجي في البحر المتوسط، الموقع ببرشلونة في 10 يونيو سنة 1995، ج.ر. عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006.

(2) مرسوم رئاسي رقم 93-99، مؤرّخ في 10 أبريل 1993، يتضمّن المصادقة على إتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ، الموافق عليها من طرف الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة في 09 ماي 1992، ج.ر. عدد 24، صادر في 21 أبريل 1993.

(3) مرسوم رئاسي رقم 04-144 مؤرّخ في 28 أبريل 2004، يتضمّن التصديق على بروتوكول كيوتو حول إتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ المحرر بكيوتو يوم 11 ديسمبر 1997، ج.ر. عدد 29، صادر في 09 ماي 2004.

(4) مرسوم رئاسي رقم 16-262 مؤرّخ في 13 أكتوبر 2016، يتضمّن التصديق على إتفاق باريس حول التغيرات المناخية المعتمد بباريس سنة 2015، ج.ر. عدد 60، صادر في 13 أكتوبر 2016.

(5) الروبي محمد محمود، الضبط الإداري ودوره في حماية البيئة: دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014، ص. 152.

(6) شكراني الحسين، "من مؤتمر ستوكهولم 1972 إلى ريو+20 لعام 2012: مدخل إلى تقييم السياسات البيئية العالمية"، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العددان 63/64، 2013، ص. ص. 147-150.

من جهتها قامت الجزائر بالاعتراف رسمياً بمبدأ حماية البيئة من خلال تضمين المقننات البيئية في المنظومة القانونية،⁽¹⁾ ذلك أنّ المشاكل البيئية لم تُعدّ تحتاج إلى التدليل على أهميتها وخطورتها، سواءً على المستوى الدولي أو الداخلي،⁽²⁾ وعليه لم تُعدّ قضية حماية البيئة مطلباً إختيارياً لأغلب الدول.

من هذا المنطلق، بادر المشرع الجزائري إلى وضع أطر قانونية لحماية البيئة من مختلف أشكال التلوث والمضار، وخصّها بتشريع مستقلّ وقائم بذاته من خلال إصدار القانون رقم 83-03 يتعلّق بالبيئة، وقد وصف البعض هذا القانون بأنّه "تهضة قانونية" في سبيل حماية البيئة والطبيعة؛⁽³⁾ إذ أُعتبر بمثابة الإطار العام للمجهود التشريعي الزامي إلى وضع الخطوط العريضة والمحاور الرئيسية للسياسة البيئية على المستوى الوطني سلوكاً وقانوناً.⁽⁴⁾

في الواقع، تكمن أهمية هذا القانون في كونه أول نص تشريعي يُضفي على موضوع البيئة قيمة جوهرية، حيث ينظر إلى البيئة كقيمة أساسية من قيم المجتمع الجزائري التي تتطلب الحماية، وقد استند المشرع فيه إلى مجموعة من الإتفاقيات والبروتوكولات التي صادقت وانضمت إليها الجزائر، وهو ما يظهر جلياً في التأشيرة الخاصة بهذا القانون.

يتبين من خلال إلقاء نظرة فاحصة في المنهج التشريعي الجزائري؛ وُرد موضوع البيئة في العديد من النصوص القانونية، لكن دون أن تجمعها فكرة واحدة ألا وهي حماية البيئة، فضلاً عن أنّ الكثير من هذه النصوص لم يكن المقصود منها حماية البيئة بشكل مباشر لما لها من قيمة ذاتية بقدر ما قصد فيها حماية مصلحة أخرى، بدليل أنّ تلك التشريعات صدرت قبل تبلور مفهوم حماية البيئة بالشكل المعروف حالياً، ويُعتبر قانون حماية الحفريات والأماكن والآثار التاريخية والطبيعية الذي صدر عام

(1) - في هذا المقام تجدر الإشارة أنّ الوعي البيئي الرسمي في الجزائر كان سباقاً عن الوعي البيئي المدني بخلاف الدول الغربية المتقدمة التي كان فيها المجتمع المدني أكثر استشعاراً للمخاطر البيئية. أنظر: إبراهيم الطاهر، في سبيل مقارنة سوسيوولوجية للبيئة في الجزائر: تصوّر مقترح، دار علي بن زايد للطباعة والنشر، الجزائر، 2014، ص. 71.

(2) - طاشور عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص. 78.

(3) - زيد المال صافية، "معوّقات قانون البيئة في الجزائر"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، عدد 01، 2014، ص. 224.

(4) - طاشور عبد الحفيظ، مرجع سابق، ص. 80.

1967 أفضل مثال على ذلك،⁽¹⁾ أمّا البعض الآخر فقد صدر في الوقت الذي عارضت فيه الجزائر فكرة حماية البيئة والأمثلة على ذلك كثيرة منها على سبيل المثال:

- **قانون الصحة العمومية لسنة 1975:** قد يرى البعض أنّ هذا القانون كان سابقاً في إقرار مبدأ حماية البيئة على المستوى الوطني، حيث أفرد فيه المشرع باباً كاملاً يتعلّق بالصحة العمومية وحماية البيئة، وتناول مسائل ترتبط بمياه الشرب، الصرف الصحي، التطهير، النفايات، سلامة الأغذية والصحة العامة في المناطق العمرانية، هذه المسائل ترتبط من الناحية الموضوعية بالإطار المعيشي للمواطن وبحق الفرد في بيئة نظيفة، وبما أنّ البيئة تمثّل الوسط الذي يعيش فيه الإنسان يُؤثّر ويتأثّر به، فإنّ حماية هذا الوسط من شأنه الحفاظ على الصحة العمومية وضمان حق الفرد في الصحة، حيث أنّ الحق في البيئة النظيفة يُعتبر أحد جوانب حق المواطن في الصحة، وهذه الحقوق تستمدّ أساسها الصلب من الحق في الحياة، من هذا المنطلق يمكن القول أنّ إدماج البيئة في قانون الصحة وإن كان يُحقق نوعاً من الحماية للبيئة إلا أنّ منطلقه لم يكن **"حق البيئة في الحماية"**.

- **القانون البحري لسنة 1977:** تناول هذا القانون بعض الجوانب المرتبطة بالبيئة البحرية، إلا أنّه ركّز بشكل كبير على الجانب الرّدعي أكثر من الجانب الوقائي، بإقرار قواعد المسؤولية عن التلوّث وجبر الضرر البيئي، خاصة مسؤولية مالك السفينة عن الأضرار الحاصلة من جرّاء التلوّث بالوقود.

- **قانون الصيد لسنة 1982:** جاء هذا القانون لحماية الثروة القنصية وتنميتها من خلال تنظيم نشاط الصيد، فهو يرتبط **"بالأنواع الحيوانية"** التي تعتبر من النّاحية الايكولوجية إحدى عناصر البيئة التي تلعب دوراً هاماً في حماية التوازن البيئي والتنوّع البيولوجي، وعليه فقد تضمّن هذا القانون أحكاماً لحماية الحيوانات المُهدّدة بالإنقراض بإنشاء مناطق بيولوجية تامة يُمنع فيها كلّ أنواع الصيد منعاً باتاً، وبما أنّ هذا القانون جاء لحماية الحيوانات باعتبارها **"ثروة اقتصادية"** يجب تنميتها؛ فهو يُساهم في حماية البيئة **"بالتبعية"** من خلال المحافظة على الأنواع الحيوانية.

(1)- أمر رقم 67-281 مؤرّخ في 20 ديسمبر 1967، يتعلّق بالحفريات وحماية الأماكن التاريخية والطبيعية، ج.ر عدد 07، صادر في 23 يناير 1968، (ملغى).

(2)- أمر رقم 76-80 مؤرّخ في 23 أكتوبر 1976، يتضمّن القانون البحري، ج.ر عدد 29، صادر في 10 أبريل 1977، معدّل ومنتّم.

(3)- قانون رقم 82-10 مؤرّخ في 21 غشت 1982، يتعلّق بالصيد، ج.ر عدد 34، صادر في 24 غشت 1982، (ملغى).

كذلك تتحقق الحماية غير المباشرة للبيئة من خلال فكرة حماية الأملاك الوطنية الطبيعية التي تتكوّن من سواحل البحر، والبحيرات والجزر والجرف القاري ومجري المياه... إلخ، حيث تكون هذه الأملاك غير قابلة التصرف فيها أو الحجز عليها وغير قابلة للتقادم.⁽¹⁾

عموماً، شكّل قانون حماية البيئة أداة رئيسية لتنفيذ السياسة البيئية الوطنية التي ترمي إلى حماية الموارد الطبيعية وإضفاء القيمة عليها، وإتقاء جميع أشكال التلوث والمضار ومكافحتها وتحسين الإطار المعيشي ونوعيته،⁽²⁾ وعليه فقد تمّ الإقرار بضرورة تحقيق التوازن بين متطلبات النمو الاقتصادي ومقتضيات حماية البيئة،⁽³⁾ وهو ما يتحقق بإدماج البعد البيئي في التخطيط الاقتصادي مثلما أشارت إليه المادة الثانية من قانون البيئة لسنة 1983.⁽⁴⁾

كذلك أضاف المشرع الجزائري طابع "المصلحة الوطنية" على الأعمال التي ترمي إلى حماية الطبيعة، والحفاظ على فصائل الحيوانات والنباتات، والإبقاء على التوازنات البيولوجية والمحافظة على الموارد الطبيعية من جميع أسباب التدهور،⁽⁵⁾ ولم يغفل أهمية إدماج البعد البيئي في مشاريع التهيئة العمرانية، حيث أنط للدولة مهمة تحديد شروط إدراج المشاريع في البيئة وكذا التعليمات التقنية والتنظيمية المتعلقة بالحفاظ على التوازنات الطبيعية في إطار التهيئة العمرانية.⁽⁶⁾

ثالثاً: تأثر قانون التعمير بمبدأ حماية البيئة في الجزائر

مما لا ريب فيه أنّ لأنشطة البناء والتعمير تأثيراً كبيراً على الوسط البيئي، سواءً بشغل المساحات والمواقع ذات الأهمية البيئية، أو المساس بالمناظر نتيجة للبناء غير المنسجم مع المحيط الطبيعي، علاوة على ذلك فقد تؤثر أنشطة التعمير على نوعية الإطار المعيشي للسكان، وذلك بخلق تجمّعات سكنية تفنّد إلى أدنى شروط العيش الكريم.

(1) - أنظر المادة 08 من قانون رقم 84-16 مؤرخ في 30 يونيو 1984، يتعلّق بالأملاك الوطنية، ج.ر. عدد 27، صادر في 03 يوليو 1984، (ملغى).

(2) - أنظر المادة الأولى من قانون رقم 83-03، مرجع سابق.

(3) - أنظر المادة 03، مرجع نفسه.

(4) - تنص المادة 02، مرجع نفسه على ما يلي: « يتحسّب التخطيط الوطني لعامل حماية البيئة التي تُعدّ مطلباً أساسياً للسياسة الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية ».

(5) - أنظر المادة 08، مرجع نفسه.

(6) - أنظر المادة 04، مرجع نفسه.

من هذا المنطلق، يبدو من الجلي أهمية إدخال الإعتبارات البيئية ضمن القوانين المنظمة لأنشطة التعمير والبناء، خاصة بعد أن أصبحت البيئة تُمثل إحدى قيم المجتمع الأساسية الجديرة بالحماية، وقد سلك المشرع الجزائري هذا المسلك بنوع من التدرج بعد أن كان البعد البيئي غائبا في سياسة التنمية الوطنية ككل، ويظهر ذلك من خلال إدماج بعض المعطيات البيئية في التشريعات المتلاحقة المتعلقة برخصة البناء والتجزئة.

يمكن ملاحظة ذلك من خلال الأحكام الواردة في قانون رقم 82-02 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي لأجل البناء، حيث اشترط فيه المشرع لأول مرة ضرورة الحصول على رخصة بناء مُسبقة في المناطق الريفية ذات قيمة فلاحية عالية، والمناطق ذات طابع مميز، وفي المناطق المطلوب حمايتها والمصنفة من قبل الإدارات المعنية، كما اشترط الحصول على رخصة بناء بالنسبة لبعض المنشآت مهما يكن موقع تشييدها، كمنشآت الصناعة والنقل والاتصال والرصد الجوي، ومنشآت الطاقة الكهربائية والمحروقات والمياه، ومنشآت معالجة مختلف أنواع النفايات⁽¹⁾ لما لها من تأثير سلبي على البيئة في حالة عدم إخضاعها للرقابة المُشددة، ويكون البت في طلب رخصة البناء بعد الأخذ بعين الإعتبار مجموعة من المقاييس المتعلقة بمكان وحجم ومظهر البناء ومدى إنسجامها مع المحيط، وضرورة مراعاة الأحكام التشريعية والتنظيمية في مجال البناء والنظافة والأمن، وضرورة حماية الأراضي الفلاحية.⁽²⁾

أما في مجال رخصة التجزئة فقد فرض المشرع على صاحب طلب رخصة تجزئة الأراضي لغرض صناعي أن ينص في دفتر الشروط على إلزام الأشخاص المعنيين بشراء القطع الأرضية بتحمل تكاليف التجهيزات اللازمة لمعالجة المياه الصناعية المستعملة وتخليصها من المواد السائلة أو الصلبة أو الغازية المضرة بالصحة العمومية أو الأراضي الفلاحية، والتجهيزات الخاصة بمعالجة الإفرزات الدخانية والغازية من جميع المواد المضرة بالصحة العمومية، وكذا الترتيبات الزامية إلى الحد من درجة الصخب، وذلك تقادياً لأي ضرر أو تلوث.⁽³⁾

(1) - أنظر المادة 03 و 05 من قانون رقم 82-02 مؤرخ في 06 فبراير 1982، يتعلّق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء، ج.ر عدد 06، صادر في 09 فبراير 1982، (ملغى).

(2) - أنظر المادة 15، مرجع نفسه.

(3) - أنظر المادة 34، مرجع نفسه.

كذلك هو الحال بالنسبة للقانون المتعلق بتحديد قواعد شغل الأراضي بصفة إنتقالية الصادر سنة 1985، الذي أشار صراحة في حيثياته إلى قانون حماية البيئة، وقد أحال هذا القانون مسألة تحديد كفاءات تسليم رخصة البناء والتجزئة على التنظيم، ويتضمن المرسوم المعني بذلك العديد من الجوانب البيئية والمرتبطة خاصة بمظاهر النظام العام، التي تتجلى في ضرورة حفاظ أعمال البناء والتجزئة على الصحة والأمن والسكينة العامة، كما يجب أن يتضمن ملف طلب الموافقة القبلية بالنسبة لأعمال البناء الخاضعة لنظام الموافقة المسبقة ووثائق تبيّن أثر المشروع على محيطه لاسيما الاحتياجات التي تتجرّ عنه في مجال التجهيزات والنقل وكذا التلوّث والأضرار المحتملة.⁽¹⁾

خلافاً لما شهدته نظام الترخيص من تطوّر ملحوظ بخصوص إدراج مقتضيات حماية البيئة في رخصة البناء والتجزئة، بقي نظام التخطيط العمراني المحلي في معزل عن هذه المستجدات، حيث يُلاحظ تهميش المشرّع لفكرة إدماج البعد البيئي في مخطط التعمير الرئيسي المعمول به في تلك الفترة، وعضواً عن ذلك قام باستحداث "مخطط التهيئة الخاص بالبلدية" بموجب قانون البلدية لسنة 1981،⁽²⁾ يُحدّد فيه المجلس الشعبي البلدي مختلف مناطق البلدية ووظائفها، كما يُوضع المخطط التوجيهي للعمران في إطار أحكام هذا مخطط،⁽³⁾ غير أنّ المشرّع لم يُحدّد مضمون مخطط التهيئة ولا إجراءات وكفاءات إعدادها!

يتولّى المجلس الشعبي البلدي بمقتضى الصلاحيات القانونية الممنوحة له؛ السهر على حماية الطابع الجمالي والمعماري للتجمّعات العمرانية المنشأة على تراب البلدية، ومراعاة مختلف الوظائف الحضرية عند تخصيص الأراضي في نطاق مخطط التهيئة البلدي، وكذا المراقبة الدائمة لأعمال البناء على مستوى التجمّعات العمرانية والمناطق الريفية، وهو ما نصّت عليه المادة 156 مكرر 2 من قانون رقم 81-09 المعدّل والمتمّم لقانون البلدية الصادر سنة 1967.

(1) - أنظر المادة 20 من مرسوم رقم 85-211 مؤرّخ في 13 غشت 1985، يحدّد كفاءات تسليم رخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء، ج.ر عدد 34، صادر في 14 غشت 1985، (ملغى).

(2) - يُعدّ قانون رقم 81-09 مؤرّخ في 04 يوليو 1981، يعدّل ويتمّ الأمر رقم 67-24 مؤرّخ في 18 يناير 1967، المتضمن القانون البلدي، ج.ر عدد 27، صادر في 07 يوليو 1981، (ملغى)، السبّاق في مجال تكريس مبدأ حماية البيئة على المستوى الوطني، حيث صدر قبل قانون البيئة، وقد جاء هذا القانون في سياق منح البلدية إختصاصات بيئية هامة نظراً لقربها من المشاكل التي يعرفها الوسط الطبيعي، ليس هذا فحسب بل يُعتبر هذا القانون كذلك سبّاقاً في إدماج الإعتبارات البيئية في المجالات المتعلقة بالتعمير والبناء.

(3) - أنظر المادة 155 مكرر والمادة 156، مرجع نفسه.

كذلك تمّ استحداث "مخطط التدخّل في المساحات الحضرية الموجودة" الذي يشمل أعمال التجديد والتّرميم، وإعادة الإعتبار والهيكلة للأحياء أو أجزاء الأحياء غير الملائمة للوظائف الحضرية التي لا تتوفّر فيها شروط الصّحة والنّظافة، أو يكون فيها البناء قديماً، على أن يندرج هذا المخطط ضمن الحدود المرسومة في مخطط التعمير الرئيسي للبلدية.⁽¹⁾

مما سبق، يمكن القول أنّ المشرّع الجزائري حاول إيجاد بعض التناغم بين مطلب التعمير ومقتضيات حماية الوسط البيئي من خلال نظام الترخيص، غير أنّه لم يُوفّق كثيراً في ذلك في مجال التخطيط العمراني نظراً لغياب الرؤية والتصور الصحيح لديه لما يجب أن يكون عليه المجال الحضري في الجزائر، ويظهر ذلك من إخفاقه في إيجاد أدوات جديدة تجمع بين التخطيط للتحكّم في التوسّع العمراني والتخطيط لحماية البيئة على المستوى المحلي، لبلوغ أهداف التخطيط العمراني المستدام بيئياً، بينما يُلاحظ أنّ إدماج البعد البيئي في مجال التعمير جاء من زاوية أخرى ألا وهي التهيئة العمرانية، ولا يُعدّ هذا أمراً غريباً نظراً لتأثر المجال الحضري بالتوزيع غير العادل للسكان والأنشطة الاقتصادية الذي أثر سلباً على الوسط البيئي.

الفرع الثاني

تطوير الأهداف البيئية في مجال التعمير ضمن سياسة التهيئة العمرانية

بعد فشل سياسة التوازن الجهوي في تحقيق الأهداف المرجوة منها بالقضاء على إختلالات الإقليم الوطني؛ بادرت الجزائر إلى وضع سياسة جديدة تتعلّق بالتهيئة العمرانية "الإقليمية" بموجب الميثاق الوطني لسنة 1986،⁽²⁾ حيث تهدف هذه السياسة إلى ضمان الاستعمال الأمثل للمجال الوطني والقضاء على الفوارق المجالية، إنطلاقاً من مُميّزات وخصوصيات كل منطقة من مناطق الوطن وتوظيف إمكانيات ومقومات كلّ منها بهدف تنميتها مستقبلاً.⁽³⁾

⁽¹⁾ - أنظر المواد 01، 02 و05 من مرسوم رقم 83-684 مؤرخ في 26 نوفمبر 1983، يحدّد شروط التدخّل في المساحة الحضرية الموجودة، ج.ر عدد 49، صادر في 29 نوفمبر 1983.

⁽²⁾ - الميثاق الوطني لسنة 1986 منشور بموجب مرسوم رقم 86-22 مؤرخ في 09 فبراير 1986، يتعلّق بنشر الميثاق الوطني الموافق عليه في إستفتاء 16 يناير 1986 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر عدد 07، صادر في 16 فبراير 1986، (ملغى)، ص. 229.

⁽³⁾ - جمان محمد، مرجع سابق، ص. 05.

يهدف تجسيد هذه السياسة على أرض الواقع، بادر المشرع الجزائري إلى سنّ قانون التهيئة العمرانية سنة 1987، الذي تضمّن العديد من المحاور المرتبطة بالجوانب الاقتصادية، والاجتماعية، والثقافية والبيئية، كما تجلّى من خلال أحكام هذا القانون مدى ارتباط قضايا التعمير والتنمية الحضرية بسياسة التهيئة العمرانية، حيث تُمثّل المشاكل الناجمة عن التوسّع العمراني غير المُنظّم إحدى التحدّيات التي تواجه سياسة التهيئة العمرانية في الجزائر، ما دفع في واقع الأمر إلى ضرورة السعي نحو البحث عن سبل إعادة التوازن للشبكة العمرانية.

يمكن القول أنّ قانون التهيئة العمرانية يُعتبر أوّل نص تشريعي يُكرّس البعد البيئي في مجال شغل المجال بشكلٍ صريح، فقد ساهم هذا القانون بحق في إدراج مقتضيات حماية البيئة ضمن أهداف التعمير مثلما يظهر جلياً في تفاصيل هذا القانون (أولاً)، المُدعّم بوسائل التنفيذ المتمثلة في التخطيط الإقليمي ودراسة التأثير في التهيئة العمرانية (ثانياً).

أولاً: مظاهر البعد البيئي في مجال التعمير حسب قانون 87-03 المتعلّق بالتهيئة العمرانية

يُقصد بالتهيئة العمرانية أو الإقليمية فن أو تقنية توزيع السكان والأنشطة والتجهيزات بنظام وترتيب على مجال أو إقليم بلد ما، مع الأخذ بعين الاعتبار مؤهلات كل منطقة وخصائصها، وتهدف إلى تحسين ظروف العيش لدى المواطن، واثمين الإقليم بالاستغلال الجيد له على المدى القصير والمتوسط والبعيد، وذلك باستخدام أسلوب التخطيط الإقليمي.⁽¹⁾

عرّف المشرع الجزائري التهيئة العمرانية تعريفاً غائياً في نص المادة الثانية من قانون رقم 87-03 المتعلّق بالتهيئة العمرانية على النحو الآتي: «تهدف التهيئة العمرانية إلى الاستعمال الأمثل للمجال الوطني من خلال الهيكلة والتوزيع المحكم للأنشطة الاقتصادية والموارد البشرية والاستغلال العقلاني للموارد الطبيعية ولاسيما منها الموارد النادرة».

بناءً على هذه التعاريف يمكن التمييز بين مفهوم التهيئة العمرانية ومفهوم التعمير، فالأول يتعلّق بالعمل على التخفيف من الإختلالات والفوارق المجالية في توزيع السكان والتجهيزات الجماعية والأنشطة المختلفة، وكذا تأمين الخدمات الأساسية للسكان بصورة عادلة بين مختلف الجهات، ويكون ذلك بتوجيه الاستثمارات مثلاً نحو المناطق التي تعرف عدم التوازن في مجال التشغيل، أو تطوير فرص العمل في

¹⁾- ALLUI- AMI MOUSSA Linda, Cours d'aménagement touristique, OPU, Alger, 2011, p.12.

القرى،⁽¹⁾ بينما يُعتبر التعمير حسب البعض فن تهيئة المدن أو علم المدينة والتجمّعات المخصّصة أساساً للسكن والأنشطة الاجتماعية الأخرى، ويرى البعض الآخر أنه يُمثّل مجموعة من التدخّلات التي تمسّ الأراضي المجهّزة أو القابلة للتجهيز بهدف استعمالها لصالح الجماعة.⁽²⁾

ولئن كان التعمير والتهيئة العمرانية يهتمّان ويعملان في نفس الإطار ألا وهو المجال، إلا أنّ نطاق تدخّل كلّ منهما مختلف، حيث تُعتبر التهيئة العمرانية أعم وأشمل من سياسة التعمير، كونها تعمل على نطاق جغرافي واسع يشمل كل إقليم الدولة، بينما تقتصر عمليات التعمير في التدخّل على مستوى الإقليم البلدي.⁽³⁾

بالعودة إلى السياسة التي رسمتها الجزائر لتهيئة الإقليم، يظهر بوضوح مدى الإهتمام بالبعد البيئي، حيث ورد ذلك صراحة في المادة 24 من قانون رقم 87-03 السالف الذكر، التي أكّدت على وجوب الأخذ في الحسبان موضوع حماية البيئة وصون المواقع الطبيعية، وحفظ وترميم الآثار التاريخية في مجال التهيئة العمرانية، على أساس أنّ هذه الأخيرة تُشكّل الإطار العام الذي تُطرح فيه الإشكالية المرتبطة بترشيد عملية استغلال الموارد الموجودة لتنمية مختلف مناطق الوطن، كما أنّ لسياسة حماية البيئة بُعداً مجالياً،⁽⁴⁾ فالساحل والغابات والمناطق الرطبة والمحميات الطبيعية كلّها فضاءات ترابية تنطوي على مقومات إيكولوجية تتطلّب الحماية سواءً في إطار سياسات التعمير أو تهيئة الإقليم، أو في إطار سياسات بيئية مخصّصة.

يكشف واقع الحال في الجزائر عن مدى تدهور البيئة بفعل التوزيع غير المتوازن للسكان والأنشطة البشرية، حيث يشهد الساحل ضغطاً كبيراً نجم عن التمرکز الشديد للسكان والأنشطة الاقتصادية والصناعية، ما أدّى إلى الضغط على موارده الطبيعية الحيوية، وانتشار التلوث بمختلف أنواعه، علماً أنّ الفضاء الساحلي في الجزائر يُعاني من الهشاشة، فهو أكثر الأقاليم عُرضة للمخاطر الطبيعية خاصة الزلازل والفيضانات وهذا ما يزيد الأمر سوءً وتعقيداً، ليس هذا فحسب فالمناطق الأقلّ

(1) - كجي حسنة، "دور الجماعات المحلية في حماية وتدبير البيئة"، المجلة المغربية للإدارة والتنمية، عدد 82/81، 2008، ص. ص. 113-115.

(2) - مقداد الهادي، مرجع سابق ص. ص. 17-18.

(3) - شركة الحاج، الوجيز في قانون التعمير المغربي، الطبعة الثالثة، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2008، ص. 21.

(4) - كجي حسنة، مرجع سابق، ص. 113.

نمواً وتجهيزاً تُعاني هي الأخرى من الفقر والحرمان والتهميش، وهذا ما يُعتبر عامل كبير لتحفيز الضغط أكثر على المناطق الساحلية والمراكز الحضرية.⁽¹⁾

بالتالي، فقد جاءت سياسة التهيئة العمرانية للحدّ من الإختلالات التي يعرفها الإقليم الوطني والتصدي لآثارها الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية، ويُعتبر التحكم في نمو المدن والتوجيه السليم للتوسع العمراني بناءً على أسس بيئية إحدى الحلول التي تتضمنها هذه السياسة، حيث اقتضت أحكام قانون التهيئة العمرانية ضرورة التوازن الإقليمي، إنطلاقاً من حماية الساحل ومقوماته الايكولوجية من آثار التوسع العمراني الفوضوي، بفرض شروط تعميم خاصة لمنع ظاهرة التسخّل من جهة،⁽²⁾ مع ضرورة إنشاء مدن جديدة في المناطق الواجب ترقيتها،⁽³⁾ وتنمية المناطق الحدودية والجبلية وإقليم الصحراء والهضاب العليا قصد تثبيت وجذب السكّان إليها من جهة أخرى،⁽⁴⁾ وهذا يعني التقليل من الضغوط على الموارد الطبيعية والأوساط البيئية في المناطق التي تعرف اكتظاظاً سكانيّاً.

من جانب آخر، تسعى سياسة التهيئة العمرانية إلى التحكم في عملية التنمية الحضرية وتنمية المراكز الكبرى لاسيما في شمال البلاد، وذلك من خلال التحكم في نموها ومنع التوسع العمراني على حساب الأراضي الفلاحية الخصبة، والعمل على حصر التنمية الحضرية في إحتياجات التجمّع الحضري وحدها، إضافة إلى تحويل النشاطات غير الضرورية لسير التجمّعات السكنية إلى أماكن أخرى تفادياً لمشاكل تضخّم المدن وما يترتّب عنها من آثار سلبية على البيئة.⁽⁵⁾

من هنا، يتّضح أنّ قانون التهيئة العمرانية قد أرسى بعض الأبعاد البيئية في مجال التعمير، عن طريق وضع خطوط عريضة للتحكم في التعمير خاصة في المناطق التي تشهد اكتظاظاً سكانيّاً وكثافة في الأنشطة الاقتصادية، ممّا يُحقّق نوعاً من الحماية للبيئة، ورغم أنّ تحديد شروط سُغل

(1) - أظهر الإحصاء العام للسكن والسكّان في الجزائر سنة 2008 تمركز 63% من السكّان في الشمال على مساحة تقدّر بـ 04%، وتموقع 28% منهم في الهضاب العليا التي تمثل 09% من المساحة الإجمالية، في حين لا تستقطب مناطق الجنوب الممتدة على مساحة 87% من الإقليم سوى 09% من السكّان. أنظر: المخطط الوطني لتهيئة الاقليم، مرجع سابق، ص. 11.

(2) - أنظر المادة 14 من قانون رقم 87-03، مرجع سابق.

(3) - أنظر المادة 21، مرجع نفسه.

(4) - أنظر المادة 08، مرجع نفسه.

(5) - أنظر المادة 15، مرجع نفسه.

الأراضي من مهام قانون التعمير، إلا أنّ سياسة التهيئة العمرانية شكّلت المرجعية الأساسية لهذا الأخير، بحيث يجب أن تستند مخططات التعمير المحلية لخطط التهيئة العمرانية وفقاً لمبدأ تدرج المخططات المجالية.⁽¹⁾

ثانياً: مساهمة أدوات التهيئة العمرانية في تحقيق الأهداف البيئية في مجال التعمير

بغرض تحقيق أهداف التهيئة العمرانية قام المشرع الجزائري بالإستعانة بمجموعة من الآليات ذات الطابع العلمي والعملي، والتي تتمثل في أدوات التخطيط الإقليمي (1) ودراسة التأثير في التهيئة العمرانية (2)*، وهي الآليات التي تساهم في تجسيد الأهداف البيئية لمختلف مظاهر التحكم في التعمير الواردة في قانون التهيئة العمرانية.

1- دور أدوات التخطيط الإقليمي في تجسيد الأهداف البيئية في مجال التعمير

يُعرّف التخطيط الإقليمي بوجه عام بأنه: « دراسة الموارد الطبيعية والبشرية سواءً المستغلة أو غير المستغلة في رقعة محددة من الأرض أو إقليم معين لمعرفة إمكانات هذا الإقليم وموارده المتاحة، واستغلالها خلال فترة زمنية محددة، لتحقيق أهداف معينة تهدف أساساً إلى النهوض بالإقليم وناعاشه»⁽²⁾ والتخطيط الإقليمي بهذا المفهوم يفرض على واضعي سياسات تهيئة الإقليم دراسة خصائص البيئة الطبيعية ووضعها في المقام الأول عند إعداد مخططات شغل المجال الوطني، بحيث تكون البيئة إحدى الضوابط الأساسية لعملية التخطيط الإقليمي، فدراسة مختلف العناصر البيئية كالمناخ والموقع الجغرافي والتركيب الجيولوجي والموارد الطبيعية وغيرها تُساعد حتماً على فهم إمكانات الوسط البيئي ومدى ملاءمته للنشاط البشري، لأنّ هذه العناصر هي من تُكسب الإقليم سماته الأساسية.⁽³⁾

⁽¹⁾ - تتصّ المادة 54 من قانون رقم 87-03، مرجع سابق، على ما يلي: « يُطبّق المخطط الولائي والمخطط البلدي بالنسبة لكلّ الجوانب التي تعنيها على التوالي أهداف وأعمال التنمية العمرانية.

وفي هذا الإطار، يساهم المجلس الشعبي الولائي والمجلس الشعبي البلدي، كلّ فيما يعنيه، في أعمال التهيئة العمرانية وفي تجسيدها ومراقبتها مع إحترام الأحكام الواردة، في هذا القانون طبقاً للصلاحيات المخولة لهما على التوالي بموجب قانون الولاية والقانون البلدي».

* Étude d'impact d'aménagement du territoire.

⁽²⁾ - الزوكة محمد خميس، التخطيط الإقليمي وأبعاده الجغرافية، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1991، ص. 28.

⁽³⁾ - تفاصيل أكثر راجع: مرجع نفسه، ص. ص. 65-96.

استعان المشرع الجزائري بأسلوب التخطيط الإقليمي لتنفيذ سياسة التهيئة العمرانية وتجسيد أهدافها على أرض الواقع، حيث كرس نوعين من المخططات، وهي الخطة الوطنية التي تعكس المنظور المستقبلي لشغل التراب الوطني بالنظر إلى إستراتيجية التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية على المدى الطويل،⁽¹⁾ والخطة الجهوية للتهيئة العمرانية وهي مخططات طويلة الأمد تُوضع لدعم الخطة الوطنية، دورها تبسيط وتكثيف أعمال التهيئة العمرانية الواردة ضمن المخطط الوطني قصد القضاء التدريجي على الإختلالات الجهوية وتشجيع التنمية والتكامل بين الجهات.⁽²⁾

ترتبط هذه المخططات بباقي أدوات التخطيط الأخرى، إذ يجب أن تتكفل عملية تخطيط التنمية الاقتصادية والاجتماعية بإجراءات وأهداف التهيئة العمرانية المُعبّر عنها ضمن الخطة الوطنية والمخطط الجهوية،⁽³⁾ فالخطة الوطنية تشكل الإطار الإستدلالي لتوزيع أعمال ومشاريع التنمية الاقتصادية وتعيين أماكنها،⁽⁴⁾ ذلك أنّ عملية توطين المشاريع وكيفية توزيعها على مختلف المناطق من شأنه أن يؤثر بشكل كبير في كيفية تمركز السكان على الرقعة الجغرافية لأيّ دولة، بالتالي فإنّ الشغل العقلاني للمجال الوطني يقتضي مراعاة أهداف سياسة التهيئة العمرانية في التخطيط الاقتصادي، وبدورها يجب أن تخضع مخططات التنمية المحلية، الولائية أو البلدية وكذا وثائق التعمير لتوجيهات مخططات التهيئة العمرانية.⁽⁵⁾

بغض النظر عن مبدأ تدرّج المخططات، فإنّ مخططات التهيئة العمرانية من شأنها المساهمة بشكل جليّ في تجسيد الأهداف البيئية في مجال التعمير والتنمية الحضرية، حيث يتمّ في إطار المخطط الوطني تحديد التوزيع المجالي للتجمّعات البشرية واختيار مواقع التجهيزات الكبرى باحترام الأبعاد البيئية،⁽⁶⁾ أمّا المخططات الجهوية فهي أكثر ارتباطاً بمجال التعمير، إذ أشارت المادة 39 من قانون التهيئة العمرانية أنّ هذه المخططات يجب أن تطوّر الهيكل الحضري للجهة المعنية، عن طريق تحديد مساحات التعمير الخاصة بالتجمّعات الحضرية الرئيسية، وتلك الواقعة على الأراضي ذات الخصوبة

(1) - أنظر المادة 25 من قانون رقم 87-03، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 38، مرجع نفسه.

(3) - أنظر المادة 52، مرجع نفسه.

(4) - أنظر المادة 26، مرجع نفسه.

⁵⁾ - GUERROUDI Tewfik, « Problèmes pratiques et méthodes de l'urbanisme », RASJEP, N° 01, 1988, p.p. 203-206.

(6) - أنظر المادة 28 من قانون رقم 87-03، مرجع سابق.

الفلاحية العالية،⁽¹⁾ ويجب أن تخضع المساحات الصالحة للتعمير في هذه التجمّعات إلى موافقة الهياكل المركزية المكلفة بالتهيئة العمرانية قبل المصادقة عليها، وقد تمّ وضع قائمة التجمّعات المعنية بهذا الأمر بموجب قرار وزاري مشترك مؤرّخ في 10 يونيو 1987.⁽²⁾

يمكن القول أنّ شرط الموافقة المسبقة كما ورد أعلاه يُعتبر نوعاً من الرقابة القبلية على مخططات التعمير المحلية، هدفها حماية الأراضي الفلاحية من جهة، وضمان توسع عمراني مُنسجم مع توجّهات التنمية العمرانية بفكّ الخناق عن التجمّعات الرئيسية من جهة أخرى، ولقد إستوجب المشرّع الجزائري شرط الحصول على هذه الموافقة ريثما تتمّ المصادقة على المخططات الجهوية، لتصبح بعدها مخططات التعمير المحلية خاضعة مباشرة لتوجيهات المخططات الجهوية طبقاً لمبدأ تدرج المخططات المجالية.

2- دور دراسة التأثير في التهيئة العمرانية في تقييم التأثيرات البيئية لمشاريع التعمير

إلى جانب التخطيط الإقليمي؛ تبنّى المشرّع الجزائري إجراء دراسة مدى التأثير في التهيئة العمرانية،⁽³⁾ وتختلف هذه الأداة عن دراسة التأثير في البيئة المُكرّسة بموجب قانون البيئة لسنة 1983،⁽⁴⁾ حيث تخضع دراسة تأثير التهيئة العمرانية إلى أحكام المرسوم رقم 87-91 المؤرّخ في 21

⁽¹⁾ - إنتقد الأستاذ "رحماني أحمد" مضمون المادة 39 من قانون التهيئة العمرانية، حيث أثار بعض التساؤلات بخصوص مسألة توزيع الإختصاص بين البلدية والجهات المعنية بإعداد المخططات الجهوية في مجال تعيين مساحات التعمير وكيفية التوفيق بين أهداف هذه المخططات والإنشغالات الآتية أو المستقبلية للجماعات المحلية، وعبر عن رأيه قائلاً:

«...la portée d'une telle disposition ne peut passer inaperçue. Elle pose un problème important de répartition des compétences. La commune n'est elle plus compétente pour délimiter son périmètre d'urbanisme ? Comment concilier entre les objectifs d'une planification spatiale régionale-dont le contenu est incertain et les limites non définies-, et les préoccupations concrètes, immédiates ou futures des collectivités territoriales de base ? Cette disposition est fort regrettable parce qu'elle pose le problème de compétence entre "la région de planification" et la commune». Voir :

RAHMANI Ahmed, *op. cit.*, p. 330.

⁽²⁾ - قرار وزاري مشترك مؤرّخ في 10 يونيو 1987، يتضمّن قائمة التجمّعات الحضرية الرئيسية وتلك الواقعة على الأراضي الفلاحية على الأراضي ذات القيمة الفلاحية العالية التي تخضع مساحتها للتعمير قبل المصادقة عليها لموافقة هياكل الإدارة المركزية المكلفة بالتهيئة العمرانية، ج.ر. عدد 46، صادر في 11 نوفمبر 1987.

⁽³⁾ - تنص المادة 50 من قانون رقم 87-03، مرجع سابق على ما يلي: «تكون الاستثمارات ذات البعد الوطني أو الجهوي محل دراسة مدى تأثير التهيئة العمرانية على الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والمجالية».

⁽⁴⁾ - تهدف دراسة التأثير البيئي حسب المادة 130 من قانون رقم 83-03، مرجع سابق، إلى: «معرفة وتقدير الانعكاسات المباشرة و/أو غير المباشرة للمشاريع على التوازن البيئي وكذا على إطار ونوعية معيشة السكان».

أبريل 1987،⁽¹⁾ بينما تخضع دراسة التأثير البيئي للمرسوم التنفيذي رقم 90-78 المؤرخ في 27 فبراير 1990،⁽²⁾ ورغم وجود إختلافات بين هذين الإجراءين إلا أنّهما يشتركان في هدف واحد ألا وهو حماية البيئة بمكوّنها الطبيعي والحضري.

تكمن أهمية دراسة تأثير التهيئة العمرانية في دورها البارز في مجال تحليل وتقدير تأثيرات عمليات الاستثمار العمومية أو الخاصة على مستقبل التهيئة العمرانية وشغل المجال الوطني، وما يترتب عنها من إنعكاسات على الجانب البيئي والاقتصادي والصحي، ذلك أنّ توطين مشاريع الاستثمارات في المناطق التي تعرف نمواً واكتظاظاً سكانيّاً من شأنه تعميق الفوارق المجالية، وذلك باستقطاب المزيد من السكّان الباحثين عن فرص العمل، كما أنّ إخضاع هذه المشاريع إلى دراسة التأثير سيكشف حتماً عن الآثار المحتملّة على الوسط المُستقبل.

عموماً، تهدف دراسة تأثير التهيئة العمرانية حسب المادة الثانية من المرسوم رقم 87-91 السالف الذكر إلى: «تحليل آثار المشاريع و/أو أعمال التهيئة العمرانية أو الخاصة التي يُمكن بسبب، أهمية أبعادها، أن تغيّر أشكال التنظيم الاقتصادي والحضري، وشغل المجال، أو تلحق ضرراً بالصحة العمومية، والزراعة، وحماية الطبيعة، والمحافظة على الأماكن والمعالم سواءً أكان ذلك بصورة مباشرة و/أو غير مباشرة».

يُلاحظ من خلال تحليل مضمون هذه المادة أنّ المشاريع المعنية بإجراء دراسة تأثير التهيئة العمرانية، تتمثّل في المشاريع العامة والخاصة وأعمال التهيئة العمرانية، لكن لم تُحدّد هذه المادة نوعية هذه المشاريع بدقة، كما لم يتضمّن المرسوم المتعلّق بهذا الإجراء قائمة بتلك المشاريع، حيث إكتفى المنظمّ بمعيار الحجم المتمثّل في "أهمية أبعاد المشروع"، يُضاف إليه المعيار الذي تبنته المشرّع الذي حصر هذه المشاريع في "عمليات الاستثمار ذات البعد الوطني أو الجهوي"، وعلى العموم قد تشمل هذه العمليات المشاريع العمومية الكبرى، مشاريع البناء الحضري والصناعي، منشآت استغلال موارد الرّي

(1) - مرسوم رقم 87-91 مؤرخ في 21 أبريل 1987، يتعلّق بدراسة تأثير التهيئة العمرانية، ج.ر. عدد 12، صادر في 22 أبريل 1987.

(2) - مرسوم تنفيذي رقم 90-78 مؤرخ في 27 فبراير 1990، بدراسات التأثير في البيئة، ج.ر. عدد 10، صادر في 07 مارس 1990.

وتوليد الطاقة واستخراج المعادن وغيرها،⁽¹⁾ إضافة إلى جميع المشاريع الوطنية والجهوية التي تندرج ضمن أعمال التنمية العمرانية.

حدّدت المادة الرابعة من المرسوم رقم 87-91 السالف الذكر مضمون دراسة أثر التهيئة العمرانية، والمتمثل في تحديد مدى ملاءمة المشروع محلّ الدراسة للمنطقة التي يُعتزم فيها إنشاؤه، مع توضيح أسباب إختيار ذلك الموقع، كذلك تقييم الآثار المباشرة وغير المباشرة للمشروع على منطقة توطينه سواءً من الجانب البيئي من خلال دراسة التأثيرات المُحتملة على المناطق البيئية ذات القيمة العالية والمناطق التي يُوجد بها تراكم لآثار بيئية ضارة، أو سواءً من الجانب الاقتصادي بتقييم مردود المشروع من حيث إنتاج السلع والخدمات، وكذا بتقييم تأثيرته على الإمكانيات الاقتصادية المتوقّرة في تلك المنطقة كالمواد الأولية.⁽²⁾

تمتدّ كذلك دراسة تقييم تأثير التهيئة العمرانية إلى التحقق من مدى إدماج المشروع في محيطه خاصة بالنسبة لمظهر وحجم وعلوّ البناءات، ودراسة الهياكل التي سيتمّ إدخالها نتيجة لإقامة ذلك المشروع كعمليات تغيير هياكل النقل والقنوات، إضافة إلى تقييم الآثار الاجتماعية من خلال تحليل علاقة العناصر الثلاثة المتعلقة بالإسكان، العمل والخدمات.⁽³⁾

أولى المنظم الجزائري أهمية خاصة لدراسة تأثير التهيئة العمرانية، حيث اعتبرها جزءاً لا يتجزأ من ملف إنجاز المشروع؛ إذ لا يُمكن تسجيل أيّ مشروع من المشاريع المعنية بدراسة تأثير التهيئة العمرانية في قائمة الاستثمارات العمومية، أو تلقي اعتماد بعنوان الاستثمار الخاص الوطني، ما لم يستوف صاحب المشروع شرط إجراء هذه الدراسة،⁽⁴⁾ ورغم أهمية هذا الاجراء إلا أنّ المنظم أغفل العديد من الجوانب، منها عدم تحديد الجهة المسؤولة عن إعداد هذه الدراسة، وعدم إشراك المواطنين في إجراءاتها، ما يعني أنّ المنظم فضّل بساطة وعمومية الاجراء.⁽⁵⁾

(1) - طيار طه، "دراسة تأثير التهيئة العمرانية بالجزائر"، نشرة مركز التوثيق والبحوث الادارية، المدرسة الوطنية للإدارة، عدد 01، 1990، ص. 04.

(2) - مرجع نفسه، ص. ص. 05-06.

(3) - مرجع نفسه، ص. 06.

(4) - أنظر المادة 07 من مرسوم رقم 87-91، مرجع سابق.

(5) - طيار طه، مرجع سابق، ص. 07.

المبحث الثاني

مرحلة التكريس الصريح لمبدأ حماية البيئة في وثائق التعمير المحلية:

الانتقال إلى الدور الحماي

بحلول التسعينيات، شهد التنظيم العمراني في الجزائر تحولاً عميقاً نُوجَّ بصدر القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير سنة 1990، ويأتي هذا على خلفية الإصلاحات العامة السياسية والاقتصادية التي تقررت في دستور 1989، بعد تخلي الجزائر عن الخيار أو النهج الاشتراكي وتبني نظام اقتصاد السوق الذي أرسى مفاهيم جديدة في مجال التعمير والسياسة العقارية، والتي ترتبط بشكل أساسي بمفهوم الملكية، حيث تمّ إقرار حق الفرد في التصرف في الملكية العقارية الخاصة ضمن الحدود القانونية المرسومة، وعليه فقد تأثر مضمون قانون التعمير بهذه التحولات نظراً لارتباطه المباشر بمفاهيم الملكية والعقار.⁽¹⁾

لم تقتصر أهداف قانون التهيئة والتعمير على وضع قواعد جديدة ترمي إلى تنظيم النسيج العمراني في ظلّ التطورات التي شهدتها قطاع التعمير؛ بل امتدّت لتشمل بشكلٍ " صريح " أهداف حماية البيئة، والحفاظ على الأوساط والأقاليم ذات المميّزة الطبيعية أو الثقافية، والتي يتمّ تجسيدها في إطار أدوات التهيئة والتعمير (المطلب الأول).

لم يتوقف الأمر عند هذا الحدّ، إذ عمد المشرع الجزائري في مطلع الألفية الثالثة إلى إرساء منظومة قانونية متكاملة تتعلّق بشغل المجال في إطار مقارنة التنمية المستدامة، وقد ساهم هذا المسعى في تدعيم الأهداف البيئية بشكل أكبر في مخططات التعمير المحلية لكونها مرجعية أساسية ومخططات قاعدية لتنفيذ أي سياسة مجالية (المطلب الثاني).

(1) - كانت الملكية العقارية للخصائص بالمناطق الحضرية في ظلّ قانون الاحتياطات العقارية توجّه حصراً لتلبية الاحتياجات الأساسية المتعلقة بالبناء المعد للسكن، في حين يتمّ إدراج المساحات الزائدة ضمن الاحتياطات العقارية للبلدية لقاء عوض على أساس تقدير مصلحة أملاك الدولة، وبالتالي فإنّ قانون الاحتياطات العقارية كان يهدف إلى ضمان حسن استعمال المجال، من خلال إقرار نظام الإحتكار العقاري لصالح البلديات داخل المناطق العمرانية، ومع إلغاء هذا النظام، أصبحت البلدية بمقتضى قانون التهيئة والتعمير لسنة 1990، تلجأ إلى طرق أخرى لتكوين محفظتها العقارية والتي تتمثل حسب المادة 40 في إقتناء الأراضي من السوق العقارية، ممارسة حق الشفعة، إضافة إلى الأراضي التي تمتلكها. راجع أحكام الأمر رقم 74-26، مرجع سابق.

المطلب الأول

التأكيد على ضرورة إدماج البعد البيئي في وثائق التعمير المحلية

يحتلّ قانون التهيئة والتعمير مكانة هامة في منظومة التشريعات العمرانية التي عرفتها الجزائر، حيث أرسى مجموعة من القواعد المتعلقة بمخططات التعمير المحلية، في حين لم تتضمن التشريعات السابقة تنظيمًا مفصلاً لهذه المخططات، كما تمّ إدماج عنصر حماية البيئة من تأثيرات أنشطة التعمير والبناء ضمن أهداف هذا القانون (الفرع الأول)، والتي تتولّى قواعد وأدوات التعمير التنظيمية والفردية تجسيدها ميدانياً (الفرع الثاني).

الفرع الأول

إدماج مبدأ حماية البيئة ضمن المبادئ العامة لقانون التهيئة والتعمير

لم يكن الإنشغال البيئي محلّ إهتمام سياسات تعميم دول العالم، ففي الجزائر مثلاً كانت هذه السياسة تمنح الأولوية للمسائل المتعلقة ببرامج السكن وكيفية تسيير العقار الحضري،⁽¹⁾ لكن مع انفتاح الدول على السياسة البيئية الدولية، أصبح من الضروري إدماج البيئة في مختلف البرامج والسياسات، من بينها سياسة التعمير (أولاً)، ورغم أنّ التعمير يلعب دوراً أساسياً في استهلاك المجال الطبيعي، إلا أنّ تطوّر علاقة البيئة بالقانون العمراني كما يظهر في التشريعات المقارنة؛ دفع المشرّع الجزائري إلى مُسايرة هذا التطوّر بتكريس مبدأ الإدماج البيئي في قانون التعمير الصادر سنة 1990 (ثانياً).

أولاً: إمتداد مفهوم حماية البيئة إلى سياسات التعمير

من المعلوم أنّ سياسة التعمير تهدف إلى تهيئة وتخطيط المدن أو تنظيم عمليات شغل الأراضي بصفة عامة، لكن مع بُروز الوعي البيئي على المستوى الدولي، أصبح التكلّف بالإنشغالات البيئية في مجال التعمير هدفاً تتوخّاه العديد من الدول عند رسم السياسات العمرانية، حيث ساهمت المطالب المتزايدة من طرف الرأي العام وحركات الدفاع عن البيئة في تراجع سياسات التعمير عن دورها في

¹⁾ - REDDAF Ahmed, « Planification urbaine et protection de l'environnement », IDARA , Vol. 08, N° 02, 1990, p. 142.

استهلاك المجال والمقومات الطبيعية التي ينطوي عليها،⁽¹⁾ لتستوعب المفاهيم الجديدة المتعلقة بضرورة أخذ المقترضات البيئية بعين الاعتبار.⁽²⁾

في ذات السياق، حضيت المستوطنات البشرية في وقت لاحق باهتمام دولي كبير، حيث تمّ إنشاء مؤسسة الأمم المتحدة للموئل والمستوطنات البشرية،^(*) وهي أول هيئة عالمية رسمية مُخصّصة لقضية التوسّع الحضري، كما عُقدت مجموعة من المؤتمرات الدولية تحت رعاية الجمعية العامة للأمم المتحدة كان أولها مؤتمر "فانكوفر" سنة 1976 المعروف (بالموئل الأول) الذي بيّن أنّ التوسّع الحضري العشوائي من شأنه أن يخلق آثاراً بيئية حادة، ثمّ تلاه مؤتمر "إسطنبول" (الموئل الثاني) عام 1996، والذي تبني مبادئ إعلان "ريو" المنبثقة عن مؤتمر قمة الأرض، مؤكداً على ضرورة تخطيط المستوطنات البشرية بأسلوب يُراعي مبادئ التنمية المستدامة،⁽³⁾ وأخيراً مؤتمر الإسكان والتنمية الحضرية المستدامة (الموئل الثالث) المنعقد "بكين" أيام 17-20 أكتوبر 2016، الذي اعتمد خطة حضرية جديدة تهدف إلى إنهاء الفقر وتعزيز النمو الاقتصادي المستدام وحماية البيئة... إلخ.⁽⁴⁾

يُعتبر إدماج الاعتبارات البيئية في سياسات التعمير أمراً لا بدّ منه، حيث يُرتّب التطور العمراني المُتسارع آثاراً سلبية على البيئة بشكل مباشر أو غير مباشر، وقد تناولت لجنة "برونتلاند" في تقريرها الذي يحمل عنوان "مستقبلنا المشترك"، علاقة النمو السكاني وعملية التحضر بالبيئة، حيث أكدت أنّه في كثير من أنحاء العالم ينمو السكّان بوتائر لا يُمكن للموارد البيئية المتوفرة تحمّلها، وتائر تفوق أيّ

(1) شكّلت المشاكل المرتبطة بعمليات التحضر مصدراً أساسياً لتحريك المطالب وظهور الحركات الإيكولوجية عبر العالم، حيث أدت ظاهرة التحضر إلى إفرزات بالغة الحساسية على المدن والسكان بشكل يهدّد ديمومة المجتمعات البشرية. أنظر: REDDAF Ahmed, « Planification urbaine et protection de l'environnement », *op. cit.*, p. 139.

(2) بناصر يوسف، "رخصة البناء وحماية البيئة"، *المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية*، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزء 33، عدد 03، 1995، ص. 840.

* "الموئل" وهو الملجأ والمأوى ويقابله في اللّغة الفرنسية مصطلح "Habitat"، أما برنامج الأمم المتحدة للموئل والمستوطنات البشرية فيطلق عليه تسمية "UN-Habitat"، وهو برنامج تابع للأمم المتحدة يشجّع على بناء بلدات ومدن مستدامة اجتماعياً وبيئياً، وتشير كذلك كلمة موئل في علم الإيكولوجيا إلى الوسط الحيوي الذي تعيش فيه الكائنات الحية، ويصطلح عليه علمياً بمصطلح "Biotope".

(3) تفاصيل أكثر راجع: الأمم المتحدة، تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني)، المنعقد بإسطنبول/ تركيا، أيام 3-14 يونيو 1996، وثيقة رقم A/CONF.165/14. ص. ص. 17-18،

(4) الجمعية العامة، مشروع قرار مقدّم من رئيس الجمعية العامة للأمم المتحدة بشأن الخطة الحضرية الجديدة، الدورة الحادية والعشرين، 21 نوفمبر 2016، وثيقة رقم A/71/L.23، ص. ص. 02-03.

توقّعات معقولة في تحسين السكن، والعناية الصحيّة، والأمن الغذائي أو إمدادات الطاقة، كما أشارت إلى أنّ القرن الواحد والعشرين سيعرف تحدياً حضرياً صعباً بسبب تركز السكّان في المدن، فمن المتوقع أن يعيش نصف سكان العالم في المناطق الحضرية، نظراً لكون النظام الاقتصادي العالمي نظام حضري بشبكات متداخلة للإتصالات والإنتاج والتجارة.⁽¹⁾

في سياق متصل، أكّدت اللّجنة أنّ توسّع المدن توسعاً مادياً غير مُنضبط له مدلولات خطيرة على البيئة الحضرية والاقتصاد على حدٍ سواء، ذلك أنّ التطوّر غير المُنظّم يجعل توفير السكن والطرق وإمدادات الماء والمجاري وكذا الخدمات العامة باهضة الكلفة إلى حدٍ يتعدّر معها توفيرها، ناهيك عن بناء المدن على أكثر الأراضي الزراعية إنتاجية خاصة في البلدان النامية، حيث أسفر التّمو غير المُوجّه عن خسارة هذه الأراضي بلا مبرر.⁽²⁾

أمّا في قطاع البناء، فقد أظهرت عدّة دراسات سابقة أنّ المباني تستهلك ما يمثّل 40% من الطّاقة، بالإضافة إلى كونها المُسبّب لما يُقارب 30% من انبعاثات ثاني أكسيد الكربون، وما يُعادل 40% من النّفايات، وهذه النّسب توضح مدى الأهمية التي يجب أن يُوليها القائمين على عمليات التخطيط والمعماريون لوضع معايير بناء تُساعد في تحسين نوعية البنايات بطريقة تتفاعل مع البيئة المحيطة سواءً من ناحية الاستهلاك أو التأثير.⁽³⁾

في هذا المقام، أشارت لجنة "برونتلاند" أنّ معظم قواعد البناء ومقاييسه يجري تجاهلها في البلدان النامية، لأنّ الإلتزام بها يُؤدي إلى ارتفاع تكلفة تشييد المباني بالنسبة لمعظم السكّان، لهذا ترى اللّجنة أنّ المعالجة الأكثر فاعليّة تكمن في إقامة مكاتب في الأحياء لتقديم المشورة التقنيّة عن الأساليب التي يُمكن بها تحسين الصّحة والسلامة بأقلّ التكاليف، إذ يُمكن للمشورة المهنيّة أن تُقلّل من تكاليف البناء وتُحسّن من نوعيته.⁽⁴⁾

(1) - أنظر الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية: "مستقبلنا المشترك"، مرجع سابق، ص. 102 و 293.

(2) - مرجع نفسه، ص. ص. 302-303.

(3) - الشيباني خالد عسكر، "أهمية تطوير التشريعات العمرانية لتحقيق مفهوم التنمية المستدامة في المنطقة العربية"، أشغال ندوة العمران في الوطن العربي بين التخطيط والتشريع والإدارة، مرجع سابق، ص. 20.

(4) - الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية: "مستقبلنا المشترك"، مرجع سابق، ص. 319.

مما سبق، يمكن القول أنه لم يُعدّ ممكناً لسياسات التعمير تغييب المواضيع المتعلقة بالبيئة والموارد الطبيعية، وسلامة وصحة البيئة العمرانية، حيث لم تُعدّ مسألة إدماج قضايا البيئة في مجال التعمير مجرد فكر كمالٍ أو ترف علمي.⁽¹⁾

كما ينبغي الإشارة أنّ مفهوم البيئة بحدّ ذاته يمتدّ ليشمل الجوانب العمرانية والبيئة المشيّدّة، ولا يقتصر على العناصر الطبيعية فحسب، وقد أشار الأستاذ "M. PRIEUR" أنّ الفصل بين البيئة والعمران لا يوجد إلاّ في ذهن الذين يعتقدون أنّ البيئة تنحصر في النبات والحيوان، وأنّ العمران ينحصر في المجال الحضري،⁽²⁾ فضلاً عن عدم إمكانية فصل القواعد المتعلقة بشغل الأراضي عن نوعية الوسط الذي تُطبّق فيه،⁽³⁾ ومن هنا يظهر جلياً أنّ تحقيق التوافق والتكافل بين مجالي البيئة والتعمير أمر واقعي لا يقتصر على مجرد البحث عن آليات قانونية لحماية البيئة بقدر ما يُركز على ضرورة إدماج الاعتبارات البيئية في سياسات التعمير.⁽⁴⁾

من جانب آخر، يتّضح من خلال إلقاء الضوء على تجارب بعض الدول مدى تأثر سياسات التنمية العمرانية بمسألة حماية البيئة، وعلى سبيل المثال تطوّرت أهداف سياسة التعمير في فرنسا لتشمل مختلف الجوانب البيئية خاصة بعد صدور قانون التضامن والتجديد الحضري (SRU)،⁽⁵⁾ وقانون الإلتزام البيئي الوطني المعروف بقانون "Grenelle II" أو قانون (ENE)،⁽⁶⁾ والقانون المتعلّق بالحصول على السكن والتعمير المتجدّد المعروف بقانون (Alur).⁽⁷⁾

⁽¹⁾ - بوبيش فريد، "حماية البيئة في مشاريع التهيئة والتعمير مسؤولية من؟ رؤية سوسيوولوجية"، أشغال الملتقى الوطني حول إشكالات العقار الحضري وأثارها على التنمية في الجزائر، منعقد أيام 17 و 18 فيفري 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص. ص. 445-446.

⁽²⁾ - « ... *La frontière entre urbanisme et environnement semble donc bien n'avoir jamais existé, sinon dans l'esprit de ceux qui croient que l'environnement est limité à la flore et à la faune, et le droit de l'urbanisme à l'espace urbain* ». Voir :

PRIEUR Michel, « Urbanisme et environnement », AJDA, N° 38, 1993, p. 80.

⁽³⁾ - Ibid, p. 80.

⁽⁴⁾ - شوك مونية، مرجع سابق، ص. 17.

⁽⁵⁾ - Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbain, JORF du 14 décembre 2000, In: <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

⁽⁶⁾ - Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, JORF du 14 juillet 2010, In: <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

⁽⁷⁾ - Loi n° 2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, JORF du 26 mars 2014, In: <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

أدخلت هذه القوانين تعديلات على قانون التعمير في مجال إدماج البعد البيئي، بذلك إتسع نطاق أهداف قانون التعمير لتشمل الحفاظ على التنوع البيولوجي، مكافحة التغيرات المناخية وتقليل انبعاثات الغازات الدفيئة،⁽¹⁾ الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، الحفاظ على نوعية الهواء والماء والأرض وباطن الأرض، حماية الموارد الطبيعية والتنظيم البيئية والتحكم في الطاقة وإنتاج الطاقة من مصادر متجددة... إلخ،⁽²⁾ وعليه يمكن القول أنّ هذه الأهداف منحت توجهاً جديداً لسياسة التعمير في فرنسا والذي يكمن في تحقيق الإستدامة في التنمية العمرانية.

في بلجيكا تمّ إدخال الاعتبارات البيئية في قانون التعمير وتهيئة الإقليم الخاص بمقاطعة "Wallon"، إذ يقع على عاتق السلطات العمومية المعنية بتهيئة إقليم المقاطعة مهمة تلبية الاحتياجات الاقتصادية، الاجتماعية، التراثية، والبيئية بطريقة مستدامة، وذلك بالتسيير التوعوي للإطار المعيشي والاقتصاد في استخدام الأراضي والموارد، وحفظ التراث الثقافي والطبيعي وحماية المناظر.⁽³⁾

كذلك بالنسبة لمحافظة "Québec" بكندا، التي عرفت فيها سياسة التعمير وتهيئة الإقليم تطوراً في مجال إدماج البعد البيئي بالموازاة مع ظهور السياسة البيئية، حيث طرأت على قانون التهيئة والتعمير الصادر سنة 1979 عدّة تعديلات تهدف إلى إدماج البيئة في مجال التعمير خاصة بعد صدور التنظيم المتعلق بتقييم التأثيرات البيئية سنة 1980.⁽⁴⁾

(1) - تتمثل أسباب إدماج أهداف مكافحة التغيرات المناخية وتقليل الغازات الدفيئة في قانون التعمير الفرنسي بالرغم من أنّها من المواضيع التي تدخل في صميم قانون البيئة، إلى كون التلوث الناجم عن انبعاثات الغازات الدفيئة يجد مصدره أيضاً في الأنشطة التي تتركز في المدن كحركة المرور ونظام التدفئة الحضرية. أنظر:

- **STRUILLOU Jean-François**, « L'intégration des préoccupations environnementales dans les documents de planification urbaine : l'apport de la loi grenelle II », *RFDA*, N° 05, 2012, p. 875.

²⁾ - Voir: Art. L.101-2 du C. Urb Français, In: <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

³⁾ - Art. 01^{er}.§ 01^{er}. du C. Wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, du patrimoine dispose: « ...*la région et les autres autorités publiques, chacune dans le cadre de ses compétences et en coordination avec la région, sont gestionnaires et garants de l'aménagement du territoire. Elles rencontrent de manière durable les besoins sociaux, économiques, patrimoniaux, et environnementaux de la collectivité par la gestion qualitative du cadre de vie, par l'utilisation parcimonieuse du sol et de ses ressources et par la conservation et le développement du patrimoine culturel, naturel et paysager* ».

⁴⁾ - **GRANDBOIS Maryse**, **FONTAINE Johanne**, « Planification urbaine et prise en compte de l'environnement (le Québec) », Actes des 2^{èmes} journées scientifiques, vers un droit de l'environnement

أمّا بالنسبة لسياسة التعمير في الجزائر، فيمكن القول أنه حتى نهاية الثمانينات لم تكن عمليات التهيئة والتعمير تُدرج الجوانب البيئية ضمن انشغالاتها الأساسية، وكانت بعض المظاهر تُؤخذ بعين الاعتبار بطريقة غير مباشرة في إنجاز المشاريع السكنية، كالمظاهر المتعلقة باحترام قواعد السلامة والصحة العمومية، دون أن يُشكّل ذلك منهجية منتظمة لحماية البيئة، يُضاف إلى ذلك الغياب الكلي لدراسات تقييم الأثر البيئي لمشاريع التهيئة والتعمير والبناء،⁽¹⁾ ومع بداية التسعينيات أصبح إدماج اعتبارات حماية البيئة سمة تُميّز سياسة التعمير في الجزائر، وإحدى المبادئ الأساسية التي يُقوم عليها الإطار التشريعي والتنظيمي الخاص بهذه السياسة، وهو ما يتّضح جلياً في قانون التهيئة والتعمير الصادر سنة 1990.

ثانياً: إدماج مبدأ حماية البيئة في قانون التهيئة والتعمير لسنة 1990

لم يعد مبدأ إدماج البعد البيئي في قانون التعمير محلّ نقاش؛ إذ أصبح من الخصائص الأساسية التي تُميّز التشريعات العمرانية بحسب التطور الذي يشهده هذا الأخير في الوقت الحالي،⁽²⁾ ويُعتبر البعض قانون التعمير من قبيل التشريعات البيئية طبقاً للمعيار الغائي⁽³⁾، لكون القانون البيئي قانون غائي، بمعنى أن كلّ قاعدة قانونية ترمي إلى حماية البيئة تُعتبر من حيث المبدأ تشريعاً بيئياً حتى لو وردت في نصوص قانونية أخرى غير قانون البيئة،⁽⁴⁾ بالتالي ومن خلال الإطلاع على أحكام قانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، يُلاحظ سعي المشرع الجزائري إلى إضفاء الطابع البيئي على قانون التعمير، وهذا ما ينم عن وجود إرادة تشريعية في التوفيق بين مطلب التعمير ومقتضيات حماية البيئة.

urbain, « réseau droit de l'environnement » de L'AUPELEF-UREF, Université Cheikh ANTA DIOP, Dakar, Sénégal, 29-31 octobre 1996, p. 711.

⁽¹⁾ - في الواقع تُبيّن مختلف المراحل التي مرّ بها قانون التعمير في الجزائر، أنّ الإهتمام والتكفل بموضوع حماية البيئة من مخاطر التوسع العمراني العشوائي لم يكن بطريقة جدّية "على الأقل من الناحية القانونية"، إلّا بعد صدور قانون التهيئة والتعمير سنة 1990، والمراسيم التنفيذية التابعة له سنة 1991. أنظر: بودريوه عبد الكريم، "الإعتبرات البيئية في مخططات التعمير المحلية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، مجلد 08، عدد 02، 2013، ص. ص. 69-70.

⁽²⁾ - **FERRAND Jean-Pierre**, « Les documents d'urbanisme à l'épreuve de l'évaluation environnementale », *RFDA*, 2008, p. 629.

⁽³⁾ - **KHELLOFI Rachid**, « Les instruments juridiques de la politique de l'environnement en Algérie », *IDARA*, N° 29, 2005, p.p. 11-12.

⁽⁴⁾ - **هياجنه زياد عبد الناصر**، القانون البيئي: النظرية العامة للقانون البيئي مع شرح التشريعات البيئية، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2014، ص. 15.

تظهر نية المشرع الجزائري في توظيف قانون التعمير لصالح البيئة من خلال تكريسه لمبدأ إدماج إعتبرات حماية البيئة في المادة الأولى من قانون التعمير والتي تنص على ما يلي: «يهدف هذا القانون إلى تحديد القواعد العامة الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير وتكوين تحويل المبنى في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة، وأيضاً وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام المبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية».

تم إرساء (3) ثلاث مبادئ أساسية بموجب هذه المادة؛ وتتمثل في مبدأ التسيير الاقتصادي للأراضي "Le principe de gestion économe des soles"، مبدأ الموازنة بين مختلف الوظائف التي يمكن أن يؤديها العقار، أخيراً مبدأ حماية البيئة، والذي يندرج ضمن المقاربة الوقائية القائمة على فكرة "الوقاية خير من العلاج"، ويضاف إلى مجموعة هذه المبادئ ضرورة مراعاة واحترام أهداف ومبادئ السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية.

تعكس المقاربة الوقائية لقانون التهيئة والتعمير حقيقة مفادها أن قطاع التعمير يُعتبر من المجالات الأكثر تأثيراً على سلامة الأنظمة البيئية، إذ تُعتبر البيئة الوعاء الذي يحتضن مجمل الأنشطة العمرانية المرتبطة بعمليات التهيئة، التجزئة، البناء، الهدم، التجهيز، التطهير... إلخ، بالتالي تقع على السلطات العمومية المكلفة بمجال التعمير مسؤولية منع التلوث أو الإعتداءات على البيئة باستباق الآثار الضارة لمشاريع وأنشطة التعمير والبناء في إطار التخطيط والضبط العمراني، ذلك أن المنهج الوقائي يقوم على فكرة استشعار وتوقع الأخطار المُحدقة بسلامة البيئة، ثم اتخاذ إجراءات قبلية لمنع حدوث انتهاكات، أو التدخل⁽¹⁾ في زمن وقوعها للحد من انتشارها ووقف آثارها.⁽²⁾

⁽¹⁾ يرى المقرر الخاص للجنة القانون الدولي المكلف بإعداد الإتفاقية الدولية حول المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي، أن تدابير الوقاية تشمل الإجراءات التي تهدف إلى منع وقوع انتهاك ضد البيئة، وكذا التي من شأنها احتواء الآثار الضارة لتلك الانتهاكات بعد وقوعها أو تخفيضها للحد الأدنى، حيث يُتخذ النوع الأول من الإجراءات لمنع وقوع الانتهاك بصفة مسبقة، فيما تُتخذ الثانية لمنع وقوع الضرر بصورة كلية أو جزئية، فالإحتواء والتقليل إلى الحد الأقصى والتخفيف مساوية جميعاً للوقاية من وقوع مقدار من الضرر الذي كان سيقع لولا إتخاذ هذه الإجراءات. أنظر: زيد المال صافية، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء أحكام القانون الدولي، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2013، ص. 322.

⁽²⁾ - DE SADELEER Nicolas, Essai sur la genèse des principes de droit de l'environnement : l'exemple de droit communautaire, Ministère de l'environnement, France, 1996, p. 28.

لئن كان مبدأ الوقاية في غاية الوضوح بالنسبة لمسألة حماية البيئة من التأثيرات المحتملة لأنشطة التهيئة والتعمير؛ فإنّ مبدأ التسيير الاقتصادي للأراضي لا يخلُ هو الآخر من الأهمية في مجال الحفاظ على البيئة الحضرية والأوساط الطبيعية، حيث يُساهم هذا المبدأ بشكل أو بآخر في تحقيق مقاصد حماية البيئة.⁽¹⁾

يهدف مبدأ التسيير الاقتصادي للأراضي في الأساس إلى الحدّ من ظاهرة الرّحف العمراني القائمة على استهلاك المساحات والأراضي سواءً كانت هذه الأراضي حضرية أو شبه حضرية أو ريفية، والمقصود هنا بالرّحف العمراني هو توسّع مناطق التعمير بسرعة تفوق وتيرة النّمّو الديموغرافي،⁽²⁾ بحيث تكون معدّلات استهلاك الأراضي أكبر من كثافة السكّان، وتؤثّر هذه الظاهرة سلباً على الأراضي الزراعيّة وعلى البيئة؛ إذ يُؤدّي التوسّع السّريع والعشوائي للمناطق العمرانيّة إلى تقليص مساحات المراعي والأراضي الزراعيّة والغابية، واختفاء المساحات الطبيعيّة، بالتّالي فقدان التنوّع البيولوجي بسبب تهجير الطيور والحيوانات البريّة من مواطنها الأصليّة، كما يُؤدّي التوسّع العمراني إلى المساس بالمناظر الطبيعيّة، وزيادة حجم التلوّث الجوّي النّاجم عن السيارات ووسائل النّقل بسبب الإختناقات المروريّة ومُضاعفة عدد التقلّات،⁽³⁾ ممّا يُؤدّي إلى ارتفاع الغازات الدفيئة من جهة، والتأثير على صحة السكّان بانتشار الأمراض التنفسية من جهة أخرى.⁽⁴⁾

يُؤثّر كذلك الرّحف العمراني العشوائي على الجانب الاقتصادي، حيث تُؤدّي هذه الظاهرة إلى خلق أحياء وتجمّعات سكنية عشوائية حول محيط المدن تفقر إلى البنية التحتيّة والمرافق الأساسيّة وخدمات المياه والصرف الصحي والكهرباء، الأمر الذي يُؤدّي إلى عرقلة مشاريع التهيئة والتجهيز داخل

⁽¹⁾ - تجدر الإشارة أنّ هذا المبدأ مستوحى من القانون الفرنسي المؤرّخ في 07 جانفي 1983 المتعلّق بتوزيع الإختصاصات بين البلديات، المحافظات، الجهات والدولة، الذي أدخل مجموعة من التعديلات على قانون التعمير. أنظر:

- Art. 25 de la loi n° 83-8 du 07 janvier 1983, relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, *JORF* du 09 janvier 1983, In: <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

⁽²⁾ - SAINTENY Guillaume, « L'étalement urbain », *Revue Responsabilité & Environnement*, N° 49, janvier 2008, p. 07.

⁽³⁾ - STRUILLOU Jean-François, *op. cit.*, p. 872.

⁽⁴⁾ - تفاصيل أكثر حول علاقة ظاهرة التمدّد الحضري العشوائي بقطاع النّقل وتأثيراتها البيئية والاقتصادية أنظر: المجلس الاقتصادي والاجتماعي لهيئة الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بتسخير العلم والتكنولوجيا لأغراض التنمية، الدّورة السادسة عشر، تقرير الأمين العام حول: "تسخير العلم والتكنولوجيا والإبتكار لأغراض استدامة المدن والمجتمعات المحليّة شبه الحضرية"، صادر في 14 مارس 2013، وثيقة رقم: E/CN.16/2013/2، ص. ص. 04-05، متوفّر على الزايط التالي: https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ecn162013d2_ar.pdf.

هذه الأحياء، وتحميل الدولة والجماعات المحلية مصاريف إضافية لإقامة البنى التحتية الضرورية وفتح الطرق،⁽¹⁾ والحدّ من الخيارات المتاحة أمام مخططي المناطق الحضرية، بالتالي يقتضي التسيير الاقتصادي للأراضي للبحث عن عدم استهلاك المساحات الطبيعية والزراعية من جهة، والتفكير في آفاق التوسع العمراني بشكل مختلف من جهة ثانية.

من هنا، حرص المشرع الجزائري على ضرورة حماية الوسط البيئي والتسيير الاقتصادي للأراضي بإدماج مقتضيات الحفاظ على الأراضي الزراعية ذات الخصوبة العالية، والمساحات الطبيعية ضمن أهداف القواعد العامة للتهيئة والتعمير ووثائق التخطيط العمراني.

الفرع الثاني

حتمية تطويع آليات التهيئة والتعمير لتحقيق أهداف حماية البيئة

إنّ تحقيق الأهداف البيئية التي يصبو إليها قانون التعمير لا يتأتى إلا بتجنيد كافة آليات التعمير لهذا الغرض، بمعنى ضرورة إدماج إعتبارات حماية البيئة في القواعد العامة للتهيئة والتعمير (أولاً)، ووثائق التخطيط العمراني المحلي (ثانياً)، حيث تمثل هاتين الآليتين الإطار الذي يجري فيهما استغلال وتسيير الأراضي القابلة للتعمير وتكوين الإطار المبني، على أن يتم تجسيد القواعد الحمائية ميدانياً بموجب رخصة البناء والتجزئة (ثالثاً).

أولاً: مظاهر حماية البيئة في القواعد العامة للتهيئة والتعمير

تشغل القواعد العامة للتهيئة والتعمير مكانة أساسية في التنظيم الوطني للتعمير، إذ يُقصد بها مجموعة القواعد الموضوعية المحددة بموجب القانون، التي تتضمن شروط شغل الأراضي ومدى قابليتها للبناء، وتتميز هذه القواعد بالطابع الوطني، إذ تُطبّق استثناءً في البلديات التي لا تُغطّيها مخططات التعمير المحلية القابلة للمعارضة تجاه الغير، أو أيّ وثيقة تحلّ محلّها كالمخطط الدائم للحماية والاستصلاح الذي يُغطّي القطاعات المحفوظة.⁽²⁾

¹⁾ - STRUILLOU Jean-François, *op. cit.*, p. 872.

⁽²⁾ - تنص المادة 43 من قانون رقم 98-04 مؤرخ في 15 يونيو 1998، بتعلّق بحماية التراث الثقافي، ج.ر عدد 44، صادر في 17 يونيو 1998، على ما يلي: « تزود القطاعات المحفوظة بمخطط دائم للحماية والاستصلاح يحلّ محلّ مخطط شغل الأراضي ». .

كما تطبق هذه القواعد بصفة تكميلية في حالة وجود مخطط توجيهي للتهيئة والتعمير وغياب مخطط شغل الأراضي، وهو ما يُستشفّ من أحكام المواد 17، 46 و52 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلق بكيفية تحضير عقود التعمير وتسليمها،⁽¹⁾ حيث تنصّ هذه المواد على إمكانية رفض تسليم رخصة التجزئة أو البناء "حسب الحالة" عندما تكون الأرض المُجزأة أو مشروع البناء في البلديات التي لا يُغطّيها مخطط شغل الأراضي غير مطابقة لتعليمات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و/أو أحكام القواعد العامة للتهيئة والتعمير، حيث تفيد عبارة "و/أو" إمكانية تطبيق الآليتين معاً في نفس الوقت، ذلك أنّ المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يهدف إلى تقسيم الإقليم محلّ التخطيط إلى قطاعات، ثم يُحدّد الشروط العامة لشغل الأجزاء الواقعة فيها بوضع مجموعة من القيود وارتقاقات التعمير،⁽²⁾ لكنّه لا يُحدّد بالتفصيل أنماط البناءات المسموح بها واستعمالاتها أو مظهرها الخارجي، بالتالي قد تكون أحكام المخطط التوجيهي غير كافية مما يستوجب استكمالها بأحكام القواعد العامة للتهيئة والتعمير.

تختلف القواعد العامة للتهيئة والتعمير عن قواعد البناء التي تُمثّل تلك المجموعة من المعايير والمواصفات التقنية المتعلقة بالحجم والتهيئة الداخلية للبناءات،⁽³⁾ والتي تتصرف إلى تحديد حجم الغرف وقواعد الصيانة، التدفئة، التهوية، الإنارة، والعزل الصوتي للبناءة،⁽⁴⁾ أما القواعد العامة للتهيئة والتعمير فتربط بالوضعية الخارجية للبناءات وعلاقتها بالمجال أو الأرض التي شُيّدت عليها وتأثيرها على البيئة المحيطة بها، وتُعنى بتقييد حق البناء بمجموعة من الضوابط المتعلقة بالمظهر الخارجي وكثافة وحجم وموقع البناءة والطرق المؤدية إليها.⁽⁵⁾

⁽¹⁾ - مرسوم تنفيذي رقم 15-19 مؤرخ في 25 يناير 2015، يحدّد كليات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر. عدد 07، صادر في 12 فبراير 2015.

⁽²⁾ - أنظر المادة 17 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق.

⁽³⁾ - **BRANCO Hélène**, Les relations entre le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement sur le littoral méditerranéen, Thèse pour le doctorat en droit, Université du Sud Toulon-Var, 2013, p.18.

⁽⁴⁾ - حدّد المنظم قواعد البناء الخاصة بالعمارات ذات الإستعمال السكني في الفصل الثاني من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 مؤرخ في 28 ماي 1991، يحدّد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج.ر. عدد 26، صادر في 01 يونيو 1991، بإحالة من المادة 54 من قانون التهيئة والتعمير، كما حدّد مجموعة من مواصفات البناء الخاصة بالبناءات الواقعة في ولايات الجنوب بموجب المرسوم التنفيذي رقم 14-27 مؤرخ في 01 فيفري 2014، يحدّد المواصفات العمرانية والمعمارية والتقنية المطبقة على البناءات في ولايات الجنوب، ج.ر. عدد 06، صادر في 12 فيفري 2014.

⁽⁵⁾ - **AUBY Jean-Bernard, PERINET-MARQUET Hugues**, *op. cit.*, p. 187.

وعليه، فإذا كان الغرض من قواعد البناء يتمثل في إيجاد بيئة سكن ملائمة لضمان حق الفرد في مسكن صحيّ ولائق،⁽¹⁾ فإنّ الهدف من القواعد العامة للتهيئة والتعمير هو تحقيق المصلحة العامة العمرانية، بتنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير في إطار مبادئ التسيير الاقتصادي للمجال والتوظيف الجيد للعقار من جهة، وحماية البيئة من جهة ثانية من خلال الحفاظ على المناطق الطبيعية والأراضي الفلاحية (1)، صون المناظر الطبيعية وحفظ مواقع التراث الثقافي وكذا المعالم التاريخية (2)، العناية بالمساحات الخضراء ومظهر البنايات (3)، الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية (4) والحفاظ على الأمن والصحة العمومية (5).

1- حماية المناطق الطبيعية والأراضي الفلاحية والغابية

تُساهم القواعد العامة للتهيئة والتعمير في حماية التوازن البيئي والتسيير الاقتصادي للأراضي عن طريق حماية المساحات الطبيعية والأراضي الفلاحية والغابية من أثر الرّحف العمراني، وذلك بمراعاة الضوابط الخاصة بالأراضي القابلة للبناء المحددة بموجب المادة الرابعة من قانون التهيئة والتعمير، إذ لا تكون قابلة للبناء إلاّ القطع الأرضية التي تكون في الحدود المتلائمة مع أهداف المحافظة على التوازنات البيئية عندما تكون موجودة في مواقع طبيعية، أو تكون في الحدود المتلائمة مع القابلية للاستغلال الفلاحية عندما تكون موجودة على أراضي فلاحية.

بالتالي، فإنّ منح رخصة البناء لا يكون إلاّ لعمليات البناء التي لا تُساعد على تعمير منثور لا يتماشى مع خصوصية المساحات الطبيعية المُجاورة خاصة عندما تكون تلك الأراضي قليلة التجهيز، وكذا الترخيص للبنايات التي لا تعرقل النشاط الفلاحي أو الغابي سواءً بالنظر للقيمة الزراعيّة للأراضي والهياكل الفلاحية، أو لجودة منتجات تلك الأراضي أو لاملاكها تجهيزات خاصة وهامة.⁽²⁾

⁽¹⁾ - وضعت لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية لهيئة الأمم المتّحدة 7 معايير أساسية لضمان حق الفرد في سكن ملائم، من بينها توفير الخدمات، والمرافق الأساسية اللاّزمة للصحة والأمن والرّاحة والتغذية، كإمكانية الحصول على المياه النظيفة، الطّاقة، التدفئة، الإضاءة، خدمات الطّوارئ، شبكات تصريف المياه، وطرق التخلّص من النفايات وغيرها. تفاصيل أكثر راجع:

المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، "الحق في السكن الملائم في المواثيق الدوليّة لحقوق الإنسان"، سلسلة التنقيف في ميدان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، د.س.ن، ص. ص. 17-20.

⁽²⁾ - أنظر المادة 20 من مرسوم تنفيذي رقم 91-175، مرجع سابق.

يمكن رفض منح رخصة البناء أو التجزئة، أو منحها بشرط تقديم دراسة لتقييم الأثر البيئي أو دراسة تأثير التهيئة العمرانية عندما تكون للبناءات أو التهيئات عواقب ضارة بالبيئة أو تتعارض مع أحكام مخططات التهيئة العمرانية بسبب موضعها، مآلها أو حجمها.⁽¹⁾

2- صون المناظر الطبيعية وحفظ مواقع التراث الثقافي والتاريخي

تؤدي القواعد العامة للتعمير دوراً هاماً في مجال حماية المعالم التاريخية والتراث الثقافي باعتباره جزءاً من الهوية الوطنية وتراثاً مشتركاً للأمة، بحيث يجب أن تتلاءم الأراضي القابلة للبناء مع مقتضيات الحفاظ على المعالم الأثرية والثقافية، وبذلك يمكن رفض منح رخصة البناء أو تقييدها بشروط خاصة إذا كانت طبيعة البناية أو موقعها يُخلّ بواجب المحافظة على الآثار التاريخية، أو من شأنه المساس بالطابع أو بأهمية الأماكن المجاورة لها، أو الإخلال بالمعالم والمناظر الطبيعية أو الحضرية.⁽²⁾

3- العناية بالمساحات الخضراء ومظهر البنايات

تشكل المساحات الخضراء ومظهر البنايات عناصر أساسية داخل المحيط العمراني، وعليه فقد أولت القواعد العامة للتهيئة والتعمير أهمية خاصة لها، بحيث يُمكن رفض منح رخصة البناء إذا كانت المساحات الخضراء الموجودة تُمثل أهمية أكيدة ولم يتم ضمانها، أو إذا كان إنجاز المشروع ينجّر عنه اقتلاع عدد كبير من الأشجار، غير أنه يمكن منح الرخصة بشرط إنشاء تهيئة مساحات خضراء بالتناسب مع أهمية وطبيعة المشروع المراد إنجازه.⁽³⁾

تنص كذلك القواعد العامة للتهيئة والتعمير على وجوب احترام مظهر البنايات لجماليات المحيط العمراني،⁽⁴⁾ بحيث يجب أن تُبدي البنايات بساطة في الحجم ووحدة في المظهر والمواد المتماشية مع الاقتصاد الصحيح للبناء وتماسك عام للمدينة وانسجام المنظر.⁽⁵⁾

(1) - أنظر المادة 05 و06 من مرسوم تنفيذي رقم 91-175، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 07 و1/27، مرجع نفسه.

(3) - أنظر المادة 30، مرجع نفسه.

(4) - تنص المادة 12 من قانون رقم 08-15، مرجع سابق، على ما يلي: «يُعتبر المظهر الجمالي للإطار المبنى من

الصالح العام، ولهذا الغرض يستلزم المحافظة عليه وترقيته».

(5) - أنظر المادة 2/27 من مرسوم تنفيذي رقم 91-175، مرجع سابق.

4- الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

أدخل المشرع الجزائري إعتبرات جديدة في قانون التعمير تتعلّق بالوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية بموجب التعديل القانوني لسنة 2004، حيث لا تكون قابلة للبناء إلاّ القطع الأرضية غير المعرّضة مباشرة للمخاطر الطبيعية والتكنولوجية، وعليه يُمكن رفض تسليم رخصة البناء أو التجزئة أو منحها بشروط خاصة إذا كان البناء أو التهيئة مقرّرة في أرضية معرّضة لمخاطر ناجمة إمّا عن عوامل طبيعية مثل الزلازل، الفيضانات، الانجراف، إنزلاق التربة أو إنخفاضها،⁽¹⁾ وإمّا بسبب إمكانية تعرّض البناية إلى مضايقات خطيرة بفعل موقعها مثل التعرّض للضجيج.⁽²⁾

5- الحفاظ على الأمن والصحة العمومية

لا يقتصر دور القواعد العامة للتهيئة والتعمير على مُراعاة الضوابط الخاصة بمواصفات الأراضي القابلة للبناء؛ إمّا تُساهم أيضاً في الحفاظ على عناصر النظام العام داخل المدن والتجمّعات الحضرية، فهي تضمّ مجموعة من القيود التي ترد على حقوق البناء وتهدف إلى حماية الأمن العام، حيث يمكن للإدارة رفض منح رخصة البناء أو التجزئة إذا تبين لها أنّ طبيعة أو حجم أو موقع البناية واستعمالها يُؤدي إلى المساس بالسلامة أو الأمن العام.⁽³⁾

كذلك، تهدف هذه القواعد إلى حماية الصّحة والسكينة العامة من خلال فرض جملة من الضوابط الخاصة بشبكات التطهير وتقنيات صرف مياه الأمطار ومياه الصرف الصحيّ، وتقنيات تصفية دخان المصانع وتدابير التقليل من الضجيج، وكذا كفاءات إمداد التجزئات والبنائيات ذات الاستعمال السكني والمجموعات السكنية بالماء الصالح للشرب.⁽⁴⁾

ثانياً: دور وثائق التعمير المحليّة في ضمان توسع عمراني منسجم مع أهداف حماية البيئة

تُعدّ وثائق التعمير المحليّة من أهمّ الأدوات الأكثر مُلاءمة لإدماج الاعتبارات البيئية في سياسة التعمير، وذلك بحكم خضوعها لمنطق التعمير الوقائي، فهي تُشكّل إحدى صور التخطيط العمراني

(1) - أنظر المادة 03 من مرسوم تنفيذي رقم 91-175، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 04، مرجع نفسه.

(3) - أنظر المادة 02، مرجع نفسه.

(4) - أنظر المواد 13 إلى 18، مرجع نفسه.

الذي يهدف في الأساس إلى توقع واستشراف الصورة المستقبلية للمدن والتجمعات العمرانية،⁽¹⁾ استعداداً لمواجهة مقتضيات التعمير الحديث من حيث تنظيم استعمالات الأراضي، تحديد أماكن المباني والمساحات الخضراء وكيفيات إنجاز الطرق ومرافق الخدمات العمومية، وضمان كثافة سكنية متجانسة،⁽²⁾ كما تظلع وثائق التعمير المحلية بمهمة حماية البيئة بحكم أهمية دورها في تنظيم المجال بما يحويه هذا الأخير من ثروات طبيعية وأوساط إيكولوجية.

يُلاحظ من خلال الإطلاع على أحكام قانون التعمير محاولة المشرع إدماج بعض مدلولات حماية البيئة في مخططات التعمير المحلية سواءً من الجانب الموضوعي أو الإجرائي، حيث تنص المادة 11 منه على: «تحدد أدوات التهيئة والتعمير التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي المعنية كما تضبط توقعات التعمير وقواعده وتحدد على وجه الخصوص الشروط التي تسمح، من جهة بترشيد استعمال المساحات ووقاية النشاطات الفلاحية وحماية المساحات الحساسة والمواقع والمناظر، ومن جهة أخرى، تعيين الأراضي المخصصة للنشاطات الاقتصادية ذات المنفعة العامة والبنائات المرصودة للاحتياجات الحالية والمستقبلية في مجال التجهيزات الجماعية المتعلقة بالخدمة والنشاطات والمساكن وتحدد أيضاً شروط التهيئة والبناء للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية».

يتولى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير باعتباره أداة تتميز "بالأفق الاستراتيجي" في مجال التسيير الحضري؛ تنظيم عمليات شغل المجال بما يتلاءم مع طبيعة الأراضي وخصائصها، وذلك من خلال تقسيم المجال محل التخطيط إلى قطاعات قابلة للتعمير على الأمد القريب المتوسط والبعيد، وقطاعات غير القابلة للتعمير والتي تضم أراضي لا يُسمح البناء عليها كأصل عام إلا إذا كانت البناية تتلاءم مع الاقتصاد العام لهذه المناطق، خاصة تلك التي تتعلق بالأراضي الفلاحية أو الغابية أو مناطق التراث الثقافي والتاريخي،⁽³⁾ في حين يُمنع البناء بصفة مطلقة على الأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية.

(1) مالكي أحمد، مرجع سابق، ص. 24.

(2) مجاجي منصور، "أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري"، مجلة البحوث والدراسات العلمية، المركز الجامعي يحيى فارس، المدينة، عدد 01، 2007، ص. 14.

(3) راجع المواد 19 إلى 20 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

من جانب آخر، يُولي هذا المخطط إهتماماً خاصاً بالمناطق الساحلية بما تضمه من جزر ومنحدرات التلال وجبال وشواطئ ومناطق رطبة، كما يهتم بالأقاليم ذات المميزات الطبيعية والثقافية البارزة، والأراضي الفلاحية ذات المردود العالي أو الجيد، حيث يُحدّد شروط البناء فيها بما يضمن الحفاظ على القيمة الايكولوجية، الجمالية، التاريخية وكذا المنافع الاقتصادية التي تزخر بها هذه المناطق.⁽¹⁾

من جهته ينطوي مخطط شغل الأراضي على بعض الجوانب البيئية تتعلّق أساساً بتحديد المساحات الخضراء والمواقع التاريخية والأراضي الفلاحية والمناطق الواجب وقايتها،⁽²⁾ وكذا تحديد المناطق والأراضي المُعرّضة للأخطار، إلى جانب التكلّف بأحكام قانون رقم 02-02 المتعلّق بحماية الساحل،⁽³⁾ كما يُساهم هذا المخطط في حماية البيئة عن طريق تنظيم القواعد المتعلقة بالبناء، حيث يُحدّد لكل منطقة متجانسة نوع ووجهة المباني المُرخّص بها أو المحظورة مع تبيان حقوق البناء المرتبطة بملكية الأرض والارتفاقات المُقرّرة عليها، علماً أنّ توجيهات مخطط شغل الأراضي يجب أن تتلاءم مع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.⁽⁴⁾

إجرائياً، تخضع عملية إعداد وثائق التعمير المحلية لمجموعة من الإجراءات ذات الطابع التشاركي التي من شأنها تعزيز البعد البيئي في مجال التخطيط العمراني، وتدعيم مشروعية عملية اتخاذ القرار، حيث يتمّ وجوباً استشارة المصالح التابعة للدولة على المستوى الولائي المعنية بقطاع الفلاحة، المباني والمواقع الأثرية والطبيعية، البيئة والتهيئة العمرانية، مع توجيه الدعوة للجمعيات البيئية لإبداء رغبتها في المشاركة من عدمها.⁽⁵⁾

(1) - أنظر المادة 17 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق.

- راجع أيضاً أحكام الفصل الرابع من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 31، مرجع نفسه.

(3) - تنص المادة 18 مكرّر من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق، على ما يلي: « يتكفل مخطط شغل الأراضي بكلّ الإجراءات المقرّرة في القانون رقم 02-02 المؤرّح في 22 ذي القعدة عام 1422 الموافق 05 فبراير سنة 2002 وفي القانون رقم 04-20 المؤرّح في 13 ذي القعدة عام 1425 الموافق 25 ديسمبر سنة 2004 والمذكورين أعلاه»، بمعنى قانون حماية الساحل وتثمينه وقانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة.

(4) - أنظر المادة 18، مرجع نفسه.

(5) - أنظر المادة 07 و08، مرجع نفسه، والمادة 07 و08 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق.

علاوة على ذلك، يتمّ عرض مشاريع مخططات التعمير المحليّة على التحقيق العمومي بصفة إلزامية، بهدف استشارة السكّان ومنحهم فرصة لإبداء آرائهم وملاحظاتهم حول مضمون مشروع مخطط التعمير المحلي،⁽¹⁾ ويُعدّ التحقيق العمومي من الآليات الفعّالة التي من شأنها تحقيق الديمقراطية الإيكولوجية،⁽²⁾ وعلى العموم سيتمّ دراسة كل المظاهر المتعلّقة بحماية البيئة في وثنائق التعمير المحليّة الموضوعية منها والإجرائية، وتبيان حدود كلّ منها بشكل مُفصّل في الفصلين القادمين من هذه الأطروحة.

ثالثاً: الدور الأساسي لرخص التعمير في تجسيد قواعد حماية البيئة

تُمارس الإدارة العامة الرقابة السّابقة على عمليات شغل الأراضي بواسطة رخص التعمير التي تتمثّل أساساً في رخصة البناء ورخصة التجزئة لغرض البناء، حيث تسمح هاتين الرخصتين بالتأكّد من مدى تطابق عمليات البناء والتجزئة مع تصوّرات وتوجيهات وثنائق التعمير المحليّة أو القواعد العامة للتهيئة والتعمير في حالة غياب الأولى، بالتّالي فهي تُساهم بشكل أساسي في تجسيد الاعتبارات البيئية التي تتضمنها هذه الآليات.

تستمدّ رخص التعمير أهميتها العملية من طبيعة نظام الترخيص ذاته الذي يُعتبر إجراءً قانونياً تأذن بموجبه الإدارة العامة للأشخاص بمزاولة نشاط ما أو ممارسة حرّية معيّنة⁽³⁾ في إطار مباشرتها لوظيفة الضبط الإداري الذي يهدف إلى صيانة النّظام العام في المجتمع، وبذلك يُساهم نظام الترخيص الإداري في التوفيق بين المصلحة الخاصة للأفراد والمصلحة العامة التي تُعتبر غاية العمل الإداري ومناطه.⁽⁴⁾

(1) - أنظر المادة 26 و36 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

(2) - بركات كريم، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصص القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014، ص. 186.

(3) - تجدر الإشارة أنّ نظام الترخيص الإداري يمثّل على الدوام إستثناءً من قاعدة عامة، فقد يكون إستثناءً من الحرّية التي تُعتبر الأصل، وبذلك يكون الترخيص عبارة عن قيد للحرية في إطار إباحة عامة، كما قد يكون إستثناءً في إطار حظر عام. لمزيد من التفاصيل راجع:

عزاوي عبد الرّحمان، الرّخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007، ص. ص. 11-12.

(4) - أبو الخير عادل السعيد محمد، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1995، ص. 177.

تأسيساً على ذلك، قيّد المشرّع الجزائري في مجال التعمير حق البناء الذي يُعتبر من أهمّ أوجه ممارسة حق الملكية العقارية المكفول دستورياً بضرورة الحصول على ترخيص إداري مُسبق، وإلاّ أُعتبر البناء مخالفاً لقواعد التنظيم العمراني، فقد أكّدت المادة 50 من قانون التعمير أنّ حق البناء مُرتبط بملكية الأرض ويُمارس مع الإحترام الصّارم للأحكام القانونية والتنظيمية المتعلقة باستعمال الأرض، كما يخضع لرخصة البناء أو التجزئة أو الهدم، بذلك يُعتبر نظام الرّخصة في مجال التعمير وسيلة من وسائل الضّبط العمراني الذي يهدف إلى التوفيق بين المصلحتين العامة والخاصة، عن طريق احترام قواعد التعمير والحفاظ على مقتضياته بما فيها تلك المتعلقة بحماية البيئة التي أصبحت ميزة تطبع التشريعات العمرانية من جهة، وتلبية احتياجات الأفراد والمؤسسات في مجالات السّكن، والتجارة والصناعة وغيرها من جهة ثانية.

يُمكن الإشارة بشكلٍ عام ودون الخوض في التفاصيل⁽¹⁾، إلى بعض المظاهر المتعلقة بحماية البيئة التي تتطوي عليها رخص التعمير، من بينها وجوب إرفاق ملف طلب رخصة التجزئة ببعض التصاميم التي تُظهر كيفيات ربط القطعة الأرضية محلّ التجزئة بشبكات التطهير والمياه الصّالحة للشرب وشبكات توزيع الغاز والكهرباء والهاتف والإنارة العمومية، ومذكّرة توضّح التدابير المتعلقة بطرق تصفية الدخّان ومعالجة المياه الصناعية المستعملة من جميع المواد السائلة أو الصلبة أو الغازية المُضرة بالصّحة العمومية والزّراعة والبيئة.

كما يخضع مشروع التجزئة عند الإقتضاء إلى إجراء دراسة مدى التأثير في البيئة⁽²⁾، أو إلى إجراء تحقيق عمومي بناءً على اقتراح المصلحة المكلفة بتحضير ملف رخصة التجزئة⁽³⁾، ولا تُسَلّم الرّخصة إلاّ إذا كانت الأرض المجزّأة مطابقة لتوجيهات وثائق التعمير المحليّة أو القواعد العامة للتهيئة والتعمير، كما يجب أن يتلاءم مشروع تجزئة الأرض مع قواعد النّظافة والصّحة العمومية وطابع الأماكن المجاورة، وكذا حماية المواقع والمناظر الطبيعية والحضرية⁽⁴⁾.

(1) - سيتمّ تناول دور رخص التعمير في حماية البيئة بالتفصيل في الفصل الثاني من الباب الثاني لهذه الأطروحة المتعلّق بالضمانات الرقابية.

(2) - أنظر المادة 09 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

(3) - تنص المادة 4/12، مرجع نفسه، على ما يلي: «يمكن المصلحة المكلفة بتحضير الملف أن تقترح على السلطة المختصة، قصد تسليم رخصة التجزئة، الأمر بإجراء تحقيق عمومي...».

(4) - أنظر المادة 11، مرجع نفسه.

تتطوي كذلك رخصة البناء على العديد من الدلالات المتعلقة بالبيئة، حيث يجب إرفاق ملف طلب رخصة البناء ببيانات تتعلّق خصوصاً بتصاميم شبكات صرف المياه المستعملة، ووصف مختصر لكيفيات إنتاج المواد الأولية والمنتجات المصنّعة وتحويلها وتخزينها بالنسبة للبنىات الصناعية، تحديد نوع وكمية المواد السائلة والصلبة والغازية الموجودة في مياه الصرف التي من شأنها المساس بالصحة العمومية أو الإضرار بالزراعة والمحيط، إلى جانب تبيان كيفية معالجتها وتخزينها وتصفياتها، مع ضرورة تحديد مستوى الضجيج المنبعث بالنسبة للبنىات الصناعية والتجارية والمؤسسات الخاصة باستقبال الجمهور.⁽¹⁾

يجب أن يُرفق طلب رخصة البناء بملف الهندسة المعمارية مؤشّر من طرف مهندس معماري مُعتمد، ودراسة خاصة بالهندسة المدنية تتضمن تقريراً موقّعاً من طرف مهندس مُعتمد لدى الدولة في مجال الهندسة المدنية،⁽²⁾ علاوة على ذلك يجب أن يتناول تحضير الطلب التحقق من مدى مطابقة مشروع البناء لتعليمات مخططات التعمير المحليّة أو القواعد العامة للتهيئة والتعمير، كما يجب أن يُراعي التحضير مدى احترام الأحكام القانونية المعمول بها في ميدان الأمن والنظافة والبناء والفن الجمالي، وكذا حماية البيئة والمحافظة على الاقتصاد الفلاحي.⁽³⁾

في هذا الإطار، يجب استشارة المصالح المختصة بالأماكن والآثار التاريخية والسياحة عندما تكون البناية موجودة في مناطق أو مواقع مُصنّفة في إطار التشريع المعمول به، واستشارة مصالح الحماية المدنية بالنسبة للبنىات ذات استعمال صناعي أو تجاري أو المخصّصة لاستقبال الجمهور أو بنايات سكنية هامة، إضافة إلى استشارة مصالح الدولة المكلفة بالبيئة والفلاحة على مستوى الولاية كلّما تعلّق الأمر بإنجاز مشروع بناء على أراضي فلاحية ذات مردود فلاحي عالي أو جيّد.⁽⁴⁾

(1) - أنظر المادة 43 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

(2) - استثنى المشرّع الجزائري مشاريع البناء قليلة الأهمية من تأشيرة المهندس المعماري، حيث ترك للتنظيم تحديد مساحة أرضيته وأوجه استعماله وأماكن توطينه، إلا إذا تعلّق الأمر بالبناء في المناطق ذات الميزة الطبيعية أو الثقافية البارزة حيث يتطلب البناء في هذه المناطق تأشيرة المهندس كأصل عام. راجع المادة 2/55 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق. راجع أيضاً: قرار مؤرّخ في 05 مايو 1992، يحدّد كيفيات المداولة وتصنيف أقاليم إقامة مشاريع البناء المعفاة من إلزامية اللّجوء إلى المهندس المعماري، ج.ر عدد 59، صادر في 02 غشت 1992.

(3) - أنظر المادة 46 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

(4) - أنظر المادة 47، مرجع نفسه.

المطلب الثاني

تأثر أهداف وثائق التعمير المحلية بالفقزة النوعية في مجال التشريع القطاعي لشغل المجال:

مرحلة ما بعد 2000

دعم المشرع الجزائري بعد سنة 2000 الأهداف البيئية لوثائق التعمير المحلية بترسانة من النصوص القانونية ذات الصلة بقانون التعمير، ذلك أنّ عملية شغل الأراضي تمثل مسألة واحدة تتقاسمها العديد من المجالات المرتبطة بالنشاط الإنساني، الاجتماعي والاقتصادي، ويأتي في مقدمتها مجالي تهيئة الإقليم وسياسة المدينة (الفرع الأول)، كذلك تم إدراج الإنشغال البيئي في التخطيط العمراني من خلال إشكالية المخاطر، حيث خضع قانون التعمير للتعديل سنة 2004 إثر مخلفات الكوارث الطبيعية التي عرفت البلاد من فيضانات باب الواد عام 2001، وزلزال بومرداس عام 2003، التي شكّلت أيضاً دافعاً قوياً لدى المشرع لسنّ قانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة⁽¹⁾ (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تكريس واسع للبعد البيئي في النصوص القانونية ذات الصلة بقانون التعمير

ربط المشرع الجزائري أغلب القوانين القطاعية المتعلقة بشغل المجال الصادرة بعد سنة 2000 بمفهوم التنمية المستدامة الذي يركز على ضرورة التوفيق بين التنمية وحماية البيئة مثلما عبّر عنه بجلاء المبدأ الرابع من إعلان "ريو" لسنة 1992 بشأن البيئة والتنمية،⁽²⁾ هذا المبدأ يتجلى بوضوح في النصوص القانونية المتعلقة بمجال تهيئة الإقليم الوطني (أولاً)، وتلك المؤطرة لسياسة المدينة (ثانياً)، لذا ساهمت هذه القوانين بشكل كبير في تدعيم البعد البيئي لوثائق التعمير المحلية.

⁽¹⁾ - قانون رقم 04-20 مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج.ر عدد 84، صادر في 29 ديسمبر 2004.

⁽²⁾ - ينص المبدأ الرابع من إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية على: « من أجل تنمية مستدامة، يجب أن تكون حماية البيئة جزءاً لا يتجزأ من عملية التنمية ولا يمكن النظر فيها بمعزل عنها ». أنظر: الأمم المتحدة، تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، المنعقد في ريو دي جانيرو، أيام 3-14 حزيران/يونيو 1992، المجلد الأول المتعلق بالقرارات التي اتخذها المؤتمر، وثيقة رقم (Vol.1) A/CONF.151/26/Rev.1، ص. 03، متوفّر على الرابط:

[http://www.un.org/ar/documents/viewdoc.asp?docnumber=A/CONF.151/26/Rev.1\(Vol.I\)](http://www.un.org/ar/documents/viewdoc.asp?docnumber=A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I))

أولاً: تبلور البعد البيئي لوثائق التعمير المحليّة في إطار القوانين المتعلقة بسياسة تهيئة الإقليم

شهدت الألفية الثالثة إهتماماً كبيراً من قبل المشرّع الجزائري بمسألة تنظيم الإقليم الوطني وحماية المجالات الحساسة إيكولوجياً، حيث تمّ سنّ القانون رقم 01-20 المتعلّق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة،⁽¹⁾ وهو النصّ الذي انبثقت عنه مجموعة من القوانين الأخرى المتعلقة خاصة بحماية الفضاء السّاحلي والمناطق الجبلية⁽²⁾ التي وضعت الإعتبارات البيئية في مقدّمة الأولويات (1)، وقد ساهمت هذه النصوص في إثراء البعد البيئي لوثائق التعمير المحليّة نظراً لارتباط هذه الوثائق بتوجيهات وأدوات سياسة تهيئة الإقليم بعلاقة سّلمية (2).

1- المقاربة البيئية للنصوص القانونية المتعلقة بتهيئة وحماية المجالات والأقاليم الحساسة

أحدث ظهور مفهوم التنمية المستدامة تحولاً جديداً في السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم ونمط تسيير المجال، حيث فرض هذا المفهوم ضرورة إعادة النّظر في مناهج التخطيط المجالي، بإيجاد الصّيغ المثلّي للتعامل في خيارات التهيئة مع الموارد الطبيعية والأراضي الفلاحية والغابية، والمواقع ذات القيمة البيولوجية والإيكولوجية.

يُقصد بالتنمية المستدامة وفقاً لتقرير لجنة برونتلاند بأنّها: «*تنمية تلبي احتياجات الحاضر دون المساومة على قدرة الأجيال المقبلة في الوفاء بحاجاتها*»،⁽³⁾ حيث يُلقي هذا التعريف الضّوء على مغبّة أن يُعيق النّموا الاقتصادي فُدرات الأجيال القادمة على التنمية من خلال استنفاد الموارد الطبيعية الضرورية لها، كما ركز على مفهوم "الاحتياجات" بدلاً من "الرغبات"، وبذلك جعل الأولوية للمجتمعات الأكثر فقراً في العالم وللجهود المبذولة للتخفيف من حدّة الفقر.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ - قانون رقم 01-20 مؤرّخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلّق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج.ر. عدد 77، صادر في 15 ديسمبر 2001.

⁽²⁾ - تنص المادة 43، مرجع نفسه على ما يلي: «*يقتضي تحقيق أهداف تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، إتخاذ ترتيبات وأحكام ترمي إلى...تحدّد هذه الترتيبات والأحكام الخاصة بالساحل والمرتفعات الجبلية والسّهوب وسياسة المدينة، عند الإقتضاء، بموجب أحكام تشريعية خاصة*».

⁽³⁾ - الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية: "مستقبلنا المشترك"، مرجع سابق، ص. 30.

⁽⁴⁾ - برنامج الأمم المتحدة للبيئة، شعبة الإنذار المبكر والتقييم، تقرير حول "توقعات البيئة للمنطقة العربية: البيئة من أجل التنمية ورفاهية الإنسان"، مرجع سابق، ص. 06.

كَيْفَ المشرّع الجزائري سياسة تهيئة الإقليم على ضوء متطلّبات التنمية المستدامة، حيث تنص المادة الأولى من قانون رقم 01-20 المتعلّق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة على ما يلي: « **تحدّد أحكام هذا القانون التوجيهات والأدوات المتعلّقة بتهيئة الإقليم، التي من طبيعتها ضمان تنمية الفضاء الوطني تنمية منسجمة ومستدامة** ».

يعكس هذا القانون إرادة المشرّع في تحقيق التنمية المستدامة بأبعادها الثلاثة المتمثلة في البعد الاقتصادي؛ الذي يتمحور حول إنعكاسات الظروف الزاهنة والمستقبلية للاقتصاد على البيئة، والبعد الاجتماعي الذي يرتكز على الإنسان باعتباره جوهر التنمية، ويتجسّد هذا البعد بالسعي من أجل تحقيق العدالة والإنصاف الاجتماعي بمحاربة كلّ أسباب التهميش والإقصاء الاجتماعيين في الأرياف والمدن على حدٍ سواء،⁽¹⁾ وأخيراً البعد البيئي الذي يُعدّ الأساس الصّلب للتنمية الاقتصادية.

في هذا الإطار، تهدف سياسة تهيئة الإقليم إلى حماية الفضاءات الهشة إيكولوجياً واقتصادياً وتأمينها، وحماية الأقاليم والسكان من أخطار التقلّبات الطبيعية، والتوظيف العقلاني للموارد التراثية والطبيعية والثقافية وحفظها للأجيال القادمة.⁽²⁾

أولى قانون تهيئة الإقليم أهمية كبرى للأنظمة البيئة المتمثلة في السّاحل، السّهوب، الجبال والواحات، والتي تتشكّل بتنوّعها وراثتها احتياطات حيوية هامة، غير أنّ هذه الأوساط تُعتبر مجالات حسّاسة خاصة من النّاحية الإيكولوجية، بالتّالي يجب أن تحظى بالإهتمام اللازم عند المبادرة بأيّ برنامج أو مخطط للتهيئة في إقليمها، وعليه تُعتبر حماية هذه المجالات من أبرز أهداف قانون تهيئة الإقليم الصّادر سنة 2001،⁽³⁾ بل أكثر من ذلك فقد ارتأى المشرّع الجزائري وضع قوانين خاصة ومُستقلّة لحماية المناطق السّاحلية والجبلية في إطار التنمية المُستدامة تطبيقاً لمضامين السياسة الوطنية تهيئة الإقليم.

⁽¹⁾ - تنص المادة 06 من قانون رقم 01-20، مرجع سابق، على ما يلي: « **تضمن الدولة في إطار السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة ما يأتي:..تصحيح التفاوتات في الظروف المعيشية من خلال نشر الخدمات العمومية ومحاربة كلّ أسباب التهميش والإقصاء الاجتماعيين في الأرياف والمدن على حدٍ سواء** ».

⁽²⁾ - أنظر المادة 04، مرجع نفسه.

⁽³⁾ - نظم المشرّع الجزائري الأحكام المتعلّقة بحماية المناطق السّاحلية، السّهوب، المرتفعات الجبلية والواحات بموجب المواد 13 إلى 16، مرجع نفسه.

أرسى قانون حماية الساحل الصادر سنة 2002 مبدأ حماية البيئة، حيث تضمن أحكاماً تهدف إلى التوفيق بين القيمة الاقتصادية لهذا الفضاء باعتباره مجالاً يتمتع بالجاذبية، والقيمة الإيكولوجية التي ينطوي عليها، وبذلك أقرّ المشرع مبدأ "الحفاظ على الوضع الطبيعي للساحل"، الذي يقضي بضرورة استعمال المناطق الساحلية وفقاً لوجهتها الطبيعية،⁽¹⁾ وأن تكفل عملية شغل الأراضي في هذه المناطق حماية الفضاءات البرية والبحرية الفريدة أو الضرورية للحفاظ على التوازنات الطبيعية،⁽²⁾ كما يجب الإلتزام بحماية الوسط البيئي من التدهور⁽³⁾ عند تطوير الأنشطة الاقتصادية في المناطق الساحلية.⁽⁴⁾

تحضى كذلك المناطق الجبلية بحماية خاصة في إطار قانون رقم 03-04 الصادر في 27 يونيو 2004،⁽⁵⁾ الذي يهدف إلى تحديد الأحكام المطبقة في مجال حماية، تأهيل، تهيئة وتنمية المناطق والكتل الجبلية التي تمثل أكثر من 65% من المجال في المنطقة الشمالية وعلى حدود السهول العليا السهبية للبلاد وتضم حوالي 43,2% من المساحة الإجمالية الصالحة للزراعة،⁽⁶⁾ وتقدر نسبة النظم الإيكولوجية الجبلية في الجزائر بـ 3.66% من المجموع العام،⁽⁷⁾ علماً أنّ هذه المناطق تتميز بالهشاشة، حيث كشف التقرير الذي أعدته وزارة البيئة سنة 2002 أنّ ظاهرة التعرية تُهدد حوالي 12 مليون هكتار من الأراضي في المناطق الجبلية.⁽⁸⁾

(1) - أنظر المادة 05 و 09 من قانون رقم 02-02، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 10، مرجع نفسه.

(3) - تضمن قانون تهيئة الساحل العديد من الأحكام المتعلقة بحماية البيئة الساحلية من التلوث والمضار من بينها الأحكام المتعلقة بالتوسع العمراني وشغل الأراضي بأنشطة التعمير أو الأنشطة المخصصة للسياحة كالتخييم القار والمتنقل أو الأنشطة الاقتصادية، وأحكام أخرى تتعلق بأنشطة استخراج المواد وأعمال التصخير والرّدم...إلخ. أنظر أحكام المواد 11 إلى 15 والمواد 19 إلى 21، مرجع نفسه.

(4) - تنص المادة 06، مرجع نفسه، على ما يلي: «يجب الإلتزام في تطوير الأنشطة على الساحل وترقيتها بحتمية شغل الفضاء على نحو اقتصادي، بما لا يتسبب في تدهور الوسط البيئي، وتتخذ الدولة التدابير التنظيمية من أجل استغلال الموارد الساحلية بصورة مستدامة».

(5) - قانون رقم 03-04 مؤرخ في 23 يونيو سنة 2004، يتعلّق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة، ج.ر. عدد 41، صادر في 27 يونيو 2004.

(6) - تفاصيل حول خصائص المناطق الجبلية في الجزائر راجع: جمان محمد، مرجع سابق، ص. ص. 177-180.

(7) - Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, 5^{ème} Rapport national sur la mise en œuvre de la convention sur la diversité biologique au niveaux national, op. cit., p. 56.

(8) - Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, Plan national d'action pour l'environnement et le développement durable (PNAE-DD), op. cit., p. 40.

يتمّ التكفل بتهيئة المناطق الجبلية وتنميتها في إطار المخططات الجهوية والولائية لتهيئة الإقليم، وكذا الآلية المعروفة "بنظام تهيئة الإقليم للكتل الجبلية"،⁽¹⁾ التي تهدف أساساً إلى تحقيق أفضل تلاؤم بين واقع العوائق الطبيعية والكثافة السكانية للمنطقة الجبلية المعنية والمُميزات الضرورية للمنشآت القاعدية وتحديد مواقعها،⁽²⁾ وبالتالي يجب أن تُبين هذه الآلية طابع كلّ منطقة جبلية والتجهيزات الكفيلة بتجسيد وتثمين المنطقة المعنية وفقاً لخصائصها، ومجمل الترتيبات المتعلقة بإنشاء الطرق والبنائات والمنشآت الاقتصادية والصناعية، كما يجب أن تبيّن كيفيات شغل الفضاءات والاستعمالات المسموح بها.⁽³⁾

علاوة على ذلك، يُمكن تصنيف بعض الأجزاء الموجودة في المناطق الساحلية أو الجبلية كمساحاتٍ محمية إما لغناها البيولوجي أو الإيكولوجي، أو نظراً لما كان يتهددها من أضرار جسيمة بفعل التلوّث أو الاستغلال المفرط لمواردها الطبيعية، وبذلك نصّت المادة 32 من قانون حماية الساحل على ما يلي: «**تحضى المستنقعات، والمواحل، والمناطق الرطبة بالحماية،... ويجب تصنيفها كمساحة محمية إذا كان لهذه الفضاءات أهمية بيئية**»، كما ينص قانون حماية المناطق الجبلية في المادة 16 منه على إمكانية إقتراح تصنيف الكتل الجبلية كمواقع أثرية أو مساحاتٍ محمية، ويخضع التصنيف إلى أحكام قانون رقم 11-02 المتعلّق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة،⁽⁴⁾ وتُساهم عملية التصنيف في حماية الوسط البيئي الساحلي أو الجبلي ليظلّ في وضعيته الطبيعية، كما تسمح بالحفاظ على التوازن الإيكولوجي وتنوّع الثروة الحيوانية والنباتية.

عموماً، يجب أن تُؤخذ بعين الاعتبار الترتيبات المتعلقة بتهيئة الإقليم وكذا الأحكام الخاصة بحماية المناطق الساحلية أو الجبلية أو المناطق المصنّفة كمجالات محمية بصفة عامة؛ عند إعداد وثائق التعمير المحليّة، ما يسمح لهذه الأخيرة بلعب دور قاعدي في مجال حماية البيئة.

⁽¹⁾ - لمزيد من التفاصيل حول مضمون وكيفيات إعداد نظام تهيئة إقليم الكتل الجبلية راجع أحكام المرسوم التنفيذي رقم 07-85 مؤرّخ في 10 مارس 2007، يحدّد كيفيات إعداد نظام تهيئة إقليم الكتلة الجبلية والمصادقة عليه والدراسات والاستشارات المسبقة الواجب إجراؤها، وكذا إجراءات التحكيم المتعلقة بذلك، ج.ر عدد 17، صادر في 14 مارس 2007.

⁽²⁾ - أنظر المادة 17 من قانون رقم 04-03، مرجع سابق.

⁽³⁾ - أنظر المادة 16، مرجع نفسه.

⁽⁴⁾ - قانون رقم 11-02 مؤرّخ في 17 فبراير 2011، يتعلّق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، ج.ر عدد 13، صادر في 28 فبراير 2011.

2- وثائق التعمير المحلية: مخططات قاعدية لترجمة الأهداف البيئية للسياسة الوطنية لتهيئة الإقليم

تُترجم مخططات تهيئة الإقليم على المستوى الوطني، والجهوي والولائي توجيهات وأحكام السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم،⁽¹⁾ وترتبط وثائق التعمير المحلية بهذه المخططات وفق ترابط تسلسلي على شكل تدرج هرمي، تتوافق فيه توجيهات المخططات الدنيا مع توجيهات المخططات التي تعلوها درجة.

يتواجد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم (SNAT)* على أعلى هرم أدوات التخطيط المجالي، حيث اعتبره المشرع الجزائري الآلية التخطيطية الأولى في تنظيم الفضاء الوطني،⁽²⁾ يفرض توجيهاته على المخططات الأدنى منه درجة، تليه المخططات الجهوية التي تمثل أداة تفصيل للمخطط الوطني،⁽³⁾ مدعّمة على المستوى الولائي بمخططات تهيئة إقليم الولاية والمخططات التوجيهية لتهيئة الحواضر الكبرى التي تجسد تصورات المخططات الجهوية، ثم تأتي وثائق التعمير المحلية كآخر درجة في سلم الترتيب، بحيث يجب أن يأخذ المخطط التوجيهي للتعمير مخططات التهيئة بعين الاعتبار، كما يضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي الذي يُعتبر قاعدة أدوات التخطيط المجالي.⁽⁴⁾

بهذا التدرج التنازلي، تتحول كل الأدوات المحلية للتخطيط المجالي إلى مُجسد للتصورات المركزية لسياسة تهيئة الإقليم، بما فيها التصورات الخاصة بحماية البيئة والمجالات الحساسة في إطار التنمية المستدامة، لكن يبقى التساؤل حول طبيعة ونوع العلاقة التسلسلية التي تجمع بين هذه المخططات، فهل هي علاقة توافق "compatibilité" أم مطابقة "conformité"؟

يلاحظ بهذا الخصوص وجود تناقض بين صياغة النصوص القانونية باللّغة العربية وترجمتها في النص الفرنسي؛ إذ جاء في نص المادة 7 من قانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم ما يلي: «...المخططات الجهوية لتهيئة الإقليم التي تُحدد، بالتوافق مع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم...، مخططات تهيئة إقليم الولاية التي تُوضّح وتُتمن، بالتوافق مع المخطط الجهوي...»، استعمل المشرع

(1) - أنظر المادة 07 من قانون رقم 01-20، مرجع سابق.

* SNAT : Schéma National d'Aménagement de Territoire.

(2) - تنص المادة 08، مرجع نفسه، على ما يلي: «يُترجم المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الذي يُدعى في صلب النص "المخطط الوطني" ويطور التوجيهات الإستراتيجية الأساسية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة...».

(3) - نظم المشرع الجزائري المخططات الجهوية بموجب المواد 46 إلى 51، مرجع نفسه.

(4) - أنظر المادة 16 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

في هذه المادة مصطلح "بالتوافق" بينما استخدم في النص الفرنسي مصطلح "en conformité" الذي يقابله في اللغة العربية كلمة "بالتطابق".

أما في قانون التعمير فقد وردت العديد من المصطلحات للتعبير عن علاقة مخططات التعمير بتوجيهات وأدوات سياسة تهيئة الإقليم، حيث جاء في المادة الأولى منه أنه يتم تحديد قواعد التعمير على أساس احترام "sur la base du respect" مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية، وفي المادة 13 يتكفل "prendre en charge" المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي ببرامج الدولة والجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية، وتفرض "s'imposent" المشاريع ذات المصلحة الوطنية نفسها على هاذين المخططين، بينما كان المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المتعلق بمخطط شغل الأراضي أوضح فيما يخص علاقة مخططات التعمير فيما بينها، حيث جاء في المادة 18 منه وجوب تقديم مذكرة تثبت تلاؤم "compatibilité" مخطط شغل الأراضي مع أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.⁽¹⁾

يختلف مبدأ التوافق عن مبدأ المطابقة، حيث ينصرف مفهوم الأول إلى عدم وجود تعارض بين المبادئ أو التوجيهات الواردة في كل مخطط من مخططات التسيير المجالي،⁽²⁾ لكن يمكن أن تتضمن المخططات الدنيا بعض الفُرقات أو الإختلافات غير المتعارضة مع المخططات التي تعلوها،⁽³⁾ بينما يقصد بالثاني مطابقة المخططات الدنيا للمخططات التي تعلوها مطابقة كاملة وكلية،⁽⁴⁾ بحيث لا يُسمح للقاعدة الأدنى مخالفة أو مناقضة أو الإنحراف بأي شكل من الأشكال عن المدلول الحقيقي للمخطط الأعلى درجة.

⁽¹⁾ - جاءت صياغة المادة 18 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق، باللغة الفرنسية على النحو التالي: « *Le plan d'occupation des sols traduit par...à)- La note de présentation dans laquelle sera justifiée la compatibilité des dispositions du plan d'occupation des sols avec celles du plan directeur d'aménagement et d'urbanisme...* ». Art. 18 de décret exécutif n° 91-178 du 28 mai 1991, fixant les procédures d'élaboration et d'approbation des plans d'occupation des sols ainsi que le contenu des documents y afférents, JORA n° 26, du 01 juin 1991, modifie et complité.

⁽²⁾ - La compatibilité peut être définie comme: « *l'absence de la contrariété entre les règles inférieures et supérieures, ce qui permet une adaptation en considération des exigences ou des contraintes locales, sans remettre en cause les orientations fondamentales* », Voir :

ADJA Djillali, DROBENKO Bernard, Droit de l'urbanisme, Éditions Galino, EJA (Paris), 2006, Berti édition (Alger), 2007, p. 86.

⁽³⁾ - Voir : BETAÏLLE Julien, Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement, Thèse pour l'obtention du grade de docteur, Droit public, Faculté de droit et des sciences économiques, Université de Limoges, 2012, p.156.

⁽⁴⁾ - Ibid, p. 156.

لم يبيّن المشرع الجزائري فيما إذا كان المخطط الأدنى درجة يخضع للمخطط الذي يليه مباشرة، أم يخضع لجميع المخططات التي تعلوه درجة⁽¹⁾ مثلما هو الحال في قانون التعمير الفرنسي الذي كرّس مبدأ التوافق المحدود "le principe de la compatibilité limitée"، الذي يهدف إلى الحدّ من التناقضات بين المخططات والتي قد تُقضي إلى كثرة منازعات المشروعية أمام القضاء، عموماً لا يُعتبر مخطط ما غير متوافق مع المخطط الذي يليه إلا إذا اختلف عنه اختلافاً جوهرياً، وهذا ما قضى به مجلس الدولة الفرنسي في حكم له سنة 1974.⁽²⁾

كذلك، يجب أن تتكفل وثائق التعمير المحلية بكلّ الإجراءات والترتيبات الواردة في قانون الساحل، وهو ما أكدته المادة 17 مكرّر من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 السالف الذكر،⁽³⁾ والمادة 04 من قانون حماية الساحل وتثمينه والتي توّعت إلى وجوب قيام الدولة والجماعات الإقليمية عند إعداد أدوات التهيئة والتعمير بالسّهر على توجيه المراكز الحضرية نحو مناطق بعيدة عن الساحل والشاطئ البحري، والإلتزام باحترام المواقع ذات الطابع الإيكولوجي أو الثقافي أو السياحي المصنّفة في وثائق تهيئة الساحل كمساحاتٍ محمية خاضعة لارتفاعات منع البناء عليها، والعمل على تحويل المنشآت الصناعية القائمة التي يُعدّ نشاطها مُضراً بالبيئة الساحلية إلى مواقع ملائمة.⁽⁴⁾

(1) - مثلاً أشار المشرع الجزائري في المادة 08 من قانون رقم 01-20، مرجع سابق، إلى أنّ المخطط الوطني لتهيئة الإقليم يشكّل الإطار المرجعي لعمل السلطات العمومية "cadre de référence"، كما نصت المادة 02 من قانون رقم 10-02، مرجع سابق، على ما يلي: « تلتزم كل القطاعات الوزارية، وكذلك الجماعات الإقليمية، والمؤسسات الوطنية والمحلية، باحترام ضوابط وقواعد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، والعمل بها في كلّ مشاريعها ومخططاتها »، وهذا ما يُوحى أنّ المخططات القاعدية تخضع للمخططات العليا بصفة عامة وليس فقط للمخططات التي تليها مباشرة، كذلك يمكن الإستدلال على ذلك من خلال نص المادة 52 من قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة التي تنص على: « طبقاً لأحكام المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وترتيبات المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم المعني، يحدّد المخطط التوجيهي لتهيئة المساحة الحضرية على وجه الخصوص... ».

(2) - « Il ne suffit pas qu'un projet soit contraire à un document d'urbanisme pour qu'il soit jugé incompatible avec lui. Encore faut-il que les différences soit substantielles, que l'on ne puisse mettre à l'exécution le projet envisagé sans remettre en question les orientations et les équipements prévus par le document d'urbanisme, c'est-à-dire, lorsqu'il s'agit d'un schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme, la destination générale des sols, les espaces à préserver, le tracé des grands équipements d'infrastructure », Voir :

TRAORE Seydou, Les documents d'urbanisme, Édition Lamy, France, 2012, p. 178.

(3) - أنظر أيضاً المادة 18 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق.

(4) - في هذا المقام تجدر الإشارة أنّ حدود المجالات المحمية يجب أن تُنقل في مخطط شغل الأراضي والمخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير، أنظر المادة 31 من قانون رقم 11-02، مرجع سابق.

في الأخير، تجدر الإشارة أن تحقيق التوافق بين وثائق التعمير المحلية وأدوات تهيئة الإقليم تُعتبر مهمة صعبة من الناحية الواقعية، فأغلب مخططات التعمير المحلية تم إعدادها في ظلّ الغياب التام للأدوات المرجعية، فالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم لم يُصادق عليه إلا في سنة 2010، والشيء ذاته بالنسبة للمخططات الجهوية التي لا يزال عدد منها في طور الإنجاز،⁽¹⁾ أمّا مخططات تهيئة إقليم الولاية فلم يصدر النصّ التنظيمي المُحدّد لإجراءات إعدادها إلا في سنة 2016.⁽²⁾

فضلاً عن ذلك، لم يتطرق المشرع إلى تنظيم الأحكام المتعلقة بمسألة الآجال التي يجب فيها تكييف مخططات التعمير المحلية مع مخططات تهيئة الإقليم التي تعلوها أي جعلها متوافقة مع توجيهاتها كما لم يُبين إجراءات ذلك، فهل يتعلّق الأمر بمراجعة وثائق التعمير أم تعديلها، خلافاً لقانون التعمير الفرنسي الذي حدّد مدة ثلاث سنوات لجعل المخطط المحلي للتعمير متوافقاً مع مجموعة من المخططات الأخرى مثل مخطط التناسق الإقليمي والبرنامج المحلي للسكن.⁽³⁾

تُساهم كذلك وثائق التعمير المحلية في تسيير المدينة التي تُعدّ من أهمّ رهانات السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم، وذلك من منطلق ما تُعانيه المدينة الجزائرية من مشاكل تتعلّق بأزمة السكن، قِدم النسيج الحضري، البناء الفوضوي، تدهور نوعية الإطار المعيشي للمواطن، إضافة إلى نقص الهياكل والتجهيزات الأساسية، وانتشار الآفات الاجتماعية كالبطالة والفقر في بعض الأحياء بسبب الإقصاء والتهميش الاجتماعيين... الخ.

كلّ هذه المظاهر استوجبت البحث عن حلول لضمان الحق في التنمية العمرانية العادلة والمستدامة في الوسط الحضري، وفي سبيل ذلك ارتأى المشرع الجزائري إصدار مجموعة من القوانين التي تكفل للدولة والجماعات المحلية التدخل من أجل تسيير أفضل لسياسة المدينة.

⁽¹⁾ - في الواقع تمّ الشروع في إعداد المخططات الجهوية بعد المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، وقد بلغ بعضها مراحل متقدمة جداً، ويمكن الإطلاع على تقارير ودراسات تتعلّق بالمخطط الجهوي الخاص بالهضاب العليا شرق، المخطط الجهوي للهضاب العليا غرب، والمخطط الجهوي للهضاب العليا وسط، المخطط الجهوي للشمال وسط، إضافة إلى مشروع إعداد المخطط الجهوي للجنوب الكبير، على الموقع الإلكتروني التالي: <http://www.matta.gov.dz>

⁽²⁾ - يتعلّق الأمر بمرسوم تنفيذي رقم 16-83 مؤرّخ في 01 مارس 2016، يحدّد كفاءات إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، ج.ر عدد 13، صادر في 02 مارس 2016.

⁽³⁾ - تفاصيل أكثر راجع:

- CARPENTIER Elise, SOLER-COUTEAUX Pierre, Droit de l'urbanisme, 6^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2015, p.p. 273-274.

ثانياً: سعي المشرع الجزائري للنهوض بالسياسة الحضرية ضمن مقاربة التنمية المستدامة

لم تسترع المدينة إهتمام المشرع الجزائري إلا بعد صدور قانون رقم 87-03 المتعلق بالتهيئة العمرانية، الذي تضمن العديد من المصطلحات المرتبطة بمفهوم المدينة مثل "التجمعات الحضرية الكبرى"، "المدن الجديدة" و"المدن الصغيرة والمتوسطة"، وقد عرف المنظور القانوني للمدينة نقلة نوعية إثر صدور قانون تهيئة الإقليم سنة 2001 والقانون التوجيهي للمدينة سنة 2006، حيث إقترنت هذه النصوص بمبدأي الحكم الرأشد والتنمية المستدامة (1)، كما تضمنت مجموعة من الوسائل التي تركز عليها عملية تنفيذ أهداف السياسة الحضرية من بينها وثائق التعمير المحلية (2).

1- التأطير القانوني المتأخر لسياسة المدينة: محاولة لتخطي المشاكل المتراكمة للبيئة العمرانية

عرفت المدن الجزائرية تحولات عميقة تحت تأثير النمو الديموغرافي الإستثنائي المسجل منذ الإستقلال، حيث يضمّ المجال الحضري حوالي 70% من العدد الإجمالي للسكان حسب الإحصاء العام للسكن والإسكان لسنة 2008، وقد أدى هذا المدّ الحضري إلى قلب موازين نمط تنظيم الإقليم الوطني، بحيث اختلّ توزيع السكان لصالح المدن، فلم تكن نسبة السكان الحضريين تتعدى 31.40% سنة 1966 و 40% سنة 1977، كما تميّز هذا المدّ بتضاعف عدد التجمعات الحضرية التي يتراوح عدد سكانها بين 5 آلاف و 10 آلاف نسمة 06 مرّات في الفترة الممتدة بين 1977 و 2008، في حين انتقل عدد التجمعات التي تضمّ بين 10 آلاف و 50 ألف نسمة من 70 تجمّع حضري سنة 1977 إلى 238 تجمّع سنة 2008.⁽¹⁾

بالتالي، لا بدّ من الإقرار بأنّ السرعة التي اتخذتها حركة التمّدن في الجزائر تجعل من الصّعوبة بمكان التحكّم بصفة مطلقة في التوسّع الحضري، في الوقت الذي باتت فيه المجالات الحضرية محطّ رهانات خاصة في مجال التنمية الاقتصادية، الإدماج الاجتماعي والتخطيط الحضري.

في هذا المقام، أشار الوزير المنتدب لدى وزارة التهيئة العمرانية والبيئة المكلف بالمدينة السيّد "عبد الرّشيد بوكرزازة" إلى مجموعة من المشاكل التي تُعاني منها المدينة الجزائرية على كافة المستويات، وذلك بمناسبة عرضه لمشروع القانون التوجيهي للمدينة أمام المجلس الشعبي الوطني،

(1) - لمزيد من التفاصيل حول الإحصائيات المقدّمة عن تطوّر التجمعات الحضرية في الجزائر راجع:

- Office national des statistiques, 5^{ème} Recensement général de la population et de l'habitat -2008- (armature urbain), op. cit., p.p. 82- 89.

وتتلخص أهمها في المشاكل ذات الطابع الاقتصادي مثل انتشار الأنشطة الموازية،⁽¹⁾ نقص الاستثمارات والنشاطات المنتجة وغياب دور المدينة كمؤثر اقتصادي، إضافة إلى تفشي ظاهرة البطالة والفقر على المستوى الاجتماعي خاصة في ضواحي المدن،⁽²⁾ كما تُعاني المدن على المستوى البيئي من نقص الموارد الطبيعية كماً ونوعاً، مع تدهور المحيط البيئي الحضري بفعل انتشار ظاهرة البناء العشوائي،⁽³⁾ عدم أهلية المنظومة المتعلقة بجمع وتخزين النفايات...إلخ.⁽⁴⁾

هذه الوضعية قابلها على المستوى المؤسسي غياب المدينة ككيان في المنظومة القانونية لما يقارب 40 سنة الموالية للاستقلال، حيث كان تسيير وإدارة المدن في الجزائر يتم في إطار البلديات المكوّنة لها، ما يعني أنّ الإعراف بالمدينة لم يتجاوز إطار الجماعة الإقليمية البلدية، وأنّ تسييرها يستند إلى قانون البلدية،⁽⁵⁾ غير أنّ تنامي مشاكل المدن التي تخطت كلّ قدرات واختصاصات السلطات المحلية؛ فرضت حتمية الاستعجال في وضع سياسة خاصة للمدينة، تُرجمت بصور القانون التوجيهي للمدينة سنة 2006،⁽⁶⁾ كما حظيت سياسة إنشاء المدن الجديدة بتنظيم قانوني، إذ أصدر المشرع سنة 2002 قانون رقم 02-08 يتعلّق بإنشاء المدن الجديدة وتهيئتها.⁽⁷⁾

⁽¹⁾ - لمزيد من التفاصيل حول ظاهرة الأشرطة الموازية أو القطاع غير الرسمي في الجزائر راجع:

- Conseil national économique et social, *Rapport sur le secteur informel : illusions et réalités*, 24^{ème} session plénière, Alger, juin 2014.

⁽²⁾ - قدرّت بعض الإحصائيات نسبة البطالة في الوسط الحضري بالجزائر حوالي 59,9% مقابل 41,1% في المناطق الريفية، وعلى العكس من ذلك ينتشر الفقر أكثر في المناطق الريفية بنسبة 68%، راجع:

- Ibid, p.p. 97-99.

⁽³⁾ - أوضحت دراسة أجراها المعهد العربي لإنماء المدن أنّ حوالي 06% من سكان مدينة الجزائر العاصمة يقيمون في أحياء عشوائية تفقر إلى الخدمات الضرورية لحياة الإنسان، إلى جانب انتشار العنف فيها. أنظر: اليوسف محمود أحمد يحيى، "مشكلة السكن العشوائي في المدن العربية الكبرى، أسبابها، آثارها الأمنية، علاجها"، مجلة المدينة العربية، عدد 171، 2016، ص. 64.

⁽⁴⁾ - محضر مناقشات المجلس الشعبي الوطني بشأن دراسة مشروع القانون التوجيهي للمدينة، الدورة العادية السابعة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 14 يونيو 2005، جريدة رسمية لمناقشات م ش و، عدد 161، صادرة في 4 يوليو 2005، ص. 6.

⁽⁵⁾ - حاج جاب الله أمال، الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013، ص. 11.

⁽⁶⁾ - قانون رقم 06-06 مؤرّخ في 20 فبراير 2006، يتضمّن القانون التوجيهي للمدينة، ج. ر عدد 15، صادرة في 12 مارس 2006.

⁽⁷⁾ - قانون رقم 02-08 مؤرّخ في 08 مايو 2002، يتعلّق بإنشاء المدن الجديدة وتهيئتها، ج.ر عدد 34، صادر في 14 مايو 2002.

تسعى سياسة المدينة إلى تحقيق مجموعة من الأهداف من بينها ترقية التماسك الاجتماعي وتقليص الفوارق بين الأحياء، القضاء على السكنات الهشة وغير الصحية، ضمان توفير الخدمة العمومية في مختلف المجالات، حماية البيئة، والوقاية من الأخطار الكبرى⁽¹⁾ وغيرها من الأهداف التي تتدرج ضمن مبادئ الحكم الراشد القائم على التسيير الجوّاري،⁽²⁾ التنسيق والتشاور، اللامركزية وحق الإعلام، كما تتدرج ضمن مقاربة التنمية المستدامة التي تسعى من خلالها الدولة إلى المحافظة على البيئة الطبيعية والثقافية، والحرص على الاستغلال العقلاني للثروات الطبيعية، والتحكّم في توسّع المدينة بالمحافظة على الأراضي الفلاحية، والمناطق الساحلية، والمجالات المحمية، والمساحات الخضراء، إضافة إلى الحفاظ على التراث التاريخي وإعادة هيكلة النسيج الحضري.⁽³⁾

تبني المشرع الجزائري مجموعة من الآليات الكفيلة بتنفيذ سياسة المدينة على رأسها آليات التخطيط المجالي والقطاعي، أدوات التمويل والإعلام والمتابعة والتقييم،⁽⁴⁾ وكذا أدوات الشراكة القائمة على مبدأ التعاقد الذي يسمح للدولة والجماعات الإقليمية إبرام عقود تطوير المدينة مع المتعاملين الاقتصاديين والشركاء الاجتماعيين قصد وضع برامج سياسة المدينة حيز التنفيذ،⁽⁵⁾ كما يمكن اللجوء إلى الشراكة بين مدينتين أو أكثر لإنجاز تجهيزات ومنشآت حضرية مهيكلّة في إطار إتفاقيات تبرم بين الجماعات الإقليمية المسؤولة عن المدن المعنية،⁽⁶⁾ هذه الأدوات تدعمت على المستوى المؤسّساتي بالمرصد الوطني للمدينة المكلف بمجموعة من المهام منها متابعة سياسة المدينة، إعداد دراسات حول تطور المدن واقتراح التدابير التي من شأنها ترقية السياسة الوطنية للمدينة.⁽⁷⁾

(1) - أنظر المادة 06 من قانون رقم 06-06 مرجع سابق.

(2) - عرّفت المادة الثانية، مرجع نفسه، التسيير الجوّاري كالاتي: « التسيير الجوّاري الذي بموجبه يتمّ بحث ووضع الدّعائم والمناهج الزامية إلى إشراك المواطن، بصفة مباشرة أو عن طريق الحركة الجموعية، في تسيير البرامج والأنشطة التي تتعلّق بمحيطه المعيشي وكذا تقدير الآثار المترتبة عن ذلك وتقييمها ».

(3) - أنظر المواد 07 و 08، مرجع نفسه.

(4) - أنظر المواد 19، 20، 23، و 25، مرجع نفسه.

(5) - يساهم المتعاملون الاقتصاديون في تجسيد أهداف سياسة المدينة من خلال برامج الترقية العقارية وتنمية الاقتصاد الحضري وتنافسية المدن. أنظر المادة 16 و 17، مرجع نفسه.

(6) - كرس المشرع الجزائري مبدأ الشراكة في مجال سياسة المدينة بموجب المواد 14، 21 و 22، مرجع نفسه، في حين عرّفت المادة 03 عقود تطوير المدينة بأنها: « اتفاق إكتتاب مع جماعة إقليمية أو أكثر و/أو فاعل أو شريك اقتصادي أو أكثر في إطار النّشاطات والبرامج التي تنجز بعنوان سياسة المدينة ».

(7) - أنظر المادة 26، مرجع نفسه.

إنّ تفعيل الأدوات التي تركز عليها سياسة المدينة في الجزائر من شأنه تحسين وضعية المدن والحدّ من الإختلالات والمشاكل التي تُعاني منها، لكن الحقيقة تكشف أنّ الوضع مختلف على أرض الواقع، حيث لاتزال أغلب المدن الجزائرية تُعاني من المشاكل المذكورة، فرغم صدور قانون خاص بالمدينة؛ إلا أنّ الإرادة السياسية في التطبيق ظلّت غائبة ما جعل مضمون هذا القانون مجرد حبر على ورق.⁽¹⁾

كذلك، تُعتبر أغلب بنود هذا القانون ذات طبيعة توجيهية ومجرّد خطوط عريضة،⁽²⁾ بعضها يُحيل على النصوص التنظيمية، والتي لم يصدر منها سوى مرسومين من أصل 08 مراسيم تنفيذية، هما المرسوم التنفيذي المحدّد لكيفيات منح جائزة الجمهورية للمدينة،⁽³⁾ والرسوم التنفيذي الخاص بالمرصد الوطني للمدينة الذي تأخر تنصيبه إلى تاريخ 21 أفريل 2014.⁽⁴⁾

يُلاحظ من ناحية أخرى، إدراج مسألة تخطيط المدينة ضمن أدوات التعمير المحلية، وذلك بعد غيابها عنها مثلما صرّح به الوزير المنتدب لدى وزارة التهيئة العمرانية المكلف بالمدينة السيّد "عبد الرشيد بوكرزازة" أثناء تقديمه مشروع قانون المدينة أمام البرلمان،⁽⁵⁾ والواقع أنّ هذه الوثائق لا تتلاءم مع الحقيقة الحضرية المعقّدة بسبب القصور الذي يُميّزها، والجمود الذي يطغى أيضاً على النص القانوني المنظم لها.

⁽¹⁾ - تفاصيل حول تقييم سياسة المدينة راجع: عباس راضية، النظام القانوني للتهيئة والتعمير بالجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2015، ص. ص. 171-174.

⁽²⁾ - في الواقع يندرج القانون التوجيهي للمدينة ضمن فئة القوانين التوجيهية والتي تتميز عن القوانين العادية، حيث أنّها تُسنّ على شكل مبادئ توجيهية، بالتالي لا يحوي قواعد قانونية قابلة للتطبيق مباشرة، بل يُمثّل وثيقة واسعة جداً من حيث المحتوى والمضمون، وبالتالي فإنّ تطبيقها يحتاج إلى عمل مكثف على المستوى المعياري، من أجل تحليل وتفصيل تلك المبادئ العامة في شكل نصوص قانونية بسيطة، ثمّ محاولة وضع تلك النصوص العادية موضع التنفيذ عن طريق التنظيم. راجع: رابحي أحسن، مبدأ تدرّج المعايير القانونية في النظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006، ص. 210.

⁽³⁾ - مرسوم تنفيذي رقم 07-06 مؤرّخ في 08 يناير 2007، يحدّد تنظيم وكيفيات منح جائزة الجمهورية للمدينة، ج.ر. عدد 03، صادر في 10 يناير 2007.

⁽⁴⁾ - مرسوم تنفيذي رقم 07-05 مؤرّخ في 08 يناير 2007، يتضمّن تشكيلة المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وسيره، ج.ر. عدد 03، صادر في 10 يناير 2007، معدّل ومتّم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 17-94 مؤرّخ في 26 فبراير 2017، ج.ر. عدد 14، صادر في 01 مارس 2017.

⁽⁵⁾ - محضر مناقشات المجلس الشعبي الوطني بشأن دراسة مشروع القانون التوجيهي للمدينة، مرجع سابق، ص. 12.

2- أي دور لوثائق التعمير المحلية في تجسيد السياسة الحضرية المستدامة؟

تستند منظومة التخطيط الحضري في الجزائر على مجموعة من أدوات التخطيط المجالي والقطاعي من بينها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي،⁽¹⁾ وهي الوثائق التي يركز عليها التخطيط العمراني، حيث تغطي بشكل أساسي مجمل الإقليم محل التخطيط دون التمييز بين المجال الحضري أو الريفي، لكن بعد صدور القانون التوجيهي للمدينة سنة 2006 أصبحت هذه المخططات تتكفل على وجه الخصوص بتحقيق أهداف سياسة المدينة.

تتطوي وثائق التعمير المحلية على جملة من النقائص التي قد تحول دون التجسيد الفعلي والفعال لأهداف السياسة الحضرية في الجزائر، فعلى سبيل المثال أثبت مخطط شغل الأراضي عجزه في التكفل بالإشكاليات الحضرية للقطاعات المعمرة داخل المدن، وذلك من حيث التعامل مع المجال الحضري خاصة الفضاءات الخارجية، وفي هذا المقام يشير الأستاذ "علي حجيج" أن هذه الأداة «*قد تمّ تحجيمها لجعلها مجرد شكل من الأشكال الصارمة لحقوق البناء، ولا تمثل هذه الشكلية إلاّ حجة من أجل إنتاج العقار للبناء*»،⁽²⁾ وبالتالي لا يكفي تنظيم عمليات البناء وشغل الأراضي إذا لم تكن القواعد المعنية بذلك متناسقة مع تنظيم وظائف المدينة وتنميتها الاقتصادية وإدارة الخدمات الجماعية...إلخ.⁽³⁾

من ناحية أخرى، يُلاحظ أنّ وثائق التعمير المحلية يغلب عليها الطابع التقني والقانوني، بينما تُعتبر المدينة نسق مجالي لا يمكن إختزاله في مكوّناته المادية، فهي تُشكّل كياناً اقتصادياً واجتماعياً وثقافياً قائماً بذاته، ما يعني أنّ أيّ تشخيص للكيانات الحضرية لا يستقيم إلاّ في إطار مقارنة نسقية تحلّل كافة مكوّنات المجال الحضري باعتباره إطاراً للعيش وفضاءً للعمل ومجالاً للتماسك والتضامن الإجتماعي.⁽⁴⁾

(1) - أنظر المادة 19 من قانون رقم 06-06، مرجع سابق.

(2) - شايب عائشة، "مخطط التحسين الحضري بين طموح المشروع وقصور التطبيق: تحديد لمسؤولية الفاعلين"، فعاليات الملتقى الدولي الثالث حول تسيير المدن، المنعقد يومي 08 و 09 ديسمبر 2010، معهد تسيير التقنيات الحضرية، المسيلة، ص. 01.

(3) - JEGOUZO Yves, « L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme », *BJDU*, N° 04, 2001, p. 226.

(4) - فجال علي، مرجع سابق، ص. 41.

يؤخذ كذلك على وثائق التعمير المحلية إقصاء الفاعلين الذين ينتجون المدينة على أرض الواقع من المساهمة الحقيقية في بلورة خيارات التعمير، ويتعلق الأمر على وجه التحديد بالملأك والمُرقيين العقاريين، ومنظمات المجتمع المدني ذات الصلة بقضايا التعمير، حيث لا تُتاح لهم إمكانيات فعلية لإبداء آرائهم في خيارات التهيئة والتعمير،⁽¹⁾ في حين أنّ سياسة المدينة قائمة في الأساس على مبادئ التسيير الجوّاري والتنسيق والتشاور والتي تقتضي إشراك المواطنين ومختلف القطاعات والفاعلين المعنيين بالمدينة في تنفيذ السياسة الحضرية، وعليه يجب أن تُراعى هذه المبادئ عند إعداد مخططات التسيير الحضري.

لا يتوقف الأمر عند هذا الحدّ، حيث يُلاحظ أنّ وثائق التعمير المحلية باعتبارها أداة من أدوات سياسة المدينة لم تُواكب مفهوم التنمية المستدامة الذي يُشكّل إحدى الرهانات الأساسية لسياسة المدينة في الجزائر بالرغم من التعديل الذي طرأ على قانون التعمير والمراسيم التنفيذية التي تُحدّد كفاءات إعداد مخططات التعمير المحلية سنة 2004 و2005، ما يقتضي تعديل قانون التعمير ليصبح مُتلائماً مع متطلبات التنمية العمرانية المستدامة، حتّى يتحقّق التناغم بين مختلف التشريعات المتعلقة بتسيير المجال.

يتطلّب التنفيذ الفعّال لأهداف سياسة المدينة مُراجعة مناهج التخطيط الحضري، والتوجّه نحو اعتماد منهجية "المشروع الحضري" التي ظهرت في سبعينيات القرن الماضي إثر أزمة التعمير الوظيفي، والتي تزامنت مع تغيير الشروط القانونية المتعلقة بإنتاج المجالات الحضرية؛ منها تقوية اللامركزية ونقل صلاحيات التعمير إلى الجماعات المحلية والتي أصبحت تتنافس على تهيئة مدنها لتحسين الإطار المعيشي للسكان، وجلب الإستثمارات خاصة في ظلّ رهانات العولمة والإفتتاح العالمي، فلم تُعد تقتصر التدخّلات على تحقيق التنمية العمرانية؛ إنّما أضحت تتخذ شكل مشاريع حضرية هدفها تنمية المدن بأبعادها الاقتصادية، والاجتماعية، والمجالية والبيئية.⁽²⁾

⁽¹⁾ - يقتضي إشراك مختلف الفاعلين في إعداد مخططات التعمير المحلية دعوة أصحاب العقارات غير المبنية خارج المدينة بغرض دفعهم للانخراط في عمليات تنفيذ المخطط عن طريق إنجاز تجزئات عقارية مثلاً، كما يتمّ دعوة أصحاب العقارات المبنية بهدف التشاور حول كيفية ردّ الاعتبار للأنسجة الحضرية القائمة باعتماد عمليات التأهيل والتجديد الحضري.

تفاصيل أكثر راجع: تكواشت كمال، مرجع سابق، ص. 63.

⁽²⁾ - فجال علي، مرجع سابق، ص. ص. 42-43.

بذلك، يُمثّل المشروع الحضري نقلة نوعية من تعميم تنظيمي إلى تعميم تفاوضي وتشاركي بين القطاعين العام والخاص، بمساهمة الجماعات المحلية ومنظمات المجتمع المدني،⁽¹⁾ فهو يشكّل نقطة محورية "**point de focalisation**"، تتقاطع فيها مصالح الفاعلين المعنيين بتطوير المدينة.⁽²⁾

يتميّز المشروع الحضري بجملة من الخصائص التي تميّزه عن آليات التعمير التنظيمي، حيث يتمّ إعداده بمبادرة من الهيئات المحلية المعنية مباشرة بتسيير المجال الحضري، وبإشراك مختلف الفاعلين في جميع مراحل الإعداد،⁽³⁾ ويمكن أن يُغطّي المشروع المدينة ككل أو أحد أحيائها، ويشمل إنجاز عمليات التأهيل العمراني التي تهدف إلى تثمين التراث المعماري والثقافي، تحسين شروط النشاط الاقتصادي، وتقوية جاذبية المدن لجلب المستثمرين، كما يبني المشروع الحضري على مقاربة أفقية للتنمية تقتضي تنسيق أهداف وتدخّلات الفاعلين في إطار علاقة تعاقد تتخذ شكل "**ميثاق التنمية الحضرية**"،⁽⁴⁾ أخيراً يندرج المشروع الحضري ضمن التخطيط الإستراتيجي الذي يُصيغ أهدافاً قابلة للتحقق على المدى القريب، المتوسط والبعيد.⁽⁵⁾

من هنا، يتّضح أنّ تحقيق أهداف السياسة الحضرية المستدامة في الجزائر يقتضي وضع قواعد وأدوات التعمير التنظيمي بما فيها وثائق التعمير المحلية في خدمة مشروع حضري، لذا يجب إصلاح نظام التخطيط العمراني المحلي، كما أنّ إنجاز منهجية المشروع الحضري يتطلّب إفرغها في قالب قانوني وإضفاء الطابع المعياري عليها حتّى لا يؤول المشروع إلى الفشل،⁽⁶⁾ لذلك فإنّه يجب المزوجة بين وثائق التعمير المحلية والمشروع الحضري.

1)- SAÏDOUNI Maouia, *op. cit.*, p. 239.

2)- RÉMY Jean, « Le projet urbain : sens et significations », In TOUSSAINT Jean-Yves et ZIMMERMANN Monique (S/dir.), *Projet urbain : ménager les gens, aménager la ville*, Pierre Mardaga éditeur, Belgique, 1998, p. 05.

3)- تشمل عملية إعداد المشروع الحضري مجموعة من المراحل، وتتمثّل في التشخيص، رصد محاور التدخّل، تحديد الأهداف، البرمجة، التنفيذ والتقييم. راجع: فجال علي، مرجع سابق، ص. 43.

4)- كرسّ المشرّع الجزائري مبدأ التعاقد بين الفاعلين في مجال تنفيذ برامج سياسة المدينة حيث تبنّى "عقود تطوير المدينة" التي تُعتبر شكل جديد من التعاقد، غير أنّ هذه الآلية لا تزال غامضة وغير معمول بها.

5)- راجع: فجال علي، مرجع سابق، ص. 43.

6)- في هذا المقام يقول الأستاذ JEGOUZO Yves:

« La règle d'urbanisme est aveugle et peut déboucher sur des absurdités si elle n'est pas mise au service d'un projet urbain ...sans l'instrument juridique, le projet urbain est impuissant et voué à

الفرع الثاني

تأثير المخاطر الطبيعية والتكنولوجية على تطور أهداف وثائق التعمير المحلية

تُمثل المخاطر الطبيعية والتكنولوجية إحدى التحديات التي تواجه السلطات العمومية، خاصة أن الجزائر معنية بـ 10 أخطار من أصل 14 خطراً أحصته هيئة الأمم المتحدة،⁽¹⁾ وقد ترتب عن الكوارث الطبيعية خاصة الزلازل والفيضانات التي تعرّضت لها البلاد بُروز الوعي الرّسمي بمدى خطورة هذه الأحداث، وضرورة تجنيد كافة الإمكانيات المتاحة للوقاية والحدّ من الكوارث الطبيعية والتحكّم في الأخطار التكنولوجية التي باتت تشكّل مصدراً لتهديد الإنسان وممتلكاته وللبيئة التي يعيش فيها، وعلى سبيل المثال عمدت الحكومة إلى تبني "المخطط الوطني للوقاية من الكوارث وتنظيم التدخلات والإسعافات" عقب زلزال الأصنام في 10 أكتوبر 1980،⁽²⁾ كما دفع زلزال بومرداس سنة 2003 المشرّع إلى إصدار قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة وإدخال تعديلات على قانون التعمير بشأن الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية (أولاً)، مع إدماج إشكالية المخاطر ضمن وثائق التعمير المحلية (ثانياً).

أولاً: قانون التعمير في مواجهة تحديات الوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية

يرتبط قانون التعمير بمفهوم المخاطر الطبيعية والتكنولوجية، وذلك من منطلق أنّ طبيعة الأرض تعتبر أولى القضايا التي تُطرح أمام المتدخلين، إذ تحدّد المعطيات الجغرافية والطبوغرافية للأراضي مدى قابليتها للبناء وتحمل التجهيزات والمرافق المراد إنجازها، فقد تكون القطع الأرضية معرضة لمخاطر الفيضان أو الانجراف أو الزلازل، أو مخاطر التلوّث الناتج عن الأنشطة البشرية، ممّا يجعلها غير قابلة للبناء أو الإستعمال.⁽³⁾

rejoindre les utopiques « villes idéales » qui agrémentent certaines expositions consacrées à l'histoire de l'art. Il faut donc traduire le projet en normes juridiques, l'écrire en termes d'obligations et de droits... », Voir : JEGOUZO Yves, *op. cit.*, p. 229.

⁽¹⁾ - أنظر محضر مناقشات مجلس الأمة بشأن عرض ومناقشة نص قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، الدورة الخريفية 2004، الجلسات العلنية العامة المنعقدة أيام 22 و 23 نوفمبر 2004، الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة عدد 06، صادرة في 25 ديسمبر 2004، ص. 03.

⁽²⁾ - Conseil national économique et social, *Rapport sur l'urbanisation et les risques naturels et industriels en Algérie : inquiétudes actuelles et futures*, 22^{ème} session plénière, Mai 2003, Alger, p.12.

⁽³⁾ - مقداد الهادي، مرجع سابق، ص. 68.

تضمن قانون التهيئة والتعمير الصادر سنة 1990 إشارة واحدة فقط إلى الوقاية من المخاطر الطبيعية دون تحديد المقصود منها،⁽¹⁾ بالرغم من إمكانية إستخلاص مخاطر أخرى تتعلق بالجانب التكنولوجي والصناعي كمخاطر الضوضاء والمخاطر التي تهدد الصحة والأمن العموميين، ولم يهتم قانون التعمير بمسألة المخاطر بصفة جدية إلا بعد زلزال بومرداس الذي كشف عن مدى هشاشة المباني والنقص الحاصل على المستوى المؤسسي والتقني والتنظيمي، خاصة أن المخاطر الطبيعية والتكنولوجية تشكل مصدر تهديد للأمن العام والسلامة البيئية (1)، ما وضع قانون التعمير في مواجهة التحديات المفروضة في مجال الوقاية من هذه المخاطر (2).

1- تأثير الأخطار الطبيعية والتكنولوجية على الأمن العام والسلامة البيئية

عرّفت هيئة الأمم المتحدة "الخطر" في منشورها المتعلق بمصطلحات الإستراتيجية الدولية للحدّ من الكوارث أنه: «كلّ ظاهرة أو مادة أو نشاط بشري أو ظروف خطيرة يمكن أن تؤدي إلى خسارة في الأرواح أو إصابات أو آثار صحية أخرى أو ضرر بالمتلكات أو خسارة في سبل المعيشة أو الخدمات أو خلل اقتصادي واجتماعي أو ضرر بيئي»،⁽²⁾ وقد يكون الخطر طبيعي أو تكنولوجي ناتج عن حوادث صناعية أو تكنولوجية، كما يمكن أن يكون الخطر بيولوجي أو ما يعرف بالأخطار الإحيائية مثل تفشي الأوبئة، والأمراض المعدية، والأمراض التي تمسّ بصحة الأنواع النباتية والحيوانية، وغزو الجراد وغيرها من المخاطر ذات المصدر البيولوجي.⁽³⁾

قد تتفاعل المخاطر الطبيعية والتكنولوجية مع بعضها البعض، حيث يمكن للتلوث الصناعي مثلاً أن يؤدي إلى تدهور الوضع البيئي، والذي بدوره يؤدي إلى شدة الأخطار الطبيعية وزيادة قابلية المجتمعات للتضرر "la vulnérabilité"،⁽⁴⁾ في حين يمكن أن تنشأ الأخطار التكنولوجية كنتيجة

(1) - تُعتبر المادة 11 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق، المادة الوحيدة التي تضمنت إشارة إلى الوقاية من الأخطار الطبيعية، والتي تقرّر بموجبها إمكانية رفض منح رخصة البناء أو التجزئة أو منحها بشروط خاصة إذا كان البناء أو التهيئة مقررة على أرضية معرضة للأخطار الطبيعية كالفيضانات والزلازل والإنجراف أو انخفاض التربة وإنزلاقها، وذلك بمقتضى نص المادة الثالثة من المرسوم التنفيذي رقم 91-175، مرجع سابق.

(2) - أمانة الأمم المتحدة للإستراتيجية الدولية للحدّ من الكوارث، "مصطلحات الإستراتيجية الدولية للحدّ من الكوارث"، جنيف، 2009، ص. 14.

(3) - مرجع نفسه، ص. 04.

(4) - مرجع نفسه، ص. 12.

مباشرة للأخطار الطبيعية مثلما حدث في اليابان سنة 2011، أين تسبّب الزلزال الذي ضرب منطقة شمال شرق اليابان في حدوث تسونامي أدى إلى انفجار المفاعل الأول من محطة فوكوشيما النووية وانبعاث النشاط الإشعاعي الذي هدّد حياة السكّان وسلامة الأوساط البيئية.⁽¹⁾

تُعتبر المخاطر الطبيعية والتكنولوجية بشكلٍ عام مصدر تهديد للأمن البشري والسلامة البيئية، فعلى سبيل المثال شهد العالم سنة 2008 حدوث 321 كارثة طبيعية، أسفرت عن وفاة 235816 شخص وإصابة 211 مليون آخرين مع تكبّد خسائر بتكلفة إجمالية قدرها 181 مليون دولار أمريكي،⁽²⁾ أمّا على المستوى الوطني فقد عرفت الجزائر في مرحلة ما بعد الاستقلال العديد من الكوارث الطبيعية، حيث تعرّضت بعض مناطق الوطن إلى إنزلاقات أرضية، زلازل وفيضانات خطيرة خلّقت وراءها خسائر بشرية ومادية هامة.

يُعدّ الخطر الزلزالي في الجزائر خطر دائم ومستمر،⁽³⁾ إذ يقع إقليم بلادنا على خط يتميّز بنشاط زلزالي كبير وشديد خاصة الجزء الشمالي منه، وقد سُجلت العديد من الزلازل في الجزائر خاصة في سنوات الثمانينات والتسعينات، منها زلزال "الأصنام" سنة 1980 الذي خلّف 3500 وفاة، 8400 جريح، 350 مفقود، 478.950 منكوب "sinistrés" ودمار 29.000 مسكن، فيما قدرّت تكلفة الأضرار بـ 02 مليار دج، ثمّ تلاه زلزال "قسنطينة" سنة 1985، وزلزال "تبيّازة" عام 1989 الذي تسبّب في وفاة 35 شخص وجرح 700 آخرين، وفي سنة 1994 ضرب زلزال آخر مدينة "معسكر"، حيث خلّف 171 حالة وفاة، 290 جريح ودمار 1000 بناية، كما شهدت "عين تموشنت" سنة 1999 زلزالاً أسفر عن 25 وفاة، 175 جريح، و25000 منكوب ودمار كامل لأزيد من 600 بناية وتضرّر 1200 منزل، في حين قدرّت الخسائر المالية بـ 3,2 مليار دج،⁽⁴⁾ وفي سنة 2003 ضرب زلزال عنيف ولايتي "الجزائر العاصمة" و"بومرداس"، مخلفاً خسائر بشرية ومادية كبيرة.

(1) - لمزيد من التفاصيل حول كارثة فوكوشيما ومخلفاتها أنظر تقرير المدير العام للوكالة الدولية للطاقة الذرية (IAEA) حول "حادثة فوكوشيما ديبيتشي"، وثيقة 14 / (59) GC، 2015، ص. 01، متوفّر على الرابط التالي: <http://www.pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/SupplementaryMaterials/P1710/Languages/Arabic.pdf>

(2) - المنتدى العالمي للحدّ من أخطار الكوارث، تقرير اللجنة العلمية والتقنية للإستراتيجية الدولية للحدّ من الكوارث، "الحدّ من مخاطر الكوارث من خلال العلم: الموضوعات والإجراءات"، الجلسة الثانية، 16-19 يونيو 2009، جنيف، ص. 01.

(3) - أنظر الملحق رقم 01.

(4) - Conseil national économique et social, *Rapport sur l'urbanisation et les risques naturels et industriels en Algérie : inquiétudes actuelles et futures*, op. cit., p. 19.

على غرار الخطر الزلزالي؛ تُعتبر الفيضانات أيضاً خطراً قائماً في الجزائر نتيجة للظروف المناخية، إذ شهدت الكثير من مناطق الوطن فيضانات وسيول كان بعضها شديداً، ويتعلق الأمر بفيضان "عزازقة" 1971، فيضان "تيزي وزو" 1974 الذي خلف 52 وفاة و18000 منكوب، فيضان مدينة "العلمة" 1980 الذي خلف 44 وفاة، فيضان "عنابة" 1982 خلف 26 وفاة و9500 منكوب، فيضان "جيجل" 1984 الذي خلف 29 وفاة و11000 منكوب، فيضان "برج بوعريش" 1993 خلف 16 وفاة، فيضان "باب الواد" 2001 الذي يُعتبر أعنف فيضان شهدته الجزائر، سُجل فيه 710 حالة وفاة و115 مفقود، فيما قُدرت الخسائر المالية بـ 33 مليار دج.⁽¹⁾

تواجه الجزائر أيضاً خطر وقوع حوادث تكنولوجية وصناعية التي تنجم عن أفعال الإنسان، حيث تُعتبر هذه المخاطر كنتيجة للتطور الصناعي والإنتشار العمراني العشوائي المتمركز خاصة في شمال البلاد، وتتمثل أهم المخاطر التكنولوجية في الجزائر في خطر الحرائق والانفجارات في الوسط الصناعي والحضري، انبعاث الإشعاعات المؤيَّنة، تصريف المياه المستعملة وانبعاث الغازات السامة والخطرة في الجو،⁽²⁾ يُضاف إليها المخاطر المرتبطة بالتعمير والتحصُّر، ويتعلق الأمر بالبناء على أنابيب الغاز التي تسببت في العديد من الحوادث، منها على سبيل الإشارة انفجار خط أنابيب الغاز "بسكيكدة" في 03 مارس 1998، مخلفاً 07 وفيات و77 جريح، مع تهديم 10 بنايات وتضرر حوالي 50 بناية أخرى.⁽³⁾

أما المخاطر المتعلقة بحرائق الغابات فهي كثيرة، ويكفي الإشارة إلى تعرّض ما يُقارب 1.406.681 هكتار من المساحة الغابية في الجزائر إلى حرائق في الفترة الممتدة بين 1965 و2003 أي بمعدل 36069 هكتار من المساحة المحروقة في السنة،⁽⁴⁾ وقد فقدت المساحة المشجرة 21% من رقعتها منذ سنة 1955 بسبب الحرائق، والرعي الجائر والإحتطاب،⁽⁵⁾ وينبغي الإشارة أنّ حرائق الغابات تُعتبر من المخاطر التي تُهدد الأنظمة البيئية والتنوع البيولوجي والبيولوجي النباتي والحيواني على حدٍ سواء.

¹⁾- Conseil national économique et social, *Rapport sur l'urbanisation et les risques naturels et industriels en Algérie : inquiétudes actuelles et futures*, op. cit., p.p. 21-22.

²⁾- Ibid, p. 24.

³⁾- Ibid, p. 25.

⁴⁾- Office national des statistiques, *Compendium national sur les statistiques de l'environnement*, op. cit., p. 34.

⁵⁾- المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، مرجع سابق، ص. 13.

تُبين هذه الإحصائيات مدى التهديد الذي يُحْدق بأمن السكّان وسلامة البيئة الحضرية والطبيعية في الجزائر، وقد دفعت هذه الوضعية بالسلطات العمومية إلى اتّخاذ عدّة تدابير منذ حدوث زلزال الأَصنام سنة 1980، حيث إرتأى المشرّع الجزائري وضع مجموعة من النصوص القانونية للوقاية من المخاطر الزلزالية،⁽¹⁾ وتكريس أحكام أخرى تتعلّق بمكافحة حرائق الغابات في القانون رقم 84-12 المتعلّق بالنظام العام للغابات.⁽²⁾

كما لجأت السلطات العمومية عقب فيضان باب الواد إلى إبرام إتفاق القرض رقم "7131 أل" الموقع في 29 أكتوبر 2002 بين الجزائر والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، لتمويل مشروع التقليل من تأثير الأخطار الطبيعية على المناطق الحضرية لولاية الجزائر،⁽³⁾ ومما لا شكّ فيه أنّ ارتباط أغلب المخاطر السالفة الذكر بمجال البناء والتعمير جعل قانون التعمير في مواجهة حقيقية للتحديات الملحة التي يفرضها مبدأ الوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية.

2- تعديل قانون التعمير على إثر مخلفات الكوارث الطبيعية

يرتبط موضوع الأخطار الطبيعية والتكنولوجية بقانون التعمير نظراً للتأثير الذي تُحدثه بعض الأخطار على الإقليم، بينما تُساهم بعض أنماط شغل واستغلال الأراضي في تفاقم الخطر،⁽⁴⁾ فممارسة النشاط العمراني في الفضاءات الحساسة المُهدّدة بوقوع مخاطر طبيعية أو تكنولوجية من شأنه أن يُساهم في زيادة حدّة الهشاشة وقابلية التعرّض للضرر، كالبناء مثلاً في المنخفضات المعرّضة للفيضانات أو البناء داخل أو بالقرب من المناطق الصناعية.

⁽¹⁾ - على سبيل المثال تمّ إصدار مرسوم رقم 85-71 مؤرّخ في 13 أبريل 1985، يتضمّن إنشاء مركز وطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل، ج.ر. عدد 16، صادر في 14 أبريل 1985، ومرسوم رقم 86-213 مؤرّخ في 19 غشت 1986، المتضمّن إحداث اللجنة التقنية الدائمة لرقابة البناء التقنية، ج.ر. عدد 34، صادر في 20 غشت 1986، إضافة إلى مرسوم رقم 85-231 مؤرّخ في 25 غشت 1985، يحدّد شروط تنظيم التدخّلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، كما يحدّد كفاءات ذلك، ج.ر. عدد 17، صادر في 28 غشت 1985، وإصدار قرار مؤرّخ في 07 نوفمبر 1988، يتضمّن المصادقة على النظام الجزائري لمقاومة الزلازل، ج.ر. عدد 05، صادر في 01 فبراير 1989.

⁽²⁾ - راجع أحكام الفصل الثالث من قانون رقم 84-12، مرجع سابق.

⁽³⁾ - مرسوم رئاسي رقم 02-443 مؤرّخ في 16 ديسمبر 2002، يتضمّن الموافقة على إتفاق القرض رقم 7131 أل، الموقع في 29 أكتوبر 2002 بالجزائر، بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، لتمويل مشروع التقليل من تأثير الأخطار الطبيعية على المناطق الحضرية لولاية الجزائر، ج.ر. عدد 84، صادر في 18 ديسمبر 2002.

⁽⁴⁾ - **PRIET François**, « PLU et risque : problématique générale », *GRIDAUH*, 2012, p. 03.

قد يكون تحقّق المخاطر الطبيعية والتكنولوجية أحياناً ناتج عن محصّلة مجموعة من العوامل مثل التعمير العشوائي، البناء بدون أو بأقلّ من المعايير الدّنيا للسلامة، تعمير المناطق المُعرّضة للخطر، قديم وتدهور المباني والتجهيزات، الإفراط في استغلال الموارد الطبيعية، التدهور البيئي وغيرها،⁽¹⁾ وفي هذا السياق كشفت تقارير الخبرة المنجزة من طرف لجنة المراقبة التقنية للبناء بخصوص زلزال عين تموشنت عن مساهمة العوامل البشرية في مضاعفة آثار الزلزال، سواء تلك المتعلقة بإدارة المشروع أو بإتقانه، وتمثّل تلك العوامل في وجود أخطاء في تصميم البناء، عدم مراعاة المقاييس المتعلقة بمقاومة الزلزال، عدم التقيّد بقواعد البناء وسوء نوعية المواد المستعملة في البناء، عدم احترام قواعد الرّقابة والمتابعة وقصور الدّراسات الجيوتقنية.⁽²⁾

كما تبيّن أنّ تدهور شبكات صرف المياه بسبب التعمير الفوضوي والبناء على مواقع غير ملائمة أدّى إلى تفاقم أضرار فيضانات باب الواد سنة 2001،⁽³⁾ من جانب آخر كشفت إحصائيات سابقة لوزارة الداخلية عن وجود 17236 بناية تمّ إنشائها في مناطق معرّضة لخطر الفيضانات في ولاية تبسة وحوالي 16261 بناية في ولاية باتنة، و14545 بناية في ولاية الجزائر،⁽⁴⁾ ليس هذا فحسب فقد تمّ إحصاء 269 بناية مشيّدة على أنابيب الغاز في ولاية الأغواط، و778 بناية في ولاية بجاية، و466 بناية في ولاية الجزائر، إضافة إلى إحصاء 400 مسكن مجاور للمناطق الصناعية في تلمسان، و2679 مسكن في سكيكدة و640 بناية في ولاية تيبازة.⁽⁵⁾

تطرح هذه المعطيات بشدّة إشكالية مدى فعالية وصرامة قواعد البناء والتعمير في الجزائر من جهة، والتساؤل من جهة ثانية حول مسؤولية الجهات الإدارية المعنية بممارسة الرّقابة اللاحقة ومتابعة أشغال البناء في التحقّق من مدى مطابقتها لأحكام الرّخصة الممنوحة وإعمال قواعد الزّجر في حالة مخالفتها، وفي واقع الأمر أدّى زلزال بومرداس إلى الكشف عن نقائص وثغرات في المجالين التشريعي والتنظيمي اللذان يحكمان قطاع السكن والعمران في الجزائر، لاسيما من زاوية الرّقابة والوقاية من الأخطار الطبيعية المحتملة.

(1) - حمدوني العلمي اليزيد، "البيئة في الدّراسات الحضرية وعمليات التهيئة"، مجلة دفاتر جغرافية، مختبر التراث والجمال، كلية الآداب والعلوم الانسانية، فاس، عدد 07، 2010، ص. 86.

(2) - Conseil national économique et social, *Rapport sur l'urbanisation et les risques naturels et industriels en Algérie : inquiétudes actuelles et futures*, op. cit., p. 29.

(3) - Ibid, p. 33.

(4) - Ibid, p.p. 22-23, Voir l'annex n° 02.

(5) - Ibid, p.p. 27-28, Voir l'annex n° 02.

من هذا المنطلق، بادر المشرع الجزائري إلى مراجعة الإطار القانوني المعمول به سابقاً بما يضمن تعزيز الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية المحتملة عن طريق تفعيل الآليات الكفيلة بتحقيق ذلك، والحرص على احترام المعايير التقنية التي من شأنها ضمان متانة البنايات سواءً تعلق الأمر بقواعد الهندسة المدنية والمعمارية أو بمدى قابلية الأراضي للبناء، فضلاً عن ضرورة تحديد المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية في مخططات التعمير، وقد شملت التعديلات القانونية ثلاث محاور رئيسية تتمثل فيما يلي:

أ- إدماج إشكالية المخاطر الطبيعية والتكنولوجية في قواعد ومخططات التعمير المحلية

أكد قانون التعمير على وجوب تحديد المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية في المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي، خاصة تلك المعرضة للخطر الزلزالي أو الإنزلاقات الأرضية، وفي حالة غياب هذه المخططات يتم اللجوء إلى تطبيق القواعد العامة للتهيئة والتعمير، التي تقتضي بدورها أن لا تكون قابلة للبناء إلا القطع الأرضية التي تكون غير معرضة مباشرة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية.⁽¹⁾

ب- فرض شروط جديدة في مجال تسليم رخصة البناء

فرض المشرع الجزائري شروط جديدة في مجال تسليم رخصة البناء بهدف تأمين الإطار المبني ودعم الوقاية من الأخطار المحتملة، وتتمثل هذه الشروط في وجوب إعداد الملف التقني لمشروع البناء من طرف مهندس معماري ومهندس في الهندسة المدنية معتمدين،⁽²⁾ ويشمل هذا الإجراء جميع البنايات الخاضعة لرخصة البناء بعدما كانت تُستثنى البنايات قليلة الأهمية من تقديم دراسة الهندسة المعمارية بموجب المادة 55/2 من قانون التعمير.

(1) - أنظر المادة 02 و 04 من قانون رقم 04-05، مرجع سابق.

(2) - أشار السيد "شريف رحمانى" أن البناء الذاتي الذي يشكّل محوراً هاماً في ميدان إنجاز السكن، يتم غالباً دون الأخذ بعين الاعتبار القواعد التقنية التي تضمن استقرار البنايات وسلامتها في حالة وقوع الكوارث الطبيعية، حيث أن البنايات الخاصة تقتصر على دراسة الهندسة المعمارية فقط عند تقديم ملف طلب رخصة البناء، خلافاً للمشاريع العمومية المتعلقة بالتجهيزات والسكنات التي تخضع إجبارياً للرقابة التقنية المسبقة من قبل هيئات الرقابة التقنية. أنظر: محضر مناقشات المجلس الشعبي الوطني بشأن تقديم القانون رقم 04-05 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، الدورة العادية الخامسة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الإثنين 31 ماي 2004، الجريدة الرسمية لمداولات م ش و، عدد 106، صادرة في 16 يونيو 2004، ص. 04.

ج- إصلاح إجراءات متابعة وضبط مخالفات التعمير

إنطلاقاً من أهمية المعاينة الميدانية لأشغال البناء في الرقابة على مدى احترام أحكام رخصة البناء، إرتأى المشرع الجزائري تعزيز الأحكام المتعلقة بإجراءات متابعة ومعاينة أشغال البناء القائمة من جهة، وإدخال أحكام جديدة في مجال ضبط مخالفات البناء والتعمير والجزاءات المقررة لها من جهة ثانية، ويظهر ذلك في إلزام رئيس المجلس الشعبي البلدي والأعوان المؤهلين قانوناً بزيارة كل البنايات في طور الإنجاز والقيام بالمعاينات الضرورية، وطلب الوثائق التقنية الخاصة بالبناء للإطلاع عليها في أي وقت، بعدما كانت المعاينة أمراً إختيارياً أو جوازيماً.⁽¹⁾

كرّس المشرع الجزائري كذلك أحكاماً جديدة في مجال ضبط مخالفات التعمير، والتي تتمثل أساساً في البناء دون رخصة أو مخالفة أحكام الرخصة الممنوحة،⁽²⁾ كما تشدّد في الجزاءات التي توقع على مرتكبي جرائم التعمير باقرار عقوبات إدارية وقضائية صارمة.

في هذا المقام، ألغى قانون رقم 04-05 أحكام المادة 76 من قانون 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، التي منحت للإدارة إمكانية اللجوء إلى الغرفة الإدارية الإستعجالية لاستصدار أمر بوقف أشغال البناء التي تنتهك بصفة خطيرة الأحكام القانونية السارية، مع رفع دعوى أمام القضاء المختص لاستصدار حكم قضائي إمّا بمطابقة المواقع والمنشآت لرخصة البناء، أو هدم المنشأة وإعادة تخصيص الأراضي قصد إعادة المواقع إلى ما كانت عليه من قبل.⁽³⁾

خوّل المشرع بموجب نص المادة 76 مكرّر 4 الجديد الإدارة سلطة توقيع الجزاء دون حاجة إلى اللجوء للقضاء لاستصدار حكم بذلك، وعليه فإنّه في حالة تأكدها من وجود جريمة البناء دون ترخيص تلجأ مباشرة إلى هدم البناية في أجل 8 ثمانية أيام إبتداءً من تاريخ استلام محضر إثبات المخالفة، وهذا ما يشكّل إجراءً حقيقياً لضمان احترام قواعد التعمير والبناء نظراً لطابعه الرّدعي.

(1) - أنظر المادة 06 من قانون رقم 04-05، مرجع سابق، المعدلة لأحكام المادة 73 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

(2) - تنص المادة 76 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق، المعدلة بموجب المادة 07 من قانون رقم 04-05، مرجع سابق على ما يلي: «يُمنع الشروع في أشغال البناء بدون رخصة أو إنجازها دون إحترام المخططات البيانية التي سمحت بالحصول على رخصة البناء».

(3) - راجع المادة 78، مرجع نفسه.

أما في حالة البناء غير المطابق للرخصة فإنّ البتّ فيها يكون من طرف الجهة القضائية التي تنتظر في الدعوى العمومية، حيث يمكن لها أن تُصدر حكماً إما بالقيام بمطابقة البناء أو هدمه جزئياً أو كلياً في الأجل الذي تحدده، ويترتب عن عدم امتثال الشخص المخالف للتنفيذ التلقائي للأشغال المقررة على نفقته الخاصة بموجب قرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي، وفي حالة تقصير هذا الأخير في أداء مهامه يحلّ محلّه الوالي المختص إقليمياً.⁽¹⁾

في الحقيقة، لا شك أنّ الأسلوب الرّدي يُساهم بشكل فعّال في التصدي لكل أشكال التجاوزات التي تمس قواعد البناء والتعمير، طبعاً إذا لم تتقاعس الجهات المسؤولة عن أداء مهامها في مجال البحث والتقصّي عن مخالفات التعمير، غير أنّ العمل الوقائي يبقى أفضل وسيلة لحماية البيئة من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية المحتملة، وحسناً فعل المشرّع الجزائري بإدماجه لإشكالية المخاطر في وثائق التعمير المحلية.

ثانياً: تكييف وثائق التعمير المحلية مع مقتضيات الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية

ترجع أهمية إدماج مسألة الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في وثائق التعمير المحلية إلى الدور الأساسي الذي تلعبه هذه الوثائق في تحديد الأراضي القابلة للبناء بالنظر إلى الطبيعة الجغرافية والطبوغرافية للأراضي، والطبيعة القانونية التي تحكّم الوعاء العقاري،⁽²⁾ كما تسمح هذه الوثائق بتحديد الأنماط المسموحة لشغل واستعمال الأراضي، وتحديد طبيعة النشاطات الممنوعة أو الخاضعة لإجراءات خاصة.⁽³⁾

بالتالي، فإنّ وثائق التعمير المحلية من شأنها أن تُساعد على تخفيف آثار الكوارث الطبيعية (1) والتحكّم في المخاطر التكنولوجية (2) عن طريق منع أو تقييد حقوق البناء أو إقامة التجهيزات الأساسية والمرافق العمومية في المناطق المعرضة للأخطار، وعلى هذا الأساس يُعتبر إدماج الوقاية من المخاطر في وثائق التعمير المحلية من أبرز التعديلات والمزايا التي جاء بها قانون رقم 04-05 المعدّل والمتمّم لقانون التهيئة والتعمير.

(1) - أنظر المادة 76 مكرّر 05 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

(2) - تفاصيل أكثر راجع: مقداد الهادي، مرجع سابق، ص. ص. 89-94.

(3) - بوصفصاف خالد، الآليات القانونية للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى وتسيير الكوارث في الجزائر، أطروحة مقدّمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم القانونية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2019، ص. 128.

1- دور وثائق التعمير المحلية في الوقاية والتخفيف من آثار الأخطار الطبيعية

يُعدّ الخطر الطبيعي وضعاً بيئياً سابقاً لحدوث الكارثة، يُبدي علامات لإمكانية وقوعها، بحيث يُمكن لأي متخصص أن يُحددها، وعادة ما تُظهر الكارثة عند وقوع الحدث وسط تجمّعات بشرية وضعت نفسها في موقع التعرّض للخطر،⁽¹⁾ كالبناء مثلاً في مناطق مُهدّدة بخطر زلزالي شديد، وتتميّز بعض المخاطر الطبيعية بعدم إمكانية التنبؤ بزمان أو وقت حدوثها، لذا يجب الاعتماد بداية على المقاربة الوقائية التي تقوم على استشعار وتوقّع الخطر، ومواجهته باتّخاذ تدابير وقائية واحتياطية لمنع حدوثه أو التخفيف من آثاره نظراً لعدم إمكانية نفي الخطر نهائياً، إذ أنّ الخطر "صفر" أو "المنعدم" "risque zéro" ليس له وجود.

في هذا الإطار، يُحدّد المخطط التوجيهي للتعمير عن طريق دراسات خاصة بالزلازل والدراسات الجيوتقنية المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية لاسيما التصدّعات الزلزالية أو الإنزلاقات والإنهيارات الأرضية أو الفيضانات،⁽²⁾ كما يُبيّن مناطق النشاط الزلزالي التي يتمّ تصنيفها حسب درجة قابليتها للتعرّض لخطر الزلازل،⁽³⁾ وكذا الأخطار الكبرى المبيّنة في المخطط العام للوقاية والمخططات الخاصة للتدخل،⁽⁴⁾ ويتمّ تصنيف هذه المناطق ضمن القطاعات غير القابلة للتعمير التي يمكن فيها إمّا تقييد البناء بشروط أو إجراءات خاصة كضرورة احترام القواعد المضادة للزلازل، أو منع كلّ أشكال البناء أو التهيئات فيها منعاً باتاً بسبب تعرّضها الشديد لأخطار طبيعية.⁽⁵⁾

(1) أرياب محمد إبراهيم، محسوب محمد صبري، الأخطار والكوارث الطبيعية: الحدث والمواجهة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1998، ص. 37.

(2) تشمل الإنهيارات الأرضية تلك التي يستحيل توقّع حدوثها، وتلك التي يمكن توقّع حدوثها، هذه الأخيرة تحدث عادة في مناطق السفوح المنحدرة التي تعرّضت في مراحل سابقة إلى إنهيارات، بالتالي فهي بحاجة لتدخلات الإنسان للوقاية منها أو الحدّ من آثارها. أنظر: مرجع نفسه، ص. 54-55.

(3) قُسمت المناطق المعرضة للخطر الزلزالي في الجزائر إلى 05 مناطق هي: المنطقة 0: زلزالية مستهان بها، المنطقة I: زلزالية ضعيفة، المنطقة IIa و IIb: زلزالية متوسطة، المنطقة III: زلزالية مرتفعة. أنظر: وزارة السكن والعمران، وثيقة تقنية تنظيمية DTR BC 2 48، تتعلّق بالقواعد الجزائرية المضادة للزلازل ق.ج.ز. 99، نسخة 2003، (معدّلة).

(4) تشمل هذه المخططات المخطط العام للوقاية من الزلازل والأخطار الجيولوجية، المخطط العام للوقاية من الفيضانات والمخطط العام للوقاية من المخاطر المناخية، أمّا المخططات الخاصة للتدخل فهي تحدّد التدابير الخاصة للتدخل في حالة وقوع كارثة. لمزيد من التفاصيل راجع: المواد 21، 22، 24، 26، 27، 28، و 59 من قانون رقم 04-20، مرجع سابق.

(5) أنظر المادة 17 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق.

كذلك يجب إرفاق المخطط التوجيهي ومخطط شغل الأراضي بخرائط ومخططات تُحدّد مساحات المناطق المعرّضة للأخطار الطبيعية مصحوبة بالتقارير التقنية المتصلة بذلك، وبالأخطار الكبرى المبيّنة في المخطط العام والمخططات الخاصة للتدخل.⁽¹⁾

يذكر أنّ شهادة التعمير تلعب دوراً هاماً في تبيان حقوق البناء على الأراضي بالاستناد إلى أحكام وثائق التعمير المحليّة، بالنظر للأخطار الطبيعية المحتمل أن تؤثر على الموقع المعني، وتلك المُحدّدة على الخرائط، والتي يمكن أن تؤدي إلى تقييد أو منع إقامة المشاريع بصفة مطلقة على القطعة الأرضية، خاصة في حالة ظهور شروخ زلزالية نشطة على سطح الأرض، أو في حالة قابلية تعرّض الأرض لخطر الفيضان أو إنزلاقات التربة أو سقوط الحجارة.⁽²⁾

2- أحكام الوقاية من المخاطر التكنولوجية في إطار وثائق التعمير المحليّة

تنشأ الأخطار التكنولوجية عن الأنشطة البشرية أو الظروف التكنولوجية والصناعية، بما في ذلك الحوادث الخطيرة وانهيارات في البنية التحتية التي قد تفضي إلى خسائر في الأرواح أو الإضرار بالممتلكات أو تلحق أضراراً أخرى اقتصادية اجتماعية وبيئية، كما قد تكون الأخطار التكنولوجية كنتيجة مباشرة لآثار ظاهرة طبيعية خطيرة كما سبقت الإشارة.⁽³⁾

تُعتبر الأخطار الصناعية من أهمّ المخاطر التي من شأنها تهديد سلامة الإنسان وممتلكاته والمحيط الذي يعيش فيه، ويختلف نوعها تبعاً لطبيعة الأنشطة الصناعية، فقد تكون هذه الأنشطة عادية لكنها تولّد أشكالاً من التلوّث كالضوضاء، إنبعاث الرّوائح، التلوّث الهوائي والمائي، كما قد تتطوي الأنشطة الصناعية على مخاطر كبرى "risques majeurs" مُستمرّة تُؤدي إلى حدوث تلوّث هام وخطير يكون ناتج عن التشغيل العادي للمنشأة، وقد يكون الخطر فجائياً مرتبطاً بحالة استثنائية غير متوقّعة كحادثة "Tchernobyl" وحادثة مصنع "Bhopl" في الهند.⁽⁴⁾

(1) - أنظر المادة 3/17-هـ من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق، والمادة 2/18-ج من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق

(2) - أنظر المادة 04 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

(3) - أنظر المنتدى العالمي للحدّ من أخطار الكوارث، مرجع سابق، ص. 23.

(4) - **PRIEUR Michel**, Les risques industriels et naturels et la gestion urbaine, Actes des 2^{èmes} journées scientifiques, vers un droit de l'environnement urbain, *op. cit.*, p. 143.

تقتضي الوقاية من الأخطار التكنولوجية في مجال التنظيم العمراني ضرورة التحكم الصّارم في توطين الأنشطة الصناعية، ويكون ذلك إمّا بإبعاد وفصل الوحدات الصناعية عن المناطق السكنية⁽¹⁾ أو بتحديد مساحات الحماية حول المنشآت والمصانع في المناطق المعرّضة للأخطار الصناعية " **Les périmètres de protection** " والتي يُمنع فيها البناء،⁽²⁾ بحيث تتشكّل هذه المساحات "مناطق عزل" بين المناطق السكنية والصناعية " **Zones tampons** ".

يجب أن يُحدّد المخطط التوجيهي للتعمير مساحات المناطق والأراضي المعرّضة للأخطار التكنولوجية، كالمناطق التي تتواجد فيها المؤسسات والمنشآت الأساسية لاسيما المنشآت الكيماوية والبتروكيماوية، وخطوط نقل الطّاقة وقنوات نقل المحروقات والغاز، هذه المناطق يُمنع فيها ممارسة أنشطة التعمير أو تقيّد بشروط واجراءات خاصة.⁽³⁾

يُذكر أنّ ضبط حدود محيط الحماية حول المنشآت والهياكل الأساسية يتمّ عن طريق التنظيم بناءً على اقتراح الوزير المعني أو الوزراء المعنيين،⁽⁴⁾ بالتّالي يجب على البلدية أن تلتزم كلياً بمراعاة مساحات الحماية واحترام القواعد المتعلّقة بشغلها عند وضع وثائق التعمير المحليّة، والشيء ذاته بالنسبة للمناطق ذات الأخطار الكبرى التي تحدّد بموجب مرسوم تنفيذي.⁽⁵⁾

¹⁾ - **PRIEUR Michel**, « Les risques industriels et naturels et la gestion urbaine », Actes des 2^{èmes} journées scientifiques, vers un droit de l'environnement urbain, *op. cit.*, p.144.

- في هذا المقام تجدر الإشارة أنّ فصل المنشآت الصناعية الخطرة عن المناطق السكنية هي فكرة معروفة تمّ العمل بها في الجزائر منذ صدور التنظيم المتعلّق بالعمارات الخطرة وغير الصحية أو المزعجة الذي قسّم المنشآت والمؤسسات الصناعية إلى 03 أصناف تبعاً لدرجة خطورتها، يتمثّل الصنف الأول في المؤسسات الواجب إبعادها عن المساكن، أمّا الصنف الثاني فهي المؤسسات التي يكون إبعادها عن المساكن غير ضروري لكنّها تخضع إلى حدّ أدنى من الاجراءات الوقائية، والصنف الثالث الذي يضمّ المؤسسات التي تسبّب أضراراً خطيرة للجوار أو الصّحة العمومية والتي تخضع للتعليمات العامة المنصوص عليها في مجال الصحة. أنظر المادة 03 من مرسوم رقم 76-34، مرجع سابق.

⁽²⁾ - تمّ تعريف محيط الحماية بموجب نص المادة 02 من مرسوم رقم 84-105 مؤرّخ في 12 مايو 1984، يتعلّق بتأسيس محيط لحماية المنشآت والهياكل الأساسية، ج.ر عدد 20، صادر في 15 مايو 1984، كما يلي: « **يعني محيط الحماية نطاقاً تريبياً يحدّد المجال الترابي والجوي والبحري الذي ينظّم دخله كل شغل أو مرور وأي نشاطاً آخر عموماً** »، والواقع أنّ محيط الحماية يُؤسس لحماية المنشآت والهياكل الأساسية التي قد يتعرّض عملها أو أمنها بصفة مباشرة أو غير مباشرة لأخطار ومضايقات. أنظر المادة 01، مرجع نفسه.

⁽³⁾ - أنظر المادة 2/17-ز من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق.

⁽⁴⁾ - أنظر المادة 03 من مرسوم رقم 84-105، مرجع سابق.

⁽⁵⁾ - على سبيل المثال صدر مرسوم تنفيذي رقم 05-476 مؤرّخ في 20 ديسمبر 2005، يعلن حاسي الرمل منطقة ذات

علاوة على ذلك، يجب أن يبيّن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير الأخطار الكبرى المبيّنة في المخططات العامة للوقاية كالمخطط العام للوقاية من الأخطار الصناعية والطاقوية، وكذا المخططات الخاصة للتدخل التي يجري إعدادها في إطار استغلال المنشآت الصناعية.⁽¹⁾

في الأخير تجدر الإشارة، أنّ الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية في مجال التنظيم العمراني يرتبط بشكل صارم مع أحكام قانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة الذي يفرض قواعد وإرتفاقات خاصة بشغل الأراضي ومدى قابلية الأراضي للبناء بالنظر إلى احتمالية وقوع مخاطر طبيعية أو تكنولوجية، وهذا ما يعني أنّ سلطة البلدية مقيدة نوعاً ما في هذا المجال عند وضع وثائق التعمير المحليّة،⁽²⁾ بل إنّها مقيدة حتى في مجالات قانونية أخرى مثل حماية مواقع التراث الثقافي، حماية المساحات الخضراء، حماية المناطق الساحلية والحفاظ على المجالات المحمية وغيرها، غير أنّ هذا لا ينفى تمتع البلدية بقدر من الحرية في ضبط قواعد حماية البيئة في مضمون وثائق التعمير المحليّة كما سيأتي بيانه في الفصل الثاني من هذا الباب.

أخطار كبرى، ج.ر عدد 82، صادر في 21 ديسمبر 2005، وقد قضت المادة 04 منه على منع كل بناء أو إنجاز أو استثمار ذي طابع صناعي أو تجاري أو سياحي أو فلاحي، وكل عملية أخرى غير مرتبطة مباشرة بصناعة المحروقات، كما عزّفت المادة الثمانية من ذات المرسوم المنطقة ذات أخطار كبرى بأنّها: «كلّ منطقة معرضة لخطر كبير، تجرّ عنها عواقب مدمّمة وخطيرة بالنسبة للأشخاص والأماكن والبيئة».

⁽¹⁾ - أنظر المادة 2/17- ط من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق، والمواد 32، 33، 34 من قانون رقم 04-20، مرجع سابق.

⁽²⁾ - REDDAF Ahmed, « Les droits à construire », IDARA, Vol. 17, N° 34, 2007, p. 69.

الفصل الثاني

عن طبيعة القواعد الموضوعية المقررة لحماية البيئة في وثائق التعمير المحليّة

مما لا شكّ فيه أنّ إقرار المشرع الجزائري لضرورة إدماج البعد البيئي في وثائق التعمير المحليّة من شأنه أن يؤمّن ويضمن نوعاً من الحماية للبيئة وللإطار المعيشي للسكان من تأثيرات النشاط العمراني، هذا الإقرار ينطوي على جانب آخر من الأهمية والذي يكمن في إتاحة الفرصة للهيئات اللامركزية (البلدية على وجه التحديد) للمساهمة في حماية البيئة، خاصة في ظلّ استحواد الهيئات المركزية على أغلب الإختصاصات البيئية لاسيما في مجال التخطيط البيئي،⁽¹⁾ فالملاحظ أنّ أكثر الإختصاصات الممنوحة للجماعات المحليّة تدخل ضمن نشاط الضبط الإداري والتي يستأثر بها الوالي ورئيس البلدية بصفتهما ممثلين للدولة في أغلب الأحيان، بينما تمّ تهميش دور المجالس المحليّة التي تمثّل جوهر اللامركزية، إذ لم يسند لها إختصاصات فعلية في مجال التخطيط البيئي رغم ملاءمة الإطار المحليّ لمهمّة حماية البيئة.⁽²⁾

بالتالي، يبدو ظاهرياً أنّ وثائق التعمير المحليّة قد تشكّل أهمّ أداة في يدّ البلدية لتجسيد التدخل اللامركزي في مجال حماية البيئة، غير أنّ ذلك لا يتأتّى إلّا بضبط القواعد الحمائية على النحو الذي يلزم البلدية باحترام الضوابط البيئية عند إعداد هذه الوثائق، حيث يُلاحظ أنّ قصور أحكام قانون التعمير في ضبط الجانب الموضوعي لوثائق التعمير المحليّة يفتح الباب على مصرعيه أمام السلطة

⁽¹⁾ - تتمتع المجالس المحليّة بصلاحيات محدودة في مجال التخطيط البيئي، فغالباً ما تُهيمن الإختصاصات الإستشارية على دورها في إعداد المخططات البيئية، بإستثناء المخطط البلدي لتسيير النفايات، مخطط حماية المواقع الأثرية، والمخطط الدائم لحفظ وإستصلاح القطاعات المحفوظة، التي يتمّ إعدادها من طرف هذه المجالس. لمزيد من التفاصيل حول محدودية دور الجماعات المحليّة في مجال التخطيط البيئي. راجع: أسياخ سمير، مرجع سابق، ص. ص. 84-101.

⁽²⁾ - تثير الحماية القانونية للبيئة على المستوى المركزي والمحلي إشكالية أحيّة وملاءمة الإختصاص، فإذا كان دور الهيئات المركزية يتمثّل في وضع الإطار والمبادئ العامة لحماية البيئة من أجل إعداد سياسة متناسقة وذات أهداف موحّدة، فإنّ أهمية دور الهيئات المحليّة يظهر في تطبيق القواعد التشريعية والتنظيمية والتجسيد الفعلي لسياسة حماية البيئة كونها الأقرب لمعرفة المشاكل البيئية التي تعاني منها الوحدات الإقليمية، ضف إلى ذلك ملاءمة الإطار المحليّ لتجسيد الديمقراطية التشاركية. راجع: مرجع نفسه، ص. ص. 48-55.

التقديرية للبلدية لتحديد ما هو ماس بالبيئة وما هو ضروري لحمايتها، مما قد يُؤدّي إلى تهميش البعد البيئي ما لم تكن المحافظة على البيئة من صميم إنشغالات المنتخبين المحليين.⁽¹⁾

في الواقع، يطرح إدماج البعد البيئي في وثائق التعمير المحلية نوعاً من المفارقة؛ ذلك أنّ إعداد هذه الوثائق يُعتبر شأنًا محلياً، بينما تتطلب مسألة حماية البيئة قرارات لا يمكن بلورتها إلا على ضوء الإختيارات الوطنية أو الجهوية نظراً لخصوصية وتعقيد المشاكل البيئية بالرغم من ارتباط هذه الأخيرة بالمستوى المحلي، وبهدف تجاوز هذه المفارقة؛ فإنّ هذه الخيارات تفرض نفسها على وثائق التعمير المحلية،⁽²⁾ إذ يجب أن تُراعي هذه الأخيرة القواعد الحمائية المقررة في النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بشغل المجال، سواءً تعلّق الأمر بالمخططات البيئية القطاعية والمجالية التي تتموقع على مستويات عليا أو بإرتفاقات المنفعة العامة لشغل الأراضي.⁽³⁾

من هذا المنطلق، يمكن التمييز بين نوعين من قواعد حماية البيئة التي تستند إليها وثائق التعمير المحلية، يتمثل النوع الأول في القواعد المقررة بموجب قانون التعمير، وتضمّ القواعد الحمائية ذات الطابع التقديري التي تترك للبلدية جانباً من حرية التصرف في ضبط مضمون مخططات التعمير المحلية التي تُغطّي إقليمها، والقواعد الحمائية الملزمة التي يجب أن تتقيّد بها البلدية (المبحث الأول)، أمّا النوع الثاني فيتمثل في القواعد الحمائية المقررة بموجب النصوص القانونية القطاعية لشغل الأراضي التي تتسم بشكل عام بالطابع الإجمالي، وهذه النصوص في الحقيقة تُعزّز من الطابع الحمائي ومكانة البيئة في وثائق التعمير المحلية (المبحث الثاني).

⁽¹⁾ - المكنيسي عبد الإله، "وثائق التعمير والبيئة"، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، عدد 15، 1987، ص. 13.

⁽²⁾ - عبّر الأستاذ "A.PLANEL" عن هذه المفارقة بالقول:

« *L'environnement relève d'un paradoxe : il se situe immédiatement au niveau local et quotidien alors qu'il requiert des décisions qui ne peuvent être prises qu'au niveau national et régional au sein d'une politique globale* ». Voir :

LE CORNNEC Erwann, La prise en compte de l'environnement par les règles locales de l'urbanisme, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Panthéon Sorbonne Paris 1, 1997, p. 22.

⁽³⁾ - Voir: REDDAF Ahmed, « Planification urbaine et protection de l'environnement », *op. cit.*, p. 145.

المبحث الأول

القواعد الحمائية المقررة بموجب قانون التعمير: إطار قانوني غير كافي

يستدعي إدماج مبدأ حماية البيئة ضمن أهداف ومبادئ قانون التعمير ضرورة تعزيز الأحكام الموضوعية والإجرائية لهذا الأخير بما يتلاءم والتوجه الحمائي الجديد، وذلك بتبني قواعد قانونية جديدة تبرز البعد البيئي في مختلف الآليات العمرانية، لكن المُلَفِت للنظر أنّ أشكال الإستجابة لقضايا البيئة في قانون التهيئة والتعمير تظلّ جدّ محدودة،⁽¹⁾ خاصة فيما تعلق بالأحكام الموضوعية المؤطرة لوثائق التعمير المحلية؛ إذ تتسم فيها القواعد الحمائية بالطابع التقديري نظراً لعدم دقة الإطار القانوني المنظم لمضمون هذه الوثائق (المطلب الأول)، والإقتصار على بعض الجوانب المتعلقة بحماية الفضاء الساحلي والأراضي الفلاحية (المطلب الثاني).

المطلب الأول

تأثر البعد البيئي بغلبة الطابع التقديري المحلي لوثائق التعمير المحلية: قواعد الحماية الاختيارية

يظهر من خلال استقراء أحكام قانون التعمير ومراسيمه التطبيقية مدى محدودية القواعد الموضوعية في تكريس البعد البيئي في مجال التخطيط العمراني، فرغم إقرار المشرع الجزائري لضرورة إدماج الاعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية كمبدأ عام وبشكل صريح، إلا أنه لم يجتهد في سنّ الأحكام الموضوعية الكفيلة بتحقيق هذا الهدف مُكتفياً بضبط بعض المظاهر الحمائية، وعلى نحو غير دقيق.

يُمكن القول أنّ عدم دقة الإطار القانوني المنظم لمضمون هذه المخططات يفتح المجال أمام سلطة الإدارة المحلية في صياغة خياراتها البيئية (الفرع الأول)، وهو ما يظهر خاصة في القواعد القانونية المنظمة لتقنية التطبيق العمراني "le zonage" ولائحة التنظيم "le règlement" التي تُحدّد ضوابط استعمال الأراضي وحقوق البناء والإرتفاقات المفروضة على الملكيات العقارية تحقيقاً لأهداف قانون التعمير (الفرع الثاني).

⁽¹⁾ - لعروق محمد الهادي، مرجع سابق، ص. 03.

الفرع الأول

تكريس قانون التعمير للحماية الإختيارية للبيئة في وثائق التعمير المحلية

تجد الحماية الإختيارية للبيئة "**la protection facultative**" مصدرها في قانون التعمير من عدم دقة القواعد الموضوعية المنظمة لوثائق التعمير المحلية، حيث يغيب عنها التحديد القانوني لمضمون قواعد حماية البيئة، وهو ما يمكن استقراءه في الأحكام الواردة في قانون التعمير ومراسيمه التطبيقية (أولاً)، ورغم أنّ الإختصاص التقديري الذي تتمتع به البلدية باعتبارها المسؤول الأول عن إعداد مخططات التعمير المحلية يضمن بعض الإيجابيات في مجال حماية البيئة، إلاّ أنّه لا يخلو من سلبيات قد تُحدّد من فعالية الحماية (ثانياً).

أولاً: عدم دقة القواعد الموضوعية المنظمة لوثائق التعمير مصدر الحماية الإختيارية للبيئة

ترتبط الحماية الإختيارية للبيئة بمدى امتداد السلطة التقديرية للجماعات المحلية في مجال إدماج البعد البيئي في وثائق التعمير المحلية، وتحدّد السلطة التقديرية في هذا السياق من خلال تحليل القواعد البيئية المرتبطة بالمخطط التوجيهي للتعمير ومخطط شغل الأراضي.

في هذا المقام، يُمكن تسجيل ملاحظتين؛ تتمثل الأولى في تركيز كلّ من المشرّع الجزائري والمنظم على ضبط القواعد الشكلية التي تُحدّد المسار الإجرائي والشكلي لإعداد مخططات التعمير المحلية، في مقابل ذلك يُلاحظ قلة الأحكام الموضوعية، منها تلك المتعلقة بإدماج الاعتبارات البيئية في هذه المخططات،⁽¹⁾ وهو ما يُحتّم على البلدية أعمال سلطتها التقديرية في مجال ضبط الجانب البيئي لمخططات التعمير المحلية.⁽²⁾

(1) - يقصد بالقواعد الموضوعية أو المادية "**les règles substantielles ou matérielles**" مجموعة القواعد التي تحدّد محتوى ومضمون القرار المتّخذ في مجال ما، أمّا القواعد الشكلية "**les règles formelles**" فهي تمثل مجموعة القواعد التي تحدّد كيفية وشكل إتخاذ القرار والإجراءات المتّبعة في ذلك. أنظر:

ونّاس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007، ص. 27.

(2) - يُؤدّي تغليب القواعد الشكلية على القواعد الموضوعية إلى فتح المجال أمام السلطة التقديرية للإدارة لتحديد مضمون قراراتها، وهذا النّظام يتّسم بالمرونة، بينما يُؤدّي تحديد مضمون القرارات الإدارية أي القواعد الموضوعية إلى تقييد إختصاص الإدارة عند إتخاذ القرارات. راجع: مرجع نفسه، ص. 27.

تتمثل الملاحظة الثانية في عدم التحديد الدقيق أو غياب الدقة الذي تتسم به القواعد الموضوعية التي تحكم وثائق التعمير المحلية خاصة في مجال حماية البيئة، وهو ما يشكل مصدراً آخرًا لحرية الجماعات المحلية في مجال إدماج البعد البيئي في أدوات التخطيط العمراني، إذ أنّ السلطة التقديرية للإدارة قد تجد مصدرها في حالة وجود فراغ تشريعي؛ بمعنى عدم وجود تشريع خاص يُنظم تصرف الإدارة، أو أنّ ذلك التشريع يتسم بعدم التحديد الدقيق، أو أنّه غير مُلزم بحيث يترك للإدارة الحرية في الإقدام على التصرف أو عدم الإقدام عليه أو اختيارها لمضمون التصرف.⁽¹⁾

لقد تناول المشرع الجزائري مسألة حماية البيئة في قانون التهيئة والتعمير بموجب قواعد موضوعية خالية من الدقة، حيث تحمل في مضمونها دلالات عامة وشاملة، فعلى سبيل المثال تضمنت المادة الأولى مجموعة من الأهداف البيئية التي تتوخى مخططات التعمير المحلية والقواعد العامة للتهيئة والتعمير تحقيقها، والتي تتمثل في وقاية المحيط والأوساط الطبيعية وحماية المناظر والتراث الثقافي والتاريخي، وهنا يُلاحظ أنّ أغلب هذه المصطلحات ذات مدلول عام، فمثلاً كلمة "المحيط" التي تُشير إلى البيئة تشمل كلّ ما يحيط بالإنسان، كما ينطوي مصطلح "الأوساط الطبيعية" على مفهوم واسع وفضفاض من حيث تعدد الأوساط الطبيعية فضلاً عن تنوع مكوناتها وعناصر كلّ وسط.

إضافة إلى ذلك، لم يُفصّل المشرع الجزائري هذه الأهداف في باقي أحكام قانون التهيئة والتعمير، حيث نصت المادة 11 منه أنّ مخططات التعمير المحلية تُحدّد الشروط التي تسمح بترشيد استعمال المساحات، وقاية النشطات الفلاحية، حماية المساحات الحساسة والمواقع والمناظر، هذه الأهداف تتسم بالعمومية في مجملها،⁽²⁾ وتُكرّس الطابع التقديري المحلي للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي.

(1) - تتمتع الإدارة في حالة الفراغ التشريعي بسلطة تقديرية بالإغفال "pouvoir discrétionnaire par omission"، أمّا في حالة عدم التحديد الدقيق أو عدم إلزامية التصرف فإنّها تتمتع بسلطة تقديرية بالإنبابة "pouvoir discrétionnaire par commission" أنظر: بنجلون عصام، "السلطة التقديرية للإدارة بين قواعد التشريع واجتهاد القضاء الإداري"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 82/81، يوليو-أكتوبر، 2008، ص. 42.

(2) - اكتفى المشرع الجزائري بضبط بعض القواعد الحمائية المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية وحماية الساحل بإعتباره من المجالات الحساسة، والذي خصّص له عدداً قليلاً جداً من المواد، هذه القواعد سيّمت تناولها في المطلب الثاني من هذا المبحث.

اعتمد المنظم من جهته على أسلوب الإيجاز في القواعد الموضوعية لحماية البيئة، وهو ما يظهر جلياً من خلال استقراء أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-177 الذي يُحدّد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمرسوم التنفيذي رقم 91-178 المتعلّق بإجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي، حيث يُلاحظ ضَعْف الإهتمام بالبعد البيئي خاصة قبل التعديل الذي طال هذه النصوص سنة 2005، الذي أدخل بعض الأحكام العامة المتعلقة بحماية السّاحل والوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية والتي لم ترق بدورها إلى درجة التحديد المطلوب.

من جانب آخر، يُؤخذ على المشرّع الجزائري عدم استثماره لتقنية التطبيق رغم أهميتها في مجال حماية البيئة، حيث يُلاحظ قلة الأحكام المنظمة لهذه التقنية في قانون التعمير من جهة، وعدم ظهور البعد البيئي فيها من جهة ثانية، في حين يُلاحظ غياب كَليّ لأحكام تخص عملية التطبيق في المراسيم التطبيقية المتعلقة بمخططات التعمير المحلية بسبب غياب حكم قانوني يُحيل هذه المسألة على التنظيم في قانون التعمير، لكن في الحقيقة كان من الممكن للمنظم أن يتناول هذه التقنية بشكلٍ مفصّل في المرسوم التنفيذي رقم 91-177 السّالف الذكر باعتبارها جزءاً هاماً من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

من هنا، يُمكن القول أنّ عمومية القواعد الموضوعية الواردة في قانون التعمير ومراسيمه التطبيقية، واقتصارها على بعض الجوانب البيئية، هو ما يمنح للبلدية الحريّة في وضع الخيارات المُساعدة أو التي تراها ملائمة لحماية البيئة عند صياغتها لمضمون وثائق التعمير المحلية، خلافاً لبعض التشريعات المقارنة التي اعتمدت الدقّة والإسهاب، أي التوسّع في الأحكام المتعلقة بإدماج البعد البيئي في مخططات التعمير كما هو الحال في قانون التعمير الفرنسي.

تتوّعت الأحكام الموضوعية التي تناولت إدماج الاعتبارات البيئية في وثائق التعمير في قانون التعمير الفرنسي،⁽¹⁾ وعلى سبيل المثال ألزم المشرّع الفرنسي الجماعات الإقليمية بضرورة احترام الأهداف الواردة في نص المادة L.101-2 سواءً عند إعداد مخطط التناسق الحضري والمخططات

(1) - اعتبرت إحدى الباحثات ورائق التعمير المحلية بمثابة "قانون محلي للبيئة" معبرة عن ذلك بالقول:

« Les documents d'urbanisme représentent ce que l'on pourrait appeler le droit local de l'environnement car ils sont le produit d'une concertation sur les aspects de l'environnement à protéger avec des outils juridiques à la disposition des conseils municipaux ». Voir :

GUEYE Oumou Kalsoum, La gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales, Thèse en vue de l'obtention du grade de docteur en droit, Université du Lorraine, 2015, p. 61.

المحلية للتعمير،⁽¹⁾ أو عند وضع الخرائط البلدية، وتتمثل بعض هذه الأهداف في الاستعمال الاقتصادي للمجالات الطبيعية، حماية الأراضي الموجهة للأنشطة الفلاحية والغابية، حماية المواقع والمناظر الطبيعية، الحفاظ على التراث الثقافي، حماية الأمن والصحة العمومية، الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية وكل أشكال التلوث والمضار، الحفاظ على نوعية الهواء والمياه والأرض وباطن الأرض، والحفاظ على التنوع البيولوجي والأنظمة البيئية، إضافة إلى مكافحة التغيرات المناخية والتخفيف من انبعاثات الغازات الدفيئة...إلخ.

تضمّن أيضاً قانون التعمير الفرنسي أحكاماً مفصلة تناولت شروط حماية المجالات الطبيعية الحساسة كالساحل والمناطق الجبلية، وشروط حماية المساحات المشجرة **"les espaces boisés"** والمناطق الفلاحية والطبيعية في مختلف وثائق التعمير،⁽²⁾ وما يمكن ملاحظته هو تكريس المشرع الفرنسي للعديد من الأحكام الحمائية ذات الطابع الاختياري وذلك بموجب قواعد موضوعية تحمل صيغة الجواز.⁽³⁾

في الواقع، لا يمكن حصر المظاهر البيئية الواردة في قانون التعمير الفرنسي نظراً لاعتبار البيئة من المكونات الأساسية والعناصر البارزة في التنظيم العمراني بفرنسا، حيث بات التفاعل والتداخل واضحاً بين قانون البيئة وقانون التعمير حتى بلغ حدّ الإعتراف بوجود **"سياسة بيئية حضرية"**⁽⁴⁾ تجمع بين **"قانون التعمير الإيكولوجي وقانون البيئة العمراني"**.⁽⁵⁾

¹⁾- Art. L.151-1 du C. Urb Français, *op. cit.*, dispose : « **Le plan local d'urbanisme respecte les principes énoncés aux articles L.101-1 à L.101-3** ». Voir aussi:

Art. L.141-1et L.161-3 qui dispose : « **La carte communales respecte les principes énoncés aux articles L.101-1 et L.101-2** ».

²⁾- Voir les dispositions relatives aux espaces protégés, chapitre III, titre 1^{er} du C. Urb Français, *op. cit.*

³⁾- يُمكن الإشارة على سبيل المثال إلى نص المادة L.113-1 من قانون التعمير الفرنسي والتي تنص على ما يلي: « **Les plans locaux d'urbanisme peuvent classer comme espace boisés, les bois, forêts, parcs à conserver, à protéger ou à créer, qu'ils relèvent ou non du régime forestière, enclos ou non, attendant ou non à des habitations.**

Ce classement peut s'appliquer également à des arbres isolés, des haies ou réseaux des haies ou des plantations d'alignements ».

⁴⁾- عباس راضية، مرجع سابق، ص. 28.

⁵⁾- هذه الحقيقة عبّرت عنها الأستاذة **"J. MORAND-DEVILLER"** بالقول:

« **L'environnement s'urbanise...l'urbanisme s'environnementalise** ». Voir :

GAUDRON Virginie, « L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme français », *RFDA*, N° 04, 2008, p. 659.

يُمكن القول في الأخير، أنه رغم أهمية تكريس الطابع التقديري في تصوّر وإعداد القواعد الحمائية للبيئة ضمن وثائق التعمير المحلية من الناحية النظرية، إلا أنّ الإفراط فيه كما هو الحال في قانون التعمير الجزائري لا يخلو من مساوئ قد تصل إلى حدّ تجاهل الإنشغال البيئي في الأساس أو عدم أخذه على محمل الجدّ من طرف المنتخبين المحليين في حالة عدم إكترائهم بقضايا البيئة أو ضعف الثقافة والوعي البيئي لديهم.

ثانياً: السلطة التقديرية في إدماج البيئة في وثائق التعمير المحلية بين المحاسن والمساوئ

لا يختلف إثنان حول أهميّة السلطة التقديرية في مجال العمل الإداري سواءً من الناحية القانونية أو العملية، حيث يُنظر إليها من الناحية القانونية كضرورة لازمة لتكملة وتنظيم الفراغ الموجود في دائرة النظام القانوني، إذ يستحيل على المشرّع أو المنظم وضع قواعد تتلاءم مع التطوّر المستمر والمتغيّر للحياة الاجتماعية⁽¹⁾ خاصة مع ظهور مجالات فنيّة وتقنيّة جدّ مُعقّدة يتعدّر على المشرّع تقنيها وإحاطتها بترسانة قانونية دقيقة كما هو الحال بالنسبة لمجالي التعمير والبيئة،⁽²⁾ وإلى جانب هذا تسمح السلطة التقديرية من الناحية العملية للإدارة بمواءمة تصرفاتها مع التغيرات الاجتماعية، حيث يتطلّب الصّالح العام وتحقيق السّير الحسن للمرافق العامة منح الإدارة قدرًا من الحرّية في اتّخاذ القرارات على النّحو الذي تراه مناسباً.⁽³⁾

بناءً على هذا، يمكن القول أنّ الأسلوب القائم على منح الإدارة المحلية قسطاً من الحرّية في ممارسة صلاحياتها البيئية يُعتبر من الناحية النظرية أمراً إيجابياً، لأنّه يستند إلى القدرة على الإجتهد ويشجّع على التأقلم الإداري لمواجهة المشاكل البيئية المستجدة، وهذا ما يتيح لكل بلدية فرصة التعامل بمرونة مع القضايا البيئية المطروحة في مجالها الإقليمي عند إعدادها لمخططات التعمير، غير أنّ هذا الأسلوب يتلاءم أكثر مع الأنظمة التي تتمتع فيها الإدارة المحلية بالإمكانيات البشرية والوسائل المادية الملائمة والكافية،⁽⁴⁾ وهو الأمر الذي ينقص الجماعات المحلية في الجزائر.

(1) - الظاهر خالد خليل، القضاء الإداري: دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014، ص. 56.

(2) - أنظر: بنجلون عصام، مرجع سابق، ص. 40.

(3) - الظاهر خالد خليل، مرجع سابق، ص. 56-57.

(4) - ونّاس يحيى، مرجع سابق، ص. 28.

بالتالي يمكن القول؛ أنّ السلطة التقديرية للإدارة لا تضمن دائماً تحقيق الملاءمة مع المستجدّات والتطوّرات الحاصلة في مجال معيّن، كما أنّ حرّية البلديات في طرح الإنشغال البيئي ضمن وثائق التعمير المحليّة من شأنه أن يساهم في خلق تفاوت واختلالات في مُستويات الإهتمام البيئي بين الجماعات المحليّة، كما تُعتبر كمؤشّر لاحتمال التهاون في إدراج البيئة ضمن هذه الوثائق،⁽¹⁾ خاصة في ظلّ ضعف الوعي البيئي لدى منتخبي المجالس المحليّة.⁽²⁾

من جانب آخر، يستوجب الاعتراف للإدارة بسلطة تقديرية في أعمالها "بشكلٍ عام" بحث مسألة في غاية الأهمية، وهي مدى خضوع السلطة التقديرية لرقابة القضاء، خاصة وأنّ ممارسة هذه السلّطة يفتح المجال أمام إحتمالية الغلط في التقدير في حالات، أو التعسّف في استعمال السلّطة في حالاتٍ أخرى،⁽³⁾ سواءً كان ذلك بالإنحراف عن المصلحة العامة أو الخروج عن قاعدة تخصيص الأهداف، وهي الحالات التي تدخل ضمن عيوب القرار الإداري.

لا جدال في خضوع الإدارة عند ممارستها للإختصاص المقيّد لرقابة القضاء، لكن يُثور تساؤل حول مدى خضوعها للرقابة عند ممارستها السلطة التقديرية؟ فالأصل أنّ القاضي مكلف برقابة المشروعية وليس له أن يبسط رقابته على ملاءمة القرار الإداري، وإلّا جعل من نفسه رئيساً على الإدارة وهو ما يتنافى مع مبدأ الفصل بين السلطات.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ - دعموش فاطمة الزّهران، سياسة التخطيط البيئي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، ص. 116.

⁽²⁾ - ألزم المشرّع الجزائري المنتخبين المحليين بمتابعة دورات التكوين للنهوض بمستواهم في مجال تسيير الشؤون البلدية المختلفة، وذلك بموجب نص المادة 39 من قانون رقم 11-10 مؤرّخ في 22 يونيو 2011، يتعلّق بالبلدية، ج.ر. عدد 37، صادر في 03 يوليو 2011، التي تنصّ على ما يلي: «يُلزم المنتخب البلدي بمتابعة دوات التكوين وتحسين المستوى المرتبطة بالتسيير البلدي المنظّمة لصالحه» .

⁽³⁾ - تعتبر السلطة التقديرية المجال الأصيل لعيب الإنحراف في استعمال السلّطة، حيث أشار جانب من الفقه أنّ هذا العيب لا يظهر في الإختصاص المقيّد على أساس أنّ العمل الإداري الصّادر بناءً على الإختصاص المقيّد للإدارة، لا يمكن أن يكون غير مشروع من جانب عنصر الغاية، لأنّ الإدارة ملزمة بإصدار القرار على نحو معيّن، فلا يهّم لأي باعث أصدرته، وفي هذه الحالة لا يُثار عيب الإنحراف لأنّه يفترض إفتراضاً لا يقبل إثبات العكس. أنظر: لطفواوي محمد عبد الباسط، دراسة تحليلية لمضمون السلطة التقديرية للإدارة ومدى خضوعها للرقابة القضائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016، ص. 101.

⁽⁴⁾ - حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003، ص. 107.

من هنا، يأتي التساؤل حول مدى إمكانية إخضاع الجانب التقديري لوثائق التعمير المحلية لرقابة القاضي الإداري؟ وهنا يُذكر أنّ الاجتهادات القضائية بفرنسا قد خلّصت إلى أحقية القاضي في ممارسة الرقابة بوجه عام على القرارات المتخذة استناداً إلى تقدير الإدارة، على أن تكون هذه الرقابة في حدّها الأدنى،⁽¹⁾ حيث تكون سلطات القاضي مقيدة في حدود الرقابة على التّجاوزات التي ترتكبها الإدارة نتيجة الخطأ في التكييف القانوني للوقائع، بالبحث عن مدى وجود "خطأ بيّن وواضح في التقدير" **"erreur manifeste d'appréciation"** الذي يمكن تكييفه في الغالب **"بالخطأ الجسيم"** **"erreur grossière"**⁽²⁾، كما يمكن للقاضي بسط رقابته على غاية القرار من أجل التصديّ لإنحراف الإدارة في استعمال سلطتها التقديرية.

إنّ عيب الإنحراف في استعمال السّلطة الناتج عن الطّابع التقديري الذي يميّز وثائق التعمير المحليّة قد يتّخذ عدّة مظاهر، خاصة في مجال استعمال تقنية التطبيق القائمة على تصنيف الأراضي ضمن قطاعات التعمير، حيث يُمكن تسخير المخطط التوجيهي للتعمير مثلاً لخدمة مصالح أخرى غير المصلحة العامة العمرانية، كأن تقوم الجهة المُختصة بإعداد هذه الأداة بتصنيف قطعة أرضية في القطاع المُبرمج للتعمير عوضاً من إدراجها في قطاع التعمير المستقبلي بهدف تحقيق مصلحة شخصية لأحد أعضاء المداولة التي صادقت على المخطط، أو لتحقيق مصلحة الغير محاباة له دون مراعاة المقتضيات التي يفرضها مبدأ التسيير الاقتصادي للأراضي.

في نفس السّياق، قد يتمّ تعديل مخطط التعمير من أجل الحصول على حقّ البناء بعدما كان ممنوعاً، أو لتسوية بناية غير مشروعة موجودة في منطقة يُحظر فيها البناء وأصبحت بفعل المخطط الجديد مسموح بالبناء عليها،⁽³⁾ أو قد يتمّ تعديل المخطط بهدف تسوية وضعية منشأة مصنّفة تعمل بموجب ترخيص غير قانوني،⁽⁴⁾ تحقيقاً لمصالح شخصية أو مصالح الغير، وهو ما يُعتبر تعسفاً وانحرافاً في استعمال السلطة.

⁽¹⁾ - حمد عمر حمد، مرجع سابق، ص. 170.

⁽²⁾ - DROBENKO Bernard, Droit de l'urbanisme, 3^{ème} édition, Gualino éditeur, Paris, 2006, p. 298.

⁽³⁾ - بزغيش بويكر، منازل العمران، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017، ص. ص. 54-55.

⁽⁴⁾ - AUBY Jean-Bernard, PERINET-MARQUET Hugues, *op. cit.*, p. 141.

يظهر كذلك عيب الإنحراف في استعمال السلّطة أثناء الرّغبة في الإنتقام من الغير من خلال حرمانه مثلاً في حق البناء،⁽¹⁾ كأن يتمّ تصنيف قطعة الأرض التي يحوزها ضمن قطاع غير قابل للبناء والإدعاء بوقوعها في منطقة معرّضة لأخطار طبيعية، ومن المعلوم أنّ الإرتقاقات التي يتمّ إنشائها بموجب وثائق التعمير المحليّة لا يجب إقرارها إلاّ لغرض الإستجابة لمصلحة عامة ومشروعة، كما يجب أن تستند إلى الإنشغالات المطروحة في مجال التعمير.⁽²⁾

قد ترتكب الإدارة المحليّة خطأ في التقدير عند ضبطها لمضمون وثائق التعمير المحليّة، وقد يكون هذا الخطأ بيّن وظاهر، وهو عيب يشوب تكييف الإدارة وتقديرها للوقائع المتخذة كسبب للقرار الإداري،⁽³⁾ بحيث يبدو بيّناً وجسيماً على نحو يتعارض مع المنطق والواقع، ويتمّ استخلاص هذا العيب أثناء رقابة القاضي الإداري لعنصر السبب في القرار محلّ الطعن.⁽⁴⁾

يُراقب القاضي إكمانية وجود خطأ في التقدير عند تفحصه لمضمون مخططات التعمير المحليّة خاصة في مجال تخصيص وتصنيف الأراضي إلى قطاعات، وتحديد طبيعة المناطق المشمولة بالمخطط، وعلى سبيل المثال تتجلى مظاهر هذا الخطأ كما ذهب إلىه بعض من تطبيقات القضاء الإداري الفرنسي؛ في إدراج قطعة أرضية داخل قطاع معيّن والسماح بتشديد منشآت لممارسة الأنشطة السياحية في منطقة معرّضة لأخطارٍ طبيعية عالية بما فيها سقوط الحجارة،⁽⁵⁾ أو السماح بإنشاء منطقة صناعية بالقرب أو داخل محيط موقع مصنّف في حين أنّ البلدية المعنية تتوقّر أصلاً على منطقة نشاطات.⁽⁶⁾

(1) - بزغيش بوبكر، منازعات العمران، مرجع سابق، ص. 55.

(2) - CARPENTIER Elise, SOLER-COUTEAUX Pierre, *op. cit.*, p. 286.

(3) - تشمل رقابة السبب في القرار الإداري؛ رقابة الوجود المادي أو القانوني للوقائع ورقابة الخطأ في التكييف القانوني للوقائع "l'exactitude matérielle et qualification juridique"، وتنقسم رقابة الخطأ في التكييف القانوني للوقائع إلى رقابة الخطأ الواضح في إسناد الواقعة المادية أو القانونية للنصوص القانونية، ورقابة الخطأ في تقدير هذه الوقائع. راجع: بوغيش بوبكر، منازعات العمران، مرجع سابق، ص. 50-51.

(4) - تجدر الإشارة أنّ خضوع مخططات التعمير إلى دراسات ميدانية وإجراءات معمّقة تشمل التحقيق العمومي واستشارة مختلف الهيئات من شأنه أن يقلّل خطر وجود عيب إنعدام الوجود المادي أو القانوني للوقائع، وبالتالي نادراً ما يُثار هذا العيب عند رقابة عنصر السبب في هذه المخططات. أنظر: مرجع نفسه، ص. 52.

(5) - مرجع نفسه، ص. 54.

(6) - AUBY Jean-Bernard, PERINET-MARQUET Hugues, *op. cit.*, p. 143.

بناءً على ما تمّ ذكره، يمكن القول أنّ إتّساع مجال السلطة التقديرية في الإختصاصات البيئية قد يُوّدي إلى نتائج عكسية، وعلى الرّغم من امتداد الرّقابة القضائية إلى القرارات المتّخذة استناداً للسلطة التقديرية للإدارة "طبعاً في حدود الضوابط المذكورة أنفاً"، إلاّ أنّ عدم تفعيل هذه الرّقابة من الناحية الواقعية يُوّدي إلى تعطيل هذه الضّمانة كما هو الحال في الجزائر، ففي مجال التعمير يُلاحظ غياب الممارسة القضائية في الرّقابة على وثائق التعمير المحليّة،⁽¹⁾ خلافاً للقضاء الفرنسي الذي يُعتبر غنياً بنماذج عديدة ومتنوّعة.

يمكن القول أنّ غياب الممارسة القضائية في مجال الرّقابة على وثائق التعمير المحليّة في الجزائر؛ يُعمّق مساوئ السلطة التقديرية التي تتمتع بها البلديات في مجال تصوّر قواعد حماية البيئة في هذه الوثائق؛ إذ تجد البلديات نفسها قادرة على التصرف حسب أهوائها، حيث يُمكن لها إساءة استعمال سلطتها التقديرية بالإنحراف عن المصلحة العامة العمرانية أو البيئية، أو بالتعدّي على حقوق وحرّيات الأفراد، كالحق في البناء والحق في بيئة سليمة وكذا حرّية الصناعة والتجارة، وتجدر الإشارة أنّ خضوع وثائق التعمير المحليّة لرقابة الوصاية الإدارية لا يعني بأي حال من الأحوال التصدي لكافة أشكال الإنحراف الممكنة؛ إذ يمكن أن تكون الجهة الوصية متواطئة مع الإدارة المحليّة في بعض الحالات.

أخيراً وبعد تبيان مصدر الحماية الإختيارية للبيئة في وثائق التعمير المحليّة والذي يتمثّل في عدم كفاية ودقة القواعد الموضوعية الحمائية، يجب الانتقال إلى دراسة مجالات إعمال السلطة التقديرية في حماية البيئة ونطاقها عند وضع خطط التعمير المحليّة.

⁽¹⁾ - تجدر الإشارة أنّ الرّقابة القضائية على قرارات التعمير الفردية تعرف عدّة تطبيقات في النّظام الجزائري، بخلاف القرارات التنظيمية التي تشمل مخططات التعمير المحليّة، حيث بقيت هذه الأخيرة في منأى عن الرّقابة القضائية سواء بالنسبة لرقابة المشروعية أو امتداداتها إلى السلطة التقديرية للإدارة، ويمكن إرجاع ذلك إلى حادثة هذه الوثائق في الجزائر، وغياب الوعي لدى المواطن بأهمية اللّجوء إلى القضاء للرّقابة على مدى مشروعيتها، بل إنّ المواطن قد لا يعلم أصلاً بوجود هذه المخططات ممّا يجعل الطعن فيها منعماً. أنظر:

- بودريوة عبد الكريم، "إختصاص القاضي الإداري في منازعات التعمير: دراسة خاصة لدعوى الإلغاء لمواجهة أدوات التعمير المحليّة إستناداً إلى الإعتبارات البيئية"، أعمال الملتقى الوطني الأوّل حول تأثير نظام الرّخص العمرانية على البيئة، يومي 15 و 16 ماي 2013، مجلة القانون العقاري والبيئة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد ابن باديس، مستغانم، عدد 01، 2013، ص. ص. 82-83.

الفرع الثاني

نطاق الحماية الإختيارية للبيئة في وثائق التعمير المحلية

تعتبر وثائق التعمير المحلية من حيث المبدأ؛ إطاراً قانونياً ملائماً للتكفل بالإنشغالات البيئية المطروحة في مجال التعمير، غير أنّ عدم خوض المشرع الجزائري في تفاصيل كيفية إدماج البيئة ضمن هذه الوثائق يُكرّس الطابع الإختياري لحماية البيئة، وهو ما يظهر جلياً في مجال أعمال تقنية التطبيق التي تشكّل ركيزة أساسية في مجال التخطيط العمراني (أولاً)، ولائحة التنظيم التي تأتي على شكل نظام مكتوب يُحدّد قواعد استعمال الأراضي (ثانياً).

أولاً: الحماية الإختيارية للبيئة بموجب تقنية التطبيق

تأخذ وثائق التعمير المحلية على عاتقها الاستجابة للإنشغالات البيئية من خلال الإعتماد على تقنية التطبيق القائمة على فكرة تقسيم الإقليم محلّ التخطيط إلى مناطق وقطاعات وفقاً لاستعمالها الأساسي أو التخصيص الغالب المقرّر لها (1)، ويخضع تحديد الأراضي التي تدخل ضمن هذه القطاعات إلى السّلطة التقديرية للبلدية التي يجب أن تُراعي مجموعة من المعطيات التي تتعلّق بخصوصياتها المحلية (2)، ورغم الأهمية العملية لهذه التقنية إلا أنّ دورها يعرف نوعاً من المحدودية في مجال حماية البيئة (3).

1- أهمية تقنية التطبيق في مجال حماية البيئة

يرتكز التخطيط العمراني على مبدأ التطبيق الذي يبني بشكل أساسي على فكرة تقسيم الإقليم محلّ التخطيط إلى عدّة مناطق أو قطاعات بالاستناد إلى وظيفة أو وجهة كل منها، ومن ثمّ يتمّ تخصيص هذه المناطق للأغراض التي يجب أن تُستعمل له بحسب وظيفتها الرئيسية وطبيعة الأنشطة التي يُمكن القيام بها أو ممارستها فيها،⁽¹⁾ كأن يتمّ تقسيم المجال المعني إلى مناطق قابلة للتعمير وأخرى غير قابلة للتعمير، ثمّ يتمّ تخصيص المناطق القابلة للتعمير لأغراض متخصصة كالصناعة والسكن والتجارة والسياحة وغيرها.

¹⁾ - « Le zonage est le procédé qui consiste à reconnaître à des zones déterminées des vocations particulières pour ensuite y attribuer des affectations selon l'usage principal qui peut en être fait et la nature des activités qui peuvent y être exercées ». Voir : LE CORNEC Erwann, *op. cit.*, p. 33.

كرّس المشرّع الجزائري مبدأ التطبيق في قانون التهيئة والتعمير بشكلٍ صريح، حيث أشار إلى ضرورة تقسيم المنطقة التي يُغطّيها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلى (04) أربعة قطاعات أساسية؛ مُعمّرة، مُبرمجة للتعمير، قطاعات التعمير المستقبلية وغير قابلة للتعمير،⁽¹⁾ ويمكن تقسيم هذه القطاعات إلى مناطق فرعية غير أنّه لا يمكن بأي حال من الأحوال استحداث قطاعات جديدة وإلاّ أُعتبر المخطط مخالفاً للقانون مهما كانت الغاية المرجوة من ذلك.⁽²⁾

من خلال هذا، يتّضح أنّ تقنية التطبيق في القانون الجزائري لا تتبني على أسس بيئية واضحة كما هو الحال في قانون التعمير الفرنسي، حيث يُخصّص المخطط المحليّ للتعمير (PLU) مناطق طبيعية "Zones naturelles" التي يُرمز لها بالحرف اللاتيني (ZN) ومناطق أخرى فلاحية (ZA) "Zones agricoles"، وذلك إلى جانب المناطق المعمرّة (ZU) "Zones urbaines" والمناطق المبرمجة للتعمير (ZAU) "Zones à urbaniser" أمّا المشرّع الجزائري فقد اكتفى بإعمال معيار النشاط المعماري القائم على فكرة "مدى قابلية الأراضي للتعمير".⁽³⁾

إنّ عدم بروز البعد البيئي في التطبيق الذي اعتمده المشرّع الجزائري لا ينفى وجود حماية خاصة للبيئة، حيث تساهم القطاعات غير القابلة للتعمير (SNU) في حماية الأوساط الطبيعية، بينما تلعب قطاعات التعمير⁽⁴⁾ دوراً في حماية البيئة العمرانية والعمل على ضمان التسيير الاقتصادي للمجال،⁽⁵⁾ وعليه يمكن القول أنّ أشكال الحماية البيئية التي تضمنها تقنية التطبيق في الجزائر تعتمد بشكلٍ أساسي على تنظيم حقوق البناء سواء بتقييد أو تأجيل أو منع البناء.⁽⁶⁾

(1) - عُرّف "القطاع" حسب نص المادة 19 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق، كالاتي: «القطاع هو جزء ممتد من تراب البلدية يتوقّع تخصيص أراضيه لاستعمالات عامة وأجال محدّدة للتعمير...»، أمّا المنطقة "la zone" فهي تشكّل جزء ممتد من الأرض له خصائص معيّنة، بالتالي فهي تنطوي على خاصيتين أساسيتين هما الإمتداد المجالي والطابع الخاص لهذه المنطقة. أنظر:

- CADIOU Pierre-Yves, Le droit de l'urbanisme et les zonages écologiques : contribution à l'étude de l'intégration de la protection des espaces naturels, Thèse pour le doctorat mention droit public, Université de Bretagne Occidentale, 2008, p. 45.

²⁾- LE CORNEC Erwann, *op. cit.*, p.34.

³⁾- أسياخ سمير، مرجع سابق، ص. 86.

⁴⁾- تشمل قطاعات التعمير "les secteurs d'urbanisation" كلّ من القطاعات المعمرّة (ZU)، القطاعات المبرمجة للتعمير (ZAU) وقطاعات التعمير المستقبلية (ZFU). أنظر المادة 19 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

⁵⁾- REDDAF Ahmed, « Planification urbaine et protection de l'environnement », *op. cit.*, p. 145.

⁶⁾- أسياخ سمير، مرجع سابق، ص. 86.

أ- مساهمة قطاعات التعمير في حماية البيئة

قد يبدو من الوهلة الأولى أنّ قطاعات التعمير لا تشكل أي مساهمة في مجال حماية البيئة فهي موجهة أصلاً للبناء والنشاط العمراني، وبالتالي المزيد من استهلاك المجال ومقوماته الطبيعية، غير أنّ دورها الحقيقي يكمن في ضمان تناسق النسيج العمراني من خلال تنظيم الشكل الحضري وحماية المظهر الجمالي للإطار المبني من جهة، وضمان التسيير الاقتصادي للأراضي وللجال من جهة ثانية.

أ-1- ضمان تناسق النسيج العمراني وانسجام البيئة العمرانية

تقترن البيئة العمرانية بالقطاعات المعمّرة، حيث تضمّ هذه القطاعات الأراضي المبنية التي يشغلها تجمّع بنايات والمساحات الفاصلة بينها حتّى وإن كانت غير مجهزة بجميع التهيئات، يُضاف إليها الأراضي غير المبنية مثل الحدائق، المساحات الخضراء، الفضاءات الحرّة والغابات الحضرية الموجهة لخدمة البنايات الموجودة، كما تضمّ القطاعات المعمّرة الأحياء القديمة التي يجب تجديدها وإصلاحها أو إعادة تأهيلها أو حمايتها.⁽¹⁾

من هنا، يتّضح أنّ القطاعات المعمّرة تنصبّ أساساً على النسيج العمراني للمدينة، أمّا التدخّلات التي تتمّ على مستوى هذه القطاعات فهي متعدّدة ومتنوّعة أبرزها تجديد وإصلاح المناطق والأحياء القديمة وفق آلية التجديد والتحسين الحضري،⁽²⁾ ترميم البنايات التاريخية، تهئية المساحات الخضراء وحمايتها، التدخّل على مستوى الأحياء الفوضوية بإحصاء البنايات غير القانونية وتسوية ملفاتها، تأهيل الأحياء التي تتوقّف على الشروط التقنية والتهيئات المنصوص عليها قانوناً لإدماجها في الفضاء الحضري، فضلاً عن تحديد الأراضي القابلة للبناء بالنظر إلى حالة التجهيزات، وضبط قواعد البناء الخاصة بحجم، كثافة، موقع والمظهر الخارجي للبنية، بالتالي هذه التدخّلات من شأنها أن تضمن تناسق البيئة العمرانية وانسجامها.⁽³⁾

(1) - أنظر المادة 20 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

(2) - يحدّد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في إطار القطاعات المعمّرة مناطق التدخّل في الأنسجة العمرانية القائمة ومساحات المناطق المطلوب حمايتها والتي يتمّ تسييرها بموجب مخطط خاص، أنظر المادة 17/2-ر من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق.

(3) - تكواشت كمال، مرجع سابق، ص. 67.

أ-2- ضمان التسيير الاقتصادي للمجال

يهدف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلى ضمان التسيير الاقتصادي للمجال، حيث يتم حصر الحاجات الاقتصادية والاجتماعية الضرورية إنطلاقاً من إنجاز تقرير توجيهي الذي يحدد الأراضي المتوقّرة داخل المجال الحضري الموجود واستكشاف النمو الديموغرافي للمجال المعني، ثم تقدير الأراضي الموجّهة للسكن ومختلف التجهيزات والمرافق الأساسية داخل القطاعات المعمّرة، غير أنّ هذه القطاعات غالباً ما تكون في حالة تشبّع ما يتطلب توسيع المدار الحضري لمواجهة الإحتياجات الآتية والمستقبلية، لكن لا ينبغي أن يتم ذلك بطريقة عشوائية، بل يجب الأخذ بعين الاعتبار المساحات اللآزمة التي يحتاجها التوسّع العمراني على المدى القريب، المتوسط والبعيد للحيلولة دون تشتت المدينة وعمرانها أو تبيذير الأراضي الزراعية.⁽¹⁾

من هذا المنطلق، يُحدّد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير قطاعات قابلة للتعمير تضمّ تلك المبرمجة للتعمير على الأمدين القريب والمتوسط،⁽²⁾ ويتمّ تقييد البناء فيها لمدة 10 سنوات، وقطاعات التعمير المستقبلية الموجّهة للتعمير على المدى البعيد، حيث تخضع مؤقتاً الأراضي المتواجدة فيها لارتفاق عدم البناء الذي لا يزول إلاّ بعد مرور 20 سنة،⁽³⁾ كما يمنع في حالة غياب مخطط شغل الأراضي بهذه القطاعات كافة الاستثمارات التي تتجاوز مدة إنقضائها الآجال المحدّدة للتعمير والإصلاحات الكبرى للبنىات المعنية بالهدم، في حين يمكن الترخيص إستثناءً ببعض العمليات الخاصة بالاستعمال الفلاحي أو ذات المصلحة الوطنية أو البلدية.⁽⁴⁾

(1) - البركيوي عبد الرّحمان، "وثائق التعمير بين النظرية والممارسة"، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، عدد 12، 1986، ص. 162.

(2) - تُعدّ القطاعات المبرمجة للتعمير كمناطق ذات كثافة عمرانية متوسطة وذات تعمير سريع، بالتالي فهي معرّضة بشكل كبير لظاهرة المضاربة والزحف العمراني. أنظر: بن ناصر وهيبة، "أدوات تحديد قابلية الأرض للبناء والتعمير في التشريع الجزائري"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البليدة 02، عدد 08، 2015، ص. 19.

(3) - أنظر المادة 21 و 22 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

(4) - تتمثل هذه العمليات في عمليات تجديد وتوسيع المباني المفيدة للاستعمال الفلاحي، بالبنىات والمنشآت اللآزمة للتجهيزات الجماعية وإنجاز العمليات ذات المصلحة الوطنية، والبنىات التي تبرزها المصلحة البلدية والمرخص بها قانوناً من قبل الوالي بناءً على طلب مُعلّل من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد أخذ رأي المجلس الشعبي البلدي. أنظر المادة 22، مرجع نفسه.

ب- الدور الأساسي للقطاعات غير القابلة للتعمير في حماية البيئة

تعتبر القطاعات غير القابلة للتعمير من أهم القطاعات الموجهة لحماية المناطق البيئية والأراضي الغابية والفلاحية، حيث يتم فيها منع البناء كأصل عام، ولا يُسمح إلا بالعمليات التي تتلاءم مع الإقتصاد العام لهذه المناطق،⁽¹⁾ وعلى العموم تضمّ هذه القطاعات المناطق التي تتطوي على أهمية إيكولوجية كالمناطق الرطبة والتكوينات الغابية، أو مقومات جمالية ومميزات طبيعية فريدة من نوعها كالمناظر الساحلية والجبلية، أو لكونها فضاءات حساسة، كما يضمّ هذا القطاع الأراضي الفلاحية ذات المردود العالي أو الجيد، إضافة إلى الأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية، كتلك التي تقع تحت الأسلاك الكهربائية عالية الضّغط، أو التي طُمرت داخلها أنابيب الغاز، أو تلك الأراضي الواقعة في محيط المناطق الصناعية.

2- تمتع البلدية بسلطة تقديرية في إعمال تقنية التطبيق العمراني

تتمتع البلدية باعتبارها المسؤول الأول عن إعداد مخططات التعمير المحلية بسلطة تقديرية في مجال تصنيف الأراضي ضمن إحدى القطاعات المذكورة سلفاً وترسيم حدود كل منها، وترجع هذه السلطة إلى غياب معايير قانونية تُوضّح كيفية تحديد هذه القطاعات، حيث إكتفى المشرع الجزائري باستعمال معيار "قابلية الأراضي للبناء"، بتقسيم المناطق المشمولة بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلى قطاعات قابلة للتعمير وأخرى غير قابلة للتعمير، ثمّ اللجوء إلى معيار "زمني" لتحديد آفاق تعمير القطاعات القابلة للتعمير، في حين لم يعتمد أيّ معيار لتحديد طبيعة الأراضي أو المناطق التي يجب تصنيفها في كلّ قطاع تركاً للإدارة المحلية الحرة في ذلك.

على سبيل المثال حدّد المشرع الفرنسي مجموعة من المعايير التي تسمح للبلدية بتصنيف الأراضي ضمن إحدى المناطق الخاصة بالمخطط المحلي للتعمير وترسيم حدود كل منها، حيث يمكن أن تصنّف في المناطق المعمّرة (ZU) القطاعات التي سبق تعميرها والقطاعات التي تكون فيها مستوى التجهيزات العمومية كافٍ لإستقبال بنايات جديدة،⁽²⁾ في حين يمكن تصنيف الأراضي المتواجدة على

(1) - أنظر المادة 23 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

(2) - Art. R.151-18 du C. Urb Français, *op. cit.*, dispose : « *Les zones urbaines sont dites "zones U" Peuvent être classés en zone urbaine, les secteurs déjà urbanisés et les secteurs où les équipements publics existants ou en cours de réalisation ont une capacité suffisante pour desservir les constructions à implanter* ».

حالتها الطبيعية والموجهة للبناء مُستقبلاً ضمن المناطق المبرمجة للتعمير (ZAU)⁽¹⁾، وغالباً ما تكون هذه المناطق ذات كثافة منخفضة تتضمن بنايات متناثرة، وأراضي مجهزة بجميع التهيئات الضرورية أو قليلة التجهيز.⁽²⁾

أما بخصوص المناطق الفلاحية (ZA) فيمكن أن تصنف فيها القطاعات المجهزة وغير المجهزة والتي يجب حمايتها نظراً للإمكانيات الزراعية أو البيولوجية أو الاقتصادية التي تتطوي عليها الأراضي الفلاحية الموجودة فيها،⁽³⁾ بينما تُصنّف في المناطق الطبيعية (ZN) القطاعات المجهزة أو غير المجهزة التي يجب حمايتها بالنظر إلى نوعية المواقع والأوساط والمجالات الطبيعية، وكذا المناظر ومميزاتها الجمالية، التاريخية أو الإيكولوجية، أو نظراً لوجود نشاط يتعلّق بالإستغلال الغابي، كما تندرج ضمن هذه المناطق القطاعات التي تتطلب الحماية لاحتوائها على مساحات طبيعية ذات مميزات خاصة، أو التي تتطلب حماية وصيانة الموارد الطبيعية أو الوقاية من المخاطر.⁽⁴⁾

يُلاحظ من خلال هذه المعايير تكرار المعيار المتعلّق بحالة كلّ منطقة من حيث مستوى التجهيزات العمومية، ويرجع ذلك إلى الأهمية التي تلعبها التجهيزات والشبكات الرئيسية في تعمير مختلف المناطق وفي هيكلة المجال الحضري.

على العكس من ذلك، إكتفى المشرّع الجزائري باستعمال هذا المعيار لتحديد المناطق التي يجب تصنيفها ضمن القطاعات المعمّرة، حيث أشار إلى ضرورة تصنيف المناطق التي يشغلها تجمع بنايات في هذا القطاع بغض النظر عن مستوى تجهيزاتها، بالتالي فهو لم يشترط أن تكون القطاعات المعمّرة مُجهزة كلياً، كما لم يشترط أن تكون التجهيزات الموجودة كافية وقادرة على استقبال المزيد من البنائات أو إنشاء حقوق بناء جديدة.

¹⁾-Voir: Art. R.151-20 du C. Urb Français, *op. cit.*

²⁾- INSERGUET Jean-François, « La délimitation des zones à urbaniser », écriture du PLU, l'écriture du règlement : zonage/zone AU/ fiche 2, GRIDAUH, 2012, p.p. 01-06.

³⁾- Art. R.151-22 du C. Urb Français, *op. cit.*, dispose: « *Peuvent être classés en zone agricole les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison du potentiel agronomique, biologique ou économique des terres agricoles* ».

⁴⁾- Art. R. 151-24, Ibid, dispose: « *Peuvent être classés en zone naturelle et forestière les secteurs de la commune, équipés ou non, à protéger en raison :*

1° Soit de la qualité des sites, milieux et espaces naturels, des paysages et de leur intérêt, notamment du point de vue esthétique, historique ou écologique ;

2° Soit de l'existence d'une exploitation forestière ;

3° Soit de leur caractère d'espaces naturels ;

4° Soit de la nécessité de préserver ou restaurer les ressources naturelles ;

5° Soit de la nécessité de prévenir les risques notamment d'expansion des crues ».

في الحقيقة، إنّ عدم توفّر القطاعات المعمّرة على تجهيزات كافية وقادرة على خدمة بنايات جديدة من شأنه أن يُؤدّي إلى ارتفاع عدد القرارات التي تقضي برفض منح رخص البناء أو تقييدها بشروط خاصة،⁽¹⁾ فمثلاً أقرّ القضاء الفرنسي مشروعية قرار يقضي برفض منح رخصة بناء استناداً إلى عدم كفاية التجهيزات رغم أنّ القطعة الأرضية المعنية تدخل ضمن المنطقة المعمّرة،⁽²⁾ ما يعني أنّ تصنيف الأراضي في هذه المناطق لا يمنح حق البناء بشكلٍ تلقائي.⁽³⁾

3- محدودية دور تقنية التطبيق في مجال حماية البيئة

تعرف تقنية التطبيق نوعاً من المحدودية في مجال حماية البيئة، وذلك من حيث عدم قدرتها على استيعاب النظم البيئية المتجانسة والعلاقات الإيكولوجية المترابطة، فتقنية التطبيق ترتبط بشكلٍ أساسي بالحدود الإدارية للإقليم المشمول بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، بالتالي يمكن القول أنّ سبب محدودية الدور البيئي لتقنية التطبيق يرجع إلى عدم فعالية نظام التسيير الإداري المحلي للمشاكل البيئية، إذ أنّ التقسيم الإداري الحالي الذي يركز على نوعين من الوحدات الإقليمية المتمثلة في الولاية والبلدية لا يتلاءم مع خصوصية المشاكل البيئية وامتداد الأوساط الطبيعية.

وعليه، تبقى التدخّلات المحلية لحماية الأوساط الطبيعية والأنظمة البيئية التي تمتدّ عبر ولايات أو بلديات؛ مجرد مبادرات إنفرادية خالية من التنسيق والإنسجام بسبب التدخّل غير المنسجم والموحد لمختلف الجماعات المحلية التي تتبسط على إقليمها تلك الأوساط،⁽⁴⁾ لهذا يرى البعض أنّه من الصّعب إدخال البيئة ضمن مفهوم الإختصاص أو الصلاحية بأبعادها الثلاثة كما هو معروف في القانون الإداري، أي الإختصاص الزماني، الإقليمي والموضوعي.⁽⁵⁾

(1) نصّت المادة 08 من مرسوم تنفيذي رقم 91-175، مرجع سابق، على ما يلي: « يمكن رفض رخصة بناء عمارة أو مجموعة عمارات، لا تصل إليها الطّرق العمومية أو الخاصة حسب الشروط التي تستجيب لوظيفتها... ».

(2) تشمل التجهيزات العمومية شبكات التهيئة الأولية مثل الطّرق العمومية، وشبكات المياه، الكهرباء والغاز، وشبكات التطهير عند الإقتضاء. أنظر:

- Art. R.151-20 du C. Urb Français, *op. cit.*

(3) - INSERGUET Jean-François, *op. cit.*, p. 01.

(4) - ونّاس يحيى، "ضرورة إعادة النظر في توزيع الإختصاص المحلي لحماية البيئة"، مجلة الحقيقة، جامعة أدرار، عدد 01، 2002، ص. 355.

(5) - المكنيسي عبد الإله، مرجع سابق، ص. 08.

تجدر الإشارة، إلى إمكانية اللجوء إلى أسلوب التعاون المشترك بين الجماعات المحلية في مجال التخطيط العمراني لتجاوز نقائص التدخّل المنفرد للبلديات في معالجة المشاكل البيئية، حيث يُعدّ هذا الأسلوب وسيلة أساسية للتجاوب مع الإمتدادات الجغرافية للأوساط البيئية ومواجهة التلوّث العابر للحدود الإدارية، كما يشكّل فرصة لتعاقد الدّمة المالية للبلديات المعنية بذلك.⁽¹⁾

فعلاً كرّس المشرّع الجزائري أسلوب التعاون المشترك بين البلديات عند إعداد وثائق التعمير المحلية، وهو ما يتجلى في نص المادة 12 من قانون التهيئة والتعمير التي تنص على ما يلي: «**يمكن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي أن يضم مجموعة من البلديات تجمع بينها مصالح اقتصادية واجتماعية أو بلدية...**»، وفي هذا الإطار يُمكن إسناد مهمة إعداد مخطط التعمير إلى مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات،⁽²⁾ غير أنّ قراراتها لا تكون قابلة للتنفيذ إلّا بعد مداولة المجالس البلدية المعنية.⁽³⁾

لكن رغم أهمية التعاون المشترك بين البلديات من الجانب البيئي، إلّا أنّ هذا الأسلوب يبقى إختيارياً بالنسبة للبلديات في مجال التخطيط العمراني، وهو ما يُلاحظ من صياغة المادة 20 المذكورة أعلاه التي تضمّنت عبارة الجواز "يمكن"، فضلاً عن نسبية دور التعاون البلدي في تحقيق حماية فعّالة للبيئة والأنظمة الإيكولوجية لإصطدامها هي الأخرى بالحدود الإدارية للإقليم محلّ التخطيط عندما يتعلّق الأمر بأوساط بيئية وإيكولوجية أكثر امتداداً،⁽⁴⁾ وتجدر الإشارة هنا إلى قيام المشرّع الجزائري باستحداث نظام "الجهة" في إطار سياسة تهيئة الإقليم⁽⁵⁾ كإطار متجانس طبيعياً وجغرافياً دون أن يُضفي عليها الشخصية القانونية، حيث تهدف أساساً إلى توحيد تدخّل الجماعات المحلية بما يتلاءم مع الخصوصيات الطبيعية المتواجدة في نفس الوسط وكذا مواجهة المشاكل البيئية المشتركة.⁽⁶⁾

(1) - أسياخ سمير، مرجع سابق، ص. 281.

(2) - يخضع تنظيم المؤسسات العمومية المشتركة بين البلديات إلى مرسوم رقم 85-117 مؤرّخ في 07 مايو 1985، يحدّد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، ج.ر. عدد 21، صادر في 15 مايو 1985.

(3) - أنظر المادة 05 و06 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق، والمادة 05 و06 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق.

(4) - LE CORNEC Erwann, *op. cit.*, p. 51.

(5) - عرّفت المادة 02 من قانون 01-20، مرجع سابق، برنامج الجهة أنه: «**الإقليم الذي يتكوّن من عدّة ولايات متاخمة، لها خصوصيات فيزيائية ووجهات إنمائية مماثلة أو متكاملة**».

(6) - تفاصيل حول دور "الجهة" في مجال حماية البيئة. راجع: أسياخ سمير، مرجع سابق، ص. ص. 256-259.

يُعبأ كذلك على تقنية التطبيق الطّابع الوظيفي المبالغ فيه في استخدام المجال لعدّة أغراض متخصصة، إذ يتمّ تقسيم الإقليم محلّ التخطيط إلى مناطق صناعية، تجارية، سكنية، سياحية... إلخ، ممّا يؤدّي إلى خلق قطاعات منفصلة داخل المدينة الواحدة من جهة،⁽¹⁾ وإمكانية الإكتفاء بحصر الإنشغالات البيئية في المناطق المخصّصة لحماية البيئة كالقطاعات غير القابلة للتعمير دون غيرها.⁽²⁾

ثانياً: تكريس الحماية الإختيارية للبيئة بموجب لائحة التنظيم

تعتبر لائحة التنظيم "le règlement" إحدى الوثائق الأساسية المُشكّلة لمخططات التعمير المحليّة، وهي عبارة عن نظام مكتوب يصحبه مجموعة من التصاميم البيانية، وتلعب لائحة التنظيم دوراً هاماً في حماية البيئة باعتبارها أداة لتحديد قواعد استعمال الأراضي داخل قطاعات التعمير المحدّدة وكذا شروط البناء في كل منطقة متجانسة (2)، وتتمتع البلدية كأصلٍ عام بحريّة ضبط المضمون البيئي فيها طبقاً لأحكام قانون التعمير (1).

1 - حرية البلدية في ضبط المضمون البيئي في لائحة التنظيم

تكتسي لائحة التنظيم أو وثيقة التقنين أهميّة جوهريّة في مجال ضبط قواعد النّشاط العمراني في الإقليم المشمول بإحدى وثائق التعمير المحليّة، حيث يضع "تقنين" المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير القواعد المُطبّقة في المناطق الواقعة في كلّ قطاع من قطاعات التعمير بتحديد التخصيص الغالب للأراضي (منطقة سكنية، صناعية، تجارية... إلخ)، ثم تحديد طبيعة النّشاطات الممنوعة أو الخاضعة لإجراءات خاصة في كل منطقة.⁽³⁾

(1) - تكواشت كمال، مرجع سابق، ص. 85.

(2) - في هذا الصدد يقول الأستاذ "LE CORNEC Erwann" أن:

« Les critiques que l'on peut faire à la nature fonctionnalisante du zonage sont diverses. Mais finalement, elles sont là encore assez mineures par rapport à ses avantages :

- Risque d'un cantonnement des préoccupations d'environnement par une sectorisation excessive des usages ;

- Risque de cantonnement de l'environnement abus seules zones ND ;

- Risque de cristallisation des conflits autour de zones dont chacun pense que la vocation doit lui être principalement réservée ;

- Crispation sur des zones "faites pour "les protecteurs de la nature, les industriels, les agricultures, les architectes, les commerçants...zones auxquelles chacun s'agrippe pour défendre ses acquis ou pour faire valoir ses ambitions impérialistes, etc ». Voir :

LE CORNEC Erwann, op. cit., p. 57.

(3) - أنظر المادة 2/17-2 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق.

كما يُحدّد شروط البناء على الأراضي الفلاحية والمناطق الساحلية والأقاليم ذات المُميّزات الطبيعية أو الثقافية البارزة، والكثافة العامة الناتجة عن معامل شغل الأراضي **coefficient** "d'occupation des sols" والارتقاقات المطلوب الإبقاء عليها أو تعديلها أو إنشاؤها، ويُحدّد إلى جانب ذلك مواقع التجهيزات الكبرى والمنشآت الأساسية.⁽¹⁾

تتولّى كذلك لائحة التنظيم الخاصة بمخطط شغل الأراضي تحديد نوع المباني المحظورة وتلك المرخّص بها ووجهتها في كل منطقة متجانسة، ويقصد بوجهة المباني الوظيفة التي يؤدّيها المبنى كأن يكون موجّهاً مثلاً للسكن أو الإقامة الفندقية أو لممارسة نشاط مهني أو صناعي أو حرفي أو خدماتي أو تجاري كالبنوك والوكالات السياحية والمحلات التجارية وغيرها، كما تبيّن اللائحة حقوق البناء وشروط شغل الأراضي وكذا نوع المنشآت والتجهيزات العمومية ومواقعها.⁽²⁾

تساهم لائحة التنظيم الخاصة بوثائق التعمير المحليّة في حماية البيئة إنطلاقاً من تخصيص الأراضي للأغراض المُطابقة لها، كأن يتمّ تخصيص المناطق الغابية لممارسة الأنشطة الملائمة لها كالتيخيم والاستجمام أو الترخيص بعمليات الإستغلال الغابي دون سواها، في حين تخصّص المناطق الزراعيّة للنشاط الفلاحي مع إمكانية الترخيص بإنجاز مستثمرات فلاحية، ويظهر أيضاً البعد البيئي في لائحة التنظيم من خلال تحديد الأنشطة الممنوعة أو الخاضعة لإجراءات خاصة لأسباب تتعلق بالإنشغالات البيئية كأن يتمّ منع بناء سكنات فردية أو جماعية في المناطق المعرضة للأخطار التلوّث الصناعي، أو حظر بعض الأنشطة الملوّثة في المناطق الطبيعية.

عموماً، تبقى مسألة مراعاة الإنشغال البيئي عند وضع لائحة التنظيم خاضعة للسلطة التقديرية للبلدية المسؤولة عن إعداد وثيقة التعمير، وهو ما يتّضح من خلال صياغة أحكام المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المتعلّق بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، التي استعمل فيها المنظمّ عبارات مرنة وخالية من الدقّة لتحديد مضمون لائحة التنظيم، حيث يقع على البلدية تحديد التخصيص الغالب للأراضي وتبيان نوع الأنشطة الممنوعة أو الخاضعة لشروط خاصة في كل منطقة، كما يقع عليها إنشاء أو تعديل إرتقاقات التعمير عند الإقتضاء وتحديد شروط البناء في المناطق التي تنطوي على مميّزات خاصة وفقاً لما تراه.

(1) - أنظر المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق.

يُلاحظ الشيء ذاته بخصوص صياغة المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المتعلق بإعداد مخططات شغل الأراضي، حيث أعطى المنظم للبلدية كامل الحرية في ضبط حقوق البناء وتبيان نوع المباني المحظورة أو المرخص بها ووجهتها في كل منطقة، إضافة إلى تحديد شروط شغل الأراضي داخل المناطق المشمولة بالمخطط طبقاً للمعطيات المحلية المتاحة.

أخيراً، يمكن القول أنّ منح السلطة التقديرية للبلديات في مجال ضبط مضمون قواعد لائحة التنظيم أمراً لا بدّ منه نظراً لتمتّع كلّ بلدية بخصوصياتها المحلية سواءً من الناحية الجغرافية أو الاقتصادية أو الاجتماعية أو البيئية ما يتطلب مرونة في تعامل كلّ بلدية مع إقليمها الخاص بما يلبي حاجيات الأفراد في الحاضر والمستقبل، غير أنّ التوسّع في مجال السلطة التقديرية قد يؤدي إلى إهمال البعد البيئي في مخططات التعمير المحلية سواء بقصد أو عن غير قصد، كما يساهم في خلق تفاوت في درجة الإهتمام البيئي من بلدية إلى أخرى، وقد تتنازل بعض البلديات عن إختصاصها التقديري لغياب الكفاءة والمؤهلات المطلوبة في مجال يتسم بالطابع التقني والفني كمجال التعمير، وفي هذه الحالة قد تكفي البلديات بالقواعد المضبوطة بموجب القانون.⁽¹⁾

2- دور لائحة التنظيم في ضبط قواعد حماية البيئة

يُمكن أن تُؤدّي لائحة التنظيم دوراً أساسياً في مجال حماية البيئة باعتبارها الوثيقة التي تضبط النشاط العمراني داخل كل قطاع أو منطقة متجانسة للإقليم محلّ التخطيط، ويمكن استخلاص أهمّ مظاهر الحماية من خلال مخططات التعمير لبعض البلديات، والتي تشمل تنظيم الأنشطة التي من شأنها المساس بالإطار المعيشي للسكان (أ)، أو بالمصلحة الإيكولوجية للأوساط الطبيعية (ب)، وكذا تنظيم الأنشطة التي من شأنها التعدي على الطابع الجمالي أو الثقافي أو التاريخي للأماكن (ج).

⁽¹⁾ - في هذا المجال يمكن الإشارة مثلاً إلى اعتماد بعض البلديات في مخططاتها التوجيهية للتهيئة والتعمير على القواعد الواردة في القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13 سبتمبر 1992، يتعلّق بحقوق البناء المطبقة على الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية، ج.ر عدد 86، صادر في 06 ديسمبر 1992، بالرغم من أنّ أحكام هذا القرار يتمّ تطبيقها في حالة غياب مخططات التعمير المحلية، فقد جاء مثلاً في تقنين مخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لبلدية "فريحة" ما يلي:

« *Les constructions destinées au logement des exploitations et les constructions éparses destinées à la résidence sont régies par l'arrêté interministériel du 13/09/1992, complété comme suit :...* », Voir : L'art. 40 relatif aux caractéristiques du cadre bâti de la zone des terres agricoles à potentialité moyenne ou faible, révision PDAU de Freha, wilaya de Tizi ouazou, 2011, p.59, [En ligne] : http://www.adsprogress.com/v1/docs/pdau/pdau_freha_2011/rapport_pdau_freha.pdf, consulté le 02 avril 2018.

أ- تنظيم الأنشطة التي من شأنها المساس بالإطار المعيشي للسكان

تضطلع وثائق التعمير المحلية بحماية الإطار المعيشي للسكان من التأثيرات السلبية لمختلف الأنشطة التي من شأنها إلحاق الضرر بالإنسان والمحيط الذي يعيش فيه، حيث يتم تنظيم ممارسة هذه الأنشطة بموجب لائحة تنظيم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير التي تضع قواعد الوقاية من المضار كالأخطار الصناعية، الضوضاء، النفايات الحضرية وكل ما يتعلّق بمضايقات الجوار.

على سبيل المثال يمكن حظر ممارسة الأنشطة الصناعية والأنشطة المتعلقة بتربية الحيوانات "l'élevage" في المناطق السكنية ذات الكثافة العالية أو المتوسطة، كما يمكن حظر جميع أشكال المستودعات الكبيرة أو المخصصة للمواد الكيميائية الخطرة أو المفرقات أو المتفجرات وأجهزة التفجير باستثناء المستودعات الضرورية للاستعمال اليومي للسكان كتلك المخصصة لإيداع قارورات غاز البوتان،⁽¹⁾ في حين يمكن الترخيص بممارسة أنشطة أخرى على مستوى هذه المناطق، مثل السماح بإقامة ورشات الإصلاح التي لا تنطوي على الضوضاء⁽²⁾ أو استخدام لمواد كيميائية خطيرة، كما يمكن الترخيص ببناء سكنات فردية، فتح أسواق يومية، ممارسة الحرف الصغيرة أو الأنشطة التجارية لكن بشرط مراعاة مقتضيات السكنية العامة.⁽³⁾

يمكن أيضاً حماية السكان من آثار التلوث الصناعي بتحديد مناطق عزل بين المناطق الصناعية والمناطق السكنية المجاورة لها، حيث أشار مثلاً تقنين المخطط التوجيهي لبلدية "فريجة" إلى ضرورة إنشاء مناطق عازلة تتشكل من حاجز نباتي وحزام فاصل يمتد على مسافة 100 إلى 300 متر اعتماداً على طبيعة أو مستوى المضايقات بين المناطق الصناعية والسكنية، مع إمكانية تحويل مناطق النشاط في حالة عدم مطابقتها للتطور الحالي للبيئة إلى أماكن أخرى.⁽⁴⁾

¹⁾- Voir : Révision du PDAU de la commune D'illoula oumalou, Wilaya de Tizi ouazou, 2011, p. 41 et 45, [En ligne] : http://www.adsprogress.com/docs/pdau/pdau_illoula_2011/rapport_pdau_illoula.pdf, consulté le 02 avril 2018.

²⁾- يقدر مستوى الضجيج الأقصى الذي يمكن قبوله في المناطق السكنية والطرق والأماكن العامة والخاصة؛ ب 70 دسيبل في النهار أي من الساعة السادسة صباحاً إلى الثانية والعشرين ليلاً، وب 45 دسيبل في الليل أي من الساعة الثانية والعشرين إلى السادسة صباحاً. أنظر المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 93-184، مرجع سابق.

³⁾- Voir : Étude de révision du PDAU de la commune D'Aghribs, Wilaya de Tizi ouazou, 2011, p. 46, [En ligne] : http://www.adsprogress.com/v1/docs/pdau/pdau_aghribs_2011/rapport_pdau_aghribs.pdf, consulté le 02 avril 2018.

⁴⁾- Voir : Révision PDAU de Freha, *op. cit.*, p. 61.

أمّا بخصوص حماية صحة السكّان من مخاطر تلوث مياه الشرب فيمكن إنشاء محيط حماية حول المناطق المخصّصة لجمع المياه "zones de captage" والتي يمكن أن تضم منشآت لتعبئة ومعالجة وتخزين المياه الجوفية أو السطحية لتزويد السكّان بماء الشرب، وبذلك يمكن منع أو تنظيم الأشغال والأنشطة وكذا المنشآت التي يُحتمل أن تكون مصدراً لتلوث هذه المياه، والأمر ذاته بالنسبة للوقاية من أضرار النفايات الحضرية،⁽¹⁾ حيث يمكن تحديد فضاءات خاصة لإستقبال ومعالجة النفايات وإنشاء محيط حماية حولها والذي يُمنع فيه تشييد بنايات سكنية أو إقامة تجهيزات عمومية على إمتداد مسافة معيّنة.⁽²⁾

علاوة على ذلك، يمكن ضبط قواعد ممارسة مختلف الأنشطة في بعض المناطق المعرضة للمخاطر الطبيعية بهدف الحفاظ على أمن السكّان وسلامة ممتلكاتهم، حيث يُمنع مثلاً في المناطق المعرضة للفيضانات تنفيذ الأشغال التي لا تلتزم بالتدابير الوقائية اللازمة حتّى وإن كانت خاضعة لشروط خاصة،⁽³⁾ فضلاً عن إمكانية منع جميع الأنشطة الصناعية أو تشييد المباني السكنية أو مستودعات أو إقامة فضاءات للتخزين "les aires de stockage" أو مكبات النفايات،⁽⁴⁾ في حين يمكن السماح بممارسة أنشطة فلاحية،⁽⁵⁾ كما يخضع البناء في المناطق الزلزالية إمّا لارتفاعات عدم البناء خاصة إذا كانت البلدية المعنية مصنّفة في المنطقة III التي تكون فيها درجة الخطر مرتفعة، أو البناء بشرط مراعاة القواعد المضادة للزلازل مثلما هي محدّدة في الوثيقة التقنية التنظيمية RPA-99،⁽⁶⁾ وعلى العموم غالباً ما تكون المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية غير قابلة للبناء.

مما سبق، يمكن القول أنّ سعي وثائق التعمير المحلية لحماية الإطار المعيشي للسكّان من خلال جانبه التنظيمي من شأنه أن يُحقّق حق الفرد في بيئة سليمة ونظيفة، غير أنّه لا يجب إغفال حق البيئة في الحماية لما تنطوي عليه من قيمة ذاتية ومصالحة إيكولوجية خالصة.

¹⁾- Voir : Révision du PDAU de la commune D'Illoula oumalou, *op. cit.*, p.26.

²⁾- على سبيل المثال حدّد تقنين المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لبلدية "تيزي وزو" محيط حماية يمتدّ على مسافة 200 متر ابتداءً من الجدار الفاصل لمركز ردم النفايات "Centre d'Enfouissement Technique". أنظر :

Révision du PDAU de la commune de Tizi ouazou, Wilaya de tizi ouzou, 2008, p. 79, [En ligne] : http://www.adsprogress.com/v1/docs/pdau/pdau_tiziouzou_2008/rapport_pdau_tiziouzou.pdf, consulté le 02 avril 2018.

³⁾- Voir : Révision du PDAU de la commune D'Illoula oumalou, *op. cit.*, p. 60.

⁴⁾- Voir : Révision du PDAU de la commune de Tizi ouazou, *op. cit.*, p. 92.

⁵⁾- Voir : Révision du PDAU de la commune D'Illoula oumalou, *op. cit.*, p. 60.

⁶⁾- Ibid, p.92.

ب- تنظيم الأنشطة التي من شأنها المساس بالمصلحة الإيكولوجية للأوساط الطبيعية

لا شك أنّ للبيئة ومواردها قيمة ذاتية، حيث يتطلّب الحفاظ عليها العمل على صيانة الأنظمة البيئية وحماية الموارد الطبيعية من جميع أشكال الإستنزاف ودفع التلوث عن الأوساط الطبيعية حفاظاً على التوازنات الإيكولوجية والتنوّع البيولوجي،⁽¹⁾ بالتّالي فإنّ الغاية من حماية البيئة لا يجب أن تكون إنسانية محضة، بحيث يُنظر إليها من زاوية البحث عن بيئة عيش سليمة للفرد، إنّما يجب أن تكون أيضاً غاية إيكولوجية تنطلق من حق البيئة في الحماية وواجب الإنسان في صيانتها.

وعليه، ينبغي أن لا يقتصر دور وثائق التعمير المحلية في العمل على تأمين وسط ملائم لحياة المواطن والسكان؛ بل يجب أن يمتدّ ليشمل حماية المصلحة الإيكولوجية للبيئة، وفي هذا السياق أشار قانون التعمير إلى ضرورة وقاية الأوساط البيئية والمساحات الحساسة والحفاظ على المواقع والمناظر الطبيعية، كما أرسى قاعدة عامة تقضي بعدم قابلية الأراضي للبناء إلا في الحدود التي تتلاءم مع أهداف المحافظة على التوازنات البيئية عندما تكون موجوة في مواقع طبيعية،⁽²⁾ غير أنّه يُلاحظ من خلال تفحص مخططات التعمير المحلية لبعض البلديات إقتران المصلحة الإيكولوجية بحماية المناطق التي تنطوي على مصالح أخرى اقتصادية أو اجتماعية، مثل المناطق الغابية، مناطق التوسع السياحي ومناطق الأملاك العمومية الطبيعية للمياه.

عموماً، تتجلى أهمّ مظاهر حماية المصلحة الإيكولوجية في وثائق التعمير المحلية في حماية المناطق الغابية إمّا لاعتبارها مصدر ثراء بيولوجي نباتي وحيواني، أو لانطوائها على مناظر طبيعية خلّابة وفريدة من نوعها، أو لكونها مصدراً لثروة طبيعية متنوّعة يتمّ استغلالها في عملية التنمية، حيث يمكن من خلال لائحة التنظيم حظر جميع الأنشطة الصناعية والحرفية في المناطق الغابية، أو إقامة مكبات النفايات، أو ممارسة أنشطة الرعي أو تعرية الأراضي دون الحصول على رخصة مسبقة أو استغلال الموارد الغابية دون ترخيص، إضافة إلى منع أنشطة التخميم البرية غير المرخص بها وكذا تشييد بنايات ذات الاستعمال السكني باستثناء البنايات السياحية.⁽³⁾

⁽¹⁾ - سلامة أحمد عبد الكريم، "البيئة وحقوق الإنسان في القوانين الوطنية والمواثيق الدولية"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، عدد 15، 1994، ص.17.

⁽²⁾ - أنظر المواد 01، 04 و 11 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

⁽³⁾ - Voir : Révision du PDAU de la commune de Tizi ouazou, *op. cit.*, p.p. 86-87.

كما يمكن إخضاع بعض الأنشطة لإجراءات خاصة، منها ما يتعلّق بالبناء في الأملاك الغابية الوطنية أو بالقرب منها، بحيث لا يمكن مثلاً تشييد بنايات مهما كانت وجهتها إلاّ على بُعد مسافة 100 متر من الأملاك الغابية، في حين يجب الإبتعاد عنها بمسافة كيلومتر واحد على الأقل عندما يتعلّق الأمر بالأنشطة التي يُحتمل أن تكون مصدراً للحرائق.⁽¹⁾

تُساهم أيضاً لائحة التنظيم في حماية المواقع والمناظر الطبيعية من خلال تنظيم ممارسة الأنشطة المختلفة في مناطق التوسّع السياحي والمواقع السياحية، حيث يُمكن أن يتمّ إخضاع أجزاء منها للحماية بمنع البناء فيها حفاظاً على المؤهلات الطبيعية أو الأثرية أو الثقافية لتلك المنطقة، وكذا وقايتها ضدّ كلّ أشكال التلوّث البيئي وتدهور الموارد الطبيعية والثقافية،⁽²⁾ ومن ناحية أخرى تساهم القواعد المتعلقة بتنظيم الأنشطة التي من شأنها المساس بنوعية الإطار المعيشي للسكان في تحقيق الحماية للمصلحة الإيكولوجية، ذلك أنّ تحقيق "توعية حياة ملائمة" يستلزم الحفاظ على النظم الإيكولوجية والتوازن البيئي وكذا صيانة وتنمية العناصر الطبيعية الحيّة وغير الحيّة.⁽³⁾

ج- تنظيم الأنشطة التي من شأنها الإخلال بالطابع الجمالي أو التاريخي أو الثقافي للأماكن

تحضى مناطق التراث الثقافي والتاريخي بحماية خاصة في إطار وثائق التعمير المحلية، حيث يُمكن حظر بعض الأنشطة في محيط المعالم التاريخية أو المواقع الأثرية المصنّفة،⁽⁴⁾ وعلى سبيل المثال أشار تقنين المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لمدينة "تيزي وزو" إلى منع تشييد بنايات سكنية أو مستودعات أو ممارسة الأنشطة المتعلقة بالإنتاج أو تربية الحيوانات في محيط "الحصن التركي" "le bordj turc" باعتباره موقعاً تاريخياً متميزاً بجماله المعماري وشاهداً على الفترة العثمانية في الجزائر، بينما أجاز ذات المخطط ممارسة الأنشطة الثقافية والترفيهية.⁽⁵⁾

¹⁾- Voir : Révision du PDAU de la commune de Tizi ouazou, *op. cit.*, p. 87.

²⁾- Voir : Révision du PDAU de la commune D'illoula oumalou, *op. cit.*, p. 53.

³⁾- سلامة أحمد عبد الكريم، مرجع سابق، ص. 09.

⁴⁾- عرّف المشرع المعالم التاريخية بأنها: « أي إنشاء هندسي معماري منفرد أو مجموع يقوم شاهداً على حضارة معينة أو على تطوّر هام أو حادثة تاريخية » وعرّف المواقع الأثرية بأنها: « مساحات مبنية أو غير مبنية دونما وظيفة نشطة وتشهد بأعمال الإنسان أو بتفاعله مع الطبيعة، بما في ذلك باطن الأراضي المتّصلة بها، ولها قيمة من الوجهة التاريخية أو الأثرية أو الدينية أو الفنية أو العلمية أو الإثنولوجية أو الأنتروبولوجية ». أنظر المادة 17 و 28 من قانون رقم 98-04 مؤرّخ في 15 يونيو 1998، يتعلّق بحماية التراث الثقافي، ج.ر عدد 44، صادر في 17 يونيو 1998.

⁵⁾- Voir : Révision du PDAU de la commune de Tizi ouazou, *op. cit.*, p. 66.

تُولى كذلك وثائق التعمير المحليّة اهتماماً خاصاً للمساحات الخضراء نظراً لأهميتها الإيكولوجية التي تتمثل في حفظ التوازنات الفيزيائية والبيولوجية للأوساط البيئية، كما تُؤدّي وظيفة اجتماعية تتعلق بتحسين الإطار المعيشي للسكان وإضفاء الطابع الجمالي عليه، إذ تعتبر هذه المساحات بمثابة أماكن للراحة والتسلية خاصة إذا كانت على شكل حظائر حضرية أو حدائق عامة، لذا فإن حفظ وصيانة هذه المساحات يجب أن يكون بمثابة التزام يقع على عاتق البلديات عند وضع خطط التعمير.

بناءً على هذا، يتولّى الجانب التنظيمي لوثائق التعمير المحليّة بضبط الأنشطة التي من شأنها التعدي على المساحات الخضراء الموجودة داخل الإطار المبني، كحظر عمليات تغطية وحفر الأراضي **"l'affouillement et l'exhaussement du sol"** بالقرب من جذوع الأشجار وهو ما نصّ عليه تقنين المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لبلدية **"أزفون"**، الذي يمنع أيضاً عمليات رصّ التربة **"le compactage"** داخل المساحة التي قطرها 15 متراً المحيطة بالأشجار،⁽¹⁾ إلى جانب ذلك قد تنصّ بعض المخططات على ضرورة تخصيص مساحات للحدائق السكنية عن طريق تحديد نسبة شغل الأراضي **"ratio d'occupation"** في المناطق المبرمجة للتعمير الواقعة داخل المحيط العمراني أو خارجه، حيث أُلزم مثلاً المخطط التوجيهي لبلدية **"تيزي وزو"** ملاك العقارات بتخصيص مساحة قدرها 05% للحدائق السكنية.⁽²⁾

في ذات السياق، تساهم لائحة تنظيم مخطط شغل الأراضي في حماية المساحات الخضراء وفضاءات الترفيه لما لها من طابع جمالي، وفي هذا الإطار ينص مخطط شغل الأراضي لبلدية **"عزازقة"** على منع بناء سكنات دائمة بشكل مطلق في الفضاءات الترفيهية أو المساحات الخضراء باستثناء إقامة بنايات خفيفة ومؤقتة موجّهة لخدمة تلك الفضاءات مثل المراوح العمومية أو الأكشاك أو المحلات المتنقلة لبيع المأكولات **"les stand forains"**،⁽³⁾ وفي المجمل تُساهم مخططات شغل الأراضي في حماية الطابع الجمالي للمدن من خلال ضبط قواعد الكثافة والحجم والمظهر الخارجي للبنىات بما يتلاءم مع خصوصيات كل منطقة.

¹⁾- Révision PDAU d'Azeffoun, Wilaya de Tizi ouazou, 2006, p. 10, [En ligne] : http://www.adsprogress.com/v1/docs/pdau/pdau_azeffoun_2006/rapport_pdau_azeffoun.pdf, Consulté le 02 avril 2018.

²⁾-Voir: Révision du PDAU de la commune de Tizi ouazou, *op. cit.*, p.70 et 73.

³⁾-Voir: POS A1, A4 et A5 de la ville d'Aazazga, Wilaya de Tizi ouazou, 2005, p.p.70-71, [En ligne] : http://www.adsprogress.com/v1/docs/pos/pos_azazga1a4a5_2005/rapport_pos_azazga1a4a5_2005.pdf, Consulté le 02 avril 2018.

في الأخير، تجدر الإشارة أنّ البلديات غالباً ما تكتفي بالقواعد الحمائية الواردة في القوانين القطاعية المتعلقة بشغل المجال عند ضبط الجانب التنظيمي لوثائق التعمير المحلية، أي في مجال تنظيم الأنشطة التي من شأنها المساس بالبيئة، وهو ما يُمكن ملاحظته فعلاً من خلال جملة المخططات التي تمّ الإطلاع عليها والمذكورة سلفاً،⁽¹⁾ وهذا رغم تمتّع البلديات بقدر من الحرية في تحديد قواعد التعمير ذات الطابع الحمائي.

المطلب الثاني

التكريس المُحتشم لقواعد الحماية الإلزامية للبيئة في وثائق التعمير المحلية

كرّس قانون التعمير بعض القواعد الحمائية ذات الطابع الإلزامي، بحيث يجب أن تلتزم بها وثائق التعمير المحلية، والتي تقتصر في حماية المناطق الساحلية (الفرع الأول)، والأراضي الفلاحية ذات المردود العالي أو الجيد (الفرع الثاني)، وبالرغم من الأهمية التي تكتسبها هذه القواعد في مجال حماية البيئة إذ تُعتبر مخططات التعمير غير مشروعة من الناحية القانونية في حالة عدم التقيد بها؛ إلا أنّ تكريسها يبقى جدّ مُحتشم مقارنة بما يمكن أن تكون عليه أحكام قانون التعمير.

الفرع الأول

قواعد إدماج خصوصيات المناطق الساحلية في وثائق التعمير المحلية: قواعد في طور التكوين

يُعتبر الساحل من أكثر الفضاءات التي حازت على إهتمام المشرع الجزائري،⁽²⁾ سواءً باعتباره كجزء من الأملاك الوطنية العمومية، أو باعتباره من الأقاليم الحساسة والهشة،⁽³⁾ ويمكن إرجاع ذلك إلى كون الساحل فضاءً مرغوباً تتزاحم فيه مختلف الأنشطة، ما يجعل مقوماته الطبيعية عرضة للتلوث والاستنزاف.

(1) - سيتمّ تناول هذه النقطة في المبحث الثاني من هذا الفصل.

(2) - يُعتبر مرسوم رقم 63-478 ماضي في 20 ديسمبر 1963، يتعلّق بحماية الشريط الساحلي والآثار السياحية، ج.ر عدد 98، صادر في 31 ديسمبر 1963، (ملغى) أول نص قانوني يصدر لحماية الساحل.

(3) - يُقصد بالأقاليم الحساسة: «مجموع المجالات الخاضعة لأحداث طبيعية و/أو تكنولوجية غير متوقعة ذات رهانات بشرية واقتصادية كبيرة، وكذلك المناطق التي تتطلب اعتباراً خاصاً لأهميتها الاقتصادية أو التراثية أو البيئية وحساسيتها للأنشطة البشرية (مناطق ذات أهمية خاصة)». أنظر: حمدوني العلمي اليزيد، مرجع سابق، ص. 85.

رغبة منه؛ في حماية الخصوصيات التي ينطوي عليها هذا الإقليم بادر المشرّع الجزائري إلى إدماج إعتبارات حماية الساحل في قانون التعمير من أجل تأطير عمليات شغل الفضاءات الساحلية بما يضمن الاستعمال المتوازن لها وذلك بموجب وثائق التعمير المحليّة، غير أنّ هذه الحماية لا يمكن وصفها بالفعّالة نظراً لمحدودية القواعد الحمائية المُكرّسة (أولاً)، وهو ما دفع المشرّع لاحقاً إلى إحالة مسألة إدماج حماية الساحل في وثائق التعمير المحليّة على أحكام قانون رقم 02-02 المتعلّق بحماية الساحل وتنظيمه (ثانياً).

أولاً: قصور أحكام قانون التعمير في ضبط قواعد التعمير الساحلي

نظّم المشرّع الجزائري قواعد التعمير التي تُطبّق على المناطق الساحلية بموجب أحكام القسم الأول من الفصل الرابع لقانون رقم 90-29 المتعلّق بالتهيئة والتعمير، والذي تضمّن مادتين فقط حدّد فيهما مكّونات الساحل وبعض الإلتزامات الخاصة بالتعمير الساحلي، وفي الحقيقة يُعتبر هذا غير كافي، إذ يُعدّ الفضاء الساحلي من أكثر المجالات التي شهدت ولازالت تشهد نمواً عمرانياً سريعاً وعشوائياً، فضلاً عن كونه فضاءً يُعاني الهشاشة بفعل المخاطر الطبيعية.

لا يتوقّف الأمر عند هذا الحدّ، حيث يُلاحظ مدى محدودية هذه الأحكام في حماية هذا المجال الهش، سواء تعلّق الأمر بالقواعد المتعلّقة بشروط التوسّع العمراني (1)، أو بحماية الشريط الساحلي المُمتد على مسافة 100 متر من الشاطئ (2).

1- محدودية القواعد المتعلّقة بشروط التوسّع العمراني في المناطق الساحلية

يعتبر التعمير غير المُتحكّم فيه من الأسباب الرئسية التي أدّت إلى تدهور الوضع البيئي في الساحل،⁽¹⁾ بالتالي فإنّ التحكّم في حركة التوسّع العمراني في هذا الفضاء يُعدّ من أبرز الأهداف التي سطرها قانون التهيئة والتعمير لسنة 1990، حيث تنصّ المادة 45 منه على ما يلي: « يجب أن يحافظ التوسّع العمراني على المساحات، وأن يُبرز قيمة المواقع والمناظر المميّزة للتراث الطبيعي والثقافي والتاريخي للساحل والبيئات اللازمة للتوازنات البيولوجية، ويجب أن يتمّ هذا، طبقاً لأحكام شغل الأراضي».

(1) - هنونى نصر الدين، مرجع سابق، ص. 720.

من هنا، تتضح رغبة المشرع الجزائري في إرساء مبدأ التوازن بين مطلب التهيئة والتعمير في الفضاء الساحلي ومقتضيات حماية المقومات الطبيعية والحضرية التي يتمتع بها هذا الفضاء، وذلك من خلال قواعد شغل الأراضي التي يتم ضبطها بموجب وثائق التعمير المحلية، حيث يتولى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير تحديد شروط البناء المطبقة داخل المناطق الساحلية عن طريق لائحة التنظيم أو التقنين.⁽¹⁾

لم يحدّد المشرع الحالات التي تدخل ضمن مفهوم التوسع العمراني، ولا القواعد الخاصة بشروط التوسع في أنشطة التعمير بالمناطق الساحلية، وهنا يرى الأستاذ "هنوني نصر الدين" أنّ التوسع في التعمير يشمل عمليات إنشاء حي جديد، التوسع أو التقوية والتدعيم الشديد للفضاء المعمّر من قبل، أو أي تغيير جليّ في ميزات حي موجود بتكثيف البناء فيه أو زيادة علوه بصفة ملموسة، في حين لا تُعتبر عمليات البناء البسيطة من قبيل التوسع في التعمير داخل النسيج العمراني الموجود مثل عمليات تكثيف الأحياء الموجودة باحترام العلو ومُميّزات الأماكن، وكذا عمليات إعادة تأهيل وترميم البنايات حتّى ولو كانت مُهدّمة جزئياً.⁽²⁾

لم يتضمّن كذلك قانون التعمير شروط التوسع العمراني داخل المناطق الساحلية، خلافاً لقانون التعمير الفرنسي الذي تبني قواعد كثيرة ومُعقّدة في هذا المجال، حيث نصّ على أنّ التوسع في التعمير على مستوى الفضاء الساحلي؛ إنّما يجب أن يكون إما في استمرارية مع التجمّعات السكنية والقرى الموجودة، أو أن يُشكّل ضيعات جديدة مُندمجة في المحيط،⁽³⁾ بمعنى أنّ التوسع يجب أن يكون عبارة عن تمديد للفضاء المبني أو المعمّر سابقاً والمُهيّأ، ولا يُمكن الحديث على الاستمرارية إذا كان القطاع المُوجّه للبناء مُنفصلاً عن الأجزاء المُعمّرة بانقطاع هام، سواءً بأراضي فلاحية أو مساحات طبيعية أو طريق هام أو إحدى العوائق التي يصعب تجاوزها.⁽⁴⁾

(1) - أنظر المادة 17 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق.

(2) - هنوني نصر الدين، مرجع سابق، ص. 742.

(3) - Art. L.121-8 du C. Urb Français, *op. cit.*, dispose : « *L'extension de l'urbanisation se réalise soit en continuité avec les agglomérations et villages existants, soit en hameaux nouveaux intégrés à l'environnement* ».

(4) - هنوني نصر الدين، مرجع سابق، ص. 743. ولمزيد من التفاصيل أنظر :

- CALDERANO Norbert, LACROUTS Jérôme, *Le littoral*, 2^{ème} édition, Le moniteur, Paris, 2005, p.p. 359- 360.

بناءً على هذا، فإنّ الترخيص بالبناء في الفضاءات الساحلية كما هو مُقرّر في قانون التعمير الفرنسي يستوجب أن تكون البناية المُراد إنجازها في استمرارية مع المناطق التي سبق تعميمها وذات كثافة هامة،⁽¹⁾ في حين يُمنع البناء حتّى ولو كانت البناية في استمرارية مع بنايات أخرى في المناطق التي تضمّ بنايات مبعثرة وبعيدة عن التجمّعات السكنية، وذلك من أجل التصديّ لظاهرة الرّحف العمراني التي تؤدّي إلى انتشار البنايات المُشتتة على الفضاء الساحلي وكذا لضمان التسيير الاقتصادي للأراضي، مع تمكين البلديات من صون النسيج العمراني المستمر، لتسهيل وضع قنوات الصرف الصحي وشبكات إيصال المياه وإنشاء الطرق.⁽²⁾

إنّ غياب القواعد التي من شأنها أن تُبيّن بشكل دقيق ومُفصّل شروط التوسّع العمراني بالمناطق الساحلية؛ دليل على قصور قانون التعمير ومحدودية دوره في التحكم بالتعمير الساحلي بما يضمن الحماية لمقوماته الاقتصادية والبيئية، وهو ما يتجلّى أيضاً في القواعد المُكرّسة في مجال حماية الشريط الساحلي المُمتد على مسافة 100 متر من الشاطئ.

2- محدودية قواعد التعمير المطبّقة على الشريط الساحلي المُمتد على مسافة 100 متر

حدّد المشرّع الأجزاء التي يضمّها السّاحل من خلال المادة 44 من قانون التعمير، والتي تتمثّل في كافة الجزر والجزيرات، وشريطاً من الأرض عرضه الأدنى 800 متر على طول البحر يشمل السهول الساحلية التي يقلّ عرضها عن 03 كلم، وكافة الأراضي ومنحدرات التلال والجبال المرئية من البحر والتي لا تكون مفصولة من الشاطئ بسهل ساحلي، كامل الغابات وكامل المناطق الرطبة وشواطئها الممتدة على عرض 300 متر بمجرد ما يكون جزء منها على الساحل، وهنا يلاحظ تركيز المشرّع على الجزء الأرضي في تحديد النطاق الجغرافي للسّاحل، وهو ما يُعدّ أمراً منطقيّاً كون قواعد التعمير تتصبّب على تنظيم عمليات شغل الأراضي.⁽³⁾

(1) - راجع على سبيل المثال:

- CE, 14 février 2010, Le Borgne, Commune de Sene, N°323069, 323080, [En ligne] : <https://blogavocat.fr/sites/default/files/fichiers/CE%2014%20f%C3%A9vrier%202010%2C%20Le%20Borgne%20c.%20Commune%20de%20S.pdf>, Consulté le 11 avril 2018.

(2) - هنوني نصر الدين، مرجع سابق، ص. 744.

(3) - بن صالح محمد الحاج عيسى، الآليات القانونية المقررة لحماية السّاحل من التلوّث في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق سعيد حمدين، جامعة الجزائر 1، 2016، ص. 34.

لقد أكد المشرع الجزائري على ضرورة حماية الساحل بموجب أحكام قانون التعمير، غير أنه خصّ الشريط الساحلي الممتد على مسافة 100 م بحماية خاصة، حيث كرّس مبدأ "التعمير المحدود" **"l'extension limitée de l'urbanisation"** من خلال تبني قاعدة "منع البناء" كأصل عام على هذا الشريط، إذ نصّت المادة 2/45 من قانون التعمير على ما يلي: «يُمنع كل بناء على قطعة أرض تقع على شريط من منطقة عرضه 100 متر ابتداءً من الشاطئ، وتقاس هذه المسافة أفقياً من نقطة أعلى المياه».

يُعتبر الحفاظ على شريط 100 متر أمراً أساسياً باعتباره من الفضاءات القريبة للشاطئ؛ إذ أنّ هذه المنطقة غالباً ما تخضع لضغوطات كثيرة كالسباحة، الرياضة الشاطئية، الصيد البحري، الأنشطة المرفئية، التعمير وغيرها من الأنشطة التي من شأنها الإضرار بهذا المجال الهش الواقع بين مُلتقى البر والبحر،⁽¹⁾ بالتالي أرسى المشرع قاعدة منع البناء على هذا الشريط، حفاظاً على الموارد الطبيعية والعوامل المؤثرة على التوازن الإيكولوجي والجذب السياحي، غير أنه استثنى من ذلك البناءات والنشاطات التي تتطلب الجوار المباشر للمياه.⁽²⁾

تطرح قواعد التعمير على مستوى شريط 100 متر الساحلي العديد من التساؤلات التي تتعلق أساساً بكيفية تحديد هذا الشريط على أرض الواقع حتى يتسنى للبلديات الساحلية ضبط قواعد التعمير في هذا الفضاء عند إعداد وثائق التعمير المحلية، وتبيان حدوده في مخطط التهيئة الخاص بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير،⁽³⁾ وعلى سبيل المقارنة يبدأ هذا الشريط في القانون الفرنسي من حيث إنتهاء الملك العمومي البحري، ويبدأ حسابه من جانب البحر من الحدود العليا التي تصل إليها الأمواج، لذلك يتعيّن على البلديات عند إعداد مخططات التعمير الإستعانة بوثائق تحديد الملك العمومي البحري المحيطة، نظراً لإمكانية تغيير معالم شريط 100 متر بتطور خط الشاطئ بفعل الظواهر الطبيعية أو الإنجرافات، وفي حالة عدم تحيين أو دقة الوثائق التي تحدّد الملك العمومي البحري يمكن للقاضي أن يأمر بإجراء خبرة.⁽⁴⁾

(1) - هونوني نصر الدين، مرجع سابق، ص. 792.

(2) - تنص المادة 2/45 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق. على ما يلي: « غير أنه يمكن الترخيص بالبناءات أو النشاطات التي تتطلب الجوار المباشر للمياه » .

(3) - أنظر المادة 3/17-ب من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق.

(4) - CALDERANO Norbert, LACROUTS Jérôme, *op. cit.*, p.p. 368-369.

من جهتها تثير الاستثناءات الواردة على قاعدة عدم قابلية شريط 100 م للبناء في قانون التعمير الجزائري تساؤلاً هاماً يتعلّق بالمقصود من البناءات والنشاطات التي تتطلب الجوار المباشر للمياه، حيث أحال المشرّع كليات تطبيق المادة 45 من قانون التعمير على التنظيم الذي لم يصدر لحدّ الآن، بذلك تبقى طبيعة هذه البناءات والنشاطات غامضة ويصعب تحديدها، وهذا ما يُفقد قواعد حماية الشريط الساحلي لـ 100 متر أي شكل من أشكال التجسيد الفعلي.

في فرنسا إضطلع القضاء الإداري بمهمة تحديد النشاطات الاقتصادية التي تتطلب المحاذاة المباشرة للمياه نظراً لعدم تحديدها من طرف المشرّع، مُستنداً في ذلك إلى موضوع النشاط، ولقد كان القاضي الفرنسي صارماً في تحديد هذه الأنشطة؛ إذ لا يكفي حسبه أن يكون النشاط مرتبطاً بالبحر، حيث اعتبر أنّ مراكز التداوي بالمياه المعدنية، والبناءات ذات الإستعمال الفندقية وشبه الفندقية، ومحطّات معالجة المياه المستعملة، وأنشطة التخميم وغيرها؛ من الأنشطة التي لا تتطلب المجاورة المباشرة للمياه، في حين صنّف عمليات تشييد بنايات أو إنجاز الأشغال المتعلقة بأنشطة تربية الأسماك بصفة مباشرة، إنشاء مراكز مراقبة الشواطئ، بناء الورشات المتعلقة بإصلاح السفن...إلخ؛ ضمن الأنشطة المعنية بمجاورة المياه.⁽¹⁾

بناءً على ما تقدّم، يُمكن القول أنّ قواعد التعمير الساحلي المكرّسة بموجب قانون التعمير غير كافية لحماية الساحل نظراً لقصورها ومحدودية فعاليتها، وهذا ما دفع المشرّع الجزائري إلى تعزيزها بموجب أحكام قانون حماية الساحل الصادر سنة 2002.

ثانياً: إلزامية تكفّل وثائق التعمير المحلية بقواعد التعمير الساحلي المقرّرة بموجب قانون الساحل

ساهم صدور قانون الساحل سنة 2002 في بلورة دور وثائق التعمير المحلية في حماية الفضاءات الساحلية، حيث نصّت المادة 17 مكرّر من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المتعلّق بالمخطط التوجيهي للتعمير على ضرورة تكفّل هذا المخطط بكلّ الإجراءات المقرّرة في القانون رقم 02-02 المؤرّخ في 05 فبراير 2002،⁽²⁾ لذا يتعيّن على البلديات احترام أحكام قانون الساحل عند إعداد مخططات التعمير، سواء باحترام المبادئ المقرّرة للتعمير الساحلي (1)، أو بالخضوع لقواعد شغل الأراضي في الفضاءات الساحلية (2).

¹⁾- CALDERANO Norbert, LACROUTS Jérôme, *op. cit.*, p. 375.

²⁾- راجع أيضاً المادة 18 مكرّر من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق.

1- خضوع وثائق التعمير المحلية لمبادئ التعمير الساحلي

تبني قانون الساحل الصادر سنة 2002 مجموعة من المبادئ التي تتعلق بشغل الفضاءات الساحلية والتي تندرج ضمن سياسة تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة الرامية إلى إعادة التوازن الإقليمي بين مختلف مناطق الوطن، بالتالي يقع على عاتق السلطات العمومية بما فيها الجماعات المحلية وجوب احترام هذه المبادئ خاصة عند إعداد وثائق التعمير المحلية، وتتمثل أهم مبادئ التعمير الساحلي المقررة بموجب قانون الساحل في مبدأ الحفاظ على الوضعية الطبيعية للساحل (أ)، مبدأ التعمير في العمق (ب) ومبدأ الشغل الاقتصادي للفضاء الساحلي (ج).

أ- مبدأ الحفاظ على الوضعية الطبيعية للساحل

يعدّ الساحل في الجزائر من أكثر المناطق التي استقطبت السكّان نظراً لتمرکز النشاط الاقتصادي فيه، وذلك دون الأخذ بعين الاعتبار قدرة هذا الفضاء على تحمّل مختلف الأنشطة أو حتّى مراعاة المميّزات الطبيعية التي يُنطوي عليها، من هذا المنطلق إرتأى المشرّع الجزائري إعادة الاعتبار لهذا الفضاء بإقرار مبدأ المحافظة على الوضعية الطبيعية للساحل وعدم المساس بها مانحاً بذلك الأولوية للساحل، وهذا ما يُبرّر القيود القانونية المفروضة على عمليات شغل الفضاءات الساحلية الواردة في قانون الساحل والنصوص التنظيمية المطبّقة له.⁽¹⁾

تأخذ وثائق التعمير المحلية على عاتقها مهمّة الحفاظ على الوضعية الطبيعية للساحل من خلال عدم السماح باستعمال الأراضي إلّا في حدود ما تسمح به وضعية الساحل، بالتالي يجب على البلديات الساحلية أن تستعين بدراسات تهيئة الساحل التي يتمّ إعدادها بمبادرة وزير التهيئة العمرانية،⁽²⁾ والتي تُبيّن حالة الأنظمة البيئية والأوساط الشاطئية وكذا حالة الموارد المائية، مع تقييم قدرات التعبئة والاستقبال لهذا الفضاء، من أجل تحديد شروط وكيفيات شغل الأراضي على الشريط الساحلي والأجزاء الطبيعية المتاخمة للشواطئ.⁽³⁾

(1)- بن صالح محمد الحاج عيسى، مرجع سابق، ص. 172.

(2)- مرسوم تنفيذي رقم 07-206 مؤرّخ في 30 يونيو 2007، يحدّد شروط وكيفيات البناء وشغل الأراضي على الشريط الساحلي وشغل الأجزاء الطبيعية المتاخمة للشواطئ وتوسيع المنطقة موضوع منع البناء عليها، ج.ر. عدد 43، صادر في 01 يوليو 2007.

(3)- راجع المادة 04 مرجع نفسه.

ب- مبدأ التعمير في العمق

نظراً للضغط العمراني الذي يُعاني منه الساحل، ورغبة في الحدّ من ظاهرة التسخّل أي تمركز السكّان والأنشطة في الشريط الساحلي، عمد المشرّع إلى تكريس مبدأ التعمير في العمق، والذي يقوم على فكرة توجيه توسّع المراكز الحضرية القائمة نحو مناطق بعيدة عن الساحل والشاطئ البحري، حتّى يتمّ التحكم في التوسّع العمراني بالساحل وبالتالي الحفاظ على التراث الطبيعي والثقافي الساحلي، وعليه فإنّ وثائق التعمير المحلية من شأنها المساهمة بشكل فعّال في تحقيق هذا الهدف باعتبارها أدوات أساسية في تحديد قواعد شغل الأراضي بما يتلاءم مع أهداف سياسة حماية الساحل وسياسة تهيئة الإقليم؛⁽¹⁾ إذ يمكن لهذه الوثائق منع عمليات البناء التي من شأنها الإخلال بمبدأ التعمير في العمق، والتوجّه نحو استعمال الأراضي الموجودة خارج حدود الشريط الساحلي، على أن يتمّ الترخيص بالبناءات المتعلقة بالأنشطة التي تتطلّب محاذاة مباشرة للمياه.

ج- مبدأ الشغل الاقتصادي للشريط الساحلي

تبنّى قانون الساحل مبدأ الشغل الاقتصادي للشريط الساحلي بموجب نص المادة السادسة التي تنص على ما يلي: «يجب الإلتزام في تطوير الأنشطة على الساحل وترقيتها بحتمية شغل الفضاء على نحو اقتصادي، وبما لا يتسبّب في تدهور الوسط البيئي»، وتبعاً لذلك حدّد المشرّع مجموعة من القواعد المتعلقة بتنظيم مختلف الأنشطة على مستوى هذا الفضاء معتمداً على مجموعة من إرتفاعات التعمير المتعلقة بمنع البناء والاستثناءات الواردة عليها، وإرتفاعات شغل الأراضي الخاصة بأنشطة التخميم القار أو المتنقل، الرّياضات البحرية وغيرها.⁽²⁾

عموماً، تجدر الإشارة أنّ مبدأ التسيير الاقتصادي للمجال يُعتبر من أهمّ المبادئ التي تركز عليها وثائق التعمير المحلية سواءً تعلّق الأمر بالمناطق الساحلية أو بسواها، غير أنّه يتعيّن على البلديات الساحلية التعامل بحزم وصرامة في مجال تحديد قواعد التعمير الساحلي لتحقيق التكامل بين السياسات المجالية.

⁽¹⁾ - تنص المادة 04 من قانون 02-02، مرجع سابق، على ما يلي: «يجب على الدّولة والجماعات الإقليمية، في إطار إعداد أدوات التهيئة والتعمير المعنية أن:- تسهر على توجيه توسّع المراكز الحضرية القائمة نحو مناطق بعيدة عن الساحل والشاطئ البحري».

⁽²⁾ - أنظر المادة 11 من قانون رقم 02-02، مرجع سابق.

2- خضوع وثائق التعمير المحليّة لقواعد شغل الأراضي الساحلية والاستثناءات الواردة عليها

تضمّن قانون السّاحل مجموعة من القواعد المتعلقة بشغل الأراضي الواقعة في المناطق الساحلية والتي تتكفل بها أساساً وثائق التعمير المحليّة، حيث تنص المادة 17/2- من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 السّالف الذّكر على تحديد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير للتخصيص الغالب للأراضي وطبيعة النّشاطات الممنوعة أو الخاضعة لإجراءات خاصة لاسيما تلك المقرّرة في قانون الساحل، وتتمثّل هذه القواعد في إرتفاعات منع البناء وإرتفاعات شغل الأراضي على الشريط الساحلي الذي عرضه 100 متر (أ)، وكذا شريط 800 متر (ب)، وأخيراً الشريط الممتد على مسافة 03 كيلومترات (ج).

أ- قواعد شغل الأراضي على الشريط الساحلي لـ 100 متر

يمنع كأصلٍ عام البناء وكافة الأنشطة الاقتصادية على الأراضي الواقعة في شريط 100 متر ابتداءً من الشاطئ باستثناء الأنشطة التي تتطلّب الجوار المباشر للمياه، ويمكن أن تمتدّ هذه الإرتفاعات المانعة إلى مسافة 300 متر لأسباب تتعلّق بالطّابع الحساس للوسط الشاطئي، حيث تُقاس هذه المسافة أفقياً ابتداءً من أعلى نقطة تصل إليها المياه العليا،⁽¹⁾ فيما تحدّد جميع استعمالات وشغل الأراضي المحظورة في هذه المنطقة بموجب قرار وزاري مشترك بين وزير الدّاخلية والوزراء المعنيين بالتهيئة العمرانية، البيئة، السكن والسياحة،⁽²⁾ وهو القرار الذي لم يصدر لحدّ الآن.

ب- قواعد شغل الأراضي على الشريط الساحلي لـ 800 متر

يضمّ الشريط الساحلي الذي يقلّ عرضه عن 800 متر على طول البحر عدّة مكوّنات مثل الغابات، الجبال المرئية من البحر، المناطق الرطبة والمواقع التي تشمل مناظر طبيعية أو تحمل طابعاً ثقافياً أو تاريخياً... إلخ، ويعتبر هذا الشريط محلّ تدابير حماية أهمّها منع إنجاز المسالك الجديدة الموازية للشاطئ، والتي يقصد بها كلّ المسالك غير المعبّدة التي تستعملها السيارات.⁽³⁾

(1) أنظر المادة 18 من قانون رقم 02-02، مرجع سابق.

(2) أنظر المادة 10 من مرسوم تنفيذي رقم 07-206، مرجع سابق.

(3) أنظر المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 06-351 مؤرّخ في 05 أكتوبر 2006، يحدّد شروط إنجاز المسالك الجديدة الموازية للشاطئ، ج.ر عدد 63، صادر في 08 أكتوبر 2006.

لا يُعتبر هذا المنع مطلقاً، حيث أجاز قانون الساحل إنجاز مسالك جديدة ضمن حدود هذا الشريط استثناءً؛ نظراً إلى العوائق الطبوغرافية للأماكن أو لاحتياجات الأنشطة التي تقتضي مجاورة البحر،⁽¹⁾ على أن يكون مشروع المسلك الجديد منصوص عليه ضمن أداة التعمير موافق عليها قانوناً لاسيما مخططات التهيئة والتعمير، مخططات تهيئة الساحل، مخططات تهيئة الغابات ومخططات التهيئة السياحية، علاوة على ذلك يجب أن يخضع المشروع إلى موجز التأثير البيئي.⁽²⁾

ج- قواعد شغل الأراضي على الشريط الساحلي الممتد على مسافة 03 كلم من البحر

يمتد هذا الشريط على مساحة عرضها 03 كلم تقدر ابتداءً من أعلى نقطة تصل إليها مياه البحر، وتخضع فيه عمليات البناء وشغل الأراضي المرتبطة مباشرة بوظائف الأنشطة الاقتصادية المرخص بها بموجب وثائق التعمير المحلية لأحكام المرسوم التنفيذي رقم 07-206 الذي يُحدّد شروط وكيفيات البناء وشغل الأراضي على الشريط الساحلي،⁽³⁾ حيث تُحدّد كيفيات إنجاز البناءات أو شغل الأراضي بموجب دراسة تهيئة الساحل المشار إليها سلفاً، حيث تسمح هذه الدراسة بتحديد نوع البناءات ونسبة شغل الأراضي المرخص بها على مستوى هذا شريط، وكذا الأنشطة والخدمات التي تقتضي مجاورة البحر.⁽⁴⁾

يُمنع كذلك إنجاز طرق العبور الموازية للشاطئ على مسافة تزيد عن ثلاثة (03) كلم على الأقل ابتداءً من أعلى نقطة تصل إليها مياه البحر،⁽⁵⁾ إلى جانب ذلك فإنّ التوسّع الطولي للمحيط العمراني للمجمّعات السكانية الموجودة في الشريط الساحلي الممتد على مسافة تزيد عن ثلاثة (03) كلم يعتبر مُمنوعاً، وتشمل هذه المسافة النسيج العمراني الموجود والبنائيات الجديدة، كما يُمنع في نطاق هذا الشريط التوسّع في مجمعين سكانيين متجاورين إلا إذا كانت المسافة الفاصلة بينهما تبلغ خمسة (05) كلم على الأقل.⁽⁶⁾

(1) - أنظر المادة 16 من قانون رقم 02-02، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 03 من مرسوم تنفيذي رقم 06-351، مرجع سابق.

(3) - أنظر المادة 14 من قانون رقم 02-02، مرجع سابق.

(4) - أنظر المادة 09 من مرسوم تنفيذي رقم 07-206، مرجع سابق.

(5) - أنظر المادة 3/16 من قانون رقم 02-02، مرجع سابق.

(6) - أنظر المادة 12، مرجع نفسه.

الفرع الثاني

قواعد حماية الأراضي الفلاحية من التعمير غير المنظم

حظيت الأراضي الفلاحية بأحكام حمائية خاصة في إطار قانون التهيئة والتعمير باعتبارها من أكثر العقارات التي تعرف ضغوطات كبيرة من حيث الطلب عليها لتلبية حاجيات قطاع التعمير المتزايدة، وذلك رغم أهميتها الاقتصادية خاصة في تحقيق الأمن الغذائي للبلاد، وفي المجال البيئي تُعدّ الأراضي الزراعية أو الفلاحية جزءاً هاماً من النظام البيئي، بالتالي فإنّ الحفاظ عليها يساهم في حماية النظام الإيكولوجي، إذ تُعتبر مصدر عيش لكثير من الكائنات الحية على الأرض،⁽¹⁾ كما أنّ الحفاظ عليها يدخل ضمن الأهداف الكبرى لقانون التعمير والتي تتمثل في تحقيق مبدأ الموازنة بين مختلف وظائف العقار ومبدأ التسيير الاقتصادي للأراضي، وعليه فقد أكدّ المشرع على ضرورة حماية الأراضي الفلاحية من التعمير العشوائي، حيث وضع على عاتق البلديات إلزام يقضي باحترام الوجهة الفلاحية للأراضي (أولاً)، وتقييد حقوق البناء عليها (ثانياً) عند إعداد وثائق التعمير المحلية.

أولاً: إلزام البلديات بحماية الطابع الفلاحي للأراضي في وثائق التعمير المحلية

يجد مبدأ الحفاظ على الطابع الفلاحي للأراضي سنده القانوني في العديد من النصوص القانونية سواءً تلك المتعلقة بتنظيم النشاط الفلاحي، أو بتلك المتعلقة بالتوجيه العقاري أو حتى في نصوص أخرى كقانون البيئة وقانون التعمير، وهذا ما يدلّ على إهتمام المشرع الجزائري بمسألة حماية الأراضي الفلاحية لما لها من أهمية اقتصادية، اجتماعية وبيئية كما أكدته المادة الأولى من قانون التوجيه الفلاحي الصادر سنة 2008⁽²⁾ (1)، وبما أنّ الزحف العمراني يشكّل أكبر تهديد للأراضي الفلاحية؛ بحيث يساهم في تقليص مساحتها، إرتأى المشرع تخصيص مجموعة من الأحكام المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيد في قانون التعمير، والتي يجب أخذها بالحسبان عند إعداد وثائق التعمير المحلية (2).

(1) بولقواس سناء، "دور الإدارة المحلية في مجال حماية البيئة: حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء نموذجاً"، أشغال المنتدى الوطني حول دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في ظلّ قانوني البلدية والولاية الجديدين، يومي 03 و04 ديسمبر 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قائمة، ص. 02.

(2) قانون رقم 08-16 مؤرخ في 03 غشت 2008، يتضمن التوجيه الفلاحي، ج.ر. عدد 46، صادر في 10 غشت 2008.

1- الأساس القانوني لمبدأ الحفاظ على الوجهة الفلاحية للأراضي:

عرّف القانون رقم 90-25 المتضمن التوجيه العقاري؛ الأراضي الفلاحية أو ذات الوجهة الفلاحية بأنها كلّ أرض تُنتج بتدخل الإنسان سنوياً أو خلال عدّة سنوات إنتاجاً يستهلكه البشر أو الحيوان أو يُستهلك في الصناعة استهلاكاً مباشراً أو بعد تحويله، ويتمّ تصنيف الأراضي الفلاحية بحسب طبيعتها إلى أراضي خصبة جداً وأراضي خصبة، متوسطة وضعيفة الخصوبة بالإعتماد على مجموعة من المعايير المتعلقة بعلم التربة، الانحدار، المناخ والسقي، ويتمّ معرفة الأراضي الفلاحية وتصنيفها بموجب أدوات تقنية،⁽¹⁾ وكذا أدوات تأطير العقار الفلاحي التي تشمل إنشاء فهرس يحدّد قدرات العقار الفلاحي وخريطة تُحدّد الأراضي الفلاحية والأراضي ذات الوجهة الفلاحية.⁽²⁾

ومن أجل حماية العقار الفلاحي من الاستعمال غير المطابق لوجهته، أقرّ المشرع الجزائري مبدأ الحفاظ على الوجهة الفلاحية للأراضي، وهو ما أكّده المادة 14 من قانون التوجيه الفلاحي التي نصت على ما يلي: « يمنع بموجب أحكام هذا القانون، كلّ استعمال غير فلاحي لأرض مصنّفة كأرض فلاحية أو ذات وجهة فلاحية »، وهو ذات المبدأ المكرّس بموجب المادة 55 من قانون التوجيه العقاري التي اشترطت في المعاملات العقارية التي تنصبّ على الأراضي الفلاحية الإلتزام بعدم تغيير وجهتها الفلاحية.

في ذات السياق، أكّد قانون حماية البيئة الصادر سنة 2003 على وجوب تخصيص الأرض للاستعمال المطابق لطابعها، كما يجب أن يكون استعمالها محدوداً عندما يكون لأغراض تجعل من الأرض غير قابلة للاسترداد،⁽³⁾ وعليه فإنّ استعمال الأراضي الفلاحية لأغراض صناعية أو عمرانية يؤدي إلى فقدان هذه الأراضي لخصائصها حتّى ولو أريد استرجاعها بإزالة البناءات أو المصانع المشيّد عليها.

⁽¹⁾ - أنظر المواد 04، 05 و06، من القانون رقم 90-25، مؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتضمنّ قانون التوجيه العقاري ج. ر عدد 49، صادر في 18 نوفمبر 1990.

⁽²⁾ - أنظر المادة 13 من قانون رقم 08-16، مرجع سابق.

في هذا المقام تجدر الإشارة أنّ المشرع قد أحال على التنظيم مسألة تحديد كفاءات وشروط تمييز الأراضي الفلاحية والأراضي ذات الوجهة الفلاحية وتصنيفها، وكذا كفاءات تسيير الفهرس العقاري والقيّد فيه، وخريطة تحديد الأراضي الفلاحية والتسجيل فيها، غير أنّ النصّ التنظيمي لم يصدر لحدّ الآن. أنظر المادة 13/3، مرجع نفسه.

⁽³⁾ - أنظر المادة 60 من قانون رقم 10-03، مرجع سابق.

تبني قانون التهيئة والتعمير مبدأ الحفاظ على الأراضي الفلاحية بموجب القواعد المتعلقة "بقابلية الأراضي للبناء" "les règles de la constructibilité"، إذ نصّت المادة الرابعة على عدم قابلية القطع الأرضية للبناء إلا إذا كانت في الحدود المتلائمة مع القابلية للاستغلال الفلاحية عندما تكون موجودة على أراضٍ فلاحية، ما يعني أنّ عمليات البناء ممنوعة بشكلٍ عام في هذه الأراضي باستثناء تلك الموجهة للاستغلال الفلاحي، وعلى العموم فإنّ الحفاظ على الوجهة الفلاحية للأراضي يبدأ من عملية إعداد وثائق التعمير المحليّة باعتبارها الأدوات التي تضطلع بتحديد التخصيص الغالب للأراضي وكذا ضبط قواعد شغلها والبناء عليها.

2- دور وثائق التعمير المحليّة في الحفاظ على الوجهة الفلاحية للأراضي

تُساهم وثائق التعمير المحليّة في الحفاظ على الأراضي الفلاحية خاصة من ظلّ الممارسات التي يعرفها قطاع التعمير،⁽¹⁾ ويتجلى دور هذه الوثائق في ضرورة تصنيف الأراضي الفلاحية ضمن القطاعات غير القابلة للتعمير والإلتزام بعدم تحويلها عن وجهتها أو إلغائها تصنيفها وإلاّ أُعتبرت وثيقة التعمير غير قانونية، ذلك أنّ الترخيص بتحويل الأراضي الفلاحية الخصبة جداً والخصبة إلى أراضي قابلة للتعمير يتمّ عن طريق القانون ووفق إجراءات مُحدّدة،⁽²⁾ في حين لا يمكن إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية المتوسطة أو الضعيفة الخصوبة إلاّ بمرسوم يتّخذ في مجلس الوزراء،⁽³⁾ ما يعني أنّ البلديات لا يحقّ لها تحويل الأراضي الفلاحية عن وجهتها أو الإقتطاع منها لفائدة التعمير أو التجهيزات العمومية بموجب أدوات التعمير المحليّة إلاّ بعد سلسلة من الإجراءات القانونية المُسبقة.

⁽¹⁾ في هذا المجال لاحظ مجلس المحاسبة خلال تقريره السنوي الصادر سنة 1999 تحويل عدّة أراضي عن وجهتها الفلاحية في كلّ من ولاية تيبازة، وهران وعنابة في الفترة الممتدة بين 1991-1996، وعلى سبيل المثال أشار التقرير إلى إدراج حوالي 2270 هكتار من الأراضي الفلاحية ضمن قطاعات التعمير في ولاية تيبازة، وتخصيص 830 هكتار من بينها 307 هكتارات من الأراضي المسقية لفائدة التعمير عن طريق قرارات أو محاضر أعدتها اللجان التقنية للولاية والدائرة، وقد أرجع مجلس المحاسبة هذه الوضعية إلى عدم فعالية أدوات التعمير وتسامح المصالح المكلفة بتسيير هذا القطاع، ووجود نقائص في تطبيق الجزاءات الإدارية والقضائية. أنظر: مجلس المحاسبة، التقرير السنوي 1996-1997، مصادق عليه بتاريخ 31 ماي 1998، منشور في ج.ر عدد 12، صادر في 28 فبراير 1999، ص. ص. 43-44.

⁽²⁾ تنصّ المادة 36 من قانون رقم 90-25، مرجع سابق، على ما يلي: « القانون هو الذي يرخّص بتحويل أيّ أرض فلاحية خصبة جداً أو خصبة إلى صنف الأراضي القابلة للتعمير كما تحدّد ذلك المادة 21 أعلاه، ويحدّد القانون القيود التقنية والمالية التي يجب أن ترافق إنجاز عملية التحويل حتماً ».

⁽³⁾ أنظر المادة 15 من قانون رقم 08-16، مرجع سابق.

في هذا المقام، أكّدت التعليمات الوزارية المشتركة رقم 191 المؤرخة في 29 مارس 2011 أنّ وثائق التعمير المحليّة يجب أن تشكّل أرضية مرجعية في تحديد المواقع المناسبة لإقامة المشاريع المُزمع إنجازها،⁽¹⁾ غير أنّه لا يمكن اللّجوء إلى استغلال الأوعية العقارية ذات الطبيعة الفلاحية إلاّ بعد التأكّد من غياب أيّ إمكانية لاستغلال أراضي غير فلاحية لعدم توفّر هذه الأخيرة، وفي حالة عدم توفّر العقار الفلاحي داخل المحيط العمراني المُخصّص للبناء بموجب المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير واستحالة تحويل المشروع نحو بلدية أخرى يمكن استثناءً في هذه الحالة اللّجوء إلى الأراضي الفلاحية الواقعة خارج النّطاق العمراني، على أن يتمّ الإقتراع من الأراضي ذات الجودة الضعيفة أو المتوسطة، أمّا إذا تعلّق الأمر بأراضي ذات جودة فلاحية عالية فإنّ الإقتراع يستلزم تقديم عرض أسباب.

عموماً، يجب أن تأخذ عملية اقتطاع الأراضي الفلاحية وتحويلها لفائدة التعمير بعين الاعتبار مجموعة من الشروط والتي تتمثّل في القابلية الاقتصادية للاستغلال، القرب المباشر من قطاع التعمير والاستغلال المثالي للأراضي عن طريق اللّجوء إلى البناءات العلوية لتفادي التوسّع على حساب مساحات إضافية، وتوفّر شروط القابلية للبناء فيما يخصّ سهولة الرّبط بمختلف الشبكات، ويتمّ دراسة طلب الإقتراع عن طريق إنشاء لجنة ولائية تتكوّن من الوالي رئيساً ومدير المصالح الفلاحية، مدير التعمير والبناء، مدير أملاك الدّولة، وممثّل عن القطاع الذي قدّم المشروع.⁽²⁾

إنّ إضفاء الطّابع القانوني على عمليات تحويل وإقتراع الأراضي الفلاحية لصالح مشاريع التعمير والتنمية أدّى إلى إصدار العديد من المراسيم التنفيذية المتعلّقة بإلغاء تصنيف العديد من قطع الأراضي الفلاحية وتوجيهها إمّا لإنجاز مناطق صناعية⁽³⁾ أو مشاريع عمومية للتنمية⁽⁴⁾ أو لإنجاز سكنات ومرافق عمومية.⁽⁵⁾ وأمام هذه الوضعية صدر منشور وزاري يحثّ على ضرورة حماية الأراضي

(1) - تعليمات وزارية مشتركة رقم 191 مؤرخة في 29 مارس 2011، تتعلّق باقتطاع الأراضي الفلاحية لإنجاز التجهيزات العمومية.

(2) - أنظر مرجع نفسه.

(3) - أنظر مرسوم تنفيذي رقم 14-292 مؤرخ في 16 أكتوبر 2014، يتضمّن إلغاء تصنيف قطع أراض فلاحية مخصّصة لإنجاز مناطق صناعية على مستوى بعض الولايات، ج.ر عدد 61، صادر في 16 أكتوبر 2014.

(4) - أنظر مرسوم تنفيذي رقم 12-370 مؤرخ في 24 أكتوبر 2012، يتضمّن إلغاء تصنيف قطع أراض فلاحية وتخصيصها لإنجاز مشاريع عمومية للتنمية، ج.ر عدد 59، صادر في 28 أكتوبر 2012.

(5) - أنظر مرسوم تنفيذي رقم 11-237 مؤرخ في 09 يوليو 2011، يتضمّن إلغاء تصنيف أراض فلاحية مخصّصة لإنجاز سكنات ومرافق عمومية في بعض الولايات، ج.ر عدد 39، صادر في 13 يوليو 2011.

الفلاحية، نظراً إلى الإفراط في عملية إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية عبر مختلف الولايات وتوجيهها خصيصاً لأغراض التعمير والتصنيع وذلك بشكل غير مسبوق مما يهدّد الأمن الغذائي،⁽¹⁾ وعليه فقد أكدّ هذا المنشور على ضرورة إخضاع عمليات اقتطاع الأراضي الفلاحية لقواعد صارمة والموافقة المسبقة للمصالح المركزية لوزارة الفلاحة والتنمية الريّفية.⁽²⁾

لا يتوقف دور وثائق التعمير المحليّة في الحفاظ على الوجهة الفلاحية للأراضي، إنّما يمتدّ دورها إلى تنظيم حقوق البناء عليها، وذلك بتبيان القيود الواردة على استغلال هذه الأراضي، وطبيعة البناءات المسموح بإنجازها وتشبيدها وتحديد كثافتها وكذا شروط الترخيص بها.

ثانياً: إلتزام وثائق التعمير المحليّة بمراعاة قواعد البناء على الأراضي الفلاحية

تضطلع وثائق التعمير المحليّة بتحديد حقوق البناء وأحكام شغل الأراضي الفلاحية بمختلف أنواعها، سواءً تعلّق الأمر بالأراضي الخصبة جداً والخصبة أو الأراضي المتوسطة أو الضعيفة الخصوبة، وذلك بالإستناد إلى الأحكام القانونية الواردة في قانون التهيئة والتعمير أو تلك المنصوص عليها في قانون التوجيه العقاري، وتشمل هذه الأحكام القواعد المتعلقة بمنع البناء على الأراضي الفلاحية (1)، والاستثناءات الواردة عليها (2).

1- ضبط قواعد منع البناء على الأراضي الفلاحية

تأكيداً على مبدأ التسيير الاقتصادي للأراضي أقرّ المشرّع قاعدة عدم قابلية الأراضي الفلاحية للبناء إلاّ في الحدود المتلائمة مع القابلية للاستغلال الفلاحي، وهذا يعني أنّ البناء الموجه لأغراض أخرى كالسكن، الصناعة، التجارة أو السياحة وغيرها في الأراضي الفلاحية يُعتبر غير مسموحاً، ولا يمكن الترخيص به كأصلٍ عام إلاّ في حالات إستثنائية.

(1) منشور وزاري رقم 558 مؤرّخ في 03 سبتمبر 2014، يتعلّق بحماية الأراضي الفلاحية.

(2) يذكر أنّه قد صدرت في وقت سابق المذكرة رقم 12761 المؤرّخة في 22 ديسمبر 2009 تتعلّق بتحويل أو إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية لاستعمالها كأوعية عقارية لإنجاز مشاريع تجهيزات تنموية، والمنشور رقم 553 المؤرّخ في 11 نوفمبر 2009 المتعلّق بإجراءات تحويل أو إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية لاستعمالها كأوعية عقارية لإنجاز مشاريع تجهيزات تنموية، تفاصيل أكثر حول مضمون كلّ منها أنظر:

بوشريط حسناء، النّظام القانوني للعقار الفلاحي في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2017، ص. ص. 356-357.

كما أنّ البناء الذي لا يتوافق مع خصوصيات القواعد المنظّمة لاستغلال الأراضي الفلاحية والذي من شأنه التأثير على إنتاجية ومردودية هذه الأراضي في سبيل تحقيق الأمن الغذائي المستدام؛ يُعتبر من قبيل البنايات الفوضوية.⁽¹⁾

إنّ فالحفاظ على الأراضي الفلاحية يقتضي حصر البناء فيها ضمن مُتطلّبات الاستغلال الفلاحي لاسيما إذا تعلّق الأمر بالأراضي الخصبة والخصبة جداً، وهذا ما أقرته المادة 48 من قانون التعمير بنصّها على: «**تُحصر حقوق البناء بالأراضي ذات المردود الفلاحي العالي أو الجيّد كما يحددها التشريع الساري المفعول في البناءات الضرورية الحيوية الاستغلال الفلاحية والبناءات ذات المنفعة العمومية، ويجب عليها في جميع الأحوال أن تندرج في مخطط شغل الأراضي**».

من هنا يتّضح، أنّ حقوق البناء على الأراضي الفلاحية ذات المردود العالي أو الجيّد محصورة في البنايات ذات المنفعة العمومية أو الموجهة للاستغلال الفلاحي في إطار مستثمرة فلاحية مثلاً، ولا يمكن بأيّ حال من الأحوال تشييد أيّ بناية على هذه الأراضي إلاّ بعد الحصول على رخصة بناء صريحة من طرف السلطات الإدارية وفقاً لأحكام مخطط شغل الأراضي،⁽²⁾ كما لا يمكن الترخيص بتشديد بنايات ذات الاستعمال السكني في هذه الأراضي إلاّ للملاك أو الحائزين أو الشاغلين الذين يبادرون بذلك في نطاق احتياجاتهم الذاتيّة.⁽³⁾

2- الاستثناءات الواردة على قاعدة منع البناء على الأراضي الفلاحي

حدّدت المادة 49 من قانون التهيئة والتعمير البنايات التي يمكن الترخيص بها في المناطق الفلاحية ذات المردود العالي أو الجيّد وذلك في حالة غياب مخطط شغل الأراضي، ويتعلّق الأمر بالبنايات والمنشآت اللّزمة للزّي والاستغلال الفلاحي، البنايات والمنشآت ذات المصلحة الوطنية أو اللّزمة للتجهيزات العمومية، وكذا التعديلات في البنايات الموجودة، وهنا يُلاحظ أنّ هذه الاستثناءات تقتضيها إمّا المنفعة الفلاحية أو المنفعة العامة، أو حتّى المنفعة الخاصة للمستثمرة الفلاحية التي تحتاج إلى تجهيزات وسكنات ملائمة للمستثمرين.

(1) - بوربيعة كتو لامية، "التنظيم القانوني للبناء على العقار الفلاحي"، المجلة النقديّة للقانون والعلوم السياسيّة، كلبية

الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، عدد 01، 2016، ص. 300.

(2) - أنظر المادة 34 من قانون رقم 90-25، مرجع سابق.

(3) - أنظر المادة 35، مرجع نفسه.

أما بالنسبة لحقوق البناء على الأراضي الفلاحية الواقعة خارج المناطق العمرانية للبلديات فهي محدّدة بموجب القرار الوزاري المؤرخ في 13 سبتمبر 1992، الذي أكد على وجوب تخصيص البنايات المرخص بها لمنشآت التجهيزات⁽¹⁾ التي تزيد في الاقتصاد العام للنشاط أو لمسكن المستغل للأرض الفلاحية، على أن لا يفوق علوها عن 09 أمتار.

يخضع الترخيص بإنجاز منشآت التجهيزات على الأراضي الفلاحية إلى مجموعة من الشروط التي يجب توافرها والتي تتعلق أساساً بكثافة البنايات، حيث لا يجب أن تتجاوز مساحة القطعة الأرضية التي تنشأ فوقها البنايات الضرورية لمنشآت التجهيزات المرتبطة بالإستغلال الفلاحي 1/50 من الملكية عندما تقلّ هذه الأخيرة عن 05 هكتارات في حالة ما إذا كانت الأرض الزراعية ذات إمكانيات عالية أو حسنة أو متوسطة،⁽²⁾ أما إذا كانت الأرض الزراعية ذات إمكانية ضعيفة فإنّ مساحة البنايات يجب أن لا تتجاوز 1/25 من مساحة الملكية.⁽³⁾

أما بخصوص البنايات ذات الاستعمال السكني فيجب أن لا تتجاوز مساحة القطعة المخصّصة لها 1/250 من مساحة الملكية عندما تقلّ هذه الأخيرة عن 05 هكتارات، وذلك في حالة كانت الأرض الزراعية ذات إمكانيات عالية أو حسنة أو متوسطة، أما إذا كانت الأرض الزراعية ذات إمكانية ضعيفة وذات عوائق طبوغرافية فإنّ مساحة البنايات يجب أن لا تتجاوز 1/10 من المساحة الملكية إذا كانت هذه الأخيرة أقلّ من 1000 متر مربع، كما لا يجب أن تتجاوز 1/100 من المساحة الكلية إذا كانت الأرض الزراعية لا تتطوي على عوائق طبوغرافية.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ - يقصد بمنشآت التجهيزات البناءات الضرورية التي من شأنها تحسين أداء الفلاحين ومردودية الأراضي الفلاحية، مثل إنجاز غرف التبريد، أبار الري، مستودعات للتخزين وغيرها. أنظر: بوربيرة كتو لامية، مرجع سابق، ص. 310.

⁽²⁾ - ترفع هذه المساحة بخمسين 50 م² لكل هكتار إذا تجاوزت المساحة الكلية 05 هكتارات. أنظر:

المادة 03 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13 سبتمبر 1992، مرجع سابق.

وفي ذات السياق، يمكن لوزير الفلاحة الترخيص بإنجاز بنايات التجهيزات التي تدخل ضمن الإستثمار الفلاحي والتي تتعدى المواصفات المحددة في المادة 03 المذكورة أعلاه، بموجب مقرر بناء على اقتراح من لجنة وزارية مشتركة خاصة. أنظر: المادة 02 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 18 نوفمبر 2015، يتمّ القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13 سبتمبر 1992، المتعلق بحقوق البناء المطبقة على الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية للبلديات، ج.ر. عدد 03، صادر في 17 يناير 2016.

⁽³⁾ - أنظر المادة 02/03 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13 سبتمبر 1992، مرجع سابق.

⁽⁴⁾ - أنظر المادة 05 و06، مرجع نفسه.

تجدر الإشارة، أنّ هذه القواعد تطبّق في حالة غياب وثائق التعمير المحلية، وبالرغم من ذلك فإنّه يُلاحظ اعتماد العديد من المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير على مضمون هذه القواعد في تحديد حقوق البناء على الأراضي الفلاحية.⁽¹⁾

المبحث الثاني

مساهمة النصوص القطاعية في تكريس الحماية الإيجابية للبيئة في وثائق التعمير المحلية

تمّت الإشارة في مقدّمة هذا الفصل إلى وجود نوعين من القواعد التي تستند إليها وثائق التعمير المحلية في مجال حماية البيئة، وهي قواعد قانون التعمير والقواعد المنصوص عليها في التشريعات القطاعية المتعلقة بشغل الأراضي، فإذا كانت قواعد التعمير تتّصف بالمحدودية نظراً لعدم كفايتها ودقّتها، ما يفتح المجال أمام الحماية الإختيارية للبيئة، فإنّ القواعد القطاعية تتجه نحو تعزيز البعد البيئي في مخططات التعمير المحلية، بتقييد حرّية البلديات في مجال اتّخاذ الاختيارات المناسبة لحماية البيئة، وهو ما يظهر خاصة في النصوص القانونية الصادرة بعد سنة 2000.

إنّ تفحص النصوص القطاعية للبيئة أو المتعلقة بشغل المجال يكشف عن وجود مجموعة من القواعد الحمائية ذات الطابع الإلزامي، والتي يجب أن يتقيّد بها جميع الأطراف الفاعلة في مجال حماية البيئة بما فيها البلديات عند إعداد مخططاتها العمرانية، وغالباً ما تكون هذه القواعد إمّا عبارة عن قيود بيئية ترد على عمليات شغل الأراضي أي على شكل إرتفاقات المنفعة العامة، وإمّا أن تكون قواعد حمائية تنبثق عن المخططات البيئية والمجالية التي تُبادر بها الهيئات المركزية أو الولاية (المطلب الثاني).

إلى جانب ذلك، قد ترد هذه القواعد على شكل أحكام تتعلّق بتصنيف المجالات والمناطق أو المواقع التي تتطلّب الحماية من الناحية البيئية، حيث يتعيّن على البلديات إحترام هذه المجالات عند إعداد وثائق التعمير المحلية خاصة في مجال تقنية التطبيق، وذلك بالإلتزام بعدم إلغاء تصنيفها مع إحترام النتائج المترتبة عن ذلك التصنيف (المطلب الأول).

¹⁾-Voir: Étude de révision du PDAU de la commune D'Aghribs, *op. cit.*, p.p. 68-69.

- Révision du PDAU de la commune de Tizi ouazou, *op. cit.*, p. 82.

- Révision du PDAU de la commune D'Illoula oumalou, *op. cit.*, p.p. 58-59.

المطلب الأول

خضوع وثائق التعمير المحلية لقواعد تصنيف المناطق والمواقع المحمية

يُعتبر نظام التصنيف من أهمّ تدابير حماية البيئة، إذ يقوم على تحديد المواقع والمجالات أو المناطق التي تنطوي على أهمية إيكولوجية أو بيولوجية أو تاريخية والتي يجب أن تكون موضع حماية خاصة، حيث يتمّ تصنيفها كمناطق أو مواقع محمية وفق إجراءات قانونية معيّنة، ويتربّب عن التصنيف مجموعة من الإلتزامات والآثار القانونية في مواجهة الأشخاص.

يرتبط نظام التصنيف في مجال حماية البيئة بوثائق التخطيط العمراني المحلي، حيث يقع على البلديات إلتزام بضرورة حماية المواقع والمناطق المصنّفة عند إعداد وثائق التعمير المحلية من جهة (الفرع الأول)، والتقيّد من جهة ثانية بالإلتزامات المترتبة عن التصنيف خاصة ما تعلقّ بعمليات شغل الأراضي سواءً داخل أو بجوار المجال المحمي (الفرع الثاني).

الفرع الأول

الإلتزام بحماية المواقع والمناطق الخاضعة لنظام التصنيف بموجب التشريعات القطاعية

لا شك أنّ لوثائق التعمير المحلية دوراً هاماً في حماية المناطق والمواقع التي تنطوي على مميّزات طبيعية وثقافية أو تاريخية، حيث تتولّى بوجه عام تحديد المناطق والمساحات الواجب حمايتها وإبراز مناطق التدخّل في الأنسجة العمرانية القديمة والتي غالباً ما تكون محلّ إجراءات حامية كالإصلاح، الترميم وإعادة التأهيل.⁽¹⁾

تخضع المناطق والمواقع الطبيعية أو الثقافية إلى إجراءات التصنيف كنوع من الحماية، وهو ما أكّده المادة 46 من قانون التعمير التي نصت على مايلي: «**تحدّد وتصنّف الأقاليم التي تتوفّر إمّا على مجموعة من المميّزات الطبيعية الخلابة والتاريخية والثقافية، وإمّا على مميّزات ناجمة عن موقعها الجغرافي والمناخي والجيولوجي مثل المياه المعدنية أو الإستحمامية، طبقاً للأحكام التشريعية التي تطبّق عليها.**»

(1) - نُظمت هذه الإجراءات بموجب المرسوم التنفيذي رقم 16-55 مؤرّخ في أول فبراير 2016، يحدّد شروط وكيفيات التدخّل في الأنسجة العمرانية القديمة، ج.ر عدد 07، صادر في 07 فبراير 2016.

يتّضح من نص هذه المادة أيضاً أنّ تصنيف الأقاليم والمواقع ذات المميّزات الطبيعية والثقافية البارزة يتمّ وفقاً لإجراءات قانونية محدّدة مسبقاً في نصوص قطاعية، وعليه يقع على عاتق البلديات احترام قواعد التصنيف عند إعداد وثائق التعمير المحليّة من خلال تحديد المواقع والمناطق أو المساحات المصنّفة الواقعة في إقليمها وإدراجها ضمن المناطق الواجب حمايتها، وتعتبر المعالم التّاريخية والأثرية (أولاً)، المناطق السّاحلية المصنّفة كمساحات محمية أو مهدّدة (ثانياً)، المجالات المحمية المصنّفة كمحميات أو حظائر طبيعية أو ثقافية (ثالثاً)، والمساحات الخضراء (رابعاً) من أهمّ المجالات الخاضعة لنظام التصنيف والتي يجب مراعاتها في وثائق التعمير المحليّة.

أولاً: حماية المعالم التاريخية والمواقع الأثرية المصنّفة طبقاً لأحكام قانون التراث الثقافي

تضمّن القانون رقم 04-98 المتعلق بحماية التراث الثقافي أحكاماً وآليات تتعلق بحماية الممتلكات الثقافية العقارية والتي تشمل المعالم التاريخية، المواقع التراثية والمجموعات الحضرية أو الريفية، وذلك باعتبارها تراثاً ثقافياً للأمة، وتخضع هذه الممتلكات تبعاً لطبيعتها إلى إحدى الأنظمة الحمائية المتمثلة في التسجيل في قائمة الجرد الإضافي، التصنيف أو الاستحداث في شكل قطاعات محفوظة؛⁽¹⁾ إذ تخضع المعالم التّاريخية والمواقع الأثرية إمّا للتصنيف أو التسجيل في قائمة الجرد الإضافي، بينما تقام المجموعات الحضرية أو الريفية مثل القصبات والقصور والمجمّعات السكنية التقليدية التي تكتسي أهميّة تاريخية أو معمارية أو فنيّة على شكل قطاعات محفوظة.⁽²⁾

يختلف نظام التصنيف عن التسجيل في قائمة الجرد الإضافي، فهذا الأخير يضمّ المعالم التّاريخية والمواقع الأثرية التي لا تستوجب تصنيفاً فورياً غير أنّها تتطلّب الحماية والمحافظة عليها بالنظر إلى الأهمية التي تكتسبها من وجهة علم الآثار أو العلوم أو التّاريخ أو الفن والثقافة أو الإيتوغرافيا أو الأنتروبولوجيا، وقد ترتقي هذه المعالم والمواقع الأثرية إلى درجة التصنيف في غضون 10 سنوات من تاريخ تسجيلها في قائمة الجرد الإضافي وإلا تمّ تشطّيبها من السجل،⁽³⁾ أمّا التصنيف فهو يُعدّ إحدى إجراءات الحماية النهائيّة.

(1) - أنظر المادة 08 من قانون رقم 04-98، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 41، مرجع نفسه.

(3) - أنظر المادة 10، مرجع نفسه.

تخضع عملية تصنيف المعالم التاريخية والمواقع الأثرية إلى مجموعة من الإجراءات،⁽¹⁾ تبدأ بإصدار قرار وزاري يتضمن فتح دعوى التصنيف بناءً على مبادرة من الوزير المكلف بالثقافة أو بطلب أي شخص يرى مصلحة في ذلك،⁽²⁾ بعد ذلك يتم نشر القرار في الجريدة الرسمية ويشهر بمقر البلدية المعنية عن طريق تعليقه لمدة (2) شهرين، كما يُبلّغ للمالكين العموميين أو الخواص لتمكينهم من تقديم ملاحظاتهم كتابياً في دفتر خاص تمسكه المصالح غير الممركزة التابعة لوزارة الثقافة، وذلك طيلة مدة تعليق القرار بمقر البلدية، وتُحال اعتراضاتهم على اللجنة الوطنية للممتلكات الثقافية لإبداء رأيها فيها، ولا يتم التصنيف إلا بناءً على رأيها المطابق والذي تصدره خلال مهلة لا تتجاوز (2) شهرين ابتداءً من تسلّم الإدارة المكلفة بالثقافة للدفتر الخاص.⁽³⁾

تُختتم العملية بإصدار قرار التصنيف من طرف وزير الثقافة بعد استشارة اللجنة الوطنية، ونشره في الجريدة الرسمية وكذا تبليغه للوالي الذي يقع المعلم التاريخي أو الموقع الأثري في دائرة اختصاصه وذلك بهدف نشره في الحفظ العقاري،⁽⁴⁾ ويمتدّ قرار التصنيف ليشمل العقارات المبنية وغير المبنية الواقعة في المنطقة المحمية، ليشكّل بذلك محيط حماية يتجسّد بعلاقة الرؤية التي لا يجب أن تقلّ عن مسافة 200 متر بين المعلم التاريخي أو الموقع الأثري وأرباطه التي لا تتفصل عنها (المناطق المحيطة بالموقع)،⁽⁵⁾ وتقادياً لإتلاف المناظر المعلمية الواقعة في محيط الحماية، يمكن لوزير الثقافة بناءً على إقتراح اللجنة الوطنية للممتلكات الثقافية توسيع مجال الرؤية.⁽⁶⁾

(1) تخضع المواقع الأثرية لنفس إجراءات التصنيف التي تخضع لها المعالم التاريخية والمحدّدة بموجب المواد 16، 17 و18 من قانون رقم 98-04، مرجع سابق.

(2) أنظر المادة 3/17، مرجع نفسه.

(3) أنظر المادة 18، مرجع نفسه.

(4) أنظر المادة 19 و20، مرجع نفسه.

(5) في هذا المقام تجدر الإشارة إلى أنّ المشرّع الجزائري لم يحدّد المكان الذي يجب الوقوف عنده لأجل تحديد علاقة الرؤية بين المعلم التاريخي أو الموقع الأثري وأرباطه، كذلك هناك غموض بخصوص تحديد مجال الرؤية، فإذا تمّ حساب مسافة 200 متر التي يتوسطها المعلم التاريخي أو الموقع الأثري فذلك يسمح بإنشاء مجال رؤية يغطّي مساحة 12,56 هكتار، أمّا في حالة الإكتفاء بمسافة 200 متر بين المعلم أو الموقع وأرباطه، فإنّ المساحة المغطاة هي 2500م² وهي مساحة محدودة مقارنة بالأولى. أنظر: خوادجية سميحة حنان، "حماية الممتلكات الأثرية في ظلّ قانون التراث الثقافي"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، عدد 05، جوان 2016، ص. 79.

(6) أنظر المادة 4/17 و5 من قانون رقم 89-04، مرجع سابق.

يعتبر البعض أنّ تحديد مجال الرؤية بمسافة 200 م فيه تحجيم للمعالم التاريخية والمواقع الأثرية،⁽¹⁾ بعدما حُدّد بـ 500 م في الأمر رقم 67-281 المتعلق بالحفريات وحماية الأماكن والآثار التاريخية والطبيعية،⁽²⁾ وقد أوصى المجلس الإقتصادي والإجتماعي في رأيه حول ملف التراث الوطني الذي تناول فيه دراسة المشروع التمهيدي لقانون حماية التراث الثقافي لسنة 1998 بضرورة تطبيق المقاييس الدولية التي حدّتها منظمة اليونسكو، حتّى يكون المعلم أو الموقع مدمجاً ومحمياً أكثر داخل المحيط العمراني،⁽³⁾ غير أنّ المشرّع الجزائري لم يأخذ ذلك بعين الاعتبار ممّا يؤكّد رغبته في منح الأولوية لمشاريع التنمية والتهيئة على حساب التراث الثقافي والتاريخي.⁽⁴⁾

تندرج حماية المعالم التاريخية والمواقع الأثرية ضمن الأهداف الأساسية لقانون التعمير نظراً للقيمة الجمالية التي يمكن أن تضيفها على البيئة العمرانية وكذا أهميتها الثقافية في إبراز هوية المدن، بالتالي تُعتبر حمايتها من الإتلاف والتدمير الذي قد يلحق بها بسبب ممارسة الإنسان لأنشطة التعمير والبناء من المهام الأساسية التي تضطلع بها مخططات التعمير المحلية.

تجدر الإشارة أنّ تصنيف المعالم التاريخية والمواقع الأثرية يُلزم البلديات بواجب الحفاظ عليها عند إعداد مخططات التعمير، حيث يجب أن يتولّى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ذلك سواءً عند تحديد مناطق التدخّل في الأنسجة العمرانية التي تشمل المناطق ذات المميّزات الثقافية، أو عند اعتماد تقنية التنطيق الخاصة التي يجب أن تبيّن المناطق الطبيعية أو الثقافية وإبرازها في مخطط التهيئة،⁽⁵⁾ في حين يجب أن يضطلع مخطط شغل الأراضي بمهمة الحماية عن طريق تحديد الأحياء والشوارع والنّصب التذكارية والمواقع الواجب حمايتها أو تجديدها وإصلاحها.⁽⁶⁾

(1) - خوادجية سميحة حنان، مرجع سابق، ص. 79.

(2) - نصت المادة 3/22 من الأمر رقم 67-281، مرجع سابق، على ما يلي: « وفيما يخص تطبيق هذا النص يعتبر موجوداً في مدى رؤية أثر تاريخي مرتب أو مقترح للترتيب أو مقيد في القائمة الإحصائية الإضافية، كلّ عقار مبني أو غير مبني يُرى من ذلك الأثر أو يُرى معه في آن واحد وهو داخل شعاع يبلغ 500 متر.»

(3) - Conseil national économique et social, *Avis sur le dossier relatif au patrimoine national*, Session du 29 décembre 1996, *JORA* n° 40, du 06 juin 1998, P. 06.

(4) - خوادجية سميحة حنان، مرجع سابق، ص. 79.

(5) - REDDAF Ahmed, « La protection de patrimoine culturel immobilier », *IDARA*, N° 21, 2001, p. 179.

(6) - أنظر المادة 31 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

ثانياً: الإلتزام بحماية المناطق الساحلية المصنّفة كمساحات محمية أو مناطق مهدّدة

يُعتبر السّاحل من أهمّ المجالات الحسّاسة من حيث تعرّضه لمجموعة من الضّغوطات النّاجمة عن الأنشطة البشرية من جهة والأخطار الطبيعية من جهة ثانية، حيث تشكّل هذه العوامل مصدراً لتهديد الأنظمة البيئية الساحلية والزيادة من حدّة هشاشتها، وهذا ما دفع المشرّع الجزائري إلى اعتماد مجموعة من الآليات القانونية لحماية وتسيير المناطق الساحلية، من بينها تقنية التصنيف التي تهدف إلى إخضاع بعض مكّونات السّاحل لحماية خاصة، إمّا بالنظر إلى اعتبارها مناطق مُهدّدة أو لانطوائها على أهميّة بيئية وإيكولوجية، حيث تصنّف في الحالة الأولى كمناطق مهدّدة، وتصنّف في الحالة الثانية كمساحات محمية.

تخضع الكثبان وأجزاء المناطق الشاطئية التي تكون فيها التربة والخط الشاطئي هشّين أو معرّضين للإنجراف؛ للتصنيف كمناطق مهدّدة للساحل،⁽¹⁾ ويُقصد بالكثبان كلّ ربوة أو هضبة رملية دقيقة تتكوّن على المنطقة الساحلية،⁽²⁾ أمّا المناطق الشاطئية فهي تمثّل منطقة نوعية للساحل حيث تكون محلّ تدابير حمائية خاصة، وتضمّ الشاطئ الطبيعي، الجزر والجزيرات، المياه البحرية الدّاخلية، وسطح البحر الإقليمي وباطنه.⁽³⁾

تُصنّف هذه المناطق وفقاً للإجراءات المحدّدة في المرسوم التنفيذي رقم 09-88 المتعلّق بتصنيف المناطق المهدّدة للساحل،⁽⁴⁾ وهنا يُلاحظ مدى تأخر السلطة التنظيمية "كعادتها" في إصدار هذا النّص رغم أهميته من النّاحية العملية، وعلى العموم يتمّ تصنيف المناطق المهدّدة بموجب مرسوم تنفيذي بناءً على اقتراح من وزير التهيئة العمرانية الذي يتمتّع بحق المبادرة بإعداد دراسة التصنيف، التي يُعهد بإنجازها لمكاتب دراسات وهيئات مختصة أو مركز بحث يمتلك الكفاءة والخبرة في مجال الجيومرفولوجيا الساحلية أو البيئية.⁽⁵⁾

(1) - أنظر المادة 29 و30 من قانون رقم 02-02، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 02، مرجع نفسه.

(3) - أنظر المادة 08، مرجع نفسه.

(4) - مرسوم تنفيذي رقم 09-88 مؤرّخ في 17 فبراير 2009، يتعلّق بتصنيف المناطق المهدّدة للساحل، ج.ر. عدد 12، صادر في 22 فبراير 2009.

(5) - أنظر المادة 02 و11، مرجع نفسه.

تُشمل دراسة تصنيف المناطق المهددة مجموعة من العناصر المتعلقة أساساً بتحديد الفضاء السّاحلي المعني وخصائصه البيئية والجيومورفولوجية وكذا تحديد خصائص التربة، كما تتضمن دراسة قطر الرواسب المُشكّلة لعمق البحر وحركية خط الشاطئ والتموجات المهيمنة في ذلك الفضاء، كما تقوم الدراسة بتقييم الهشاشة وتحديد ضغوطات التدهور وأسبابه، وأخيراً تُقدّم إقتراح التصنيف ضمن المناطق المهددة مع عرض إقتراحات بشأن تدابير الحماية.⁽¹⁾

بعد إنجاز دراسة التصنيف يتم إنشاء لجنة وزارية مشتركة تضم ممثلي عن مختلف الوزارات وبعض المؤسسات المعنية كالمحافظة الوطنية للساحل، المجلس الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية، وممثل عن المدرسة الوطنية العليا لعلوم البحر وتهيئة الساحل، وتكأف اللجنة بفحص دراسة التصنيف ومشروع تدابير الحماية والمصادقة عليها، وذلك بعد استشارة الولاية والمجالس الشعبية الولائية والبلدية المعنية، وكذا كل مؤسسة يمكن أن يدعم رأياً فعالية تدابير الحماية المتوقع اتخاذها،⁽²⁾ لكن ورغم أهمية هذه الاستشارة إلا أن مضمونها غير مُلزم للجنة.⁽³⁾

في سياق متصل، تحضى المستنقعات والمواحل والمناطق الرطبة ذات الأهمية البيئية بالحماية عن طريق تصنيفها كمساحات محمية، ويتم ذلك وفقاً للإجراءات المنصوص عليها في القانون رقم 02-11 المتعلق بالمجالات المحمية، ويمكن تصنيفها ضمن إحدى الأصناف المذكورة في المادة 04 منه،⁽⁴⁾ كما تخضع كذلك الفضاءات المشجرة في المنطقة الشاطئية لإجراءات التصنيف بهدف الحيلولة دون تدميرها ولضمان دورها كعامل لاستقرار التربة،⁽⁵⁾ وتتم عملية التصنيف طبقاً لأحكام قانون رقم 06-07 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها.⁽⁶⁾

(1) - أنظر المادة 03 من مرسوم تنفيذي رقم 09-88، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 04، 06 و09، مرجع نفسه.

(3) - تنص المادة 10، مرجع نفسه على ما يلي: «تقوم اللجنة بفحص الآراء والملاحظات أو الإقتراحات وتصادق على مشروع التصنيف».

(4) - تنص المادة 14 من قانون رقم 02-11، مرجع سابق، على ما يلي: «تصنف المنطقة الرطبة ضمن أحد الأصناف المذكورة في المادة 04 أعلاه».

(5) - أنظر المادة 1/31 و32 من قانون رقم 02-02، مرجع سابق.

(6) - قانون رقم 06-07 مؤرخ في 13 مايو 2007، يتعلّق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، ج.ر. عدد 31، صادر في 13 مايو 2007.

إنّ تصنيف مكونات الساحل كمناطق مهدّدة أو مساحات محمية من شأنه لفت إنتباه السّلطات العمومية وكلّ الفاعلين في مجال حماية الساحل إلى مدى أهميّة مراعاة خصوصيات هذه المجالات سواءً باعتبارها مناطق هشّة أو لدورها في مجال حماية الأنظمة الإيكولوجية، فعلى سبيل المثال تأوي المناطق الرّطبة أنواعاً نباتية و/أو حيوانية بصفة دائمة أو مؤقتة،⁽¹⁾ في حين تُشكّل المستنقعات طبقة مائية راكدة تغطي أرضاً يكسوها جُزئياً غطاء نباتي،⁽²⁾ من هذا المنطلق أكّد قانون الساحل على ضرورة تصنيفها كمساحات محمية.

يجب على البلديات الإلتزام باحترام هذه المجالات عند إعداد وثائق التعمير المحليّة، حيث أكّدت المادة 32 من قانون السّاحل أنّه لا يجوز أن تكون المساحات المحمية موضوع تغيير لتخصيصها إلاّ إذا كان ذلك يخدم البيئة، كما أقرّت المراسيم التنفيذية المتعلّقة بإعداد وثائق التعمير المحليّة ضرورة الإلتزام بالقواعد الحمائيّة المقرّرة في قانون الساحل.

ثالثاً: الإلتزام بحماية المناطق المصنّفة كمجالات محمية طبيعية أو ثقافية

تتطوي المناطق المحمية على أهميّة خاصة في مجال حماية الأنظمة الإيكولوجية والتنوّع الحيوي؛ إذ يساهم إحداث مثل هذه المناطق في الإبقاء على وضعية الأوساط الطبيعيّة، والحفاظ على مواطن الأنواع الحيوانية و/أو النباتية، كما تتطوي على أهميّة من الجانب الاقتصادي من حيث الحفاظ على الموارد البيولوجية وصون الأصناف الحيوانية والنباتية الفريدة من نوعها التي توفّر العديد من المنافع الطّبية، الغذائيّة والصناعية، كما تساهم المجالات المحمية من جانب آخر في المحافظة على النّشاطات خاصة تلك المتعلّقة بالسياحة الإيكولوجية.⁽³⁾

عرّف المشرّع الجزائري المجالات المحمية بأنّها: « إقليم كلّ أو جزء بلدية أو بلديات وكذا المناطق التابعة للأملاك العمومية البحرية أو الخاضعة لأنظمة خاصة يحددها هذا القانون من أجل حماية الحيوان والنبات والأنظمة البرية والبحيرية والساحلية و/أو البحرية المغنية ». ⁽⁴⁾

(1) - أنظر المادة 02 من قانون رقم 02-02، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 03 من قانون رقم 02-11، مرجع سابق.

(3) - بويشطولة ياسين، الرّعاية الدولية للمحميات الطبيعيّة البرية: دراسة في القانون الدولي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير

في القانون العام، كآية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2016، ص. ص. 11-12.

(4) - أنظر المادة 02 من قانون رقم 02-11، مرجع سابق.

من خلال هذا التعريف يتّضح أنّ المجالات المحمية تعتبر أقاليم واسعة نسبياً، فقد تغطّي كامل إقليم بلدية أو جزء منها، كما أنّها تتنوّع من حيث طبيعة المجال المشمول بالحماية، فقد تكون المحمية برّية أو بحرية وقد تشمل المجالين معاً عندما يتعلّق الأمر بالمناطق الساحلية.

صنّف المشرّع الجزائري المجالات الطبيعية المحمية إلى 7 سبعة أصناف، تتمثّل في الحظائر الوطنية، الحظائر الطبيعية، المحميات الطبيعية الكاملة، المحميات الطبيعية، محمية تسيير المواطن والأنواع، الموقع الطبيعي والرّواق البيولوجي، وتختلف هذه الأصناف عن بعضها من حيث واقعها الإيكولوجي والأهداف البيئية الموكلة لها،⁽¹⁾ فمثلاً تهدف محمية تسيير المواطن والأنواع إلى ضمان المحافظة على الأنواع الحيوانية والنباتية ومواطنها من خلال الإبقاء على ظروف الموطّن الضرورية للحفاظ على التنوّع البيولوجي،⁽²⁾ وهذا ما يصطلح عليه في إتفاقية التنوع البيولوجي بالصيانة في الوضع الطبيعي،⁽³⁾ بينما يهدف إنشاء الرّواق البيولوجي إلى ضمان الرّبط بين الأنظمة البيئية أو بين المواطن المختلفة لنوع أو مجموعة أنواع مترابطة بهدف السماح بانتشارها وهجرتها.⁽⁴⁾

تُعتبر الحظائر الوطنية والمحميات الطبيعية من أبرز أصناف المجالات المحمية المعروفة في الجزائر، حيث خصّها المشرّع بإطار قانوني خاص منذ صدور قانون البيئة لسنة 1983،⁽⁵⁾ وتضمّ الجزائر حالياً 5 محميات طبيعية تتّربع على مساحة قدرها 40283 هكتار، و11 حظيرة وطنية تقدّر مساحتها بـ 22,33% من المساحة الإجمالية للإقليم الوطني.⁽⁶⁾

(1) - أنظر المادة 04 من قانون رقم 11-02، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 11، مرجع نفسه.

(3) - عزّفت المادة 02 من إتفاقية التنوّع البيولوجي المُصادق عليها بموجب مرسوم رئاسي رقم 95-163، مرجع سابق، الصيانة في الوضع الطبيعي بأنّها: « صيانة النّظم الإيكولوجية والموائل الطبيعية وصيانة وإنعاش مجموعات الأنواع التي تتوفّر لها مقومات البقاء في محيطاتها الطبيعية، وفي حالة الأنواع المدجّنة والمستنبّة، في المحيطات التي تطوّر فيها خصائصها المميّزة ». »

(4) - أنظر المادة 13 من قانون رقم 11-02، مرجع سابق.

(5) - تناول المشرّع الجزائري الحماية المقرّرة للمحميات الطبيعية والحظائر الوطنية بموجب الفصل الثاني من قانون رقم 83-03، مرجع سابق، كما أصدر المنظمّ مرسوم رقم 83-458 مؤرّخ في 23 يوليو 1983، يحدّد القانون الأساسي النموذجي للحظائر الوطنية، ج.ر عدد 31، صادر في 26 يوليو 1983، معدّل بموجب مرسوم تنفيذي رقم 98-216 مؤرّخ في 24 يونيو 1998، ج.ر عدد 46، صادر في 24 يونيو 1998.

(6) - Office national des statistiques, *Compendium national sur les statistiques de l'environnement*, op .cit., p.40.

يتم إنشاء المجالات المحمية إنطلاقاً من اقتراح تصنيف إقليم مُعيّن كمجال محمي بناءً على مبادرة من الإدارات العمومية أو الجماعات الإقليمية أو الشخص المعنوي الخاضع للقانون الخاص الذي يتولّى تسيير ذلك المجال،⁽¹⁾ ويتم إرسال طلب التصنيف الذي يضمّ تقريراً حول أهداف التصنيف ومخطط وضعية الإقليم إلى اللجنة الوطنية للمجالات المحمية⁽²⁾ لإبداء رأيها في الإقتراح والتداول حول مدى جدوى التصنيف،⁽³⁾ بعد الموافقة الأولية للجنة؛⁽⁴⁾ تُكفّ إحدى مكاتب الدراسات المتخصصة أو مراكز البحث النّاشطة في مجال البيئة وحماية التنوّع البيولوجي بإجراء دراسة كاملة للمجال المعني،⁽⁵⁾ لثحال مجدداً دراسة التصنيف⁽⁶⁾ إلى اللجنة الوطنية لإبداء رأيها المُعلّل بالموافقة أو الرّفص.⁽⁷⁾

في حالة موافقة اللجنة، يتمّ إعداد تصنيف المجال المحمي من طرف الجهة المُبادرة بالتصنيف ويكون ذلك بموجب قانون بالنسبة للمحميات الطبيعية الكاملة، ومرسوم بالنسبة للمجالات المحمية الأخرى، وبموجب قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني إذا كان المجال المحمي متواجد داخل إقليم بلدية، أو بقرار الوالي المختص في حالة امتداد المجال على بلديتين أو أكثر، أما إذا كان المجال يمتدّ عبر ولايتين أو أكثر فإنّ إعداد التصنيف يكون بقرار وزاري مشترك، عموماً يجب أن تحدّد وثيقة التصنيف حدود ومساحة المجال المحمي ووصفه وتقسيمه إلى مناطق، مع تبيان الأحكام المتعلقة بالحفاظ على المجال وتدابير حمايته، وإلى جانب ذلك يجب أن تتضمن الوثيقة قائمة الثروة النباتية والحيوانية الموجودة داخل المجال المحمي.⁽⁸⁾

(1) - أنظر المادة 19 و 20 من قانون رقم 11-02، مرجع سابق.

(2) - تفاصيل حول هذه اللجنة أنظر: مرسوم تنفيذي رقم 16-259 مؤرخ في 10 أكتوبر 2016، يحدّد تشكيلة اللجنة الوطنية واللجان الولائية للمجالات المحمية وكيفية تنظيمها وسيرها، ج.ر. عدد 60، صادر في 13 أكتوبر 2016.

(3) - أنظر المادة 17، 21 و 22، مرجع نفسه.

(4) - تختصّ اللجنة الولائية بإبداء الرأي حول إقتراح وجدوى التصنيف والموافقة على دراسة التصنيف عندما يتعلّق الأمر بالمجالات المحميّة التي يتمّ إنشائها بموجب قرار الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي. أنظر: المادة 18، مرجع نفسه.

(5) - أنظر المادة 23 و 24، مرجع سابق.

(6) - يجب أن تتضمن دراسة التصنيف وصف وجرد الثروة النباتية والحيوانية، وصف الظروف الاقتصادية والاجتماعية للمجال المحمي، تحليل التفاعلات المتعلقة باستعمال المجال من طرف السكّان المحليين، تقييم الثروة وتوضيح الرهانات الأساسية، تحديد العوامل التي تشكّل تهديداً للمجال المعني، إقتراح تقسيم المجال إلى مناطق، إعداد مشروع مخطط عمل يحدّد الأهداف العامة والميدانية. أنظر المادة 26، مرجع نفسه.

(7) - أنظر المادة 25، مرجع نفسه.

(8) - أنظر المادة 28 و 29، مرجع نفسه.

إضافة إلى المجالات الطبيعية، يمكن إحداث محميات أثرية وحظائر ثقافية بهدف الحفاظ على المواقع الأثرية والمعالم التاريخية، وتخضع في تصنيفها للإجراءات الواردة في قانون حماية التراث الثقافي لسنة 1998، حيث يتم إنشاء المحمية الأثرية وتُعيّن حدودها بموجب قرار وزير الثقافة بعد استشارة اللجنة الوطنية للممتلكات الثقافية، في حين تنشأ الحظيرة الثقافية بناءً على قرار وزاري مشترك بعد استشارة اللجنة الوطنية.⁽¹⁾

إنّ تصنيف المناطق الطبيعية والثقافية كمجالات محمية يُؤدّي إلى إلقاء مجموعة من الإلتزامات القانونية على عاتق السلطات العمومية وكافة الأشخاص الذين يمارسون أحد الأنشطة في نطاق ذلك المجال، وعليه يجب أن تلتزم البلدية بالأحكام المتعلقة بحماية المجالات المصنّفة الواقعة في إقليمها الخاص عند إعدادها لوثائق التعمير المحلية، وذلك بنقل حدود المجال المحمي في مخطط شغل الأراضي والمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير،⁽²⁾ كما يجب أن تطلع على المحميات الأثرية المسجّلة في قائمة الجرد الإضافي أو المصنّفة.⁽³⁾

رابعاً: الإلتزام بحماية المساحات الخضراء المصنّفة

تُعتبر المساحات الخضراء من أهمّ المؤشّرات التي تدلّ على نوعية الحياة ودرجة الرفاه في المدن، إذ ترتبط من الناحية الجمالية بصورة المدينة، كما ترتبط بحياة سكّانها نظراً لتعدّد وظائفها الإجتماعية، الثقافية، الترفيهية، الصحيّة والبيئية، حيث تُشكّل هذه المساحات فضاءً للترفيه والتسلية وتنمية العلاقات الجوارية، بينما تساهم من الناحية البيئية والصّحية في تحسين الإطار المعيشي للسكّان من خلال تلطيف الجوّ وتنقية الهواء والتخفيف من حدّة الضوضاء،⁽⁴⁾ إضافة إلى دورها في حماية المناطق الهشة المعرضة لأخطار الإنجراف والتعرية.

(1) - أنظر المادة 33 و39 من قانون رقم 98-04، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 31 من قانون رقم 11-02، مرجع سابق.

(3) - تنصّ المادة 36 من قانون رقم 98-04، مرجع سابق، على ما يلي: « يجب أن تطلع السلطات المكلفة بإعداد مخططات التوجيه والتعمير ومخططات شغل الأراضي في مستوى كلّ بلدية على المحميات المسجّلة في قائمة الجرد الإضافي أو المصنّفة ».

(4) - فشقّق عبد الرّحمان حسين، "المعايير الجغرافية للمساحات الخضراء والحدائق ونظم تصميمها في المدن العربية"، مجلة المدينة العربية، عدد 171، 2016، ص. 46.

تعاني المساحات الخضراء في الجزائر من قلّة الإهتمام، حيث تُعتبر المدن الجزائرية بعيدة كلّ البعد عن المعايير العالمية التي تركز مكانة هذه المساحات في المجال الحضري وترتقي بها لتكون في صميم إنشغالات التهيئة الحضرية، ورغم إدراج مسألة حماية المساحات الخضراء في بعض النصوص التشريعية كقانون التهيئة والتعمير، إلا أنها لم تحض بالإهتمام القانوني بشكل جدّي إلا بعد صدور قانون تسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها سنة 2007 الذي يهدف أساساً إلى تسيير وتنمية المساحات الخضراء في إطارها الحضري "أي داخل البيئة العمرانية"⁽¹⁾ خاصة مع تزايد التأثير الذي تُمارسه أنشطة التعمير على هذه المساحات سواءً بالتعدّي عليها أو بتقليص مساحتها.

كرّس المشرّع الجزائري بموجب قانون تسيير المساحات الخضراء جملة من القواعد الحمائية ذات الطابع الوقائي والرّدعي، ويتعلّق الجانب الوقائي بقواعد تسيير المساحات الخضراء والقواعد الخاصة بتنميتها، وذلك بالإعتماد على مجموعة من الآليات القانونية التي تتمثّل في تصنيف المساحات الخضراء ووضع مخططات لتسييرها، ويُعتبر التصنيف حسب نص المادة السادسة من قانون المساحات الخضراء؛ عقداً إدارياً يُصرّح بموجبه أن المساحة المعنية مهما تكن طبيعتها القانونية أو نظام ملكيتها تشكّل مساحة خضراء وتُدرج ضمن إحدى الأصناف الآتية: الحظائر الحضرية المجاورة للمدينة، الحدائق العامة، الحدائق المتخصصة، الحدائق الجماعية و/أو الإقامية، الحدائق الخاصة، الغابات الحضرية أو الصفوف المُشجّرة.

يتمّ تصنيف المساحات الخضراء على مرحلتين، هما مرحلة الجرد وإجراء دراسة التصنيف، تليها مرحلة إصدار قرار التصنيف، وفي المرحلة الأولى تُعهد دراسة التصنيف إلى مكاتب متخصصة، ويجب أن تتطوي المساحة الخضراء المعنية على خاصية طبيعية وإيكولوجية، وعليه يجب أن تبرز دراسة التصنيف على وجه الخصوص أهمية المساحة الخضراء المعنية بالنسبة لنوعية الإطار الحضري، وكيفية استعمال المساحة الخضراء في حالة وقوع خطر كبير، كما يجب أن تُبيّن الدراسة نسبة تردّد الزوار على تلك المساحة وتحديد التدابير اللّازمة لصيانتها والحفاظ على أمنها.⁽²⁾

(1) عرّفت المادة 04 من قانون رقم 07-06، مرجع سابق، المساحات الخضراء كما يلي: «تشكّل المساحات الخضراء، بموجب هذا القانون، المناطق أو جزء من المناطق الحضرية غير المبنية، والمغطاة كلياً أو جزئياً بالنباتات، والموجودة داخل مناطق حضرية، أو مناطق يراد بنائها، في مفهوم القانون رقم 90-25...».

(2) أنظر المادة 07 و08، مرجع نفسه.

إلى جانب ذلك، يجب أن تُبرز الدراسة القيمة الخاصة لمكوّنات المساحات الخضراء خاصة تلك التي تستلزم الحماية، مع تقييم خطر التدهور الطبيعي أو الاصطناعي الذي تتعرّض له هذه المكوّنات، بناءً على ذلك يجب أن تتضمّن دراسة التصنيف جرداً شاملاً يُبيّن الأنواع النباتية المتواجدة داخل المساحة الخضراء المعنية، وخريطة تُبيّن أنواع النباتات المغروسة فيها، وأخرى تظهر الممرّات وطرق التنقل المحتملة داخل المساحة، وشبكة التزوّد بماء السقي وكذا الأحواض والمسطحات المائية في حالة وجودها.⁽¹⁾

يتمّ إصدار القرار النهائي المتضمّن تصنيف المساحة الخضراء عقب إستشارة لجنة وزارية مشتركة التي تكلف بدراسة ملف التصنيف وإبداء رأيها حول إقتراح التصنيف،⁽²⁾ بناءً على ذلك يتمّ التصنيف بموجب قرار الوالي عندما يتعلّق الأمر بالحظائر الحضرية والمجاورة للمدينة باستثناء الحظائر ذات البعد الوطني التي تصنّف بموجب قرار وزاري مشترك، وقرار من رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني بالنسبة للصفوف الموجودة في المناطق التي تمّ تعميمها والحدائق الجماعية و/أو الإقامية وكذا الحدائق العامة، والتي يمكن تصنيفها أيضاً بقرار الوالي المختص إذا كانت واقعة بالمدينة مقرّ الولاية، وتصنّف الغابات الحضرية والصفوف المشجرة والصفوف الموجودة في مناطق غير معمرّة بموجب قرار الوزير المكلف بالغابات، أمّا الحدائق المتخصّصة فيتمّ تصنيفها من طرف السلّطة التي أنشأتها أو التي أسندت لها مهمّة تسييرها.⁽³⁾

في هذا الإطار، كشفت بعض الإحصائيات عن تصنيف 2325 مساحة خضراء من أصل 3520 مساحة التي تمّ إحصائها مسبقاً، حيث تمثّل هذه المساحات النّسب المئوية التالية: 1.18% بالنسبة للحظائر الحضرية، 47,05% بالنسبة للحدائق العامة، 3,48% بالنسبة للحدائق الخاصة، 26,92% بالنسبة للحدائق الجماعية و/أو الإقامية، بينما قدرّت نسبة الغابات الحضرية بـ 2,19%، كما قدرّت نسبة الصفوف المشجرة الموجودة في مناطق حضرية بـ 18.88% ونسبة 0.34% للصفوف المشجرة المتواجدة خارج المناطق المعمرّة.⁽⁴⁾

(1) - أنظر المادة 09 من قانون رقم 07-06، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 10، مرجع نفسه.

(3) - أنظر المادة 11، مرجع نفسه.

(4) - Office national des statistiques, *Statistiques sur l'environnement*, op. cit., p. 61.

الفرع الثاني

تقيّد وثائق التعمير المحليّة بالآثار المترتبة عن تصنيف المناطق والمواقع المحمية

يترتّب عن نظام التصنيف الذي تخضع له المناطق والمواقع الطبيعية والثقافية التي تتطلّب الحماية؛ مجموعة من الإلتزامات والآثار المرتبطة أساساً بعمليات شغل الأراضي، والتي تكيف من الناحية القانونية بارتفاقات المنفعة العامة،⁽¹⁾ وهي تتضمّن مجموعة من القيود التي تردّ على حقوق الملكية العقارية بهدف حماية المصالح الإيكولوجية والتاريخية والثقافية للمجال أو الموقع الذي يكون محل الحماية، وتتمتع هذه الإلتزامات والارتفاقات القانونية بالحجّة تجاه الغير سواءً كانوا أشخاصاً عموميين أو خواص.

بالتالي، فإنّه يقع على عاتق البلديات عند إعداد وثائق التعمير المحليّة؛ الإلتزام باحترام ومراعاة كافة الآثار القانونية المترتبة عن تصنيف المعالم التاريخية والمواقع الأثرية (أولاً)، المناطق الساحلية المصنّفة كمساحات محمية أو مناطق مهدّدة (ثانياً)، وكذا المجالات الطبيعية والثقافية المحمية (ثالثاً) والمساحات الخضراء (رابعاً).

أولاً: الآثار المترتبة عن تصنيف المعالم التاريخية والمواقع الأثرية

يوّدي تصنيف المعالم التاريخية والمواقع الأثرية إلى إنشاء العديد من الإلتزامات والارتفاقات، منها ما يُقرّر على المعلم أو الموقع المصنّف، ومنها ما يُقرّر على العقارات المبنية أو غير المبنية الواقعة داخل محيط الحماية الذي يمتدّ على مسافة 200 متر، حيث يتمّ فرض مجموعة من القيود على بعض الأشغال وعمليات شغل الأراضي التي من شأنها المساس بالمعلم أو الموقع المشمول بالحماية، وتجدر الإشارة أنّ آثار التصنيف تطبّق بقوة القانون بدءاً من اليوم الذي يُبلّغ فيه وزير الثقافة بالطرق الإدارية فتح دعوى التصنيف إلى المالكين العموميين أو الخواص، على أن ينتهي تطبيق هذه الآثار إذا لم يتمّ التصنيف خلال (2) السنتين اللّتين تليان هذا التبليغ.⁽²⁾

⁽¹⁾ - سيتمّ تناول المقصود بارتفاقات المنفعة العامة في المطلب الثاني من هذا المبحث.

⁽²⁾ - أنظر المادة 18 من قانون رقم 98-04، مرجع سابق.

تُعتبر الإرتفاقات الناشئة عن قانون حماية التراث الثقافي إرتفاقات إدارية، إذ تتجلى فيها كلّ خصائص الإرتفاق الإداري، ذلك أنّ المنفعة العامة هي التي تحدّد وجودها، بدليل أنّه يمكن تقرير هذه الإرتفاقات لصالح عقّار مملوك للخواص متى توافرت فيه الشروط والخصائص الثقافية التي تُبرّر حمايته وصيانته،⁽¹⁾ وتتمّ حماية العقّار المملوك للخواص عن طريق تصنيفه ضمن المعالم التّاريخية أو الثقافية الواجب حمايتها، وهو الإجراء الذي يضيف عليها صبغة المنفعة العامة.

كرّس قانون حماية التراث الثقافي مجموعة من الإرتفاقات القانونية التي تتعلّق بتصنيف المعالم التّاريخية والمواقع الأثرية، حيث تفرض هذه الإرتفاقات قيوداً معيّنة على مالك العقار سواءً كان من الأشخاص العموميين أو الخواص، كما قد تفرض قيوداً على العقارات المبنية أو غير المبنية الواقعة في المنطقة المحمية، وتتمثّل هذه الإرتفاقات في حظر وضع اللافتات واللّوحات الإشهارية أو إصاقها على المعلم التاريخي المصنّف دون ترخيص من المصالح المختصة لوزارة الثقافة، كما يُحظر تقطيع المعالم المصنّفة وتقسيمها أو تجزئتها إلّا بعد الحصول على ترخيص وزير الثقافة وبعد استشارة اللّجنة الوطنية للممتلكات الثقافية.⁽²⁾

إلى جانب ذلك، أخضع المشرّع مجموعة من العمليات والأشغال التي تدرّ إمّا على المعالم والمواقع الثقافية المصنّفة أو العقّارات الواقعة في المنطقة المحمية إلى ضرورة الحصول على ترخيص مسبق من مصالح وزارة الثقافة، ويتعلّق الأمر بأشغال الحفظ والترميم والتصليح والإضافة والتغيير والتهيئة المراد القيام بها على المعلم التاريخي المصنّف أو على العقّارات الواقعة في المنطقة المحمية، وأشغال إنشاء مصانع أو القيام بأشغال كبرى عمومية أو خاصة، أشغال قطع الأشجار أو غرسها إذا كان من شأنها الإضرار بالمظهر الخارجي للمعلم، وأخيراً أشغال المنشآت القاعدية كتركيب الشبكات الكهربائية والهاتفية أو الهوائية وأنابيب الغاز ومياه الشرب وقنوات التطهير وكلّ الأشغال التي يمكن أن تشكّل إعتداءً بصرياً يلحق ضرراً بالجانب المعماري للمعلم المعني.⁽³⁾

(1) - أنظر مثلاً القرار المؤرّخ في 12 سبتمبر 2012، يتضمّن فتح دعوى تصنيف "فيلا بن مرابط"، ج.ر عدد 46، صادر في 22 سبتمبر 2012، حيث تعدّ "فيلا بن مرابط" معلم تاريخي يقع في بلدية بلوزداد بالعاصمة، وتعود ملكيته لأحد الخواص، وهو السيّد "بوحال يوسف". راجع كذلك: الموح فؤاد، "إرتفاقات المحافظة على المباني التاريخية بالمغرب"، مجلّة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 02، 2012، ص. 150.

(2) - أنظر المادة 22 و 24 من قانون رقم 98-04، مرجع سابق.

(3) - أنظر المادة 21، مرجع نفسه.

أمّا في حالة ما إذا كانت الأشغال المراد القيام بها في الموقع الأثري أو على معلم مصنّف أو على عقار يستند إليه أو واقع في المنطقة المحمية يتطلّب الحصول على رخصة بناء أو تجزئة؛ فإنّه لا يمكن تسليم هذه الرّخصة إلّا بعد الموافقة المسبقة من مصالح وزارة الثقافة، وتجدر الإشارة أنّ هذه الإرتفاقات تسري كذلك على المواقع والمعالم المقترحة للتصنيف والتي يتمّ افتتاح دعوى تصنيف بشأنها.⁽¹⁾

تتضمّن كذلك قرارات تصنيف المعالم التاريخية مجموعة من الإرتفاقات والإلتزامات التي تسري على المعلم المعني بالتصنيف، ويمكن أن تشمل هذه الإرتفاقات منع البناء داخل المعلم أو بجانبه أو في حدوده، منع أشغال إعادة تهيئة المنطقة المحمية أو إنشاء بنايات جديدة داخل حدودها والتي من شأنها حجب الرّؤية عن المعلم، وكذا منع عبور شبكات توزيع المياه أو الكهرباء أو شبكات صرف المياه لخدمة عقار مجاور.⁽²⁾

ثانياً: الآثار المترتبة عن تصنيف المناطق الساحلية كمساحات محمية أو مناطق مهدّدة

تضمّن قانون حماية السّاحل مجموعة من القيود التي تردّ على عمليات شغل الفضاءات والمناطق السّاحلية المصنّفة كمساحات محمية أو مناطق مهدّدة، والتي تتمثّل أساساً في إمكانية إقرار منع الدخول إلى أجزاء المناطق الشاطئية والكتبان المصنّفة كمناطق مهدّدة، في حين يمكن القيام بالأعمال أو الأشغال التي من شأنها ضمان استقرار هذه المناطق، وفي هذا الإطار أقرّ المشرّع الجزائري إمكانية القيام بأعمال خاصة لضمان إستقرار التربة في المناطق المهدّدة التي تضمّ الكتبان، وذلك باللّجوء إلى استعمال طرق بيولوجية للمحافظة على الغطاء الغابي أو العشبي فيها.⁽³⁾

كما يُمنع قطع واقتلاع الفصائل النباتية التي من شأنها ضمان استقرار التربة في المناطق الشاطئية المهدّدة، غير أنّه يمكن استثناء السّماح بهذه الأعمال كشكل من أشكال حركية تسيير الفضاءات المشجّرة إذا كانت تخدم أهداف الحفاظ على البيئة والطبيعة.⁽⁴⁾

(1) - أنظر المادة 23 من قانون رقم 98-04، مرجع سابق.

(2) - أنظر مثلاً القرار المؤرّخ في 28 أبريل 2013، يتضمّن تصنيف "برج باب الحديد"، ج.ر عدد 26، صادر في 07 مايو 2014.

(3) - أنظر المادة 29 من قانون رقم 02-02، مرجع سابق.

(4) - أنظر المادة 31، مرجع نفسه.

بالإضافة إلى ذلك، تحضى المناطق الساحلية المُهدّدة؛ بالحماية من الآثار السلبية لبعض الأنشطة والتي يمكن أن تزيد من حدّة هشاشتها، حيث تمنع فيها البناءات والمنشآت والطرق وحظائر توقيف السيارات والمساحات المهيأة للترفيه بشكل كلي،⁽¹⁾ وذلك تحت طائلة العقوبة الواردة في نص المادة 43 من قانون حماية الساحل، والتي تتمثل في الحبس من ستة (6) أشهر إلى سنة وغرامة من (100.000 دج) مائة ألف إلى (500.000 دج) خمسمائة ألف مع إمكانية تطبيق إحدى هاتين العقوبتين ومضاعفتها في حالة العود.⁽²⁾

من جهة أخرى، يُمنع ممارسة بعض الأنشطة السياحية على مستوى المناطق المحمية والمواقع الإيكولوجية الحساسة كالمناطق الساحلية المُهدّدة أو المصنّفة كمساحات محمية، ويتعلّق الأمر بالأنشطة الاستحمامية، الرياضات البحرية، التخيم القار أو المتنقل ولو كان مؤقتاً، حيث تحدّد فضاءات خاصة للممارسة هذه الأنشطة.⁽³⁾

ثالثاً: الآثار المترتبة عن تصنيف المجالات المحمية

تخضع المجالات المحمية بعد تصنيفها إلى مجموعة من القواعد التي من شأنها تنظيم مختلف الأنشطة داخل حدودها، كما تردّ عليها جملة من القيود التي يتمّ تقريرها على العمليات المتعلقة بشغل هذه الفضاءات، وتختلف هذه القواعد حسب نوع المنطقة المشكّلة للمجال المحمي، حيث تتشكّل الحظائر الوطنية، الحظائر الطبيعية، المحميات الطبيعية، محميات تسيير المَواطِن والأنواع وكذا المواقع الطبيعية من ثلاث مناطق أساسية، هي المنطقة المركزية، المنطقة الفاصلة ومنطقة العبور .

حدّد المشرّع الجزائري بموجب المادة 15 من قانون المجالات المحمية طبيعة الأنشطة المسموحة والمحظورة داخل المناطق الثلاثة المشكّلة للمجال المحمي، حيث تمنع جميع الأنشطة في المنطقة المركزية باستثناء تلك المتعلقة بالبحث العلمي، نظراً لاحتواء هذه المنطقة على مصادر نباتية وحيوانية فريدة من نوعها.⁽⁴⁾

(1) - أنظر المادة 30 من قانون رقم 02-02، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 43، مرجع نفسه.

(3) - أنظر المادة 11، مرجع نفسه.

(4) - أنظر المادة 2/15 من قانون رقم 02-11، مرجع سابق.

أما المنطقة الفاصلة التي تحيط بالمنطقة المركزية أو تجاورها، فهي تُستعمل من أجل أعمال إيكولوجية، بما فيها التربية البيئية والتسلية والسياحة الإيكولوجية والبحث التطبيقي، كما تفتح هذه المنطقة أمام الجمهور للقيام بزيارات اكتشاف الطبيعة برفقة دليل، وفي مقابل ذلك لا يُسمح بأيّ تغيير أو أيّ عمل من شأنه إحداث خلل بتوازن المنطقة، أما منطقة العبور التي تحيط وتحمي المنطقة المركزية والفاصلة، فهي توجّه بشكل أساسي للقيام بأعمال التنمية البيئية، ويرخص فيها بأنشطة الترفيه، الرّاحة، التسلية والسياحة.⁽¹⁾

حدّد المشرّع الجزائري أيضاً الأنشطة الممنوعة داخل المحميات الطبيعية الكاملة، وهي المجالات التي يتمّ إنشائها لضمان الحماية الكافية للأنظمة البيئية، أو عينات حيّة نادرة للحيوانات أو النبات التي تتطلب الحماية التامة، وهذا النوع من المحميات يمكن أن تشكل في حدّ ذاتها منطقة مركزية داخل مجال محمي معيّن،⁽²⁾

على العموم، يُمنع داخل هذه المحميات الإقامة أو الدخول أو التنقل أو التخميم، كلّ نوع من أنواع الصيد البرّي أو البحري إذا كانت المحمية بحرية، قتل أو ذبح أو قبض الحيوانات، تخريب النبات أو جمعه، كما يُمنع فيها كلّ استغلال غابي أو فلاحي أو منجمي، وجميع أنواع الرّعي، وكلّ أنواع الحفر أو التنقيب أو الاستطلاع أو تسطيح الأرض أو البناء، وكلّ الأشغال التي من شأنها تغيير شكل الأرض أو الغطاء النباتي، وكذا كلّ فعل يمكن أن يُضّرّ بالحيوان أو النبات.⁽³⁾

لا يُعتبر مسموحاً داخل المحميات الطبيعية الكاملة إلاّ ممارسة بعض الأنشطة كأخذ عينات نباتية أو حيوانية أو ممارسة أنشطة منتظمة في إطار البحث العلمي أو أنشطة ذات طابع إستعجالي أو ذات أهمية وطنية،⁽⁴⁾ حيث يُمكن القيام بمشاريع ذات المنفعة الوطنية داخل هذه المحميات بشرط موافقة مجلس الوزراء على ذلك، كما تُعتبر موافقة هذا الأخير لازمة في حالة الرّغبة في توسيع أو تغيير نمط هذه المشاريع.⁽⁵⁾

(1) - أنظر المادة 4,3/15 من قانون رقم 11-02، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 07، مرجع نفسه.

(3) - أنظر المادة 08، مرجع نفسه.

(4) - أنظر المادة 11/08، مرجع نفسه.

(5) - أنظر المادة 09، مرجع نفسه.

تخضع كذلك المحميات الأثرية إلى مجموعة من القواعد التي تضبط شروط ممارسة الأنشطة داخلها، حيث لا يجوز إنشاء أيّ بناء أو مشروع في المحمية طيلة الفترة الممتدة بين قرار فتح دعوى تصنيف المحمية والتصنيف الفعلي، وفي هذا الإطار يمكن لوزير الثقافة الأمر بإيقاف أي مشروع يُقام في المحمية طيلة هذه الفترة، كما يُشترط الحصول على الموافقة المسبقة من وزير الثقافة قبل مباشرة إنجاز أيّ مشروع بناء أو تجزئة من أجل البناء داخل نطاق المحمية الأثرية المقترح تصنيفها أو المصنفة فعلياً،⁽¹⁾ كما اشترط المشرع أن يكون كلّ مشروع يُراد إنشاؤه في أيّ محمية مصنفة مطابقاً للأنشطة التي يمكن أن تُمارس فيه، ويتمّ تحديد طبيعة هذه الأنشطة من قبل المصالح المختصة التابعة لوزارة الثقافة مسبقاً، كما يجب أن تُدرج في إطار مشاريع التهيئة والتعمير أو في مخططات شغل الأراضي.⁽²⁾

رابعاً: الآثار المترتبة عن تصنيف المساحات الخضراء

يترتب عن تصنيف المساحات الخضراء ضمن أحد الأصناف المذكورة سلفاً مجموعة من الإلتزامات والآثار القانونية التي تكون لها حجّية تجاه الغير والتي يقترن بعضها بجزاءات في حالة مخالفتها، حيث يُمنع كلّ تغيير في تخصيص المساحة الخضراء المصنفة أو كلّ نمط شغل جزء منها، ويُعاقب كلّ من يخرج عن هذه القاعدة بالحبس من (6) ستة أشهر إلى سنة، وبغرامة من (50.000 دج) خمسين ألف إلى (100.000 دج) مائة ألف وإعادة الأماكن إلى ما كانت عليه مع مضاعفة العقوبة في حالة العود.⁽³⁾

يُمنع كذلك كلّ بناء أو إقامة منشأة على مسافة تقلّ عن 100 متر من حدود المساحة الخضراء، كما تُرفض كلّ رخصة بناء إذا لم يكن الإبقاء على المساحة الخضراء مضموناً، أو إذا كان إنجاز المشروع من شأنه أن يؤدي إلى تدمير الغطاء النباتي،⁽⁴⁾ علاوة على ذلك لا يمكن إعداد أو منح شهادة المطابقة المنصوص عليها في قانون التعمير إذا لم تُحترم المساحات الخضراء (الحدائق الخاصة والحدائق الجماعية و/أو الإقامة) المقررة في رخصة البناء.

(1) - أنظر المادة 34 من قانون رقم 98-04، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 35، مرجع نفسه.

(3) - أنظر المادة 14 و35 من قانون رقم 07-06، مرجع سابق.

(4) - أنظر المواد 15، 16 و22، مرجع نفسه.

ويهدف الحفاظ على الجانب الجمالي للمساحات الخضراء المصنّفة، أقرّ المشرّع الجزائري منع وضع الفضلات أو النفايات في المساحات الخضراء وخارج الأماكن المخصّصة لها، ووضع عقوبة خاصة تطبق على كلّ من يخالف ذلك، وتتمثّل في دفع غرامة مالية تقدّر بـ (5.000) بخمسة آلاف إلى (10.000 دج) عشرة آلاف،⁽¹⁾ كما يُمنع كل إشهار في المساحة الخضراء، ويعاقب كلّ من يخالف ذلك بالحبس من شهر إلى (4) أربعة أشهر وبغرامة من (5.000 دج) خمسة آلاف إلى (15.000 دج) خمسة عشر ألف وفي حالة العود تضاعف العقوبة،⁽²⁾ كذلك يُمنع قطع الأشجار دون رخصة مسبقة ويعاقب كلّ من يخالف ذلك بالحبس من (2) شهرين إلى (4) أربعة أشهر وبغرامة من (5.000 دج) خمسة آلاف إلى (20.000 دج) عشرين ألف مع مضاعفة العقوبة في حالة العود.⁽³⁾

يمكن القول أنّ اقتران الإلتزامات المتعلقة بحماية المساحات الخضراء المصنّفة بجزءات قانونية، تؤكّد رغبة المشرّع الجزائري في ردّ الإعتبار لهذه المساحات وعدم الإكتفاء بالأسلوب الوقائي، نظراً لكون المساحات الخضراء من أهمّ المجالات التي تعرف تدهوراً كبيراً لضعف حسّ المسؤولية لدى القائمين عليها، وغياب الوعي لدى المواطن بمدى أهمية هذه المساحات في ترقية وتحسين الإطار المعيشي للسكان.

في الأخير، تجدر الإشارة إلى دور وثائق التعمير المحلية في التكلّف بالإلتزامات والآثار القانونية المترتبة عن تصنيف المواقع والمناطق السالفة الذكر، حيث يتمّ إدماج هذه الإلتزامات في لائحة تنظيم هذه الوثائق،⁽⁴⁾ باعتبارها أداة لتحديد التخصيص الغالب للأراضي وتبيان طبيعة الأنشطة الممنوعة أو الخاضعة إلى إجراءات خاصة، كتقييد بعض عمليات شغل الأراضي بضرورة الحصول على الموافقة المسبقة من جهات معيّنة، وإلى جانب ذلك تعتبر إرتقاقات المنفعة العامة لشغل الأراضي من أهمّ القيود التي تخضع لها وثائق التعمير المحلية، كما سيأتي بيانه.

(1) - أنظر المادة 17 و36 من قانون رقم 07-06، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 19 و38، مرجع نفسه.

(3) - أنظر المادة 18 و37، مرجع نفسه.

(4) - على سبيل المثال يمكن الإطلاع على المخططات التالية:

- Révision du PDAU de la commune D'Illoula oumalou, *op. cit.*, p.p. 55-56.

- Révision du PDAU de Freha, *op. cit.*, p.p. 51-52 et 54.

المطلب الثاني

خضوع وثائق التعمير المحليّة لارتفاعات المنفعة العامة ومخططات تسيير المجال

من المعلوم، أنّ وثائق التعمير المحليّة تُرتب مجموعة من الإرتفاعات التي تقيّد حق الملكية العقارية، وذلك بهدف تحقيق المنفعة العامة العمرانية والتي تتمثل أساساً في تنظيم التوسّع العمراني والتحكّم في نمو المدن، حيث تحدّد مخططات التعمير المناطق المثقّلة بارتفاعات عدم البناء والتعلية والإرتفاعات الخاصة بحماية الأماكن الطبيعية والتاريخية وكذا ارتفاعات الوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية... إلخ.⁽¹⁾

إلى جانب هذه الإرتفاعات؛ تتضمّن مخططات التعمير المحليّة مجموعة من الإرتفاعات الإدارية والتي تمّ استحداثها بموجب نصوص قانونية (الفرع الأول)، وكذا القواعد والإرتفاعات التي تترتب عن مخططات تسيير المجال التي ترتبط بوثائق التعمير بعلاقة توافق أو مطابقة (الفرع الثاني)، فهذه القواعد والإرتفاعات بنوعها تفرض نفسها على مخططات التعمير المحليّة بقوة القانون.

الفرع الأول

خضوع وثائق التعمير المحليّة لارتفاعات المنفعة العامة لشغل الأراضي

تشكّل إرتفاعات المنفعة العامة أو الإرتفاعات الإدارية المتعلّقة بشغل الأراضي والتي يتمّ استحداثها بموجب نصوص تشريعية وتنظيمية؛ قيوداً على حرّية البلديات في صياغة مضمون وثائق التعمير المحليّة، إذ يجب على البلدية الإلتزام باحترام هذه الإرتفاعات عن طريق إدماجها ضمن مخططاتها العمرانية أو الإلتزام على الأقلّ بعدم مخالفتها.

تساهم هذه الإرتفاعات بشكل أساسي في تعزيز البعد البيئي لوثائق التعمير المحليّة بحكم ارتباطها بشغل المجال الطبيعي أو الحضري، إذ يتضمّن العديد منها قيوداً تُفرض على الملكية العقارية والتي تخدم مصلحة البيئة، ويهدف تبيان دور هذا النوع من الإرتفاعات في تعزيز البعد البيئي لوثائق التعمير المحليّة؛ ينبغي تحديد المقصود بارتفاعات المنفعة العامة لشغل الأراضي بشكل عام (أولاً)، ثمّ عرض مختلف التشريعات التي تتضمّن مجالات تطبيقها (ثانياً).

⁽¹⁾ - سبق تناول هذه النقطة في المبحث الأول من هذا الفصل، راجع ص. ص. 120-122.

أولاً: تحديد المقصود بارتفاقات المنفعة العامة لشغل الأراضي

تُعتبر إرتفاقات المنفعة العامة (SUP)* أو الإرتفاقات الإدارية مفهوماً جديداً مقارنة بارتفاقات القانون الخاص، ويرجع أصل هذا النوع من الإرتفاقات إلى القانون المدني الفرنسي الصادر سنة 1804 الذي تضمّن إرتفاقات جديدة هدفها تحقيق مصلحة عامة أو بلدية دون أن يشترط فيها وجود عقار مُرتفق وآخر مُرتفق به،⁽¹⁾ ويُعرف الإرتفاق في القانون الخاص بأنه تكليف مُقرّر على عقار لمصلحة عقار آخر مملوك لشخص غير مالك العقار الأول،⁽²⁾ ويُشترط لإنشاء حق الإرتفاق أن تكون المنفعة مقرّرة لخدمة العقار وليس لصالح مالكة وإلاّ أُعتبر الإرتفاق حقّاً شخصياً وليس عينياً.⁽³⁾

يترتّب عن حق الإرتفاق إخضاع العقار الخادم (المُرتفق به) إلى مجموعة من الأعباء والتكاليف التي يجب أن يلتزم بها المالك، وقد تشمل هذه الإلتزامات إرتفاقات سلبية تفرض على مالك العقار المُرتفق به الإمتناع عن القيام بعمل معيّن على عقاره كالإمتناع عن تعلية مسكنه إلى إرتفاع معيّن وذلك لخدمة عقار آخر مملوك لشخص آخر، كما قد تتضمن هذه الإلتزامات إرتفاقات إيجابية يُخوّل بموجبها لصاحب العقار المخدوم (المُرتفق) سلطة القيام بعمل إيجابي على العقار الخادم كحق المرور مثلاً،⁽⁴⁾ وعليه يتّضح أنّ التكليف المترتّب عن حق الإرتفاق يُقوم على تخويل شخص ما حق استعمال العقار المرتفق به، أو حرمان صاحب هذا العقار من استعمال بعض حقوقه.⁽⁵⁾

* SUP : Servitudes d'Utilité Publique.

⁽¹⁾- L'art. 649 de la loi 1804-01-3 promulguée le 10 février 1804, (C. Civil Français), In: <https://www.legifrance.gouv.fr/>, dispose : « Les servitudes établies par la loi ont pour objet l'utilité publique ou communale, ou l'utilité des particuliers ».

⁽²⁾- عزّف المشرّع الجزائري الإرتفاق في نص المادة 687 من أمر رقم 75-58 مؤرّخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمّن القانون المدني، ج.ر عدد 78، صادر في 30 سبتمبر 1975، معدّل ومتمّم، كما يلي: « الإرتفاق حق يجعل حداً لمنفعة عقار لفائدة عقار شخص آخر، ويجوز أن يترتّب على مال إن كان لا يتعارض مع الإستعمال الذي خصّص له هذا المال»، والمقصود هنا بالمال هي الأملاك العقارية التابعة للدولة، كما يظهر في النصّ الفرنسي الذي جاءت صياغته على النحو الآتي: « La servitude... Elle peut être constituée sur un domaine de l'État... ». أنظر:

- Art. 687 de l'ordonnance n° 75-58 du 26 sept. 1975, portant C. Civil, JORA n° 78, du 30 sept. 1975.

⁽³⁾- رباحي مصطفى، الإرتفاقات الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدّمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كآية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2015، ص. 50.

⁽⁴⁾- مرجع نفسه، ص. ص. 51-52.

⁽⁵⁾- عصام نجاح، "حقوق الإرتفاق الرّاجعة للإنتفاع بالمياه"، أعمال الملتقى الوطني حول الملكية العقارية الخاصة والقيود الواردة عليها في التشريع الجزائري، المنعقد يومي 25 و 26 سبتمبر 2013، كآية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، ص. 162.

تختلف إرتفاقات المنفعة العامة أي الإدارية عن إرتفاقات القانون الخاص في عدّة جوانب، منها عدم اشتراط وجود عقّار مُرتفق لإنشاء إرتفاقات إدارية،⁽¹⁾ على عكس الإرتفاقات الخاصة التي تقتضي وجود عقارين مملوكين لشخصين مختلفين، عقّار مُرتفق به وآخر مرتفق، حيث تنشأ بينهما روابط حقيقة والتي من شأنها تحميل أحد العقارات (أي العقّار الخادم أو المرتفق به) تكليف عيني وتحقيق المنفعة للعقّار الآخر وهو العقّار المخدوم، وفي الواقع تُعبّر الإرتفاقات الإدارية عن مجموعة من الأعباء والتكاليف التي تُقرّر على الملكية العقّارية بهدف تحقيق المنفعة العامة، وعليه فإنّ المستفيد الأوّل منها هو الجمهور.⁽²⁾

تختلف كذلك الإرتفاقات الإدارية عن الإرتفاقات الخاصة من حيث الهدف منها، حيث تُفرض الإرتفاقات الخاصة بهدف تسيير العلاقات بين العقّارات المُتجاورة وذلك لتنظيم علاقات الجوار، بينما تُفرض الإرتفاقات الإدارية بهدف تأمين سير المرافق العامة وتحقيق المصلحة العامة،⁽³⁾ ويمكن القول أنّ المشرّع الجزائري قد أسّس لمفهوم إرتفاقات المنفعة العامة في نص المادة 690 من القانوني المدني التي تعرّضت للقيود التي ترد على حق الملكية، حيث نصّت هذه المادة على ما يلي: « يجب على المالك أن يُراعي في استعمال حقه ما تقضي به التشريعات الجاري بها العمل والمتعلّقة بالمصلحة العامة أو المصلحة الخاصة... »، وتُعتبر هذه المادة كسند قانوني لاستقلالية الإرتفاقات الإدارية وخضوعها لنظام قانوني خاص بها، حيث لم يحدّد المشرّع فيها حقوق إرتفاقات المنفعة العامة، بل إكتفى بإحالتها إلى النصوص القانونية التي تحكم المصلحة العامة.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ في هذا المقام تجدر الإشارة أنّ وجود العقّار المرتفق لا يشكّل عنصراً أساسياً في إرتفاقات المنفعة العامة كأصل عام، غير أنّ وجوده قد يكون مهماً في بعض الإرتفاقات الإدارية كما هو الحال في الإرتفاقات التي تحدث لخدمة الملك العمومي للدولة، حيث نص القانون المتعلّق بالأموال الوطنية على إنشاء إرتفاقات إدارية لصالح الأملاك العامة الوطنية في مجال الطرقات العمومية والتي يكون فيها العقّار المرتفق لصالح أملاك الدولة، إذ تنص المادة 67 من قانون رقم 90-30، مرجع سابق، على ما يلي: « يترتب على حماية الأملاك الوطنية نوعان من التبعات:

- أعباء الجوار لصالح الأملاك الوطنية والعمومية، التي يقصد بها، علاوة على أعباء القانون العام، الإرتفاقات الإدارية المنصوص عليها لفائدة الطرق العمومية مثل إرتفاقات الطريق، ومصبات الخنادق، والرؤية، والغرس، والتقليم، وتصريف المياه، ومكس الأسواق، والإرتكاز، أو أعباء أخرى ينصّ عليها القانون... ».

⁽²⁾ رباحي مصطفى، مرجع سابق، ص. 34.

⁽³⁾ مرجع نفسه، ص. 03.

⁽⁴⁾ مرجع نفسه، ص. 275.

تُعتبر إرتفاقات التعمير من أهم إرتفاقات المنفعة العامة، وقد عرّفها الفقيه "L'Huillier" بأنها: «التكاليف الموضوعية لتحقيق المنفعة العامة، وتحتملها الأراضي حسب موقعها داخل مختلف مناطق المدينة وهدفها تخطيط وتنظيم هذه الأخيرة»،⁽¹⁾ أما الأستاذ "B. DROBENKO" فقد عرّفها بأنها: «مجموعة من القيود الإدارية الخاصة بالتعمير، والتي تُفرض من قبل الإدارة أو لصالحها، في مجال استعمالات الأراضي لغرض المنفعة العامة»،⁽²⁾ تُحدّث هذه الإرتفاقات في إطار قانون التعمير بغض النظر عن جوارها أو عدم جوارها للملك العمومي، وهذا ما يُميّزها عن الإرتفاقات الإدارية الأخرى التي تنشأ لصالح الأملاك العمومية للدولة.

تهدف إرتفاقات التعمير إلى تحقيق المنفعة العامة العمرانية من خلال تقييد حق البناء، حيث يُمكن أن تشمل إرتفاقات عدم البناء "servitudes non aedificandi"، إرتفاقات عدم التعليق "servitudes non altius tollendi"، وإرتفاقات أخرى إيجابية تتعلّق بمظهر البناءات أو مشروع البناء والتي تقتضي مراعاة المحيط الحضري للبناءية "servitudes in faciendo"، حيث تُلزم صاحب المشروع أو الباني بضرورة احترام بعض الخصائص المُحدّدة كالحجم والشكل واللون الخارجي... إلخ.⁽³⁾

يتمّ إحداث إرتفاقات التعمير في إطار وثائق التعمير المحلية من طرف البلدية باعتبارها المسؤولة عن إعداد هذه الوثائق، كما قد يتمّ إنشاؤها بموجب نصوص تشريعية أو تنظيمية مثلما هو الحال بالنسبة للإرتفاقات الواردة في القواعد العامة للتهيئة والتعمير، وتتميّز إرتفاقات التعمير بالطابع الأمر لأنّها من النظام العام، لذا لا يجوز الإتفاق على ما يُخالفها أو القيام بتعديلها إلا في الحدود التي يُقرّها القانون وهو ما جاء في المادة 33 من قانون التعمير التي تنص على: «لا تخضع القواعد والإرتفاقات المحددة بموجب مخطط شغل الأراضي لأيّ ترخيص بالتعديل إلا ما يتعلّق بالتكليفات الطفيفة التي تفرضها طبيعة الأرض، أو شكل قطع الأراضي أو طابع البناءات المجاورة».

(1) - البكريوي عبد الرحمان، التعمير بين المركزية واللامركزية، الشركة المغربية للطباعة والنشر، الرباط، 1993، ص. 114.

(2) - Les servitudes d'urbanisme peuvent être définies comme: «Un ensemble de restrictions administratives spécifiques à l'urbanisme, imposées par l'administration ou pour son compte pour toute utilisation du sol ou de l'espace, dans le but d'intérêt général». Voir: DROBRNKO Bernard, Les servitudes d'urbanisme: contribution à l'élaboration de la notion en droit français, Thèse de doctorat d'État en droit, Université de Limoges, 1990, p. 15.

(3) - Voir: DROBRNKO Bernard, Droit de l'urbanisme, op. cit., p.52.

لا تُعتبر إرتفاقات التعمير الإرتفاقات الوحيدة التي تنصبّ على عمليات شُغل الأراضي، حيث ترتبط العديد من إرتفاقات المنفعة العامة بحقوق الملكية العقارية فتفرض عليها قيوداً متنوّعة،⁽¹⁾ وترتبط هذه الإرتفاقات المسماة بإرتفاقات المنفعة العامة لشُغل الأراضي بوثائق التعمير المحليّة، ويمكن تقسيمها إلى (4) أربع مجموعات رئيسية هي إرتفاقات حماية الأملاك العمومية الوطنية، إرتفاقات الدفاع الوطني، الإرتفاقات المتعلقة باستعمال المرافق والتجهيزات العمومية، وأخيراً إرتفاقات الصحة والأمن العموميين.

قد تُساهم الإرتفاقات الإدارية في حماية البيئة، خاصة بعد إتساع نطاق المنفعة العامة مع مرور الزمن ليشمل مجالات عديدة ومتنوّعة بعدما كان محصوراً على مجالات محدّدة بذاتها مثل تكوين الأملاك العامة، ومجال التهيئة بواسطة الأشغال العامة ومجال الطرقات، بحيث امتدّت فكرة المنفعة العامة إلى مجالات أخرى كالمجال الفلاحي، العمراني، العقاري والبيئي.

في الواقع يُلاحظ أنّ العديد من الإرتفاقات الإدارية تهدف إلى حماية منفعة عامة محدّدة، منها حماية المصالح العمرانية و/أو البيئية سواءً بشكلٍ مباشر أو غير مباشر، وهو ما يتجلى في إرتفاقات المنفعة العامة لشُغل الأراضي الواردة في العديد من النصوص القانونية كقانون الغابات، قانون حماية السّاحل وتثمينه، قانون الوقاية من الأخطار الكبرى، قانون حماية المساحات الخضراء وغيرها، وعليه فإنّ هذه الإرتفاقات من شأنها المساهمة في تعزيز البعد البيئي لوثائق التعمير نظراً لوجود علاقة ترابط بينهما، حيث تتضمّن العديد من هذه الإرتفاقات قيوداً على حق البناء أو شُغل الأراضي.

ثانياً: مساهمة إرتفاقات المنفعة العامة لشُغل الأراضي في تعزيز البعد البيئي لوثائق التعمير المحليّة

تُعتبر المصلحة البيئية من المبررات التي قد تؤدي إلى فرض قيود قانونية على حق الملكية العقارية، ذلك أنّ موضوع حماية البيئة أصبح يكتسي طابع المنفعة العامة في التشريعات المقارنة والتي أصبحت تنظر إلى البيئة ومواردها كتراث مشترك للأمة على غرار قانون البيئة الفرنسي،⁽²⁾ وقد أقرّ المشرّع الجزائري فكرة المنفعة العامة في مجال حماية البيئة بشكلٍ صريح في قانون الغابات عندما تعرّض إلى إمكانية نزع ملكية الأراضي ذات الطابع الغابي التابعة لشخص خاص والمجاورة للأملاك

¹⁾- DROBRNKO Bernard, Droit de l'urbanisme, *op. cit.*, p. 70.

²⁾- Art. L.110-1 du C. Env. Français, In: <https://www.legifrance.gouv.fr/>, dispose : « Les espaces, ressources et milieux naturels terrestres et marins, les sites, les paysages diurnes et nocturnes, la qualité de l'aire, les êtres vivants et la biodiversité font partie du patrimoine commun de la nation ».

الغابية الوطنية والتي تشكل امتداداً طبيعياً وتكتسي أهمية اقتصادية أو بيئية بهدف الحفاظ عليها، غير أنه لا يتم اللجوء إلى إجراء نزع الملكية إلا بعد فشل الطرق الودية والإتفاقية التي تقضي بتسيير هذه الأراضي في إطار مخطط تهيئة الغابات، أو إقتراح شراء القطعة الأرضية المعنية من مالكيها أو استبدالها له مقابل أرض أخرى من نفس القيمة على الأقل، وذلك في حالة رفض المالك لإدماج أرضه في مخطط التهيئة.

من جانب آخر، يمكن القول أن المشرع الجزائري قد أضفى طابع المنفعة العامة على حماية البيئة عندما أقر في العديد من النصوص القانونية إمكانية تقييد حق الملكية العقارية بموجب إرتفاقات قانونية بهدف تحقيق مصلحة بيئية معينة، وهو ما يظهر خاصة في مجال إرتفاقات المنفعة العامة لشغل الأراضي التي تتمتع بالحجية تجاه وثائق التعمير المحلية وكذا رخص التعمير، فهي تحد من كفاءات وإمكانيات شغل الأراضي بتقييد حق البناء أو الحد من ممارسة بعض الأنشطة داخل المناطق التي تكتسي أهمية بيئية أو تشكل خطراً على الفرد وممتلكاته، وتتمثل أهم هذه الإرتفاقات فيما يلي:

1- الإرتفاقات الواردة في قانون المياه

أنشأ قانون المياه مجموعة من الإرتفاقات الإدارية المتعلقة باستعمال الأراضي والتي تهدف إلى حماية الأملاك العمومية الطبيعية والإصطناعية للمياه، وتتمثل هذه الإرتفاقات في إنشاء منطقة الحافة الحرّة يتراوح عرضها من 3 إلى 5 أمتار، داخل الملكية العمومية الطبيعية للمياه وذلك على ضفاف الوديان والبحيرات والبرك والسبخات والشطوط، وتخصّص هذه المنطقة للسماح بالمرور الحرّ للعمال وعتاد الإدارة المكلفة بالموارد المائية، أو المقاولين المكلفين بأعمال الصيانة والتنظيف وحماية الحواف،⁽¹⁾ غير أنه يمنع داخلها كلّ بناء جديد أو غرس أو تشييد سياج ثابت وكلّ تصرف يضرّ بصيانة الوديان، البحيرات، البرك، السبخات والشطوط، في المقابل يمكن لإدارة المياه اللجوء إلى قطع الأشجار وهدم كلّ بناء موجود مع ضرورة إصلاح الأضرار الناجمة عن ذلك.⁽²⁾

(1) - المادة 10 من قانون رقم 05-12 مؤرخ في 04 غشت سنة 2005، يتعلّق بالمياه، ج.ر عدد 60، صادر في 04 سبتمبر سنة 2005، معدّل ومتمّم بموجب القانون رقم 08-03 مؤرخ في 23 يناير 2008، ج.ر عدد 04، صادر في 27 يناير سنة 2008، والقانون رقم 09-06 مؤرخ في 11 أكتوبر 2009، ج.ر عدد 59، صادر في 14 أكتوبر 2009.

(2) - أنظر المادة 12، مرجع نفسه.

تخضع كذلك الأملاك العمومية الإصطناعية للمياه إلى مجموعة من إرتفاقات المنفعة العامة لشغل الأراضي، حيث يتعين على مجاوري قنوات التحويل وقنوات جر المياه، وكذا مجاري مجمعات مياه التطهير الفلاحي أن يسمحوا بحرية المرور على ممتلكاتهم الخاصة لمستخدمي الإدارة وعتادها أو المقاولين المكلفين بصيانتها، وكذا السماح بتفريغ مواد التنقية على إتساع 5 أمتار على جانبي الأملاك العمومية الإصطناعية للمياه، كما يمنع كل بناء جديد أو غرس وكل تشييد لسياج ثابت أو كل غرس للأشجار داخل المناطق الخاضعة لارتفاق المرور أو التفريغ،⁽¹⁾ كما يتعين على كل مالك أو مستعمل لعقار خاضع لهذه الإرتفاقات الإمتناع عن القيام بأي عمل من شأنه أن يمس بالغرض الذي وضع من أجله الإرتفاق.⁽²⁾

2- الإرتفاقات الواردة في قانون حماية الساحل

تضمن قانون حماية الساحل مجموعة من إرتفاقات المنفعة العامة لشغل الأراضي والتي تتمثل في منع إقامة أنشطة صناعية جديدة على الساحل باستثناء الأنشطة الصناعية والمرئية ذات الأهمية الوطنية المنصوص عليها في مخططات تهيئة الإقليم،⁽³⁾ وإرتفاقات منع البناء على الشريط الساحلي الممتد على مسافة 300 متر من الشاطئ التي تهدف أساساً إلى حماية الوسط الشاطئي الحساس، إضافة إلى إرتفاقات منع شق طرق أو مسالك موازية قريبة من خط الشاطئ الممتد من 800 متر إلى 3 كيلومترات،⁽⁴⁾ ذلك أنّ إنجاز مسالك جديدة في هذه المناطق من شأنه تشجيع التعمير القريب من الشاطئ وإنتاج حركة مرور تشوّه نوعية المواقع والمناظر.

علاوة على ذلك، كرس المشرع الجزائري إرتفاقات خاصة بمنع التوسع العمراني في المناطق الساحلية، والتي تشمل منع التوسع الطولي للمساحة المعمّرة للتجمعات الواقعة على طول الساحل التي بلغت أو تجاوزت مسافة 3 كيلومترات،⁽⁵⁾ وفي هذا الإطار تمّ إحصاء حوالي 39 تجمّعا سكنياً معنياً بهذا النوع من الإرتفاقات، وذلك عن طريق عملية مسح الساحل التي شملت 92 بلدية شاطئية،⁽⁶⁾ كما تشمل

(1) - أنظر المادة 23 من قانون رقم 05-12، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 26، مرجع نفسه.

(3) - أنظر المادة 15 من قانون رقم 02-02، مرجع سابق.

(4) - أنظر المادة 16 و18، مرجع نفسه.

(5) - أنظر المادة 1/12، مرجع نفسه.

(6) - أنظر المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، مرجع سابق، ص. 61.

كذلك إرتفاعات منع التوسّع العمراني قيوداً تتعلّق بمنع التوسّع في مجمّعين سكانيين متجاورين في الشريط الساحلي إلا إذا كانت المسافة الفاصلة بينهما تبلغ 5 كيلومترات على الأقل⁽¹⁾، وهذا بهدف الإبقاء على نوافذ ساحلية طبيعية، وعليه فقد حدّد المسح الساحلي 95 تجمّعاً سكانيّاً شاطئياً على مستوى 81 بلدية لكبح تجاوزاتها.⁽²⁾

3- الإرتفاعات الواردة في قانون الوقاية من الأخطار الكبرى

كرّس المشرّع الجزائري بعض الإرتفاعات المتعلقة بالبناء في المناطق المعرضة لأخطار كبرى وذلك بهدف الوقاية من آثارها وحماية الإنسان وبيئته منها، وتتمثّل هذه الإرتفاعات أساساً في منع البناء منعاً باتاً في المناطق ذات الصدع الزلزالي الذي يُعتبر نشيطاً، وفي الأراضي ذات الخطر الجيولوجي والأراضي المعرضة للفيضان، وكذا مجاري الأودية والمناطق الواقعة أسفل السدود دون مستوى قابلية الإغراق بالفيضان، ومساحات حماية المناطق الصناعية والوحدات الصناعية ذات الخطورة أو كلّ منشأة صناعية أو طاغوية تنطوي على خطر كبير، وأراضي إمتداد قنوات المحروقات أو الماء أو جلب الطّاقة التي قد ينجّر عن إتلافها أو قطعها خطر كبير.⁽³⁾

4- الإرتفاعات الواردة في القانون المتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات:

يستفيد المتعامل في مجال الكهرباء وتوزيع الغاز من مجموعة إرتفاعات ذات المنفعة العامة التي تنقل الممتلكات العقارية، وتتعلّق أساساً بإرتفاعات إرتكاز وإرساء الأعمدة والإرساءات للموصلات الهوائية أو القنوات، إرتفاعات التمير العلوي لموصلات الكهرباء وغرز القنوات الباطنية والأعمدة المخصّصة للموصلات الهوائية داخل أو فوق الأراضي غير المبنية، الإرتفاعات المتعلقة بقطع الأشجار والتشذيب والغمر، إرتفاعات تمرير خطوط الكهرباء وقنوات الغاز، وإرتفاعات أخرى تتعلّق بمجال الدخول والممرور إلى الأملاك للقيام بالدراسات، وتجدر الإشارة أنّه لا يمكن ممارسة هذه الإرتفاعات إلا ضمن شروط أمن السّكان وراحتهم وكذا حماية البيئة التي أقرّها التشريع المعمول به.⁽⁴⁾

(1) - أنظر المادة 3/12 من قانون رقم 02-02، مرجع سابق.

(2) - أنظر المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، مرجع سابق، ص. 61.

(3) - أنظر المادة 19 من قانون رقم 04-20، مرجع سابق.

(4) - أنظر المادة 159 من قانون رقم 02-01 مؤرّخ في 05 فبراير 2002، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر عدد 08، صادر في 02 فبراير 2002.

5- الإرتفاعات المتعلقة بالطيران

تُحدّث في المناطق المخصصة للطيران والملاحة الجوية مجموعة من الإرتفاعات القانونية المتعلقة بالتوسعة والإرشاد وتدعى "إرتفاعات الطيران"⁽¹⁾ وتشمل الإرتفاعات الخاصة بالتوسعة حظر إنشاء أو الإلزام بالحدّ أو استبعاد العراقيل التي من شأنها أن تشكّل خطراً على الملاحة الجوية أو تضرّ باشتغال المستلزمات المساعدة لها أو بأجهزة الأمن المقامة لصالحها، أمّا الإرتفاعات الخاصة بالإرشاد فهي تتعلّق بالإلزام بتجهيز أو بالسّماح بتجهيز بعض الحواجز أو الأماكن بأجهزة بصرية أو لاسلكية كهربائية موجّهة للدلالة على وجود الحواجز للملاحين الجويين أو التعرف عليها.⁽²⁾

كما يُحظر داخل منطقة إرتفاعات الطيران الخاصة بالتوسعة إنجاز بناءات أو وضع سباح أو نباتات يفوق علّوها العلوّ المحدّد في مخطط إرتفاعات الطيران الذي يغطي المساحة المخصّصة للتوسعة،⁽³⁾ وذلك لفائدة الأمن الجوي،⁽⁴⁾ حيث أنّ إقامة مشاريع سكنية أو غيرها في المناطق المخصصة للملاحة الجوية من شأنه أن يعيق عملية الطيران، كما أنّه لا يمكن تسليم رخصة بناء في المناطق المثقلة بإرتفاعات التوسعة إلّا إذا كانت البناءات المزمع إنجازها مطابقة للأحكام الخاصة بمخطط إرتفاعات الطيران الخاصة بالتوسعة،⁽⁵⁾ وتجدر الإشارة أنّ منع البناء داخل المناطق المثقلة بإرتفاعات الطيران من شأنه أيضاً حماية السكّان من مضار الضوضاء .

(1) - تنص المادة 57 من قانون رقم 98-06 مؤرّخ في 27 يونيو 1998، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني، ج.ر. عدد 48، صادر في 28 يونيو 1998، معدّل ومتمّم بموجب قانون رقم 15-14 مؤرّخ في 15 يونيو 2015، ج.ر. عدد 41، صادر في 29 يونيو 2015، على ما يلي: « **تؤسّس بجوار المحطّات الجوية ومحطّات الطوّافات والمنشآت الموجّهة لتسهيل الملاحة الجوية، إرتفاعات للتوسعة والإرشاد المسماة إرتفاعات الطيران** » .

(2) - أنظر المادة 58 و59، مرجع نفسه

(3) - تزوّد كلّ محطة جوية ومحطة الطوّافات والمنشآت الخاصة بمستلزمات المساعدة للملاحة الجوية والإتصالات السلكية واللاسلكية للطيران ومنشآت الأرصاد الجوية التي تهّم أمن الملاحة الجوية؛ بمخطط إرتفاعات الطيران الخاصة بالتوسعة يتضمّن مخطط إرتفاعات التوسعة، مذكرة توضيحية تبيّن الهدف المرجو من تأسيس هذه الإرتفاعات وقائمة الحواجز التي تتجاوز المقاييس القسوى، وتنتم المصادقة على هذا المخطط بموجب قرار وزاري مشترك من وزير المالية والوزير المكلف بالطيران المدني. أنظر المواد 05، 06 و07 من مرسوم تنفيذي رقم 02-88 مؤرّخ في 02 مارس 2002، يتعلّق بإرتفاعات الطيران، ج.ر. عدد 17، صادر في 08 مارس 2002.

(4) - أنظر المادة 60 من قانون رقم 98-06، مرجع سابق.

(5) - أنظر المادة 11 من مرسوم تنفيذي رقم 02-88، مرجع سابق.

6- الإرتفاقات المتعلقة بالسكك الحديدية

يُطبق على الملكيات المجاورة لمنشآت السكك الحديدية الجاري إستغلالها والمنشآت المزمع إنشاؤها إرتفاقات منع البناء والإبتعاد، ويكمن الهدف من هذابين الإرتفاقين في حماية السكّان المجاورين من أخطار الأضرار التي تترتب عن استغلال السكك الحديدية من جهة، وتوفير مجالات الرؤية الضرورية لملاحظة الإشارة، إضافة إلى حماية مشتملات السكك الحديدية والمحافظة على إمكانيات توسيع الخط وتعديله باستمرار من جهة أخرى.⁽¹⁾

يمكن الإشارة أيضاً، إلى وجود إرتفاقات أخرى تتعلق بشغل المجال والتي من شأنها تحقيق مصلحة عامة بيئية، مثل الإرتفاقات الواردة في قانون المساحات الخضراء، قانون حماية التراث الثقافي وقانون حماية المجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، والتي سبق تناولها في النقطة المتعلقة بالآثار المترتبة عن قواعد تصنيف المناطق والمواقع التي تتطلب الحماية.

على العموم، تساهم إرتفاقات المنفعة العامة لشغل الأراضي في تعزيز البعد البيئي لوثائق التعمير المحلية، حيث يُلاحظ أنه غالباً ما يُشار إلي هذه الإرتفاقات في لائحة التنظيم الخاصة بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي، وتجدر الإشارة أنّ المشرع الجزائري لم ينظّم علاقة إرتفاقات المنفعة العامة بوثائق التعمير المحلية، خلافاً لنظيره الفرنسي الذي أقر بوجود إرفاق مخطط التعمير المحلي بملحق يتضمّن قائمة الإرتفاقات المقررة لأجل المنفعة العامة سواءً تلك المحدثة عند وضعه أو التي سبق لنصوص قانونية إحداثها أو التي صدرت بعد المصادقة عليه، ويتمّ ضبط هذه القائمة من قبل مجلس الدولة بموجب مرسوم،⁽²⁾ وتكتسب هذه الإرتفاقات قوة قانونية تجاه الطلبات المتعلقة برخص شغل الأراضي (رخصة البناء والتجزئة) بمجرد إدراجها في مخطط التعمير المحلي.⁽³⁾

⁽¹⁾ - أنظر المادة 130 و131 من مرسوم تنفيذي رقم 91-454 مؤرخ في 23 نوفمبر 1991، يحدّد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كفاءات ذلك، ج.ر. عدد 60، صادر في 24 نوفمبر 1991.

⁽²⁾ - Art. L.151-43 du C. Urb. Français, *op. cit.*, dispose: « *Les plans locaux d'urbanisme comportent en annexe les servitudes d'utilité publique affectant l'utilisation du sol et figurant sur une liste adressée par décret en Conseil d'État* ».

⁽³⁾ - Art. L.152-7, *Ibid*, dispose: « *Après l'expiration d'un délai d'un an à compter, soit de l'approbation du plan local d'urbanisme soit, s'il s'agit d'une servitude d'utilité publique nouvelle définie à l'article L. 151-43, de son institution, seules les servitudes annexées au plan peuvent être opposées aux demandes d'autorisation d'occupation du sol...* ».

الفرع الثاني

خضوع وثائق التعمير المحلية لغيرها من مخططات تسيير المجال

ترتبط وثائق التعمير المحلية بالعديد من مخططات شغل المجال وفق ترابط تسلسلي على شكل تدرج هرمي، تتوافق أو تخضع فيه أحكام المخططات الدنيا لتوجيهات المخططات التي تعلوها درجة، كما قد تحلّ بعض المخططات محلّ إحدى وثائق التعمير المحلية خاصة مخطط شغل الأراضي، ويساهم هذا الترابط في تكريس الحماية الإلزامية للبيئة في مخططات التعمير بالنظر إلى دور المخططات القطاعية لتسيير المجال في حماية المقومات البيئية لمختلف الفضاءات والأقاليم التي تغطّيها.

عموماً، يمكن تقسيم المخططات التي ترتبط بها وثائق التعمير المحلية إلى نوعين هما المخططات المجالية ذات الطابع التصوري والتي تتمثل أساساً في مخططات تهيئة الإقليم (أولاً)، والمخططات ذات الطابع التنظيمي والتي تُعتبر مصدراً لعدد من إرتفاقات شغل المجال أو الأراضي (ثانياً).

أولاً: خضوع وثائق التعمير المحلية لتوجيهات مخططات تهيئة الإقليم

تشكّل مخططات تهيئة الإقليم المرجعية الأساسية التي يجب أن تستوحي منها وثائق التعمير المحلية أهدافها ومبادئها، ذلك أنّ تحقيق غاية السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وسياسة التعمير يقتضي وجود إنسجام في أهداف أدوات التسيير المجالي والحضري، بالرغم من إختلاف نطاقها المكاني (تخطيط وطني، جهوي أو محلي) ومستويات اتخاذ القرارات (مركزي أو لامركزي)، حيث تنص المادة 17 من قانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، أنّ توجيهات المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم يجب أن تحدّد بالتوافق مع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، بينما يجب أن تتوافق توجيهات المخطط الولائي لتهيئة الإقليم مع المخططات الجهوية، كما يجب أن تتوافق أحكام وثائق التعمير المحلية مع التوجيهات الأساسية لمخططات التهيئة الإقليمية، وهنا يظهر أنّ مخططات التعمير المحلية تأتي كآخر درجة في سلم الترتيب، لتشكّل بذلك قاعدة التخطيط المجالي.

Dans le cas où le plan a été approuvé ou la servitude, instituée avant la publication du décret établissant ou complétant la liste mentionnée à l'article L. 151-43, le délai d'un an court à compter de cette publication ».

إنّ هذا الترتيب الهرمي أو التسلسلي له ما يبرّره من النّاحية المجالية أي من ناحية التطبيق المكاني، فالبعد المكاني يُمثّل الإطار الذي تصبّ فيه مجمل مشاريع وبرامج سياسة التهيئة الإقليمية والتنمية العمرانية، حيث يسري المخطط الوطني لتهيئة الإقليم على كافة التراب الوطني باعتبار أنّ كلّ جزء منه يمثّل أحد عناصر الثروة الوطنية، ويُعترف له بالحق في التطوّر والإزدهار، وتغطي المخططات الجهوية إقليم جهة تجمع بين عدّة ولايات متاخمة لها خصوصيات فيزيائية ووجهات إنمائية مماثلة أو متكاملة، في حين تشمل المخططات الولائية إقليم ولاية واحدة.

تأتي في الأخير مخططات التعمير ذات البعد المحلي، حيث يُغطّي المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إقليم بلدية واحدة أو عدّة بلديات متجاورة تابعة لنفس الولاية أو لولايات مختلفة، ويغطّي مخطط شغل الأراضي إقليم بلدية واحدة أو جزء منها،⁽¹⁾ وبذلك تتدرّج مستويات التخطيط المجالي في أبعادها الإقليمية لتغطّي كافة أجزاء التراب الوطني.

تتدرّج كذلك من النّاحية الموضوعية توجيهات مخططات تهيئة الإقليم مع أحكام ووثائق التعمير المحليّة بنفس تدرّجها المكاني، حيث يفرض المخطط الوطني لتهيئة الإقليم توجيهاته على كافة المخططات التي يسمو عليها، لذلك يجب على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي مراعاة مخططات التهيئة الإقليمية بكافة مستوياتها الجغرافية، وليس فقط تلك المخططات التي تلوها مباشرة، ومن هذا المنطلق يمكن القول أنّ تسلسل المخططات المجالية يساهم في تعزيز البعد البيئي لوثائق التعمير المحليّة، إذ يجب على البلديات الإلتزام بالتوجيهات البيئية التي تتضمنها مخططات تهيئة الإقليم عند إعداد مخططاتها العمرانية، وتتمثّل هذه التوجيهات أساساً في:

1- توجيهات المخطط الوطني لتهيئة الإقليم (SNAT)

يرسّم هذا المخطط الخطوط العريضة للسياسة الوطنية لتهيئة الإقليم، ويتمّ إعداده من طرف الدّولة، بينما يُصادق عليه عن طريق التشريع لمدة 20 سنة، ويخضع للتقييم والتحيين كلّ خمس سنوات،⁽²⁾ وقد تمّت المصادقة عليه سنة 2010 بموجب قانون رقم 10-02 الصادر في 21 أكتوبر 2010.

⁽¹⁾ - أنظر المادة 12، 24 و 34 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

⁽²⁾ - أنظر المادة 19 من قانون رقم 01-20، مرجع سابق.

يهدف هذا المخطط والذي يمتدّ لآفاق 2030 إلى إعادة التوازن للإقليم الوطني وفق استراتيجية قائمة على مجموعة من المحاور، والتي تتمثل في تحقيق الديمومة للإقليم الوطني، تحقيق التوازن والإنصاف الإقليمي وأخيراً السعي نحو تحقيق التنافسية بين الأقاليم وذلك في إطار مقارنة التنمية المستدامة، بالتالي فهذا المخطط يركز على ثلاث رهانات أساسية هي الرهان الديموغرافي، الرهان الاقتصادي والرهان الإيكولوجي.⁽¹⁾

يشكّل محور التوازن الإقليمي أهمّ همزة وصل بين أدوات تهيئة الإقليم ووثائق التعمير المحلية، حيث يهدف المخطط الوطني إلى معالجة الاختلالات التي يعرفها الإقليم الوطني الناتجة عن تباين التوزيع السكاني والأنشطة الاقتصادية بين مختلف مناطق الوطن، وذلك بكبح التسحلّ والتوجّه في مقابل ذلك إلى خيار تنمية الهضاب العليا ومناطق الجنوب.⁽²⁾

من هذا المنطلق، أرسى المخطط الوطني مجموعة من التوجيهات الكبرى والتي تتمثل في فرض شروط خاصة بالتمدّن في المناطق الساحلية، وإعادة توجيه ونشر التعمير بعمق في المرتفعات باعتماد ترتيبات تحفيزية وتعويضية للتواجد في المناطق التلية عوض التعمير بالشريط الساحلي،⁽³⁾ وكذا تشجيع نقل الأنشطة والخدمات المتواجدة في الساحل إلى أعماق التلّ، كما وضع المخطط ترتيبات تتعلّق بإعادة توزيع السكان، وذلك بدعم النظام الحضري للهضاب العليا بمدن التوازن ومدن الرّبط التي تهدف إلى تنمية قواعد الإنتاج والخدمات لجعل الهضاب فضاءات جذّابة للسكان، ممّا يسمح بإعادة نشر طوعي لجزء من سكان الشمال من جهة، ومنع الهجرة الداخليّة من جهة ثانية.⁽⁴⁾

تساهم هذه الترتيبات في الحفاظ على الموارد الطبيعية الأكثر هشاشة كالتربة الصالحة للزراعة والموارد المائية التي تعرف ندرة متزايدة، إضافة إلى حماية البيئة الساحلية من تأثيرات الأنشطة الاقتصادية والتمركز السكاني الكثيف الذي غالباً ما يؤدي إلى تلويث الساحل والزيادة من حدّة المخاطر الطبيعية والتكنولوجية المهدّدة له.

(1) - أنظر المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، مرجع سابق، ص. ص. 09-45.

(2) - أنظر مرجع نفسه، ص. 59.

(3) - تتمثل هذه الترتيبات في منح مزايا جبائية للمؤسسات التي إختارت التمتع أو التي تموّعت في أقاليم ذات أولوية، منح علاوات تهيئة وتنمية الإقليم والتي توجّه للمؤسسات النّاشطة في المناطق المعنية بمشاريع التهيئة الإقليمية، وإعانات التمتع الممنوحة للمؤسسات التي أعادت توطين أنشطتها في المناطق الواجب ترقيتها. أنظر: مرجع نفسه، ص. 67.

(4) - أنظر مرجع نفسه، ص. 59.

يعتمد تنفيذ أحكام المخطط الوطني لتهيئة الإقليم على مجموعة من الأدوات والمخططات الأخرى، ذلك أنّ التوجيهات التي يفرضها هذا المخطط تُعتبر ذات طابع شمولي وتصوّري، بالتالي فهي تحتاج إلى التفصيل، لذا تُعدّ وثائق التعمير المحليّة من أهمّ الأدوات التي تُترجم على أرض الواقع مختلف التوجيهات التي يفرضها هذا المخطط، فهي ذات طابع تنظيمي ولها القدرة على إنشاء التزامات مباشرة تجاه الأفراد، كوضع قواعد وارتفاقات التعمير في المناطق الساحلية على النحو الذي يشجّع على التعمير في العمق، واختيار مواقع لتوطين برامج ومشاريع التنمية في المناطق الواجب ترقيتها بهدف تثبيت السكّان أو جذبهم إليها.

2- توجيهات المخططات الجهوية لتهيئة الإقليم (SRAT)

كرّس المشرّع الجزائري نمط جديد من التخطيط المجالي في قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة وهو التخطيط الجهوي، حيث قام باستحداث برنامج الجهة لتهيئة الإقليم والتي تمثل من الناحية القانونية فضاء تنسيقي لتنمية الإقليم وكذا برمجة السياسات الوطنية المتعلقة بالتهيئة الإقليمية وإطار للتشاور والتنسيق بين الجهات، وعليه تكمن أهمية برنامج الجهة في توحيد التدخل المحلي، خاصة لمواجهة قضايا التهيئة الإقليمية وكذا المسائل البيئية، لكن بالرغم من أهمية هذا الفضاء الإقليمي الجديد إلا أنّ المشرّع الجزائري لم يعترف له بالشخصية القانونية.⁽¹⁾

عموماً، قسم المشرّع الجزائري الإقليم الوطني إلى تسع جهات،⁽²⁾ يتكوّن كلّ منها من مجموعة ولايات متاخمة لها خصوصيات فيزيائية ووجهات إنمائية مماثلة، ويجب أن يغطّي كلّ جهة مخطط يتضمّن تقييم الأوضاع، وثيقة تحليلية استشرافية، خطة مرفقة بوثائق خرائطية تُبين مشروع تهيئة إقليم الجهة والترتيبات المتعلقة به، وتتولّى الدولة إعداد هذه المخططات لمدة 20 سنة ويُصادق عليه بموجب التنظيم.⁽³⁾

* SRAT : Schéma Régional d'Aménagement du Territoire.

(1) - ونّاس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مرجع سابق، ص. 72-73.
 (2) - تتمثل هذه الجهات على مستوى التلّ في الفضاء الجهوي (شمال- شرق)، (شمال- وسط) و(شمال- غرب)، وتتشكّل على مستوى الهضاب العليا من الفضاء الجهوي (هضاب عليا- شرق)، (هضاب عليا- وسط) و(هضاب عليا- غرب)، وأخيراً الفضاءات الجهوية للجنوب التي تتمثل في (جنوب- شرق)، (جنوب- غرب)، والجنوب الكبير. أنظر المادة 48 من قانون رقم 20-01، مرجع سابق.
 (3) - أنظر المادة 50 مرجع نفسه.

تُحدّد المخططات الجهوية المؤهلات الأساسية لكل جهة وتبيّن الأعمال المتعلقة بتنفيذ الاقتصاد الجهوي، المشاريع الاقتصادية الواعدة للتصنيع وكيفية تموقع البنى التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية، كما يُبيّن كفاءات ترقية الأنشطة الفلاحية وتجديد الأحياء الريفية، تنظيم العمران بما يشجّع التطور الإقتصادي والتضامن واندماج السكّان وتوزيع الأنشطة والخدمات، وتحدّد من الناحية البيئية الترتيبات المتعلقة بالحفاظ على الموارد الطبيعية والتراث الثقافي، كما تُبيّن الأعمال التي تتطلبها الفضاءات الهشة بيئياً أو اقتصادياً وسبل معالجتها.⁽¹⁾

يتمّ تحديد الأعمال ذات الحصص الزمنية في إطار تنفيذ المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم، وفي هذا السياق يمكن أن يُوصي المخطط بوضع أدوات للتهيئة والتخطيط الحضري أو البيئي،⁽²⁾ وهنا تجدر الإشارة أنّ وثائق التعمير المحلية تُعتبر من أهمّ الأدوات التي تسمح بترجمة أهداف المخططات الجهوية، لذلك ينبغي على المشرّع أن يُبيّن كفاءات مواءمة هذه الوثائق مع توجيهات المخططات الجهوية التي يتمّ إعدادها بعد صدور مخططات التعمير المحلية.

3- توجيهات مخططات تهيئة إقليم الولاية (PAW)

يُمثّل مخطط تهيئة إقليم الولاية أداة لتنفيذ سياسة التهيئة والتنمية المستدامة على مستوى إقليم الولاية، ويهدف أساساً إلى ضمان الإنسجام بين أدوات التهيئة الإقليمية المتسلسلة وأدوات التعمير المحلية،⁽³⁾ انطلاقاً من تقدير المؤهلات والضغوط والوسط الجغرافي والموارد الطبيعية التي يتمتع بها إقليم الولاية، ومن ثمّ تحديد كفاءات شغل المجال وكذا تبيان قدرات التحمل البيئي بالنظر إلى التأثيرات الاقتصادية، الاجتماعية والبيئية لمشاريع التنمية والبنى التحتية القاعدية.⁽⁴⁾

(1) - أنظر المادة 49 من قانون رقم 20-01، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 49، مرجع نفسه.

* PAW : Plan d'Aménagement de Wilaya.

(3) - تنص المادة الثانية من مرسوم تنفيذي رقم 16-83، مرجع سابق، على ما يلي: « مخطط تهيئة إقليم الولاية أداة

لتنفيذ سياسة التهيئة والتنمية لمستدامة على مستوى إقليم الولاية، وتهدف إلى ضمان الإنسجام بين ما يأتي:
- الأدوات المتسلسلة لتهيئة الإقليم والمحددة مسبقاً: المخطط الوطني لتهيئة الإقليم والمخططات التوجيهية للبنى التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة العامة الوطنية ومخططات تهيئة فضاءات البرمجة الإقليمية والمخطط التوجيهي لتهيئة الساحل وأنظمة تهيئة إقليم الكتل الجبلية.

- أدوات التعمير المحددة لاحقاً: المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الاراضي.»

(4) - أنظر المادة 03، مرجع نفسه.

يتم إعداد هذا المخطط بمبادرة الوالي، وفي هذا الإطار يتمّ تنصيب لجنة يرأسها الوالي أو ممثّل عنه، وتتكوّن من رئيس المجلس الشعبي الولائي، رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية، مدراء المصالح غير المركزية للدولة، رؤساء الغرف المهنية أو الحرفية ورؤساء المنظمات المهنية،⁽¹⁾ وتتمثّل مهمّة هذه اللّجنة في متابعة مشروع المخطط الولائي والإشراف عليه، وتكّلف في هذا الإطار بدراسة التقارير المرحلية لمشروع المخطط وإعداد البنود المرجعية ودفتر الشروط الخاصة به،⁽²⁾ في حين يُكّلف رئيس المشروع الذي يُعيّن من بين أعضاء اللّجنة؛ بإعلان المناقصة، وتكليف مكتب دراسات مُعتمد لإعداد مشروع المخطط، وتولّي أمانة اللّجنة، مع تحضير إجتماعاتها وتنسيق أعمالها.⁽³⁾

تمرّ عملية إعداد المخطط الولائي لتهيئة الإقليم بثلاث مراحل، هي مرحلة المعاينة والتشخيص الإستشراقي وتحديد السيناريوهات المُمكنة للتهيئة، مرحلة إعداد مشروع المخطط، وأخيراً مرحلة إعداد لوحة القيادة لمتابعة عملية تنفيذ المخطط، كما يتضمّن هذا المخطط مجموعة من التقارير المدعّمة بخرائط توضيحية، وتتمثّل أساساً في تقرير الإعداد الذي يُحدّد الرّهانات الأساسية لتهيئة إقليم الولاية، تقرير التشخيص الذي يُعدّ إنطلاقاً من تقييم الوضع الأولي للإقليم محلّ التخطيط، التقرير المتعلّق بمخطط تهيئة إقليم الولاية الذي يبنّي على سيناريو التهيئة المُعتمد أو المقترح، التقرير الخاص بلوحة القيادة لمتابعة تنفيذ المخطط، وأخيراً التقرير المُلخّص الذي يستعرض النتائج التي خلصت إليها التقارير المذكورة.⁽⁴⁾

يُصادق على مخطط تهيئة إقليم الولاية بموجب قرار مشترك بين الوزير المكّلف بالجماعات المحليّة والوزير المكّلف بالتهيئة العمرانية، وذلك بعد موافقة المجلس الشعبي الولائي المعني، في أجل أقصاه ثلاثة (3) أشهر ابتداءً من تاريخ إرساله من طرف الوالي المختص إقليمياً،⁽⁵⁾ ويخضع المخطط إلى عملية تقييم دوري وتحيين كل (5) خمس سنوات.⁽⁶⁾

(1) - تنص الفقرة الأخيرة من المادة 08 من مرسوم تنفيذي رقم 16-83، مرجع سابق، على إمكانية إستعانة لجنة إعداد مشروع مخطط تهيئة إقليم الولاية بأي شخص و/ أو هيئة من شأنهما مساعدتها في أشغالها.

(2) - أنظر المادة 05، 06 و08، مرجع نفسه.

(3) - أنظر المادة 07، مرجع نفسه.

(4) - أنظر المادة 11 و12، مرجع نفسه.

(5) - أنظر المادة 14، مرجع نفسه، والمادة 55 من قانون رقم 20-01، مرجع سابق.

(6) - أنظر المادة 15، مرجع نفسه.

4- توجيهات المخططات التوجيهية لتهيئة المساحات الحضرية⁽¹⁾ (SDAAM)

تُعتبر هذه المخططات أدوات لتهيئة فضاءات المدن الكبرى وتميئتها المستدامة،⁽²⁾ حيث تهدف إلى توقع مشروع تهيئة فضاءات المدن الكبرى والتخطيط لتميتها تنمية مستدامة، بالتالي فهي تضطلع بمجموعة من المهام، والتي تتمثل في تحديد التوجيهات العامة لاستعمال الأراضي، تعيين حدود المناطق الزراعية، الغابية، الرعوية، السهبية، المناطق الواجب حمايتها ومساحات الترفيه، تحديد التوجيهات العامة لحماية البيئة والتراث الطبيعي والتاريخي، تحديد مواقع للتوسع الحضري وللأنشطة الصناعية والسياحية ومواقع التجمعات السكنية الجديدة، كما تحدّد مواقع البنى التحتية الكبرى للنقل ومواقع التجهيزات الكبرى.⁽³⁾

تمرّ عملية إعداد هذه المخططات بمجموعة من المراحل، حيث تنشأ في البداية لجنة وزارية لدى وزير التهيئة العمرانية، تضمّ ممثلين عن مختلف الوزارات، والولاة المعنيين إقليمياً، رؤساء المجالس المحلية المعنية، رؤساء كل من الغرفة التجارية، غرفة الفلاحة، المنظمات المهنية والجمعيات المحلية للولايات المعنية، وتكفّف هذه اللجنة بدراسة مشروع المخطط، والذي يجب أن يتضمّن مجموعة من التقارير، وهي التقرير الذي يضبط حدود فضاء المدينة الكبيرة، تقرير التشخيص وسيناريوهات التنمية والتهيئة، تقرير إستخلاص برامج التدخل، التقرير الذي يحدّد أدوات التنفيذ والمتابعة، وأخيراً التقرير الملخص.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ - ورد هذا المخطط بتسميات مختلفة في النصوص القانونية المنظمة له، مثل المخطط التوجيهي لتهيئة الحواضر الكبرى كما جاء في المادة 07 من قانون 01-20، مرجع سابق، والمخطط التوجيهي لتهيئة فضاء المدينة الكبيرة، المنظم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 12-94 مؤرخ في 01 مارس 2012، يحدّد شروط وكيفيات إعداد المخطط التوجيهي لتهيئة فضاء المدينة الكبيرة والموافقة عليه، ج.ر. عدد 14، صادر في 07 مارس 2012، لكن الملاحظ أنّ المشرع الجزائري قدّم تعريفاً مختلفاً لكلّ من الحاضرة الكبرى والمدينة الكبيرة، حيث عرّف الأولى باستعمال المعيارين الديمغرافي والوظيفي على أنّها تجمّع حضري يشمل على الأقل (300.000) نسمة، ولها قابلية لتطوير وظائف دولية، زيادة على وظيفتها الجهوية والوطنية، في حين إكتفى بالمعيار الديمغرافي لتعريف المدينة الكبيرة التي تعتبر تجمّع حضري يشمل على الأقل (100.000) نسمة. أنظر المادة 03 من قانون رقم 01-20، مرجع سابق.

* SDAAM : Schéma Directeur d'Aménagement des Aires Métropolitaines.

⁽²⁾ - تحلّ هذه المخططات حسب المادة 07، مرجع نفسه، محلّ مخططات تهيئة الأقاليم الولائية لفضاءات الحواضر الكبرى المحددة في المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، والتي تتمثل في مدينة الجزائر، عنابة، وهران وقسنطينة.

⁽³⁾ - أنظر المادة 52، مرجع نفسه.

⁽⁴⁾ - أنظر المادة 05 و06 من مرسوم تنفيذي رقم 12-94، مرجع سابق.

يتمّ إعداد هذه المخططات وفق مسعى تشاوري وفي إطار مقارنة تشاركية، حيث تُرسل التقارير المذكورة أعلاه إلى كلّ الوزراء، والمؤسسات أو الهيئات المعنية، والولاة المعنيين لعرضها على المجالس المحليّة بغرض إبداء الرّأي فيها، ويتمّ إرسال مداوالات المجالس الشعبيّة الولائيّة مرفقة برأي المصالح التقنيّة للولاية وتقرير الوالي إلى كلّ من وزير الدّاخلية والجماعات المحليّة، وزير الهيئة العمرانية ووزير السّكن والعمران.⁽¹⁾

يكون مشروع المخطط المُرفق بآراء اللّجنة وملاحظاتها واقتراحاتها أو اعتراضاتها ونتائج المشاورات التي سبق الإشارة إليها؛ محلّ دراسة جديدة من اللّجنة التي تُصادق على المشروع النهائي للمخطط بعد إجراء التعديلات المطلوبة، ويُصادق عليه بموجب مرسوم تنفيذي بناءً على اقتراح وزير الدّاخلية والتهيئة العمرانية.⁽²⁾

تؤسّس مخططات تهيئة فضاءات المدن الكبرى رابط فضائيّ وزمني وبرمجي بين توجيهات تهيئة الإقليم والمخططات الجهوية على مستوى الأعلى وتلك المتعلّقة بأدوات التعمير التي تتضمنها المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي.⁽³⁾

ثانياً: عن علاقة وثائق التعمير المحليّة بالمخططات المجالية ذات الطابع التنظيمي

تستند منظومة التخطيط المجالي على مجموعة من المخططات ذات الطابع التنظيمي، والتي تغطّي إمّا مناطق ذات مميّزات طبيعيّة أو ثقافية أو سياحية، أو مناطق معرّضة لمخاطر طبيعيّة أو تكنولوجية، كما قد تُغطّي الفضاءات التي تحتضن المدن الجديدة.

تتمتّع هذه المخططات بالحجيّة تجاه أشخاص القانون باعتبارها مصدراً لإنشاء التزامات وإرتفاقات قانونية في مجال شغل الأراضي، وتتمثّل أهمّ هذه المخططات في مخطط حماية المواقع الأثرية واستصلاحها (1)، المخطط الدائم لحفظ واستصلاح القطاعات المحفوظة (2)، مخططات الوقاية من المخاطر الكبرى (3)، وأخيراً مخططات التهيئة السياحية (4).

(1) - أنظر المادة 07 من مرسوم تنفيذي رقم 12-94، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 08 و10، مرجع نفسه.

(3) - أنظر المادة 03، مرجع نفسه.

ترتبط وثائق التعمير المحليّة بهذه المخططات لكن بروابط مختلفة عن تلك التي تربطها بالمخططات المجالية ذات الطّابع التّصوّري، ذلك أنّ مضمون المخططات التنظيمية المجالية تحمل نفس مضمون وثائق التعمير المحليّة من حيث تحديد التخصيص الغالب للأضي وحقوق البناء، كما تُعطي مناطق مشمولة مسبقاً بمخططات التعمير المحليّة، وبما أنّ هذه المخططات تفرض إرتفاقات والتزامات في مجال شغل الأراضي كتلك التي تفرضها مخططات التعمير؛ فإنّ العلاقة بينها لا تكون دائماً سلميّة، فقد يحلّ بعضها محلّ مخطط شغل الأراضي ويخضع في ذات الوقت للأحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

1- مخطط حماية المواقع الأثرية واستصلاحها

يُعتبر مخطط الحماية والاستصلاح من أهم الأدوات المكرّسة قانوناً لحماية المواقع الأثرية المصنّفة؛ إذ يضطلع هذا المخطط بتحديد القواعد العامة للتنظيم والبناء والهندسة المعمارية والتعمير، وكذا تبيان كفاءات استخدام الأراضي الواقعة ضمن حدود الموقع الأثري المصنّف أو المنطقة المحمية التّابعة له،⁽¹⁾ ويتمّ إعداد هذا المخطط بمداولة من المجلس الشعبي الولائي بناءً على طلب الوالي المختص بعد إخطاره من وزير الثقافة، وتُسند مهمّة إعداد المخطط إلى مكتب دراسات أو مهندس معماري مؤهل قانوناً.⁽²⁾

يتمّ إعداد مخطط حماية واستصلاح المواقع الأثرية وفق مسعى تشاوري، حيث يتمّ توجيه الدعوة إلى كلّ من رؤساء غرف التجارة والحرف الصناعية والتقليدية وغرف الفلاحة، ورؤساء المنظمات المهنية وجمعيات الدّفاع عن الممتلكات الثقافية لإبداء رغبتهم في المشاركة في إعداد المخطط، كما يتمّ إستشارة بعض المصالح التّابعة للدولة لمختلف القطاعات بصفة وجوبية،⁽³⁾ وفي هذا الإطار يكلف مدير الثقافة للولاية بالتعاون مع رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس البلدية المعنيين؛ بتنظيم جلسات التشاور في مختلف مراحل إعداد المخطط.⁽⁴⁾

(1) - أنظر المادة 30 من قانون رقم 98-04، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 04 و06 من مرسوم تنفيذي رقم 03-323، مؤرّخ في 05 أكتوبر 2003، يتضمّن كفاءات إعداد مخطط حماية المواقع الأثرية والمناطق المحمية التّابعة لها واستصلاحها، ج.ر عدد 60، صادر في 08 أكتوبر 2003.

(3) - أنظر المادة 07 و08، مرجع نفسه.

(4) - أنظر المادة 09، مرجع نفسه.

يخضع كذلك مشروع المخطط للاستقصاء أو التحقيق العمومي لمدة 60 يوماً، ومع نهاية مرحلة التحقيق يخضع مشروع المخطط لموافقة المجلس الشعبي الولائي المعني وذلك بناءً على النتائج المستخلصة من التحقيق،⁽¹⁾ ثم يتم إرسال الملف كاملاً للوزير المكلف بالثقافة من قبل الوالي، وفي هذا الإطار يصدر الوزير قرار الموافقة على المخطط والذي ينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية،⁽²⁾ والذي يجب أن يبيّن أيضاً تاريخ وضع المخطط تحت تصرف الجمهور وأماكن الاطلاع عليه وقائمة الوثائق المكتوبة والبيانية المكوّنة له وتاريخ بدء تنفيذه.

يحتوي مخطط الحماية والاستصلاح على "تقرير تقديمي" يبرز الوضعية الحالية للقيم الأثرية التي حدّد من أجلها مخطط الحماية، والتدابير المتخذة لحفظ الموقع الأثري والمنطقة المحمية التابعة له، كما يتضمّن "لائحة تنظيم" تُحدّد القواعد العامة لاستخدام الأرض والإرتفاعات، وكذا العمليات المقرّرة في إطار حماية الموقع الأثري وتسييره واستصلاحه، إضافة إلى "وثائق بيانية" تُبيّن الشروط المحدّدة في التنظيم وكذا تلك المتعلقة بتسيير الموقع الأثري واستغلاله على المدى القصير، المتوسط والبعيد، وأخيراً "الملاحق" التي يجب أن تحتوي على كلّ أو جزء من الوثائق البيانية والوثائق المطلوبة في مخطط شغل الأراضي في حالة تواجد الموقع الأثري أو المنطقة المحمية التابعة له داخل منطقة عمرانية.⁽³⁾

يُعتبر هذا المخطط أقلّ درجة من المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من ناحية التدرّج السلمي للمخططات المجالية، إذ يجب أن يحترم مخطط الحماية والاستصلاح أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ويجب أن يتمّ إبراز ذلك في التقرير التقديمي الخاص به،⁽⁴⁾ من جانب آخر يُعتبر مخطط الحماية أعلى درجة من مخطط شغل الأراضي، حيث يجب أن يخضع هذا الأخير لتعليمات التي يملئها مخطط الحماية والاستصلاح عندما تكون المنطقة المحمية التابعة للموقع الأثري مشمولة بمخطط شغل الأراضي، وهذا عملاً بقاعدة "الخاص يُقيّد العام".⁽⁵⁾

(1) - أنظر المادة 11، 12 و13، من مرسوم تنفيذي رقم 03-323، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 14 و15، مرجع نفسه.

(3) - أنظر المادة 17 مرجع نفسه.

(4) - أنظر المادة 02 و17، مرجع نفسه.

(5) - أنظر المادة 03 مرجع نفسه.

2- المخطط الدائم لحفظ واستصلاح القطاعات المحفوظة

تقام على شكل قطاعات محفوظة المجموعات الحضرية أو الريفية مثل القصبات، المدن، القصور، القرى والمجموعات السكنية التقليدية المتميّزة والتي تكتسي بتجانسها ووحدتها المعمارية والجمالية أهميّة تاريخية أو معمارية أو فنيّة أو تقليدية من شأنها أن تُبرّر حمايتها وإصلاحها وإعادة تأهيلها وتأمينها، وتُنشأ القطاعات المحفوظة وتُعيّن حدودها بموجب مرسوم يُتخذ بناءً على قرار مشترك بين الوزراء المكلفين بالجماعات المحليّة، الثقافة والبيئة والتعمير، عقب استشارة اللّجنة الوطنية للممتلكات الثقافية، كما يمكن أن تقترح الجماعات المحليّة أو الحركات الجمعوية على وزير الثقافة إنشاء قطاع محفوظ.⁽¹⁾

تزوّد القطاعات المحفوظة بمخطط دائم للحماية والاستصلاح، الذي يضطلع بتحديد القواعد العامة وارتفاقات شغل الأراضي التي يجب أن تتضمن الإشارة إلى العقّارات التي تكون محلّ هدم أو تعديل أو التي فرض عليها الهدم أو التعديل، إضافة إلى تحديد الشروط المعمارية التي يتمّ على أساسها المحافظة على العقّارات والإطار الحضري، كما يجب أن ينصّ المخطط على إجراءات خاصة لحماية الممتلكات الثقافية العقارية الموجودة داخل القطاع المحفوظ والمسجّلة في قائمة الجرد الاضافي أو المصنّفة بشكل نهائي أو التي تكون قيد التصنيف.⁽²⁾

يتمّ إعداد المخطط الدائم لحماية واستصلاح القطاعات المحفوظة بنفس إجراءات وشكليات إعداد مخطط حماية المواقع الأثرية واستصلاحها،⁽³⁾ وتتمّ المصادقة عليه بمرسوم تنفيذي يتخذ بناءً على قرار مشترك بين الوزراء المكلفين بالجماعات المحليّة، الثقافة، البيئة والتعمير بالنسبة إلى القطاعات المحفوظة التي يفوق عدد سكّانها (50.000) خمسين ألف نسمة، وبقرار وزاري مشترك بين القطاعات الوزارية السّالفة الذّكر بالنسبة للقطاعات المحفوظة التي يقلّ عدد سكّانها عن (50.000) خمسين ألف نسمة عقب استشارة اللّجنة الوطنية للممتلكات الثقافية.⁽⁴⁾

(1) - أنظر المادة 41 و42، من قانون رقم 98-04، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 03-324 مؤرّخ في 05 أكتوبر 2003، يتضمّن كليات إعداد المخطط الدائم لحفظ واستصلاح القطاعات المحفوظة، ج.ر. عدد 60، صادر في 08 أكتوبر 2003.

(3) - أنظر أحكام الفصل الثاني الخاص بدراسة وإعداد المخطط الدائم لحفظ القطاعات المحفوظة، مرجع نفسه.

(4) - أنظر المادة 44 من قانون رقم 98-04، مرجع سابق.

يتكوّن المخطط الدائم لحفظ واستصلاح القطاعات المحفوظة من "تقرير تقديمي" يبرز الوضعية الحالية للقيم المعمارية والحضرية والاجتماعية التي حدّد من أجلها القطاع المحفوظ، ويبين تدابير حمايتها، كما يبرز الجوانب المتعلقة بوضعية خط مرور شبكات الطّرق والمياه الصّالحة للشرب، وكذا وضعية قنوات صرف مياه الأمطار والمياه القذرة، كفاءات تصريف النفايات الثّقيلة، إبراز الإطار الديموغرافي والاجتماعي والاقتصادي، الأنشطة الاقتصادية والتجهيزات، وأخيراً تحديد الطبيعة القانونية للممتلكات العقارية وأفاق التّمو الديموغرافي والاجتماعي والاقتصادي، وتحديد نوعية برامج التجهيزات العمومية المتوقّعة.⁽¹⁾

يتضمّن كذلك هذا المخطط في جانبه التنظيمي "لائحة تنظيم" تحدّد قواعد استعمال الأراضي والارتفاعات المتعلقة بذلك، مرفقة "بملاحق" تضمّ الوثائق البيانية التي تبرز المناطق المتجانسة وتضمّ أساساً مخطط بيان الموقع، مخطط طبوغرافي، مخطط الارتفاعات، مخطط العوائق الجيوتقنية، مخطط خاص يبيّن شبكات الطرق والتطهير وقنوات مياه الشرب والرّي والطّاقة، مخطط موقع الممتلكات الاثرية... إلخ، كما تضمّ الملاحق وثائق مكتوبة تضمّ "دراسة تاريخية" تُبرز مختلف مراحل تطوّر القطاع المحفوظ، مواد وتقنيات البناء المتداولة التي يمكن ملاحظتها في المكوّنات المعدنية للمنطقة أو المناطق التّابعة لها، إبراز التقنيات المتعلقة بإنشاء خط مرور شبكات التزوّد بالمياه الصالحة للشرب والرّي، كما تضمّ الوثائق المكتوبة أيضاً "تحليل تيبولوجي" يتمّ إعداده على أساس دراسات تاريخية وإحصاءات داخل وخارج القطاع المحفوظ، والذي يعرف أنواع المباني مع إبراز تقنيات البناء وكذا المواد والتركيبات المرفولوجية التي تميّزها.⁽²⁾

يُعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير كمرجعية للمخطط الدائم لحفظ واستصلاح القطاعات المحفوظة، بينما يحلّ هذا الأخير محلّ مخطط شغل الأراضي، وينتج كافة آثاره تجاه الأفراد بمجرد نشره، إذ يتمّ إصدار رخص التعمير وفقاً للأحكام الواردة فيه عندما يتعلّق الأمر بالعقارات المتواجدة داخل القطاع المحفوظ، بينما تستمرّ الوثائق التي تمّ إعدادها طبقاً للأحكام قانون التعمير والصادرة قبل نشر مخطط الحفظ في إنتاج آثارها عندما تكون غير مخالفة لتعليمات هذا الأخير.⁽³⁾

(1) - أنظر المادة 14 من مرسوم تنفيذي رقم 03-324، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 14، مرجع نفسه.

(3) - أنظر المادة 02 و1/18، مرجع نفسه.

غير أنه يمكن تأجيل دراسة طلبات رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم وطلبات الترخيص بأشغال التعديل أو تهيئة وإعادة تهيئة العقارات الواقعة داخل القطاع المحفوظ في الفترة الممتدة بين نشر المرسوم المتضمن إنشاء القطاع المحفوظ وتعيين حدوده وفترة نشر المخطط الدائم لحفظ واستصلاح القطاعات المحفوظة في الجريدة الرسمية،⁽¹⁾ وتجدر الإشارة أنّ هذه الأحكام والتي تسمى بالتدابير الانتقالية تطبق كذلك على المنطقة المحمية للموقع الأثري قبل نشر مخطط الحماية الخاص به.⁽²⁾

3- مخططات الوقاية من المخاطر الكبرى

استحدث المشرع الجزائري في إطار قانون الوقاية من الأخطار الكبرى مجموعة من مخططات الوقاية من الأخطار الكبرى،⁽³⁾ التي تُحدّد قواعد وإجراءات التقليل من حدّة القابلية للإصابة إزاء الخطر المعني والوقاية من الآثار المترتبة عنه، بوضع منظومة وطنية للمواكبة تُكفّل بالمراقبة المستمرة لتطور الأخطار المعنية وتثمين المعلومات المسجّلة وتحليلها ثم تقييمها لمعرفة الخطر المعني جيّداً بما يسمح بتحسين عملية تقدير وقوعه وتشغيل منظومة الإنذار، إلى جانب وضع منظومة وطنية خاصة بإعلام المواطنين باحتمال وقوع الخطر الكبير، وأخرى لتقييم الخطر وإعداد تدابير الوقاية والتخفيف من درجة القابلية للإصابة من الخطر الكبير المعني.⁽⁴⁾

فضلاً عن ذلك، تحدّد مخططات الوقاية من الأخطار الكبرى المناطق المثقلة بارتفاعات عدم البناء بسبب الخطر الكبير، وكذا التدابير المطبّقة على البناءات الموجودة بها قبل صدور قانون الوقاية من الأخطار الكبرى، فمثلاً يضطلع المخطط العام للوقاية من الزلازل والأخطار الجيولوجية بتحديد الإجراءات التكميلية لمراقبة البناءات والمنشآت والهياكل الأساسية المنجزة قبل إدراج القواعد المضادة للزلازل أو حسب القواعد المضادة للزلازل غير المحيطة أو إجراء الخبرة.⁽⁵⁾

(1) - أنظر المادة 2/18 من مرسوم تنفيذي رقم 03-324، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 19 من مرسوم تنفيذي رقم 03-323، مرجع سابق.

(3) - تتمثل هذه المخططات في المخطط العام للوقاية من الزلازل والأخطار الجيولوجية، المخطط العام للوقاية من أخطار الفيضانات، المخطط العام للوقاية من الأخطار المناخية، المخطط العام للوقاية من حرائق الغابات، المخطط العام للوقاية من الأخطار الصناعية والطاقة، المخطط العام للوقاية من الأخطار المتصلة بصحة الإنسان، والمخطط العام للوقاية من الأخطار المترتبة عن التجمّعات البشرية الكبيرة. أنظر المادة 16 من قانون رقم 04-20، مرجع سابق.

(4) - أنظر المادة 17، 18 و19، مرجع نفسه.

(5) - أنظر المادة 20 و22، مرجع نفسه.

بدوره يضطلع المخطط العام للوقاية من الفيضانات بوضع خريطة وطنية للمناطق القابلة للتعرض لخطر الفيضان، ويحدد الإرتفاع المرجعي لكل منطقة مصحح بقابليتها التعرض للفيضان، حيث تنقل المساحات المعنية الواقعة دون مستوى هذا الإرتفاع بارتفاع عدم البناء عليها، في حين يجب أن توضح رخص شغل الأراضي أو البناء مجموع الأشغال وأعمال التهيئة والقنوات أو أشغال التصحيح الموجهة للتقليل من خطر مياه الفيضانات على سلامة الأشخاص والممتلكات، عندما يتعلق الأمر بالمناطق المعرضة للفيضانات والواقعة فوق مستوى الإرتفاع المرجعي المحدد.⁽¹⁾

أما مخطط الوقاية من حرائق الغابات فهو يتضمن تصنيف المناطق الغابية بحسب الخطر المحقق بالمدن، ويحدد التجمعات السكنية الموجودة في المناطق الغابية أو بمحاذاتها والتي قد يشكل إندلاع الحريق خطراً عليها، إضافة إلى ذلك يجب أن يحدد المخطط كميّات المواكبة وإعلان صافرة الإنذار أو إطلاق الإنذار المبكر وتدابير الوقاية التي يجب إتخاذها عند ذلك،⁽²⁾ كذلك هو الحال بالنسبة لمخطط الوقاية من الأخطار الصناعية والطاقوية الذي يحدد إجراءات الوقاية من أخطار الانفجار أو إنبعاث الغاز أو أخطار نشوب الحرائق المنصّلة بمعالجة المواد المصنّفة كمواد خطيرة، والتي يتمّ تطبيقها على المؤسسات والمنشآت الصناعية بحسب مكان وجودها سواءً في المنطقة الصناعية أو خارجها أو في المناطق الحضرية.⁽³⁾

تجدر الإشارة، أنه رغم أهمية هذه المخططات في مجال الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، إلا أنّ السلطات العمومية لم تعتمد إلى إنجاز أيّ مخطط لحدّ الآن، ما يدفع للتساؤل حول مدى اهتمام السلطات في الجزائر فعلاً بمسألة الوقاية وحماية أمن السكّان وممتلكاتهم وبيئتهم من المخاطر الكبرى المحدّدة في قانون 04-20 الذي صدر سنة 2004 عقب حدوث زلزال بومرداس سنة 2003، ومنه العمل على تأهيل وبناء القدرات الفنيّة والبشرية في هذا المجال، مع العلم أنّ الدولة هي المسؤول الأول في إعداد هذه مخططات، فهي المبادر والمشرف على منظومة الوقاية من الأخطار الكبرى، في حين تقوم المؤسسات العمومية والجماعات الإقليمية بتنفيذها في إطار صلاحيات كلّ منها وهو ما أكّده المادة 09 من قانون الوقاية من أخطار الكبرى.

(1) - أنظر المادة 24 و 25 من قانون رقم 04-20، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 29 و 30، مرجع نفسه.

(3) - أنظر المادة 32 و 33، مرجع نفسه.

عموماً، تُعتبر هذه المخططات أدوات مرجعية وتكميلية بالنسبة لوثائق التعمير المحليّة، إذ يجب على البلديات الإلتزام بمضمونها بل والاستعانة بها للتعرف على مختلف الأخطار الطبيعية والتكنولوجية التي تعني إقليمها بشكلٍ مباشر، وذلك حتى يتسنى لها تحديد القواعد والإجراءات المناسبة لعمليات شغل الأراضي والبناء التي تسمح بالوقاية من الخطر.

في هذا الإطار، يجب أن يتضمّن مخطط شغل الأراضي خريطة المناطق والأراضي المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية مصحوبة بالتقارير التقنية المتّصلة بذلك، وكذا الأخطار الكبرى المبيّنة في المخطط العام للوقاية،⁽¹⁾ كما يجب أن يحدّد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير الأخطار الكبرى المبيّنة في المخطط العام للوقاية والمخططات الخاصة للتدخل.⁽²⁾

4- مخطط التهيئة السياحية لمناطق التوسّع والمواقع السياحية

قصد الحماية والحفاظ على الطّابع السياحي لبعض المناطق، يمكن تحديد أجزاء من الإقليم الوطني كمناطق توسّع ومواقع سياحية،⁽³⁾ والتي يجب أن تزوّد بمخطط التهيئة السياحية الذي يُحدّد المواصفات الخاصة بتهيئتها وتسييرها، حيث يُبيّن مجموع القواعد العامة والخاصة بتهيئة واستعمال منطقة التوسّع والمواصفات الخاصة بالتعمير والبناء، وكذا الإرتفاقات المطبّقة في مجال استعمال وحماية الأملاك والعقارات المبنية حسب الطّابع السياحي للموقع.⁽⁴⁾

(1) - أنظر المادة 2/18-ج من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 2/17-ب من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق.

(3) - عرّف المشرّع الجزائري مناطق التوسّع السياحي بأنها: «كلّ منطقة أو امتداد من الإقليم يتميّز بصفات أو بخصوصيات طبيعية وثقافية وبشرية وإبداعية مناسبة للسياحة، ويمكن استغلالها في تنمية نمط أو أكثر من السياحة ذات مردودية»، كما عرّف الموقع السياحي بأنه: «كلّ منظر أو موقع يتميّز بجاذبية سياحية بسبب مظهره الخلّاب، أو بما يحتوي عليه من عجائب أو خصوصيات طبيعية أو بنايات مشيّدة عليه، يُعترف له بأهميّة تاريخية أو فنيّة أو أسطورية أو ثقافية، والذي يجب تثمين أصالته والمحافظة عليه من التلف أو الإندثر بفعل الطبيعة أو الإنسان». أنظر المادة 02 من قانون رقم 03-03 مؤرّخ في 17 فبراير 2003، يتعلّق بمناطق التوسّع والمواقع السياحية، ج.ر عدد 11، صادر في 19 فبراير 2003.

(4) - أنظر المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 07-86 مؤرّخ في 11 مارس 2007، يحدّد كميّات إعداد مخطط التهيئة السياحية لمناطق التوسّع والمواقع السياحية، ج.ر عدد 17، صادر في 14 مارس 2007، معدّل بموجب مرسوم تنفيذي رقم 15-78 مؤرّخ في 02 مارس 2015، ج.ر عدد 12، صادر في 08 مارس 2015.

يهدف هذا المخطط إلى حماية الجمال الطبيعي والمعالم الثقافية التي يُشكّل الحفاظ عليها عاملاً أساسياً للجذب السياحي، كما يهدف إلى تحديد المناطق القابلة للبناء والتعمير، وكذا برنامج النشاطات المزمع إنجازها، والوظائف والاستثمارات المناسبة لطبيعة المنطقة السياحية.⁽¹⁾

يتضمّن مخطط التهيئة السياحية "تقرير تقديمي" يبيّن الوضع الحالي لمنطقة التوسع والمزايا العقارية السياحية والحموية أو الاستجمامية التي تزخر بها المنطقة، وتشخيص الإطار الديموغرافي والاقتصادي والاجتماعي... إلخ، إضافة إلى "نظام" يبيّن حقوق البناء والقواعد العامة لاستعمال الأراضي والإرتقاقات والعمليات المزمع إنجازها في إطار التهيئة والاستثمار، و"مخططات تقنية" تُبرز المناطق المتجانسة، و"ملاحق" تتضمّن كلّ أو جزء من الوثائق التخطيطية والوثائق المطلوبة لمخطط شغل الأراضي في حالة تواجد الموقع السياحي بالقرب من منطقة عمرانية أو قابلة لتعمير.⁽²⁾

يتمّ إعداد مخطط التهيئة السياحية بناءً على مبادرة وزير السياحة، ويمرّ بنفس إجراءات إعداد مخططات حماية القطاعات المحفوظة والمواقع الأثرية كما ينتج نفس الآثار القانونية، إذ يتمتّع بالحجيّة إزاء طلبات رخص البناء والتجزئة وطلبات الترخيص التي يكون موضوعها أشغال تعديل وتهيئة أو إعادة تهيئة كلّ أو جزء من البنايات الموجودة داخل الجزء القابل للبناء لمنطقة التوسع،⁽³⁾ فهو بذلك يندرج ضمن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ويحلّ محلّ مخطط شغل الأراضي، كما يعادل رخصة التجزئة للأجزاء القابلة للبناء.⁽⁴⁾

في الأخير تجدر الإشارة إلى وجود مجموعة من المخططات المجالية الأخرى ذات الطابع التنظيمي التي لم يُحدّد المشرّع الجزائري طبيعة علاقتها بوثائق التعمير المحليّة، ما يطرح إشكالية كيفية التنسيق بينها، ويتعلّق الأمر بمخطط تهيئة الشاطئ ومخطط تهيئة المدن الجديدة، والتي يمكن استعراضها على النحو التالي:

(1) - أنظر المادة 14 و15 من قانون رقم 03-03، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 16، مرجع نفسه.

(3) - أنظر أحكام الفصل الثاني المتعلّق بإعداد وتحضير مخطط التهيئة السياحية، والفصل الرابع المتعلّق بالموافقة عليه، مرجع نفسه.

(4) - تنص المادة 13، مرجع نفسه، على ما يلي: «يندرج مخطط التهيئة السياحية المذكور أعلاه في المادة 12، في إطار أدوات تهيئة الإقليم والعمران».

وفي هذا الصدد، يعادل مخطط التهيئة السياحية رخصة تجزئة للأجزاء القابلة للبناء».

- **مخطط تهيئة الشاطئ:** يُعتبر مخطط تهيئة الشاطئ من أهم أدوات حماية الفضاءات الشاطئية الحساسة وذات الأهميّة الإيكولوجية، حيث يهدف إلى حماية البيئة السّاحلية "عامة" والفضاءات المجاورة للبحر "خاصة"، ويجب أن يتضمّن "تقرير تقني" يُحدّد منطقة تدخّل المخطط، وتشخيص الخصائص البيئية والجغرافية، إضافة إلى إظهار كفاءات شغل السكان للمنطقة المعنية والنّشاطات الاقتصادية والصناعية الموجودة والمحيط المبني القائم، مع إبراز رهانات وسيناريوهات التطوّر.⁽¹⁾

كما يتضمّن هذا المخطط "نظام" تهيئة وتسيير الساحل الذي يشمل تدابير الحماية المُحدّدة في القوانين والتنظيمات المعمول بها وتلك المقترحة في قانون الساحل، لاسيما تلك المتعلّقة بشغل الأراضي، وتموّل الطرقات وتوسّع التجمّعات السكّانية والنشاطات الاقتصادية والصناعية، وكفاءات معالجة المياه المستعملة والنّفايات، كما يحدّد كفاءات إنشاء مناطق النّشاطات ومناطق الرّسو والتوسّع السياحي، وإنجاز منشآت الموانئ، إضافة إلى إبراز تدابير حماية الفضاءات الطبيعية والأوساط الساحلية الحساسة والمساحات المحمية والمناطق المهذّدة.⁽²⁾

يُعدّ مخطط تهيئة الشاطئ على أساس دراسة يُبادر بها وزير التهيئة العمرانية، وتسنّد مهمّة إنجازها لمكاتب دراسات أو مركز بحث متخصص في مجال التهيئة العمرانية، ويرسل المشروع التمهيدي للمخطط إلى رؤساء المجالس الشعبية البلدية وكلّ مؤسسة أو هيئة معنية من أجل إبداء رأيها، كما يتمّ إنشاء لجنة وزارية مشتركة تُكلّف بالدراسة والمصادقة الأولية على مشاريع مخططات المعروضة عليها،⁽³⁾ ويُصادق على المخطط نهائياً بموجب مرسوم تنفيذي بناءً على اقتراح الوزراء المكلفين بالجماعات المحليّة، التعمير، التهيئة العمرانية والبيئة.⁽⁴⁾

(1) - أنظر المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 09-114 مؤرّخ في 07 أبريل 2009، يحدّد شروط إعداد مخطط تهيئة الشاطئ ومحتواه وكفاءات تنفيذ، ج.ر. عدد 21، صادر في 08 أبريل 2009.

(2) - أنظر المادة 02، مرجع نفسه.

(3) - تتكوّن هذه اللّجنة من ممثلين عن مختلف القطاعات الوزارية، والولاة المعنيين، وممثل عن المحافظة الوطنية للساحل، ممثل عن المصلحة الوطنية لحراس الشواطئ، ممثل عن الوكالة الوطنية لتهيئة الاقليم، ممثل عن المركز الوطني للبحث والتنمية في الصيد البحري وتربية المائيات، وأخيراً ممثل عن المدرسة الوطنية العليا لعلوم البحر وتهيئة الساحل. أنظر المادة 05، مرجع نفسه.

(4) - أنظر المادة 03، 04، 05، و09، مرجع نفسه.

- **مخطط تهيئة المدن الجديدة:** تبادر بإعداده الهيئة المكلفة بالمدينة الجديدة،⁽¹⁾ ويسند لمكاتب دراسات معتمدة لهذا الغرض بموجب قرار وزير التهيئة العمرانية، ويُحدّد هذا المخطط حدود محيط التعمير والتهيئة ومحيط حماية المدينة الجديدة، المخطط العام للمدينة، وشروط البناء والكثافة العامة، تدابير الوقاية من الأخطار الكبرى، التخصيص العام للأراضي، نظام تعميم الأحياء، موقع التجهيزات الكبرى والمنشآت الأساسية وبرامج السكن، المواصفات المطبّقة على محيط الحماية وغيرها.⁽²⁾

يتضمّن مخطط تهيئة المدينة الجديدة "تقرير عرض" يُبرز تحليل موقع مشروع المدينة الجديدة، خيارات التهيئة وتقييم آثارها، الأحكام المتعلقة بالتكفل بآثار الأخطار الكبرى، مخطط إدماج وإعادة تأهيل الأنسجة العمرانية الموجودة...إلخ، كما يتضمّن "لائحة التنظيم" التي تحدّد الشروط العامة للبناء، التخصيص الغالب للأراضي وإبراز طبيعة النّشاطات الممنوعة و/أو الخاضعة لشروط خاصة والكثافة العامة المُعبّر عنها بمعامل شغل الأراضي ومعامل مساحة البناء على الأرض، الإرتفاقات الواجب الإبقاء عليها أو تغييرها أو إحداثها، إلى جانب الأحكام المطبّقة في مجال حماية الطبيعة والمواقع والمعالم الجديرة بالحماية ترفق اللائحة "بوثائق بيانية" تشمل مجموعة من الخرائط والتصاميم،⁽³⁾ و"بمداولات الجماعات الإقليمية" المعنية ورأي المجلس التنفيذي الولائي.⁽⁴⁾

يُدرس مشروع مخطط تهيئة المدينة الجديدة من قبل لجنة وزارية مشتركة تُنشأ لدى وزير التهيئة العمرانية وتضمّ ممثلين عن مختلف الوزارات، الولاية ورؤساء المجالس الشعبية البلدية والولائية المعنيين وممثلين عن الهيئات المكلفة محلياً بالنقل، توزيع الطاقة والمياه، الإتصالات السلكية واللاسلكية، مُمثل عن المحافظة العقارية ومديرية أملاك الدولة، مُمثل عن كلّ قطاع وزاري و/أو هيئة يمكن أن تكون معنية بأشغال اللجنة كما يمكن الاستعانة بأي شخص يمكنه مساعدة اللجنة.⁽⁵⁾

(1) - تُؤسس هذه الهيئة بالنسبة لكلّ مدينة جديدة، تتولّى إنجاز عمليات المنشآت الأساسية والتجهيزات الضرورية للمدينة لحساب الدولة بصفتها صاحبة المشروع المفوض، القيام بالأعمال العقارية وجميع عمليات التنسيق والتسيير والترقية التجارية الضرورية لإنجاز المدينة الجديدة. أنظر المادة 07 من قانون رقم 02-08، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 02، 03 و04، من مرسوم تنفيذي رقم 11-76 مؤرخ في 16 فبراير 2011، يحدّد شروط وكيفيات وضع مخطط تهيئة المدينة الجديدة وإعداده واعتماده، ج.ر عدد 11، صادر في 20 فبراير 2011.

(3) - أنظر المادة 05، مرجع نفسه.

(4) - أنظر المادة 04، مرجع نفسه.

(5) - أنظر المادة 07 و08، مرجع نفسه.

تُبدى اللجنة الوزارية المشتركة رأيها بخصوص مشروع مخطط تهيئة المدينة الجديدة، وفي حالة عدم الإتفاق حول العناصر التي تمت مناقشتها، تُنظَّم جلسات تحكيم يقوم من خلالها صاحب المبادرة بمخطط التهيئة بشرح الأسباب التي أدت إلى اعتماد تلك الخيارات، ويكون سبب عدم الإتفاق موضوع محضر موقَّع تُدَوَّن فيه كلّ المواقف وذلك في حالة استمرار عدم الإتفاق، ويُرسل المحضر مرفقاً بالملف الخاص بالمخطط للمصادقة التي تتم بموجب مرسوم تنفيذي بناءً على إقتراح الوزير المكلف التهيئة العمرانية.⁽¹⁾

بناءً على ما تقدّم، يُلاحظ أنّ المخططات المتعلقة بتهيئة الشواطئ والمدن الجديدة من شأنها تحديد كفاءات شغل الأراضي الواقعة في المناطق التي تغطّيها، وكذا وضع شروط خاصة بالتعمير والبناء داخلها، وهي بذلك تتشابه في دورها مع وثائق التعمير المحلية، غير أنّ هذه الأخيرة يجب أن تغطّي كافة الإقليم البلدي أو جزء منه، ومادام الأمر كذلك فإنّه يجب على المشرّع الجزائري أن يحدّد طبيعة العلاقة بين كل هذه المخططات، وذلك لتفادي الإزواجية في قواعد التعمير والبناء والتعارض الذي يمكن حصوله.

بالتالي، يبقى التساؤل مطروحاً حول ما إذا كانت هذه المخططات أقلّ درجة من وثائق التعمير المحلية ما يعني ضرورة إحترامها لها، أم أنّها أعلى درجة منها بحيث يجب أن تخضع لها مخططات التعمير، أم أنّها تحلّ محلّها بمجرد دخولها حيّز التنفيذ، بحيث يستبعد تطبيق أحكام مخططات التعمير المحلية في الجزء الذي تغطّيّه تلك المخططات الخاصة؟.

⁽¹⁾ - أنظر المادة 13، 14 و 1.5 من مرسوم تنفيذي رقم 11-76، مرجع سابق.

الباب الثاني

الضمانات القانونية لحماية البيئة في وثائق التعمير المحليّة:

دراسة مدى فعاليتها وكفايتها

من المؤكّد أنّ الإقرار القانوني بضرورة إدماج الاعتبارات البيئية في وثائق التعمير المحليّة لا يُعدّ أمراً كافياً ما لم ترافقه مجموعة من الضمانات القانونية التي من شأنها أن تكفل التجسيد الفعلي لهذه الاعتبارات على أرض الواقع، وذلك حتى لا تصبح مسألة حماية البيئة مجرد شعار تتغنّى به السّطات العمومية في خطاباتها، أو تتحوّل إلى واجهة لتزيين النصوص القانونية، فحماية البيئة هي مسألة حسّاسة وآثارها ظاهرة للعيان، فالتلوّث ومختلف أنواع المضار هي مظاهر ملموسة يمكن للجميع الإحساس بها وإدراكها والتأثر بها، ما يعني أنّ أي إخفاق أو فشل في مجال السّعي نحو مكافحة هذه المظاهر يؤدّي بالضرورة إلى إثارة التساءل حول مدى جودة الآليات الحمائية المكرّسة، ومدى توافر إرادة سياسية حقيقية تكفل حماية أفضل للبيئة.

يُعتبر التخطيط عملية إجرائية، فإعداد مخططات التعمير المحليّة يُمرّ حتماً بسلسلة من الإجراءات الممتدّة زمنياً، وبذلك فإنّ الطّابع البيئي ينبغي أن يبرز بشكل جليّ في كلّ خطوة من خطوات بناء هذه المخططات، حتّى يتمّ ترجمة المبدأ العام المكرّس نظرياً في النصوص التشريعية والتنظيمية والذي يقضي بضرورة إدماج البيئة في عملية التخطيط العمراني المحليّ، وعليه فإنّ الضمانات الإجرائية تُعتبر من أهمّ الضمانات القانونية التي تسمح بتحقيق ذلك، وقد تكون هذه الإجراءات عملية وعلمية تساهم في البناء الموضوعي والعلمي لتوجيهات وتصوّرات هذه المخططات بما يخدم قضايا حماية البيئة، كما قد تكون إجراءات ديمقراطية تكتسي طابعاً تشاورياً وتشاركياً، يجمع الرّؤى ويُبعد الخلافات قدر الإمكان ويؤسّس لوثائق عمرانية متوافق عليها (الفصل الأوّل).

إلى جانب ذلك، هناك ضمانات رقابية، هدفها التأكّد من مراعاة مبدأ حماية البيئة في وثائق التعمير المحليّة، ومن مدى تطابق وتوافق أحكام هذه المخططات مع مختلف القواعد القانونية المنظّم لها، وهذا ما يُعرف برقابة المشروعية والتي تُمارسها الإدارة بشكلٍ مُسبق قبل أن تدخل المخططات العمرانية حيّز النّفاذ، في حين يُمارسها القاضي الإداري بعد أن تُصبح نافذة وبمناسبة رفع دعوى الإلغاء أمامه، غير أنّ هناك نوعاً آخر من الرقابة، والتي تنصرف إلى ضمان تجسيد الاعتبارات البيئية الواردة في مخططات التعمير على أرض الواقع، والتي تمارس بموجب الرّخص العمرانية (الفصل الثاني).

الفصل الأول

الضمانات الإجرائية لحماية البيئة في وثائق التعمير المحليّة:

محدودية الآليات وقصور في الفعالية

تُعتبر الآليات الإجرائية من أهمّ الضمانات القانونية الكفيلة بتجسيد مبدأ إدماج البعد البيئي في مجال التخطيط العمراني المحليّ وعلى نحوٍ فعّال، إذ تلعب بعض الإجراءات دوراً مركزياً ومحورياً في الإستحضار الدائم للانشغال البيئي في مسار إعداد مخططات التعمير المحليّة، وهذا ما يُلاحظ على الأقل في التشريعات العمرانية المُقارنة وبالأخص قانون التعمير الفرنسي، وخِلافاً لذلك لم يرق قانون التعمير في الجزائر إلى مستوى التحدّيات التي يفرضها مبدأ الإدماج البيئي في سياسة التنمية العمرانية نظراً لمحدودية الإجراءات الحمائية وعدم كفايتها، ممّا يُحول دون تحقيق أهداف التعمير المستدام.

يُشكّل عدم إخضاع وثائق التعمير المحليّة للتقييم البيئي الإستراتيجي أولى علامات قُصور وعدم كفاية الإطار الإجرائي لحماية البيئة في مجال التخطيط العمراني، فرغم تنامي الإهتمام الدولي بآلية التقييم البيئي للأطر الإستراتيجية كالخطط والبرامج والسياسات العمومية وحتى النصوص القانونية، وكذا إقبال عدد كبير من الدول على تبني التقييم البيئي الإستراتيجي ضمن أنظمتها القانونية الخاصة بحماية البيئة، إلا أنّ المشرّع الجزائري ظلّ بعيداً عن هذه المستجدات؛ إذ تخلّو السياسة الوطنية لحماية البيئة من هذا الإجراء الحمائي، ممّا يدفع نحو التفكير بأهمية إدراج هذا الإجراء في المنظومة القانونية البيئية بالجزائر، وبالأخص في ميدان التعمير الذي يُشكّل مجالاً لاستهلاك المقومّات البيئية والطبيعية للإقليم الوطني (المبحث الأول).

إكتفى المشرّع الجزائري بتكريس آليات المشاركة في إعداد وثائق التعمير المحليّة، إذ تسمح المشاركة باعتبارها ركيزة أساسية من ركائز الديمقراطية البيئية⁽¹⁾ بوضع المواطنين في قلب السياسات العمرانية والبيئية، عن طريق منحهم فرصة المساهمة بأراءهم واقتراحاتهم كأفراد أو كمنخرطين في جمعيات الدفاع عن البيئة أو التنظيمات البيئية الأخرى للمجتمع المدني في بلورة الخيارات والقرارات البيئية في مختلف المجالات.

(1) - هياجنة عبد الناصر زياد، مرجع سابق، ص. 76.

لكن رغم أهميّة التكريس القانوني لمبدأ المشاركة في مجال التعمير بالجزائر،⁽¹⁾ إلا أنّ تحليل نصوص قانون التعمير في هذا الجانب، يكشف عن قُصور واضح وعميق في تكريس هذا المبدأ وتفعيله بالشكل الذي يسمح بتحقيق أهداف المشاركة البيئية، حيث يُلاحظ إنحصار أشكال المشاركة في آلية التشاور، الإستشارة والتحقق العمومي، ناهيك عن محدودية القواعد التي تضبط كلّ شكلٍ من هذه الأشكال، وهذا ما يُعتبر إخفاق آخر للمشروع الجزائري في ضبط الإطار الإجرائي لحماية البيئة في مجال التخطيط العمراني المحلي (المبحث الثاني).

⁽¹⁾ - شجّع المؤسس الدستوري الجزائري الديمقراطيّة التشاركية على مستوى الجماعات المحليّة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، حيث نصّت المادة 3/15 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، منشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 96-438، مؤرّخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلّق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج.ر عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، معدّل ومتمّم بموجب القانون رقم 02-03 مرؤّخ في 10 أبريل 2002، ج.ر عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19 مؤرّخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008، معدّل بالقانون رقم 16-01 مؤرّخ في 06 مارس 2016، ج.ر عدد 14، ج.ر عدد 07 مارس 2016، على ما يلي: «تشجّع الدولة الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحليّة».

المبحث الأول

غياب التقييم البيئي الإستراتيجي: مظهر لعدم فعالية البعد البيئي لوثائق التعمير المحليّة

يكتسي التقييم البيئي الإستراتيجي أهمية كبيرة في مجال التخطيط البيئي بوجه عام حيث تساهم هذه الآلية في الكشف عن التأثيرات البيئية المحتملة لمخططات التنمية في وقتٍ مُبكر، ما يسمح باقتراح مجموعة من البدائل وصياغة الحلول المُمكنة، سواء بوضع تدابير لمنع الآثار السلبية المحتملة، أو باتخاذ إجراءات التخفيف من حدة الآثار السلبية وتقوية الآثار الإيجابية، أو بتحديد التدابير الخاصة بالتعويض عن وقوع الآثار السلبية التي لا يمكن تفاديها.

لم يكرّس المشرّع الجزائري آلية التقييم البيئي الإستراتيجي، حيث يُلاحظ إقصاء المخططات والبرامج والسياسات العامة من الخضوع لنظام تقييم الأثر البيئي المكرّس بموجب قانون البيئة سنة 1983، وقانون رقم 03-10 المتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، وهو ما ينمّ عن قصور القواعد الإجرائية لحماية البيئة الخاصة بمنظومة التخطيط البيئي.

يؤثر غياب التقييم البيئي في مجال التخطيط على مدى فعالية ونجاعة دور وثائق التعمير المحليّة في حماية البيئة على الرغم من تأكيد المشرّع الجزائري لضرورة إدماج الإعتبارات البيئية في مخططات التعمير،⁽¹⁾ فالتقييم البيئي يُعتبر إجراء علمي يستند على مجموعة من الخطوات العلمية المتتابعة والشاملة، وعلى مهارات خبراء وفنيين في مختلف التخصصات العلمية، كما يُعدّ عملية موضوعية في المقام الأول نظراً لتركيزها على دراسة قضايا المجتمع ومشكلاته.⁽²⁾

(1) - عبّر الأستاذ "PRIEUR Michel" عن عدم كفاية نظامي الترخيص والتخطيط في تأمين الحماية اللازمة للبيئة بالرغم من كونهما من الآليات الوقائية لحماية البيئة مُشيراً إلى ضرورة تعزيزهما بدراسات التأثير البيئي، حيث يقول في هذا الصدد:

« *L'instrument habituel de la prévention est l'autorisation préalable pour les activités ponctuelles et la planification pour la prévision des actions et la formulation des programmes. Mais la planification et l'autorisation préalable ne suffisaient pas, à elles seules, à bien prendre en considération les effets des projets sur l'environnement. En effet, même si les responsables pouvaient réfléchir aux conséquences de leurs actes sur l'environnement, l'absence d'une étude formelle et approfondie empêchait une prise en compte sérieuse de l'environnement* ». Voir :

PRIEUR Michel, Évaluation des impacts sur l'environnement pour un développement rural durable : étude juridique, FAO, Rome, 1994, p.p. 01-02.

(2) - حاتم عبد المنعم أحمد عبد اللطيف، تقييم الأثر البيئي لمشروعات التنمية والقرارات من المنظور الاجتماعي: دراسة نظرية ميدانية، بورصة الكتب للنشر والتوزيع، القاهرة، 2016، ص. 37.

من هذا المنطلق، يمكن القول أنّ نظام تقييم الأثر البيئي "بوجه عام" يُعدّ من الآليات الفعّالة لحماية البيئة، بالتّالي فهو يسمح بتحقيق الإستدامة في مختلف مجالات التنمية بما فيها التنمية العمرانية (المطلب الأول)، ورغم أنّ نطاق تطبيق التقييم البيئي عرف تطوراً كبيراً وملحوظاً على المستوى الدولي وفي التشريعات المُقارنة، بحيث أصبح يمتدّ إلى الأطر الإستراتيجية كالخطط والبرامج والسياسات العامة، إلاّ أنّ المشرّع الجزائري بقي في منأى عن هذه التطورات، حيث إكتفى بتطبيق دراسات التأثير على المشاريع الفردية دون الخطط والبرامج، وهذا ما يطرح بشدة مسألة ضرورة تدعيم السياسة الوطنية لحماية البيئة بآلية التقييم البيئي الإستراتيجي، ومنه إخضاع وثائق التعمير المحلية للتقييم البيئي سواءً في مرحلة إعدادها أو عند إدخال التعديلات عليها (المطلب الثاني).

المطلب الأول

نظام تقييم الأثر البيئي: آلية فعّالة لحماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة

تقوم فلسفة التنمية المستدامة على ضرورة التوفيق بين التنمية ومقتضيات حماية البيئة، والإلتزام بهذا المبدأ من شأنه أن يكفل "الحق في التنمية" من جهة، و"الحق في البيئة" للأجيال الحالية والمستقبلية من جهة أخرى،⁽¹⁾ خاصة وأنّ البشر يقعون في صميم الإهتمامات المتعلقة بالتنمية المستدامة، حيث يحقّ لهم أن يحيوا حياة صحية ومُنْتجة في وئام مع الطبيعة،⁽²⁾ ومن هنا أصبح إدماج البعد البيئي في السياسات القطاعية العمومية مسألة لا عنى عنها في جميع الدّول.

تقتضي مسألة تحقيق أهداف التنمية المستدامة توفير الوسائل والسبل الضرورية التي من شأنها أن تكفل تنمية منسجمة تُراعي الاستعمال الأفضل للبيئة ضمن مقاربة وقائية، ويُشكّل نظام تقييم الآثار البيئية إحدى هذه الوسائل، وقد حضيت هذه الآلية منذ ظهورها على المستوى الدولي باهتمام واسع النطاق، حيث تمّ تكريسها في إطار العمل البيئي الدولي وكذا في التشريعات البيئية الداخلية (الفرع الأول)، وهذا ما يعكس وعي الدّول بمدى أهميتها وملاءمتها لضمان حماية فعّالة للبيئة (الفرع الثاني).

⁽¹⁾ - أكد إعلان ريو لسنة 1992 على ضرورة التوفيق بين الحق في التنمية والحق في البيئة من خلال المبدأ الثالث الذي ينصّ على: « يجب إعمال الحق في التنمية على نحو يكفل الوفاء بشكل منصف بالاحتياجات الإنمائية والبيئية للأجيال الحالية والمقبلة ». أنظر: الأمم المتحدة، تقرير مؤتمر الأمم المتّحدة المعني بالبيئة والتنمية، مرجع سابق، ص. 03.

⁽²⁾ - أنظر: المبدأ الأول من إعلان ريو لسنة 1992، مرجع نفسه.

الفرع الأول

استعراض الإطار القانوني لنظام تقييم الأثر البيئي

رغم ظهور آلية تقييم الأثر البيئي في الولايات المتحدة الأمريكية أوّل مرّة كإجراء محليّ سنة 1969، إلاّ أنّه سرعان ما بدأ في الانتشار عبر مختلف دول العالم، خاصة بعد إدراج القضية البيئية ضمن اهتمامات المجموعة الدولية،⁽¹⁾ أين ساهم العمل البيئي الدولي من خلال العديد من الإتفاقيات والإعلانات والمواثيق (أولاً) في تشجيع الدول على تكريس نظام تقييم الأثر البيئي لمشاريع وخطط وبرامج التنمية، بالتأكيد على أهميته كإجراء يُساعد على تفعيل الحلول الوقائية لحماية البيئة ومن ثمّ تجسيد أهداف التنمية المستدامة (ثانياً).

أولاً: تبلور الإطار القانوني لمبدأ تقييم الأثر البيئي على المستوى الدولي

لقي نظام تقييم الأثر البيئي رواجاً كبيراً على المستوى الدولي، حيث تمّ إدراجه ضمن المبادئ الأساسية لحماية البيئة سواء على المستوى العالمي (1) أو الإقليمي (2)، ليصبح بذلك من أهمّ التدابير التي يركز عليها مبدأ الوقاية بامتياز، وقد عكفت بعض المؤسسات الدولية على إعداد نماذج عن كيفية إجراء دراسات التأثير في البيئة، فعلى سبيل المثال قامت الجمعية الدولية لتقييم التأثير (IAIA) بالإشتراك مع معهد الإدارة البيئية والتقييم (IEMA) بإعداد بيان عن أفضل ممارسة للتقييم البيئي ليكون مرجعاً للأعضاء المنتمين للجمعية، كما بادر برنامج الأمم المتحدة للبيئة (PNUE) إلى وضع دليل خاص بالتدريب على تقييم الأثر البيئي.⁽²⁾

1- تكريس مبدأ تقييم الأثر البيئي على المستوى العالمي

تناولت العديد من الإعلانات والمواثيق الدولية وكذا الإتفاقيات المتعدّدة الأطراف مبدأ تقييم الأثر البيئي؛ إذ حثّت الدول على ضرورة اعتماد دراسات لتقييم آثار مشاريع التنمية على البيئة في تشريعاتها الداخلية، كما حفّزت على ضرورة التعاون الدولي في هذا المجال للتصدّي للأضرار العابرة للحدود.

¹⁾- **PRIEUR Michel**, « Instruments internationaux et évaluation environnementale de la biodiversité : enjeux et obstacles », *RJE*, N° spécial, 2011, p.07.

⁽²⁾- أنظر: برنامج الأمم المتحدة، قسم التكنولوجيا والصناعة والاقتصاد، فرع التجارة والاقتصاد، كُتِبَ تدريب تقييم التأثير البيئي، 2002، ص. 110.

يُعتبر الميثاق العالمي للطبيعة لسنة 1982 من أهم المصادر الدولية المرنة التي كرسّت صراحة مبدأ التقييم البيئي، حيث نصّت الفقرة (ب) من المادة 11 منه على ما يلي: « يجب أن تسبق الأنشطة التي يمكن أن تمثل خطراً كبيراً على الطبيعة دراسات شاملة؛ وعلى الداعين لتلك الأنشطة أن يبرهنوا على أنّ الفوائد المتنتزة منها تفوق أضرارها المحتملة على الطبيعة، ويجب عدم الإضطلاع بهذه الأنشطة إذا لم تُفهم تماماً آثارها الضارة المحتملة»، وأضافت الفقرة (ج) من نفس المادة إلزاماً يقضي بأنّ الأنشطة التي قد تُخلّ بأوضاع الطبيعة يجب أن يسبقها تقييم للنتائج المترتبة عليها، مع ضرورة إجراء دراسات لأثر المشاريع الإنمائية على الطبيعة مُقدّماً بوقتٍ كافٍ.⁽¹⁾

تكمن أهمية الميثاق العالمي للطبيعة في السعي نحو الحفاظ على "القيمة الجوهرية" للبيئة بغضّ النظر عن قيمتها بالنسبة للبشر، على عكس إعلان ستوكهولم لسنة 1972 وإعلان ريو بشأن "البيئة والتنمية" لسنة 1992 اللذان ركّزا بقوة على العنصر البشري، ويلاحظ بخصوص تكريس مبدأ تقييم الأثر البيئي في هاذين الإعلانين؛ أنّ إعلان ستوكهولم لم يتناول هذا المبدأ صراحة بالرغم من كونه أول وثيقة تتبثق عن أول مؤتمر عالمي يطرح المشاكل والتحديات البيئية التي تُواجه البشرية، ما يعني أنّ نظام التقييم البيئي لم يتبلور بشكل جليّ على المستوى العالمي إلاّ بعد مرور بضع سنوات على انعقاد هذا المؤتمر، وخلافاً لذلك كرسّ إعلان ريو التقييم البيئي صراحة في المبدأ 17 منه.⁽²⁾

أشار كذلك جدول أعمال القرن (21) الحادي والعشرين المنبثق بدوره عن مؤتمر ريو إلى آلية تقييم الأثر البيئي في مواضع مُتفرّقة، حيث شجّع الدّول على ضرورة اعتماد هذه الآلية في مختلف المجالات، وهو ما أشار إليه في الفصل السادس المتعلّق بحماية صحة الإنسان وتعزيزها، والفصل الخامس عشر المتعلّق بحفظ التنوّع البيولوجي وكذا الفصل السابع عشر الذي تناول حماية المحيطات وكلّ أنواع البحار بما في ذلك البحار المغلقة وشبه المغلقة والمناطق الساحلية.⁽³⁾

⁽¹⁾ - أنظر: قرار الجمعية العامة رقم 7/37، مؤرّخ في 28 أكتوبر 1982، يتضمّن الميثاق العالمي للطبيعة، متوفّر على

الرابط التالي: http://www.un.org/arabic/documents/instruments/docs_subj_ar.asp?subj=28

⁽²⁾ - ينصّ المبدأ 17 من إعلان ريو لسنة 1992 على ما يلي: « يضلّح بتقييم الأثر البيئي، كأداة وطنية، للأنشطة المقترحة التي يحتمل أن تكون لها آثار سلبية كبيرة على البيئة، والتي تكون مرهونة بقرار لإحدى السلطات الوطنية المختصة». أنظر: الأمم المتّحدة، تقرير مؤتمر الأمم المتّحدة المعني بالبيئة والتنمية، مرجع سابق، ص. 05.

⁽³⁾ - أنظر: جدول أعمال القرن 21، وثيقة مرفقة بتقرير مؤتمر الأمم المتّحدة المعني بالبيئة والتنمية، مرجع نفسه، ص.

بالرغم من مساهمة الوثائق المذكورة أعلاه في تدويل مبدأ تقييم الأثر البيئي على المستوى العالمي، إلا أنها تفتقد للطابع القانوني الملزم، لكن مع ذلك يجب الاعتراف بأن الإعلانات والموثائق الدولية إنما تدخل ضمن المبادئ العامة للقانون التي ارتضتها غالبية الدول، وتتمتع بقيمة واحترام لا يمكن جحودهما،⁽¹⁾ وعلى العموم عرف مبدأ التقييم البيئي تكريساً متتامياً في القانون الدولي الإتفاقي، حيث تم إقراره في العديد من الإتفاقيات البيئية المتعدد الأطراف مثل:

- **إتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لسنة 1982:** تُلزم هذه الإتفاقية الدول الأطراف بإجراء تقييم لآثار الأنشطة التي يُحتمل أن تُلحق ضرراً بالبيئة البحرية، إذ تنص المادة 204 على ما يلي: « **عندما تكون لدى الدول أسباب معقولة للاعتقاد بأن أنشطة يُعززم القيام بها تحت ولايتها أو رقابتها قد تسبب تلوثاً كبيراً للبيئة البحرية أو تغييرات هامة وضارة فيها، تعتمد هذه الدول، إلى أقصى حدٍ ممكن عملياً، إلى تقييم الآثار المحتملة لمثل هذه الأنشطة على البيئة البحرية...**»، ولم يتوقف الأمر عند هذا الحد، إذ ألزمت نفس المادة الدول المعنية بتقديم ونشر تقارير عن نتائج تلك التقييمات، والتي تُقدّم على فترات مناسبة إلى المنظمات المختصة التي تجعلها في متناول جميع الدول.⁽²⁾

- **إتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغير المناخ لسنة 1992:** تمخّضت هذه الإتفاقية عن مؤتمر ريو لعام 1992، ويتمثل هدفها الأساسي في العمل على تثبيت الغازات الدفيئة عند مستوى يحول دون تدخل خطير من جانب الإنسان في النظام المناخي،⁽³⁾ وقد أشارت هذه الإتفاقية بصفة محتشمة لمبدأ تقييم الأثر البيئي في نص الفقرة (و) من المادة الرابعة.⁽⁴⁾

(1) - سلامة أحمد عبد الكريم، مرجع سابق، ص. 10.

(2) - أنظر المادة 205 من إتفاقية الأمم المتحدة لقانون البحار لسنة 1982، متوفرة على الرابط الإلكتروني التالي:

http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_a.pdf

(3) - ألفت هذه الإتفاقية إنطلاقاً من مبدأ المسؤوليات المشتركة والمتباينة للدول، إلزامات فورية على عاتق الدول الصناعية المتقدمة لخفض الغازات الدفيئة المسببة للاحتباس الحراري، وألزمت دولة البرازيل، جنوب إفريقيا، الهند والصين بخفض هذه الغازات تدريجياً وفقاً لجدول زمني معين وأهداف تراعي ظروفها الاقتصادية، أما الدول النامية فيمكنها تقديم إلزامات تطوعية كدليل على حسن نواياها واستعدادها للإندماج مستقبلاً في الإلتزامات الدولية التي تفرضها الإتفاقية. أنظر: شكراني الحسين، مرجع سابق، ص. 154.

(4) - تنص المادة 04/ على ما يلي: « **يقوم جميع الأطراف،...أخذ اعتبارات تغير المناخ في الحسبان، إلى الحد الممكن عملياً، في سياساتها وإجراءاتها الاجتماعية والاقتصادية والبيئية ذات الصلة، واستخدام أساليب ملائمة، مثل تقييمات الأثر، تصاغ وتحدد على الصعيد الوطني، بغية التقليل إلى حدّ من الآثار الضارة التي تلحق بالاقتصاد والصحة**

- **إتفاقية الأمم المتحدة حول التنوع البيولوجي لسنة 1992:** أقرت هذه الإتفاقية مبدأ تقييم الأثر البيئي في نص المادة 14، والتي تقضي بالزام الدول الأطراف على إدخال إجراءات مناسبة لتقييم الآثار البيئية للمشاريع المقترحة التي يُحتمل أن تُؤدّي إلى آثار معاكسة كبيرة على التنوع البيولوجي لنقادي أو تقليل هذه الآثار إلى الحد الأدنى، كما أكدت على ضرورة اعتماد إجراءات مناسبة لضمان أخذ الآثار البيئية للبرامج والسياسات بالحسبان في حينها.⁽¹⁾

- **إتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي:** إنّ الإتفاقيات والإعلانات السالفة الذكر قد ركزت إهتمامها على تقييم الآثار البيئية التي تُحدثها مختلف الأنشطة داخل إقليم الدولة التي يقع المشروع تحت ولايتها دون أن تُشير إلى الآثار العابرة للحدود، وهو ما كان موضوع إتفاقية دولية خاصة تعرف بإتفاقية "Espoo" المعنية بتقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي،⁽²⁾ والتي نصّت في المادة 1/02 على ما يلي: «تتخذ الدول الأطراف سواءً فرادى أو مجتمعة، جميع التدابير الملائمة والفعالة لمنع أي أثر بيئي معاكس وملحوظ عبر حدودي ناجم عن الأنشطة المقترحة والحد منه والسيطرة عليه».

حدّدت هذه الإتفاقية في ملاحقها قائمة الأنشطة المعنية بالتقييم البيئي،⁽³⁾ والمعايير العامة للمساعدة في تحديد الأهمية البيئية للأنشطة غير الواردة في هذه القائمة، كما حدّدت إجراءات التحقيق وكيفيات التحليل اللاحق على المشروع، وكذا عناصر التعاون الثنائي والمتعدّد الأطراف وإجراءات التحكيم، وقد وضعت هذه الإتفاقية التزاماً على عاتق الدولة التي يقع المشروع تحت ولايتها والذي يقضي بضرورة إبلاغ الأطراف المتأثرة بالنشاط المقترح والذي يُحتمل أن يتسبّب في تأثير مُعاكس ملحوظ عبر حدودي.⁽⁴⁾

العامة ونوعية البيئة من جزاء المشاريع أو التدابير التي يضطلعون بها من أجل التخفيف من تغيّر المناخ أو التكيف معه. أنظر: إتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيّر المناخ لسنة 1992، متوقّرة على الرّابط الإلكتروني التالي:

<https://unfccc.int/sites/default/files/convarabic.pdf>

⁽¹⁾ - أنظر المادة 14 من مرسوم رئاسي رقم 95-193، مرجع سابق.

⁽²⁾ - إتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي، وضعت في إيسبو (فنلندا)، في 25 فبراير 1991.

⁽³⁾ - ضمت القائمة 17 نوعاً من الأنشطة التي يجب أن تخضع للتقييم البيئي، منها السدود والخزانات العريضة، إنتاج الوقود الهيدروكربوني في المناطق البحرية، إزالة الغابات في المناطق الشاسعة، المنشآت الكيميائية المتكاملة، خطوط أنابيب النّفط والغاز ذات القطر العريض وغيرها. أنظر: التذييل (الملحق) الأول المتعلّق بقائمة الأنشطة، مرجع نفسه، ص. ص. 13-14.

⁽⁴⁾ - أنظر المادة 4/02، مرجع نفسه.

يُذكر أنّ اعتماد إتفاقية "Espoo" كان تحت رعاية اللّجنة الاقتصادية لأوروبا، وظلّ نطاقها الجغرافي في البداية يقتصر على الدّول الأطراف في اللّجنة، غير أنّها أصبحت مفتوحة أمام جميع الدّول الأعضاء في الأمم المتّحدة، وذلك في أعقاب بدء نفاذ التعديل الأوّل للإتفاقية في 26 أوت 2013، لذا من المتوقّع أن يكون لهذه الإتفاقية دور هام في القانون الدّولي مستقبلاً، والمساهمة في زيادة التّهوض بتقييم الأثر البيئي بوصفه أداة هامة لتحقيق التنمية المستدامة.⁽¹⁾

تجدر الإشارة في الأخير، إلى تأكيد القضاء الدّولي على ضرورة إلّتزام الدّول بضمان إجراء تقييم للأثر البيئي الذي تُخلّفه الأنشطة المقترحة داخل نطاق ولايتها أو تحت سيطرتها، والتي يرجّح أن تتسبّب في آثار سلبية كبيرة عابرة للحدود، ففي قضية "تشبيد طريق في كوستاريكا على امتداد نهر سان خوان"، أكّدت محكمة العدل الدّولية أنّ: «إلّتزام الدّولة ببذل العناية الواجبة لمنع وقوع ضرر جسيم عابر للحدود يقتضي من تلك الدّولة التأكّد ممّا إذا كان ثمة خطر إحداث ضرر جسيم عابر للحدود قبل اللّإضطلاع بأي نشاط يُحتمل أن يُؤثّر سلّباً على البيئة في دولة أخرى، وإذا كان الأمر كذلك، فإنّه يجب على الدّولة المعنية أن تجري تقييماً للأثر البيئي».⁽²⁾

لذا، فقد خلّصت المحكمة في القضية المذكورة أنّ الدّولة المعنية لم تمتثل لالتزاماتها بموجب القواعد العامة للقانون الدّولي بإجراء تقييم للأثر البيئي قبل تشييد الطريق، وفي ذات السياق لاحظ القاضي "هيساشي أودا" في رأي منفصل أنّ تقييم الأثر البيئي له دور هام بل وحاسم في ضمان قيام الدّولة المعنية ببذل العناية الواجبة بموجب القواعد العامة للقانون البيئي الدّولي.⁽³⁾

2- تكريس مبدأ تقييم الأثر البيئي على المستوى الاقليمي

هناك العديد من الإتفاقيات الإقليميّة التي تشمل أحكاماً خاصة تشترط إجراء تقييم الأثر البيئي على المشاريع المُقترحة التي يُحتمل أن تكون لها آثاراً سلبية على البيئة، ويمكن فيما يلي استعراض بعض هذه الإتفاقيات (على سبيل المثال لا الحصر):

(1) - أنظر: لجنة القانون الدّولي، "التقرير الثالث عن حماية الغلاف الجوّي"، الدورة الثامنة والستون (68)، جنيف، 02 ماي، 10 يونيو، 4 يوليو و12 أغسطس 2016، وثيقة رقم A/CN.4/692، ص. 25، متوفّر على الرابط الإلكتروني

النّالي: <http://undocs.org/ar/A/CN.4/692>

(2) - مرجع نفسه، ص. ص. 29-30.

(3) - مرجع نفسه، ص. 29.

- **إتفاقية الكويت للتعاون في حماية البيئة البحرية من التلوث لعام 1978:**⁽¹⁾ تناولت هذه الإتفاقية مبدأ التقييم البيئي في الفقرة (أ) من المادة 11 تحت عنوان "تقييم الأوضاع البيئية"، حيث أكدت هذه المادة أنه على كل دولة متعاقدة أن تقوم بإدراج تقييم للآثار البيئية المحتملة في أيّ نشاط تخطيطي تجريه ويترتب عليه تنفيذ مشروعات داخل نطاق أراضيها خاصة في المناطق الساحلية، مما ينجّم عنه مخاطر جسيمة من التلوث في المنطقة البحرية.

- **اتفاقية أبيجان للتعاون في حماية البيئة البحرية والمناطق الساحلية لغرب ووسط إفريقيا:** أبرمت هذه الإتفاقية في 23 مارس 1981 بأبيجان، ودخلت حيز التنفيذ في 05 ماي سنة 1984،⁽²⁾ وقد كرّست بموجب نص المادة 2/13 مبدأ تقييم الأثر البيئي؛ إذ حثّت الدول المتعاقدة على ضرورة إجراء تقييم بيئي بالنسبة للمشاريع التي يُحتمل أن تؤدي إلى تلوث كبير أو إحداث تغييرات مُعتبرة ومُضرة ببيئة المناطق التي تُطبّق فيها الإتفاقية.⁽³⁾

- **إتفاقية برشلونة بشأن حماية البيئة البحرية والمناطق الساحلية للبحر المتوسط:** تمّ اعتماد هذه الإتفاقية في 16 فبراير عام 1976 في مؤتمر المفوضين للدول الساحلية لمنطقة البحر المتوسط الذي عُقد في برشلونة، ودخلت حيز النفاذ في 12 فبراير سنة 1978، وقد أُدخلت على هذه الإتفاقية مجموعة من التعديلات في 10 جوان 1995، ودخلت التعديلات الجديدة حيز النفاذ في 09 يوليو سنة 2004.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ - إتفاقية الكويت الإقليمية للتعاون في حماية البيئة البحرية من التلوث لعام 1978، الكويت، 2000، متوفرة على الرابط الإلكتروني التالي: http://memac-rsa.org/assets/fileManager/Kuwait_Arabic.pdf

⁽²⁾ - La convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'ouest et du centre, Abidjan, 23 mars 1981, [En ligne]: file:///C:/Users/Hp/Downloads/texte_Convention-abidjan.pdf.

⁽³⁾ - Art. 13/2, Ibid, dispose : « *Chaque partie contractante s'efforce de prévoir, dans le cadre de toute activité de planification entraînant l'exécution de projets sur son territoire, notamment dans les zones côtières, une évaluation de l'impacte potentiel de ces projets sur l'environnement qui peut entraîner une pollution importante dans la zone d'application de la convention ou y provoquer des transformations considérables et néfastes* ».

⁽⁴⁾ - إتفاقية حماية البيئة البحرية والمنطقة الساحلية للبحر المتوسط (إتفاقية برشلونة)، متوفرة على الرابط الإلكتروني التالي: http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7096/Consolidated_BC95_Ara.pdf?sequence=3

تبنت إتفاقية برشلونة بشأن حماية البحر المتوسط من التلوث مجموعة من المبادئ العامة، منها مبدأ الحيطة أو الحذر كما جاء في مضمون الإتفاقية، مبدأ الغرم على التلوث أي مبدأ الملوث الدافع، وكذا مبدأ تقييم الأثر البيئي الذي كُرس في المادة 3/04-ج التي تنص على ما يلي: «**لحماية البيئة والمساهمة في التنمية المستدامة لمنطقة البحر المتوسط، تقوم الأطراف المتعاقدة:... بالإضطلاع بتقييم الأثر البيئي للأنشطة المقترحة التي من المحتمل أن تسبب آثاراً ضاراً على البيئة البحرية والتي تخضع لترخيص من السلطات الوطنية المختصة.**».

علاوة على ذلك، شجعت هذه الإتفاقية التعاون بين/وفيما بين الدول في إجراءات تقييم الأثر البيئي المتعلقة بالأنشطة التي تقع تحت ولايتها القضائية أو سيطرتها التي قد يكون لها أثر ضار مهم على البيئة البحرية لدول أخرى أو في مناطق تقع خلف حدود ولايتها القضائية على أساس إخطارات وتبادل للمعلومات والقيام بالمشاورات.⁽¹⁾

- **التوجيه الأوروبي رقم 85/337/C** : إعتد الإتحاد الأوروبي بدوره تقييم الأثر البيئي بموجب التوجيه رقم 85/337/CEE في 27 جوان 1985 تتعلق بتقييم تأثيرات بعض المشاريع العامة والخاصة في البيئة، حيث تفرض هذه التوجيهية على الدول الأعضاء في الإتحاد الأوروبي إخضاع للمشاريع العامة أو الخاصة التي يُمكن أن تُحدث آثاراً ضارة بالبيئة لتقييم بيئي مسبق قبل الترخيص بها.⁽²⁾

جرى تعديل هذه التوجيهية في ثلاث مناسبات كان أولها سنة 1997 بموجب التوجيهية رقم 97/11/CEE التي وسّعت من قائمة المشاريع التي تتطلب تقيماً بيئياً، أمّا التعديل الثاني فقد كان بموجب التوجيهية رقم 2003/35/CE الذي يهدف إلى مواءمة الأحكام المتعلقة بمشاركة الجمهور مع أحكام إتفاقية "Aarhus" لعام 1998، المتعلقة بالحصول على المعلومات البيئية ومشاركة الجمهور في اتخاذ القرارات والوصول إلى العدالة في القضايا البيئية، في حين صدر التعديل الثالث بموجب التوجيهية رقم 2011/92/UE والذي أضاف المشاريع المتصلة بنقل ثاني أكسيد الكربون وحجزه وتخزينه ضمن قائمة المشاريع الخاضعة للتقييم البيئي.⁽³⁾

⁽¹⁾ - أنظر المادة 3/04-ج من إتفاقية حماية البيئة البحرية والمنطقة الساحلية للبحر المتوسط، مرجع سابق.

⁽²⁾ - **FONBAUSTIER Laurent**, « Études d'impact écologique : introduction générale », *JurisClasseur Environnement et développement durable*, 24 juin 2006, p. 05.

⁽³⁾ - لجنة القانون الدولي، "التقرير الثالث عن حماية الغلاف الجوّي"، مرجع سابق، ص. 37.

كرّس كذلك البرلمان والمجلس الأوروبيين مبدأ التقييم البيئي في مجال التخطيط، وذلك بموجب التوجيهية رقم 2001/42/CE الصّادرة في 27 جوان 2001 تتعلّق بالتقييم البيئي لتأثيرات بعض المخططات والبرامج،⁽¹⁾ ويهدف الإتحاد الأوروبي من خلال هذه التوجيهية إلى وضع إطار شامل يُحدّد بموجبه الأسس العامة للتقييم البيئي، فيما منح للدول الأعضاء في الإتحاد الحرّة في تحديد كفاءات وإجراءات الإضطلاع بالتقييم في تشريعاتها الداخليّة.⁽²⁾

حدّدت هذه التوجيهية المجالات التي تخضع فيها المخططات والبرامج للتقييم البيئي، وتتمثّل أساساً في قطاع الزراعة، الغابات، الصيد، الطاقة، الصناعة، النّقل، تسيير النّفايات، تسيير الموارد المائية، الإتصالات، السياحة، تهيئة الإقليم الحضري والريفي أو شغل الأراضي، بينما أُستبعدت المخططات والبرامج التابعة لقطاع الدفاع الوطني والحماية المدنية، وكذا المخططات المالية أو المتعلّقة بالميزانية باعتبارها مخططات استراتيجية.⁽³⁾

في الأخير، تجدر الإشارة إلى إهتمام العديد من المؤسسات المالية العالمية المتعدّدة الأطراف بإجراء التقييم البيئي، حيث تُصرّ على أن تُجري الدول المُقترضة تقيماً بيئياً على المشاريع المُقترحة للتمويل، ويكمن الهدف من هذا الإلتزام في المساعدة على ضمان سلامة المشاريع واستدامتها من الناحية البيئية بغيّة تحسين عملية صنع القرار.⁽⁴⁾

ثانياً: تكريس مبدأ تقييم الأثر البيئي على مستوى التشريعات الداخليّة

تأسّس الإلتزام القانوني بإجراء تقييم الأثر البيئي بموجب القانون الوطني في الولايات المتّحدة الأمريكية في نهاية السنينيات، وفيما بعد اتّبعته كندا والعديد من الدول الأوروبية النهج نفسه، لينتقل إلى تشكيلة أوسع من الدول، حيث جعلت الكثير من البلدان التقييم البيئي إلتزاماً ضرورياً في قوانينها الوطنية (1)، وهو النهج الذي سارت عليه الجزائر منذ صدور قانون البيئة سنة 1983 (2).

¹⁾- Directive n°2001/42/CE du parlement européen et du conseil du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, JOCE, L.197, 21 juillet, 2001, In : <https://eur-lex.europa.eu/>.

²⁾- Le point 08 de l'introduction de la directive européenne n° 2001/42/CE, Ibid, dispose : « *Par conséquent, une action est requise au niveau communautaire pour définir un cadre minimal d'évaluation environnementale, qui fixerait les grands principes régissant le système d'évaluation environnementale en laissant aux États membres la tâche de définir les modalités eu égard au principe de subsidiarité...* ».

³⁾- Voir: Art. 02. al. 02 et 08, Ibid.

⁴⁾- لجنة القانون الدولي، "التقرير الثالث عن حماية الغلاف الجوّي"، مرجع سابق، ص. 34-35.

1- تكريس تقييم الأثر البيئي في القوانين الأجنبية: أمثلة عن بعض التجارب

ارتبط ظهور مبدأ تقييم الأثر البيئي بقانون السياسة البيئية الوطنية للولايات المتحدة الأمريكية (NEPA)،* وعليه فإنّ التعرّض للتكريس القانوني لهذا المبدأ في التشريعات الأجنبية يقتضي الرجوع إلى القانون الأمريكي، بعدها يمكن استعراض "بإيجاز ودون الخوض في التفاصيل" القوانين الخاصة بالدول الرائدة في مجال التقييم البيئي بالأخص القانون الكندي والفرنسي.

أ- تقييم الأثر البيئي في قانون الولايات المتحدة الأمريكية

أقرت الولايات المتحدة الأمريكية سنة 1969 قانون السياسة البيئية الوطنية الذي تمّ التوقيع عليه من قبل الرئيس "ريشارد نكسون" في 01 جانفي 1970، ويُعتبر هذا القانون من أهمّ النصوص الفيدرالية التي تمّ إصدارها في الفترة التي عرفت فيها الولايات المتحدة حركة تشريعية كبيرة في مجال حماية البيئة والتي كانت تعرف بـ"العقد البيئي **environmental decade**"، حيث صدرت في الفترة الممتدة بين 1969 و 1979 مجموعة من النصوص القانونية منها القانون الفيدرالي للرقابة على تلوث المياه لسنة 1970 وقانون المياه الصالحة للشرب لسنة 1974 وغيرها.⁽¹⁾

تضمّن قانون السياسة البيئية الوطنية محورين أساسيين؛ أولهما أنّ القانون يُحدّد المتطلبات الإجرائية لحماية البيئة بالنسبة لمشاريع الهيئات الفيدرالية التي يُحتمل أن تُحدث تأثيرات كبيرة على البيئة البشرية،⁽²⁾ أمّا المحور الثاني فيتعلّق بإنشاء مجلس نوعية البيئة أو ما يُعرف اختصاراً بـ (CEQ)،* والذي يضطلع بإعداد ونشر تقارير سنوية حول نوعية البيئة⁽³⁾ وعرضها على الكونغرس.⁽⁴⁾

* NEPA: National Environmental Policy Act.

¹⁾ - EL-JOURBAGY Jehan, HARTY Tyson, «Improved decision-making through SEA expectations and results in the United States», In ALBRECHT Eike, JOÃO Elsa & SCHMIDT Michael, (U/dir.) *Implementing strategic environmental assessment*, 2nd editors, Springer, Heidelberg, 2005, p.p. 240-241.

²⁾ - تعتبر مشاريع ذات طابع فيدرالي المشاريع التي تُعدّها الهيئات الفيدرالية سواء بصفتها هيئة ذات سلطة تنظيمية، أو باعتبارها صاحبة المشروع بالنسبة للمشاريع العمومية، أو بصفتها صاحبة سلطة في مجال منح التراخيص للمشاريع الخاصة، أو حتى باعتبارها جهة لتمويل أو منح قروض لانجاز المشروع. أنظر:

- PRIURE Michel, *Évaluation des impacts sur l'environnement pour un développement rural durable: étude juridique*, op. cit., p.19.

³⁾ - EL-JOURBAGY Jehan, HARTY Tyson, op. cit., p.241.

* CEQ: Council of Environmental Quality

⁴⁾ - The Sec. 201 [42 USC§ 4341] of the NEPA of 1960 provide that: "The President shall transmit to the Congress annually beginning July 1, 1970, an environmental Quality Report...".

يقتضي هذا القانون إخضاع الأنشطة الفيدرالية الكبرى التي يُحتمل أن تكون لها تأثيرات كبيرة على البيئة "major federal action" بما فيها مشاريع القوانين، الخطط، البرامج والسياسات العامة إلى إجراء دراسة التأثير، والتي يسبقها في بعض الحالات إعداد تقرير أولي عند وجود شك أو خلاف حول مدى ضرورة إجراء دراسة التأثير، ويتم اتخاذ الإجراءات المناسبة على ضوء النتائج المتوصل إليها، وذلك إما بمباشرة المشروع في حالة عدم وجود تأثير كبير على البيئة، أو إجراء دراسة التأثير في حالة العكس، وفي هذا الإطار يتعين على الهيئة الفيدرالية تحديد النقاط التي تتطلب تحليل بمناسبة الفحص "scoping" التي تسمح بعرض الأسئلة التي تستدعي دراسة معمقة، وذلك بعد استشارة الجمهور والهيئات المعنية،⁽¹⁾ وعموماً يجب أن تُبين دراسة التأثير آثار المشروع على البيئة، والحلول المقترحة في حالة حدوث أضرار بيئية وكذا إقتراح الحلول البديلة.

ب- تقييم الأثر البيئي في القانون الكندي

تملك كندا تجربة رائدة في مجال تقييم الأثر البيئي، إذ تُعتبر من الدول الأولى التي تبنت هذه الآلية بعد الولايات المتحدة الأمريكية، حيث أعتد المبدأ على المستوى الفيدرالي بموجب قرار المكتب الفيدرالي سنة 1973، الذي ألغي سنة 1984 بموجب المرسوم المتعلق بالخطوط التوجيهية لعملية التقييم والمراجعة البيئية، ليُستبدل لاحقاً بالقانون الكندي حول التقييم البيئي الصادر سنة 1992، والذي دخل حيز التنفيذ بتاريخ 19 جانفي 1995.⁽²⁾

يُطبق إجراء دراسة التأثير البيئي في القانون الكندي على المشاريع التي تكون فيها السلطات الفيدرالية إما صاحبة المشروع والقائمة على تنفيذه كلياً أو جزئياً، أو باعتبارها جهة التمويل، أو نظراً لكونها السلطة المختصة بمنح التراخيص المطلوبة لتنفيذ المشروع، إضافة إلى المشاريع المراد إنجازها على أراضي الدومين التي تديرها سلطة فيدرالية، وتجدر الإشارة أن تطبيق هذه المعايير يقترن بنوعين من القوائم المحددة بموجب التنظيم؛ الأولى تتضمن الأنشطة الخاضعة لدراسة التأثير، والثانية تتضمن الأنشطة المعفاة أو المستثناة من ذلك.⁽³⁾

¹⁾- **PRIURE Michel**, Évaluation des impacts sur l'environnement pour un développement rural durable : étude juridique, *op. cit.*, p. 20.

²⁾- **TREMBLAY Aude**, Participation publique et évaluations environnementales transfrontières au canada : transcender les frontières par le droit ?, Mémoire pour l'obtention du grade de maitre en droit (LL.M), Faculté des études supérieures de l'Université Laval, Québec, 2006, p. 23.

³⁾- *Ibid*, p.p. 23-24.

ج- تكريس تقييم الأثر البيئي في القانون الفرنسي

كرّس المشرّع الفرنسي مبدأ تقييم الأثر البيئي بمقتضى قانون حماية الطبيعة الصادر في 10 جويلية 1976، حيث أكّدت المادة الثانية منه على إلزامية إجراء دراسة تأثير قبل السّماح بإنجاز مشاريع وبرامج التهيئة التي يُمكن أن تُلحق أضراراً بالوسط الطبيعي إمّا بسبب حجم المشروع أو لأهميّة آثاره على الطبيعة،⁽¹⁾ وتطبيقاً لهذا القانون صدر مرسوم يتّظّم دراسات التأثير الإيكولوجي في 12 أكتوبر 1977 عدّل بموجب مرسوم صادر في 25 فيفري 1993، تماشياً مع مقتضيات التوجيه الأوروبي رقم 85/337/CEE الصادرة في 27 جوان 1985 التي تتعلّق بتقييم تأثيرات بعض المشاريع العامة والخاصة على البيئة.

تجدر الإشارة أنّ الأصل في مبدأ تقييم الأثر البيئي في ظلّ مرسوم 12 أكتوبر 1977 هو إخضاع جميع مشاريع التهيئة والمنشآت والأشغال بما فيها البرامج التي تُعدّها جماعة عمومية أو تستلزم رخصة إدارية أو موافقة مسبقة إلى إجراء دراسة التأثير البيئي، أمّا الإعفاء من الدّراسة فهو يُشكّل إستثناءً من الأصل، وقد اعتمد المشرّع الفرنسي نظام القائمة السلبية لتعداد المشاريع المُعفاة من إجراء دراسة التأثير، والتي تتمثّل في مجملها في المشاريع التي لها تأثير ضعيف على الوسط البيئي، والمشاريع الخاضعة لأحكام تشريعية وتنظيمية خاصة بها، الأشغال الخاضعة لقانون التعمير، والمشاريع المُعفاة إستناداً إلى معيار مالي.⁽²⁾

استحدث المشرّع الفرنسي بموجب المرسوم السالف الذّكر إجراء موجز التأثير البيئي الذي يُعتبر كتنقير قصير وموجز عن مدى احترام المشروع المُزمع إنجازه للبيئة، وقد حدّد المرسوم قائمة تعدادية بالمشاريع التي تخضع لهذا الإجراء، وهي المشاريع المُعفاة من دراسة التأثير؛ إذ تتضمن القائمة 9 مشاريع تتمثّل في العمليات التي لم تتجاوز تكلفتها العتبة المالية المعنية التي يستوجب معها إنجاز دراسة التأثير.⁽³⁾

¹- Art. 02 al. 02 de la loi n° 76-629 du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature, *JORF* du 13 juillet 1976, In: <https://www.legifrance.gouv.fr/>, dispose: « *Les études préalables à la réalisation d'aménagements ou d'ouvrages qui, par l'importance de leurs dimensions ou de leurs incidences sur le milieu naturel, peuvent porter atteinte à ce dernier, doivent comporter une étude d'impact permettant d'en apprécier les conséquences* ».

²- **PRIEUR Michel**, « Le respect de l'environnement et les études d'impact », *RJE*, N° 02, 1981, p.p. 111-116.

³- *Ibid*, p.p. 114-116.

في الواقع، عرف الإطار القانوني لمبدأ تقييم الأثر البيئي تطوراً مُتتامياً في فرنسا، حيث نظم قانون البيئة عملية دراسة تأثير المشاريع على البيئة من المادة L.122-1 إلى المادة L.122-3، كما بينت المواد 7 à L.512-1 و R.512-2 طبيعة المنشآت المصنفة الخاضعة لدراسة التأثير، في حين نظمت المواد 11 à L.122-4 نظام تقييم الأثر البيئي على الخطط والبرامج،⁽¹⁾ كما تبنت مرسوم رقم 1557-2007 مؤرخ في 02 نوفمبر 2007 المتعلق بالمنشآت النووية الأساسية مبدأ تقييم الأثر البيئي؛⁽²⁾ إذ نصت المادة الثامنة منه على ضرورة إرفاق ملف طلب إنشاء منشأة نووية بوثيقة دراسة التأثير البيئي التي حُدّد مضمونها بموجب المادة التاسعة.

2- التكريس القانوني لمبدأ تقييم الأثر البيئي في الجزائر

على غرار باقي الدول؛ تبنت المشرع الجزائري مبدأ تقييم الأثر البيئي بموجب المادة 130 من قانون حماية البيئة لسنة 1983 التي جاءت صياغتها على النحو التالي: « تُعتبر دراسة مدى التأثير وسيلة أساسية للتفويض بحماية البيئة إنها تهدف إلى معرفة وتقدير الانعكاسات المباشرة و/أو غير المباشرة للمشاريع على التوازن البيئي وكذا على إطار ونوعية معيشة السكان »، وقد أحالت الفقرة الثالثة من المادة 131 كليات تطبيق دراسات التأثير البيئي على التنظيم، ولم يصدر هذا الأخير إلا في عام 1990،⁽³⁾ وفي هذا المقام علّق الأستاذ "أحمد رداّف" بالقول أنّ تأخر الإدارة في إصدار النص التنظيمي لدراسة التأثير يعني أنّ الإدارة ليست في عجلة من أمرها لتنفيذ السياسة البيئية.⁽⁴⁾

حدّد المرسوم التنفيذي رقم 78-90 المتعلق بدراسات التأثير البيئي طبيعة الأشغال الخاضعة لمبدأ التقييم البيئي والمعايير المعتمدة في ذلك، وتتمثل في جميع الأشغال وأعمال التهئية والمنشآت الكبرى التي يمكن بسبب أهميتها وأبعادها (المعيار الأول) وآثارها (المعيار الثاني) أن تُلحق ضرراً مباشراً أو غير مباشر بالبيئة، لاسيما الصحة العمومية، الفلاحة والمساحات الطبيعية، الحيوان والنبات، والمحافظة على الأماكن والآثار وحسن الجوار.⁽⁵⁾

¹⁾- NAÏM-GESBERT Éric, « L'étude d'impact écologique », *RJE*, N° 4, 2015, p. 598.

²⁾-Décret n° 2007-1557 du 02 novembre 2007 relatif aux installations nucléaires de base et au contrôle, en matière de dureté nucléaire, du transport de substances radioactives, *JORF* du 03 novembre 2007, In: <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

³⁾- يتعلّق الأمر بالمرسوم التنفيذي رقم 78-90، مرجع سابق.

⁴⁾- REDDAF Ahmed, *Politique et droit de l'environnement en Algérie, op. cit.*, p. 240.

⁵⁾- أنظر المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 78-90، مرجع سابق.

كما حدّد المنظمّ الأشغال وأعمال التهيئة والمنشآت الكبرى التي لا تخضع لإجراء دراسة التأثير البيئي في قائمة حصرية (مغلقة) تتضمّن 27 عملية، ومع ذلك تبقى هذه العمليات خاضعة لرقابة وإجراءات تختلف حسب اختلاف طبيعتها، فمنها ما يخضع للترخيص المسبق، ومنها ما يخضع لنظام التصريح أو لقرار بالموافقة القبلية، بالتالي فهي لا تتجاهل أحكام قانون حماية البيئة، وهذا ما أكّده المادة 1/131 من قانون البيئة لسنة 1983.⁽¹⁾

كرّس المشرّع أيضاً مبدأ التقييم البيئي في قانون البيئة لسنة 2003 الذي ألغى قانون البيئة لسنة 1983، حيث قام بإدراج دراسة التأثير ضمن نظام تقييم الآثار البيئية لمشاريع التنمية الذي يُعتبر من "أدوات التسيير البيئي"، وهنا كرس المشرّع دراسة التأثير وموجز التأثير واعتمد نظام ومعايير مختلفة نسبياً عن تلك التي تبناها في قانون البيئة القديم والمرسوم التنفيذي رقم 90-78 السالف الذكر، حيث أخضع المشرّع لإجراء دراسة التأثير أو موجز التأثير حسب الحالة وبصفة مُسبقة « مشاريع التنمية والهياكل والمنشآت الثابتة والمصانع والأعمال الفنية الأخرى، وكل الأعمال وبرامج البناء والتهيئة التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة، فوراً أو لاحقاً على البيئة، لاسيما على الأنواع، والموارد والأوساط والفضاءات الطبيعية والتوازنات الأيكولوجية وكذلك على إطار ونوعية المعيشة ».⁽²⁾

من هنا، يتّضح قيام المشرّع بإدخال عدّة تعديلات على نظام التقييم البيئي؛ إذ أخذ بآلية موجز التأثير "la notice d'impact"، ووسّع من طبيعة العمليات المعنية بالتقييم مقارنة بتلك المذكورة في قانون 1983، كما يُلاحظ تخلي المشرّع على معيار حجم المشروع والإبقاء في المقابل على معيار الأثر البيئي،⁽³⁾ إضافة إلى تبنيه أوصافاً أخرى للضرر البيئي الذي يمتدّ إليها إجراء دراسة أو موجز التأثير والتي تشمل أساساً الضرر الفوري واللاحق والضرر المباشر وغير المباشر، كما حدّد أيضاً المصالح البيئية الواجب حمايتها، وهي البيئة الطبيعية وما تتطوي عليه من أوساط وفضاءات ذات تنوع حيوي وبيولوجي، والبيئة المشيئة المعبر عنها بالإطار المعيشي للسكان.

⁽¹⁾ - تنصّ المادة 1/131 من قانون رقم 83-03، مرجع سابق، على ما يلي: « يجب أن تقتيد أشغال ومشاريع الاستصلاح التي تستلزم رخصة أو قرار بالموافقة محدّدة بموجب هذا القانون، بالانشغالات المتعلقة بالبيئة ».

⁽²⁾ - أنظر المادة 15 من قانون رقم 03-10، مرجع سابق.

⁽³⁾ - تنصّ المادة 16، مرجع نفسه على ما يلي: «...كما يحدّد التنظيم ما يأتي:...

- قائمة الأشغال التي، بسبب أهميّة تأثيرها على البيئة، تخضع لإجراءات دراسة التأثير،

- قائمة الأشغال التي، بسبب ضعف تأثيرها على البيئة، تخضع لإجراءات موجز التأثير.»

علاوة على ذلك، يكشف الإطلاع على المرسوم التنفيذي رقم 07-145 الذي يُحدّد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة،⁽¹⁾ اعتماد المنظم على نظام القائمة الإيجابية، حيث وضع قائمة بالمشاريع التي يجب أن تخضع لدراسة التأثير والتي حدّدها على سبيل الحصر في الملحق الأول، وكذا المشاريع التي تخضع لموجز التأثير التي أوردتها في الملحق الثاني،⁽²⁾ وبذلك فقد عكس المنظم المبدأ المعمول به في ظلّ المرسوم رقم 90-78 السالف الذكر، الذي جعل من إجراء دراسة التأثير على الأشغال وأعمال التهيئة والمنشآت الكبرى هو الأصل والإعفاء منه هو الاستثناء، حيث أصبح هذا المبدأ في ظل المرسوم الجديد يقضي بجعل دراسة التأثير البيئي كاستثناء من الأصل العام الذي يتمثّل في الإعفاء.

الفرع الثاني

أهمية نظام تقييم الأثر البيئي في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة

تتجلى أهمية نظام تقييم الأثر البيئي في قدرته على إنفاذ مبادئ حماية البيئة في مختلف الأنشطة التنموية من جهة (أولاً)، وامتداد نطاق تطبيقه إلى الأطر الإستراتيجية كالخطط والبرامج والسياسات العمومية وكذا النصوص القانونية من جهة أخرى (ثانياً).

أولاً: ملاءمة نظام تقييم الأثر البيئي لتطبيق المبادئ الأساسية لحماية البيئة

يستجيب نظام تقييم الأثر البيئي للمتطلبات التي تفرضها العديد من المبادئ البيئية التي تطوّرت وتبلورت بفعل تكثيف الجهود الدولية في مجال البيئة والتنمية، حيث تُعتبر دراسات تأثير المشروعات والتقييم البيئي الاستراتيجي من الإجراءات القانونية ذات الطابع التقني التي تساهم في إنفاذ مبدأ الوقاية (1) وتجسيد مبدأ الحيطة (2) في مشاريع التنمية بمختلف أنواعها، كما يمتدّ دور التقييم البيئي إلى ترشيد القرارات البيئية بوصفه أداة لتجسيد مبدأ المشاركة (3).

(1) مرسوم تنفيذي رقم 07-145، يُحدّد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، مؤرّخ في 19 ماي 2007، ج.ر. عدد 34، صادر في 22 ماي 2007، معدّل ومتمّم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 18-255 مؤرّخ في 09 أكتوبر 2018، ج.ر. عدد 62، صادر في 17 أكتوبر 2018.

(2) هنا يجب التنويه إلى استعمال المنظم معيار حجم المشروع إلى جانب معيار أهمية الآثار البيئية في تحديد مجال تطبيق دراسات التأثير خلافاً لنص التشريعي، حيث جاء في نص المادة 6، مرجع نفسه، ما يلي: «يجب أن يتضمّن محتوى دراسة أو موجز التأثير المعدّ على أساس حجم المشروع والآثار المتوقّعة على البيئة، لا سيّما ما يأتي...».

1- دور تقييم الأثر البيئي في تكريس مبدأ الوقاية

ترتكز قواعد قانون البيئة "بالدرجة الأولى" على مبدأ الوقاية الذي يهدف من جهة؛ إلى اتخاذ الإجراءات اللازمة لتفادي وقوع الأضرار البيئية، والتي قد يصعب تداركها في حال حدوثها إن لم يكن ذلك مستحيلاً في بعض الحالات، والتقليل من الكلفة الاقتصادية لمعالجة آثار التلوث البيئي من جهة ثانية،⁽¹⁾ بالتالي فإن مبدأ الوقاية قائم على منطق "استباق الفعل بدلاً من رد الفعل"،⁽²⁾ وقد تمّ التنصيص على النهج الوقائي من خلال إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية لسنة 1992، حيث ورد ذلك في المبدأ 15 الذي جاءت صياغته على النحو التالي: «من أجل حماية البيئة، تأخذ الدول، على نطاق واسع، بالنهج الوقائي حسب قدرتها...».

يُعتبر التقييم البيئي من أهمّ الأساليب التي من شأنها إنفاذ مبدأ الوقاية وتجسيده على أرض الواقع، حيث تُعدّ دراسات الأثر وكذا التقييم البيئي الإستراتيجي إجراءات يتمّ الإضطلاع بها قبل الترخيص بالمشاريع واعتماد خطط وبرامج التنمية، ويتمّ من خلالها التنبؤ بالسلبات واستشراف المشكلات البيئية إنطلاقاً من تشخيص الوضع البيئي القائم، وتحليل مختلف الآثار البيئية المحتملة للمشاريع المقترحة وتقديرها استعداداً لمواجهة المستقبل، وذلك بوضع الحلول والبدائل لمنع حدوث تلك المشكلات أو الحدّ من آثارها السلبية، بمعنى اتخاذ التدابير اللازمة لتفادي ومنع الآثار البيئية المتوقعة بقدر الإمكان أو التخفيض من حدّتها إلى أدنى مستوى ممكن في حالة عدم إمكانية تفاديها، أو اللجوء إلى تدابير المعالجة وتعويض الآثار المتبقية التي لا سبيل لتجنبها أو التخفيف منها.⁽³⁾

2- دور تقييم الأثر البيئي في تجسيد مبدأ الحيطة

ينصرف مبدأ الحيطة إلى مواجهة الأخطار البيئية غير المؤكّدة من الناحية العلمية، فهو يقوم على فكرة إلزام الدول بعدم التذرّع بغياب اليقين العلمي لاتخاذ جميع التدابير اللازمة لمنع الأضرار الجسيمة التي يثور الشكّ حول إمكانية وقوعها إذا ما رُخص بإقامة نشاط ما.⁽⁴⁾

(1) العزوي يوسف، "أبي دور لمبدأ الوقاية في تعزيز فرص الإستدامة البيئية؟"، مجلة المستقبل العربي، عدد 451، سبتمبر 2016، ص. 104.

(2) هياجنة عبد الناصر زياد، مرجع سابق، ص. 59.

(3) حاتم عبد المنعم أحمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص. ص. 38-45.

(4) عمارة نعيمة، مبدأ الحيطة ومسؤولية المهنيين، رسالة مقدّمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، كلية الحقوق =

تبنّى إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية فكرة الحيطة في المبدأ الخامس عشر الذي أكدّ أنّه في حال ظهور خطر حدوث ضرر جسيم أو لا سبيل إلى عكس اتجاهه، فإنّه لا يجب استخدام الإفتقار إلى اليقين العلمي الكامل كحجّة لتأجيل اتّخاذ تدابير فعّالة من حيث التكلفة لمنع تدهور البيئة،⁽¹⁾ ومن جانبه أقرّ المشرّع الجزائري هذا المبدأ في قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث وقانون البيئة معرّفاً إيّاه بأنّه المبدأ الذي يجب بمقتضاه ألا يكون عدم توفّر التقنيات نظراً للمعارف العلمية والتقنية الحالية سبباً في تأخير اتّخاذ التدابير الفعلية والمتناسبة، للوقاية من خطر الأضرار الجسيمة المضرّة بالبيئة، ويكون ذلك بتكلفة اقتصادية معقولة.⁽²⁾

مما تقدّم، يتّضح أنّ تطبيق مبدأ الحيطة يستلزم توفّر ثلاث شروط أساسية، يتمثّل الشرط الأول في احتمال حدوث خطر، بمعنى أنّ الخطر يكون غير مؤكّد، بذلك تخرج الأخطار المؤكّدة من دائرة مبدأ الحيطة، ويتمثّل الشرط الثاني في احتمال وقوع أضرار جسيمة أو أضرار يصعب مقاومتها بل وغير قابلة للإصلاح بسبب ذلك الخطر، أمّا الشرط الثالث فيتمثّل في غياب اليقين العلمي، أي عدم الإحاطة العلمية التامة بكلّ أو بعض الجوانب المتعلّقة بالخطر المحتمل على البيئة نظراً لعدم توافر المعطيات العلمية بشكل كافٍ يسمح بإثباته.⁽³⁾

يرتبط نظام التقييم البيئي بمبدأ الحيطة، ذلك أنّ إثبات عدم خطورة أي نشاط على البيئة لا يتأتّى إلاّ بإجراء تقييم علمي للآثار السلبية المحتملة على أساس البيانات العلمية المتاحة، وعليه فإنّ دراسات التأثير والتقييم البيئي الإستراتيجي تُعدّ من الآليات التي من شأنها الكشف عن إحتمالية وقوع أخطار تُؤدّي إلى أضرار جسيمة أو غير قابلة للإصلاح بسبب تنفيذ المشروع المقترح، ما يتطلّب تطبيق مبدأ الحيطة وعدم إرجاء اتّخاذ التدابير اللّازمة لمنع وقوع الضرر المحتمل أو التخفيف من حدّته لحين توافر الدليل العلمي الذي يُثبت خطورة النشاط حتّى لو إقتضى الأمر منع ذلك النشاط.⁽⁴⁾

جامعة أبو بكر بقايد، تلمسان، 2014، ص. 04.

(1) - يتّسم مبدأ الحيطة بالطابع المؤقت، حيث يمكن أنّ تتغيّر تدابير الحيطة تبعاً لتطوّر البيانات العلمية، وما يتمّ التوصل إليه من بيانات جديدة تمكّن من إزالة حالة عدم اليقين، حيث يتوجّب عندها إلغاء أو تعديل التدابير المتخذة، والانتقال إلى العمل بمبدأ الوقاية الذي ينصرف إلى مواجهة الأخطار المؤكّدة. أنظر: العزوي يوسف، مرجع سابق، ص. 108.

(2) - أنظر المادة 03 من قانون رقم 03-10، مرجع سابق.

(3) - تفاصيل أكثر راجع: عمارة نعيمة، مرجع سابق، ص. ص. 148 - 161.

(4) - هياجنه عبد الناصر زياد، مرجع سابق، ص. ص. 60 - 61.

تجدر الإشارة في الأخير، أنّ نجاح عملية تقييم الأثر البيئي في إنفاذ مبدأي الوقاية والحماية وبالتالي تحقيق الحماية اللازمة للبيئة؛ يتوقف على مدى واقعيته، حيث يجب أن يبنى التقييم على بيانات وحقائق من الواقع، بحيث يجب القيام بتقدير واقعي لمختلف الإحتياجات والإمكانات المتاحة في المجتمع المحلي الذي يُقام فيه المشروع، كما ينبغي أن ترتكز عملية التقييم على التكامل بين مختلف التخصصات العلمية، والإتصاف بالمرونة فرغم اعتماد التقييم البيئي على بيانات وحقائق إلاّ أنّها تتعامل أيضاً مع تنبؤات مستقبلية، فدائماً يبقى هناك احتمالات بوقوع مستجدات لم تكن في الحسبان، علاوة على ذلك يجب أن يقوم التقييم البيئي على التواصل عن طريق النظر لأيّ مشروع من حيث قدرته على الإستمرار وتحقيق التنمية المستدامة.⁽¹⁾

3- مساهمة تقييم الأثر البيئي في تكريس مبدأ المشاركة

تهدف عملية التقييم البيئي في الأساس إلى تحقيق الصالح العام، بالتالي لا بدّ من إشراك الجمهور صاحب المصلحة، وهو ما يكتسي أهميّة بالغة، ذلك أنّ فتح المجال أمام مختلف فئات الجمهور لإبداء رأيها بخصوص تأثيرات المشروع محلّ التقييم يُشكّل فرصة حقيقية لفتح الحوار بين الإدارة والمواطن وإشراكه في صناعة القرار البيئي، كما أنّ إعمال مبدأ المشاركة يقتضي من الإدارة تقاسم المعلومات مع الجمهور تكريساً لحقه في الحصول على المعلومة البيئية، سواءً كانت تتعلّق بالواقع البيئي القائم أو بطبيعة المشكلات البيئية، أو نوع النّشاطات والمشاريع القائمة وتلك التي يُراد إنجازها وتأثيراتها على البيئة.⁽²⁾

من هذا المنطلق، يتّضح أنّ تقييم الأثر البيئي يُشكّل أداة لتفعيل مبدأ المشاركة وتحقيق الديمقراطية التشاركية، في المقابل يُساهم هذا المبدأ في إثراء عملية التقييم وجعل المشروع أكثر قبولاً في المجتمع، فالهدف الأساسي من المشاركة يكمن في إعلام الجمهور بالتأثيرات المحتملة للمشروع أو النّشاط المزمع القيام به على بيئتهم، بغرض طرح انشغالاتهم حتّى يتمّ التوصل إلى اتّخاذ قرار يُراعي اهتماماتهم ويخفّض التضارب الحاصل بين المصالح المختلفة.⁽³⁾

(1) - حاتم عبد المنعم أحمد عبد اللّطيف، مرجع سابق، ص. ص. 50-51.

(2) - هياجنه عبد الناصر زياد، مرجع سابق، ص. 82.

(3) - حاتم عبد المنعم أحمد عبد اللّطيف، مرجع سابق، ص. 52.

أشار الميثاق العالمي للطبيعة إلى مبدأ المشاركة عند إجراء تقييم الأثر البيئي لعمليات التخطيط في المبدأ السادس عشر الذي جاء فيه ما يلي: « يجب أن يشمل التخطيط، ضمن عناصره الأساسية، وضع استراتيجيات لحفظ الطبيعة، وإقامة مسح شامل للنظم البيئية، وتقييم الآثار الواقعة على الطبيعة نتيجة للسياسات والأنشطة المقترحة، ويجب أن تطرح جميع هذه العناصر على الرأي العام بالوسائل المناسبة وفي وقتٍ يسمح بالمشاورة والمشاركة الفعالتين».

تجدر الإشارة، أنّ كفاءات ووسائل إشراك الجمهور أثناء عملية التقييم البيئي تتعدّد وتختلف تبعاً لاختلاف الأنظمة القانونية، حيث يُمكن التركيز على آلية معينة كالاستشارة أو التحقيق العمومي كما هو الحال في القانون الجزائري،⁽¹⁾ أو المشاورة أو حتّى أعمال مبدأ التفاوض القائم على المناقشة وجهاً لوجه بين مختلف الأطراف بهدف الوصول إلى إجماع وقرار مقبول بشأن مختلف الموضوعات، كالتفاوض مثلاً حول إجراءات التخفيف وتقدير التعويضات المُستحقة،⁽²⁾ وعلى سبيل المثال تتمّ المشاركة وفقاً لقانون مقاطعة "كيبك الكندية"، عن طريق وضع دراسة التأثير البيئي والوثائق المتصلة بها تحت تصرّف الجمهور لمدة 45 يوماً، وخلال هذه المدة يُمكن لفرد واحد أو مجموعة من الأفراد أو بلدية طلب عقد جلسة استماع علنية من وزير البيئة، وعلى هذا الأخير أن يلتزم بالإمتثال للطلب إلا إذا كان مبنياً على أسس غير جديّة أو لا معنى لها.⁽³⁾

ثانياً: إمتداد نظام تقييم الأثر البيئي إلى مجال التخطيط والأطر الإستراتيجية

إنّ عملية تقييم الأثر البيئي لا يجب أن تقتصر على المشروعات الفردية، بل يجب أن تمتدّ إلى الأطر الإستراتيجية، حيث يتمّ إدماج الإعتبارات البيئية في صلب مخططات وبرامج التنمية والسياسات العمومية وكذا النصوص القانونية، ويسمّى هذا الإجراء بالتقييم البيئي الإستراتيجي، والذي يُساهم في تعزيز دراسات التأثير التي تجرى على المشاريع الفردية (1)، ورغم تطوّر موقف العديد من الدول في مجال إخضاع العمليات الإستراتيجية للتقييم البيئي، إلا أنّ المشرّع الجزائري بقي في معزلٍ عن هذه التطوّرات (2).

(1) - تنصّ المادة 09 من مرسوم تنفيذي رقم 144-07، مرجع سابق، على ما يلي: « يُعلن الوالي بموجب قرار فتح تحقيق عمومي بعد الفحص الأولي وقبول دراسة أو موجز التأثير وهذا لدعوة الغير أو كلّ شخص طبيعي أو معنوي لإبداء آرائهم في المشروع المزمع إنجازه وفي الآثار المتوقّعة على البيئة».

(2) - برنامج الأمم المتّحدة، قسم التكنولوجيا والصناعة والاقتصاد، مرجع سابق، ص. 163.

(3) - TREMBLAY Aude, *op. cit.*, p. 41.

1- التقييم البيئي الإستراتيجي آلية لتعزيز دراسات الأثر البيئي للمشاريع الفردية

عادة ما تخضع المشاريع الفردية التي تُعتبر أصغر وحدة للتخطيط الاقتصادي إلى دراسة لتقييم وتقدير آثارها على البيئة، وذلك قبل منح الرخصة الإدارية التي تسمح بمزاولة النشاط المعني أو إنجاز المشروع محلّ التقييم، غير أنّ تحقيق أهداف التنمية المستدامة يقتضي أيضاً تضمين مبادئ الإستدامة الإيكولوجية في القرارات والمشاريع الأساسية للحكومة، وبناءً على ذلك يجب اعتماد التقييم البيئي الإستراتيجي عند إعداد خطط وبرامج التنمية ورسم السياسات العمومية أو وضع النصوص التشريعية والتنظيمية.⁽¹⁾

ينطوي التقييم البيئي الإستراتيجي على العديد من المزايا، فهو يُعتبر أداة لتقدير الأثر البيئي للسياسات وخطط وبرامج التنمية المقترحة، لضمان إدراجها ومعالجتها بشكلٍ كافٍ في أول مرحلة مُمكنة من مراحل صنع القرار، كما يُساهم هذا الإجراء في تغطية وتجاوز النقائص التي تعترى دراسات الأثر البيئي، لأنّه يسمح بالنظر في عناصر قد يتم تجاهلها أو يصعب النظر فيها على مستوى المشروع مثل معالجة الآثار المتضافرة والآثار المترابطة التي تنتج عن عدّة أنشطة صغيرة الحجم والتي تكون آثارها البيئية أقلّ من حدود العتبة، بالتالي يظهر التقييم البيئي الإستراتيجي كأداة مُكمّلة لدراسات التأثير وليست بديلة لها.⁽²⁾

يحضى التقييم البيئي الإستراتيجي في الوقت الزاهن باهتمام العديد من الدول خاصة البلدان المتقدّمة، بل أكثر من ذلك فقد تمّ تكريسه على المستوى العالمي، حيث تمّ سنة 2003 اعتماد بروتوكول ملزم قانونياً بشأن التقييم البيئي الإستراتيجي ملحق باتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي المبرمة في "Espoo" بفنلندا سنة 1991،⁽³⁾ أما على المستوى الإقليمي فقد تبنت الإتحاد الأوروبي التوجيهية رقم 2001/42/CE والتي تمت الإشارة إليها سلفاً.

⁽¹⁾ - حولية لجنة القانون الدولي، "المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي"، المجلد الثاني، الجزء الأول، وثيقة رقم (Part 1) Add.1 / SER.A/ 1998/، ص. 246.

⁽²⁾ - CROWLEY Michel, RISSE Nathalie, « L'évaluation environnementale stratégique : un outil pour aider les administrations publiques à mettre en œuvre le développement durable », *Télescope*, Vol. 17, N° 2, 2011, p. 07.

⁽³⁾ - بروتوكول بشأن التقييم البيئي الإستراتيجي ملحق باتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي، كييف (أوكرانيا)، 21 أيار/مايو سنة 2013، وثيقة رقم ECE/MP.EIA/2003/3، متوفّر على الرابط الإلكتروني التالي:

<http://legal.un.org/ilc/reports/2016/arabic/chp8.pdf>

إلى جانب ذلك، تبنت دول الإتحاد الأوروبي آلية التقييم البيئي الاستراتيجي في تشريعاتها الداخلية، حيث أقرت التوجيهية الأوروبية رقم 2001/42/CE بشأن التقييم البيئي لآثار بعض الخطط والبرامج على عاتق دول الإتحاد إلزاماً قانونياً يقضي بنقل أحكام التوجيهية إلى قانونها الداخلي قبل تاريخ 21 جويلية 2004،⁽¹⁾ وعملاً بذلك أصدر المشرع الفرنسي الأمر رقم 489-2004 يتضمن نقل أحكام هذه التوجيهية إلى القانون الداخلي، وفي بلجيكا نظم قانون البيئة لمقاطعة "Wallon" نظام تقييم آثار المخططات والبرامج على البيئة من المادة D.52 إلى المادة D.77.⁽²⁾

تعتبر أيضاً كندا من الدول الرائدة في مجال تكريس التقييم البيئي الإستراتيجي، حيث تبنت الحكومة الكندية سنة 1990 توجيهية تتعلق بالتقييم البيئي للخطط والبرامج والسياسات العمومية (PPP)،* تلتها توجيهية ثانية سنة 1999 والتي تم تعديلها سنة 2004، وتقتضي هذه التوجيهية إخضاع جميع مشاريع (PPP) التي تتطلب موافقة وزير أو مجلس وزراء والتي يمكن أن تحدث أثراً سلبية على البيئة إلى التقييم البيئي لتقدير تأثيراتها.

في الواقع، رغم اكتساب التقييم البيئي الإستراتيجي أهمية متزايدة مع مرور الوقت، إلا أنه يواجه بعض التحديات خاصة فيما يتعلق بتحديد نطاق تطبيقه، فإذا كانت هذه الآلية تهتم بالأطر الإستراتيجية بما فيها النصوص القانونية،⁽³⁾ إلا أنه ليس من السهل على المشرع تحديد مجال تطبيقه نظراً لتعدد واختلاف المعايير المعتمدة في ذلك، أي تحديد نوع (PPP) التي تتطلب تقيماً بيئياً، وفي هذا السياق أكدت لجنة القانون الدولي أنه لا يمكن دائماً تحديد الحالات التي تتطلب تقيماً للآثار البيئي تحديداً مسبقاً بمعايير موضوعية؛ إذ سيكون هناك دائماً عنصراً من عناصر التقدير الذاتي.⁽⁴⁾

¹⁾- Voir: Art. 13 de la directive n°2001/42/CE du parlement européen et du conseil, *op. cit.*

²⁾- Voir: Ordonnance n° 2004-489 du 03 juin 2004, portant transposition de la directive n°2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *JORF* n° 129, du 05 juin 2004, *In*: <https://www.legifrance.gouv.fr/>. Voir aussi: C. Env wallonie, *In*: <http://environnement.wallonie.be/legis/Codeenvironnement/codelivreI.htm>

* PPP : Plans, Programmes, Politiques publiques.

³⁾- سعى القضاء الفيدرالي في (و.م.أ) إلى إلزام الرئيس بإجراء دراسة التأثير على الإتفاقيات خاصة التجارية منها التي تنطوي على آثار بيئية، إذ حث قاضي المحكمة الفيدرالية بتاريخ 30 جوان 93 إدارة الرئيس "كلينتون" بإجراء دراسة تأثير على الإتفاقية المتعلقة بالصفقة المشتركة (NAFTA) بين (و.م.أ) ودولتي كندا والمكسيك قبل عرضها على الكونغرس. Voir: PRIURE Michel, Évaluation des impacts sur l'environnement pour un développement rural durable : étude juridique, *op. cit.*, p. 08.

⁴⁾- حولية لجنة القانون الدولي، مرجع سابق، ص. 246.

اعتمد بروتوكول "kiev" بشأن التقييم البيئي الإستراتيجي معيار "حجم الأثر البيئي" في تحديد (PPP) الخاضعة للتقييم البيئي، حيث نصت المادة 1/04 أنه يكفل كل طرف إجراء تقييم بيئي إستراتيجي بشأن الخطط والبرامج التي من المحتمل أن تترتب عليها "آثاراً هامة على البيئة" وعلى الصّحة، كما اعتمدت التوجيهة الأوروبية نفس المعيار،⁽¹⁾ ومفهوم التأثير الهام لا يرتبط بالضرورة بمقدار حجم التأثير، فقد يكون هاماً إمّا بالنظر إلى حجم آثار عملية التخطيط أو بالنظر لحساسية الوسط البيئي.⁽²⁾

حصر بروتوكول "kiev" إجراء التقييم البيئي الإستراتيجي في الخطط والبرامج التي تُغطّي مشاريع خاضعة لدراسة التأثير البيئي بموجب التشريعات الوطنية، وهي المشاريع المحددة في الملحق الثاني من البروتوكول، وكذا الخطط والبرامج التي تحدّد الإطار الذي يُنظّم شروط الموافقة مستقبلاً على تنفيذ المشاريع الواردة في الملحق الأول، وتشمل هذه الخطط والبرامج بصفة عامة قطاعات مختلفة وهي الزراعة، الحراجة، مصايد الأسماك، الطّاقة، التعدين، النّقل، الإتّصالات، السياحة، إدارة المياه، إدارة النفايات، التنمية الإقليمية، تخطيط المدن، التخطيط الإقليمي واستخدام الأراضي.⁽³⁾

يمتدّ التقييم البيئي الإستراتيجي إلى وثائق التعمير وهذا بحكم الإرتباط الوثيق بين قضايا التهيئة والتعمير ومقتضيات حماية البيئة، وقد أكد بروتوكول "kiev" والتوجيهة الأوروبية رقم CE/2001/42 خضوع الخطط والبرامج التي توضع لتخطيط المدن، التخطيط الإقليمي واستخدام الأراضي للتقييم البيئي، وفي فرنسا تمّ إصدار المرسوم رقم 2005-608 يتعلّق بتقييم آثار وثائق التعمير على البيئة،⁽⁴⁾ أمّا في الجزائر فلم يحض التقييم البيئي الإستراتيجي باهتمام المشرّع الذي اكتفى بتطبيق نظام التقييم البيئي بصفة جزئية، وذلك باخضاع المشاريع الفردية دون الخطط والبرامج لدراسات التأثير في البيئة.

¹⁾- Voir: Art. 01 de la directive n° 2001/42/CE du parlement et du conseil européen, *op. cit.*

²⁾- تفاصيل أكثر راجع:

- **AOUSTIN Tristan**, L'évaluation environnementales des plans et programmes: vers l'ouverture d'un cadre stratégique au pilier procédural du droit de l'environnement, Thèse pour l'obtention du grade de docteur, Faculté de droit et de sciences économiques, Université de Limoges, 2015, p.128.

³⁾- أنظر المادة 2/04 من بروتوكول التقييم البيئي الاستراتيجي، مرجع سابق.

⁴⁾- Décret n° 2005-608 du 27 mai 2005, relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement, *JORF* du 29 mai 2005, In: <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

2- عدم تكريس التقييم البيئي الاستراتيجي في القانون الجزائري

لم يأخذ المشرع الجزائري بفكرة التقييم البيئي الإستراتيجي، ويظهر ذلك في عدم امتداد دراسات التأثير المكرّسة في قوانين البيئة إلى خطط وبرامج التنمية، ففي ظلّ المرسوم التنفيذي رقم 90-78 المتعلّق بدراسة التأثير، جاء الإقصاء واضحاً إذ نصّت المادة الثانية منه على إخضاع جميع "أشغال وأعمال التهيئة والمنشآت الكبرى" لإجراء دراسة مدى التأثير، ولم يرد ذكر المخططات والبرامج الكبرى التي تتضمّن مجموعة من المشاريع، رغم أنّ النشاط المراد القيام به في شكل مخطط أو عمل طويل المدى يُعتبر المستوى الأمثل للأخذ بتأثيرات المشاريع بعين الاعتبار.⁽¹⁾

تمسك المشرع الجزائري بموقفه في إقصاء المخططات من الخضوع لنظام تقييم الأثر البيئي في قانون البيئة الصادر سنة 2003، وهذا ما يستشفّ من نص المادة 15 التي أكّدت على إخضاع "مشاريع التنمية، والهياكل والمنشآت الثابتة والمصانع الفنية الأخرى وكلّ أعمال وبرامج البناء والتهيئة" لدراسة أو موجز التأثير في البيئة، وهنا يُلاحظ عدم ذكر المخططات، كما لم يتم إدراجها أيضاً ضمن القوائم الملحقة بالمرسوم التنفيذي رقم 07-145 الذي يحدّد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير، حيث تحدّد هذه القوائم طبيعة الأشغال الخاضعة لدراسة أو موجز التأثير حسب الحالة.

إنّ عدم امتداد نظام تقييم الأثر البيئي إلى مجال التخطيط يُؤدّي بالضرورة إلى إقصاء وثائق التعمير المحلية من الخضوع للتقييم البيئي، وفي الواقع يدفع موقف المشرع الجزائري إلى التساؤل عن أسباب ومبررات استبعاد الخطط والبرامج بالتالي "وثائق التعمير المحلية" من مجال تطبيق دراسات التأثير في البيئة، في الحقيقة تبقى أسباب هذا الإقصاء غير واضحة، ويبقى أقرب تفسير لذلك هو تأثر المشرع الجزائري بالقانون الفرنسي المتعلّق بحماية الطبيعة الصادر في 10 جويلية 1976، الذي استبعد منذ البداية وثائق التعمير من الخضوع لدراسة التأثير، على أساس أنّ هذه الوثائق تخضع لنظام قانوني خاص بها يُلزمها بمراعاة "الإنشغالات البيئية" عند إعدادها.⁽²⁾

(1) - طيار طه، "دراسة التأثير في البيئة: نظرة في القانون الجزائري"، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، عدد 26، 1991، ص. 100.

(2) - Art. 02 de la loi du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature, *op. cit.*, dispose: « *Les travaux et projets d'aménagement ainsi que les documents d'urbanisme doivent respecter les préoccupations d'environnement* ».

في هذا السياق، يرى الأستاذ "أحمد رداّف" أنّ المادة 131 من قانون البيئة الصّادر في 1983 التي أحالت مسألة تنظيم دراسة مدى التأثير على البيئة على النصّ التنظيمي، قد تحمّل في مضمونها إشارة تُؤكّد تبنّي المشرّع الجزائري لفكرة "إدماج الإنشغالات البيئية" في المشاريع المُعفاة من دراسة التأثير ضمن الإجراءات القانونية الخاصة بها، حيث نصّت في إحدى فقراتها على ما يلي: «ويحدّد هذا المرسوم على وجه الخصوص...الشروط التي يتحسّب وفقها للإنشغالات المتعلّقة بالبيئة ضمن الإجراءات التنظيمية الموجودة...»⁽¹⁾ وإلى جانب ذلك تبنّى المشرّع مبدأ إدماج البعد البيئي في مجال التخطيط كحدّ أدنى من الإلتزام بحماية البيئة.⁽²⁾

من هذا المنطلق، أخضع المشرّع الجزائري وثائق التعمير المحليّة لمجموعة من المقتضيات البيئية، حيث أكّدت المادة 11 من قانون التعمير دور المخططات في التكلّف بالأهداف البيئية المتمثّلة في ترشيد المساحات، وقاية النّشاطات الفلاحية، حماية المساحات الحسّاسة، حماية المواقع والمناظر والوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، على أن تخضع هذه الوثائق سواءً عند إعدادها أو مراجعتها إلى مجموعة من الإجراءات المتعلّقة باستشارة المصالح البيئية غير الممركزة التّابعة للدولة وجمعيات الدّفاع عن البيئة في حالة إبداء رغبتها في المشاركة، وفتح تحقيق عمومي قصد السّماح للمواطنين من إبداء ملاحظاتهم.

الواقع أنّ تكريس التقييم البيئي الإستراتيجي في القانون الداخليّ يتطلّب توفر مجموعة من المقوّمات كقدرة الدّولة على سنّ القواعد المناسبة وتوفير التكنولوجيا الضرورية لحماية البيئة، وتأسيس بنوك للمعلومات البيئية، فضلاً عن ضرورة توفرّ الموارد المالية والماديّة، وكذا تأهيل وبناء القدرات البشرية اللاّزمة في مختلف المجالات ذات الصّلة بقضايا البيئة، ولعلّ محدودية هذه الإمكانيات تُعدّ من أسباب تمسّك المشرّع الجزائري بموقفه في عدم إخضاع الخطط والبرامج للتقييم البيئي، فهذا الإجراء مثلاً قد يتطلّب إنجاز العديد من الدراسات والتقارير، ما يعني رصد تكاليف مالية ضخمة تتحمّلها السّلطات المختصة بإعداد تلك المخططات،⁽³⁾ الأمر الذي قد يُؤدّي إلى اعتبار هذا الإجراء مجرد عبء إضافي بدلاً من اعتباره أسلوباً فعالاً لحماية البيئة.

¹- REDDAF Ahmed, Politique et droit de l'environnement en Algérie, *op. cit.*, p.116.

²- أنظر المادة 02 من قانون رقم 83-03، مرجع سابق، والمادة 03 من قانون رقم 03-10، مرجع سابق.

³- برنامج الأمم المتّحدة، قسم التكنولوجيا والصناعة والاقتصاد، مرجع سابق، ص. 161.

المطلب الثاني

ضرورة اعتماد التقييم البيئي الإستراتيجي في وثائق التعمير المحلية

لا شك أنّ تكريس التقييم البيئي الإستراتيجي في التشريع الجزائري من شأنه تدعيم السياسة الوطنية لحماية البيئة، لكن "وكما سبقت الإشارة إليه سلفاً؛ يُعتبر تحديد نطاق تطبيق هذا الإجراء من أهمّ الصعوبات التي يُمكن أن تواجه المشرّع، خاصة في مجال التخطيط نظراً لاكتساح مفهوم هذا الأخير لكلّ المجالات، وفي الواقع يمكن تطبيق التقييم البيئي الإستراتيجي على تشكيلة واسعة من الخطط والبرامج والسياسات العمومية "بدرجة أقل"،⁽¹⁾ وينبغي دائماً الإهتمام بأنشطة القطاعات التي يُحتمل أن تكون لها تأثيرات هامة على البيئة من بينها أنشطة قطاع التعمير.

من هذا المنطلق، يُمكن التأكيد على أهمية إخضاع مخططات التعمير المحلية على "وجه التحديد" للتقييم البيئي الإستراتيجي، فهذه المخططات تُعتبر ملجأً لمختلف السياسات القطاعية كالنقل، السياحة، الفلاحة، الصناعة، السكن وغيرها، بالتالي فإنّ خضوعها للتقييم البيئي يُؤدّي بالضرورة إلى تحليل وتقدير التأثيرات البيئية لمشاريع القطاعات المُدمجة فيها، كما أنّ ارتباط هذه المخططات بمساحات ترابية أقلّ إتساعاً مقارنة بالمخططات المجالية الأخرى يُضفي على التقييم البيئي دقة أكبر.⁽²⁾

عموماً، يمكن القول أنّ التقييم البيئي الإستراتيجي يُعتبر إجراءً ضرورياً لتفعيل البعد البيئي لوثائق التعمير المحلية، حيث يسمح بتدارك النقائص والثغرات التي تعترى الدور الحماي للتخطيط العمراني المحلي في الجزائر (الفرع الأول)، إنطلاقاً من دوره في تحديد تأثيرات أنشطة التعمير على الوسط البيئي، واقتراح التدابير اللازمة لمواجهتها، وكذا متابعة نتائج تطبيق وثائق التعمير المحلية، لبلوغ أهداف التخطيط العمراني المستدام (الفرع الثاني).

⁽¹⁾ - أشار برنامج الأمم المتحدة للبيئة إلى صعوبة تطبيق التقييم البيئي الإستراتيجي على مستوى السياسات العمومية، وقد أرجع ذلك إلى عدّة عوامل أبرزها، السرية المعمول بها في بعض الوزارات خاصة الاستراتيجية منها، تعقيد عملية وضع السياسات، تأثر وتداخل سياسات القطاعات التي لها تأثير هام على البيئة مع القطاعات الأخرى مثل النقل والطاقة، إضافة إلى كون نتائج السياسة غير مؤكدة وضعف ثقل الشؤون البيئية في مبادرات السياسة العامة الرئيسية. تفاصيل أكثر راجع: برنامج الأمم المتحدة، قسم التكنولوجيا والصناعة والاقتصاد، مرجع سابق، ص. ص. 504-505.

⁽²⁾ - FLAMAND Maxime, L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, Mémoire Master 2 en droit de l'environnement, Université de PARIS-SUD XI, 2005, p.p. 04-05.

الفرع الأول

التقييم البيئي الإستراتيجي: إجراء ضروري لتفعيل البعد البيئي في وثائق التعمير المحلية

إنّ التمعّن في أحكام قانون التعمير يكشف عن مدى قُصور دور وثائق التعمير المحليّة في حماية البيئة، وهو الأمر الذي يُشكّل إحدى الأسباب التي تدعو إلى ضرورة اعتماد إجراء التقييم البيئي الإستراتيجي في مجال التخطيط العمراني المحلي (أولاً)، وفي هذا الإطار ينبغي على المشرّع الجزائري وضع إطار قانوني لتبيان كفاءات ممارسة التقييم البيئي على مستوى وثائق التعمير من خلال الإستفادة من تجارب الدّول الرّائدة في هذا المجال (ثانياً).

أولاً: دواعي إخضاع وثائق التعمير المحليّة للتقييم البيئي الإستراتيجي

يُعتبر قُصور وثيقة تقرير العرض "**le rapport de présentation**" لمخططات التعمير المحليّة،⁽¹⁾ من أهمّ مظاهر ضعف البعد البيئي في مجال التخطيط العمراني، فرغم الدّور الذي يُمكن أن تلعبه هذه الوثيقة في مجال التّكفّل بالإنشغالات البيئية على مستوى مخططات التعمير، من خلال إبراز الوضع البيئي للإقليم محلّ التخطيط وتشخيصه بهدف الوصول إلى أفضل الإقتراحات المتعلّقة بالتنمية العمرانية المستدامة، إلّا أنّ المشرّع الجزائري لم يُبرز أهميّة هذه الوثيقة، وهو ما يتجلّى في ضعف المُعالجة القانونية لمضمونها وتغييب الجانب البيئي فيها (1)، ولا يتوقّف الأمر عند هذا الحدّ؛ حيث يُلاحظ محدودية دور الآليات الإجرائية المُعتمدة في عملية إعداد مخططات التعمير المحليّة في تحقيق حماية البيئة (2).

1- تدعيم دور وثيقة " تقرير العرض" لمخططات التعمير المحليّة في حماية البيئة

يرتكز التخطيط العمراني على مجموعة من الخطوات أولها تحليل الوضع الحالي للمجال الجغرافي محلّ التخطيط إنطلاقاً من دراسة المعطيات المرتبطة به في عملية تدعى "**التحليل الحضري**" "**l'analyse urbaine**"، تُترجم هذه العملية في شكل وثيقة مكتوبة تتمثّل في "**تقرير العرض**" والتي يتمّ إدراجها ضمن مخططات التعمير.⁽²⁾

⁽¹⁾ - اعتمد المشرّع الجزائري من النّاحية اللّغوية على مصطلح "**التقرير التوجيهي**" في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في إشارة منه إلى وثيقة تقرير العرض.

⁽²⁾ - SAÏDOUNI Maouia, *op. cit.*, p. 87.

بالتالي، فإنّ عملية صياغة تقرير العرض في مجال التخطيط العمراني تتركز على نتائج التحليل الحضري الذي ينطلق من " تشخيص " يتمّ إعداده وفق مقارنة مزدوجة قائمة على دراسة "الواقع والآفاق"، بمعنى تحليل الوضع الحالي للمجال الجغرافي محلّ التخطيط ثم وضع تصوّر مستقبلي للحالة التي يجب أن يؤول إليها إنطلاقاً من تحليل مُعطيات ومؤشّرات مُحدّدة، وذلك بهدف تحديد الرّهانات وتقدير الإحتياجات المحليّة في مجال التنمية العمرانية.⁽¹⁾

تجدر الإشارة في هذا الإطار، أنّ التحليل الحضري يجب أن يبدأ بعملية ضبط حدود الإقليم محلّ التخطيط بالإعتماد على الحدود الإدارية للجماعات الإقليمية مع إمكانية الإستعانة بالخصوصيات المشتركة لهذه الوحدات سواءً الوظيفية أو البيئية أو المرفولوجية، ثم تقسيم المجال محلّ التخطيط بعد ضبط حدوده إلى أحياء أو مناطق أو قطاعات كما هو معمول في الجزائر، ويتمّ تصنيفها حسب معيار النّشاط الغالب "I'activité dominante" مثلما هو الحال في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، أو حسب معيار تجانس الإطار المبنى والنسيج الحضري أو العمراني كما في مخطط شغل الأراضي، بعد ذلك يخضع المجال أو التراب المعني للدراسة والتحليل الحضري.⁽²⁾

يعتمد التحليل الحضري في تشخيص وضعية الإقليم محلّ التخطيط على تحليل مجموعة من المعطيات، منها المعطيات المادية الطبيعية وهي التي تتعلّق بدراسة المؤثّرات الطبيعية في الوسط الحضري من خلال تحليل مظاهر السّطح والظّروف الطبوغرافية، ودراسة خصائص التربة ومدى صلاحيتها للبناء وكذا فحص مستويات المياه الجوفية ودراسة الظّروف المناخية، إضافة إلى المعطيات غير المادية القابلة للقياس الكميّ، ويتعلّق الأمر بدراسة السّكان أو المؤشّرات الديموغرافية وتحليل الوضع الإقتصادي داخل التراب المعني، وأخيراً المعطيات المجالية التي تضمّ طبيعة الأنشطة والتجهيزات المتوقّرة والإحصائيات المتعلقة بالسكن، وكذا وصف وضعية العقار سواءً من حيث طبيعة نظامها القانوني أو تحديد نسبة شغل الأراضي، إضافة إلى وصف الشكل الحضري للمدينة أو التجمّع العمراني المعني.⁽³⁾

¹⁾- INSERGUET Jean-François, « Le contenu de droit commun du rapport de présentation », écriture du PLU, GRIDAUH, 2012, p. 04.

²⁾- SAÏDOUNI Maouia, *op. cit.*, p. 89.

³⁾- Ibid, p.p. 91-99.

أنظر أيضاً: عاطف حمزة حسن، تخطيط المدن: أسلوب ومراحل، مطابع قطر الوطنية، الدوحة، 1992، ص. ص.

تُساهم عملية تشخيص وضعية الإقليم في وضع التوجيهات الأساسية لبرامج التهيئة والتنمية التي يتم اعتمادها في إطار مخططات التعمير، أي تحديد آفاق التنمية،⁽¹⁾ وذلك بالنظر إلى التطور الاقتصادي، الديموغرافي، الاجتماعي والثقافي للتراب المعني، ولا ينبغي إهمال الجانب البيئي لأنّ خيارات التنمية يجب أن تتوافق مع أهداف حماية البيئة التي تعتبر الوسط المُستقبل لبرامج التنمية، بالتالي يجب تحليل وتشخيص الوضع البيئي القائم للمجال المعني لمعرفة ما إذا كانت حالة البيئة تسمح بتبني برامج التنمية المُقترحة.

في الواقع، لم يأخذ المشرع الجزائري الجانب البيئي بعين الاعتبار في وثيقة تقرير العرض الخاصة بمخططات التعمير المحلية، ويظهر ذلك من خلال قصور "التقرير التوجيهي" لمخطط التهيئة والتعمير، الذي يُعنى بتحليل الوضع القائم والإحتمالات الرئيسية للتنمية بالنظر إلى التطور الاقتصادي والديموغرافي والاجتماعي والثقافي للتراب المعني، دون أن يتضمّن تحليل للوضع البيئي القائم والتأثيرات المُحتملة للمخطط على البيئة،⁽²⁾ فضلاً عن الغياب الكلي لعملية التشخيص في مخطط شغل الأراضي، إذ إكتفى المشرع بإدراج "مذكرة تقديم" ضمن لائحة التنظيم، تُثبت فيها تلاؤم أحكام مخطط شغل الأراضي مع أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والبرامج المعتمدة للبلدية أو البلديات المعنية تبعاً لآفاق تنميتها.⁽³⁾

كذلك يمتدّ دور تقرير العرض إلى شرح وتبرير الخيارات المُعتمدة في "قسم التهيئة" بإثبات مدى توافقها مع أهداف تهيئة الإقليم، حماية السّاحل والوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، وكذا عرض الأسباب التي أدّت إلى اعتماد نمط التنمية،⁽⁴⁾ و"في القانون الفرنسي" يتمّ إلى جانب ذلك تبرير الخيارات المتعلقة بمجال التطبيق بشرح الأسس المُعتمدة في تقسيم الإقليم إلى مناطق وكيفية تحديد التخصيص أو الطّابع الغالب فيها، وتفسير ارتفاعات التعمير والقيود الواردة على حق البناء كما هي محدّدة في وثيقة التنظيم عن طريق تبريرها بوجود مصلحة عامة تقتضي ذلك.⁽⁵⁾

¹⁾- INSERGUET Jean-François, « Le contenu de droit commun du rapport de présentation », *op. cit.*, p. 04.

²⁾- أنظر المادة 17/1-أ، من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق.

³⁾- أنظر المادة 18/1-أ، من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق.

⁴⁾- أنظر المادة 17/1-ب، من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق.

⁵⁾- INSERGUET Jean-François, « Le contenu de droit commun du rapport de présentation », *op. cit.*, p.p. 06-09.

من خلال الإطّلاع على وثيقة تقرير عرض المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير الخاصة ببعض البلديات، يُلاحظ اقتصار الجوانب البيئية على تحليل مُوجز ومقتضب لبعض المظاهر مثل الظّروف المناخية، المخاطر الطبيعية، الموارد المائية، الغطاء النباتي، المفرغات العمومية والتلوّث النّاجم عنها وعن مياه الصرف الصحي،⁽¹⁾ بالتّالي يجب إعادة صياغة دور تقرير العرض في مجال حماية البيئة، بالاعتماد على التشخيص البيئي وتقدير تأثيرات وثائق التعمير المحليّة على الوسط البيئي بمختلف مكوّناته من خلال عملية التقييم البيئي الإستراتيجي.

2- تعزيز دور الآليات التشاركية في حماية البيئة اثناء عملية التخطيط

يخضع مسار إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي إلى مجموعة من الإجراءات "المشتركة"، تبدأ بقيام الجهات المُختصّة باتّخاذ قرار المبادرة بإعداد مخطط التعمير، مروراً بتوجيه الدّعوة للمصالح والإدارات العمومية والجمعيات المعنية للمساهمة في عملية التشاور وتقديم آرائها الإستشارية، ثم فتح باب المشاركة أمام المواطنين عن طريق إجراء تحقيق عمومي، لتختتم سلسلة الإجراءات بعرض وثيقة التعمير على الجهات المختصة للمصادقة عليها.⁽²⁾

يُلاحظ هنا اعتماد المشرّع الجزائري أساساً على أسلوب التشاور، الإستشارة والتحقق العمومي لتمكين المواطنين ومؤسسات المجتمع المدني الفاعلة في المجال البيئي من المشاركة في إعداد وثائق التعمير المحليّة، وفي الحقيقة تكمن أهميّة هذه الآليات في تجسيد ديموقراطية المشاركة البيئية، وذلك بالتخلّي عن الأسلوب الأحادي في إتّخاذ القرار البيئي،⁽³⁾ في حين يُمكن التساؤل عن مدى مساهمة هذه الآليات في تعزيز دور وثائق التعمير المحليّة في حماية البيئة بعيداً عن أهمّتها في إشراك المواطن في عملية صنع القرار؟.

¹⁾- Voir : Révision du PDAU de la commun d' Idjeur, Phase I: situation actuelle et analyse des données, Wilaya de Tizi Ouazou, 2012, p. 13, [En ligne] :

http://www.adsprogress.com/v1/docs/pdau/pdau_idjeur_2012/rapport_pdau_idjeur.pdf, consulté le 31 août 2018. Voir aussi : Révision du PDAU de la commun d'Ait Oumalou, Phase I : situation actuelle et analyse des données, Wilaya de Tizi Ouazou, 2012, p. 15, [En ligne] :

<https://fr.calameo.com/read/000899869149be6da22a5>, consulté le 31 août 2018.

⁽²⁾- أنظر المواد 06 إلى 16 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق، والمواد 06 إلى 17 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق.

⁽³⁾- ونّاس يحيى، دليل المنتخب المحليّ لحماية البيئة، دار الغرب للنشر، وهران، 2003، ص. 32.

يُساهم غياب التقييم البيئي الإستراتيجي في وثائق التعمير المحلية في الحدّ من الدور الحمائي للآليات التشاركية المذكورة أعلاه، إذ يُؤثّر ذلك على جودة الآراء الإستشارية خاصة بالنسبة للجمعيات التي يُمكن أن تلعب دور "لجان الخبرة" أو "الخبرة المُضادة" في مجال دراسة التأثيرات البيئية المُحتملة لمخططات التعمير،⁽¹⁾ وذلك باعتبارها إطار لتقديم الدّعم التقني والعلمي في القضايا البيئية، غير أنّ نجاح الجمعيات البيئية في هذا المجال رهين بمدى كفاءة الجمعيات وجدية الأعضاء الجمعيين المشاركين وقدرتهم على الإقناع العلمي لباقي الفاعلين من جهة، ومدى استعداد الإدارة لتقبّل آراء الجمعيات من جهة ثانية.⁽²⁾

إلى جانب ذلك، فإنّ عرض وثيقة التعمير على التحقيق العمومي لا يُحقّق بالضرورة الفائدة المرجوة من هذا الإجراء لاسيما من حيث إثراء الجانب البيئي للمخطط طالما لم يخضع هذا الأخير للتقييم البيئي الإستراتيجي، فالتحقيق العمومي يقتضي من الإدارة وضع كافة الوثائق اللازمة المتعلّقة بمخطط التعمير تحت تصرّف الجمهور، وعليه فإنّ غياب "تقرير التقييم البيئي" الذي من شأنه تعريف المواطن بالوضع البيئي القائم والتأثيرات البيئية المُحتملة لمخطط التعمير ونوع التدابير المقترحة لمواجهتها؛ يُؤدّي إلى الحدّ من فُدرة المشاركين في تكوين نظرة شاملة حول مدى تأثير مخطط التعمير على محيطهم وبيئتهم، ومنه بلورة آرائهم وملاحظاتهم المختلفة.⁽³⁾

من هنا، يتّضح أنّ تكريس التقييم البيئي الإستراتيجي من شأنه أن يلعب دوراً هاماً في إثراء البعد البيئي لوثائق التعمير المحلية بالجزائر، إذ يسمح بالنظر في قضايا البيئة منذ المراحل الأولى لعملية التخطيط، كما يُواكب جميع خطواتها، بالتالي فهو يُعدّ تقويماً مندمجاً ضمن سيرورة إعداد وثيقة التعمير،⁽⁴⁾ كما يُعتبر من جانب آخر أداة لتحسين نوعية المعلومات المقدّمة لمختلف الفاعلين في مجال التخطيط العمراني ما يساعد على إتخاذ أفضل القرارات.

(1) - ونّاس يحيى، المجتمع المدني وحماية البيئة: دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية والتّقابات، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، 2004، ص. 100.

(2) - مرجع نفسه، ص. ص. 131-132.

(3) - العيفاوي كريمة، "عن ضرورة تكريس التقييم البيئي الإستراتيجي في وثائق التعمير المحلية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرّحمان ميرة، بجاية، مجلّد 17، عدد 01، 2018، ص. 610.

(4) - بودريوه عبد الكريم، "الإعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحلية"، مرجع سابق، ص. 76.

في هذا الإطار، يُمكن الإستشهاد بالتجربة الفرنسية، حيث يتم إعداد دراسة لتقييم الآثار البيئية عند وضع وثيقة تقرير العرض وبالموازاة مع إعداد برنامج التهيئة والتنمية المقترح، لينتم بعدها اللجوء إلى استشارة الهيئات المعنية وقد تمتد هذه الإستشارات إلى الدول التي يُحتمل أن تتضرر بيئتها من جراء تطبيق وثيقة التعمير، كما يتم إجراء تحقيق عمومي بعرض نتائج التقييم والتدابير المقترحة لمواجهة التأثيرات البيئية المحتملة مصحوبة بالآراء الإستشارية على الجمهور بهدف إبداء آرائهم حول مشروع المخطط قبل إتخاذ القرار النهائي.⁽¹⁾

ثانياً: مقتضيات التكريس القانوني للتقييم البيئي الإستراتيجي في وثائق التعمير المحلية

لا شك أن تكريس التقييم البيئي الإستراتيجي من شأنه دعم المنظومة القانونية لحماية البيئة في الجزائر، فهو يُعتبر أداة حقيقية تكفل تطبيق مبدأ الإدماج البيئي في عمليات التخطيط والبرمجة ورسم السياسات العمومية، لكن بالرغم من أهميته العملية والإنتشار الواسع الذي يعرفه على المستوى العالمي؛ إلا أنه لم يحض باهتمام المشرع الجزائري ولا حتى الفقه القانوني، ومع ذلك تبقى مسألة تكريسه في الجزائر مطلباً أساسياً، إذ ينبغي على المشرع تبني هذا الإجراء بإدراجه ضمن النصوص القانونية المتعلقة بدراسات التأثير البيئي أو بتنظيم أحكامه بموجب نص قانوني خاص وقائم بذاته.⁽²⁾

على العموم، يتطلب تكريس التقييم البيئي الإستراتيجي في مجال التخطيط العمراني المحلي تحديد الحالات التي تخضع فيها وثائق التعمير المحلية وجوباً للتقييم البيئي (1)، كما يجب تضمين وثيقة تقرير العرض لتلك المخططات ببيان أو تقرير التقييم الذي يتم إعداده على أساس دراسة بيئية (2)، مع ضرورة إحاطة هذه الدراسة بإطار رقابي فعال لتقدير مدى كفاية مضمونها من خلال فحص مدى جدية ودقة الدراسة وشموليتها (3)، بالتالي ينبغي على المشرع الجزائري الإطلاع على التجارب القانونية للدول الرائدة في هذا المجال على غرار كندا وفرنسا، والعمل قدر الإمكان على تكييف هذا الإجراء مع خصوصية الأوضاع والمشاكل البيئية في الجزائر.

¹⁾- SOLER-COUTEAUX Pierre, « Le rapport de présentation des documents d'urbanisme à l'heure de l'évaluation environnementale », *Revue Construction-Urbanisme*, N° 04, avril 2006, p.p. 05-06.

²⁾- في بعض البلدان مثل "هولندا" يندرج التقييم البيئي الإستراتيجي ضمن الإطار القانوني المنظم لدراسات مدى التأثير البيئي للمشاريع الفردية أنظر: برنامج الأمم المتحدة، قسم التكنولوجيا والصناعة والاقتصاد، مرجع سابق، ص. 503.

1- ضرورة تحديد حالات خضوع وثائق التعمير المحلية للتقييم البيئي الإستراتيجي

قد يُثير التكريس القانوني للتقييم البيئي الإستراتيجي في مجال التخطيط العمراني المحلي عدّة تحدّيات أبرزها تحديد نطاق تطبيقه، إذ يتعيّن على المشرّع ضبط معايير خاصة لتحديد الحالات التي تخضع فيها وثائق التعمير المحلية وجوباً للتقييم البيئي حتّى لا يُشكّل هذا الإجراء عبءً على كاهل الجماعات المحلية نظراً لمتطلباته المالية والبشرية والتقنية، وفي هذا الإطار يُمكن للمشرّع فرض تطبيق التقييم البيئي بصفة آلية على المخططات التي تتطوي على تأثيرات بيئية هامة، مع إخضاع باقي المخططات إلى تقييم أولي لمعرفة ما إذا كانت تستلزم تقييماً بيئياً من عدمه.

على سبيل المثال حدّد المشرّع الفرنسي طبيعة وثائق التعمير التي يجب أن تكون محلاً للتقييم البيئي، والتي تتمثّل في التوجيهات الإقليمية للتهيئة والتنمية المستدامة (DTA)، المخطط التوجيهي لمنطقتي "Corse" و "Ile-de-france"، مخططات التناسق الحضري (SCOT)، المخططات المحلية للتعمير (PLU)، مخطط تهيئة الشاطئ، الخرائط البلدية "cartes communales" التي تغطي كلّ أو جزء من المناطق المسماة بـ "site natura 2000"، وذلك بمناسبة إعدادها أو مراجعتها أو تعديلها، وتجدر الإشارة أنّ هذه المخططات لا تخضع بالضرورة للتقييم البيئي إلّا في الحالات المُحدّدة قانوناً، فمثلاً تخضع المخططات المحلية للتعمير لإجراء التقييم إذا كانت تغطي كلّ أو جزء من مناطق "site natura 2000"، أو إقليم بلدية ساحلية واحدة على الأقل، أو إذا كانت تغطي مناطق جبلية، أو كانت تحلّ محلّ مخططات التنقل الحضري.⁽¹⁾

أشار كذلك بروتوكول "Kiev" للتقييم البيئي الإستراتيجي الملحق باتفاقية "Espoo" إلى مجموعة من المعايير المتعلقة بتحديد الآثار الملحوظة المحتملة على البيئة والصحة للخطط والبرامج، والتي تتمثّل في مدى تأثير الخطة أو البرنامج في المناطق ذات القيمة أو المناطق الشديدة التأثير بما فيها المناظر الطبيعية التي تحضى بحماية وطنية أو دولية مُعترف بها، الطابع عبر حدودي للآثار البيئية، طبيعة الآثار البيئية كالمساحة الجغرافية أو عدد السّكان الذين يُحتمل أن يتأثروا، مدى تأثير الخطة أو البرنامج في الخطط والبرامج الأخرى... إلخ.⁽²⁾

¹⁾- Voir: Les articles R.104-3 jusqu'à R.104-17, du C. Urb Français, *op. cit.*

²⁾- أنظر الملحق الثالث من بروتوكول التقييم البيئي الإستراتيجي، مرجع سابق.

2- تضمين وثيقة تقرير العرض بعناصر التقييم البيئي

تقتضي عملية التقييم البيئي الإستراتيجي في مجال التخطيط العمراني ضرورة إدماج عناصر التقييم البيئي ضمن وثيقة تقرير العرض لمخططات التعمير المحلية، والتي يتمّ تجميعها في إطار "دراسة بيئية" تعرض على شكل تقرير أو بيان تقييم الأثر البيئي، هذا الأخير ينبغي أن يكون مكتوباً بطريقة منظّمة، واضحة ومفهومة للجميع، بحيث يجب أن يجمع بين لغة سهلة موجّهة لغير الخبراء خاصة الجمهور الذي سيعرض عليه التقرير بمناسبة التحقيق العمومي، ولغة تقنية موجّهة للخبراء الفنيين،⁽¹⁾ وعلى العموم تتمثل عناصر التقييم البيئي فيما يلي:

أ- تشخيص وتحليل الوضع البيئي القائم

يتعلّق تشخيص وتحليل الوضع البيئي بدراسة الخصائص والمؤهلات البيئية للإقليم محلّ التخطيط، تحديد التهديدات والضغوط المُمارسة على الوسط البيئي، إلى جانب وضع الزهانات وتصور آفاق تطوّر الوضع البيئي في المُستقبل المنظور،⁽²⁾ ويرتكز التشخيص على المعطيات والدّراسات البيئية السابقة التي تمّ إنجازها من قبل الدّولة أو الهيئات المحليّة أو الهيئات الإدارية المتخصّصة في المجال البيئي، كما يمكن أن يستند إلى تقارير العرض للمخططات المجالية التي تُعلو وثائق التعمير المحليّة والتي تغطي نفس المجال الإقليمي، مثل مخطط تهيئة إقليم الولاية أو المخططات الجهوية وغيرها، ويجب في حالة قدم هذه التقارير أو غيابها اللّجوء إلى إنجاز دراسات مكّملة أو دراسات لتحيين المعطيات؛ إذ ينبغي أن يركز التشخيص على معطيات حديثة.⁽³⁾

في هذا المقام، تجدر الإشارة إلى ضرورة إلّزام الهيئات المركزية والمصالح التّابعة لها بتزويد الجماعات المحليّة عند مبادرتها بإعداد أو مراجعة مخططات التعمير؛ بالبيانات والمعطيات البيئية اللّازمة، وكذا وضع كلّ الدّراسات والتقارير الموجودة التي من شأنها المساهمة في عملية تشخيص وتحليل الوضع البيئي تحت تصرّفها، وهذا الإلّزام يطلق عليه في قانون التعمير الفرنسي بـ "obligation de porter à connaissance".⁽⁴⁾

⁽¹⁾ - برنامج الأمم المتّحدة للبيئة، قسم التكنولوجيا والصناعة والاقتصاد، مرجع سابق، ص. 331.

⁽²⁾ - FLAMAND Maxime, *op. cit.*, p.p. 23-24.

⁽³⁾ - INSERGUET Jean-François, « Le contenu de droit commun du rapport de présentation », *op. cit.*, p. 05.

⁽⁴⁾ - LE CORNEC Erwann, *op. cit.*, p. 311.

ب- تحليل التأثيرات البيئية لوثائق التعمير المحليّة

تُعتبر عملية تحديد التأثيرات البيئية المحتملة لوثائق التعمير المحليّة وتحليلها من أهم العناصر الجوهرية لنظام التقييم البيئي، حيث يتم من خلالها دراسة وتوقع كلّ الآثار الناجمة عن تنفيذ مخطط التعمير على بيئة الإقليم محلّ التخطيط، ثمّ تقييم أهميّة كلّ تأثير على حدى، ويُمكن أن يشمل مفهوم التأثير عدّة أوصاف تختلف حسب الطبيعة، الأهميّة، المقدار، المدى، المدّة، إمكانية حدوثه أو طبيعة موضوعه مثل الأثر الصّحي، الاجتماعي، الاقتصادي... إلخ،⁽¹⁾ وللتعرّف على مختلف التأثيرات البيئية يمكن الإستعانة بمجموعة من الأدوات والمناهج التي تمّ تطويرها من قبل المُختصّين ويتعلق الأمر بقوائم الفحص، نظام المصفوفات، الخرائط الطبقيّة، أنظمة المعلومات الجغرافية (SIG)* وغيرها.⁽²⁾

ج- تبرير الخيارات المعتمدة في قسم التهيئة والتنمية المقترح

يستلزم التقييم البيئي لوثائق التعمير أيضاً ضرورة تبرير الخيارات المُعتمدة في قسم التهيئة والتنمية المُقترح، وذلك بعرض الأسباب التي أدت إلى اعتمادها وتحديد مُبررات تفضيل تلك الخيارات واستبعاد البدائل الأخرى وذلك من وجهة نظر بيئية اقتصادية واجتماعية.⁽³⁾

د- تحديد إجراءات مواجهة التأثيرات البيئية المحتملة لوثائق التعمير المحليّة

على غرار دراسات التأثير البيئي للمشاريع الفردية، يضطلع التقييم البيئي الإستراتيجي بتحديد التدابير والإجراءات التي يتمّ اتخاذها لتجنّب أو تقليل الآثار البيئية المُحتملة لوثائق التعمير المحليّة أو التعويض عنها، ومن ثمّ البحث عن البدائل المناسبة والمُتاحة وطرق تنفيذها،⁽⁴⁾ هذه الإجراءات تهدف في مجملها إلى ضمان حماية البيئة والمجتمع من التأثيرات المتوقعة في مجال تنفيذ مخططات التعمير المحليّة للوصول إلى تنمية عمرانية مستدامة.⁽⁵⁾

⁽¹⁾ - برنامج الأمم المتّحدة للبيئة، قسم التكنولوجيا والصّناعة والاقتصاد، مرجع سابق، ص. ص. 264-266.

* SIG : Systeme des Informations Géographique.

⁽²⁾ - مرجع نفسه، ص. 257.

⁽³⁾ - FLAMAND Maxime, *op. cit.*, p. 25.

⁽⁴⁾ - Ibid, p. 25.

⁽⁵⁾ - سيتمّ التعرّف لهذه الإجراءات بالتفصيل في الفرع الثاني من هذا المطلب.

3- إحاطة تقرير التقييم البيئي بإطار رقابي فعال

يُشكّل تقرير التقييم البيئي في مجال التخطيط العمراني وثيقة أولية لاتخاذ القرار الملائم بشأن اعتماد مخططات التعمير، إذ يُعتبر أداة لجمع المعلومات التي تساعد البلديات في إدارة التأثيرات الناجمة عن تنفيذ المخطط محلّ التقييم، وإرشاد الجهات الإدارية المختصة بالمصادقة عليها إلى اتخاذ القرار الصائب، كما يساعد الجمهور ومنظمات المجتمع المدني في فهم تأثيراتها البيئية المحتملة، ونظراً للأهمية التي ينطوي عليها تقرير التقييم البيئي بالنسبة لمختلف الأطراف الفاعلين في مجال التخطيط العمراني، فإنه يجب إحاطته بنظام رقابي لضمان مدى فعاليته وفعليته، وهو ما يعرف بعملية "مراجعة جودة تقرير التقييم البيئي".

تعتبر عملية مراجعة جودة التقييم البيئي إجراء رسمي تقوم به جهة معينة، والتي قد تتمثل في السلطة المسؤولة عن المشروع أو جهاز حكومي آخر، وقد تُعهد عملية المراجعة للجنة أو هيئة إدارية مستقلة،⁽¹⁾ ومهما يكن فإنّ الهدف منها هو التأكد من التزام التقرير بالنقاط المرجعية، الالتزام بمراعاة الآراء الإستشارية لمختلف الأطراف، أخذ وجهات النظر ومخاوف الجمهور المعني في الحسبان، إلى جانب التأكد من نوعيّة المعلومات المقدّمة ومدى ملاءمتها وكفايتها لأجل إتخاذ القرار النهائي، وفي هذا الإطار غالباً ما تُؤدّي عملية المراجعة إلى طلب معلومات إضافية عن التأثيرات المحتملة وإجراءات التخفيف منها.⁽²⁾

يمكن الاعتماد على مجموعة من الأساليب للقيام بمراجعة جودة تقرير التقييم البيئي، مثل الإستعانة بخبير أو أكثر للنظر في مدى كفاية التقرير، وينبغي أن يكون الخبير مستقلاً عن أولئك الذين سبق لهم الإشتراك في إعداد تقرير التقييم أو تولّى الدراسات، كذلك يمكن عقد جلسات الإستماع العامة التي تسمح بتوفير الفرصة للجمهور المعني بإبداء ملاحظاتهم حول المعلومات الواردة في التقرير ونتائجه، وفي هذا الإطار يمكن أن تُعهد مهمّة عقد جلسات الإستماع العامة إلى لجنة مُستقلة لتقييم البيئي أو إلى هيئة تحقيق أخرى.⁽³⁾

(1) - برنامج الأمم المتّحدة للبيئة، قسم التكنولوجيا والصناعة والاقتصاد، مرجع سابق، ص. 352.

(2) - مرجع نفسه، ص. 350-351.

(3) - مرجع نفسه، ص. 359.

الفرع الثاني

كيفية مساهمة التقييم البيئي في تجسيد البعد البيئي لوثائق التعمير المحليّة

يسمح التقييم البيئي الإستراتيجي بضمان الإهتمام بالمسائل البيئية في مجال التخطيط العمراني المحلي، حيث يضطلع بتحديد مختلف التأثيرات البيئية لتوجيهات التهيئة المكرّسة في مخططات التعمير المحليّة (أولاً)، واقتراح التدابير اللازمة لمواجهتها (ثانياً)، ولا يتوقّف الأمر عند هذا الحدّ؛ إذ يمتدّ دوره إلى متابعة ورصد الآثار البيئية الملحوظة الناتجة عن تنفيذ وثائق التعمير المحليّة حتّى يتسنى اتخاذ التدابير العلاجية المناسبة (ثالثاً).

أولاً: دور التقييم البيئي الإستراتيجي في تحديد التأثيرات البيئية

لا شك أنّ التقييم البيئي الإستراتيجي من شأنه أن يعزّز دور وثائق التعمير المحليّة في حماية البيئة، إذ يساهم هذا الإجراء في تحليل التأثيرات البيئية التي يُمكن أن تُحدثها أنشطة التعمير المرخص بها بموجب أدوات التخطيط العمراني، وذلك إنطلاقاً من تحديد التأثيرات الهامة المصاحبة لخيارات التهيئة والتنمية العمرانية، وتجرى هذه العملية باختيار عدداً من المؤشّرات البيئية مثل الضوضاء، التنوّع البيولوجي، نوعية الهواء، الأوساط المائية وغيرها،⁽¹⁾ وبالإضافة إلى ذلك يجب أن تُبيّن عملية التحليل خصائص التأثيرات المحدّدة من حيث:

- **طبيعة التأثير:** يُقصد به تحديد مدى ارتباط الأثر البيئي المُحتمل حدوثه بالنشاط أو المشروع المقترح، فقد يُكون الأثر البيئي "مباشراً" مثل خسارة الأراضي الفلاحية بسبب تحويلها لعمليات البناء، وقد يكون الأثر "غير مباشر"، وعادة ما يحدث هذا النوع تغييرات أقلّ وضوحاً بسبب حدوثها في وقت لاحق أو بعيداً عن مصدر التأثير، كما قد يكون الأثر "تراكمياً"، حيث يتحدّ مع باقي التأثيرات البيئية الناتجة عن تنفيذ بعض المشاريع أو التي سيتمّ تنفيذها في المستقبل المنظور، هذه التأثيرات "التراكمية" قد تكون بسيطة بشكل مُنفرد لكنّها تكتسب أهميّة عندما تتضافر أو تتفاعل مع التأثيرات البيئية للمشاريع الأخرى.⁽²⁾

⁽¹⁾ - برنامج الأمم المتّحدة للبيئة، قسم الصناعة والتكنولوجيا والاقتصاد، مرجع سابق، ص. 255.

⁽²⁾ - مرجع نفسه، ص. 265.

- **مقدار التأثير:** يُعتبر تعيين مقدار الأثر البيئي مسألة في غاية الأهمية، إذ يجب تحليل الأثر من حيث مدى شدته، بتحديد ما إذا كان منخفضاً أو معتدلاً أو حاداً.

- **توقيت حدوث الأثر البيئي:** يجب أن تؤخذ بعين الاعتبار جميع التأثيرات التي تنشأ في كل مراحل المشروع أو النشاط المقترح، بعض هذه التأثيرات قد تحدث بشكل فوري "أثر فوري"، بينما قد يتأخر حدوث التأثيرات الأخرى لعدة سنوات.

- **مدة التأثير:** قد تكون بعض التأثيرات قصيرة الأمد مثل الضوضاء التي تنشأ عن تشغيل الأجهزة أثناء مباشرة أعمال البناء، وبعضها قد يكون طويل المدى، بعض التأثيرات قد تأخذ شكل متقطع، بينما يتميز البعض الآخر بالإستمرارية.⁽¹⁾

يمكن كذلك تحليل التأثيرات البيئية لوثائق التعمير المحلية من حيث الأهمية، المدى المكاني وإمكانية حدوثها، حيث يصعب في بعض الأحيان التأكد من حدوث تأثير ما بسبب النشاط أو المشروع المقترح نظراً لغياب اليقين العلمي، علاوة على ذلك قد يمتد موضوع التقييم البيئي إلى تحليل أنواع أخرى من التأثيرات منها على سبيل المثال:

- **التأثيرات الاجتماعية:** يُركز تقييم التأثير الاجتماعي على العواقب التي يُمكن أن تحدثها أنشطة ومشاريع التنمية على الإنسان، ويتضمن التغييرات التي تُؤثر على السكان خاصة من حيث نمط العيش وجودة الحياة، وكذا العادات والتقاليد والقيم السائدة في المجتمع.⁽²⁾

- **التأثيرات الاقتصادية:** قد يتناول التقييم البيئي تحليل التأثيرات الاقتصادية التي يُمكن أن يحدثها المشروع أو النشاط المقترح على اقتصاد منطقة معينة، وعادة ما يُقاس الأثر الاقتصادي من حيث التغييرات في النمو الاقتصادي أي الناتج أو القيمة المضافة، وما يرتبط بها من تغييرات في الوظائف (التوظيف) والدخل (الأجور).⁽³⁾

⁽¹⁾ - برنامج الأمم المتحدة للبيئة، قسم التكنولوجيا والصناعة والاقتصاد، مرجع سابق، ص. 266.

⁽²⁾ - تفاصيل أكثر أنظر: حاتم عبد المنعم عبد اللطيف، مرجع سابق، ص. 27-28.

- راجع كذلك: برنامج الأمم المتحدة للبيئة، قسم التكنولوجيا والصناعة والاقتصاد، مرجع سابق، ص. 463-468.

⁽³⁾ - مرجع نفسه، ص. 273.

- **التأثيرات الصحية:** قد يمتدّ التقييم البيئي إلى تحليل التأثيرات الصحية لخطط وبرامج التنمية، خاصة في ظلّ بروز الحق في بيئة نظيفة وصحية، وارتباط مسألة حماية البيئة بالحقوق الأخرى مثل الحق في الحياة والحق في الصحة، وفي هذا الإطار أشار بروتوكول "Kiev" بشأن التقييم البيئي الإستراتيجي إلى أهمية تحليل الأثر الصحي للخطط والبرامج والسياسات العمومية، بهدف حماية صحة الأجيال الحاضرة والقادمة وتحقيق التنمية المستدامة،⁽¹⁾ في الأخير تجدر الإشارة أنّ عملية تحليل التأثيرات الاجتماعية، الإقتصادية والصحية لمشاريع وأنشطة التنمية قد تتمّ بشكلٍ منفصلٍ أو بشكلٍ مُوازيٍ للتقييم البيئي.⁽²⁾

ثانياً: صياغة تدابير مواجهة التأثيرات البيئية المحتملة

يندرج موضوع صياغة تدابير الوقاية من التأثيرات البيئية المحتملة في مجال التقييم البيئي ضمن عملية "إدارة التأثير"، ويتمّ في هذه المرحلة البحث عن أفضل الطرق والوسائل التي يُمكن من خلالها تجنّب أو الحدّ أو التعويض عن التأثيرات البيئية المتوقعة للنشاط أو المشروع المقترح،⁽³⁾ وتبعاً لذلك يكفل التقييم البيئي الإستراتيجي لوثائق التعمير المحلية مواجهة التأثيرات المحتملة لخيارات أنشطة التهيئة والتعمير المعتمدة من خلال إقتراح التدابير الآتية:

1- تدابير منع التأثيرات البيئية المحتملة

تهدف هذه التدابير إلى تجنّب وتفادي حدوث التأثيرات البيئية المحتملة والمتوقعة بشكلٍ كليّ، وتعتبر أولى الخطوات وأكثرها فاعلية إذا تمّ تطبيقها في مرحلة مبكرة من وضع الخطط والبرامج، ويُمكن تحقيق ذلك من خلال اتّخاذ عدّة إجراءات منها عدم تنفيذ المشاريع التي من شأنها إلحاق أضرار هامة بالبيئة كلياً أو جزئياً، تفادي إنجاز المشاريع في المناطق والمجالات البيئية الحساسة خاصة الفضاءات الساحلية، المناطق الجبلية، المناطق الرطبة وغيرها، قد تتضمن كذلك تدابير المنع إجراءات وقائية لوقف التأثيرات من مصدرها.⁽⁴⁾

(1) - أنظر الفقرة السابعة من ديباجة بروتوكول التقييم البيئي الإستراتيجي، مرجع سابق.

(2) - برنامج الأمم المتحدة للبيئة، قسم الصناعة والتكنولوجية والاقتصاد، مرجع سابق، ص. 108.

(3) - مرجع نفسه، ص. 305.

(4) - مرجع نفسه، ص. 308.

2- تدابير التخفيف من التأثيرات البيئية المحتملة

تُتخذ تدابير التخفيف للتقليل من حدة أو مقدار أو مدة أو مدى التأثيرات البيئية الناتجة عن تنفيذ المشروع المقترح إلى أقصى حدٍّ مُمكن، وذلك عن طريق تطوير مجموعة من البدائل والخيارات منها نقل موقع المشروع المدرج في إطار مخطط عمراني إلى أماكن أخرى يكون فيها الإضرار بالبيئة أقلَّ احتمالاً، كما يمكن التقليل من حجم المشروع المرخص به أو إعادة تصميم عناصره لتتلاءم مع أهداف حماية البيئة.⁽¹⁾

3- تدابير التعويض عن نتائج التأثيرات البيئية المحتملة

يتمّ تطبيق تدابير التعويض بالنسبة للتأثيرات البيئية المتبقية التي لا يُمكن تفاديها أو التقليل من شدتها، بالتالي فإنّ اللجوء إلى هذه التدابير يُعتبر آخر الحلول المُمكنة في عملية إدارة التأثير، وقد تتخذ عدّة مظاهر منها:

- **إعادة الحال إلى ما كان عليه:** ويكتسي هذا الأسلوب أهمية بالغة في مجال إصلاح الأضرار الإيكولوجية الخالصة، حيث يقوم على فكرة إعادة العناصر التي تعرّضت للتدهور البيئي بفعل الأنشطة والمشاريع المقترحة إلى حالتها الطبيعية والأصلية أو إلى وضعية قريبة منها، ويكون ذلك إمّا عن طريق التدخل المباشر لإصلاح وترميم الوسط البيئي الذي تعرّض للتلوث في حالة إمكانية استرجاع كلّ أو بعض من خصوصته الطبيعية، أو عن طريق إعادة تشكيل وإنشاء شروط المعيشية المناسبة للعناصر الطبيعية التي تعرّض وسطها الأصلي للتدهور في مكان آخر.⁽²⁾

- **التعويض عن طريق المقايضة:** تتوجّه السياسات البيئية حالياً نحو التركيز على توسيع نطاق إجراءات التعويض عن تأثيرات المشاريع لمعادلة التأثيرات وتحقيق التنمية المستدامة، ويعتبر التعويض عن طريق المقايضة واحدة منها، ويكون هذا الإجراء مناسباً عند تنفيذ مشروع يُحتمل أن يلحق ضرراً هاماً بالبيئة، كأن يتمّ غرس مجموعة من الأشجار على شكل غابة لامتصاص غاز ثاني أكسيد الكربون كإجراء مُعادل للترخيص بإنجاز منشأة مصنّقة تنبعث منها الغازات.⁽³⁾

(1) - برنامج الأمم المتحدة للبيئة، قسم التكنولوجيا والصناعة والاقتصاد، مرجع سابق. ص. 308.

(2) - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مرجع سابق، ص. 275 و 277.

(3) - برنامج الأمم المتحدة للبيئة، قسم التكنولوجيا والصناعة والاقتصاد، مرجع سابق. ص. 313.

- **خطط إعادة التوطين:** قد يُؤدّي تنفيذ بعض المشاريع إلى ترحيل سكان المنطقة وإعادة توطينهم بصفة قهرية، وعليه فإنّه يجب دائماً إعداد خطة إعادة التوطين لضمان عدم الإضرار بمصالح السكّان المعنيين بذلك، والتأكد من عدم إنتقالهم إلى مستوى معيشي أقلّ مما كانوا عليه قبل المشروع، وفي الواقع يثير هذا النوع من التدابير العديد من الإشكالات، لأنّ القضية لا تتعلّق بإعادة توطين السكّان فحسب لكنّها تحتل فقدان مصادر دخلهم، بالتالي يجب أن تتضمن خطة إعادة التوطين الوسائل اللاّزمة لإعادة بناء اقتصادياتهم ومجتمعاتهم.⁽¹⁾

- **التعويض المالي:** يكون هذا الأسلوب ملائماً في ظروف مُحدّدة، على سبيل المثال عندما يُؤدّي مشروع إنشاء طريق أو مشروع إنجاز بنى تحتية إلى فقدان بعض الأراضي التي تعود ملكيتها للأفراد، حيث يقتضي الأمر دفع التعويضات المناسبة،⁽²⁾ لكن إذا كان تطبيق هذا الأسلوب سهلاً بالنسبة للأضرار التي تصيب الإنسان أو إحدى ممتلكاته، فإنّ الأمر يختلف بالنسبة للأضرار البيئية المحضة نظراً لعدم وجود مصلحة من وراء هذا الإصلاح، حيث تثار مسألة صاحب الحق في المطالبة بالتعويض عن الضرر الذي يلحق العناصر الطبيعية.⁽³⁾

ثالثاً: إمتداد التقييم البيئي الإستراتيجي إلى متابعة تنفيذ وثائق التعمير المحليّة

يُعتبر التقييم البيئي الإستراتيجي وسيلة عملية دائمة وتطوّرية،⁽⁴⁾ إذ يشكّل أداة للمتابعة والتقييم المستمر للخطط والبرامج بعد دخولها حيّز التنفيذ، حيث يتمّ بموجبه متابعة ورصد التأثيرات البيئية الناتجة عن تطبيق المخططات والبرامج محلّ التقييم بهدف التأكّد من أنّها ضمن الحدود المتوقّعة أو المسموح بها قانوناً، وأنّ إجراءات التخفيف تُطبّق بالشكل الصحيح لضمان المنافع البيئية المتوقّعة تحقيقها، كما تهدف عملية المتابعة إلى اتّخاذ الإجراءات المناسبة لإدارة التأثيرات غير المتوقّعة التي تظهر في مرحلة التطبيق.⁽⁵⁾

⁽¹⁾ - برنامج الأمم المتّحدة للبيئة، قسم التكنولوجيا والصناعة والاقتصاد، مرجع سابق، ص. 313.

⁽²⁾ - مرجع نفسه، ص. 312.

⁽³⁾ - يوسف نور الدين، جبر ضرر التلوّث البيئي: دراسة تحليلية مقارنة في ظلّ أحكام القانون المدني والتشريعات البيئية، أطروحة مقدّمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم، كُلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012، ص. 331.

⁽⁴⁾ - بودريوه عبد الكريم، "الاعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحليّة" مرجع سابق، ص. 426.

⁽⁵⁾ - CROWLEY Michel, RISSE Nathalie, *op. cit.*, p. 12.

إنّ تحديد النطاق والغرض من المتابعة يجب أن يتمّ في المراحل الأولى من عملية التقييم البيئي، بحيث يجب إدخال مقتضيات عملية المتابعة ضمن تقرير التقييم البيئي بوضع المعلومات التي ستكون متوقّرة للمراقبة والرّصد الفعّال، ويمكن أن يُعاد برنامج المتابعة لاحقاً بناءً على توقّر معلومات أكثر تفصيلاً عن التأثيرات البيئية المحتملة، وعلى العموم فإنّ قرار مدى حاجة المشروع المقترح للمتابعة يجب أن يستند إلى مجموعة من المعايير منها درجة الثّقة أو عدم الثّقة المرتبطة بالتنبؤ بالتأثيرات البيئية، ومستوى الضرر الذي يمكن أن تحدثه التأثيرات غير المتوقّعة وأهميّة الخسائر في حالة عدم التطبيق الصحيح لإجراءات الرّقابة.⁽¹⁾

وفي مجال متابعة التأثيرات الناتجة عن تنفيذ مخططات التعمير يمكن الإستشهاد بالتجربة الفرنسية، حيث أقرّ قانون التعمير ضرورة إدخال مقتضيات المتابعة ضمن تقرير العرض لوثائق التعمير الخاضعة للتقييم، وذلك بإجراء تحليل لنتائج تطبيقها كلّ (10) عشرة سنوات تُحسب من تاريخ المصادقة على مداولة إعتقاد أو مراجعة وثيقة التعمير،⁽²⁾ وتتمّ المتابعة بالاعتماد على ما يسمى بـ "لوحات القيادة" "**les tableaux de bord environnementaux**" التي تُقسّم إلى عدّة قطاعات بيئية كالماء، الهواء، الضوضاء، النفايات، ومعلومات حول الأرض وباطن الأرض، المخاطر الطبيعية والتكنولوجية، الطّاقات، النّقل وغيرها، تُقسّم هذه القطاعات بدورها إلى مؤشّرات قصد السماح بتقييم نوعية الأوساط محلّ الرّقابة وتطوّرها.⁽³⁾

في هذا الإطار، فإنّ عمليّة المتابعة تتطلّب تحيين مُستمر ودائم للمؤشّرات البيئية حتّى يتمّ تقييم نوعية الأوساط على نحو أفضل، وذلك بمقارنة نتائج نفس المؤشّر خلال فترتين منفصلتين، كأن يتمّ مثلاً قياس مستوى الغازات السّامة في الهواء في فترات متعدّدة لمراقبة جودة الهواء، أو تحديد عدد فيضانات المجاري المائية المسجّلة في السنة، وبشكل عام يمكن اعتبار لوحات القيادة سنداً حقيقياً لعمليّة متابعة التأثيرات البيئية لمخططات التعمير في مرحلة تنفيذها، حيث تسمح للإدارة بالتدخّل في تصحيح وإدارة التأثيرات بشكل أكثر فعالية كلّما إقتضى الأمر ذلك.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ - برنامج الأمم المتّحدة للبيئة، قسم التكنولوجيا والصناعة والاقتصاد، مرجع سابق. ص. 313.

⁽²⁾ - GAUDRON Virginie, « L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme français », RFDA, 2008, p. 664.

⁽³⁾ - FLAMAN Maxime, *op. cit.*, p.p. 27-28.

⁽⁴⁾ - Ibid, p. 28.

إلى جانب ذلك، تعتبر لوحات القيادة أداة لإعلام الجمهور حول تطوّر محيطهم البيئي حيث يتمّ وضعها تحت تصرفهم،⁽¹⁾ وهذا ما يُعتبر تفعيلاً لحق الفرد في المعلومة البيئية من جهة،⁽²⁾ وتجسيداً لمبدأ شفافية التسيير البيئي من جهة ثانية، في مقابل ذلك قد يتمّ إستغلال لوحات القيادة في حالة تسجيل نتائج بيئية إيجابية من قبل المنتخبين المحليين وتوظيفها كورقة سياسية رابحة لإعادة إنتخابهم في المُستقبل، وهكذا يتمّ تحويل لوحات القيادة من أداة للتحليل والمتابعة البيئية إلى أداة للتواصل السياسي.⁽³⁾

خِلافاً لذلك، قد تؤديّ النتائج السلبية للمتابعة إلى رهن حظوظ المنتخبين المحليين في كسب أصوات المواطنين مجدداً، وهذا ما يدفعهم إلى التفكير جدياً في العواقب البيئية قبل إتخاذ قراراتهم،⁽⁴⁾ وتجدر الإشارة في الأخير أنّ المتابعة الفعّالة للتأثيرات البيئية تقتضي إجراء تحليل مُستمر لنتائج تطبيق مخططات التعمير من وجهة نظر بيئية قصد التمكن من مواجهة التأثيرات غير المتوقّعة أو التحقق من فعالية تدابير التخفيف المقترحة في تقرير التقييم البيئي.⁽⁵⁾

في هذا الإطار، وُجّهت إنتقادات لاذعة للمشرّع الفرنسي على أساس أنّ التقييم الذي يجري كلّ 10 سنوات لا يُحقّق الهدف المنشود من المتابعة، والذي يتمثّل في التدخّل الفوري لتصحيح القرارات بأقصى سرعة مُمكنة كلّما ظهرت تأثيرات عكسية، خاصة في ظلّ وجود أضرار بيئية قد يستحيل إصلاحها.⁽⁶⁾

إنطلاقاً ممّا سبق عرضه، تتضح مدى أهميّة دور التقييم البيئي الإستراتيجي في بلوغ أهداف التعمير المستدام، ورغم ذلك يظلّ هذا الإجراء غائباً في المنظومة القانونية الجزائرية لحماية البيئة، في حين إكتفى المشرّع في مجال التخطيط العمراني المحليّ بالإعتماد على الإجراءات التشاورية لتجسيد البعد البيئي.

⁽¹⁾ - على سبيل المثال أكدت المادة 12 من بروتوكول التقييم البيئي الإستراتيجي، مرجع سابق، على ضرورة إتاحة نتائج أنشطة الرصد المضطلع بها للجمهور، وفقاً للمقتضيات التي تفرضها التشريعات الوطنية للدول الأطراف في الإتفاقية.

⁽²⁾ - FLAMAN Maxime, *op. cit.*, p. 28.

⁽³⁾ - Ibid, p. 28.

⁽⁴⁾ - Ibid, p. 29.

⁽⁵⁾ - يُمكن التدخّل لإجراء التصحيحات المناسبة أثناء عملية المتابعة كأن يتمّ إيقاف أو تعديل النشاط الذي يسبب تأثيرات مُفرطة، أو فرض عقوبات في حالة خرق الشروط والمعايير المتعلقة بإدارة التأثيرات، أو إضافة بعض إجراءات التخفيف.

أنظر: برنامج الأمم المتّحدة للبيئة، قسم الصناعة والتكنولوجيا والاقتصاد، مرجع سابق، ص. 418.

⁽⁶⁾ - FLAMAN Maxime, *op. cit.*, p. 31.

المبحث الثاني

آليات المشاركة في إعداد وثائق التعمير المحليّة: إطار محدود لتحقيق الديمقراطية البيئية

تُعدّ آليات المشاركة من أبرز الضمانات القانونية لإدماج الإعتبارات البيئية في وثائق التعمير المحليّة، حيث تعمل على إشراك كلّ الجهات المعنية والفاعلين "بما فيهم المواطن ومنظّمات المجتمع المدني" في عملية التخطيط العمراني، بالتّالي فهي تُعتبر شكلاً من أشكال ممارسة الديمقراطية التشاركية التي تقضي بإشراك المواطنين بشكلٍ مباشر في تسيير شؤونهم وذلك من خلال إتاحة الفرصة لهم في المساهمة بشكلٍ فعّال في عملية صنع القرارات العامة.

ترتبط الديمقراطية التشاركية ارتباطاً وثيقاً بمجال البيئة، إذ يُعتبر مبدأ المشاركة من أبرز مبادئ قانون البيئة وأكثرها حضوراً في مجال العمل البيئي على كافة المستويات،⁽¹⁾ بل إنّ المساهمة الفعّالة في الجهود الزامية لحماية البيئة باتت تشكّل نوعاً متخصصاً من المشاركة، والتي تعرف "بالديمقراطية البيئية"⁽²⁾ وفي الواقع تُعتبر المشاركة في صنع القرار البيئي أقوى وأكثر المجالات المفتوحة على ممارسة الديمقراطية التشاركية.

كذلك يُعتبر التخطيط العمراني المحليّ من أبرز المجالات المفتوحة على مبدأ المشاركة، وفي الجزائر يُلاحظ محدودية التركيز القانوني لهذا المبدأ في إعداد وثائق التعمير المحليّة، حيث تخضع هذه الوثائق إلى مسار تشاوي جدّ مُحتمش، ممّا يُقلّل من فرص الإستجابة للإنشغالات البيئية وتحقيق التوافق المطلوب بين مختلف الفاعلين والموازنة بين المصالح المتباينة والمتناقضة التي يمثلونها أو يدافعون عنها (المطلب الأوّل)، وإذا ما تمّ وضع مخططات التعمير المحليّة في سياق الديمقراطية البيئية القائمة على أسس المشاركة، فإنّه لا مناص من القول أنّ هذه المخططات لا تزال بعيدة عن تحقيق أو تجسيد الديمقراطية البيئية خاصة مع ما تشهده هذه الأخيرة من تطوّرات على مستوى الأنظمة المقارنة.

⁽¹⁾ منذ وضع إعلان ستوكهولم سنة 1972 الذي تضمّن جملة من المبادئ العامة لتوجيه السياسات البيئية، توالى التأكيد الدولي على إقرار مبدأ المشاركة كآلية إجرائية للإعمال الفعلي لهذه السياسات، وضرورة تكريسه على مستوى التشريعات الداخلية. تفاصيل أكثر أنظر: حمرون ديهية، الإعلام البيئي والمشاركة: دعائم الحوكمة البيئية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016، ص. ص. 86-96.

⁽²⁾ هياجنة عبد الناصر زياد، مرجع سابق، ص. 76.

من هنا، يمكن القول إنّ الإنفتاح "الجاد" على الديمقراطية البيئية القائمة على أسس المشاركة، والسعي نحو ديمقراطية وثائق التعمير بوضع ركائز ودعائم قوية تسمح بالانتقال من الإطار التنظيري للديمقراطية البيئية إلى مستوى الممارسة الميدانية الفعالة؛ بات من الأمور الحتمية التي لا غنى عنها لبلوغ أهداف التعمير المستدام (المطلب الثاني).

المطلب الأول

إخضاع وثائق التعمير المحلية لمسار تشاركي مُحتمم

أناط المشرع الجزائري مهمة إعداد وثائق التعمير المحلية إلى البلديات باعتبارها الجماعات الإقليمية القاعدية للدولة، وهذا ما يعني أنّ التخطيط العمراني في الجزائر يُعتبر "شأنًا محليًا" يدخل في صميم الإختصاصات اللامركزية، وفي هذا الإطار يتمتع رئيس المجلس الشعبي البلدي بحق المبادرة بإعداد مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو مخطط شغل الأراضي،⁽¹⁾ حيث يقوم بإعداد مذكرة تمهيدية تتعلق بتحضير مشروع المخطط يُقدّمها أمام المجلس الشعبي البلدي المختص الذي يُقرّر إعداد المخطط بموجب مداولة تتضمن مجموعة من النقاط المحددة.⁽²⁾

لكن، بالرغم من إقرار نظام اللامركزية في إعداد وثائق التعمير المحلية؛ إلا أنّ حضور الدولة يبقى قائماً من خلال هيئاتها المركزية الممثلة في الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالجماعات المحلية، وكذا هيئاتها غير الممركزة الممثلة في الوالي والمصالح الخارجية لمختلف الدوائر الوزارية، حيث تظهر مساهمة هذه الأطراف في إصدار قرار ترسيم حدود المحيط الذي يتدخل فيه المخطط المعني وممارسة سلطة الوصاية على مداولات المجلس الشعبي البلدي خاصة في مرحلة المصادقة النهائية على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير،⁽³⁾ فضلاً عن تتمتع المصالح التابعة للدولة الممثلة على مستوى الولاية والبلدية بدور "تشاوري استشاري"، وعليه يمكن القول أنّ الإدارة المركزية تضطلع بمهمة "مرافقة" البلدية في عملية التخطيط العمراني المحلي.

(1) - أنظر المادة 24 و 34 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق، والمادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق.

(3) - أنظر المادة 12/2 والمادة 27 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق، وكذا المادة 04 و 15 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق.

تتطوي مسألة إسناد مهمّة التخطيط العمراني للبلدية على أهميّة كبيرة، حيث تُعتبر البلدية الجهة الأقرب لتشخيص المشاكل التي تواجه المجال الحضري وتسييره وفق الحلول التي تراها مناسبة لذلك، كما تُعتبر مكاناً لممارسة المواطنة بالنظر إلى قربها من المواطن؛ وعليه فإنّ البلدية تشكّل إطاراً مثالياً لمشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية.⁽¹⁾

على العموم فإنّ ما يهّم بحثه في هذا المطلب هو مدى إشراك الجهات المعنية بقضايا البيئة في عملية إعداد وثائق التعمير المحليّة، ويمكن الإجابة عن ذلك من خلال تسليط الضوء على طبيعة الجهات المخوّلة لها حق المشاركة وتحديد أهميّة دورها وكيفيات إشراكها بتحليل الآليات التي تمّ اعتمادها في هذا السياق، حيث أنّ مشاركة هذه الجهات هي التي تحدّد مدى الإنفتاح على الديمقراطية البيئية، وفي الواقع يُلاحظ من خلال قانون التعمير عدم وضوح معالم المشاركة خاصة في مرحلة تحضير مشروع المخطط العمراني، وهنا يمكن الحديث عن تعثّر الإطار القانوني في تنظيم عملية المشاركة (الفرع الأول)، فضلاً عن القصور الواضح في إشراك المواطن الذي يلعب دوراً شكلياً في وضع المخططات العمرانية أو مراجعتها. (الفرع الثاني).

الفرع الأول

تعثّر النصوص القانونية في تنظيم المشاركة في مرحلة تحضير "مشروع" وثيقة التعمير

على الرّغم من إقرار المشرّع الجزائري لمبدأ المشاركة في مجال التخطيط العمراني المحليّ، إلّا أنّه تعثّر في تنظيم عملية المشاركة، ويتجلّى ذلك في عدم وضوح معالم مشاركة الجمعيات، الإدارات العمومية والمصالح غير الممركزة التابعة للدولة، فهل يقتصر دور هذه الهيئات على إبداء آرائها في إطار عملية الإستشارة؟ أم أنّ مشاركتها تمتدّ إلى أبعد من ذلك؟ حيث يتمّ التشاور معها في مرحلة تحضير مشروع المخطط، ما يُضفي على دورها أهميّة أكبر (أولاً)، وفي جميع الأحوال فإنّ قصور قواعد إشراك هذه الهيئات "خاصة تلك المعنية بالدفاع عن المصالح البيئية" في المراحل المبكرة للتخطيط يؤدّي بلا شكّ إلى التأثير على البعد البيئي لوثيقة التعمير (ثانياً).

⁽¹⁾ - تنص المادة 02 من قانون رقم 10-11، مرجع سابق على ما يلي: «البلدية هي القاعدة الإقليمية للامركزية ويمكن لممارسة المواطنة، وتشكّل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية»، كما تنصّ المادة 11 على ما يلي: «تشكّل البلدية الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري».

أولاً: عدم وضوح معالم المشاركة في مرحلة إعداد مشروع وثيقة التعمير المحليّة: إستشارة أم تشاور؟

يتميّز التكريس القانوني لمبدأ المشاركة في مجال التخطيط العمراني المحليّ في الجزائر بعدم الوضوح، حيث يُلاحظ غياب الدقّة في الأحكام المنظّمة لمظاهر المشاركة، وتضارب النصوص القانونية التي تتمثّل في قانون رقم 90-29 المتعلّق بالتهيئة والتعمير والمراسيم التنفيذية المتضمّنة كميّات إعداد وثائق التعمير المحليّة والمصادقة عليها (1)، وبما أنّ المشرّع لم يخض في تفاصيل عملية المشاركة نظراً لإحالة هذه المسألة على التنظيم؛⁽¹⁾ فإنّه يمكن تحديد معالمها إنطلاقاً من مضامين النصوص التنظيمية (2).

1- غياب الدقّة وتضارب النصوص القانونية: عوامل لعدم وضوح معالم المشاركة

يمكن حصر مظاهر التضارب بين قانون التعمير (النص التشريعي) والمراسيم التنفيذية المتضمّنة كميّات إعداد وثائق التعمير المحليّة (النص التنظيمي) بخصوص المشاركة في تحضير مشروع مخططات التعمير في مظهرين أساسيين هما:

أ- التضارب حول مدى إلزامية استشارة بعض الجهات

يتعلّق الأمر هنا بالجمعيات المحليّة للمستعملين، الغرف التجاريّة والفلاحية وكذا المنظّمات المهنية، حيث قضى المشرّع الجزائري في نص المادة 15 من قانون التعمير باستشارة هذه الجهات مؤكداً على إلزامية ذلك، وعليه فإنّ الإستشارة تكون "وجوبية" بصريح النص التشريعي،⁽²⁾ بينما جاءت النصوص التنظيمية مخالفة لذلك، إذ نصت المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 الذي يحدّد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير؛ على قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي بإطلاع رؤساء غرف التجارة والفلاحة، رؤساء المنظّمات المهنية ورؤساء الجمعيات المحليّة للمرتفقين كتابياً بالمقرّر القاضي بإعداد المخطط التوجيهي، مع منحها مهلة 15 يوماً ابتداءً من تاريخ استلامها للرسالة للإفصاح عن رغبتها في المشاركة في إعداد المخطط.⁽³⁾

(1) - أنظر المادة 29 و38 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

(2) - جاءت صياغة المادة 15، مرجع نفسه على النحو التالي: « يجب استشارة الجمعيات المحليّة للمستعملين والغرف التجاريّة والفلاحية والمنظّمات المهنية أثناء إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي ».

(3) - الشيء ذاته بالنسبة لمخطط شغل الأراضي، أنظر المادة 07 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق.

من هنا، يتّضح أنّ المنظم قد خالف إرادة المشرّع، بحيث جعل استشارة الجهات المذكورة سلفاً مبنياً على توجيه الدعوة لها للمشاركة، لتقرّر هذه الجهات بنفسها مدى رغبتها في ذلك من عدمه ضمن الآجال المحدّدة لذلك، وفي هذا الإطار يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي عند إنقضاء المهلة باصدار قرار يُبين قائمة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية وكذا الجمعيات التي طلبت استشارتها بشأن مشروع المخطط،⁽¹⁾ ويُفهم من هذا أنّ عدم إفصاح تلك الجهات عن رغبتها في المشاركة في المهلة المحدّدة يعتبر موقفاً سلبياً من جانبها، وأنّ الإسنشارة في هذه الحالة تكون باختيارها وليس بقوة القانون.

ب- التضارب حول طبيعة آليات المشاركة

لم تتوافق أحكام المراسيم التنفيذية المنظمة لوثائق التعمير المحليّة مع بنود قانون التعمير بخصوص طبيعة آليات مشاركة مختلف الفاعلين في عملية التخطيط العمراني، ويتجلى ذلك في خلط المصطلحات المُستعملة للتعبير عن هذه آليات، فإذا كان المشرّع واضحاً في اعتماد نظام الإسنشارة لإشراك الغرف التجارية والفلاحية والمنظمات المهنية وكذا الجمعيات المحليّة للمرتفقين، إلا أنّ المنظم استعمل عبارات تتفاوت في معانيها، يتطابق بعضها مع مفهوم الإسنشارة، في حين ينصرف بعضها الآخر لدلالة على مفهوم التشاور، وأمام هذه الوضعية يمكن التساؤل حول الدور التشاركي الذي تلعبه هذه الجهات، وفيما إذا كان دورها إسنشاري بحت أو أنّه يمتدّ إلى التشاور مع المجلس الشعبي البلدي صاحب الإختصاص الأصيل في إعداد المخططات؟.

في الواقع، يجد هذا التساؤل مُبرّره في اختلاف نظام الإسنشارة "**consultation**" عن إجراء التشاور "**concertation**"، سواءً من حيث طريقة الممارسة أو من حيث الطبيعة القانونية لنتائجها، فضلاً عن اختلاف أهميتها في تحقيق مشاركة بيئية فعالة، حيث يكمن الفرق بين هاتين الآليتين في كون الإسنشارة إجراء يتمّ في مرحلة متقدّمة من عملية إتخاذ القرار أين يكون فيها المشروع قد تهيأ للبدء فيه، فتكتفي الإدارة بتلقّي آراء وملاحظات الجهات المعنية بالاستشارة دون التزامها كأصل عام بمضمون هذه الآراء.⁽²⁾

(1) - المادة 8 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق، والمادة 8 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق.

(2) - حمرون ديهية، مرجع سابق، ص. 143.

أمّا التشاور الذي يأخذ شكل اجتماعات عامة، فهو يسبق الإستشارة، ويتمّ في المراحل الأولى من عملية إتخاذ القرار، أي في المراحل التي ينوي فيها صاحب المشروع القيام بالمشروع، حيث يُساهم الفاعلون عن طريق النقاش التفاعلي مع الإدارة في بلورة مختلف جوانب المشروع، ويفترض أن تأخذ الإدارة ملاحظات والإقتراحات المضادة للمشاركين بعين الاعتبار عند إتخاذ القرار النهائي،⁽¹⁾ بالتالي فإنّ التشاور إجراء يهدف إلى التخلّي عن الأسلوب الإنفرادي في إتخاذ القرارات، بذلك فهو يُعتبر أكثر فاعلية في مجال صنع القرار البيئي.

بالرجوع إلى النصوص القانونية، يلاحظ تبني المشرّع الجزائري لآلية الإستشارة أثناء إعداد وثائق التعمير المحليّة على النحو الذي سبق الإشارة إليه سلفاً، لكن الإشكال يطرح بالنسبة لكيفيات المشاركة المنصوص عليها في المراسيم التنفيذية، حيث يلاحظ استعمال المنظمّ عبارات تدلّ على إشراك غرف التجارة والفلاحة والمنظّمات المهنية والجمعيات المحليّة في المراحل الأولى لتحضير مشروع مخططات التعمير وذلك من خلال آلية التشاور.

في هذا الإطار، أشارت المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 الذي يحدّد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، إلى دور رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية أو المؤسسة العمومية المشتركة في متابعة الدّراسات وجمع الآراء في إطار "التشاور" مع مختلف الهيئات والمصالح العمومية والإدارات العمومية والجمعيات، وفي هذه الحالة يكون النصّ التنظيمي قد أقرّ مبدأ التشاور بخصوص إعداد وثائق التعمير المحليّة.⁽²⁾

يمكن تدعيم هذه الفكرة بما جاء في المادة 2/7 من ذات المرسوم التي ألزمت غرف التجارة والفلاحة والمنظّمات المهنية والجمعيات المحليّة "بتعيين ممثليهم" في حالة الإفصاح عن رغبتها في المشاركة، وفي هذا المقام يمكن الإشارة أنّ نظام الإستشارة لا يتطلّب بحدّ ذاته تعيين ممثلين عن الهيئة المستشارة، بل يكفي إرسال وتبليغ المشروع المعني إلى الجهة المعنية والتي تُبدي فيه رأيها في غضون الآجال الممنوحة لها، وذلك خلافاً لإجراء التشاور الذي يتطلّب تعيين ممثل ينوب عن الهيئة التي عينته لحضور جلسات النقاش.

(1) - زياد ليلة، مشاركة المواطنين في حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010، ص. 83.

(2) - الأمر ذاته ينطبق على مخطط شغل الأراضي. أنظر المادة 06 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق.

يُلاحظ كذلك استعمال النص الفرنسي للمادة السابعة السالفة الذكر لمصطلحات تنطبق في وصفها مع مفهوم التشاور، حيث جاء فيها عبارة «... *s'ils veulent être associés*...» «... *l'élaboration du plan* ...» التي يقابلها عبارة «...*عما إذا كانوا يريدون المشاركة في إعداد المخطط*...»، وعليه فإن استعمال مصطلح "être associés" بدلاً من "être consultés" يدل على رغبة المنظم في تبني قواعد التشاور في مجال التخطيط العمراني المحلي وعدم الاكتفاء بنظام الاستشارة،⁽¹⁾ وهذا ما يقتضي إشراك الفاعلين في كل مراحل إعداد مشروع المخطط.

علاوة على ذلك، يُلاحظ أن المنظم قد منح للمجلس الشعبي البلدي صلاحية تحديد كفاءات مشاركة الإدارات والهيئات والمصالح العمومية وكذا الجمعيات في إعداد مخططات التعمير، وذلك من خلال المداولة المتعلقة باتخاذ قرار إعداد المخطط،⁽²⁾ ويُفهم من هذا أن مشاركة هذه الجهات لا تقتصر على مجرد استشارتها، إذ يصوغ للمجلس تنظيم عملية المشاركة وفقاً لما يُحدده في قراراته التداولية لاسيما بخصوص عقد جلسات النقاش بين مختلف الشركاء والفاعلين.

لكن وعلى خلاف ما جاء في نص المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 السالف الذكر، أقر المنظم في المادة 08 من ذات المرسوم ضرورة قيام رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية باصدار قرار يبين قائمة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية أو الجمعيات التي طلبت "استشارتها" بشأن مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وهو ما يتناقض مع نص المادة 07 التي تضمنت دلائل قوية تُشير أن مشاركة هذه الجهات لا تقتصر على مجرد تقديم رأي استشاري.

(1) - أشار الأستاذ "LE CORNEC Erwann" إلى وجود اختلاف جوهري بين إجراءي الإستشارة والتشاور أين يكون مختلف الفاعلين أطرافاً فاعلة في عملية التخطيط معبراً عن ذلك بالقول:

« *L'association et la consultation revêtent, en droit de l'urbanisme, des significations très différentes...D'un côté, l'association implique une participation soutenue et active du tout début de l'élaboration et la révision du document de planification des sols...De l'autre, la consultation n'implique pour les auteurs du document de planification des sols que de solliciter l'avis des personnes...Mais encor doit-on préciser que ces avis sont sollicités à des moments précis du processus décisionnel, alors que l'association implique une "concertation" continue pendant toute l'élaboration du projet...L'association institue donc une collaboration étroite entre les auteurs du document et les personnes extérieures* ». Voir: LE CORNEC Erwann, *op. cit.*, p. 270.

(2) - أنظر المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق، والمادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق.

2- كفاءات تنظيم عملية المشاركة وفقاً لتتبع أحكام المراسيم التنظيمية لوثائق التعمير المحليّة

يُمكن تحديد كفاءات تنظيم عملية المشاركة في مجال التخطيط العمراني المحليّ إنطلاقاً من استقراء وتتبع مختلف أحكام المرسوم التنفيذي رقم 91-177 الذي يُحدّد كفاءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والرسوم التنفيذية رقم 91-178 الذي يُحدّد كفاءات إعداد مخطط شغل الأراضي، حيث يتمّ في المرحلة الأولى عرض الدّراسات المتعلّقة بإعداد مشروع وثيقة التعمير المحليّة على الفاعلين لمناقشة خيارات التهيئة المقترحة في إطار عملية التشاور (1)، بعد ذلك يتمّ اعتماد مشروع المخطط من طرف المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية عن طريق التداول حول تلك الخيارات والمصادقة عليها، ليتّم لاحقاً استشارة مختلف الجهات والفاعلين حول المشروع المُصادق عليه قبل إخضاعه للتحقيق العمومي (2).

أ- مرحلة التشاور أو مناقشة المشروع

تُعتبر مرحلة التشاور من أهمّ المراحل التي تمرّ بها عملية التخطيط العمراني المحليّ، ورغم أهميتها إلا أنّ نصوص قانون التعمير لم تُحدّد شكلاً معيناً لكفاءات تشاور البلدية أو البلديات المعنية مع مختلف الفاعلين، تاركة الحرية للبلديات في تحديد كفاءات مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد وثائق التعمير المحليّة.

في هذا الإطار فإنّ البلديات تضطلع بمجموعة من المهام من أجل تحضير مشروع وثيقة التعمير المحليّة قبل عرضه على طاولة النقاش، حيث يتمّ في المرحلة الأولى إعداد سلسلة من الدّراسات التقنية تهدف إلى المعرفة والإطلاع عن كثب على العوامل المؤثّرة في النمو العمراني والجوانب التي يؤثّر عليها هذا النمو، ويتمّ ذلك بإختيار مكتب دراسات مُتخصّص لإعداد مشروع المخطط⁽¹⁾ طبقاً للقواعد المعمول بها في مجال الصّفقات العمومية.⁽²⁾

(1) تجدر الإشارة في هذا المقام، أنّه غالباً ما يتمّ تسجيل مخططات التعمير من طرف هيئة تنفيذية مختصة تتمثل في مديرية التعمير والبناء، باعتبارها المتدخّل الرئيسي في الاشراف على هذه الدّراسات والقائم على التنسيق بين المسؤول الأول عن هذه الدّراسات وهو رئيس المجلس الشعبي البلدي ومكتب الدّراسات. أنظر سنوسي رقيقة، مرجع سابق، ص. 50.

(2) يتمّ اختيار مكتب الدّراسات حسب ما يمتلكه من إمكانيات ومؤهلات، وتتمتع مديرية التعمير والبناء بصلاحيّة انتقاء الأفضل في إطار الجودة والقيمة الجيدة للدراسة وذلك بعد الإعلان عن مناقصة، وتقوم مديرية التعمير بإعداد دفتر شروط يحدّد الشروط اللازمة لإنجاز الدراسة، ومنه يمكن إختيار مكتب الدّراسات الأكثر تأهيلاً على أساس هذا الدفتر، وذلك في =

بعد ذلك يتمّ تصوّر التجهيزات والمشاريع التي من شأنها توجيه النّمّ العمراني، وتجدر الإشارة هنا أنّ تصوّرات نمط التنمية وخيارات التهيئة بالنسبة للمخطط التوجيهي للتعمير يتمّ وضعها من طرف المجلس الشعبي البلدي بموجب المداولة التي تتضمن إعداد المخطط كما أكدّه نص المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 السالف الذكر،⁽¹⁾ وعليه فإنّ هذه التوجيهات يتمّ تضمينها في دفتر الشروط الذي تعدّه البلدية وتسلمه لمكتب الدّراسة المتعاقد معها.

بعد إنتهاء مكتب الدّراسات من إنجاز المهام الموكلة إليه تأتي مرحلة التشاور حول مشروع المخطط، حيث يتمّ في هذا الإطار تسليم تقرير كتابي مرفق بملف الخرائط في عدّة نسخ يتمّ توزيعها على مختلف الفاعلين وعلى المصالح التابعة للدّولة المكلفة على مستوى الولاية ومصالح الدّولة المكلفة على المستوى المحلي،⁽²⁾ بعدها يتمّ تنظيم جلسات المناقشة في الموعد والأماكن المحدّدة سلفاً في المداولة، وبحضور ممثلي المصالح غير الممركزة للدّولة، وكذا ممثلي الهيئات التي أبدت رغبتها في المشاركة في إعداد وثيقة التعمير المحليّة، ويتعلّق الأمر بممثلي غرف التجارة والفلاحة، المنظّمات المهنية والجمعيات المحليّة للمستعملين.⁽³⁾

إطار المنافسة، وعلى العموم يجب أن يتضمن دفتر الشروط التقنية والمالية لإنجاز الصّفقة، ويجب أن يتضمن العرض التقني ضرورة حيازة المكتب على فريق عمل يضمّ مجموعة متكاملة من المختصين في مجال الهندسة المعمارية، التهيئة، البنية التحتية، الجغرافيا، الديموغرافيا، الجيولوجيا، الاقتصاد، القانون، الطرق والشبكات المختلفة، كما يجب أن يتمنّع المكتب بالخبرة والتجارب السابقة في إنجاز الدراسات، والإمكانيات والوسائل المادية اللازمة لإنجاز الدراسة، إلى جانب توفره على مخطط ومنهجية عمل، وإلى جانب ذلك قد يشترط دفتر الشروط توافر عدّة إمكانيات أخرى تمكّن مكتب الدّراسات من اختياره لإنجاز الدّراسة، مثل استعمال المكتب للوسائل الرّقمية الجديدة كنظام المعلومات الجغرافي (SIG). تفاصيل أكثر أنظر سنوسي رفيقة، مرجع سابق، ص. ص. 50-51.

Voir aussi : SAÏDOUNI Maouia, *op. cit.*, p. 153.

⁽¹⁾ - تنص المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق، على ما يلي: « يقرّر إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير عن طريق مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية. يجب أن تبين هذه المداولة ما يأتي:

- التوجيهات التي تحددها الصورة الإجمالية للتهيئة أو مخطط التنمية بالنسبة للتراب المقصود.»

⁽²⁾ - بن معمر رابح، قواعد وآليات التهيئة والتعمير في مجال الأراضي الفلاحية، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014، ص. ص. 32 و 39.

⁽³⁾ - في هذا الإطار يمكن الإشارة إلى مدى أهميّة عملية التشاور مقارنة بنظام الإستشارة بخصوص الإمتيازات المقررة للفاعلين في كلا الآليتين وهذا ما أكدّه الأستاذ "LE CORNER Erwann" بقوله:

« L'association institue donc une collaboration étroite entre les auteurs du document et les personnes extérieures. La participation soutenue au groupe de travail du document de planification

يقوم مكتب الدراسة بعرض الدراسات التي تم إنجازها لمناقشتها في جلسة النقاش،⁽¹⁾ وفي الواقع تشكل هذه الجلسات فرصة هامة أمام كافة الفاعلين للدفاع عن المصالح التي يُمثلونها، وذلك من خلال مناقشة خيارات التهيئة والتنمية المقترحة، وإبداء آرائهم وملاحظاتهم وطرح وانشغالاتهم وتقديم إقتراحاتهم والتي يتم مناقشتها من طرف كلّ الفاعلين بهدف تحقيق التوافق بين مختلف المصالح والتخفيف من حدة تضاربها، وكذا التنسيق بين المشاريع التابعة لكلّ قطاع.

بعد إختتام جلسات النقاش يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية إعداد حصيلة العمل "un bilan" حول سيرورة جلسات التشاور والنتائج المتوصل إليها من خلال اجتماعات العمل، إذ يجب أن تتضمن الحصيلة الملاحظات التي أبدتها المشاركون وكافة إقتراحاتهم، ويجب عرض الحصيلة على المجلس أو المجالس الشعبية البلدية المعنية بهدف أخذها بعين الإعتبار في المشروع النهائي للمخطط.⁽²⁾

ب- مرحلة الاستشارة

يقوم المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية؛ بالموافقة على مشروع وثيقة التعمير المحلية عقب إنهاء مرحلة التشاور،⁽³⁾ وذلك طبقاً للقواعد المتعلقة بسير المجالس المحلية ونظام المداولات، حيث يشترط لصحة إجتماعات المجلس الشعبي البلدي حضور الأغلبية المطلقة لأعضائه الممارسين (50%+1)، وتُعتبر المداولات المتخذة بعد الإستدعاء الثاني بفارق خمسة أيام كاملة على الأقل صحيحة مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين في حالة عدم اجتماع المجلس بعد الاستدعاء الأول لعدم اكتمال النصاب القانوني.⁽⁴⁾

des sols constitue un atout très important pour elles : elles sont (généralement) informées très tôt des options politiques choisies ; elles ont accès à une quantité d'information dont ne bénéficient pas les personnes simplement consultées ; elles ont la possibilité de saisir la commission de conciliation (art. L.121-9) ; elles peuvent enfin infléchir ces options de façon précoce, soit par la séduction et la persuasion, soit par la menace : c'est le cas lorsque les services de l'État ne voyant pas leurs propositions retenues, peuvent laisser planer la sanction par la voie de l'opposition au caractère exécutoire (article L.123-3-2), d'un déferé préfectoral...sinon de recours qui pourraient être intentés par des associations de protection de l'environnement ».

Voir: LE CORNEC Erwann, *op. cit.*, p.270.

⁽¹⁾ - بن معمر رايح، مرجع سابق، ص. 32 و 39.

⁽²⁾ - LE CORNEC Erwann, *op. cit.*, p.282.

⁽³⁾ - أنظر المادة 25 و 35 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

⁽⁴⁾ - أنظر المادة 23 من قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

يُوافق على مشروع وثيقة التعمير المحليّة بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي والتي يتمّ التصويت عليها بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت، وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً،⁽¹⁾ وفي هذا السياق يجب أن يُراعى المجلس أو المجالس المعنية الإقتراحات والملاحظات المسجّلة في جلسات التشاور والتي أبدأها مختلف الفاعلين، وللتأكد من ذلك أقرّ المنظمّ وجوب إخضاع وثائق التعمير المحليّة لنظام الإستشارة بعد المصادقة عليها من قبل الهيئة التداولية للبلدية.

في هذا الإطار، يُبلّغ مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو مخطط شغل الأراضي المُعتمد بمداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية للإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات والمصالح المعنية التابعة للدولة لإبداء آرائها وملاحظاتهما في آجال لا تتعدّى 60 يوماً من تاريخ التبليغ.⁽²⁾

حدّد المنظمّ قائمة الإدارات العمومية التي يجب استشارتها وجوباً، وتتمثّل أساساً في الإدارات العمومية والمصالح التابعة للدولة المكلفة على مستوى الولاية في مجال التعمير، الفلاحة، التنظيم الاقتصادي، الرّي، النّقل، الأشغال العمومية، المباني والمواقع الأثرية والطبيعية، السياحة، البريد والمواصلات، الصناعة وترقية الإستثمار، التهيئة العمرانية والبيئة، يُضاف إليها الإدارات والمصالح العمومية المكلفة على المستوى المحليّ في مجال الضبط العقاري، توزيع الطّاقة، النّقل وتوزيع الماء، علاوةً على ذلك يقع على البلدية استشارة غرف التّجارة والفلاحة، المنظّمات المهنية والجمعيات المحليّة للمستعملين التي وافقت على المشاركة.⁽³⁾

⁽¹⁾ - تنص المادة 54 من قانون رقم 10-11، مرجع سابق، على ما يلي: « باستثناء الحالات المنصوص عليها صراحة في هذا القانون تتخذ مداولات المجلس الشعبي بالأغلبية البسيطة لأعضائه الحاضرين أو الممثلين عند التصويت. وفي حالة تساوي الأصوات يكون صوت الرئيس مرجحاً ».

⁽²⁾ - تنص المادة 09 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق، على ما يلي: « يُبلّغ مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المصادق عليه بمداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية للإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات والمصالح المعنية التابعة للدولة بمقتضى المادة 08 أعلاه وتُمهّل مدة (60) يوماً لإبداء آرائها أو ملاحظاتها ». أنظر كذلك المادة 09 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق.

⁽³⁾ - أنظر المادة 08، مرجع نفسه.

تُعتبر استشارة الجهات المذكورة أعلاه إجراءً جوهرية في مجال إعداد وثائق التعمير المحليّة، إذ يُعدّ تخلفه أو عدم التزام البلدية بمقتضياته مظهر من مظاهر عدم مشروعية المخطط العمراني بالرغم من عدم إلزامية الآراء الاستشارية في حدّ ذاتها، وعليه يُمكن الطعن أمام القضاء المختص لعدم مشروعية مخطط التعمير (باعتباره قرار إداري تنظيمي) من طرف ذوي الصفة والمصلحة لوجود عيب في ركن الشكّل والاجراءات.⁽¹⁾

لكن في الأخير، يُمكن التساؤل حول الهدف من الإستشارة طالما أن مشروع المخطط قد أُتخذ بناءً على نتائج المُشاورات إذ يفترض أن يكون المشروع توافقياً؟ في الواقع قد لا يتم أخذ النتائج بعين الاعتبار من طرف المجلس الشعبي البلدي المعني، بالتالي فإنّ الإستشارة تعتبر بمثابة ضمانّة على مدى أخذ المجلس ملاحظات الفاعلين والشركاء بعين الاعتبار من عدمه، لذلك فقد تُصدر الجهات المعنية بالإستشارة رأياً بالموافقة كما قد تُصدر رأياً بالرفض، إلا أنّ هذه الآراء تبقى غير مُلزّمة في مضمونها نظراً لغياب نص قانوني يُلزم البلدية على الأخذ بمضمون الرأى الإستشاري الصّادر عن هذه الهيئات، ما يُفرغ هذا الإجراء من محتواه.

ثانياً: تأثير محدودية المشاركة في مرحلة إعداد مشروع وثيقة التعمير المحليّة على الجانب البيئي

من المؤكّد أنّ تحقيق مشاركة فعّالة في صنع القرارات البيئية تتوقّف على مدى إشراك الفاعلين الأساسيين في مجال حماية البيئة مع الإدارة التي طالما استأثرت وانفردت بعملية إتخاذ القرارات في مختلف المجالات، إضافة إلى ضرورة وضع آليات تسمح لهؤلاء الفاعلين بالمساهمة الفعّالة في صناعة القرار البيئي، وعليه فإنّ قصور تلك الآليات أو التقصير في إشراك مختلف الفاعلين يُؤدّي إلى الحدّ من فعالية مبدأ المشاركة.

من هذا المنطلق، يُلاحظ في مجال التخطيط العمراني بالجزائر مدى محدودية مبدأ المشاركة في وضع مشروع مخططات التعمير المحليّة، وهو ما يتجلى في قصور قواعد إشراك مختلف الفاعلين من جهة (1)، ومحدودية نظام الإستشارة من جهة ثانية (2)، وهذا ما يُعدّ من مظاهر إضعاف البعد البيئي لمخططات التعمير المحليّة.

⁽¹⁾ - سيتمّ تناول هذه الشروط بالتفصيل في المبحث الثاني من الفصل الثاني لهذا الباب.

1- عن إشراك الفاعلين في مجال البيئة عند إعداد مشروع وثائق التعمير المحليّة

عادة ما يرتبط مبدأ المشاركة في المجال البيئي بالمواطن ومؤسسات المجتمع المدني وجمعيات الدفاع عن البيئة، إلا أنه في الواقع لا يجب إغفال دور الهيئات والأجهزة الرّسمية التي تستحدثها الدولة بهدف حماية البيئة أو تلك التي ترتبط بقضايا البيئة بشكل مباشر أو غير مباشر، إذ يُعترف لها بحق المشاركة في صنع القرارات البيئية في مختلف المجالات تحقيقاً "لمبدأ التنسيق"، وفي مجال التخطيط العمراني فإنّه يتمّ إشراك العديد من الهيئات في مرحلة إعداد مشروع وثائق التعمير المحليّة، ومع ذلك يُلاحظ غياب مشاركة بعض الهيئات المعنية بحماية البيئة إلى جانب قصور القواعد المتعلّقة بمشاركة بعض الأطراف، وعلى العموم سيتمّ استعراض الهيئات المعنية بالمشاركة وأهميّة دورها في تعزيز البعد البيئي لمخططات التعمير، وذلك على النحو التّالي:

أ- إشراك الهيئات غير الممركزة التابعة للدولة

تعتبر الهيئات غير الممركزة التابعة للدولة من بين الفاعلين الذين إستوجب القانون ضرورة إشراكهم في عملية التخطيط العمراني المحليّ، وذلك بالنظر إلى أهميّتها في مجال التنظيم الإداري، إذ يعتبر أسلوب عدم التركيز وسيلة أساسية لإحلال الحوار المباشر بين الدولة والجماعات المحليّة لاسيّما بعد نقل وتحويل العديد من الإختصاصات لهذه الوحدات، فرغم اسناد مهمّة التخطيط العمراني للبلديات إلا أنّ الدولة تبقى حاضرة وممثلة من طرف المصالح الخارجية لمختلف الوزارات أي المديرات التنفيذية على المستوى الولائي وكذا بعض المصالح الممثلة محلياً.

تشارك الهيئات غير الممركزة التابعة للدولة في مرحلة تحضير مشروع مخططات التعمير المحليّة في إطار عمليات التشاور على النحو الذي تمت الإشارة إليه سابقاً، وتشمل هذه الهيئات على وجه الخصوص مصالح الدولة على مستوى الولاية المكلفة بقطاع الفلاحة، الرّي، المباني والمواقع الأثرية والطبيعية، ونظراً لتنامي البعد البيئي لقانون التعمير؛ فقد تمّت إضافة المصالح المعنية بالبيئة، التهيئة العمرانية والسياحة بموجب التعديل القانوني الذي طرأ على المراسيم التنفيذية المنظمة لوثائق التعمير المحليّة سنة 2005.⁽¹⁾

⁽¹⁾ - أنظر المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 317-05، مرجع سابق، والمادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 318-05، مرجع سابق.

إلى جانب ذلك، يتم إشراك مصالح الدولة الممثلة على المستوى المحلي المعنية بقطاع توزيع الطاقة وتوزيع الماء، غير أن الملاحظ هو غياب المصالح المعنية بقطاع الصحة بالرغم من وجود روابط قوية بين التعمير والصحة مثلما تم التأكيد عليه في مجموعة من التقارير المقدمة من طرف المنظمة العالمية للصحة (OMC)⁽¹⁾، فضلاً عن عدم إشراك المحافظات الولائية للغابات والتي يمكن أن تلعب دوراً هاماً بخصوص حماية الثروة الغابية من آثار التوسع العمراني كالتسبب بأخطار إندلاع الحرائق أو التقليص من مساحات الغابات.

ب- اشراك غرف التجارة والفلاحة

تعتبر هذه الغرف مؤسسات عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، تتمتع بالشخصية المعنوية والإستقلال المالي، وبالنسبة لغرف التجارة فهي منظمة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 96-93 المتضمن إنشاء غرف التجارة والصناعة⁽²⁾ والذي ألغى أحكام المرسوم 80-47 المتضمن إنشاء غرف تجارية في الولايات،⁽³⁾ وعموماً تضطلع هذه الغرف بمجموعة من المهام ذات الطابع التمثيلي والإستشاري، ومهام أخرى في جانب التوسيع الاقتصادي، وعلى سبيل المثال تُقدم للسلطات العمومية بناءً على طلبها أو بمبادرتها الخاصة، المعلومات والآراء والاقتراحات في المسائل التي تهتم بصفة مباشرة أو غير مباشرة الأنشطة التجارية أو الصناعية أو الخدمية في دوائرها الإقليمية، كما تتدخل في ميدان التهيئة العمرانية والتعمير في طابعه التجاري.⁽⁴⁾

(1) أعدت المنظمة العالمية للصحة تقارير تبرز أهمية الروابط بين مجالي التعمير والصحة، خاصة وأن الجوانب الصحية تعتبر من مقومات المدينة الحديثة التي تسعى إلى بناء مجتمعات صحية وأمنة للإنسان. أنظر على سبيل المثال:

- BARTON Hugh, TSOUROU Catherine, « Urbanisme et santé », un guide de l'OMC pour un urbanisme centré sur les habitants, publié par S2D, Rennes, 2004, [En ligne]: http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0010/102106/E93982.pdf, consulté le 20 octobre 2018.

- Organisation mondiale de la santé, *L'urbanisme et l'aménagement urbain dans leurs rapports avec l'hygiène du milieu*, Rapport d'un Comité d'experts de l'OMC, N°297, Genève 1965, [En ligne]: http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/37560/WHO_TRS_297_fre.pdf?sequence=1&isAllowed=y, consulté le 20 octobre 2018.

(2) أنظر المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 96-93 مؤرخ في 03 مارس 1996، يتضمن إنشاء غرف التجارة والصناعة، ج. ر عدد 16، صادر في 06 مارس 1996، معدّل ومنتّم.

(3) مرسوم رقم 80-47 مؤرخ في 23 فبراير 1980، يتضمن إنشاء غرف تجارية في الولايات، ج.ر عدد 09، صادر في 26 فبراير 1980، (ملغى).

(4) أنظر المادة 06 من مرسوم تنفيذي رقم 96-93، مرجع سابق.

أما بالنسبة للغرف الولائية للفلاحة فهي تعتبر الممثل الحقيقي لمصالح المهنيين الفلاحين ومكاناً للإستشارة والتشاور بين السلطات الإدارية وممثلي المصالح المهنية للفلاحين،⁽¹⁾ وتسمح بالتنسيق والإعلام وتبادل المعلومات بين أعضائها وبين هؤلاء الأعضاء والهيئات العمومية أو الخاصة التي تتصل بنشاطاتها بصفة مباشرة أو غير مباشرة بالفلاحة،⁽²⁾ وتعدّ الغرف الولائية للفلاحة شريكاً للسلطات الإدارية والتقنية المحلية منها السلطات البلدية، وبهذه الصفة يُمكن استشارتها من قبل هذه السلطات حول كلّ مشروع له انعكاسات على مصالح أعضائها والمتمثلة في المصالح المهنية للفلاحين، الجمعيات المهنية الفلاحية والتعاونيات لاسيما في ميدان تهيئة المحيط الريفي وتجهيزه.⁽³⁾

في الواقع، تُعتبر غرف التجارة والفلاحة كمتعاملين اقتصاديين،⁽⁴⁾ بالتالي فإنّ إشراكهم في إعداد مشروع وثائق التعمير المحليّة يُشكّل فرصة لهم في إبداء إقتراحاتهم وتطلّعاتهم في مجال الدّفاع عن حماية المصالح الفلاحية والتجارية، خاصة في ظلّ وجود قواعد صارمة بخصوص الحفاظ على الأراضي الفلاحية ومراعاة الإقتصاد الحضري في القطاعات المعمّرة.

ج- إشراك المنظّمات المهنية

تعرف هذه المنظّمات بأنّها: «هيئة تشرف على تأطير مهنة معيّنة مبنية على التخصص العلمي، وتمثلها لدى الغير من أفراد وسلطات عمومية، وتتمتع في سبيل ذلك بالشخصية الاعتبارية وبعض مظاهر امتيازات السلطة العامة باعتبارها مرفقاً عمومياً متخصصاً»،⁽⁵⁾ وعليه فإنّ هذه الهيئات تهدف إلى تنظيم المهن الحرّة كالمحاماة، الطب، الهندسة وغيرها، وقد أكّدت نصوص قانون التعمير على ضرورة دعوتها للمشاركة في إعداد وثائق التعمير المحليّة.

(1) - تمّ إنشاء غرف الفلاحة بموجب مرسوم تنفيذي رقم 91-38 مؤرّخ في 16 فبراير 1991، يتضمّن القانون الأساسي العام للغرف الفلاحية، ج.ر عدد 08، صادر في 20 فبراير 1991، ليتمّ لاحقاً إعادة تنظيمها بموجب مرسوم تنفيذي رقم 10-214 مؤرّخ في 16 سبتمبر 2010، يحدّد القانون الأساسي للغرف الفلاحية، ج.ر عدد 54، صادر في 19 سبتمبر 2010.

(2) - أنظر المادة 05، مرجع نفسه.

(3) - أنظر المادة 06، مرجع نفسه.

(4) - مهزول عيسى، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، جسور للتشر والتوزيع، الجزائر، 2014، ص. 69.

(5) - عزاوي عبد الرحمان، مرجع سابق، ص. 486.

لم تحدّد نصوص قانون التعمير نوع المنظّمات التي يجب أن تُوجّه لها الدّعوة للمشاركة، بالتّالي فإنّ هذا الأمر مرهون بما يُقرّره رئيس المجلس الشعبي البلدي باعتباره المسؤول عن مراسلة مختلف الهيئات كتابياً وإطلاعها بالمقرر القاضي بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو مخطط شغل الأراضي، لكن يُمكن الإشارة عموماً إلى بعض المنظّمات المهنية التي يمكن أن تُوجّه لها الدّعوة للمشاركة في وضع مخططات التعمير مثل:

- **المنظمة المهنية لمهنة المهندس الخبير العقاري:** تتكوّن هذه المنظمة من المجلس الأعلى لمهنة المهندس الخبير العقاري وهيئة المهندسين الخبراء العقاريين،⁽¹⁾ ويتمحور عمل الخبير العقاري حول النشاط العقاري وما يرتبط به من مسائل تقنية طبوغرافية وجغرافية ومسح الأراضي، إضافة إلى أعمال تقنية أخرى كتقديم استشارات قانونية بخصوص تعيين الحدود بين الملكيات العقارية أو تحديد القيمة الإيجارية للعقارات في حالة المنازعات القضائية،⁽²⁾ وعلى العموم يمكن إشراك هذه المنظمة في إعداد مخططات التعمير نظراً لضمّها لأشخاص المؤهلين في المجال العقاري، خاصة وأنّ العقار يُعتبر من أهمّ منطلقات التخطيط العمراني، كما يُعدّ التسيير المحكم له من أبرز رهاناته.

- **المنظمة المهنية لمهنة المهندس المعماري:** تمّ إنشاؤها تحت تسمية "نقابة المهندسين المعماريين" بموجب المادة 25 من المرسوم التشريعي رقم 94-07 يتعلّق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، تضطلع هذه الهيئة بمجموعة من المهام من بينها السهر على احترام أحكام المرسوم التشريعي والتنظيم المتعلّق بممارسة مهنة المهندس المعماري، تمثيل النقابة لدى السلطات العمومية ولدى الهيئات الدولية المماثلة، مساعدة أصحاب المشاريع والسلطات العمومية بناءً على طلبهم في إطار تنظيم المسابقات والمقاييس وإعداد معطيات المشاريع ذات الأهمية الجهوية أو الوطنية.⁽³⁾

(1) - أنظر المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 96-95 مؤرخ في 06 مارس 1996، يحدّد كفاءات تنظيم هياكل مهنة المهندس الخبير العقاري وسيرها ويضبط طرق ممارسة المهنة، ج.ر عدد 17، صادر في 13 مارس 1996.

(2) - أنظر المادة 02 من الأمر رقم 95-08 مؤرخ في 01 فبراير 1995، يتعلّق بمهنة المهندس الخبير العقاري، ج.ر عدد 20، صادر في 16 أبريل 1995.

(3) - أنظر المادة 25 و 26 من مرسوم تشريعي رقم 94-07 مؤرخ في 18 مايو 1994، يتعلّق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، ج.ر عدد 32، صادر في 25 مايو 1994.

د- إشراك الجمعيات المحلية للمرتفقين أو المستعملين

يُعتبر إشراك الجمعيات في إعداد مخططات التعمير مؤشراً هاماً لتحقيق الديمقراطية التشاركية؛ إذ تعتبر الجمعيات الإطار المؤسسي المنظم لجهود الأفراد الناشطين في مجال معين، لكن رغم إقرار قانون التعمير لضرورة فتح المجال أمام الجمعيات المحلية للمساهمة في بلورة خيارات التهيئة؛ إلا أن مشاركتها مشروطة بمبادرة رئيس المجلس الشعبي البلدي في توجيه الدعوة لها عن طريق إبلاغها كتابياً بالمقرر القاضي بإعداد المخطط لإبداء رغبتها في المشاركة من عدمه.

من هذا المنطلق، يمكن أن يُقضي رئيس المجلس الشعبي بقصد أو عن غير قصد إحدى الجمعيات المحلية الناشطة في مجال التعمير أو البيئة أو المجالات المتصلة بها كجمعيات حماية التراث الثقافي، وتجاوز هذا الإشكال ينبغي على المشرع الجزائري أن يمنح الجمعيات المحلية المعتمدة حق المبادرة بطلب المشاركة، وفي المقابل يجب إلزام البلدية أو البلديات المعنية بنشر القرار الذي يقضي بإعداد مخطط التعمير على أوسع نطاق.

إضافة إلى هذه الهيئات، يجب على الجماعات المحلية إستشارة اللجنة الولائية للهندسة المعمارية والتعمير والمحيط المبنى، في إطار إعداد مخططات التعمير المحلية، حيث يُمكن لهذه اللجنة تقديم رأيها الإستشاري حول برامج تهيئة العقارات الحضرية وإحداث المساحات الخضراء وأماكن الراحة والترفيه والمناطق المشجرة، كما يمكن أن تُرشدنا إلى مواقع النشاطات المضرة وإزالتها، وكذا إعادة هيكلة مناطق النشاطات وإرشاد السلطات المحلية.⁽¹⁾

2- قصور نظام الإستشارة عامل لإضعاف البعد البيئي لوثائق التعمير المحلية

كثيراً ما يفرض القانون على الإدارة وقبل إتخاذ قراراتها الخضوع لإجراء مُسبق يتمثل في استشارة هيئات معينة، تجنباً لاتخاذ قرارات ارتجالية وكذا ضمان صحتها من الناحية الموضوعية وصولاً إلى تحقيق حسن سير المرافق العامة بانتظام وإطرد، وعليه يمكن القول أن الإستشارة باتت من أهم العمليات الحيوية في مجال العمل الإداري.⁽²⁾

(1) - أنظر المادة 40 و 41 من مرسوم تشريعي رقم 94-07، مرجع سابق.

(2) - علي أحمد حسن، ذكرى عباس علي، "الرأي الاستشاري وأثره في مشروعية القرار الإداري: دراسة مقارنة"، مجلة الحقوق، مجلد 05، عدد 21، 2013، ص. 30.

عرّف الفقه الإداري الإستشارة بأنها: «تعبير عن رأي فردي أو جماعي يصدر في مسألة معيّنة بناءً على عرض من السلطة المختصة بمقتضى نص أو دونه، وذلك قبل صدور القرار بهدف استطلاع رأي هذا الفرد أو تلك الجماعة في تلك المسألة»،⁽¹⁾ ومنه فإنّ الإستشارة تُجسّد إحدى وسائل التعبير القانوني عن رأي معيّن بشكلٍ فردي أو جماعي في مواجهة سلطة تتأثر بمفردها على عملية اتّخاذ القرار.⁽²⁾

إلى جانب ذلك، فإنّ الإستشارة تقوم على فكرة التعاون والمشاركة، فهي ليست مجرد تبادل معلومات بين طرفي الإستشارة، وإّما عملية تقوم على التعاون الصريح بينهما، إذ يتطلّب تقديم الرّأي الإستشاري السليم التبادل الحر للمعلومات بين الطرفين دون عقبات، فالإدارة تلتزم بتقديم المعلومات الصحيحة والكافية والإجابة على استفسارات أو طلبات الجهة المُستشارة، بالمقابل تلتزم هذه الأخيرة بتقديم الرّأي الإستشاري طبقاً للإجراءات التي يُحددها القانون وذلك بعد دراسة وتمحيص.⁽³⁾

كرّس المشرّع الجزائري إجراء الإستشارة في مجال التخطيط العمراني المحلي على النحو الذي سبق الإشارة إليه سلفاً، ورغم أهميّة هذا الإجراء في اثناء الجانب البيئي لوثائق التعمير المحليّة، إلّا أنّه يتميز بنوع من القصور ممّا يحول دون تحقيق الأهداف المرجوة منه، ويمكن إجمال مظاهر محدودية إجراء الإستشارة في مجال التخطيط العمراني فيما يلي:

أ- عدم إلزامية الآراء الإستشارية

تُعتبر الإستشارة إجراء إلزامي بالنسبة للبلديات، حيث يقع علي عاتقها واجب تبليغ مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو مخطط شغل الأراضي المُصادق عليه بمداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية للإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات والمصالح المعنية التابعة للدولة لإبداء آرائها أو ملاحظاتها، في المقابل لم يُلزم القانون البلديات بوجوب التقيد بمضمونها، بالتالي تبقى مجرد آراء غير مُلزّمة يمكن للبلديات أن تستأنس وتأخذ بها أو أن تصرف النّظر عنها.

(1) - علي أحمد حسن، نكري عبّاس علي، مرجع سابق، ص. 32.

(2) - بوراي دليّة، "عن مشاركة المواطن في صنع القرار المحلي في التشريع الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث

القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرّحمان ميرة، بجاية، مجلد 17، عدد 01، 2018، ص. 627.

(3) - علي أحمد حسن، نكري عبّاس علي، مرجع سابق، ص. 33.

في هذا المقام، كشف مجلس المحاسبة في تقريره السنوي (1996-1997) عن عدم إلتزام بعض البلديات بآراء مصالح الدولة في مجال إعداد مخططات التعمير المحليّة، حيث لاحظ بمناسبة تشخيصه لإشكالية حماية الأملاك العقارية الفلاحية في ولايات تيبازة، وهران وعنابة؛ أنه بالرغم من وجود إلتزام قانوني يقضي بوجوب استشارة مصالح الفلاحة عند إعداد مخططات التعمير المحليّة، إلا أنّ رأي هذه المصالح لا يكتسي طابعاً إلزامياً؛ إذ لا يمكن لهذه المصالح الوقوف في وجه عمليات تحويل الأراضي الفلاحية نحو التعمير.

وقد أكد التقرير أنّ هذا التناقض قد لوحظ على مستوى ولاية تيبازة حيث أصدرت مديرية المصالح الفلاحية في بعض الحالات آراء بعدم الموافقة على 16 مخطط توجيهي للتعمير من أصل 29 مخطط، لكن هذه الآراء لم تؤخذ في الحسبان عند المصادقة على المخططات والتي كانت تشمل فعلاً أراضٍ فلاحية، وبوهران تمت المصادقة على المخطط التوجيهي للتعمير بتاريخ 05 يونيو 1996 على أساس الخيار الرديو مركزي الذي يرمي إلى تعمير كلّ المواقع الجرداء ذات القيمة الفلاحية العالية عوضاً عن الخيار شمال شرق رغم التحفظات الصارمة لمديرية الفلاحة.⁽¹⁾

ب- العمل بتقنية الآراء الإيجابية الضمنية

يُلاحظ هنا، أنّ القانون قد منح الجهات المعنية بالإستشارة مهلة 60 يوماً من أجل إبداء آرائها أو ملاحظاتها حول مشروع وثيقة التعمير المحليّة، ويعدّ عدم الردّ في الأجل المحدّد موافقة ضمنية من طرفها،⁽²⁾ أي أنّه رأي إيجابي تمّ التعبير عنه بصفة ضمنية عن طريق السكوت، وعليه يمكن القول أنّ نظام الآراء الإيجابية الضمنية وإن كان يُحفّز الإدارات على البت في المشروع داخل أجل زمني محدود بالتالي تفادي المماطلة، فإنّه لا يخلو مع ذلك من إنعكاسات سلبية على القرار ذات الطابع البيئي.

⁽¹⁾ - مجلس المحاسبة، التقرير السنوي (1996-1997)، مرجع سابق، ص. 46.

⁽²⁾ - تنص المادة 09 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق على ما يلي: « يبلّغ مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المُصادق عليه بمداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية للإدارات العمومية... وتمهل مدة (60) يوماً لبدء آرائها أو ملاحظتها.

وإن لم تجب خلال المهلة المنصوص عليها أعلاه عدّ رأيها موافقاً.»

- أنظر أيضاً المادة 09 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق.

الواقع، أنّ الإستشارة ما أُقرّت إلّا لكي تفسح المجال لمختلف المعنيين من إدارات وجمعيات وممثلي المجتمع المدني من أجل تمكينهم من دراسة القضايا التي تُعرض عليهم من مختلف جوانبها وحصر أبعادها،⁽¹⁾ بالتالي يرى البعض أنّ التطبيق الصّارم لقواعد إبداء الآراء الإستشارية في أجل محدّد؛ يؤدّي إلى تجاهل العوائق التي تشكوها الأطراف المعنية بالإستشارة، خاصة إذا كانت الهيئة تعتمد على نظام الجلسات والتداول في إتخاذ قراراتها أو إصدار آرائها مثل غرف الفلاحة والتجارة التي تُباشر مهامها في إطار جمعية عامة تتداول في مختلف المواضيع التي تعنيها،⁽²⁾ وعليه فإنّ توحيد آجال إبداء الرّأي- وإن كان له إيجابيات- دون مراعاة هذه العوائق قد يؤدّي إلى الإقصاء مع ما يترتّب عن ذلك من احتجاجات متزامنة مع المشروع أو لاحقة عليه؛ لذا يُقترح مراعاة خصوصيات الهيئات المستشارة على مستوى تحديد آجال إبداء الرّأي.

ج- عدم إلزامية تعليل الآراء الإستشارية

يُقصد بتعليل أو تسببب الرّأي الإستشاري قيام الجهة المُستشارة بالإفصاح عن الأسباب الواقعية والقانونية التي كانت دافعاً لاتّخاذ ذلك الرّأي، والأصل في تعليل القرارات أو الآراء عدم إلزاميته إلّا عندما يُوجب القانون ذلك، وفي جميع الأحوال فإنّ تسببب الآراء الاستشارية ينطوي على أهميّة كبيرة، بحيث يُمكن الجهات التي قدّمت لها الإستشارة من الإحاطة بالأسباب التي دفعت الهيئات المُستشارة إلى إتخاذ ذلك الرّأي، حتّى تتمكّن من إعمال سلطتها التقديرية في تقييم هذا الرّأي ووزن الحجج التي يرتكز عليها لتقرّر بعد ذلك الأخذ به في قرارها أو طرحه جانباً.⁽³⁾

في هذا الإطار، يُلاحظ أن قانون التعمير لم يُلزم الهيئات المعنية بتقديم رأيها الإستشاري حول مشروع وثيقة التعمير المحلية بضرورة تسببب آرائها بالرغم من أهميّة مبدأ التعليل والفارق الذي يُمكن أن يُحدثه في صياغة المشروع النهائي لمخطط التعمير، وعليه فإنّه من الأجدر على المشرّع تبني هذا المبدأ في مجال التعمير بالنظر إلى المزايا التي يتمتع بها.

(1)- السّملاي عبد المجيد، إشكالية التوفيق بين التنمية والمحافظة على البيئة، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2002، ص. ص. 57-58.

(2)- أنظر أحكام الفصل الأول من مرسوم تنفيذي رقم 96-93، مرجع سابق، وأحكام الفصل الثالث من مرسوم تنفيذي رقم 10-214، مرجع سابق.

(3)- علي أحمد حسن، نكري عباس علي، مرجع سابق، ص. 43.

د - إشكالية تضارب الآراء الاستشارية

تتميّز الإستشارة في مجال التخطيط العمراني بتعدّد الجهات المعنية بالمشاركة بالتّالي تعدّد الآراء والتي يمكن أن تتضارب في بعض الأحيان نظراً لتباين مصالح كل جهة، ما يصعب على البلديات كيفية التعامل مع هذه الآراء وإن كانت غير ملزمة، لذا يجب إيجاد حل لهذه المشكلة وذلك بالاعتماد خاصة على الآراء التي تقدّم المصلحة العامة على المصلحة الخاصة.⁽¹⁾

الفرع الثاني

عن إشراك المواطن في عملية التخطيط العمراني المحليّ

تكتسي مشاركة المواطنين كأفراد في صناعة القرار البيئي أهمية بالغة، فهي تعتبر ضماناً إجرائية لممارسة الحق في بيئة سليمة من جهة، كما تعتبر من جهة ثانية؛ فرصة للمواطن للتدخل المباشر دن وسائط وخارج إطار التنظيمات البيئية كالجمعيات لممارسة الديمقراطية التشاركية، سواء بإبداء ملاحظاته أو حتّى المناقشة حول أبعاد المشروع والتحاور وريماً التفاوض مع الإدارة، بالتّالي فإنّ المواطن يُعتبر فاعل أساسي في حماية البيئة.

أقرّ المشرّع حق المواطن في المشاركة في صناعة القرارات البيئية في بعض النصوص القانونية منها قانون التعمير، حيث أكد على ضرورة عرض وثائق التعمير المحليّة على المواطن لإبداء ملاحظاته في إجراء استشاري يسمّى بالتحقيق العمومي (ثانياً)، وإلى جانب ذلك يتمنّع المواطن بحق حضور جلسات مداولات المجالس المنتخبة محلياً بالتّالي الإطلاع على قرارات المجالس البلدية بخصوص خلفيات إعداد مخططات التعمير والمصادقة عليها (أولاً).

أولاً: المشاركة السلبية للمواطن من خلال حضور جلسات المداولة للمجالس الشعبية المحليّة

لا شك أنّ دور المواطن لا يجب أن يتوقّف عند إنتخاب ممثّلين عنه في المجالس المحليّة، بل ينبغي أن يمتدّ إلى ممارسة الرّقابة على عمل هذه الهيئات أثناء مباشرتها لمهامها من خلال السماح للمواطن بحضور جلسات المجالس المحليّة، وهو الحقّ المكرّس قانوناً (1)، لكن رغم أنّ حقّ الحضور يشكّل نوعاً من الرّقابة الإجتماعية إلاّ أنّه لا يعدو أن يكون حضوراً رمزياً (2).

(1) - السّملالي عبد المجيد، مرجع سابق، ص. 59.

1- الأساس القانوني لحق المواطن في حضور جلسات المجالس الشعبية المحليّة

يستمدّ المواطن حقّه في حضور جلسات المجالس الشعبية المحليّة من النصّ الدستوري باعتباره أداة لتنظيم السّلطة من جهة وأداة لضمان الحريّات العامة للأفراد من جهة أخرى،⁽¹⁾ حيث نصّت المادة 2/15 منه أنّ المجلس المنتخب هو الإطار الذي يُعبّر فيه الشعب عن إرادته، ويُراقب عمل السلطات العمومية، وبطبيعة الحال فإنّ المقصود بالتعبير عن الإرادة؛ حق الشعب وواجبه في تشكيل هذه المجالس عن طريق إنتخاب ممثليه على النّحو الذي يُمليه قانون الإنتخابات، في حين يمكن إدراج حق المواطن في حضور جلسات ومداومات المجالس المنتخبة محليّاً في خانة الرّقابة على عمل السلطات العمومية.

إلى جانب ذلك، أكّدت المادة 17 من الدستور أنّ المجلس المنتخب يمثّل قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، وهو المبدأ الذي تمّ إقراره بموجب قوانين الجماعات الإقليمية التي تشكّل المستوى الثاني لتكريس حق المواطن في حضور جلسات المجالس المحليّة،⁽²⁾ حيث أكّدت المادة 11 من قانون البلدية أنّ "البلدية تشكّل الإطار المؤسّساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري".

في هذا الإطار، يُشار أنّ ممارسة الديمقراطية المحليّة يكون على شكلين؛ يتمثّل الأوّل في حق المواطن ووجبه في انتخاب ممثلي المجالس الشعبية المحليّة وهو ما يعرف بالديمقراطية التمثيلية، أمّا الشكّل الثاني فيتمثّل في حق المواطن في المشاركة في صنع القرارات المحليّة، وهو ما يُعرف بالديمقراطية التشاركية والتي ينصرف مفهومها أيضاً إلى التسيير الجوّاري الذي بموجبه يتمّ بحث ووضع الدّعائم والمناهج الرّامية إلى إشراك المواطن بصفة مباشرة أو عن طريق الحركة الجموعية في تسيير البرامج والأنشطة التي تتعلّق بمحيطة المعيشي، وكذا تقدير الآثار المترتّبة عنها وتقييمها.⁽³⁾

⁽¹⁾ - لمزيد من التفاصيل حول راجع: الدراجي جعفر عبد السادة بهير، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية: دراسة مقارنة، دار الحامد للنشر والتوزيع، عمان، 2009، ص. ص. 47-59.

⁽²⁾ - أنظر المادة 02 من قانون رقم 10-11، مرجع سابق.

⁽³⁾ - أنظر المادة 02 من قانون رقم 06-06، مرجع سابق.

تطبيقاً لمبدأ مشاركة المواطنين في تشيير الشؤون العمومية على المستوى المحليّ أقرّ المشرّع الجزائري حق المواطن في حضور جلسات المجالس المحليّة، حيث أكّدت المادة 26 من قانون البلدية أنّ جلسات المجلس الشعبي البلدي "علنية" وتكون "مفتوحة" لمواطني البلدية ولكلّ مواطن معني بموضوع المداولة،⁽¹⁾ والشيء ذاته بالنسبة لجلسات المجلس الشعبي الولائي،⁽²⁾ وتجدر الإشارة إلى وجود عدد من الحالات التي تتطلّب عقد جلسات مغلقة وسريّة.⁽³⁾

في هذا المقام، ينبغي التنويه أنّ حضور المواطن لجلسات ومداولات المجالس المحليّة مُرتبط بعدد الأماكن المتاحة لذلك، وهو ما أكّده المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 يتضمّن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي بنصّها على ما يلي: «يحضر الجمهور جلسات المجلس في الفضاء المخصص له على مستوى قاعة المداولات في حدود الأماكن المتوفرة»، كما أكّدت هذه المادة على منع الأشخاص غير الأعضاء في المجلس من دخول الفضاء المخصص للأعضاء أو الجلوس في المقاعد المخصّصة لهم.⁽⁴⁾

يُعتبر مبدأ علنية جلسات المجالس المحليّة ضماناً على شفافية التسيير المحليّ، حيث يسمح للمواطن بمشاهدة حيثيات إتخاذ القرارات والتصويت عليها وكيفية التداول حول المواضيع التي تهّمه من قريب أو من بعيد، ولما كانت مسائل التعمير من أكثر المواضيع التي تهّم المواطن بشكل مباشر نظراً لاتّصال قضايا التعمير بحقوق الأفراد مثل الحق في الملكية، حق البناء، الحق في البيئة، الحق في الصّحة وغيرها، فإنّه من الأهميّة بمكان حضور المواطن للمداولات التي تتخذ طيلة المدّة التي يستغرقها وضع وثائق التعمير المحليّة.

(1) - أنظر أيضاً المادة 13 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105 مؤرّخ في 17 مارس 2013، يتضمّن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ر عدد 15، صادر في 17 مارس 2013.

(2) - أنظر المادة 26 من قانون رقم 07-12 مؤرّخ في 21 فبراير 2012، يتعلّق بالولاية، ج.ر عدد 12، صادر في 29 فبراير 2012.

(3) - يدرس المجلس البلدي المسائل المتعلّقة بالحالات التأديبية للمنتخبين وكذا المسائل المرتبطة بالحفاظ على النظام العام في جلسات مغلقة، كما يتداول بدوره المجلس الشعبي الولائي في جلسة مغلقة في حالة الكوارث الطبيعية والتكنولوجية ودراسة الحالات التأديبية لأعضاء المجلس. أنظر: المادة 26 من قانون رقم 10-11، مرجع سابق، والمادة 26 من قانون الولاية، مرجع نفسه.

(4) - يُستثنى من تطبيق هذا الحكم موظفي البلدية المفوضين قانوناً من رئيس المجلس الشعبي البلدي والمفوضين قانوناً من الوالي. أنظر المادة 2/14 مرسوم تنفيذي رقم 13-105، مرجع سابق.

يعقد المجلس الشعبي البلدي عدّة جلسات في إطار إعداد مخططات التعمير المحليّة، حيث يجتمع في جلسة أولى للتداول حول مبادرة رئيس البلدية بخصوص إعداد وثيقة التعمير المحليّة والتي يضبط فيها أيضاً توجيهات التهيئة ويحدّد كميّات المشاركة، ثمّ يجتمع مرّة ثانية من أجل اعتماد مشروع المخطط بعد عملية التشاور، وأخيراً يجتمع المجلس البلدي ليصادق بشكل نهائي على المخطط وهذا بالنسبة لمخطط شغل الأراضي، من جانبه يجتمع المجلس الشعبي الولائي لإبداء رأيه بخصوص المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ولضمان حضور المواطنين أقرّت المادة 22 من قانون البلدية مبدأ النشر، إذ يجب على البلدية إلصاق مشروع جدول أعمال الإجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصّصة لإعلام الجمهور.⁽¹⁾

تجدر الإشارة في الأخير، أنّ ممارسة المواطن لحقه في حضور جلسات المجالس المحليّة يُعتبر شكلاً من أشكال التعبير عن الإهتمام الدائم والمُستمر للمواطن بالقضايا والشؤون التي تؤثر على حياته، كما يشكّل نوعاً من ممارسة المواطنة، لكن في المقابل لم يمنح المشرّع للمواطن قدرة التأثير على القرارات المحليّة لأنّ حضوره للجلسات يعدّ شكلياً فهو مجرد من كلّ وسائل التأثير، لذا تكاد تكون مشاركة المواطن سلبية وعديمة الفعالية.

2- الطّابع الرّمزي لحضور المواطن لمداولات المجالس المنتخبة محلياً

يتّسم حضور المواطن لجلسات المجالس المحليّة بالطّابع الرّمزي، فلا يحقّ للمواطن المشاركة في النقاش أو إبداء ملاحظاته أو إعطاء رأيه أو الاعتراض على أمر ما، وهو ما أكّده صراحة المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105 السّالف الذكر التي تنص على ما يلي: «**يلتزم الجمهور الصّمت طيلة مدّة الجلسة**»، وأضافت بأنّه لا يمكن لأيّ شخص من الجمهور، بأيّ حال من الأحوال المشاركة في المناقشات أو تعكيرها أو القيام بأيّ إشارة من شأنها المساس بالسير الحسن لأشغال المجلس تحت طائلة الطرد من قاعة المداولات والفضاءات المحيطة بها.⁽²⁾

⁽¹⁾ - تنص كذلك المادة 18 من قانون رقم 07-12، مرجع سابق، على ما يلي: «**يلصق جدول أعمال التّورة فور استدعاء أعضاء المجلس الشعبي الولائي عند مدخل قاعة المداولات وفي أماكن الإلصاق المخصّصة لإعلام الجمهور، ولا سيّما الإلكترونيّة منها، وفي مقرّ الولاية والبلديات التابعة لها**».

⁽²⁾ - تنص المادة 27، مرجع نفسه، على ما يلي: «**يتولّى رئيس الجلسة ضبط المناقشات ويمكنه طرد أيّ شخص غير عضو بالمجلس يخلّ بحسن سير هذه المناقشات بعد إنذاره**».

من هنا، يتّضح جلياً أنّ حضور مداورات المجالس المحليّة ليس من شأنها إحداث فارق كبير في مسار صناعة أو إتخاذ القرار المحليّ، نظراً لعدم إمكانية تدخّل المواطن لطرح إنشغالاته على أعضاء المجالس، حيث يقتصر هذا الحضور على الاستماع إلى المناقشات، وهذا ما يُؤدّي إلى عدم اكتراث المواطن لحضور هذه الجلسات بل قد يراها مضيعة للوقت، لكن في الواقع يسمح حق الحضور بكسر الحواجز بين المواطن وممثليه المحليين، وإعطاء إنطباع عن مؤهلاتهم وكفاءتهم في مناقشة قضايا المواطنين والتصويت عليها، كما أنّ ذلك يشكّل نوعاً من الرقابة الشعبية غير الرّسمية على أعمال المجالس، وإلى جانب ذلك كلّه فإنّ الحضور يُعبّر عن رقي المواطن ومسايرته لكلّ المستجدات المحليّة التي ترتبط بمصيره.

تجدر الإشارة، أنّ حضور المواطن لجلسات التداول حول مخططات التعمير المحليّة من شأنه أن يكسب المواطن معلومات أكثر عن ماهية هذه المخططات ومضمونها، ما يهيئّه لمرحلة المشاركة الفعلية سواءً في مرحلة التشاور بالنسبة للمواطنين المنخرطين في الجمعيات التي وجّهت لها الدّعوة للمشاركة أو في مرحلة التحقيق العمومي، وبالتالي المساهمة في بلورة القرار النّهائي.

على أيّة حال، فإنّ ممارسة حق حضور جلسات المجالس المحليّة مرتبط بمدى وعي المواطن في المشاركة والمساهمة بشكل مباشر أو غير مباشر في صناعة القرارات المحليّة من جهة، وضرورة إنفتاح الإدارة على الممارسات الديمقراطيّة من جهة أخرى، إذ يمكن للمجالس المحليّة تجاهل حق المواطن في حضور المداورات وتعطيله بحجّة عدم تخصيص أماكن لحضور الجلسات،⁽¹⁾ وذلك بهدف التستّر على التجاوزات المرتكبة على مستواها.

من هذا المنطلق، عمل المشرّع الجزائري على تحفيز رؤساء المجالس الشعبية البلدية على وضع إطار ملائم للمبادرات المحليّة التي تهدف إلى تشجيع المواطنين وحثّهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم بهدف تحقيق أهداف الديمقراطية المحليّة في إطار عملية التسيير الجوّاري.⁽²⁾

= أنظر أيضاً المادة 27 من قانون رقم 10-11، مرجع سابق.

⁽¹⁾ - ونّاس يحيى، المجتمع المدني وحماية البيئة: دور الجمعيات والمنظّمات غير الحكومية والتّقابات، مرجع سابق، ص. 76.

⁽²⁾ - أنظر المادة 12 من قانون رقم 10-11، مرجع سابق.

ثانياً: إشراك المواطن من خلال آلية التحقيق العمومي

يُعدّ التحقيق العمومي من أبرز الآليات التي اعتمدها المشرّع الجزائري من أجل إشراك المواطنين بشكل مباشر في صنع القرارات البيئية، وتلعب هذه الآلية دوراً هاماً في تحقيق الديمقراطية الإيكولوجية خاصة في الدول المتقدّمة (1)، وقد كرّس قانون التعمير في الجزائر هذا الإجراء حيث أكد على ضرورة إخضاع وثائق التعمير المحلية إلى تحقيق عمومي قبل المصادقة عليها، حيث تمرّ عملية التحقيق بمجموعة من المراحل المحدّدة قانوناً (2)، لكن الملاحظ هو وجود العديد من النقائص التي تشوب النّظام القانوني للتحقيق العمومي ممّا يحدّ من فعاليته (3).

1- أهمية التحقيق العمومي في تحقيق الديمقراطية البيئية

يُعتبر التحقيق العمومي إجراء استشاري يهدف إلى تمكين مختلف الفاعلين في المجال البيئي من إبداء آرائهم أو ملاحظاتهم حول المشاريع أو الخطط أو البرامج المختلفة بعد وضع الوثائق الضرورية تحت تصرّفهم،⁽¹⁾ وقد ظهر هذا الإجراء في فرنسا وارتبط أساساً بقرارات نزع الملكية الخاصة للمنفعة العامة، قبل أن تساهم المطالب البيئية في إمتداد نطاق تطبيقه إلى المجالات المرتبطة بحماية البيئة، ليصبح أداة للمشاركة في صنع القرارات البيئية، حيث أصدر المشرّع الفرنسي في هذا الصدد قانون 12 يوليو 1983 المتعلّق بدمقرطة التحقيق العمومي وحماية البيئة المعروف بقانون "Bouchardeau".⁽²⁾

من جهته، كرّس المشرّع الجزائري آلية التحقيق العمومي في مجال حماية البيئة، وربط هذا الإجراء بدراسة التأثير البيئي؛ إذ تخضع كأصل عام جميع المشاريع والأشغال إلى تحقيق عمومي في إطار دراسة التأثير البيئي،⁽³⁾ كما تخضع له العديد من مخططات التسيير المجالي على غرار مخطط التهيئة السياحية،⁽⁴⁾ مخطط حماية المواقع التراثية وغيرها.⁽⁵⁾

¹⁾- HOSTIOU René, « Enquêtes publique », *JurisClasseur Environnement et développement durable*, 10 mai 2011, p. 01.

²⁾- CAILLOSSE Jacques, « Enquêtes publiques et protection de l'environnement », *RJE*, N° 2-3, 1986, p.p. 151-155.

⁽³⁾- أنظر المادة 09 من مرسوم تنفيذي رقم 07-145، مرجع سابق.

⁽⁴⁾- أنظر المادة 12 من مرسوم تنفيذي رقم 07-86، مرجع سابق.

⁽⁵⁾- أنظر المادة 11 من مرسوم تنفيذي رقم 03-323، مرجع سابق.

عموماً، يُعتبر التحقيق العمومي أداة لتجسيد الديمقراطية الإيكولوجية القائمة على الحق في الحصول على المعلومة البيئية والحق في المشاركة في صنع القرارات، إذ يلعب هذا الإجراء دوراً هاماً في مجال الإعلام البيئي ونشر المعلومات والمعطيات حول المشاريع أو البرامج أو الخطط ذات التأثير المباشر على الوسط البيئي من جهة، كما يسعى من جهة ثانية إلى ضمان المشاركة الميدانية لمختلف الفاعلين في مسارات اتخاذ القرارات البيئية.⁽¹⁾

ينبغي الإشارة أنّ، الغرض من إشراك المواطن في عملية التخطيط العمراني المحلي من خلال آلية التحقيق العمومي لا ينصرف إلى تجسيد الديمقراطية البيئية فقط، إذ يجب الأخذ في الحسبان علاقة مخططات التعمير بالمواطنين باعتبارهم ملاك للأراضي والعقارات التي تدخل في نطاق الإقليم محلّ التخطيط، إذ يجد المواطنون أنفسهم ملزمون بالتقيّد بأحكام المخططات لاسيّما القيود التي ترد على حقّ البناء، إضافة إلى وجود علاقة غير مباشرة بين مخططات التعمير وعموم المواطنين، ذلك أنّ عدد ومستوى التجهيزات التي يمكن استعمالها أو الاستفادة منها محدّدة بموجب هذه المخططات، ممّا يخوّل للمواطنين الحق في إبداء رأيهم حول هذه التجهيزات.⁽²⁾

2- التأطير القانوني لعملية التحقيق العمومي في مجال التخطيط العمراني المحلي

استكمالاً لمبدأ المشاركة المكرّس في مجال التخطيط العمراني المحلي؛ أقرّ قانون التعمير ضرورة عرض وثائق التعمير المحليّة على السّكان المعنيين لإبداء آرائهم أو ملاحظاتهم أو حتّى اقتراحاتهم واعتراضاتهم حول مضمون هذه الوثائق، ويكون ذلك من خلال فتح تحقيق أو استنقضاء عمومي والذي من شأنه تدعيم مشروعية عملية اتخاذ القرار النهائي باختبار مدى جاذبية مشروع المخطط لدى السكان، وكذا إثراء الموقف والرأي السائد عنه (أي المشروع) لدى الجماعة المحليّة بوجهات نظر مختلفة.⁽³⁾

حدّد المشرّع كميّات سير عملية التحقيق العمومي بالنسبة لوثائق التعمير المحليّة بموجب أحكام المادة 10 إلى 13 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المتعلّق بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمادة 10 إلى 13 من المرسوم المتعلّق بمخطط شغل الأراضي.

(1) - حمرون ديهية، مرجع سابق، ص. 147.

(2) - البكريوي عبد الرحمان، التعمير بين المركزية واللامركزية، مرجع سابق، ص. ص. 96-97.

(3) - بودريوه عبد الكريم، "الإعتبرات البيئية في مخططات التعمير المحليّة"، مرجع سابق، ص. 428.

وفقاً لهذه الأحكام، فإنه يتم طرح مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المصادق عليه للتحقيق العمومي من طرف رئيس أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية لمدة 45 يوماً، وتختلف هذه المدة بالنسبة لمخطط شغل الأراضي، حيث يمتد التحقيق العمومي فيه لمدة 60 يوماً، بينما يشترك المخططين في باقي الأحكام المتعلقة بإجراءات الإستقصاء.⁽¹⁾

يُفتح التحقيق العمومي بناءً على قرار رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية، ويجب أن يتضمن القرار تحديد المكان أو الأماكن التي يمكن فيها استشارة أو الإطلاع على مشروع المخطط، تعيين المفوض المحقق أو المفوضين المحققين، تحديد تاريخ إنطلاق وانتهاء مدة التحقيق، وتبيان كيفية إجراء التحقيق العمومي، ويجب أن يخضع هذا القرار للنشر بمقر المجلس أو المجالس البلدية المعنية طوال مدة التحقيق، كما يجب تبليغ نسخة منه للوالي المختص إقليمياً.⁽²⁾

في هذا الإطار، يتم وضع سجل خاص مرقوم وموقع من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية لتمكين الأفراد وجميع المعنيين من تدوين آرائهم وملاحظاتهم فيه، كما يمكن لهم الإعراب عنها مباشرة أو إرسالها كتابياً للمفوض المحقق أو المفوضين المحققين، وعند إنقضاء المهلة القانونية المحددة للتحقيق يتم قفل أو غلق سجل الإستقصاء بعد توقيعه من طرف المفوض أو المفوضين المحققين.⁽³⁾

يقوم بعدها المفوض أو المفوضون المحققون بإعداد محضر قفل التحقيق في غضون 15 يوماً الموالية لتاريخ إنتهاء الإستقصاء، ويجب إرسال المحضر إلى رئيس أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية مصحوباً بالملف الكامل للإستقصاء مع الاستنتاجات المتوصل إليها،⁽⁴⁾ بذلك تنتهي مهمة المفوض أو المفوضون المحققون.

(1) - أنظر المادة 26 و 36 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 10 و 11 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق، والمادة 10 و 11 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق.

(3) - أنظر المادة 13، مرجع نفسه.

(4) - أنظر المادة 14، مرجع نفسه.

بناءً على ما تقدّم، يُلاحظ أنّ المشرّع الجزائري لم يُكلّف نفسه عناء تطوير إجراءات التحقيق العمومي، حيث يلاحظ ضعف وقصور التّأطير القانوني لهذا الجانب، ناهيك عن عدم فعالية دور نظام التحقيق العمومي في حدّ ذاته في ضمان الحماية اللازمة للبيئة.

3- محدودية دور نظام التحقيق العمومي في ضمان حماية فعالة للبيئة

ينطوي نظام التحقيق العمومي على مجموعة من النّقائص التي تحول دون ضمان الحماية اللازمة للبيئة أو تحقيق أهداف الديمقراطية التشاركية على النّحو المرغوب فيه، فغالباً ما يجرى التحقيق العمومي في مرحلة يكون فيه المشروع المقترح قد بلغ مستوى النّضج أي نقطة اللّاعودة مثلما يراها صاحب المشروع، لذا يكون من الصّعب إدخال تعديلات جوهرية على المشروع أو المخطط أو البرنامج المقترح.⁽¹⁾

من جهته يرى المواطن المعني أنّ التحقيق العمومي إجراء يأتي في وقت متأخر من مرحلة صنع القرار والذي تكون معالمه قد اتّضحت مسبقاً، ما يثير التساؤل لديه حول مدى جدوى مشاركته بالأراء والإعتراضات التي يقدّمها،⁽²⁾ فضلاً عن هذا لا يزال التحقيق العمومي في الجزائر غامضاً لعدّة أسباب منها مايلي:

أ- عدم تنظيم جلسات الحوار والنّقاش أثناء التحقيق العمومي

لم ينص المشرّع الجزائري على عقد إجتماعات عامة للنّقاش العلني أثناء سير عملية التحقيق العمومي؛ حيث إكتفى بالإعتماد على مجرّد الكتابة بتخصيص سجل مفتوح للإستقصاء تدوّن فيه ملاحظات الجمهور المعني أو إعتراضاتهم حول مشروع المخطط، مع إمكانية الإعراب عنها شفهيّاً للمحقّق أو المحققين المفوضين خِلافاً لبعض التشريعات المقارنة كالقانون الفرنسي الذي أكّد على ضرورة فتح قنوات الحوار والنّقاش مع المواطنين بمناسبة إجراء التحقيق العمومي، ويمكن أن يتمّ ذلك عن طريق عقد إجتماعات عامة، أو عرض المخطط والتصاميم المتعلّقة به في معرض خاص، أو تنظيم جلسات النّقاش العام.⁽³⁾

¹⁾- GOUTAL Yvon, PEYNET Philippe et PEYRONNE Adrien, Droit des enquêtes publiques, édition Lamy, France, 2012, p. 23.

²⁾- Ibid, p. 26.

³⁾- Ibid, p.p. 27-28.

ب- عدم تحديد الشروط الواجب توافرها في المفوض المحقق

لم يحدّد قانون التعمير شروط تعيين المفوض المحقق والصفات أو المؤهلات التي يجب أن يتمتع بها، فهل يكون خبيراً ومختصاً تتوافر فيه الخبرات التقنية أم موظفاً عادياً؟ وفي هذا المقام يرى البعض ضرورة توكيل هذه المهمة إلى مهندس مختص في مجال التهيئة العمرانية لما له من خبرة في مجال التخطيط العمراني والإقليمي، خاصة وأنّ المحقق ملزم بتقديم تقرير مشفوع بملاحظاته واستنتاجاته التي تلعب دوراً هاماً في تعديل المخطط والمصادقة عليه،⁽¹⁾ إلى جانب ذلك يجب أن يكون المفوض المحقق على درجة من الحياد والإستقلالية والنزاهة.⁽²⁾

ج- محدودية طرق نشر قرار فتح التحقيق العمومي

رغم تعدّد وتنوّع وسائل الإعلام وتطوّرها في الوقت الرّاهن؛ إلا أنّ المشرّع الجزائري إكتفى باعتماد الطرق التقليدية في إعلام الجمهور بقرار فتح التحقيق العمومي بشأن مشروع مخططات التعمير، والتي تتمثل أساساً في نشر القرار في مقرّ المجلس أو المجالس البلدية المعنية، وفي الواقع كان على المشرّع الاعتماد على وسائل الإعلام المكتوبة والمسموعة كالجرائد والإذاعات المحلية والجهوية إلى جانب الوسائل الإلكترونية التي تُمكن البلديات من إعلان فتح التحقيق العمومي عن طريق مواقعها وصفحاتها الإلكترونية الرسمية، أو اللّجوء إلى مواقع التواصل الإجتماعي التي أصبحت أكثر تداولاً من قبل الأفراد،⁽³⁾ ورغم استدراك المشرّع لهذا الأمر في قانون البلدية لسنة 2011 بإقراره ضرورة نشر مداولات المجلس الشعبي البلدي بكلّ وسيلة إعلام ممكنة ومتاحة؛ إلا أنّ ذلك لم يشمل قرارات رئيس البلدية.⁽⁴⁾

(1) - ديرم عايدة، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، دار فانة للنشر والتجليد، باتنة، 2011، ص.36.

(2) - GOUTAL Yvon, PEYNET Philippe et PEYRONNE Adrien, *op. cit.*, p.p. 116-119.

(3) - في هذا الإطار يمكن الإشارة إلى وجود بعض المحاولات لعصرنة طرق المشاركة في التحقيق العمومي في الجزائر وإن كانت محتشمة، وذلك عن طريق فتح مواقع إلكترونية خاصة من طرف مكاتب الدراسات التي تسعى إلى إعلام المواطن إلكترونياً بوضعية المخطط والمرحلة التي يتواجد فيها، مع تخصيص صفحة لإبداء الآراء كلّما بلغ المخطط مرحلة التحقيق العمومي، أنظر مثلاً الموقع التالي: http://www.adsprogress.com/v1/index41a3.html?p=1_17

(4) - تنص المادة 30 من قانون رقم 10-11، مرجع سابق، على مايلي: «تعلق المداولات...تحت إشراف رئيس المجلس الشعبي البلدي، في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور، وتُنشر بكلّ وسيلة إعلام أخرى...».

د - عدم دقّة مواعيد إجراء التحقيق العمومي

تُعتبر عدم دقّة مواعيد إجراء الإستقصاء من أهمّ الثغرات التي تتخلّل نظام التحقيق العمومي في القانون الجزائري، خلافاً للمشرّع الفرنسي الذي اشترط على السلطات المعنية بإجراء التحقيق العمومي الأخذ بعين الإعتبار فترة العطلة المدرسية دون منع ذلك كأصل عام، وعليه فإنّ مباشرة التحقيق في هذه الفترة يقتضي تمديد مدّة التحقيق إلى حين عودة السّكان من عطلم لضمان مشاركة أكبر عدد من المواطنين في صنع القرار.⁽¹⁾

هـ - عدم تحديد طبيعة الوثائق الواجب وضعها تحت تصرّف الجمهور

إنّ إضفاء الصبغة الديمقراطية على مخططات التعمير المحليّة التي تمتاز أصلاً بالطابع التكنوقراطي؛ يتطلب عرض مشروع هذه المخططات على الجمهور للإطلاع عليها وإبداء ملاحظاتهم وتقديم اقتراحاتهم، وينبغي على الإدارة عدم الإكتفاء بوضع التصاميم والوثائق البيانية للمخطط تحت تصرّف الجمهور؛ إنّما يجب عليها أيضاً عرض الوثائق المكتوبة كالتقنين وتقرير العرض والتي يسهل على المواطن قراءتها وفهم مضمونها إلى حدّ ما،⁽²⁾ ومع ذلك قد يصطدم المواطن بحاجز اللّغة؛ إذ تُحرّر وتكتب أغلب مخططات التعمير باللّغة الفرنسية، فضلاً عن تضمّنها لمفردات تقنية قد يصعب على المواطن البسيط فهمها واستيعابها بالشكل الصحيح، ما يستلزم الاستعانة بخبير لمساعدة المواطنين على فهم ما تنطوي عليه هذه المخططات من معطيات وتوجيهات.

إلى جانب ذلك يُلاحظ أنّ قانون التعمير لم يلزم الإدارة بإرفاق آراء الهيئات التي تمّ استشارتها مسبقاً في الملف الذي يُعرض على التحقيق العمومي كما هو معمول به في قانون التعمير الفرنسي،⁽³⁾ كما أنّ غياب تقرير التقييم البيئي لوثيقة التعمير يؤثر سلباً على قدرة الأفراد في تقييم جودة وثائق التعمير المحليّة من الجانب البيئي.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ - ونّاس يحيى، المجتمع المدني وحماية البيئة: دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية والنّقابات، مرجع سابق، ص. 118. تفاصيل أكثر راجع كذلك:

GOUTAL Yvon, PEYNET Philippe et PEYRONNE Adrien, *op. cit.*, p. 129.

⁽²⁾ - البكريوي عبد الرّحمان، "التعمير المتشاور حوله ضروري لتنمية التخطيط الحضري"، مقال منشور في كتاب جماعي بعنوان: الإدارة العمومية والتغيير، دار إفريقيا الشرق للطبع والنشر، الدار البيضاء، 1989، ص. 11.

⁽³⁾ - Voir: CARPENTIER Elise, SOLER-COUTEAU Pierre, *op. cit.*, p. 199.

⁽⁴⁾ - سبق التطرّق إلى هذه النّقطة في المبحث الأوّل من هذا الفصل. راجع: ص. ص. 234-235.

و - عدم إلزامية آراء المواطنين

يُعبّأ على التحقيق العمومي طابعة الإستشاري، فالمفوض المحقق غير ملزم مبدئياً بالملاحظات والإعتراضات التي يُبديها الجمهور المُشارك، فله كامل الحرّية في الإقتناع بالآراء المخالفة أو عدم الإقتناع بها، وبناءً على قناعاته يقوم بتحرير ملاحظاته واستنتاجاته التي قد تدفع الإدارة في نهاية المطاف إلى الإحتفاظ بالمشروع كما هو أو تعديله أو العدول عنه،⁽¹⁾ والحقيقة أنّ الإدارة غير ملزمة بدورها بأخذ تلك الآراء في الحسبان، ونتيجة لذلك يرى الفقه أنّ التحقيق العمومي ليس إلاّ مجرد رأي عمومي، وأنّ العلاقة والحوار الحقيقي يتمّ بين المفوض المحقق والإدارة، لأنّ المفوض هو من يقوم بتقييم آراء الجمهور وإبداء رأيه النهائي والذي تركز عليه الإدارة.⁽²⁾

بناءً على ما تقدّم، يمكن القول أنّ أسلوب التحقيق العمومي في النّظام القانوني الجزائري يعاني من عدّة نقائص، بذلك تحوّلت هذه الآلية إلى أداة غير عملية، فهو مجرد إجراء شكلي يقتضي القانون استيفائه، بحيث يجب على الإدارة التقيّد به والإلتزام بإجراءاته لضمان مشروعية وثيقة التعمير المحليّة، وفضلاً عن ذلك فإنّ استشارة الجمهور تهدف إلى تجنّب رفض القرار ومنازحته من قبل الرّأي العام، وعليه فإنّ ديمقراطية التحقيق العمومي يتطلّب إصلاح جملة النّقائص المذكورة والإلتزام خصوصاً برأي الجمهور واقتراحاتهم.⁽³⁾

في الأخير، ينبغي الإشارة إلى خضوع وثائق التعمير المحليّة لنفس الإجراءات والمسار التشاركي في حالة إقدام الإدارة على مراجعتها أو إدخال تعديلات عليها مهما كان حجم تلك التعديلات ضماناً لعدم تعسّف الإدارة، وحرصاً على إعداد هذه الوثائق وفق مسعى تشاركي رغم النّقائص التي تتخلّله،⁽⁴⁾ لكن ينبغي التأكيد أنّ تفعيل البعد البيئي في مجال التخطيط العمراني المحليّ في الجزائر يقتضي تعزيز دعائم الديمقراطية البيئية.

⁽¹⁾ - تنص المادة 26 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق، على ما يلي: « يعّدل مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بعد التحقيق العمومي ليأخذ بعين الإعتبار عند الإقتضاء خلاصات التحقيق... ».

- أنظر أيضاً المادة 36، مرجع نفسه.

⁽²⁾ - ونّاس يحيى، المجتمع المدني وحماية البيئة: دور الجمعيات والمنظّمات غير الحكومية والنّقابات، مرجع سابق، ص. 119.

⁽³⁾ - مرجع نفسه، ص. ص. 119-120.

⁽⁴⁾ - أنظر المادة 28 و 37 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

المطلب الثاني

تقوية دعائم الديمقراطية البيئية: مطلب أساسي لتفعيل البعد البيئي في وثائق التعمير المحليّة

يصطدم البعد البيئي في مجال التخطيط العمراني المحليّ بالعديد من المعوّقات التي تحول دون تحقيق التنمية العمرانية المستدامة، ويُعتبر ضُعب مبادئ الديمقراطية البيئية من أبرز النّقائص التي تعتري قرارات التعمير في الجزائر، بالتّالي فإنّ السلطات العمومية مطالبة بالإنفتاح بشكل أكبر على هذا النوع من الديمقراطيات من خلال ترقية ركائزها الأساسية (الفرع الأول)، وبما أنّ الديمقراطية بوجه عام ترتبط بالممارسة فإنّه ينبغي على المشرّع الجزائري إقرار ضمانات خاصة تسمح للمواطن بممارسة الديمقراطية البيئية (الفرع الثاني).

الفرع الأول

المنطلقات الأساسية لتدعيم الديمقراطية البيئية

إنّ مسألة تقوية الديمقراطية البيئية في النّظام القانوني الجزائري لها منطلقاتها الخاصة، والتي تتمثّل في ضرورة الإنفتاح على الحقوق البيئية ذات الطابع الإجرائي، لأنّ هذا النوع من الحقوق يسمح بإفّاد الحقوق البيئية الموضوعية على نحو أفضل من جهة، كما تسمح للفرد بممارسة الديمقراطية البيئية من جهة ثانية (أولاً)، غير أنّ هذا لا يأتّي في ظلّ وجود إختلالات في علاقة الإدارة مع المواطن كما هو الحال في الجزائر، ومنه فقد أضحي إصلاح هذه العلاقة من أهمّ التحدّيات التي تُواجه الديمقراطية البيئية وإحدى أبرز منطلقاتها (ثانياً).

أولاً: ضرورة الإنفتاح على الحقوق البيئية ذات الطابع الإجرائي

ترتبط الديمقراطية بشكل أساسي بحقوق الإنسان، فهي تتحقّق من خلال ممارسة الإنسان لحقوقه كحرية الرّأي والتعبير، حق الانتخاب، الحق في تكوين الجمعيات والأحزاب وغيرها، ومن هذا المنطلق فإنّ الديمقراطية البيئية تعدّ الأداة الحقيقية لممارسة الإنسان حقّه في البيئة، وهو ما يتمّ خصوصاً من خلال كفالة الحقوق البيئية الإجرائية.⁽¹⁾

⁽¹⁾ - سلامة أحمد عبد الكريم، مرجع سابق، ص. ص. 35-36.

تُعتبر الحقوق البيئية في الجزائر من الحقوق المكفولة دستورياً، وعليه فإنّ المسألة لا تتعلّق بالإعتراف القانوني بهذه الحقوق؛ وإنما تنصبّ على مدى فعليتها وإمكانية تجسيدها على أرض الواقع خصوصاً الحقوق البيئية ذات الطابع الإجرائي والتي تصطدم بالعديد من الحواجز في مجال الممارسة، بالتالي فإنّ الإنفتاح على الديمقراطية البيئية يقتضي من المشرّع الجزائري العمل على ترقية الحق في الوصول أو اللوج إلى المعلومة البيئية من جهة (1)، وتوسيع نطاق وكيفيات ممارسة حق المشاركة في صنع القرار البيئي من جهة أخرى (2).

1- ترقية حق الحصول على المعلومات البيئية

يُعرف حق الحصول على المعلومات "بشكلٍ عام" بأنه حق الفرد في الوصول إلى معلومات كافية من الدولة أو الأجهزة التابعة لها والمؤسسات المنتخبة والهيئات المكلفة بمهام المرفق العام سواءً كانت المعلومات كتابية أو شفوية، وذلك بهدف معرفة الفرد لأحوال المجتمع الذي يعيش فيه، كما يُعرف بأنه الحق الذي يتيح للمواطن حرية السؤال عن كل معلومة توجد بحوزة الإدارة العمومية وتلقي الاجابة عنها بصورة أو بأخرى.⁽¹⁾

في الحقيقة، تشكّل المعلومة حجر الأساس في ممارسة الإنسان لحقوقه المختلفة لاسيما حرية الإعلام والصحافة، حرية الرأي والتعبير، حق المشاركة السياسية والحق في البيئة، فمن واجب الدولة أن تتيح لمواطنيها فرص الوصول إلى المعلومات التي من شأنها التأثير على حياتهم،⁽²⁾ ويُقصد بالمعلومة مجموعة البيانات والمعطيات المتعلقة بموضوع محدد، والتي جمعت وفق شكلٍ معيّن يُمكن من الوصول إلى نتائج بعد تحليلها وتفسيرها، كما تُعبّر عن مجموع البيانات والمعطيات التي لها تأثير على الحالة المعرفية أو الإدراكية لشخص ما تجاه موضوع محدد، يُمكنه من اتّخاذ موقف أو قرار مناسب في مجال معيّن.⁽³⁾

(1) - المحبوب عبد الإلاه، "الحق في الحصول على المعلومات على ضوء مشروع قانون رقم 13-31 والتشريعات الدولية"، مجلة الأبحاث والدراسات القانونية، العدد الثاني، 2013، ص. 143 و 154.

(2) - مرجع نفسه، ص. ص. 153-154.

(3) - بركات كريم، "حق الحصول على المعلومة البيئية: وسيلة أساسية لمساهمة الفرد في حماية البيئة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، عدد 01، 2011، ص.

عموماً، يُعتبر هذا الحق مكفولاً في الدستور الجزائري، إذ تنص المادة 51 منه على ما يلي: «**الحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات ونقلها مضمونان للمواطن**» ولكن رغم التكريس الدولي "المبكر" الذي حضي به هذا الحق سواءً في إطار الإعلانات والمواثيق الدولية أو الإتفاقيات والمعاهدات،⁽¹⁾ إلا أنه لم يرتق إلى مصاف الحقوق الدستورية في الجزائر إلا بعد التعديل الدستوري لسنة 2016 الذي جاء كنتيجة للإصلاحات التي باشرتها الدولة الجزائرية في أعقاب الحراك الذي شهدته الدول العربية والمعروف بالربيع العربي.

يُعدّ حق الحصول على المعلومة البيئية أحد صور الممارسة العملية لحق الولوج إلى المعلومة بشكله العام، وينطوي هذا الحق على جانبين، يتمثل الأول في حق الشخص طبيعياً كان أو معنوياً في الإطلاع على المعلومة البيئية عن طريق تقديم طلب بذلك للجهات المعنية، أما الجانب الثاني فيتمثل في ضرورة إلزام الإدارة بإعلام الأشخاص بالمعلومات البيئية التي بحوزتها، عن طريق النشر أو الإفصاح الإستباقي لأقصى حد ممكن من المعلومات غير المشمولة باستثناءات، وبمختلف الطرق المتاحة.⁽²⁾

كرّس المشرع الجزائري حق الحصول على المعلومات البيئية بموجب قانون البيئة لسنة 2003، حيث أقرّ حق كل شخص طبيعي مواطناً كان أو أجنبياً مقيماً في الجزائر، وكذا حق الأشخاص المعنوية العامة والخاصة في طلب المعلومات المتعلقة بحالة البيئة من الهيئات المعنية والحصول عليها، وتشمل هذه المعلومات كل المعطيات المتوفرة في أي شكل كانت والتي ترتبط بحالة البيئة وكذا التنظيمات والتدابير الموجهة لحمايتها،⁽³⁾ كما يحق للمواطنين أيضاً الحصول على المعلومات المتعلقة بالأخطار التي يتعرّضون لها وتبليغهم بتدابير الحماية، وفي هذا السياق أقرّ قانون البيئة ضرورة إنشاء نظام شامل للإعلام البيئي يتضمن شبكات جمع المعلومات البيئية، وطرق تنظيمها وتصنيفها ومعالجتها.⁽⁴⁾

(1) تفاصيل حول التكريس الدولي لحق الحصول على المعلومة راجع: زعياط الطاهر، حق المواطن في الوصول إلى المعلومة، مذكرة حقوق لنيل شهادة ماجستير حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014، ص. ص. 26-31.

(2) مرجع نفسه، ص. ص. 75-76.

(3) أنظر المادة 07 من قانون رقم 03-10، مرجع سابق.

(4) أنظر المادة 09، مرجع نفسه.

من هذا المنطلق، فإنه يحقّ لكل شخصٍ طبيعي أو معنوي المبادرة بتقديم طلب كتابي أو شفوي للحصول على أي معلومة بيئية من الجهات المعنية، دون الحاجة إلى إثبات مصلحة قانونية أو مصلحة أخرى، في المقابل يجب أن تلتزم الإدارة باستقبال الطلب والردّ عليه في آجال معقولة سواء بالإيجاب أو بالسلب، إذ يجوز للإدارة رفض الطلب مع التعليل في حالة عدم حوزتها على المعلومة المطلوبة أو كان الطلب غير معقول أو مقدّم بصيغة عامة أو يتعلّق بمعلومات قيد الإنجاز، كما يمكن لها رفض الطلب إن كان الكشف عن تلك المعلومات يُؤثر سلباً على السرّ الإداري أو المهني أو سرّية البيانات الشخصية لشخص طبيعي، أو المساس بالأمن الوطني أو حقوق الملكية الفكرية.⁽¹⁾

يواجه حق الحصول على المعلومات البيئية في الجزائر عدّة نقائص تتعلّق خصوصاً بإطاره القانوني، فالمشرّع لم يحدّد بدقة المقصود بالمعلومة البيئية ولا الجهات الإدارية المعنية باستقبال طلبات الحصول عليها، وهو ما يشجّع المواطن على العزوف عن طلبها خلافاً لبعض التشريعات المقارنة كالقانون الفرنسي الذي فرض على كلّ هيئة معنية تعيين موظّف مختص بتلقي طلبات الحصول على المعلومات، كذلك يُلاحظ غياب منظومة إجرائية تحدّد ضوابط وكيفيات طلب المعلومة البيئية والحصول عليها، فقد أحال المشرّع هذه المسألة على التنظيم الذي لم يصدر لحدّ الساعة.⁽²⁾

يلاحظ كذلك، إفتقار الإدارة في الجزائر إلى قاعدة معلومات شاملة للعناصر البيئية بسبب قلّة التقنيات التكنولوجية الحديثة والمتطورة التي تسمح برصد جودة ونوعية البيئة من خلال جمع المعلومات عن الملوثات ومصادرها وكميتها واتجاهاتها أو طبيعة أخطارها، وبالرغم من استحداث بنك المعلومات الولائي بموجب المادة 81 من قانون الولاية، إلا أنّ التنظيم الذي يحدّد كيفية سيره وتنظيمه لم يصدر هو الآخر، وقد اكتفت الجزائر بإنشاء بنك وطني للمعلومات البيئية سنة 2016 بناءً على شراكة مع الإتحاد الأوروبي، مهمته جمع ومعالجة المعلومات عن طريق المخابر الوطنية والجهوية التي يضمّها المرصد الوطني للبيئة ومحطّات مراقبة البيئة.⁽³⁾

(1) - أنظر مثلاً المادة 04 من الإتفاقية الخاصة بإتاحة فرص الحصول على المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في إتخاذ القرارات بشأنها والإحتكام إلى القضاء في المسائل المتعلقة بها، تمّ اعتمادها من قبل المؤتمر الوزاري الرابع "بيئة أوروبا"، المنعقد في أرهوس، الدانمارك، أيام 23-25 حزيران/يونيو 1998.

(2) - حمرون ديهية، مرجع سابق، ص. 57 و 77.

(3) - أ. جميلة، "بنك المعلومات البيئية يدخل الخدمة"، مقال جريدة المساء منشور بتاريخ 19 فيفري 2016، على الموقع: <https://www.el-massa.com/dz/component/k2/19463.html>، تمّ الإطلاع عليه بتاريخ 03 جانفي 2019.

بناءً على تقدّم، يمكن القول أنّ السلطات العمومية في الجزائر مُطالبَة بترقية حق الحصول على المعلومة البيئية، ببذل المزيد من الجهود في مجال التأطير القانوني الفعّال لهذا الحق، إذ يتعيّن على المشرّع تحديد كميّات ممارسته على نحو مفصّل يحول دون إطلاق سلطة الإدارة في التعامل مع الطلبات، كما يجب أن تشمل المعلومة على حالة عناصر البيئة والعوامل المؤثرة عليها كالضوضاء والإشعاع والآثار البيئية والصحية، كما يتعيّن تفسير أسباب رفض طلب الحصول على المعلومة بطريقة ضيقة مع مراعاة المصلحة العامة التي يخدمها الإفصاح عن المعلومة.⁽¹⁾

علاوة على ذلك، يتعيّن على الإدارة المعنية جمع وتحديث المعطيات البيئية بصورة منتظمة ونشر المعلومات على فترات معقولة عن حالة البيئة والعوامل المؤثرة عليها باستخدام كل الطرق المتاحة خاصة الرقمية، بهدف موافاة الجمهور بقدرٍ كافٍ من المعلومات عن المحيط البيئي الذي يعيش فيه.⁽²⁾

إنّ ترقية حق الحصول على المعلومة البيئية من شأنه تعزيز فرص الجمهور في المشاركة الفعّالة في مجال التخطيط العمراني المحليّ، ومن المعلوم فإنّ مداوات البلدية التي تُتخذ خلال إعداد أو مراجعة مخططات التعمير المحليّة تخضع لمبدأ النّشر، ويُعتبر الإطلاع عليها حق مكفول لكلّ مواطن، إذ يمكن تقديم طلب إلى رئيس المجلس الشعبي البلدي للإطلاع على قرارات البلدية غير المشمولة باستثناءات، ويحق له الإطلاع على هذه القرارات مجاناً أو طلب نسخة منها على نفقته إذا كان صاحب مصلحة.⁽³⁾

أمّا المعطيات والبيانات والإحصائيات المتعلقة بالجانب العمراني والبيئي التي تدخل ضمن مفهوم المعلومة البيئية، فإنّه يُلاحظ غياب نص قانوني يُلزم البلديات بنشر هذا النوع من المعلومات خلال عملية التخطيط، وفي الواقع غالباً ما تكون هذه المعلومات غائبة أصلاً، نظراً لعدم حيّازة البلديات لها وإن وجدت فهي قديمة أو غير دقيقة أو غير كافية.

⁽¹⁾ - أنظر المبدأ التوجيهي الثالث من مشروع المبادئ التوجيهية بشأن وضع التشريعات الوطنية المتعلقة بالحصول على المعلومات والمشاركة العامة والوصول إلى العدالة في القضايا البيئية، تقرير المدير التنفيذي لمجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة، وثيقة رقم UNEP/GCSS.XI/8، صادرة في 03 أكتوبر 2009.

⁽²⁾ - وهو ما حث عليه المبدأ التوجيهي الرابع والخامس، مرجع نفسه.

⁽³⁾ - المادة 14 من قانون رقم 10-11، مرجع سابق. أنظر كذلك: أحكام المرسوم التنفيذي رقم 16-190 مؤرّخ في 30 يونيو 2016، يحدّد كميّات الإطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج.ر. عدد 41، صادر في 12 يوليو 2016.

2- الإنفتاح على حق المشاركة في صنع القرار البيئي

يُعتبر حق المشاركة في صنع القرارات ثاني دعامة من دعائم الديمقراطية البيئية، وهو مرتبط بشكل مباشر بحق الفرد في الحصول على المعلومة، إذ يشكّل هذا الأخير مدخلاً أساسياً لضمان مشاركة بيئية فعّالة،⁽¹⁾ وفي الحقيقة فإنّ فكرة مشاركة الجمهور في صنع القرار البيئي يفرضها الطابع الخاص لحق الإنسان في البيئة، والذي يتمثل في أنّه حق جماعي وتضامني، بمعنى أنّ الجهود الفردية من جانب الأشخاص أو الدّول لا تكفي لتوفير حماية فعلية للبيئة، بل لابدّ من وجود تعاون بين كافة الفاعلين وعلى كل المستويات سواءً دولياً أو وطنياً.⁽²⁾

حضى حقّ المشاركة في المجال البيئي باهتمام دولي واسع، حيث كُرس في العديد من الإعلانات والمعاهدات البيئية أبرزها إتفاقية "أرهوس" الخاصة بإتاحة فرص الحصول على المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في اتّخاذ القرارات بشأنها والإحتكام إلى القضاء في المسائل المتعلقة بها، كما يُعدّ هذا الحق من أهمّ الحقوق البيئية الإجرائية المكرّسة على مستوى التشريعات الداخليّة، وعلى غرار باق الدول؛ أقرّ المشرّع الجزائري في عدّة نصوص قانونية حق المواطن في المشاركة في تسيير الشؤون العمومية، كما حتّ المؤسس الدّستوري الدّولة على تشجيع الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية.⁽³⁾

لا شكّ أنّ مشاركة المواطنين في صنع القرار البيئي ينمّ عن رغبة المشرّع في الإننتقال بالإدارة من الأسلوب الإفرادي التقليدي في اتّخاذ قراراتها إلى الأسلوب التشاركي الذي يضمن لها الإستجابة لإنشغالات المواطن، ومراعاة إحتياجاته ومصالحه الخاصة التي يُعبّر عنها في إطار الآليات التشاركية المتاحة له، بذلك تضمن الإدارة القبول الإجتماعي لمشاريعها وقراراتها من جهة، وتحسين الخيارات العامة من جهة ثانية.

(1) - يُلاحظ اقتران حق المشاركة بحق الفرد في الحصول على المعلومة البيئية في صياغة المبدأ العاشر من إعلان ريو لسنة 1992 الذي ينص على ما يلي: «تعالج قضايا البيئة على أفضل وجه بمشاركة جميع المواطنين المعنيين، على المستوى المناسب، وتوفّر لكل فرد فرصة مناسبة، على الصعيد الوطني، للوصول إلى ما في حوزة السلطات العامة من معلومات متعلّقة بالبيئة...وتقوم الدول بتسيير وتشجيع وتوعية الجمهور ومشاركته عن طريق إتاحة المعلومات على نطاق واسع...». أنظر: الأمم المتّحدة، تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، مرجع سابق، ص. 04.

(2) - سلامة أحمد عبد الكريم، مرجع سابق، ص. 37.

(3) - أنظر المادة 3/15 من دستور 1996، مرجع سابق.

ينبغي التأكيد أنّ حق المشاركة لا يجب أن يهدف فقط إلى إنارة وإثراء المؤسسات التقليدية للدولة وسدّ عجزها ونقائصها وافتقارها إلى الشرعية الشعبية، أو رقابتها في اتّخاذ القرار وتنفيذه، بل يجب أن يحقق فكرة تقسيم وتوزيع سلطة إتّخاذ القرار بين مؤسسات الدولة الرّسمية التقليدية والمؤسسات التشاركية،⁽¹⁾ وعليه يمكن القول أنّ استيفاء معايير المشاركة الفعّالة صار لزاماً على كلّ دولة ترغب في تطبيق الديمقراطية البيئية، لأنّ تحقيق الديمقراطية بشكلٍ عام يقتضي أن تكون الحقوق المتأصلة فيها متاحة فعلاً للمواطنين، ولا يكفي التكريس القانوني لها؛ بل يجب أن تجد هذه الحقوق طريقها نحو التجسيد الفعلي على أرض الواقع، وإلاّ أعتبرت تلك الديمقراطية زائفة ومبنية على قوانين تزيينية لا أكثر.⁽²⁾

بناءً على هذا، فإنّ ضمان ممارسة حق المشاركة يستلزم وضع آليات عملية تمكّن من التطبيق الفعلي لهذا الحق، وعلى كل حال فقد أوجدت تجارب الديمقراطية التشاركية في دول أوروبا وأمريكا عدداً هاماً من الآليات، والتي عادة ما تُطبّق على المستوى المحليّ نظراً لقرب الجماعات المحليّة من المواطن بشكلٍ أكبر، أمّا في الجزائر فقد اكتفى المشرّع بالاعتماد على آلية التشاور والإستشارة وكذا التحقيق العمومي في بعض المجالات، غير أنّ هذه الآليات يعترضها مجموعة من النقائص والتي تمت الإشارة إليها سابقاً.

على كلّ حال، فإنّ المشاركة الفعّالة تتطوي على مجموعة من المقومات، كأن تتمّ في وقت مُبكر عندما تكون الخيارات قائمة ومتوقّرة، لهذا ينبغي إبلاغ الأفراد المعنيين بالفرص المتاحة لهم للمشاركة في المراحل الأولى من عملية صنع القرار، إضافة إلى ضرورة منحهم مهلة كافية لإبداء آرائهم، وتوفير كافة المعلومات لهم بكل الطرق الممكنة،⁽³⁾ كما يجب ضمان الحياد والشفافية، إذ يجب الإستعانة بأشخاص أو هيئات محايدة لإدارة النقاش والحوار بين الإدارة والجمهور المعني عندما تتم المشاركة بإحدى الآليات القائمة على أسلوب الحوار والتفاوض كالنقاش العام.

⁽¹⁾ - حول هذا الموضوع أنظر: شريط الأمين، "الديمقراطية التشاركية: الأسس والآفاق"، الندوة الدولية حول البرلمان، المجتمع المدني، الديمقراطية، يومي 27 و28 أبريل 2008، الجزائر، مجلة الوسيط، عدد 06، 2008، ص. 50.

⁽²⁾ - **موسّنف يونس**، "الديمقراطية المحدثة: سياق أزمة ومحاولات إنبعاث"، مجلة المستقبل العربي، عدد 440، 2015، ص. 145.

⁽³⁾ - لمزيد من التفاصيل حول هذه النقطة راجع :

- **DELNOY Michel**, La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement, édition Larcier, Bruxelles, 2007, p.p. 265-269.

من هنا، يمكن القول أنّ المشرّع الجزائري مطالب بتحسين آليات المشاركة المكرّسة في مختلف النصوص القانونية بتدارك مواطن النقص التي تعترضها من جهة، والإنفتاح على الآليات ذات الطابع التفاعلي من جهة أخرى، ولا يكون ذلك باللجوء إلى استيراد نماذج الدول الأجنبية بالضرورة، نظراً لعدم ملاءمة أغليبيتها مع واقع المجتمع الجزائري.

الواقع، إنّ المجتمع الجزائري ليس على درجة من الوعي أو التنظيم أو الإستعداد الذي يسمح له بتبني بعض الآليات،⁽¹⁾ "كإنشاء مجالس الأحياء" أو "لجان المواطنين" التي تضمّ عدداً من الأفراد المختارين عن طريق القرعة أو باقتراح من المجتمع المدني لمناقشة مشروع معيّن وتقديم اقتراحاتهم وقراراتهم بخصوصه، أو تنظيم "ورشات السكّان" أو "ندوات المواطنين" التي تعنى بتنظيم لقاءات بين عدد من المواطنين والخبراء للتداول حول مشروع معيّن بعد تحضير معمّق لموضوع النقاش الذي ينتهي بإصدار تقرير يتضمّن اقتراحات وتوصيات حول الموضوع.⁽²⁾

إنّ فالمشرّع مطالب بالبحث عن أساليب تشاركية تتلاءم مع واقع المجتمع الجزائري، حيث ينبغي عليه مثلاً ردّ الاعتبار "للجان الأحياء" باعتبارها أساساً لتدعيم المواطنة وتكريس الحكامة المحليّة،⁽³⁾ وذلك عن طريق تطهيرها بموجب قانون يحدّد وظائفها وسبل تمويلها وكيفية إشراكها في صنع القرارات المحليّة، إلى جانب تهمين دور المجالس أو الجمعيات القروية "تجموياع" المعروفة بشكلٍ خاص في منطقة القبائل والتي تقوم بتسيير مختلف شؤون القرية طبقاً للقانون العرفي المتوارث.⁽⁴⁾

(1) تكون الديمقراطية التشاركية ممكنة في مجتمع تتوفر فيه جملة من الشروط التي تتمثل أساساً في: 1- وجود مجتمع مدني منظم ومهيكل، ويجب أن يكون هذا الأخير متميزاً عن المجتمع السياسي ومستقلاً عنه وأن يكون تمثلياً، 2- توفير إعلام كافٍ مستقلّ ومتنوع للمواطنين حتى يكون لهم الإطلاع على الشؤون العمومية وتكوين آراء موضوعية حول القضايا المطروحة، 3- توفير وسائل إتصال دائمة وفعّالة للجميع، باستخدام التكنولوجيات الحديثة لتمكين المواطنين من إيصال آرائهم، 4- وضع إطار قانوني فعّال. أنظر: شريط الأمين، مرجع سابق، ص. ص. 47-48.

(2) مرجع نفسه، ص. ص. 48-49.

(3) تفاصيل أكثر حول لجان الأحياء ودورها راجع: سايل مليكة، "دور لجان الأحياء في تكريس الحكامة المحلية في الجزائر: بين الخطاب والممارسة"، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، عدد 06، 2015، ص. ص. 141-150.

(4) تفاصيل حول هذا الموضوع راجع: نوح عبد الله، "دور الجمعيات القروية (تجموياع) في المحافظة على البيئة الريفية: نماذج من ولاية تيزي وزو"، أعمال الملتقى الوطني حول "دور المجتمع المدني في حماية البيئة: واقع وآفاق، يومي 06 و07 مارس 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، ص. ص. 140-148.

يمكن كذلك للمشروع الجزائري تبني بعض الآليات التشاركية "كالإستفتاء الإستشاري المحلي" الذي يسمح للمواطنين بالتعبير عن رأيهم بالرفض أو الموافقة حول مسألة معينة تمس بالبيئة عن طريق إجراء عملية الإقتراع، فقد يُحقّق الإستفتاء نتائج لا تتوافق مع رغبة الإدارة أو تتغلب عليها،⁽¹⁾ وهذا الإجراء يمكن تطبيقه في الجزائر نظراً لارتباطه بفكرة الإقتراع الذي يعدّ عملية مألوفة لدى المواطن والتي يمارسها في عدّة مناسبات إنتخابية.

تجدر الإشارة، إلى قيام الحكومة بإعداد مشروع قانون يتعلّق بمشاركة المواطن والأنشطة التشاركية على المستوى المحلي، تضمّن هذا المشروع بعض الإقتراحات بخصوص وضع هيئات تشاركية واستشارية محلية تتكوّن من مواطنين وممثلين عن تنظيمات المجتمع المدني، وتنشط طوال مدّة العهدة الإنتخابية المحلية ويتمّ إنشائها في غضون ستة (6) أشهر الموالية لتاريخ تنصيب المجالس المحلية الجديدة،⁽²⁾ كما يحثّ مشروع هذا القانون السلطات العمومية على تطوير علاقتها مع المواطن باستخدام الوسائط الإلكترونية، التي تشكّل فضاء للإعلام العمومي، الاستشارة والتشاور، وإطار يسمح للمواطن بالولوج إلى المعلومات والإطلاع على الوثائق الإدارية.⁽³⁾

في الأخير، ينبغي التأكيد أنّ تكريس آليات جديدة لضمان حق المواطن في المشاركة لا يُعدّ كافياً مادام الوعي البيئي غائباً لدى المواطن الجزائري، ومادامت الممارسات الإدارية السلطوية لاتزال قائمة، لذا يمكن القول أنّ التحدي الحقيقي الذي يواجه الديمقراطية البيئية في الجزائر يكمن في كيفية نشر ثقافة المحافظة على البيئة في المجتمع من جهة، وتغيير سلوك الإدارة نحو المواطن ونظرتها له من اعتباره مواطناً مرتفقاً يستفيد من خدمات المرافق العامة؛ إلى اعتباره مواطناً شريكاً في الحياة العامة من جهة أخرى.

(1) - لمزيد من التفاصيل راجع: زياد ليلة، مرجع سابق، ص. ص. 86-88.

(2) - تتمثل هذه الهيئات في لجان الأحياء، لجان المشاركة المتخصصة على مستوى الولاية، بلدية مقر الولاية، والبلديات التي يفوق عدد سكانها 100 ألف نسمة، اللجان الإستشارية البلدية والولائية ذات الاختصاص العام، اللجان القروية (تنشأ على مستوى المراكز الثانوية)، لجان ذات طابع المنفعة العامة، إضافة على الهيئات التشاركية التي يتمّ إنشاؤها بموجب قرار البلدية أو الولاية... إلخ. أنظر:

- Ministère de l'intérieur, des collectivités locales et de l'aménagement de territoire, *Avant projet de loi relative à la participation citoyenne et aux activités participatives au niveau local*, p. 3, [En ligne] : <http://interieur.gov.dz/images/democrative-participative.pdf>, consulté le 02 novembre 2018.

(3) - Ibid, p.p. 05-06.

ثانياً: إصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن: مدخل لدمقرطة القرار البيئي

تواجه الديمقراطية البيئية في الجزائر العديد من التحديات، أهمها إصلاح العلاقة بين الإدارة صانعة القرارات؛ والمواطن المُطالب بالتفاعل مع الإدارة في عملية صنع القرارات عن طريق المشاركة الفعالة، وفي الواقع فإنّ الثقافات الجديدة لحقوق الإنسان باتت تفرض على الحكومات تحسين علاقة الإدارة بالمواطن من أجل استيعاب مقتضيات هذه الحقوق، فقد أضحى المواطن يتمتع بحق الحصول على المعلومة والحق في الإنصات لمطالبه وحق المشاركة وغيرها.⁽¹⁾

شهدت علاقة الإدارة بالمواطن على مرّ السنوات في الجزائر عدّة إختلالات تتعلّق أساساً بالقيود البيروقراطية وغياب الشفافية في المعاملات الإدارية وعدم حياد الإدارة وضعف قنوات الإتصال والحوار مع المواطن، ما أدّى إلى زعزعة ثقة هذا الأخير في الإدارة، والحقيقة أنّ تجاوز هذه الإختلالات يُعدّ من الأمور المطلوبة لضمان الحقوق الأساسية التي تركز عليها الديمقراطية البيئية، ولا يتأتّى ذلك إلاّ بإفتتاح الإدارة على الممارسات الديمقراطية من جهة (1)، وضرورة توعية المواطنين بحقوقهم وواجباتهم تجاه الإدارة بترسيخ قيم المواطنة لديهم من جهة أخرى(2).

1- ضرورة إنفتاح الإدارة على الممارسات الديمقراطية: أساس لبعث علاقة الإدارة بالمواطن

تعتبر الإدارة الوجه العملي لنشاط الدولة، فهي تشكّل أداةً في يد الحكومة لتنفيذ السياسة العامة الزامية أساساً لسدّ احتياجات المواطنين في شتى المجالات، وعلى هذا الأساس فإنّه من الأهمية بمكان ضبط علاقة الإدارة بالمواطن، وفي هذا الإطار أولت العديد من الدول الإهتمام بالإصلاح الإداري خاصة بعد بروز الدور الجديد للدولة وتنامي موجة الحقوق والحريات الأساسية وكذا التحديات الاقتصادية والاجتماعية والتكنولوجية التي تحتمّ على الإدارة التحكّم في التقنيات الحديثة لتكنولوجيا المعلومات والإتصال⁽²⁾ المعروفة إختصاراً بـ (NTIC) *.

(1) - بحار محمد، "تقييم لعلاقة المواطن بالإدارة المغربية"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 107، 2012، ص. 110.

(2) - عمران نزيهة، "الإدارة العمومية والمواطن: أيّة علاقة تشخيص للإختلالات وسبل الإصلاح على ضوء التجربة الجزائرية"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، عدد 12، ص. 476.

* NTIC : Les Nouvelles Technologies de l'Information et de la Communication

يُشكّل الفساد الإداري وانتشار البيروقراطية وكذا ضعف الأداء الوظيفي وعدم جودة الخدمة العمومية من أهمّ الإختلالات التي تعترى علاقة الإدارة بالمواطن في الجزائر، وهذا ما أدّى إلى خلق مجال إداري مُغلق يعزل فيه المواطن عن الإدارة،⁽¹⁾ ولعلّ لجوء المواطنين إلى بعض الأساليب غير المؤلوفة لنيل المطالب أفضل دليل لما آلت إليه حال هذه العلاقة، فظاهرة غلق الطرقات من قبل المواطنين لحمل الإدارة على الإستماع والإستجابة لمطالبهم تُؤكّد غياب قنوات الحوار والإتصال بينهما وهذا ما يستدعي دق نفوس الخطر.

في الحقيقة، بادرت السلطات العمومية في الجزائر منذ سنوات بسلسلة من الإصلاحات الهادفة أساساً إلى تقريب الإدارة من المواطن وتحسين العلاقة بينهما، وقد تُرجمت هذه الإصلاحات إلى نصوص قانونية أبرزها المرسوم رقم 88-131 ينظّم العلاقات بين الإدارة والمواطن والذي أرسى مبدأ عدم التعسف في استعمال السلطة ومبدأ المشروعية، وأكّد على ضرورة حماية الإدارة لحقوق المواطن المُعترف بها دستورياً، كما وضع على الإدارة مجموعة من الإلتزامات أهمّها استقبال وإعلام المواطن والسماح له بالإطلاع على الوثائق الإدارية والتنظيمات والتدابير التي تسطرّها في حدود ما ينص عليه القانون، إلى جانب العمل على التحسين الدائم لنوعية الخدمات من خلال تبسيط الإجراءات والتخفيف منها.⁽²⁾

هذه الإصلاحات لا تزال متواصلة إلى حدّ اليوم، ويظهر ذلك من خلال الجهود التي تبذلها الدولة في سبيل عصنة هياكل الإدارة ورقمنة المعاملات الإدارية التي من شأنها الحدّ من مظاهر الفساد كالرشوة والوساطة والبيروقراطية،⁽³⁾ ولئن كانت هذه الإجراءات تعني بشكل خاص تحسين الشقّ الخدماتي للإدارة، إلاّ أنّه لا يجب إغفال الجانب المتعلّق بتسيير الشؤون العمومية للمواطنين خاصة على المستوى المحليّ، إذ ينبغي العمل على ترقية مستوى المبادئ التي تحكم علاقة الإدارة المحليّة والمواطن بالأخص مبدأ المشاركة.

(1) - عمران نزيهة، مرجع سابق، ص. 478.

(2) - أنظر المواد 02 إلى 05 وكذا أحكام الفصل الثاني المتعلّق بالإلتزامات الإدارية من مرسوم رقم 88-131 مؤرّخ في 04 يوليو 1988، ينظّم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر عدد 27، صادر في 06 يوليو 1988.

(3) - في هذا الإطار تمّ إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام الذي يضطلع بالعديد من المهام أبرزها المساهمة في عصنة المرفق العام بالتحفيز على تطوير الإدارة الإلكترونية. أنظر: المادة 05 من مرسوم تنفيذي رقم 16-03 مؤرّخ في 07 يناير 2016، يتضمّن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج.ر عدد 02، صادر في 13 يناير 2016.

إنّ تحسين الشق الخدماتي لعلاقة الإدارة بالمواطن من شأنه تعزيز مبادئ الديمقراطية البيئية خاصة من حيث تسهيل طلب المعلومة البيئية والحصول عليها، وكذا إعادة بناء الثقة بين طرفي هذه العلاقة، ما يشجّع المواطن على المشاركة في صنع القرار البيئي لوجود ضمانات تتعلق بالشفافية وحياد الإدارة، إلى جانب ذلك ينبغي التأكيد أيضاً على ضرورة إنفتاح الإدارة على الديمقراطية التشاركية لاسيما أنّ بعض المنتخبين قد يتّخذون موقفاً سلبياً تجاهها، حيث يرون أنّها تقلل من أهميتهم ووزنهم كممثلين ومُعبرين عن الإرادة العامة للشعب ومصالح المواطنين،⁽¹⁾ بالتالي فهم لا يشعرون بالإرتياح حيال الإدارة القائمة على المشاركة، بل يعتبرون أنفسهم أصحاب القرار الشرعيين وحدهم دون غيرهم، ولأنّ انتخابهم تمّ من قبل المواطنين وعن طريق الإقتراع الديموقراطي، فإنهم يرون أنّ مثل هذه العمليات التشاركية تجرّدهم من حق اتخاذ القرار والسيطرة.⁽²⁾

إنّ إرساء معالم الديمقراطية البيئية يقتضي من الهيئات المنتخبة خاصة المجالس الشعبية المحلية التخلّي عن الأسلوب التقليدي القائم على العلاقة السلطوية في تسيير الشؤون البيئية؛ إذ يجب أن يُشكّل هذا التحوّل النقطة الجوهرية التي يجب أن يستوعبها المنتخبين المحليين، فهم بحاجة إلى ثقافة وذهنية إدارية جديدة تُؤمن بالحوار والتشاور مع مختلف الفاعلين،⁽³⁾ كما يجب عليهم الإقتناع بأهمية دور المؤسسات والآليات التشاركية في تمكينهم من أداء مهامهم على نحو أفضل، والسماح لهم بتوفير حلقات إتصال وروابط مع المواطنين بصفة دائمة، وجعل قاعدتهم الشرعية أمتن ومستقبلهم السياسي أضمن.⁽⁴⁾

2- ارساء قيم المواطنة: سبيل لترسيخ الممارسات الديمقراطية في المجال البيئي

يُعتبر المواطن طرفاً هاماً في معادلة الديمقراطية بشكل عام، حيث تقاس مساهمته في مجال الممارسة الديمقراطية إنطلاقاً من مدى ممارسته لحقوقه وأداء إلتزاماته، أي مدى تمتّع المواطن بروح أو حسّ المواطنة التي تدفعه نحو ممارسة تلك الحقوق والواجبات.

(1) - شريط الأمين، مرجع سابق، ص. 52.

(2) - مجلس إدارة برنامج الأمم المتّحدة للمستوطنات البشرية، "إشراك المجتمع المدني في تحسين أسلوب الإدارة المحلية"، وثيقة رقم HSP/GC/20/4، صادرة في 21 ديسمبر 2004، ص. 11.

(3) - يحيى ونّاس، دليل المنتخب المحلي لحماية البيئة، مرجع سابق، ص. 32-33.

(4) - شريط الأمين، مرجع سابق، ص. 52.

يُشكّل مبدأ المُواطنة حجر الزاوية في المذهب الديمقراطي، فهو يُعبّر عن الرّابط الاجتماعي والسياسي الذي يجمع الفرد بالدولة، ويترتّب عن التمتع بالمواطنة مجموعة من الحقوق والواجبات التي ترتكز على أربع قيم جوهرية ألا وهي المساواة والحرية والمسؤولية الاجتماعية والمشاركة التي تتضمن العديد من الحقوق كالتصويت والترشح في الإنتخابات العامة والمشاركة في صنع القرارات الإدارية، وحق التأسيس أو الإشتراك في الأحزاب السياسية أو الجمعيات أو تنظيمات أخرى تعمل لخدمة المجتمع.⁽¹⁾

لكن لا تقتصر المُواطنة على كونها مجموعة من القواعد القانونية؛ ولكن تُعتبر أيضاً إجراءات وعمليات فعلية يُمارسها المواطنون، وهذا ما يسمّى بالمواطنة المسؤولة أو الفعالة والنشطة والتي ينتقل فيها الفرد من كونه مواطناً ليكون مواطناً بالفعل، إذ هناك فرق بين أن تكون مواطناً أو أن تتصرّف كمواطن، فالوضع الأول يُشير إلى تمتع الفرد بالحقوق الضرورية للمشاركة السياسية والاجتماعية، بينما الوضع الثاني يعني ممارسة الفرد فعلاً للحقوق الممنوحة له بموجب حق المواطنة مع أداء الواجبات الملقاة على عاتقه.⁽²⁾

تأسيساً على هذا، يمكن القول أنّ الديمقراطية في المجال البيئي لا تتحقّق في ظلّ غياب روح المواطنة التي تقتضي ممارسة المواطن للحقوق البيئية المكفولة له قانوناً والإلتزام بواجب المحافظة على البيئة،⁽³⁾ ففي الجزائر يكشف واقع الحال عن ضعف الوعي البيئي لدى المواطن، حيث يُلاحظ بوضوح عدم إهتمامه بالحصول على المعلومات البيئية، وعزوفه عن المشاركة في صنع القرار البيئي، بل قد لا يعلم أصلاً بوجود مثل هذه الحقوق،⁽⁴⁾ وإن علم بها فقد يراها من حقوق الرفاهية التي لا يجرؤ على المطالبة بها أو ممارستها.

(1) - زريق نفيسة، "المواطنة في الجزائر: قراءة في أبعاد المواطنة وانعكاساتها على البناء الديمقراطي في الجزائر"، مجلة البحوث السياسية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، عدد 02، 2017، ص. 281.

(2) - المعمري سيف، "المواطنة والتربية: مقاربة منهجية"، مجلة تنمية الموارد البشرية، عدد 11، 2015، ص. 177.

(3) - أقرّ التعديل الدستوري لسنة 2016، مرجع سابق، وأجب الأشخاص الطبيعيين والمعنّيين في حماية البيئة وأحال على القانون مسألة تحديد هذه الواجبات، حيث نصّت المادة 68/3 على ما يلي: «يحدّد القانون واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنّيين لحماية البيئة».

(4) - حمرون ديهية، مرجع سابق، ص. 77.

من جانب آخر، يظهر ضعف الوعي البيئي للمواطن الجزائري من خلال عدم شعوره بالمسؤولية تجاه قضية البيئة بالرغم من إدراكه لوجود مشاكل بيئية تهدد إطاره المعيشي؛ إذ غالباً ما يُلقى المواطن باللوم على من هم في مراكز السلطة والقرار ويُحمّلهم مسؤولية الفشل في تسيير شؤون البيئة، متناسياً بذلك سلوكه الملوّث للبيئة والدور السلبي الذي يلعبه في الحياة العامة.

في الأخير، تجدر الإشارة إلى أهمية العمل الجمعي البيئي في بناء المواطنة من الأسفل، حيث تمثل الجمعيات إحدى الركائز الأساسية لإنجاح السياسة العمومية البيئية بالنظر للوظائف التي تقوم بها، وذلك إنطلاقاً من التوعية والتحسيس بالتحديات البيئية وإعلام الجمهور والحرص على بثّ القيم البيئية في المجتمع، إلى إعمال مبدأ المشاركة الشعبية باعتباره أبرز مظاهر الديمقراطية البيئية، وقد تصل أنشطة الجمعيات إلى المراقبة واللجوء إلى القضاء في حالة الإضرار بالبيئة أو مخالفة القوانين المتعلقة بحمايتها.⁽¹⁾

في الحقيقة، تشهد الجمعيات البيئية في الجزائر تزايداً ملحوظاً في العدد،⁽²⁾ وهذا مؤشر جيد ينم عن تنامي الوعي لدى المواطن بمدى أهمية العمل الجماعي لحماية البيئة، ومع ذلك لا تزال هناك عوائق تحدّ من فعالية العمل الجمعي ككل، منها غياب عنصر الاستقلالية بسبب الدعم المالي الذي تقدّمه الدولة للجمعيات، ضعف مستوى أداء أعضاء الجمعيات بسبب نقص الكفاءة والتكوين المتخصص في الجوانب الإدارية وطرق التسيير والمحاسبة وغيرها، غياب التخطيط والرؤية المستقبلية ممّا يجعل العمل الجمعي منحصراً في الإحتفال بالأعياد الرسمية الوطنية والعالمية، عدم التنسيق والتكامل بين الجمعيات وضعف الرغبة التطوعية لدى الجماهير...إلخ.⁽³⁾

⁽¹⁾ - كومغار إبراهيم، "جمعيات المجتمع المدني وحماية البيئة في القانون المغربي"، المجلة المغربية للإدارة المحلية والتنمية، عدد 125، 2015، ص. ص. 58-62.

⁽²⁾ - بلغ عدد الجمعيات البيئية في الجزائر 2505 جمعية، وتُشكّل نسبة 2,30% من المجموع الإجمالي للجمعيات الممثلة في مختلف المجالات، وهذا وفق آخر الإحصائيات المنشورة من قبل وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، إحصائيات متوقّرة على الزابط الإلكتروني <http://www.interieur.gov.dz/images/pdf/listeassossociation-ar.pdf>، تمّ الإطلاع عليها بتاريخ 09 ديسمبر 2018.

⁽³⁾ - ونّاس يحيى، المجتمع المدني وحماية البيئة: دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية والتّقانات، مرجع سابق، ص. ص. 60-68. أنظر أيضاً:

بوصنوبرة عبد الله "الحركة الجمعوية في الجزائر ودورها الغائب في المجتمع"، مجلة الدّراسات الإفريقية، معهد البحوث والدّراسات الإفريقية، القاهرة، عدد 31، 2009، ص. ص. 152-163.

مما سبق، يمكن القول أنّ تفعيل الديمقراطية البيئية في الجزائر يقتضي غرس روح المواطنة البيئية في نفوس المواطنين، والتي تتجسّد في السلوك الصحيح الواعي المساهم في صنع القرار البيئي والتأثير على صانعيه بما يضمن المصلحة العامة للوطن،⁽¹⁾ وبطبيعة الحال فإنّ تحقيق ذلك لا يكون إلاّ بالعمل الجاد لرفع الوعي البيئي وتحسيس الفرد بمدى أهمّية المحافظة على البيئة عن طريق اعتماد برامج التربية البيئية التي يجب أن توجّه لكلّ فئات المجتمع.

بالتالي، يجب تسخير كافة القنوات المتاحة بهدف تطبيق برامج التربية البيئية، وتعدّ المدرسة من أهمّ تلك القنوات حيث تُساهم في إرساء هذه البرامج عن طريق إعداد مقرّرات دراسية خاصة بالبيئة، وإيلاء العناية للأنشطة التربوية كالخرجات العلمية والرّحلات الترفيهية، وإلى جانب ذلك يمكن أن تلعب وسائل الإعلام دوراً بيئياً هاماً باعتبارها وسيلة للإرشاد والتوجيه لما لها من تأثير وقدر على تغيير المواقف وتكوين القناعات، وأخيراً الجمعيات البيئية التي تشكّل أبرز الهيئات التحسيسية التي تسعى إلى نشر الوعي البيئي وتعبئة المواطنين.⁽²⁾

الفرع الثاني

ضرورة توفير ضمانات خاصة لتشجيع ممارسة الديمقراطية البيئية

تقتضي الديمقراطية البيئية توفير ضمانات تسمح للمواطن بممارسة الحقوق البيئية المكفولة له قانوناً، هذه الضمانات من شأنها حماية حقوق المواطن ضدّ تعسف الإدارة، سواءً فيما يتعلّق بحقه في طلب الحصول على معلومة بيئية معيّنة، أو بحقه في المشاركة في صنع القرار البيئي، حيث يُمكن للإدارة أن تقابل هذه الحقوق بالرّفص أو التجاهل، ما يُؤدّي إلى تهميش دور المواطن في حماية البيئة وتقويض الممارسات الديمقراطية، لكن الملاحظ هو غياب أجهزة متخصصة تسهر على حماية الحقوق البيئية للمواطن في الجزائر (أولاً)، بالتالي فإنّ السبيل الوحيد لكفالة هذه الحقوق هو اللّجوء إلى الهيئات العامة التي تضطلع بشكلٍ عام بمهمّة حماية الحقوق والحريّات الأساسية للأفراد مثل الأجهزة القضائية (ثانياً).

⁽¹⁾ - كجي حسنة، مرجع سابق، ص. 121.

⁽²⁾ - مرجع نفسه، ص. ص. 122-123. لمزيد من التفاصيل راجع: ونّاس يحيى، المجتمع المدني وحماية البيئة: دور الجمعيات والمنظّمات غير الحكومية والنقابات، مرجع سابق، ص. ص. 138-144.

أولاً: غياب هيئات متخصصة لضمان احترام الحقوق البيئية للمواطن

إن إقرار القانون لحقوق المواطن البيئية لا يُعدّ كافياً لإرساء معالم الديمقراطية البيئية إذا لم يُدعم بالوسائل التي تمكن صاحب الحق من الدفاع عن حقوقه بمنع تعرّض الغير له في ممارستها والاستفادة منها،⁽¹⁾ وبما أنّ القانون يمنع الأفراد من اللجوء إلى إقتضاء حقوقهم بأيديهم كان لا بدّ من الإعتراف لهم بحق الإحتكام إلى القضاء باعتباره هيئة أساسية لحماية الحقوق والحريات العامة، أو إنشاء هيئات مُتخصصة مهمتها ضبط علاقة المواطن بالإدارة وحماية حقوقه ضدّ القرارات التعسفية التي قد تتخذها هذه الأخيرة.

في هذا السياق، حثّت إتفاقية "أرهوس" الدول الأطراف فيها على العمل في نطاق تشريعاتها الداخليّة على ضمان حق كلّ شخص في الطّعن ضدّ القرارات غير المشروعة للإدارة والتي تمسّ بحق الحصول على المعلومة البيئية أو حق المشاركة، حيث أكّدت المادة 1/09 على ضرورة تمكين كلّ شخص من تقديم طعن أمام هيئة قضائية أو هيئة أخرى مستقلة ومحايدة منشأة بموجب القانون إذا رأى بأنّ طلب المعلومات الذي قدّمه قد أُغفل أو رُفض بصورة غير شرعية كلياً أو جزئياً، أو لم يُؤخذ بصورة كافية بعين الإعتبار أو لم يُعالج طبقاً لأحكام التي تقتضيها هذه الإتفاقية.

يُمكن كذلك لأفراد الجمهور المعني بالمشاركة في القرارات البيئية الذين لديهم مصلحة كافية أو يدعون وقوع مساس بأحد الحقوق كحق المشاركة، اللجوء إلى هيئة قضائية و/أو هيئة أخرى مستقلة ومحايدة للطّعن في شرعية مضمون أو شكل قرار أو أي عمل أو إغفال لمقتضيات مبدأ مشاركة الجمهور كما حدّتها المادة السادسة من ذات الإتفاقية.⁽²⁾

تفعيلاً لحق الجمهور في الطّعن في قرارات السّلطات العامة المتعلقة بالحصول على المعلومات أو المشاركة العامة، نوّهت المادة 05/09 إلى ضرورة إبلاغ الجمهور بإمكانية القيام بإجراءات طعن إداري أو قضائي، والنظر في إنشاء آليات مُساعدة تهدف إلى إزالة العقبات المالية أو غيرها من العقبات التي تعترض حق الإحتكام إلى القضاء أو التقليل منها.

(1) - المحبوب عبد الإلاه، مرجع سابق، ص. 171.

(2) - أنظر المادة 2/09 من إتفاقية "أرهوس" الخاصة بإتاحة فرص الحصول على المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في اتّخاذ القرارات بشأنها والإحتكام إلى القضاء في المسائل المتعلقة بها، مرجع سابق.

من جانبه دعا المبدأين التوجيهيين رقم 15 و16 من برنامج الأمم المتحدة للبيئة الخاص بالمبادئ التوجيهية بشأن وضع التشريعات الوطنية المتعلقة بالحصول على المعلومات والمشاركة العامة والوصول إلى العدالة في القضايا البيئية؛⁽¹⁾ كافة الدول إلى ضمان حق الجمهور المعني في الوصول إلى المحكمة أو هيئة مستقلة ومحايدة للطعن ضد التشريعات الجوهرية أو الإجرائية لأي قرار أو تصرف أو إغفال أي تصرف من جانب السلطات العامة بخصوص طلب الحصول على المعلومات أو المشاركة العامة في صنع القرارات في القضايا البيئية.

سعت العديد من الدول إلى إنشاء هيئات إدارية مستقلة للنظر في الطعون المقدمة بخصوص طلبات الحصول على المعلومات البيئية، وتكمن أهمية هذه الهيئات في إختزال الإجراءات القضائية الطويلة والمعقدة،⁽²⁾ حيث يُمكن للشخص الطبيعي أو المعنوي اللجوء إليها مباشرة للطعن في قرارات الإدارة غير المشروعة التي تمسّ بالحق في الحصول على المعلومات البيئية،⁽³⁾ وعلى سبيل المثال تمّ إستحداث اللّجنة الفيدرالية للطعن من أجل الحصول على المعلومات البيئية (CFRAIE) في بلجيكا بموجب المادة 33 من قانون 05 أوت 2006 المتعلّق بنفاذ الجمهور إلى المعلومة البيئية، مع انشاء لجان طعن أخرى على مستوى المقاطعات.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ - مجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة، تقرير المدير التنفيذي حول مشروع المبادئ التوجيهية بشأن وضع التشريعات الوطنية المتعلقة بالحصول على المعلومات والمشاركة العامة والوصول إلى العدالة في القضايا البيئية، وثيقة رقم UNEP/GCSS.XI/8، صادرة في 03 أكتوبر 2009.

⁽²⁾ - يُمكن تقديم تظلم إداري مُسبق قبل اللجوء إلى الهيئات أو اللجان المختصة بالنظر في الطعون المُقدّمة بخصوص الحقوق البيئية الإجرائية، وهذا ما أكّده إتفاقية أرهوس الخاصة بإتاحة فرص الحصول على المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في اتّخاذ القرارات بشأنها والإحتكام إلى القضاء في المسائل المتعلقة بها، مرجع سابق، في المادة 2/09 التي نصّت على ما يلي: « ولا تنفي أحكام الفقرة 02 هذه إمكانية تقديم طعن أولي أمام سلطة إدارية ولا تعفي من شرط إستنفاد وسائل الطعن الإدارية قبل الشروع في الإجراءات القضائية عندما ينص القانون الداخلي على شرط من هذا القبيل ».

⁽³⁾ - Loi du 05 août 2005, relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement, Moniteur Belge de 28 Août 2006.

⁽⁴⁾ - Art. D.20.6 du C. Env Wallonie, *op. cit.*, dispose : « Tout demandeur qui considère que sa demande d'information a été ignorée, abusivement ou indument rejetée, en tout ou en partie, ou bien qu'elle a été insuffisamment prise en compte ou n'a pas été traitée conformément au présent chapitre, peut introduire un recours auprès de la commission de recours pour le droit d'accès à l'information en matière d'environnement contre les actes ou omissions de l'autorité publique concernée ».

في فرنسا تضطلع لجنة الإطلاع على الوثائق الإدارية (CADA) ضمن إختصاصاتها العامة في إستقبال ومعالجة الطعون المتعلقة بحق الإطلاع على الوثائق البيئية،⁽¹⁾ أما المشرع المغربي فقد أسس لجنة الحصول على المعلومات والتي يدخل ضمن مهامها تلقى الشكايات المقدّمة من طالبي الحصول على المعلومات، والقيام بكلّ ما يلزم للبت فيها، بما في ذلك البحث والتحري وإصدار توصيات بشأنها.⁽²⁾

علاوة على ذلك، تضطلع مؤسسة وسيط المملكة في إطار مهمّة ضبط علاقة الإدارة بالمتعاملين معها بالنظر في تصرفات الإدارة المخالفة للقانون أو المنافية لمبادئ العدل والإنصاف؛ إذا يتولّى الوسيط النظر في الشكاوي أو التظلمات المقدّمة من طرف الأشخاص الطبيعية أو المعنوية مواطنين أو أجنب متضررين من جراء التصرفات الصادرة عن الإدارة، سواءً كان قراراً صريحاً أو ضمناً أو كان عملاً أو نشاطاً من أنشطتها والذي يكون مخالفاً للقانون أو مُتسماً بتجاوز استعمال السلطة،⁽³⁾ ويمكن القول أنّ الإختصاص العام الذي يتمتع به وسيط المملكة يخوّله حق النظر في الشكاوي المتعلقة بقرارات الإدارة التي تمسّ بصفة غير شرعية بالحقوق البيئية ذات الطابع الإجرائي.

لم يبادر المشرع الجزائري إلى إنشاء هيئات طعن متخصصة لحماية الحقوق البيئية للمواطنين، ولعلّ المشرع غير مقتنع بعد بضرورة إنشاء مثل هذه الهيئات،⁽⁴⁾ خاصة في ظلّ عدم إهتمام المواطنين بالحقوق البيئية ذات الطابع الإجرائي، فتقديم طلب الحصول على المعلومات البيئية مثلاً يُعتبر آخر ما يشغل بال المواطن الجزائري.

¹⁾- Voir : **Soumestre Serge**, « Les sources internationales et européennes du droit à l'information et à la participation du public », Actes du colloque sur Les bases nouvelles de la démocratie environnementale: l'information et la participation du public, organisés par La compagnie des Commissaires-Enquêteurs Adour Gascogne et La Société Française pour le droit de l'environnement, le 17 décembre 2013, p. 15.

⁽²⁾- أنظر المادة 22 من ظهير شريف رقم 1.18.15 صادر في 22 فبراير 2018 بتنفيذ القانون رقم 13-31 المتعلق بالحق في الحصول على المعلومات، ج.ر عدد 6655، مؤرّخة في 12 مارس 2018.

⁽³⁾- أنظر المادة 05 من ظهير شريف رقم 1.11.25، صادر في 17 مارس 2011، بإحداث مؤسسة الوسيط، ج.ر عدد 5926، مؤرّخة في 17 مارس 2011.

⁽⁴⁾- عرفت الجزائر سابقاً تجربة وسيط الجمهورية الذي يعتبر هيئة طعن غير قضائية تساهم في حماية حقوق المواطنين وحرياتهم، غير أنّ إخطار هذه الهيئة لا يتمّ إلا بعد استفاد كلّ طرق الطعن، أنظر مرسوم رئاسي رقم 96-113 مؤرّخ في 23 مارس 1996، يتضمّن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر عدد 20، صادر في 31 مارس 1996، (ملغى)، تمّ احياء هذه الهيئة بالمرسوم الرئاسي رقم 20-45 مؤرّخ في 15 فبراير 2020، يتضمّن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر عدد 9، صادر في 19 فبراير 2020.

ثانياً: الهيئات العامة لحماية حقوق الأفراد: ملجأ أساسي لضمان الحقوق البيئية للمواطن

في ظلّ غياب هيئة طعن متخصصة لضمان إحترام الحقوق البيئية للموطن؛ تبقى الهيئات ذات الإختصاص العام لحماية حقوق الإنسان الضامن الأساسي الذي يكفل للمواطن إحترام الحقوق المكفولة له قانوناً في المجال البيئي، ويعتبر القضاء الإداري من أبرز هذه الأجهزة (1)، إضافة إلى المؤسسات الأخرى التي استحدثتها المشرّع لحماية حقوق الإنسان "بوجه عام" على رأسها المجلس الوطني لحقوق الإنسان (2).

1- دور القضاء الإداري في حماية الحقوق البيئية للمواطن

تُعتبر حماية حقوق وحرّيات الأفراد من المهام الدستورية التي تدخل ضمن نطاق عمل السّلطة القضائية، إذ تنصّ المادة 157 من دستور 1996 على ما يلي: «**تحمي السّلطة القضائية المجتمع والحرّيات، وتضمن للجميع ولكلّ واحد المحافظة على حقوقهم الأساسية**»، وبما أنّ القضاء يُعتبر حامي الحقوق؛ فقد تمّ إخضاع تصرّفات الهيئات الإدارية إلى الرقابة القضائية، حيث يُسلّط القاضي الإداري رقابته على مشروعية الأعمال والتصرّفات القانونية للإدارة التي يمكن أن تمسّ بشكل خاص بحقوق الأفراد.⁽¹⁾

من هذا المنطلق، يمكن للأفراد اللجوء إلى القضاء الإداري للطعن في قرارات الإدارة غير المشروعة التي تمسّ بالحقوق البيئية للمواطن، حيث يُمكن لكلّ شخص رفض طلبه في الحصول على المعلومات البيئية بصورة تعسّفية اللجوء إلى القضاء لإلغاء قرار الإدارة غير المشروع، عن طريق رفع دعوى قضائية أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً طبقاً للإجراءات والكيفيات المعمول بها في القانون الساري المفعول.

يختلف الأمر بالنسبة للطعن في القرارات التنظيمية التي تمسّ بحق المشاركة، لأنّ الطعن فيها يصطدم بشرط الصّفة والمصلحة، فالمشاركة في إعداد وثائق التعمير المحليّة مثلاً لا تعني شخصاً معيناً بذاته، إنّما تهّم كافة سكان الإقليم محلّ التخطيط، بالتالي فإنّ تجاهل الإدارة لحق السكّان في المشاركة يُثير تساؤل حول صاحب الحق في الإدعاء أمام القضاء الإداري؟.

¹ - تنصّ المادة 161 من دستور 1996، مرجع سابق على ما يلي: «**ينظر القضاء في الطعن في قرارات السّلطات الإدارية**».

على سبيل المثال؛ منح المشرع الفرنسي لذوي الصفة والمصلحة إمكانية الطعن قضائياً في المداولات التي يُقرّر بموجبها إعداد وثيقة التعمير والتي تحدّد كميّات التشاور حولها، المداولات التي تتخذها المجالس البلدية بخصوص حصيلة المشاورات، وكذا المداولة التي تتضمن المصادقة على الوثيقة أو المخطط، كما يُمكن إثارة عدم مشروعية وثائق التعمير بمناسبة الطعن في رخص التعمير، وهو ما يسمّى بالطعن غير المباشر.⁽¹⁾

في هذا المقام، إشتراط المشرع الفرنسي أن يكون للطرف المدّعي مصلحة شخصية، كأن يكون الشخص مالكاً لقطعة أرضية تضرّر من أحكام التطبيق الواردة في وثيقة التعمير، أو أن يكون من سكان المنطقة المشمولة بالمخطط والذي يرى أنّ أحكام المخطط تمس بخصوصيات أو جمال المدينة، قد تكون كذلك المصلحة جماعية، وفي هذه الحالة يمكن للجمعيات البيئية الطعن في مخططات التعمير إذا كانت الأهداف المحدّدة في نظامها التأسيسي مرتبطة بقضايا التعمير والبيئة، علاوة على ذلك يُمكن للأشخاص المعنوية للقانون العام الطعن في المخطط العمراني، حيث يمكن مثلاً لبلدية ما أن تطعن قضائياً في مخطط التعمير المحلي الخاص بالبلدية المجاورة لها.⁽²⁾

2- المساهمة غير المباشرة لهيئات حماية حقوق الإنسان في حماية الحقوق البيئية للمواطن

إستحدث المشرع الجزائري العديد من الهيئات التي تضطلع بمهمة حماية حقوق الإنسان، كان أولها المرصد الوطني لحقوق الإنسان الذي تمّ إنشاؤه بموجب المرسوم الرئاسي رقم 92-77 مؤرّخ في 22 فبراير 1992،⁽³⁾ وقد حلّت محلّه اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها⁽⁴⁾ وألغيت هي الأخرى بعد إنشاء المجلس الوطني لحقوق الإنسان.⁽⁵⁾

¹- CARPENTIER Elise, SOLER-COUTEAUX Pierre, *op. cit.*, p. 277.

²- Ibid, p. 278.

³- مرسوم رئاسي رقم 92-77 مؤرّخ في 22 فبراير 1992، يتضمّن إحداث المرصد الوطني لحقوق الإنسان، ج.ر. عدد 15، صادر في 26 فبراير 1992، (ملغى).

⁴- تمّ إنشاء هذه اللجنة بموجب مرسوم رئاسي رقم 01-71 مؤرّخ في 25 مارس 2001، يتضمّن إحداث اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، ج.ر. عدد 18، صادر في 28 مارس 2001، (ملغى).

⁵- أمر رقم 09-04 مؤرّخ في 27 غشت 2009، يتعلّق باللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، ج.ر. عدد 49، صادر في 30 غشت 2009، ملغى بموجب قانون رقم 16-13 مؤرّخ في 03 نوفمبر 2016، يحدّد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، ج.ر. عدد 65، صادر في 06 نوفمبر 2016.

لا تُعتبر هذه الهيئات جهات طعن أو تظلم، بل تمثل مؤسسات مُكفّفة بمهمّة الرّقابة والسّهر على مدى احترام حقوق الإنسان بشكلٍ عام، من خلال رصد ومراقبة ممارسات أجهزة الدولة فيما يتّصل بالتزاماتها بالمعايير الدوليّة لحقوق الإنسان، إضافة إلى دورها في إبداء الآراء وتقديم المشورة في مجال التشريعات والسياسات العمومية، والعمل على التوعية وترقية ثقافة حقوق الإنسان بالتعاون مع المنظّمات غير الحكومية وهيئة الأمم المتّحدة وأجهزتها المعنية بذلك.⁽¹⁾

زيادة على ذلك، يتولّى المجلس الوطني لحقوق الإنسان بوجه خاص مهمّة تلقي ودراسة الشكاوي بشأن أيّ مساس بحقوق الإنسان ودراستها وإحالتها إلى السلطات الإدارية المعنية مصحوبة بالتوصيات اللازمّة، وقد يصل الأمر إلى إحالة تلك الشكاوي على القضاء إن اقتضى الأمر ذلك، كما يضطلع المجلس بدور الوساطة لتحسين العلاقة بين الإدارة العمومية والمواطن.⁽²⁾

عموماً، فإنّ مهمّة هذه الهيئات لا تنحصر في حماية الحقوق التقليدية المعروفة بحقوق الجيل الأوّل والثاني المنصوص عليها في العهد الدولي للحقوق المدنية والسياسية والعهد الدولي للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، بل تمتدّ إلى حماية حقوق الجيل الثالث التي تتضمن الحق في التنمية والحقوق البيئية بشقيها الموضوعي والإجرائي، حيث يضمّ المجلس الوطني لحقوق الإنسان سنّة لجان دائمة من بينها اللّجنة الدائمة للحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية، واللّجنة الدائمة للوساطة.⁽³⁾

تُكفّ لجنة الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والبيئية بدراسة المجالات المتعلقة بالحق في التنمية والصّحة والغذاء، والحق في المياه والسكن والحق في بيئة سليمة، وتعمل على إعداد ومتابعة تنفيذ البرامج التعليمية والتدريبية والإعلامية لزيادة الوعي بهذه الحقوق لدى المواطن والجماعات المحليّة والمجتمع المدني والقطاع الخاص، كما تتولّى رصد الانتهاكات المُحتملة للحقوق البيئية المنصوص عليها قانوناً وتُقدّم تقارير للسلطات العمومية والجهات القضائية إن اقتضى الأمر ذلك، كما تنظر في الشكاوي المتعلقة بالمخالفات المُحتملة ذات الصّلة بالحقوق التي تحميها كالحقوق البيئية.⁽⁴⁾

(1) - أنظر المادة 04 و05 من قانون رقم 16-13، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 3/07 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، ج.ر. عدد 59، صادر في 17 أكتوبر 2017.

(3) - أنظر المادة 42، مرجع نفسه.

(4) - أنظر المادة 51، مرجع نفسه.

من جهتها، تتولّى اللجنة الدائمة للوساطة استلام ودراسة ومتابعة كلّ الطلبات والشكاوي والتظلمات الواردة من كلّ الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين الذين يرون في تصرف الإدارة تعسفاً أو تقصيراً في حقوقهم وفقاً لقواعد المرفق العام، كما تُقدّم التوصيات والإقتراحات للسلطات العمومية حول التدابير التي من شأنها تحسين العلاقات بين الإدارة العمومية والمواطنين.⁽¹⁾

من هذا المنطلق، يُمكن القول أنّ المجلس الوطني لحقوق الإنسان يُساهم في ترقية الحقوق البيئية وتحسين وجهها القانوني انطلاقاً من تقييمه لواقع الممارسات، وتحليل النصوص القانونية بهدف استخلاص مواطن النقص ثمّ العمل على تعزيزها من خلال الآراء والتوصيات التي يُقدّمها للسلطات العمومية.

⁽¹⁾ - أنظر المادة 54 من النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، مرجع سابق.

الفصل الثاني

الرّقابة كضمانة لاحترام البعد البيئي في وثائق التعمير المحليّة

إنّ التركيز القانوني لفكرة إدماج البيئة في وثائق التعمير لا يُعدّ كافياً لبلوغ أهداف التعمير المستدام؛ اذا لم تكن هناك رقابة فعّالة تفرض الاحترام الفعلي لمقتضيات مبدأ الإدماج، فعدم تسليط الرّقابة على الإدارة المحليّة للتأكد من مدى التزامها بأخذ الإنشغال البيئي على محمل الجدّ عند وضع مخططاتها العمرانية؛ من شأنه أن يُشجّع تعسّف الإدارة وتراخيها في اتّخاذ تدابير لحماية البيئة من آثار التعمير على النحو الذي تفرضه النصوص القانونية، كما يدفع إلى الاستهانة بأهميّة مراعاة مبدأ الإدماج في مجال التخطيط العمراني.

إلى جانب ذلك، يُعتبر التزام الإدارة بأخذ الاعتبارات البيئية بالحسبان في وثائق التعمير المحليّة أمراً غير كافٍ، إذ يجب تبني أدوات رقابية تكفل احترام وتجسيد الأحكام البيئية الواردة في هذه الوثائق على أرض الواقع، فمخططات التعمير تُعتبر المرجع لكلّ المتدخلين في ميدان التهيئة والتعمير، بالتالي فإنّ قيمتها لا تظهر إلّا عند تجسيد محتوياتها ميدانياً، وإخراج ما تنص عليه إلى حيّز الوجود حتّى لا تبقى مجرد تصاميم وبيانات دون أن تنتج أي أثر من الناحية العملية،⁽¹⁾ لذا فإنّ تطبيق المقتضيات البيئية لهذه المخططات يُعتبر المؤشّر الدالّ على الانتقال من مرحلة التنظير لإرساء قواعد الحماية إلى مرحلة التطبيق الفعلي لها.

تلعب الإدارة دوراً هاماً في ضمان احترام الاعتبارات البيئية في وثائق التعمير المحليّة، فهي تُعتبر أولى المتدخلين في فرض الرّقابة الذاتيّة على مشروعية هذه الوثائق، وكذا السهر على احترام مقتضياتها (المبحث الأوّل)، بدوره يضطلع القضاء بممارسة رقابة واسعة النطاق في ميدان التهيئة والتعمير، فهو يُشكّل لبنة أساسية في تطبيق القانون إعمالاً لمبدأ المشروعية، كما يضطلع تتبّع جرائم التعمير التي تمس البيئة بشقيها الطبيعي والحضري، وكذا جبر الأضرار اللاحقة بها، وفي هذا المقام يُساهم القضاء الإداري بشكل خاص في مراقبة مشروعية مخططات التعمير المحليّة من حيث مراعاتها لمبدأ إدماج الاعتبارات البيئية فيها (المبحث الثاني).

⁽¹⁾ - شكرة الحاج، مرجع سابق، ص. 89.

المبحث الأوّل

الرّقابة الإدارية المتعلّقة بفرض احترام البعد البيئي في وثائق التعمير المحليّة

تعتبر رقابة المشروعية من أهمّ أنماط الرّقابة الإدارية المفروضة على وثائق التعمير المحليّة، إذ تخضع المداولات التي تُتخذ طيلة عملية التخطيط العمراني المحليّ لقواعد الوصاية الإدارية المنصوص عليها في قانون الجماعات الإقليمية، وذلك من منطلق ضرورة خضوع جميع القرارات الصادرة عن الأجهزة التداولية المحليّة لهذا النوع من الرّقابة تجسيدا لنظام اللامركزية الإدارية، وبما أنّ الأمر يتعلّق بالمشروعية، فإنّ هذه الرّقابة تشكّل فرصة للإدارة المركزية في التأكّد من مدى التزام الهيئات اللامركزية بإعمال مبدأ إدماج البعد البيئي في مخططات التعمير على النحو الذي تُمليه القواعد البيئية المعمول بها في مختلف النصوص القانونية (المطلب الأوّل).

تمارس كذلك الإدارة "إلى جانب رقابة المشروعية" نوعاً آخرًا من الرّقابة، وذلك من خلال نظام الترخيص العمراني، حيث تقوم الجهات الإدارية بإصدار رخصة البناء والتجزئة استناداً إلى أحكام وثائق التعمير المحليّة، حيث فرض المشرّع على الإدارة ضرورة النقيّد بمقتضيات هذه الوثائق، لذا تُعتبر رخص التعمير آلية لتطبيق الإعتبارات البيئية الواردة في مخططات التعمير المحليّة وتجسيدها على المستوى الميداني (المطلب الثاني).

المطلب الأوّل

الرّقابة الوصائية على مشروعية وثائق التعمير المحليّة: أداة لضمان إحترام القواعد البيئية

إنّ خضوع المداولات التي تُتخذ في إطار إعداد أو مراجعة وثائق التعمير المحليّة إلى رقابة الوصاية الإدارية يُعدّ أمراً حتمياً، إذ يُعتبر التخطيط العمراني شأنًا محلياً يندرج ضمن الإختصاصات اللامركزية الممنوحة للبلدية،⁽¹⁾ وتكمن أهميّة هذه الرّقابة في التصديّ لمختلف أشكال التّعسف والتجاوزات المُمكنة التي تحيد عن تحقيق المصالح المحليّة أو المصلحة العامة التي ترمي إليها سياسة التعمير بشكلٍ عام (الفرع الأوّل).

(1) - تنص المادة 113 من قانون رقم 10-11، مرجع سابق، على ما يلي: «تتزوّد البلدية بكلّ أدوات التعمير المنصوص عليها في التشريع والتنظيم المعمول بهما بعد المصادقة عليها بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي».

تتخذ هذه الرّقابة عدّة مظاهر، كما يترتّب عنها مجموعة من الآثار القانونية، والتي تشمل التصديق الذي يُضفي على مداوات المجالس المحليّة صبغة تنفيذية، والإلغاء الكلّي أو النسبي للمداوات التي يتّضح عدم مشروعيتها، بمعنى أنّها مخالفة للقانون (الفرع الثاني).

الفرع الأوّل

حتمية خضوع وثائق التعمير المحليّة لرّقابة الوصاية الإدارية

إنّ إشراك الجماعات الإقليمية مع السّلطة المركزية في الوفاء بحاجات المواطنين، يقتضي بالضرورة قيام علاقة بينهما والتي تكمن في إخضاع الأولى لوصاية الثانية⁽¹⁾ (أولاً)، وطبقاً لهذا المقتضى تخضع المداوات التي تُتخذ في إطار عملية التخطيط العمراني المحليّ إلى جميع أشكال الرّقابة الوصائية المفروضة على أعمال الهيئات اللامركزية، وهذا ما يسمح بالرّقابة على مدى إحترام وثائق التعمير المحليّة للقواعد القانونية التي تفرض ضرورة مراعاة البعد البيئي فيها، إذ يشكّل الخروج عن هذه القواعد خرقاً لمبدأ المشروعية (ثانياً).

أولاً: إلزامية خضوع جميع قرارات الهيئات اللامركزية للرّقابة الوصائية كأصل عام:

من المعلوم أنّ اللامركزية الإدارية تمثّل ذلك « النّظام الإداري الذي يقوم على توزيع السلطات والوظائف الإدارية بين الإدارة المركزية (الحكومة) وهيئات ووحدات إدارية أخرى إقليمية أو مصلحة مستقلة قانوناً عن الإدارة المركزية بمقتضى اكتسابها للشخصية المعنوية، مع بقائها خاضعة لقدر معيّن من رقابة تلك الإدارة»،⁽²⁾ أي أنّ مفهوم اللامركزية الإدارية ينصرف إلى تنظيم ممارسة الوظيفة الإدارية، بتوزيع الاختصاصات الإدارية بين السّلطة المركزية وبين هيئات إدارية إقليمية منتخبة في الغالب أو هيئات مرفقية أو مصلحة.⁽³⁾

(1) - برازة وهيبية، إستقلالية الجماعات المحليّة في النّظام الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصّص القانون، كليّة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017، ص. 147.

(2) - بعلي محمد الصغير، القانون الإداري: التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002، ص. ص. 48-47.

(3) - الحمداني سامي حسن، الإدارة المحليّة وتطبيقها والرّقابة عليها، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014، ص. 75.

بالتّالي، وكما هو مُتفق عليه فإنّ نظام اللامركزية الإدارية يقوم على ضرورة الاعتراف بوجود مصالح محلية ذاتية ومُتميّزة عن المصالح الوطنية، مع وجوب إنشاء أجهزة محلية إقليمية أو مرفقية مستقلة تُعهد لها مهمّة تولّي وتسيير تلك المصالح، وبالرّغم من تمتّع هذه الهيئات بالاستقلال في ممارسة إختصاصاتها؛ إلى أنّها تخضع إلى نوع مُعيّن من الرّقابة والتي تختلف في طبيعتها من نظام إلى آخر.

في الجزائر، تخضع المجالس التداولية للبلديات والولايات باعتبارها أجهزة لامركزية إقليمية لرّقابة الوصاية الإدارية، وتُعبّر هذه الرّقابة عن مجموع الصّلاحيات المقرّرة قانوناً لصالح السلطة المركزية في مواجهة الإدارة اللامركزية، وذلك على أشخاصها وأعمالها، قصد تحقيق المصلحة العامة وضمان المشروعية،⁽¹⁾ وفي هذا الإطار يُمارس وزير الدّاخلية بصفة أساسية رقابة الوصاية على المجلس الشعبي الولائي، ووزير المالية إذا كان للموضوع جوانب مالية، وكذا الوزراء المعنيون إذا تعلّق الأمر بالقطاع الذي يشرفون عليه،⁽²⁾ في حين يُمارس الوالي رقابته على المجلس الشعبي البلدي باعتباره ممثّل السلطة المركزية في الولاية.

تأخذ الرّقابة الوصائية في التنظيم الإداري الجزائري عدّة صور، فنُمارس على المجالس المحليّة ككل، وذلك بحلّ المجلس في الحالات المحدّدة قانوناً وطبقاً للكيفيات والإجراءات المنصوص عليها في قانون الجماعات الإقليمية،⁽³⁾ كما تُمارس على الأعضاء، إذ يمكن وقف أو إقصاء المنتخب المحلّي لأسباب التي حدّتها المادة 43 و44 من قانون رقم 10-11 المتعلّق بالبلدية، والمادة 45 و46 من قانون رقم 07-12 المتعلّق بالولاية.

أمّا الرّقابة المفروضة على أعمال هذه المجالس فتتمثّل في التصديق على المداولات، والإلغاء الذي يشمل نوعين من القرارات، هي القرارات الباطلة بحكم القانون (البطلان المطلق)، والقرارات القابلة للبطلان (البطلان النسبي)، وقد تمتدّ رقابة السلطة الوصائية إلى الحلول محلّ المجالس التداولية في الحالات التي تخص عمليات الميزانية وإدراج المصاريف الإلزامية.

(1) - برازة وهيبة، مرجع سابق، ص. 149.

(2) - شيهوب مسعود، "المجموعات المحليّة بين الإستقلال والرّقابة"، مجلة إدارة، عدد 03، 2003، ص. 52.

(3) - أنظر المواد 46 إلى 50 من قانون رقم 10-11، مرجع سابق، والمواد 47 إلى 50 من قانون رقم 07-12، مرجع سابق.

تتعدّد أهداف رقابة الوصاية الإدارية بين أهداف عامة ترتبط بالدولة، وأهداف خاصة تتعلّق بالجهاز الإداري، ويُمكن تقسيم هذه الأهداف إلى سياسية وأخرى إدارية ومالية، حيث تتمثّل الأهداف السياسية في سعي سلطات الوصاية للحفاظ على الوحدة السياسية للدولة، وذلك بضمان عدم انفصال الوحدات اللامركزية الإقليمية والتي تتمتع بالاستقلال الإداري والمالي المترتب عن الإعراف القانوني لها بالشخصية المعنوية، لذا فإنّ دور رقابة الوصاية الإدارية في هذا المجال هو الحفاظ على الارتباط الموجود بين الوحدات المحليّة وكيان الدولة.⁽¹⁾

أمّا الأهداف الإدارية فهي تكمن في ضمان حسن تسيير وإدارة الهيئات الإدارية اللامركزية وضمان وحدة الإتّجاه الإداري، فعادة ما يتأثّر المنتخبين المحليين بالاعتبارات السياسية والانتماءات الحزبية ما يؤثّر على موضوعية العمل الإداري المحلي، فضلاً عن ميلهم إلى إيثار المصالح المحليّة على المصالح العليا للدولة، لذلك يجب أن تستهدف الرقابة الوصائية ضمان حدّ معيّن من الإنسجام والتوافق بين المصالح المحليّة والمصلحة الوطنية ككل.⁽²⁾

ترمي كذلك رقابة الوصاية الإدارية في الجانب المالي إلى التأكّد من سلامة العمليات المحاسبية التي خُصّصت من أجلها الأموال العامة، وكذا التأكّد من عدم تجاوز الإعتمادات المقرّرة للهيئات المحليّة، إذ يجب إنفاق الموارد المالية على المشاريع التي تُحقّق المنفعة العامة المحليّة، إضافة إلى الحدّ من تبذير المال العام والتلاعب بايرادات الجماعات المحليّة عند إعداد ميزانيتها.⁽³⁾

لا تتوقّف أهداف الرّقابة الوصائية في الحفاظ على المصلحة العامة للدولة، بل تمتدّ إلى حماية مصالح الهيئات اللامركزية ذاتها، خاصة عندما يتعلّق الأمر بالجماعات الإقليمية، حيث تهدف الرّقابة الوصائية إلى حماية مصالح هذه الهيئات في مواجهة مُمثليها، وذلك في حالة تقاعسهم أو الإمتناع عن أداء مهامهم، أو إستغلال السلطة لتحقيق أغراض شخصية.⁽⁴⁾

(1) - صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2010، ص. 96.

(2) - مرجع نفسه، ص. 97.

(3) - رحاب شادية، زاوي أحمد، "الوصاية الإدارية كإحدى المعوقات القانونية للجماعات الإقليمية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، عدد 12، جانفي 2018، ص. 84.

(4) - GARANT Patric, Droit administratif : structures, actes et contrôle, 4^{ème} édition, les éditions Yvon Blais Inc, canada, 1996, p.p. 611-612.

تستهدف كذلك رقابة الوصاية الإدارية تجسيد دولة القانون من خلال السّعي نحو ضمان إحترام مبدأ المشروعية،⁽¹⁾ الذي يقتضي خضوع الهيئات الإدارية في كلّ ما تجريه من أعمال وتصرفات للقانون الساري المفعول،⁽²⁾ وبهذا تبسط الهيئات المركزية رقابتها على أعمال الهيئات اللامركزية من أجل التأكّد من عدم مخالفتها للقانون بمفهومه الواسع، بمعنى كلّ القواعد القانونية التي يتألّف منها النظام القانوني للدولة على اختلاف مراتبها وأشكالها،⁽³⁾ وبما أنّ الهدف من مبدأ المشروعية هو حماية الحقوق والحريّات العامة في المجتمع،⁽⁴⁾ فإنّ رقابة الوصاية الإدارية باعتبارها من ضمانات مبدأ المشروعية تشكّل صمّام الأمان لحماية حقوق وحريّات الأفراد، بالتّصدي لتجاوزات الإدارة صاحبة امتيازات السّلطة.

بناءً على كلّ ما تقدّم، يُمكن "مبدئياً" استخلاص مدى أهميّة رقابة الوصاية الإدارية في مجال التخطيط العمراني المحلي من المنظور البيئي، إذ تُعتبر هذه الرّقابة أداة تكفل الإنسجام والتوافق بين المصالح البيئية والعمرانية على المستويين الوطني والمحليّ من جهة، وأداة لضمان مبدأ المشروعية، من خلال ضمان إحترام البلديات للقواعد القانونية البيئية عند إعداد أو مراجعة أو تعديل مخططات التعمير المحليّة من جهة أخرى.

(1) - أشار العديد من الفقهاء في تعريفهم للوصاية الإدارية أنّ الغاية التي يجب أن تصبو إليها السلطة الوصية من وراء ممارستها لهذا النوع من الرّقابة؛ هو الحفاظ على المصلحة العامة وضمان مبدأ المشروعية، وهنا يمكن الإشارة مثلاً إلى التعريف الذي ساقه الأستاذ "DEMBOUR Jacques" حيث عرّف الوصاية الإدارية على التّحو التالي:
«...L'ensemble des pouvoirs limités accordés par la loi ou en vertu de celle-ci à une autorité supérieure aux fins d'assurer le respect du droit et la sauvegarde de l'intérêt général contre l'inertie préjudiciable, les excès et les empiétements des agents décentralisés ». Voir : DEMBOUR Jacques, Les actes de la tutelle administrative en droit belge, édition Larcier, Bruxelles, 1955, p. 01.

كما أشار الأستاذ "BUTTGENBACH André" إلى غاية الوصاية الإدارية بقوله:
« La tutelle est précisément une limitation imposée à l'autonomie du service décentralisé en vue de la sauvegarde de la légalité et de l'intérêt général ». Voir : BUTTGENBACH André, Manuel de droit administratif : théorie générale du droit administratif belge, 1^{er} partie, 3^{ème} édition, édition Larcier, Bruxelles, 1966, p.146.

(2) - يختلف مبدأ المشروعية عن مبدأ الشرعية؛ إذ تعتبر الشرعية فكرة سياسية من مواضيع القانون الدستوري، وهي تختصّ بالحكّام وكيفية ممارستها للسلطة، ويترتّب على مخالفة الشرعية رفض الأفراد لسلطة الحكّام، بينما تعني المشروعية إحترام الإدارة للقانون الساري، والمشروعية فكرة قانونية من مواضيع القانون الإداري، تتعلّق بأعمال السلطة التنفيذية والجهاز الإداري، ويترتّب على مخالفة المشروعية بطلان تصرفات الإدارة. أنظر: علي نجيب حمزة، سلطات الضبط الإداري في الظروف الإستثنائية: دراسة مقارنة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنشر والتوزيع، مصر، 2017، ص. 72.

(3) - محمد نصر محمد، الوافي في القانون الإداري، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2015، ص. 166.

(4) - علي نجيب حمزة، مرجع سابق، ص. 71.

ثانياً: أهميّة الرّقابة الوصائية في ضمان إحترام القواعد البيئية في وثائق التعمير المحليّة

تُعتبر رقابة الوصاية الإدارية من أهمّ الضمانات القانونية التي تسمح بالتحقق المُسبق من مدى مراعاة المجالس الشعبية البلدية للإعتبارات البيئية في عمليّة التخطيط العمراني المحليّ وعدم خروجها عن مقتضيات المشروعية، وذلك من خلال التأكّد من عدم مخالفة مخططات التعمير لأحكام القواعد القانونية المتّصلة بحماية البيئة، كأن يتضمّن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أحكاماً تتعارض مع قواعد التعمير الساحلي المحدّدة بموجب قانون الساحل، أو أن يسمح بتحويل أراضي فلاحية ذات الخصوبة العالية إلى أراضي قابلة للتعمير والبناء؛ مخالفاً بذلك القواعد المتعلّقة بحماية الوجهة الفلاحية للأراضي وكذا القواعد المتعلّقة بكيفيات وإجراءات تحويل الأراضي الفلاحية إلى أراضي عمرانية.⁽¹⁾

من جهة أخرى، ودائماً في سياق حماية مبدأ المشروعية، تسمح رقابة الوصاية الإدارية بالتأكّد من مدى إلتزام المجالس الشعبية البلدية باحترام القواعد القانونية التي تقضي بضرورة إدماج الإعتبارات البيئية في مخططات التعمير المحليّة، كالإلتزام مثلاً بتطبيق أحكام المادة الأولى والمادة 11 من قانون التعمير اللتان أشارتا إلى الأهداف البيئية التي يجب أن تسعى مخططات التعمير المحليّة إلى تحقيقها.⁽²⁾

من هذا المنطلق، يمكن للسلطة الوصية إلغاء مداولة المجلس الشعبي البلدي التي تتضمّن المصادقة على مخطط التعمير المخالف للقواعد القانونية البيئية، عملاً بأحكام المادة 59 من قانون رقم 10-11 المتعلّق بالبلدية، والتي توجب إبطال المداولات المتّخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات.

(1) - سبق التعرّض لهذه النقطة ببعض من التفصيل، أنظر الفصل الثاني من الباب الأوّل من هذه الأطروحة، ص. 145-148.

(2) - يمكن وصف هذا الإلتزام بالإيجابي (الإلتزام القيام بعمل)، إذ يفرض على المجالس الشعبية البلدية تضمين مخططاتها العمرانية بأحكام بيئية بشكل صريح، مثل إدراج قواعد التعمير الساحلي في هذه المخططات بالنسبة للبلديات الساحلية، أو إدراج أحكام تتعلّق بكيفية تسيير النفايات الحضرية وحماية الإطار المعيشي من التلوّث بها، إضافة إلى إلتزامها بالإمتناع عن إدراج أحكام مخالفة للقانون (الإلتزام بالإمتناع عن عمل)، كأن يتمّ إلغاء تصنيف المساحات الخضراء بموجب المخطط، أو السماح بالتوسّع العمراني على الشريط الساحلي لـ 100 متر، وغيرها من الأحكام القانونية البيئية.

تلعب كذلك الرّقابة الوصائية دوراً هاماً في ضمان انسجام التصوّرات والخيارات المحليّة لتسيير المجال العمراني مع الأهداف الوطنية المُسطّرة في السياسة العامة للبيئة والسياسة العامة لتهيئة الإقليم القائمة هي الأخرى على مبادئ التنمية المستدامة.

بالتّالي، فإنّ الهدف الذي يجب أن تتوخّاه السّلطات الوصية من وراء ممارستها الرّقابة على مخططات التعمير المحليّة هو تحقيق التوافق بين المصلحة العامة البيئية المحليّة والمصلحة العامة البيئية الوطنية، بل والعمل على حماية هذه الأخيرة لكونها أجدر بالحماية إذا ما ترتّب على إشباع المصالح المحليّة مساس بالمصلحة الوطنية،⁽¹⁾ وإلى جانب ذلك يجب أن تسعى السّلطات الوصية في مهمّتها الرّقابية إلى التصدّي لمختلف أشكال الإنحرافات الممكنة؛ بما فيها استغلال السّلطة لتحقيق مصالح شخصية.

الفرع الثاني

مظاهر ممارسة الرّقابة الوصائية على وثائق التعمير المحليّة والآثار المترتبة عنها

تخضع وثائق التعمير المحليّة لقواعد الرّقابة الوصائية المنصوص عليها في قانون الجماعات الإقليمية، وبما أنّ هذه الوثائق تعتبر محصّلة مجموعة من القرارات التداولية التي يتمّ اتّخاذها من قبل المجالس المحليّة طيلة المدّة التي تستغرقها عملية التخطيط؛ فإنّه ينبغي بداءة تبيان مظاهر ممارسة رقابة الوصاية على هذه الوثائق (أولاً)، ثمّ إبراز الآثار المترتبة عنها (ثانياً).

أولاً: مظاهر ممارسة الرّقابة الوصائية على وثائق التعمير المحليّة

تأخذ الرّقابة الوصائية المُمارسة على وثائق التعمير المحليّة مظهرين أساسيين، يتمثّل الأول في الرّقابة المفروضة على المداولات التي يتّخذها المجلس الشعبي البلدي طيلة عملية التخطيط العمراني (1)، في حين يتمثّل المظهر الثاني في الإختصاص القانوني الممنوح للسّلطات الوصية بالمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (2).

⁽¹⁾ - رابيس سامية، "الرّقابة الوصائية على المجالس البلدية في النظامين الجزائري والتونسي"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة تبسة، عدد 12، 2016، ص. 254.

1- تدخّل الوصاية في مختلف مراحل التخطيط العمراني المحليّ: الرّقابة المفروضة على المداولات

تُباشر المجالس المحليّة مهامها وفق نظام التداول، فهي تعالج الشؤون التي تدخل في مجال إختصاصاتها عن طريق المداولات،⁽¹⁾ ويشير مصطلح المداولة لغة إلى التداول والمناقشة،⁽²⁾ لكنّه يحمل أيضاً معنى قانوني يتمثّل في "النتيجة القانونية" التي تتمخّض عن المناقشة،⁽³⁾ وهو المعنى المطلوب في هذا المقام، وعليه فالمداولة هي ذلك التصرف القانوني الذي بموجبه تعبّر المجالس المحليّة عن قراراتها،⁽⁴⁾ لذا فهي تُعتبر قرار إداري قابل للطعن القضائي.

يتخذ المجلس الشعبي البلدي مجموعة من المداولات بمناسبة إعداده لوثائق التعمير المحليّة أو مراجعتها أو تعديلها، غير أنّها ليست نافذة بمجرد إتخاذها، إذ يجب أن تخضع وفقاً للقواعد العامة لرّقابة سابقة يُمارسها الوالي المختصّ إقليمياً باعتباره ممثلاً للدولة.

لكن، وبما أنّ المداولة لا تمثّل سوى تلك الوثيقة القانونية والرّسمية التي تتضمن قرار المجلس في مسألة معيّنة، والتي يتمّ صياغتها وفقاً للشكليات المنصوص عليها قانوناً؛ فكيف يمكن للجهة الوصية من خلال رقابتها على المداولات التحقّق من مشروعية وثائق التعمير المحليّة التي تتكوّن من مجموعة وثائق كتابية وأخرى بيانية؟ فرّقابة المشروعية تتطلب الاطلاع على مضمون هذه الوثائق وفحصها، ثمّ المصادقة على المداولات المتعلقة بها أو إلغائها.

(1) - أنظر المادة 52 من قانون رقم 10-11، مرجع سابق، والمادة 51 من قانون رقم 07-12، مرجع سابق.

(2) - عرّف موقع "الديمقراطية العملية" المداولة بأنّها: « حوار بين مجموعة من الأفراد حول اقتراح مطروح أمامهم في اجتماع رسمي يتمّ وفق قواعد وإجراءات متفق عليها وبطريقة تتسم باللياقة واللطف والإحترام المتبادل وذلك بغرض الوصول إلى قرار مناسب بشأنه قبلاً أو رفضاً...»، لمزيد من التفاصيل أنظر الموقع الإلكتروني التالي:

<http://practicaldemocracy.tripod.com>، تمّ الإطلاع عليه بتاريخ 06 فيفري 2019.

(3) - يختلف مفهوم المداولة عن النقاش، فالمداولة إجراء موجّه نحو غاية معيّنة، أمّا النقاش فهو تفكير عفوي أقلّ انضباطاً، وتبادل حر للآراء، لا يقوم على أي تفضيل فكري أو أخلاقي، ويجب أن يهدف النقاش إلى إيجاد موقف مشترك حول مسألة معيّنة، حول هذا الإختلاف راجع:

- WOJCIK Stéphanie, Délibération électronique et démocratie local : Le cas des forums municipaux des régions Aquitaine, Languedoc-Roussillon et Midi-Pyrénées, Thèse pour le Doctorat de Science politique, Université des sciences sociales de Toulouse, Toulouse 1, 2005, p.p. 20-21.

(4) - « La délibération est l'acte juridique par lequel le conseil municipal exprime sa décision ». Voir: MASSELIS Gérard, Prendre une délibération municipale, Les éditions de l'atelier/ Les éditions ouvrières, Paris, 1996, p. 25.

في الواقع، تأخذ مداورات المجالس المحليّة شكلاً معيّناً، وتختلف في صياغتها عن محضر الجلسة الذي يُلخّص بطريقة موضوعية سير جلسات المجلس، متضمّناً أهمّ الآراء المُعبّر عنها من طرف الأعضاء،⁽¹⁾ بينما تتناول المداولة مُلخصاً جُزئياً لمحضر الجلسة، ويتمّ صياغتها وفق النّمودج المحدّد قانوناً، حيث يجب أن تتضمّن نوع الدورة، تاريخ الجلسة وتوقيتها، إسم رئيس الجلسة، عدد الأعضاء الحاضرين والممثلين بالوكالة والغائبين، أمانة الجلسة، جدول الأعمال، الظروف المحيطة والدوافع، قرار المجلس ونتائج التصويت، إضافة إلى توقيع أعضاء المجلس،⁽²⁾ من هنا يتّضح أنّ المداولة ما هي إلاّ وثيقة تقريرية ذات أثر قانوني.

تُودع مداورات المجلس الشعبي البلدي لدى الوالي في أجل 08 أيام من تاريخ إنعقاد الجلسة مقابل وصل إستلام،⁽³⁾ لكن هل يكفي إيداع المداولة لوحدها؟ أم يجب إرفاقها بالوثائق المتّصلة بموضوعها؟ ففي مجال التخطيط العمراني، هل يجب على رئيس البلدية إرفاق مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي بالمداورات المعروضة على الوالي للمصادقة عليها حتّى يتحقّق من مشروعيتها؟

يمكن تحديد كيفية ممارسة رقابة الوصاية على وثائق التعمير المحليّة ومعالمها من خلال تتبّع أحكام قانون التعمير ومراسيمه التطبيقية، ففي البداية يتّخذ المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية المداولة المتعلّقة بمبادرة إعداد المخطط العمراني، وقد اشترط القانون تبليغ هذه المداولة للوالي أو الوالي المنتدب المختصّ إقليمياً،⁽⁴⁾ والتبليغ هنا يختلف عن مفهوم الإيداع، فهو يُعدّ من وسائل العلم بالقرار الإداري، وليس له شكل خاص، لأنّ المهم في ذلك هو وصول القرار إلى علم الشخص المعني بوسيلة مؤكّدة، إلاّ إذا نصّ القانون على وسيلة معيّنة،⁽⁵⁾ وعلى العموم فالتبليغ قد يتمّ عن طريق الإرسال، أو الإستلام، كما قد يكون شفويّاً.⁽⁶⁾

(1) - أنظر المادة 27 من مرسوم تنفيذي رقم 13-05، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 28، مرجع نفسه.

(3) - أنظر المادة 2/55 من قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

(4) - أنظر المادة 02 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق.

(5) - **العدوان رائد محمد يوسف**، نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد: دراسة مقارنة بين الأردن ومصر، رسالة مقدّمة لاستكمال الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كليّة الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2013، ص. 47.

(6) - لمزيد من التفاصيل حول طرق التبليغ راجع: مرجع نفسه، ص. ص. 49-56.

أمّا بالنسبة لإيداع المداولة فهو يخضع لأحكام قانونية خاصة، حيث يقوم رئيس البلدية بإيداع مداولات المجلس الشعبي البلدي لدى الوالي في أجل 08 أيام من تاريخ انعقاد الجلسة مقابل وصل إستلام، ويتمّ الإيداع من النّاحية العملية لدى رئيس الدائرة، إذ يُودع لديه مستخرج المداولة بعدد كافٍ من النّسخ، مُرفقاً بملف المداولة الذي يتضمّن مختلف الوثائق التبريرية التي تسمح بالتحقق من صحة المداولة.⁽¹⁾

تطبيقاً للقواعد العامة، تخضع المداولة المتعلّقة بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو مخطط شغل الأراضي لرقابة الوالي، ويُساعده في ذلك الموظّفين المتواجدين على مستوى أجهزة الولاية وهياكلها،⁽²⁾ وبما أنّ موضوع المداولة في هذه المرحلة هو المبادرة بإعداد المخطط؛ فإنّ رقابة الوصاية تنصبّ على العناصر التي يجب أن تتضمنها المداولة، والتي يجب أن تشمل بالنسبة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير التوجيهات التي تُحددها الصورة الإجمالية للتهيئة أو مخطط تنمية التراب المقصود، وكذا كفاءات مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات في إعداد المخطط والقائمة المحتملة للتجهيزات ذات المنفعة العمومية.

يجب على السلطة الوصية إبطال المداولة المتعلّقة بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير التي لا تتضمن أحد هذه العناصر لمخالفتها أحكام القانون، كما يجب عليها إبطال المداولة في حالة تعارض توجيهات التهيئة المحدّدة بالنسبة للتراب المعني مع أهداف السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم أو السياسات المجالية الأخرى.

ينطبق الشيء ذاته على المداولة المتعلّقة بإعداد مخطط شغل الأراضي؛ إذ يجب أن تتضمن تذكيراً بالحدود المرجعية للمخطط وفقاً لما حدّده المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المتعلّق به، وبياناً لكفاءات مشاركة مختلف الإدارات والمصالح العمومية والجمعيات، وتعتبر المداولة باطلة بقوة القانون في حالة غياب أحد هذه العناصر، أو في حالة عدم مطابقة الحدود المرجعية المذكورة في المداولة مع الحدود المرجعية الأصلية.⁽³⁾

⁽¹⁾ - بحامنية عبد الله، "رقابة الوالي على مداولات المجالس الشعبية البلدية: بين النّص القانوني والواقع العملي"، جوليات جامعة الجزائر 1، عدد 32، 2018، ص. 628.

⁽²⁾ - مرجع نفسه، ص. 622.

⁽³⁾ - في هذه الحالة يُعاين الوالي بطلان المداولة بقرار، أنظر المادة 59 من قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

يقوم المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية في مرحلة لاحقة بالموافقة على مشروع وثيقة التعمير بموجب مداولة تُتخذ بعد إخضاع المشروع لعملية التشاور مع مختلف الفاعلين، وهنا رغم سكوت قانون التعمير عن مدى إلزامية إرفاق مشروع المخطط بالمداولة عند إيداعها لدى الجهات الوصية للمصادقة عليها؛ إلا أنّ رقابة المشروعية تقتضي ذلك، حتّى يتمّ تمكين السّطات الوصية من التحقّق من عدم مخالفة مشروع المخطط لمختلف الأحكام القانونية المتّصلة بها، بما فيها القوانين المتعلّقة بحماية البيئة.

تخضع وثائق التعمير المحليّة بعد إتمام مرحلة التحقيق العمومي لمصادقة المجلس أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، وهنا يُلاحظ أنّ النّص القانوني كان واضحاً بخصوص المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير؛ إذ يتمّ وجوباً إرفاق المداولة عند إرسالها للجهات الوصية للمصادقة عليها بمشروع المخطط (كما سيتمّ تبيانه لاحقاً)، وعليه فإنّ الجهات الوصية تحوز على كافة الوثائق التي تسمح لها بالتحقّق من مشروعيتها بهدف المصادقة النهائيّة عليه.⁽¹⁾

يختلف الأمر بالنسبة لمخطط شغل الأراضي، حيث يتمّ أولاً إرسال المخطط بعد تعديله مصحوباً بسجل التحقيق العمومي ومحضر قفل التحقيق والنتائج التي يستخلصها المفوض المحقّق إلى الوالي أو الوالي المنتدب المختص إقليمياً الذي يُبدي رأيه وملاحظاته خلال 30 يوماً ابتداءً من تاريخ استلام الملف، ويُعدّ رأيه موافقاً في حالة السكوت،⁽²⁾ بعدها يُصادق المجلس الشعبي البلدي بمداولة على مخطط شغل الأراضي المعدّل لأخذ نتائج الإستقصاء مع وجوب أخذ رأي الوالي أو الوالي المنتدب في الحسبان،⁽³⁾ وهنا يجب أن تخضع المداولة لرقابة الوصاية عملاً بالقواعد العامة وعلى رئيس البلدية إرفاق المداولة التي يتمّ إيداعها لدى الوالي أو الوالي المنتدب بمشروع المخطط، ويجب على الوالي التحقّق من مشروعية المخطط قبل المصادقة على المداولة.

⁽¹⁾ - يتمّ عرض مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على المجلس الشعبي الولائي لإبداء رأيه فيه قبل المصادقة عليه، حيث نصت المادة 14 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق، على ما يلي: «يُرسل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، بعد تعديله عند الاقتضاء، مصحوباً بسجل الاستقصاء والنتائج التي يستخلصها المفوض المحقّق، وبعد المصادقة عليه بمداولة المجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، إلى الوالي المختص إقليمياً الذي يتلقّى رأي المجلس الشعبي الولائي المختص خلال الخمسة عشر (15) يوماً الموالية لتاريخ استلام الملف».

⁽²⁾ - أنظر المادة 14 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق.

⁽³⁾ - أنظر المادة 15، مرجع نفسه.

تجدر الإشارة في الأخير، إلى خضوع مداوات المجالس الشعبية البلدية التي تُضفي الطّابع التنفيذي على مقرّرات المؤسسات العمومية المشتركة بين البلديات التي تضطلع بمهمة إعداد مخططات التعمير المحليّة لنفس أحكام وقواعد رقابة الوصاية الإدارية المذكورة، كما تخضع لها أيضاً المداوات المتّخذة في إطار مراجعة أو تعديل مخططات التعمير المحليّة.⁽¹⁾

2- إختصاص الهيئات المركزية بالمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

تسجّل الهيئات المركزية حضوراً قوياً في مجال صناعة قرار المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، حيث منحها المشرّع إختصاص المصادقة عليها رغم أنّ إعداد مشروع المخطط تتكفّل به البلدية باعتبارها قاعدة اللامركزية الإدارية، وقد تمّ توزيع إختصاص المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير على ثلاث مستويات وفقاً لأهميّة البلدية أو البلديات المعنية من حيث كثافة السّكان.

يُصادق على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المصحوب برأي المجلس الشعبي الولائي المعني،⁽²⁾ بقرار من الوالي المختص إقليمياً، بالنسبة للبلديات أو مجموعة من البلديات التي يقلّ عدد سكانها عن 200 ألف ساكن؛ ويقرر مشترك بين الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالجماعات المحليّة بعد استشارة الوالي أو الولاية المعنيين⁽³⁾ بالنسبة للبلديات أو مجموعة من البلديات التي يفوق عدد سكانها 200 ألف ساكن ويقلّ عن 500 ألف ساكن؛ بينما يُصادق على المخطط التوجيهي الذي يغطّي البلديات أو مجموعة البلديات التي يفوق عدد سكانها عن 500 ألف ساكن بمرسوم تنفيذي بناءً على تقرير وزير التعمير وبعد استشارة الوالي أو الولاية المعنيين.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ - إشتراط المنظم في نص المادة 19 و 20 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق، وجوب إثبات مراجعة أو تعديل مخطط شغل الأراضي بمداولة تبلغ للوالي أو الوالي المنتدب المختص إقليمياً، مصحوبة بتقرير يثبت المبررات، كما اشتراط الإستشارة المسبقة للوالي أو الولاية أو الولاية المنتدبين المختصين إقليمياً عند المبادرة بالمراجعة أو التعديل. أنظر أحكام المادة 2/19 مرجع نفسه، والمادة 18 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق.

⁽²⁾ - أنظر المادة 1/15، مرجع نفسه.

⁽³⁾ - يُمكن أن يكون القرار في هذه الحالة مُشترك بين وزير التعمير وعدّة وزراء آخرين. أنظر المادة 3/27 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

⁽⁴⁾ - أنظر المادة 27، مرجع نفسه.

يُوحى إختصاص الجهات المركزية بالمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بوجود وصاية على البلدية في مجال التخطيط العمراني، لكن هذه الوصاية تتطوي على أهمية من حيث سعي الدولة من خلالها إلى ضمان تناسق أدوات التعمير المحليّة مع مخططات التهيئة التي تتموقع على مستويات عليا، ومراقبة مدى إنسجامها مع أهداف السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم في إطار مبادئ التنمية المستدامة.⁽¹⁾

تحقيقاً لهذه الغاية؛ ألزمت نصوص قانون التعمير رئيس البلدية بتمكين الجهات المعنية بالمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من كلّ الوثائق التي تسمح بالتحقق من مدى مشروعية المخطط وإحترامه للمصلحة العامة، إذ يجب أن يتكوّن ملف المصادقة من مداولة المجلس الشعبي البلدي المعنى أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، رأي المجلس الشعبي الولائي أو المجالس الشعبية الولائية، سجل الإستقصاء أو التحقيق العمومي، ومحضر قفل التحقيق والنتائج التي يستخلصها المفوض المحقق أو المفوضون المحققون، الوثائق المكتوبة (التقرير التوجيهي والتقنين) والبيانية للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.⁽²⁾

ثانياً: الآثار المترتبة عن تطبيق رقابة الوصاية الإدارية على وثائق التعمير المحليّة

يترتب عن تطبيق الرّقابة الوصائية على المداولات التي يتّخذها المجلس الشعبي البلدي في إطار إعداد أو مراجعة أو تعديل وثائق التعمير المحليّة مجموعة من النتائج، وهي إما التصديق على المداولة (1)، أو إعلان بطلانها كلياً أو نسبياً (2).

1- التصديق على المداولة

تُعتبر مُداولات المجالس المحليّة تصرّفات قابلة للنفاذ كمبدأ عام، وذلك بحكم استقلالية الجماعات الإقليمية، لكن واستثناءً من القاعدة العامة، اشترط المشرّع الجزائري ضرورة استنفاد شرط التصديق عليها من طرف السلّطة الوصية لإعطاء الضّوء الأخضر لتنفيذها.⁽³⁾

(1) - لعروق محمد الهادي، "التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحليّة"، ملتقى حول تسيير الجماعات المحليّة، المنعقد يومي 08 و09 جانفي 2008، مخبر المغرب الكبير للاقتصاد والمجتمع، جامعة منتوري، قسنطينة، ص. 35.

(2) - أنظر المادة 15 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق.

(3) - شيهوب مسعود، مرجع سابق، ص. 53.

يُقصد بالتصديق: « إقرار سلطة الوصاية بأنّ العمل القانوني الصادر عن الهيئة اللامركزية قد صدر في نطاق المشروعية الشكلية، والمشروعية الموضوعية، أي أنّه لا يخالف القانون، كما لا يتعارض مع المصلحة العامة، ولهذا يجوز تنفيذه»،⁽¹⁾ وعليه يُعتبر التصديق عملاً إدارياً مُتميّزاً عن العمل اللامركزي المشمول بتصديق جهة الوصاية،⁽²⁾ فهو إجراء تكتسب بموجبه القرارات اللامركزية صيغتها التنفيذية وتُرتب آثارها القانونية.

قد يكون التصديق ضمناً إذا نص القانون على اعتبار قرارات الهيئات اللامركزية نافذة إذا مضت فترة معيّنة دون إقرارها، كما هو منصوص عليه في المادة 56 من قانون البلدية والمادة 55 من قانون الولاية، حيث تُصبح مداوات المجالس المحليّة قابلة للتنفيذ بقوة القانون بعد 21 يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية،⁽³⁾ وينبغي الإشارة هنا أنّ المداوات التي يتّخذها المجلس الشعبي البلدي في مجال التخطيط العمراني المحلي تدخل تحت هذا البند،⁽⁴⁾ أي أنّها تعتبر قابلة للتنفيذ إذا لم يُصادق عليها صراحة في أجل 21 يوماً من تاريخ إيداعها بالولاية.

منح المشرّع الجزائري لرئيس المجلس الشعبي البلدي إمكانية رفع تظلم إداري، أو دعوى قضائية أمام الجهات المختصة ضدّ قرار الوالي الذي يتضمّن رفض المصادقة على المداولة، وذلك فقا للشروط والأشكال المنصوص عليها قانوناً.

(1) - خميس السيد إسماعيل، الإثبات أمام القضاء الإداري والعادي، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2016، ص. 66.

(2) - طاهري حسين، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية، الجزائر، 2012، ص. 45.

(3) - بالنسبة لمداوات المجلس الشعبي الولائي إذا تبين للوالي أنّ المداولة غير مطابقة للقوانين والتنظيمات، فإنّه يرفع دعوى أمام المحكمة الإدارية المختصة إقليمياً في أجل 21 يوماً التي تلي إتخاذ المداولة، لإقرار بطلانها، وهو ما يعني إلغاء المشرّع نظام الوصاية الإدارية على بعض مداوات الجهاز التداولي للولاية والتوجّه نحو الرقابة القضائية، بينما يتمّ إقرار البطلان بالنسبة لمداوات المجالس البلدية في حالات المقررة قانوناً. أنظر المادة 2/54 من قانون رقم 07-12، مرجع سابق.

(4) - هناك بعض المداوات التي لا تتقدّ إلا بعد مصادقة الجهات الوصية عليها في أجل أقصاه 30 يوماً بالنسبة لمداوات المجالس الشعبية البلدية، والتي تُعتبر مُصادقاً عليها في حالة السكوت، وفي أجل أقصاه شهران (2) بالنسبة لمداوات المجالس الشعبية الولائية، وتشمل هذه المداوات الميزانيات والحسابات، قبول الهيئات والوصايا الأجنبية، إتفاقيات التوأمة، التنازل عن أملاك العقارية البلدية، أو التنازل عن العقار واقتناؤه أو تبادله من قبل الولاية. أنظر المادة 57 و58 من قانون رقم 10-11، مرجع سابق، والمادة 55 مرجع نفسه.

في الواقع، رغم أهميّة الرقابة الوصائية في ضمان إحترام مخططات التعمير المحليّة لقواعد المشروعية؛ خاصة في الجانب البيئي "موضوع هذه الدراسة"، إلا أنّ إخضاع المداولات المتعلّقة بهذه المخططات للقواعد العامة التي تتميز بطول الآجال الممنوحة للتصديق؛ يزيد من ثقل إجراءات التخطيط ويطنّها،⁽¹⁾ حيث يُعتبر عامل الوقت أحد الإنشغالات الرئيسيّة في قانون التعمير، فهو يلعب دوراً مهماً في فعالية أو عدم فعالية أدوات التخطيط العمراني.⁽²⁾

يُلاحظ إلى جانب ذلك، أنّ إجراء المصادقة على مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير الذي يدخل ضمن دائرة إختصاص الوالي، ووزير التعمير والوزير الأول بالاعتماد على معيار الكثافة السكانية، غير مقيد بمدة زمنية؛ وبما أنّ المصادقة هنا تُشكل إيداناً بميلاد الوثيقة القانونية ومنحها القوّة النفاذية اللّازمة، فإنّ عدم تقييد الجهات الوصية بمدة محدّدة؛ يُوّدي إلى عدم تفعيل هذه الأداة التي تُشكّل أهمّ وسيلة لحماية البيئة على المستوى المحليّ،⁽³⁾ حيث تبقى نفاذيتها معلّقة على رغبة الجهات الوصية.⁽⁴⁾

في الحقيقة، يكشف الواقع أنّ السّلطات الوصية لا تقوم بالمصادقة على المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير المتواجدة سواءً في مرحلة الإعداد أو المراجعة إلاّ بعد استغراقها مدّة طويلة، الأمر الذي يُوّثر على وظيفة هذه المخططات في مجال حماية البيئة،⁽⁵⁾ ممّا يستوجب تقييد جهات الوصاية بأجال قانونية محدّدة.

(1) - مالكي أحمد، التدخّل العمومي في ميدان التعمير بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كنيّة العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأول، وجدة، 2008، ص. 203.

(2) - الكثير من وثائق التعمير المحليّة تُولد ميتة وتُتجاوز لحظة الموافقة عليها، نظراً لطول إجراءات إعدادها وتعقّدها، إذ تأخذ الإجراءات الإدارية في المتوسط 03 سنوات تُضاف إليها مدّة إنجاز الدراسات التقنية بسنتين ونصف تقريباً، ممّا يُوّدي إلى فقدان هذه المخططات كفاءة الإستجابة للأهداف المقرّرة، وذلك أمام نشوء واقع ميداني يُعيق تطبيق العمليات المُبرمجة على أرض الواقع، ممّا يُساهم في تعثر سياسة التعمير برمتها. أنظر: عباس راضية، "معوّقات أدوات التهيئة والتعمير في تنظيم النسيج العمراني بالجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، عدد 20، 2014، ص. 185-186.

(3) - يتميز موضوع حماية البيئة بنوع من الخصوصية نظراً لسرعة تأثر الأوساط البيئية وتلفها في حالة عدم اتّخاذ الإجراءات الوقائية والرّدعية لحمايتها، لذلك تعتبر البيئة من أهمّ المسائل التي تتأثر بتداعيات البطء الإداري في مسلسل إنتاج وثائق التعمير المحليّة. أنظر: أسياخ سمير، مرجع سابق، ص. 222.

(4) - مرجع نفسه، ص. 223.

(5) - حول هذا الموضوع أنظر: مرجع نفسه، ص. 223.

2- إلغاء المداولة

إضافة إلى إجراء التصديق، تتمتع الجهات الوصية بسلطة إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي الصادرة خلافاً للقانون دون اللجوء إلى القضاء،⁽¹⁾ ويمثل الإلغاء ذلك الإجراء الذي بمقتضاه يمكن لجهة الوصاية إنهاء آثار قرار صادر عن جهة لامركزية لأنه يخالف قاعدة قانونية، أي أنه يخالف مبدأ المشروعية، على أن ينتسب الإلغاء بالضرورة إلى نص قانوني يُحوّلها هذه السلطة، وأن يكون ذلك خلال مواعيد محدّدة لضمان استقرار الأوضاع القانونية.⁽²⁾

يتخذ قرار الإلغاء شكلين أساسيين؛ يتمثل الأول في إلغاء مداولات المجلس الشعبي البلدي الباطلة بقوة القانون، وتشمل هذه المداولات تلك المتخذة خرقاً للدستور وغير المطابقة للقوانين والتنظيمات، أو التي تمس رموز الدولة وشعاراتها، أو غير المحرّرة باللّغة العربية، ويتمثل الشكل الثاني في إلغاء المداولات القابلة للبطلان،⁽³⁾ والتي تُتخذ بحضور رئيس المجلس الشعبي البلدي أو أي عضو من المجلس الذي يكون في وضعية تعارض مصالحه مع مصالح البلدية بأسمائهم الشخصية أو أزواجهم أو أصولهم أو فروعهم إلى الدرجة الرابعة أو كوكلاء.⁽⁴⁾

تسعى السلطات الوصية من خلال الرقابة على مداولات المجلس الشعبي البلدي المتخذة في إطار التخطيط العمراني المحلي، إلى ضمان مشروعية وثائق التعمير المحليّة وعدم مساسها بالمصلحة العامة، وتقرّر بطلانها كلياً أو نسبياً إذا كانت تنطبق عليها إحدى الحالات المذكورة أعلاه، لكن الملاحظ أنّ المشرّع الجزائري لم يبيّن الجوانب العملية لكيفية ممارسة الرقابة الوصائية على وثائق التعمير المحليّة.⁽⁵⁾

(1) تجدر الإشارة في هذا المقام، إلى قيام المشرّع الجزائري بإلغاء سلطة الجهات الوصية في إبطال مداولات المجلس الشعبي الولائي الباطلة بطلاناً مطلقاً، وتلك الباطلة بطلاناً نسبياً، مكرساً بذلك نظام الرقابة القضائية، أنظر أحكام المادة 53 و57 من قانون رقم 12-07، مرجع سابق.

(2) طاهري حسين، مرجع سابق، ص. 46.

(3) أنظر المادة 59 من قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

(4) أنظر المادة 60، مرجع نفسه.

(5) هذا الإشكال راجع إلى افتقار عملية الرقابة على مداولات الأجهزة التداولية للجماعات المحليّة عامة لأي نص تفسيري أو توضيحي (تعليمية أو منشور أو مذكرة) يحدّد تقنياتها وأساليبها، لتسهيل مهمّة الأجهزة الرقابية وتوحيد كفاءات الممارسة. أنظر: دحامية عبد الله، مرجع سابق، ص. 628.

في الحقيقة، وضماناً لمشروعية هذه الوثائق، ينبغي أن تنصبّ رقابة الوصاية على التحقّق من عدم وجود عيب في المداولات المتخذة في إطار عملية التخطيط سواءً من حيث الشكّل أو الموضوع؛ إذ يجب أن تشمل هذه الرّقابة جميع عناصر القرار الإداري والمتمثّلة في عنصر الإختصاص، الشكل والإجراءات، المحل، السبب والغاية.⁽¹⁾

تنصبّ الرّقابة في المرحلة الأولى على الشكل والإجراءات، بحيث يجري التحقّق من صحة شكل المداولة وإجراءات اتّخاذها، مثل عقد الدّورة بمقرّ البلدية، صحة تبليغ الأعضاء، اتّخاذ المداولة خلال الاجتماعات القانونية للمجلس، توفّر النّصاب القانوني لعقد الجلسة، وجود توقيعات الأعضاء الحاضرين على المداولة ومحضر الجلسة، تحرير المداولة باللّغة العربية... إلخ،⁽²⁾ وإلى جانب ذلك، يجب أن تتضمّن المداولات المتعلقة بإعداد وثيقة التعمير بعض العناصر، مثل تحديد كفاءات مشاركة الإدارات والمصالح العمومية والجمعيات، كما يجب أن تستوفي المداولات المتضمّنة المصادقة على المخطط لإجراء الاستشارة وكذا التحقّق العمومي.

يتمّ التحقّق في المرحلة الثانية من صحة موضوع المداولة، ويكون ذلك من خلال الرّقابة على عنصر الإختصاص، السبب، المحل والغاية، ما يسمح بالتأكّد من أنّ المداولة لا يشوبها عيب عدم الإختصاص، أو الإنحراف عن السّلطة، أو مخالفة القانون، بحيث تعتبر المداولة غير مشروعة إذا كان موضوعها خارج الاختصاص الإقليمي أو الزماني أو المادي للمجلس الشعبي البلدي، كأن يتجاوز المخطط العمراني المقرّر إعداده حدود الإقليم محلّ التخطيط ليمتدّ إلى تراب بلدية أو ولاية أخرى غير مشمولة بالمخطط.

يجب أن تمتدّ كذلك رقابة الوصاية على المداولات إلى ركن السبب، وذلك من خلال التحقّق من الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها المداولة، والتكليف القانوني السليم للوقائع، بمعنى التحقّق من أنّ الواقعة تنطبق على الوصف القانوني الممنوح لها، ومن أمثلة إنعدام الوجود المادي للوقائع إقدام المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية على مراجعة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير كلياً بحجّة تشبّع قطاعات التعمير ليتبيّن وجود قطاعات لم يتمّ تعميمها بعد، ممّا يستوجب إبطال هذه المداولة.

(1) - دحامية عبد الله، مرجع سابق، ص. 629.

(2) - مرجع نفسه، ص. 630.

تسعى أيضاً السلطة الوصية إلى حماية المصلحة العامة، ويكون ذلك من خلال الرّقابة التي تفرضها على هدف المداولات التي يتّخذها المجلس الشعبي البلدي، حيث يجب أن يكون الهدف من وضع وثائق التعمير المحليّة هو تحقيق المصلحة العامة، أمّا إذا كانت غايتها هو تحقيق مصلحة شخصية فإنّ المداولة التي صادقت على المخطط تكون مشوبة بعيب الإنحراف في استعمال السلطة، ومثال ذلك أن يتمّ المصادقة على تعديل أحكام مخطط شغل الأراضي لتتماشى مع المصالح الشخصية لأعضاء المجلس الشعبي البلدي.

لكن في الواقع يصعب إثبات المصلحة الشخصية، فغالباً ما تكون المصلحة الشخصية خفية وبعيدة لا تظهر إلا بعد مرور الوقت، فلا يمكن إكتشافها في الحين إلا بعد التحري والتدقيق في الظروف والملابسات، لهذا إكتفى المشرّع بذكر حالة واحدة يمكن اكتشافها، وهي المداولات التي يُشارك فيها أحد أعضاء المجلس وتكون له فيها مصلحة تتعارض مع مصلحة البلدية، وهنا يُلاحظ أنّ القانون اعتمد مفهوماً ضيقاً للمصلحة الشخصية، وهي المصلحة المباشرة التي تنشأ عن وجود علاقة ظاهرة يكون فيها المنتخب المحلي طرفاً في مواجهة مصلحة البلدية.⁽¹⁾

تنصبّ كذلك رقابة الوصاية على محلّ المداولة بغية التصديّ لعيب مخالفة القانون، سواء المخالفة المباشرة أو المخالفة غير المباشرة التي تأخذ بدورها صورتين هما؛ الغلط في تفسير القانون والغلط في تطبيقه،⁽²⁾ وتجدر الإشارة إلى أنّ الرّقابة على محلّ مداولات المجلس الشعبي البلدي تلخصها أحكام المادة 59 من قانون البلدية، والتي تنص على إبطال المداولات المتّخذة خرقاً للدستور أو غير المطابقة للقوانين والتنظيمات.⁽³⁾

من هنا، يظهر أنّ الرّقابة على محلّ المداولات المتّخذة في إطار التخطيط العمراني المحليّ تتطوي على قدر من الأهميّة في الجانب البيئي، إذ ينبغي إبطال المداولات المتعلقة بإعداد أو بالمصادقة على مخططات التعمير المحليّة؛ إذا كانت تتضمن أحكاماً مخالفة لمضمون القواعد القانونية لحماية البيئة سواء كانت قواعد دستورية أو تشريعية أو تنظيمية.

(1) - دحامنية عبد الله، مرجع سابق، ص. 634.

(2) - يكون الغلط في تفسير القانون بإعمال قاعدة قانونية واجبة التطبيق، لكن يُعطى لها تفسير خاطئ، أمّا الغلط في تطبيق القانون فهو إستناد المداولة إلى نص قانوني غير قابل للتطبيق، كأن يكون نص ملغى. أنظر: مرجع نفسه، ص. 635.

(3) - مرجع نفسه، ص. 629.

عموماً، فإنّ الكشف عن هذه العيوب يتطلّب من الجهات الوصية الإطّلاع على مخططات التعمير المحليّة التي يجب إرفاقها مع المداولات الخاضعة للرّقابة وتمحيصها، لذلك فإنّ الوالي لا يُباشِر إجراءات الرّقابة بنفسه؛⁽¹⁾ وإنّما بواسطة مساعديه المباشرين والموظفين المتواجدين على مستوى أجهزة الولاية وهياكلها، خاصة مديرية التنظيم والشؤون العامة.⁽²⁾

في هذا الإطار، فإنّ الوالي غالباً ما يُفوّض إختصاصه لرئيس الدائرة في مجال الرّقابة على مداولات المجالس الشعبية البلدية،⁽³⁾ وطبقاً لذلك يستلم رئيس الدائرة مداولات البلدية المتّخذة في إطار التخطيط العمراني، ثمّ يُحيلها إلى الموظّفين المختصين الموضوعين تحت تصرّفه لمراقبة مدى مشروعيتها.⁽⁴⁾

يُمكن أن يُواجه هؤلاء الموظّون صعوبة أو إشكالاً ما، حينها يجب على رئيس الدائرة توجيه مراسلة يطلب فيها إبداء الرّأي وتقديم توضيحات إمّا للمصلحة المعنية مباشرة، أو لمديرية التنظيم والشؤون العامة باعتبارها جهة مختصة بالمسائل القانونية، وهنا إمّا أن يتمّ الرّد مباشرة على استفسار رئيس الدائرة، أو تتمّ إحالته إلى مصالح الدّولة المعنية على مستوى الولاية بحسب موضوع المداولة وطبيعة الاستفسار (مثل مديرية التعمير، مديرية البيئة، الفلاحة، التجهيز العمومي وغيرها)، وبعدها يتّخذ رئيس الدائرة قراره بشأن المداولة على أساس ذلك الرّد.⁽⁵⁾

(1) - دحامنية عبد الله، مرجع سابق، ص. 622.

(2) - تقوم مديرية التنظيم والشؤون العامة ومديرية الإدارة المحليّة بكلّ عمل من شأنه أن يُقدّم دعماً اسنادياً يُمكن المصالح المشتركة في الولاية من السير سيراً منتظماً، وتضطلع مديرية الإدارة المحليّة بالمهام المتعلّقة بالشؤون المالية، في حين تضطلع مديرية التنظيم بمجموعة من المهام منها ضمان مشروعية التدابير التنظيمية التي تُقرّر على المستوى المحليّ بما فيها مداولات المجالس الشعبية البلدية. أنظر المادة 02 و04 و05 من مرسوم تنفيذي رقم 95-265 مؤرّخ في 06 سبتمبر 1995، يحدّد صلاحيات مصالح التقنين، والشؤون العامة، والإدارة المحليّة وقواعد تنظيمها وعملها، ج.ر. عدد 50، صادر في 10 سبتمبر 1995.

(3) - تنص المادة 09 من مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرّخ في 23 يوليو 1994، يحدّد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.ر. عدد 48، صادر في 27 يوليو 1994، على ما يلي: «يساعد رؤساء الدوائر، الوالي في تنفيذ القوانين والتنظيمات المعمول بها وقرارات الحكومة وقرارات المجلس الشعبي الولائي وكذلك قرارات مجلس الولاية».

ينشط رئيس الدائرة في هذا الإطار ويراقب اعمال البلديات الملحقة به؛

يتصرّف في الميادين المحدّدة في هذا المرسوم حسب شروطها وكذلك في أيّة مهمة يفوّضها إليه الوالي».

(4) - أنظر: دحامنية عبد الله، مرجع سابق، ص. 626.

(5) - تفاصيل أكثر حول هذا الموضوع أنظر: مرجع نفسه، ص. ص. 626-627.

بعد انتهاء عملية الرقابة يرسل رئيس الدائرة نسخة من المداولة إلى مكتب العقود الإدارية ومداولات البلدية المتواجد على مستوى مديرية التنظيم والشؤون العامة،⁽¹⁾ إمّا للإعلام إذا استنتج صحّة المداولة، أو يقترح التصريح ببطانها مع تعليل ذلك الإقتراح،⁽²⁾ وبناءً على ذلك يُعين الوالي بطلان المداولة بقرار.⁽³⁾

تدخل مخططات التعمير المحليّة حيّز التنفيذ بعد استكمال جميع خطوات واجراءات التخطيط والمصادقة عليها، لتنتج هذه المخططات آثارها القانونية في مواجهة الكافة، وهنا تضطلع السلطات الإدارية بمهمّة السهر على إحترام أحكام هذه المخططات عند اصدارها لرخص التعمير، وعليه فإنّ نظام الترخيص العمراني يُساهم بشكلٍ فعّال في تجسيد المقترضيات البيئية الواردة في مخططات التعمير المحليّة على أرض الواقع، فهو يعتبر وسيلة للرقابة الإدارية اللاحقة.

المطلب الثاني

نظام الترخيص العمراني: وسيلة الرقابة البعدية على احترام المقترضيات البيئية لوثائق التعمير المحليّة

يمثّل الترخيص "بوجه عام" ذلك الإجراء الذي بموجبه تقوم جهة الإدارة بالتحقّق من أنّ النشاط المطلوب الترخيص به لا يتضمّن أيّ مخالفة للقانون أو لمقترضياته، أو أنّه لا يترتّب عليه أيّة أضرار للمجتمع، فهو بذلك وسيلة من وسائل تدخّل الدولة في ممارسة النشاط الفردي، للوقاية ممّا قد ينشأ عنه من ضرر، وذلك بتمكين الإدارة من فرض ما تراه مُلائماً من الاحتياطات التي من شأنها منع هذا الضرر، أو رفض الترخيص بممارسة النشاط إذا كان لا يكفي للوقاية منه اتّخاذ الاحتياطات المذكورة، أو كان غير مستوفٍ للشروط المقرّرة قانوناً.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ - تتكوّن مديرية التنظيم والشؤون العمومية من 03 مصالح هي مصلحة التنظيم العام يضمّ مكتب المؤسسات المصنّفة، مكتب الإنتخابات ومكتب حركة السيارات، ومصلحة تنقل الأشخاص وتضمّ بدورها مكتب الحالة المدنية والخدمة الوطنية، مكتب تنقل المواطنين ومكتب تنقل الأجانب، وأخيراً مصلحة الشؤون القانونية والمنازعات، وتتضمّن مكتب نزع الملكية والمنازعات، ومكتب العقود الإدارية والمداولات الولائية ومكتب العقود الإدارية والمداولات البلدية. أنظر الموقع الإلكتروني: <http://www.wilaya-illizi.dz/ar/administration/1275>، تمّ الإطّلاع عليه بتاريخ 12 فيفري 2019.

⁽²⁾ - بحامنية عبد الله، مرجع سابق، ص. 627.

⁽³⁾ - ألزم المشرّع الجزائري الوالي بتعليل قرار إلغاء المداولات التي تكون باطلة بطلاناً نسبياً، خلافاً لقرار إلغاء المداولات الباطلة بقوة القانون، حيث لم يشترط ذلك. أنظر المادة 59 و60 من قانون رقم 11-10، مرجع سابق.

⁽⁴⁾ - أبو الخير عادل السعيد محمد، مرجع سابق، ص. 223.

كرّس المشرّع الجزائري نظام الترخيص في قانون التعمير، حيث قيّد عمليات شغل الأراضي بضرورة الحصول على إذن مسبق من الجهات الإدارية المعنية، وعليه فإنّ هذه الرّخص تُشكّل آليات وقائيّة تسمح للإدارة ببسط رقابتها على المجال العمراني، كما تبرز أهميّة دورها في اعتبارها ضمانة قانونية لتفعيل مقتضيات وثائق التعمير المحليّة بما فيها المقتضيات البيئية (الفرع الأوّل)، إذ يجب أن تستند الإدارة في منح رخص التعمير إلى أحكام هذه الوثائق، ومنه إصدار القرار المتعلّق بالرّخصة على ضوء الإعتبارات البيئية الواردة فيها (الفرع الثاني).

الفرع الأوّل

أهميّة دور نظام الترخيص العمراني في تفعيل المقتضيات البيئية لوثائق التعمير المحليّة

ترتبط رخص التعمير التي تنصبّ على عمليات شغل الأراضي كالبناء والتجزئة بوثائق التعمير المحليّة، حيث يتمّ إصدارها بالرجوع إلى أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، لهذا تلعب رخصة البناء والتجزئة دوراً أساسياً في ترجمة المقتضيات البيئية الواردة في هذه المخططات على أرض الواقع (أولاً)، ولضمان ذلك كرّست نصوص قانون التعمير العديد من مظاهر حماية البيئة ضمن إجراءات إستصدار هاتين الرّخصتين (ثانياً).

أولاً: الإرتباط القانوني بين رخص التعمير ووثائق التعمير المحليّة

تتحدّد العلاقة بين نظام الترخيص العمراني ووثائق التعمير المحليّة من خلال إبراز الطبيعة القانونية للمخطط التوجيهي ومخطط شغل الأراضي من جهة (1)، وتحديد الآثار القانونية المترتبة عنها تجاه الإدارة والأفراد من جهة أخرى (2).

1- إبراز الطبيعة القانونية لوثائق التعمير المحليّة

تُكيّف وثائق التعمير المحليّة بأنّها قرارات إدارية ذات طابع تنظيمي؛ إذ تصدر عن جهة إدارية وتتضمّن مجموعة من القواعد العامة والمجرّدة التي تُحدث إلتزامات وحقوق في مجال البناء والتعمير، وتسري على كافة الأشخاص وتطبّق على كلّ عمليات شغل الأراضي الواقعة داخل الحيز الجغرافي الذي تُغطيه (1).

¹⁾- TRAORÉ Saydou, Les documents d'urbanisme, *op. cit.*, p.p. 28-29.

بالتّالي، تتمتع وثائق التعمير المحليّة بالحجّية تجاه الكافة نظراً لطابعها الإلزامي، وهو ما جاء في المادة 1/10 من قانون التعمير التي نصّت على ما يلي: «...تكون أدوات التهيئة والتعمير وكذلك التنظيمات التي هي جزء لا يتجزأ منها قابلة للمعارضة بها أمام الغير»،⁽¹⁾ وذلك تحت طائلة العقوبة في حالة مخالفتها، إذ لا يجوز استعمال الأراضي أو البناء على نحو يتناقض مع تنظيمات التعمير دون تعريض صاحبه للعقوبة المنصوص عليها في القانون.⁽²⁾

تخضع وثائق التعمير المحليّة باعتبارها قرارات إدارية تنظيمية إلى قواعد النّشر المعمول بها قانوناً، حتّى يكون المخاطبين بها على بيّنة منها، لذلك فرضت المادة 14 من قانون التعمير نشر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي المصادق عليهما باستمرار في الأمكنة المخصّصة عادة للمنشورات الخاصة بالمواطنين التّابعين للإدارة.⁽³⁾

تجدر الإشارة، أنّ عملية النّشر لا ينبغي أن تكون مجرد تنبيه لذوي الشّأن بوجود هذه المخططات؛ إنّما يجب أن تكون كاملة وشاملة لجميع البيانات الضرورية، حتّى يتأتّى للمخاطبين الإلمام والعلم بكافه جوانبها، وعملاً بذلك أكّد المنظم على ضرورة وضع مخطط شغل الأراضي المصادق عليه تحت تصرّف الجمهور عن طريق قرار يُصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي يُبيّن فيه تاريخ بدء عملية وضع المخطط تحت التصرف، المكان أو الأماكن التي يُمكن استشارة الوثائق فيها، وقائمة الوثائق الكتابية والبيانية التي يتكوّن منها الملف،⁽⁴⁾ في المقابل لم يُبيّن المرسوم التنفيذي المتعلّق بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير كيف تتمّ عملية نشر المخطط أو الإطّلاع على الوثائق المكوّنه له.

⁽¹⁾ - تنص كذلك المادة 68 من قانون رقم 90-25، مرجع سابق، على ما يلي: «تخضع أدوات التهيئة والتعمير لأوسع

إشهار، وتوضع دائماً في متناول المستعملين من الجمهور الذين يحثّج بها عليهم...».

⁽²⁾ - أنظر المادة 2/10 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

⁽³⁾ - تُعلّق قرارات ومداولات المجلس الشعبي البلدي بصفة عامة في المواقع المخصّصة للإصاق وإعلام الجمهور على مستوى مقرّ البلدية والملحقات الإدارية والمندوبيات البلدية، ويُمكن نشرها بصفة إضافية بوسيلة رقمية، ويجب أن يكون مكان تعليق هذه القرارات محفوظاً بواسطة واجهات زجاجية و/أو شبّاك معدني مع إبقاء تعليقها لمدة لا تقلّ عن شهر واحد أو حتّى نفاذ آجال الطّعن على الأقل، كما يجب أن يكون مكان التعليق في متناول الجمهور وسهل الإطّلاع. أنظر: المادة 32 و 33 من مرسوم تنفيذي رقم 13-105، مرجع سابق.

⁽⁴⁾ - أنظر المادة 17 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق.

إلى جانب عملية التّشّير، يجب تبليغ المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المصادق عليه والموضوع تحت تصرّف الجمهور لوزير التعمير، وزير الجماعات المحليّة ومختلف الأقسام الوزارية المعنية، رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنيين، رئيس المجلس الشعبي الولائي أو رؤساء المجالس الشعبية الولائية المعنيين، كما يبلّغ مخطط شغل الأراضي للوالي أو الوالي المنتدب أو الولاة المختصين إقليمياً أو الولاة المنتدبين المختصين إقليمياً، إضافة إلى ذلك فإنّه يتمّ تبليغ المصالح التّابعة للدولة المعنية بالتعمير على مستوى الولاية، وكذا الغرف التّجارية والفلاحية بهذه المخططات.⁽¹⁾

في الواقع، يكمن الغرض من تبليغ وثائق التعمير المحليّة لهذه الجهات في إجبارها على إحترام مضمون هذه الوثائق، سواء عند طلبها لرخص التعمير للقيام بأعمال البناء والتجزئة، أو عند وضع برامجها، حيث تعتبر الجهات الوزارية مثلاً مسؤولة عن إحداث كافة التجهيزات والمنشآت والمرافق التي تستوجب مخططات التعمير المحليّة إنشائها، كما تعتبر بعض هذه الجهات مثل رؤساء المجالس الشعبية البلدية، الولاة والوزير المكلف بالتعمير مسؤولة عن حسن تطبيق مخططات التعمير وذلك من خلال إختصاصها في مجال تسليم رخص البناء والتجزئة.

2- الآثار القانونية المترتبة عن وثائق التعمير المحليّة

يترتّب عن وثائق التعمير المحليّة المصادق عليها مجموعة من الآثار القانونية التي تسري تجاه الإدارة والأشخاص العموميين (أ)، وكذا الخواص الذين يمتلكون أراضي أو عقّارات داخل المنطقة التي تُغطّيها هذه الوثائق (ب)، ويمكن الإلمام بهذه الآثار على النحو الآتي:

أ- الآثار القانونية المترتبة عن وثائق التعمير المحليّة تجاه الإدارة

تُعتبر وثائق التعمير المحليّة أدوات ملزمة بالنسبة للإدارة عامة، وللسلطة التي قامت بوضعها بوجه خاص، حيث أكّدت المادة 14 من قانون التعمير ذلك بنصّها على ما يلي: « يُنشر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي... وتلتزم السّلطة التي وضعتها باحترام محتواهما»، وفي الواقع فإنّ هذا الإلتزام يأخذ عدّة مظاهر أهمّها ما يلي:

⁽¹⁾ - أنظر المادة 16 من مرسوم تنفيذي رقم 91-177، مرجع سابق، والمادة 16 من مرسوم تنفيذي رقم 91-178، مرجع سابق.

أ-1- الإلتزام بتكوين المحفظة العقارية لتنفيذ المخططات

يجب على البلدية المعنية في إطار تطبيق مخططات التعمير المحليّة الشروع في توفير رصيد عقاري كافٍ لإشباع حاجتها من الأراضي لأجل البناء وإنجاز برامجها الإستثمارية،⁽¹⁾ وفي هذا الإطار يجب عليها إعداد برنامجاً لإقتناء الأراضي منسجماً مع مخططات التنمية البلدية والولائية والوطنية،⁽²⁾ كما يُمكنها مباشرة عملية نزع الملكية من أجل المنفعة العامة³ وممارسة حق الشفعة.⁽⁴⁾

أ-2- الإلتزام بإحداث التجهيزات والمرافق العامة المقرّرة في المخططات

تقوم الإدارة في هذا السّياق بترجمة المشاريع وإنجاز التجهيزات المقرّرة بموجب وثائق التعمير المحليّة، إذ يقع على عاتق الدّولة في إطار الشؤون الوطنية إنجاز الطرقات وبناء مختلف المرافق العمومية، في حين تضطلع الجماعات المحليّة بانجاز التجهيزات والمرافق التي تدخل في إطار اختصاصاتها.⁽⁵⁾

أ-3- إلتزام الإدارة باحترام مقتضيات وثائق التعمير المحليّة في عمليات شغل الأراضي

تلتزم الإدارة باحترام مضمون مخططات التعمير المحليّة عندما تقوم بعمليات البناء والتجزئة؛ إذ يجب عليها تقديم طلب للحصول على رخصة بناء أو تجزئة أمام السلطات المختصة، ويجب على هذه الأخيرة إصدار الرّخصة طبقاً للمقتضيات الواردة في مخططات التعمير،⁽⁶⁾ في المقابل تلتزم الإدارة بالسّهر على حسن تنفيذ هذه المخططات وترجمتها على أرض الواقع، فيجب على الإدارة إحترام هذه المخططات وعدم مخالفتها عند تسليمها لرخص التعمير.

(1) - أنظر المادة 40 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 42، مرجع نفسه.

(3) - تنص المادة 2/02 من قانون رقم 91-11 مؤرّخ في 27 أبريل 1991، يحدّد القواعد المتعلّقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج.ر. عدد 21، صادر في 08 مايو 1991، على ما يلي: «...لا يكون نزع الملكية ممكناً إلا إذا جاء تنفيذاً لعمليات ناتجة عن تطبيق إجراءات نظامية مثل التعمير والتهيئة العمرانية، والتخطيط تتعلّق بإنشاء تجهيزات جماعية ومنشآت وأعمال كبرى ذات منفعة عمومية».

(4) - تتكوّن المحفظة العقارية البلدية من الأراضي التي تملكها البلدية، الأراضي المقتناة في السوق العقارية والأراضي المتحصّل عليها من ممارسة حق الشفعة، أنظر المادة 41 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

(5) - تفاصيل أكثر أنظر: تكواشت كمال، مرجع سابق، ص. ص. 93-94.

(6) - مرجع نفسه، ص. 94.

ب- الآثار القانونية المترتبة عن وثائق التعمير المحليّة تجاه الأفراد

تُعتبر وثائق التعمير المحليّة مصدراً للإرتفاقات التي تُقيّد حقوق الأفراد في مجال البناء واستعمال ممتلكاتهم العقارية، وعليه فإنّ هذه الوثائق تسري على الأفراد والخواص بشكلٍ عام، وذلك من خلال إلزامهم بتهيئة واستعمال أراضيهم طبقاً لنوعية الاستعمال أو التخصيص الذي تُسطره مخططات التعمير المحليّة،⁽¹⁾ وكذا مراقبة مبادراتهم بواسطة رخص التعمير،⁽²⁾ إذ يجب أن تكون عمليات البناء أو التجزئة التي يُبادر بها الأفراد مطابقة لتوجيهات مخططات التعمير السارية المفعول،⁽³⁾ ويُعتبر هذا بمثابة شرط لتسليم أو منح رخصة البناء أو التجزئة.⁽⁴⁾

يمكن أن يُكون البت في طلبات الحصول على رخصة بناء أو تجزئة محلّ تأجيل عندما تكون القطعة الأرضية المعنية بالبناء أو التجزئة داخل منطقة تتمّ دراستها في إطار مخطط عمراني قيد الإنجاز، بشرط أن لا يتجاوز التأجيل مدّة سنة واحدة،⁽⁵⁾ ويُعتبر هذا الإجراء بمثابة تدبير احتياطي ووقائي؛ تتخذ الإدارة لحماية المخطط العمراني من احتمال عرقلة تطبيق مقتضياته ميدانياً بعد المصادقة عليه، أو الزيادة من نفقاته بجعله مكلفاً اقتصادياً.⁽⁶⁾

ثانياً: تكريس مظاهر حماية البيئة ضمن إجراءات استصدار رخصة البناء والتجزئة

يُمكن تقسيم مظاهر حماية البيئة في مجال اصدار رخصة البناء والتجزئة إلى المظاهر المتعلّقة بمضمون ملف طلب الرّخصة (1)، وتلك المتعلّقة بتحضير ودراسة الطلب (2)، ويمكن اعتبار هذه المظاهر كضمانة أساسية لفرض رقابة فعّالة على مدى مراعاة عمليات التعمير من بناء وتجزئة للنظام العام العمراني والبيئي.

⁽¹⁾ - تنص المادة 68 من قانون رقم 90-25، مرجع سابق، على ما يلي: « وفي هذا الإطار يتعيّن على كلّ مالك و/أو حائز أن يستعمل ويهيّء ملكه طبقاً لنوعية الاستعمال الذي تُسطره أدوات التهيئة والتعمير.»

⁽²⁾ - AUBY Jean-Bernard, PERINET-MARQUET Hugues, *op. cit.*, p. 235.

⁽³⁾ - في الواقع هناك علاقة ترابط وثيقة بين القرار الإداري التنظيمي والقرار الإداري الفردي، فالقرار التنظيمي يتضمّن بحكم طبيعته قواعد عامة ومجرّدة، فهو يفرض احترام تلك القواعد على كل القرارات الفردية الصادرة تطبيقاً له، وعملاً بذلك فإنّ رخص التعمير باعتبارها قرارات فردية تأتي لتطبيق مخططات التعمير المحليّة، فإنّه لا يجب أن تخالف مضمون هذه المخططات. أنظر: محمد رفعت عبد الوهاب، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005، ص. 73.

⁽⁴⁾ - أنظر مثلاً المادة 46 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

⁽⁵⁾ - أنظر المادة 18 و 53، مرجع نفسه، والمادة 64 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

⁽⁶⁾ - تكواشت كمال، مرجع سابق، ص. 136.

1- المظاهر البيئية المتعلّقة بمضمون ملف طلب رخصة البناء والتجزئة

تقتضي عملية استصدار رخصة البناء أو التجزئة إيداع طلب من المعني لدى الجهات الإدارية المختصة، مُرفقاً بملف يتكوّن من مجموعة وثائق إدارية وتقنية تُبيّن مدى انسجام محلّ الطلب مع قواعد العمران وقواعد حماية البيئة، وعلى العموم يمكن إجمال المظاهر البيئية المتعلّقة بمضمون ملف طلب رخصة البناء والتجزئة على النحو التّالي:

أ- إرفاق الطلب بوثائق تقنية تتضمّن معلومات بيئية

يجب إرفاق طلب رخصة التجزئة بمجموعة من الوثائق التي تتضمّن تصاميم حول الموقع وتصاميم ترشيديّة تُحدّد معالم القطعة الأرضية ومساحتها، والقطع الأرضية المُبرمجة مع رسم شبكة الطرق وقنوات التموين بمياه الشرب وقنوات صرف المياه المستعملة، وكذا شبكات توزيع الغاز والكهرباء والهاتف والإنارة العمومية، ووسائل النّجدة من الحرائق، إضافة إلى تحديد موقع البنايات المُبرمجة وطبيعتها وشكلها العمراني.⁽¹⁾

علاوة على ذلك، يجب أن تشمل الوثائق التقنية مُذكرة تُوضّح التدابير المتعلّقة بطرق المعالجة المُخصّصة لتنقية المياه الراسبة الصناعية من جميع المواد السائلة أو الصلبة أو الغازية المُضرة بالصحة العمومية والزراعية والبيئة، وطرق المُعالجة المُخصّصة لتنقية الدّخان وانتشار الغازات من جميع المواد الضارة بالصحة العمومية، وتحديد مستوى الضجيج وانبعاث الطفيليات الكهرومغناطيسية بالنسبة للأراضي المُخصّصة للاستعمال الصناعي.⁽²⁾

يتضمّن كذلك طلب رخصة التجزئة مُذكرة تُحدّد الاحتياجات في مجال الماء والغاز والكهرباء والنقل وكيفيات تلبيتها، طبيعة الارتفاقات والأضرار المحتملة، دراسة مدى التأثير في البيئة عند الاقتضاء ودراسة جيوتقنية، إلى جانب دفتر شروط يُحدّد الإلتزامات والارتفاقات الوظيفية وذات المنفعة العامة المفروضة على الأراضي المجزأة، وكذا الشروط التي تُتجزر بموجبها البنايات، كما يُحدّد حفظ الملكيات والمغارس والمساحات الخضراء والأسيجة.⁽³⁾

(1) - أنظر المادة 09 مطة 01 و 02 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 09 مطة 03، مرجع نفسه.

(3) - أنظر المادة 09 مطة 04 و 06، مرجع نفسه.

أمّا بشأن رخصة البناء، فقد أشارت المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلّق بكيفيات تحضير عقود التعمير إلى وجوب إرفاق الطلب بملف الهندسة المعمارية الذي يحتوي خصوصاً على مخطط الموقع ومخطط الكتلة يُبيّن حدود القطعة الأرضية ومساحتها، نوع طوابق البناءات المُجاورة أو ارتفاعها أو عددها، ارتفاع البناءات الموجودة والمُبرمجة على القطعة الأرضية أو عدد طوابقها وتخصيص المساحات المبنية وغير المبنية، بيان شبكات التهئة الموصولة بالقطعة الأرضية مع مواصفاتها التقنية الرئيسية، وكذا نقاط وصل ورسم شبكة الطرق والقنوات المبرمجة على المساحة الأرضية.

يشمل كذلك طلب رخصة البناء ملف تقني يحتوي مذكرة تُبيّن طريقة بناء الأسفّف ونوع المواد المستعملة، وصف مُختصر لأجهزة التموين بالكهرباء والغاز والتدفئة والتوصيل بمياه الشرب وسُبل التهوية، مع إبراز تصاميم شبكات صرف المياه المستعملة، ووصف مُختصر لهيئات انتاج المواد الأولية والمنتجات المصنّعة وتحويلها وتخزينها بالنسبة للبناءات الصناعية، مع تبيان الوسائل الخاصة بالدّفاع والتّجدة من الحرائق.⁽¹⁾

يجب أن تُبيّن المذكرة أيضاً نوع المواد السائلة والصلبة والغازية وكمياتها المُضرّة بالصحة العمومية والزّراعة والمحيط الموجودة في المياه المستعملة المصروفة وانبعاث الغازات وأجهزة المعالجة والتخزين والتصفية، وكذا مستوى الضجيج المنبعث بالنسبة للبناءات ذات الاستعمال الصناعي والتجاري والمؤسسات المُخصّصة لاستقبال الجمهور.

ب- عن مدى إلزامية إرفاق ملف طلب الرخصة بدراسة التأثير البيئي

تُعتبر دراسة التأثير البيئي من أهمّ الوثائق التي يُقدّمها صاحب المشروع، يُبيّن فيها مدى تأثير مشروعه على الوسط البيئي والإجراءات المتخذة لتجنّبها، بالتالي فهو يُقدّم دليلاً مدعوماً بفحوصات معتمدة لما يمكن أن يُسببه مشروعه من مخاطر على البيئة، وتُعتبر هذه الدّراسة إجراء سابق لاتّخاذ القرار المرخص بإنجاز المشروع، ومن المعلوم فإنّ وثائق التعمير المحليّة في الجزائر لا تخضع لتقييم بيئي مُسبق، فما هو الحال بالنسبة لمشاريع البناء والتجزئة؟.

(1) - تُستثنى مشاريع البناءات الخاصة بالسكنات الفردية من إرفاق الطلب بهذه المذكرة، فهذه الأخيرة موجّهة للمباني الصناعية أو ذات الاستعمال التجاري والمؤسسات المخصصة لاستقبال الجمهور. أنظر المادة 44 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

في الواقع، لا يُعتبر إجراء دراسة التأثير في البيئة شرط يجب استيفاؤه في جميع عمليات البناء والتجزئة، ففي ظلّ المرسوم التنفيذي رقم 90-78 يتعلّق بدراسات التأثير في البيئة تمّ إدراج جميع عمليات تجزئة الأراضي وكذا الأعمال البنائية الخاضعة لرخصة البناء باستثناء الأعمال المقرّرة إجراؤها على مقربة من الأماكن والمباني التاريخية ضمن القائمة التعدادية للأشغال المُعفاة من إجراء دراسة التأثير، حيث تخضع هذه العمليات "كأصلٍ عام" حسب المادة الثالثة من ذات المرسوم إلى أحكام تشريعية وتنظيمية خاصة في مجال حماية البيئة.⁽¹⁾

يُلاحظ أنّ إعفاء كلّ عمليات البناء والتجزئة من إجراء دراسة التأثير البيئي لا يستند إلى أي منطق أو معيار واضح،⁽²⁾ على الأقلّ ليس معيار الحجم أو مدى أهميّة الأثر البيئي الناتج عن ذلك المشروع، ما دفع المنظمّ الجزائري إلى تدارك الوضع بموجب المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 91-175 يحدّد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء التي جاء فيها ما يلي: « إذا كانت البناءات والتهيئات بفعل موضعها ومآلها أو حجمها من طبيعتها تكون لها عواقب ضارة بالبيئة يمكن رفض رخصة البناء أو التجزئة أو منحها شريطة تطبيق التدابير التي أصبحت ضرورية لحماية البيئة طبقاً لأحكام المرسوم رقم 90-78 المتعلّق بدراسة التأثير في البيئة ». ⁽³⁾

⁽¹⁾ نصت المادة 03 من مرسوم تنفيذي رقم 90-78، مرجع سابق، على ما يلي: « لا تخضع لإجراء دراسة التأثير في البيئة جميع أشغال وأعمال التهيئة والمنشآت الكبرى المحددة في المرفق بهذا المرسوم التي تخضع لأحكام تشريعية وتنظيمية خاصة بها ».

⁽²⁾ يرى الأستاذ "أحمد رداف" أن إعفاء بعض المشاريع من دراسة التأثير في البيئة قد يكون بحكم نظامها القانوني الخاص الذي تخضع له، أي أن هناك تدخل لمعيار قانوني محض لا يتعلّق بمعياري الحجم والأثر، وهو الحال بالنسبة لأعمال البناء الخاضعة لرخصة البناء، المنشآت المصنفة الخاضعة لنظام التصريح، وأشغال ومشاريع الاستصلاح الخاضعة لرخصة أو قرار بالموافقة، وعمليات استصلاح الأراضي الخاضعة لقانون الغابات، وهذه العمليات كلّها يجب أن تتقيد بالانشغالات البيئية ضمن نظامها القانوني الخاص بها، وهو التوجّه الذي كرّسه المادة 131 من قانون رقم 83-03، مرجع سابق، التي جاء نصّها كما يلي: « يجب أن تتقيد أشغال ومشاريع الاستصلاح التي تستلزم رخصة أو قراراً بالموافقة محدّدة بموجب هذا القانون، بالانشغالات المتعلّقة بالبيئة ». أنظر أيضاً:

- REDDAF Ahmed, Politique et droit de l'environnement en Algérie, *op. cit.*, p. 118.

⁽³⁾ أشارت المادة 09 مطّة 04 من مرسوم تنفيذي رقم 91-176، مرجع سابق، على ضرورة إرفاق ملف طلب رخصة التجزئة بمذكرة تشمل دراسة التأثير على المحيط عند الاقتضاء، وهذا ما يعني عدول المنظمّ عن إعفاء جميع عمليات تجزئة الأراضي من إجراء دراسة التأثير البيئي.

أخضع المشرّع الجزائري لاحقاً برامج البناء والتهيئة التي تُؤثّر بصفة مباشرة أو غير مباشرة؛ فوراً أو لاحقاً على البيئة، لا سيما على الأنواع والموارد والأوساط والفضاءات الطبيعية والتوازنات الإيكولوجية وعلى الإطار المعيشي ونوعيته،⁽¹⁾ إلى شرط إنجاز إمّا دراسة التأثير أو موجز التأثير البيئي، وذلك حسب كبر حجمها أو أهميّة خطورتها على البيئة قبل الترخيص بها، وقد حدّدت المشاريع المعنية بهذا الإجراء في الملحقين الأوّل والثاني من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 يُحدّد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة.⁽²⁾

لكن، في المقابل لم ينص المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلّق بتحضر عقود التعمير على ضرورة إرفاق ملف طلب رخصة البناء بدراسة التأثير في البيئة أو تقديمها عند الإقتضاء كما هو في ملف طلب رخصة التجزئة،⁽³⁾ ممّا يستوجب على المنظم تدارك الأمر بإدراج شرط إرفاق ملف طلب رخصة البناء بدراسة التأثير في البيئة عند الإقتضاء.

في الأخير، تجدر الإشارة أنّ إخضاع المشاريع الفردية للتهيئة والتعمير لدراسات التأثير لا يجب أن يُغني عن ضرورة إخضاع وثائق التعمير المحليّة التي تُغطّي هذه المشاريع لتقييم آثارها البيئية، والعكس صحيح.⁽⁴⁾

(1) - أنظر المادة 15 من قانون رقم 03-10، مرجع سابق.

(2) - تضمن الملحق الأوّل قائمة المشاريع التي تخضع لدراسة التأثير والتي ضمّت 29 مشروعاً تمّ توسيعها لتصل إلى 35 مشروعاً، ومن بين هذه المشاريع بناء وتهيئة مطار ومحطّة طائرات، مشاريع بناء وتهيئة مركبات العلاج بمياه البحر ومركبات العلاج بالمياه المعدنية وغيرها، أما الملحق الثاني فقد تضمّن قائمة المشاريع الخاضعة لموجز التأثير وعددها 14 أضيف إليها 03 مشاريع جديدة، وهي مشاريع تهيئة مواقع الرسو، مشاريع إنجاز مدن جديدة لأقل من 100 ألف نسمة، وبرامج تهيئة وبناء سيّاحي داخل وخارج مناطق التوسّع والمواقع السياحية بمساحة تقلّ عن 10 هكتارات، كما تخضع كذلك مشاريع بناء مراكز تجارية تتراوح مساحتها المبنية ما بين 1000 و 5000 م²، ومشاريع تهيئة حواجز مائية وإنجاز المقابر وغيرها إلى موجز التأثير البيئي. تفاصيل أكثر أنظر: الملحق الأوّل والثاني للمرسوم التنفيذي رقم 07-145، مرجع سابق.

(3) - أنظر المادة 09 مطّة 04 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

(4) - وهو الخطأ الذي وقع فيه المشرّع الفرنسي عندما أخضع مخططات التعمير للتقييم البيئي وأعطى في ذات الوقت عمليات البناء الواقعة في المناطق المشمولة بإحدى هذه مخططات من إجراء دراسة التأثير البيئي بحجّة عدم ضرورة تقييم الأثر البيئي مرتين، وهو ما عارضه الأستاذ "PRIEUR Michel" الذي يرى أنّ دراسة التأثير للأشغال الفردية تكون أكثر دقة من دراسة التأثير التي تخضع لها المخططات. تفاصيل حول هذا الموضوع أنظر:

- PRIEUR Michel, Évaluation des impacts sur l'environnement pour un développement rural durable : étude juridique, *op. cit.*, p. 09. Voir aussi: HUGLO Christian, « L'étude d'impact écologique en droit Français », Actes du colloque organisé le 17 mai 1991 par le centre d'étude du

ج- الإعتدال على كفاءات الإطارات المتخصّصة في إنجاز الوثائق التقنيّة

من المؤكّد أنّ إعداد الملف البياني والتقني الخاص بمشاريع البناء والتجزئة لا بدّ من أن يُسند إلى أهل الإختصاص وذوي الكفاءة، ومن هذا الباب حرص المشرّع الجزائري على إشراك التقنيين في مجال التعمير، والهندسة المعمارية، والهندسة المدنية، ومسح الأراضي في الإشراف على إنجاز التصاميم والمخططات التقنيّة المتّصلة بهذه المشاريع، وقد أكّد المُنظّم على وجوب إعداد الملف البياني والتقني للمشاريع الخاضعة لرخصة التجزئة من طرف مكتب دراسات في الهندسة المعمارية أو التعمير، ويؤشّر على الوثائق التي يتكوّن منها الملف مهندس معماري ومهندس مسح الأراضي اللذان يُمارسان نشاطاتهما حسب الأحكام القانونيّة المعمول بها.⁽¹⁾

من جانبها يجب أن تُعدّ الوثائق المتعلّقة بالتصميم المعماري ودراسات الهندسة المدنية المُرفقة بطلب رخصة البناء بالاشتراك بين مهندس معماري ومهندس في الهندسة المدنية اللذين يُمارسان مهنتيهما حسب الاجراءات القانونيّة السارية المفعول وتؤشّر من طرفهما،⁽²⁾ وتجدر الإشارة في هذا المقام أنّ المشرّع الجزائري أصبح أكثر صرامة في هذا المجال بعد زلزال بومرداس سنة 2003، وهو ما يتجلّى من خلال المظاهر التّالية:

-إرفاق طلب رخصة البناء بدراسة الهندسة المدنية: التي تتضمّن تقريراً يُعدّه ويوقعه مهندس مُعتمد في الهندسة المدنية، ويشمل هذا التقرير وصف وتحديد الهيكل الحامل للبنائية، وتوضيح أبعاد المنشآت والعناصر التي تُكوّن الهيكل، إضافة إلى تصاميم الهيكل، ويتمثّل الهدف من وراء تدعيم الملف التقني لمشاريع البناء بدراسة الهندسة المدنية؛ في دعم الوقاية من الأخطار المُحتملة لا سيما أخطار الزلازل.⁽³⁾

droit de l'environnement (CEDRE), sur l'évaluation des incidences sur l'environnement : un progrès juridique ?, Bruxelles, 1991, p.p. 93-94.

⁽¹⁾ - أغفل المرسوم التنفيذي رقم 91-176، مرجع سابق، الإشارة إلى ضرورة إعداد الوثائق التقنيّة لمشاريع التجزئة من طرف مهندس معماري مُعتمد، وهو الأمر الذي استدرسته المادة 09 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

⁽²⁾ - أنظر المادة 44 و 45، مرجع نفسه.

⁽³⁾ - يجب أن يتمّ إنجاز التصميمات الهندسية وما يرتبط بها من دراسات، وفقاً لقواعد الفن وأصول الهندسة وأعرافها، وكذا المواصفات الجزائرية في مجال التصميم وكلّ ما يتعلّق بجودة التصميم. تفاصيل أكثر راجع: لعريص لمين، الآليات القانونيّة لحماية البنايات من خطر الإنهيار في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم، كُلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2018، ص. ص. 137-139.

- **تعميم تأشيرة المهندس المعماري على جميع المشاريع الخاضعة لرخصة البناء:** لم تكن عمليات البناء خاضعة كلّها لتأشيرة المهندس المعماري؛ إذ أعفت المادة 2/55 من قانون التعمير المشاريع القليلة الأهميّة من إلزامية اللّجوء إلى مهندس معماري عندما لا تتواجد في الأقاليم ذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة،⁽¹⁾ إضافة إلى إعفاء مشاريع تشييد أو تحويل مبنى لغرض الاستعمال الزراعي مساحة أرضيته 500 م² خارج المبنى أو لاستعمال آخر غير زراعي مساحة أرضيته 160 م² خارج المبنى.⁽²⁾

عمّم المشرّع تأشيرة المهندس المعماري على جميع مشاريع البناء الخاضعة لنظام الترخيص بموجب القانون رقم 04-05 المعدّل والمتمّم لقانون رقم 90-29 المتعلّق بالتهيئة والتعمير؛ إذ عدّل المادة 55 لتصبح صياغتها على النحو التالي: « **يجب أن يتمّ إعداد مشاريع البناء الخاضعة لرخصة البناء من طرف مهندس معماري ومهندس معتمدين، في إطار عقد تسيير المشروع**»، وقد جاء هذا التعميم في إطار الاصلاحات المُعزّزة للإطار القانوني الخاص بالقواعد التقنية التي تحكم مشاريع البناء والتي يأمّل من خلالها المشرّع تأمين الإطار المبنى من الأخطار المحتملة.

علاوة على ذلك، يُعتبر اللّجوء إلى المهندس المعماري لإعداد الملف التقني لمشروع البناء في غاية الأهمية،⁽³⁾ حيث يُكلّف هذا المهندس بوصف ورسم أعمال البناء وكيفية تنفيذها من أجل إنجاز المشروع بالاطّلاع على كلّ المعطيات التي تحيط به، كما يتعيّن عليه أن يتحقّق من أنّ إنجاز المشروع مطابق لقواعد وتنظيمات التهيئة والتعمير.⁽⁴⁾

(1) - تتمثّل هذه الأقاليم في أقاليم البلديات التي يقلّ سكانها عن 20.000 نسمة، باستثناء المناطق التي يتجاوز عدد سكان مركزها الرّئيسي 4.000 نسمة. أنظر: المادة 02 من قرار مؤرّخ في 05 مايو 1992، يحدّد كفاءات المدوّلة وتصنيف أقاليم إقامة مشاريع البناء المعفاة من إلزامية اللّجوء إلى المهندس المعماري، ج.ر عدد 59، صادر في 02 غشت 1992.

(2) - أنظر المادة 36 من مرسوم تنفيذي رقم 91-176، مرجع سابق.

(3) - تعتبر الشركات المدنية المهنية التي يكوّنها مهندسان معتمدان أو أكثر، ومكاتب الدّراسات العمومية التي لها صلاحيات في ميدان الهندسة المعمارية التي توظّف مهندسين معماريين؛ من الأشخاص المؤهلون لإعداد مشاريع البناء الخاضعة لرخصة البناء، كما تُؤهل مكاتب الدّراسات التقنية الخاصة المعتمدة من قبل الوزير التعمير شرط أن تُعدّ مشاريع البناء وتؤشّر من طرف مهندسين معماريين معتمدين وموظفين بصفة دائمة من قبل مكاتب الدّراسات المعنية. أنظر: المادة 01 و02 من قرار مؤرّخ في 05 مايو 1992، يتعلّق بالأشخاص المؤهلين لإعداد مشاريع البناء الخاضعة لرخصة البناء، ج.ر عدد 59، صادر في 02 غشت 1992.

(4) - **بن ملحّة الغوثي، "المهندس المعماري، مستشار ومسؤول"**، المجلّة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، عدد 02، 2000، ص. ص. 109-110.

تجدر الإشارة، أن مهمّة المهندس المعماري لها طابع المنفعة العامة، لكونها تنصب على العمل من أجل إدماج البنايات في المحيط واحترام المناظر الطبيعية والحضرية وحماية التراث والمحيط المبنى،⁽¹⁾ من خلال العمل على إنجاز مشروع معماري يضمّ تصاميم ووثائق تبيّن موقع المشروع وتنظيمه وحجمه ونوع الواجهات وكذا مواد البناء والألوان المختارة التي تُبرز الخصوصيات المحليّة والحضرية للمجتمع الجزائري.⁽²⁾

2- المظاهر البيئية المتعلّقة بدراسة ملف رخصة البناء أو التجزئة

بعد إيداع طلب رخصة البناء أو التجزئة والملفات المرفقة بها لدى رئيس المجلس الشعبي البلدي المُختص إقليمياً،⁽³⁾ تشرع الجهات المختصة في دراسة الطلب والتحقيق فيه وفقاً للإجراءات والكيفيات المُحدّدة قانوناً، وتظهر أهميّة هذه المرحلة من الجانب البيئي في إلزامية استشارة بعض المصالح المتّصلة بصفة مباشرة أو غير مباشرة بقضايا البيئة بشقيها الطبيعي والحضري (أ)، مع إمكانية إخضاع بعض مشاريع التجزئة لتحقيق عمومي مُسبق (ب).

أ- إلزامية اللّجوء إلى استشارة المصالح المتّصلة بقضايا البيئة

يتمّ دراسة طلب رخصة البناء أو التجزئة على مستوى الشبّاك الوحيد للبلدية عندما يُكون إصدار الرّخصة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي،⁽⁴⁾ وعلى مستوى الشبّاك الوحيد للولاية في الحالات الأخرى،⁽⁵⁾ وقد استحدث المنظمّ هذه الشبّابيك بموجب المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المتعلّق بتحضير عقود التعمير بهدف خلق مركزية في مجال دراسة الملفات وتبسيط إجراءات معالجتها، إضافة إلى تقليص آجال تسليم الرّخص والإقتصاد في النّفقات.⁽⁶⁾

(1) - أنظر المادة 2/02 من قانون رقم 94-07، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 2/55 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق.

(3) - يتمّ إيداع طلب رخصة البناء في 03 نسخ بالنسبة لمشاريع البنايات الخاصة بالسكنات الفردية، و08 نسخ بالنسبة لباقية المشاريع التي تحتاج إلى رأي المصالح العمومية المختلفة، في حين يتمّ إيداع طلب رخصة التجزئة في 05 نسخ، أنظر المادة 10 و45 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

(4) - أنظر المادة 14 و48، مرجع نفسه.

(5) - أي عندما يكون تسليم رخصة التجزئة أو البناء من اختصاص الوالي أو وزير التعمير أو في حالة غياب مخطط شغل الأراضي مصادق عليه أو تجاوز مرحلة التحقيق العمومي بالنسبة لرخصة التجزئة. أنظر المادة 15 و49، مرجع نفسه.

(6) - تفاصيل أكثر حول مزايا هذه الشبّابيك أنظر: لعويجي عبد الله، "دور الشبّاك الوحيد في تحسين الوسط الحضري"،

على العموم، فإنّ دراسة طلب رخصة البناء أو التجزئة من طرف الجهات المختصة بإصدارها يتطلب التحقيق في مدى مطابقة مشروع البناء أو التجزئة لتوجيهات مخطط شغل الأراضي، أو لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و/أو القواعد العامة للتهيئة والتعمير في حالة غياب مخطط شغل الأراضي، علاوة على ذلك يجب أن يتناول تحضير الطلب بالنسبة لرخصة التجزئة الإنعكاسات التي يُمكن أن تنجرّ عن المشروع فيما يخص النّظافة والصحة وطابع الأماكن المجاورة، وكذا حماية المواقع أو المناظر الطبيعية أو الحضرية.⁽¹⁾

في المقابل، يجب أن يُراعي تحضير طلب رخصة البناء موقع البناية أو البنايات المُبرمجة ونوعها ومحلّ انشائها وخدماتها وحجمها ومظهرها العام وتناسقها مع المكان، مع ضرورة احترام الأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في ميدان الأمن والنّظافة والبناء والفن الجمالي، وحماية البيئة والمحافظة على الاقتصاد الفلاحي،⁽²⁾ كلّ هذه القواعد ما هي إلاّ ضمانة قانونية لتكريس الأبعاد الفنيّة، الجمالية والبيئية في مشاريع البناء.

أقرّ المنظم وجوب استشارة بعض الأشخاص العموميين والمصالح المختصة في مجالات معيّنة وحتى الجمعيات المعنية بالمشروع إذا اقتضى الأمر ذلك، وفي هذا السياق يجب على رئيس المجلس الشعبي البلدي إرسال نسخة من ملف طلب رخصة البناء إلى المصالح المُستشارة من خلال ممثليها في الشباك الوحيد في أجل 08 أيام التي تلي تاريخ إيداع الطلب.⁽³⁾

حدّدت المادة 47 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19 السالف الذكر المصالح العمومية الواجب استشارتها، والتي تتمثّل أساساً في مصالح الدّولة المكلفة بالعمران على مستوى الولاية، مصالح الحماية المدنية عندما يتعلّق الأمر بتشديد بنايات ذات استعمال صناعي أو تجاري وكلّ بناية موجّهة لاستقبال الجمهور، وكذا تشديد بنايات سكنية هامة التي يمكن أن تكون موضوع تبعات خاصة لا سيما فيما يتعلّق بمحاربة الحرائق.

= مجلّة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبّاس لغزور، خنشلة، عدد 10، 2018، ص. ص. 251-252.

(1) - أنظر المادة 1/11، 2، والمادة 1/46 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 3/46، مرجع نفسه.

(3) - عندما يكون تسليم رخصة البناء من اختصاص الوالي أو وزير التعمير، فإنّ رئيس المجلس الشعبي البلدي يُرسل أولاً ملف طلب الرخصة مُرفقاً برأي مصالح التعمير التابعة للبلدية في 07 نسخ إلى مصلحة الدولة المكلفة بالعمران قصد ابداء رأي مطابق في أجل 08 أيام الموالية لإيداع الطلب. أنظر: المادة 48 و49، مرجع نفسه.

كما يتمّ استشارة المصالح المختصة بالأماكن والآثار التاريخية والسياحة، عندما تكون مشاريع البناءات موجودة في مناطق أو مواقع مصنّفة في إطار التشريع المعمول به، وفي هذا الإطار أكّدت المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 04-421 يُحدّد كميّات الاستشارة المسبقة للإدارات المكلفة بالسياحة والثقافة في مجال منح رخصة البناء داخل مناطق التوسع والمواقع السياحية؛ على إلزامية تحصيل الرأي المُسبق للإدارة المكلفة بالسياحة عند الترخيص ببناء المشاريع الواقعة في مناطق التوسع السياحي والمواقع السياحية، ورأي المصالح المكلفة بالثقافة عندما تضمّ المنطقة مواقع ثقافية مصنّفة، وذلك بهدف الحفاظ على الطابع السياحي لهذه الفضاءات.⁽¹⁾

أقرّ كذلك المنظمّ إلزامية استشارة مصالح الدّولة المكلفة بالبيئة على مستوى الولاية، وهو الأمر الذي لم يكن موجوداً في السابق، ويندرج هذا الالتزام ضمن التصوّر البيئي الذي أراد المشرّع ومن ورائه المنظمّ إضفاؤه على التشريع العمراني، كذلك يتمّ استشارة مصالح الفلاحة في حالة غياب مخطط شغل الأراضي مُصادق عليه،⁽²⁾ قبل الترخيص للبناءات والمنشآت اللّازمة للزّي والاستغلال الفلاحي، والمنشآت ذات المصلحة الوطنية أو اللّازمة للتجهيزات الجماعية وأشغال التعديلات في البناءات الموجودة، علاوة على ذلك يمكن استشارة اللّجنة الولائية للهندسة المعمارية والتعمير.⁽³⁾

أمّا بالنسبة للمصالح التي يتمّ استشارتها عند دراسة طلب رخصة التجزئة فلم يُحددها المنظمّ كما فعل في طلبات رخصة البناء، واكتفى بالإشارة في نص المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 السالف الذّكر؛ إلى ضرورة جمع آراء ومُوافقات الأشخاص العموميين والمصالح المختلفة، على أن تُبدي هذه المصالح رأيها في غضون 15 يوماً ابتداءً من يوم استلام طلب إبداء الرأي، ويُعتبر سكوتها رأياً بالموافقة.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ - المادة 03 من مرسوم تنفيذي رقم 04-421 مؤرّخ في 20 ديسمبر 2004، يحدّد كميّات الإستشارة المسبقة للإدارات المكلفة بالسياحة والثقافة في مجال منح رخصة البناء داخل مناطق التوسّع والمواقع السياحية، ج.ر عدد 83، صادر في 26 ديسمبر 2004.

⁽²⁾ - أنظر المادة 47 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

⁽³⁾ - أنظر المادة 49 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق، والمادة 39 من المرسوم التشريعي رقم 94-07، مرجع سابق.

⁽⁴⁾ - منح المنظمّ مهلة 08 أيام للأشخاص العموميين والمصالح والجمعيات التي يتمّ استشارتها عند دراسة طلب رخصة البناء، احتساباً من تاريخ استلام طلب إبداء الرأي، ويُعدّ سكوتهم موافقة، بعد تنكير مدّته 48 ساعة بالنسبة للمشاريع التي تراعي فيها ضوابط الأمن في الدّرجة الأولى، أنظر المادة 47/2 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مرجع سبق.

ب- إمكانية إجراء تحقيق عمومي بالنسبة لبعض مشاريع التجزئة

قد يخضع مشروع تجزأة الأراضي إلى تحقيق عمومي مسبق، إذ يمكن للمصلحة المكلفة بتحضير الملف أن تقترح على السلطة المختصة بتسليم رخصة التجزئة إجراء تحقيق عمومي يخضع لنفس الإجراءات القانونية المعمول بها في مجال التحقيق في المنفعة العامة،⁽¹⁾ ويلاحظ هنا أنّ المنظم لم يحدّد طبيعة المشاريع التي تتطلّب إجراء تحقيق عمومي ولو على سبيل المثال، كما أضفى الطابع الجوازي على هذا الإجراء، بحيث ترك مجال الإقتراح للمصلحة المكلفة بتحضير الملف، ومنح حرّية التقدير في قبول الإقتراح للجهة المختصة بتسليم الرّخصة.⁽²⁾

الفرع الثاني:

البت في طلب الرّخصة على ضوء الإعتبارات البيئية لوثائق التعمير المحليّة

بعد فحص ودراسة ملف طلب رخصة البناء أو التجزئة، يقوم الشبّاك الوحيد للبلدية أو الولاية حسب نوع المشروع المراد إنجازه، بالفصل في الطلب في أجل 15 يوم من تاريخ إيداع الطلب،⁽³⁾ وعلى ضوء ذلك تقوم الجهات المختصة بمنح الرّخص بإصدار قرارها النهائي، على أن يتمّ النقيّد بأحكام ووثائق التعمير المحليّة بما فيها المقتضيات البيئية؛ إذ يُعتبر ذلك مؤشّر لمدى إلتزام الإدارة بمضمون هذه الوثائق (ثانياً)، ولضمان ذلك فقد وضع القانون قواعد صارمة في مجال سلطة الإدارة في إصدار القرارات المتعلقة برخصة البناء والتجزئة، من أجل التصديّ للأسباب التي يُمكن أن تكون وراء انتشار فوضى العمران والمساس بالبيئة (أولاً).

أولاً: صرامة القانون في مجال سلطة الإدارة في إصدار القرار المتعلّق بطلب رخصة البناء أو التجزئة

أحاط القانون عملية اتّخاذ قرارات الترخيص بمشاريع البناء أو التجزئة بمجموعة من القواعد والتي يكتسي بعضها طابع الصّرامة، وهو ما يتجلّى في استبعاد نظام الترخيص الضمني (1)، والزامية تعليل قرارات الإدارة (2)، مع اشتراط الحصول على المُوافقات المُسبقة من بعض المصالح الإدارية التي ترتبط بالبيئة عند الترخيص بمشاريع البناء أو التجزئة التي تهّمهم (3).

(1) - حُدّدت هذه الإجراءات بموجب المادة 05 إلى 10 من قانون رقم 91-11، مرجع سابق.

(2) - أنظر المادة 4/12 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

(3) - أنظر المادة 3/48 و 4/49، مرجع نفسه.

1- إستبعاد الترخيص الضمني: مظهر لإقصاء الأنظمة التسامحية

يُعتبر الترخيص الضمني قراراً إدارياً إيجابياً يُعبّر عن الموافقة الضمنية للإدارة في السماح لطالب الرّخصة بمزاولة النّشاط محل طلب الترخيص،⁽¹⁾ حيث يُكيّف القانون سكوت الإدارة عن الرّد في الآجال المحدّدة، قبولاً من طرفها، وقد كرسّ المشرّع الجزائري نظام الرّخصة الضمنية في مجال الترخيص بعمليات البناء والتجزئة في ظلّ قانون رقم 02-82 المتعلّق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء، حيث أقرّت المادة 14 صراحة أنّ رخصة البناء تُعتبر مكتسبة لمن طلبها شريطة أن يُراعي التنظيم المعمول به في مجال التعمير والبناء إذا لم يصدر القرار في الآجال المحدّدة قانوناً، والشيء ذاته بالنسبة لرخصة التجزئة.⁽²⁾

الواقع، أنّ العمل بتقنية الترخيص الضمني له مبرراته، فالأصل في ممارسة النّشاط الفردي هو الحرّية لا الحظر، بالتّالي لا يجوز اعتبار عدم الرّد على طلب الترخيص في المدّة المحدّدة قانونياً بأنّه رفض؛ إنّما عدم مُمانعة في ممارسة النّشاط المطلوب،⁽³⁾ ويُعتبر الترخيص الضمني من مظاهر التفتح الليبرالي الذي يعكس انشغال الإدارة بحماية أكبر للمتعاملين معها،⁽⁴⁾ لكن بالرغم من إيجابياته لأنّه يصبّ في مصلحة المتعاملين مع الإدارة بسبب السّعة والتبسيط اللذين يتميّر بهما، إلا أنّ العمل به دون ضوابط في المجال البيئي يُشكّل خطراً على المصلحة البيئية.

يصفّ العديد من الفقهاء الترخيص الضمني في خانة الأنظمة التسامحية التي تساعد على الإضرار بالبيئة؛ إذ يُؤدّي العمل به إلى إخراج بعض الأنشطة الخطيرة على البيئة من دائرة الرّقابة، حيث يرى الأستاذ "VALLINE Marcel" أنّ الترخيص الضمني يُرتّب خطرين؛ يكمن الأوّل في أنّ تسامح الإدارة وعدم اتّخاذها التدابير اللّازمة يُعتبر تصرفاً من شأنه الإضرار بالبيئة، ويكمن الثاني في أنّ صمت الإدارة يعني في نفس الوقت قراراً بالمخالفة.⁽⁵⁾

(1) - السملالي عبد المجيد، الوجيز في قانون البيئة، دار القلم للطباعة والنّشر والتوزيع، الرباط، 2005، ص. 64.

(2) - أنظر المادة 3/38 من قانون رقم 02-82، مرجع سابق.

(3) - مرجع نفسه، ص. 64.

(4) - BAILLEUL David, L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public Français, Publication des Universités de Rouen du Havre, Paris, 2002, p. 121.

(5) - السملالي عبد المجيد، الوجيز في قانون البيئة، مرجع سابق، ص. 65.

من جهته، عارض الأستاذ "BOUFFARD" العمل بهذه التقنية مطالباً استبدالها بالترخيص الصريح إذا كان النشاط يُشكّل خطراً على المجتمع أو على الغير، أو بنظام التصريح عندما يتعلّق الأمر بنشاط يرتبط بحق فردٍ أو مجموعة من الأفراد،⁽¹⁾ فالترخيص الضمني في مجال التعمير قد يُؤدّي إلى المساس بالإطار المبنى للنسيج الحضري لما فيه من تغليب للمصلحة الخاصة على حساب المصلحة العامة سواءً كانت عمرانية أو بيئية؛⁽²⁾ إذ لا يُمكن للإدارة التحقّق من مدى احترام المستفيد من الرّخصة لضوابط البناء وقواعد التعمير، خاصة إن لم يشترط القانون من المعني بالأمر التصريح ببداية أشغال البناء أو التجزئة، ما يخلّق واقعاً قد يكون من الصّعب مواجهته.⁽³⁾

بذلك، تراجع المشرّع الجزائري عن اعتبار سكوت الإدارة بمثابة قبول ضمني في مجال البناء والتعمير، حيث نصت المادة 5/06 من الأمر رقم 01-85 الذي يُحدّد انتقالياً قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها على امكانية اثبات سكوت الإدارة بالطرق القضائية بناءً على عريضة يقدّمها صاحب الطلب، ويُمكن للجهة القضائية المختصة حينها الأمر بتسليم الرّخصة، لكن لم يعد موقف المشرّع واضحاً بعد صدور قانون التعمير لسنة 1990 ومراسيمه التطبيقية؛ التي لم تتناول حالة سكوت الإدارة في الآجال الممنوحة لها للردّ على طلب رخصة البناء أو التجزئة.

أمام هذا القصور، اختلفت الآراء بين من يرى أنّ سكوت الإدارة يجب أن يُعتبر قبولاً ضمناً، لما فيه من إرغام للإدارة على البت في طلبات الرّخص في الآجال القانونية، وبين من يرى ضرورة اعتبار سكوت الإدارة رفضاً ضمناً لوضع الحدّ للفوضى العمرانية التي أفرزها التشريع السابق الذي أخذ بنظام الترخيص الضمني،⁽⁴⁾ ولحسم الجدل صدرت تعليمة من وزير السكن والعمران سنة 2013، التي خوّلت لمن لم يتلقّى الردّ على طلبه تقديم طعن سُلّمي أمام الجهات المعنية، وهذا ما يُفسّر سكوت الإدارة بالرفض الضمني.⁽⁵⁾

(1) - السملالي عبد المجيد، الوجيز في قانون البيئة، مرجع سابق، ص. 65.

(2) - تكواشت كمال، مرجع سابق، ص. 132.

(3) - وهو الأمر الذي ينطبق على قانون 02-82، مرجع سابق، الذي لم يلزم المستفيد من الرّخصة الضمنية بالتصريح ببداية الأشغال. أنظر أيضاً: السملالي عبد المجيد، "دور التعمير في المحافظة على النّظام العام"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد 06، 2005، ص. 119.

(4) - عباس راضية، النّظام القانوني للتهيئة والتعمير بالجزائر، مرجع سابق، ص. ص. 247-248.

(5) - تفاصيل أكثر أنظر: مرجع نفسه، ص. 248.

أصبحت الأمور أكثر وضوحاً بصدر المرسوم التنفيذي رقم 15-19 السالف الذكر، الذي استبعد صراحة العمل بالترخيص الضمني، حيث نصت المادة 31 منه على ما يلي: « يمكن صاحب طلب رخصة التجزئة أو شهادة قابلية الاستغلال الذي لم يُرضه الردّ الذي تمّ تبليغه به، أو في حالة سكوت السلطة المختصة في الآجال المطلوبة، أن يُودع طعناً مقابل وصل إيداع لدى الولاية»، كما أقرت المادة 62 حق طالب رخصة البناء في إيداع طعن مقابل وصل لدى الولاية في حالة عدم الردّ على طلبه من طرف السلطة المختصة ضمن الآجال القانونية، ما يعني أنّ سكوت الإدارة يُعتبر رفضاً ضمناً وهو ما يُصَبّ في صالح وخدمة المصلحة العامة العمرانية والبيئية.

2- إلزامية تسبب قرارات الرّفص بمنح الرّخصة

يقصد بالتسبب أو التعليل في مجال القرارات الإدارية إفصاح الإدارة عن العناصر القانونية والواقعية التي استند إليها القرار الإداري، سواءً كان الإفصاح مبنياً على إلزام قانوني أو قضائي أو جاء تلقائياً من الإدارة، ويُراد به إحاطة المُخاطب به علماً بالدوافع التي بُني عليها القرار،⁽¹⁾ ويُعتبر التسبب شرطاً لصحة القرار الإداري متى إشتراط القانون على الإدارة تسبب قراراتها، وبذلك يتحوّل التسبب إلى شرط شكلي جوهري يُؤدّي تخلفه إلى عدم مشروعية القرار لوجود عيب في ركن الشكل والإجراءات، ما يسمح للمخاطب به الطعن فيه.⁽²⁾

كرّس المشرّع الجزائري مبدأ التسبب في قرارات التعمير الفردية، حيث تنص المادة 62 من قانون التعمير؛ أنه لا يمكن رفض طلب رخصة البناء أو التجزئة أو الهدم إلاّ لأسباب مستخلصة من أحكام قانون التعمير، ويجب في حالة الرّفص أو التحفظ تبليغ المعني بالأمر بالقرار الذي إتخذته السلطة المختصة على أن يكون معللاً، وتأكيداً على هذا المبدأ نصت المادة 4/52 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على أنّ القرار الذي تتّخذه السلطة المختصة يجب أن يكون مُبرراً، عندما تُمنع رخصة البناء أو تشتمل على تحفظات.⁽³⁾

(1) - أشرف عبد الفتاح أبو مجد محمد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية: دراسة مقارنة، رسالة مقدّمة للحصول على درجة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة، 2005، ص. 91.

(2) - مرجع نفسه، ص. 92.

(3) - الشيء ذاته ينطبق على طلب رخصة التجزئة، أنظر المادة 31 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

يُشكّل تسبب قرارات الإدارة في مجال تسليم رخص التعمير ضمانة مهمّة للأفراد لا يمكن التنازل عنها، فهو يُقدّم لذوي الشأن توضيحاً كافياً لظروف وملابسات إتّخاذ قرار رفض منح رخصة البناء أو التجزئة، ويحيطه علماً بالعناصر القانونية والواقعية التي دفعت الإدارة لاتّخاذها، وهو بذلك يُتيح لهم الفرصة باتّخاذ موقف من القرار، فإمّا الإقتناع به أو الطعن فيه وفق الإجراءات التي يُحدّدها القانون الساري المفعول.⁽¹⁾

ليس هذا فحسب، بل إنّ عدم تسبب قرارات الإدارة التي تتضمّن رفضاً بمنح رخصة البناء أو التجزئة قد يُؤدّي إلى تشجيع فوضى العمران، فالرفض غير المبرّر يُؤلّد لدى صاحب طلب الرّخصة شعوراً بكونه ضحيّة تعسف الإدارة، الأمر الذي قد يدفع به إلى مباشرة عملية البناء أو التجزئة ولو بدون رخصة، بالتّالي المساس بعناصر النّظام العام العمراني⁽²⁾ وما ينتج عنه من تبعات على البيئة الطبيعية والإطار المعيشي للسّكان.

3- تقييد الرخصة بشرط الحصول على موافقة بعض المصالح المتّصلة بالبيئة

اشتراط المشرّع في بعض المشاريع الخاضعة لرخصة البناء أو التجزئة ضرورة الحصول على الموافقة المسبقة لجهات معيّنة قبل منح الرّخصة،⁽³⁾ وفي هذا الإطار نصّت المادة 23 من قانون رقم 98-04 المتعلّق بحماية التراث الثقافي على ما يلي: « **إذا تطلّبت طبيعة الأشغال المراد القيام بها على معلم تاريخي مصنّف أو مقترح للتصنيف، أو على عقار يستند إلى معلم تاريخي مصنّف أو واقع في منطقته المحمية، الحصول على رخصة بناء أو تجزئة للأرض من أجل البناء، فإنّ هذه الرّخصة لا تسلّم إلّا بموافقة مسبقة من مصالح الوزارة المكلفة بالثقافة**»، وتعدّ هذه الموافقة حسب الفقرة الثانية لنفس المادة؛ ممنوحة في حالة عدم الرّد خلال أجل أقصاه شهران، ابتداءً من تاريخ إرسال طلب الرخصة من طرف السلطة المكلفة بدراسته.

⁽¹⁾ - يتمّ الطعن في قرارات رفض منح رخصة البناء أو التجزئة وفق الإجراءات المحدّدة في المادة 31 و62 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

⁽²⁾ - ناتوري سمير، "الطّعن في قرارات رخصة البناء آلية لحماية النّظام العام العمراني"، المجلّة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرّحمان ميرة، بجاية، مجلد 12، عدد 02، 2015، ص. 45.

⁽³⁾ - تنص المادة 69 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق، على ما يلي: « **لا يُرخص بأيّ بناء أو هدم من شأنه أن يمس بالتراث الطبيعي والتاريخي والثقافي أو يُشكّل خطراً إلّا بعد استشارة وموافقة المصالح المختصة في هذا المجال...»**.

تشتترط كذلك المادة 2/34 الحصول على الموافقة المسبقة من الوزير المكلف بالثقافة قبل البدء في انجاز أي مشروع بناء أو تجزئة من أجل البناء على المحمية الأثرية المقترح تصنيفها أو التي جرى تصنيفها؛ أكثر من ذلك فقد إستوجب المشرّع الجزائري الحصول على ترخيص مُسبق من مصالح وزارة الثقافة بالنسبة للأشغال الخاضعة لرخصة البناء أو التجزئة المُزمع إنجازها ضمن حدود الموقع الأثري أو منطقته المحمية، ويجب تسليم الترخيص في غضون شهرين كحدّ أقصى، ابتداءً من تاريخ تسلّمها الملف الذي ترسله السلطات المكلفة بمنح رخصة البناء أو التجزئة، فيما يُعتبر سكوتها موافقة ضمنية.⁽¹⁾

إنّ تقييد الإدارة المكلفة بتسليم رخصة البناء أو التجزئة بإجراء الحصول مسبقاً على موافقة الوزير أو المصالح الإدارية المكلفة بالثقافة إذا كانت البنايات أو التجزئات من طبيعتها أو من جزاء موقعها تخلّ بالمحافظة على المعالم التاريخية أو التراث الثقافي؛ من شأنه تعزيز الرّقابة على عمليات التعمير عندما تقع في مناطق خاصة ومحمية قانوناً، بالتّالي الحفاظ على الجانب الجمالي والمظاهر الحضريّة التي تنطوي عليها البيئة العمرانية.

ثانياً: مضمون القرار المتعلّق بطلب الرّخصة: مؤشّر لمدى إلتزام الإدارة بأحكام وثائق التعمير المحليّة

تُصدر الجهة المختصة بمنح وتسليم رخصة التجزئة أو البناء قراراً إدارياً لا يُخرج عن أربع حالات، وهي إمّا الموافقة وقبول منح الرّخصة (1)، أو منحها بتحفظ أو بشروط معيّنة (2)، أو رفض منح الرّخصة في حالة عدم استيفاء الطلب للشروط القانونية (3)، أو تأجيل البت فيه إذا كانت وثائق التعمير في طور الإعداد (4).

عموماً، وكقاعدة عامة فإنّه لا يُمكن منح الرّخصة إلّا إذا توافرت في المشروع المراد إنجازها الشروط المقرّرة في النصوص التشريعية والتنظيمية السارية المفعول، كما يجب أن يكون المشروع مطابقاً للأحكام المقرّرة في وثائق التعمير المحليّة في حالة وجودها،⁽²⁾ وعليه فإنّ مضمون القرار المتعلّق بطلب الرّخصة يُعبّر عن مدى إلتزام الإدارة بواجب إحترام محتوى هذه الوثائق بما فيها الجوانب البيئية التي تنطوي عليها.

(1) - أنظر المادة 32 من قانون رقم 04-98، مرجع سابق.

(2) - يُلاحظ هنا أنّ العلاقة بين قرار منح الرّخصة ووثائق التعمير المحليّة هي علاقة تطابق وليست توافق أو مجرد انسجام، لذا فإنّ قرار منح الرّخصة يجب أن لا يخالف أحكام هذه الوثائق وهذا ما يضمن لها الحماية.

1- صدور قرار الموافقة على منح الرّخصة

تُصدر الجهات الإدارية المختصة بتسليم رخصة البناء أو التجزئة قراراً بالموافقة على منح الرّخصة إذا استوفى الطّلب لكافة المستندات والبيانات اللاّزمة،⁽¹⁾ وكان المشروع المُزمع إنجازهُ مطابقاً للقواعد العمران المعمول بها وكذا وثائق التعمير المحليّة؛ إذ لا تُسَلَّم رخصة التجزئة أو البناء إلاّ إذا كانت الأرض المجزّأة أو مشروع البناء موافقاً لمخطط شغل الأراضي المُصادق عليه أو الذي تجاوز مرحلة التحقيق العمومي أو مطابقاً لوثيقة التعمير التي تحلّ محلّ ذلك.⁽²⁾

يتّضح من هنا، أنّ اختصاص الإدارة في منح الرّخصة يُعدّ اختصاصاً مقيداً، فلا يمكن لها رفض منح الترخيص إلاّ لأسباب المستخلصة من القانون، من بينها عدم مطابقة المشروع لتوجيهات مخطط شغل الأراضي، وهذا ما يُشكّل ضمانة أساسية لالتزام الإدارة بمراعاة الاعتبارات البيئية الواردة في هذا المخطط، بالتّالي يُعتبر قرار منح الرّخصة غير مشروع في حالة عدم أخذ هذه المقننات في الحسبان.

يترتّب عن تسليم الرّخصة مجموعة من الإلتزامات تجاه المستفيد، حيث يُحدّد قرار رخصة التجزئة التوجيهات التي يتكفّل بها صاحب الطلب، منها وجوب إنجاز الأشغال المتعلّقة بجعل الأراضي المجزّأة قابلة للاستغلال، بإحداث شبكات الخدمة المتعلّقة بالطّرق والماء والتطهير والإنارة العمومية والطاقة والهاتف؛ وإنجاز مساحات توقّف السيارات والمساحات الخضراء وميادين الترفيه، كما يضبط قرار الرّخصة ارتفاقات المصلحة العامة التي تُطبّق على الأراضي المجزّأة.⁽³⁾

⁽¹⁾ - يُسلّم الوالي رخصة التجزئة بالنسبة للمشاريع ذات الأهميّة المحليّة، والمشاريع الواقعة في المناطق غير المشمولة بمخطط شغل الأراضي، كما يُسلّم رخصة البناء إذا تعلق المشروع بالتجهيزات العمومية أو الخاصة ذات منفعة محليّة أو مشاريع السكنات الجماعية التي يفوق عدد سكاناتها 200 وحدة سكنية وبقل عن 600 وحدة، ويختص وزير التعمير بتسليم رخص التجزئة بالنسبة للمشاريع ذات الأهميّة الوطنيّة، ويتسليم رخصة البناء بالنسبة لمشاريع التجهيزات العمومية أو الخاصة ذات المنفعة الوطنيّة، ومشاريع السكنات الجماعية التي يساوي أو يفوق عدد سكاناتها 600 وحدة سكنية، وكذا الأشغال والبنائات والمنشآت المنجزة لحساب الدول الأجنبيّة أو المنظّمات الدوليّة ومؤسساتها العمومية وأصحاب الإمتياز، ومنشآت الطاقة، في حين يُعدّ تسليم الرخصة من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي لبقية مشاريع البناء أو التجزئة. أنظر المادة 15 و 49 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

⁽²⁾ - أنظر المادة 17 و 52، مرجع نفسه.

⁽³⁾ - أنظر المادة 19 و 22/2، مرجع نفسه.

كذلك، يجب أن تشتمل رخصة البناء على الإلتزامات والإرتفاقات التي ينبغي على الباني احترامها عندما تقتضي البنايات تهيئة وخدمات خاصة بالموقع العمومي أو ارتفاقات خاصة،⁽¹⁾ وينبغي الإشارة أنّ الحق في البناء لا يُرتّب أيّ التزم على الإدارة؛ بحيث لا يستطيع المستفيد من رخصة البناء مطالبة الإدارة بربط القطعة الأرضية محلّ الأشغال بشبكات الإنتفاع أو الطرق.⁽²⁾

يجب أيضاً على المستفيد من الرّخصة الإعلان عن فتح ورشة الأشغال عن طريق وضع لافتة مستطيلة الشكل ومرئية من الخارج تتجاوز أبعادها 80 سم طيلة مدّة عمل الورشة، ويجب أن تُبيّن اللافتة تاريخ إفتتاح الورشة وتاريخ إنهاء الأشغال، كما تُبيّن إن إقتضى الأمر إسم صاحب المشروع ومكتب الدّراسات، واسم المؤسسة المكفّفة بالأشغال...إلخ.⁽³⁾

الجدير بالملاحظة أنّ المنظمّ أغفل شرطاً هاماً في هذا المجال وهو التصريح ببدء الأشغال كما كان معمولاً به في ظلّ المرسوم التنفيذي رقم 91-176 الملغى، الذي يُلزم المُستفيد من رخصة البناء بإعلام رئيس المجلس الشعبي البلدي المختص إقليمياً بتاريخ فتح الورشة مقابل وصل استلام،⁽⁴⁾ ويُعتبر هذا الإلتزام شرط أساسي لإيصال فروع البنايات بشبكات مختلف الخدمات، ولا تُتجز هذه الشبكات إلّا للبنايات التي يُشرع في إنجازها فعلاً.⁽⁵⁾

2- صدور قرار موافقة منح الرّخصة بتحفظ أو بالزام

أقرّت نصوص قانون التعمير إمكانية إصدار الإدارة قراراً بمنح رخصة البناء أو التجزئة بتحفظ أو بالزام متى اتّضح لها ضرورة تقييد الرّخصة ببعض المقتضيات أو بأحكام خاصة، والتي يجب على المُستفيد من الرّخصة في المقابل الاستجابة لها.

(1) - أنظر المادة 54 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

(2) - سبتي محمد، رخصة البناء في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002، ص. 54.

(3) - أنظر المادة 29 و60 من مرسوم تنفيذي رقم 90-29، مرجع سابق.

(4) - أنظر المادة 50، مرجع نفسه.

(5) - نصت المادة 52 من مرسوم تنفيذي رقم 91-176، مرجع سابق على ما يلي: « لا توصل فروع البنايات من مختلف الخدمات إلّا باستظهار رخصة البناء ووصل افتتاح الورشة»، بينما استلزمت المادة 61 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق، استظهار رخصة البناء ومحضر إثبات مطابقة البناية الذي يعدّه أعوان مؤهلين تابعين لمصالح التعمير البلدية.

في هذا الإطار، يمكن للإدارة تسليم رخصة التجزئة مع اقترانها بتحفظات أو شروط، تتعلّق بضرورة تخصيص بعض المواقع المهيأة، لبناء تجهيزات عمومية، وللبناءات ذات الاستعمال التجاري أو الحرفي، وإقامة محلات مهنية، أو بالأحرى نشاطات داخل الأراضي لغرض الإقامة عندما لا ينزعج منها السكان، أو اشتراط مساهمة صاحب الرخصة في مصاريف تنفيذ بعض التجهيزات الجماعية التي تصبح ضرورية بفعل إنجاز مشروع التجزئة،⁽¹⁾ أو القيام بتعديل أو إلغاء أحكام دفتر الشروط عندما تكون مخالفة لطابع الأرض المجزأة.⁽²⁾

يُمكن كذلك للسلطة التي تُسلم رخصة البناء أن تشترط لبناء عمارة للاستعمال السكني أو عمارة لاستعمال غير سكني التي تتطلب إمّا تهيئات أو احتياطات في الموقع للتجهيزات الجماعية أو ارتفاعات عملية، إنجاز صاحب العمارة السكنية طرق وشبكة لتوزيع الماء والتطهير والإنارة العمومية ومساحات لإيقاف السيارات ومساحات شاغرة ومغارس ومساحات للألعاب، وكذا بناء محلات ذات استعمال تجاري أو حرفي تستجيب لإحتياجات ساكني العمارات المُزمع بناؤها، ومساهمة صاحب البناء في نفقات إنجاز التجهيزات العمومية التي أصبحت ضرورية بفعل المشروع.⁽³⁾

تجدر الإشارة، أنّه في حالة غياب مخطط شغل الأراضي أو وثيقة تعميم تحلّ محلّه، وعدم كفاية القواعد البيئية للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، يمكن الاستعانة بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير،⁽⁴⁾ التي تفرض مجموعة من القيود والضوابط البيئية على عاتق الباني أو صاحب طلب رخصة التجزئة؛ إذ يُشترط لمنح رخصة البناء أو التجزئة من أجل البناء عدم مساس المشروع بالسلامة والأمن العمومي، وعدم المساس بالبيئة والمعالم الأثرية والثقافية مع ضرورة احترام القواعد الدّنيا للتهيئة، وأن لا يكون موقع المشروع في أراضي معرضة للأخطار.⁽⁵⁾

(1) - أنظر المادة 20 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

(2) - يخضع تعديل دفتر الشروط إلى مجموعة من الشروط المحددة في المادة 21، مرجع نفسه، والتي تنصّ على ما يلي: « يمكن تعديل دفتر الشروط الخاص بأرض مجزأة حصل على ترخيص لها قبل المصادقة على مخطط شغل الأراضي، بقرار من الوالي بعد استشارة المجلس الشعبي البلدي وإجراء تحقيق عمومي وذلك قصد التمكن من إنجاز عمليات البناء طبقاً لأحكام المخطط المنكور ». أنظر أيضاً المادة 20، مرجع نفسه.

(3) - أنظر المادة 09 من مرسوم تنفيذي رقم 91-175، مرجع سابق.

(4) - وقد سبق تناول هذه النقطة في الصفحة 67 و 68 من هذه الأطروحة

(5) - أنظر المادة 02 إلى 08 من مرسوم تنفيذي رقم 91-175، مرجع سابق.

يُمكن في جميع الأحوال منح الرّخصة مُقيّدة بأحكام أو شروط خاصة،⁽¹⁾ كتقديم دراسة التأثير البيئي أو دراسة التهيئة العمرانية، أو تطبيق أحكام قانونية خاصة في مجال حماية الأمن العمومي والحماية من الأخطار الطبيعية أو التكنولوجية وحماية الآثار التاريخية.

3- صدور قرار برفض منح الرّخصة

قد تُصدر الإدارة قراراً برفض منح رخصة البناء أو التجزئة في بعض الحالات، أبرزها حالة عدم توافق مشروع التجزئة أو البناء مع مخطط شغل الأراضي المُصادق عليه أو المُتجاوز لمرحلة التحقيق العمومي، أو كان المشروع غير مطابق لوثيقة التعمير التي تحلّ محلّها، وتُعتبر سلطة الإدارة في هذه الحالة مقيّدة، فكلمًا اتّضح للإدارة مخالفة المشروع المُراد إنجازه لمضمون وأحكام مخطط شغل الأراضي وجب عليها إصدار قرار بالرفض.⁽²⁾

يُمكن كذلك للإدارة رفض منح رخصة البناء أو التجزئة في البلديات التي لا تملك مخطط شغل الأراضي أو وثيقة تحلّ محلّها؛ إذا كان مشروع التجزئة أو البناء غير مُوافق لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و/أو للقواعد العامة للتهيئة والتعمير،⁽³⁾ كأن يتمّ رفض منح رخصة بناء على قطعة أرضية مصنّفة ضمن القطاعات غير القابلة للتعمير كونها معرضة لخطر زلزالي شديد، أو رفض الترخيص لتشييد بنايات سكنية على الشريط الساحلي لـ 100 متر.

إلى جانب ذلك، يُمكن للإدارة وفقاً لسلطتها التقديرية رفض منح الرّخصة استناداً لأحكام القواعد العامة للتهيئة والتعمير عندما لا تكون قواعد المخطط التوجيهي كافية، إذ يُمكن لها رفض منح رخصة البناء أو التجزئة بقرار معلّل إذا كان المشروع من شأنه المساس بالبيئة أو الأمن العمومي أو المعالم التاريخية والأثرية، أو في حالة عدم مراعاة المشروع للقواعد الدّنيا للتهيئة أو وجوده في موقع معرض للأخطار.⁽⁴⁾

(1) تكمن أهميّة منح الإدارة حريّة الإختيار بين رفض منح رخصة البناء أو التجزئة أو منحها بشروط خاصة في الرّغبة من عدم حرمان الإقليم المعني من حقّه في التنمية، كذلك فإنّ البلديات تسعى إلى الإستفادة من كلّ شبر من إقليمها وتشجيع المستثمرين داخل حدودها. تفاصيل أكثر أنظر: بوصفصاف خالد، مرجع سابق، ص. ص. 144-145.

(2) أنظر المادة 1/17 و 1/52 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

(3) أنظر المادة 2/17 و 2/52، مرجع نفسه.

(4) أنظر المادة 4/52، مرجع نفسه، والمواد 02 إلى 07 من مرسوم تنفيذي رقم 91-175، مرجع سابق.

4- صدور قرار بتأجيل البت في طلب الرّخصة

قد تلجأ الإدارة إلى تأجيل البت في طلب الرخصة لا تتجاوز آثاره سنة واحدة، وذلك عندما تكون القطعة الأرضية المعنية بالبناء أو التجزئة واقعة ضمن مساحة خاضعة للدراسة في إطار إعداد وثائق التعمير المحليّة أو مراجعتها أو تعديلها.⁽¹⁾

تجدر الإشارة، أنّ قرار تأجيل البت في طلب الرخصة يتوقّف على السلطة التقديرية للإدارة؛⁽²⁾ إذ يُمكن لهذه الأخيرة منح رخصة التجزئة إذا كان المشروع المراد إنجازه يتلاءم مع مقتضيات وثائق التعمير محلّ الإعداد، وهذا يعني أنّ مشروع التجزئة يندرج ضمن التصرّوات والخيارات المعتمدة في هذه الوثائق، كما يمكن لها منح رخصة البناء إذا تبيّن أنّ المشروع لا يُشكّل عائقاً أمام المخطط العمراني الذي يُعدّ في طور الإنجاز.⁽³⁾

غير أنّه يمكن للإدارة وفقاً لسلطتها التقديرية تأجيل البت في الطلب في حالة عدم توافرها على أي تصوّر شامل للقطاع العمراني الذي سينفد فيه المشروع، تفادياً لإنجاز مشاريع قد تعرقل عملية التهيئة أو تزيد من تكاليف إنجازها أو تتنافى مع التخصيص الغالب لكلّ قطاع من قطاعات التعمير، كأن يتمّ إصدار قرار بمنح رخصة البناء دون معرفة مسبقة بطبيعة الأرض محلّ البناء، والتي تسمح بتصنيف هذه القطعة ضمن أحد قطاعات التعمير الأربعة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير،⁽⁴⁾ في جميع الأحوال يجب على الإدارة تسليم الرخصة خلال سنة واحدة من تاريخ إيداع الطلب، وذلك حتّى لا تتضرّر المصلحة الخاصة أكثر بحجّة حماية المصلحة العامة.⁽⁵⁾

(1) - أنظر المادة 64 من قانون رقم 90-29، مرجع سابق، والمادة 18 و53 من مرسوم تنفيذي رقم 15-19، مرجع سابق.

(2) - تعتبر مسألة تأجيل البت في طلب رخصة البناء أو التجزئة عملية جوازية، فليس كلّ مشروع بناء أو تجزئة يشكّل عائقاً أمام المخطط الذي يتواجد في طور الإعداد؛ لذا يمكن للإدارة الترخيص بالمشروع المراد إنجازه إذا لم يكن يتعارض مع المخطط الجديد أو تصوّرات الإدارة حول مآل المنطقة التي يوجد فيها ذلك المشروع، أو منح الترخيص استناداً لمخططات التعمير القديمة والتي تظلّ سارية المفعول إلى غاية المصادقة على المخطط الجديد أو تجاوزه لمرحلة التحقيق العمومي. أنظر: تكواشت كمال، مرجع سابق، ص. 177، والبكريوي عبد الرحمان، التعمير بين المركزية واللامركزية، مرجع سابق، ص. 79.

(3) - مرجع نفسه، ص. 136 و177.

(4) - مرجع نفسه، ص. 136.

(5) - مرجع نفسه، ص. 177.

المبحث الثاني

دور القضاء الإداري في ضمان مراعاة وثائق التعمير المحليّة للجانب البيئي

يلعب القضاء الإداري دوراً هاماً في مجال الرقابة على مدى التزام الإدارة بواجب إدماج الإعتبارات البيئية في عملية التخطيط العمراني المحلي، بالتالي فهو يُعتبر حامي مبدأ المشروعية الذي يقتضي احترام مقتضيات القواعد القانونية البيئية من جهة، وضامن أساسي لحماية البيئة من جهة ثانية، والحارس الأمين على حق المواطن في بيئة سليمة وما ينبثق عنه من حقوق بيئية ذات طابع إجرائي من جهة ثالثة.

تبرز رقابة القاضي الإداري المسلّطة على الجانب البيئي لوثائق التعمير المحليّة من خلال مختلف الدعاوي المرفوعة أمامه، والتي تتمثل في دعوى فحص المشروعية أين ينظر القاضي فيها لمدى مشروعية مخططات التعمير وعدم مخالفتها للقانون الساري المفعول، حيث يحكم بعدم مشروعيتها إذا إتضح له بأنها مشوبة بإحدى عيوب القرار الإداري دون أن يتعدّى حكمه إلى إلغائها،⁽¹⁾ وهذا ما يميّزها عن دعوى الإلغاء أو دعوى تجاوز السلطة التي يمتدّ فيها حكم القاضي إلى إلغاء القرار غير المشروع كلياً أو جزئياً،⁽²⁾ وإلى جانب هذه الدعاوي هناك دعوى التعويض التي تنصرف إلى إقرار مسؤولية الإدارة عندما تُلحق أعمالها وتصرفاتها القانونية ضرراً بالأشخاص.

تعتبر دعوى الإلغاء من أهمّ دعاوي القضاء الإداري لكونها الأداة التي يُمكن من خلالها التصدي للقرارات الإدارية غير المشروعة وإعدام آثارها القانونية بما فيها قرارات التعمير التنظيمية المتمثلة في المخططات العمرانية المحليّة؛ لذا سيتمّ تناول هذه الدّعى ودورها في ضمان مراعاة البعد البيئي في هذه المخططات، مع استبعاد دعوى التعويض لعدم ارتباطها بموضوع هذه الدّراسة، ودعوى فحص المشروعية التي تُعدّ أقلّ فعالية مقارنة بدعوى الإلغاء.

(1) - بزغيش بوبكر، منازعات العمران، مرجع سابق، ص. ص. 40-41.

(2) - تُعرف دعوى الإلغاء "بشكلٍ عام" بأنها دعوى قضائية تهدف إلى إلغاء قرار إداري غير مشروع عن طريق القاضي الإداري، وبالتالي يقتصر أثر الحكم على إبطال القرار المعيب ولا يملك القاضي تعديل القرار أو تصحيحه. أنظر: العشي رائد نعيم، إبطال القرارات الإدارية الصّارة بالأفراد، مركز الدّراسات العربية للنّشر والتوزيع، مصر، 2018، ص. ص. 59-60.

لكن، رغم أهميّة دعوى الإلغاء في ضمان إحترام الإعتبارات البيئية في عملية التخطيط العمراني المحلي، إلا أنّ الملاحظ هو انعدام الأحكام القضائية الصادرة في هذا المجال "خاصة"، وقلّتها في الشأن البيئي ككل "عامة"، ما يفتح مجال الشكّ في حقيقة وجود تشريع بيئي في الجزائر؛ إذ أنّ التطبيق هو ما يمنح النص القانوني الحياة.

إنّ خلو المحاكم من قضايا بيئية لا يعني غياب مشاكل البيئة في المجتمع بقدر ما يدلّ على إنحسار أنشطة الأشخاص وجمعيات الدفاع عن البيئة وكافة تنظيمات المجتمع المدني المهتمّة بهذا القطاع في الإطار الشعراتي والنظري، واقتصار دورها في أحسن الأحوال على إصدار بيانات وتقرير تفصح الخروقات البيئية، دون أن يمتدّ ذلك إلى المواجهة القضائية.

هذه الوضعية تجعل مسألة حماية البيئة وكذا المبادئ والحقوق البيئية المرتبطة بها ضعيفة وغير محصّنة، بل وخاضعة لأهواء الإدارة التي إن شاءت رعتها وإن شاءت ضيّعتها، مع أنّ تكريس هذه المبادئ والحقوق وتحسينها يُمرّ بالضرورة عبر الحماية القضائية،⁽¹⁾ لكن رغم أنّ الطعن بالإلغاء في مخططات التعمير أمام القضاء الإداري يُعتبر أمراً مُنعماً في الجزائر، إلا أنّ إقامة دعاوي الإلغاء في هذا المضمار يبقى قائماً، ويخضع لمجموعة من القواعد والإجراءات القانونية (المطلب الأوّل)، كما تتخذ الرقابة القضائية في هذا المجال مظاهر محدّدة، وتؤديّ إلى ترتيب مجموعة من الآثار القانونية (المطلب الثاني).

المطلب الأوّل

قواعد الطعن بإلغاء وثائق التعمير المحليّة أمام القضاء الإداري

كما هو الحال في أيّة دعوى قضائية، لا بدّ من توافر مجموعة شروط يُمكن معها قبول دعوى إلغاء القرارات الإدارية والفصل فيها دون ردّها أو عدم قبولها؛ لذا يتوجّب على صاحب دعوى إلغاء وثائق التعمير المحليّة إتباع جملة من الإجراءات، مع مراعاة مختلف الشروط التي تتوقّف عليها مسألة قبول الدّعى (الفرع الأوّل)، ناهيك عن ضرورة اللجوء إلى الجهة القضائية المختصّة للفصل والبتّ فيها (الفرع الثاني).

⁽¹⁾ - وهابي يوسف، "الدعاوي البيئية في التشريع المغربي والحاجة إلى تفعيل القضائي"، مجلة الملف، عدد 10، 2007، ص. 47.

الفرع الأوّل

عن شروط قبول دعوى إلغاء وثائق التعمير المحليّة

يُشترط لقبول دعوى إلغاء وثائق التعمير المحليّة أو قرارات التعمير "بوجه عام" توافر مجموعة من الشروط الشكلية، وفي الواقع رغم الخصوصيات التي تنطوي عليها طبيعة المنازعات الإدارية العمرانية وآثارها المتميّزة، إلا أنّ المشرّع الجزائري لم يُكلّف نفسه عناء وضع إطار إجرائي خاص لمعالجتها، ممّا يُحيلنا إلى تطبيق القواعد العامة الإجرائية المعمول بها قانوناً، بما فيها القواعد الخاصة بالشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء، والتي تتمثل أساساً في الشروط الواجب توفّرها في صاحب الدّعى (أولاً)، وطبيعة القرارات محلّ الطّعن بالإلغاء (ثانياً)، ومعياد رفع الدّعى (ثالثاً)، وكذا شرط الإختصاص القضائي للفصل فيها (رابعاً).

أولاً: الشروط المتعلقة بصاحب الدّعى

كغيرها من الدّعاوي القضائية، يُشترط في صاحب دعوى إلغاء أيّ قرار إداري أن يتمتّع بالأهلية (1)، ويكون له صفة ومصلحة في الدّعى (2)، لذا يجب أن تتوفّر هذه الشروط في صاحب دعوى إلغاء وثائق التعمير المحليّة.

1- شرط الأهلية

يُقصد بشرط الأهلية، القُدرة أو المِكنة التي يُشترط توافرها في المتقاضي عند تحريكه للدّعى القضائية بالإلغاء، وأثناء فترة سريانها حتّى تمام الفصل فيها،⁽¹⁾ فهي تُشكّل تلك الخاصية المُعترف بها للشخص الطبيعي أو المعنوي التي تُحوّل له ممارسة حق التقاضي للدّفاع عن حقوقه ومصالحه الناتجة عن تمتّعه بالشخصية القانونية، بالتّالي يُمكن القول أنّ الأهلية هي صلاحية إكتساب مركز قانوني لمباشرة الخصومة.⁽²⁾

(1) - بوجادي أعمر، إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كُلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011، ص. 266.

(2) - الوافي سامي، الوسيط في دعوى الإلغاء: دراسة تشريعية قضائية فقهية، إصدارات المركز الديمقراطي العربي، برلين، 2018، ص. 90.

لم يُدرج المشرّع الجزائري شرط الأهلية في نص المادة 13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية التي تناولت شروط قبول الدّعى، ومع ذلك فإنّه لا يمكن رفع دعوى أمام القضاء من طرف شخص لا يتمتع بالأهلية؛⁽¹⁾ إذ يستوجب حقّ النّقاضي أن يكون الشخص الطبيعي صاحب الدّعى كامل الأهلية، وذلك ببلوغ سنّ الرّشد القانوني وتمتع الشخص بكلّ القوّة العقلية وعدم الحجر عليه،⁽²⁾ فلا يُمكن للشخص فاقد أو ناقص الأهلية رفع دعوى أمام القضاء،⁽³⁾ إنّما يتولّى ذلك ممثّلهم القانوني، وهو الوصي بالنسبة للقاصر والقيم بالنسبة للمحجور عليه.

أمّا أهلية الشخص المعنوي فإنّها لا تثبت إلّا في حدود الإعراف بالشخصية المعنوية، ويتمّ تمثيله قضائياً من طرف ممثّله القانوني، بهذا يُعتبر الوزير مُمثلاً للدولة، والوالي مُمثلاً للولاية، ورئيس المجلس الشعبي البلدي مُمثلاً للبلدية، بينما يتمّ تمثيل المؤسسات العمومية الإدارية، والهيئات العمومية الوطنية، والمنظّمات المهنية الوطنية، والشركات الخاصة والجمعيات... إلخ، من طرف مديرها أو رئيسها طبقاً للقانون الأساسي لتلك الهيئة أو المؤسسة.⁽⁴⁾

عموماً، فإنّ المنازعات الإدارية في مجال التعمير لا تتسم بأية خصوصية في مجال أهلية الشخص صاحب دعوى إلغاء قرارات التعمير الفردية والتنظيمية، حيث تنطبق عليها نفس الأحكام المعمول بها في القانون المدني.

2- شرط الصفة والمصلحة

عملاً بأحكام المادة 1/13 من قانون الإجراءات المدنية والإدارية؛ فإنّه لا يجوز لأيّ شخص، التناضي ما لم تكن له صفة، وله مصلحة قائمة أو مُحتملة يُقرّها القانون.

(1) أشارت المادة 65 من قانون رقم 08-09، مؤرّخ في 25 فبراير 2008، يتضمّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر. عدد 21، صادر في 23 أبريل 2008، إلى إمكانية الدفع ببطلان إجراءات الخصومة لإنعدام الأهلية في المقابل أغفل المشرّع حالة نقصان الأهلية.

(2) تنص المادة 40 من القانون المدني، مرجع سابق، على ما يلي: «كلّ شخص بلغ سنّ الرّشد مُتمتعاً بقوّة العقلية، ولم يحجز عليه، يكون كامل الأهلية لمباشرة حقوقه المدنية. وسنّ الرّشد تسعة عشرة (19) سنة كاملة.»

(3) تنص المادة 43، مرجع نفسه على ما يلي: «لا يكون أهلاً لمباشرة حقوقه المدنية من كان فاقد التمييز لصغر في سنه، أو عته أو جنون»، أنظر أيضاً المادة 44، مرجع نفسه.

(4) أنظر المادة 828 من قانون 08-09، مرجع سابق.

يُقصد بالصّفّة في إقامة الدّعى أن يكون المدّعي في المنازعة الإدارية في وضعية ملائمة تسمح له بمباشرة الدّعى، حيث يجب أن يتمتّع بمركز قانوني يُخوله إمكانية اللّجوء إلى القضاء الإداري؛ وعليه فلا تُقبل دعوى الإلغاء إلاّ إذا كان رافع الدّعى هو صاحب الحقّ المُدعى به، أو يدّعي لنفسه مركزاً قانونياً معيّناً، أمّا المصلحة فهي المنفعة والفائدة العملية التي يُراد تحقيقها أو التي يجنيها المُدعي بالتجائه إلى القضاء، فالمصلحة هي أساس الدّعى، ولا دعوى بدون مصلحة.⁽¹⁾

يُشترط أن تكون المصلحة "قانونية"، بمعنى أنّها تستند إلى حق أو مركز يُقرّه القانون، وأن تكون "شخصية ومباشرة"، بحيث يكون صاحب الدّعى في وضع قانوني يُؤثر عليه القرار محلّ الطعن تأثيراً مباشراً، وقد أجاز القانون في هذا الإطار رفع الدّعى دِفاعاً عن المصلحة المشتركة للجماعة كما هو الحال في الدّعاوي التي ترفعها النقابات والجمعيات، كما يُشترط في المصلحة أن تكون "قائمة وحالة"، أي أنّها موجودة وقت رفع الدّعى، وقد تكون "مُحتملة" في بعض الدّعاوي كتلك المتعلقة بالبيئة.⁽²⁾

في الواقع، قد تصطدم دعوى إلغاء وثائق التعمير المحليّة ببعض الصعوبات المرتبطة بشروطي الصّفّة والمصلحة الواجب توافرها في المدّعي أو الطّاعن، على أساس أنّ مضمون هذه الوثائق لا يُخاطب شخصاً معيّناً بذاته نظراً لعمومية مجاله،⁽³⁾ وعلى العموم فقد يكون أصحاب الصّفّة والمصلحة في رفع دعوى إلغاء هذه الوثائق أفراداً عاديين أي أشخاصاً طبيعيين (أ) كما قد يكونوا أشخاصاً معنويين (ب)، وفي كلتا الحالتين تختلف الأوصاف والخصائص الواجب توافرها في شرط الصفة والمصلحة.

(1) - الوافي سامي، مرجع سابق، ص. ص. 86-87.

(2) - الدينس عبد القادر، "فكرة النّظام العام في الإجراءات القضائية الإدارية"، المجلة الجزائرية للقانون والعدالة، مركز البحوث القانونية والقضائية، عدد تجريبي، 2015، ص. 45. لمزيد من التفاصيل حول خصائص المصلحة في دعوى الإلغاء أنظر:

- علي عبد الفتاح محمد، الوجيز في القضاء الإداري: مبدأ المشروعية (دعوى الإلغاء)، دار الجامعة الجديدة للنشر، الإسكندرية، 2009، ص. ص. 220-226.

(3) - بودريوه عبد الكريم: "إختصاص القاضي الإداري في منازعات التعمير: دراسة خاصة لدعوى الإلغاء لمواجهة أدوات التعمير المحليّة إستناداً إلى الإعتبارات البيئية"، مرجع سابق، ص. 84.

أ - الأفراد ذوي الصّفة والمصلحة في رفع دعوى إلغاء وثائق التعمير المحليّة:

قد يكون صاحب الصّفة والمصلحة في دعوى الإلغاء فرداً عادياً يدّعي لنفسه حقاً أو مركزاً قانونياً يخوّله حق اللّجوء إلى القضاء بنفسه، أو عن طريق مُمثل قانوني له للمطالبة بهذا الحق أو لحماية مركزه القانوني،⁽¹⁾ ويجب أن تكون له مصلحة شخصية في إلغاء القرار الإداري، أي أنّه في مركز قانوني خاص أو حالة قانونية خاصة في مواجهة القرار المطعون فيه، وأنّ من شأن القرار أن يجعله في وضع يُؤثّر في مصلحة خاصة له، بمعنى أنّ لكلّ صاحب مصلحة من الأفراد الحق في رفع الدّعى مُطالباً بإلغاء القرار بهدف توقّي حدوث الضرر منه سواءً كان الضرر حالاً أو مستقبلاً.⁽²⁾

تُثير منازعات التعمير صعوبة من حيث تطبيق شرط الصفة والمصلحة الشخصية والمباشرة في الطّعون المرفوعة ضدّ قرارات التعمير الفردية والتنظيمية، نظراً لارتباط النشاط العمراني بمصالح كثيرة ومتنوّعة، منها المصالح المتعلّقة مباشرة بالبيئة والمحيط الخارجي والجانب الجمالي للمدينة.⁽³⁾

لهذا، اعتبر القضاء الإداري الفرنسي أنّه يُمكن أن يكون صاحب مصلحة لرفع دعوى إلغاء وثائق التعمير؛ كلّ شخص يُعارض الأحكام والقواعد الواردة فيها؛ وفي جميع الحالات يجب أن يُكون المدّعي صاحب مصلحة شخصية، كالملاك العقاريين الذين يُمكن أن يتضرّروا من قواعد التنّسيق لإحدى المخططات،⁽⁴⁾ كأن يكون مثلاً مالك قطعة أرضية مسّ المخطط العمراني بحقّه في استغلال أرضه بأدراجها ضمن القطاعات غير القابلة للتعمير،⁽⁵⁾ وقد يكون صاحب المصلحة أحد سكّان البلدية المشمولة بالمخطط عندما يرى مثلاً أنّ بعض أحكامه تمسّ بطابع أو جمال المدينة.⁽⁶⁾

(1) - بوجادي أعمر، مرجع سابق، ص. 266.

(2) - علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص. 234.

(3) - عزري الزّين، قرارات العمران الفردية وطرق الطّعن فيها: دراسة في التشريع الجزائري مدعّمة بأحدث قرارات مجلس الدّولة، دار الفجر للنّشر والتوزيع، القاهرة، 2005، ص. 88.

(4) - CARPENTIER Elise, SOLER-COUTEAUX Pierre, *op. cit.*, p. 278.

(5) - بزغيش بوبكر، منازعات العمران، مرجع سابق، ص. 73.

(6) - CARPENTIER Elise, SOLER-COUTEAUX Pierre, *op. cit.*, p. 278.

ب- الأشخاص المعنوية ذوي الصفة والمصلحة في رفع دعوى إلغاء وثائق التعمير المحليّة

يجوز لكلّ شخص معنوي عام أو خاص يتمتّع بالشخصية القانونية الطّعن في وثائق التعمير المحليّة بقصد إلغائها إذا كان له مصلحة في ذلك،⁽¹⁾ ففي فرنسا مثلاً يُمكن لبلدية ما الطّعن في المخطط العمراني المحليّ الخاص بالبلدية التي تُجاورها، كما يُمكن أن تُثار الطّعون من الجمعيات التي لها علاقة بال عمران ومنها تلك النّشطة في مجال البيئة، وهذا إذا كان مخطط التعمير يُمسّ بالمصالح المشروعة التي كوّنت هذه الجمعيات من أجل الدّفاع عنها.⁽²⁾

عموماً، تستند طعون الجمعيات البيئية الموجهة ضدّ قرارات التعمير في فرنسا إلى معيار موضوعي وآخر جغرافي،⁽³⁾ ووفقاً للمعيار الأول فإنّه لا يُمكن قبول دعوى إلغاء مخطط عمراني ما لم يكن هدف الجمعية مرتبط مباشرة بالمخطط محلّ الطعن، حيث منح لجمعيات الدّفاع عن البيئة مثلاً حق الطّعن في مخططات التعمير التي تُمسّ بالمصالح التي تتخلّ ضمن الأهداف التي تأسست الجمعية من أجل الدّفاع عنها والمُستّرة في نظامها الأساسي.⁽⁴⁾

أمّا المعيار الجغرافي، فيقتضي بضرورة احترام الجمعية للنطاق المكاني الذي تنشط فيه، فقد يُكون للجمعية أهداف لها علاقة بموضوع القرار، غير أنّ نشاطها مُرخص به في حدود جغرافية معيّنة؛ فإذا كانت مثلاً الجمعية محليّة فلا يمكن لها الطّعن ضدّ قرار عمراني صادر خارج الحدود الجغرافية التي تنشط فيها.⁽⁵⁾

⁽¹⁾ - إنّ المصلحة في دعوى الإلغاء تكون شخصية ومباشرة، غير أنّه في حالة كان المدّعي شخصاً معنوياً كالجمعيات أو النقابات مثلاً فالمصلحة تكون جماعية، وهذه الأخيرة لا تستجيب للشرطين الأولين، فالأصل أنّه لا يُمكن الإدّعاء بالمصلحة العامة، ما يستوجب التقليل من صرامة القضاء في تطبيق شرط المصلحة الشّخصية والمباشرة، من خلال تمكين الجمعيات مثلاً من ممارسة الدّعوى الجمعية دفاعاً عن المصالح البيئية كالمحافظة على الطّابع الجمالي أو حماية الحيوانات والتي تأسست من أجل الدّفاع عنها والواردة في نظامها الأساسي. حول هذ الموضوع راجع: ونّاس يحيى، المجتمع المدني وحماية البيئة: دور الجمعيات والمنظّمات غير الحكومية والنقابات، مرجع سابق، ص. 148.

⁽²⁾ - CARPENTIER Elise, SOLER-COUTEAUX Pierre, *op. cit.*, p. 278.

⁽³⁾ - Art. L.142-1 du C. Env Français dispose: «*Toute association de protection de l'environnement agréée au titre de l'article L. 141-1... justifie d'un intérêt pour agir contre toute décision administrative ayant un rapport direct avec leur objet et leurs activités statutaires et produisant des effets dommageables pour l'environnement sur tout ou partie du territoire pour lequel elles bénéficient de l'agrément dès lors que cette décision est intervenue après la date de leur agrément*».

⁽⁴⁾ - CARPENTIER Elise, SOLER-COUTEAUX Pierre, *op. cit.*, p. 278.

⁽⁵⁾ - عزري الرّين، مرجع سابق، ص. 90. لإطلاع على بعض الأمثلة أنظر: -KALFLÈCHE Grégory, «*Droit de l'urbanisme*», *RJE*, N° 04, 2013, p.p. 653-655.

تجدر الإشارة، أنّ المشرّع الفرنسي قد عمل على تضيق نطاق الطعون المرفوعة من طرف الجمعيات ضد قرارات التعمير بموجب قانون (ENL) الصّار في 13 جويلية 2006،⁽¹⁾ والذي أقرّ منع طعون الجمعيات التي لم تُقْم بإيداع نظامها الأساسي لدى المحافظة قبل تاريخ نشر القرار العمراني محلّ الطّعن على مستوى البلدية، وكذا طعون الجمعيات التي لم تتلقّى اعتماداً قبل هذا التاريخ.⁽²⁾

يختلف الوضع في الجزائر، بحيث لا يوجد في قانون التعمير أيّ أساس قانوني يُحوّل الجمعيات حق إثارة الطّعون ضدّ القرارات العمرانية، وقد إكتفى المشرّع بمنح الجمعيات النّشطة في المجال العمراني أو البيئي حق التأسيس كطرف مدني من خلال نص المادة 74 من قانون التعمير التي تنص على ما يلي: « يُمكن لكلّ جمعية تشكّلت بصفة قانونية تنوي بموجب قانونها الأساسي أن تعمل من أجل تهيئة إطار الحياة وحماية المحيط أن تُطالب بالحقوق المُعترف بها لطرف مدني فيما يتعلّق بالمخالفات لأحكام التشريع السّاري المفعول في مجال التهيئة والتعمير ».

من هنا، يتّضح أنّ تقاضي الجمعيات البيئية في حالة الأضرار الماسة بالبيئة نتيجة الأنشطة العمرانية لا يكون إلاّ بمناسبة دعوى قائمة على أساس مخالفة عمرانية نتج عنها ضرراً بيئياً، حيث يحقّ للجمعية أن تتأسّس كطرف مدني،⁽³⁾ بذلك يُستبعد أن تُباشر الدّعوى قبل أن تُحرّك من أطراف أخرى، ما يعني أنّه لا مجال لإثارة طعون ضدّ قرارات التعمير الفردية أو التنظيمية من قبل الجمعيات البيئية، لكن خلافاً لهذا التّوجه أقرّت المادة 36 من قانون البيئة حق الجمعيات المُعتمدة في رفع دعوى أمام الجهات القضائية المُختصة عن كلّ مساس بالبيئة، حتّى في الحالات التي لا تعني الأشخاص المنتسبين إليها بانتظام.

¹⁾- MORAND-DEVILLER Jacqueline, Droit de l'urbanisme, 8^{ème} édition, Dalloz, 2008, Paris, p.154.

²⁾- Art. 14 de la loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, portant l'engagement national pour le logement, JORF du 16 juillet 2006, qui à modifié les dispositions de l'article L.600-1-1 du code de l'urbanisme français, In: <https://www.legifrance.gouv.fr/> dispose: « Une association n'est recevable à agir contre une décision relative à l'occupation ou l'utilisation des sols que si le dépôt des statues de l'association en préfecture est intervenu antérieurement à l'affichage en mairie de la demande du pétitionnaire ». Voir aussi l'art. L.142-1 du C. Env Français, *op. cit.*

³⁾- أشارت المادة 37 من قانون رقم 10-03، مرجع سابق، على حق الجمعيات البيئية في التأسيس كطرف مدني، بنصّها على ما يلي: « يمكن الجمعيات المعتمدة قانوناً ممارسة الحقوق المُعترف بها للطرف المدني بخصوص الوقائع التي تلحق ضرراً مباشراً أو غير مباشر بالمصالح الجماعية التي تهدف إلى الدّفاع عنها، وتشكّل هذه الوقائع مخالفة للأحكام التشريعية المتعلّقة بحماية البيئة، وتحسين الإطار المعيشي وحماية الماء والهواء والجو والأرض وباطن الأرض والفضاءات الطبيعية والعمران ومكافحة التلوث ».

يُلاحظ من خلال هذه المادة، أنّ المشرّع أراد التخفيف من شرط المصلحة الشخصية والمباشرة، بأن منح للجمعيات البيئية حق الإدّعاء بالمصلحة العامة أمام القضاء المختص، وذلك عن كلّ مساس بالبيئة، أي عندما يكون الضرر جماعياً، ولم يشترط في ذلك أن يكون الفعل الذي يمس بالبيئة مرتبطاً بمصلحة كلّ أو بعض المنتسبين إليها بانتظام، ممّا يفهم منه حق الجمعيات البيئية المعتمدة قانوناً في رفع دعوى قضائية باسم الجمعية ضدّ المُتسبب في ذلك الضرر،⁽¹⁾ أو حتّى الطّعن بإلغاء قرارات الإدارة غير المشروعة التي تمسّ بالبيئة والمخالفة لقواعد حمايتها، بما فيها القرارات العمرانية الفردية أو التنظيمية.

تجدر الإشارة في الأخير، إلى وجود أشخاص معنوية أخرى التي يُمكن لها مخاصمة قرارات الإدارة الصّادرة في مجال التخطيط العمراني المحلي، ويتعلّق الأمر بغرف التّجارة والفلاحة؛ إذ يحقّ لهذه الأخيرة الطّعن في مداوات البلدية التي تُصادق بموجبها على مشروع المخطط العمراني في حالة خرق البلدية لقواعد التشاور التي تفرض عليها إعداد مشروع المخطط بعد توجيه الدّعوة وجوباً لهذه الجهات لإبداء رغبتها في المشاركة من عدمها.

ثانياً: الشروط المتعلّقة بالقرارات القابلة للطّعن بالإلغاء في مجال التخطيط العمراني المحلي

من المعلوم، أنّه لقبول دعوى الإلغاء أمام القضاء الإداري يجب أن يكون موضوع تلك الدّعوى الطّعن في قرارٍ إداري، وإلاّ حكم القاضي بعدم قبولها شكلاً قبل الدّخول في موضوع النزاع، وقد يحكم القاضي الإداري في هذه الحالة بعدم القبول من تلقاء نفسه، أو بناءً على طلب الإدارة صاحبة القرار، ويُعرف القرار الإداري "بشكلٍ عام" بأنّه عملٌ قانوني نهائي يصدرُ بالإرادة المنفردة من سلطة إدارية وطنية، وتترتّب عليه آثاراً قانونية معيّنة.⁽²⁾

⁽¹⁾ - كذلك منح المشرّع الجزائري للجمعيات حق التأسيس كطرف مدني في القضايا البيئية بتفويض من الأشخاص الطبيعيين حيث نصت المادة 38 من قانون رقم 03-10، مرجع سابق على ما يلي: « عندما يتعرّض أشخاص طبيعيون لأضرار فردية تسبّب فيها فعل الشخص نفسه، وتعود إلى مصدر مشترك في الميادين المذكورة في المادة 37 أعلاه، فإنّه يُمكن كلّ جمعية معتمدة بمقتضى المادة 35 أعلاه، وإنّما ما فوّضها على الأقل شخصان (2) طبيعيين معنيين، أن ترفع باسمهما دعوى التعويض أمام أيّة جهة قضائية

يجب أن يُكون التفويض الذي يمنحه كل شخص معنى كتابياً ».

⁽²⁾ - علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص. ص. 147-148.

يُستشف من هذا التعريف، أنّ القرار القابل للطعن أمام القضاء يجب أن يكون إدارياً، فلا يُقبل الطعن ضدّ الأعمال التشريعية والقضائية وأعمال السيادة،⁽¹⁾ كما يجب أن يكون صادراً عن سلطة إدارية وطنية وبارادتها المنفردة، حيث لا يُمكن الطعن في الأعمال ذات الطابع التعاقدية، أي العقود الإدارية التي تُبرمها الإدارة كالصّفقات العمومية.⁽²⁾

كذلك يجب أن يكون القرار نهائياً ويؤلّد أثراً قانونياً معيّناً، سواءً بإنشاء مركز قانوني جديد أو تعديل مركز قانوني قائم أو إلغائه، وعليه فإنّ التصرفات التي لا تُحدث أثراً بذاتها لا يُمكن الطعن فيها مثل الأعمال التحضيرية الصادرة عن الإدارة قبل إصدار القرار وتحضيراً لاتّخاذها والمتمثلة في الآراء والإقتراحات، وكذا الأعمال اللاحقة للقرارات الإدارية مثل قرار التصديق وقرار التبليغ، كما لا تكون الأعمال التنظيمية الداخليّة مثل التعليمات والمنشورات وكذا الأعمال المادية، قابلة للطعن لأنها لا تُحدث أثراً قانونياً تجاه الغير.⁽³⁾

في مجال التعمير، تصدر وثائق التعمير المحليّة في صورة "قرار" من طرف الهيئات الإدارية المختصة، حيث يُصادق على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بموجب قرار من الوالي أو قرار وزير التعمير أو مرسوم تنفيذي من الوزير الأوّل، وذلك طبقاً لنص المادة 27 من قانون التعمير، في حين يُصادق على مخطط شغل الأراضي بمداولة من المجلس الشعبي البلدي عملاً بنص المادة 36 من نفس القانون.

إنّ تكييف وثائق التعمير المحليّة بالقرارات الإدارية بمعناها الفئّي يعني إمكانية خضوعها للرقابة القضائية، لاعتبارها صادرة من السلطة التنظيمية عملاً بالمادة 161 من الدستور، وعليه فلا يُوجد أيّ مانع قانوني من أن تكون هذه الوثائق محلّ طعن قضائي بموجب دعوى إلغاء، إذ يُمكن الطعن في القرارات التي تتضمّن المصادقة عليها، كما يمكن أن تكون القرارات المتخذة في إطار عملية التخطيط العمراني قابلة للطعن بالإلغاء⁽⁴⁾ كما سيتمّ بيانه لاحقاً.

(1) - تفاصيل حول هذه الأعمال أنظر: علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص. ص. 149-176.

(2) - بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عناية، 2002، ص. 130.

(3) - مرجع نفسه، ص. ص. 128-130.

(4) - بودريوه عبد الكريم، "إختصاص القاضي الإداري في منازعات التعمير: دراسة خاصة لدعوى الإلغاء لمواجهة أدوات التعمير المحليّة إستناداً إلى الإعتبارات البيئية"، مرجع سابق، ص. ص. 84-85.

ثالثاً: شرط الميعاد

لم يضع المشرّع الجزائري قواعد خاصة بميعاد الطّعن القضائي ضدّ قرارات التعمير سواءً الفردية أو التنظيمية، بالتّالي يخضع هذا الطّعن للقواعد العامة المُحدّدة في قانون الإجراءات المدنية والإدارية، والتي حدّدت آجال رفع دعوى الإلغاء بأربعة (4) أشهر تسري من تاريخ التبليغ الشخصي بنسخة من القرار الإداري الفردي، أو من تاريخ نشر القرار الجماعي أو التنظيمي، سواءً كان الطّعن مُوجَّهاً ضدّ قرار الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أو الوزير، أو كان مُوجَّهاً ضدّ القرارات الصّادرة عن السّلطات المركزية والمرفوع أمام مجلس الدّولة.⁽¹⁾

بالتّالي، فإنّ رفع دعوى إلغاء وثائق التعمير المحليّة يجب أن يكون في غضون الأربعة أشهر المالية لتاريخ نشر المداولة أو القرار المتعلّق بالمصادقة على المخطط العمراني،⁽²⁾ تحت طائلة عدم قبول الدّعى شكلاً لفوات الميعاد، لكن عملاً بالقواعد العامة فإنّه يُمكن للشخص المعني بالقرار الإداري تقديم تظلم إلى الجهة الإدارية مصدرة القرار خلال مدّة (4) أشهر، وللإدارة أجل (2) شهرين للردّ على التظلم، فإذا كان ردّها خلال هذا الأجل بالرفض، فإنّ المتظلم يستفيد من أجل (2) شهرين لرفع دعوى الإلغاء تبدأ مدّة سريانه من تاريخ تبليغ الرفض، أمّا في حالة سكوت الإدارة خلال المدّة الممنوحة لها للردّ على التظلم، فإنّ سكوتها يُعتبر بمثابة رفض ضمني، وعليه يُمكن للمتظلم تقديم طعنه القضائي بدءاً من تاريخ انتهاء أجل (2) شهرين.⁽³⁾

(1) - أنظر المادة 829 و 907 من قانون 08-09، مرجع سابق.

(2) - يجب أن يكون نشر المخطط العمراني صحيحاً حتّى يترتّب عليه بدء سريان ميعاد الطّعن، لأنّ المقصود من النّشر هو إحاطة الكافة علماً بمحتوى المخطط؛ إذ أنّ نشر أي قرار إداري تنظيمي يقتضي أن يتضمّن النّشر فحوى القرار وعناصره بأن يتمّ نشره بأكمله، وأن يشمل ذلك ملحقاته إذا كانت تشكّل جزء منه مثل الرسومات والجدول، حتّى يُحاط صاحب المصلحة بكل ما من شأنه المساس بمركزه القانوني، ومن هذا المنطلق يجب أن تشمل عملية نشر مداولة أو قرار المصادقة على المخطط العمراني كافة العناصر والوثائق المكوّنة لهذا المخطط حتّى يبدأ سريان ميعاد الطّعن، ففي فرنسا مثلاً يبدأ إحتساب ميعاد الطّعن ضد مخططات التعمير من تاريخ اتمام أو اكتمال الشكليات المتعلّقة بالنّشر، أمّا في الجزائر فإنّ المشرّع لم يحدّد تاريخ بداية إحتساب آجال الطّعن، لكن الملاحظ أنّ مخطط شغل الأراضي يصبح نافذ المفعول بعد إنقضاء مدة 60 يوم من تاريخ وضعه تحت تصرّف الجمهور، وعليه فإنّ ميعاد الطّعن فيه يبدأ من يوم انتهاء هذه المدّة، تفاصيل أكثر أنظر المراجع التالية: **علي عبد الفتاح محمد**، مرجع سابق، ص. 241.

- ADJA Djillali, DROBENKO Bernard, *op. cit.*, p. 259.

- JACQUOT Henri, Droit de l'urbanisme, 6^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2008, p. 848.

(3) - أنظر أحكام المادة 830 من قانون 08-09، مرجع سابق.

خِلافًا للتشريع العمراني الجزائري، الذي لم يتضمّن أيّة قواعد خاصة أو مُتميّزة تحكّم آجال الطّعن في وثائق التعمير المحليّة أمام القضاء؛ فإنّ ميعاد الطّعن القضائي الموجه ضدّ مخططات التعمير في فرنسا يخضع إلى قواعد خاصة تختلف باختلاف آلية الطّعن، ففي حالة الطّعن المباشر أين يتمّ رفع دعوى لإلغاء المداولة المتعلّقة بالمصادقة على المخطط، يكون آجال الطّعن محدّد بمُدّة شهرين يبدأ سريانها من تاريخ نشر المداولة على مستوى البلدية، ويمكن تمديدُها لنفس المدة أي شهرين آخرين إذا سبقه تظلم إداري.⁽¹⁾

يترتّب عن إنقضاء ميعاد الطّعن المباشر ضدّ المداولة المتضمّنة المصادقة على المخطط العمراني تحصّن هذا الأخير، ومع ذلك يُمكن الدّفع بعدم مشروعيته بمناسبة الطّعن في قرارات التعمير الفردية الصّادرة بناءً على أحكام ذلك المخطط، كالطّعن مثلاً في قرار الإدارة الذي يقضي برفض منح رخصة البناء استناداً إلى أحكام المخطط المحليّ للتعمير، حيث يُمكن للطّاعن أن يُؤسّس طعنه ضدّ قرار رفض الترخيص بالبناء على عدم مشروعية المخطط العمراني الذي استندت إليه الإدارة في إصدار قرارها.⁽²⁾

كرّس المشرّع الفرنسي في قانون التعمير آلية الدّفع بعدم مشروعية قرار تنظيمي بمناسبة الطّعن في قرارٍ فردي صادر تطبيقاً له (القرار التنظيمي)، حيث أقرّت المادة 1-600 L. إمكانية إثارة عدم مشروعية مخطط التناسق الحضري (SCOT) أو المخطط المحليّ للتعمير (PLU) أو الخرائط البلدية (CC) عن طريق الطّعن غير المباشر، وفي هذه الحالة يمكن الدّفع بعدم مشروعية هذه الوثائق لوجود عيب من عيوب الشّكل والإجراءات وذلك في أجل (6) سنّة أشهر يبدأ احتسابها من تاريخ نفاذ هذه المخططات، ويصبح الدّفع بعدم مشروعيتها لوجود عيب الشكل والإجراءات بعد إنقضاء هذه المدة غير مُمكن إلاّ في حالات إستثنائية،⁽³⁾ في حين تظلّ إمكانية الدّفع بعدم المشروعية الداخليّة لهذه المخططات ممكنة حتّى مع إنقضاء مدّة سنّة أشهر.⁽⁴⁾

¹⁾- JACQUOT Henri, *op. cit.*, p. 848.

²⁾- CARPENTIER Elise, SOLER-COUTEAUX Pierre, *op. cit.*, p. 281.

³⁾- تشمل هذه الإستثناءات حالة غياب تقرير العرض أو الوثائق البيانية، وحالة تجاهل جوهرية أو مخالفة قواعد التحقيق العمومي حول مخطط التناسق الحضري، مخطط التعمير المحليّ والخرائط البلدية، إذ يمكن هنا الدفع في إطار الطّعن غير المباشر بعدم مشروعية هذه المخططات حتى مع فوت ميعاد 06 أشهر، لوجود عيب في الشكل أو الإجراء. أنظر:

- Art. L. 600-1 du C. Urb Français, *op. cit.*

⁴⁾- CARPENTIER Elise, SOLER-COUTEAUX Pierre, *op. cit.*, p. 283.

رابعاً: شرط الإختصاص القضائي

يُقصد بالإختصاص القضائي الأهلية القانونية المخوّلة لجهة قضائية ما الفصل في المنازعة المعروضة أمامها،⁽¹⁾ والإختصاص في مجال الفصل في المنازعات الإدارية يعود للقضاء الإداري الممثل بالمحاكم الإدارية ومجلس الدولة، أمّا الإختصاص النوعي والإقليمي لهاتين الجهتين فقد حدّدتهما المشرّع بموجب أحكام قانون الإجراءات المدنية والإدارية، وتطبيقاً لنص المادة 801 فإنّ المحاكم الإدارية تختص نوعياً في عدّة حالات أبرزها دعاوي إلغاء القرارات الإدارية الصّادرة عن الولاية، والمصالح غير الممركزة للدولة على مستوى الولاية، والبلدية، والمصالح الإدارية الأخرى للبلدية، والمؤسسات العمومية المحليّة ذات الصبغة الإدارية.

بدوره يختصّ مجلس الدولة نوعياً كدرجة أولى وأخيرة بالفصل في دعاوي الإلغاء والتفسير وتقدير المشروعية في القرارات الإدارية الصّادرة عن السّلطات الإدارية المركزية، والقضايا المخوّلة له بموجب نصوص خاصة، كما يختص بالفصل في استئناف الأحكام والأوامر الصّادرة عن المحاكم الإدارية، واستئناف القضايا المخوّلة له بموجب نصوص خاصة، كما يختص بالنظر في الطعون بالنقض في القرارات الصادرة في آخر درجة عن الجهات القضائية الإدارية، والطعون بالنقض المخوّلة له بموجب نصوص خاصة.⁽²⁾

عملاً بهذه القواعد، فإنّ المحكمة الإدارية تختصّ بالنظر في الطعون المرفوعة ضدّ قرار الوالي المتعلّق بالمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ومداولة المجلس الشعبي البلدي المتضمّنة المصادقة على مخطط شغل الأراضي، وكلّ مداوات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات الصّادرة عن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي المُنخّذة في إطار عملية التخطيط، في حين يُعود الإختصاص لمجلس الدولة إذا كان الطعن مُوجّهاً ضدّ قرار وزير التعمير أو المرسوم التنفيذي المتعلّق بالمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، أو كان مُوجّهاً ضدّ قرار وزير التعمير المتعلّق بترسيم حدود المحيط الذي يتدخّل فيه المخطط التوجيهي.

(1) - شريط وليد، "الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08"، مجلة البحوث السياسية والإدارية، عدد 05، 2014 ص. 51.

(2) - أنظر المادة 901، 902 و903 من قانون رقم 08-09، مرجع سابق.

أمّا عن الإختصاص الإقليمي؛ فبما أنّ أغلب القرارات المتّخذة في إطار عملية التخطيط العمراني تكون صادرة إمّا عن الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي أو المجلس الشعبي البلدي فإنّ المحكمة الإدارية التي تتبّعها البلدية أو الولاية إقليمياً هي المختصة بالنظر في دعوى الإلغاء،⁽¹⁾ وتجدر الإشارة أنّ الإختصاص النوعي والإقليمي للمحاكم الإدارية يُعتبر من النّظام العام، ويجب إثارته تلقائياً من طرف القاضي.⁽²⁾

الفرع الثاني

التمييز بين الطرق الممكنة للطعن القضائي في وثائق التعمير المحليّة

قد يأخذ الطّعن ضدّ القرارات الإدارية التنظيمية أمام القضاء الإداري وجهان؛ هما "الطّعن المباشر" الذي يتمّ عن طريق رفع دعوى إلغاء من ذوي الصفة والمصلحة في الأجل التي يُحددها القانون، وأمام الجهات القضائية المختصة، ويكون الهدف هنا تسليط الرّقابة على مدى مشروعية القرار، فإذا تبين للقاضي أنّ القرار مشوب بإحدى عيوب المشروعية، وجب إلغائه والحكم بإبطال آثاره، لكن قد تنقضي مواعيد رفع دعوى الإلغاء، فيصبح القرار مُحصّناً، وفي هذه الحالة يجوز التمسك بعدم مشروعية القرار التنظيمي بمناسبة الطّعن في القرارات الفردية التبعيّة الصّادرة تطبيقاً له، وهو ما يُعرف "بالطّعن القضائي غير المباشر" "recours par voie d'exception".

يُمكن أن تخضع وثائق التعمير المحليّة باعتبارها قرارات إدارية تنظيمية لهذين النوعين من الطعون، فقد تكون المداولة أو القرار المتضمّن المصادقة على المخطط محلاً للطّعن المباشر، وقد ينصبّ هذا الأخير على القرارات المتوّجة للمراحل التي تمرّ بها عملية التخطيط (أولاً)، كما يُمكن الدّفع بطريقة غير مباشرة بعدم مشروعية وثائق التعمير بمناسبة الطّعن في قرارات العمران الفردية الصّادرة تطبيقاً لهذه الوثائق (ثانياً)، لكن رغم أنّ قانون التعمير يُعتبر مجالاً خصباً لممارسة هذا النوع من الطّعون، إلّا أنّه غير مكرّس في التشريع العمراني الجزائري خلافاً لما هو الحال في فرنسا، كما تحلّو الممارسة القضائية من أيّ شكلٍ من أشكال الطّعن ضدّ وثائق التعمير المحليّة سواءً كان مباشراً أو غير مباشر.

(1) - بودريوه عبد الكريم، "إختصاص القاضي الإداري في منازعات التعمير: دراسة خاصة لدعوى الإلغاء لمواجهة أدوات التعمير المحليّة إستناداً إلى الإعتبارات البيئية"، مرجع سابق، ص. 78.

(2) - أنظر المادة 807 من قانون رقم 08-09، مرجع سابق.

أولاً: الطّعن القضائي المباشر في وثائق التعمير المحليّة

هناك عدد من القرارات والمداولات التي تُتخذ في إطار عملية التخطيط العمراني المحلي، والتي يُمكن أن تكون محلاً للطعن القضائي المباشر (1)، هذا الطعن يجب رفعه أمام الجهات القضائية المختصة في الآجال القانونية المحددة (2)، وعلى العموم فإنّ قبول دعوى الإلغاء والنظر في موضوعها يُؤدّي إلى مجموعة من النتائج والآثار المتميّزة (3).

1- القرارات والمداولات القابلة للطعن القضائي المباشر

ينصبُّ الطّعن بإلغاء مخططات التعمير المحليّة في الأساس على المداولة أو القرار المتضمّن المصادقة على المخطط، لكن يمكن كذلك لذوي الصفة والمصلحة الطّعن في القرارات والمداولات التي تُتخذ في إطار عملية التخطيط، وفي هذه الحالة يجب الإحتكام إلى القواعد العامة التي تستوجب أن يُرتّب القرار أثراً قانونياً حتّى يُمكن الطعن فيه أمام القضاء، بالتالي فإنّ العمل الذي لا يُترتّب عليه أثر قانوني لا يُمكن الطعن فيه مهما كانت نتائجه ضارة. (1)

بتطبيق هذه القاعدة في مجال التخطيط العمراني المحلي، فإنّه لا تُكون قابلة للطّعن القضائي المباشر القرارات والمداولات التي لا تُحدث أثراً قانونياً تُجاه الغير، لكن في الواقع رغم وضوح هذه القاعدة؛ إلاّ أنّه من الصعب تحديد هذه القرارات والمداولات في ظلّ سكوت المشرّع الجزائري من جهة، وغياب الممارسة القضائية التي من شأنها فتح أبواب الإجتهاد القضائي في هذا المجال كما هو الحال في فرنسا من جهة أخرى.

عموماً، تتمثّل أهمّ القرارات التي يُمكن الطّعن فيها؛ في مداولة المجلس الشعبي البلدي المتضمّنة إعداد أو مراجعة أو تعديل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو مخطط شغل الأراضي، فهذه المداولة تُحدث أثراً قانونياً لأنّها تحدّد التصورات العامة لتهيئة التراب المشمول بالمخطط التوجيهي، فضلاً عن تحديدها لكيفيات التشاور؛ يُمكن الطّعن كذلك في المداولة أو القرار المتضمّن المصادقة على المخطط المعني، والقرار الذي يقضي بنشر المخطط كقرار رئيس البلدية المتعلّق بوضع مخطط شغل الأراضي تحت تصرّف الجمهور. (2)

(1) - علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص. 199.

(2) - ADJA Djillali, DROBENKO Bernard, *op. cit.*, p. 258.

يُعتبر كذلك القرار المُتضمّن ترسيم حدود المحيط الذي يتدخّل فيه المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير قابلاً للطعن القضائي المباشر،⁽¹⁾ خاصة من قبل البلديات المُجاورة التي يُمكن لها الطعن في قرار الترسيم في حالة ما إذا كانت حدود المحيط الخاص بالمخطط العمراني قد تجاوزت تُراب البلدية محلّ التخطيط لتمتد إلى تُرابها، أخيراً يُمكن الطّعن في القرار المُحدّد لقائمة الإدارات والهيئات العمومية والجمعيات التي طلب استشارتها.⁽²⁾

في المقابل، لا تكون قابلة للطعن كلّ الأعمال التحضيرية من بينها المداولة المتعلّقة باعتماد مشروع المخطط التوجيهي أو مخطط شغل الأراضي، ومداولة اعتماد مشروع تعديلها،⁽³⁾ وكذا المُقرر الكتابي الصادر عن رئيس البلدية والمتعلّق بإطلاع رؤساء غرف الفلاحة والتجارة والمنظّمات المهنية والجمعيات بإعداد المخطط، والقرار المتعلّق بإخضاع مشروع المخطط للتحقيق العمومي،⁽⁴⁾ كما يُعتبر رأي المجلس الشعبي الولائي حول المخطط التوجيهي ورأي الوالي حول مشروع مخطط شغل الأراضي غير قابلاً للطعن.⁽⁵⁾

خِلافًا للوضع في الجزائر، لعب القضاء الإداري الفرنسي دوراً هاماً في تحديد الأعمال التي يمكن أن تكون قابلة للطعن القضائي بالإلغاء بمناسبة إعداد أو مراجعة أو تعديل وثائق التعمير، وتلك التي لا يمكن أن تكون محلاً للطعن، حيث تكون قابلة للطعن مثلاً؛ المداولة المتعلّقة بإعداد المخطط والتي تبيّن أهدافه وتحدّد كميّات التشاور، والمداولة التي بموجبها يقوم المجلس البلدي باستخلاص نتائج المشاورات.⁽⁶⁾ كذلك يُمكن الطّعن في المداولة المتعلّقة بالمصادقة على وثيقة التعمير، وكذا قرار رفض رئيس البلدية لطلب تعديل مخطط شغل الأراضي عندما ينصبُّ طلب التعديل على تصنيف قطعة أرضية محدّدة في منطقة معيّنة أو إلغاء موقع محمي.⁽⁷⁾

(1) - بودريوه عبد الكريم، "إختصاص القاضي الإداري في منازعات التعمير: دراسة خاصة لدعوى الإلغاء لمواجهة أدوات التعمير المحليّة إستناداً إلى الإعتبارات البيئية"، مرجع سابق، ص. 85.

(2) - مرجع نفسه، ص. 85.

(3) - ADJA Djillali, DROBENKO Bernard, *op. cit.*, p. 259.

(4) - Ibid, p. 258.

(5) - بالنسبة للعيوب التي تشوب الأعمال التحضيرية فإنّه لا يمكن إثارتها قضائياً إلاّ بمناسبة رفع دعوى لإلغاء القرارات التي صدرت تلك الأعمال تحضيراً لها، مثل المداولة أو القرار المتعلّق بالمصادقة على المخطط العمراني، أنظر:

- HUBERT Charles, *Les principes de l'urbanisme*, Dalloz, Paris, 1993, p. 92.

(6) - CARPENTIER Elise, SOLER-COUTEAUX Pierre, *op. cit.*, p. 277.

(7) - Ibide, p. 277.

أمّا الأعمال التي لا تكون قابلة للطّعن بالإلغاء فقد أشار القضاء الفرنسي إلى العديد منها أهمّها؛ القرار الذي يهدف إلى إخضاع المخطط العمراني للتحقيق العمومي، المداولة المتعلّقة باعتماد مشروع تعديل المخطط باعتبارها إجراء تحضري لقرار المصادقة، كذلك الأعمال ذات الطّابع الإعلامي المسمّاة في قانون التعمير الفرنسي بـ "la porter à connaissance"⁽¹⁾، كما لا تُعتبر قابلة للطّعن مداولات المجلس البلدي المتعلّقة بالمصادقة على نتائج التحقيق العمومي، والرأي الإستشاري الذي يُبديه المجلس البلدي حول مراجعة مخطط عمري معيّن، وكذا القرارات المتعلّقة بتعيينه.⁽²⁾

2- ميعاد رفع الطعن القضائي المباشر

سبق القول، أنّ ميعاد رفع دعوى الإلغاء أو الطعن المباشر ضدّ وثائق التعمير المحليّة يجب أن يكون في ظرف (4) أربعة أشهر، يتمّ احتسابها ابتداءً من تاريخ نشر القرار محلّ الطّعن، غير أنّ الطّعن ضدّ مخطط شغل الأراضي أمام القضاء لا يكون إلاّ بعد انتهاء مدّة وضعه تحت تصرّف الجمهور والمحدّدة بـ 60 يوماً، ذلك أنّ المخطط لا يُصبح نافذاً إلاّ بعد انقضاء هذه المدّة،⁽³⁾ فلا يُعقل الطّعن ضدّ مخطط أو قرار لم يدخل بعد حيّز النفاذ.

يمكن رفع تظلم إداري مسبق ضدّ مداولة أو قرار المصادقة على وثيقة التعمير المحليّة، أو أيّ مداولة أو قرار آخر مُتخذ في إطار عملية التخطيط والقابل للطّعن، وفي هذه الحالة يستفيد المتظلم من شهرين لرفع دعوى إلغاء، ويبدأ حساب ميعاد رفع الدّعوى من تاريخ تبليغ قرار الإدارة برفض التظلم أو بعد إنقضاء مدة شهرين من تاريخ رفع التظلم في حال سكوت الإدارة.

¹⁾- CARPENTIER Elise, SOLER-COUTEAUX Pierre, *op. cit.*, p. 277.

²⁾- LIET-VEAUX Georges, « Plan local d'urbanisme : Contentieux », *JurisClasseur Construction-Urbanisme*, 2009, p.p. 05-06.

³⁾- تنص المادة 36/3 من قانون رقم 90-29 على ما يلي: « يُوضع مخطط شغل الأراضي المصادق عليه تحت تصرّف الجمهور ويصبح فاعل المفعول بعد ستين (60) يوماً من تاريخ وضعه تحت تصرّفه»، وهنا يجب التنويه بوجود خطأ مادي في صياغة النص، والذي يتمثّل في عبارة "فاقد المفعول" والأصح هو "نافذ المفعول"، وهذا ما يتّضح من خلال النص المترجم إلى اللّغة الفرنسية والذي جاء على النحو التالي:

«Le plan d'occupation des sols approuvé est mis à la disposition du public. Il devient exécutoire soixante (60) jours après qu'il a été mis à la disposition du public». Voir: Art. 36/3 de la loi n° 90-29 du 1^{er} décembre 1990, relative à l'aménagement et l'urbanisme, *JORA* n° 52, du 2 décembre, modifiée et complétée.

تجدر الإشارة، أنّ آجال الطّعن بالإلغاء تنقطع في مجموعة من الحالات، وهي حالة الطّعن أمام جهة قضائية إدارية غير مختصة، أو طلب المساعدة القضائية، أو في حالة وفاة المدّعي أو تغيير أهليته، أو حالة القوة القاهرة أو الحادث المفاجئ.⁽¹⁾

حدّد آجال الطّعن القضائي المباشر ضدّ وثائق التعمير المحليّة في فرنسا بمدة شهرين، يبدأ حسابها إنطلاقاً من تاريخ إستكمال الشكليات المتعلقة بالنّشر بغض النّظر عن تاريخ دخول هذه الوثائق حيّز التنفيذ،⁽²⁾ وفي حالة فوات ميعاد الطّعن القضائي؛ فإنّه يمكن للطّاعن تقديم طلب لرئيس البلدية من أجل دعوة المجلس البلدي للمضي قُدماً في إبطال المخطط، وتُدعى هذه الآلية في التشريع العمراني الفرنسي بـ **"Demande d'abrogation"**،⁽³⁾ وإذا رفض رئيس البلدية هذا الطّلب، حينها يمكن لمقدّم الطلب اللّجوء إلى المحكمة الإدارية لإلغاء هذا الرّفص، وإلزام رئيس البلدية بإخطار المجلس البلدي.⁽⁴⁾

عموماً، فإنّ إبطال مفعول المخطط العمراني من قبل المجلس البلدي أو المؤسسة العمومية المشتركة لا يتمّ إلاّ بعد إجراء تحقيق عمومي، كما يجب أن يتضمّن الملف المُقدّم للتحقيق تقريراً يوضّح الأسباب والنتائج القانونية للإلغاء المقترح الذي يتمّ بأثر فوري.⁽⁵⁾

⁽¹⁾ - أنظر المادة 832 من قانون رقم 08-09، مرجع سابق.

⁽²⁾ - LIET-VEAUX Georges, *op. cit.*, p. 09.

⁽³⁾ - أشار المجلس الدستوري الفرنسي في قرار له بتاريخ 21 جانفي 1994 أن المادة L.600-1 من قانون التعمير "التي تناولت مواعيد الطعن القضائي غير المباشر ضد وثائق التعمير"، لا تحدّ من إمكانية ممارسة الأفراد لحقهم في تقديم طلب للإدارة من أجل إلغاء قراراتها غير المشروعة تطبيقاً لنص المادة الثالثة من مرسوم 28 نوفمبر 1983 المتعلّق بتنظيم علاقة بين الإدارة ومستخدميها، وعبر عن ذلك بالقول:

« *L'article L.600-1 du code de l'urbanisme n'a ni pour objet, ni pour effet de limiter la possibilité ouverte à tout requérant de demander l'abrogation d'actes réglementaires illégaux ou devenus illégaux et de former des recours pour excès de pouvoir contre d'éventuelles décisions de refus explicites ou implicites* ». Voir : PATUMANON Ruatairat, *Le contentieux administratif de la construction et de la rénovation de l'habitat en droit français et thaïlandais*, Thèse pour obtenir le grade de docteur, droit public, Université Montpellier 1, 2013, p. 180.

⁽⁴⁾ - TASCIYAN Daniel, « Comment contester un PLU (plan local d'urbanisme) », article publié le 18 octobre 2018, [En ligne] : <https://www.village-justice.com/articles/comment-contester-plan-local-urbanisme,29735.html#nb7>, consulté le 04 mai 2019.

⁽⁵⁾ - Art. R.153-19 du C. Urb Français dispose: « *L'abrogation d'un plan local d'urbanisme est prononcée par l'organe de l'établissement public de coopération intercommunale compétent ou par le conseil municipal après enquête publique menée dans les formes prévues par le chapitre III du titre II du livre Ier du code de l'environnement.*

Le dossier soumis à l'enquête publique comprend un rapport exposant les motifs et les conséquences juridiques de l'abrogation projetée ».

3- أثر الطّعن القضائي المباشر

يترتّب عن الطّعن القضائي المباشر المُوجّه ضدّ مخططات التعمير المحليّة مجموعة من الآثار القانونية، أهمّها إلغاء المخطط محلّ الطعن كلياً أو جزئياً إذا ثبت للقاضي عدم مشروعيتها نظراً لوجود عيب من عيوب القرار الإداري.

يتمّ إبطال مفعول المخطط العمراني غير المشروع وإلغائه قضائياً بأثر رجعي، أي من تاريخ صدوره،⁽¹⁾ وعندها يتعيّن على البلدية أو البلديات المعنية اللّجوء إلى العمل بأحكام المخطط العمراني السابق، وفي حالة عدم وجود هذا الأخير فإنّه يتمّ تطبيق القواعد العامة للتعمير، كما يتعيّن على المجلس البلدي القيام بتصحيح أوجه اللامشروعية في المخطط المعيب.⁽²⁾

قد تنثور من النّاحية العملية العديد من الإشكالات في ظلّ محدودية سلطة القاضي الإداري في مجال دعوى الإلغاء،⁽³⁾ فمن المعلوم أنّ القاضي أثناء مرحلة البحث في موضوع دعوى الإلغاء فإنّ سلطته تتحدد في بحث مشروعية القرار أو عدم مشروعيتها، فإمّا أن يقوم بإلغاء القرار الإداري كلياً أو جزئياً إذا تبين له وجود عيب من العيوب في القرار، وإمّا أن يرفض الدعوى إذا تيقن له صحة القرار وعدم صحة إدّعاء صاحب الدّعى.

بالتّالي، ليس للقاضي أن يذهب الى أبعد من ذلك، فليس له أن يصدر أو يوجّه أوامر صريحة للإدارة بالقيام بعمل أو الإمتناع عن عمل، كما ليس له أن يُعدّل القرار الإداري ليمحو ما لحق به من عيوب حيث أن سلطته تنحصر في الحكم بالإلغاء أو برفض الدعوى فقط، وفي هذا المقام فإنّه لا يمكن لحكم قضائي بإلغاء مخطط عمراني معيّن أن يفرض على المجلس البلدي إقرار بطلان المخطط عن طريق مداولة أو الإقرار الصريح بالعمل بأحكام المخطط السابق،⁽⁴⁾ بينما يمكن في المقابل للإدارة الإحجام عن تنفيذ الحكم القضائي.

¹⁾- MAUGÜÉ Christine, SCHWARTZ Rémy, « Les conséquences de l'illégalité des plans d'occupation des sols », *AJDA*, 1993, p. 50.

²⁾- BOULISSET Philippe, ZARLI Sandrine, « Les conséquences de l'annulation du PLU ou du POS pour la commune » *AJDA*, 2011, p.p. 1060- 1062.

³⁾- بودريوه عبد الكريم، "إختصاص القاضي الإداري في منازعات التعمير: دراسة خاصة لدعوى الإلغاء لمواجهة أدوات التعمير المحليّة إستناداً إلى الإعتبارات البيئية"، مرجع سابق، ص. 81.

⁴⁾- BOULISSET Philippe, ZARLI Sandrine, *op. cit.*, p. 1062.

ثانياً: الطّعن القضائي غير المباشر ضدّ وثائق التعمير المحليّة

الأصل، أنّ الطّعن القضائي ضدّ وثائق التعمير المحليّة يكون ضمن الآجال أو الميعاد المحدّد قانوناً، غير أنّ إنقضاء هذ الميعاد يؤدّي إلى تحصّن وثائق التعمير، وفي هذه الحالة فإنّه لا يجوز سحبها من طرف الإدارة أو إلغائها قضائياً، إلّا أنّه يمكن إستثناءً الدّفع بعدم مشروعيتها أمام القضاء عن طريق الطّعن القضائي غير المباشر، وللإحاطة بهذا الأسلوب الإستثنائي يجب تحديد المقصود منه (1)، وتبيان الآثار المترتبة عنه (3).

1- المقصود بالطّعن القضائي غير المباشر ضدّ وثائق التعمير المحليّة

من المعلوم، أنّ إنقضاء مواعيد الطّعن القضائي بإلغاء القرارات الإدارية سواءً كانت فردية أو تنظيمية يؤدّي إلى تحصينها؛ إذ يُصبح القرار حجّة على المخاطبين به، فلا يمكن الطّعن فيه بعد فوات الميعاد، كما لا يمكن للإدارة سحبها أو إلغائها إذا تبيّن أنّها معيبة،⁽¹⁾ وذلك حرصاً على إستقرار المراكز القانونية المترتبة عنها ومنعاً للفوضى في المعاملات الإدارية.⁽²⁾

لكن التطبيق الصّارم لقاعدة تحصّن القرارات الإدارية من شأنه أن يربّث مساوئ حقيقية عندما يتعلّق الأمر بالقرارات التنظيمية؛ فلا يعقل أن يظلّ القرار التنظيمي غير المشروع نافذاً بصفة دائمة ومستمرّة، ومفروضاً بصفة مطلقة على المخاطبين به بسبب عدم الطّعن فيه في المواعيد المحدّدة، فنطاق المتضرّرين من القرارات غير المشروعة يكون أوسع في القرارات التنظيمية كونها تخاطب الأشخاص بصفاتهم لا بذوتهم، كما أنّها لا تستنفذ أغراضها وتحقّق أهدافها بمجرد نفاذها كالقرارات الفردية، بل يستمرّ أثرها طول مدّة وجودها،⁽³⁾ فضلاً عن الإنتهاك الجسيم لمبدأ المشروعية وسيادة القانون.⁽⁴⁾

(1) - يذكر أنّ المشرّع الفرنسي قد منح للمجلس البلدي أو المؤسسة العمومية المشتركة المعنية إمكانية إبطال مفعول وثائق التعمير بناءً على طلب أحد الأشخاص، حتّى لو إنقضت آجال الطعن القضائي. راجع ص. 362، من هذه الأطروحة.

(2) - مشيب بن محمد سعد، ميعاد رفع دعوى إلغاء القرار الإداري في النّظام السعودي: دراسة تأصيلية، دار الكتاب الجامعي، الرياض، 2017، ص. 292.

(3) - خلاف وردة، الرّقابة القضائية على المشروعية الداخليّة لقرارات الضّبط الإداري، أطروحة مقدّمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2، 2014، ص. ص. 18-19.

(4) - مشيب بن محمد سعد، مرجع سابق، ص. 293.

من هذا المنطلق، أجاز القضاء الإداري "إستثناءً" التمسك بعدم مشروعية القرار التنظيمي عن طريق الطّعن القضائي غير المباشر، وذلك بمناسبة الطّعن بإلغاء القرارات الفردية التبعية الصّادرة تطبيقاً له،⁽¹⁾ حتى ولو كان ميعاد الطّعن بإلغاء القرار التنظيمي المعيب قد إنقضى، وتطبيقاً لهذه القاعدة الإستثنائية، فإنّه يُمكن الطّعن قضائياً ضدّ وثائق التعمير المحليّة باعتبارها قرارات تنظيمية في أيّ وقت، وذلك عند تطبيقها على الحالات الفردية، أي بمناسبة الطّعن بإلغاء قرارات التعمير الفردية الصّادرة تطبيقاً لأحكام هذه الوثائق.⁽²⁾

في هذه الحالة، يمكن لذوي الشأن كالشخص المخاطب بقرار التعمير الفردي المتضمّن مثلاً رفض منح رخصة بناء أو تجزئة، الطّعن أمام القضاء الإداري المختص بإلغاء قرار الرّفص إستناداً إلى عدم مشروعية مخطط التعمير الذي بُني قرار الرّفص على أساسه، وذلك بالرّغم من فوات ميعاد الطّعن بالنسبة لهذا المخطط.

لم يكرّس المشرّع الجزائري هذا النوع من الطّعون، كما تخلو الممارسة القضائية من أي نموذج من هذا القبيل خلافاً للقضاء الإداري الفرنسي الذي تبنّى هذا الأسلوب على نطاق واسع، بينما يُلاحظ تدخّل المشرّع للحدّ من استعمال هذه الآلية بمقتضى نص المادة L.600-1 من قانون التعمير، والتي أشارت إلى عدم جواز الدّفع بعدم المشروعية الخارجية (عيب الشكّل أو الإجراءات) لوثائق التعمير المحليّة أو المخططات التي تحلّ محلّها، أو القرار المتضمّن إعداد أو مراجعة وثائق التعمير بعد إنقضاء مدة 06 أشهر من تاريخ نفاذها، مع جواز التمسك بعدم المشروعية الداخليّة، أي في حالة وجود عيب في ركن الغاية أو السبب أو المحل.

2- آثار الطّعن القضائي غير المباشر ضدّ وثائق التعمير المحليّة

إذا كان الطّعن القضائي المباشر ضدّ وثائق التعمير يودّي إلى الإلغاء الكلي أو الجزئي لها وبأثر رجعي إذا تبيّن للقاضي بأنها غير مشروعة، فإنّ نتائج الطّعن غير المباشر تقتصر على مجرد استبعاد تطبيق أحكام تلك الوثائق على الحالة المعروضة أمام القاضي، دون أن يمتدّ الحكم إلى إلغاء المخطط محلّ الطّعن.⁽³⁾

⁽¹⁾ - خلاف وردة، مرجع سابق، ص. 18.

⁽²⁾ - CARPENTIER Elise, SOLER-COUTEAUX Pierre, *op. cit.*, p. 281.

⁽³⁾ - MAUGÜÉ Christine, SCHWARTZ Rémy, *op. cit.*, p. 51.

في الواقع، رغم أنّ الحكمة من إجازة أسلوب الطّعن غير المباشر في القرارات التنظيمية بشكل عام يكمن في تفادي أن يظلّ القرار التنظيمي مصدراً دائماً لعدم المشروعية، وذلك باتّخاذها أساساً لإصدار قرارات فردية تنعكس عليها العيوب التي لحقت بالقرار التنظيمي، إلاّ أنّ دور القاضي يقتصر على بحث مدى مشروعية القرار محل الطعن، فإذا إنتهى إلى عدم مشروعيته، فإنّه يقضي بإلغاء القرار الفردي التبعي دون أن يكون له إلغاء القرار التنظيمي، بذلك يبقى هذا القرار نافذاً وإحتمال تطبيقه قائماً.⁽¹⁾

لكن، وبما أنّ الدّفع بعدم مشروعية القرارات التنظيمية هو دفع دائم وأبديّ، فالأولى بالإدارة أن تلتزم بالإمتناع تلقائياً عن تطبيق القرار غير المشروع مستقبلاً من باب حماية مقتضيات مبدأ المشروعية وسيادة القانون، وفي المقابل يُجوز لها تعديل قراراتها أو استبدالها بغيرها وفقاً لما يقتضيه الصّالح العام.⁽²⁾

المطلب الثاني

أوجه الرّقابة القضائية على الجانب البيئي لوثائق التعمير المحليّة وآثارها القانونية

إنّ إخضاع وثائق التعمير المحليّة للرّقابة القضائية من شأنه الكشف عن العيوب التي تشوب هذه الوثائق؛ وتكتسي الرّقابة على الجانب البيئي أهمية قصوى، حيث يكون بمقدور المخاطبين بهذه الوثائق التصدي لكلّ مساس غير مشروع بالبيئة متى توفّرت فيهم الصفة والمصلحة، وهذا بمخاصمة المخططات التي تكون مصدراً لمخالفة قواعد المشروعية البيئية.

في هذه الحالة يُمارس القاضي الإداري رقابته على كافة أركان القرار الإداري (الفرع الأول)، ويترتب عن هذه الرّقابة جملة من الآثار والنتائج القانونية، إذ أنّ فحص المشروعية يُحدّد مصير القرار العمراني محلّ الطّعن، خاصة من حيث إعدام الأحكام المخالفة للقواعد البيئية عندما تتعلّق الدّفع بمخالفة المخطط العمراني لهذه القواعد (الفرع الثاني)، وقد تُؤدّي نتائج الرّقابة إلى رفض الدّعوى لعدم التأسيس أو تثبيت أحكام المخطط محلّ الطّعن إذا تبيّن للقاضي أنه مشروع وغير مخالف للقواعد القانونية والتنظيمية السارية المفعول.

⁽¹⁾ - خلاف وردة، مرجع سابق، ص. 20.

⁽²⁾ - مرجع نفسه، ص. 21.

الفرع الأوّل

مظاهر الرقابة القضائية على الجانب البيئي لوثائق التعمير المحليّة

بعد التأكد من توافر الشروط الشكلية لصحة الدّعى يتصدّى القاضي الإداري لموضوع وثيقة أو مخطط التعمير محلّ الطّعن (المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو مخطط شغل الأراضي) من خلال النّظر في مدى مشروعيته، وبالذّات الدّفع الذي أشار إليه المدّعي لتأسيس دعواه والمرتبطة بعدم صحة ومشروعية إحدى أركان القرار،⁽¹⁾ وتشمل هذه الرقابة النّظر في المشروعية الخارجية للمخطط العمراني محلّ الطعن (أولاً)، وكذا مشروعيته الداخليّة (ثانياً).

أولاً: الرقابة على المشروعية الخارجية لوثائق التعمير المحليّة

تنصب رقابة المشروعية الخارجية على ركن الإختصاص، ورغم ندرة حالات عيب عدم الإختصاص في مجال التخطيط العمراني المحلي بسبب وضوح قواعد إختصاص إعداد والمصادقة على المخططات العمرانية المحليّة، إلّا أنّ ذلك لا يمنع من وجود بعض حالات التعدي على الإختصاص (1)، كما تنصبّ الرقابة كذلك على ركن الشكل والإجراءات، ويُعتبر عيب الشكل والإجراءات من العيوب الشائعة في مجال التخطيط العمراني (2).

1- عيب الإختصاص

يُمكن أن يكون عدم الإختصاص زماني أو مكاني أو موضوعي، فلا يمكن مثلاً لبلدية ما تعدي حدودها الإقليمية عند ضبط حدود تدخّل مخططاتها العمرانية، لأنّ ذلك يشكّل عدم إختصاص إقليمي، أمّا في مجال الإختصاص الموضوعي، فإنّ المجلس الشعبي البلدي يُعتبر الجهة المختصة بإعداد مخططات التعمير، بينما قام المشرّع بتوزيع إختصاص المصادقة عليها؛ حيث يختص المجلس الشعبي البلدي بالمصادقة على مخطط شغل الأراضي عن طريق مداولة، أمّا المصادقة على المخطط التوجيهي فيكون من طرف الوالي أو وزير التعمير أو الوزير الأوّل حسب الكثافة السكنية للبلدية التي يُعطيها المخطط، لذا فإنّ مخالفة هذه القواعد يُؤدّي إلى إقرار عدم مشروعية المخطط المعني بوجود عيب في الإختصاص الموضوعي.

⁽¹⁾ - بودريوه عبد الكريم، "إختصاص القاضي الإداري في منازعات التعمير: دراسة خاصة لدعوى الإلغاء لمواجهة أدوات التعمير المحليّة إستناداً إلى الإعتبارات البيئية"، مرجع سابق، ص. 80.

2- عيب الشكل والإجراءات في وثائق التعمير المحليّة

تُعتبر العيوب التي تلحق الشكل والإجراءات في مخططات التعمير المحليّة من الحالات الشائعة، وقد يُؤثّر بعضها بشكلٍ مباشر أو غير مباشر على الجانب البيئي الذي يجب أن تأخذه المجالس البلدية بعين الاعتبار في إطار عملية التخطيط العمراني، وعلى العموم يمكن تقسيم هذه العيوب إلى نوعين هما، العيب المتعلّق بمخالفة القواعد الإجرائيّة لإعداد أو مراجعة وثائق التعمير المحليّة (أ)، وعيب الشكل (ب).

أ- مخالفة القواعد الإجرائيّة

إنّ إعداد أو مراجعة أو تعديل وثائق التعمير المحليّة يخضع إلى مجموعة من الإجراءات الواجبة الاحترام، وعليه فإنّ إهمال هذه القواعد كلياً أو مخالفتها جزئياً يؤدي لا محال إلى إلغاء المخطط لوجود عيب في الإجراءات، ويمكن القول أنّ مخالفة بعض القواعد الإجرائيّة قد يُؤثّر سلباً على البعد البيئي في وثائق التعمير المحليّة محل الإعداد أو المراجعة، وهنا تكمن أهميّة الرّقابة القضائيّة على مشروعية هذه المخططات.

يمكن إثارة عدم مشروعية وثائق التعمير المحليّة لمخالفة إحدى الإجراءات المتعلّقة بإعدادها أو مراجعتها أو تعديلها، من بينها الإجراءات المتعلّقة بقواعد المشاركة، كعدم قيام رئيس البلدية بمراسلة رؤساء غرف الفلاحة والتجارة والجمعيات المحليّة للمرتفقين والمنظمات المهنية كتابياً لإطلاعهم على المقرر الذي يقضي بإعداد المخطط من أجل إبداء رغبتهم في المشاركة من عدمها، أو عدم احترام الآجال الممنوحة لها للرد؛ إذ يُعتبر ذلك عيب جوهري في إجراءات إعداد المخطط.

كذلك يعتبر عدم عقد إجتماعات التشاور والنقاش، أو عدم تبليغ مشروع المخطط للمصالح الدّولة على المستوى الولائي والمحلي لإبداء رأيها الإستشاري في الأجل القانوني عيباً إجرائياً، وقد ذهب القضاء الإداري الفرنسي في هذا السياق إلى إقرار عدم مشروعية مخطط التعمير المحليّ نظراً لعدم إستشارة المحافظ حول تقرير التقويم البيئي المُدرج في المخطط.⁽¹⁾

(1) - بودريوه عبد الكريم، "إختصاص القاضي الإداري في منازعات التعمير: دراسة خاصة لدعوى الإلغاء لمواجهة أدوات التعمير المحليّة إستناداً إلى الإعتبارات البيئية"، مرجع سابق، ص. 85.

تجدر الإشارة، إلى قيام المشرّع الفرنسي في وقت سابق بالحدّ من إمكانية إبطال القرارات الإدارية لوجود عيب في الشكّل والإجراءات، وذلك عندما يتعلّق الأمر بإغفال إجراء استشاري مسبق لإتخاذ القرار، حيث أقرّت المادة 70 من قانون رقم 2011-525 المتعلّق بتبسيط وتحسين نوعية القانون، أنّه لا يمكن التحدّج بوجود عيب في إجراء استشاري يسبق عملية إتخاذ القرار لإبطال قرار معيّن إلاّ إذا كانت مخالفة ذلك الإجراء قد أثّرت فعلاً على معنى القرار ومحتواه.⁽¹⁾

تطبيقاً لنص هذه المادة رفضت محكمة الإستئناف الإدارية في "Lyon" إلغاء مخطط تعمير محليّ تمّت فيه إستشارة المركز الجهوي للأماك الغابية بدلاً من المركز الوطني، على أساس أنّ إغفال هذا الإجراء الجوهري والإلزامي لم يكن له أي تأثير على القرار، أو إختصاص الجهة المعنية بإعداد المخطط.⁽²⁾

يُعدّ كذلك عدم عرض مشروع المخطط على المجلس الشعبي البلدي للموافقة عليه، أو عدم إستشارة الوالي بالنسبة لمخطط شغل الأراضي، والمجلس الشعبي الولائي بالنسبة للمشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير قبل المصادقة التّهائية عليه من العيوب الإجرائية التي تجعل المخطط محلاً للطعن بواسطة دعوى الإلغاء، والأمر ذاته بالنسبة لمخالفة قواعد التحقيق العمومي، كعدم إخضاع مشروع المخطط مثلاً للتحقيق أو مخالفة القواعد المتعلّقة به كآجال التحقيق أو عدم تحديد تاريخ أو الأماكن التي يجرى فيها التحقيق، أو مخالفة إجراءات النّشر التي تهدف إلى إعلام الجمهور.

في فرنسا مثلاً أعلنت محكمة الإستئناف الإدارية لـ "Bordeaux" عدم مشروعية المخطط العمراني لبلدية "Notre-Dame de Sanilhac" لمخالفة إجراءات سير التحقيق العمومي، حيث طلب رئيس البلدية نيابة عن المجلس البلدي إدخال تعديلات على مشروع المخطط الخاضع للتحقيق، والتي تهدف إلى إنشاء "des emplacements réservés" وتغيير قواعد التطبيق الخاصة ببعض الأجزاء.

¹⁾- Art. 70 de la loi n° 2011-525 du 17 mai 2011, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, *JORF* n° 0155, du 18 mai 2011, abrogé par la loi n° 2018-727 du 10 août 2018 pour un État au service d'une société de confiance, In: <https://www.legifrance.gouv.fr/>, dispose: « *Lorsque l'autorité administrative, avant de prendre une décision, procède à la consultation d'un organisme, seules les irrégularités susceptibles d'avoir exercé une influence sur le sens de la décision prise au vu de l'avis rendu peuvent, le cas échéant, être invoquées à l'encontre de la décision* ».

²⁾- CAA Lyon, 24 avril 2012, Commune de Roybon, req. N° 11LY02039, In: <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000025821918&fastReqId=686089633&fastPos=1>.

تمّ تبنيّ هذه التعديلات من طرف المجلس البلدي بموجب المداولة المتعلّقة بالمصادقة على مراجعة المخطط، وعليه فقد أشارت محكمة "Bordeaux" في قرارها أنّ الهدف من التحقيق العمومي هو فتح مجال المشاركة أمام الجمهور لإثراء مشروع المخطط، وليس إتاحة الفرصة للبلدية لإجراء تعديلات عليه أثناء التحقيق.⁽¹⁾

ب- مخالفة قواعد الشكّل في وثائق التعمير المحليّة

يُقصد بالشكّل المظهر الخارجي والصيغة التي يتجسّد فيها القرار، فهو وسيلة التعبير عن إرادة الإدارة من خلال الإطار أو القالب الذي ينصبّ فيه القرار الإداري، والأصل أنّه لا يشترط في القرارات الإدارية شكلاً خاص لصدورها ما لم يُقرّر القانون ذلك، بالتّالي لا تكون القرارات مشروعة إلّا إذا صدرت باتباع الشكليات المُحدّدة قانوناً، غير أنّه لا يتمّ إلغاء القرار إلّا إذا كان الشكّل جوهرياً.⁽²⁾

يأخذ ركن الشكّل في وثائق التعمير المحليّة أهميّة قصوى، إذ يجب أن تصدر وفق مظهر معيّن ويجب أن تتضمّن مجموعة من الوثائق والبيانات وإلّا اعتبرت غير مشروعة، إذ يجب أن يتضمّن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير تقرير توجيهي، وتقنين، ووثائق بيانية تضمّ مجموعة من التصاميم والخرائط، أما مخطط شغل الأراضي فيجب أن يتضمّن مذكرة وثيقة التنظيم ووثائق بيانية، بالتّالي فإنّ عدم إدراج أي وثيقة من هذه الوثائق ضمن المخطط المعني يُؤدّي إلى إلغائه بسبب عيب الشكّل.

علاوة على ذلك، يجب أن تتضمّن كلّ وثيقة من هذه الوثائق البيانات والتوجيهات المنصوص عليها في القانون؛ إذ يُشكّل عدم كفاية التقرير التوجيهي نظراً لضعف وصف الإطار الديمغرافي أو تحليل الوضع الاقتصادي والاجتماعي للإقليم محلّ التخطيط، أو في حالة إنعدام نمط التهيئة المُقترح، عيباً شكلياً يستوجب معه إلغاء المخطط التوجيهي، والشيء ذاته بالنسبة لغياب أحد عناصر التقنين كعدم تحديد بعض الفضاءات الخاصة في المخطط التوجيهي مثل المناطق الساحلية إذا كانت البلدية محلّ التخطيط ساحلية.

¹⁾- CAA Bordeaux, 11 juillet 2013, Association Qualité de vie sanilhacoise, req. N°11BX03249, In : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000027723814&fastReqId=589122409&fastPos=1>

²⁾- علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص. 327 و336.

يبسط القاضي الإداري في فرنسا رقابته على التقرير التقديمي الخاص بوثائق التعمير من حيث تشخيص الوضع القائم، ومدى كفاية التقييم أو الدّراسة البيئية،⁽¹⁾ وكذا تسبب وشرح خيارات التنمية المعتمدة في قسم التهيئة والتنمية المستدامة (PADD)، وفي هذا الإطار أيدّ مجلس الدولة بتاريخ 22 نوفمبر 1985 قرار المحكمة الإدارية لـ "Nantes" الذي قضى بإلغاء قرار المحافظ المتعلّق بالمصادقة على مخطط شغل الأراضي لبلدية "Longeville"، على أساس أن المخطط لم يتضمّن تحليل الوضع البيئي خاصة وأنّ تلك البلدية ساحلية.⁽²⁾

كذلك إعتبر القضاء الإداري الفرنسي غياب أو عدم كفاية الدراسة البيئية التي تشكّل عنصراً أساسياً من عناصر التقرير التقديمي عيباً إجرائياً يستدعي إلغاء مخطط التعمير،⁽³⁾ وعلى سبيل المثال قضت المحكمة الإدارية لـ "Nantes" بتاريخ 21 أبريل 2009 بعدم المشروعية الخارجية للمخطط المحليّ للتعمير الخاص بـ "Angers-Loire métropole"، حيث تضمّن المخطط إنشاء "un emplacement réservé" دون القيام بتحليل الوضع البيئي الأولي للموقع المعني، ولا تحديد التأثيرات البيئية التّاجمة عن هذا المشروع، فضلاً عن عدم تبرير بعض الخيارات المعتمدة في قسم التهيئة والمتعلّقة أساساً بحماية المساحات المشجرة، وعلى هذا الأساس قرّرت المحكمة إلغاء مخطط التعمير لوجود عيب في الشكل.⁽⁴⁾

ثانياً: الرّقابة على المشروعية الداخليّة لوثائق التعمير المحليّة

قد تكون وثائق التعمير المحليّة مشوبة بعدم المشروعية التي تُعود إلى مضمونه أو سببه أو غايته، وعليه فإنّ القاضي الإداري يتصدّى من خلال الرّقابة الداخليّة للعيوب التي يمكن أن تشوب ركن المحل أي مخالفة وثائق التعمير للقواعد القانونية (1)، ومدى مشروعية ركن السبب فيها (2)، وعيب الإنحراف في استعمال السلطة (3).

⁽¹⁾ في الواقع من الصّعب التحقّق من مدى كفاية تقرير العرض، فتحليل الوضع البيئي القائم مثلاً يستدعي أخذ العديد من المعطيات المادية والقانونية في الحسبان، والتي قد لا تتوفّر عند إعداد التقرير، بالتّالي يصعب على القاضي الإداري تقدير مدى كفاية تقرير العرض. تفاصيل حول هذه النقطة أنظر:

- LE CORNEC Erwann, « Rapport de présentation et légalité des documents d'urbanisme », *RFDA*, 1998, p. 391.

⁽²⁾ - CE, 22 novembre 1985, Ministre de l'urbanisme et de logement, N° 59719, Recueil Lebon, 1985.

⁽³⁾ - Voir: JEGOUZO Yves, « Le rapport de présentation du plan d'occupation des sols et la prise en compte de l'environnement », *RFDA*, mars-avril 1988, p. 328.

⁽⁴⁾ - Voir: WOLFF Nathali, « Lexigence croissante du juge sur la précision des documents d'urbanisme », *AJDA*, 2009, p.p. 1905-1908.

1- مخالفة وثائق التعمير المحليّة للقواعد القانونيّة

المقصود هنا أن تكون وثيقة التعمير محل الطعن مشوبة بعيب مخالفة القانون إذا كان موضوعها غير مطابق أو مخالف لأحكام مبدأ المشروعية، وبالتحديد القواعد القانونيّة التي صدرت الوثيقة إستناداً عليها، ويُشكل عيب المحلّ سبباً لإلغاء وثيقة التعمير.

نكون أمام مخالفة للقانون "بصفة عامة" عندما يكون مضمون المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو مخطط شغل الأراضي مخالف لنص قانوني، سواءً تعلّق الأمر بمبدأ دستوري، كالمساس بحق الملكية، أو الحق في بيئة سليمة، أو حرية التجارة والصناعة، كما قد تنصبّ المخالفة على المساس بنص تشريعي خاصة أحكام قانون التعمير والقوانين المتصلة به بشكلٍ عام كقانون البيئة، وقانون الساحل، وقانون تهيئة الإقليم، وقانون التوجيه العقاري وغيرها.

على سبيل المثال ألغت محكمة فرنسية مخطط التوجيه لمدينة "كان" بسبب عدم إشارة التقرير التقديمي للمخطط إلى إنشاء مناطق محمية في الساحل بما يتناقض مع أحكام المادة L.124-2 من قانون حماية الساحل الفرنسي التي تفرض إظهار المناطق الساحلية المحمية داخل المنحنيات البيانية للمخطط.⁽¹⁾

قد نكون أمام مخالفة القانون عندما يتعلّق الأمر بمخالفة مخططات التعمير المحليّة للمخططات التي تعلوها درجة،⁽²⁾ كأن تكون أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة مخالفة لأحكام المخطط الولائي أو المخطط الجهوي أو المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، كذلك قد يُعتبر مخطط شغل الأراضي معيباً بسبب مخالفة أحكام المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

في هذا المقام أقرّ مجلس الدوّلة الفرنسي بتاريخ 9 نوفمبر 2015 إلغاء مداولة المجلس البلدي لـ "Porto-Vecchio" المؤرّخة في 30 جويلية 2009 المتعلّقة بالمصادقة على المخطط المحليّ للتعمير بسبب عدم توافق أحكامه مع مخطط التهيئة لمنطقة "Corse" خاصة في الجوانب المتعلّقة بشروط التعمير الساحلي.⁽³⁾

⁽¹⁾ - بزغيش بويكر، منازعات العمران، مرجع سابق، ص. 50.

⁽²⁾ - مرجع نفسه، ص. 50.

⁽³⁾ - Voir: CE, 09 novembre 2015, Porto-Vecchio (Cne), req N° 372531, AJDA, 2015, p.p. 2119-2124.

عموماً، يمكن حصر مخالفة وثائق التعمير المحلية للقانون في ثلاث صور أساسية، أولها المخالفة المباشرة للنصوص القانونية والتنظيمية، وتقع عند تجاهل الإدارة كلياً أو جزئياً لقاعدة قانونية كان يجب احترامها، سواءً بإتيانها عملاً من الأعمال الممنوعة قانوناً (المخالفة الإيجابية)، أو الإمتناع عمّا فرضته النصوص القانونية من إلتزامات (المخالفة السلبية).⁽¹⁾

في مجال إدماج البعد البيئي في وثائق التعمير المحليّة، فإنّ من أمثلة المخالفة الإيجابية للقواعد القانونية البيئية أن يتضمّن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أحكاماً تتعلق بالترخيص لتشييد بنايات فردية للسكن على مستوى الشريط الساحلي لـ 100 متر المحمي، أو الترخيص بالبناء على الأراضي الفلاحية ذات الخصوبة العالية، وعلى سبيل المثال ألغت المحكمة الإدارية لـ "Rennes" قرار المصادقة على مخطط شغل الأراضي لبلدية "Fouesnant" نظراً لتخصيصه الدومين العام البحري للسكنات الخاصة.⁽²⁾

أمّا المخالفة السلبية والمباشرة للقانون فتكون بإمتناع الإدارة عن الإلتزام بمقتضيات القواعد البيئية، ومثال ذلك إمتناع البلدية أو تجاهل الإعتبارات البيئية كلياً في مخططاتها العمرانية، أو عدم إدماج تدابير الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية فيها بالرغم من أنّ قانون التعمير والقوانين البيئية ذات الصلة تُلزمها بذلك.

في فرنسا مثلاً ألغت المحكمة الإدارية بـ "Lyon" مخطط شغل أراضي بلدية "Brindas" بعدما لاحظت أنّ المخطط لم يتضمّن أيّ منطقة غير قابلة للبناء بالرغم من أنّه يغطّي منطقة ريفية متجاهلاً بذلك القواعد المتعلقة بحماية الأراضي الفلاحية،⁽³⁾ كما قامت محكمة "Nice" بإلغاء المخطط التوجيهي الخاص بالتجمّع "Grasse -Canne- Antibes"، حيث لم يُحدّد هذا المخطط المناطق الفلاحية الموجودة على مستوى الإقليم محلّ التخطيط ولا تدابير حماية المناطق الخاصة بالأنشطة الفلاحية، مخالفاً بذلك أحكام المادة L.146-2 من قانون التعمير التي تقتضي ضرورة حماية المناطق الفلاحية والزراعية والغابية في وثائق التعمير.⁽⁴⁾

⁽¹⁾ - تفاصيل أكثر راجع: علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص. 358 - 361.

⁽²⁾ - Voir: MESNARD André-Hubert, « La protection de l'environnement dans le contentieux administratif de l'urbanisme et de l'aménagement », *RJE*, N° 01, 1980, p. 20.

⁽³⁾ - Voir: Ibid, p.p. 19-20.

⁽⁴⁾ - T.A Nice, 6 mars 1996, Comité de sauvegarde du Port Vaubant et autres, req N° 94-3533, Référence : *BJDU*, n° 03, 1996, p. 170, Conclusions N. CALDÉRARO.

يُعتبر كذلك الخطأ في تفسير القاعدة القانونية عيب في محل قرارات التعمير التنظيمية، إلى جانب الخطأ في تطبيق القاعدة القانونية على الوقائع،⁽¹⁾ ففي حالة إنعدامت الوقائع مثلاً فإن وثائق التعمير تُعتبر مُخالفة للقانون وتكون باطلة لافتقادها الأساس القانوني الذي كان ينبغي أن تستند عليه، مثل القيام بمراجعة المخطط التوجيهي للتعمير بحجة تشعب قطاع التعمير وثم يتبين وجود مساحات فيها غير معمرة بعد.

2- عيب السبب في وثائق التعمير المحليّة

تتطوي رقابة القضاء الإداري لركن السبب على جانب كبير من الأهمية، لأنه بمقتضى هذه الرقابة يتدخل القاضي في بحث الأسانيد والدوافع الموضوعية التي أدت إلى إصدار قرارها، وعلى العموم فإن رقابة السبب تشمل شقين هما رقابة الوجود المادي أو القانوني للوقائع، ورقابة الخطأ في التكيف القانوني للوقائع، ففي الشق الأول يفرض القاضي رقابته على الوجود المادي للوقائع التي استندت إليها الإدارة في إصدار مخططاتها العمرانية، باعتبار أن تلك الوقائع هي الأساس الذي يقوم عليه أي قرار إداري بل هي الدافع في إصداره.⁽²⁾

بما أنّ الرّقابة على الوجود المادي للوقائع تُشكّل أولى مراحل الرقابة القضائية على ركن السبب في القرار، والحد الأدنى للرقابة فإنها تشمل جميع القرارات سواءً كانت سلطة الإدارة مُقيّدة بأسباب مُحدّدة للقرار أو كانت تتمتع بسلطة تقديرية في إختيار أسبابه، وعليه فإذا أسست الإدارة قرارها على سبب مُعين وثبت للقاضي عدم وجوده كان قرارها غير مشروع نتيجة إنتفاء أو عدم صحة السبب.⁽³⁾ يُشار أنّه نادراً ما تُثار منازعات بشأن إنعدام الوجود المادي للوقائع في مجال الرّقابة على مخططات التعمير المحليّة، وهذا بسبب خضوع هذه المخططات لدراسات ميدانية وإجراءات عميقة تبدأ بطلب الإستشارات من مختلف الهيئات وتنتهي بالتحقيق العمومي ممّا يُقلّل من إحتمال وجود عيب انعدام الوجود المادي أو القانوني للوقائع.⁽⁴⁾

(1) - علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق ص. ص. 361-365.

(2) - مرجع نفسه، ص. 380.

(3) - مرجع نفسه، ص. 380.

(4) - بزغيش بوبكر، منازعات العمران، مرجع سابق، ص. 52.

يتمثل الشق الثاني في الرقابة على ركن السبب في رقابة الوصف أو التكييف القانوني للوقائع، بمعنى أنه لو ثبت للقاضي صحة الوقائع مادياً ثم إتضح له أن الإدارة لم تُعطِ للوقائع التكييف القانوني الصحيح فإن القاضي يعتبر سبب القرار معيباً ويستوجب الإلغاء.⁽¹⁾

قد تنصب رقابة القاضي على مدى وجود خطأ في التقدير في مجال الرقابة على مشروعية القرارات الإدارية، فرغم أنه ليس للقاضي تقدير الوقائع وتناسبها مع القرار؛ إذ تتمتع الإدارة وحدها بصلاحيات بحث تقدير ملاءمة القرار للوقائع التي دفعت بها لإصداره، إلا أن هناك إستثناءات ترد على هذا المبدأ وتسمح للقاضي بممارسة رقابة الحد الأدنى.⁽²⁾ من هذا المنطلق فإن القاضي الإداري غالباً ما يبحث عن وجود خطأ بيّن في التقدير عندما يُسلط رقابته على القرار الإداري.

يُوصف الخطأ البيّن في التقدير بأنه الخطأ الذي وصل درجة من الوضوح تكفي لإقناع القاضي بوجود مثل ذلك الخطأ، أو تكفي لإزالة أيّ شك لديه حول ذلك الخطأ، وتتجسد درجة وضوح الخطأ في كونه خطأً بديهياً "evident"، أو جسيماً "grossiere"، أو صارخاً "flagrante"، أو خطيراً "grave"، أو جلياً "eclatante"، فإذا تحققت أحد هذه الأوصاف في الخطأ أصبح بيّناً "manifeste"، وبالتالي يُكون القرار الإداري المشتمل عليه جديراً بالإلغاء.⁽³⁾

عرفت الممارسة القضائية في فرنسا عدّة تطبيقات لنظرية الخطأ البيّن في التقدير في مجال الرقابة على مشروعية وثائق التعمير، خاصة وأنّ الجماعات الإقليمية تتمتع بهامش كبير من الحرية في ضبط مضمون مخططاتها العمرانية، وقد لعبت هذه الرقابة دوراً هاماً في ضمان حماية البعد البيئي في مجال التخطيط العمراني، والأمثلة على ذلك كثيرة، منها قرار مجلس الدولة الفرنسي بتأييد حكم المحكمة الإدارية لـ "Strasbourg" الذي قضى بإلغاء مخطط شغل الأراضي لبلدية "Bennwihr" والذي كان محلّ مراجعة، تمّ بموجبها إنشاء منطقة صناعية جديدة بالقرب من موقع طبيعي محمي ومصنّف بموجب قرار وزاري، حيث إعتبرت المحكمة ذلك خطأً بيّناً في التقدير.⁽⁴⁾

(1) - علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص. 384.

(2) - مرجع نفسه، ص. 389-390.

(3) - الفهداوي علي حسين أحمد، "الرقابة القضائية على الغلط البيّن في التقدير من قبل الإدارة"، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، عدد 05، 2012، ص. 32-33. (ص. 29-62).

(4) - CE, 1/4 SSR, 21 octobre 1990, commune de Bennwihr, req N° 115248, In :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007871987>.

في نفس السياق، حكمت محكمة الإستئناف الإدارية لـ "Douai" بإلغاء المداولة المتعلّقة بالمصادقة على مراجعة مخطط التعمير المحليّ لبلدية "Verberie" لإرتكابها خطأ بيّن في التقدير، والذي يتمثّل في إنشاء منطقة قابلة للتعمير يسمح فيها باستقبال أشغال ومنشآت وبنائات لإنتاج ونقل وتوزيع وتخزين الطّاقة، إذ تقع هذه المنطقة على بُعد 300 م فقط من رواق إيكولوجي يتميّز بالهشاشة وينطوي على قيمة إيكولوجية هامة بالنسبة للأنظمة البيئية محلياً وجهويّاً.⁽¹⁾

تجدر الإشارة، أنّ التحقّق من الخطأ البيّن في التقدير في مجال الرّقابة على وثائق التعمير يمكن أن يتمّ عن طريق المعاينة والزّيارات الميدانية للأماكن التي تأمر بها المحكمة المختصّة بالنظر في المنازعة، كما يعتمد القضاة أساساً على جميع أنواع المعلومات التي يمكن أن تساهم في الكشف عن الخطأ البيّن في التقدير، كالإستعانة برأي المفوض المحقّق الذي صاغه في إطار عملية التحقيق العمومي، أو الاعتماد على تقارير مكاتب الدّراسات التقنية، كتقرير الدّراسة لمكتب البحوث الجيولوجية حول عدم استقرار الأرض مثلاً، أو حتّى تكليف خبير لتحديد طبيعة الأراضي من حيث صلاحيتها للبناء ومدى تعرّضها للمخاطر.⁽²⁾

قد يلجأ القاضي الإداري إلى ممارسة رقابة قصوى "controle maximum" من خلال تطبيق نظرية الموازنة بين التكاليف والمزايا "Théorie du bilan coût-avantages" في المنازعات المتعلّقة بمشروعية وثائق التعمير، وتهدف هذه الرّقابة إلى الحدّ من تعسّف الإدارة في استعمال سلطاتها التقديرية لتقرير المنفعة العامة والتي يمكن من خلالها التعديّ على الحريّات الفردية كحق الملكية مثلاً، فوثائق التعمير تعتبر مصدراً أساسياً لتقييد الملكية العقارية من خلال ارتفاقات التعمير تحقيفاً للمصلحة العمرانية، وقد تمّ تطبيق هذه الرّقابة في البداية على قرارات نزع الملكية الخاصة من أجل المنفعة العامة قبل أن تمتدّ إلى مجال التعمير، فقد كان القاضي الإداري يمارس هذا النوع من الرّقابة للموازنة والمقارنة بين فوائد مشروع نزع الملكية والأضرار المترتّبة عنه، ومن ثمّ تقرير مدى مشروعية قرار إعلان المنفعة من عدمه.⁽³⁾

¹⁾- CAA Douai, 13 juin 2013, commune de Verberie, req N° 12DA00121- M.Delessalle, Rapp.- M. moreau, Rapp. Public. Référence : *BJDU*, N° 1, 2014, p.p. 66-67.

²⁾- Voir: LIET-VEAUX Georges, *op. cit.*, p. 34.

³⁾- تفاصيل أكثر راجع: خليفي محمد، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة: دراسة مقارنة، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كآية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016، ص. ص. 293-304.

يستند القاضي الإداري في عملية الموازنة بين مزايا ومضار عملية ما إلى مجموعة من الضوابط والمعايير، والتي تتمثل أساساً في المعيار الإقتصادي، فالتنمية الإقتصادية التي تعود بالنفع على أفراد المجتمع تعتبر معياراً كافياً للإعتراف بصفة المنفعة العامة لأيّ مشروع، كذلك يمكن الإعتداد بمعيار التكاليف المالية للعملية من حيث قدرة الجهة المكلفة بتنفيذ المشروع على تحمّل الأعباء المالية المترتبة عن إنجاز المشروع، وتقدير المزايا والعائدات المالية التي يحقّها.⁽¹⁾

يمكن كذلك للقاضي الإداري الاستناد إلى معيار حق الملكية الخاصة والذي يقوم على أساس مقارنة الضّرر الذي يمكن أن يصيب صاحب الملكية الخاصة نتيجة لنزع الملكية مع حجم وطبيعة المنفعة العمومية وضرورتها من خلال إنجاز ذلك المشروع، وإلى جانب هذه المعايير قد يستعين القاضي بمعيار الآثار الإجتماعية والبيئية التي يترتبها قرار نزع الملكية للمنفعة العامة، أي دراسة الجوانب والآثار المترتبة عن هذا القرار على الأفراد وعلى الوسط البيئي.⁽²⁾

في الواقع، لم يكن القاضي الإداري الفرنسي يمارس رقابة الموازنة في مجال منازعات إلغاء وثائق التعمير؛ بسبب صعوبة المقارنة بين التكاليف والمزايا لكلّ عملية من العمليات التي تنطوي عليها هذه الوثائق، لذا فقد كان يفضّل أسلوب الرّقابة على الخطأ البيّن في التقدير،⁽³⁾ فقد سبق لمجلس الدّولة أن رفض استعمال أسلوب الموازنة لرقابة تصنيف أراضي بموجب مخطط شغل الأراضي، حيث رأى أنّ البحث عن مزايا وأضرار هذا التصنيف قد يثير انتقادات لأذعة بخصوص حلول السلطة التقديرية للقاضي محلّ سلطة الإدارة.⁽⁴⁾

لكن بعدها أصبح القاضي الإداري يعتمد كذلك على نظرية الموازنة في مجال الرّقابة على مشروعية وثائق التعمير، خاصة وأنّ المشرّع الفرنسي بات يفرض على الجماعات الإقليمية تحقيق التوازن بين أهداف حماية المجالات الموجودة، وبين تهيئة مجالات جديدة موجّهة للإسكان والأنشطة الاقتصادية عند إعداد مخططاتها العمرانية.⁽⁵⁾

(1) - أنظر: **خليفة محمد**، مرجع سابق، ص. ص. 305-307.

(2) - أنظر مرجع نفسه، ص. ص. 307-308.

(3) - Voir: **PATUMANON Ruatairat**, *op. cit.*, p. 230.

(4) - Voir: **MESNARD André-Hubert**, *op. cit.*, p. 20.

(5) - Voir: **PATUMANON Ruatairat**, *op. cit.*, p.p. 230- 231.

من هذا المنطلق، لجأت المحكمة الإدارية لـ "Nice" إلى تطبيق رقابة الموازنة بين التكاليف والمزايا في منازعة تتعلّق بطلب إلغاء مخطط شغل الأراضي على أساس عدم احترامه لمقتضيات المادة 10-121 L. من قانون التعمير، والتي كانت تفرض (طبقاً لصياغتها القديمة) على وثائق التعمير ضرورة التوفيق من جهة؛ بين شروط صيانة الأنشطة الفلاحية والمناطق الغابية، وحماية المواقع والمناظر الطبيعية والحضرية، والوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية، وكذا الوقاية من كلّ أشكال التلوّث والمضار، وتحديد من جهة أخرى؛ المجالات القابلة للبناء لغرض الأنشطة الاقتصادية والمنفعة العامة، وتلبية الاحتياجات الآتية والمستقبلية من السكن.⁽¹⁾

يمكن لنظرية الموازنة أن تضمن مراعاة البعد البيئي في وثائق التعمير المحليّة خاصة في ظلّ تمتّع الإدارة بالسلطة التقديرية في ضبط مضمونها، حيث يمكن للقاضي دوماً الموازنة بين المنافع الاقتصادية، الاجتماعية والمالية لبرامج التهيئة والتنمية المقترحة في هذه الوثائق ومقارنتها مع حجم الأضرار التي يمكن أن تلحق إمّا بالملكية الخاصة للأفراد، أو حقوقهم الدستورية كحرية الصناعة والتجارة والحق في بيئة نظيفة، فضلاً عن الأضرار التي يمكن أن تلحق بالأوساط البيئية المختلفة، فإذا كان حجم الضرر البيئي أكبر من المنافع الاقتصادية أو المالية لمشاريع وخيارات التهيئة المقترحة، وجب على القاضي الحكم بعدم مشروعية المخطط والقيام بإلغائه كلياً أو جزئياً.

3- عيب الإنحراف في استعمال السلطة

يُعدّ عيب الانحراف في استعمال السلطة من أهمّ العيوب التي تلحق القرار الإداري، ويرتبط هذا العيب بركن هام ألا وهو ركن الغاية، ويتجسّد هذا العيب في صورتين أساسيتين هما مخالفة المصلحة العامة، أو الحياد عن الهدف المخصص لإصدار القرار، والمقصود من الإنحراف في استعمال السلطة؛ استعمال الإدارة في إصدار قرارها غاية بعيدة عن تحقيق المصلحة العامة، أو استهداف غاية أخرى تختلف عن الغاية التي حدّدها لها القانون،⁽²⁾ لأنّ السلطة ليست غاية في ذاتها لكنها وسيلة تحقيق الغايات والمصالح العامة للمجتمع.

¹⁾- Voir: PATUMANON Ruatairat, *op. cit.*, p. 231.

²⁾- هنا يجب التمييز بين مفهوم الإنحراف في استعمال السلطة "le détournement de pouvoir" وفكرة الغلط في القانون "erreur de droit"، فالأول ينطوي على فكرة الإنتهاك المتعمّد والإحتيالي للقانون، بينما يفترض الثاني فهماً خاطئاً للقانون و/أو التطبيق السيء للنصوص. أنظر:

إذن يُشترط لصحة القرار الإداري أن يهدف إلى تحقيق غاية مشروعة، ومن هنا فإنّ القرارات التي تُصدرها الإدارة في مجال التعمير والبناء والتي تهدف إلى تحقيق هدف خارج عن نطاق المصلحة العامة العمرانية أو البيئية، أو التي تُصدرها لتحقيق هدف غير الذي مُنحت الصلاحيات من أجله تُعتبر قرارات غير مشروعة.⁽¹⁾

تشكّل وثائق التعمير المحليّة مرجعية أساسية لاستغلال العقار وتنظيم المجال الترابي وضبطه بالنسبة لجميع المتدخلين في ميدان التهيئة والتعمير، لذلك فهي تواجه تحدياً حقيقياً بخصوص التوفيق بين المصلحتين العامة والخاصة، فهذه الوثائق مثلاً تساهم بشكل جليّ في رفع قيمة الممتلكات العقارية أو الإنقاص منها، من خلال فتح مساحات جديدة للتعمير أو تقييد حقوق البناء أو منعها إن اقتضت المصلحة العمرانية ذلك، لذا فإنّ الأحكام التي تتضمنها وثائق التعمير والتي تعتبر ضرورية لمشروع التهيئة قد تنثير عدّة نزاعات أمام القضاء.⁽²⁾

إنّ القاضي باعتباره حامي المشروعية، يجب أن يضطلع عند النّظر في المنازعة العمرانية بمهمّة التحقق من عدم تفوّق أو تعديّ المصالح الخاصة على أغراض المنفعة العامة من جهة، والحرص على ضمان عدم تجاوز قواعد وارتقاقات التعمير لأغراض المنفعة العامة بالإنحراف عنها من جهة أخرى، لذا لا يمكن لمخططات التعمير مثلاً أن تتضمن معاملة تفضيلية لمالك معيّن، لأنّ ذلك يشكّل خرقاً لمبدأ المساواة بين الأفراد،⁽³⁾ كما لا يمكن لها تجاوز مقتضيات المصلحة العامة، خاصة في ظلّ تمتّع الإدارة بقدر من الحرية في ضبط مضمون هذه المخططات ما يفتح لها مجال التعسّف في استعمال السلطة.

- LE CORNEC Erwann, La prise en compte de l'environnement par les règles locales d'urbanisme, *op. cit.*, p. 116.

¹⁾ - LIET-VEAUX Georges, *op. cit.*, p. 31.

²⁾ - LUSSON- LEROUSSEAU Nicole, « Les territoires, l'urbanisme et le juge », In MELÉ Patrice, LARRUE Corinne, et ROSEMBERG Muriel, (S/dir.), *Conflits et territoires*, PUFR, 2004, p.p. 205-220, [En ligne] : <https://books.openedition.org/pufr/1840#tocto1n1>, consulté le 11 septembre 2019.

³⁾ - في هذا المقام، تجدر الإشارة أنّ مبدأ المساواة الذي يفرض على الإدارة معاملة الأفراد في الحالات المماثلة بنفس الطريقة، لا يمكن تجسيده على نحو مطلق في مجال التخطيط العمراني، فغالبا ما تتضمن وثائق التعمير أحكاما تمييزية بسبب الأوضاع المختلفة والمتنوعة للملكيات العقارية، ما يجعل المعاملة تمييزية لكنها مبرّرة بضوابط موضوعية وليست شخصية. أنظر:

-Ibid.

عموماً، يتّخذ عيب الإنحراف في استعمال السلطة في وثائق التعمير المحليّة عدّة مظاهر، مثل تعديل أحكام التطبيق لمخطط التعمير بغرض السماح بتسوية رخصة بناء لأحد الأفراد،⁽¹⁾ أو لتفضيل مصالح رئيس البلدية أو أحد أفراد عائلته،⁽²⁾ كما تُعتبر مداوات المجلس البلدي غير مشروعة إذا تبين وجود تأثير لأحد الأعضاء الحاضرين في جلسات المداولة، والتي تصدر خدمة للمصالح الشخصية لهذا العضو، مثل تعديل مخطط عمراني من أجل الحصول هذا المنتخب على حق البناء في القطعة الأرضية المملوكة له بعدما كان البناء عليها ممنوعاً.⁽³⁾

في هذا الإطار ألغت محكمة الإستئناف الإدارية لـ "Douai" مداولة المجلس البلدي المتعلقة بالمصادقة على تعديل مخطط شغل أراضي بلدية "Fosseuse"، على أساس مشاركة رئيس البلدية وترأسه لتلك المداولة، والتي بموجبها تم فتح مساحات بما فيها أراضي مملوكة لأبويه للتعمير الآني والتي كانت مصنفة في قطاع التعمير المستقبلي، حيث تم التصويت على هذه المداولة بأغلبية، ما أدى بمحكمة الإستئناف إلى عدم استبعاد تأثير رئيس البلدية على هذه المداولة.⁽⁴⁾

كما قام مجلس الدولة بإلغاء مخطط شغل أراضي بلدية "Auchy-lez-Orchies" بصفة جزئية بعدما تبين للقاضي أنّ أحد المنتخبين المحليين كان عضواً في فريق العمل الذي يقود جلسات النقاش حول مشروع المخطط، حيث شارك هذا العضو بفعالية في الجلسة التي جرى فيها تغيير تصنيف قطعة أرض مملوكة له والتي كانت مصنفة في المخطط القديم ضمن المنطقة الفلاحية، ليعاد تصنيفها ضمن المنطقة العمرانية، وعليه فقد ارتأى مجلس الدولة أنّ مشاركة شخص معني بهذا التصنيف يشكل عيباً في إجراءات إعداد المخطط.⁽⁵⁾

⁽¹⁾ - ومن أمثلة ذلك تعديل مخطط شغل الأراضي لإلغاء معامل شغل الأراضي (COS) في إحدى قطاعات التعمير والذي تمّ فيه إلغاء رخصة بناء لعدم احترامها ذلك المعامل، ما يعني إنّ إلغاء هذا المعامل بموجب تعديل مخطط شغل الأراضي يهدف في الأساس تفضيل مصلحة خاصة لأحد الأفراد بتسوية حق البناء. أنظر:

-CE 7 avril 1999, Assoc. Noisy-Qualité de vie et autres, AFDUH n° 4, 479, cité par:

LUSSON- LEROUSSEAU Nicole, *op. cit.*

⁽²⁾ - LIET-VEAUX Georges, *op. cit.*, p. 31.

⁽³⁾ - Ibid, p. 31

⁽⁴⁾ - CAA Douai, 17 mai 2001, Association pour la sauvegarde de l'environnement de Fosseuse, req N° 97DA02673, In :

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007597299>.

⁽⁵⁾ - CE, 17 février 1993, Desmons, req N° 115600,

<https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007804875>.

تجدر الإشارة، أنّ القاضي الإداري لا يحكم دائماً بوجود إنحراف في استعمال السّلطة حتّى وإن كان هناك تفضيل لمصلحة خاصة عند تعديل أو مراجعة وثائق التعمير، إذ يمكن للمصلحتين العامة والخاصة أن تتقاطعا أو تتزامنا دون أن يتمّ إقصاء أو استبعاد أيّ منهما، فمفهوم المصلحة العامة يتّسع بشكل يتسوعب عدّة أغراض مثل المصالح العمرانية والاقتصادية وحتّى المالية، بالتّالي فإنّ القاضي الإداري في فرنسا لا يرى أي اشكال في تعديل أو مراجعة مخطط عمراني بهدف تسهيل إقامة نشاط تابع لشخص ما، عندما يسمح ذلك بفتح مناصب شغل، حيث يعتبر القاضي أنّ ذلك يحقق المصلحة العامة أيضاً ويقترن بها.⁽¹⁾

أخيراً، قد يتّخذ عيب الانحراف في استعمال السّلطة مظهراً آخر يتمثّل في حرمان أحد الأشخاص من حق البناء بدافع الإنتقام منه أو دون وجه حق،⁽²⁾ أين تقوم الإدارة بمقتضى سلطتها في وضع ارتفاعات التعمير بفرض قيود تعسّفية وبعيدة عن أهداف المصلحة العامة العمرانية أو البيئية على ملكية أحد الأفراد،⁽³⁾ فقيام الإدارة بإلغاء تصنيف قطعة أرضية مملوكة لأحد الأشخاص كانت ضمن القطاعات القابلة للتعمير وإدراجها بموجب تعديل أو مراجعة مخطط التعمير ضمن قطاع غير قابل للتعمير عن قصدٍ منها ودون سبب موضوعي، يشكّل تعسّفاً في استعمال السّلطة.⁽⁴⁾

عموماً، فإنّه متى أقرّ القاضي عدم مشروعية المخطط العمراني محل الطّعن، فإنّ حكمه لا يخرج عن أمرين هما، إمّا إلغاء المخطط كلياً أو إلغائه جزئياً، ويرتب عن الإلغاء في كلتا الحالتين مجموعة من النتائج القانونية، أمّا إذا تبين للقاضي أن المخطط المعروف أمامه يخلو من عيوب المشروعية الخارجية والداخلية، فإنّه يحكم بصحة المخطط وتأييد أحكامه.

(1) - تجدر الإشارة أنّ القاضي الإداري الفرنسي تعرّض لانتقادات واسعة من قبل فقهاء قانون التعمير نظراً للتسامح الذي أبداه في العديد من الأحكام والقرارات الصادرة عنه في مجال الرقابة على عنصر الإنحراف في استعمال السّلطة في وثائق التعمير. تفاصيل أكثر حول هذه النقطة أنظر:

- LEROUSSEAU Nicole, *op. cit.*

(2) - بزغيش بويكر، منازعات العمران، مرجع سابق، ص. 55.

(3) - في هذه الحالة "وكما هو الحال كذلك بالنسبة لتفضيل مصلحة أحد الأفراد" يكون عيب الإنحراف في استعمال السّلطة مقصوداً (عيب قصدي)، فلا يكفي لتحقيق إساءة استعمال السّلطة أن يُؤدّي القرار الصادر عن الإدارة إلى نتائج تتعارض مع الصّالح العام، أو الهدف الذي قصده المشرّع، إنّما يجب أن تكون الإدارة قد قصدت الوصول إلى تلك النتائج، وهنا يتمتّع القاضي بسلطة تقدير نية الإدارة وعلاقتها بالنتائج الضارة التي أدت إليها، أنظر:

- علي عبد الفتاح محمد، مرجع سابق، ص. 401.

(4) - Voir : LEROUSSEAU Nicole, *op. cit.*

الفرع الثاني

الآثار المترتبة عن إلغاء وثائق التعمير المحليّة

إنّ الحكم بعدم مشروعية مخطط التعمير محل الطّعن القضائي لوجود عيب من العيوب الخارجية أو الداخليّة يترتب مجموعة من الآثار، منها ما يسري ثُجاه الإدارة، والتي تصبح ملزمة بإعادة النّظر في سياستها العمرانية، وذلك بعد إبطال آثار المخطط العمراني كُلياً أو جُزئياً (أولاً)، كما يترتب عن الإلغاء نتائج قانونية ثُجاه الأفراد الحائزين على رخص وشهادات التعمير الممنوحة لهم إستناداً إلى أحكام المخطط الملغى قضائياً (ثانياً)

أولاً: آثار الإلغاء بالنسبة لوثائق التعمير المحليّة

يُؤدّي الحكم بعدم مشروعية وثائق التعمير المحليّة إلى إلغائها كلياً أو جزئياً وهذا ما يضع السلطات المحليّة المسؤولة عن إعداد هذه الوثائق أمام تساؤل جوهري والذي يتمحور أساساً حول طبيعة قواعد التعمير الواجب تطبيقها لسدّ وتعويض الفراغ الذي ينشأ عن إبطال آثار مخطط التعمير غير المشروع، حتى يكون بمقدورها مواجهة رهانات التهيئة والتعمير على مجموع إقليمها الترابي وضبط النّشاط العمراني، وهنا يمكن التمييز بين آثار الإلغاء الكلي والإلغاء الجزئي.

1- آثار الإلغاء الكلي

يترتب عن الإلغاء الكلي لإحدى مخططات التعمير أضراراً خطيرة، حيث يجب إعادة النّظر في سياسة التعمير المحليّة للبلدية؛ ومن المعلوم أنّ إلغاء القرار الإداري يُؤدّي إلى إعدام آثاره وقد يتمّ "عند الإقتضاء" القيام بإحياء آثار القرار الذي كان يسبقه، وطبقاً لهذا المبدأ فإنّ الإلغاء الكلي لمخطط عمراني معيّن يستوجب على الإدارة اللّجوء إلى تطبيق المخطط القديم الذي كان يسبقه مباشرة "إن وُجد طبعاً"، لكن خلافاً لهذه القاعدة سار مجلس الدّولة الفرنسي في اتجاه آخر، حيث كان يرى أنّ إلغاء مخطط شغل الأراضي يستتبع معه تطبيق القواعد العامة للتعمير (RNU)* وليس المخطط السابق، مخافة إجبار البلديات على تطبيق قواعد تعمير تجاوزها الزمن بفعل التّطوّات الديموغرافية والاقتصادية، أو تغيير في توجّهات السياسة المحليّة للتعمير. (1)

1) - CARPENTIER Elise, SOLER-COUTEAUX Pierre, *op. cit.*, p. 290.

* RNU : Règles Nationales d'Urbanisme.

تدخّل المشرع الفرنسي بموجب قانون 09 فيفري 1994 ليفصل في هذه المسألة، حيث إستوجب على البلديات العودة إلى العمل بأحكام المخطط القديم⁽¹⁾ في حالة التصريح بعدم مشروعية أو إلغاء المخطط الساري المفعول موضوع النزاع،⁽²⁾ وفي حالة عدم وجوده يتم العمل بالقواعد العامة للتعمير ضمناً للحد الأدنى من الضبط العمراني.⁽³⁾

بالرغم من وضوح هذا الحلّ إلا أنّ هناك بعض الإشكالات التي يمكن أن تعترضه من الناحية العملية، منها فرضية عدم مشروعية المخطط القديم "هو الآخر" ربّما لنفس الأسباب التي أدت إلى إلغاء المخطط موضوع النزاع،⁽⁴⁾ بحيث يكون المخطط القديم باطلاً بطلاناً مطلقاً (*ab initio*)، وإمّا بسبب تغيير في الظروف الواقعية أو القانونية، وقد لا تتلاءم أو تتجاوب في حالات أخرى أحكام المخطط القديم مع المستجدات في مجال التطور العمراني والحضري.⁽⁵⁾

هذه الحالات تثير التساؤل حول مدى إمكانية اللجوء مباشرة إلى تطبيق القواعد العامة للتعمير؟ أم أنّه يتعيّن على المجلس البلدي المعني القيام بمراجعة أو إجراء تعديلات على المخطط السابق لإزالة وتصحيح أوجه اللامشروعية إذا كان المخطط غير مشروع، أو القيام بتحيينه ليوكب المستجدات وذلك في غضون مدّة زمنية محدّدة إذا كان المخطط القديم قد تجاوزه الزمن؟.

أقرّت المادة L. 125-5 من قانون التعمير المستحدثة بموجب قانون 09 فيفري 1994 والملغاة بموجب قانون (SRU)، أنّه في حالة عدم مشروعية مخطط شغل الأراضي بسبب تغيير في الظروف القانونية أو المادية، فإنّه يتمّ العمل بالقواعد العامة للتعمير.⁽⁶⁾

⁽¹⁾ في حالة إلغاء تعديلات مخطط التعمير أو إعلان عدم مشروعيته فإنّه يتمّ العودة إلى أحكام نفس ذلك المخطط قبل إجراء تلك التعديلات عليه. أنظر:

- MAUGÜÉ Christine, SCHWARTZ Rémy, *op. cit.*, p. 51.

⁽²⁾- CARPENTIER Elise, SOLER-COUTEAUX Pierre, *op. cit.*, p. 290.

⁽³⁾- وهو الموقف الذي تبنّاه القاضي الإداري الفرنسي في البداية كما هو الحال في قرار مجلس الدولة في قضية "SCI Valsnow Belle-varde"، قبل أن يتراجع عن موقفه هذا للأسباب التي سبق ذكرها. أنظر:

- MAUGÜÉ Christine, SCHWARTZ Rémy, *op. cit.*, p. 50.

- LECOQ Vincent, Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme, PULIM, Limoges, 2004, p.p. 468-469.

⁽⁴⁾- AUBY Jean-Bernard, « La loi du 9 février 1994 et le contentieux de l'urbanisme », *RFDA*, 1995, p. 34.

⁽⁵⁾ BOULISSET Philippe, ZARLI Sandrine, « Les conséquences de l'annulation du PLU ou du POS pour la commune », *AJDA*, 2011, p. 1061.

⁽⁶⁾- Voir : L'ancien art. L. 125-5 du C. Urb français, *op. cit.*, créé par la loi n° 94-112 du 9 février 1994, art. 1, *JORF* n° 34, du 10 février 1994, *Ab.* par la loi SRU, in : <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

أمّا الإجتهد القضائي التقليدي في فرنسا فقد كان يتضمّن حلولاً أخرى، حيث كان القاضي يرى أنّه في حالة عدم مشروعية المخطط القديم بسبب تغيّر الظروف الواقعية، فإنّه يمكن الإكتفاء بإدخال تعديلات على المخطط، كما يمكن لأي شخص معني طلب إبطال المخطط من السلطات المختصة في أيّ وقت، وفي هذه الحالة يُفترض تطبيق القواعد العامة للتعمير في انتظار إعداد مخطط جديد، أمّا في حالة عدم مشروعية المخطط القديم بسبب تغيّر الظروف القانونية، بسبب مثلاً صدور قوانين أو تنظيمات جديدة تتعارض مع أحكام ذلك المخطط، فإنّ إبطال هذا الأخير يكون بشكل تلقائي، إمّا بصفة صريحة أو ضمنية.⁽¹⁾

أمّا في حالة ما إذا كان المخطط القديم غير مشروع أصلاً، فإنّ المبدأ العام يقضي بعدم إمكانية تطبيق القرارات غير المشروعة، لذا فقد أوصت تعليمة صادرة بتاريخ 22 أبريل 1994 السلطات المعنية بإجراء تعديل أو القيام بمراجعة المخطط القديم،⁽²⁾ بعد أن تمّ منعها بموجب المادة L. 123-4-1 من قانون التعمير من إمكانية إبطال مخطط شغل الأراضي "القديم" غير المشروع في حالة إلغاء مخطط شغل أراضي بالطرق القضائية،⁽³⁾ أخيراً إذا كانت أحكام المخطط القديم لا تتجاوب مع المعطيات العمرانية الحديثة، فإنّ المادة L. 123-19 (ملغاة) من قانون التعمير كانت قد سمحت للجماعة الإقليمية بتحسين مضمون المخطط عن طريق إجراء مراجعة بسيطة خلال مدّة عامين من تاريخ صدور القرار النهائي للقاضي، ريثما يتمّ إعداد مخطط جديد.⁽⁴⁾

بعد إلغاء المخطط غير المشروع أو التصريح بعدم مشروعيته، يتعيّن على الجماعة الإقليمية المعنية القيام بالإجراءات التصحيحية اللاّزمة، حيث يجب على رئيس البلدية إخطار المجلس البلدي وطلب تعديل أو مراجعة المخطط المُلغى بهدف تصحيح أوجه اللامشروعية، وتجدر الإشارة هنا أنّ قرار الإلغاء القضائي لا يفرض على البلدية لا معاينة بطلان المخطط بمداولة، ولا التصريح بتطبيق المخطط العمراني القديم.⁽⁵⁾

¹⁾- LECOQ Vincent, *op. cit.*, p. 474.

²⁾- AUBY Jean-Bernard, *op. cit.*, p. 34.

³⁾- L'ancien art. L. 123-4-1 du C. Urb Français, *op. cit.*, créé par la loi n° 83-8 du 7 janvier 1993, art. 49, *JORF* du 9 janvier 1983, *Ab.* par la loi SRU, in : <https://www.legifrance.gouv.fr/>, dispose: « *Un plan d'occupation des sols ne peut être abrogé. En cas d'annulation par voie juridictionnelle d'un plan d'occupation des sols, concernant tout ou partie du territoire intéressé par le plan, l'autorité compétente [*obligation*] est tenue d'élaborer sans délai un nouveau plan d'occupation des sols* ».

⁴⁾- BOULISSET Philippe, ZARLI Sandrine, *op. cit.*, p.p. 1062-1063.

⁵⁾- *Ibid.*, p. 1062.

2- آثار الإلغاء الجزئي

يمكن للقاضي الإداري إلغاء مخطط التعمير بصفة جزئية، وذلك بالإعتماد على معيار مدى إمكانية تجزئة أحكام المخطط دون تأثر باقي الأحكام، ما يعني إمكانية فصل الجزء غير المشروع لوحده، فإذا كان الأمر مُمكناً قام القاضي بإلغاء الجزء المخالف للقانون دون أن يمتد حكمه إلى إبطال كامل آثار المخطط، أما إذا تأكّد للقاضي أن الجزء المعني غير قابل للفصل فإنّ الإلغاء يجب أن يشمل جميع الأحكام، وفي حالة الإلغاء الجزئي تطبق قواعد المخطط العمراني السابق بالنسبة للأحكام الملغاة فقط دون أن تمتد إلى باقي أحكام المخطط الساري المفعول، ويجب على البلدية في هذه المرحلة أن تتقيّد بمدة معينة لإعداد أحكام جديدة في المخطط الساري والتي سوف تطبق على جزء من إقليم البلدية المعني بالإلغاء.⁽¹⁾

إنّ إلغاء مخطط التعمير كلياً أو جزئياً يجعله كأنه لم يكن لأنّ الإلغاء يكون بأثر رجعي ويستتبع سريان مفعول المخطط السابق، في الحقيقية يطرح الأثر الرجعي صعوبات كبيرة، فقد يؤدي إلغاء المخطط إلى عواقب كبيرة بسبب الآثار التي أحدثها أو الآثار التي كان يُرجى إحداثها، بالتالي فإنّه في حالة إستثنائية يجوز للقاضي إلغاء المخطط غير المشروع بأثر فوري إذا كانت الآثار التي يمكن أن ترتبها الرجعية كبيرة، وتسري تلك الآثار سواءً من تاريخ النطق بالحكم أو القرار القضائي بالإلغاء أو من تاريخ لاحق يتمّ تحديده.⁽²⁾

لا يُعتبر الإلغاء الكليّ أو الجزئي للمخطط الحلّ الوحيد الذي يمكن أن يسلكه القاضي الإداري في فرنسا، بعد أن تبنت المشرع الفرنسي آلية توقيف النّظر في الدّعى "le sursis à statuer" بموجب نص المادة 600-9 L. من قانون التعمير، والتي يمكن للقاضي بمقتضاها أن يوقف إجراءات النّظر في دعوى إلغاء مخطط التعمير إذا تبين له أنّ العيب الذي يتخلّله قابل للتسوية أو التصحيح والذي يتمّ عن طريق إجراء التعديل خلال مدّة يحددها القاضي، وهذا بدلاً من اللّجوء إلى الإلغاء الكلي أو الجزئي للمخطط.⁽³⁾

¹⁾- BOULISSET Philippe, ZARLI Sandrine, *op. cit.*, p. 1061.

²⁾- Ibid, p.p. 1061-1062.

³⁾- تعتبر هذه الآلية إختيارية كما تخضع إلى مجموعة من الشروط والإجراءات. تفاصيل أكثر حولها أنظر: - BARDOUL Caroline, « La régularisation dans le contentieux des documents d'urbanisme : source de sécurité juridique », article publié le 23 avril 2019, [En ligne]: <http://www.journal-du-droit-administratif.fr/?p=2378>, consulté le 13 septembre 2019.

تتطوي هذه الآلية على جانب من الأهمية، فالمخطط العمراني محلّ دعوى الإلغاء يظلّ ساري المفعول، في حين يخضع الجزء غير المشروع للتسوية في الآجال المحدّدة قضائياً، بذلك تساهم هذه الآلية في تجنّب الآثار المعقّدة للأسلوب الإلغاء، خاصة ما يتعلّق بمسألة الحقوق المكتسبة، وفي الواقع تعكس هذه الآلية رغبة المشرّع الفرنسي في تحقيق الأمن القانوني في مادة التعمير دون حرمان أي طرف من حقّه في الطّعن القضائي، بالتّالي يحقّق الحفاظ على استقرار الأوضاع القانونية، ويكرّس فكرة الإنتقال إلى الإصلاح إن أمكن بدلاً من الإلغاء كجزء بديهي لعدم المشروعية.⁽¹⁾

بناءً على ما سبق يمكن القول، أنّ الحكم بإلغاء وثائق التعمير كلياً أو جزئياً من شأنه إستبعاد الأحكام المخالفة لقواعد حماية البيئة من التطبيق إذا كانت أوجه اللامشروعية مرتبطة بالجانب البيئي سواءً بمخالفة مضمون قواعد حماية البيئة، أو الإنحراف عن تحقيق المصلحة البيئية بالتعسف في استعمال السّلطة أو الإتيان بخطأ بين في التقدير، لذا فإنّه يتعين على البلدية العودة إلى قواعد المشروعية بالإنّتماء بمقتضيات حماية البيئة في حين يظلّ القاضي حامي تلك المشروعية.

ثانياً: آثار إلغاء وثائق التعمير المحليّة بالنسبة لرخص شغل الأراضي

إنّ التصريح بعدم مشروعية وثائق التعمير المحليّة أو إلغائها كلياً أو جزئياً من شأنه أن يستتبع معه مجموعة من الآثار القانونية في مواجهة رخص التعمير الفردية المتعلّقة بشغل الأراضي، أي رخصة البناء والتجزئة، فهل إلغاء هذه الوثائق أو التصريح بعدم مشروعيتها يؤدّي بالضرورة إلى إلغاء رخص التعمير؟ الإجابة على هذا التساؤل يكمن في تحديد طبيعة العلاقة التي تجمع بين وثائق التعمير والرّخص العمرانية الفردية.

بداية يجب الإشارة، أنّ إلغاء مخطط التعمير بأثر فوري أو رجعي لا يثير أي إشكال بالنسبة لرخص التعمير الفردية المستقبلية، حيث تصدر هذه الأخيرة إستناداً لأحكام المخطط القديم أو القواعد العامة التعمير التي تصبح واجبة التطبيق حسب الأحوال المذكورة سابقاً،⁽²⁾ كما أن الإلغاء الفوري لا يثير إشكالات بخصوص الرّخص العمرانية السابقة الصادرة إستناداً إلى أحكام المخطط الملغى، لأنّ آثاره لا تمتدّ إلى الماضي لذا تبقى الرّخص سارية وتنتج كافة آثارها.

¹⁾ - BARDOUL Caroline, *op. cit.*

²⁾ - CARPENTIER Elise, SOLER-COUTEAUX Pierre, *op. cit.*, p. 291.

إنّ وجه الصعوبة يظهر في حالة إلغاء المخطط بأثر رجعي، ممّا يطرح تساؤل حول مصير رخص التعمير الصّادرة في فترة سريانه؛ في الواقع إنّ معرفة مصير هذه الرّخص يتوقّف على تحديد درجة ارتباطها بمخططات التعمير، إذ يقتضي المبدأ العام أنّه في حالة صدور حكم قضائي بإلغاء قرار تنظيمي، فإنّه يترتّب على هذا الإلغاء سقوط جميع القرارات الإدارية التي صدرت إستناداً إليه سواءً لوجود علاقة تبعية بينهما، بحيث تصدر القرارات الفردية تنفيذاً للقرار التنظيمي محلّ الإلغاء، أو لوجود علاقة سببية بينهما، أين يكون القرار الأصلي شرطاً لوجود القرار التّبعي.⁽¹⁾

حتّى منتصف الثمانينات كان مجلس الدّولة الفرنسي يعتبر رخص التعمير كأدوات لتطبيق مخطط شغل الأراضي، بالتّالي كان الحكم بإلغاء هذا المخطط عن طريق الطعن القضائي المباشر يُؤدّي بالنتيجة إلى إلغاء الرخص التي لم ينقضي آجال الطعن فيها، لإنعدام الأساس القانوني،⁽²⁾ وبمفهوم المخالفة فإنّ رخص التعمير الفردية التي أصبحت محصّنة بفعل فوات ميعاد الطعن القضائي فيها تعتبر خارج دائرة الجدل،⁽³⁾ ولا يمكن بأيّ حال من الأحوال إعادة النّظر فيها حتّى ولو صدرت استناداً إلى مخطط عمراني غير مشروع.⁽⁴⁾

تراجع القضاء الإداري الفرنسي لاحقاً عن إجتهاده لما فيه من إجحاف في حق الأفراد الحائزين على رخص التعمير وعدم استقرار المراكز القانونية، حيث أكّد أنّ رخص التعمير الفردية لا تمثّل تدابير لتطبيق مخططات التعمير، بالتّالي فإنّ إلغاء مخطط شغل الأراضي أو الحكم بعدم مشروعيته لا يترتّب بالضرورة وتلقائياً إلغاء هذه الرّخص.⁽⁵⁾

(1) - البديري محمد هشام، "الأثر الرّجعي للأحكام القضائية في تأثيره على الأمن القانوني"، مقال إلكتروني متوفّر على الرابط: <http://law.tanta.edu.eg/files/Conf>، ص.ص. 11-12، تمّ الإطلاع عليه بتاريخ 14 سبتمبر 2019.

(2) - CARPENTIER Elise, SOLER-COUTEAUX Pierre, *op. cit.*, p. 291.

(3) - في هذا السياق قضى مجلس الدولة الفرنسي بأنّ إلغاء القرار التنظيمي لا يُؤثّر على القرارات الإدارية الفردية التي تمّت بناء عليه طالما أصبحت نهائية. أنظر:

-BOULISSET Philippe, ZARLI Sandrine, *op. cit.*, p. 1063.

(4) - يرى جانب من الفقهاء بهذا الخصوص أنّ عدم امتداد آثار الإلغاء القضائي للقرار التنظيمي إلى القرارات الفردية المحصّنة يعدّ أمراً غير مقبول، لأنّ ذلك يجعل الإلغاء القضائي يتساوى مع الإلغاء الإداري والذي ينصرف أثره للمستقبل دون أن يمس القرارات الفردية التي صدرت استناداً للقرار التنظيمي، لكن فريق آخر يرى أنّه من الأجدر الحفاظ على الحقوق المكتسبة واستقرار الأوضاع القانونية بما يخدم المصلحة العامة بالحد من آثار إلغاء القرارات التنظيمية بالطرق القضائية. أنظر: البديري محمد هشام، مرجع سابق، ص.ص. 14-15.

(5) - أكّد على ذلك مجلس الدّولة في قرار له قضى فيه ما يلي:

ترد على هذه القاعدة بعض الإستثناءات، فإذا كانت الرّخصة مُتّصلة بشكلٍ وثيق بالأحكام والقواعد غير المشروعة لمخطط شغل الأراضي محل الطعن القضائي المباشر أو غير المباشر، بحيث لا يمكن فصلها عنها **"indissociable"**؛ فإنّ الحكم بإلغاء أو بعدم مشروعية هذا المخطط يُرتّب إلغاء تلك الرّخصة، وهو ما أكّده مجلس الدّولة الفرنسي في قرار **"S^{te} Gepro"** والقرار المتعلّق بلجنة الدّفاع عن المساحات الخضراء.⁽¹⁾ إمتدّ هذا الإستثناء لاحقاً ليشمل رخص التجزئة ورخصة الأشغال، كما أُعتبر قرار رفض منح الرّخصة المُتخذة استناداً إلى أحكام غير مشروعة من مخطط شغل الأراضي وغير قابل للإفصال عنها سبباً لإلغاء قرار الرّفص.⁽²⁾

يمكن أن يختلف الأمر عندما تكون الرّخصة قابلة للإفصال **"dissociable"** عن أحكام المخطط العمراني غير المشروعة، خاصة في قرارات رفض منح الرّخصة، ففي هذه الحالة فإنّ إلغاء المخطط أو التصريح بعدم مشروعيته لا يترتب بالنتيجة إلغاء الرّخصة أو قرار رفض منح الرّخصة؛ إذ يمكن للقاضي أن يبحث لها عن أساس قانوني قابل للتطبيق، والتي يمكن أن تتمثّل في القواعد العامة للتعمير.⁽³⁾

لم يتعرّض المشرّع الجزائري إلى نتائج إلغاء مخططات التعمير المحليّة، كما أنّ غياب منازعات إلغاء مخططات التعمير أو الدّفع بعدم مشروعيتها أمام القضاء الإداري ساهم في غموض هذا النّوع من المسائل، وهذا ما يطرح إشكالية مدى اعتبار القضاء كجهة ضامنة لحماية الاعتبارات البيئية في مجال التخطيط العمراني المحليّ، خاصة مع تأكيد النصوص القانونية على ضرورة إدماج البعد البيئي في مخططات التنمية بشكلٍ عام، ممّا يجعل هذا المبدأ كقاعدة مكرّسة لكن دون ضمانات فعلية تكفّل التجسيد الميداني لها.

« Si le permis de construire ne peut être délivré que pour un projet de construction respectant la réglementation d'urbanisme applicable, il ne constitue pas un acte d'application de cette réglementation », Voir : MAUGÜÉ Christine, SCHWARTZ Rémy, *op. cit.*, p. 52.

⁽¹⁾ - جاء في قرار مجلس الدولة الفرنسي ما يلي:

«L'annulation d'un POS n'entraîne pas de plein droit celle d'un permis de construire délivré sous l'empire de ce plan, à l'exception du cas où cette annulation aurait été prononcée en raison de l'illégalité d'une disposition ayant pour objet de rendre possible l'octroi du permis litigieux ». Voir: Ibid, p. 53.

⁽²⁾ - Ibid, p. 53.

⁽³⁾ - Ibid, p. 53.

خاتمة

لاطالما كان تردّي الوضع البيئي في الجزائر مُرتبطاً في جانب منه بمشاكل التعمير، وهو الوضع الذي لا يزال قائماً إلى يومنا هذا، فمجرد معاينة واقع المدن والأحياء والتجمّعات الحضرية والزّيفية بالعين تكشف عن حجم الخلل الذي أصاب منظومة التسيير المجالي في الجزائر، وتأثيرها على الأوساط الإيكولوجية والإطار المعيشي للمواطن، إنّ ظاهرة كالبنا الفوضوي لا تحتاج إلى التّدايل بالحجج العلمية والقانونية لأنّها واضحة للعيان فالواقع يعبّر عن نفسه، لكن هذه الظّاهرة وغيرها تحتاج إلى دراسات معمّقة كلّ في مجال تخصّصه من أجل الكشف عن مواطن الخلل والضعف بهدف التصدّي لها مستقبلاً بكلّ الوسائل الممكنة والمتاحة حتّى لا تتفاقم الأوضاع.

توصّلت الباحثة من خلال دراسة وتحليل مختلف الجوانب القانونية المتعلّقة بموضوع هذه الأطروحة إلى مجموعة من التّناج، وذلك في محاولة للإجابة على إشكالية "إلى أيّ مدى وُفقّ المشرّع الجزائري في إدماج البعد البيئي في وثائق التعمير المحليّة، وتوفير الضّمّانات اللاّزمة لذلك؟"، مع إرفاق هذه التّناج بمجموعة من الإقتراحات والتوصيات، وإقتراح آفاق للدراسة من خلال بعض الإشكاليات التي يمكن أن تكون موضوعاً للبحث مستقبلاً.

1- عرض نتائج الدراسة:

عرف المجال الحضري في الجزائر منذ الاستقلال مجموعة من الظّواهر العمرانية ذات الأثر السلبي على البيئة بشقيها، كظاهرة الرّحف العمراني وانتشار البناء الفوضوي، ويرجع ذلك أساساً إلى غياب التعمير عن انشغالات السّلطات العمومية في السنوات الأولى للاستقلال الوطني، واستمرار المشرّع الجزائري بالعمل بأدوات التخطيط العمراني الموروثة عن الحقبة الاستعمارية، التي لم تكن تتجاوب مع واقع التعمير، أو تتلائم مع المعطيات الاجتماعية والاقتصادية أو تساير التحوّلات الديمغرافية والبيئية للمدن الجزائرية آنذاك.

لم يؤثّر بروز الوعي العالمي بالمشاكل البيئية في بداية السبعينات على سياسة التعمير في الجزائر بسبب إتخاذ السّلطات العمومية موقفاً مناوئاً تُجاه مطلب الحدّ من التنمية حماية للبيئة، وعليه فقدت استمرّت حركة التعمير في إنتاج آثارها السلبية على البيئة، غير أنّ بوادر الإهتمام بالجوانب البيئية في مجال التنمية العمرانية بدأت بالظهور بعد التحوّل الإيجابي الذي عرفه الموقف الجزائري في مطلع

الثمانينات، حيث تم تكريس بعض المظاهر البيئية في قوانين التعمير والبناء المتلاحقة، لكن دون أن يشمل أدوات التخطيط العمراني.

لعبت سياسة التهيئة العمرانية "الإقليمية" في أواخر الثمانينات دوراً هاماً في ربط البيئة بمجال التعمير بشكل غير مباشر، وهو ما يُلاحظ من خلال أهداف قانون رقم 87-03 المتعلق بالتهيئة العمرانية الذي أقر ضرورة إدماج البيئة في التنمية الحضرية، مُعتمداً على آليات التخطيط الإقليمي التي تعتبر مرجعية أساسية لمخططات التعمير على المستوى المحلي.

لم يجد مبدأ حماية البيئة طريقه نحو التكريس الفعلي في قانون التعمير إلا بعد صدور قانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، والذي يُعتبر من أهم التشريعات العمرانية التي عرفتها الجزائر؛ إذ تبنى المشرع بموجبه مخططات جديدة للتسيير المجالي، تمتثلت في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، كما أقرّ علاوة على ذلك ضرورة إدماج الاعتبارات البيئية في هذه المخططات بشكل صريح.

لم يتوقف الأمر عند هذا الحدّ، فقد شهد المناخ القانوني في مطلع الألفية الثالثة حركة تشريعية واسعة النطاق في ميدان التسيير المجالي وتهيئة الإقليم، حيث عمد المشرع إلى إرساء منظومة قانونية متكاملة تتعلّق بشغل المجال في إطار مقاربة التنمية المستدامة، وقد ساهم هذا المسعى بشكل كبير في تدعيم ويلورة الأهداف البيئية لمخططات التعمير المحلية.

لكن، رغم وجود كم هائل من النصوص القانونية التي تضطلع بتسيير المجال على ضوء مبدأ التنمية المستدامة، والتي ترتبط بوثائق التعمير المحلية، إلا أنّ الواقع يثبت أنّ مشاركة التهيئة والتعمير في جهود حماية البيئة والإرتقاء بإطار الحياة في المدن لا يزال متواضعاً ومحدود التأثير، لأنّ التشريع العمراني وأدوات التعمير المحلية في وضعها الحالي وأشكالها التنظيمية ومهامها لا يمكنها بأي حال من الأحوال مواجهة التحديات البيئية المطروحة.

لقد تبين من خلال إستقراء وتحليل قواعد قانون التعمير لسنة 1990 ومراسيمه التنظيمية المنظمة لأدوات التخطيط العمراني التي تشكّل المرجعية القانونية الأساسية للتعمير في الجزائر، أنّ أشكال الاستجابة لقضايا البيئة في هذه النصوص جدّ محدودة، وأنّ دور وثائق التعمير المحلية في حماية البيئة يتسم بنوع من الضعف، ويرجع ذلك إلى قصور الجانب التنظيمي لمضمون هذه الوثائق في جانبها

البيئي، والإفتقار إلى ضمانات قويّة التي من شأنها ضمان التكفّل الفعلي بالأبعاد البيئية في عملية التخطيط العمراني المحليّ، ناهيك عن المعوّقات الميدانية التي تصادف القائمين على عملية التخطيط وتنفيذ المخططات.

إنّ أكثرية القواعد الموضوعية لحماية البيئة المقرّرة في قانون 90-29 المتعلّق بالتهيئة والتعمير ومراسيمه التنظيمية، مجردة من القوّة الإلزامية الكافية، حيث يُلاحظ غلبة الطابع التقديري على هذه القواعد ليس لأنّها تحمل صيغة الجواز على شاكلة "يمكن"، "يجوز"، "يصوغ" وغيرها من العبارات التي تفيد الجواز؛ إنّما بسبب عموميتها وعدم دقّتها من جهة، وقلة الأحكام الموضوعية المتعلّقة بحماية البيئة من جهة ثانية، بذلك ترك المشرّع للإدارة حرية الإختيار، وتقدير ما هو ماس بالبيئة وما هو ضروري لحمايتها، ممّا أفرز تقصيراً واضحاً من جانب أدوات التخطيط العمراني المحليّ، بدلاً من تحقيق المرونة في تعامل كل بلدية مع معطياتها وبيئتها المحليّة.

تظهر الحماية الإختيارية للبيئة في وثائق التعمير، في تقنية التطبيق التي ترتكز عليها هذه الأدوات، حيث يتّضح أنّ هذه التقنية التي تُعنى بتقسيم الإقليم محلّ التخطيط إلى مناطق وقطاعات، لا تتبني على أسس بيئية واضحة لعدم بروز البعد البيئي فيها، فقد إعتمد المشرّع الجزائري على معيار النّشاط العمراني القائم على فكرة "مدى قابلية الأراضي للتعمير" في المخطط التوجيهي؛ إذ يتمّ بموجبها تقسيم التراب المعني إلى قطاعات تعمير وقطاعات غير قابلة للتعمير، في حين تمّ الإشارة إلى هذه التقنية بإشارات عابرة في مخطط شغل الأراضي، بتقسيم التراب المعني إلى مناطق متجانسة عمرانية؛ تُقسّم بدورها إلى مناطق فرعية حسب وظائف معيّنة، ومناطق طبيعية.

إنّ عمومية المعيار الذي تبناه المشرّع بخصوص تقنية التطبيق وعدم بروز المعيار البيئي فيه مثلما هو الحال في قانون التعمير الفرنسي، يمنح للبلديات سلطة تقديرية في مجال تصنيف الأراضي ضمن القطاعات المذكورة أنفاً، ممّا يفتح مجال التعسّف أو الغلط في التصنيف، ومع ذلك لا يمكن القول بأيّ حال من الأحوال أنّ عدم بروز البعد البيئي في هذه التقنية يعني غياب حماية البيئة، إذ تضطلع قطاعات التعمير في المخطط التوجيهي بحماية البيئة العمرانية عن طريق ضمان تناسق النّسيج العمراني والتسيير الاقتصادي للأراضي، في حين تساهم القطاعات غير القابلة للتعمير في حماية الأوساط البيئية والوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية.

يصطدم دور تقنية التطبيق في حماية البيئة بعائق آخر، وهو عدم قدرتها على استيعاب النّظم البيئية المتجانسة والمتراطة، لارتباط هذه التقنية بالحدود الإدارية للإقليم المشمول بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، لكن يمكن تجاوز التدخّل المنفرد للبلديات في معالجة المشاكل البيئية عن طريق أسلوب التعاون المشترك بين الجماعات المحليّة، غير أنّ هذا الأسلوب يبقى بدوره إختيارياً في مجال التخطيط العمراني المحليّ.

تلعب وثيقة التنظيم لمخططات التعمير المحليّة دوراً هاماً في حماية البيئة، إذ تضطلع بمهمّة تنظيم الأنشطة التي من شأنها المساس بالإطار المعيشي للسكان، أو المصلحة الايكولوجية للأوساط الطبيعية، أو الإخلال بالطابع الجمالي أو التّاريخي أو الثقافي للأماكن، وذلك عن طريق ضبط قواعد استعمال الأراضي داخل قطاعات التعمير المحدّدة وتحديد شروط البناء في المناطق المتجانسة، غير أنّ هذا الدّور غالباً ما يتميّز بالطابع الاختياري، حيث تتمتع البلدية كأصل عام بحرية ضبط هذه القواعد والتدخّل بإنشاء إرتفاقات بغرض المصلحة العمرانية أو البيئية.

ينطوي الطّابع التقديري الذي تتسم به قواعد حماية البيئة في وثائق التعمير المحليّة على قدر من الأهميّة، حيث يسمح بالمرونة في تعامل كلّ بلدية مع المشاكل البيئية المطروحة في مجالها الإقليمي عند إعداد مخططاتها العمرانية، غير أنّ ذلك من شأنه خلق تفاوت في مستويات الإهتمام البيئي بين الجماعات المحليّة، بل قد يؤدي إلى تهميش الاعتبارات البيئية كلياً من قبلها خاصة في ظلّ ضعف الوعي البيئي لدى المنتخبين المحليين، إذ يكشف الواقع الميداني قلّة إهتمام الجماعات المحلية بقضايا البيئة بالنظر الى صعوبة التسيير والتهيئة والتكفل بأزمة المدينة، ممّا يعكس عجزها في مواجهة مهامها المعقّدة وإخفاقها في مجال التسيير البيئي.

تضمّن قانون التعمير إلى جانب قواعد الحماية الاختيارية؛ بعض القواعد ذات الطّابع الملزم والتي تتعلّق أساساً بحماية السّاحل باعتباره أكثر الفضاءات هشاشة وتعرّضاً لمخاطر التعمير، وكذا حماية الأراضي الفلاحية وبالأخص الأراضي الخصبة والعالية الخصوبة، حيث أكدّ قانون التعمير على مراعاة شروط التوسع العمراني في المناطق الساحلية وحماية الشريط الساحلي الممتد على مسافة 100 متر، غير أنّ هذه القواعد تتصف بالمحدودية، نظراً لعدم صدور النّص التنظيمي الذي يحدّد كفيات ضبط شروط التحكّم في التعمير الساحلي.

تمّ تدعيم أحكام المراسيم التنظيمية المتعلقة بمخططات التعمير المحليّة بأحكام قانون الساحل بموجب التعديل القانوني لسنة 2004، حيث أصبحت البلديات الساحلية ملزمة بضرورة مراعاة مبادئ التعمير الساحلي، واحترام قواعد شغل الأراضي الساحلية والاستثناءات الواردة عليها في مخططاتها العمرانية.

من جهتها حظيت الأراضي الفلاحية بحماية خاصة في وثائق التعمير المحليّة، نظراً لأهميتها في ضمان الأمن الغذائي، ومساهمتها في حماية الأنظمة البيئية، وفي هذا الإطار أقرّ قانون التعمير مبدأ الحفاظ على الوجهة الفلاحية للأراضي، حيث يُمنع منعاً باتاً تحويل هذه الأراضي لأغراض أخرى كالصناعة أو البناء والتعمير، أو الاقتطاع منها لفائدة برامج التنمية إلا في حالات استثنائية ووفق إجراءات قانونية محدّدة، كذلك يمتد دور وثائق التعمير المحليّة إلى تنظيم حقوق البناء على هذه الأراضي بتبيان القيود الواردة على استغلالها وطبيعة البناءات المسموح بإنجازها وكثافتها وشروط الترخيص بها.

ساهمت التّصوص القطاعية لشغل المجال والأراضي في بلورة وتعزيز البعد البيئي لوثائق التعمير المحليّة، وذلك بتقييد حرية البلديات في إتخاذ الإختيارات المناسبة لحماية البيئة في مجال تدخّلاتها العمرانية، إذ يجب عليها الإلتزام بحماية المناطق والمواقع الخاضعة للتصنيف بموجب التشريعات القطاعية، كمواقع التراث الثقافي، والمناطق الساحلية المصنّفة كمساحات محمية أو مناطق مهدّدة، والمجالات المحمية المصنّفة كمحميات أو حظائر طبيعية أو ثقافية، وكذا المساحات الخضراء.

بالتالي، فإنّ البلدية تجد نفسها ملزمة بإدراج هذه المناطق في أغلب الأحيان ضمن القطاعات غير القابلة للتعمير أو المناطق الطبيعية لمخططات التعمير المحليّة، كما يجب عليها كذلك التقيّد بالآثار المترتبة عن هذا التصنيف، بإدماج الإرتفاقات الناتجة عنه في وثيقة التنظيم التي تضبط قواعد شغل الأراضي وشروط البناء على كلّ جزء، وتُحدّد الإرتفاقات وطبيعية الأنشطة المسموحة أو الممنوعة فيها، لذا يمكن تكييف إلتزام البلدية في هذه الحالة بالإلتزام السلبي الذي لا يفرض على البلدية أخذ مبادرة إنشاء إرتفاقات أو وضع تدابير الحماية، بل يجب عليها الإمتناع عن مخالفة قواعد التصنيف المذكورة ونتائجها فحسب.

تخضع كذلك وثائق التعمير المحليّة لإرتفاقات المنفعة العامة لشغل الأراضي المكرّسة في عدّة نصوص قانونية، والتي ينصرف بعضها إلى حماية البيئة الطبيعية أو المشيّدنة أو حماية الأفراد من المضار والمخاطر، وتشمل هذه الإرتفاقات على وجه الخصوص الإرتفاقات الواردة في قانون الوقاية من الأخطار الكبرى، قانون المياه وقانون الساحل وغيرها، وتلعب هذه الإرتفاقات دوراً في تقييد حقوق البناء والحدّ من ممارسة بعض الأنشطة في المناطق التي تكتسي طابعاً بيئياً، وتتمتّع بالحجّيه تجاه وثائق التعمير المحليّة، ونظراً لأهمّيّتها فقد إرتأى المشرّع الفرنسي ضرورة إدراجها كملحق يتمّ إرفاقه بمخطط التعمير المحليّ.

تلعب كذلك المخططات القطاعية للتسيير المجالي دوراً هاماً في توثيق علاقة مخططات التعمير المحليّة بحماية البيئة نظراً لدور المخططات المجالية في حماية المقومّات البيئية لمختلف الفضاءات والأقاليم، وإرتباطها في نفس الوقت بمخططات التعمير المحليّة وفق تسلسل هرمي، وعليه فإنّ المخططات المجالية خاصة المخططات ذات الطابع التصوري تفرض توجيهاتها البيئية على وثائق التعمير المحليّة، غير أنّ هذه العلاقة تصطدم بنغرات قانونية تحدّ من فعاليتها، فالمشرّع لم يحسم في طبيعة العلاقة التسلسلية التي تجمع هذه المخططات، فهل هي علاقة مطابقة أم موافقة؟ كما لم يُعالج مسألة كيفية تكييف مخططات التعمير الموجودة مع المخططات المجالية التي تعلوها، فأغلب مخططات التعمير تمّ إعدادها في ظلّ غياب المخططات المجالية الأعلى درجة منها.

ترجع عدم فعالية وثائق التعمير المحليّة في حماية البيئة إلى ضعف ومحدودية الضمانات القانونية التي تكفل ذلك، حيث يُلاحظ وجود قصور فادح في الضمانات الإجرائية، فعدم إمتداد نظام التقييم البيئي إلى الأطر الإستراتيجية في المنظومة القانونية لحماية البيئة في الجزائر، أثر بشكل كبير على دور مخططات التعمير المحليّة، فرغم الإنتشار الواسع النطاق لآلية التقييم البيئي الاستراتيجي وتبنيّه على المستوى العالمي والإقليمي وتكريسه من قبل الدّول في تشريعاتها الداخليّة، إلا أنّ المشرّع الجزائري لم يسعى إلى إدراجه في القانون الداخليّ.

يكتسي التقييم البيئي الاستراتيجي أهمية بالغة سواءً من حيث إنفاذه لمبادئ حماية البيئة، أو من حيث دوره في تشخيص الواقع البيئي والكشف عن التأثيرات البيئية المحتملة لمخططات التنمية في وقت مبكر، وإقتراح البدائل وصياغة الحلول الممكنة، بوضع تدابير لمنع الآثار السلبية أو التخفيف من حدّتها أو تعويضها إذا تعذّر ذلك.

لم يُول قانون التعمير في الجزائر أهميةً للتشخيص البيئي وهو ما يظهر في التقرير التقديمي للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومذكرة التقديم الخاصة بمخطط شغل الأراضي، وهذا ما يزيد الأمر سوءاً من حيث تحقيق الحماية للبيئة، كما أنّ غياب دراسة بيئية تُبين التأثيرات البيئية لهذه المخططات يؤدي إلى إضعاف آليات المشاركة ودور المواطن بشكل خاص في المساهمة في إعداد هذه الوثائق لحماية حقه في بيئة سليمة.

كشفت دراسة القواعد الإجرائية في إعداد وثائق التعمير المحليّة عن ضعف قواعد المشاركة، حيث يعتمد المشرع على آلية التشاور وآلية الإستشارة والتحقيق العمومي اللتان تعتبران آليات محدودة التأثير، دون أن تمتد المشاركة إلى آليات أخرى أكثر فاعلية مثل المناقشة العامة، كما يُلاحظ كذلك تغييب بعض الفاعلين كمديرية الصحة ومحافظة الغابات والحدّ من دور فاعلين آخرين خاصة الجمعيات البيئية.

ليس هذا فحسب، فالقواعد الإجرائية المكرّسة تتميز بالقصور وغالباً ما تعثرها عدّة ثغرات قانونية، فضلاً عن عدم فعاليتها بسبب محدودية الحقوق البيئية الإجرائية في المنظومة القانونية بالجزائر كحق الفرد في الحصول على المعلومة والحق في المشاركة، فقد شكّل السّر الإداري وانغلاق الإدارة بعدم إنفتاحها على الممارسات الديمقراطية أهمّ العوائق التي تقف حجر عثرة في وجه هذه الحقوق والتي تصدّ الطريق نحو تفعيلها على أرض الواقع.

كذلك يعتبر قصور الضمانات المتعلقة بحماية الحقوق الإجرائية لحماية البيئة من أهمّ عوامل إخفاق مظاهر المشاركة في إعداد وثائق التعمير المحليّة والانفتاح بوجه عام على الديمقراطية البيئية، حيث يلاحظ غياب هيئة متخصصة تسهر على حماية هذه الحقوق، ممّا جعل من الهيئات العامة كالقضاء والمجلس الوطني لحقوق الإنسان مجاً أساسياً لحمايتها.

يُعتبر الجانب الرّقابي من أهمّ الضمانات القانونية التي من شأنها كفالة إحترام البعد البيئي في وثائق التعمير المحليّة، وفي هذا الإطار تتدخّل الإدارة في فرض الرّقابة الوصائية على المداولات المتّخذة في إطار عملية التخطيط العمراني لحماية مبدأ المشروعية الذي يقتضي مراعاة البعد البيئي فيها، وضمن حماية المصلحة العامة العمرانية والبيئية، والملاحظ أنّ هذه الرّقابة تخضع للقواعد العامة في ظلّ غياب أي تخصيص قانوني لمداولات التعمير.

من المعلوم، أنّ أدوات التعمير لا تحقّق النجاعة المطلوبة في حماية البيئة إلاّ إذا تمّ إحترامها، فلا يمكن تحقيق الأهداف البيئية لهذه المخططات إلاّ إذا طبّقت أحكامها بصورة سليمة، ويتمّ ذلك عن طريق رخص التعمير، والتي تعتبر آليات لرقابة عمليات البناء والتجزئة ومدى مطابقتها لأحكام المخططات العمرانية، وعليه فقد ألزم المشرّع الإدارة بضرورة تسليم هذه الرّخص إستناداً للمقتضيات الواردة في هذه المخططات.

تساهم الرّقابة القضائية على مشروعية وثائق التعمير المحليّة في ضمان حماية البعد البيئي؛ إذ يؤديّ خرق قواعد الحماية إلى إلغاء هذه المخططات وإعدام آثارها بشكل رجعي، ورغم أهميّة هذا النوع من الرّقابة إلاّ المشرّع الجزائري لم يحدّد أحكاماً تتجاوب مع خصوصية قواعد التعمير، سواء ما تعلّق بالشروط الموضوعية أو الشكلية لدعوى تجاوز السلطة، مثلما هو الحال في فرنسا، حيث أقرّ قانون التعمير إمكانية الطعن في مخططات التعمير قضائياً عن طريق رفع دعوى الإلغاء، أو الدفع بعدم المشروعية حتّى بعد فوات آجال الطعن القضائي المباشر، فضلاً عن تناول الاجتهادات القضائية لآثار إلغاء مخطط التعمير، أمّا في الجزائر فيلاحظ غياب الممارسة للمنازعات المتعلقة بمخططات التعمير المحليّة.

أمام هذه الوضعية يمكن التساؤل حول جدوى الضمانات القضائية لحماية الاعتبارات البيئية في مجال التخطيط العمراني المحلي، فهذه الاعتبارات تبقى حبيسة النصوص القانونية بسبب إنعدام ثقافة المواجهة القضائية لدى المخاطبين بالقرارات الإدارية سواء كانوا أفراداً أو أشخاصاً معنوية، وكذا غياب الجرأة في مواجهة قرارات الإدارة صاحبة إمتيازات السلطة، وهذا ما يجعل مبدأ الاعتبارات البيئية في وثائق التعمير المحليّة كقاعدة مكرّسة لكن دون ضمانات فعلية تكفل التجسيد الميداني لها شأنها شأن الضمانات الأخرى.

2- التوصيات والإقتراحات:

على ضوء هذه النتائج يمكن الخروج في الأخير بمجموعة من التوصيات والإقتراحات التي يمكن أن تساهم في تحسين أداء وثائق التعمير المحليّة في مجال حماية البيئة، والتي تتمثّل أساساً فيما يلي:

أولاً: بشأن النصوص القانونية:

كشفت هذه الدراسة عن وجود إرادة تشريعية في إدماج البعد البيئي في التخطيط العمراني المحلي، لكن هذه الإرادة تبرز بشكل أكبر في النصوص القطاعية لشغل المجال منه في قانون التعمير الذي ظلّت أحكامه "راكدة" وبعيدة عن المستوى المأمول، إذ يُلاحظ مثلاً عدم إدراج مبدأ التنمية المستدامة ضمن أحكام هذا القانون رغم أهميته، هذه الإرادة التشريعية قابلها ضعف الإرادة السياسية في التطبيق، فعدم إصدار بعض النصوص التنظيمية المتصلة بالتعمير والبيئة يعتبر أبسط مثال على ذلك، وبناءً على هذه الملاحظات يمكن الخروج بالتوصيات والإقتراحات التالية:

- إلغاء قانون التعمير الحالي برمته وسن قانون جديد يتجاوز ويتماشى مع التطورات والمستجدات الحاصلة في المجال البيئي، بتكليفه مع مبدأ التنمية المستدامة ومختلف المبادئ المرتبطة بحماية البيئة، كمبدأ المشاركة ومبدأي الوقاية والحيطه وغيرها.

- يجب أن يتضمّن قانون التعمير قواعد موضوعية واضحة لحماية البيئة بعيداً عن العمومية المفرطة وعدم الدقة، ويكون ذلك خصوصاً بإصلاح تقنية التطبيق باستحداث قطاعات خاصة بحماية البيئة وأخرى لحماية الأراضي الفلاحية، بالنسبة للمخطط التوجيهي للتعمير، وإدراج هذه التقنية صراحة في مخطط شغل الأراضي.

- يجب كذلك وضع حدّ أدنى من القواعد الموضوعية لحماية البيئة في وثيقة التنظيم، والحدّ من إطلاق السلطة التقديرية للبلديات في ضبط مضمون قواعد التعمير، وذلك بتبيان الأنشطة الممنوعة لأسباب بيئية، أو تلك المقيدة بإجراءات أو شروط بيئية أخرى، عندما تتطوي هذه الأنشطة على تأثيرات بيئية هامة لضمان إدراج الانشغال البيئي ضمن خيارات البلدية لوثيقة التعمير.

- معالجة إشكالية الترابط بين وثائق التعمير المحليّة والمخططات المجالية الأخرى، بتبيان وضعية الأولى بالنسبة للثانية، وتحديد الأحكام الخاصة بكيفية مخططات التعمير مع أحكام المخططات المجالية لتهيئة الإقليم.

- تدعيم الضمانات الإجرائية لحماية البيئة بألية التقييم البيئي الإستراتيجي، عن طريق إخضاع الوثائق ذات التأثير الهام على البيئة لتقييم بيئي مسبق، وإنجاز دراسة خاصة بذلك تتضمّن تقرير بيئي حول ذلك، يبيّن فيه حجم التأثيرات وسبل مواجهتها.

- يتطلّب تكريس التقييم البيئي الإستراتيجي وجود منظومة معلومات بيئية متكاملة تتيح إنتاج معلومات وخرائط بيئية، والتي تسمح بإنجاز الدّراسات البيئية اللاّزمة في إطار عملية التقييم، ممّا يستوجب إنشاء بنوك حول المعطيات البيئية، لذا يُوصى بالإسراع في تفعيل البنوك الولائية للمعلومات، إلى جانب العمل على تكوين الإطارات وبناء القدرات في مختلف التخصصات ذات الصّلة بميادين التعمير والتهيئة الإقليمية وعلم الإيكولوجيا، وضرورة توظيف طاقتها أحسن توظيف.

- تقوية مظاهر مشاركة مختلف الفاعلين البيئيين في إعداد هذه المخططات بفتح مجال المشاركة أمام كلّ الفاعلين، وإشراكهم في المراحل الأولى من إعداد مشروع المخطط، بالإعتماد على آليات تشاركية جديدة خاصة التفاعلية منها، مع ضرورة إصلاح الآليات الموجودة، إضافة إلى ذلك يجب منح الجمعيات البيئية حق طلب المشاركة بدلاً من إنتظار توجيه الدّعوة لها.

- إضفاء الطّابع الإلزامي على الآراء الإستشارية للمصالح غير الممركزة المكلفة بالبيئة أو القضايا المتّصلة بها، كما يمكن إضفاء طابع الأولوية عليها بحيث يجب تقديم آراء الهيئات البيئية عن باقي الآراء في حالة تعارضها إلّا إذا إقتضى الأمر غير ذلك.

- تمكين المواطن من المشاركة بصورة فعلية وشفافة، من خلال إصلاح نظام التحقيق العمومي وتدارك كلّ النّقائص التي تعتريه، بدءاً من كيفية تعيين المحقّق المفوض، وطرق إعلام الجمهور بالتحقيق، وكيفيات إبداء آرائه، ولما كانت وثائق التعمير ذات صبغة تقنية فينبغي على السلطات المحليّة الاستعانة بخبراء لوضعهم تحت تصرّف المواطن.

- كذلك يجب ترقية الحقوق البيئية ذات الطّابع البيئي، منها الحق في الحصول على المعلومات البيئية، وحق المشاركة في صنع القرار البيئي، من خلال الحدّ من السرّ الإداري، وتشجيع الإدارة على الإنفتاح على الممارسات الديمقراطية، مع إنشاء هيئة متخصصة إن إمكان لتلقى ودراسة شكاوي المواطنين بخصوص حقوقهم المختلفة منها الحقوق البيئية.

- تكريس قواعد خاصة لتنظيم المنازعات المتعلقة بمخططات التعمير المحليّة، وتكريس آليات الطّعن القضائي غير المباشر أو ما يسمى بالدّفع بعدم المشروعية، مع تمكين جمعيات الدّفاع عن البيئة من حق الطّعن ضدّ وثائق التعمير غير المشروعة.

ثانياً: بشأن السلوك البيئي:

في الحقيقة هذه النقطة تبدو وكأنها تتجاوز وظيفة القانون، فلا يمكن للقاعدة القانونية أن تزرع الوعي البيئي أو ثقافة المشاركة في وسط مجتمع همّه الأول هو البحث عن تحسين ظروف الحياة بكل الطرق، لكن بالتأكيد يمكنها أن تساهم في توجيه سلوك الفرد عندما تكون نابعة من واقع المجتمع، بحيث يمكن للفرد استعابها وتقبلها.

لذا يمكن القول أنّ جودة تشريعات قانون التعمير وحماية البيئة لا يكفي بكل تأكيد ما لم تعمل الدولة بكل مؤسساتها على ترسيخ العمل البيئي في المجتمع، وتعبئة كافة الأفراد والمؤسسات من أجل تحقيق هذه الغاية، والعمل الجاد على تكوين وتوعية المواطن وترسيخ روح المواطنة البيئية فيه عن طريق التربية البيئية وعمليات التوعية والتحسيس.

إنّ غرس قيم المواطنة البيئية في الفرد الجزائري سيدفع به نحو المطالبة بحقوقه البيئية والدفاع عنها أمام الهيئات المكلفة بحمايتها، كما تشجعه على إكتساب ثقافة المواجهة القضائية للتصدي لقرارات الإدارة غير المشروعة، ولعلّ الحراك الشعبي الحاصل اليوم في الجزائر يعتبر بادرة أمل للصّحة الجماعية من أجل الدفاع عن المصالح المشتركة للأمة، ونأمل أن تكون القضايا البيئية واحدة منها.

يمكن القول في الأخير أنّ هذه الدّراسة خلصت إلى نتيجة هامة ألا وهي إخفاق المشرّع الجزائري في سن قانون عمراني إيكولوجي يرقى إلى مستوى التحدّيات التي يفرضها الواقع البيئي في المجال الحضري وحتىّ الطبيعي، ومن ثمّ جعل وثائق التعمير المحلية أداة حقيقة لحماية البيئة، والسبب الأوّل في ذلك يعود إلى قصور وعدم فعالية الإطار التشريعي والتنظيمي المنظمّ لدور أدوات التخطيط العمراني المحليّ في حماية البيئة، ضعف القواعد الحمائية، ووجود العديد من الثغرات التي تتخلّل هذه النصوص، مع انعدام دور القضاء في حماية مشروعية وثائق التعمير من الجانب البيئي.

على ضوء هذه النتيجة الختامية؛ تقترح الباحثة تبني أدوات جديدة للتخطيط العمراني المحليّ أو إعادة تنظيم الأدوات القائمة بإدخال تعديلات جوهرية تتماشى مع أهداف التنمية العمرانية المستدامة، لذا يجب أن تصاغ هذه الأدوات وفق قالب أو منهجية "المشروع الحضري" ذو الطابع التنظيمي القابل للمعارضة به تجاه الغير، من أجل النهوض بالبيئة العمرانية والحضرية أولاً، والحفاظ على الأوساط الطبيعية ثانياً.

3- آفاق الدّراسة:

إنّ إنجاز عملية إدماج البعد البيئي في وثائق التعمير المحليّة، لا يرتبط فقط بالعوامل القانونية بل هناك مجموعة من المعطيات المالية والبشرية والمؤسّساتية التي غالباً ما تكون حجر عثرة بالنسبة للبلديات عند إقدامها على عملية التخطيط العمراني، والتي قد تؤثر على المدخل البيئي لأدوات التعمير، هذه المعطيات ترى الباحثة أنّها جديرة بالبحث والتعمق فيها أكثر.

في الواقع، رغم أنّ إعداد وثائق التعمير المحليّة يعتبر شأنًا محلياً يستند إلى مبادئ اللامركزية، إلّا أنّه يقوم أيضاً على علاقات متشابكة ومتنوّعة والتي تساهم بشكل كبير في بلورة البعد البيئي لوثائق التعمير المحليّة، وتتمثّل هذه العلاقات في:

1- علاقات تعاون: تتم في إطار أسلوب التعاون المشترك بين البلديات، فالتخطيط العمراني المشترك يسمح نسبياً بتجاوز إشكالية إصطدام البيئة بالحدود الإدارية، وكذا الإشكالات المالية التي تعترض الجماعات المحليّة خاصة في تمويل الدّراسات التقنية.

2- علاقات تعاقد: مع مكاتب الدّراسات الفنيّة المتخصصة التي تضطلع بإعداد الدراسات التقنية أو تحيينها على ضوء المعطيات الجديدة، وهي علاقة تستند إلى أحكام الصفقات العمومية وما تثيره هذه الأخيرة من معايير في إنتقاء أفضل العروض المالية والتقنية.

3- علاقات تنسيق: مع الإدارة المركزية وفروعها غير الممرکز، فوثائق التعمير المحليّة تعتبر ملجأً للسياسات العمومية القطاعية، فلا تهتمّ قطاع التعمير أو البيئة وحده بل تهتم كافة الوزارات، فالمشاريع ذات المنفعة العامة الوطنية (PIG_{nationaux}) مثلاً تفرض نفسها على توجّهات مخططات التعمير، كما تتكفل هذه الأخيرة بالبرامج القطاعية للتنمية، والتي تشترط حسب المادة 109 من قانون البلدية قبل برمجتها على إقليم البلدية ضرورة تحصيل الرّأي المسبق للمجلس الشعبي البلدي لاسيما في مجال حماية الأراضي الفلاحية والتأثير على البيئة.

4- علاقة تشاور: مع مختلف الفاعلين البيئيين من مواطنين، جمعيات الدّفاع عن البيئة، والهيئات العمومية البيئية المتخصصة.

هذه العلاقات المتنوعة والمتشعبة تحتاج إلى تنظيم دقيق حتى تكون مُنتجة ومفيدة للجانب البيئي، لأنّ تعدد المتدخلين من شأنه أن يؤدي إلى بطء عملية التخطيط في حالة عدم ضبط علاقة المتدخلين ببعضهم البعض.

هناك كذلك العوائق المالية: فضعف موارد الجماعات المحليّة وتبعية ماليتها للهيئات المركزية يؤدي إلى التأثير على البعد البيئي في التخطيط العمراني على النحو التالي:

1- ضعف الموارد المالية قد يؤدي بالبلديات إلى إقصاء واستبعاد الخيارات البيئية من عملية التخطيط لعدم قدرتها على تمويل الدراسات البيئية التقنية، أو تخصيص لها حيز محدود لا يرقى إلى المستوى المأمول خاصة في ظلّ تمتّع البلديات بسلطة تقديرية في ضبط مضمون أدوات التعمير، وتفضيلها لبرامج التنمية ولو على حساب البيئة.

2- حلول الهيئات المركزية محلّ البلديات في إنجاز هذه الدراسات وإبرام الصفقات العمومية مع مكاتب الدراسات، ما يعني سحب هذا الإختصاص من البلديات.

كذلك هناك عوائق ترتبط بالمسألة العقارية، حيث تجد السلطات المحليّة نفسها أمام وضعيات صعبة تعيق عملية التخطيط العمراني بشكل لا يسمح بتحقيق أهداف التنمية العمرانية المستدامة على النحو المرغوب فيه، ويمكن تلخيص الإشكالات العقارية في نقطتين إثنين على الأقل وهما:

1- ضعف الاحتياطات العقارية: إنّ ضعف الرّصيد العقاري للبلديات قد لا يسمح لها بتغطية الحاجيات العامة من طرق، وقنوات ومساحات خضراء ومرافق اجتماعية سواء داخل المدن أو في المناطق المؤهّلة للتوسع الحضري.

2- المضاربة العقارية: تصطدم عملية التخطيط العمراني بواقع المضاربات العقارية التي أصبحت وسيلة لجلب الثروات وتحقيق الأرباح، دون الاهتمام بوجه المدينة وآفاق تطورها.

أخيراً هناك الإكراهات البشرية أو الإطار البشري: والذي يطرح بدوره مسألتين أساسيتين تكمن الأولى في إشكالية ضعف مستوى أداء المنتخب المحليّ والذي قد لا يتحلّى بثقافة بيئية، أو لا يرقى إلى مستوى التطلّعات المرجودة لإنعدام أو ضعف في مستواه العلمي، ممّا يؤثّر على أدائه في مجال الدّفاع عن الخيارات البيئية، بينما تكمن الثانية في كيفية توظيف الإطار البشري التقني من موظفي الإدارات

والمنتمين للأسلاك التقنية في المساهمة في بلورة البعد البيئي في عملية التخطيط العمراني بموجب خبرتهم التقنية، خاصة الأسلاك التابعة لشعبة التسيير التقني والحضري التي تضمّ سلك المهندسين المعماريين للإدارة الإقليمية ومهندسي التسيير التقني والحضري.

إذن من هنا يتّضح وجود أسباب أخرى التي يمكن أن تساهم بفاعلية أو تعرقل مسألة إدماج الاعتبارات البيئية في وثائق التعمير المحليّة غير الأسباب القانونية التي تمّ تناولها في هذه الأطروحة، بالتالي فإنّ دراسة مختلف الجوانب المتعلقة بهذه المعطيات من شأنه أن يكشف وجهاً آخر لإشكالية إدماج البعد البيئي في مجال التخطيط العمراني المحليّ، لذا يمكن أن تكون محلّ دراسة قانونية مستقلة مستقبلاً والتي يمكن أن نقترح لها عنواناً كالآتي:

"عراقيل التخطيط العمراني المحليّ وآثارها على البعد البيئي"

تمّ بحمد الله وعونه

ملاحق

الملحق رقم (01)

النشاط الزلزالي المسجل في الجزائر بين
 16 أكتوبر 2017 و 06 جانفي 2018

Date	Heure	Mag	Localisation
06/01/2018	10:32	3.3	10 km Sud Est de Melbou w Béjaia.
02/01/2018	21:59	5.0	04 km Sud Ouest de Oued Djer w Blida.
01/01/2018	00:53	3.2	02 km Sud de Ain Bouziane w Skikda.
11/12/2017	00:18	3.6	02 km Nord Ouest de Tamezguida w Médéa.
26/11/2017	12:02	3.1	12 km Sud Est de Amizour w Béjaia.
24/11/2017	15:02	3.6	08 km Sud Ouest de Souhane w Blida.
24/11/2017	13:32	3.0	07 km Sud Ouest de Mihoub w Médéa.
28/10/2017	19:47	3.2	04 km Nord Est de Sig w Mascara.
16/10/2017	08:03	3.2	04 km Sud Ouest d'El Abadia w Ain Defla.
16/10/2017	03:09	4.0	05 km Sud Ouest d'El Abadia w Ain Defla.

المصدر: مركز البحث في علم الفلك والفيزياء الفلكية والفيزياء الأرضية.

إحصائيات تمّ الإطلاع عليه بتاريخ 07 جانفي 2018 على الرابط الإلكتروني التالي:

<https://www.craag.dz/10derniers.php>

الملحق رقم (02)إحصائيات حول توطين البنايات في المناطق المعرضة للأخطارHabitations construites sur des gazoducs

Wilaya	Nombre de constructions
Chelf	55
Laghouat	269
O.E. Bouaghi	61
Batna	516
Béjaia	778
Biskra	25
Bouira	371
Tébessa	480
Tlemcen	02
Tiaret	36
Alger	466
Djelfa	58
Jijel	19
Sètif	264
Saida	03 cités
Skikda	18
Annaba	Un lotissement, marché, université, stade, cimentière, CEM, 04 groupes d'habitat, coopérative, bidonville, 585 habitat, et 02 quartiers
Constantine	316+un marché hebdomadaire
Médéa	330
Ouargla	442
Oran	171
Boumerdés	163
Souk Ahras	787
Tipaza	69
Mila	184
Ain Defla	353
Relizane	285

Source : Protection civil/ Ministère de l'intérieur et des collectivités locales

Habitations jouxtant les zones d'activités industrielles

Wilaya	Nombre de constructions
Chelf	03
Laghouat	67
O.E. Bouaghi	23
Batna	71
Biskra	60
Bouira	06
Tébessa	548
Tlemcen	400
Tiaret	40
Alger	575
Djelfa	349
Jijel	13
Sètif	Plusieurs cités
Saida	04 cités
Skikda	2679
Annaba	Quelques fermes et domaines agricoles
Constantine	623, une caserne et une cité universitair
Médéa	87
Mostaganem	348
M'sila	50
Ouargla	Plusieurs hab.
Tissemsilt	05
Souk Ahras	03
Tipaza	640
Mila	34
Ain Defla	326
Relizane	91 habitations situées sur servitudes de c. de fer et 726 situées sous lignes électriques

Source : Protection civil/ Ministère de l'intérieur et des collectivités locales

Habitations construites en zones inondables

Wilaya	Nombre de constructions
Chelf	2248
Laghouat	3083
O.E. Bouaghi	1999
Batna	16261
Béjaia	500
Biskra	763
Bouira	1438
Tamanrasset	1159
Tébessa	17236
Tlemcen	375
Tiaret	13
Alger	14545+quarties Merdja et Baraki
Djelfa	784
Jijel	47(05 zones à risques très élevés)
Sétif	1261
Saida	976+09 cités
Skikda	4009
S.B. Abéss	576+04 cités en centre ville
Annaba	30 cités et quartiers
Guelma	360
Constantine	620
Médéa	3075
Mostaganem	1633
M'sila	1185
Oran	06 cités
Boumerdés	561
El Tarf	2370
Tissemsilt	1340
El Oued	766
Souk Ahras	La plupart des communes
Tipaza	2710
Mila	1663
Ain Defla	7772
Naama	4924
A.Témouchent	14 zones juxtant différents lits d'oueds
Relizane	350

Source : Protection civil/ Ministère de l'intérieur et des collectivités locales

المرجع:

Conseil national économique et social, « *rapport sur l'urbanisation et les risques naturels et industriels en Algérie : inquiétudes actuelles et futures* », op.cit, p.p. 22-28.

قائمة المراجع

أولاً: باللّغة العربيّةI. الكتب

- [1]- إبراهيم الطاهر، في سبيل مقارنة سوسولوجية للبيئة في الجزائر: تصوّر مقترح، دار علي بن زايد للطباعة والنّشر، الجزائر، 2014.
- [2]- أبو الخير عادل السعيد محمد، الضبط الإداري وحدوده، الهيئة المصرية العامة للكتاب، القاهرة، 1995.
- [3]- أرياب محمد إبراهيم، محسوب محمد صبرى، الأخطار والكوارث الطبيعية: الحدث والمواجهة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1998.
- [4]- البكريوي عبد الرحمان، التعمير بين المركزية واللامركزية، الشركة المغربية للطباعة والنّشر، الرباط، 1993.
- [5]- الحمداني سامي حسن، الإدارة المحليّة وتطبيقها والرّقابة عليها، المركز القومي للإصدارات القانونية، القاهرة، 2014.
- [6]- الدراجي جعفر عبد السادة بهير، التوازن بين السلطة والحرية في الأنظمة الدستورية: دراسة مقارنة، دار الحامد للنّشر والتوزيع، عمان، 2009.
- [7]- الروبي محمد محمود، الضبط الإداري ودوره في حماية البيئة: دراسة مقارنة، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014.
- [8]- الزّوكة محمد خميس، التخطيط الإقليمي وأبعاده الجغرافية، دار المعرفة الجامعية، الإسكندرية، 1991.
- [9]- السّملاي عبد المجيد، إشكالية التوفيق بين التنمية والمحافظة على البيئة، دار القلم للطباعة والنّشر والتوزيع، الرباط، 2002.

- [10]- السملالي عبد المجيد، الوجيز في قانون البيئة، دار القلم للطباعة والنشر والتوزيع، الرباط، 2005.
- [11]- الظاهر خالد خليل، القضاء الإداري: دراسة مقارنة، الطبعة الثانية، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2014.
- [12]- العشي رائد نعيم، إبطال القرارات الإدارية الضارة بالأفراد، مركز الدراسات العربية للنشر والتوزيع، مصر، 2018.
- [13]- المراكبي السيد، الحماية القانونية للبيئة من التلوث، دار النهضة العربية، القاهرة، 2010.
- [14]- الوافي سامي، الوسيط في دعوى الإلغاء: دراسة تشريعية قضائية فقهية، إصدارات المركز الديمقراطي العربي، برلين، 2018.
- [15]- بعلي محمد الصغير، الوجيز في المنازعات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.
- [16]- بعلي محمد الصغير، القانون الإداري: التنظيم الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2002.
- [17]- حاتم عبد المنعم أحمد عبد اللطيف، تقييم الأثر البيئي لمشروعات التنمية والقرارات من المنظور الاجتماعي: دراسة نظرية ميدانية، بورصة الكتب للنشر والتوزيع، القاهرة، 2016.
- [18]- حمد عمر حمد، السلطة التقديرية للإدارة ومدى رقابة القضاء عليها، أكاديمية نايف العربية للعلوم الأمنية، الرياض، 2003.
- [19]- خميس السيد إسماعيل، الإثبات أمام القضاء الإداري والعادي، دار محمود للنشر والتوزيع، القاهرة، 2016.
- [20]- ديرم عائدة، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري، دار قانة للنشر والتجليد، باتنة، 2011.
- [21]- ضاري ناصر العجمي، الأبعاد البيئية للتنمية، المعهد العربي للتخطيط بالكويت، الكويت، 1992.

- [22]- **ظاهري حسين**، القانون الإداري والمؤسسات الإدارية، دار الخلدونية، الجزائر، 2012.
- [23]- **عاطف حمزة حسن**، تخطيط المدن: أسلوب ومراحل، مطابع قطر الوطنية، الدوحة، 1992.
- [24]- **عزري الزين**، قرارات العمران الفردية وطرق الطّعن فيها: دراسة في التشريع الجزائري مدعّمة بأحدث قرارات مجلس الدولة، دار الفجر للنّشر والتوزيع، القاهرة، 2005.
- [25]- **علي عبد الفتاح محمد**، الوجيز في القضاء الإداري: مبدأ المشروعية (دعوى الإلغاء)، دار الجامعة الجديدة للنّشر، الإسكندرية، 2009.
- [26]- **علي نجيب حمزة**، سلطات الضّبط الإداري في الظروف الإستثنائية: دراسة مقارنة، المركز العربي للدراسات والبحوث العلمية للنّشر والتوزيع، مصر، 2017.
- [27]- **قاضي جورج**، تهديدات البيئة، كتاب مترجم من تأليف دلمولينو وآخرون، دار عويدات للنّشر والطباعة، بيروت، 2006.
- [28]- **كافي مصطفى يوسف**، التنمية المستدامة، دار الأكاديميون للنّشر والتوزيع، عمان، 2017.
- [29]- **محمد رفعت عبد الوهاب**، القضاء الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2005.
- [30]- **محمد نصر محمد**، الوافي في القانون الإداري، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، 2015.
- [31]- **مدحت أحمد إسلام**، التلوّث مشكلة العصر، دار عالم المعرفة، الكويت، 1990.
- [32]- **مشيب بن محمد سعد**، ميعاد رفع دعوى إلغاء القرار الإداري في النّظام السعودي: دراسة تأصيلية، دار الكتاب الجامعي، الرياض، 2017.
- [33]- **مقداد الهادي**، السياسة العقارية في ميدان التعمير والسكنى، دار النجاح الجديدة، الدار البيضاء، 2000.
- [34]- **مهزول عيسى**، صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في مجال العمران، جسور للنّشر والتوزيع، الجزائر، 2014.
- [35]- **هنوني نصر الدين**، الحماية الرّاشدة للسّاحل في القانون الجزائري، دار هومة، الجزائر، 2013.

- [36]- هياجنه زياد عبد الناصر، القانون البيئي: النّظرية العامة للقانون البيئي مع شرح التشريعات البيئية، الطبعة الثانية، دار الثقافة للنّشر والتوزيع، عمان، 2014.
- [37]- ونّاس يحيى، دليل المنتخب المحليّ لحماية البيئة، دار الغرب للنّشر، وهران، 2003.
- [38]- ونّاس يحيى، المجتمع المدني وحماية البيئة: دور الجمعيات والمنظّمات غير الحكومية والنّقابات، دار الغرب للنّشر والتوزيع، وهران، 2004.

II. الأطروحات والمذكرات الجامعية

أ- أطروحات الدكتوراه:

- [1]- أسياخ سمير، دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.
- [2]- أشرف عبد الفتاح أبو مجد محمد، موقف قاضي الإلغاء من سلطة الإدارة في تسبب القرارات الإدارية: دراسة مقارنة، رسالة مقدّمة للحصول على درجة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة عين الشمس، القاهرة، 2005.
- [3]- برازة وهيبية، إستقلالية الجماعات المحليّة في النّظام الجزائري، أطروحة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، تخصصّ القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017.
- [4]- بركات كريم، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، تخصصّ القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2014.
- [5]- بزغيش بوبكر، منازعات العمران، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2017.
- [6]- بن صالح محمد الحاج عيسى، الآليات القانونية المقرّرة لحماية الساحل من التلوّث في التشريع الجزائري، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2016.

- [7]- **بوجادي أعمر**، إختصاص القضاء الإداري في الجزائر، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2011.
- [8]- **بوشريط حسناء**، النّظام القانوني للعقّار الفلاحي في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2017.
- [9]- **بوصفصاف خالد**، الآليات القانونية للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية الكبرى وتسيير الكوارث في الجزائر، أطروحة مقدّمة لنيل شهادة دكتوراه علوم في العلوم القانونية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2019.
- [10]- **تكواشت كمال**، التعمير والبناء في التنظيم وإعادة التنظيم، أطروحة مقدمة لنيل شهادة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، 2017.
- [11]- **خلاف وردة**، الرقابة القضائية على المشروعية الداخليّة لقرارات الضّبط الإداري، أطروحة مقدّمة لنيل درجة الدكتوراه في العلوم، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف 2، 2014.
- [12]- **خليفة محمد**، الضوابط القضائية للسلطة التقديرية للإدارة: دراسة مقارنة، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان، 2016.
- [13]- **رابحي أحسن**، مبدأ تدرّج المعايير القانونية في النّظام القانوني الجزائري، رسالة لنيل درجة الدكتوراه في القانون، معهد الحقوق والعلوم الإدارية، جامعة الجزائر، 2006.
- [14]- **رباحي مصطفى**، الإرتفاقات الإدارية في التشريع الجزائري، أطروحة مقدّمة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق، جامعة الإخوة منتوري، قسنطينة، 2015.
- [15]- **زيد المال صافية**، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء أحكام القانون الدولي، رسالة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2013.
- [16]- **عبّاس راضية**، النّظام القانوني للتهيئة والتعمير بالجزائر، أطروحة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2015.

- [17]- عزاوي عبد الرّحمان، الرّخص الإدارية في التشريع الجزائري، رسالة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلّية الحقوق، جامعة الجزائر، 2007.
- [18]- عمارة نعيمة، مبدأ الحيطة ومسؤولية المهنيين، رسالة مقدّمة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، كلّية الحقوق، جامعة أبو بكر بقايد، تلمسان، 2014.
- [19]- لعريص لمين، الآليات القانونية لحماية البنايات من خطر الإنهيار في الجزائر، رسالة لنيل شهادة دكتوراه علوم، كلّية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2018.
- [20]- مالكي أحمد، التدخّل العمومي في ميدان التعمير بالمغرب، أطروحة لنيل الدكتوراه في الحقوق، كلّية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، جامعة محمد الأوّل، وجدة، 2008.
- [21]- مراح علي بن علي، المسؤولية الدّولية عن التلوّث عبر الحدود، أطروحة لنيل درجة دكتوراه دولة في القانون العام، كلّية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2007.
- [22]- هبري نصيرة، التوطن الصناعي وتأثيره على البيئة: دراسة حالة الجزائر، أطروحة لنيل شهادة دكتوراه في العلوم الاقتصادية، كلّية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، جامعة الجزائر 3، 2015.
- [23]- وعلي جمال، الحماية القانونية للبيئة البحرية من أخطار التلوّث: دراسة مقارنة، رسالة لنيل شهادة الدكتوراه في القانون الخاص، كلّية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبي بكر بقايد، تلمسان، 2010.
- [24]- ونّاس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في القانون الجزائري، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بقايد، تلمسان، 2007.
- [25]- يوسف نور الدّين، جبر ضرر التلوّث البيئي: دراسة تحليلية مقارنة في ظلّ أحكام القانون المدني والتشريعات البيئية، أطروحة مقدّمة لنيل شهادة دكتوراه العلوم، كلّية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2012.

ب- مذكرات الماجستير

- [1]- أبرياش زهرة، دور البلدية في التهيئة والتعمير، مذكرة مقدمة للحصول على شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، 2011.
- [2]- العدوان رائد محمد يوسف، نفاذ القرارات الإدارية بحق الأفراد: دراسة مقارنة بين الأردن ومصر، رسالة مقدّمة لاستكمال الحصول على درجة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق، جامعة الشرق الأوسط، 2013.
- [3]- بزغيش بوبكر، رخصة البناء آلية رقابة في مجال التعمير، مذكرة لنيل شهادة ماجستير، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2007.
- [4]- بن معمر رابح، قواعد وآليات التهيئة والتعمير في مجال الأراضي الفلاحية، مذكرة من أجل الحصول على شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014.
- [5]- بوبشطولة ياسين، الرّعاية الدولية للمحميات الطبيعية البرية: دراسة في القانون الدولي، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد لمين دباغين، سطيف، 2016.
- [6]- جمان محمد، سياسة تهيئة الإقليم في الجزائر: واقع وتقييم، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2012.
- [7]- حاج جاب الله أمال، الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر، مذكرة ماجستير، فرع الدولة والمؤسسات العمومية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013.
- [8]- حمرون ديهية، الإعلام البيئي والمشاركة: دعائم الحوكمة البيئية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، 2016.
- [9]- دعموش فاطمة الزهراء، سياسة التخطيط البيئي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010.

- [10]- زعباط ظاهر، حق المواطن في الوصول إلى المعلومة، مذكرة حقوق لنيل شهادة ماجستير حقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2014.
- [11]- زياد ليلة، مشاركة المواطنين في حماية البيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، 2010.
- [12]- سبتي محمد، رخصة البناء في القانون الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، 2002.
- [13]- سنوسي رفيقة، أدوات التهيئة والتعمير بين التشريع والتطبيق: دراسة حالة مدينة باتنة، مذكرة مكملة لنيل ماجستير في الهندسة المعمارية، معهد الهندسة المدنية والري والهندسة المعمارية، جامعة الحاج لخضر، باتنة، 2012.
- [14]- شوك مونية، الوسائل القانونية لوقاية البيئة من مخاطر التعمير في ظل التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد الأمين دباغين، سطيف، 2016.
- [15]- صالح عبد الناصر، الجماعات الإقليمية بين الإستقلالية والتبعية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2010.
- [16]- ظاهر الطيب توفيق، تدخّل الجماعة الإقليمية البلدية في مجالي التعمير والبيئة، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2013.
- [17]- عزاز ساعد، مطابقة البناءات وإتمام إنجازها طبقا لقانون 08-15 المؤرخ في 20/07/2008 المحدد لقواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، مذكرة من أجل نيل شهادة الماجستير في القانون العقاري، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2014.
- [18]- لطفاوي محمد عبد الباسط، دراسة تحليلية لمضمون السلطة التقديرية للإدارة ومدى خضوعها للرقابة القضائية، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2016.

III. المقالات

- [1]- إسكندري أحمد، "حماية البيئة"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزء 40، عدد 04، 2002، ص. ص. 25-43.
- [2]- البكريوي عبد الرحمن، "وثائق التعمير بين النظرية والممارسة"، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، عدد 12، 1986، ص. ص. 62-72.
- [3]- البكريوي عبد الرحمن، "التعمير المتشاور حوله ضروري لتنمية التخطيط الحضري"، مقال منشور في كتاب جماعي بعنوان: الإدارة العمومية والتغيير، دار إفريقيا الشرق للطبع والنشر، الدار البيضاء، 1989، ص. ص. 03-17.
- [4]- الحديثي صلاح عبد الرحمن، الشعلان سلافة طارق، "الامتثال للاتفاقيات البيئية المتعددة الأطراف"، مجلة كلية الحقوق جامعة النهرين، جامعة بغداد، مجلد 09، عدد 15، 2006، ص. ص. 203-253.
- [5]- الدينس عبد القادر، "فكرة النظام العام في الإجراءات القضائية الإدارية"، المجلة الجزائرية للقانون والعدالة، مركز البحوث القانونية والقضائية، عدد تجريبي، 2015، ص. ص. 39-56.
- [6]- السملالي عبد المجيد، "دور التعمير في المحافظة على النظام العام"، المجلة المغربية للأنظمة القانونية والسياسية، عدد 06، 2005، ص. ص. 110-129.
- [7]- العزوي يوسف، "أي دور لمبدأ الوقاية في تعزيز فرص الإستدامة البيئية؟"، مجلة المستقبل العربي، عدد 451، سبتمبر 2016، ص. ص. 103-113.
- [8]- العيفاوي كريمة، "عن ضرورة تكريس التقييم البيئي الاستراتيجي في وثائق التعمير المحلية"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمن ميرة، بجاية، مجلد 17، العدد 01، 2018، ص. ص. 598-614.

- [9]- المحبوب عبد الإلاه، "الحق في الحصول على المعلومات على ضوء مشروع قانون رقم 13-31 والتشريعات الدولية"، مجلة الأبحاث والدراسات القانونية، عدد 02، 2013، ص. ص. 143 - 184.
- [10]- المعمرى سيف، "المواطنة والتربية: مقاربة منهجية"، مجلة تنمية الموارد البشرية، عدد 11، 2015، ص. ص. 164-201.
- [11]- الفهداوي علي حسين أحمد، "الرقابة القضائية على الغلط البيئي في التقدير من قبل الإدارة"، مجلة جامعة الأنبار للعلوم القانونية والسياسية، عدد 05، 2012، ص. ص. 29-62.
- [12]- المكنيسي عبد الإلاه، "وثائق التعمير والبيئة"، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، عدد 15، 1987، ص. ص. 07-13.
- [13]- الموح فؤاد، "إرتفاقات المحافظة على المباني التاريخية بالمغرب"، مجلة المنارة للدراسات القانونية والإدارية، عدد 02، 2012، ص. ص. 149-168.
- [14]- اليوسف محمود أحمد يحيى، "مشكلة السكن العشوائي في المدن العربية الكبرى، أسبابها، آثارها الأمنية، علاجها"، مجلة المدينة العربية، عدد 171، 2016، ص. ص. 62-69.
- [15]- بناصر يوسف، "رخصة البناء وحماية البيئة"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية الاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، الجزء 33، عدد 03، 1995، ص. ص. 828-840.
- [16]- بحار محمد، "تقييم لعلاقة المواطن بالإدارة المغربية"، المجلة المغربية للإدارة المحليّة والتنمية، عدد 107، 2012، ص. ص. 109-130.
- [17]- بركات كريم، "حق الحصول على المعلومة البيئية: وسيلة أساسية لمساهمة الفرد في حماية البيئة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، عدد 01، 2011، ص. ص. 32-53.

- [18]- **بنجلون عصام**، "السلطة التقديرية للإدارة بين قواعد التشريع واجتهاد القضاء الإداري"، المجلة المغربية للإدارة المحليّة والتنمية، عدد 82/81، يوليو-أكتوبر، 2008، ص. ص. 39-52.
- [19]- **بن قرينة حمزة، محسن زبيدة**، "تسيير الموارد المائية مع الأخذ بالعامل البيئي"، مجلة الباحث، كلية الحقوق والعلوم الاقتصادية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، عدد 05، 2007، ص. ص. 69-81.
- [20]- **بن ملحة الغوثي**، "المهندس المعماري، مستشار ومسؤول"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والاقتصادية والسياسية، كلية الحقوق، جامعة الجزائر، عدد 02، 2000، ص. ص. 104-115.
- [21]- **بن ناصر وهبية**، "أدوات تحديد قابلية الأرض للبناء والتعمير في التشريع الجزائري"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة البلدة 02، عدد 08، 2015، ص. ص. 13-33.
- [22]- **بودريوه عبد الكريم**، "الإعتبرات البيئية في مخططات التعمير المحليّة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، مجلد 08، عدد 02، 2013، ص. ص. 66-83.
- [23]- **بودريوه عبد الكريم**، "إختصاص القاضي الإداري في منازعات التعمير: دراسة خاصة لدعوى الإلغاء لمواجهة أدوات التعمير المحليّة إستناداً إلى الإعتبرات البيئية"، أعمال الملتقى الوطني الأول حول تأثير نظام الرّخص العمرانية على البيئة، يومي 15 و16 ماي 2013، مجلة القانون العقاري والبيئة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الحميد إبن باديس، مستغانم، عدد 01، 2013، ص. ص. 52-60.
- [24]- **بوراي دليلة**، "عن مشاركة المواطن في صنع القرار المحليّ في التشريع الجزائري"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، مجلد 17، عدد 01، 2018، ص. ص. 615-631.
- [25]- **بوربعة كتو لامية**، "التنظيم القانوني للبناء على العقّار الفلاحي"، المجلة التقديّة للقانون والعلوم السياسيّة، كلية الحقوق والعلوم السياسيّة، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، عدد 01، 2016، ص. ص. 296-313.

- [26]- بوضنيرة عبد الله "الحركة الجمعوية في الجزائر ودورها الغائب في المجتمع"، مجلة الدراسات الإفريقية، مجلد 31، 2009، ص. ص. 147-163.
- [27]- تاشريفت/ ع.، خلف الله/ ب. "التعمير العفوي بين الرّفص والإدماج"، مجلة علوم وتكنولوجيا، جامعة منتوري، قسنطينة، عدد 13، جوان 2000، ص. ص. 15-19.
- [28]- حمدوني العلمي اليزيد، "البيئة في الدّراسات الحضريّة وعمليات التهيئة"، مجلة دفاتر جغرافية، مختبر التراث والجمال، كلية الآداب والعلوم الانسانية، فاس، عدد 07، 2010، ص. ص. 81-90.
- [29]- خوادجية سميحة حنان، "حماية الممتلكات الأثرية في ظلّ قانون التراث الثقافي"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، عدد 05، جوان 2016، ص. ص. 71-87.
- [30]- دحامنية عبد الله، "رقابة الوالي على مداولات المجالس الشعبية البلدية: بين النص القانوني والواقع العملي"، حوليات جامعة الجزائر 1، عدد 32، 2018، ص. ص. 620-651.
- [31]- رايس سامية، "الرقابة الوصائية على المجالس البلدية في النّظامين الجزائري والتونسي"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة تبسة، عدد 12، 2016، ص. ص. 251-264.
- [32]- رحاب شادية، زاوي أحمد، "الوصاية الإدارية كإحدى المعوقات القانونية للجماعات الإقليمية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة 1، عدد 12، جانفي 2018، ص. ص. 78-97.
- [33]- زريق نفيسة، "المواطنة في الجزائر: قراءة في أبعاد المواطنة وانعكاساتها على البناء الديمقراطي في الجزائر"، مجلة البحوث السياسية والإدارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجلفة، عدد 02، 2017، ص. ص. 152-265.
- [34]- زيد المال صافية، "معوقات قانون البيئة في الجزائر"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق، جامعة مولود معمري، عدد 01، 2014، ص. ص. 219-248.

- [35]- سايل مليكة، "دور لجان الأحياء في تكريس الحكامة المحلية في الجزائر: بين الخطاب والممارسة"، المجلة الجزائرية للسياسات العامة، عدد 06، 2015، ص. ص. 137-151.
- [36]- سقاش ساسي، "الحق في بيئة سليمة وموقف المشرّع والقاضي الجزائريين منه"، مجلة الإتحاد، الإتحاد الوطني لمنظمة المحامين الجزائريين، عدد 01، 2006، ص. ص. 197-208.
- [37]- سلامة أحمد عبد الكريم، "البيئة وحقوق الإنسان في القوانين الوطنية والمواثيق الدوليّة"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، كلية الحقوق، جامعة المنصورة، مصر، عدد 15، 1994، ص. ص. 03-49.
- [38]- شريط الأمين، "الديمقراطية التشاركية: الأسس والآفاق"، الندوة الدولية حول البرلمان، المجتمع المدني، الديمقراطية، يومي 27 و 28 أبريل 2008، وزارة العلاقات مع البرلمان، الجزائر، مجلة الوسيط، عدد 06، 2008، ص. ص. 39-53.
- [39]- شريط وليد، "الشروط الشكلية لقبول دعوى الإلغاء على ضوء قانون الإجراءات المدنية والإدارية 09/08"، مجلة البحوث السياسية والإدارية، عدد 05، 2014، ص. ص. 47-71.
- [40]- شكراني الحسين، "من مؤتمر ستوكهولم 1972 إلى ريو+20 لعام 2012: مدخل إلى تقييم السياسات البيئية العالمية"، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العددان 63/64، 2013، ص. ص. 149-168.
- [41]- شيهوب مسعود، "المجموعات المحليّة بين الإستقلال والرّقابة"، مجلة إدارة، عدد 03، 2003، ص. ص. 41-60.
- [42]- طاشور عبد الحفيظ، "حول فعالية سياسة التجريم في مجال حماية البيئة"، مقال منشور في كتاب جماعي، بعنوان: البيئة في الجزائر: التأثير على الأوساط الطبيعية وإستراتيجيات الحماية، تحت إشراف الأساتذة: كردون عزوز، لعروق محمد الهادي، ساحلي محمد، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2001، ص. ص. 77-87.
- [43]- طيار طه، "دراسة تأثير التهيئة العمرانية بالجزائر"، نشرة مركز التوثيق والبحوث الادارية، المدرسة الوطنية للإدارة، عدد 01، 1990، ص. ص. 03-09.

- [44]- طيار طه، "دراسة التأثير في البيئة: نظرة في القانون الجزائري"، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، عدد 26، 1991، ص. ص. 97-112.
- [45]- عبّاس راضية، "معوّقات أدوات التهيئة والتعمير في تنظيم التسيج العمراني بالجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، عدد 20، 2014، ص. ص. 179-201.
- [46]- علي أحمد حسن، نكري عبّاس علي، "الرأي الاستشاري وأثره في مشروعية القرار الإداري: دراسة مقارنة"، مجلة الحقوق، مجلد 05، عدد 21، 2013، ص. ص. 30-62.
- [47]- عمران نزيهة، "الإدارة العمومية والمواطن أية علاقة تشخيص للإختلالات وسبل الإصلاح على ضوء التجربة الجزائرية"، مجلة المفكر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، عدد 12، 2015، ص. ص. 475-481.
- [48]- فجال علي، "في قضايا التمدين والتعمير الكبرى بالمغرب"، مختبر التراث والجمال، كلية الآداب والعلوم الإنسانية، فاس، دفاتر جغرافية، عدد 07، 2010، ص. ص. 35-44.
- [49]- فشلق عبد الرّحمان حسين، "المعايير الجغرافية للمساحات الخضراء والحدائق ونظم تصميمها في المدن العربية"، مجلة المدينة العربية، عدد 171، 2015، ص. ص. 46-58.
- [50]- كجي حسنة، "دور الجماعات المحلية في حماية وتدبير البيئة"، المجلة المغربية للإدارة والتنمية، عدد 82/81، 2008، ص. ص. 93-125.
- [51]- كعيوا عبد القادر، "التحضر والتصنيع وآثارهما على البيئة: مقاربات تقرير برونتلاد"، المجلة المغربية لقانون واقتصاد التنمية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية والاجتماعية، الدار البيضاء، عدد 26، 1991، ص. ص. 67-76.
- [52]- كومغار إبراهيم، "جمعيات المجتمع المدني وحماية البيئة في القانون المغربي"، المجلة المغربية للإدارة المحليّة والتنمية، عدد 125، 2015، ص. ص. 53-65.

- [53]- لعروق محمد الهادي، "البيئة والتهيئة الحضرية: المساحات الخضراء في قسنطينة"، مقال منشور في كتاب جماعي بعنوان: البيئة في الجزائر: التأثير على الأوساط الطبيعية وإستراتيجيات الحماية، تحت إشراف الأساتذة: كردون عزوز، لعروق محمد الهادي، ساحلي محمد، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، 2001، ص. ص. 11-20.
- [54]- لعويجي عبد الله، "دور الشباك الوحيد في تحسين الوسط الحضري"، مجلة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عباس لغرور، خنشلة، عدد 10، 2018، ص. ص. 246-258.
- [55]- مالكي أحمد، "البعد البيئي في وثائق التعمير بالمغرب"، مجلة الإجتهد القضائي، مخبر أثر الإجتهد القضائي على حركة التشريع، جامعة محمد خيضر، بسكرة، عدد 12، 2016، ص. ص. 24-42.
- [56]- مجاجي منصور، "أدوات التهيئة والتعمير كوسيلة للتخطيط العمراني في التشريع الجزائري"، مجلة البحوث والدراسات العلمية، المركز الجامعي يحيى فارس، المدينة، عدد 01، 2007، ص. ص. 09-31.
- [57]- موستف يونس، "الديمقراطية المحدثة: سياق أزمة ومحاولات إنبعاث"، مجلة المستقبل العربي، عدد 440، 2015، ص. ص. 142-155.
- [58]- ناتوري سمير، "الطعن في قرارات رخصة البناء آلية لحماية النظام العام العمراني"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، مجلد 12، عدد 02، 2015، ص. ص. 492-515.
- [59]- وناس يحيى، "ضرورة إعادة النظر في توزيع الإختصاص المحلي لحماية البيئة"، مجلة الحقيقة، جامعة أدرار، عدد 01، 2002، ص. ص. 350-361.
- [60]- وهابي يوسف، "الدعاوي البيئية في التشريع المغربي والحاجة إلى تفعيل القضائي"، مجلة الملف، عدد 10، 2007، ص. ص. 49-55.

IV. المداخلات

- [1]- الشيباني خالد عسكر، "أهمية تطوير التشريعات العمرانية لتحقيق مفهوم التنمية المستدامة في المنطقة العربية"، أشغال ندوة العمران في الوطن العربي بين التخطيط والتشريع والإدارة، أيام 10-11 و 12 أبريل 2001، الرباط، ص. ص. 19-27.
- [2]- بوبيش فريد، "حماية البيئة في مشاريع التهيئة والتعمير مسؤولية من؟ رؤية سوسولوجية"، أشغال الملتقى الوطني حول إشكالات العقار الحضري وأثارها على التنمية في الجزائر، منعقد أيام 17 و 18 فيفري 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، ص. ص. 442-459.
- [3]- بوكرواح مسعود، "العمران في المنطقة العربية بين التشريع والتخطيط والإدارة: التجربة الجزائرية"، أشغال ندوة العمران في الوطن العربي بين التخطيط والتشريع والإدارة، أيام 10-11 و 12 أبريل 2001، الرباط، ص. ص. 139-149.
- [4]- بولقواس سناء، "دور الإدارة المحلية في مجال حماية البيئة: حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء نموذجاً"، أشغال الملتقى الوطني حول دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، يومي 03 و 04 ديسمبر 2012، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، ص. ص. 01-20.
- [5]- شايب عائشة، "مخطط التحسين الحضري، بين طموح المشروع وقصور التطبيق: تحديد لمسؤولية الفاعلين"، فعاليات الملتقى الدولي الثالث حول تسيير المدن، المنعقد أيام 08-09 ديسمبر 2010، معهد تسيير التقنيات الحضرية، المسيلة، ص. ص. 01-07.
- [6]- عصام نجاح، "حقوق الإرتفاق الزاجعة للإنتفاع بالمياه"، أعمال الملتقى الوطني حول الملكية العقارية الخاصة والقيود الواردة عليها في التشريع الجزائري، المنعقد يومي 25 و 26 سبتمبر 2013، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة 08 ماي 1945، قالمة، ص. ص. 162-168.

[7]- لعروق محمّد الهادي، "التهيئة والتعمير في صلاحيات الجماعات المحليّة"، ملتقى حول تسيير الجماعات المحليّة، المنعقد يومي 08 و09 جانفي 2008، مخبر المغرب الكبير للاقتصاد والمجتمع، جامعة منتوري، قسنطينة، ص. ص. 31-50.

[8]- نوح عبد الله، "دور الجمعيات القروية (تجموياع) في المحافظة على البيئة الريفية: نماذج من ولاية تيزي وزو"، أشغال الملتقى الوطني حول دور المجتمع المدني في حماية البيئة: واقع وآفاق، يومي 06 و07 مارس 2012، كليّة الحقوق والعلوم السياسية، جامعة جيجل، ص. ص. 140-150.

V. النصوص القانونية:

أ- النصوص القانونية الجزائرية:

أ-1. النصوص التأسيسية:

[1]- الميثاق الوطني لسنة 1976 منشور بموجب الأمر رقم 76-57 مؤرخ في 05 يوليو 1976، يتضمّن نشر الميثاق الوطني، ج.ر. عدد 61، صادر في 30 يوليو 1976، (ملغى).

[2]- الميثاق الوطني لسنة 1986 منشور بموجب مرسوم رقم 86-22 مؤرخ في 09 فبراير 1986، يتعلّق بنشر الميثاق الوطني الموافق عليه في إستفتاء 16 يناير 1986 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج.ر. عدد 07، صادر في 16 فبراير 1986، (ملغى).

[3]- دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية لسنة 1996، منشور بموجب مرسوم رئاسي رقم 96-438، مؤرخ في 07 ديسمبر 1996، يتعلّق بإصدار نص تعديل الدستور، المصادق عليه في استفتاء 28 نوفمبر 1996، ج.ر. عدد 76، صادر في 08 ديسمبر 1996، معدّل ومنتّم بموجب القانون رقم 02-03 مؤرخ في 10 أبريل 2002، ج.ر. عدد 25، صادر في 14 أبريل 2002، والقانون رقم 08-19 مؤرخ في 15 نوفمبر 2008، ج.ر. عدد 63، صادر في 16 نوفمبر 2008، معدّل بالقانون رقم 16-01 مؤرخ في 06 مارس 2016، ج.ر. عدد 14، ج.ر. عدد 07 مارس 2016.

أ-2. التّصوص التشريعية:

- [1]- قانون رقم 62-157 مؤرّخ في 31 ديسمبر 1962، الرامي إلى التمديد حتى إشعار آخر لمفعول التشريع النّافذ إلى غاية 31 ديسمبر 1962، ج.ر. عدد 02، صادر في 11 جويلية 1962، (ملغى).
- [2]- أمر رقم 67-26 مؤرّخ في 18 يناير 1967، يتضمّن القانون البلدي، ج.ر. عدد 06، صادر في 18 يناير 1967، (ملغى).
- [3]- أمر رقم 67-281 مؤرّخ في 20 ديسمبر 1967، يتعلّق بالحفريات وحماية الأماكن التاريخية والطبيعية، ج.ر. عدد 07، صادر في 23 يناير 1968، (ملغى).
- [4]- أمر رقم 73-29 مؤرّخ في 05 جويلية 1973، يتضمّن إلغاء القانون رقم 62-157 المؤرّخ في 31 ديسمبر 1962، الرامي إلى التمديد، حتى إشعار آخر، لمفعول التشريع النّافذ إلى غاية 31 ديسمبر 1962، ج.ر. عدد 62، صادر في 03 أوت 1973.
- [5]- أمر رقم 74-26 مؤرّخ في 22 يناير 1974، يتضمّن تكوين إحتياطات عقارية لصالح البلديات، ج.ر. عدد 19، صادر في 05 مارس 1974، (ملغى).
- [7]- أمر رقم 75-58 مؤرّخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمّن القانون المدني، ج.ر. عدد 78، صادر في 30 سبتمبر 1975، معدّل ومتمّم.
- [8]- أمر رقم 75-67 مؤرّخ في 26 سبتمبر 1975، يتعلّق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء، ج.ر. عدد 83، صادر في 17 أكتوبر 1975، (ملغى).
- [9]- أمر رقم 76-79 مؤرّخ في 23 أكتوبر 1976، يتضمّن قانون الصحة العمومية، ج.ر. عدد 101، صادر في 19 ديسمبر 1976، (ملغى).
- [10]- أمر رقم 76-80 مؤرّخ في 23 أكتوبر 1976، يتضمّن القانون البحري، ج.ر. عدد 29، صادر في 10 أبريل 1977، معدّل ومتمّم.

- [11]- قانون رقم 81-09 مؤرخ في 04 يوليو 1981، يعدل ويتمم الأمر رقم 67-24 مؤرخ في 18 يناير 1967، المتضمن القانون البلدي، ج.ر عدد 27، صادر في 07 يوليو 1981.
- [12]- قانون رقم 82-02 مؤرخ في 06 فبراير 1982، يتعلّق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء، ج.ر عدد 06، صادر في 09 فبراير 1982، (ملغى).
- [13]- قانون رقم 82-10 مؤرخ في 21 غشت 1982، يتعلّق بالصيد، ج.ر عدد 34، صادر في 24 غشت 1982، (ملغى).
- [14]- قانون رقم 83-03 مؤرخ في 05 فبراير 1983، يتعلّق بحماية البيئة، ج.ر عدد 30، صادر في 19 يوليو 1983، (ملغى).
- [15]- قانون رقم 84-12 مؤرخ في 23 يونيو 1984، يتضمّن النظام العام للغابات، ج.ر عدد 26، صادر في 26 يونيو 1984، معدّل ومنتّم بموجب القانون رقم 91-20 مؤرخ في 02 ديسمبر 1991، ج.ر عدد 62، صادر في 04 ديسمبر 1991.
- [16]- قانون رقم 84-16 مؤرخ في 30 يونيو 1984، يتعلّق بالأماك الوطنية، ج.ر عدد 27، صادر في 03 يوليو 1984، (ملغى).
- [17]- أمر رقم 85-01 مؤرخ في 13 أوت 1985، يحدّد إنتقالياً قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها، ج.ر عدد 34 صادرة في 14 أوت 1985، (ملغى).
- [18]- قانون رقم 87-03 مؤرخ في 27 يناير 1987، يتعلّق بالتهيئة العمرانية، ج.ر عدد 05، صادر في 28 يناير 1987، (ملغى).
- [19]- قانون رقم 90-25، مؤرخ في 18 نوفمبر 1990، يتعلّق بالتوجيه العقاري، ج.ر عدد 49، صادر في 18 نوفمبر 1990، معدّل ومنتّم بالأمر رقم 95-26 مؤرخ في 25 سبتمبر 1995، ج.ر عدد 55، صادر في 27 سبتمبر 1995.
- [20]- قانون رقم 90-29 مؤرخ في 01 ديسمبر 1990، يتعلّق بالتهيئة والتعمير، ج.ر عدد 52، صادر في 02 ديسمبر 1990، معدّل ومنتّم بالقانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 غشت 2004،

- ج.ر عدد 51، صادر في 15 غشت 2004، (إستدراك في ج.ر عدد 71، صادر في 10 نوفمبر 2004.
- [21]- قانون رقم 91-11 مؤرخ في 27 أبريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، ج.ر عدد 21، صادر في 08 مايو 1991.
- [22]- مرسوم تشريعي رقم 94-07 مؤرخ في 18 مايو 1994، يتعلّق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، ج.ر عدد 32، صادر في 25 مايو 1994.
- [23]- الأمر رقم 95-08 مؤرخ في 01 فبراير 1995، يتعلّق بمهنة المهندس الخبير العقاري، ج.ر عدد 20، صادر في 16 أبريل 1995.
- [24]- قانون رقم 98-04 مؤرخ في 15 يونيو 1998، يتعلّق بحماية التراث الثقافي، ج.ر عدد 44، صادر في 17 يونيو 1998.
- [25]- قانون رقم 98-06 مؤرخ في 27 يونيو 1998، يحدّد القواعد العامة المتعلقة بالطيران المدني، ج.ر عدد 48، صادر في 28 يونيو 1998، معدّل ومتمّم بموجب قانون رقم 15-14 مؤرخ في 15 يونيو 2015، ج.ر عدد 41، صادر في 29 يونيو 2015.
- [26]- قانون رقم 01-20 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، يتعلّق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج.ر عدد 77، صادر في 15 ديسمبر 2001.
- [27]- قانون رقم 02-01 مؤرخ في 05 فبراير 2002، يتعلّق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات، ج.ر عدد 08، صادر في 02 فبراير 2002.
- [28]- قانون رقم 02-02 مؤرخ في 05 فبراير 2002، يتعلّق بحماية الساحل وتنميته، ج.ر عدد 10، صادر في 12 فبراير 2002.
- [29]- قانون رقم 02-08 مؤرخ في 08 مايو 2002، يتعلّق بإنشاء المدن الجديدة وتهيئتها، ج.ر عدد 34، صادر في 14 مايو 2002.

- [30]- قانون رقم 03-03 مؤرخ في 17 فبراير 2003، يتعلّق بمناطق التوسّع والمواقع السياحية، ج.ر. عدد 11، صادر في 19 فبراير 2003.
- [31]- قانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلّق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر. عدد 43، صادر في 20 يوليو 2003.
- [32]- قانون رقم 03-04 مؤرخ في 23 يونيو سنة 2004، يتعلّق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة، ج.ر. عدد 41، صادر في 27 يونيو 2004.
- [33]- قانون رقم 04-20 مؤرخ في 25 ديسمبر 2004، يتعلّق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج.ر. عدد 84، صادر في 29 ديسمبر 2004.
- [34]- قانون رقم 05-12 مؤرخ في 04 غشت سنة 2005، يتعلّق بالمياه، ج.ر. عدد 60، صادر في 04 سبتمبر 2005، معدّل ومنتّم بموجب القانون رقم 08-03 مؤرخ في 23 يناير 2008، ج.ر. عدد 04، صادر في 27 يناير 2008، والقانون رقم 09-06 مؤرخ في 11 أكتوبر 2009، ج.ر. عدد 59، صادر في 14 أكتوبر 2009.
- [35]- قانون رقم 07-06 مؤرخ في 13 مايو 2007، يتعلّق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتتميتها، ج.ر. عدد 31، صادر في 13 مايو 2007.
- [36]- قانون رقم 08-09 مؤرخ في 25 فبراير 2008، يتضمّن قانون الإجراءات المدنية والإدارية، ج.ر. عدد 21، صادر في 23 أبريل 2008.
- [37]- قانون رقم 08-15 مؤرخ في 20 جويلية 2008، يحدّد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، ج.ر. عدد 44، صادر في 03 أوت 2008.
- [38]- قانون رقم 08-16 مؤرخ في 03 غشت 2008، يتضمّن التوجيه الفلاحي، ج.ر. عدد 46، صادر في 10 غشت 2008.
- [39]- أمر رقم 09-04 مؤرخ في 27 غشت 2009، يتعلّق باللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، ج.ر. عدد 49، صادر في 30 غشت 2009، ملغى بموجب قانون رقم 16-13 مؤرخ

في 03 نوفمبر 2016، يحدّد تشكيلة المجلس الوطني لحقوق الإنسان وكيفيات تعيين أعضائه والقواعد المتعلقة بتنظيمه وسيره، ج.ر عدد 65، صادر في 06 نوفمبر 2016.

[40]- قانون رقم 10-02 مؤرّخ في 29 يونيو 2010، يتضمّن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الاقليم، ج.ر عدد 61، صادر في 21 أكتوبر 2010.

[41]- قانون رقم 11-02 مؤرّخ في 17 فبراير 2011، يتعلّق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، ج.ر عدد 13، صادر في 28 فبراير 2011.

[42]- قانون رقم 12-07 مؤرّخ في 21 فبراير 2012، يتعلّق بالولاية، ج.ر عدد 12، صادر في 29 فبراير 2012.

[43]- قانون رقم 11-10 مؤرّخ في 22 يونيو 2011، يتعلّق بالبلدية، ج.ر عدد 37، صادر في 03 يوليو 2011.

أ-3. النصوص التنظيمية:

أ-3-1 النصوص التنظيمية المتعلقة بالاتفاقيات الدولية

[1]- مرسوم رقم 63-344 مؤرّخ في 11 سبتمبر 1963، يتضمّن إنضمام الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية الإتفاقية الدولية حول مكافحة تلوث مياه البحر بالوقود، ج.ر عدد 66، صادر في 14 سبتمبر 1963.

[2]- أمر رقم 73-38 مؤرّخ في 25 يوليو 1973، يتضمّن المصادقة على الإتفاقية الخاصة بحماية التراث العالمي الثقافي والطبيعي والمبرمة بباريس في 23 نوفمبر 1972، ج.ر عدد 69، صادر في 28 غشت 1973.

[3]- أمر رقم 74-55 مؤرّخ في 13 مايو 1974، يتضمّن المصادقة على الإتفاقية الدولية المتعلقة بإحداث صندوق دولي للتعويض عن الأضرار المترتبة عن التلوث بسبب المحروقات والمعدّة بيروكسيل في 18 ديسمبر 1971، ج.ر عدد 45، صادر في 04 يونيو 1974.

- [4]- مرسوم رقم 79-204 مؤرخ في 10 نوفمبر 1979، يتضمن المصادقة على الإتفاقية المتضمنة إنشاء المنظمة العربية للتنمية الصناعية، الموقعة في 15 ماي سنة 1979 بمدينة تونس، ج.ر عدد 46، صادر في 13 نوفمبر 1979.
- [5]- مرسوم رقم 80-14 مؤرخ في 26 يناير 1980، يتضمن إنضمام الجزائر إلى إتفاقية حماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث المبرمة ببرشلونة في 16 فبراير 1976، ج.ر عدد 05، صادر في 29 يناير 1980.
- [6]- مرسوم رقم 81-02 مؤرخ في 17 يناير 1981، يتضمن المصادقة على البروتوكول الخاص بحماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث الناشئ عن رمي النفايات من السفن والطائرات، الموقع في برشلونة يوم 26 فبراير 1976، ج.ر عدد 03، صادر في 20 يناير 1981.
- [7]- مرسوم رقم 81-03 مؤرخ في 17 يناير 1981، يتضمن المصادقة على البروتوكول الخاص بالتعاون على مكافحة تلوث البحر الأبيض المتوسط بالنفط والمواد الضارة الأخرى في الحالات الطارئة الموقع ببرشلونة في 16 فبراير 1976، ج.ر عدد 03، صادر في 20 يناير 1981.
- [8]- مرسوم رقم 82-437 مؤرخ في 11 ديسمبر 1982، يتضمن المصادقة على بروتوكول التعاون بين دول شمال إفريقيا في مجال مقاومة الزحف الصحراوي، الموقع في 05 فبراير 1977 بالقاهرة، ج.ر عدد 51، صادر في 11 ديسمبر 1982.
- [9]- مرسوم رقم 82-439 مؤرخ في 11 ديسمبر 1982، يتضمن إنضمام الجزائر إلى الإتفاقية المتعلقة بالمناطق الرطبة ذات الأهمية الدولية وخاصة باعتبارها ملاجئ للطيور البرية الموقعة في 02 فبراير 1971 برمزار (إيران)، ج.ر عدد 51، صادر في 11 ديسمبر 1982.
- [10]- مرسوم رقم 82-440، مؤرخ في 11 ديسمبر 1982، يتضمن المصادقة على الإتفاقية الإفريقية حول المحافظة على الطبيعة والموارد الطبيعية الموقعة بمدينة الجزائر سنة 1968، ج.ر عدد 51، صادر في 11 ديسمبر 1982.

- [11]- مرسوم رقم 82-441 مؤرخ في 11 ديسمبر 1982، يتضمن إنضمام الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية إلى البروتوكول المتعلق بحماية البحر الأبيض المتوسط من التلوث من مصادر برية المبرم في 17 ماي 1980 بأثينا، ج.ر عدد 51، صادر في 11 ديسمبر 1982.
- [12]- مرسوم رقم 82-498 مؤرخ في 25 ديسمبر 1982، يتضمن إنضمام الجزائر إلى الإتفاقية الخاصة بالتجارة الدولية في أنواع الحيوانات والنباتات البرية المهددة بالإنقراض، الموقعة بواشنطن في مارس سنة 1973، ج.ر عدد 55، صادر في 25 ديسمبر 1982.
- [13]- مرسوم رقم 85-112 مؤرخ في 07 مايو 1985، يتضمن إنضمام الجزائر إلى الإتفاقية الدولية حول حماية النباتات الموقّعة يوم 06 ديسمبر 1951 في روما، والمراجعة بموجب القرار رقم 79/14 الصادر عن منظمة الأغذية والزراعة من 10 الى 29 نوفمبر سنة 1979، ج.ر عدد 21، صادر في 15 مايو 1985.
- [14]- مرسوم رئاسي رقم 92-354 مؤرخ في 23 سبتمبر 1992، يتضمن الإنضمام إلى إتفاقية فيينا لحماية طبقة الأوزون المبرمة في فيينا يوم 22 مارس 1985، ج.ر عدد 69، صادر في 27 سبتمبر 1985.
- [15]- مرسوم رئاسي رقم 92-355 مؤرخ في 23 سبتمبر 1992، يتضمن الإنضمام إلى بروتوكول مونريال بشأن المواد المستنفذة لطبقة الأوزون الذي أبرم في مونريال في 16 سبتمبر سنة 1987 وإلى تعديلاته (لندن 27 و 29 يونيو سنة 1990)، ج.ر عدد 69، صادر في 27 سبتمبر 1992.
- [16]- مرسوم رئاسي رقم 93-99، مؤرخ في 10 أبريل 1993، يتضمن المصادقة على إتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ، الموافق عليها من طرف الجمعية العامة لمنظمة الأمم المتحدة في 09 ماي 1992، ج.ر عدد 24، صادر في 21 أبريل 1993.
- [17]- مرسوم رئاسي رقم 95-163 مؤرخ في 06 يونيو 1995، يتضمن المصادقة على الإتفاقية بشأن التنوع البيولوجي الموقع عليها في ريو دي جانيرو في 05 يونيو سنة 1992، ج.ر عدد 32، صادر في 14 يونيو 1992.

- [18]- مرسوم رئاسي رقم 98-158 مؤرخ في 16 مايو 1998، يتضمن إنضمام الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية مع التحفظ إلى إتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود، ج.ر. عدد 32، صادر في 18 مايو 1998.
- [19]- مرسوم رئاسي رقم 02-443 مؤرخ في 16 ديسمبر 2002، يتضمن الموافقة على إتفاق القرض رقم 7131 أ ل، الموقع في 29 أكتوبر 2002 بالجزائر، بين الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية والبنك الدولي للإنشاء والتعمير، لتمويل مشروع التقليل من تأثير الأخطار الطبيعية على المناطق الحضرية لولاية الجزائر، ج.ر. عدد 84، صادر في 18 ديسمبر 2002.
- [20]- مرسوم رئاسي رقم 04-144 مؤرخ في 28 أبريل 2004، يتضمن التصديق على بروتوكول كيوتو حول إتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ المحرر بكيوتو يوم 11 ديسمبر 1997، ج.ر. عدد 29، صادر في 09 ماي 2004.
- [21]- مرسوم رئاسي رقم 04-170 مؤرخ في 08 يونيو 2004، يتضمن التصديق على بروتوكول قرطاجنة بشأن السلامة الأحيائية التابع للإتفاقية المتعلقة بالتنوع البيولوجي، المعتمد بمونتريال يوم 29 يناير سنة 2000، ج.ر. عدد 38، صادر في 13 يونيو 2004.
- [22]- مرسوم رئاسي رقم 05-108 مؤرخ في 31 مارس 2005، يتضمن التصديق على معاهدة المحافظة على الأنواع المهاجرة من الحيوانات الفطرية، المحررة ببون في 23 يونيو 1979، ج.ر. عدد 25، صادر في 06 أبريل 2005.
- [23]- مرسوم رئاسي رقم 06-405 مؤرخ في 14 نوفمبر 2006، يتضمن التصديق على بروتوكول بشأن المناطق المتمتعة بحماية خاصة والتنوع البيولوجي في البحر المتوسط، الموقع ببرشلونة في 10 يونيو سنة 1995، ج.ر. عدد 74، صادر في 22 نوفمبر 2006.
- [24]- مرسوم رئاسي رقم 06-206 مؤرخ في 07 يونيو 2006، يتضمن التصديق على إتفاقية ستوكهولم بشأن الملوثات العضوية الثابتة، المعتمدة بستوكهولم في 22 ماي سنة 2001، ج.ر. عدد 39، صادر في 14 يونيو 2006.

[25]- مرسوم رئاسي رقم 16-262 مؤرخ في 13 أكتوبر 2016، يتضمن التصديق على إتفاق باريس حول التغيرات المناخية المُعتمد بباريس سنة 2015، ج.ر عدد 60، صادر في 13 أكتوبر 2016.

أ-3-2. المراسيم:

[1]- مرسوم رقم 63-478 ممضي في 20 ديسمبر 1963، يتعلّق بحماية الشريط الساحلي والآثار السياحية، ج.ر عدد 98، صادر في 31 ديسمبر 1963، (ملغى).

[2]- مرسوم رقم 75-103 مؤرخ في 27 أوت 1975، يتضمن تطبيق الأمر رقم 74-26، المتعلّق بتكوين إحتياجات عقارية لصالح البلديات، ج.ر عدد 70، صادر في 02 سبتمبر 1975.

[3]- مرسوم رقم 75-110 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975، يتضمن تنظيم البناءات التابعة للأمر رقم 75-67 مؤرخ في 26 سبتمبر 1975 والمتعلّق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء، ج.ر عدد 83، صادر في 17 أكتوبر 1975، (ملغى).

[4]- مرسوم رقم 76-34 مؤرخ في 20 فبراير 1976، يتعلّق بالعمارات الخطرة وغير الصحية أو المزعجة، ج.ر عدد 21، صادر في 12 مارس 1976، (ملغى).

[5]- مرسوم رقم 80-47 مؤرخ في 23 فبراير 1980، يتضمن إنشاء غرف تجارية في الولايات، ج.ر عدد 09، صادر في 26 فبراير 1980، (ملغى).

[6]- مرسوم رقم 83-458 مؤرخ في 23 يوليو 1983، يحدّد القانون الأساسي التّمودجي للحظائر الوطنية، ج.ر عدد 31، صادر في 26 يوليو 1983، معدّل بموجب مرسوم تنفيذي رقم 98-216 مؤرخ في 24 يونيو 1998، ج.ر عدد 46، صادر في 24 يونيو 1998.

[7]- مرسوم رقم 83-684 مؤرخ في 26 نوفمبر 1983، يحدّد شروط التدخّل في المساحة الحضرية الموجودة، ج.ر عدد 49، صادر في 29 نوفمبر 1983.

[8]- مرسوم رقم 84-105 مؤرخ في 12 مايو 1984، يتعلّق بتأسيس محيط لحماية المنشآت والهياكل الأساسية، ج.ر عدد 20 ماي، صادر في 15 مايو 1984.

- [9]- مرسوم رقم 85-71 مؤرخ في 13 أبريل 1985، يتضمن إنشاء مركز وطني للبحث المطبق في هندسة مقاومة الزلازل، ج.ر عدد 16، صادر في 14 أبريل 1985.
- [10]- مرسوم رقم 85-117 مؤرخ في 07 مايو 1985، يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات وتنظيمها وعملها، ج.ر عدد 21، صادر في 15 مايو 1985.
- [11]- مرسوم رقم 85-211 مؤرخ في 13 غشت 1985، يحدد كفاءات تسليم رخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء، ج.ر عدد 34، صادر في 14 غشت 1985، (ملغى).
- [12]- مرسوم رقم 85-212، مؤرخ في 13 أوت 1985، يحدد شروط تسوية أوضاع الذين يشغلون فعلاً أراضي عمومية أو خصوصية كانت محل عقود و/أو مباني غير مطابقة للقواعد المعمول بها وشروط إقرار حقوقهم في التملك والسكن، ج.ر عدد 34 صادرة في 14 أوت 1985، (ملغى).
- [13]- مرسوم رقم 85-231 مؤرخ في 25 غشت 1985، يحدد شروط تنظيم التدخّلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، كما يحدد كفاءات ذلك، ج.ر عدد 17، صادر في 28 غشت 1985.
- [14]- مرسوم رقم 86-213 مؤرخ في 19 غشت 1986، المتضمن إحداث اللجنة التقنية الدائمة لرقابة البناء التقنية، ج.ر عدد 34، صادر في 20 غشت 1986.
- [15]- مرسوم رقم 87-91 مؤرخ في 21 أبريل 1987، يتعلّق بدراسة تأثير التهيئة العمرانية، ج.ر عدد 12، صادر في 22 أبريل 1987.
- [16]- مرسوم رقم 88-131 مؤرخ في 04 يوليو 1988، ينظّم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج.ر عدد 27، صادر في 06 يوليو 1988.
- أ-3-3. المراسيم الرئاسية:**
- [1]- مرسوم رئاسي رقم 92-77 مؤرخ في 22 فبراير 1992، يتضمن إحداث المرصد الوطني لحقوق الإنسان، ج.ر عدد 15، صادر في 26 فبراير 1992، (ملغى).

[2]- مرسوم رئاسي رقم 96-113 مؤرخ في 23 مارس 1996، يتضمن تأسيس وسيط الجمهورية، ج.ر عدد 20، صادر في 31 مارس 1996.

[3]- مرسوم رئاسي رقم 01-71 مؤرخ في 25 مارس 2001، يتضمن إحداث اللجنة الوطنية الإستشارية لترقية حقوق الإنسان وحمايتها، ج.ر عدد 18، صادر في 28 مارس 2001، (ملغى).

أ-3-4. المراسيم التنفيذية:

[1]- مرسوم تنفيذي رقم 90-78 مؤرخ في 27 فبراير 1990، بدراسات التأثير في البيئة، ج.ر. عدد 10، صادر في 07 مارس 1990.

[2]- مرسوم تنفيذي رقم 91-38 مؤرخ في 16 فبراير 1991، يتضمن القانون الأساسي العام للغرف الفلاحية، ج.ر عدد 08، صادر في 20 فبراير 1991.

[3]- مرسوم تنفيذي رقم 91-454 مؤرخ في 23 نوفمبر 1991، يحدد شروط إدارة الأملاك الخاصة والعامة التابعة للدولة وتسييرها ويضبط كفاءات ذلك، ج.ر عدد 60، صادر في 24 نوفمبر 1991.

[4]- مرسوم التنفيذي رقم 91-175 مؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، ج.ر عدد 26، صادر في أول يونيو 1991.

[5]- مرسوم تنفيذي رقم 91-175 مؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد كفاءات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم، وتسليم ذلك، ج.ر عدد 26، صادر في أول يونيو 1991، معدّل ومتمّم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 06-03 مؤرخ في 07 يناير 2006، ج.ر عدد 01، صادر في 08 يناير 2006، والمرسوم التنفيذي رقم 09-307 مؤرخ في 22 سبتمبر 2009، ج.ر عدد 55، صادر في 27 سبتمبر 2009، (ملغى).

[6]- مرسوم تنفيذي رقم 91-177 مؤرخ في 28 مايو 1991، يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه، ومحتوى الوثائق المتعلقة به، ج.ر عدد 26، صادر في أول يونيو

- 1991، معدّل و متمّم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 05-317 مؤرّخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر عدد 62، صادر في 1 سبتمبر 2005.
- [7]- مرسوم تنفيذي رقم 91-178 مؤرّخ في 28 مايو 1991، يحدّد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها، ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج.ر عدد 26، صادر في أول يونيو 1991، معدّل و متمّم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 05-318 مؤرّخ في 10 سبتمبر 2005، ج.ر عدد 62، صادر في 1 سبتمبر 2005، معدّل و متمّم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 18-189 مؤرّخ في 15 يوليو 2018، ج.ر عدد 43، صادر في 18 يوليو 2018.
- [8]- مرسوم تنفيذي رقم 93-163 مؤرّخ في 10 يوليو 1993، يتضمّن وضع جرد عن درجة تلوث المياه السطحية، ج.ر عدد 46، صادر في 14 يوليو 1993
- [9]- مرسوم تنفيذي رقم 93-165 مؤرّخ في 10 يوليو 1993، ينظّم إفراس الدخان والغاز والغبار والروائح والجسيمات الصلبة في الجو، ج.ر عدد 46، صادر في 14 يوليو 1993، ملغى بموجب مرسوم تنفيذي رقم 06-138 مؤرّخ في 15 أبريل 2006، ينظّم إنبعاث الغاز والدخان والبخار والجزيئات السائلة أو الصلبة في الجو وكذا شروط التي تتم فيها مراقبتها، ج.ر عدد 24، صادر في 16 أبريل 2006.
- [10]- مرسوم تنفيذي رقم 93-184 مؤرّخ في 27 يوليو 1993، ينظّم إثارة الضجيج، ج.ر عدد 50، صادر في 28 يوليو 1993.
- [11]- مرسوم تنفيذي رقم 94-215 مؤرّخ في 23 يوليو 1994، يحدّد أجهزة الإدارة العامة في الولاية وهياكلها، ج.ر عدد 48، صادر في 27 يوليو 1994.
- [12]- مرسوم تنفيذي رقم 95-265 مؤرّخ في 06 سبتمبر 1995، يحدّد صلاحيات مصالح التقنيين، والشؤون العامة، والإدارة المحلية وقواعد تنظيمها وعملها، ج.ر عدد 50، صادر في 10 سبتمبر 1995.
- [13]- مرسوم تنفيذي رقم 96-93 مؤرّخ في 03 مارس 1996، يتضمّن إنشاء غرف التجارة والصناعة، ج.ر عدد 16، صادر في 06 مارس 1996، معدّل و متمّم.

- [14]- مرسوم تنفيذي رقم 95-96 مؤرخ في 06 مارس 1996، يحدد كفايات تنظيم هياكل مهنة المهندس الخبير العقاري وسيرها ويضبط طرق ممارسة المهنة، ج.ر عدد 17، صادر في 13 مارس 1996.
- [15]- مرسوم تنفيذي رقم 88-02 مؤرخ في 02 مارس 2002، يتعلّق بارتفاقات الطّيران، ج.ر عدد 17، صادر في 08 مارس 2002.
- [16]- مرسوم تنفيذي رقم 323-03، مؤرخ في 05 أكتوبر 2003، يتضمّن كفايات إعداد مخطط حماية المواقع الأثرية والمناطق المحمية التابعة لها وإستصلاحها، ج.ر عدد 60، صادر في 08 أكتوبر 2003.
- [17]- مرسوم تنفيذي رقم 324-03 مؤرخ في 05 أكتوبر 2003، يتضمّن كفايات إعداد المخطط الدائم لحفظ وإستصلاح القطاعات المحفوظة، ج.ر عدد 60، صادر في 08 أكتوبر 2003.
- [18]- مرسوم تنفيذي رقم 421-04 مؤرخ في 20 ديسمبر 2004، يحدّد كفايات الاستشارة المسبقة للإدارات المكلفة بالسياحة والثقافة في مجال منح رخصة البناء داخل مناطق التوسّع والمواقع السياحية، ج.ر عدد 83، صادر في 26 ديسمبر 2004.
- [19]- مرسوم تنفيذي رقم 05-476 مؤرخ في 20 ديسمبر 2005، يعلن حاسي الرمل منطقة ذات أخطار كبرى، ج.ر عدد 82، صادر في 21 ديسمبر 2005.
- [20]- مرسوم تنفيذي رقم 351-06 مؤرخ في 05 أكتوبر 2006، يحدّد شروط إنجاز المسالك الجديدة الموازية للشاطئ، ج.ر عدد 63، صادر في 08 أكتوبر 2006.
- [21]- مرسوم تنفيذي رقم 05-07 مؤرخ في 08 يناير 2007، يتضمّن تشكيلة المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وسيره، ج.ر عدد 03، صادر في 10 يناير 2007، معدّل وامتّم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 17-94 مؤرخ في 26 فبراير 2017، ج.ر عدد 14، صادر في 01 مارس 2017.
- [22]- مرسوم تنفيذي رقم 06-07 مؤرخ في 08 يناير 2007، يحدّد تنظيم وكفايات منح جائزة الجمهورية للمدينة، ج.ر عدد 03، صادر في 10 يناير 2007.

- [23]- مرسوم تنفيذي رقم 85-07 مؤرخ في 10 مارس 2007، يحدّد كميّات إعداد نظام تهيئة إقليم الكتلة الجبلية والمصادقة عليه والدراسات والإستشارات المسبقة الواجب إجراؤها، وكذا إجراءات التحكيم المتعلقة بذلك، ج.ر عدد 17، صادر في 14 مارس 2007.
- [24]- مرسوم تنفيذي رقم 86-07 مؤرخ في 11 مارس 2007، يحدّد كميّات إعداد مخطط التهيئة السياحية لمناطق التوسّع والمواقع السياحية، ج.ر عدد 17، صادر في 14 مارس 2007، معدّل بموجب مرسوم تنفيذي رقم 78-15 مؤرخ في 02 مارس 2015، ج.ر عدد 12، صادر في 08 مارس 2015.
- [25]- مرسوم تنفيذي رقم 145-07 مؤرخ في 19 ماي 2007، يحدّد مجال تطبيق ومحتوى وكميّات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج.ر عدد 34، صادر في 22 ماي 2007، معدّل ومتمم بموجب مرسوم تنفيذي رقم 18-255 مؤرخ في 09 أكتوبر 2018، ج.ر عدد 62، صادر في 17 أكتوبر 2018.
- [26]- مرسوم تنفيذي رقم 206-07 مؤرخ في 30 يونيو 2007، يحدّد شروط وكميّات البناء وشغل الأراضي على الشريط الساحلي وشغل الأجزاء الطبيعية المتاخمة للشواطئ وتوسيع المنطقة موضوع منع البناء عليها، ج.ر عدد 43، صادر في 01 يوليو 2007.
- [27]- تنفيذي رقم 114-09 مؤرخ في 07 أبريل 2009، يحدّد شروط إعداد مخطط تهيئة الشاطئ ومحتواه وكميّات تنفيذه، ج.ر عدد 21، صادر في 08 أبريل 2009.
- [28]- مرسوم تنفيذي رقم 88-09 مؤرخ في 17 فبراير 2009، يتعلّق بتصنيف المناطق المهذّدة للساحل، ج.ر عدد 12، صادر في 22 فبراير 2009.
- [29]- مرسوم تنفيذي رقم 214-10 مؤرخ في 16 سبتمبر 2010، يحدّد القانون الأساسي للغرف الفلاحية، ج.ر عدد 54، صادر في 19 سبتمبر 2010.
- [30]- مرسوم تنفيذي رقم 237-11 مؤرخ في 09 يوليو 2011، يتضمّن إلغاء تصنيف أراض فلاحية مخصّصة لإنجاز سكنات ومرافق عمومية في بعض الولايات، ج.ر عدد 39، صادر في 13 يوليو 2011.

- [31]- مرسوم تنفيذي رقم 11-76 مؤرخ في 16 فبراير 2011، يحدّد شروط وكيفيات وضع مخطط تهيئة المدينة الجديدة وإعداده واعتماده، ج.ر عدد 11، صادر في 20 فبراير 2011.
- [32]- مرسوم تنفيذي رقم 12-94 مؤرخ في 01 مارس 2012، يحدّد شروط وكيفيات إعداد المخطط التوجيهي لتهيئة فضاء المدينة الكبيرة والموافقة عليه، ج.ر عدد 14، صادر في 07 مارس 2012.
- [33]- مرسوم تنفيذي رقم 12-370 مؤرخ في 24 أكتوبر 2012، يتضمن إلغاء تصنيف قطع أراض فلاحية وتخصيصها لإنجاز مشاريع عمومية للتنمية، ج.ر عدد 59، صادر في 28 أكتوبر 2012.
- [34]- مرسوم تنفيذي رقم 13-105 مؤرخ في 17 مارس 2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج.ر عدد 15، صادر في 17 مارس 2013.
- [35]- مرسوم التنفيذ رقم 14-27 مؤرخ في 01 فيفري 2014، يحدّد المواصفات العمرانية والمعمارية والتقنية المطبقة على البنايات في ولايات الجنوب، ج.ر عدد 06، صادر في 12 فيفري 2014.
- [36]- مرسوم تنفيذي رقم 14-292 مؤرخ في 16 أكتوبر 2014، يتضمن إلغاء تصنيف قطع أراض فلاحية مخصصة لإنجاز مناطق صناعية على مستوى بعض الولايات، ج.ر عدد 61، صادر في 16 أكتوبر 2014.
- [37]- مرسوم تنفيذي رقم 15-19 مؤرخ في 25 يناير 2015، يحدّد كيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج.ر عدد 07، صادر في 12 فبراير 2015.
- [38]- مرسوم تنفيذي رقم 16-03 مؤرخ في 07 يناير 2016، يتضمن إنشاء المرصد الوطني للمرفق العام، ج.ر عدد 02، صادر في 13 يناير 2016.
- [39]- مرسوم تنفيذي رقم 16-55 مؤرخ في أول فبراير 2016، يحدّد شروط وكيفيات التدخل في الأنسجة العمرانية القديمة، ج.ر عدد 07، صادر في 07 فبراير 2016.

[40]- مرسوم تنفيذي رقم 16-83 مؤرخ في 01 مارس 2016، يحدد كفايات إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، ج.ر. عدد 13، صادر في 02 مارس 2016.

[41]- مرسوم التنفيذي رقم 16-190 مؤرخ في 30 يونيو 2016، يحدد كفايات الإطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج.ر. عدد 41، صادر في 12 يوليو 2016.

[42]- مرسوم تنفيذي رقم 16-259 مؤرخ في 10 أكتوبر 2016، يحدد تشكيلة اللجنة الوطنية واللجان الولائية للمجالات المحمية وكفايات تنظيمها وسيرها، ج.ر. عدد 60، صادر في 13 أكتوبر 2016.

أ-3-5. القرارات الوزارية:

[1]- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 10 يونيو 1987، يتضمن قائمة التجمعات الحضرية الرئيسية وتلك الواقعة على الأراضي ذات القيمة الفلاحية العالية التي تخضع مساحتها للتعمير قبل المصادقة عليها لموافقة هياكل الإدارة المركزية المكلفة بالتهيئة العمرانية، ج.ر. عدد 46، صادر في 11 نوفمبر 1987.

[2]- قرار مؤرخ في 07 نوفمبر 1988، يتضمن المصادقة على النظام الجزائري لمقاومة الزلازل، ج.ر. عدد 05، صادر في 01 فبراير 1989.

[3]- قرار مؤرخ في 05 مايو 1992، يحدد كفايات المداولة وتصنيف أقاليم إقامة مشاريع البناء المعفاة من إلزامية اللجوء إلى المهندس المعماري، ج.ر. عدد 59، صادر في 02 غشت 1992.

[4]- قرار مؤرخ في 05 مايو 1992، يتعلق بالأشخاص المؤهلين لإعداد مشاريع البناء الخاضعة لرخصة البناء، ج.ر. عدد 59، صادر في 02 غشت 1992.

[5]- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 13 سبتمبر 1992، يتعلق بحقوق البناء المطبقة على الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية، ج.ر. عدد 86، صادر في 06 ديسمبر 1992.

[6]- قرار مؤرخ في 12 سبتمبر 2012، يتضمن فتح دعوى تصنيف "فيلا بن مرابط"، ج.ر. عدد 46، صادر في 22 سبتمبر 2012.

[7]- قرار مؤرخ في 28 أبريل 2013، يتضمن تصنيف "برج باب الحديد"، ج.ر عدد 26، صادر في 07 مايو 2014.

[8]- قرار وزاري مشترك مؤرخ في 18 نوفمبر 2015، يتمم القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 13 سبتمبر 1992، يتعلق بحقوق البناء المطبقة على الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية للبلديات، ج.ر عدد 03، صادر في 17 يناير 2016.

أ-3-6. التعليمات الإدارية:

[1]- تعليمة وزارية مشتركة مؤرخة في 13 أوت 1985، تتعلق بمعالجة البناء غير المشروع، ج.ر عدد 34 صادرة في 14 أوت 1985.

[2]- تعليمة وزارية مشتركة رقم 191 مؤرخة في 29 مارس 2011، تتعلق باقتطاع الأراضي الفلاحية لإنجاز التجهيزات العمومية.

[3]- تعليمة وزارية مشتركة رقم 02 مؤرخة في 21 فيفري 2016، تحدد كفاءات معالجة أشغال إتمام الغلاف الخارجي للبنىات المعنية بالمطابقة و/ أو الإتمام، (غير منشورة).

[4]- تعليمة الوزير الأول رقم 145 مؤرخة في 06 نوفمبر 2016، بخصوص تطبيق القانون رقم 15-08 الذي يحدد قواعد مطابقة البنىات غير المنتهية، (غير منشورة).

أ-3-7. مناشير ومذكرات وزارية:

[1]- منشور مؤرخ في 18 مارس 1972، يتعلق بالبنىات العمومية والخاصة، ج.ر عدد 24، صادر في 24 مارس 1972.

[2]- منشور رقم 553 مؤرخ في 11 نوفمبر 2009 يتعلق بإجراءات تحويل أو إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية لاستعمالها كأوعية عقارية لإنجاز مشاريع تجهيزات تنموية.

[3]- منشور وزاري رقم 558 مؤرخ في 03 سبتمبر 2014، يتعلق بحماية الأراضي الفلاحية.

[4]- مذكرة رقم 12761 مؤرخة في 22 ديسمبر 2009 متعلّقة بتحويل أو إلغاء تصنيف الأراضي الفلاحية لاستعمالها كأوعية عقارية لإنجاز مشاريع تجهيزات تنموية.

أ-4. الأنظمة الداخليّة:

- النظام الداخلي للمجلس الوطني لحقوق الإنسان، ج.ر عدد 59، صادر في 17 أكتوبر 2017.

ب- النصوص القانونية الأجنبية:

[1]- ظهير شريف رقم 1.11.25، صادر في 17 مارس 2011، بإحداث مؤسسة الوسيط، ج.ر عدد 5926، مؤرخة في 17 مارس 2011.

[2]- ظهير شريف رقم 1.18.15 صادر في 22 فبراير 2018، بتنفيذ القانون رقم 13-31 المتعلّق بالحق في الحصول على المعلومات، ج.ر عدد 6655، مؤرخة في 12 مارس 2018.

VI. محاضر مناقشات غرفتي البرلمان:

[1]- محضر مناقشات المجلس الشعبي الوطني بشأن تقديم القانون رقم 04-05 المعدّل والمتمّم للقانون رقم 90-29 المتعلّق بالتهيئة والتعمير، الدّورة العادية الخامسة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم الإثنين 31 ماي 2004، الجريدة الرسمية لمداولات م ش و، عدد 106، صادرة في 16 يونيو 2004.

[2]- محضر مناقشات مجلس الأمة بشأن عرض ومناقشة نص قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، الدورة الخريفية 2004، الجلسات العلنية العامة المنعقدة أيام 22 و 23 نوفمبر 2004، الجريدة الرسمية لمداولات مجلس الأمة، عدد 06، صادرة في 25 ديسمبر 2004.

[3]- محضر مناقشات المجلس الشعبي الوطني بشأن دراسة مشروع القانون التوجيهي للمدينة، الدورة العادية السابعة، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 14 يونيو 2005، جريدة رسمية لمناقشات م ش و، عدد 161، صادرة في 4 يوليو 2005.

[4]- محضر مناقشات مجلس الأمة بشأن عرض ومناقشة نص القانون المتعلّق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، الدورة الربيعية 2007، الجلسة العلنية المنعقدة يوم 15 أبريل 2007، الجريدة الرسمية لمداوات مجلس الأمة، عدد 02، صادرة في 15 ماي 2007.

VII. الوثائق:

أ- وثائق وطنية:

[1]- المجلس الوطني الاقتصادي والاجتماعي، "رأي في ملف الجزائر غداً"، ج.ر عدد 21، صادر في 09 أبريل 1997.

[2]- وزارة السكن والعمران، وثيقة تقنية تنظيمية DTR BC 2 48، متعلّقة بالقواعد الجزائرية المضادة للزلازل ق.ج.ز. 99، نسخة 2003، (معدّلة).

[3]- المخطط الوطني لهيئة الإقليم، ج.ر عدد 61، صادر في 21 أكتوبر 2010.

ب- وثائق أجنبية ودولية:

[1]- جدول أعمال القرن 21، وثيقة مرفقة بتقرير الأمم المتّحدة المعني بالبيئة والتنمية، "مستقبلنا المشترك"، الدورة 42، 04 أوت 1987، وثيقة رقم A/42/427.

[2]- إتفاقية الأمم المتّحدة لقانون البحار لسنة 1982، متوقّرة على الرابط الإلكتروني التّالي:

http://www.un.org/depts/los/convention_agreements/texts/unclos/unclos_a.pdf

[3]- قرار الجمعية العامة رقم 7/37، مؤرّخ في 28 أكتوبر 1982، يتضمّن الميثاق العالمي للطبيعة، متوقّرة على الرابط الإلكتروني التّالي:

http://www.un.org/arabic/documents/instruments/docs_subj_ar.asp?subj=28

[4]- إتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي، وضعت في إيسبو (فنلندا)، في 25 فبراير 1991.

[5]- إتفاقية الأمم المتّحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ لسنة 1992، متوقّرة على الرابط الإلكتروني

التّالي: <https://unfccc.int/sites/default/files/convarabic.pdf>

- [6]- الإتفاقية الخاصة بإتاحة فرص الحصول على المعلومات عن البيئة ومشاركة الجمهور في إتخاذ القرارات بشأنها والإحتكام إلى القضاء في المسائل المتعلقة بها، تمّ اعتمادها من قبل المؤتمر الوزاري الرابع "بيئة أوروبا"، المنعقد في أرهوس، الدنمارك، أيام 23-25 حزيران/يونيو 1998.
- [7]- حولية لجنة القانون الدولي، 'المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي' المجلد الثاني، الجزء الأول، وثيقة رقم A/CN.4/ SER.A/ 1998/ Add.1 (Part 1).
- [8]- إتفاقية الكويت الإقليمية للتعاون في حماية البيئة البحرية من التلوّث لعام 1978، الكويت، 2000، متوفّر على الرّبط التّالي: http://memac-rsa.org/assets/fileManager/Kuwait_Arabic.pdf
- [9]- إتفاقية حماية البيئة البحرية والمنطقة الساحلية للبحر المتوسّط (إتفاقية برشلونة)، متوفّرة على الرابط الإلكتروني التّالي:
http://wedocs.unep.org/bitstream/handle/20.500.11822/7096/Consolidated_BC9_5_Ara.pdf?sequence=3
- [10]- برنامج الأمم المتّحدة، قسم التكنولوجيا والصناعة والاقتصاد، فرع التجارة والاقتصاد، كتيّب تدريب تقييم التأثير البيئي، 2002.
- [11]- بروتوكول بشأن التقييم البيئي الإستراتيجي ملحق باتفاقية تقييم الأثر البيئي في إطار عبر حدودي، كييف (أوكرانيا)، 21 أيار/مايو سنة 2013، وثيقة رقم ECE/MP.EIA/2003/3، متوفّر على الرّابط الإلكتروني التّالي: <http://legal.un.org/ilc/reports/2016/arabic/chp8.pdf>
- [12]- مجلس إدارة برنامج الأمم المتّحدة للمستوطنات البشرية، "إشراك المجتمع المدني في تحسين أسلوب الإدارة المحليّة"، وثيقة رقم HSP/GC/20/4، صادرة في 21 ديسمبر 2004.
- [13]- الأمم المتّحدة، دليل الأحكام الختامية للمعاهدات المتعدّدة الأطراف، منشورات الأمم المتحدة، 2005.
- [14]- أمانة الأمم المتّحدة للإستراتيجية الدولية للحدّ من الكوارث، "مصطلحات الإستراتيجية الدولية للحدّ من الكوارث"، جنيف، 2009.

[15]- الجمعية العامة، مشروع قرار مقدّم من رئيس الجمعية العامة بشأن الخطة الحضرية الجديدة، الدورة الحادية والعشرين، 21 نوفمبر 2016، وثيقة رقم A/71/L.23.

[16]- المركز الفلسطيني لحقوق الإنسان، *"الحق في السكن اللائق في المواثيق الدولية لحقوق الإنسان"*، سلسلة التثقيف في ميدان الحقوق الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، د.س. ن.

VIII. تقارير:

أ- تقارير وطنية:

- مجلس المحاسبة، التقرير السنوي 1996-1997، مصادق عليه بتاريخ 31 ماي 1998، منشور في ج.ر عدد 12، صادر في 28 فبراير 1999.

ب- تقارير دولية وأجنبية:

[1]- الجمعية العامة للأمم المتحدة، تقرير اللجنة العالمية المعنية بالبيئة والتنمية: *"مستقبلنا المشترك"*، الدورة الثانية والأربعون، 04 أوت 1987، وثيقة رقم A/42/427.

[2]- الأمم المتحدة، تقرير مؤتمر الأمم المتحدة المعني بالبيئة والتنمية، المنعقد في ريو دي جانيرو، أيام 3-14 حزيران/ يونيو 1992، المجلد الأول المتعلق بالقرارات التي إتخذها المؤتمر، وثيقة رقم Rev.1 (A/CONF.151/26/(Vol.1)، متوفّر على الرّابط التّالي:

[http://www.un.org/ar/documents/viewdoc.asp?docnumber=A/CONF.151/26/Rev.1\(Vol.I\)](http://www.un.org/ar/documents/viewdoc.asp?docnumber=A/CONF.151/26/Rev.1(Vol.I))

[3]- الأمم المتحدة، تقرير مؤتمر الأمم المتحدة للمستوطنات البشرية (الموئل الثاني)، المنعقد بإسطنبول/ تركيا، أيام 3-14 يونيو 1996، وثيقة رقم A/CONF.165/14.

[4]- المنتدى العالمي للحدّ من أخطار الكوارث، تقرير اللجنة العلمية والتقنية للإستراتيجية الدولية للحدّ من الكوارث، *"الحدّ من مخاطر الكوارث من خلال العلم: الموضوعات والإجراءات"*، الجلسة الثانية، 16-19 يونيو 2009، جنيف، 2009.

[5]- مشروع المبادئ التوجيهية بشأن وضع التشريعات الوطنية المتعلقة بالحصول على المعلومات والمشاركة العامة والوصول إلى العدالة في القضايا البيئية، تقرير المدير التنفيذي لمجلس إدارة برنامج الأمم المتحدة للبيئة، وثيقة رقم UNEP/GCSS.XI/8، صادر في 03 أكتوبر 2009.

[6]- برنامج الأمم المتحدة للبيئة، شعبة الإنذار المبكر والتقييم، تقرير حول "توقعات البيئة للمنطقة العربية البيئة من أجل التنمية ورفاهية الانسان"، 2010.

[7]- المجلس الاقتصادي والاجتماعي لهيئة الأمم المتحدة، اللجنة المعنية بتسخير العلم والتكنولوجيا لأغراض التنمية، الدورة السادسة عشر، تقرير الأمين العام حول "تسخير العلم والتكنولوجيا والإبتكار لأغراض استدامة المدن والمجتمعات المحلية شبه الحضرية"، وثيقة رقم E/CN.16/2013/2، صادر في 14 مارس 2013، متوفّر على الرابط الإلكتروني التالي :
https://unctad.org/meetings/en/SessionalDocuments/ecn162013d2_ar.pdf

[8]- تقرير المدير العام للوكالة الدولية للطاقة الذرية (IAEA) حول "حادث فوكوشيما ديتشي"، وثيقة رقم GC (59)/14، 2015، متوفّر على الرابط التالي:
<http://www-pub.iaea.org/MTCD/Publications/PDF/SupplementaryMaterials/P1710/Languages/Arabic.pdf>

[9]- لجنة القانون الدولي، "التقرير الثالث عن حماية الغلاف الجوي"، الدورة الثامنة والستون (68)، جنيف، 02 ماي-10 يونيو و 4 يوليو-12 أغسطس 2016، وثيقة رقم A /CN.4/692، متوفّرة على الرابط: <http://undocs.org/ar/A/CN.4/692>

.IX. المقالات المنشورة في الجرائد والمواقع الإلكترونية:

[1]- وكالة الانباء الجزائرية، "تلوث ساحل بوسماعيل، مجّع تونيك يتعهد بحل مشكل نفاياته الصناعية نهائيا بغضون شهر ونصف"، مقال منشور بتاريخ 15 يونيو 2017، على الرابط التالي :
<http://www.aps.dz/ar/regions/44399-2017-06-15-16-03-23>، تمّ الإطلاع عليه بتاريخ 03 أوت 2017.

- [2]- أ. جميلة، م. أجاوت، "رئيس المجمع الجزائري لخبراء البناء والمهندسين المعماريين للمساء: قرار التسوية غير ممكن تنفيذه"، مقال منشور بتاريخ 03 أوت 2016، متوقّر على الرابط الإلكتروني التالي: <https://www.el-massa.com/dz/index.php/component/k2/item/24290> تمّ الإطلاع عليه بتاريخ 05 نوفمبر 2017.
- [3]- أ. جميلة، "بنك المعلومات البيئية يدخل الخدمة"، مقال جريدة المساء منشور بتاريخ 19 فيفري 2016، على الرابط التالي: <https://www.el-massa.com/dz/component/k2/19463.html> تمّ الإطلاع عليه بتاريخ 03 جانفي 2019.
- [4]- البديري محمد هشام، "الأثر الرجعي للأحكام القضائية في تأثيره على الأمن القانوني"، مقال إلكتروني متوقّر على الرابط: <http://law.tanta.edu.eg/files/Conf>، ص. ص. 11-12، تمّ الإطلاع عليه بتاريخ 14 سبتمبر 2019.

ثانياً: باللغة الأجنبية

I. Ouvrages:

- [1]- **ADJA Djillali, DROBENKO Bernard**, Droit de l'urbanisme, éditions Galino, EJA (Paris), 2006, Berti édition, (Alger), 2007.
- [2]- **ALLUI-AMI MOUSSA Linda**, Cours d'aménagement touristique, OPU, Alger, 2011.
- [3]- **AUBY Jean-Bernard, PERINET-MARQUET Hugues**, Droit de l'urbanisme et de construction, 7^{ème} édition, Montchrestien, Paris, 2004.
- [4]- **BAILLEUL David**, L'efficacité comparée des recours pour excès de pouvoir et de plein contentieux objectif en droit public Français, PURH, Paris, 2002.
- [5]- **BUTTGENBACH André**, Manuel de droit administratif: théorie générale du droit administratif belge, 1^{er} partie, 3^{ème} édition, édition Larcier, Bruxelles, 1966.

- [6]- **CALDERANO Norbert, LACROUTS Jérôme**, Le littoral, 2^{ème} édition, Le moniteur, Paris, 2005.
- [7]-**CARPENTIER Elise, SOLER-COUTEAUX Pierre**, Droit de l'urbanisme, 6^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2015.
- [8]- **DELNOY Michel**, La participation du public en droit de l'urbanisme et de l'environnement, édition Larcier, Bruxelles, 2007.
- [9]- **DEMBOUR Jacques**, Les actes de la tutelle administrative en droit belge, édition Larcier, Bruxelles, 1955.
- [10]- **DROBENKO Bernard**, Droit de l'urbanisme, 3^{ème} édition, Gualino éditeur, Paris, 2006.
- [11]- **DE SADELEER Nicolas**, Essai sur la genèse des principes de droit de l'environnement : l'exemple de droit communautaire, Ministère de l'environnement, France, 1996.
- [12]- **GARANT Patric**, Droit administratif : Structures, Actes et contrôle, 4^{ème} édition, Les éditions Yvon Blais Inc, Canada, 1996.
- [13]- **GOUTAL Yvon, PEYNET Philippe et PEYRONNE Adrien**, Droit des enquêtes publiques, édition Lamy, France, 2012.
- [14]- **HUBERT Charles**, Les principes de l'urbanisme, Dalloz, Paris, 1993.
- [15]- **JACQUOT Henri**, Droit de l'urbanisme, 6^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2008.
- [16]- **JACQUOT Henri, François PRIET**, Droit de l'urbanisme, 6^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2008.
- [17]- **LECOQ Vincent**, Contribution à l'étude juridique de la norme locale d'urbanisme, PULIM, Limoges, 2004.
- [18]- **MASSELIS Gérard**, Prendre une délibération municipale, Les éditions de l'atelier/ Les éditions ouvrières, Paris, 1996.
- [19]- **MORAND-DEVILLER Jacqueline**, Droit de l'urbanisme, 8^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2008.
- [20]- **PRIUER Michel**, Évaluation des impacts sur l'environnement pour un développement rural durable : étude juridique, FAO, Rome, 1994.

- [21]- **SAÏDOUNI Maouia**, Éléments d'introduction à l'urbanisme, Casbah éditions, Alger, 2000.
- [22]- **TRAORÉ Seydou**, Les documents d'urbanisme, édition Lamy, France, 2012.
- [23]- **ZUINDEAU Bertrand**, Développement durable et territoire, PUS, France, 2000.

II. Thèses et mémoires:

A- Thèses:

- [1]- **AOUSTIN Tristan**, L'évaluation environnementales des plans et programmes : vers l'ouverture d'un cadre stratégique au pilier procédural du droit de l'environnement, Thèse pour l'obtention du grade de docteur, Faculté de droit et de science économiques, Université de Limoges, 2015.
- [2]- **BETAILLE Julien**, Les conditions juridiques de l'effectivité de la norme en droit public interne : illustrations en droit de l'urbanisme et en droit de l'environnement, Thèse pour l'obtention du grade de docteur, droit public, Faculté de droit et des sciences économiques, Université de Limoges, 2012.
- [3]- **BRANCO Hélène**, Les relations entre le droit de l'urbanisme et le droit de l'environnement sur le littorale méditerranéen, Thèse pour doctorat en droit, Université du Sud Toulon-Var, 2013.
- [4]- **CADIOU Pierre-Yves**, Le droit de l'urbanisme et les zonages écologiques: contribution à l'étude de l'intégration de la protection des espaces naturels, Thèse pour le doctorat mention droit public, Université de Bretagne occidentale, 2008.
- [5]- **DROBRNKO Bernard**, Les servitudes d'urbanisme : contribution à l'élaboration de la notion en droit Français, Thèse de doctorat d'État en droit, Université de Limoges, 1990.
- [6]- **GUEYE Oumou Kalsoum**, La gestion de l'environnement dans les politiques publiques locales, Thèse en vue de l'obtention du grade de docteur en droit, Université du Lorraine, 2015.

[7]- **LE CORNNEC Erwann**, La prise en compte de l'environnement par les règles locales de l'urbanisme, Thèse pour le doctorat en droit public, Université Panthéon Sorbonne Paris 1, 1997.

[8]- **PATUMANON Ruatairat**, Le contentieux administratif de la construction et de la rénovation de l'habitat en droit français et thaïlandais, Thèse pour obtenir le grade de docteur, droit public, Université Montpellier 1, 2013

[9]- **REDDAF Ahmed**, Politique et droit de l'environnement en Algérie, Thèse pour le doctorat en droit, Faculté de droit et des sciences économiques, Université du Maine, 1991.

B- Mémoires:

[1]-**FLAMAND Maxime**, L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme, Mémoire Master 2 en droit de l'environnement, Université de Paris-Sud XI, 2005.

[2]-**TREMBLAY Aude**, Participation publique et évaluation environnementales transfrontières au Canada : transcender les frontières par le droit ?, Mémoire pour l'obtention du grade de maître en droit (LL.M), Faculté des études supérieures de l'Université Laval, Québec, 2006.

III. Articles:

[1]-**AUBY Jean-Bernard**, « La loi du 9 février 1994 et le contentieux de l'urbanisme », *RFDA*, 1995, p.p. 25-45.

[2]-**BARDOUL Caroline**, « La régularisation dans le contentieux des documents d'urbanisme : source de sécurité juridique », article publié le 23 avril 2019, [En ligne]: <http://www.journal-du-droit-administratif.fr/?p=2378>, consulté le 13 septembre 2019.

[3]- **BENACEUR YUCEF**, « La législation environnementale en Algérie », *RASJEP*, Vol. 33, N° 03, 1995, p.p. 479-489.

[4]- **BOULISSET Philippe, ZARLI Sandrine**, « Les conséquences de l'annulation du PLU ou du POS pour la commune », *AJDA*, 2011, p.p. 1060-1071.

- [5]- **CAILLOSSE Jacques**, « Enquêtes publiques et protection de l'environnement », *RJE*, N° 2et 3, 1986, p.p. 151-178.
- [6]- **CROWLEY Michel, RISSE Nathalie**, « L'évaluation environnementale stratégique : un outil pour aider les administrations publiques à mettre en œuvre le développement durable », *Télescope*, Vol. 17, N° 2, 2011, p.p. 01-29.
- [7]- **EL-JOURBAGY Jehan, HARTY Tyson**, « Improved decision-making through SEA expectations and results in the United States », *In ALBRECHT Eike, JOAO Elsa & SCHMIDT Michael*, (U/dir.) *Implementing strategic environmental assessment*, 2nd editors, Springer, Heidelberg, 2005, p.p. 239-249.
- [8]- **FERRAND Jean-Pierre**, « Les documents d'urbanisme à l'épreuve de l'évaluation environnementale », *RFDA*, 2008, p.p.629-633.
- [9]- **FONBAUSTIER Laurent**, « Études d'impact écologique : introduction générale », *JurisClasseur Environnement et développement durable*, 24 Juin 2006, p.p. 01-26.
- [10]- **GAUDRON Virginie**, « L'évaluation environnementale des documents d'urbanisme Français », *RFDA*, N° 04, 2008, p.p.659-675.
- [11]- **GUERROUDI Tewfik**, « Problèmes pratiques et méthodes de l'urbanisme », *RAJEP*, N° 01, 1988, p.p. 201-215.
- [12]- **HOSTIOU René**, « Enquêtes publique », *JurisClasseur Environnement et développement durable*, 10 mai 2011, p.p. 01-82.
- [13]- **INSERGUET Jean-François**, « Le contenu de droit commun du rapport de présentation », écriture du PLU, *GRIDAUH*, 2012, p.p. 01-11.
- [14]- **INSERGUET Jean-François**, « La délimitation des zones à urbaniser », écriture du PLU, l'écriture du règlement : zonage/zone AU/ fiche 2, *GRIDAUH*, 2012, p.p. 01-06.
- [15]- **JEGOUZO Yves**, « Le rapport de présentation du plan d'occupation des sols et la prise en compte de l'environnement », *RFDA*, mars-avril 1988, p.p. 327-332.

- [16]- **JEGOUZO Yves**, « L'impact de la loi SRU sur la nature du droit de l'urbanisme », *BJDU*, N° 4, 2001, p.p. 226-236.
- [17]- **KALFLÈCHE Grégory**, « Droit de l'urbanisme », *RJE*, N° 04, 2013, p.p. 647-656.
- [18]- **KHELLOFI Rachid**, « Les instruments juridiques de la politique de l'environnement en Algérie », *IDARA*, N° 29, 2005, p.p. 49-71.
- [19]- **LE CORNEC Erwann**, « Rapport de présentation et légalité des documents d'urbanisme », *RFDA*, 1998, p.p. 390-403.
- [20]- **LIET-VEAUX Georges**, « Plan local d'urbanisme: Contentieux », *JurisClasseur Construction-Urbanisme*, 2009, p.p.01-44.
- [21]- **LUSSON- LEROUSSEAU Nicole**, « Les territoires, l'urbanisme et le juge », In **MELÉ Patrice**, **LARRUE Corinne**, et **ROSEMBERG Muriel**, (S/dir.), *Conflits et territoires*, PUF, 2004, p.p. 205-220, [En ligne] : <https://books.openedition.org/pufr/1840#tocto1n1>, consulté le 11 septembre 2019.
- [22]- **MAUGÛÉ Christine**, **SCHWARTZ Rémy**, « Les conséquences de l'illégalité des plans d'occupation des sols », *AJDA*, 1993, p.p. 50-55.
- [23]- **MEKAMCHA Ghaouti**, « Le continent africain face à la dialectique environnement développement », *RASJEP*, N° 01, 1990, p.p. 31-44.
- [24]- **MESNARD André-Hubert**, « La protection de l'environnement dans le contentieux administratif de l'urbanisme et de l'aménagement », *RJE*, N° 01, 1980, p.p. 03-26.
- [25]- **NAÏM-GESBERT Éric**, « L'étude d'impact écologique », *RJE*, N° 4, 2015, p.p. 597-599.
- [26]- **NAÏT SAADA Makhlof**, « Évolution de la législation et de la réglementation en matière d'urbanisme et de foncier urbanisable », *Revue ANIREF Voice*, N° 05, avril- juin 2010, p.p. 08-09.
- [27]- **PRIET François**, « PLU et risque : problématique générale », *GRIDAUH*, 2012, p.p. 01-09.
- [28]- **PRIEUR Michel**, « Le respect de l'environnement et les études d'impact », *RJE*, N° 02, 1981, p.p. 103-123.

- [29]- **PRIEUR Michel**, « Urbanisme et environnement », *AJDA*, N° 38, 1993, p.p. 81-90.
- [30]-**PRIEUR Michel**, « Instruments internationaux et évaluation environnementale de la biodiversité : enjeux et obstacles », *RJE*, N° spécial 2011, p.p. 07-28.
- [31]- **RAHMANI Ahmed**, « Les limites des prérogatives des communes en matière de planification urbaine », *In KHERFI Hachemi et autres (S/dir.)*, *l'administration territoriale au Maghreb*, Les éditions Guessous, Rabat, 1989, p.p.321-346.
- [32]-**REDDAF Ahmed**, « Planification urbain et protection de l'environnement », *IDARA*, vol. 08, N° 02, 1990, p.p.139-150.
- [33]- **REDDAF Ahmed**, « La protection de patrimoine culturel immobilier », *IDARA*, N° 21, 2001, p.p. 171-187.
- [34]- **REDDAF Ahmed**, « Les droits à construire », *IDARA*, Vol. 17, N° 34, 2007, p.p. 65-71.
- [35]-**RÉMY Jean**, « Le projet urbain : sens et significations », *In TOUSSAINT Jean-Yves et ZIMMERMANN Monique (S/dir.)*, *Projet urbain : ménager les gens, aménager la ville*, Pierre Mardaga éditeur, Belgique, 1998, p.p. 05-08.
- [36]- **SAINTENY Guillaume**, « L'étalement urbain », *Revue responsabilité & environnement*, N° 49, janvier 2008, p.p. 07-18.
- [37]- **TRAORÉ Saydou**, « Les documents d'urbanisme: plaidoyer pour une étude systématique de la notion », *RLCT*, N° 80, juin 2012, p.p. 32-35.
- [38]- **SOLER-COUTEAUX Pierre**, « Le rapport de présentation des documents d'urbanisme à l'heure de l'évaluation environnementale », *Revue Construction-Urbanisme*, N° 04, avril 2006, p.p. 01-07.
- [39]- **STRUILLOU Jean-François**, « L'intégration des préoccupations environnementales dans les documents de planification urbain : l'apport de la loi grenelle II », *RFDA*, N° 05, 2012, p.p. 872-876.
- [40]- **TASCIYAN Daniel**, « Comment contester un PLU (plan local d'urbanisme) », article publié le 18 octobre 2018, [En ligne] :

<https://www.village-justice.com/articles/comment-contester-plan-local-urbanisme,29735.html#nb7>, consulté le 04 mai, 2019.

[41]- **WOLFF Nathali**, « Lexigence croissante du juge sur la précision des documents d'urbanisme », *AJDA*, 2009, p.p. 1905-1910.

IV. Actes de colloques:

[1]- **GRANDBOIS Maryse, FONTAINE Johanne**, « *Planification urbaine et prise en compte de l'environnement (le Québec)* », Actes des 2^{èmes} journée scientifiques, vers un droit de l'environnement urbain, « réseau droit de l'environnement » de L'AUPELEF-UREF, Université Cheikh ANTA DIOP, Dakar, Sénégal, 29-31 octobre 1996, p.p. 710-736.

[2]- **HUGLO Christian**, « *L'étude d'impact écologique en droit Français* », Actes du colloque organisé le 17 mai 1991 par le centre d'étude du droit de l'environnement (CEDRE), sur l'évaluation des incidences sur l'environnement : un progrès juridique ?, Bruxelles, 1991, p.p. 87-117.

[3]- **PRIEUR Michel**, « *Les risques industriels et naturels et la gestion urbaine* », Actes des 2^{èmes} journée scientifiques, vers un droit de l'environnement urbain, « réseau droit de l'environnement » de L'AUPELEF-UREF, Université Cheikh ANTA DIOP, Dakar, Sénégal, 29-31 octobre 1996, p.p. 141-147.

[4] - **SOUMASTRE Serge**, « *Les sources internationales et européennes du droit à l'information et à la participation du public* », Actes du colloque sur Les bases nouvelles de la démocratie environnementale, l'information et la participation du public, organisé par La compagnie des Commissaires-Enquêteurs Adour Gascogne et La Société Française pour le droit de l'environnement, le 17 décembre 2013, p.p. 07-23.

V. Textes Juridiques:

1- Traités internationaux:

[1]- La convention relative à la coopération en matière de protection et de mise en valeur du milieu marin et des zones côtières de la région de l'Afrique de l'ouest et du centre, Abidjan, 23 Mars 1981, [En ligne]: file:///C:/Users/Hp/Downloads/texte_Convention-abidjan.pdf

[2]- Directive européenne n°2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001, relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *JOCE*, L.197, 21 juillet, 2001, *In*:

<https://eur-lex.europa.eu/>

2- Textes législatifs:

A- Textes législatifs nationaux:

[1]- Ordonnance n° 75-58 du 26 septembre 1975, portant code civil, *JORA* n° 78, du 30 septembre 1975, modifiée et complétée.

[2]- Loi n° 90-29 du 1^{er} décembre 1990, relative à l'aménagement et l'urbanisme, *JORA* n° 52, du 02 décembre 1990, modifiée et complétée.

B- Textes législatifs étrangers:

[1] - Loi 1804-01-3 promulguée le 10 février 1804, (C. Civil Français), *In*:
<https://www.legifrance.gouv.fr/>

[2] - The national environmental policy act of 1960, as amended (pub. L.91-190, 42U.S.C. 4321-4347, January 1, 1970, as amended by Pub. L.94-52, July 3, 1975, Pub. L. 94-83, August 9, 1975, and Pub. L. 97-258, § 4(b), Sept. 13, 1982), [En ligne] :

<https://www.fws.gov/r9esnepa/RelatedLegislativeAuthorities/nepa1969.PDF>.

[3]- Loi n° 76-629 du 10 juillet 1976, relative à la protection de la nature, *JORF* du 13 juillet 1976, *In*: <https://www.legifrance.gouv.fr/>

[4]- Loi n° 83-8 du 07 janvier 1983, relatif à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'État, *JORF* du 09 janvier 1983, *In*: <https://www.legifrance.gouv.fr/>

[5]- Loi n° 94-112 du 9 février 1994, portant diverses dispositions en matière d'urbanisme et de construction, *JORF* n° 34, du 10 février 1994, *In*:
<https://www.legifrance.gouv.fr/>.

[6]- Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000, relative à la solidarité et au renouvellement urbains, *JORF* du 14 décembre 2000, *In*:
<https://www.legifrance.gouv.fr/>

[7]- Ordonnance n° 2004-489 du 03 juin 2004, portant transposition de la directive n°2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil, du 27 juin 2001,

relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement, *JORF* n° 129, du 05 juin 2004, *In*:

<https://www.legifrance.gouv.fr/>.

[8]- Loi du 05 Août 2005 relative à l'accès du public à l'information en matière d'environnement, *Moniteur Belge* de 28 Août 2006.

[9]- Loi n° 2006-872 du 13 juillet 2006, portant l'engagement national pour le logement, *JORF* du 16 juillet 2006, *In*: <https://www.legifrance.gouv.fr/>

[10]- Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010, portant engagement national pour l'environnement, *JORF* du 14 juillet 2010, *In*: <https://www.legifrance.gouv.fr/>

[11]- Loi n° 2011-525 du 17 mai 2011, de simplification et d'amélioration de la qualité du droit, *JORF* n° 0155, du 18 mai 2011, abrogé par la loi n° 2018-727 du 10 aout 2018 pour un Etat au service d'une société de confiance, *In* : <https://www.legifrance.gouv.fr/>

[12]- Loi n°2014-366 du 24 mars 2014, pour l'accès au logement et un urbanisme rénové, *JORF* du 26 mars 2014, *In*: <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

3- Codes en vigueurs:

[1]- C. Env Français, *In*: <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

[2]- C. Urb Français, *In* : <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

[3]- C. Env Wallonie, [En ligne]:
<http://environnement.wallonie.be/legis/Codeenvironnement/codelivreI.htm>,
consulté le 03 octobre 2018.

[4]- C. Wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme, et du patrimoine, [En ligne]:
http://lampspw.wallonie.be/dgo4/tinymvc/apps/amenagement/views/documents/juridique/cwatup/CWATUP_20171229.pdf , consulté le 28 septembre 2017.

4- Textes réglementaires:

A- Textes réglementaires nationaux:

- Décret exécutif n° 91-178 du 28 mai 1991, fixant les procédure d'élaboration et d'approbation des plans d'occupation des sols ainsi que le

contenu des documents y afférents, *JORA* n° 26, du 01^{er} juin 1991, modifié et complété.

B- Textes réglementaires étrangers:

[1]- Décret n° 58-1463 du 31 décembre 1958, relatif aux plans d'urbanisme, *JORF* du 04 janvier 1958, In: <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

[2]- Décret n°59-1089 du 21 septembre 1959, relatif à l'établissement et à l'instruction des plans d'urbanisme, *JORF* du 23 septembre 1959, In: <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

[3]- Décret n° 77-736 du 07 juillet 1977, modifiant le code de l'urbanisme et relatif aux plans d'occupation des sols, *JORF* du 08 juillet 1977, In: <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

[4]- Décret n° 2005-608 du 27 mai 2005, relatif à l'évaluation des incidences des documents d'urbanisme sur l'environnement, *JORF* du 29 mai 2005, In: <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

[5]- Décret n° 2007-1557 du 02 novembre 2007 relatif aux installations nucléaires de base et au contrôle, en matière de dureté nucléaire, du transport de substances radioactives, *JORF* du 03 novembre 2007, In: <https://www.legifrance.gouv.fr/>.

VI. Jurisprudence:

[1]- CE, 22 novembre 1985, Ministre de l'urbanisme et de logement, N° 59719, Recueil Lebon, 1985.

[2]- CE. 1/4 SSR, 21 octobre 1990, commune de Bennwihr, req N° 115248, In : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00007871987>.

[3]- CE, 17 février 1993, Desmons, req N° 115600, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT00007804875>.

[4]- T.A Nice, 6 mars 1996, Comité de sauvegarde du Port Vaubant et autres, req N° 94-3533, Référence : *BJDU*, n° 03, 1996, p. 170, Conclusions N. CALDÉRARO.

- [5]- CAA Douai, 17 mai 2001, Association pour la sauvegarde de l'environnement de Fosseuse, req N° 97DA02673, In : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?idTexte=CETATEXT000007597299>.
- [6]- CE, 14 février 2010, Le Borgne c. Commune de Sene, N°323069, 323080, [En ligne] : <https://blogavocat.fr/sites/default/files/fichiers//CE%2014%20f%C3%A9vrier%202010%2C%20Le%20Borgne%20c.%20Commune%20de%20S.pdf>, Consulté le 11 avril 2018.
- [7]- CAA Lyon, 24 avril 2012, Commune de Roybon, req. N° 11LY02039, In : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000025821918&fastReqId=686089633&fastPos=1>
- [8]- CAA Douai, 13 juin 2013, commune de Verberie, req N° 12DA00121-M.Delessalle, Rapp.- M. moreau, Rapp. Public. Référence : *BJDU*, N° 1, 2014, p.p. 66-67.
- [9]- CAA Bordeaux 11 juillet 2013, Association Qualité de vie sanilhacoise, req. N° 11BX03249, In : <https://www.legifrance.gouv.fr/affichJuriAdmin.do?oldAction=rechJuriAdmin&idTexte=CETATEXT000027723814&fastReqId=589122409&fastPos=1>
- [10]- CE, 09 novembre 2015, Porto-Vecchio (Cne), req N° 372531, *AJDA*, 2015, p.p. 2119-2124

VII. Rapports:

- [1]- Organisation mondiale de la santé, *L'urbanisme et l'aménagement urbain dans leurs rapports avec l'hygiène du milieu*, Rapport d'un Comité d'experts de l'OMC, N° 297, Genève 1965, [En ligne]: http://apps.who.int/iris/bitstream/handle/10665/37560/WHO_TRS_297_fre.pdf?sequence=1&isAllowed=y, consulté le 20 Octobre 2018
- [2]- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, *Élaboration de la stratégie et du plan d'action national des changements climatiques*, projet national ALG / 98 / G31, 2001.
- [3]- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, *Plan national d'action pour l'environnement et le développement durable (PNAE-DD)*, Algérie, janvier, 2002.

- [4]- Conseil national économique et social, *Rapport sur l'urbanisation et les risques naturels et industriels en Algérie : inquiétudes actuelles et futures*, 22^{ème} session plénière, Alger, Mai 2003.
- [5]- Conseil national économique et social, *Rapport sur la configuration du foncier en Algérie : une contrainte au développement économique*, 24^{ème} session plénière, édition CNES, Alger, 2004.
- [6]- Office national des statistiques, *Compendium national sur les statistiques de l'environnement*, Alger, 2006.
- [7]- Office national des statistiques, *5^{ème} Recensement général de la population et de l'habitat -2008- (armature urbain)*, Alger, 2011.
- [8]- Ministère de l'aménagement du territoire et de l'environnement, *5^{ème} Rapport national sur la mise en œuvre de la convention sur la diversité biologique au niveau national*, 2014.
- [9]- Agence Nationale des Déchets, *Caractérisation des déchets ménagers et assimilés dans les zones nord, semi-aride et aride, d'Algérie*, Alger, 2014
- [10]- Conseil national économique et social, *Rapport sur le secteur informel : illusions et réalités*, 24^{ème} session plénière, Alger, juin 2014.
- [11]- Office national des statistiques, *statistiques sur l'environnement*, Alger, 2015.

VIII. Documents :

- [1]- Avis du Conseil National Économique et Social, sur le dossier relatif au patrimoine national, Session du 29 décembre 1996, *JORA* n° 40, du 06 juin 1998.
- [2]- **BARTON Hugh et TSOUROU Catherine**, « *Urbanisme et santé* », un guide de l'OMC pour un urbanisme centré sur les habitants, publié par S2D, Rennes, 2004, [En ligne]:
http://www.euro.who.int/_data/assets/pdf_file/0010/102106/E93982.pdf,
 consulté le 20 octobre 2018.
- [3]- POS A1, A4 et A5 de la ville d'Aazazga, Wilaya de Tizi ouazou, 2005, [En ligne]:

http://www.adsprogress.com/v1/docs/pos/pos_azazgaa1a4a5_2005/rapport_pos_azazgaa1a4a5_2005.pdf, Consulté le 02 avril 2018.

[4]- Révision PDAU d’Azeffoun, Wilaya de Tizi ouazou, 2006, [En ligne] : http://www.adsprogress.com/v1/docs/pdau/pdau_azeffoun_2006/rapport_pdau_azeffoun.pdf, Consulté le 02 avril 2018.

[5]- Révision du PDAU de la commune de Tizi ouazou, Wilaya de tizi ouzou, 2008, [En ligne] : http://www.adsprogress.com/v1/docs/pdau/pdau_tiziouzou_2008/rapport_pdau_tiziouzou.pdf, consulté le 02 avril 2018.

[6]- Étude de révision du PDAU de la commune D’Aghribs, Wilaya de Tizi ouazou, 2011, [En ligne] : http://www.adsprogress.com/v1/docs/pdau/pdau_aghribs_2011/rapport_pdau_aghribs.pdf, consulté le 02 avril 2018.

[7]- Révision du PDAU de la commune D’Illoula oumalou, Wilaya de Tizi ouazou, 2011, [En ligne] : http://www.adsprogress.com/docs/pdau/pdau_illoula_2011/rapport_pdau_illoula.pdf, consulté le 02 avril 2018.

[8]- Révision PDAU de Freha, wilaya de Tizi ouazou, 2011, [En ligne] : http://www.adsprogress.com/v1/docs/pdau/pdau_freha_2011/rapport_pdau_freha.pdf, consulté le 02 avril 2018.

[9]- Révision du PDAU de la commun d’Ait Oumamou, Phase I : situation actuelle et analyse des données, Wilaya de Tizi Ouazou, 2012, [En ligne] : <https://fr.calameo.com/read/000899869149be6da22a5>, consulté le 31 Août 2018.

[10]- Révision du PDAU de la commun d’ Idjeur, Phase I : situation actuelle et analyse des données, Wilaya de Tizi Ouazou, 2012, p. 13, [En ligne] : http://www.adsprogress.com/v1/docs/pdau/pdau_idjeur_2012/rapport_pdau_idjeur.pdf, consulté le 31 Août 2018

[11]- Ministère de l’intérieur, des collectivités locales et de l’aménagement de territoire, *Avant projet de loi relative à la participation citoyenne et aux activités participatives au niveau local*, p.3, [En ligne] : <http://interieur.gov.dz/images/democrative-participative.pdf>, consulté le 02 novembre 2018.

IX. Sites internet :

- [1]- <http://www.matta.gov.dz>
- [2]- http://www.adsprogress.com/v1/index41a3.html?p=1_17
- [3]- <http://www.interieur.gov.dz/images/pdf/listeassossaciation-ar.pdf>
- [4]- <http://practicaldemocracy.tripod.com/>
- [5]- <http://www.wilaya-illizi.dz/ar/administration/1275/>
- [6]- <https://www.craag.dz/10derniers.php>

الفهرس

الصفحة	العنوان
01	إهداء
	شكر و عرفان
	قائمة المختصرات
	مقدمة
10	الباب الأول الإطار القانوني لتكريس الاعتبارات البيئية في وثائق التعمير المحلية: نحو تخطيط عمراني ببعده بيئي
13	الفصل الأول: التطور القانوني لأهداف وثائق التعمير المحلية: من إستهلاك المجال إلى حمايته
14	المبحث الأول: مرحلة ضعف التفاعل بين سياسة التنمية العمرانية والمقتضيات البيئية
14	المطلب الأول: تشجيع التنمية العمرانية على حساب حماية البيئة: المرحلة الممتدة بين 1962 - 1980
15	الفرع الأول: أسباب عدم إستجابة وثائق التعمير المحلية للمقتضيات البيئية في المرحلة الممتدة بين 1962-1980
15	أولاً: حصر إهتمامات السلطات العمومية في التنمية دون مراعاة الجانب البيئي
16	1- تأثر أهداف التعمير باختيارات السلطات العمومية في مجال التنمية
18	2- تردد السلطات العمومية في التّجاوب مع الصّحوة الدّولية لحماية البيئة
21	ثانياً: تأخر تبلور آليات التّخطيط العمراني المحلي: ضعف النّظرة التّصوّرية لسياسة التعمير
21	1- عدم إهتمام المشرع بإعادة تنظيم مخططات التعمير المحلية من الجانب القانوني
24	2- الإعتقاد على نظام الرخص لضبط النشاط العمراني
25	الفرع الثاني: إنعكاسات الطّابع الاستهلاكي للتنمية العمرانية على الوضع البيئي في الجزائر
26	أولاً: تدهور الأوساط والموارد البيئية بسبب الاستغلال غير العقلاني للمجال الوطني

26	1- تدهور بيئة المناطق الساحلية بفعل الضغط العمراني وسياسة التوطين الصناعي
30	2- تأثير الضغط العمراني على قاعدة الموارد الطبيعية الحيوية
32	ثانياً: إنتشار ظاهرة البناء الفوضوي وتدهور الإطار المعيشي للمواطن
33	1- إنتشار البناء الفوضوي في الجزائر: مظهر للتعمير الموازي
36	2- تدهور الإطار المعيشي للمواطن
38	المطلب الثاني بداية تأثر التنمية العمرانية بفكرة حماية البيئة: المرحلة الممتدة بين 1990-1980
39	الفرع الأول: التوجّه نحو الإعتراف الرسمي بضرورة إدماج البعد البيئي في السياسة الوطنية
39	أولاً: إنخراط الجزائر في العمل البيئي الدولي
43	ثانياً: تكريس مبدأ حماية البيئة في القانون الوطني
46	ثالثاً: تأثر قانون التعمير بمبدأ حماية البيئة
49	الفرع الثاني: تطوير الأهداف البيئية في مجال التعمير ضمن سياسة التهيئة العمرانية
50	أولاً: مظاهر البعد البيئي في مجال التعمير حسب قانون 87-03 المتعلق بالتهيئة العمرانية
53	ثانياً: مساهمة أدوات التهيئة العمرانية في تحقيق الأهداف البيئية في مجال التعمير
53	1- دور أدوات التخطيط الإقليمي في تجسيد الأهداف البيئية في مجال التعمير
55	2- دور دراسة التأثير في التهيئة العمرانية في تقييم التأثيرات البيئية لمشاريع التعمير
58	المبحث الثاني: مرحلة التكريس الصريح لمبدأ حماية البيئة في وثائق التعمير المحلية: الإنتقال إلى الدور الحمائي
59	المطلب الأول: التأكيد على ضرورة إدماج البعد البيئي في وثائق التعمير المحلية
59	الفرع الأول: إدماج مبدأ حماية البيئة ضمن المبادئ العامة لقانون التهيئة والتعمير
59	أولاً: إمتداد مفهوم حماية البيئة إلى سياسات التعمير
64	ثانياً: إدماج مبدأ حماية البيئة في قانون التهيئة والتعمير لسنة 1990
67	الفرع الثاني: حتمية تطويع آليات التهيئة والتعمير لتحقيق أهداف حماية البيئة
67	أولاً: مظاهر حماية البيئة في القواعد العامة للتهيئة والتعمير
69	1- حماية المناطق الطبيعية والأراضي الفلاحية والغابية
70	2- صون المناظر الطبيعية وحفظ مواقع التراث الثقافي والتاريخي
70	3- العناية بالمساحات الخضراء ومظهر البنايات
71	4- الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية
71	5- الحفاظ على الأمن والصحة العمومية

71	ثانياً: دور وثائق التعمير المحلية في ضمان توسع عمراني منسجم مع أهداف حماية البيئة
74	ثالثاً: الدور الأساسي لرخص التعمير في تجسيد قواعد حماية البيئة
77	المطلب الثاني: تأثر أهداف وثائق التعمير المحلية بالقفزة النوعية في مجال التشريع القطاعي لشغل المجال: مرحلة ما بعد 2000
77	الفرع الأول: تكريس واسع للبعد البيئي في النصوص القانونية ذات الصلة بقانون التعمير
78	أولاً: تبلور البعد البيئي لوثائق التعمير المحلية في إطار القوانين المتعلقة بسياسة تهيئة الإقليم
78	1- المقاربة البيئية للنصوص القانونية المتعلقة بتهيئة وحماية المجالات والأقاليم الحساسة
82	2- وثائق التعمير المحلية: مخططات قاعدية لترجمة الأهداف البيئية للسياسة الوطنية لتهيئة الإقليم
86	ثانياً: سعي المشرع الجزائري للتّهوض بالسياسة الحضرية ضمن مقاربة التنمية المستدامة
86	1- التأطير القانوني المتأخر لسياسة المدينة: محاولة لتخطي المشاكل المترابطة للبيئة العمرانية
90	2- أي دور لوثائق التعمير المحلية في تجسيد السياسة الحضرية المستدامة؟
93	الفرع الثاني: تأثير المخاطر الطبيعية على تطوّر أهداف وثائق التعمير المحلية
93	أولاً: قانون التعمير في مواجهة تحديات الوقاية من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية
94	1- تأثير الأخطار الطبيعية والتكنولوجية على الأمن العام والسلامة البيئية
97	2- تعديل قانون التعمير إثر مخالفات الكوارث الطبيعية
99	أ- إدماج إشكالية المخاطر الطبيعية والتكنولوجية في قواعد ومخططات التعمير المحلية
99	ب- فرض شروط جديدة في مجال تسليم رخصة البناء
100	ج- إصلاح إجراءات متابعة وضبط مخالفات التعمير
101	ثانياً: تكيف وثائق التعمير المحلية مع مقتضيات الوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية
102	1- دور وثائق التعمير المحلية في الوقاية والتخفيف من آثار الأخطار الطبيعية
103	2- أحكام الوقاية من المخاطر التكنولوجية في إطار وثائق التعمير المحلية
106	الفصل الثاني: عن طبيعة القواعد الموضوعية المقررة لحماية البيئة في وثائق التعمير المحلية
108	المبحث الأول: القواعد الحمائية المقررة بموجب قانون التعمير: إطار قانوني غير كافي

108	المطلب الأول: تأثر البعد البيئي بغلبة الطابع التقديري المحلي لوثائق التعمير المحلية
109	الفرع الأول: تكريس قانون التعمير للحماية الإختيارية للبيئة في وثائق التعمير المحلية
109	أولاً: عدم دقة القواعد الموضوعية المنظمة لوثائق التعمير مصدر الحماية الإختيارية للبيئة
113	ثانياً: السلطة التقديرية في إدماج البيئة في وثائق التعمير المحلية بين المحاسن والمساوئ
118	الفرع الثاني: نطاق الحماية الإختيارية للبيئة في وثائق التعمير المحلية
118	أولاً: الحماية الإختيارية للبيئة بموجب تقنية التطبيق
118	1- أهمية تقنية التطبيق في مجال حماية البيئة
120	أ- مساهمة قطاعات التعمير في حماية البيئة
120	أ-1- ضمان تناسق النسيج العمراني وانسجام البيئة العمرانية
121	أ-2- ضمان التسيير الإقتصادي للمجال
122	ب- الدور الأساسي للقطاعات غير القابلة للتعمير في حماية البيئة
122	2- تمتع البلدية بسلطة تقديرية في أعمال تقنية التطبيق العمراني
124	3- محدودية دور تقنية التطبيق في مجال حماية البيئة
126	ثانياً: تكريس الحماية الإختيارية للبيئة بموجب لائحة التنظيم
126	1- حرية البلدية في ضبط المضمون البيئي في لائحة التنظيم
128	2- دور لائحة التنظيم في ضبط القواعد الحمائية للبيئة
129	أ- تنظيم الأنشطة التي من شأنها المساس بالإطار المعيشي للسكان
131	ب- تنظيم الأنشطة التي من شأنها المساس بالمصلحة الإيكولوجية للأوساط الطبيعية
132	ج- تنظيم الأنشطة التي من شأنها الإخلال بالطابع الجمالي أو التاريخي أو الثقافي للأماكن
134	المطلب الثاني: التكريس المحتشم لقواعد الحماية الإلزامية للبيئة في وثائق التعمير المحلية
134	الفرع الأول: قواعد إدماج خصوصيات المناطق الساحلية في وثائق التعمير المحلية: قواعد في طور التكوين
135	أولاً: قصور أحكام قانون التعمير في ضبط قواعد التعمير الساحلي
135	1- محدودية القواعد المتعلقة بشروط التوسّع العمراني في المناطق الساحلية
137	2- محدودية قواعد التعمير المطبقة على الشريط الساحلي الممتد على مسافة 100 متر
139	ثانياً: إلزامية تكفل وثائق التعمير المحلية بقواعد التعمير الساحلي المقررة بموجب قانون الساحل

140	1- خضوع وثائق التعمير المحلية لمبادئ التعمير الساحلي
140	أ- مبدأ الحفاظ على الوضعية الطبيعية للساحل
141	ب- مبدأ التعمير في العمق
141	ج- مبدأ الشغل الإقتصادي للشريط الساحلي
142	2- خضوع وثائق التعمير المحلية لقواعد شغل الأراضي الساحلية والاستثناءات الواردة عليها
142	أ- قواعد شغل الأراضي على الشريط الساحلي لـ 100 متر
142	ب- قواعد شغل الأراضي على الشريط الساحلي لـ 800 متر
143	ج- قواعد شغل الأراضي على الشريط الساحلي الممتد على مسافة 03 كلم من البحر
144	الفرع الثاني: قواعد حماية الأراضي الفلاحية من التعمير غير المنظم
144	أولاً: إلتزام البلديات بحماية الطابع الفلاحي للأراضي في وثائق التعمير المحلية
145	1- الأساس القانوني لمبدأ الحفاظ على الوجهة الفلاحية للأراضي
146	2- دور وثائق التعمير المحلية في الحفاظ على الوجهة الفلاحية للأراضي
148	ثانياً: إلتزام وثائق التعمير المحلية بمراعاة قواعد البناء على الأراضي الفلاحية
148	1- ضبط قواعد منع البناء على الأراضي الفلاحية
149	2- الإستثناءات الواردة على قاعدة منع البناء على الأراضي الفلاحية
151	المبحث الثاني: مساهمة النصوص القطاعية في تكريس الحماية الإجبارية للبيئة في وثائق التعمير المحلية
152	المطلب الأول: خضوع وثائق التعمير المحلية لقواعد تصنيف المناطق والمواقع المحمية
152	الفرع الأول: الإلتزام بحماية المواقع والمناطق الخاضعة لنظام التصنيف بموجب التشريعات القطاعية
153	أولاً: حماية المعالم التاريخية والمواقع الأثرية المصنفة طبقاً لأحكام قانون التراث الثقافي
156	ثانياً: الإلتزام بحماية المناطق الساحلية المصنفة كمساحات محمية أو مناطق مهددة
158	ثالثاً: الإلتزام بحماية المناطق المصنفة كمجالات محمية طبيعية أو ثقافية
161	رابعاً: الإلتزام بحماية المساحات الخضراء المصنفة
164	الفرع الثاني: تقيّد وثائق التعمير المحلية بالآثار المترتبة عن تصنيف المناطق والمواقع المحمية
164	أولاً: الآثار المترتبة عن تصنيف المعالم التاريخية والمواقع الأثرية
166	ثانياً: الآثار المترتبة عن تصنيف المناطق الساحلية كمساحات محمية أو مناطق مهددة

167	ثالثاً: الآثار المترتبة عن تصنيف المجالات المحمية
169	رابعاً: الآثار المترتبة عن تصنيف المساحات الخضراء
170	المطلب الثاني: خضوع وثائق التعمير المحلية لارتفاقات المنفعة العامة ومخططات تسيير المجال
171	الفرع الأول: خضوع وثائق التعمير المحلية لارتفاقات المنفعة العامة لشغل الأراضي
172	أولاً: تحديد المقصود بارتفاقات المنفعة العامة لشغل الأراضي
175	ثانياً: مساهمة إرتفاقات المنفعة العامة لشغل الأراضي في تعزيز البعد البيئي لوثائق التعمير المحلية
176	1- الإرتفاقات الواردة في قانون المياه
177	2- الإرتفاقات الواردة في قانون حماية الساحل
178	3- الإرتفاقات الواردة في قانون الوقاية من الأخطار الكبرى
178	4- الإرتفاقات الواردة في القانون المتعلق بالكهرباء وتوزيع الغاز بواسطة القنوات
179	5- الإرتفاقات المتعلقة بالطيران
180	6- الإرتفاقات المتعلقة بالسكك الحديدية
181	الفرع الثاني: خضوع وثائق التعمير المحلية لغيرها من مخططات تسيير المجال
181	أولاً: خضوع وثائق التعمير المحلية لتوجيهات مخططات تهيئة الإقليم
182	1- توجيهات المخطط الوطني لتهيئة الإقليم
184	2- توجيهات المخططات الجهوية لتهيئة الإقليم
185	3- توجيهات مخططات تهيئة إقليم الولاية
187	4- توجيهات المخططات التوجيهية لتهيئة المساحات الحضرية
188	ثانياً: عن علاقة وثائق التعمير المحلية للمخططات المجالية ذات الطابع التنظيمي
189	1- مخطط حماية المواقع الأثرية واستصلاحها
191	2- المخطط الدائم لحفظ واستصلاح القطاعات المحفوظة
193	3- مخططات الوقاية من المخاطر الكبرى
195	4- مخطط التهيئة السياحية لمناطق التوسّع والمواقع السياحية

200	الباب الثاني الضمانات القانونية لحماية البيئة في وثائق التعمير المحلية: دراسة مدى فعاليتها وكفايتها
202	الفصل الأول: الضمانات الإجرائية لحماية البيئة في وثائق التعمير المحلية: محدودية الآليات وقصور في الفعالية
204	المبحث الأول: غياب التقييم البيئي الإستراتيجي: مظهر لعدم فعالية البعد البيئي لوثائق التعمير المحلية
205	المطلب الأول: نظام تقييم الأثر البيئي: آلية فعالة لحماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة
206	الفرع الأول: استعراض الإطار القانوني لنظام تقييم الأثر البيئي
206	أولاً: تبلور الإطار القانوني لمبدأ تقييم الأثر البيئي على المستوى الدولي
206	1- تكريس مبدأ تقييم الأثر البيئي على المستوى العالمي
210	2- تكريس مبدأ تقييم الأثر البيئي على المستوى الإقليمي
213	ثانياً: تكريس مبدأ تقييم الأثر البيئي على مستوى التشريعات الداخلية
214	1- تكريس تقييم الأثر البيئي في القوانين الأجنبية: أمثلة عن بعض التجارب
214	أ- تقييم الأثر البيئي في قانون الولايات المتحدة الأمريكية
215	ب- تقييم الأثر البيئي في القانون الكندي
216	ج- تقييم الأثر البيئي في القانون الفرنسي
217	2- التكريس القانوني لمبدأ تقييم الأثر البيئي في الجزائر
219	الفرع الثاني: أهمية نظام تقييم الأثر البيئي في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة
219	أولاً: ملائمة نظام تقييم الأثر البيئي لتطبيق المبادئ الأساسية لحماية البيئة
220	1- دور تقييم الأثر البيئي في تكريس مبدأ الوقاية
220	2- دور تقييم الأثر البيئي في تجسيد مبدأ الحيطة
221	3- مساهمة تقييم الأثر البيئي في تكريس مبدأ المشاركة
223	ثانياً: امتداد نظام تقييم الأثر البيئي إلى مجال التخطيط والأطر الاستراتيجية
224	1- التقييم البيئي الاستراتيجي آلية لتعزيز دراسات الأثر البيئي للمشاريع الفردية
227	2- عدم تكريس التقييم البيئي الاستراتيجي في القانون الجزائري

229	المطلب الثاني: ضرورة إعتداد التقييم البيئي الاستراتيجي في وثائق التعمير المحلية
230	الفرع الأول: التقييم البيئي الإستراتيجي: إجراء ضروري لتفعيل البعد البيئي في وثائق التعمير المحلية
230	أولاً: دواعي إخضاع وثائق التعمير المحلية للتقييم البيئي الاستراتيجي
230	1- تدعيم دور وثيقة "تقرير العرض" لمخططات التعمير المحلية في حماية البيئة
233	2- تعزيز دور الآليات التشاركية في حماية البيئة أثناء عملية التخطيط
235	ثانياً: مقتضيات التكريس القانوني للتقييم البيئي الاستراتيجي في وثائق التعمير المحلية
236	1- ضرورة تحديد حالات خضوع وثائق التعمير المحلية للتقييم البيئي الاستراتيجي
237	2- تضمين وثيقة تقرير العرض بعناصر التقييم البيئي
237	أ- تشخيص وتحليل الوضع البيئي القائم
238	ب- تحليل التأثيرات البيئية لوثائق التعمير المحلية
238	ج- تبرير الخيارات المعتمدة في قسم التهيئة والتنمية المقترح
238	د- تحديد إجراءات مواجهة التأثيرات البيئية المحتملة لوثائق التعمير المحلية
239	3- إحاطة تقرير التقييم البيئي بإطار رقابي فعّال
240	الفرع الثاني: كيفية مساهمة التقييم البيئي في تجسيد البعد البيئي لوثائق التعمير المحلية
240	أولاً: دور التقييم البيئي الإستراتيجي في تحديد التأثيرات البيئية لوثائق التعمير المحلية
242	ثانياً: صياغة تدابير لمواجهة التأثيرات البيئية المحتملة
242	1- تدابير منع التأثيرات البيئية المحتملة
243	2- تدابير التخفيف من التأثيرات البيئية المحتملة
243	3- تدابير التعويض عن نتائج التأثيرات البيئية المحتملة
244	ثالثاً: إمتداد التقييم البيئي الاستراتيجي إلى متابعة تنفيذ وثائق التعمير المحلية
247	المبحث الثاني: آليات المشاركة في إعداد وثائق التعمير المحلية: إطار محدود لتحقيق الديمقراطية البيئية
248	المطلب الأول: إخضاع وثائق التعمير المحلية لمسار تشاركي محتشم
249	الفرع الأول: تعنُّر النصوص القانونية في تنظيم المشاركة في مرحلة تحضير "مشروع" وثيقة التعمير
250	أولاً: عدم وضوح معالم المشاركة في مرحلة إعداد مشروع وثيقة التعمير المحلية: إستشارة أم تشاور؟
250	1- غياب الدقة وتضارب النصوص القانونية: عوامل لعدم وضوح معالم المشاركة

250	أ- التضارب حول مدى إلزامية إستشارة بعض الجهات
251	ب- التضارب حول طبيعة آليات المشاركة
254	2- كفيات تنظيم عملية المشاركة وفقاً لتتبع أحكام المراسيم التنظيمية لوثائق التعمير المحلية
254	أ- مرحلة التشاور أو مناقشة المشروع
256	ب- مرحلة الاستشارة
258	ثانياً: تأثير محدودية المشاركة في مرحلة إعداد مشروع وثيقة التعمير على الجانب البيئي
259	1- عن مدى إشراك الفاعلين في مجال البيئة عند إعداد مشروع وثائق التعمير المحلية؟
259	أ- إشراك الهيئات غير الممركزة التابعة للدولة
260	ب- إشراك غرف التجارة والفلاحة
261	ت- إشراك المنظمات المهنية
263	ث- إشراك الجمعيات المحلية للمرتفقين أو المستعملين
263	2- قصور نظام الإستشارة عامل لإضعاف البعد البيئي لوثائق التعمير المحلية
264	أ- عدم إلزامية الآراء الإستشارية
265	ب- العمل بتقنية الآراء الإيجابية الضمنية
266	ج- عدم إلزامية تعليل الآراء الإستشارية
267	د- إشكالية تضارب الآراء الإستشارية
267	الفرع الثاني: عن إشراك المواطن في عملية التخطيط العمراني المحلي
267	أولاً: المشاركة السلبية للمواطن من خلال حضور جلسات المداولة للمجالس الشعبية المحلية
268	1- الأساس القانوني لحق المواطن في حضور جلسات المجالس الشعبية المحلية
270	2- الطابع الرمزي لحضور المواطن مداولات المجالس المنتخبة محلياً
271	ثانياً: إشراك المواطن من خلال آلية التحقيق العمومي
271	1- أهمية التحقيق العمومي في تحقيق الديمقراطية البيئية
273	2- التأطير القانوني لعملية التحقيق العمومي في مجال التخطيط العمراني المحلي
275	3- محدودية دور نظام التحقيق العمومي في ضمان حماية فعالة للبيئة
275	أ- عدم تنظيم جلسات الحوار والنقاش أثناء التحقيق العمومي
276	ب- عدم تحديد الشروط الواجب توافرها في المفوض المحقق
276	ج- محدودية طرق نشر قرار فتح التحقيق العمومي
277	د- عدم دقة مواعيد إجراء التحقيق العمومي

277	هـ - عدم تحديد طبيعة الوثائق الواجب وضعها تحت تصرف الجمهور
278	و - عدم إلزامية آراء المواطنين
279	المطلب الثاني: تقوية دعائم الديمقراطية البيئية: مطلب أساسي لتفعيل البعد البيئي في وثائق التعمير المحليّة
279	الفرع الأوّل: المنطلقات الأساسية لتدعيم الديمقراطية البيئية
279	أولاً: ضرورة الإنفتاح على الحقوق البيئية ذات الطابع الإجرائي
280	1- ترقية حق الحصول على المعلومات البيئية
284	2- الإنفتاح على حق المشاركة في صنع القرار البيئي
288	ثانياً: إصلاح العلاقة بين الإدارة والمواطن: مدخل لدمقرطة القرار البيئي
288	1- ضرورة إنفتاح الإدارة على الممارسات الديمقراطية: أساس لبعث علاقة الإدارة بالمواطن
290	2- إرساء قيم المواطنة: سبيل لترسيخ الممارسات الديمقراطية في المجال البيئي
293	الفرع الثاني: ضرورة توفير ضمانات خاصة لتشجيع ممارسة الديمقراطية البيئية
294	أولاً: غياب هيئات متخصصة لضمان إحترام الحقوق البيئية للمواطن
297	ثانياً: الهيئات العامة لحماية حقوق الأفراد: ملجأ أساسي لضمان الحقوق البيئية للمواطن
297	1- دور القضاء الإداري في حماية الحقوق البيئية للمواطن
298	2- المساهمة غير المباشرة لهيئات حماية حقوق الإنسان في حماية الحقوق البيئية للمواطن
301	الفصل الثاني: الرقابة كضمانة لاحترام البعد البيئي في وثائق التعمير المحليّة
302	المبحث الأوّل: الرقابة الإدارية المتعلقة بفرض احترام البعد البيئي في وثائق التعمير المحليّة
302	المطلب الأوّل: الرقابة الوصائية على مشروعية وثائق التعمير المحليّة: أداة لضمان إحترام القواعد البيئية
303	الفرع الأوّل: حتمية خضوع وثائق التعمير المحليّة لرقابة الوصاية الإدارية
303	أولاً: إلزامية خضوع جميع قرارات الهيئات اللامركزية للرقابة الوصائية كأصل عام
307	ثانياً: أهميّة الرقابة الوصائية في ضمان إحترام القواعد البيئية في وثائق التعمير المحليّة
308	الفرع الثاني: مظاهر ممارسة الرقابة الوصائية على وثائق التعمير المحليّة والآثار المترتبة عنها
308	أولاً: مظاهر ممارسة الرقابة الوصائية على وثائق التعمير المحليّة
309	1- تدخّل الوصاية في مختلف مراحل التخطيط العمراني المحلي: الرقابة المفروضة على المداولات

313	2- إختصاص الهيئات المركزية بالمصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير
314	ثانياً: الآثار المترتبة عن تطبيق رقابة الوصاية الإدارية على وثائق التعمير المحلية
314	1- التصديق على المداولة
317	2- إلغاء المداولة
321	المطلب الثاني: نظام الترخيص العمراني: وسيلة للرقابة البعدية على احترام مقتضيات البيئية لوثائق التعمير المحلية
322	الفرع الأول: أهمية دور نظام الترخيص العمراني في تفعيل مقتضيات البيئية لوثائق التعمير المحلية
322	أولاً: الإرتباط القانوني بين رخص التعمير ووثائق التعمير المحلية
322	1- إبراز الطبيعة القانونية لوثائق التعمير المحلية
324	2- الآثار القانونية المترتبة عن وثائق التعمير المحلية
324	أ- الآثار القانونية المترتبة عن وثائق التعمير المحلية تجاه الإدارة
326	ب- الآثار القانونية المترتبة عن وثائق التعمير المحلية تجاه الأفراد
326	ثانياً: تكريس مظاهر حماية البيئة ضمن إجراءات استصدار رخصة البناء والتجزئة
327	1- المظاهر البيئية المتعلقة بمضمون ملف رخصة البناء والتجزئة
327	أ- إرفاق الطلب بوثائق تقنية تتضمن معلومات بيئية
328	ب- عن مدى الزامية إرفاق ملف طلب الرخصة بدراسة التأثير البيئي
331	ت- الاعتماد على كفاءات الإطارات المتخصصة في إنجاز الوثائق التقنية
333	2- المظاهر البيئية المتعلقة بدراسة ملف رخصة البناء والتجزئة
333	أ- إلزامية اللجوء إلى استشارة المصالح المتصلة بقضايا البيئة
336	ب- إمكانية إجراء تحقيق عمومي بالنسبة لبعض مشاريع التجزئة
336	الفرع الثاني: البت في طلب الرخصة على ضوء الاعتبارات البيئية لوثائق التعمير المحلية
336	أولاً: صرامة القانون في مجال سلطة الإدارة في إصدار القرار المتعلق بطلب الرخصة
337	1- إستبعاد الترخيص الضمني: مظهر لإقصاء الأنظمة التسامحية
339	2- الزامية تسبب قرارات الرفض بمنح الرخصة
340	3- تقييد الرخصة بشرط الحصول على موافقة بعض المصالح المتصلة بحماية البيئة
341	ثانياً: مضمون القرار المتعلق بطلب الرخصة: مؤثر لمدى التزام الإدارة بأحكام وثائق التعمير المحلية

342	1- صدور قرار الموافقة على منح الرخصة
343	2- صدور قرار موافقة منح الرخصة بتحفظ أو بإلزام
345	3- صدور قرار رفض منح الرخصة
345	4- صدور قرار بتأجيل البت في طلب الرخصة
347	المبحث الثاني: دور القضاء الإداري في ضمان مراعاة وثائق التعمير المحلية للجانب البيئي
348	المطلب الأول: قواعد الطعن بإلغاء وثائق التعمير المحلية أمام القضاء الإداري
349	الفرع الأول: عن شروط قبول دعوى إلغاء وثائق التعمير المحلية
349	أولاً: الشروط المتعلقة بصاحب الدعوى
349	1- شرط الأهلية
350	2- شرط الصفة والمصلحة
352	أ - الأفراد ذوي الصفة والمصلحة في رفع دعوى إلغاء وثائق التعمير المحلية
353	ب- الأشخاص المعنوية ذوي الصفة والمصلحة في رفع دعوى إلغاء وثائق التعمير المحلية
355	ثانياً: الشروط المتعلقة بالقرارات القابلة للطعن بالإلغاء في مجال التخطيط العمراني المحلي
357	ثالثاً: شرط الميعاد
359	رابعاً: شرط الإختصاص القضائي
360	الفرع الثاني: التمييز بين الطرق الممكنة للطعن القضائي في وثائق التعمير المحلية
361	أولاً: الطعن القضائي المباشر في وثائق التعمير المحلية
361	1- القرارات والمداومات القابلة للطعن القضائي المباشر
363	2- ميعاد رفع الطعن القضائي المباشر
364	3- أثر الطعن القضائي المباشر
366	ثانياً: الطعن القضائي غير المباشر ضد وثائق التعمير المحلية
366	1- المقصود بالطعن القضائي غير المباشر ضد وثائق التعمير المحلية
367	2- آثار الطعن القضائي غير المباشر ضد وثائق التعمير المحلية
368	المطلب الثاني: أوجه الرقابة القضائية على الجانب البيئي لوثائق التعمير المحلية وآثارها
369	الفرع الأول: مظاهر الرقابة القضائية على الجانب البيئي لوثائق التعمير المحلية
369	أولاً: الرقابة على التشريعية الخارجية لوثائق التعمير المحلية
369	1- عيب الإختصاص
370	2- عيب الشكل والإجراءات في وثائق التعمير المحلية

370	أ - مخالفة القواعد الإجرائية
372	ب- مخالفة قواعد الشكّل في وثائق التعمير المحليّة
373	ثانياً: الرّقابة على المشروعية الداخليّة لوثائق التعمير المحليّة
374	1- مخالفة وثائق التعمير لمحلية للقواعد القانونية
376	2- عيب السبب في وثائق التعمير المحلية
380	3- عيب الإنحراف عن استعمال السلطة
384	الفرع الثاني: آثار الرّقابة القضائية على وثائق التعمير المحليّة
384	أولاً: آثار الإلغاء بالنسبة لوثائق التعمير المحليّة
384	1- آثار الإلغاء الكلي
387	2- آثار الإلغاء الجزئي
388	ثانياً: آثار إلغاء وثائق التعمير المحليّة بالنسبة لرخص شغل الأراضي
391	خاتمة
406	ملاحق
411	قائمة المراجع
466	الفهرس

ملخص الأطروحة

يُعتبر التعمير من أهمّ المجالات تأثيراً على البيئة، نظراً لدوره في استهلاك المساحات الطبيعية، وخلق بيئة لا تخلُ من الأضرار التي تمسّ بنوعية الإطار المعيشي للسكان، غير أنّ بروز القضية البيئية في بداية السبعينيات وتزايد الإهتمام العالمي بها؛ أدى إلى إحداث طفرة نوعية في أهداف التشريعات العمرانية لمختلف الدول، حيث أضحت البعد البيئي فيها معياراً لجودة سياسات التعمير ومدى استدامتها، وتبعاً لذلك فقد تمّ تكييف أدوات التخطيط العمراني على ضوء هذه التحوّلات.

بدوره عرف قانون التعمير في الجزائر تطوراً ملحوظاً في مجال الإعتراف بمبدأ حماية البيئة، بذلك أقرّ المشرّع الجزائري ضرورة مراعاة الاعتبارات البيئية في وثائق التعمير المحليّة باعتبارها أدوات مرجعية لتنظيم وضبط حركة التعمير، غير أنّ دورها الحماي يسطم بقصور القواعد الموضوعية المكرّسة لذلك، وضعف الضمانات القانونية المقرّرة لتجسيد هذه الاعتبارات، ولعلّ الواقع البيئي المعاش في الجزائر حالياً خير دليل على محدودية دور هذه الوثائق في التكلّ بالانشغال البيئي.

Résumé de la thèse :

L'urbanisation impacte remarquablement l'environnement, du fait de la consommation des espaces naturels, produisant des effets néfastes sur l'environnement et le cadre de vie de la population. Cependant l'émergence de la question environnementale à l'échelle internationale au début des années 70 a engendré une mutation qualitative dans les objectifs des législations urbaines de différents pays, où la dimension environnementale est devenue un critère de qualité et de durabilité des politiques urbaines, par conséquent, les instruments de la planification urbaine ont été adaptés à la lumière de ces transformations.

La loi d'aménagement et d'urbanisme en Algérie a connu une évolution notable en matière de la reconnaissance du principe de la protection de l'environnement, le législateur algérien a donc affirmé la nécessité de l'intégration des préoccupations environnementales dans les documents locaux d'urbanisme. Toutefois le rôle de ces documents est entravé par l'insuffisance des règles protectrices substantielles et l'inefficacité des garanties juridiques établies pour concrétiser ces préoccupations. En effet, la situation actuelles de l'environnement en Algérie fait preuve de l'inefficacité des documents locaux d'urbanisme de prendre la préoccupation environnementale en charge.

Abstract of the thesis

The town planning is one of the most important field affecting the environment, due to its role in the consumption of natural spaces, and creating an environment not devoid from damages that could affect the quality of the living environment . therefore, the emergence of the environmental issue at the beginning of the 70s, and the growing global interest in it; has led to make a qualitative mutation into the objectives of the urban legislations of different countries, where the environmental dimension has become a criteria for the quality of urban policies and its sustainability, and accordingly, urban planning instruments have been adapted in the light of these transformations.

In its turn, the town planning law in Algeria has known a notable evolution regarding the recognition of environmental protection principle, so the Algerian legislator has affirmed the necessity of taking into account the environmental preoccupations in local urban planning documents. However, the protective role of these documents collides with the limits of the substantial rules consecrated to this, and the weakness of legal guarantees adopted to concretize these preoccupations. In fact, the current environmental situation in Algeria shows the limited role of these documents in ensuring the environmental preoccupation.