



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية



وزارة التعليم العالي والبحث العلمي

جامعة محمد الأمين دباغين سطيف

كلية الحقوق و العلوم السياسية

قسم الحقوق

مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام

تخصص : قانون البيئة

بعنوان

الوسائل القانونية لوقاية البيئة من مخاطر التعمير

في ظل التشريع الجزائري

إشراف الأستاذ الدكتور

ناصر لباد

إعداد الطالبة

شوك مونية

أعضاء لجنة المناقشة

1- الدكتورة لشهب جازية أستاذة محاضرة بكلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة محمد الأمين دباغين سطيف رئيسا

2- الدكتور ناصر لباد أستاذ محاضر بكلية الحقوق و العلوم السياسية جامعة محمد الأمين دباغين سطيف مشرفا ومقررا

3- الدكتورة خراشي عقيلة أستاذة محاضرة بكلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة عضوا مناقشا

السنة الجامعية : 2015-2016

شكر و تقدير

احمد الله عز وجل الذي أنعم علينا بنعمة طلب العلم

و وفقنا لإتمام هذه المذكرة و بعد

أتقدم بالشكر الجزيل إلى الأستاذ الفاضل الدكتور "ناصر لباد" لقبوله الإشراف

على هذه المذكرة و التضحية من وقته الثمين

و تقديمه للتوجيهات الصائبة و النصائح القيمة

لجميع أساتذة السنة النظرية على كل ما بذلوه من جهد.

كما أخص بالشكر الجزيل جميع أعضاء لجنة المناقشة

الدكتورة : لشهب جازية، رئيسا

الدكتور : ناصر لباد، مشرفا و مقرا

الدكتورة : خرباشي عقيلة، عضوا

لتضحيتهم من وقتهم الثمين و قبولهم تقييم هذه المذكرة.

إهداء

اهدي هذا العمل إلى والدي الكريمة أطل الله في عمرها .

إلى إخوتي و أخواتي

إلى أساتذتي جميعا و أخص بالذكر الأستاذ الدكتور " لباد ناصر" .

إلى صديقتي العزيزة "مريم ملول" .

إلى كل من مد لي يد العون من قريب أو من بعيد.

قائمة المختصرات :

1- باللغة العربية :

رئيس المجلس الشعبي البلدي	- ر.م.ش.ب
فقرة .	- ف
صفحة .	- ص
طبعة.	- ط
ديوان المطبوعات الجامعية .	- د.م.ج
جزء.	- ج

2- باللغة الأجنبية :

- MATET	ministère de l'aménagement du territoire, de l'environnement et du Tourisme.
-MATEV	ministère de l'aménagement du territoire, de l'environnement et de la Ville.
-PAC	plan d'aménagement côtier .
-PAW	les plans d'aménagement de wilayas.
-PNAE	plan national d'action pour l'environnement (Algérie - 1996).
-PNAE-DD	Plan National d'Actions pour l'Environnement et le développement durable (Algérie - 2002)
-POS	plan d'occupation des sols.
-PDAU	plan directeur d'aménagement et d'urbanisme.
-SDAAM	les schémas directeurs d'aménagement des aires métropolitaines,
-SDAL	le schéma directeur d'aménagement du littoral.
-SRAT	les schémas régionaux d'aménagement du territoire .
- SDAU	Le schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme.
- P	Page.
- E NA	Ecole national d'administration

مقدمة:

حضي موضوع البيئة و التعمير خلال السنوات الأخيرة من القرن العشرين باهتمام متزايد، و أصبح من المواضيع التي تحتل الصدارة ضمن اهتمامات المجتمع الدولي، خاصة في ظل تزايد الأضرار الناتجة عن التنمية العمرانية التي تتعرض لها البيئة وانعكاساتها الالامحدودة و المتفاقمة التي تهدد حياة الإنسان، ليس في الحاضر فقط و إنما تشمل أيضا الأجيال القادمة.

فإلى وقت قريب، كان الاهتمام بحماية البيئة مجرد ترف فكري، كون أن القضايا المصرية من قبيل التنمية بمختلف صورها تحتل الصدارة، غير أن سلم الأولويات تغير و أصبح موضوع حماية البيئة محور اهتمام المجتمع الدولي، بسبب ما شهده العالم من كوارث بيئية و ظواهر طبيعية تسببت في أضرار جسيمة أدت إلى الإخلال بالتوازن البيئي.

و في هذا الإطار، يشار إلى التنمية العمرانية على أنها من أبرز المجالات التنموية تهديدا للبيئة، لاسيما في ظل اتجاه العالم نحو التحضر بخطى متسارعة، حيث تُشكل المناطق الحضرية على اختلاف أحجامها أحد أهم التحديات البشرية وأكثرها تأثيرا على البيئة الطبيعية، فهي تعتمد سواء في إنشائها أو استمراريتها على الموارد الطبيعية، إضافة إلى التغيير السريع في أنماط الحياة، والانتشار غير المسبوق للقيم الاستهلاكية، مع اقتران ذلك بارتفاع كبير في معدلات الهجرة الداخلية من الريف إلى المدينة، وما يتسبب ذلك في انتشار التعمير العشوائي على حساب المناطق البيئية، إضافة إلى تدهور البنية التحتية وارتفاع الاختناقات المرورية. فالتنمية العمرانية تعتبر مطلب سياسي، اقتصادي واجتماعي لأي دولة، يتجلى بوضوح في مختلف القوانين والأنظمة السياسية، إلا أنه لا ينبغي أن تكون على حساب البيئة، نظرا لما يُرتبه التلوث العمراني من آثار سلبية تُعقد من تطورها و تُحد من أهدافها، حيث أن معظم التهديدات البيئية في المجال العمراني، هي ناتجة بالدرجة الأولى عن عمليات التحضر السريع والطلب العمراني المستمر على الموارد الطبيعية وإنتاج المخلفات العمرانية، إضافة إلى تأثيرها سلبا على جودة الحياة، نتيجة المساهمة في ظهور العديد من المشكلات الاجتماعية، الاقتصادية والصحية لقاطني المناطق الحضرية.

فرغم أن المبدأ السائد هو حق الإنسان في تلبية مختلف حاجاته من العمران، و هو حق متفرع عن حق الملكية العقارية وما تخول لصاحبها من سلطات (استغلال، استعمال، تصرف) بالوجه الذي يحقق مصالحه، إلا أن التسليم بهذا المبدأ بصفة مطلقة يؤدي بالفرد إلى إشباع حاجاته دون أي اهتمام بالبيئة، مما يؤدي إلى التأثير على التمتع بالحق في العيش في بيئة صحية وسليمة .

فالعلاقة التي تجمع بين حماية البيئة والتنمية العمرانية هي علاقة تصادمية بحكم أن العمران لا بد أن يشمل حيزا من الوجود الذي يعتبر جزء من البيئة، مما يتطلب الأمر تدخل التشريعات البيئية والعمرانية لتضمن تحقيق توازن حقيقي يكفل ممارسة الحقين دون تأثير أحدهما على الآخر.

وباعتبار أن الجزائر دولة مستقلة حديثا، فقد عرفت بيئتها تدهورا كبيرا بسبب التغيير السريع في أنماط الحياة بعد الاستقلال، وتزايد حركة التعمير العشوائي خاصة في فترة السبعينيات، وما صاحب ذلك من آثار سلبية على البيئة، الناتجة بشكل أساسي عن موجات الهجرة التي عرفتها المدن الجزائرية خلال العشرين سنة الأولى من الاستقلال، بسبب عودة المهاجرين من الخارج ونزوح سكان الريف على حساب الأراضي الفلاحية و المناطق الزراعية، مما تسبب في ظهور أزمات في تسيير الفضاءات الريفية و الحضرية، و تشويه المظهر الجمالي للمدن وتدهور البنى التحتية، وارتفاع الكثافة البنائية غير الشرعية.

كما تسبب النمو الديمغرافي السريع و التعمير المتسارع في تزايد الضغوطات على البيئة الحضرية، التي تفاقمت بسبب الموجة الجديدة للنزوح الريفي الهائل و المفاجئ، ما أدى إلى الإخلال بتوازن تسيير المدن وتسبب في أضرار بيئية كبيرة، خاصة و أن المشاكل السابقة لم تكن قد حُلّت كلياً بعد.

و أمام هذا الوضع، سعى المشرع الجزائري إلى التحكم في حركة التعمير المتسارع و تنظيمه من خلال ترسانة من القوانين، مما يضمن تحقيق تنمية عمرانية تكفل حق الفرد في تلبية حاجاته من العمران، دون الإضرار بالبيئة.

و مما لاشك فيه، أن تحقيق التنمية العمرانية وفقا لمتطلبات حماية البيئة، لا يتجسد إلا من خلال تدخل الإدارة بوسائلها المختلفة، لاسيما في ظل نشاطها المرفقي أو الضبطي، حيث تطور النشاط الإداري بتطور واجبات الدولة، و اتسع مفهوم النظام العمومي والحاجات العامة باتساع نشاطها، خاصة في ظل ارتقاء مفهوم حماية البيئة وتكريس مفهوم التنمية المستدامة في مختلف مجالات التنمية.

وبالنتيجة، فقد تطور مجال الضبط الإداري من المفهوم الذي يهدف إلى منع كل ما يخل بالنظام العمومي بعناصره الثلاث، الأمن العمومي، الصحة العمومي، السكنية العمومية، إلى المفهوم القائم على تحقيق أهداف جديدة تتعلق برفاهية الإنسان وتحقيق جودة الحياة و المحافظة على جمال و رونق و تناسق المدن وتطويرها عمرانيا بشكل سليم، ولا يتم ذلك إلا من خلال توفير البيئة الصحية و النظيفة، التي أصبحت تمثل حاجة من الحاجات الأساسية للإنسان ينبغي على المرافق العامة السهر على تلبيةها؛ فلم تعد تقتصر وظيفة المرافق العامة على إشباع الحاجات الأساسية اليومية و حسب، بل أصبحت الحاجة إلى بيئة نظيفة جميلة ومتوازنة، مطلب جوهري يتطلب تحقيقه التطرق إلى مجالات جديدة لم تكن متداولة من قبل.

وفي خضم هذه التحولات، كرس المشرع الجزائري الوسائل القانونية الكفيلة بوقاية البيئة بما يحقق التوازن بينها و بين التنمية العمرانية، حيث تلعب هذه الوسائل دورا أكثر نجاعة وفاعلية، نظرا لما توفره من رقابة سابقة تحول دون وقوع الأضرار البيئية الناتجة عن النشاط العمراني، و التي يتعذر في معظم الحالات تداركها مستقبلا، و هذا ما يجعل من النهج الوقائي القائم على أساس التحوط المسبق واستشراف الأخطار البيئية أكثر وجاهة و فاعلية في حماية البيئة و المحافظة عليها من النهج القائم على أساس معالجة الأضرار البيئية بعد وقوعها أو التخفيف من آثارها.

تنوعت الوسائل القانونية التي يركز عليها الأسلوب الوقائي، في مقدمتها التخطيط البيئي، الذي يمثل أحد أهم نشاطات المرفق العمومي الخاصة بحماية البيئة من مخاطر التعمير، الذي يتمثل في مجموع القواعد المرنة ذات الطابع التصوري التي تحدد التوجيهات العامة للسياسة البيئية، حيث يركز وبشكل أساسي على التوقع والتنبؤ بالمخاطر والتهديدات البيئية الناتجة عن الأنشطة العمرانية بمختلف صورها، التي يمكن أن تظهر في الوقت الحاضر أو مستقبلا، حيث يقع لزاما على الإدارة أن تراعي الانشغالات البيئية عند إعدادها بشكل يضمن إشباع الحاجات العمرانية للأشخاص القانونية بصورة مستمرة دون الإضرار بالبيئة، بل تسعى إلى ضمان حمايتها والمحافظة عليها و أيضا تحسينها.

كما كرس المشرع أيضا الوسائل القانونية لممارسة الضبط الإداري في المجال العمراني؛ تعمل من خلالها السلطات الإدارية على ضبط وتقييد حريات الأفراد في ممارسة الأنشطة العمرانية، بما يضمن تحقيق المصلحة العمرانية العامة و أيضا حماية البيئة، باعتبار أن الضبط الإداري يمتاز بالطبيعة الوقائية التي تحول دون وقوع الأضرار البيئية.

حيث تحتكر السلطات الإدارية بموجب هذه الوسيلة ذات الطبيعة الوقائية، إدارة البيئة و حمايتها إما بشكل انفرادي، من خلال الوسائل القانونية الإدارية التي تتمثل في كل من الرخص والشهادات العمرانية، أسلوب الحظر و الإلزام، وأيضا الدراسات التقنية القانونية، أو بشكل تشاركوني من خلال تكريس الوسائل القانونية التي تضمن مساهمة مختلف الفاعلين في المجال البيئي، كالمجتمع المدني بمختلف مؤسساته، لاسيما الجمعيات البيئية باعتبارها فاعل أساسي في تجسيد الحماية الوقائية للبيئة من مخاطر التعمير، حيث تساهم من خلال هذه الوسائل القانونية على دمج الاعتبارات البيئية في مختلف الأنشطة العمرانية بما يضمن ممارسة حقها في الرقابة و تقييم الأنشطة العمرانية وفقا للمعايير البيئية .

أهمية الموضوع :

يعتبر موضوع البيئة و التعمير من المواضيع التي أصبحت محل اهتمام المنظومة القانونية العالمية، حيث خصت بتشريعات دولية كثيرة لها انعكاس على سياسات كثير من دول العالم منها الجزائر، فهو موضوع يجمع بين اتجاهين يبدوان متناقضين، الاتجاه العمراني و الاتجاه البيئي، حيث يركز التعمير على استهلاك الموارد الطبيعية و الموارد البيئية، بينما يهدف المجال البيئي إلى حماية البيئة و منع الإضرار بها.

فالمشرع الجزائري و في سعيه لتحقيق تهيئة عمرانية مستدامة، سن مجموعة من القوانين التي تكفل حق الإنسان في تلبية مختلف حاجاته من العمران، غير أنه في المقابل ضمن التمتع بالحق في بيئة صحية و نظيفة من خلال التشريعات البيئية. ولا يتحقق ذلك إلا من خلال تنظيم الحركة العمرانية وفقا لمقتضيات حماية البيئة، التي لم تعد تقتصر على القانون البيئي فحسب، بل أصبح التشريع العمراني مُلزم في إطار ما يتضمنه من وسائل قانونية تعمل على حماية البيئة و المحافظة عليها وتحسينها، خاصة في ظل تزايد حركة التوسع العمراني و البناء غير القانوني .

فرغم أن المشرع الجزائري صبغ الوسائل القانونية لحماية البيئة بطابع ازدواجي وقائية و علاجية، تتمثل في الجزاءات المختلفة، إلا أن الجانب الوقائي يُعتبر أكثر فعالية و نجاعة، نظرا لما توفره من رقابة سابقة تحول دون وقوع الأضرار البيئية الناتجة عن النشاط العمراني، التي يتعذر في معظم الحالات تداركها مستقبلا، وهنا تظهر أهمية الدراسة في إبراز الوسائل القانونية الوقائية وتحديد دورها في تجسيد الحماية الوقائية للبيئة استنادا إلى النصوص القانونية في ظل المجال العمراني و المجال البيئي.

و لتحقيق ذلك لابد من تحديد مجال الدراسة الذي سوف يقتصر على الوسائل القانونية الوقائية دون الآليات القانونية، و بهذا تخرج من نطاق الدراسة الآليات المؤسساتية مثل الهيئات الإدارية، الوسائل القانونية الإصلاحية أو الردعية، و أيضا الوسائل القانونية المكرسة لوقاية العمران من مخاطر الكوارث الطبيعية، كونها تهدف إلى حماية العمران من مخاطر التهديدات البيئية أكثر مما تهدف إلى حماية البيئة من مخاطر التعمير .

بحيث يتم التطرق إلى التخطيط البيئي كوسيلة قانونية وقائية من مخاطر التعمير التنظيمي، باعتباره يمثل النشاط المرفقي للإدارة التي تسعى من خلاله إلى تنظيم النشاط العمراني لمجموعة من الأفراد بما يكفل تلبية الحاجات الأساسية و وقاية البيئة وتحسينها، كما يتم التطرق إلى الضبط الإداري البيئي في مجال العمران، من خلال التطرق إلى الرخص و الشهادات العمرانية الكفيلة بوقاية البيئة من مخاطر التعمير الناتج عن نشاط كل شخص، إضافة إلى إظهار دور التقنيات القانونية و دور المجتمع المدني في ممارسة حقه الرقابي على الأنشطة العمرانية التي تشكل ضمانات قانونية للضبط الإداري البيئي .

أسباب اختيار الموضوع :

من أسباب اختيار موضوع الدراسة نذكر:

- موضوع الدراسة يعتبر نقطة التقاء بين اختصاصات مختلفة، الهندسة المدنية، الهندسة المعمارية، البناء والتعمير، التقنيات الحضرية، علم الاجتماع....، مما جعله موضوع متداول بين دراسات مختلفة من زوايا مختلفة، إلا أن معالجته من الناحية القانونية البحثية مع التركيز على وقاية البيئة وجعلها محور الدراسة وليس بعدا من أبعادها، يعتبر من أهم المواضيع التي أصبحت تفرض وجودها خاصة في ظل تزايد الانتهاكات التي تتعرض لها البيئة بسبب السياسات العمرانية المتبعة .
- انتشار الانتهاكات العمرانية بشكل رهيب دون مراعاة البيئة، خاصة في ظل إتباع السلطات الإدارية لسياسة الترقيع للقضاء على أزمة السكن التي تفاقمت في السنوات الأخيرة و لو على حساب الأوساط البيئية، خاصة الأراضي الفلاحية، الزراعية والغابات بالرغم من وجود الإطار القانوني الذي يكفل حمايتها.

- معرفة مدى التزام المشرع الجزائري بالتوجهات العالمية في مجال التنمية العمرانية التي أصبحت تركز بشكل أساسي على ضرورة حماية البيئة و إبراز دوره في حمايتها من خلال تنظيم عملية التهيئة والتعمير وفقا لمقتضات حماية البيئة.

الصعوبات :

- موضوع حماية البيئة يعتبر حديثا نوعا ما، حيث لا يزال يعرف شُحا في الدراسات التي تناولته في التشريع الجزائري، ناهيك عن الدراسة في المجال العمراني، فمعظم الدراسات تناولت إما حماية البيئة و إما التهيئة العمرانية دون الجمع بين الموضوعين من الناحية القانونية رغم توفر النصوص القانونية التي تنظم ذلك.
- معظم الدراسات التي تتعلق بحماية البيئة تناولت الجوانب العلاجية و الإصلاحية سواء في القانون الإداري أو القانون الجنائي، دون التركيز على الجانب الوقائي، رغم أن هذا الأخير هو الجدير بالدراسة لأنه الأكثر أهمية و فاعلية نظرا لتوافقه مع طبيعة البيئة التي تحتاج إلى الوقاية أكثر منها إلى الإصلاح .
- قلة المراجع المتخصصة التي جمعت بين المجال العمراني و البيئي من الناحية القانونية في التشريع الجزائري، إضافة إلى تشابه محتوى الدراسات التي تناولت الموضوع، مما جعل المراجع في الكم متوفرة و قليلة في الكيف.
- كثرة النصوص القانونية المتشعبة و المتناثرة سواء في المجال العمراني أو في المجال البيئي.

أدبيات الدراسة :

- يعتبر موضوع البيئة و التعمير من المواضيع الهامة والحديثة، التي حظيت بكثير من الاهتمام من قبل الباحثين على اختلاف تخصصاتهم، ومن بين هذه الدراسات نذكر:
- كتاب "حماية البيئة في ظل التشريع الجزائري" للباحثة سايح زكية، تطرقت إلى مختلف الآليات القانونية المكرسة لحماية البيئة في القانون الجزائري بداية من بالآليات الوقائية ثم الآليات العلاجية من خلال إبراز دور الهيئات الإدارية المركزية والمحلية في حماية البيئة، إضافة إلى الوسائل الإدارية المستعملة في ذلك و الجزاءات المترتبة على مخالفة الإجراءات الإدارية الكفيلة بحماية البيئة.
- رسالة دكتوراء للطالب مجاجي منصور بعنوان "رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري"، الدراسة تناولت رخصة البناء كوسيلة قانونية لممارسة الضبط الإداري الخاص بالتعمير بما يضمن حماية البيئة و المحافظة عليها.
- مقالة للدكتور بناصر يوسف بعنوان "رخصة البناء و حماية البيئة".

المنهج المتبع :

بالنظر إلى طبيعة الموضوع، و بغية الوصول إلى تحقيق أهداف الدراسة و الإحاطة بمختلف جوانبها، تم اعتماد المقاربة القانونية (المنهج الوصفي و المنهج التحليلي)، التي تمكن من وصف المشكلات البيئية الناتجة عن مخاطر التعمير، و أيضا تحليل المواد و النصوص القانونية العديدة في المجال العمراني و البيئي المعتمد عليها في هذه الدراسة، مع الاستعانة بالأدوات المنهجية كالنقد و المقارنة إن اقتضت الضرورة إلى ذلك .

إشكالية الدراسة:

بالرغم من توفر الإطار القانوني الذي ينظم حركة التعمير وفقا لمقتضيات حماية البيئة، إلا أن تزايد التلوث البيئي الناتج عن الأنشطة العمرانية يدفع إلى التساؤل عن دور الوسائل القانونية لوقاية البيئة من مخاطر التعمير، و بهذا يمكن حصر إشكالية الدراسة و بلورتها في التساؤل الرئيسي التالي:

ما هو دور الوسائل القانونية المكرسة في التشريع الجزائري في وقاية البيئة من مخاطر التعمير ؟

تقسيم البحث :

للإجابة على هذه الإشكالية المطروحة و الإحاطة بها، و انطلاقا من استقراء القوانين المتعلقة بالتعمير يتبين بشكل واضح أن المشرع الجزائري ميز بين التعمير التنظيمي و التعمير العملي أو التفصيلي، حيث نظم النوع الأول بموجب قرارات تنظيمية تتمثل في المخططات البيئية بمختلف أنواعها تعمل على تحديد و تنظيم آفاق التوسع العمراني من خلال تقديم التوجيهات المختلفة و التصورات و التوقعات، في حين نظم النوع الثاني بموجب قرارات فردية تتمثل في الوسائل القانونية الإدارية للضبط البيئي، إضافة إلى دور المجتمع المدني، حيث تؤدي هذه الوسائل دورا هاما في ضبط النشاط العمراني الفردي وفقا لمقتضيات حماية البيئة في إطار توجيهات المخططات البيئية .

انطلاقا من هذه الفكرة و بناءا على الدور التكميلي الذي تؤديه وسائل الضبط البيئي في مجال التعمير بالنسبة للمخططات البيئية، تطلب الأمر دراسة المخططات البيئية أولا كمايلي :

الفصل الأول: المخططات البيئية

الفصل الثاني: الوسائل القانونية للضبط الإداري البيئي في مجال التعمير

الفصل الأول

المخططات البيئية

في ظل التوجه العالمي نحو تحقيق التنمية المستدامة، وضمان الاستخدام المستدام للموارد الطبيعية، وجعل تلك الموارد قادرة على تلبية الاحتياجات التنموية للجيل الحاضر دون الإخلال بحقوق الجيل المستقبل، أصبح من الواجب البحث عن فكر تخطيطي للأنشطة العمرانية من منظور بيئي، يهدف إلى تحديد و تجنب التأثيرات البيئية السلبية الناتجة عن الأنشطة العمرانية المختلفة .

فبالرغم من شيوع التخطيط كأسلوب علمي في البرامج التنموية، إلا أن ذلك لم يمنع من ظهور الإشكالات البيئية، ويرجع السبب في ذلك إلى إخفاق التخطيط التنموي المتبع بمفهومه الشامل في استيعاب مفهوم البيئة و تحقيق التوازن بينها و بين التنمية، حيث يتم التركيز بالدرجة الأولى على الاعتبارات التنموية و إهمال إلى حد كبير الاعتبارات البيئية، و بهذا أصبح التخطيط بفلسفته غير البيئية مصدر لمختلف الانتهاكات البيئية .

ونتيجة لذلك ازدادت أهمية البعد البيئي، كبعد حتمي يجب أن يُؤخذ بعين الاعتبار عند التخطيط في مختلف المجالات التنموية، ما فرض ضرورة إتباع أسلوب التخطيط البيئي كمفهوم و منهج جديد، يُقوم خطط التنمية من منظور بيئي، من خلال مراعاة البعد البيئي لمشاريع التنمية، و تقييم آثارها السلبية و تقدير حمولتها البيئية بحيث لا تتعدى طموحاتها الحد البيئي الحرج. وبهذا أصبح التخطيط البيئي يمثل أحد أهم الوسائل القانونية الوقائية للبيئة من مخاطر التعمير، فهو لا يعتبر خط مستقل في التخطيط، إنما تطبيق للمفهوم البيئي و الرؤية البيئية السليمة في خطط التنمية الوطنية، لتحقيق التوازن بين البيئة والتنمية العمرانية.

من خلال هذا الفصل تتم دراسة دور المخططات البيئية في وقاية البيئة من مخاطر التعمير، حيث يتناول **المبحث الأول** مخططات التنمية العمرانية و مدى إدماجها للبعد البيئي، باعتبار أنها مخططات تنموية تحقق الحماية الوقائية للبيئة من مخاطر التعمير التنظيمي بطريقة غير مباشرة ، أما **المبحث الثاني** فيخصص لدراسة المخططات البيئية المتخصصة، التي تهدف إلى وقاية البيئة بطريقة مباشرة، باعتبارها قيمة قائمة بذاتها تستوجب الحماية.

المبحث الأول: المخططات البيئية العامة، وقاية غير مباشرة للبيئة

يشمل مفهوم المخططات البيئية العامة، مخططات التنمية العمرانية التي تراعي البعد البيئي للمشاريع المدرجة فيها، فهي مخططات بيئية عامة تحقق الحماية الوقائية للبيئة من مخاطر التعمير بطريقة غير مباشرة، من خلال إدماجها للاعتبارات البيئية، حيث تبرز البيئة كعامل أساسي في المجال العمراني (المطلب الأول)، ويشمل هذا النوع من التخطيط، مخططات التهيئة العمرانية التي لها تأثير مباشر على المجال العمراني (المطلب الثاني)، ومخططات التهيئة الإقليمية (المطلب الثالث) التي تجسد الرؤى المستقبلية على المدى البعيد.

المطلب الأول: مفاهيم أساسية تتعلق بموضوع الدراسة.

في إطار تحديد بعض المفاهيم الأساسية التي تتعلق بموضوع الدراسة، لا بد من تحديد مفهوم كل من البيئة، التعمير و التخطيط البيئي في الفرع الأول، كما لا بد أيضا من إبراز أهمية البعد البيئي كعنصر جوهري في المجال العمراني في الفرع الثاني.

الفرع الأول: مفاهيم أساسية حول البيئة، التعمير و التخطيط البيئي.

يعتبر المجال البيئي نقطة إلتقاء و تقاطع بين مختلف المجالات العلمية الأخرى، حيث تتعدد المفاهيم وتختلف حول رؤية الباحث و زاوية دراسته، و من هذا المنطلق يتم التطرق إلى المفاهيم التي ترتبط بموضوع الدراسة.

أولاً: تعريف البيئة :

1-التعريف اللغوي : يعود الأصل اللغوي لمصطلح البيئة في اللغة العربية إلى الجذر "بؤأ"، و الذي أخذ منه الفعل الماضي "باء" و الفعل المضارع "تبؤأ"، أي حل و نزل و أقام ، و تستعمل الأسماء : البيئة ، الباءة و المنزل كمرادفات عند علماء اللغة العربية ، و قد عرف ابن منظور في معجمه الشهير " لسان العرب"، البيئة من الفعل "تبؤأ" أي نزل و أقام¹. كما جاءت إشارات كثيرة إلى البيئة بالمعنى حل و أقام في القرآن الكريم² و السنة النبوية كقوله صلى الله عليه و سلم "من كذب على مسلم متعمدا فليتبؤأ مقعده من النار".

ظهر مصطلح البيئة منذ القدم عند الفرنسيين، و كان يقصد به Mettre autour، ثم اختلف ليظهر من جديد كمرادف للكلمة الفرنسية Milieu، و قد تبنته القواميس الفرنسية بصفة رسمية سنة 1971 بمناسبة إنشاء وزارة البيئة، و يقصد بها مجموع العوامل الفيزيائية، الكيميائية، البيولوجية، الطبيعية و الاصطناعية التي تحيط بالإنسان أو الحيوان، أو النبات أو أي نوع أو هي مجموع العناصر الموضوعية والذاتية التي تشكل الإطار العام لحياة الفرد³، كما يقصد بها أيضا، مجموع العناصر المتلاحمة والمتماسكة التي تتفاعل فيما بينها، و يمكن تحديدها بوصفها وحدة مفتوحة تستقبل الاندفاعات الخارجية والتي يمكن أن تحولها بدورها⁴.

وتعرف حسب معجم أكسفورد Oxford، بأنها الشروط التي تُؤثر في السلوك و التطور، أو هي العالم الطبيعي الذي تعيش فيه الشعوب و الحيوانات و النباتات⁵.

¹ - ابن منظور، لسان العرب ، ضبط و تعليق: خالد رشيد القاضي، ج 1 ، ط 1، دار الصبح و إيديسوفت، بيروت، 2006، ص 513.

² - الآية 56 من سورة يوسف و الآية 9 من سورة الحشر.

³ - Le petit Larousse illustré, Paris, 2009, p 375.

⁴ - P.Perlin et F.Choay , dictionnaire de l'urbanisme et de l'aménagement, 1^{ère} édition , Quardige, Paris, 2005, p 339.

⁵ - Oxford Advanced learners dictionary, international student's edition, 7th edition, p 490.

2- **التعريف الاصطلاحي** : يعتبر مفهوم البيئة من أكثر المفاهيم تداولاً و تعقيداً، حيث تعدد التعاريف الاصطلاحية و تختلف باختلاف المتخصصين، إلى درجة أن البعض منهم لم يتردد في القول بأن البيئة عبارة عن كلمة لا تعني شيئاً لأنها تعني كل شيء¹.

و يرى الأستاذ جاسبير نعيم إريك Gesbert Naim Eric أن البيئة مفهوم غير محدد، دقيق و متغير²؛ و هو ما عبر عنه أيضاً الأستاذ ميشال بريور Michel Prieur بأن البيئة مفهوم متقلب «L'environnement notion camélion» و هو يرى بان البيئة تتمثل في مجموعة العوامل التي تُؤثر على الوسط الذي يعيش فيه، و هي تحمل معنيين متداولين، الأول مصدره العلوم الطبيعية و يرتبط بالمقاربة الايكولوجية، حيث تعرف البيئة على أنها مجموعة المعطيات و التوازنات للقوى المتضادة التي تنظم حياة المجموعة البيولوجية، و المعنى الثاني هو المعنى المرتبط بمجال التعمير و الهندسة، الذي يستخدم بهدف تصنيف المناطق إلى طبيعة وصناعية³؛ فهذه الازدواجية تؤدي إلى إشكالات في تحديد المفهوم القانوني.

كما يعتبر الأستاذ فيونكور Vaillancourt البيئة بأنها مجموعة العوامل الطبيعية (الفيزيائية، الكيميائية، البيولوجية) و البشرية (الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية) التي تتفاعل فيما بينها بطريقة مباشرة و بصفة آنية أو خلال فترة زمنية طويلة على مستوى بقعة جغرافية محددة⁴، أو هي الوسط الذي يتكون من مجموعة من العناصر الطبيعية (الفيزيائية، الكيميائية، البيولوجية) و الصناعية التي تحيط بالفرد، مجموعة الأشخاص و الأنواع الحيوانية و النباتية⁵، أو هي المحيط أو الوسط الذي تعيش فيه الكائنات الحية و ما يحيط بها من ماء و هواء و تربة، و ما تحتويه من مكونات فيزيائية و كيميائية و بيولوجية و اجتماعية و ثقافية و اقتصادية و سياسية، و الذي يؤثر على النشاط الإنساني و يتأثر به⁶.

من الواضح أن مفهوم البيئة يتراوح بين المفهوم الضيق المكرس في القانون الخاص، و المفهوم الواسع المكرس في القانون الدولي الذي امتزج بمفهوم المحيط الحيوي biosphère؛ حيث يرى الأستاذ أقات فان لونغ Agathe Van Lang أنه لتحديد مفهوم البيئة لابد من تحديد تعريف يتوسط المفهومين السابقين⁷.

3- **التعريف القانوني** : تعدد المفاهيم لمصطلح البيئة طرح إشكالات من الناحية القانونية، فمعظم التشريعات تنطلق إلى عناصر البيئة و تتجنب تعريفها، فقد عرف المشرع المصري البيئة في القانون لسنة 1994 على أنها المحيط الذي يشمل الكائنات الحية و ما يحتويه من مواد و ما يحيط بها من هواء و ماء و تربة و ما يقيمه الإنسان من منشآت⁸ . كما عرفها المشرع في دولة البنين من خلال المادة 02 من مشروع قانون إعداد مخطط العمل البيئي على أنها مجموعة العناصر الطبيعية و الصناعية و كذلك العوامل الاقتصادية و الاجتماعية و الثقافية التي تؤثر على الكائنات الحية و تتأثر بها⁹.

¹ - عارف صالح مخلف، الإدارة البيئية: الحماية الإدارية للبيئة، الطبعة العربية، عمان (الأردن)، 2007، ص39.

² - E-N.Gesbert, **Droit général de L'environnement**, LxisNexis, Paris, 2011, p 4.

³ - Michel Prieur, **Droit de l'environnement**, 4^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2001, pp1,2.

⁴ - P.André, C-E.Delisle, J-P.Revéret, **L'évaluation des impacts sur l'environnement: Processus, Acteurs et pratique pour un développement durable**, 3^{ème} édition, Polytechnique, Canada, p36.

⁵ -G.Wackerman, **Environnement et Ecosociété**, Ellipses édition, Paris, 2011, p 281.

⁶ - سه نكه رداود محمد، التنظيم القانوني الدولي لحماية البيئة من التلوث: دراسة قانونية تحليلية، دار الكتب القانونية- دار شتات للنشر و البرمجيات، (القاهرة) مصر، 2012، ص17.

⁷ - Agathe Van Lang, **droit de l'environnement**, 3^{ème} édition mise à jour, Thémis, Paris, 2011, p14.

⁸ - عارف صالح مخلف، المرجع نفسه، ص35.

⁹ - P.André, C-E.Delisle, J-P.Revéret, Ibid., p 40.

أما المشرع الجزائري فقد اكتفى بذكر العناصر التي تتكون منها البيئة دون تعريفها، وتمثل في "المواد الطبيعية اللاحيوية و الحيوية كالهواء والجو والماء والأرض وباطن الأرض والنبات والحيوان، بما في ذلك التراث الوراثي و أشكال التفاعل بين هذه المواد، وكذا الأماكن و المناظر و المعالم الطبيعية"¹؛ و هو بذلك يتبنى المفهوم الضيق للبيئة.

لكن بالرجوع إلى نص المواد من 29 إلى 68 من القانون رقم 10/03، التي تتعلق بمقتضيات الحماية البيئية، نجد أن المشرع قد وسع من نطاق الحماية القانونية لتشمل كلاً من البيئة الطبيعية (التنوع البيولوجي، الهواء، الماء، الأرض، الأوساط الصحراوية) و البيئة المشيدة، من خلال حديثه عن الإطار المعيشي.

ثانيا : تعريف التعمير: يعتبر التعمير مصطلح حديث، ظهر سنة 1967، و تبنته قواميس اللغة الفرنسية سنة 1910 و هذا للتعريف بنظام جديد يتمثل في علم تنظيم قطاعات محدودة من المدن، ثم تطور من مجرد نظام بسيط لتهيئة فضاء محدود ليشمل تنظيم الإقليم ككل².

وقد عرفه الأستاذ أوباي M.Auby بأنه مجموعة من الإجراءات التقنية و القانونية و الاقتصادية و الاجتماعية التي تساعد على تطوير المجتمعات بشكل منسجم، عقلاي و إنساني³.

و يرى بعض الباحثين أن هذه التعاريف تصلح للتجارب الغربية، نظرا لاعتمادها على التخطيط و الرؤية المستقبلية، عكس تجارب الدول النامية التي تفتقر إلى الترقب و المخططات التقديرية، وأحسن تعريف يمكن أن ينطبق على هذه الدول، هو أن التعمير هو علم أو فن التطبيق العملي للوقاية و مراقبة كل ما يدخل في إطار التنظيم المادي للتجمع البشري و ما يحيط به، و هذا يتضمن تصحيح أخطاء الماضي بواسطة إعادة البناء و التهيئة المناسبة، كما يتضمن أيضا استغلال تجارب الماضي لوضع مشاريع توسعية جديدة⁴.

و رغم تعدد مفاهيم التعمير، إلا أنه يجمع بين أربعة خصائص أساسية، فهو علم و فن لأنه يتضمن قواعد و معايير تقنية و هندسية ترتبط بعمليات الإبداع و الابتكار و استحضر الجانب الجمالي، كما انه سياسة فهو ليس غاية في ذاته بل وسيلة يتم وضعها لتحقيق عدة أهداف تخدم التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و العمرانية، كما أن تنظيمه بموجب قواعد قانونية تجعل منه قانونا.

كما يمكن القول بأنه مجموعة من القواعد التقنية و الفنية و القانونية التي تجسد العملية الوقائية الإستباقية، التي تعمل على تحقيق التنمية المنسجمة للتجمعات الحضرية و تهيئتها بشكل يضمن تحقيق الأهداف الاقتصادية، الاجتماعية و البيئية. فالتعمير لا يهتم بتنظيم المجال فحسب، بل يتجاوز ذلك إلى الاهتمام بتوسعته مع ضمان تحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية التي تتماشى مع ضرورة حماية البيئة، حيث تعتبر هذه الأخيرة عامل مهم لاستمرارية التهيئة العمرانية غير أنه من الناحية الواقعية، تعتبر عمليات التعمير أكبر مهدد للبيئة، سواء تمت بطريقة قانونية أو غير قانونية؛ فنتيجة للتحويلات التي تمس الجانب السياسي أو الاقتصادي أو الاجتماعي، و التي تُحدث في الغالب مضاعفات في مجال التعمير، فإن ذلك يؤدي إلى التضحية بالأهداف البيئية في سبيل تحقيق التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كالتوسع على حساب الأراضي الزراعية لتغطية العجز في السكن أو بناء منشآت اقتصادية أو مرافق اجتماعية.

¹ - المادة 04 من القانون رقم 10/03، المؤرخ في 19/07/2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية 43، الصادرة بتاريخ 2003/07/30.

² - P.Soler-Coteaux, **Droit de l'urbanisme**, 4^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2008, p 3.

³ - M.Auby, **Droit Administratif**, Dalloz, Paris, 1973, p 73.

⁴ - عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية و اللامركزية، الشركة المغربية للطباعة و النشر، الرباط، (المغرب) 1993، ص 11.

ثالثاً: مفهوم التخطيط البيئي

يستطيع التخطيط أن يساهم بشكل فاعل في منع استمرار تدهور البيئة الطبيعية من جهة، و يعمل على وضع الحلول لكثير من المشكلات البيئية القائمة من جهة أخرى، فالتخطيط المستدام يستطيع أن يؤثر في جميع القرارات الخاصة بالتنمية المقترحة لتكون تنمية مستدامة، و ذلك من خلال اختيار موقع التنمية ومستواها و نوعها و وقتها بناء على الفائدة المتحققة و الإرادة السياسية، و في هذه الحالة يلعب التخطيط دور الوقاية خير من العلاج، و عليه يمكن القول بأن التخطيط المستدام هو ذلك النوع من التخطيط الذي يحقق متطلبات و أهداف التنمية المستدامة، و لذلك يحق استراتيجية العيش المستدام، و هذا يعني أنه لا يجب الاكتفاء بمعالجة الآثار البيئية السالبة و إن كان يجب الاستمرار في ذلك و تعزيزه، و لكن المطلوب هو أسلوب تخطيطي يجمع بين الإنتاج و حماية البيئة و المحافظة عليها¹.

1- **تعريف التخطيط:** يعتبر التخطيط وفقاً للمفهوم العام، أسلوب علمي يُعنى بالدراسة العلمية و العميقة للموارد البشرية والاقتصادية و الطبيعية المتوفرة، و مدى كفايتها، و دراسة أنماط توزيعها و استغلالها لأجل تحقيق الأهداف و تحسين أوضاع المجتمع، فقد ابتكر في المجتمعات الاشتراكية كأسلوب تنموي، للتعامل مع عوامل الإنتاج و توزيعها بين الأنشطة الاقتصادية المختلفة في بلد ما، من أجل تعزيز كمية السلع و الخدمات التي ينتجها لفترة معينة، حيث يتم ذلك من خلال التركيز على أنواع من القطاعات أو اختيار البدائل من بين هذه القطاعات، حسب نوع الاستراتيجيات المتبعة (اقتصادية أو سياسية)، أو حسب ما هو متوفر من عوامل إنتاج لقطاع معين (الإمكانات التنموية لهذا القطاع)².

ما يميز التخطيط أنه أصبح أسلوب متبع في عدة مجالات، ولم يعد يقتصر على المجال الاقتصادي فحسب، لذا فإنه حظي بالعديد من التعريفات الفقهية التي تختلف باختلاف المجال الذي يمارس فيه، من بينها:

أن التخطيط عملية مقصودة و واقعية تضمن إحداث حالة من التوازن بين عناصر ثلاثة هي: الهدف، الموارد و الزمن، عن طريق محاولة الوصول إلى أقصى درجات الهدف و بأفضل استخدام للموارد، و في أقصر وقت مستطاع... ما يعني أن التخطيط عملية تضمن توقع الأحداث المستقبلية و العمل على الاستعداد لها³، أو هو أسلوب و منهج في التفكير المنطقي و العقلاني، يجسد عملية التفكير التي تسبق عملية اتخاذ القرار أو التنفيذ، و هو يرتكز على دعامتين أساسيتين: التنبؤ و الأهداف؛ التنبؤ الذي يعتمد على الإحصاء و استقراء الماضي و اتجاهاته، و يتنبأ بما يكون مستقبلاً في ضوء التغيرات المستحدثة، أما الأهداف، فهي الغايات التي ترمي الخطة إلى تحقيقها⁴، أو هو نوع من العمل التعاوني الشامل الذي يقوم على المنهج العلمي في البحث، بقصد رسم خطة قابلة للتنفيذ في حدود الإمكانيات و الموارد القابلة للاستثمار؛ أو هو عملية تحديد الأهداف ووضع السياسات، وضع طرق العمل و إجراءات التنفيذ و إعداد الميزانيات التقديرية للأنشطة المختلفة و على مستوى المشروع، ثم وضع البرامج الزمنية بناء على ذلك، بما يحقق الأهداف الموضوعية؛ أو هو عملية إعداد و تنفيذ و متابعة و تقييم القرارات التي تنطوي على الأساليب و الإجراءات و السياسات، التي تنظم استخدام موارد المجتمع لتحقيق الأهداف الاقتصادية و الاجتماعية المحددة للمجتمع في المستقبل بطريقة مثلى لتحقيقها⁵.

1- عثمان محمد غنيم، ماجدة أحمد أبو زنت، التنمية المستدامة: فلسفتها و أساليب تخطيطها و أدوات قياسها، ط1، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان (الأردن)، 2007، ص145.

2- محمد جاسم شعبان العاني، التخطيط الإقليمي: المبادئ و الأسس- نظريات و أساليب، ط1، دار صفاء للنشر و التوزيع، عمان (الأردن)، 2011، ص17.

3- مدحت محمد أبو النصر، التخطيط لمستقبل المنظمات الذكية، ط1، المجموعة العربية لتدريب و النشر، القاهرة، 2012، ص119.

4- نجم العزاوي، عبد الله النصار، إدارة البيئة: نظم و متطلبات و تطبيقات ISO 14000، ط1، دار المسيرة للنشر، عمان (الأردن)، 2007، ص20.

5- مدحت محمد أبو النصر، المرجع نفسه، ص120.

و قد عرفه الدكتور حسن توفيق بأنه، جمع الحقائق و المعلومات التي تُساعد على تحرير الأعمال الضرورية لتحقيق النتائج و الأهداف المرغوب فيها؛ في حين يرى الدكتور رشيد الهواري، أن التخطيط يمثل مرحلة التفكير التي تسبق تنفيذ أي عمل، و اتخاذ القرارات الخاصة باختيار مجموعة من الأهداف الواجب تحقيقها و العناصر الواجب استخدامها (مادية كانت أم بشرية)، و كذلك مجموعة القرارات التي تُوجه سير العمل، و الإجراءات التفصيلية التي تُتبع في تنفيذ الأعمال¹.
فالتخطيط يُعرف كمفهوم عام، على أنه جهد موجه، مقصود و منظم لتحقيق هدف أو أهداف معينة في فترة زمنية محددة، و بمال و جهد محدد².

من الملاحظ أن هذا التعريف يركز على مجموعة من العناصر في عملية التخطيط الرئيسية والمتمثلة في:

- جهد منظم و مقصود
- يبدل لتحقيق أهداف محددة و منشودة
- خلال فترة زمنية معينة
- بموازنات محددة

أما الأستاذ بيتر دراكر Drucker Peter فيرى أن التخطيط عملية مستمرة لجعل قرارات المنظمة منتظمة مع أفضل معرفة ممكنة بالمستقبل، و تنظيم منتظم للجهود المطلوبة لتحمل مسؤولية هذه القرارات و قياس نتائجها بالمقارنة مع التوقعات، و ذلك من خلال تغذية عكسية منتظمة و منظمة؛ حسب الأستاذ م. ريشارد M.Richard فإن التخطيط هو عملية عقلية لمواءمة بين الموارد و الاحتياجات و اختيار أفضل مسار لفعل من بين مسارات بديلة، و وضع ذلك في شكل خطة و ميزانية لتحقيق أهداف محددة في المستقبل³.

فرغم تعدد التعاريف الفقهية للتخطيط، إلا أنها تتمحور حول فكرة، أن التخطيط هو عملية أو أسلوب أو منهج، يركز على فكرة التنبؤ، و يسعى إلى استغلال الموارد و الإمكانيات المتوفرة لتحقيق أهداف مسطرة مسبقا خلال فترة زمنية محددة.

2- مبادئ و أسس التخطيط البيئي

1-2 تعريف التخطيط البيئي: يعتبر التخطيط البيئي في الأساس، أسلوب علمي يهدف إلى الاستغلال الموجه والمنظم للموارد الطبيعية، وضبط العلاقة بين الإنسان والبيئة، و قد ظهر كأسلوب مستحدث لتحقيق التنمية وفقا لمقتضيات حماية البيئة، خاصة في ظل فشل التخطيط التقليدي (غير البيئي).

فالتخطيط البيئي ليس منفصلاً عن باقي المخططات، إنما هو إدماج الاعتبارات البيئية في مخططات التنمية، ويتطلب ذلك عمقاً علمياً لا يستهان به، بدءاً من الروابط البيئية للمخططين الاقتصاديين والبيئيين، التي تُشكل إحدى الأدوات التي يمكن اللجوء إليها لتوحيد عناصر المنهج البيئي، أملاً في الوصول إلى تنمية حقيقية، و انتهاءا بالتقييم المحدد للآثار البيئية للتنمية، ويرجع ذلك إلى تعدد العناصر المرتبطة بالتخطيط وتداخلها بعضها البعض، مما يستدعي ضرورة التوصل إلى الاستيعاب الشامل والمتكامل لدور كل هذه العناصر في عمليات التخطيط، فالتخطيط البيئي يتم بنظرة شاملة، واقعية و متكاملة لكل ما يقيمه ويستغله الإنسان ضمن الحيز الجغرافي الذي يشغله، كما يتضمن معالجة كافة المشاكل البيئية الناجمة أو التي قد تنجم عن استغلال و تنمية هذا الحيز و تحسين النوعية البيئية، مع الأخذ بعين الاعتبار بعدها الإقليمي؛ وعليه فإن عمليات التخطيط البيئي يجب

¹ - طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية و الوظيفة العامة و الإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002، ص 240.

² - عثمان محمد غنيم، التخطيط: أسس و مبادئ، ط1، دار صفاء للنشر و التوزيع، عمان (الأردن)، 2006، ص 26، 27.

³ - مدحت محمد أبو النصر، المرجع السابق، ص 121.

أن تُعنى بالمكونات الطبيعية و المشيدة للبيئة على حد سواء، كما تعنى بالتغيرات الهيكلية في هذه المكونات خاصة تلك التي تؤدي إلى تردي النوعية البيئية.

فالتخطيط البيئي، هو أسلوب يأخذ في الحسبان خلال مرحلة التخطيط، و بشكل متواصل و دقيق المساهمات و الوسائل المرتبطة بالمشاغل و القيم و العمليات و الظروف و العلاقات البيئية؛ و الهدف هو إجراء تصميم يقوم على معرفة أوسع، و خيار بين مجموعة من النشاطات البديلة، بحيث تجتنب أو تقلل النتائج البيئية السلبية، و قد باتت منهجيات تحقيق هذه المهمة تعرف بتقييم الأثر البيئي¹.

أما في المجال العمراني، فيقوم التخطيط البيئي على ضوء اعتبار المدينة كيان عضوي حي له مدخلات ومخرجات، وفي هذا التخطيط يتم الحفاظ على الموارد الطبيعية للاستخدام المستقبلي باعتبارها المدخلات، كما تتم دراسة التخلص من النفايات والملوثات باعتبارها المخرجات بأقل ضرر على عناصر البيئة من هواء و تربة و مصادر مائية، بحيث يتم من خلاله مراعاة اعتبارات بيئية أساسية، مثل قدرة استيعاب الوعاء البيئي للمدينة، و ذلك بتحديد الكثافة السكانية و نسب التلوث الناتج عن الأنشطة الخاصة بهم²؛ و بهذا فهو يعمل على توجيه و ضبط نمو التوسع العمراني و تحديد الصورة المستقبلية للمناطق الحضرية، من خلال تحديد المناطق الملائمة لتأسيس المدن الجديدة و توسيع المدن القائمة، وفقا للمتغيرات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية بما يضمن توفير الخدمات بشكل أفضل .

ويمكن القول بأن التخطيط البيئي، هو التخطيط الذي يُنتج من خلال عملياته، خططاً مدمجة بالبعد البيئي، أي لا يُنتج فقط الخطط البيئية، التي تهدف مباشرة إلى حماية البيئة والحفاظ على الموارد الطبيعية فحسب، وإنما يُنتج الأنواع الأخرى من الخطط التي تأخذ البعد البيئي بعين الاعتبار.

ومن ثم فإنه قد يشمل مشروعات ذات صبغة بيئية خالصة مثل (مشروع إعادة تأهيل نهر ملوث، مشروع حماية حيوانات معرضة للانقراض، مشروع إنشاء محطة رصد بيئي)، كما قد يشمل مشروعات تنمية بيئية مثل (مشروعات السياحة البيئية، مشروع إعادة تدوير المخلفات)، وأيضاً قد يشمل مشروعات تنمية خالصة مثل (مشروع إنشاء مصنع إسمنت)، إلا أن مثل هذا المشروع يدخل في إطار التخطيط البيئي، عند دراسة تقييم الأثر البيئي له، وإعادة تصميمه بالشكل الذي يخفف آثاره على البيئة إلى درجة الصفر، أو على أقل إلى المستوى المسموح به.

2-2 مبادئ التخطيط البيئي :

يتميز التخطيط البيئي بأنه يعتمد على مجموعة من المبادئ ، التي تمثل في³:

- المبدأ الوقائي:

إن التخطيط البيئي يتبع النهج الوقائي في التعامل مع القضايا البيئية، فاعتماد مبدأ الوقاية خير من العلاج وتطبيقه، أقل كلفة، و أكثر فعالية من معالجة المشكلات بعد حدوثها؛ ذلك أن أسلوب اتخاذ الإجراءات اللازمة لإصلاح الضرر البيئي حين ظهوره، أسلوب مكلف وصعب، وأحياناً يكون عديم الجدوى، بعكس أسلوب معالجة جذور المشكلة والعمل على منعها و تلافئها مبكراً قبل حدوثها، و هو أسلوب التخطيط البيئي.

¹ - لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا)، دراسة إدماج البعد البيئي في الخطط الإنمائية ، ج 2 ، نيويورك ، 1999، ص14.

² - هالة محمد عادل عفت، الاعتبارات البيئية في التخطيط العمراني للمدن الصناعية و التشريعات المنظمة لها، (مذكرة ماجستير)، جامعة عين شمس، معهد الدراسات و البحوث البيئية، (مصر)، 2001، ص8.

³ - عادل عبد الرشيد عبد الرزاق، تأهيل نظام التخطيط البيئي باستخدام مخرجات نظام المعلومات الجغرافية، (رسالة دكتوراه)، جامعة الجزائر ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، 2007، ص ص23،24.

- مبدأ التكامل و الشمول :

إيماناً بأن العلاقات البيئية كل متداخل يؤثر بعضها في بعض، حيث، إن أي خلل في أي عنصر من عناصر المجموعة يؤثر في باقي العناصر، كما أن أي عمل يتم في المجتمع يمت بصلته إلى كل القطاعات بدرجات متفاوتة، فإن التخطيط البيئي يقوم بالاعتماد على هذه النظرة الشمولية والتكاملية للبيئة، وذلك عند إعدادة لمختلف الخطط، وكما أن عمليات التخطيط البيئي تعد متكاملة مع عمليات تخطيط التنمية الشاملة و مكتملة لها .

- مبدأ العودة إلى الطبيعة :

مع التطور التكنولوجي، أصبح الاعتماد كبيراً في كل شيء على الحلول الصناعية، بينما يتم تجاهل الحلول والمزايا الطبيعية، التي ليس لها دائماً آثار جانبية وتكون أقل تكلفة؛ لذلك فإن المكلف بإعداد المخطط البيئي، عندما يعتمد التخطيط لحل أية مشكلة بيئية، فإنه يحرص أن يبدأ أولاً بالبحث عن الحلول، التي يمكن أن تقدمها الطبيعة، قبل اللجوء إلى أي حل آخر.

- مبدأ الاعتماد على الذات :

لاشك أن لكل مجتمع ظروفه ومشكلاته البيئية الخاصة به، و يمتلك موارد بيئية محدودة، لذلك نجد أن التخطيط البيئي لارتباطه بالبيئة، يتوقف نجاحه على مدى قدرته على ربط المجتمع ببيئته، وجعله يبحث عن الحلول المتوافقة مع البيئة المحلية، إذ أن كثيراً من الحلول المستوردة من الخارج لا تُفليح لأنها لا تتوافق مع البيئة المحلية؛ و لذلك يجب إعداد الخطط البيئية وفقاً للخصوصيات المحلية، وباستخدام التقنية والخبرات المحلية بقدر الإمكان، و هذا لا يعني عدم الاستفادة من خبرات الآخرين، ولكن دون أن تكون أسيرة لها، و إنما يستفيد منها وفقاً لضرورة المجتمع المحلي و حاجاته¹.

فقد صار مستقراً في الأذهان أن كثيراً من التقنيات المضمرة في المعارف الشعبية تشكل حلولاً عبقرية للمشكلات المحلية، انظر مثلاً استخدام جذوع النخل في تدعيم المباني والأسطح في البيئات العربية الصحراوية، الذي يفضل التقني الغربية الحديثة خاصة، في مقاومة غوائل المناخ الصحراوي القاسي بما لا يقاس. ومثل آخر : وصفات الطب الشعبي في العالم الثالث، خاصة أمريكا اللاتينية، الأمر الذي أدى بالشركات عابرة الجنسيات أن تتدافع لامتلاك مثل هذه المعارف، وتحويلها إلى معارف محتكرة، تحميها براءة اختراع، تمنع حتى عن أصحابها الأصليين.

- مبدأ المشاركة الشعبية :

يعتمد التخطيط البيئي اعتماداً كبيراً على عنصر المشاركة الشعبية، لكونه أكثر حاجة للحصول على قبول المجتمع المحلي وتأييده ، إذ نجد أن الخطط البيئية المتصلة باستخدام الموارد الطبيعية، كثيراً ما تواجه نشوب خلافات حول استخدام تلك الموارد وملكيته، وتضارب مصالح المستفيدين منها، كما أن الخطط البيئية التي تُوضع لإصلاح الأضرار البيئية، والحفاظ على عناصر البيئة، عادة ما تواجه مقاومة بسبب ارتفاع تكلفتها، وعدم تحقيقها جدوى ملموسة في الأجل القريب؛ من هنا يمكن القول، أنّ دمج عنصر المشاركة الشعبية في التخطيط البيئي يساعد في إكساب الخطط البيئية والمشروعات المدرجة تأييد المجتمع المحلي، ويقلل من إمكانية نشوب خلافات حول استخدام الموارد، حيث يتقبل المجتمع المحلي التكاليف، واستخدام موارده المحلية في تنفيذ تلك المشاريع، بل يتعاونون جميعاً على إنجاحها، طالما أنهم اشتركوا منذ البداية في مناقشة تلك المشروعات واختيارها.

2-1 أسس التخطيط البيئي

مع تزايد أهمية الاعتبارات البيئية وضرورة الحفاظ على البيئة بنوعيتها الطبيعية و مشيدة و تحسينها والتقليل من الآثار السلبية للأنشطة التنموية، أصبح من الضروري مراعاة البعد البيئي في مخططات التنمية المختلفة، لاسيما التنمية العمرانية، بحيث

¹ - عادل عبد الرشيد عبد الرزاق، المرجع السابق، ص24.

يؤخذ بعين الاعتبار الوعاء البيئي الذي تتحملة المنطقة، مع مراعاة خصوصيتها البيئية؛ و ليتحقق ذلك لابد من توفر مجموعة من الأسس أو المقومات التي يتركز عليها التخطيط البيئي ، تتمثل في ما يلي :

- توفر معلومات بيئية شاملة و تفصيلية :

يعتبر هذا العنصر الدعامة الأساسية لأي تخطيط، بحيث يشترط أن تكون المعلومات شاملة و تفصيلية، بما يساهم في تحديد القدرة أو الحمولة البيئية للمنطقة أو الإقليم المراد التخطيط له، و يتطلب الأمر توافر البيانات السكانية عن نفس المنطقة أو الإقليم لتحديد قدرات و إمكانيات و احتياجات التنمية لسكان وفقا لمتطلبات حماية البيئة، بحيث يتم تحديد الاعتبارات البيئية الواجب مراعاتها و المفاضلة بين الخيارات و البدائل، و اتخاذ القرارات التخطيطية البيئية المثلى.

وقد أصبح من الأهمية و الضرورة عند البدء في دراسة تخطيط منطقة أو مدينة، أن يكون العامل الأساسي في بداية الدراسة التخطيطية هو جمع المعلومات لتلك المنطقة و ما حولها.

يعتمد التخطيط البيئي في الحصول على المعلومات البيئية، على ما يُسمى بقاعدة نظم المعلومات البيئية، التي تساهم في تكوينها فرق عمل من مختلف التخصصات، بالاستعانة بمختلف التقنيات المعاصرة من مرئيات فضائية ، حاسوب و مختبرات الكترونية في رصد و مسح و تحليل المعلومات و تخزينها، وتكون هذه القاعدة، من خلال جهد كبير لمسح و جرد الموارد البيئية المختلفة، الحية و غير الحية من حيث طبيعتها المتجددة أو غير المتجددة؛ فإذا كانت متجددة يتم تحديد قدراتها التجديدية، و إذا كانت غير متجددة يتم تحديد الرصيد الذي يمكن استغلاله و طبيعتها من حيث كونها موارد هشة أو غير هشة، و الوضع الجيولوجي للمنطقة من حيث كونها مستقرة بنويًا أو معرضة للهزات الأرضية و البراكين، و الظروف المناخية من حرارة و رياح و أمطار، و من حيث طبيعتها و خصائصها .

من الضروري تحديث هذه القاعدة بصفة دورية و متواصلة ، بما يعطي لأي مخطط بيئي أرضية سليمة و شاملة و حديثة عن إمكانيات و قدرات البيئة بما يساعد على سلامة القرار التخطيطي و إنجاح التخطيط البيئي في تحقيق أهدافه¹.

- وجود إدارة بيئية فاعلة :

لتجسيد أهداف التخطيط البيئي، يتطلب الأمر وجود إدارة بيئية فاعلة تمتلك قدرات مؤسسية و خبرات علمية و عملية فنيا و بيئيا، يعتبر هذا المقوم من المقومات الأساسية في عملية تنفيذ بنود التخطيط البيئي، فالإدارة الواعية بيئيا تمثل صمام الأمان لضمان تنفيذ مشروعات الخطة دون تأثيرات ضارة بالبيئة ، إذ تملك هذه الإدارة ذات الوعي البيئي القدرة على تنفيذ مشاريع التنمية تنفيذًا بيئيًا سليما ، واتخاذ الإجراءات الوقائية ضد احتمال حدوث أي تدهور في عناصر البيئة أثناء التنفيذ، بما يُعطي للخطة مرونة كافية في إعادة ترتيب أو تعديل الخطة بما يحمي البيئة و يضمن عناصرها التي تعتبر القاعدة الأساسية لإنجاح مشروعات الخطة، فنجاح أي تخطيط بيئي مرهون بمدى قدرة الإدارة على الإشراف و التوجيه و المراقبة .

و يشمل مفهوم الإدارة البيئية الإطار البشري العامل بها، حيث يتطلب الأمر توفر متخصصين في المجال البيئي للمساهمة في إعداد المخططات التنموية وفقا لمتطلبات حماية البيئة من خلال إدماج البعد البيئي ، أو المبادرة بإعداد المخططات البيئية التي تهدف إلى حماية البيئة بصفة مباشرة باعتبارها قيمة ذاتية تستوجب الحماية؛ حيث يشترط في الكادر البشري أو ما يسمى بالمخطط البيئي أن يتميز بالصفات التالية:

-التمتع بدرجة كبيرة من الوعي أو الحس البيئي الذي يجعله يقدر أهمية البيئة كقيمة ذاتية تستحق الحماية والتحسين، و أن استمرار عطاءها يتوقف على أسلوب و درجة استخدام معطيات البيئة.

1 - عادل عبد الرشيد عبد الرزاق، المرجع السابق، ص 29 .

-التمتع بخلفية علمية واسعة، تتجاوز تخصصه، من خلال تنمية معارفه و الربط بين تخصصه و التخصصات الأخرى حتى يكون أكثر قدرة على تفهم طبيعة العلاقات المتداخلة، و إدراك حجم الأضرار البيئية و آثارها اللاحقة و المستمرة، التي تتطلب حلول آنية و مستقبلية، حيث أن المعرفة الشاملة تعطيه القدرة على التنبؤ و الرؤية السليمة للأبعاد البيئية المتوقعة، ليتمكن من وضع الحلول و البدائل المناسبة و المطلوبة في التوقيت المناسب.

-التمتع بالنظرة الشمولية لعلاقات المتداخلة و المركبة لأي مشروع أو خطة تنموية، أي يدرس العوامل كل متداخل، دون إهمال أي منها.

-المشاركة الشعبية :

من الشروط الأساسية لتطبيق التخطيط البيئي في أي مجتمع، يتطلب الأمر أولاً رفع الوعي البيئي لدى أفراد، وخصوصاً من يدهم سلطة اتخاذ القرار، و أيضاً الأفراد المحليين باعتبارهم الأكثر ارتباطاً ببيئتهم و الأكثر إدراكاً لمشاكلها، فالجتمتع الذي ينخفض فيه مستوى الوعي البيئي يتسبب في عدم فاعلية المخططات البيئية نتيجة انخفاض نسبة المشاركة في إعدادها مما يحول دون تحقيق الأهداف البيئية المرجوة منها .

و عموماً يمكن أن نوجز الفوائد المكتسبة من دمج عنصر المشاركة الشعبية في التخطيط البيئي فيما يلي :

- زيادة وعي الجماهير بضرورة حماية البيئة و المحافظة عليها و تحسينها
- توفر للمخططين البيئيين بيانات إضافية ذات قيمة، و معارف و خبرات محلية ما يساعد في وضع خط بيئية و تنموية ناجحة، و اكتساب الخطط البيئية الموضوعية و المشروعات المدرجة فيها تأييد كل فرد من أفراد المجتمع المحلي نتيجة مساهمته في إعدادها، و توافقها مع المصالح المحلية، مما يؤدي ذلك إلى المساهمة في إنجاحها و السعي إلى تحقيق الأهداف المرجوة منها.

الفرع الثاني : البعد البيئي في ظل التنمية العمرانية: نحو تنمية عمرانية مستدامة

مراعاة البعد البيئي في الأنشطة العمرانية أصبح يمثل مطلباً أساسياً يتوافق مع ضرورة حماية البيئة من مخاطر التعمير، كما يعتبر بعداً من الأبعاد الأساسية لتحقيق التنمية العمرانية المستدامة.

أولاً : ضرورة تفعيل العنصر البيئي في التنمية العمرانية

1- **حتمية إدماج البعد البيئي في قوانين التعمير:** يهدف قانون العمران بصفة عامة إلى تحديد و تأطير الإمكانيات اللازمة لاستعمال و شغل الأراضي، ومع ارتباط مفهومه بمفهوم التنمية المستدامة، تطورت أهدافه التقليدية و أصبحت تركز بشكل كبير على ضرورة حماية البيئة.

و مع ارتفاع مسألة حماية البيئة إلى درجة الحق في البيئة، جعل الاعتبارات البيئية واردة بالضرورة في قانون التعمير و تطبيقاته¹، و كدرجة أسمى تتجسد في مبدأ الإدماج البيئي، و هذا ما يبين و بشكل واضح حتمية الارتباط بين مجال البيئة و مجال العمران نتيجة لعلاقة التأثير و التأثير و نطاق التداخل بين المجالين .

و تجدر الإشارة أن الاعتبارات البيئية أو البعد البيئي لا تنحصر في مفهوم حماية البيئة الطبيعية و مكافحة التلوث، بل تشمل معنى أكثر اتساعاً، يتعلق بنوعية الحياة، فمن الضروري الأخذ بعين الاعتبار مجموع العوامل التي تعكس هذا الاهتمام الجديد بالتنوع عند استعمال و تهيئة الوسط الحضري أو الريفي².

¹ - عبد الكريم بودريو، "الاعتبارات البيئية في مخططات التعمير"، أوراق ألفت في المنتدى الوطني حول إشكالات العقار الحضري و أثرها على التنمية، جامعة بسكرة، 17-18 فيفري 2013، ص03. (غير منشور).

² - Michel Prieur, **Droit de l'environnement**, op.cit, p75.

ظهرت الاعتبارات البيئية كأحد الاهتمامات الأساسية في قوانين العمران حتى قبل ظهور القوانين والمؤسسات البيئية، و اعتبرت حماية البيئة جزءاً من لا يتجزأ من اهتماماته باعتبارها الوعاء الذي يحتوي عمليات التعمير و يتأثر، و الهدف الأسمى الذي يجب أن تسعى إلى تحقيق كافة البرامج و السياسات و القوانين.

حيث لم تعد تقتصر قوانين العمران على تنظيم المناطق الحضرية فحسب، بل أصبحت شيئاً فشيئاً أكثر نوعية تتلاءم مع طبيعة الوسط الذي تطبق فيه، و بالمقابل توسعت دائرة اختصاص القوانين البيئية لتشمل المناطق الحضرية انطلاقاً من مفهوم البيئة الحضرية ، فاعتبار البيئة عنصر غير قابل للانفصال عن قانون التعمير، يؤدي إلى ظهور قانون بيئي حضري قادر على تنظيم التعمير وفقاً لمقتضيات حماية البيئة.

و من هذا المنطلق، أصبح التوافق والتعايش بين القانونين أمر واقعي، و يرى ميشال بريور Michel Prieur، أن الفصل بين العمران والبيئة لا يوجد إلا في ذهن الذين يعتقدون أن البيئة تنحصر في النبات والأرض، والعمران ينحصر في المجال الحضري.¹

من الواضح اليوم أن قانون العمران غير قادر وحده على حماية المدينة من التدهور البيئي، كما أنه غير قادر على حماية البيئة من خطر التعمير، و بالتالي لا يكفي التعايش بين القانونين بل لابد من الجمع بينهما بعلاقة قوية وفق سياسة بيئية حضرية حقيقية لا تقتصر على احتضان الآليات القانونية المختلفة لحماية البيئة بقدر ما تركز على مقارنة الإدماج.²

كما أن الإدماج المنتظم للبيئة في قانون العمران، لا يكفي لمواجهة التدهور البيئي للمدينة، كما لا يساهم في ترقيتها و توفير حياة أفضل فيها، بل من لابد من إتباع سياسة إدماج اقل شكلية و أكثر جوهرية، يتم بموجبها الجمع بين البيئة و العمران في إطار نهج شامل من اجل نوعية أفضل للحياة بما يتناسب مع مبدأ التنمية المستدامة.

2- تكريس مبدأ الإدماج البيئي: أصبح تحقيق التوافق بين مجالي العمران و البيئة أمر واقعي لا يقتصر على إتباع آليات قانونية لحماية البيئة بقدر ما يركز على ضرورة إدماج البعد البيئي ضمن سياسات التنمية العمرانية، حيث تعمل الدراسات الحديثة على تحليل ظاهرة الإدماج البيئي في قانون العمران أين يحظى مبدأ الإدماج بأهمية كبرى، فبفضل هذا المبدأ أصبحت حماية البيئة تتجسد في شكل قواعد قانونية.³

يعتبر الإدماج مفهوماً بالغ التعقيد، فهو يحتوي على حقل واسع من الدلالة ، و يهم عدة فروع من العلوم الاجتماعية، و في هذا الشأن يقول أحد الباحثين و هو بيسون Besson " إنه من الضروري تعميم مفهوم الإدماج للتمكن من فهم مجموع المعاني التي يحتوي عليها، كما يمكن أن يعرف مفهوم الإدماج عن طريق الوسط الذي يستخدم فيه ، و بناء على القواعد التي يستعمل لتحقيقه من جهة و الأهداف التي يرمي إليها من جهة أخرى"⁴.

يحمل مصطلح الإدماج معاني متعددة تطورت مع مرور الزمن، حيث كان في بداياته حكراً على القانون الدولي العام، ففي إطار المنظمات العالمية ، يقصد بوظيفة الإدماج كحد أدنى، توزيع الاختصاص بين المنظمة العالمية والدول الأعضاء فيها،

¹ - Michel Prieur, «Urbanisme et l'environnement», AJDA, n°spécial, 1993, p 80.

² - Ibid., p 82.

³ - F.Haumont , «la mondialisation du principe d'integration des preoccupations environnementales dans le droit de l'urbanisme», in M.Deviller et J-C.Benocho, **Mondialisation et Globalisation des concepts juridiques: exemple du droit de l'environnement**, IRJS edition, Paris, 2011, p299.

⁴ - بوجمعة خلف الله، مقارنة للتحكم في النسخ العمرانية و شبه العمرانية العفوية - نموذج المسيلة -، (رسالة دكتوراه)، جامعة سطيف ، معهد الهندسة المعمارية، السنة الجامعية 2000-2001، ص 195.

و هو بهذا يقترب من مفهوم الاتحاد فيما بين الدول في ظل التنظيم العالمي أو ما بين الشعوب¹؛ غير أنه وفي ظل تدهور واختلال التوازن بينهما وبين التنمية، تطور هذا المفهوم و أصبح يتمحور حول ضرورة إدماج البيئة في مختلف السياسات التنموية بما فيها السياسات العمرانية².

يعود الفضل إلى تكريس مبدأ الإدماج البيئي إلى مؤتمر الأمم المتحدة المنعقد في استوكهولم سنة 1972، و هو أول مؤتمر عالمي يهتم بالبيئة، تمخض عنه إعلان تضمن 25 مبدأ، و هو ما يعرف بإعلان استوكهولم، والذي أكد في الفقرة 06 منه على ضرورة التنسيق و الملائمة بين الدفاع عن البيئة و تحسينها و بين الأهداف الأساسية المحددة مسبقا لتحقيق السلام و التنمية الاقتصادية و الاجتماعية في العالم .

كما حدد المكانة المهمة التي يجب أن تحتلها حماية البيئة الطبيعية في ظل مخططات التنمية الاقتصادية من خلال المبدأ 13، الذي أكد فيه على ضرورة إدماج الاعتبارات البيئية في ظل السياسات التنموية كمايلي : "من أجل عقلنة تسيير المصادر وكذلك تحسين البيئة، عل الدول تبني مفهوم يدمج و ينظم مخططاتها التنموية بشكل ينسجم مع ضرورة حماية و تحسين البيئة في إطار مصلحة سكانها"³؛ و في هذا الإطار تسعى الدول إلى إدماج الاعتبارات البيئي في ظل سياساتها التنموية بما فيها سياساتها التنموية العمرانية، و تحقيق التوافق بين مجالين كانا في الأصل متناقضين .

و في أواخر الثمانينات و بداية التسعينات، و مع ظهور مصطلح الاستدامة، تطور مبدأ الإدماج البيئي ولم يعد ينظر إليه كغاية في حد ذاته و إنما وسيلة لتحقيق التنمية المستدامة⁴، حيث أكد تقرير لجنة برنت لاند Commission Bruntland سنة 1987 بعنوان "مستقبلنا المشترك"، أن مفهوم التنمية المستدامة يقدم إطار للجمع بين السياسات البيئية و استراتيجيات التنمية، و قد استخدم مصطلح التنمية هنا في أوسع معانيه ، إذ يستعمل للإشارة إلى عمليات التغيير الاجتماعي و الاقتصادي للعالم الثالث، لكن تكامل البيئة مع التنمية أمر مطلوب في جميع الدول، و يتطلب السعي نحو تحقيق التنمية المستدامة تغيير السياسات المحلية لكل الشعوب⁵.

و هذا ما أكده أيضا مؤتمر ريو المنعقد في 1992، و هو ثاني مؤتمر عالمي يهتم بالبيئة من خلال المبدأ الرابع، حيث نص على أنه " من أجل تحقيق تنمية مستدامة، يجب أن تكون حماية البيئة جزء لا يتجزأ من عملية التنمية و لا يمكن النظر فيها بمعزل عنها"⁶.

يعكس هذا المبدأ ضرورة التركيز على جوانب التكامل والتبادل بين البيئة و التنمية، و هذا من خلال إدماج الاعتبارات البيئية في عملية صنع القرار ودراسة العناصر البيئية بشكل متكامل مع العناصر الاقتصادية والاجتماعية و على جميع مستويات التشريع و التنفيذ لتحقيق التنمية المستدامة.

¹- P-Y.Cadiou, Le droit de l'urbanisme et les zonages écologiques : contribution a étude de l'intégration de la protection des espaces naturels, (thèse doctorat), université Bretagne Occidentale, école doctorale des sciences de la mer, juin 2008, p 07.

² - Ibid.,p:09.

³ - F.Haumont, op.cit,p301 .

⁴ - P-Y.Cadiou, op.cit, p11.

⁵ - صافية زيد المال، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء أحكام القانون الدولي، (رسالة دكتوراه)، جامعة مولود معمري، تيزي وزو (الجزائر)، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2012-2013، ص57.

⁶- الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية: التطبيق والتنفيذ، أبريل 1997، ص10. (E/CN.17/1997/8)

تمخض عن مؤتمر ريو الأجندة 21، و هي تمثل خطة عمل لتجسيد مبادئ إعلان ريو، حيث تضمنت 40 فصلا تناولت فيها الجوانب الاقتصادية والاجتماعية و البيئية، باعتبارها الأبعاد الأساسية للتنمية المستدامة، حيث حدد الفصل الثامن منها سلسلة من العمليات ووسائل التنفيذ التي تسمح بضمان إدماج الاعتبارات البيئية في السياسات الأخرى¹. و قد سار في نفس السياق مؤتمر القمة العالمية للتنمية المستدامة المنعقد في جوهانسبورغ سنة 2002، الذي أكد على ضرورة إدماج البيئة في العمليات التنموية باعتبارها أحد الدعائم الأساسية للتنمية المستدامة. أصبح من الواضح أن الاهتمام العالمي بالبيئة و حمايتها من التدهور الناجم عن النشاطات التنموية العمرانية، مرتبط بمدى توفير الآليات القانونية الكفيلة بتكريس مبدأ الإدماج البيئي، و هذا ما أكدته مختلف المحافل الدولية . و بالرجوع إلى المشرع الجزائري، و محاولة منه لمواكبة مفهوم التنمية المستدامة، كرس مبدأ الإدماج البيئي من خلال المادة 03 من القانون رقم 10/03، التي أكدت على أن مبدأ الإدماج البيئي هو المبدأ الذي يجب بمقتضاه دمج الترتيبات المتعلقة بحماية البيئة و التنمية المستدامة عند إعداد المخططات والبرامج القطاعية و تطبيقها. يتضح من هذا المفهوم أن المخططات في مجال العمران مُجبرة على مراعاة البعد البيئي، مما يجعل منها وسيلة ضرورية لتحقيق الحماية الوقائية للبيئة.

ثانيا : نحو تنمية عمرانية مستدامة

1- الاستدامة في العمران: من أجل الوصول إلى نظام يحافظ على البيئة و يحقق التنمية المستدامة سعى الفاعلون في مجال العمران إلى تبني استراتيجيات واضحة تقوم على فكرة الاستدامة لتحقيق التوافق مع الطبيعة و ضمان الاستدامة في العمران، حيث كان لظهور مصطلح الاستدامة في المجال العمراني كمفهوم عام صدى قوي وانعكاس كبير، حيث ارتبط هذا المفهوم ارتباطا وثيقا بالتنمية العمرانية، و أصبح من الضروري تطبيق مبادئ التنمية المستدامة في المجال العمراني تلبية لاحتياجات اجتماعية، اقتصادية وبيئية، و تحقيقا للتوافق البيئي العمراني.

و بعد محاضرات طويلة و صعبة لحل إشكالية التوفيق بين التنمية العمرانية و ضرورة المحافظة على البيئة، جاءت فكرة الاستدامة التي تهدف إلى تنظيم النشاط الإنساني وفقا لمتطلبات حماية البيئة و تحسينها، و هي بذلك تشكل إطار مناسب لتكثيف الجهود الساعية للوصول إلى مستوى أرقى لحياة البشر من خلال التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و المحافظة على البيئة، و بدون استنزاف الموارد الطبيعية، حيث يتم التعامل مع البيئة بصورة أفضل من خلال التقليل استخدام الطاقة و الموارد المستخدمة في البناء عن طريق تصميم أفضل للمدن و التجمعات العمرانية الجديدة ، و في هذا الاطار ظهرت المشكلات البيئية كفضايا ترشيد الطاقة و الحفاظ على الموارد الطبيعية و الاحتباس الحراري ، ثقب الأوزون، الأمراض الناشئة عن سوء التصميم للمواقع و ارتفاعات البانية و أشكالها .

فالاستدامة تعتبر احدي المفاهيم الأساسية التي يتركز عليها التصميم الأخضر و هو التصميم الذي يتوافق مع الطبيعة بما يضمن توقع ردود أفعالها ليصل إلى منشأ متوازن مع بيئته كأنه جزء منها ، فبذلك يضمن تحقق مفهوم الاستدامة لكل منهم، أو هي المفهوم الذي يضمن إنشاء العمارة ذات الكفاءة العالية في الاستفادة من الموارد للطاقة ، التي تهدف إلى دراسة كيفية تصميم

¹ - F.Haumont, op.cit, p 302.

مبنى معماري موفر للطاقة و بسلوك حراري يعمل على الوصول للراحة الحرارية وكذلك الراحة الضوئية و السمعية لمستخدميه، مع الاهتمام بالاستفادة من الموارد المتجددة و المعتاد استخدامها إلى أقصى حد ممكن¹ .

يحمل مصطلح الاستدامة معاني متعددة فيقصد به الاستمرارية في الزمن الكفاءة في توظيف و متابعة استخدام المصادر المتوفرة بصفة متوازنة و متناسقة² .

يتضح مما سبق أن الاستدامة ليست نمطا جديدا للتشكيل المعماري بل تعد منظومة متكاملة³ ، تركز على مجموعة من المبادئ التي يجب أن تتحقق في المبنى و هي⁴ :

- ترشيد استهلاك الطاقة في البناء و التشغيل إلى الحد الأدنى .
- الحفاظ على الموارد الطبيعية .
- الحفاظ على الاتزان البيئي للمجال المحيط.
- المحافظة على التنوع الايكولوجي ، فلا يكون المبنى سببا في إنهاء الحياة الطبيعية بالموقع بل لابد أن يدمج مع الطبيعة.
- تقليل التأثيرات السلبية من البيئة على المحيط الحيوي .
- حماية حق الأجيال القادمة من الموارد الطبيعية .
- الاستفادة من الموارد المدارة و المتجددة و المعتاد استخدامها إلى أقصى حد ممكن.
- تحقيق التصميم المستدام للمباني و بالتالي للمتطلبات و الاحتياجات الوظيفية لمستخدمي المبنى.
- استخدام الطاقات الجديدة و المتجددة و الموارد التي يمكن الحصول عليها بشكل مستدام .
- التأكد من استدامة المبنى و جودة البيئة الداخلية .
- إختيار الموقع المناسب، فلا يتم البناء على أراضي ذات قيمة بيئية أو حضارية أو تراثية.

فالاستدامة في العمران تعبر عن حالة التوازن و إعادة صياغة المحددات و الأهداف البيئية و الاقتصادية والاجتماعية في المناطق الحضرية، كما تنشأ من التفاعل المتوازن بين المكونات الاجتماعية و البيئية و الاقتصادية للعمران، لذلك فإن أي محاولات لدراسة العمران يجب أن تنطلق من هذه المكونات لأنها تعبر عن محتوى الاستدامة في العمران و بصورة شاملة.

2- التنمية العمرانية المستدامة : من أهم التطورات المسجلة في السنوات الأخيرة بروز الاعتبارات البيئية كعامل أساسي

في تحقيق التنمية المستدامة في مجال العمران، فإدماج البيئة في القرارات و السياسات العمرانية يعد مطلباً أساسياً لتكريس التنمية العمرانية المستدامة، و التي لا يزال مفهومها غير محدد في بعض جوانبه المهمة.

حيث لم تعد قضية البيئة في القطاع العمراني مجرد فكر كمالى أو مجرد دعوة يناقشها المختصون في ندواتهم أو مؤتمراتهم الدورية، وإنما أصبحت مطلباً مهماً من الضروري التفاعل معه والاستجابة لمتطلباته، و باعتبار أن التنمية المستدامة لا تستثنى أي

¹ - سامي بدر الدين سراج الدين، "مدخل لتصميم المباني السكنية وفقا لمفهوم الاستدامة و التوافق البيئي للتجمعات العمرانية"، في المنظمة العربية للتنمية الإدارية (أعمال المؤتمرات)، "التجمعات السكنية و مشروعات التنمية البيئية"، القاهرة، 2009، ص ص 91،90.

² - F.Bussac et C.lopater , **Développement Durable :Aspect stratégiques et opérationnels**, Francis Lefebvre édition, Paris, 2010,p14.

³ - يستخدم مفهوم الاستدامة في المجال العمراني على عدة مستويات :

- المستوى الأول: الحفاظ و التعامل مع الطبيعة

- المستوى الثاني: ترشيد استخدام مصادر الطاقة التقليدية و الطاقة المتجددة

- المستوى الثالث : التخطيط و التصميم البيئي وصولاً إلى تحقيق مفاهيم العمارة الخضراء.

⁴ - سامي بدر الدين سراج الدين، المرجع نفسه، ص 92.

قطاع تنموي أو نشاط بشري أصبح من الضروري أن تكون لهذا المفهوم مساحة واسعة من التأثير والتفاعل في القطاع العمراني لما لهذا القطاع من دور كبير في العملية التنموية، وما له من تأثير ملموس وواسع في البيئة المحيطة بالإنسان. وهذا ما دعا إليه إعلان شيكاغو الذي صدر عن الاجتماع الثامن عشر للإتحاد العالمي للمعماريين الذي عقد في مدينة شيكاغو في الولايات المتحدة الأمريكية في عام 1993، هذا الإعلان وضع التنمية البيئية والاجتماعية محورا رئيسيا في الممارسة العمرانية¹.

فأخذ البيئة بعين الاعتبار و بشكل أساسي أثناء وضع السياسات التخطيطية و في مرحلة مبكرة، و تكاملها مع الدراسة الاجتماعية و الاقتصادية، يعد الدعامة الكبرى في سهولة الوصول إلى التخطيط المستدام و على جميع المقاييس، فتحقيق التنمية العمرانية المستدامة يتطلب عملا جادا من قبل أطر مختصة و مؤهلة، و هو تعبير عن نجاح إستراتيجية عمرانية مستدامة².

ظهر مفهوم التنمية العمرانية المستدامة لأول مرة في مؤتمر ريو 1992، و قد ترجم عمليا من خلال الأجندة 21، و تم التأكيد عليه أيضا في مؤتمر العمران 21 المنعقد في برلين سنة 2000 الذي عرض أمثلة لأفضل الممارسات في تطبيق التنمية العمرانية المستدامة في المدن حول العالم .

قد ظهرت عدة محاولات لصياغة مفهوم واضح للتنمية العمرانية المستدامة، حيث اعتبرها مؤتمر العمران 21 على أنها " تحسين نوعية الحياة في المدينة، و يتضمن ذلك فضلا عن الجانب العمراني، الجانب البيئي و الثقافي والسياسي و المؤسسي، الاجتماعي و الاقتصادي دون ترك أعباء للأجيال القادمة، هذه الأعباء هي نتيجة استنزاف المواد الرئيسية"³، ووفقا للدراسة التي أجراها الدكتور شارلز كيبيرت Charles Kibert من مركز العمران و البيئة بجامعة فلوريدا، و المقدم أمام المؤتمر العالمي الأول عن القطاع العمراني و التنمية المستدامة الذي عقد عام 1994 ذكر الباحث ستة قواعد أساسية للتنمية العمرانية المستدامة وهي: الترشيد، إعادة الاستخدام، الاعتماد على المصادر المتجددة أولا و من ثمة المصادر ذات المخلفات القابلة لإعادة التصنيع والتدوير حماية ما حولنا من نظم بيئية تجنب المواد الضارة صحيا، و أخيرا الاهتمام بجودة البيئة التي توفرها هذه المنشأة العمرانية⁴. كما اقترح بارلمن Berlman مجموعة من المبادئ التي تعرق بمبادئ Berlman لتحقيق التنمية العمرانية المستدامة، و هي⁵:

- 1- بيئة علمية مستدامة من دون بيئة عمرانية مستدامة
- 2- لا توجد التخطيط العمراني الدائري أفضل من التخطيط الخطي، و هو ضروري لاسترداد الموارد
- 3- لا يمكن أن تكون هناك حلول بيئية عمرانية دون تحقيق الفقر العمراني
- 4- لا يمكن أن يكون هناك حل دائم للفقر و لتدهور البيئة دون مجتمع مدني قوي ، و استعمال جديد للأراضي
- 5- لا يمكن أن يكون هناك تحول عمراني من دون : - تغيير الأنظمة المحركة القديمة و قواعد العمل
- 6- تشكيل شراكات تعاونية بين القطاعات
- 7- ربط المحلي بالعالمي من خلال شبكات اتصال مستقلة

¹ - هاشم عبد الله الصالح، العمران و البيئة : ضرورة البحث عن طرق لتفعيل الموضوع البيئي في التنمية العمرانية ، مجلة عالم الفكر، العدد الثالث، المجلد 32، المجلس الوطني للثقافة و الفنون و الآداب، الكويت، مارس، 2004، ص 98.

² - سليمان مهنا و ريدة ديب، التخطيط من أجل التنمية المستدامة، مجلة جامعة دمشق للعلوم الهندسية، العدد الأول، المجلد رقم 25، 2009، ص 518.

³ - المرجع نفسه، ص 448.

⁴ - C-J.Kibert, **Establishing principles and model for sustainable construction**, proceeding the first international conference of CIB, novembre, 1994, p p:6-9 in

فريد بويش، حماية البيئة في مشاريع التهيئة و التعمير ، مسؤولية من؟، رؤية سوسيلوجية، مجلة الحقوق و الحريات ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، عدد تجريبي 2014، ص 447.

⁵ - سليمان مهنا و ريدة ديب، المرجع نفسه، ص 499.

8- لا يمكن أن تكون هناك مدينة مستدامة في القرن 21 من دون عدالة اجتماعية و مشاركة سياسية، وكذلك فعالية اقتصادية و إعادة إحياء البيئة .

أصبحت البيئة تشكل عنصر جوهري في تحقيق التنمية العمرانية المستدامة باعتبارها أحد الأبعاد الأساسية للتنمية المستدامة، وتنعكس هذه الأهمية من خلال مراعاة مخططات التهيئة المحلية (مخططات التهيئة العمرانية، مخططات التهيئة الإقليمية) للأهداف و الانشغالات البيئية.

المطلب الثاني: البعد البيئي لمخططات التهيئة العمرانية

تعاني المناطق الحضرية منذ نشأتها من تراكم المشاكل العمرانية التي تتفاقم يوما بعد يوم نتيجة تفاعل عدة عوامل سياسية واقتصادية واجتماعية، كان لها الأثر السلبي الكبير على البيئة، حيث يتم إتباع أسلوب التخطيط الحضري أو ما يسمى بمخططات التهيئة العمرانية كوسيلة قانونية لتجنب هذه الآثار السلبية .

تعتبر مخططات التهيئة العمرانية مجموعة من الاستراتيجيات السياسية و الإدارية، التي تُتخذ من أجل تنمية و توجيه نمو المناطق الحضرية باتجاه معين، يضمن للسكان ممارسة مختلف أنشطتهم الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية و السياسية، عبر مختلف استعمالات الأرض في المناطق الحضرية، و ضمان قيام البنية التحتية و الفوقية بتوفير الخدمات التي تتلاءم و حجم السكان. فهي تعتبر التطبيق الفعال للأساليب العلمية، لخلق و تطوير و تحديث البيئة الحضرية بما يزيد من فعاليتها الحاضرة و المستقبلية، أو هي عملية إنشاء و تطوير المستقرات البشرية بشكل يستوعب المتغيرات الاقتصادية و الاجتماعية و التكنولوجية الحادثة أو المتوقع حدوثها، بما يضمن تحقيق بيئة سليمة و هانئة، لذلك و حتى تتكامل صورة تعريف التخطيط الحضري عبر جميع الجوانب التي يعالجها، فإنه يتم التأكيد بأنه هو عمل جماعي ثمارسه مجموعة من المتخصصين، اقتصاديين، اجتماعيين، جغرافيين، مهندسين و قانونيين، حتى يأخذ التخطيط الحضري مداه الواسع في تحسين البيئة الحضرية¹.

مما سبق، يتبين أن مخططات التهيئة العمرانية أو التخطيط الحضري، يشترط أن يشتمل على مجموعة من الخصائص التي تُؤهله ليكون الأسلوب الأمثل لتحقيق التنمية العمرانية بما يتوافق مع متطلبات حماية البيئة، و هي² :

- أن يتحلى بالقدرة على التوفيق بين ماضي المدينة موروثها الحضاري و حاضرها و احتياجاتها المستقبلية .
- أن يتصف بالقيم الجمالية و الذوقية و الاجتماعية و الأخلاقية التي تستطيع أن تعكس بيئة حضرية تضم حد أدنى من الجمال على الأقل أن تكون له القدرة على تحقيق التوازن بين تصورات الدولة أو السياسة و العوامل التي تؤثر في المجتمع .
- أن يضمن أوسع مشاركة جماهيرية تدلي بمقترحاتها بشأن متطلبات و حاجيات المدن و المحلات السكنية التي ينجزها التخطيط.
- أن يستند على قوة قانونية و مادية توفرها الدولة لتدعم المنفذين في تحقيق أهداف التخطيط .

و للتحكم في وتيرة التحضر و مراقبتها، نظم المشرع الجزائري المخططات العمرانية بموجب عدة قوانين كان آخرها القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير، المعدل المتمم³، و الذي أحدث فقرة نوعية من خلال استحداثه لأدوات التهيئة و التعمير، التي تعمل على تنظيم المجال العمراني المحلي، و الموازنة مع ذلك تحقيق الحماية الوقائية للبيئة، و تتمثل في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير (PDAU) (الفرع الأول) و مخطط شغل الأراضي (POS) (الفرع الثاني).

¹ - محمد جاسم شعبان العاني، المرجع السابق، ص 191، 190.

² - المرجع نفسه، ص 191.

³ - القانون رقم 29/ 90، المؤرخ في 1990/12/01، المتعلق بالتهيئة و التعمير، المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية رقم 52، الصادرة في 1990/12/02.

الفرع الأول: البعد البيئي للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

لتحديد الدور البيئي للمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير يتطلب الأمر تحديد مفهومه أولا، ثم إجراءات إعداده ثانيا.

أولا: مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

1- تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: يعتبر مخطط التهيئة والتعمير أداة للتخطيط المجالي و التسيير الحضري،

يعمل على تحديد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية، مراعيًا في ذلك تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي¹.

فهو يختلف عن مخططات التعمير المعتمدة من قبل، كونه لا يهتم بالتهيئة العمرانية داخل حدود المخطط العمراني للتجمع الحضري فقط، بقدر ما يتناول التجمع الحضري داخل إطاره الطبيعي والبيئي، وينظم العلاقات بينه وبين باقي نقاط الوسط الأخرى الموجودة على المستوى المحلي والإقليمي، ويراعي جوانب الانسجام والتناسق بينه وبين جميع المراكز الحضرية المجاورة، وبعبارة أوضح بالإضافة إلى كونه يهتم بالجوانب المعمارية التوسعية للتجمع الحضري فإنه يرسم ويحدد آفاق توسعه وعلاقاته الوسطية مستقبلا كجزء من الكل، على المستوى الإقليمي وكخليفة عمرانية للنسيج الحضري والمعماري على المستوى الوطني².

كما يعتبر أداة توجيه للسلطات المحلية، البلدية أو مجموعة من البلديات التي تشترك في مقوماتها الاجتماعية والاقتصادية³، دون الإخلال بتوجيهات المخططات العمرانية الأعلى منه، كما يعتبر أيضا أداة قانونية يمكن المعارضة به أمام الغير وأمام القضاء لاكتسابه القوة القانونية بمجرد المصادقة عليه، ومخالفة لأحكامه تستوجب تطبيق العقوبة المنصوص عليها⁴.

أما من الناحية التقنية، فالمخطط يشكل وثيقة تقديرية تحدد الاحتياطات في شتى المجالات الاقتصادية والاجتماعية، وتقسّم الإقليم (بلدية أو مجموعة من البلديات) إلى قطاعات معمة، قطاعات مبرمجة للتعمير المستقبلي، وقطاعات غير قابلة للتعمير، كما يحدد أيضا المناطق الواجب حمايتها، و هي الأوساط البيئية على اختلاف أنواعها، وهنا يظهر الدور الوقائي للمخطط، باعتباره وسيلة لتحقيق الرقابة القبليّة على أعمال التهيئة والتعمير وإحداث التوازن بين التنمية العمرانية وحماية البيئة.

2- أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: يسعى المخطط (PDAU) إلى تحقيق أهداف تتعلق بالمجال العمراني

وأخرى تتعلق بالمجال البيئي، فهو من جهة يهدف إلى تنظيم التنمية العمرانية من خلال تحديد المناطق التي يمكن تعميمها حسب ما يقتضيه النسيج العمراني، وبالمقابل يهدف أيضا إلى وقاية البيئة من مخاطر التعمير بمختلف عناصرها وهذا من خلال تحديد المناطق الواجب حمايتها كالأراضي الفلاحية، الغابات والمناطق التي تزخر بالتراث الثقافي أو التاريخي، وهنا يبرز البعد البيئي لهذا المخطط، و يمكن إجمال أهدافه فيما يلي⁵:

– الاستغلال العقلاني للمجال العمراني: وذلك بتحديد التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي المعنية، تحديد قواعد

الاستعمال الرشيد للمساحات مع ضبط توقعات التعمير.

– الحماية الوقائية: حماية المواقع الحساسة والمناظر ومختلف المناطق الأثرية والسياحية، كما يعمل على تحقيق الوقاية

من المخاطر الطبيعية والتكنولوجية.

– تحقيق المنفعة العامة : وذلك من خلال برمجة وتعيين الأراضي المخصصة للنشاطات الاقتصادية ذات لمنفعة

العامة والتجهيزات الكبرى والنشاطات والمسكن لتلبية الحاجات الآنية والمستقبلية.

1 - المادة 16 من القانون رقم 29/90.

2 - بشير التيجاني، التحضر والتهيئة العمرانية في الجزائر، المرجع السابق، ص 66.

3 - المادة 12 من القانون رقم 29/90 .

4 - المادة 04 من القانون رقم 29/ 90 .

5- المادة 11 من القانون رقم 05/04، المؤرخ في 14/08/2004، الجريدة الرسمية رقم 51، الصادرة بتاريخ 15 أوت، 2004 يعدل ويتم القانون رقم 29/ 90.

– **التقديرات المستقبلية** : تعتبر من أهم الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها وهذا من خلال تقدير آفاق التعمير المستقبلي والتنبؤ بالمشاكل التي يحتمل أن تقع، وإيجاد الحلول لها على المدى القريب والمتوسط والبعيد. ولتحقيق هذه الأهداف يقسم المخطط المنطقة التي يتعلق بها إلى أربعة قطاعات¹:

1- **قطاعات معمورة**: حسب المادة 02 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، فإن هذا القطاع يشمل كل الأراضي التي تشغلها النباتات المتجمعة والمساحات الفاصلة بينها، والحدائق والغابات وكذلك الأجزاء المعمرة الواجب تجديدها وإصلاحها وحمايتها.

2- **قطاعات مبرمجة للتعمير**: وهي القطاعات القابلة للتعمير، وتشمل الأراضي المعرضة للتعمير في آجال لا تتعدى 10 سنوات حسب جدول الأولويات².

3- **قطاعات التعمير المستقبلية** : تشمل الأراضي المخصصة للتعمير على المدى البعيد في آفاق 20 سنة، بحيث يكون هذا القطاع خاضعا مؤقتا للارتفاع بعدم البناء لمدة 20 سنة، ولا يرفع إلا في الحالات الاستثنائية التالية:
– تحديد وتعويض وتوسيع المباني المفيدة للاستعمال الفلاحي.

– البناءات والمنشآت اللازمة للتجهيزات الجماعية وإنجاز العمليات ذات المصلحة الوطنية.

– البناءات التي تبررها مصلحة البلدية والمرخص بها قانونا من قبل الوالي بناء على طلب معلل من ر.م.ش.ب³.

4- **قطاعات غير قابلة للتعمير**: وتشمل الأراضي التي تكون داخل المحيط العمراني، والتي يمنع فيها البناء بتاتا بشرط أن تكون محددة بدقة وبنسب تتلاءم مع الاقتصاد العام لهذه المناطق⁴ ويتعلق الأمر ب:

– الأراضي الفلاحية ذات الجودة العالية⁵.

– الأراضي القيمة التاريخية والثقافية.

– الأراضي الغنية بالأنظمة البيئية.

– المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية والتكنولوجية⁶.

– المناطق الأثرية والسياحية والغاية.

ما يلاحظ هو أن هذه المناطق ورغم اختلافها إلا أنها تشكل في مجموعها البيئة، وعموما يعكس الدور الكبير للمخطط

الذي يلعبه في وقاية البيئة من مخاطر التعمير.

ثانيا: إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير

بعد إتباع النهج الرأسمالي وتراجع دور الدولة في السياسات التنموية بصفة عامة والعمرانية بصفة خاصة، اتجه المشرع الجزائري نحو لامركزة السياسات العمرانية، و تم التحول من التعمير المركزي المنمط إلى التعمير التشاوري المتنوع؛ و هذا ما يبرز وبشكل واضح من خلال إجراءات إعداد المخطط (PDAU)، أين يظهر الدور الكبير للبلدية باعتبارها الجماعة الإقليمية القاعدية، والهياكل المحلية و الوصائية وكذلك المجتمع المدني.

1 – المادة 19 من القانون رقم 29/90.

2 – المادة 21 من القانون رقم 29/90

3 – المادة 22 من القانون رقم 29/90

4 – المادة 23 من القانون رقم 29/90.

5 – المادة 34 من القانون رقم 25/90، المؤرخ في 18/11/1990، يتضمن التوجيه العقاري، الجريدة الرسمية رقم 49.

6 – المادة 02 من القانون رقم 05/04.

وفقا للمرسوم التنفيذي رقم 177/91 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم¹، فإن هذه الإجراءات تتمثل في :

1- إجراء مداولة الإعداد: يتم إقرار المخطط بموجب مداولة من قبل المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية المعنية، حيث تتضمن المداولة النقاط التالية:

- التوجيهات التي تحددها الصورة الإجمالية للتهيئة أو مخطط التنمية بالنسبة إلى تراب البلدية المقصود.
- القائمة المحتملة للتجهيزات ذات الفائدة²، حيث يتم تبليغ المداولة إلى الوالي المختص إقليميا للمصادقة عليها، والتي يتم نشرها لمدة شهر كامل بمقر المجلس الشعبي البلدي المعني³.

2- إصدار قرار ترسيم الحدود : تختلف الجهات المخولة بإصدار هذا القرار بحسب الملف الكامل المتضمن كل الوثائق بما فيها المخططات التنفيذية، التي تبين توسع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وذلك حسب كل حالة:

- الوالي: إذا كان الإقليم المعني بالتهيئة بمس ولاية واحدة⁴.
 - الوزير المكلف بالتعمير ووزير الداخلية : إذا كان الإقليم المعني بالتهيئة بمس أكثر من ولاية، كما يمكن إسناد مهمة إنجاز هذا المخطط إلى مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات إذا كان المخطط يشمل أكثر من بلدية⁵.
- 3- مرحلة المشاورة : يتم خلال هذه المرحلة إصدار قرار من ر.م.ش.ب ، يحدد فيه قائمة الهيئات والمصالح و

الإدارات العمومية والجمعيات المشاركة في إعداد المخطط، و هي تنقسم إلى :

- الهيئات المستشارة وجوبا : و تتمثل في :
- الإدارات العمومية والمصالح التقنية التابعة للدولة المكلفة على مستوى الولاية و هي: التعمير، الفلاحة، التنظيم الاقتصادي، الري، النقل، الأشغال العمومية، المباني والمواقع الأثرية والطبيعية، البريد والمواصلات⁶، البيئة، التهيئة العمرانية، السياحة⁷، الصناعة وترقية الإستثمار⁸.

- الهيئات والمصالح العمومية المحلية: وتتمثل في توزيع الطاقة، النقل، توزيع الماء⁹، الضبط العقاري¹⁰.

- الهيئات المستشارة جوازا : يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإبلاغ رؤساء غرف التجارة، الفلاحة والمنظمات المهنية، الجمعيات المحلية كتابيا بمقرر الإعداد قصد إبداء رغبتهم في المشاركة خلال 15 يوما، وبعد انتهاء المدة يقوم بإصدار القرار

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 177/91، المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، المعدل والمتمم ، الجريدة الرسمية رقم 26، الصادرة بتاريخ 1991/06/01.

² - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91.

³ - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 177/ 91.

⁴ - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91.

⁵ - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 177/ 91.

⁶ - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91

⁷ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 317/05، المؤرخ في 10/09/2005، الجريدة الرسمية رقم 62، الصادرة بتاريخ 11/09/2005 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 177/91.

⁸ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 148/12 المؤرخ في 28 ماي 2012، الجريدة الرسمية رقم 19 الصادرة بتاريخ 01/04/2012، يتم المرسوم التنفيذي رقم 177/91.

⁹ - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91.

¹⁰ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 148/12.

الذي يحدد فيه قائمة الهيئات والمصالح والإدارات العمومية، والجمعيات المشاركة في إعداد المخطط المخطط التوجيهي للتهيئة العمرانية، و الذي ينشر لمدة شهر في مقر البلدية أو البلديات، ويبلغ للهيئات المذكورة سابقا، حيث تمنح لها مدة 60 يوم قصد إبداء ملاحظاتها¹.

4- مرحلة التحقيق العمومي: يفتح التحقيق العمومي المجال أمام المواطن للمشاركة بإعداد المخطط (PDAU) باعتباره فاعلا أساسيا في تحقيق التنمية العمرانية، حيث يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي بإصدار قرار بفتح التحقيق العمومي لمدة 45 يوم²، و ينشر في مقر البلدية أو البلديات، وحتى في الصحف الوطنية كما يبلغ أيضا إلى الوالي المختص³، ويبين المفوض المحقق الذي يتم تعيينه و تاريخ انطلاق مدة التحقيق وتاريخ انتهائها وكيفية إجرائها.

تدون جميع ملاحظات المواطنين في سجل خاص مرقم وموقع من طرف رئيس المجلس الشعبي البلدي⁴، ثم يعلق السجل بعد توقيعه من طرف المفوض بموجب قرار الغلق، حيث يتم تحويل السجل مع النتائج المتوصل إليها في ملف كامل إلى ر.م.ش.ب في مدة 15 يوم التالية عن غلق السجل.

5- المصادقة النهائية: يرسل المخطط (PDAU) بعد تعديله عند الاقتضاء مصحوبا بالملف الكامل بعد المصادقة عليه بمداولة من المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية إلى الوالي المختص إقليميا الذي بدوره يجمع رأي المجلس الشعبي الولائي خلال مدة 15 يوم الموالية لاستلامه الملف⁵، ثم تتم المصادقة النهائية بقرار من الوالي أو بقرار وزاري مشترك بين الوزير المكلف بالتهيئة والتعمير ووزير الداخلية أو بمرسوم تنفيذي يصدر بعد استشارة الوالي المعني أو الولاة المعنيين، وبناء على تقرير من الوزير المكلف بالتعمير⁶.

بعد المصادقة يكتسب المخطط (PDAU) القوة القانونية، ويصبح قابلا للمعارضة به أمام الغير، وأمام القضاء، ويتم مراجعته وتعديله بنفس الطريقة وإجراءات المصادقة عليه، و هذا في الحالات التالية :

- إذا كانت القطاعات المراد تعميمها في طريق الإشباع.
- إذا كان تطور الأوضاع أو المحيط لا يستجيب لأهداف مشاريع التهيئة أو البنية الحضرية لإقليم البلدية⁷.

الفرع الثاني : البعد البيئي لمخطط شغل الأراضي

تم استحداث مخطط شغل الأراضي بموجب القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، كأداة تفصيلية لتوجيهات المخطط (PDAU) و آخر مستوى من مستويات التخطيط العمراني .

أولا : مفهوم مخطط شغل الأراضي

1-تعريف مخطط شغل الأراضي : يعتبر المخطط (POS) أداة التي يتم بموجبها تحديد و بشكل تفصيلي حقوق استخدام الأراضي و البناء وهذا في إطار احترام أحكام و توجيهات المخطط (PDAU) و توجيهات المخططات الأعلى منه، حيث يشكل حلقة ربط بينها بين ووثائق التعمير الأخرى (رخصة البناء ، رخصة التجزئة، رخصة الهدم)، فهو أداة للتعمير

¹ - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91.

² - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91.

³ - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91.

⁴ - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91

⁵ - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91.

⁶ - المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91.

⁷ - المادة 19 من القانون رقم 29/90 .

والتسيير الحضري، تتطرق إلى أدق التفاصيل مع توضيح التركيبة العمرانية لكل قطاع، حيث تغطي تراب بلدية كاملة أو جزء منها، ولمدة 5 سنوات¹.

يسعى مخطط شغل الأراضي إلى تحقيق التنظيم المجالي من خلال تجسيد الأهداف التالية :

- تحديد بصفة مفصلة الشكل الحضري بالنسبة للقطاع أو القطاعات المعنية، حقوق البناء و استعمال الأراضي
- تعيين الكمية القصوى و الدنيا المسموح بها في البناء المعبر عنها بالمتر المربع من الأرضية المبنية خارج البناء أو المتر المكعب من الأحجام و أنماط البناءات المسموح بها و استعمالاتها .
- يضبط المظهر الخارجي .
- تحديد المساحات العمومية و المساحات الخضراء و المواقع المخصصة للمنشآت العمومية و المنشآت ذات المصلحة العامة، و كذا تخطيطات و ميزات طرق المرور.
- تحديد الارتفاعات.
- تحديد الأحياء والشوارع والنصب التذكارية والمواقع و المناطق الواجب حمايتها وتجديدها و إصلاحها .
- تعيين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها و المحافظة عليها .
- بيان خصائص القطع الأرضية، موقع المباني بالنسبة إلى الطرق العمومية وما يتصل بها وموقع المباني بالنسبة إلى الطرق العمومية وما يتصل بها، وموقع المباني بالنسبة إلى الحدود الفاصلة .
- تحديد ارتفاع المباني و المظهر الخارجي .
- بيان موقع السيارات أو المساحات الفارغة و المغارس، و تحديد نوع المنشآت و التجهيزات العمومية وموقعها، و تحديد الطرق والشبكات المختلفة التي تتحملها الدولة كما هو محدد في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، وكذلك أجال إنجازها².

بعد صدور القانون رقم 05/04 المعدل للقانون رقم 29/90 ، أصبح المخطط (POS) يهدف إلى تحديد الأراضي المعرضة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية أو تلك المعرضة للانزلاق، و التي تخضع لإجراءات تحديد أو منع البناء عليها³. كما يمكن تعداد أهداف أخرى تتعلق بالتنظيم المجالي مثل بيان المنافذ و الطرق و كيفية وصول الشبكات .. الخ⁴.

2- محتوى مخطط شغل الأراضي :

يتكون مخطط شغل الأراضي طبقا لنص المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 من وثائق تنظيمية، تتمثل في لائحة التنظيم و وثائق بيانية، تتمثل في مجموعة من المخططات :

1-2 لائحة تنظيم : وتتضمن :

- مذكرة تقديم : يتم من خلال إثبات أن مخطط شغل الأراضي يتوافق مع أحكام و توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، و كذلك البرنامج المعتمد لبلدية أو البلديات المعنية تبعا لآفاق تنميتها .
- مجموع القواعد التي تحدد لكل منطقة متجانسة و مع مراعاة الأحكام الخاصة المطبقة على بعض أجزاء التراب، كما هو محدد في القانون رقم 29/90، و يتعلق الأمر بمعرفة نوع المباني المرخص بها أو المحظورة ووجهتها، حقوق البناء المرتبطة بملكية الأرض التي يعبر عنها معامل شغل الأراضي و معامل مساحة ما يؤخذ من الأرض مع جميع الارتفاعات المحتملة، حيث

¹ - المادة 31 من القانون رقم 29/90.

² - المواد من 19-23 من القانون رقم 29/90.

³ - المادة 04 من القانون رقم 05/04.

⁴ - المواد 08-10 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91.

يُحدد معامل شغل الأرض في هذه الحالة العلاقة القائمة بين مساحة أرضية مع خالص ما يتصل بها من البناء و مساحة قطعة الأرض، و يتم التعبير عن هذه العلاقة بما يلي:

- مساحة أرضية مع ما يتصل بها من بناء خام، تساوي مجموع مساحات أرضية كل مستوى من مستويات البناء منقوص منها:

- مساحات أرضية مع ما يتصل بها من تحشيبات السقف، و أدوار ما تحت الأرض غير القابلة للتهيئة السكنية أو الأنشطة ذات طابع مهني أو حرفي أو صناعي أو تجاري.

- مساحات أرضية مع ما يتصل بها من سقوف و سطوح و شرفات و مقصورات، و كذلك المساحات غير المغلقة الواقعة في الطابق الأرضي.

- مساحات أرضية مع ما يتصل بها من مبان مهيأة لتستعمل مواقف السيارات.

- مساحات أرضية مع ما يتصل بها من مبان مخصصة لخزن المحاصيل أو لإيواء الحيوانات أو العتاد الفلاحي، و كذلك مساحات المسقوفات البلاستيكية للإنتاج الزراعي.

أما معامل مساحة ما يؤخذ من الأرض، فيحدد العلاقة القائمة بين مساحة المبنى و مساحة قطعة الأرض.

كما تبين لائحة التنظيم أيضا شروط شغل الأراضي المرتبطة بـ: المباني و الطرق، وصول الشبكات إليها، خصائص القطع الأرضية، موقع المباني بالنسبة إلى الطرق العمومية و ما يتصل بها، موقع المباني بالنسبة إلى الحدود الفاصلة، موقع المباني بعضها من بعض على ملكية واحدة، ارتفاع المباني، المظهر الخارجي، موقف السيارات، المساحات الفارغة و المغارس.

2-2 وثائق بيانية : تتمثل في مجموعة من المخططات المختلفة، يتم إعدادها وفق مقياس معين، و هي :

- مخطط بيان الموقع بمقياس 1/2000 أو 1/5000.

- مخطط طوبوغرافي بمقياس 1/500 أو 1/1000.

- خارطة جيوتقنية بمقياس 1/500 أو 1/1000 مصحوبة بتقرير تقني .

- مخطط الواقع القائم بمقياس 1/500 أو 1/1000 يبرز الإطار المشيد حاليا و كذلك الطرق و الشبكات المختلفة و الارتفاعات الموجودة

- مخطط التركيب العمراني بمقياس 1/500 أو 1/1000 يتضمن عل الخصوص عناصر لائحة التنظيم كما هي

محدد سابقا، يجسد الأشكال العمرانية و المعمارية المنشودة بالنسبة إلى القطاع المقصود أو القطاعات المقصودة

- مخطط تهيئة عامة بمقياس 1/500 أو 1/1000 يحدد : المناطق القانونية المتجانسة، موقع إقامة التجهيزات و المنشآت ذات المصلحة العامة و المنفعة العمومية

- خط مرور الطرق و الشبكات المختلفة، مع إبراز ما تتحمله الدولة و الجماعات المحلية، كما هو محدد في المخطط التوجيهي للتهيئة .

- المساحات الواجب حمايتها و الحفاظ عليها نظرا لخصوصيتها.

من خلال التطرق إلى محتوى مخطط شغل الأراضي، يتضح أن هذا الأخير يؤدي دور مهم في تنظيم المجال العمراني أكثر منه في حماية البيئة، حيث ضم المحتوى مخططات عمرانية دون أي يتضمن مخططات تهتم بالجانب البيئي، سواء ا تعلق الأمر بالأوساط أو العناصر البيئية.

فكما هو معلوم فإن لاستخدام الأرض آثار السلبية، تتمثل في تدمير البيئة الطبيعية و استنزاف الموارد و تلويث عناصر البيئة المختلفة كالماء و الهواء و التربة، لذلك لا بد أن تأخذ عملية التخطيط استخدام الأرض بعين الاعتبار البعد البيئي من خلال المحافظة على الأراضي و الموارد الأرضية و نوعية العناصر البيئية المختلفة، و من أجل ذلك فإن المكلفون بإعداد مخطط استخدام

الأرضي لا بد أن يكون على معرفة واسعة بخصائص و وظائف النظم البيئية، و من ثمة عليه أن يتعامل مع بيانات بيئية مختلفة خاصة بالموجودات البيئية، التي هي مجموع العناصر المكونة للبيئة الطبيعية، و لا بد أن تُوفّر على معلومات تفصيلية عن الخصائص الكمية و النوعية لكل عنصر من عناصر البيئة، و يُستحسن أن يكون ذلك مشفوعاً بخرائط توضيحية، علماً أن هذه المعلومات يمكن الحصول عليها من خلال مسح الموارد الطبيعية، سواء من خلال استخدام الصور الجوية أو أي معلومات مسجلة أو محفوظة في دراسات أو كتب أو وثائق، و إذا ما توفر للمخطط نظام معلومات جغرافي، فإن ذلك سيعمل على تسهيل مهمته بشكل كبير.¹

و في هذا الإطار، يرى كل من الدكتور عثمان محمد غنيم، و الدكتورة ماجدة أحمد أبو زنت²، أنه من الضروري إعداد مخططات تتعلق بالعناصر و الأوساط البيئية، يتم الإرتكاز عليها عند إعداد مخطط شغل الأراضي، و تعتبر بمثابة القاعدة المعلوماتية الأساسية حول طبيعة و خصائص العناصر المكونة للبيئة في المنطقة المراد شغلها، و يتعلق الأمر بخرائط التربة، خرائط الغطاء الأرضي، بخرائط نوعية المياه، خرائط الأنواع النباتية و الحيوانية، حيث تلعب دوراً هاماً في توفير المعلومات البيئية. بالنسبة لخرائط التربة فهي تزود المخطط بمعلومات تفصيلية عن التربة و أنواعها و توزيعها الجغرافي و خصائصها و هذا يساعده في تحديد المناطق الملائمة للزراعة و تلك الملائمة للغابات، و أيضاً الملائمة لل عمران؛ أما خرائط الغطاء الأرضي و الذي يتمثل في النباتات الطبيعية و الموارد الأخرى الموجودة على سطح الأرض، فيمكن الحصول عليها من تحليل الصور الجوية تقنيات أو الاستشعار عن بعد الأخرى كالصور الفضائية و عادة يتم تصنيف الغطاء الأرضي بنفس أسلوب تصنيف استخدام الأرض، حيث يتبع الأسلوب الهرمي في التصنيف بحيث يتم الانتقال من العام إلى الخاص.

تقدم خرائط الغطاء الأرضي لمخطط استخدام الأراضي معلومات مهمة عن الموارد الطبيعية كالزراعة و الغابات و أشكال سطح الأرض و المستنقعات و أراضي الحشائش و مناطق الحيوانات البرية، و أيضاً تقدم هذه الخرائط معلومات عن أثر التنمية في البيئة.

و فيما يتعلق بخرائط نوعية المياه التي تنتج عادة وفق مؤشرات مختلفة، فيمكن أن تقدم لمعد مخطط استخدام الأراضي، معلومات هامة عن نوعية المياه و المشكلات التي تعاني منها كارتفاع درجة الحرارة، ارتفاع نسبة الملوحة، ارتفاع نسبة المواد المترسبة و انخفاض نسبة الأوكسجين

و تساعد خرائط الأنواع النباتية و الحيوانية لمعد مخطط استخدام الأرض في التعرف على هذه النباتات و أنواعها ومواقعها، بحيث يتم تجنب هذه الأنواع المعرض لأي مخاطر في أثناء عملية تخطيط استخدام الأرض و تساهم خرائط أشكال سطح الأرض في تجميع عناصر البيئة الطبيعية مع بعضها البعض و بشكل يساعد على دراسة العلاقات بين هذه العناصر و التعرف على خصائصها، و يمكن إنتاج هذا النوع من الخرائط بشكل طبقي مركب، بحيث تحتوي كل خريطة على عنصر طبيعي واحد بخصائصه المختلفة، و من ثم يجري إنتاج خرائط مركبة من خلال دمج خرائط العناصر الطبيعية مع برقم بعضها البعض .

أما فيما يتعلق بالهواء فان تعرف مخطط استخدام الأرض على نوعيته أمر على درجة من الأهمية خصوصاً و أن هذه النوعية هي محصلة لمجموعة من العمليات الطبيعية و الإنسانية المختلفة و أهم المشاكل التي تنجم عن نوعية الهواء إ

.- إذا ما كان نوعيته سيئة هي المطر الحمضي، تركز نسبة عالية من الغازات الضارة التي تؤثر سلباً على الحياة بصفة

عامة .

¹ - عثمان محمد غنيم، ماجدة أحمد أبو زنت، مرجع سابق، ص 234.

² - المرجع نفسه، ص ص 235، 236.

ثانيا : إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي :

يتم مخطط شغل الأراضي عند إعداده بمجموعة من الإجراءات التي حددها المرسوم التنفيذي رقم 178/91، المعدل و المتمم¹، و تتمثل فيما يلي :

1- **مداولة الإعداد :** يتم إعداد المخطط (POS) بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، و ترسل نسخة من المداولة إلى الوالي للمصادقة على محيط تدخل مخطط شغل الأراضي، و ينشر قرار المصادقة لمدة شهر في مقر البلدية أو البلديات المعنية.

2- **مرحلة المشاورة :** يقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي أو رؤساء البلديات المعنية أو المؤسسات العمومية المشتركة ما بين البلديات بإعلام الجمعيات المحلية و مختلف المصالح المعتمدة عن طريق رسالة مضمونة، و تمنح لهم اجل 15 يوم لإبداء موافقتهم بالمشاركة، بعدها يتم إصدار قرار يحدد فيه قائمة المصالح و الهيئات المشاركة في إعداد المخطط (POS)، و الذي يتم نشره في مقر البلدية أو البلديات المعنية لمدة شهر .
و تنقسم الهيئات المستشارة إلى :

- الهيئات المستشارة وجوبا: و تتمثل في:

- الهيئات و الإدارات العمومية على مستوى الولاية و التي تمثل في الأشغال العمومية، التنظيم الاقتصادي، المباني و المواقع الأثرية و الطبيعية، البريد و المواصلات²، البيئة، الهيئة العمرانية، السياحة³، الصناعة و ترقية الاستثمار⁴.
- الهيئات و الإدارات العمومية على المستوى المحلي و هي : توزيع الطاقة، النقل، توزيع الماء، مصلحة الضبط العقاري⁵.

- الهيئات المستشارة اختياريا و هي غرف التجارة الفلاحة، المنظمات المهنية، الهيئات المحلية .

يتم تبليغ جميع الهيئات المشاركة في إعداد المخطط (POS) قصد إبداء ملاحظاتها خلال مدة 60 يوم، و هذا بعد المصادقة عليه من قبل المجلس البلدي المادة 09 من المرسوم التنفيذي 178/91.

3- **مرحلة التحقيق العمومي :** و تتم بنفس الخطوات في إعداد المخطط (PDAU)، ما عدا المدة المحددة بـ 60 يوما، بدلا من 45 يوما⁶.

4- **مرحلة المصادقة النهائية :** تتم المصادقة على المخطط (POS) بعد تعديله إن اقتضى الأمر بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي، و يصبح بعدها أداة قانونية مكتملة للمخطط (PDAU).
لا يمكن مراجعة المخطط (POS) إلا في الحالات التالية⁷:

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 178/91، المؤرخ في 28/05/1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي و المصادقة عليها و محتوى الوثائق المتعلقة بها، المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية رقم 26، الصادرة بتاريخ 01/06/1991.

² - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91.

³ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 318/05، المؤرخ في 28/05/2005، الجريدة الرسمية رقم 62، الصادرة بتاريخ 11/09/2005، يعدل و يتم المرسوم التنفيذي رقم 178/91.

⁴ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 166/12 المؤرخ في 15/04/2012، يعدل المرسوم التنفيذي رقم 178/91 يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي و المصادقة عليها و محتوى الوثائق المتعلقة بها، الجريدة الرسمية رقم 21 الصادرة بتاريخ 11/04/2012.

⁵ - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 166/12.

⁶ - المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91.

⁷ - المادة 37 من القانون رقم 29/90.

- إذا لم ينجز في الأجل المقرر لإتمامه سوى ثلث حجم البناء المسموح به من المشروع الحضري أو البناءات المتوقعة في التقرير الأولي.
- إذا كان الإطار المبني الموجود قد تعرض لتدهورات ناتجة عن ظواهر طبيعية .
- إذا تم طلب التعديل و بعد مرور 5 سنوات من المصادقة عليه، أغلبية ملاك البناءات البالغين على الأقل نصف حقوق البناء التي يحددها المخطط (POS).
- إذا استدعت ذلك حاجة إنشاء مشروع ذو مصلحة وطنية .

الفرع الثالث: البيئة في ظل مخططات التهيئة و التعمير

يؤدي قطاع التهيئة العمرانية و البناء دورا مهما في حماية البيئة خصوصا في مجال إعداد المخططات العمرانية التي تتناسب و الذوق العام و تتفق مع الجوانب الجمالية للبناءات و المنشآت و تزيد من رونق المدينة، و يعتمد حسن توزيع المواقع الجغرافية بما يخدم المحيط العام إلى غير ذلك، من المواضيع التي رغم كثرة النصوص فيها إلا أن التهيئة العمرانية في بلادنا تعيش أزمة حادة، لا من ناحية الذوق فقط بل أيضا من ناحية الانسجام في توزيع المجال الجغرافي بما يخدم المواطنين¹ و يساهم في حماية البيئة حيث يعتبر الهدف الرئيسي من إنشاء أدوات التهيئة و التعمير، تنظيم عملية التنمية العمرانية واستهلاك العقار الحضري والحد من استغلاله العشوائي، مع ضمان التسيير العقلاني للأراضي بما تحتويها من مصادر و ثروات طبيعية، و هذا من خلال تحديد التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي المعنية مع ضبط توقعات و قواعد التعمير، كما تسعى أيضا إلى ضرورة تحقيق الموازنة من خلال ترشيد استعمال الأراضي والحفاظة على المساحات الحساسة و المواقع و المناظر وتحديد شروط التهيئة والبناء للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية²، و الموازنة بين وظيفة السكن و الفلاحة و الصناعة ووقاية المحيط و الأوساط الطبيعية و التراث التاريخي و الثقافي³، و هذا ما يساهم و لو بطريقة غير مباشرة في الحد من التدهور البيئي الناتج عن تسارع حركة التعمير.

وبهذا فإنه لا يمكن إنكار دور أدوات التهيئة والتعمير في تحقيق الحماية الوقائية للبيئة، نظرا لمراعاتها البعد البيئي في أهدافها التنموية، فعدم مراعاة قواعد التهيئة العمرانية للإنشغالات البيئية في إستراتيجية التنمية السابقة، أدى إلى اختلال التعمير وشغل الأراضي، إذ يتسم الإقليم الوطني بالتجمعات الساحلية الكبرى التي تولد عنها ظهور مدن خلفية بسبب الزحف الريفي وترتبط المشاكل الكبرى للبيئة في الوقت الحالي بهذه التجمعات الساحلية كمدينة عنابة، وهران و الجزائر العاصمة بسبب الوحدات الصناعية و كثافة التعمير ، و في هذا الإطار تسعى السلطات الإدارية إلى حماية البيئة في إطار السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية من خلال إدراج البعد البيئي ضمن أدوات التهيئة و التعمير⁴

تختلف الطريقة التي يتم بموجبها إدماج الاعتبارات البيئية ضمن وثائق التعمير⁵، ويعتبر كل من المخطط (PDAU) والمخطط (POS) الوسيلة الأنسب لذلك في التشريع الجزائري، باعتبارهما أدوات قانونية محلية ذات طابع تقني تخضع لمنطق التعمير الوقائي الذي يركز على فكرة التنبؤ و استشراف الصورة المستقبلية للتجمعات العمرانية، مع إيجاد الحلول الإستباقية بما يحقق وقاية مسبقة ضد المخاطر المحدقة بالأوساط البيئية.

1 - علي سعيدان، الحماية القانونية للبيئة من التلوث بالمواد الخطرة في التشريع الجزائري ، (رسالة دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة الجزائر العاصمة، السنة الجامعية 2006-2007، ص 240.

2 -المادة 11 من القانون رقم 05/04.

3 -المادة 01 من القانون رقم 29/90.

4 - مصطفى كراجي، "كيفية تطبيق التشريع المتعلق بتسيير المحيط وحماية البيئة"، مجلة إدارة ، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 6، العدد 1996، ص 14.

5 - Michel Prieur, **droit de l'environnement**, op.cit., p907.

و من خلال دراسة محتوى هذه المخططات و إجراءات إعدادها ، يمكن استخلاص بعض المظاهر التي تبين المكانة التي تشغلها الاعتبارات البيئية .

فالمخطط (PDAU) و عند تحديده للتوجهات الأساسية لتهيئة الإقليم، فإنه يُركز و بشكل أساسي على التقرير التوجيهي الذي يقدم معطيات دقيقة و قاعدة معلومات حول حقيقة المخاطر التي يمكن مواجهتها من جراء التنمية العمرانية، و بناء عليه يتم تحديد نمط التهيئة بما يتوافق مع متطلبات حماية البيئة، كما يحدد أيضا الأراضي الواجب حمايتها كالساحل، الأراضي الفلاحية ذات الإمكانيات الزراعية المرتفعة أو الجيدة، و الأراضي ذات الصبغة الطبيعية و الثقافية البارزة¹.

كما تعكس كل من مرحلي التحقيق العمومي و المشاورة، أسس الديمقراطية التشاركية التي تعتمد على مشاركة الفاعلين على المستوى المحلي و الجهوي، أين يبرز دور المجتمع المحلي البيئي و المواطن في خلق مخططات عمرانية تتكيف مع الانشغالات البيئية و تحقق الموازنة بين ضرورات التنمية الاقتصادية الاجتماعية ووقاية البيئة.

و قد وسع المشرع الجزائري من دائرة المشاركة بعد الكوارث الطبيعية التي عرفتها منطقتي باب الواد 2001 و بومرداس 2003، محاولة منه لتدارك الخلل الكامن في أدوات التهيئة و التعمير ، لتشمل كلا من مصلحة البيئة و مصلحة السياحة.

و رغم أن هذا الإجراء يفتح المجال أكثر لإدراج البيئة ضمن المخططات العمرانية، إلا أنها تبقى حلول اضطرارية ترقيعية و غير مدروسة، كما أن غياب الوعي البيئي و ثقافة المشاركة لدى المواطن يحول دون ذلك.

أما من الناحية المنهجية المتبعة في إعداد مخطط عمراني معين في الجزائر ، يجدر بنا أن نلاحظ أن هذه الأخيرة كانت و ما تزال تقوم نظريا على أس قانونية تأتي حسب التطورات الاجتماعية و الاقتصادية و السياسية للبلاد، كما أنها تُشكل نظرة تقوم على سلطة مركزية في صياغة النماذج المختلفة، و من نتائج ذلك نجد أن أدوات التهيئة و التعمير التي طبقت لحد اليوم في الجزائر تعتبر نسخا معدلة لما جرى تطبيقه إلى حد الآن في فرنسا لأسباب تاريخية معروفة ، فبعد إثبات محدودية المخطط التوجيهي العمراني الذي جاء بعد المخطط العمراني المؤقت في هذا البلد تم اعتماد الرسيمة التوجيهية للتعمير (SDAU) لعلها تمكن من الإجابة على التساؤلات المطروحة ، و عند اقتباسها في الجزائر غيرت كلمة (Shema) أي رسيمة إلى كلمة (Plan) أي مخطط دون أن تلمس من وراء ذلك أي تحسن ملموس في قدرة المخطط على التحكم في التوسع العمراني اللاشعري للمدن.

كما أن المخطط لم يصبح عمليا أكثر من السابق²، حيث أنه يُؤجل المشاكل التي تطلب حلولها عاجلة، كما أنه يُقدم حلولاً من وجهة نظر تقنية مجتة، لأنه يهتم بالدرجة الأولى بشغل المجال من قبل المباني دون توسيع الاهتمام بالإشكالية العمرانية بأبعادها السياسية و الاقتصادية و الاجتماعية³ و البيئية .

فمن خلال تحليل أدوات التهيئة و التعمير، يتضح ضعف الاهتمام بالبعد البيئي في دراسة و منهجية إعدادها، وذلك لأن القضايا المرتبطة بمعالجة مشاكل السكان و المرافق تؤثر في عملية اتخاذ القرارات و في تحديد أولويات التهيئة بالنسبة لصور استغلال الأرض⁴، حيث تطغى الأهداف التنموية على الأهداف البيئية .

كما أن معظم الانشغالات البيئية في القانون رقم 29/90 ، و المراسيم التنفيذية الخاصة به، محدود جدا حيث تُركز معظمها على مشاكل التلوث التي تمس الأراضي الفلاحية، حماية التراث الثقافي و التاريخي، السواحل، الأوساط الطبيعية و المناظر؛ بينما عُيِّبت تماما الأبعاد المرتبطة بنوعية الحياة و الإطار المعيشي.

1 - المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 177/91.

2 - بوجمعة خلف الله، مرجع سابق، ص 190، 191.

3 - المرجع نفسه ، ص 186.

4 - زهية شويشي، "البيئة في الجزائر التأثير على الأوساط الطبيعية و استراتيجيات الحماية"، مجلة الآداب و العلوم الاجتماعية، كلية الآداب والعلوم الانسانية، سطيف، العدد السادس عشر، ديسمبر 2012.

ضف إلى ذلك أنها تقتصر على تكريس مبدأ الترخيص المسبق، و دراسة التأثير على البيئة بالنسبة لمشاريع التهيئة و التعمير، التي نص عليها القانون رقم 10/03 من خلال المادتين 15 و16، بخلاف المشرع الفرنسي الذي ادمج المبادئ البيئية في ظل قانون التعمير .

و على كل حال يقع على عاتق هذا القطاع كغيره من القطاعات لعب الدور المناسب له في مجال حماية البيئة و الحفاظ عليها بسبب خطورة الأخطار التي قد يتسبب فيها و التي تبدو غير قابلة للإصلاح بعد وقوعها¹.

المطلب الثاني: مخططات التهيئة الإقليمية من منظور بيئي

تعتبر مخططات التهيئة الإقليمية أداة من أدوات تسيير وتنظيم الإقليم، وهو أسلوب معتمد في معظم دول العالم، لكن مع اختلاف الرؤى الخاصة بالتنمية ومقتضياتها، أين يظهر الاختلاف في التوجهات الرئيسية، المبادئ و الأهداف.

و كما هو معلوم، فإن التخطيط الإقليمي عبارة عن تطبيق مضمون التخطيط في إقليم معين، بشرط وضوح المسائل المراد التخطيط لها في هذا الإقليم، التي اعتمدت المعايير الخاصة لتحديده، و بالتالي سيكون المعنى الحرفي للمصطلحين اللذين يتكون منهما (التخطيط، الإقليمي) هما الأساس في تعريف هذا المستوى من التخطيط، الذي يمارس على بقعة معينة من الأرض، تعرف بالإقليم التخطيطي....؛ لذلك يجب أولا تحديد هوية الإقليم، أي مساحته التي توفر فيها مؤهلات طبيعية و بشرية معينة تجعل منه إقليما صالحا للتخطيط مع وجود ذلك الحجم من السكان الذي تحده مراكز الاستيطان البشري القائمة، أو التي يمكن إقامتها أو توجد ضرورة لإقامتها لاحقا في ذلك الإقليم، ما يستدعي اعتباره مجالا يمكن التخطيط فيه، وعبارة أخرى فإن التخطيط الإقليمي يجب أن يلتزم بالخصوصية الإقليمية، و أن العمليات التخطيطية لا بد أن تكون ملائمة للميزات و الخصائص الإقليمية، ثم يأتي التخطيط الإقليمي ليشكل التطبيق العملي لمفهوم التخطيط في نطاق إقليم محدد بهدف تحقيق أعلى درجة ممكنة من التشابه و التنسيق المكاني بين أجزاء ذلك الإقليم اعتمادا على التكامل بين النشاطات المختلفة التي يمكن تحقيقها من خلال الاستغلال الناجح لإمكانيات الإقليم البشرية و الطبيعية، وفق أفضل استعمال لها من أجل تحقيق أفضل مستوى حياتي لسكان الإقليم، و هذا يتحقق من خلال توجيه العمليات التخطيطية و فعاليتها المختلفة نحو المعالجات التي تطلبها عملية التنسيق و التكامل بين الأنشطة التي تخلقها متطلبات الإستعمال الأفضل لموارد الإقليم².

تطورت فكرة التخطيط الإقليمي بعد ظهور مفهوم التنمية المستدامة، حيث بذلت مجهودات كبيرة بعد فترة التسعينات من أجل تحقيق تخطيط إقليمي يدمج الأبعاد المختلفة للتنمية المستدامة³، خاصة البعد البيئي الذي يعكس الدور الذي تلعبه مخططات التهيئة الإقليمية في حماية البيئة.

بعد تبني فكرة التنمية المستدامة أصبح المشرع الجزائري يولي اهتماما كبيرا لمشاكل العمران و البيئة معا، من خلال تحقيق التوافق بين النمو العمراني و حماية البيئة من خلال دمج الاعتبارات البيئية ضمن مخططات التهيئة الإقليمية في إطار السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة المنصوص عليها في القانون رقم 20/ 01 المتعلق بتهيئة الإقليم في إطار التنمية المستدامة⁴.

الفرع الأول: المخطط الوطني لتهيئة الإقليم

لم يتم اعتماد فكرة التخطيط الإقليمي في إطار التنمية المستدامة إلا حديثا، نظرا للموقف السياسي الراض لفكرة الموازنة بين التنمية و البيئة والتي تبلورت في مجموعة من المخططات أهمها المخطط الوطني لتهيئة الإقليم.

¹ - علي سعيان ، مرجع سابق ، ص 240.

² - محمد جاسم شعبان العاني ، مرجع سابق، ص 82، 81.

³ - P .André, C-E .Delisle, J-P. Revéret, op.cit, P 19.

⁴ - القانون رقم 20/01، المؤرخ في 12/ 12/ 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة، الجريدة الرسمية رقم 77، المؤرخة في 15/12/2001.

أولا : مفهوم المخطط الوطني لتهيئة الإقليم

1- تعريف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم : اعتبر القانون رقم 20/01 المتضمن قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة،

المخطط الوطني لتهيئة الإقليم أداة تعمل على تنمية الفضاء الوطني تنمية مستدامة ومنسجمة لمواجهة الاستحقاقات الكبرى للمستقبل¹، حيث يترجم بالنسبة لكافة التراب الوطني التوجيهات والترتيبات الإستراتيجية الأساسية فيما يخص السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة²، فهو عبارة عن فعل تعلن الإدارة الدولة مشروعها الإقليمي، فهو يبين الطريقة التي تعتمز من خلالها الدولة ضمان التوازن الثلاثي المتمثل في الإنصاف الاجتماعي، الفعالية الاقتصادية والإسناد البيئي في إطار التنمية المستدامة على مستوى التراب الوطني بالنسبة لـ 20 سنة المقبلة، وهو بهذا أداة تعكس وتشكل التوجيهات الإستراتيجية للتهيئة المستدامة³، كما تعتبر أيضا أداة قانونية تكتسب القوة القانونية بعد المصادقة عليه، حيث تلتزم به كل القطاعات الوزارية، الجماعات الإقليمية والمؤسسات الوطنية والمحلية في إعداد مشاريعها ومخططاتها⁴، وكذلك تلتزم بتوجيهاته أيضا جميع المخططات باختلاف أنواعها احتراماً لمبدأ التدرج.

إن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم لا يقدم حلول للمسائل المحلية، بل يعتمد على عناصر أساسية أو ذات اهتمام وطني، فهو يقوم بدور الموحد للسياسات العمومية ويحترم صلاحيات كل قطاع، باعتبار أن التهيئة الإقليمية لا تحل مشاكل القطاعات بل تسهر على تفعيلها⁵، حيث يطمح المخطط الوطني لتهيئة الإقليم إلى تحقيق الازدهار والإنصاف عبر كافة التراب الوطني من خلال 20 برنامج عمل حيث تلتزم الوزارات بتخصيص 20 مخطط قطاعي يشمل معظم القطاعات: قطاع المالية، الطرق والمواصلات والري.....، ستة رهانات كبرى، أربعة خطوط توجيهية و أربعة سيناريوهات .

المخطط الوطني هو وثيقة قانونية توجيهية تركز على أربعة خطوط توجيهية تقوم على مجموعة من المبادئ الكبرى (كخيار تنمية الهضاب العليا) ومقترحات تشمل تجسيد جملة من الورشات (إنشاء سدود، محطات تحلية المياه) تدرج تحت إطار تفعيل مخططات عمل محددة ودقيقة.

يجسد المخطط نظرة مستقبلية إقليمية ويعتمد في ذلك على مجموعة من الفرضيات التي تتجسد في شكل أربعة سيناريوهات، وهو يشمل: 21 مخطط توجيهي قطاعي، 20 برنامج عمل إقليمي، 04 مخططات توجيهية لتهيئة الحواضر الكبرى، 09 مخططات جهوية لتهيئة الإقليم و 48 مخطط لتهيئة الولاية.

2- الأهداف البيئية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم: تعد من الرهانات الأساسية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم بناء

إقليم مستدام يقيم علاقة متينة بين تهيئة الإقليم و الاستدامة، ويجعل من هذه الأخيرة انشغالا مسبقا لأي تدخل في ميدان التهيئة⁶، أين تبرز البيئة كعامل أساسي لتحقيق التنمية المستدامة، ومن هذا المنطلق نص المشرع الجزائري مجموعة من الأهداف البيئية التي تتبع التزامات الدولة المحددة على الخصوص بموجب القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة وتنميته المستدامة.

¹ - المادة 01 من القانون رقم 20/01 .

² - المادة 07 من القانون رقم 20/01.

³ - القانون رقم 02/10 مؤرخ في 29 جوان 2010 ، يتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية رقم 61، الصادرة في 2010/10/21، ص 115.

⁴ - المادة 02 من القانون رقم 20/01.

⁵ - القانون رقم 02/10، ص 9

⁶ - القانون رقم 02/10 ، ص 45.

يعتبر مخطط التهيئة الإقليمية أداة بارزة لتحقيق التنمية المستدامة، خاصة إذا لمنا أن النهوض بها ودعمها يتطلب كل الموارد، وهذا ما يستدعي وضع معايير حاسمة تضبط آليات حمايتها وكيفية استخدامها، فسياسة تهيئة الإقليم تتطلب حماية البيئة من أجل تحقيق التنمية المستدامة من خلال السعي إلى عقلنة استغلال الثروات الطبيعية والمحافظة على الرأسمال الطبيعي والثقافي بطريقة مستدامة والمساهمة في تدارك النقائص الطبيعية والجغرافية على كافة الإقليم، ومن بين الأهداف البيئية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم ما يلي¹:

- دعم الأوساط الريفية والأقاليم والمناطق والجهات التي تعاني صعوبات وتفعيلها
- حماية التراث الإيكولوجي والتاريخي وتنميته
- الحماية والتممين والتوظيف العقلاني للموارد التراثية والطبيعية والثقافية وحفظها للأجيال القادمة
- حماية الأقاليم والسكان من الأخطار المرتبطة بالتقلبات الطبيعية
- حماية الفضاءات والمجموعات الهشة إيكولوجيا واقتصاديا وتنميتها بتحديد كفاءات ضمان المحافظة عليها كالمناطق الساحلية والجرف القاري والمناطق الرطبة² والمرتفعات الجبلية والتراث الغابي³، المناطق السهبية من خلال مكافحة التصحر والإستغلال الفوضوي وحماية المساحات الرعوية⁴، كما يسعى أيضا إلى حماية المنظومات البيئية في المناطق الصحراوية⁵.
- كما يهدف أيضا إلى خلق توازنات في توزيع المشاريع الاستثمارية، الصناعية و التجارية و خاصة الخدماتية منها، خاصة بين ولايات الشمال الساحلي و الجنوب و الهضاب، مع القضاء على ظاهرة تدهور النسيج العمراني و بروز أنماط عمرانية مشوهة للبيئة، مع إعادة الاعتبار لخدمة الأراضي الفلاحية، و التي تأثرت بفعل تسارع اتساع الدوائر الحضارية بطريقة عشوائية.
- يعتبر إدماج إشكالية البيئة في بعدها القاري والإقليمي ضمن السياسة الوطنية للتهيئة الإقليمية، مطلب ضروري لتحقيق المقاربة الإقليمية للتنمية المستدامة، والتي تسعى إلى ضمان تنمية الأقاليم بما يتماشى مع طاقة تحملها البيئية ويتحقق ذلك من خلال⁶: - حماية التراث الطبيعي والثقافي.
- ديمومة التراث الطبيعي والثقافي قصد نقله للأجيال القادمة وعدم المجازفة بقدراتها في الاستفادة منه.
- تقييم اقتصادي واجتماعي لهذا التراث وبصفة خاصة في إطار سياسة التنمية المحلية.
- من الواضح أن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم أعطى أهمية كبرى للإشكالات البيئية، حيث يسعى إلى تحقيق الموازنة بين الحفاظ على البيئة و حمايتها انطلاقا من مراعاة خصوصيات المناطق الحساسة، وكما هو الحال بالنسبة للمناطق الساحلية، الجبلية، و مناطق الهضاب العليا والمناطق الصحراوية، مراعيًا بذلك خصوصيتها الطبيعية و الثقافية و الاجتماعية و الاقتصادية و بشكل يرمي إلى استغلالها بشكل عقلاني و الحفاظ على التنوع البيولوجي، بالإضافة إلى تطوير الأنشطة الاقتصادية التي تراعي ظروف هذه المناطق⁷.

1 - المادتين رقم 04 و 09 من القانون رقم 20/01.

2 - المادة 13 من القانون رقم 20/01

3 - المادة 14 من القانون رقم 20/01.

4 - المادة 15 من القانون رقم 20/01.

5 - المادة 16 من القانون رقم 20/01.

6 - القانون رقم 02/10، ص 46.

7 - عبد الغاني حسونة، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، (رسالة دكتوراه)، جامعة محمد خيضر، بسكرة (الجزائر)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2012-2013، ص 170.

ثانيا : الرهانات البيئية و الخطوط التوجيهية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم

1- الرهانات البيئية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم : تعتبر القضايا البيئية من أكبر التحديات التي تواجه السياسة

الوطنية لتهيئة الإقليم إضافة إلى التحديات الاقتصادية و الإجتماعية و الحضرية، حيث يكمن الرهان في إيجاد حلول مستدامة وعملية يتحملها الاقتصاد ، المجتمع و البيئة.

يركز المخطط الوطني لتهيئة الإقليم على عرض ستة رهانات تمثل هدف أسمى لهذا الأخير، و يتم التطرق إلى الرهانات

البيئية و هي:

1-1 نضوب الموارد: تعتبر ندرة الموارد المائية، هشاشة التربة والأنظمة البيئية، المخاطر الكبرى المرتبطة بالتعمير،

إهمال التراث الثقافي من أكبر الرهانات البيئية الناتجة عن الاستغلال المفرط للموارد الطبيعية في التنمية دون مراعاة البعد البيئي، حيث أصبح مبدأ الاستدامة البيئية عاملا للتحكم في استراتيجيات تهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية¹.

2-1 أزمة عالم الريف: يوجد الريف في حالة صعبة نتيجة حركات النزوح التي تعرض لها في السبعينيات

والثمانينيات، و يلوح في الأفق اتجاهات التوجه نحو المدن الصغيرة والمتوسطة، أو العودة إلى الحياة الريفية ولا تعني هذه الأخيرة العودة إلى المسكن المشتت، ولكنها تعني استعادة القوى لطبيعتها الفلاحية وفي الحالتين يفترض التجديد الريفي ربطا قويا بين الريف والحضر².

3-1 الأزمة الحضرية: تعتبر الأزمة الحضرية من أولويات المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، الذي يسعى إلى تحقيق

تنمية حضرية مستدامة تراعي البعد البيئي، حيث تعاني البيئة الحضرية و البيئة في الريف من مخاطر التعمير، كما تعاني المدن أيضا من غياب نظام حضري متوازن و منسجم أين يبرز خلل كبير بين قمة المراكز الكبرى الضخمة وقاعدة مبهمة من المدن ذات الوظائف والعلاقات ضعيفة الهيكلية³.

و تتمثل باقي الرهانات في : انحلال الرابط الديمغرافي والاقتصادي، انفتاح الاقتصاد الوطني ورهاناته، تقوية الرابط الإقليمي .

2- الخطوط التوجيهية لتهيئة الإقليم : لمواجهة الرهانات الكبرى لتهيئة الإقليم⁴، تم تحديد أربعة خطوط توجيهية،

و التي تمثل المسارات الواجب إتباعها لتحقيق تهيئة إقليمية مستدامة، و التي يتم تجسيدها عن طريق برامج العمل العشريون وتتمثل الخطوط التوجيهية في:

2-1 نحو إقليم مستدام: إدماج إشكالية البيئة في بعدها القاري والإقليمي: يعتبر البعد البيئي من الأعمدة الثلاثة

المتكاملة والمتفاعلة فيما بينها للتنمية المستدامة، ومن هذا المنطلق تبرز أهمية البيئة كعامل أساسي في تحقيق إقليم مستدام من خلال المزاجية بين الاستدامة وتهيئة الإقليم وهذا ما يسعى لتحقيقه المخطط التوجيهي الأول من خلال برامج العمل التالية:

برنامج العمل الإقليمي، ديمومة المورد المائي، المحافظة على التربة ومحاربة التصحر، الأنظمة البيئية، المخاطر الكبرى، التراث الثقافي.

تمثل البيئة عامل أساسي في تحقيق المقاربة الإقليمية للتنمية المستدامة للمخطط الوطني، و التي لا تتم إلا من خلال حماية

التراث الطبيعي والثقافي، استدامة التراث الطبيعي والثقافي مع ضمان قدرة الأجيال المستقبلية على الاستفادة منه، تقويم اقتصادي و اجتماعي لهذا التراث، وبصفة خاصة في إطار سياسة التنمية المحلية، حيث تتبنى هذه المقاربة تنمية الأقاليم بما يتماشى مع طاقة تحملها، حيث يحاول المخطط تهيئة الإقليم من خلال الخط التوجيهي الأول إيجاد حلول طموحة للأزمة البيئية الحالية الناتجة

1- القانون رقم 02/10، ص 43

2- القانون رقم 02/10، ص 44

3- القانون رقم 02/10.

4- توجد ستة رهانات للمخطط الوطني و تتمثل في : إعادة شغل الإقليم، تكييف النظام مع متطلبات المستقبل، التنافسية الإقليمية، الإنصاف الإقليمي، الاستدامة الإقليمية، الحكم الراشد للإقليم، المرجع نفسه، ص 118.

عن النموذج الوطني للتنمية المتبع منذ عقود الذي لم يركز على فكرة الاستدامة خاصة الاستدامة البيئية، مما أدى إلى ظهور إشكالات شديدة الحساسية تمس المورد المائي، التربة ويتعلق أيضا بالتعرض للمخاطر الكبرى، حيث يبرز دور العامل البيئي في تطوير الاقتصاد، فهذا الأخير لا يمكن أن يتطور عندما تتضرر البيئة والموارد، كما لا يمكن فصل حماية التراث و الأنظمة البيئية عن فرص وعراقل التقييم الإقتصادي¹.

إن تحقيق تنمية منسجمة للأقاليم وضمان استدامة الموارد الطبيعية لا يتوقف على التحديد المسبق لطاقة تحملها، وإنما يتوقف على تحديد العراقيل والحدود وتعدادها، وهكذا تصبح قدرات الاستغلال وتأمين المورد المائي والتربة والتنوع البيولوجي مترابطة مع حمايتها و الأخذ بعين الاعتبار لقدراتها على التجدد قصد تفادي وضعيات لا يمكن الرجوع عنها ويشكل ضغط المخاطر الكبرى أيضا بعدا آخر لتقييم طاقات التحمل .

2-2 إنشاء ديناميات إعادة التوازن: تتمثل أهداف الخط التوجيهي الثاني في بعث ديناميات توازن جديدة بين

الشريط الساحلي والمناطق الداخلية، ووضع نظام حضري في خدمة الإقليم.

يهدف رهان إعادة التوازن الإقليمي إلى بروز خطوط جديدة للتقسيم واستقطابات جديدة تمهيك تنظيميا متجددا للإقليم حيث يربط بين فضاءات متميزة، و لكن أكثر تكاملا وتضامنا سواء بين المكونات الكبرى للإقليم (الساحل، التل، الهضاب العليا، والجنوب) أو بين مدن بوظائف محددة أو بين المدن والأرياف، ويستند إلى إعادة هيكلة الساحل والتل وتنمية طوعية للهضاب العليا والجنوب وترقية نظام حضري أكثر تسلسل وبعث علاقات أكثر كثافة وأكثر قدرة على استقطاب عالم الريف²، وهذا بإتباع إستراتيجيات تختلف باختلاف الإقليم الذي تطبق فيه وهي:

- إستراتيجية إعادة هيكلة الفضاءات الساحلية و التلية تساهم وبشكل كبير في حماية الأنظمة البيئية و القضاء على عملية التعمير غير النوعية من خلال إنشاء الربط للتل وتهيئة التنمية بالحواضر الكبرى ليشمل المجال التلي بأكمله.

- إستراتيجية التنمية الطوعية للهضاب: تعمل على إحياء المنظومة البيئية السهبية وتنميتها وحمايتها من الرعي العشوائي والتعمير اللامشروع.

- إستراتيجية تنمية طموحة للجنوب: تعمل على تنمية مستدامة للجنوب، حيث تم مراعاة طبيعة البيئة الصحراوية مما يحقق حماية وتأمين الموارد الطاقوية الطبيعية، الساحلية.

- يتوقف تنفيذ هذه الإستراتيجيات على برامج العمل التالية: كبح التسحل و توازن الساحل، خيار الهضاب العليا، خيار تنمية الجنوب، مواقع نقل الأنشطة، اللاتمرکز الإداري، نظام حضري متسلسل ومتشابه³.

2-3 خلق شروط جاذبية وتنافسية الأقاليم: يهدف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم إلى خلق شروط التنافسية

والجاذبية للأقاليم بتأكيد قدرتها على الإنتاج والتبادل وفق قواعد الاقتصاد العصري، وجذب المهارات والتكنولوجيا والاستثمارات الأجنبية، ولا يتحقق ذلك إلا من خلال توفير العناصر التالية⁴:

- هياكل التنافسية والتي تضمن فعالية الإنتاج والمبادلات الداخلية والدولية وتمثل بالخصوص في شبكات إمداد تركز على مطارات وموانئ دولية، خدمات، نقل ... إلخ.

- التنظيم الإقليمي للقواعد الإنتاجية يساهم في تحسين القدرات الإنتاجية للأقاليم.

¹ - القانون رقم 02/10، ص 46.

² - القانون رقم 02/10، ص 59

³ - القانون رقم 02/10، ص 60

⁴ - القانون رقم 02/10، ص 70.

- دعم الانفتاح الدولي للجزائر.

تبرز مكانة البيئة ضمن الخط التوجيهي الثالث كعنصر أساسي من خلال عامل الديمومة و الاستدامة، والذي يعتبر عامل أساسي للتنافسية والجاذبية للمدى الطويل بتهيئة الرأس المال البيئي والإقليمي وبترقية قيمته¹.

2-4 تحقيق الإنصاف البيئي: يعمل الخط التوجيهي الرابع على القضاء على التباينات بين الأقاليم من خلال استدراك وتأهيل المناطق التي تعاني من معوقات الجاذبية والتنافسية حيث تخلق هذه الأخيرة تباينات كبيرة بين الأقاليم فتريد من حظوظ بعضها وتعمق الفوارق بين بعضها البعض كما تغذي أشكالا جديدة من التهميش الإقليمي²، فالاختلافات الاقتصادية والاجتماعية والجغرافية بين الأقاليم والتهميش والهشاشة والإقصاء تعتبر عوامل قوية تتفاعل فيما بينها لكبح الإنصاف الإقليمي. إن عدم تحقيق الإنصاف الإقليمي والذي يعتبر خاصية من خصائص التنمية الإقليمية المستدامة يؤدي إلى تدهور البيئة الريفية وأيضاً البيئة الحضرية، حيث تتجلى بوضوح مظاهر عدم الإنصاف الإقليمي داخل الإقليم³ في الفضاءات الريفية، التي غالبا ما تبدو هشة خاصة الفضاءات السهلية والجبلية، وفي المدن التي تعرف حركة نمو سريعة، مما ساهم ذلك في ظهور التعمير العشوائي الذي يؤثر على البيئة سلبا، وأيضاً في المناطق التي تتميز بطابعها المعزول كبعض المناطق الجبلية أو الهضاب العليا. يتم تجسيد الخط التوجيهي (تحقيق الإنصاف الإقليمي) من خلال ثلاث برامج أساسية⁴ وهي:

- **التجديد الحضري وسياسة المدينة:** والذي يهدف إلى إقامة مدينة جزائرية تنافسية جذابة ومستدامة وقادرة على الإستجابة لحاجيات سكانها والتحولات المنتجة وكذا المساهمة في ثقافة حقيقية وهوية حضرية.
- **التجديد الريفي:** والذي يهدف إلى دعم التواصلية والتجهيزات وطاقات الخدمات لعالم الريف مع جعله فضاء منتج وجذاب، إدراج عالم الريف في العلاقات الحضرية الريفية علاقات مكثفة وتكاملية.
- **استدراك وتأهيل المناطق ذات العوائق:** ويهدف إلى تفادي انفصال وتهميش الأقاليم وإدراج المناطق ذات العوائق في الأقاليم الأكثر إتساعا الكفيلة بضمنان المبادلات والتكامل.

تشكل الخطوط التوجيهية الأربعة هيكل المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، كما تشكل أيضا الخيارات الأساسية والأهداف الكبرى للتنمية حيث أنها تعمل وبشكل متكامل على تحقيق الاستدامة والإنصاف نتيجة تكريس مفهوم التنمية المستدامة، وهذا ما يجعل من حماية البيئة والمحافظة عليها وتحسينها محورا أساسيا وهدفا رئيسيا يسعى المخطط الوطني لتهيئة الإقليم إلى تحقيقه، بل أدى ذلك إلى ترقية مكانتها ضمن مجال التنمية الإقليمية.

تمثل برامج العمل العشرون الآلية التقنية التطبيقية لتحقيق توجهات المخطط الوطني لتهيئة الإقليم التي تعتبر إطار مرجعي لتحقيق تنمية إقليمية شاملة و مستدامة.

الفرع الثاني : مخططات التهيئة الإقليمية الجهوية

لتحقيق أهداف السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم اعتمد المشرع الجزائري مجموعة من المخططات التي تترجم بالنسبة لجزء من الإقليم التوجيهات و الترتيبات الأساسية و تجسيدها واقعا، و تتمثل في : المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم، مخطط تهيئة الإقليم الولائي و المخططات التوجيهية لتهيئة فضاءات الحواضر الكبرى.

1- القانون رقم 02/ 10، ص 72 .

2- القانون رقم 02/10، ص 95.

3- القانون رقم 02/10، ص 96.

4- القانون رقم 02/10، ص ص 98، 101.

أولاً: المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم

1- تعريف المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم: انتهج المشرع الجزائري أسلوب التخطيط الجهوي كأداة لتهيئة الإقليم أول مرة من خلال القانون رقم 03/87 المتعلق بالتهيئة العمرانية¹ الملغى بموجب القانون رقم 20/01، بعد تبلور فكرة ضرورة القضاء على الاختلالات والفوارق الجهوية الناتجة عن السياسة التنموية، و تشجيع التنمية المتكاملة بإيجاد مخططات تقوم على فكرة التدرج و النظرة الفوقية الشمولية تبدأ من المستوى الوطني، الجهوي ثم المحلي.

وبعد تكريس مفهوم التنمية المستدامة ، ارتقى المخطط الجهوي إلى أداة لتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة، حيث يحدد و بالتوافق مع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم التوجيهات و الترتيبات الخاصة بكل برنامج جهة².

يعتبر المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم أداة خاصة ذات بعد إقليمي، تتكفل بتهيئة مجموعة من الولايات التي تشكل في مجموعها جهة أو إقليم، و لها خصوصيات تضاريسية مشتركة ووجهات إنمائية متكاملة و استعمالات متبادلة للموارد الطبيعية، كم يمكن اعتبارها أيضاً، أداة إستراتيجية ذات طبيعة توجيهية، تركز فكرة التنظيم العمودي للإقليم من خلال مراعاتها للمبادئ و الأهداف المقررة في المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، و تهدف إلى القضاء التدريجي على الاختلالات والفوارق الجهوية و تشجيع التنمية الجهوية المستدامة من خلال تهيئة فضاءات البرمجة الإقليمية باعتبارها فضاء للتشاور حول المشاريع و البرامج المشتركة للعديد من الولايات.

ما تجدر الإشارة إليه، أن القانون رقم 02/10، نص على المخططات الجهوية تحت اسم مخططات تهيئة فضاءات البرمجة الإقليمية، و التي يبلغ عددها تسعة، و تتمركز حول المدن الأربعة الكبرى، مدن الربط في التل، مدن توازن الهضاب العليا ، مدن تنمية الهضاب العليا و مدن تنمية الجنوب³.

2- إعداد المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم: كرس المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 10/03، الطابع الجهوي في التسير، الذي يحكمه و يديره جهاز مركزي، كبديل عن الطابع المحلي و الإقليمي الإداري، باعتباره أسلوب حديث و مبتكر للتسيير و الحفاظ على البيئة، مراعيًا بذلك الامتداد الطبيعي للأقاليم، حيث يمكن الاعتماد على الطابع الساحلي ، الصحراوي، السهوب..... الخ، كبديل عن الولايات و البلديات من أجل الحفاظ على الطبيعة⁴.

و قد أكد المجلس الاقتصادي و الاجتماعي في تقريره " الجزائر غدا " على ضرورة تفعيل دور المخططات الجهوية لزيادة التكامل بين الولايات على المستوى الجهوي⁵.

حيث يعتبر التخطيط الجهوي الإطار الأنسب لتحقيق التنمية الاقتصادية و الاجتماعية و المحلية و كذلك الإطار الأنسب لتحقيق الحماية الوقائية للبيئة، فبعد ما أظهرت المخططات البيئية المحلية عدم قدرتها على استيعاب المشاكل البيئية، ظهر التخطيط الجهوي كإطار أوسع و ملائم لمواجهة هذه المشاكل، و هذا لتوافق توجهاته مع خصائص الأضرار البيئية التي لا تعترف بالحدود الإقليمية و التقسيمات الإدارية، كما انه يراعي أيضا التمايز البيئي لمختلف الأقاليم .

كما أشار المخطط الأزرق، وهو تقرير أعدته وزارة الداخلية إلى الآثار السلبية لنظام التوزيع الإقليمي للاختصاصات المحلية لمكافحة التلوث، و أفضل مثال قدمته تلوث وادي الشلف الذي يتكون من تجمع عمراني لأزيد من 05 ولايات.

¹ - المادة 37 من القانون رقم 03/87، المؤرخ في 27 جانفي 1987، المتعلق بالتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية رقم 05، الصادرة في 28/01/1987.

² - طبقا المادة 03 من القانون رقم 20/01 فإن " برنامج الجهة لتهيئة الإقليم و تنميته هو الإقليم الذي يتكون من عدة ولايات متاخمة ، لها خصوصيات فيزيائية ووجهات إنمائية مماثلة أو متكاملة".

³ - القانون رقم 02/10، ص 122.

⁴ - محمد لمسح، " دور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة، ص 149.

⁵ - المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، تقرير " الجزائر غدا "، الجريدة الرسمية رقم 21، المؤرخة في 09/04/1997.

و في حقيقة الأمر، تعتبر المخططات الجهوية ذات طابع فني تقني فقط، و هي أداة للتنسيق و التشاور و التنبؤ نظرا لغياب تنظيم قانوني يحكمها و يبين تنظيمها و سير عملها¹ وعند إعدادها تمر بخمسة مراحل أساسية و هي :

- مرحلة التشخيص و تحديد الاتجاهات و الرهانات الكبرى للعشرين سنة المقبلة
- مرحلة إعداد السيناريوهات التنموية و الخيار البديل
- مرحلة تحديد التوجيهات الأساسية و المحاور الإستراتيجية للتهيئة
- مرحلة إعداد مخطط برنامج التهيئة و أولويات الانجاز
- مرحلة إعداد لوحة القيادة لمتابعة و تقسيم و انجاز المخطط

و ما تجدر الإشارة إليه أن معظم المخططات الجهوية هي في مرحلة التشاور و الدراسة من طرف لجان المتابعة للولايات التسع لفضاءات البرمجة الإقليمية، و من طرف لجنة ما بين القطاعات التي تتكون من ممثلي الدوائر الوزارية و الهيئات العمومية و المنتجيين و الخبراء².

ثانيا : مخطط تهيئة الإقليم الولائي

نتيجة لتشعب المشاكل البيئية و كثرة المتدخلين فيها، جعل من التنسيق بين كل الفاعلين في هذا المجال، الوسيلة الأمثل و الأنجع لتحقيق أي سياسة ناجحة في المحافظة على البيئة و تحسينها، خاصة بين الجماعات الإقليمية، و يعتبر مخطط تهيئة الإقليم الولائي فضاء لهذا التشاور، و هو الحلقة الأخيرة من سلسلة مخططات التهيئة الإقليمية، يشمل إقليم ولاية أو مجموعة من البلديات .

تم تكريسه بصفة صريحة بموجب القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم في إطار التنمية المستدامة، كوسيلة لدعم و تفصيل المخططات الجهوية لتهيئة الإقليم و أداة للتنسيق على المستوى الجهوي .

يبادر الوالي لإعداد هذا المخطط بالتشاور مع مختلف الأعوان الاقتصاديين و الاجتماعيين للولاية و المجلس الولائي، و مجالس البلديات و ممثلي الجمعيات المهنية، و هذا في إطار توجيهات و مبادئ كل من المخطط الوطني و المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم، بحيث يعمل على توضيح التوجيهات المعدة في كلا المخططين و تتمين الترتيبات الخاصة بكل إقليم ولاية فيما يتعلق بالخدمات العمومية، التنمية المشتركة ما بين البلديات، مجال البيئة، السلم الترتيبي و الحدود المتعلقة بالبنية الحضرية³.

و ما تجدر الإشارة إليه، أن المدن الكبرى : وهران ، الجزائر العاصمة، قسنطينة، عنابة، يتم تهيئتها بموجب مخططات خاصة وهي مخططات تهيئة فضاءات الحواضر الكبرى، التي استحدثتها القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة⁴، نظرا لما تتميز به هذه الولايات من تفاقم الآفات الاجتماعية و انتشار البناءات الغير قانونية و الاستهلاك المفرط للأراضي الفلاحية و الساحلية و ما يترتب عن ذلك من انتشار التلوث و تدهور النظام البيئي.

يؤدي كل من مخطط تهيئة الإقليم الولائي و مخطط تهيئة الفضاءات الكبرى، الدور الهام في وقاية البيئة من مخاطر التعمير من خلال تأطيرها لحركة البناء الغير قانونية و ترشيد الاستعمال الأمثل للأراضي خاصة الفلاحية منها، التي تضررت كثيرا بالبناءات القصدية، كما تعمل على توطين المشاريع النظيفة و استبعاد الضارة منها عن المحيط العمراني .

¹ - محمد مسخ، المرجع السابق، ص 157.

² - القانون رقم 02 / 10، ص 122.

³ - المادتان 07 و 53 من القانون رقم 20/01.

⁴ - المادة 07 من القانون رقم 20/01.

المبحث الثاني: المخططات البيئية المتخصصة ، وقاية مباشرة للبيئة

مع تكريس مبدأ التنمية المستدامة في التشريع الجزائري، ومع تزايد الاهتمام بالبيئة وتفاهم مشكلاتها، برزت الدعوة إلى ضرورة الأخذ بالتخطيط البيئي المتخصص كوسيلة حديثة للحفاظ على البيئة¹ والحد من مخاطر التعمير، خاصة بعدما أثبتت المخططات العمرانية فشلها في تحقيق الحماية الوقائية للبيئة، و يعود السبب الرئيسي إلى عدم مراعاتها للاعتبارات البيئية بشكل جدي.

المطلب الأول : المخططات البيئية القطاعية و النوعية ، وقاية جزئية للبيئة

اختلفت المخططات البيئية المقررة لحماية عناصر بيئية محددة حسب طبيعة أو وضعية هذا العنصر، حيث نجد أن موضوع المخططات البيئية القطاعية هي عناصر بيئية ارتبطت بقطاعات محددة بذاتها ومستقلة إداريا وهيكلية، في حين خصصت المخططات النوعية لحماية المناطق الحساسة نظرا لطبيعتها الخاصة.

الفرع الأول: المخططات القطاعية : مخططات بيئية لوقاية العناصر الطبيعية

اقتصر التخطيط في بداياته على التخطيط القطاعي الذي لعب دور مهم في حماية البيئة، ومن المجالات التي شملها: المياه، النفايات، الطاقة، الأخطار الكبرى، حيث يعتبر قطاع المياه والنفايات من أكثر المجالات تعرضا لمخاطر التعمير.

أولا: المخططات البيئية المتعلقة بقطاع المياه

1-المخطط التوجيهي لتهيئة الموارد المائية: انعكس تكريس مبدأ التنمية المستدامة على قطاع الموارد المائية باعتماد المشرع الجزائري مبدأ التخطيط الجهوي كأداة ضرورية للتهيئة الإقليمية، حيث أشار القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة مخطط توجيهي للمياه²، كما أنشأ القانون رقم 12/05 يتعلق بالمياه، المعدل والمتمم³، المخطط التوجيهي لتهيئة الموارد المائية لكل وحدة هيدروغرافية، و الذي يمتد لمدة 20 سنة وقابل للتقسيم كل 5 سنوات⁴.

يعمل المخطط التوجيهي للموارد المائية على تحديد الاختيارات الإستراتيجية لتهيئة وتخصيص واستعمال الموارد المائية، وكذا يهدف إلى تلبية كافة الاحتياجات من الماء (الحاجات الصناعية، المنزلية، الفلاحية...) بالإضافة إلى الحماية الكمية والنوعية للمياه الجوفية والسطحية والوقاية من الأخطار المرتبطة بالظواهر الطبيعية الاستثنائية وتسييرها⁵.

كما يحدد أيضا أهداف تنمية وتهيئة المياه، ونقلها ما بين الوحدات الهيدروغرافية الطبيعية دون الإخلال بالمقاييس الاقتصادية ومبدأ العرض والطلب، وكذلك التدابير المرتبطة بمتطلبات اقتصاد الماء وتنميته وحماية نوعيته من منظور التسيير المستدام لهذه الموارد⁶.

يتم إعداد المخطط التوجيهي لتهيئة الموارد المائية من طرف العون الإداري المكلف، على أساس معطيات و اقتراحات وكالة الحوض الهيدروغرافي المعنية، حيث تم استحداث 05 وكالات على مستوى التراب الوطني وزعت بشكل يضمن تكامل الماء على

1 - المادة 05 من القانون رقم 10/ 03.

2- المادة 25 من القانون رقم 20/01.

3- القانون رقم 12 /05 ، المؤرخ في 2005/08/04، يتعلق بالمياه، المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية رقم 60، الصادرة بتاريخ 2005/09/04.

4- المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 01/10، المؤرخ في 2010/01/04، المتعلق بالمخطط التوجيهي لتهيئة الموارد المائية و المخطط الوطني للماء ، الجريدة الرسمية رقم 10، الصادرة في 2010/01/06.

5- المادة 56 من القانون رقم 12/05.

6 - المادة 57 من القانون رقم 12/05.

مستوى الأقاليم الطبيعية، حيث ضمت كل وكالة ممثلين عن مختلف الهيئات الإدارية المركزية والمحلية، عن الغرف المهنية وكذا المجتمع المدني، يتم تقسيم المخطط إلى لجنة الحوض الهيدروغرافي من أجل دراسته بشكل مفصل وإبداء ملاحظاتها¹. حيث يتم تعيين لكل وكالة حوض هيدروغرافي، لجنة تتكون من 24 عضوا تضم ممثلين عن الإدارة المركزية والجماعات المحلية وعن الغرف المهنية.

تعكس مرحلة التشاور في إعداد المخطط التوجيهي لتهيئة الموارد المائية مدى أهميته، كما أنها تعد مظهر من مظاهر الديمقراطية، وهذا يساهم في خلق مخطط قريب من الواقع وأكثر فعالية في حماية الموارد المائية.

2- المخطط الوطني للماء: بالإضافة إلى المخطط التوجيهي لتهيئة الموارد المائية، أقر المشرع الجزائري نظام التخطيط الوطني بهدف إيجاد الإجراءات الضرورية لتنسيق المخططات الجهوية، حيث تم تدعيمها بالمخطط الوطني للماء، والذي يحدد مجموعة من الأهداف والأولويات الوطنية والتدابير اللازمة لتنفيذها، وهذا فيما يتعلق بحشد وتحويل وتخصيص والتسيير المدمج للموارد المائية²، حيث تلتزم به وجوبا جميع الإدارات المكلفة بالموارد المائية وطنيا، جهويا وحتى محليا³.

تقوم الإدارة المكلفة بالموارد المائية بإعداد هذا المخطط لمدة 20 سنة حيث يمكن تحيينه كل 05 سنوات أو إذا اقتضت الضرورة ذلك⁴، وتتم الموافقة عليه بموجب مرسوم تنفيذي بناء على اقتراح الوزير المكلف بالموارد المائية⁵. والجدير بالملاحظة هو غياب مسألة الاستشارة للجهات والهيئات المعنية بقطاع المياه كإجراء من إجراءات إعداد المخطط الوطني للماء، بمعنى أن الإدارة المكلفة تستأثر بإعداد هذا المخطط، وهذا أمر يتناقض مع فكرة التخطيط الحديث الذي يقوم على المشاركة والمشاورة، مما يجعل المخطط الوطني للماء مجرد لا تريد أن تدخل ضمن الآليات الانفرادية لحماية البيئة⁶. ويشمل المخطط الوطني للماء على:

- تشخيص قطاع الماء، فيما يخص الموارد التي تتم رصدها واستعمالها، وكذلك الجوانب المؤسسية والتنظيمية.
- تحديد أهداف التنمية القطاعية على المدى البعيد في إطار توجيهات تهيئة الإقليم وحماية البيئة والمخططات القطاعية الأخرى، كما يعمل أيضا على مجموع من البرامج والمشاريع المهيكلة على أساس التعرف عليها بالمخططات التوجيهية، ذات الطابع الوطني التي تهدف إلى ضمان التسيير الدائم للموارد المائية، وهياكل الري، مشاريع تحويل الماء بين الوحدات الهيدروغرافية الطبيعية، وأيضا التوزيع الزمني وعلى مختلف الولايات، مختلف المشاريع والبرامج وكذلك الإطار المالي المقدر للاستثمارات في مختلف المخططات التوجيهية⁷.

ثانيا: مخططات قطاع إدارة وتسيير النفايات

إن التنمية العمرانية وما تتطلبه من نشاطات اقتصادية واجتماعية في ظل تزايد عدد سكان بشكل سريع ومع انتشار أنماط استهلاك مختلفة، أصبحت تشكل أكبر مصدر للنفايات بجميع أنواعها (عمرانية، منزلية، صناعية....)، حيث تشكل هذه الأخيرة اليوم أكبر مهدد عمراني للبيئة، نظرا لما تخلفه من أضرار بيئية جسيمة.

1 - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 01/10.

2- المادة 59 من القانون رقم 12/05.

3- المادة 60 من القانون رقم 12/05.

4- المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 01/10.

5- المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 01/10.

6- عبد الغاني حسونة، المرجع السابق، ص 156.

7- المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 01/10.

عرف المشرع الجزائري النفايات من خلال القانون رقم 19/01 المتعلق بتسيير النفايات وإزالتها¹، على أنها: "البقايا الناتجة عن عمليات الإنتاج أو التحويل أو الاستعمال، وبصفة أعم كل مادة أو منتج وكل منقول يقوم المالك أو الحائز بالتخلص منه أو قصد التخلص منه، أو يلزم بالتخلص منه أو بإزالته"².
أو هي: "كل ما تخلفه عملية إنتاج أو تحويل أو استعمال كل مادة أو منتج وبصفة أعم كل شيء منقول يعمل أو يتخلى عنه صاحبه"³.

كما صنفها أيضا إلى النفايات الخاصة بما فيها النفايات الخاصة الخطيرة، النفايات المنزلية وما شابهها النفايات الهامدة⁴، وهو بهذا التصنيف يكون قد راعى المعايير الإقتصادية والبيئية والتقنية.

وما تجدر الإشارة إليه، أن التلف بالنفايات هو ناتج بالدرجة الأولى عن إتباع طرف غني سليمة للتخلص منها، حيث تحولت معظم المدن الجزائرية والمناطق الحضرية وحتى الأراضي الفلاحية إلى مفرغ عشوائية.
وبهدف إيجاد حلول استباقية، اتبع المشرع أسلوب التخطيط كآلية وقائية يتمثل في: المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة، والمخطط البلدي لتسيير النفايات البلدية ما شابهها.

1- المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة⁵: يتضمن هذا المخطط تحديد جرد كميات النفايات خاصة الخطرة والمنتجة سنويا وكذا تحديد الحجم الإجمالي لكميات النفايات المحرقة مؤقتا أو دائما مع تحديد كل صنف منها والأسلوب المتبع لمعالجتها، بالإضافة إلى تحديد مواقع منشآت المعالجة الموجودة، فضلا عن تحديد الاحتياجات فيما يخص قدرة معالجة النفايات، مع الأخذ بعين الاعتبار القدرات المتوفرة وكذا الأولويات المحددة لإنجاز منشآت جديدة مع مراعاة الإمكانيات الاقتصادية والمالية الضرورية لتطبيقها⁶.

تكلف لجنة يرأسها الوزير المكلف بالبيئة أو ممثلها، والتي تتكون من ممثلين عن الوزارات منها وزارة التعمير، وممثل عن كل من: المنظمات المهنية المرتبط نشاطها بتثمين النفايات وإزالتها، المؤسسات التي تعمل في ميدان تسيير النفايات، الجمعيات الوطنية لحماية البيئة⁷ بإعداد المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة لمدة 10 سنوات، ومراقبته بتنفيذه من خلال إعداد تقرير سنوي⁸، ويمكن مراجعته كلما اقتضت الضرورة ذلك بناء على طلب من أغلبية أعضاء اللجنة المكلفة بإعداده أو باقتراح من الوزير المكلف بالبيئة⁹.

¹ - القانون رقم 19/01، المؤرخ في 12/12/2001، يتعلق بتسيير النفايات وإزالتها، الجريدة الرسمية رقم 77، الصادرة بتاريخ 17/12/2001.

² - المادة 03 من القانون 19/01.

³ - المادة 89 من القانون 03/83، المؤرخ في 05/02/1983، المتعلق بحماية البيئة، الجريدة الرسمية رقم 06، الصادرة بتاريخ 08/2/1983 (ملغى).

⁴ - المادة 05 من القانون رقم 19/01.

⁵ - النفايات الخاصة: "هي كل النفايات الناتجة عن النشاطات الصناعية والزراعية والعلاجية والخدمات، وكل النشاطات الأخرى والتي بفعل طبيعتها ومكونات المواد التي تحتويها لا يمكن جمعها ونقلها ومعالجتها بنفس الشروط مع النفايات المنزلية وما شابهها و النفايات الهامدة"، المادة 05 من القانون 19/01.

⁶ - المادة 13 من القانون رقم 19/01.

⁷ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 477/03 المؤرخ في 09/12/2003، يحدد كيفية إجراءات إعداد المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة ونشره و مراجعته، الجريدة الرسمية رقم 78، الصادرة بتاريخ 14/12/2003.

⁸ - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 477/03.

⁹ - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 477/03.

2- المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها :

يعتبر هذا المخطط أداة محلية لتسيير النفايات، حيث يعمل على جرد كميات النفايات المنزلية وما شابهها¹، والنفايات الهامدة² على مستوى البلدية، مع تحديد مكوناتها وخصائصها، كما يقوم بجدد وتحديد مواقع المنشآت الخاصة لعلاج النفايات وكذلك الأولويات الواجب تحديدها لإنجاز منشآت معالجة جديدة، وفيما يخص المنشآت المشتركة بين أكثر من بلدية فإنه يعمل على تحديد الاحتياجات فيما يتعلق بقدراتها على المعالجة فضلا عن الاختبارات المتعلقة بأنظمة جمع النفايات ونقلها وفرزها، مع مراعاة الإمكانيات الاقتصادية والمالية الضرورية لتنفيذها.

تكلف كل بلدية بإعداد مخطط لتسيير النفايات على مستوى إقليمها، في إطار توجيهات المخطط الولائي للتهيئة، حيث يبادر رئيس المجلس الشعبي البلدي بإعداده وبمساهمة الهيئات والمصالح المعنية، كما يمكنه أن يستعين بخدمات الوكالة الوطنية للنفايات بشرط وجود اتفاقية تنص على ذلك³.

حيث تتم تعليق المخطط بعد إعداده في مقر البلدية لمدة شهر، قصد إبداء المواطنين لأرائهم وملاحظاتهم وتسجيلها في سجل خاص مرقم ومؤشر عليه⁴.

غير أنه من الناحية الواقعية، ونتيجة غياب الوعي البيئي، نلاحظ عزوف المواطن الجزائري عن ممارسة حقه الوقائي، مما يحول هذا الإجراء إلى مجرد إجراء شكلي.

بعد مرحلة الإعداد تتم المصادقة على المخطط مبدئيا بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي المعني⁵، بعد أخذ رأي المصالح الولائية أين تتم المصادقة عليه بصفة نهائية بموجب قرار من الوالي المختص⁶.

الفرع الثاني: المخططات النوعية، مخططات بيئية لوقاية المناطق الحساسة

باعتبار أن المناطق الحساسة هي فضاءات هشة من الناحية الإيكولوجية، ولا يمكن أن تنجز فيها عمليات إنمائية⁷، فقد خصها المشرع الجزائري بمخططات نوعية تتلاءم مع طبيعتها الخاصة وتضمن وقايتها من مخاطر التعمير، حيث تعتبر كل من المناطق الساحلية، الأراضي الفلاحية، والمناطق ذات الميزة الطبيعية والثقافية البارزة، أكثرها عرضة لمخاطر التعمير.

أولا: مخططات تهيئة المناطق السياحية

قبل التطرق إلى أنواع مخططات التهيئة السياحية، لابد من تحديد مفهوم التخطيط السياحي أولا.

1-1 مفهوم التخطيط السياحي

1-1 تعريف التخطيط السياحي: مع قدم النشاط السياحي و ما يرتبط به من فعاليات، إلا أن مفهوم التخطيط السياحي لم يظهر بشكل واضح إلا في بداية الخمسينات و ظروف ما بعد الحرب العالمية الثانية، حيث نشطت حركة السفر الدولية

¹ - النفايات المنزلية و ما شابهها هي: "كل النفايات الناتجة عن النشاطات المنزلية والنفايات المماثلة الناجمة عن النشاطات الصناعية والتجارية والحرفية و غيرها، التي بفعل طبيعتها ومكوناتها تشبه النفايات المنزلية"، المادة 03 من القانون رقم 19/01.

² - النفايات الهامدة هي: "كل النفايات الناتجة لاسيما عن استغلال الحاجر والمناجم، و عن أشغال الهدم والبناء أو الترميم والتي لا يطرأ عليها أي تغيير فيزيائي أو كيميائي أو بيولوجي عند إلقاءها في المفارغ، والتي لم تلوث بمواد خطرة أو بعناصر أخرى تسبب أضرارا محتمل أن تضر بالصحة العمومية أو بالبيئة"، المادة 03 من القانون رقم 19/01.

³ - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 205/07، المؤرخ في 2007/06/30، يحدد كفايات إجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره ومراجعتة، الجريدة الرسمية رقم 43، الصادرة بتاريخ 2007/07/01.

⁴ - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 205/07.

⁵ - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 205/07.

⁶ - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 205/07.

⁷ - المادة 03 من القانون رقم 20/01.

بشكل كثيف واسع و تزايد معها أعداد السياح عبر أشكال شتى من السياحة و الاستجمام، لذلك تعددت المناطق السياحية و اختلفت وظائفها و خصائصها، فظهرت الحاجة إلى ضبط و توجيه هذا النشاط من أجل الحد من آثاره الاجتماعية و البيئية السالبة مقابل تحقيق أقصى درجات النفع الاقتصادي¹.

و باعتبار أن التخطيط الاقتصادي بصورة عامة، أداة و وسيلة لتجميع الجهود و الإمكانيات لتحقيق أهداف مستقبلية في فترة زمنية معلومة، فإن التخطيط السياحي بهذا المفهوم يعتبر منهجا علميا لتنمية السياحة الداخلية و الخارجية وفق ما تصبو إليه السياسات الوطنية لكل دولة.

خاصة و أن السياحة أصبح يُنظر إليها على أنها صناعة، و تُشكل مصدرا أساسيا لدخل كثير من دول العالم، و قطاعا مهما من قطاعات التنمية الاقتصادية، و لذلك لا بد لها من التخطيط على الصعيد الوطني و المحلي.

و بهذا أصبح يُنظر إلى التخطيط السياحي على أنه أحد أهم أنواع التخطيط التنموي، باعتباره مجموعة من الإجراءات المرورية المقصودة و المنظمة، التي تهدف إلى تحقيق استغلال و استخدام أمثل لعناصر الجذب السياحي، و تحقيق أقصى درجات المنفعة، مع متابعة و توجيه و ضبط هذا الاستغلال .

فالتخطيط السياحي هو أحد أهم مجالات التخطيط الإقليمي، باعتباره نشاط يمارس في كل أقاليم البلد، و إنما ضمن الأقاليم التي تتواجد بها مقومات هذا النشاط، حيث يُنظر إليها على أن تلك المقومات تشمل الموارد المتاحة في الأقاليم التي يمكن التخطيط لها من أجل خلق تنمية سياحية منظمة و مستمرة، خاصة و أن النشاط السياحي يرتبط بأربع مؤثرات أساسية و التي تتمثل في²:

- البيئة: و التي من خلال مقوماتها و خصائصها الطبيعية و البشرية تحد أنماط السياحة التي يجري التخطيط لتهيئتها و تطوير واقعها

- الأنشطة الاقتصادية : التي يمكن أن تشكل أساسا اقتصاديا إذا ما جرى استغلالها بشكل مخطط يعمل على إنماء و صناعة السياحة التي تشكل عوائدها نفعاً لصالح العام على المستويين الإقليمي و الوطني

- التمويل : يحده العمل التخطيطي لتفاهق على إقامة المنشآت السياحية و الفندقية التي تحتاج إلى صرفيات كبيرة خبرات و واسعة و مهارات متعددة ، لذلك تم عمليات التمويل في الدول ذات النشاط السياحي من خلال هيئات السياحة، و خاصة من الدول الاشتراكية و النامية أو وفق مشاريع الاستثمار السياحي و خاصة في الدول الرأسمالية

- المستفيدون : و هم الأشخاص الطالبون لخدمة السياحة سواء من السياح المحليون أو الأجانب، و الذين يجب تقدير طلبهم السياحي و أخذه عند تصميم الخطط السياحية

1-2 أهداف التخطيط السياحي : يهدف التخطيط السياحي إلى معرفة ما يجب عمله و كيف و متى يتم ذلك في جميع جوانب الحقل السياحي، ما يتيح للأجهزة المكلفة بالتخطيط السياحي المراقبة القبليّة و البعدية للخطط السياحية، الشيء الذي يساهم في نجاح الإستراتيجية السياحية، هذه الأخيرة التي لا تعني في حقيقتها إلا مجموعة من الخطط السنوية ، التي يجب

¹ - عثمان محمد غنيم و آخرون، التخطيط السياحي : في سبيل تخطيط مكاني شامل و متكامل، دار صفاء للطباعة و النشر و التوزيع، عمان (الأردن)، 2003، ص95

² - محمد جاسم شعبان العاني، المرجع السابق، ص ص 219، 220.

أن تخضع للمراقبة وإعادة التقييم دوريا من أجل تصحيح الانحرافات و تحديد المسؤوليات، ...و على العموم يمكن تلخيص أهم أهداف التخطيط السياحي في العناصر التالية¹ :

- تحديد أهداف التنمية السياحية ، و على العموم يمكن تلخيص القصيرة و البعيدة المدى ، و كذلك رسم السياسات السياحية ، وضع إجراءات تنفيذها
 - ضبط و تنسيق التنمية السياحية التلقائية و العشوائية.
 - تشجيع القطاعين العام و الخاص على الاستثمار في مجال التسهيلات السياحية أينما كان ذلك ضروريا.
 - مضاعفة الفوائد الاقتصادية و الاجتماعية لنشاطات السياحة لأقصى حد ممكن و تقليل كلفة الاستثمار و الإدارة لأقل حد ممكن.
 - الحيلولة دون تدهور الموارد السياحية و حماية النادر منها.
 - صنع القرارات المناسبة و تطبيق الاستخدامات المناسبة في المواقع السياحية.
 - تنظيم الخدمات العامة و توفيرها بالشكل المطلوب في المناطق السياحية .
 - المحافظة على البيئة من خلال وضع و تنفيذ الإجراءات العلمية المناسبة.
 - توفير التمويل من الداخل و الخارج اللازم لعمليات التنمية السياحية.
 - تنسيق النشاطات السياحية مع الأنشطة الاقتصادية الأخرى بشكل تكاملي .
- 2- أنواع مخططات التهيئة السياحية :**

1-2 مخطط التهيئة السياحية : اعتبر المشرع الجزائري المناطق السياحية مناطق محمية، وهي بهذه الصفة تخضع

إلى إجراءات خاصة تحميها من مخاطر التعمير، وتعتبر مخططات التهيئة السياحية أهمها .
تتم تهيئة و تسيير منطقة التوسع السياحي² و الموقع السياحي³، وفقا لمخطط التهيئة السياحية والذي يعتبر أداة من أدوات تهيئة الإقليم وال عمران، ويقصد به مجموعة من القواعد العامة والخاصة التي تتعلق بتهيئة واستعمال منطقة توسيع سياحية والمواصفات الخاصة والتعمير والبناء وكذا الارتفاعات المطبقة فيما يخص استعمال وحماية الأملاك والعقارات المبنية حسب الطابع السياحي للموقع⁴.

تزود بهذا المخطط مناطق التوسع والمواقع السياحية المسموح بها والمصنفة باستمرار، يعمل مخطط التهيئة السياحية على حماية الجمال الطبيعي والمعالم الثقافية بجمالها من دور في الجانب السياحي، كما يعمل أيضا على إنجاز استثمارات على أساس

¹ - الحاج حنيش، قويدري كمال ، التخطيط السياحي "السياحة الرياضية نموذجا"، أوراق ألقبت في المؤتمر العلمي الدولي حول السياحة رهان التنمية المستدامة (دراسة تجارب بعض الدول) ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة البلدة (الجزائر)، 2012، ص6.

² - منطقة التوسع السياحي هي " كل منطقة أو امتداد من الإقليم ، يتميز بصفات أو خصوصيات طبيعية و ثقافية و بشرية و إبداعية مناسبة للسياحة ، مؤهلة لإقامة أو تنمية منشأة سياحية و يمكن استغلالها في تنمية نمط أو أكثر من السياحة ذات المردودية "، المادة 02 من القانون رقم 03/03، المؤرخ في 03/02/2003 ، يتعلق بمناطق التوسع و المواقع السياحية، الجريدة الرسمية رقم 11، الصادرة بتاريخ 03/02/2003.

³ - الموقع السياحي هو " كل منظر أو منظر يتميز بجاذبية سياحية بسبب مظهره الخلاب، أو بما يحتوي عليه من عجائب أو خصوصيات طبيعية أو بنايات مشيدة عليه، يعترف له بأهمية تاريخية أو فنية أو أسطورية أو ثقافية، و الذي يجب تمييز أصلته والمحافظة عليه من التلف أو الاندثار بفعل الطبيعة أو الإنسان"، المادة 02 من القانون رقم 03/03.

⁴ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 86/07، المؤرخ في 11/03/2007، المحدد لكيفيات إعداد مخطط التهيئة السياحية لمناطق التوسع و المواقع السياحية، الجريدة الرسمية رقم 17 ، الصادرة في 14/03/2007.

أهداف معنية من شأنها إحداث تنمية متعددة الأشكال وهو في ذلك يراعي خصوصيات ومناهاات المناطق، الحاجات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية والالتزامات الخاصة بالاستغلال العقلاني والمنسجم للمناطق والفضاءات السياحية¹.

2-2 المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية : (S.D.A.T) نص المشرع الجزائري على المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية

من خلال المادة 38 من القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، كوسيلة تترجم إرادة الدولة في تنمية القدرات الطبيعية والثقافية والتاريخية للبلاد، وتقسم التوجيهات الإستراتيجية للتنمية السياحية في إطار التنمية المستدامة؛ كما يعتبر أحد مكونات المخطط الوطني للتهيئة الإقليمية، والذي يعكس توجه الدولة في إطار التنمية المستدامة نحو تحقيق التوازن الثلاثي: العدالة الاجتماعية، الفاعلية الاقتصادية و الدعم الإيكولوجي، على كافة التراب الوطني بالنسبة للعشرين سنة القادمة².

يعمل هذا المخطط على تحديد قواعد المحافظة على مواقع ومناطق التوسع السياحي وشروطها، كما يحدد أيضا شروط توطين المشاريع السياحية وكيفية تنفيذها، وأصناف التجهيزات وخصائصها، وطريقة استغلال المواقع وتطوير الأنشطة السياحية، مع مراعاة خصوصيات المناطق وإمكاناتها الطبيعية، والاحتياجات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وقواعد الاستغلال العقلاني والمتسق للمناطق والفضاءات السياحية.

ثانيا: مخططات تهيئة منطقة الساحل

رغم الدور الذي تلعبه أدوات التهيئة والتعمير في حماية منطقة الساحل، إلا أن المشرع الجزائري خصها بحماية خاصة من خلال تكريس مجموعة من المخططات التي تتلاءم مع طبيعة هذه المنطقة الحساسة، حيث يعتبر الساحل الفضاء الرئيسي لتهيئة مجموع التراب الوطني، كما يشكل أيضا مصدر طاقات هائلة للتنمية وقد يلخص بمفرده إشكالية التهيئة العمرانية بالنظر إلى: الضغوط الديمغرافية المتزايدة باستمرار التي تمارس على الموارد الطبيعية المحدودة والضعيفة من جهة، والتباينات الصارخة على صعيد التنمية الاقتصادية التي تميز بعض المناطق، والتي يجب تصحيحها مع السهر على إبقاء التوازنات الأساسية للبيئة من جهة أخرى³.

1- المخطط التوجيهي لتهيئة الساحل: يعتبر الساحل إقليم ذو طبيعة خاصة، و بناءا عليه و في إطار تحقيق التنمية

المستدامة، نص المشرع الجزائري على المخطط التوجيهي لتهيئة الساحل كأداة من أدوات تهيئة هذا الإقليم و تنميته المستدامة. يعمل المخطط التوجيهي لتهيئة الساحل، على تهيئة المناطق الساحلية و الشريط الساحلي، و يبين الترتيبات الخاصة اللازمة للحفاظ عليها و تنميتها، و هذا في إطار توجيهات المخطط الوطني لتهيئة الإقليم⁴.

2- مخطط تهيئة الشاطئ :

1-2 تعريف مخطط تهيئة الشاطئ : يعتبر مخطط تهيئة الشاطئ⁵ إحدى أدوات التدخل و تسيير المنطقة الساحلية في

البلديات المجاورة للبحر التي تعمل على حماية الفضاءات الشاطئية لاسيما الحساسة منها⁶، و المخصصة للسياحة⁷، حيث يهدف إلى تحقيق الاستعمال المستدام للثروات الساحلية و الحفاظ على القدرات الإنتاجية للبيئة، وكذلك تطوير مسعى مندمج في إطار

¹ - المادة 04 من القانون رقم 03/03.

² - وزارة تهيئة الإقليم والبيئة والسياحة، المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية - SDAT 2025، جانفي 2008، ص 09.

³ - المجلس الاقتصادي والاجتماعي، المرجع السابق، ص 20.

⁴ - المادة 07 من القانون رقم 20/01.

⁵ - الشاطئ هو "شريط إقليمي للساحل الطبيعي يضم المنطقة المغطاة بأمواج البحر في أعلى مستواها خلال السنة في الظروف الجوية العادية و الملحقات المناخية لها والتي تضبط حدودها بحكم موقعها وقابليتها السياحية لاستقبال بعض التهيئات بغرض استغلالها السياحي"، المادة 03 من القانون رقم 02/03، المؤرخ في 2003/02/17، المحدد للقواعد العامة للاستعمال و الاستغلال السياحيين للشواطئ، الجريدة الرسمية رقم 11، الصادرة في 2003/2/19.

⁶ - المادة 18 من القانون رقم 02/03.

⁷ - المادة 26 من القانون رقم 02/02، المؤرخ في 2002/02/05، يتعلق بحماية الساحل، الجريدة الرسمية رقم 10، الصادرة بتاريخ 2002/02/12.

إستراتيجية شاملة لتنمية الساحل من منظور التنمية المستدامة، وهو بذلك موجه لتحقيق المشاريع التي تسمح بصياغة وتنفيذ سياسات واستراتيجيات وطنية تتعلق بتهيئة الشاطئ والحفاظة عليه، كما يحدد نظام تهيئة وتسيير الساحل الذي يشمل مجمل التدابير المحددة عن طريق القوانين والأنظمة السارية المفعول.

2-2 محتوى مخطط تهيئة الشاطئ: تتكون مخطط تهيئة الشاطئ من:

- **تقرير تقني:** وهو تقرير ناتج على دراسة تحليلية لمنطقة تدخل المخطط من منظور تقني، حيث يبرز حدود المنطقة، خصائصها البيئية والجغرافية، شغل السكان والنشاطات الإقتصادية والصناعية والمحيط المبني والطرق ومكان التزويد بالماء والتطهير والمنشآت القاعدية، وسيناريوهات التطور واقتراحات الأعمال، ويتم ترجمة هذه التوجيهات على شكل خرائط.

- **نظام تهيئة وتسيير الساحل:** يشمل هذا النظام مجمل التدابير والأحكام المحددة بموجب القوانين والأنظمة السارية المفعول لاسيما القانون رقم 02/02 المتعلق بحماية الساحل وتنميته الخاصة بمقومات الساحل والمتعلقة خاصة بشغل الأراضي وتوقع الطرقات، وتوسع المجتمعات السكانية ومختلف الأنشطة، ومعالجة المياه المستعملة والنفايات وإنشاء مناطق النشاطات ومناطق الرسو والتوسع السياحي وإنجاز منشآت الموانئ، وكذا حماية الفضاءات الطبيعية والأوساط الساحلية الحساسة والمساحات المحمية و المناطق المهدهدة والتي تتم ترجمتها على شكل مخطط خرائطي¹.

2-3 إعداد مخطط تهيئة الشاطئ: يتم إعداد مخطط تهيئة الشاطئ عبر عدة مراحل:

2-3-1 إعداد المشروع التمهيدي للمخطط : تتم هذه المرحلة بمبادرة من الوزير المكلف بالتهيئة العمرانية والبيئية

أين يتم تكليف مكتب للدراسات أو مركز بحث متخصص بإعداد التقرير التقني ونظام تهيئة وتسيير الساحل².

2-3-2 مرحلة المشاورة : يتم إرسال المشروع التمهيدي إلى رؤساء المجالس الولائيين، الولاية، رؤساء المجالس

الشعبية البلدية، وكذا إلى كل مؤسسة أو هيئة معينة من أجل الدراسة وإبداء الملاحظات³، كما تقوم أيضا بالدراسة، لجنة وزارية تتكون من ممثل عن كل وزارة معينة وممثل عن كل من: المحافظة الوطنية للساحل، المصلحة الوطنية لحرس الشواطئ، الوكالة الوطنية للتهيئة العمرانية، المركز الوطني للبحث والتنمية في الصيد البحري وتربية المائيات، المدرسة الوطنية العليا لعلوم البحر وتهيئة الساحل وكذلك الولاية المعنيين⁴.

2-3-3 المصادقة النهائية : تتم المصادقة النهائية بمرسوم تنفيذي، باقتراح كل من الوزراء المكلفين بالتهيئة

العمرانية والبيئة، والتعمير، الداخلية والجماعات المحلية⁵.

ما تجدر الإشارة إليه أن مخطط تهيئة الشاطئ هو مخطط حيوي، يشمل أكثر من ولاية، غير أن المناطق الجهوية في الجزائر لا تتمتع بأي إختصاص، وهي لا تستفيد من أي سلطة تدرجيه مقارنة بالجماعات الأخرى وفي هذا السياق يطرح إشكال حول فعالية التخطيط الجهوي لمنطقة الساحل، حيث يظهر غموض قانوني فالساحل يعتبر إقليم لديه أدوات تهيئة خاصة به: مخطط تهيئة

¹ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 114/09، المؤرخ في 07/04/2009، يحدد شروط إعداد مخطط تهيئة الشاطئ ومحتواه وكيفية تنفيذه، الجريدة الرسمية رقم 21، الصادرة بتاريخ 08/04/2009.

² - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 114/09.

³ - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 114/09.

⁴ - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 114/09.

⁵ - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 114/09.

الشاطئ و و احترام شروط و كفاءات البناء و شغل الأراضي المنصوص عليها في التنفيذ رقم 206/07¹، ورغم ذلك تبقى 15 ولاية ساحلية فقط مشمولة بالمخطط (P.A.C)².

3- **مخططات التدخل المستعجلة:** أنشأ المشرع مخططات للتدخل السريع المستعجل فيما يخص حالات التلوث في الساحل أو في المناطق الشاطئية، أو في حالات تلوث أخرى تستدعي التدخل المستعجل، بموجب المادة 33 من القانون رقم 02/02 المتعلق بحماية الساحل.

و تدعيماً لذلك يتم إنشاء مجلس التنسيق الشاطئي في المناطق الشاطئية أو الساحلية الحساسة، أو المعرضة لمخاطر سيئة خاصة، من أجل تعبئة جميع الوسائل الضرورية لذلك³.

ثالثاً: المخططات النوعية في القطاع الفلاحي

تندرج حماية الأراضي الفلاحية ضمن إشكالية حماية البيئة التي تسم بتشعب مظاهرها ، و هو وضع لا يختلف عليه الحال في معظم الدول ، حيث تعتبر الأراضي الفلاحية من أكثر الأوساط البيئية عرضة لمخاطر التعمير . و من مظاهر هذا الاعتداء تلك الأضرار التي تلحق بالأراضي الفلاحية ، التي من شأنها تعطيل التوازن البيئي خاصة التوسع العمراني الناتج بالدرجة الأولى عن النزوح الريفي نحو المدن الذي تميزت به المناطق الشمالية. حيث أن الطلب على هذه الأراضي يتمثل في التوسع العمراني و إنشاء المناطق الصناعية، و أيضاً في ظل الاحتياطات العقارية، و هو بهذا أصبح يُنافس الطلب الصادر من الفلاح، و بدأ يتسبب في إنقاص و بصفة معتبرة، الأراضي الموجودة الصالحة للزراعة، و هذه الوضعية تنطبق في معظم دول العالم بما فيها الجزائر ، حيث انتزعت العديد من الهكتارات من الأراضي الفلاحية الخصبة و استعملت لأغراض غير الأغراض المرتبطة بالفلاحة⁴.

1- تعريف الأراضي الفلاحية :

تعتبر الأراضي الفلاحية من أكثر العناصر البيئية تضرر، وفقاً لنص المادة 04 من القانون رقم 25/90 الصادر بتاريخ 1990/11/18 المتضمن التوجيه العقاري، المعدل والمتمم، فإن الأراضي الفلاحية أو ذات الوجهة الفلاحية هي: " كل أرض تنتج سنوياً أو خلال سنوات بتدخل من الإنسان، إنتاجاً يستهلكه البشر أو الحيوان أو يستهلك في الصناعة استعمالاً مباشراً أو بعد تحويله".

و يعتبر الفضاء الريفي المجال الأصلي للنشاطات الفلاحية، و هو: "جزء من الإقليم ، أقل بناء، ويكون مساحات متخصصة للنشاط الفلاحي كنشاط اقتصادي أساسي، كما يمثل أيضاً المناطق الطبيعية والغابات والقرى"⁵.

¹ - المرسوم التنفيذي رقم 206/07، المؤرخ في 2007/06/30، يحدد شروط و كفاءات البناء و شغل الأراضي على الشريط الساحلي و شغل الأجزاء الطبيعية المتاحة للشواطئ و توسيع المنطقة موضوع البناء عليها ، الجريدة الرسمية رقم 43 الصادرة في 2007/07/01.

² - Malika Kacemi, « protection du littoral en Algérie : législation et instrument : le cas des commune littorales d'Oran, études caribéennes», [en ligne], 20 décembre 2011, mise en ligne le: 01 juillet 2013, consulté le décembre 2013. [URL :http études caribéennes . revues . org]

³ - بن أحمد عبد المنعم، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، (رسالة دكتوراه)، جامعة الجزائر العاصمة، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2008-2009، ص 136.

⁴ - ناصر لباد، النظام القانوني للسوق العقارية في الجزائر، (رسالة دكتوراه)، جامعة باجي مختار عنابة (الجزائر)، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2004-2005، ص 259.

⁵ - المادة 03 من القانون رقم 16/08، المؤرخ في 2008/08/03، يتعلق بالتوجيه الفلاحي، الجريدة الرسمية رقم 46، الصادرة بتاريخ 2008/08/10.

2- دور المخططات النوعية في القطاع الفلاحي:

1-2 مخططات التوجيه الفلاحي : يعد مخطط التوجيه الفلاحي أداة من أدوات التوجيه الفلاحي¹ التي تشمل المستوى

الوطني، الجهوي والوطني وهي تشكل الإطار المرجعي لأعمال حفظ الفضاءات الفلاحية والمحافظة عليها واستعمالها واستغلالها، بطريقة عقلانية تضمن استدامتها وتحترم قدراتها الطبيعية²، ويعمل هذا المخطط على تحديد التوجيهات الأساسية على المدى المتوسط، والطويل وهيئة الفضاءات الفلاحية واستغلالها بطريقة تضمن تنمية فلاحية منسجمة ومستدامة³.

2-2 المخطط الوطني للتنمية الفلاحية و الريفية : يعتبر ثلاثة أرباع تربة الفضاء الشمالي تربة شبه جافة وغير قادرة

على إعادة خصوبتها، الأمر الذي يؤدي إلى تشعب وإفقار المناطق المخصصة للفلاحة في الشمال، حيث تنقل نشاط الفلاحة نحو مناطق الهضاب العليا والجنوب الأقل ملائمة لهذا النشاط، و بناء عليه يعمل المخطط الوطني للتنمية الفلاحية والريفية على تحقيق التوازن بين الأقاليم بشكل يضمن تنمية النشاطات الفلاحية

ينشأ المخطط الوطني للتنمية الريفية بهدف تحديد الاستراتيجيات ووسائل التنمية الفلاحية وتخطيط النشاطات، حيث يشكل هذا المخطط أداة من أدوات التوجيه العقاري التي ترمي إلى ترقية التأطير التقني والمالي والنظامي، من أجل الوصول إلى فلاحية ذات كفاءة عالية من خلال الحماية والمحافظة والاستغلال للموارد الطبيعية. يتشكل المخطط الوطني للتنمية الفلاحية والريفية من برامج تتضمن على وجه الخصوص مجالات التدخل التالية: تكييف أنظمة الإنتاج، تكثيف وتنميين الإنتاج الفلاحي لتنمية الفلاحة في المناطق الجبلية والصحراوية واستصلاح الأراضي ومكافحة التصحر والتشجير، تحسين الإنتاج والإنتاجية الفلاحين تطوير أنشطة الفروع في المجال الفلاحي، المحافظة على الموارد الوراثية الحيوانية والنباتية وتطويرها، تنمية الرعي والمراعي السهبية وشبه الصحراوية وتوسيعها⁴.

بالرغم من تكريس المشرع الجزائري للمخططات الفلاحية كوسائل قانونية لمنع الأضرار البيئية، الناتجة بالدرجة الأولى عن البناء غير الشرعي، إلا أن هذا الأمر غير كاف، إذ يتطلب الأمر حسب الأستاذ ناصر لباد معالجة هذه الظاهرة بصفة شاملة و موضوعية⁵، و يقصد بالشمولية و الموضوعية ، أنه ثبت عجز السلطات العمومية على المستوى المحلي أو المركزي في التحكم في مراقبة استعمال العقار ، و الدليل على ذلك استمرار هذه الظاهرة إلى حد الآن ، و من هنا فانه يعتبر أن الحد من هذه الظاهرة لا يمكن أن يكون إلا في إطار حل شامل لمشكلة العقار، لا سيما العقار الفلاحي التابع للأمولاك الخاصة للدولة ، لأن أهم الأراضي الفلاحية التي تحيط بالمدن، و التي تنجز فيها النسبة الكبيرة من البناء غير المشروع هي أراضي تابعة لهذا القطاع، و ما دام أن السلطات العمومية عجزت عن مراقبة المساس بهذه الأراضي، بحيث أن الدولة نفسها أحيانا لا تحترم المشروعية، لا سيما احترام الملكية، فإن الواقع قد فرض نفسه، أي أن الرقابة في استعمال العقار يجب أن تكون أولا من طرف المالك الخاص نفسه، سواء كان هذا المالك شخصا خاصا أم شخصا عموميا ، مادام المالك العمومي قد عجز عن ذلك ، و بالتالي يقتصر دور السلطات العمومية على السهر على احترام تطبيق التشريع المتعلق بالبناء و التعمير ؛ و معنى هذا خصوصية الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة

¹ - المادة 07 من القانون رقم 16/08.

² - المادة 08 من القانون رقم 16/08.

³ - المادة 09 من القانون رقم 16/08.

⁴ - المادة 11 من القانون رقم 16/08.

⁵ - اتبعت السلطات الإدارية في بداية الثمانينات ، عدة أساليب قانونية للحد من ظاهرة البناء غير المشروع و التزوح الريفي، كمشاهدة إرجاع المواطنين إلى مناطقهم الأصلية ، و أيضا هدم البناءات غير المشروعة ، لكن هذه المحاولات باءت بالفشل لأنها ارتكزت على عامل الردع أكثر منه على عامل الوقاية ، الذي يتمثل حسب في بيع الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة . ناصر لباد، "بيع الأراضي الفلاحية التابعة للأمولاك الخاصة للدولة و اثارها على تحسين المحيط"، حويليات، منشورات مجر الدراسات و البحوث حول المغرب و المتوسط، جامعة منتوري، قسنطينة (الجزائر)، العدد السادس، 2005، ص127

للدولة، أي ما يسمى بالمستثمرات الفلاحية الجماعية و الفردية؛ ف الحد من البناء غير المشروع مرتبط بتخلي الدولة عن ملكيتها لهذه الأراضي و بيعها؛ أي أن منح التصرف فيها إلى الأفراد القاطنين بها منذ الاستقلال و المستغلين لها منذ هذا التاريخ ، لان التاريخ أي التجربة قد اثبت أن هؤلاء حريصين أكثر من السلطات العمومية و بصفة عامة على حمايتها.¹

فالهدف من بيع الاراضي الفلاحية هو محاربة النزوح الريفي و تثبيت سكان الريف في مناطقهم و تشجيعهم لمواكبة حياة عصرية بإنشاء مرافق تمكن من ذلك ، و هي الوسيلة الأساسية التي تمكن من ترقية نوعية المواطن ، خاصة الطبقة المتوسطة ، الساكنة في المدن او في الأرياف ، هذه الترقية تجعل من المواطن يرفض تدهور المحيط الذي يعيش فيه و المطالبة بتحسينه.²

رابعا: المخططات الخاصة بالمساحات والمواقع المحمية الطبيعية والثقافية

1- المفهوم القانوني للمساحات والمواقع المحمية الطبيعية والثقافية:

1-1 المساحات والمواقع المحمية الطبيعية: تعددت النصوص القانونية المنظمة للمحميات الطبيعية منذ الاستقلال

ويعتبر الأمر رقم 281/67 المتعلق بالحفريات وحماية الأماكن والآثار التاريخية والطبيعية، أول نص تشريعي نظم هذه المناطق. بصدر القانون رقم 03/83 المتعلق بحماية البيئة، والملغى بموجب القانون رقم 10/03، أصبحت هذه المناطق تنظم بموجب القوانين البيئية، إلى غابة صدور أول قانون خاص بها و هو القانون رقم 02/11 المتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، الذي جاء بتعريف صريح للمحميات الطبيعية.

و رغم تعدد هذه النصوص القانونية إلا أن المشرع الجزائري لم يعرف المحميات الطبيعية، حيث اكتفت القوانين السابقة بمجرد تعداد أصنافها.

فالأمر رقم 281/67 وتحت تسمية الأماكن والآثار الطبيعية، اعتبر أن كل منظر أو مكان طبيعي يكتسي طابعا فنيا أو تاريخيا أو علميا أو أسطوريا أو جماليا، يستوجب حمايته وحفظه للصالح العام.

كما اكتفى القانون 03/83 المتعلق بحماية البيئة (الملغى) بذكر الهدف من وراء تصنيف المجالات المحمية الطبيعية إلى حظائر وطنية أو محميات طبيعية دون أن يعرفها³، أما القانون رقم 10/03، وطبقا للمادة 29 اعتبرت أن المجالات المحمية هي: " كل المناطق الخاضعة إلى منظمة خاصة لحماية المواقع والأرض والنبات والحيوان والأنظمة البيئية وبصفة عامة تلك المتعلقة بحماية البيئة"، غير أن هذه المادة تم إلغاؤها بموجب القانون رقم 02/11 المتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة⁴.

كما عدت المادة 31 منه ستة أصناف للمحميات الطبيعية دون أن يعرفها وهي: المحمية الطبيعية التامة، الحدائق الوطنية، المعالم الطبيعية، مجالات تسيير المواضع والسلالات، المناظر الأرضية والبحرية المحمية، المجالات المحمية للمصادر الطبيعية المسيرة، وبهذا يكون القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة كسابقيه أعطى تعريف فضفاض وغير واضح.

و أول تعريف قانوني للمحميات الطبيعية جاء في ظل القانون رقم 02/11، حيث اعتبرت المادة 02 منه المجالات المحمية هي " إقليم كل أو جزء، من بلدية أو بلديات وكذا المناطق التابعة للأملاك العمومية البحرية الخاضعة لأنظمة خاصة يحددها هذا القانون من أجل حماية الحيوان، النبات والأنظمة البيئية البرية والبحرية والساحلية و/أو البحرية المعنية".

¹ - ناصر لباد، النظام القانوني، المرجع السابق، ص 259.

² - ناصر لباد، " بيع الأراضي الفلاحية"، المرجع السابق، ص 127.

³ - المادة 17 من القانون رقم 03/83.

⁴ - القانون رقم 11/02، المؤرخ في 2011/02/17، يتعلق بحماية المجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية رقم 13، الصادرة بتاريخ:

2011/02/28

كما نجد أن المادة 4 منه ذكرت سبعة أصناف للمجالات المحمية الطبيعية، والتي تم تعريفها في نفس القانون وهي: حظيرة وطنية، حظيرة طبيعية، محمية طبيعية كاملة، محمية طبيعية، موقع طبيعي، رواق بيولوجي محمية تسيير المواطن والأنواع، وتعتبر الحظائر الوطنية والمحميات الطبيعية والمناطق الوطنية أكثر المجالات المحمية عرضة لمخاطر التعمير.

2-1 المساحات والمواقع المحمية الثقافية : أشار المشرع الجزائري إلى المساحات والمواقع المحمية الثقافية من خلال

القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، حيث أفردت المادة 46 منه، بضرورة تحديد وتصنيف الأقاليم التي تتوفر إما على مجموعة من المميزات الطبيعية الخلابة والتاريخية، و إما على مميزات ناجمة عن موقعها الجغرافي والمناخي والجيولوجي مثل المياه المعدنية، أو الاستجمامية طبقا للتشريعات التي تطبق.

غير أنه لم يتطرق إلى تعريفها، حيث أن أول مفهوم لها صدر بموجب القانون رقم 04/98 المؤرخ في 15/07/1998 المتعلق بحماية التراث الثقافي¹، حيث نصت المادة 08 منه على ما يلي: " تشمل الممتلكات العقارية والثقافية ما يلي: المعالم التاريخية، المواقع الأثرية، المجموعات الحضرية أو الريفية".

1-2-1- المعالم التاريخية²: هي " كل إنشاء هندسي معماري منفرد أو مجموع يقوم شاهدا على حضارة معينة

أو على تطور هام أو حادثة تاريخية".

و قد حصرها المشرع الجزائري في: المنجزات العمرانية الكبرى، الرسم والنقش والفن الزخرفي والخط العربي والمباني أو المحميات المعلمية الفخمة ذات الطابع الديني أو العسكري أو المدني أو الزراعي أو الصناعي وهياكل عصر ما قبل التاريخ والمعالم الجنائزية أو المدافن والمغارات والكهوف واللوحات والرسوم الصخرية والنصب التذكارية أو العناصر المعزولة التي لها صلة بالأحداث الكبرى.

2-1-2- المواقع الأثرية³ هي: "مساحات مبنية دوغما وظيفية نشطة وتشهد بأعمال الإنسان أو بتفاعله مع

الطبيعة، بما في ذلك باطن الأرض المتصلة بها ولها قيمة من الوجهة التاريخية أو الأثرية أو الدينية أو الفنية أو العلمية أو الأنتروبولوجية أو الأنتروبوجية، والمقصود بها على الخصوص المواقع الأثرية بما فيها المحميات الأثرية والحظائر الثقافية".

و يقصد بالمحميات الأثرية: "المساحات التي لم يسبق أن أجريت على عمليات الاستكشاف والتنقيب ويمكن أن تنطوي على مواقع ومعالم لم تحدد هويتها، ولم تخضع لإحصاء أو جرد وقد تحتزن في باطنها آثار وتحتوي على هياكل أثرية مكشوفة"⁴، أما الحظائر الثقافية فهي: " المساحات التي تتسم بغلبة الممتلكات الثقافية الموجودة عليها أو بأهميتها و التي لا تنفصل على محيطها الطبيعي"⁵.

و الجدير بالملاحظة أن الحظائر الثقافية، تشترك مع الحظائر الطبيعية في طريقة إنشائها غير أنها تختلف عنها في طريقة تسييرها وإدارتها، حيث أنها تخضع إلى مراسيم خاصة بها، فمثلا تم تغيير اسم كل من حضيرة الطاسيلي و الأهقار من الحضيرة الوطنية إلى الحضيرة الثقافية للطاسيلي⁶ والحضيرة الثقافية للأهقار⁷، تطبيقا لنص المادة 38 من القانون رقم 04/ 98 .

¹- القانون رقم 04/98، المؤرخ في 15/07/1998، المتعلق بحماية التراث الثقافي، الجريدة الرسمية رقم 44، الصادرة بتاريخ 17/07/1998.

²- المادة 17 من القانون رقم 04/98.

³- المادة 28 من القانون رقم 04/98.

⁴- المادة 32 من القانون رقم 04/98.

⁵- المادة 38 من القانون رقم 04/98.

⁶- المرسوم التنفيذي رقم 11/86، المؤرخ في 21/02/2011، يتضمن تغيير تسمية حظيرة الطاسيلي الوطنية، الجريدة الرسمية 12، الصادرة في 23/2/2011.

⁷- المرسوم التنفيذي رقم 11/87، المؤرخ في 21/02/2011، يتضمن تغيير تسمية حظيرة الأهقار الوطنية، الجريدة الرسمية 12، الصادرة في 23/2/2011.

3-2-1- القطاعات المحفوظة¹: تعرف القطاعات المحفوظة على أنها " المجموعات العقارية أو الريفية مثل القصبات

والمدن والقصور والقرى والمجمعات السكنية التقليدية المميزة بأغلبية المنطقة السكنية فيها، والتي تكنسي بتجانسها ووحدها المعمارية والجمالية أهمية تاريخية أو معمارية أو فنية أو تقليدية من شأنها أن تبرز حمايتها وإصلاحها وإعادة تأهيلها وتنميتها".

تنشأ القطاعات المحفوظة ويتم تعيين حدودها بمرسوم يتخذ بناءً على تقرير مشترك بين وزير الثقافة، ووزير الجماعات المحلية، ووزير البيئة، ووزير التعمير والتهيئة العمرانية، كما يمكن أن يقترح إنشائها مجموعة محلية أو الجمعيات، ويقدم هذا الاقتراح إلى وزير الثقافة بعد استشارة اللجنة الوطنية للممتلكات الثقافية².

2- المخططات التوجيهية الخاصة بالمساحات والمواقع المحمية الثقافية والطبيعية:

2-1 المخطط التوجيهي للفضاءات والمحيطات الطبيعية: يحدد المخطط التوجيهي للفضاءات الطبيعية والمساحات

المحمية، التوجيهات التي تمكن من تحقيق التنمية المستدامة لهذه الفضاءات، أي التنمية التي تراعي وظائفها الاقتصادية والبيئية والاجتماعية، بحيث يحدد هذا المخطط التدابير الكفيلة بتأمين نوعية البيئة والمناظر، بالحفاظ على الموارد الطبيعية والتنوع البيولوجي وحماية الموارد غير المتجددة، وكذلك شروط تنفيذ أعمال الوقاية من كل الأخطار.

كما يُعرف الأقاليم التي تتطلب بعض أماكنها تدابير خاصة في مجال الحماية والتسيير، وكذلك الشبكات البيئية والتواصل بين الفضاءات المحمية وتوسعاتها الجديرة بالتنظيم، كما يعمل أيضا على وضع منظومة خاصة للمحافظة على التنوع البيولوجي وأنظمة للملاحظة والرصد والمتابعة ومؤشرات خاصة بالتنمية المستدامة والتي تبين حالة المحافظة على التراث الطبيعي وآثار مختلف الأنشطة وفعالية تدابير الحماية و التسيير التي قد تكون موضوعا لها عند الاقتضاء.

يلحق بهذا المخطط تقرير عن حالة التراث الطبيعي والتنوع البيولوجي وأفاق المحافظة عليهما وتطويرهما³، تكفلت وزارة

الفلاحة والتنمية الريفية بإعداد هذا المخطط وقد تم إنشاء لجنة مركزية لإعداد مشروع هذا المخطط⁴.

و قد تمت دراسته من طرف الحكومة سنة 2007، و تضمن المخطط إلى غاية 2025 برمجة ما لا يقل عن 25 فضاء

محمي جديد، و تشمل هذه المشاريع المناطق البيئية التي تخص أعشاش الأصناف الجد مهددة بالانقراض، كما تقرر إنشاء حظائر جهوية جديدة .

2-2 المخطط التوجيهي للمناطق الأثرية والتاريخية: نص عليه المشرع بموجب القانون رقم 20/01 المتعلق بتهيئة

الإقليم وتنمية المستدامة من خلال المادة 22، حيث يعتبر مخطط من المخططات التوجيهية للبنى التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية.

و قد تم إعداده و دراسته من طرف الحكومة سنة 2007، وتتمثل أهداف هذا المخطط في المحافظة على التراث الثقافي

وتنميته من خلال أقطاب تنمية الثقافة، منها 18 قطب لاقتصاد التراث من أجل حمايته وتنميته، وكذلك من خلال الأنشطة المرتبطة بالإبداع الفني والاستغلال الرشيد للثروات الثقافية.

2-3 المخطط التوجيهي القطاعي للأماكن والخدمات والتجهيزات الثقافية الكبرى: يعمل هذا المخطط على

تحديد الأهداف والوسائل التي يتعين إيجادها في إطار الخيارات الوطنية للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، ويشجع الإبداع وينمي

¹ - المادة 41 من القانون رقم 04/98.

² - المادة 42 من القانون رقم 04/98.

³ - المادة 24 من القانون رقم 20/01.

⁴ - القرار الوزاري المشترك، المؤرخ في 2006/08/02، ا يحدد تشكيلة اللجنة المركزية لإعداد مشروع المخطط التوجيهي القطاعي للفضاءات الطبيعية و المساحات المحمية و كفاءات عملها، الجريدة الرسمية 71، الصادرة في 2006/11/12.

الدخول إلى الممتلكات والخدمات وممارسة الثقافة عن كل إقليم، كلفت لجنة مركزية بإعداد مشروع هذا المخطط وتمت مناقشته أمام الحكومة في سنة 2007.

وما تجدر الإشارة إليه أن القانون رقم 04/11 المتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، قد استحدث مخططات توجيهية وأخرى للتسيير تتعلق بالمحميات الطبيعية، حيث نصت المادة 35 منه على ضرورة إنشاء مخطط توجيهي لكل مجال محمي يحدد التوجيهات والأهداف المنتظرة على المدى البعيد، في حين أكدت المادة 36 منه على ضرورة إنشاء مخططات تسيير تحدد توجيهات حماية المجال المحمي وتنميته و بشكل مستدام، وقد أحالت كلا المادتين على التنظيم للتفصيل أكثر.

3- المخططات الخاصة بحماية المساحات والمواقع المحمية الثقافية: تلعب أدوات التهيئة و التعمير المتمثلة في

المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، دور مهم في حماية المساحات والمواقع المحمية الثقافية ضد مخاطر التعمير، ورغم ذلك فقد خص المشرع الجزائري هذه المناطق نظرا لأهميتها بحماية خاصة من خلال استحداث مخططات تتلاءم مع طبيعتها طبقا للقانون رقم 04/98 المتعلق بحماية التراث الثقافي.

3-1 مخطط حماية المواقع الأثرية والمناطق المحمية التابعة لها واستصلاحها: طبقا لنص المادة 30 من القانون رقم

04/98 المتعلق بحماية التراث الثقافي، تم إعداد مخطط حماية واستصلاح المواقع الأثرية والمنطقة المحمية التابعة لها، كأداة من أدوات التعمير الخاصة بالمناطق المحمية الثقافية.

يعمل هذا المخطط على تحديد القواعد العامة للتنظيم والبناء والهندسية والتعمير، وأيضا تحديد تبعات استخدام الأرض والانتفاع بها ولاسيما المتعلقة منها بتحديد الأنشطة التي يمكن ممارستها ضمن حدود الموقع المصنف أو المنطقة المحمية، كما يحدد أيضا الارتفاعات المطبقة على الموقع الأثري والمنطقة المحمية التابعة له، وهذا دون الإخلال بتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وبشكل متكامل مع مخطط شغل الأراضي.

يحتوي هذا المخطط على مجموعة من الوثائق المكتوبة¹ والتي تتمثل في:

- **التقرير التقديمي:** هو بمثابة تقرير يحدد فيه المناطق الواجب حمايتها، كما يبرز أيضا الوضعية الحالية للقيم الأثرية التي أحدثت من أجلها، والتدابير المتخذة لحفظ الموقع الأثري واستصلاحه والمنطقة المحمية التابعة له.
 - **لائحة التنظيم:** تحدد هذه اللائحة القواعد العامة لاستخدام الأرض والارتفاعات، وكذا العمليات المقررة في إطار حماية الموقع الأثري وتسييره واستغلاله واستصلاحه، والمنطقة المحمية التابعة له، ويمكن أن تدرج في هذه اللائحة أيضا لائحة التنظيم الخاص بمخطط شغل الأراضي للمنطقة.
 - **الوثائق البيانية:** تبين الشروط المحددة في لائحة التنظيم وكذلك الشروط المتعلقة بتسيير الموقع الأثري واستغلاله على المدى القصير والبعيد.
 - **الملحقات:** كما يمكن أن يشترط وثيقة أخرى هي الملحقات وهذا في حالة وجود الموقع الأثري أو المنطقة المحمية داخل منطقة عمرانية، وهي تتكون من كل أو جزء من الوثائق البيانية والوثائق المكتوبة المطلوبة في مخطط شغل الأراضي.
- حسب ما نصت عليه المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 323/03، يمر مخطط حماية المواقع الأثرية واستصلاحها بمراحل أساسية و هي:

¹ - المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 223/03، المؤرخ في 2003/10/05، المتضمن كفايات إعداد مخطط حماية المواقع الأثرية والمناطق المحمية التابعة لها، الجريدة الرسمية 60 الصادرة بتاريخ 2003/10/08.

- مرحلة التشخيص والشروع في التدابير الاستعجالية عند الاقتضاء.
- مرحلة إعداد المخططين الطبوغرافيين والأثري والمشروع التمهيدي.
- مرحلة تحرير الصيغة النهائية.

3-4 مخطط حماية واستصلاح القطاعات المحفوظة : نصت المادة 43 من القانون رقم 04/98 المتعلق بحماية

التراث الثقافي على إنشاء مخطط حماية واستصلاح القطاعات المحفوظة، كأداة قانونية مستحدثة، حيث يعتبر أداة من أدوات التعمير الخاصة التي تتعلق بالمجموعات الحضرية أو الريفية، ويعمل على تحديد القواعد العامة وارتفاقات استخدام الأرض، كما يجب أن يتضمن الإشارة إلى العقارات التي لا تكون محل هدم أو تعديل أو التي يجب على أساسها المحافظة على العقارات والإطار الحضري، كما يتضمن هذا المخطط إجراءات خاصة تتعلق بالمتلكات الثقافية العقارية المسجلة في قائمة الجرد الإضافي أو في انتظار التصنيف، أو المصنفة والموجودة داخل القطاع المحفوظ¹، وهذا في إطار توجيهات المخطط التهيئة والتعمير وهو بذلك يقوم مقام مخطط شغل الأراضي في المنطقة المحمية.

يحتوي مخطط حماية واستصلاح القطاعات المحفوظة على مجموعة من الوثائق المكتوبة و أخرى تقنية² تتمثل :

- **التقرير التقديمي** : يبرز الوضعية الحالية لمميزات القطاع المحفوظ من قيم معمارية وحضرية واجتماعية، التي يحدد من أجلها القطاع المحفوظ ويبين التدابير المتخذة لحمايته واستصلاحه، كما يشير التقرير إلى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إن وجد.
- **لائحة التنظيم** : يتم من خلالها تحديد القواعد العامة لاستخدام الأرض والارتفاقات، وكذا العمليات المقررة في إطار الاستصلاح، كما يجب أن يتضمن أيضا الأحكام الواردة في لائحة التنظيم المتعلقة بمخطط شغل الأراضي.
- **الملاحق** : تشمل الملاحق الوثائق البيانية التي تبين الشروط المنصوص عليها في لائحة التنظيم وتبرز المناطق المتجانسة.

يعد هذا المخطط في ثلاثة مراحل³:

- مرحلة التشخيص وعند الضرورة مشروع التدابير الاستعجالية ومثال ذلك وجود بنايات آيلة للانهيار.
- تحليل تاريخي وتيبولوجي ومشروع تمهيدي للمخطط الدائم لحفظ واستصلاح القطاع المحفوظة.
- إعداد الصيغة النهائية لمخطط حفظ واستصلاح القطاعات المحفوظة.

4-4 المخطط العام لتهيئة الحضائر الثقافية : يعتبر هذا المخطط أداة قانونية تعمل على تهيئة الحضائر الثقافية

وحمايتها في ظل توجيهات مخطط التهيئة والتعمير وهو بمثابة البديل عن مخطط شغل الأراضي الخاصة والمنطقة المعنية إن كانت مجهزة به.

تكلف المؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري والمتمثلة في ديوان الحضيرة بالثقافية والذي يعد بمثابة السلطة المسيرة لها بإعداد المخطط واقتراحه على وزير الثقافة، بحيث يجب أن يتضمن هذا المخطط ما يلي:

¹ -المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 324/03، المؤرخ في 2003/10/05، المتضمن كفايات إعداد المخطط الدائم لحفظ واستصلاح القطاعات المحفوظة، الجريدة الرسمية رقم 60، الصادرة بتاريخ 2003/10/08.

² - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 324/03.

³ -المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 324/03.

- تحديد مختلف المناطق التي يجب حمايتها.
- تعيين الأماكن المفتوحة للزيارة.
- تحديد مراكز الحراسة و المراقبة و الاسعاف .
- تهيئة الدروب والمراث الموصلة إلى الأماكن المفتوحة للزيارة ووضع علامات عليها.
- تحديد وسائل التبليغ و الاتصال .
- تعيين المساحات التي تقام عليها مواقع الزائرين.

رغم أهمية هذه المخططات إلا أنها تعرف تأخرا كبيرا في إنجازها.

المطلب الثاني: المخططات البيئية الشمولية، وقاية حديثة البيئة

نظرا لأهمية البيئة وترابط عناصرها و تفاعلها بشكل متكامل، جعل من المخططات القطاعية والنوعية غير قادرة على احتواء مشاكلها، وتوفير الحماية الوقائية بشكل فعال لاقتصارها على مكون من مكوناتها (عنصر طبيعي أو وسط بيئي)، لذا اتجه المشرع الجزائري نحو ضرورة حماية البيئة بشكل كامل.

تبلور هذا الاتجاه من خلال تبني مخططات بيئية شمولية على المستوى المركزي (الفرع الأول) أو على المستوى المحلي (الفرع الثاني) كوسيلة حديثة للبيئة.

الفرع الأول: المخططات البيئية الشمولية المركزية

ظهر التخطيط البيئي الشمولي كأداة حديثة لحماية البيئة، حيث أشار المشرع إلى هذا النوع من التخطيط من خلال القانون رقم 10/03 من خلال المادتين 13 و 14 منه، غير أنه تم اعتماد أول مخطط بيئي مركزي من خلال المخطط الوطني للأعمال البيئية في 1996، ثم تلاه المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة في 2001.

أولا : المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة

نظرا للتدهور الكبير الذي عرفته البيئة في الجزائر في فترة التسعينات خاصة بعد إنعقاد مؤتمر ريو 1992، وعدم قدرة المخططات الاقتصادية و القطاعية والعمرانية و على احتواء مشاكلها، وغياب سياسة بيئية واضحة، اعتمدت السلطات العامة المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة كوسيلة حديثة لتحقيق الحماية الوقائية للبيئة.

وقد تضمن هذا المخطط مجموعة من الأهداف والتوجيهات التي تتعلق بالمشاكل البيئية، آثارها وطرق مواجهتها، كما تم استحداث مفتشيات البيئة على مستوى كل ولاية لدعم هذا المخطط، وبغرض تنفيذ توجيهاته حدد البرنامج الوطني للنشاطات البيئية مرحلتين أساسيتين:

عُرفت المرحلة الأولى بمرحلة " الحصيلة والتشخيص"، والتي انطلقت سنة 1997 وتم إنجاز تقرير التشخيص المتعلق بها، وتكفل بهذه العملية مجموعة من الخبراء وغطت مجموعة من الموضوعات، منها تطوير الجانب المؤسساتي والقانوني للبيئة و موضوع الصحة والبيئة، التلوث، النفايات، التلوث الجوي، الأضرار السمية وموضوع حالة الموارد المائية وموضوع تدهور التربة الغابات والسهوب والتصحر والتنوع البيولوجي، وتسيير المناطق الساحلية وموضوع التراث الأثري والتاريخي، وعُرفت المرحلة الثانية "بتحديد الإستراتيجية الوطنية للبيئة"، والتي انتهت في السداسي الثاني من سنة 1999 وتم إنجازها باللجوء إلى الخبرة الدولية وانتهت بتقرير حول حالة البيئة سنة 1998¹.

¹ - وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، (رسالة دكتوراه)، جامعة تلمسان (الجزائر)، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2006-2007، ص52.

ثانيا: مخطط العمل الوطني من أجل البيئة والتنمية المستدامة:

1 - تعريف مخطط العمل من أجل البيئة والتنمية المستدامة : من انعكاسات تبني مبدأ التنمية المستدامة في

السياسات التنموية، ظهور ديناميكية بيئية جديدة تعتمد على حماية البيئة بشكل شامل باعتبارها عنصر جوهري، حيث اعتبرت البيئة و لفترة طويلة بعد ثانوي في إطار التنمية، ولم تؤخذ بشكل جدي في المشاريع التنموية، ويعد هذا الإهمال السبب الرئيسي في ظهور الإشكالات البيئية التي تهدد و بصفة مباشرة نوعية الطبيعية، الأرض وحتى نوعية الحياة نفسها¹.

وأصبح من الواضح أن الأسباب الرئيسية للأزمة البيئية، تعود بشكل أساسي إلى الإطار المؤسساتي السائد آنذاك وعلاقاته المحصورة، مع وجود تقصير في السياسات والبرامج التنموية، لذا عمل المشرع على إيجاد حلول جديدة ترتبط بالإصلاحات الاقتصادية المؤسساتية من خلال تكريس الإستراتيجية البيئية ومخطط العمل الوطني من أجل حماية البيئة والتنمية المستدامة، والذي جسد التفاعل بين البيئة والتنمية المستدامة.

تم اعتماد المخطط (PNAE-DD) كآلية لتحقيق الحماية الوقائية للبيئة بناء على التقرير الأول حول حالة ومستقبل البيئة سنة 2000، حيث سلط الضوء على حجم الإشكالات البيئية وعلاقتها الوثيقة بعملية التنمية الاقتصادية والاجتماعية من خلال تركيزه على أربعة محاور أساسية، والتي جسدت فيها بعد الأهداف الوطنية للإستراتيجية البيئية².

2- الأهداف الإستراتيجية لمخطط العمل من أجل البيئة والتنمية المستدامة:

سعى المخطط (PNAE-DD) إلى تحقيق الأهداف الإستراتيجية والتي تنطوي تحتها أهداف قصيرة ومتوسطة المدى خلال

العشرية (2001-2004)، كما تم إنشاء أيضا مخطط الأعمال ذات الأولوية لتحقيق الأهداف قصيرة ومتوسطة المدى. ساهمت هذه المخططات بوضع إطار تشريعي وتنظيمي مترابط ومتكامل مع وضع قانون إطار (قانون البيئة، قانون التهيئة العمرانية) والقوانين القطاعية (تسيير النفايات، حماية الساحل، إنشاء المدن الجديدة وتجهيئتها).

تمثل الأهداف الإستراتيجية للمخطط (PNAE-DD) فيما يلي³:

- تحسين الظروف الصحية ونوعية الحياة:

- تحسين طرف حصول المواطنين على خدمات التموين، ماء الشرب وذلك بالحرص على تسيير المورد تسييرا متكاملًا.
- تحسين الخدمة العمومية في مجال الصرف الصحي والتطهير والتسيير المحكم لمحطات التقنية وتطوير خدمات التطهير في الوسط الريفي.

- تحسين نوعية الهواء في المدن الكبرى وفي المناطق الصناعية.

- التقليل من إنتاج النفايات والشروع في تسييرها بشكل متكامل ومستدام.

- تطوير التسيير البيئي في المدن وتطوير المساحات الخضراء وحماية التراث الثقافي.

- المحافظة على الرأسمال الطبيعي وتحسين إنتاجية:

- تحسين إنتاجية الأراضي، السهوب، الغابات.

- تحسين الزراعة المستدامة من خلال إنتاج زراعي عالي القيمة المضافة وتحسين معدل تغطية الواردات والصادرات.

- وضع السياسات الريفية لزيادة عدد الوظائف وضمان الحفاظ على الموارد.

¹ - Azzouz Kerdoun, «la crise écologique mondiale», in **L'Algérie face à la mondialisation**, Coderia, Dakar, 2008, P 65.

² - M.A.T.E , « plan national d'action pour l'environnement et développement durable (PNAE-DD) », janvier 2002, P 14 .

³ - Ibid., P 11,12.

- زيادة الغطاء الغابي وعدد المناطق المحمية وتكثيف إدارة المراعي.
- حماية النظم البيئية خاصة المتعلقة بالتنوع البيولوجي.
- وضع استراتيجية لإدارة المناطق الساحلية ومنع تدهورها.
- الحد من الخسائر الاقتصادية وتحسين القدرة التنافسية:

- الاستخدام الرشيد للموارد المائية واستخدام موارد الطاقة والمواد الخام.
- زيادة إعادة تدوير النفايات واعتبارها مواد ثانية، واستعادة المواد الخام.
- تحسين الإدارة البيئية والتحكم في تكاليف الإنتاج والعلامات التجارية.
- تحسين فعالية نشاط البناء.

- حماية البيئة بشكل كامل:

- زيادة عدد المناطق المحمية والأراضي الرطبة ومجالات التنمية المستدامة.
- خفض غازات الاحتباس الحراري وخاصة في قطاع الطاقة والمواصلات.
- القضاء على الغازات المستنفذة لطبقة الأوزون.
- المحافظة على مصادر التنوع البيولوجي.

- تحقيق الأهداف الإستراتيجية لمخطط العمل من أجل البيئة و التنمية المستدامة¹:

و لتحقيق هذه الأهداف نص المشرع الجزائري على مجموعة من التدابير المؤسساتية و التدابير المرافقة و الاستثمارات ذات الأولوية:

- التدابير المؤسساتية : تتميز بأهمية خاصة وتشمل جوانب متنوعة:
- إعداد ووضع القوانين (النفايات، الساحل) وتكييف قوانين أخرى (البيئة والتعمير) وتطبيق قوانين قائمة (التحكم في الطاقة، الماء) توضيح حقوق الملكية واستعمال الموارد الطبيعية.
- تعزيز قدرات وزارة تهيئة الإقليم والبيئة، والدوائر الوزارية القطاعية والوكالات البيئية والمدن والبلديات والمؤسسات وغير ذلك من الأعران الإجتماعية والاقتصاديين على تخطيط وتسيير برامج أعمال بيئية، وفي هذا الإطار تنفيذ برامج للتكوين في المهن الخاصة بالبيئة.
- تكثيف الأسعار المعمول بها (الماء، النفايات) وتنفيذ أدوات اقتصادية في تسيير البيئة (جباية بيئية ومؤسسات مالية على غرار صندوق البيئة وإزالة التلوث).

- التدابير المرافقة : تشتمل التدابير المرافقة على حملات التوعية و التثقيف البيئي، وصياغة إطار تساهمي لإشراك السكان المحليين وغيرهم من الشركاء الآخرين في التسيير المتكامل للموارد المائية والموارد الطبيعية وتنمية دور المنظمات غير الحكومية، ومشاركة المرأة وتأسيس آلية دائمة للتنسيق بين القطاعات وهذا لتنفيذ المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة والتنمية المستدامة ومتابعته وتقييمه.

- الاستثمارات ذات الأولوية : تم خلق استثمارات هادفة بالموازي مع هذه التدابير سواءا على المدى البعيد

(10 سنوات) أو على المدى القصير والمتوسط (3-5) سنوات.

¹ - M.A.T.E , « plan national d'action pour l'environnement et développement durable, op.cit, P 13.

و ما يلاحظ أن أي هدف استراتيجي للمخطط (PNAE-DD) تندرج تحته أهداف قصيرة المدى وتوضع التدابير المؤسساتية والتدابير المرافقة لتحقيقها كما يحدد له أيضا الدعم المالي اللازم.

الفرع الثاني: المخططات البيئية الشمولية المحلية

تعتبر أدوات التهيئة والتعمير أولى أدوات التخطيط البيئي، غير أن قصورها في تحقيق الحماية الوقائية للبيئة وشكل كامل جعل المشروع يفكر في مخططات بيئية محلية متخصصة تمثلت في: الميثاق البلدي حول البيئة والتنمية المستدامة وخطة العمل من أجل البيئة والتنمية المستدامة (الأجندة 21).

أولا : الميثاق البلدي حول البيئة والتنمية المستدامة (2001-2004):

في إطار فتح النقاش الوطني حول حالة ومستقبل البيئة، طالبت وزارة تهيئة الإقليم والبيئة البلديات بإعداد الميثاق البلدي حول البيئة والتنمية المستدامة كوثيقة، تحدد خطة العمل للمحافظة على البيئة محليا وبشكل مستدام، وهذا تماشيا مع مخطط الانتعاش الاقتصادي: 2001-2004¹. حيث شمل الميثاق على 03 أقسام و هي:

- **القسم الأول: التصريح العام** تضمن جملة من المبادئ الأخلاقية التي يجب على المنتخب التحلي بها نذكر منها:

- الوعي بالمسؤولية الجماعية لحماية البيئة.
- ضرورة المحافظة على الموارد الطبيعية من أجل تحقيق التنمية المستدامة.
- إشراك جميع الفاعلين مع إدارات وجمعيات في الحفاظ على البيئة.
- الإلتزام بعدم نقل المشاكل البيئية للأجيال القادمة.
- الإلتزام بتنفيذ برنامج للإعلام والتربية حول حماية البيئة والتنمية المستدامة لصالح المنتخبين المحليين وأعاون الإدارات المحلية، وعموم المواطنين وإشراك المجتمع المدني في تسيير البيئة.

- **القسم الثاني: خطة عمل من أجل البيئة والتنمية المستدامة (الأجندة 21):** شملت الأجندة 21 مجموعة من التصورات

والتنبؤات التي تعد أرضية لبناء السياسات المحلية البيئية.

- **القسم الثالث: المؤشرات الخاصة بتقييم البيئة:** تقوم البلدية بجرد وإحصاء لمجموعة من البيانات وتقييمها خلال الفترة

2004/2001 وتخصيص عائدات مالية لكل برنامج مفتوح للتدخل على المستوى المحلي غير أن المشرع الجزائري لم يبين الطريقة ولا المعايير، فهذا النظام يطرح جملة من التساؤلات، ويثير الغموض من خلال كيفية تمويله وطريقة إنجازه ورقابته وهذه الإشكالات تحكمها العلاقة بين الهيئات المحلية والمركزية بشأن حماية البيئة.

ثانيا: خطة العمل من أجل البيئة والتنمية المستدامة (الأجندة 21) :

تشكل الأجندة 21 أيضا وسيلة للتخطيط المحلي التي تجسد مبدأ التنمية المستدامة، وهي تهدف إلى تحسين البيئة وتعالج المشاكل الكبرى الخاصة بكل بلدية مع مراعاة الخصوصية، فهي تعد بمثابة برنامج عمل يتم بموجبها تحقيق مجموعة من الأهداف البيئية مع توفير الوسائل القانونية اللازمة لذلك، و هذا في إطار ضمان تنمية مستدامة للبلديات. تعتمد الأجندة على التصور و التنبؤ بالمستقبل فيما يخص العمل البيئي وتعمل على تحقيق الأهداف التالية:

¹ - تقرير وزارة الداخلية لحماية البيئة، "المهام الجديدة للجماعات المحلية، مركز التوثيق و الاعلام الخاص بالمنتخبين"، بدون تاريخ، الجزائر، ص 10-13، في محمد لمسح، المرجع السابق، ص 153.

- تحسين الوضع البيئي وضمان تنمية مستدامة.
- إثراء أسلوب التسيير المحلي من خلال المشاركة والمشاركة مع الشركاء الفاعلين والمجتمع المدني.
- تبني الجماعات المحلية المتجانسة طبيعيا برنامجا مشتركا من خلال آليات التعاون.
- ضمان التسيير المستدام للموارد الطبيعية والبيولوجية.
- تهيئة المناطق الصناعية ومناطق التوسع السياحي والمناطق المحمية والمواقع الأثرية والثقافية والتاريخية وتسييرها... إلخ .
- مشاركة البلدية في برنامج التكوين والتعليم البيئي.
- المحافظة على الأراضي الفلاحية.

ثالثا: الطبيعة القانونية للمخططات البيئية المحلية :

أقر المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، بضرورة تكريس التخطيط البيئي المتخصص كضرورة حتمية لفشل مخططات التهيئة والتعمير في حماية البيئة بشكل شامل، غير أن الإشكال الذي يطرح هو مدى تمتع المخططات البيئية المحلية المتخصصة بالقوة القانونية مقارنة بأدوات التهيئة والتعمير، و التي تتحول بمجرد المصادقة عليها إلى قرارات إدارية، فبالرجوع إلى المخططات البيئية المحلية المتخصصة نجد أنها لم تصدر بموجب قانون أو مرسوم تنفيذي، بل جاءت نتيجة لنقاش عام بوزارة البيئة وتهيئة الإقليم، وهنا يطرح تساؤل حول القيمة القانونية التي تتمتع بها، حيث أنه لا يمكن الإدعاء بها أما الغير وأمام القضاء نظرا لعدم إلزاميتها، فهي ذات طابع أخلاقي ومعنوي تقوم على تحسيس الجماعات المحلية بضرورة المحافظة على البيئة ولا تفرض عليها أعباء أو إلتزامات قانونية¹.

أما من الناحية الواقعية، فرغم أن، المشرع الجزائري كرس الميثاق البلدي للفترة الممتدة بين سنتي 2001-2004 كمرجع رئيسي و أساسي لحماية البيئة المحلية، إلا أنه لم يتم الاستمرار في تطبيقه بسبب عدم توفر الآليات القانونية والعملية الكافية على مستوى البلديات، حيث كان فرق كبير بين الجانب النظري و الجانب التطبيقي.

في الأخير، يتضح أنه يجب إعادة النظر في الطريقة التي اعتمدت بها المخططات البيئية المحلية، من خلال تحضير لجان عمل متعددة القطاعات، وإشراك فعال لكل الشركاء، مع بيان النظام القانوني لهذه التوجيهات التي تتمخض عن عمل هذه اللجان، إلى جانب التوجيهات الأخرى المجسدة في مختلف أدوات التخطيط العمرانية والقطاعية المحلية، من أجل القضاء على كل تعارض أو تضارب في الأهداف والوسائل التي تتضمنها وثائق التخطيط المحلية².

ما يمكن القول في الأخير أن المخططات البيئية بمختلف أنواعها لها دور في وقاية البيئة من مخاطر التعمير من خلال تقديم التوجيهات اللازمة والحلول الاستباقية، باعتبارها وثائق مرجعية تقدم التوجيهات اللازمة للتحكم في الأنشطة العمرانية بما يتوافق مع مقتضيات حماية البيئة، إلا أن هذا الدور يتطلب استكمالها بالدور البيئي لوسائل ووسائل الضبط الإداري البيئي لاسيما الرخص العمرانية.

¹- محمد مسخ، المرجع السابق، ص 115.

²- وناس يحيى، المرجع السابق، ص 65.

الفصل الثاني

الوسائل القانونية

للضبط الإداري البيئي

في مجال التعمير

لتحقيق الحماية الوقائية للبيئة تبرز أهمية أسلوب المخططات البيئية كوسائل قانونية للتحكم في حركة التعمير والحد من الآثار السلبية للتنمية العمرانية، باعتبارها قواعد تنظيمية تصورية تهدف إلى تحقيق الاستغلال الموجه والمنظم للموارد الطبيعية في الحاضر، والتنبؤ واستشراف الحلول الإستباقية في المستقبل، واستكمالاً لهذا الدور، كرس المشرع الجزائري الوسائل القانونية للضبط الإداري الخاص¹ بالبناء والتعمير، الذي يعتبر مجال من مجالات الضبط الإداري البيئي، بحيث تعتبر وسائل عملية تمكن من تنفيذ التصورات و التوجهات التي تحملها المخططات البيئية بمختلف أشكالها، و بهذا تشكل هذه الأخيرة إطاراً مرجعي لها.

تعمل الوسائل القانونية للضبط الإداري البيئي على تجسيد التدخل الحقيقي في المجال العمراني من خلال ممارسة الرقابة المباشرة على أعمال التهيئة والتعمير، وفرض القيود و الضوابط على حريات الأفراد و إخضاعها إلى القواعد التي تهدف إلى حماية البيئة.

فالضبط الإداري البيئي عموماً هو الضبط الإداري الخاص الذي يستهدف إلى حماية البيئة أو أحد عناصرها²، وبهذا فهو يمثل وظيفة من وظائف الإدارة التي تقوم باتخاذ إجراءات وإصدار قرارات (تنظيمية، فردية)، وقائية تنظم بموجبها ممارسة الحريات بهدف حماية النظام العام البيئي في المجتمع في حالات وشروط معينة³، أو هو تلك القواعد الإجرائية الصادرة بموجب القرارات التي تقتضيها ضرورة المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره بتقييد أفعال سلوك الأفراد المؤثرة على البيئة⁴.

وبهذا فإن البيئة تعتبر أحد الأهداف السامية لحماية النظام العام أياً كانت مدلولاته، فحماية البيئة من التلوث ومكافحة الاعتداء على الهواء والماء والتربة يؤدي إلى المحافظة على الأمن العام والصحة العامة والمحافظة على الصحة النفسية، و توقي أضرار التلوث السمعي يحقق السكنية، وهكذا تتحقق أهداف الضبط الإداري في المحافظة على البيئة⁵.

وفي مجال التهيئة و التعمير يسعى الضبط الإداري البيئي إلى تحقيق الموازنة بين المصلحة البيئية و المصلحة العمرانية من خلال ضبط النشاط العمراني للأشخاص وفقاً لمقتضيات حماية البيئة⁶، وهذا بموجب الوسائل القانونية التي تتنوع بين الترخيص، الحظر، الإلزام، الدراسات التقنية، فضلاً عن الدور البيئي للمجتمع المدني.

حيث يتم التطرق أولاً إلى الحماية الوقائية للبيئة من خلال الرخص العمرانية (المبحث الأول) باعتبارها نموذج عن الترخيص، ثم إلى الضمانات القانونية لممارسة سلطة الضبط الإداري البيئي في مجال التعمير (المبحث الثاني).

1- يقصد بالضبط الإداري الخاص "تحديد نوع من أنواع النشاط الفردي و إخضاعه لسلطة إدارية معينة بموجب قانون يبين هذه السلطة و حدودها و أغراضها"، حمدي أحمد القبيلات، القانون الإداري: ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، الجزء الأول، ط 1، دار وائل للنشر، عمان (الأردن)، 2008، ص 217.

فهو يتشكل من مجموع الاختصاصات التي تُمنح لسلطات إدارية، تمارسها هذه الأخيرة في نشاط محدد من أنواع نشاطات الأشخاص، الهدف منه هو بصفة عامة الحفاظ على النظام العمومي، و قد يتعلق إتمًا بنشاط معين و إتمًا بصفة من الأشخاص، و إما بمكان معين، ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط 2، منشورات لباد، سطيف (الجزائر)، 2007، ص 155.

2- نواف كتعان، "دور الضبط الإداري في حماية البيئة: دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة"، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية و الإسلامية، المجلد الثالث، العدد الأول، فبراير 2006، ص 83.

3- اسماعيل نجم الدين زنكة، المرجع السابق، ص 261.

4- ابتسام سعيد المللكاوي، جريمة تلويث البيئة: دراسة مقارنة، ط 1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان، (الأردن)، 2008، ص 115.

5- محمد خان جمال رستم، التنظيم القانوني للبيئة في العالم، ط 1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، (لبنان)، 2006، ص 21.

6- ما يزيد من أهمية الضبط الإداري في حماية البيئة هو الطابع الوقائي الذي يتمتع به، فالقرارات المتخذة في مجال الضبط الإداري لها الصفة الوقائية أي أنها تهدف إلى منع وقوع الاضطرابات باتخاذ مسبقاً للإجراءات الضرورية أي قبل الإخلال بالنظام العمومي، ناصر لباد، المرجع نفسه.

المبحث الأول: الحماية الوقائية للبيئة من خلال الرخص العمرانية

أدرك المشرع الجزائري أهمية التوازن بين مقتضيات التهيئة العمرانية وضرورة حماية البيئة والمحافظة عليها، والتي ترتبط ارتباطا وثيقا بالحقوق والحريات الأساسية، فرغم أن الإنسان حر في التصرف بملكياته العقارية، إلا أن حتمية تحقيق المصلحة العامة البيئية وضمان توازنها مع المصلحة الخاصة العمرانية فرض على المشرع الجزائري ضرورة إتباع نظام الرخص والشهادات الإدارية كوسيلة لمراقبة النشاط العمراني لكل شخص، وفرض بعض الالتزامات والقيود على حريات الأفراد خاصة في مجال البناء، حيث أن الضامن الأساسي لاحترام قواعد العمران هو أن تستند أعمال البناء إلى تراخيص إدارية تمكن الأفراد من تلبية حاجياتهم المختلفة من البناء مع المحافظة في نفس الوقت ذاته على مقتضيات حماية البيئة والاستغلال العقلاني للعقار¹، وتُشكل الرخص العمرانية² التي تتمثل أساسا في رخصة البناء، رخصة التجزئة و رخصة الهدم الوسائل القانونية الكفيلة بتحقيق الحماية الوقائية للبيئة من مخاطر التعمير الفردي باعتبارها قرارات إدارية فردية تصدرها الإدارة العمومية، و تعد رخصة البناء أهمها لذا يتم التطرق إليها بنوع من التفصيل في (المطلب الأول)، في حين يتم التطرق إلا رخصتي التجزئة و الهدم في (مطلب ثان).

المطلب الأول: الحماية الوقائية للبيئة من خلال رخصة البناء

سعى المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 29/90، إلى سد الفراغ القانوني من خلال تكريسها للعلاقة الموجودة بين عملية التهيئة وحماية البيئة، باعتبار أن القواعد العمرانية تهدف إلى استغلال المجالات والأوساط الطبيعية التي يسعى قانون البيئة إلى حمايتها، حيث يظهر فيه المزج قويا بين قواعد العمران وقواعد حماية البيئة³، والتي نصت على ضرورة الموازنة بين التعمير من جهة وبين السكن والفلاحة والصناعة من جهة أخرى، دون الإضرار بالبيئة الطبيعية والتراث الثقافي والتاريخي، وتمثل رخصة البناء التجسيد الفعلي لهذه القواعد باعتبارها إحدى رخص الضبط الإداري⁴، التي يتم من خلالها فرض الرقابة المسبقة على أشغال البناء وضمان توافيقها مع متطلبات حماية البيئة، وقبل تحديد الدور الوقائي البيئي لرخصة البناء (الفرع الثاني)، لا بد من التطرق أولا إلى الإطار النظري الخاص بها (الفرع الأول).

الفرع الأول: الإطار النظري لرخصة البناء

تعتبر رخصة البناء الوسيلة القانونية التي تسمح للسلطات الإدارية المختصة بتنظيم حركة التعمير الفردي وتجنب البناء العشوائي، وخلق انسجام في اتساع العمران وتأمين التناسق بين مختلف التجمعات العمرانية مع الحفاظ على الطابع المعماري وهذا من خلال تقييد حق الملكية والحقوق المتفرعة عنه وإخضاعها للرقابة المسبقة، خاصة حق الاستعمال، حيث تعتبر أعمال البناء إحدى صورته، وقد تدخلت أغلب التشريعات في العالم لفرض احترام قواعد التعمير، وفرضت على كل من يرغب في إنشاء مبنى جديد أو القيام بترميم وتدعيم مبنى وتحديثه أو تعديله أو توسيعه استخراج رخصة البناء، ويستوي في ذلك الأشخاص

¹ - الزين عزري، القرارات العمرانية الفردية وطرق الطعن فيها: دراسة في التشريع الجزائري مدعمة بأحدث قرارات مجلس الدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2005، ص90.

² - تم استثناء الشهادات العمرانية الخاصة بالرقابة السابقة من الدراسة والتي تتمثل في شهادة التعمير، شهادة التقسيم، لأنها لا تعتبر من وسائل الضبط الإداري البيئي، حيث أن شهادة التعمير تهدف إلى تحديد الحقوق العمرانية لا إلى ضبط طريقة ممارستها و بالتالي لها دور إعلامي أكثر، في حين تقتصر رقابة شهادة التقسيم على العقارات المبنية فقط، و بالتالي ترتبط بالجانب العقاري أكثر.

³ - Ahmed Reddaf, « planification urbain et la protection de l'environnement », IDARA, E.N.A N°02, Alger, 1998, P143.

⁴ - طبقا للمعيار الموضوعي، يعرف الضبط الإداري بأنه "النشاط الذي بواسطته تحقق السلطات الإدارية هدف الوظيفة الإدارية المتمثلة في المحافظة على النظام العمومي"، ناصر لباد، المرجع السابق، ص 153 أو هو "كل الأعمال والإجراءات والأساليب القانونية المادية والفنية التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة، وذلك بهدف المحافظة على النظام العام بطريقة وقائية في نطاق النظام القانوني للحريات والحقوق السائدة في الدولة"، عمار عوابدي، القانون الإداري: النشاط الإداري، ج 2، د.م.ج، بن عكنون (الجزائر العاصمة)، 2000، ص 15.

الطبيعية أو المعنوية وكل مصالح الدولة العامة والخاصة، فالكل أمام رخصة البناء سواء بدون تفرقة بين فرد أو مصلحة حكومية، وهو ما نص عليه المشرع الجزائري صراحة بموجب المادة 50 من القانون رقم 29/90، حيث ربط الحق في البناء بالاحترام الصارم للأحكام التنظيم المتعلقة باستعمال الأرض مهما كان المستفيد من هذا البناء¹، فرخصة البناء إجراء ضروري للرقابة المسبقة لحركة البناء العمراني، مما يستجوب تحديد مفهومها ومجال تطبيقها.

أولاً: مفهوم رخصة البناء

1- تعريف رخصة البناء: من استقراء النصوص القانونية المتعلقة بالتعمير يتبين أن المشرع الجزائري لم يتطرق إلى تعريف رخصة البناء، وإنما اكتفى بتحديد نطاق تطبيقها من خلال نص المادة 52 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم، و المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 2176/91، ليفتح المجال أمام الفقه الذي أود عدة تعاريف لرخصة البناء، نذكر منها، رخصة البناء هي "القرار الإداري الصادر عن سلطة مختصة قانوناً، تمنح بمقتضاها للشخص الحق في البناء بمعناه الواسع طبقاً لقانون العمران³، أو هي " الإذن أو القرار الخطي الذي يميز لصاحبه المباشرة بتنفيذ أشغال وتشييد أو تحويل أو ترميم أو تجديد الأبنية"⁴، كما تعرف أيضاً بأنها "قرار إداري يهدف إلى ترخيص بعض العمليات التي يتم التحقق من مطابقتها للقواعد القانونية، فرخصة البناء من الناحية النظرية ترخص البناءات بناء على قواعد التعمير"⁵، أو هي "رخصة تمنحها السلطة الإدارية لإقامة بناء جديد، أو تغيير بناء موجود"⁶ أو هي "القرار الإداري الذي تصدره الجهة المختصة بتنظيم المبادئ، تأذن فيه بإجراء معين يتعلق بالمبنى الذي يصدر بشأنه"⁷، و يرى الدكتور عزري الزين أن التعريف ينبغي أن يكون انطلاقاً من تحديد خصائص المعرف، وبناء عليه، عرف رخصة البناء على أنها: "القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة قانوناً تمنح بمقتضاه الحق للشخص (طبيعياً أو معنوياً) بإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم قبل البدء في أعمال البناء التي يجب أن تحترم قواعد قانون العمران"⁸.

من خلال هذه التعاريف يتضح أن رخصة البناء هي قرار إداري فردي صادر عن السلطة الإدارية المختصة، يتم بموجبه إنشاء الحق في البناء للشخص المعني (الطبيعي أو معنوي)، والذي يتمثل في إقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم وهذا في إطار احترام القواعد والتنظيمات العمرانية.

غير أن البعض يرى أن رخصة البناء لا تنشئ حقاً بإقامة البناء، والذي يتحقق بمجرد امتلاك العقار، وإنما تمنح لطلبها الترخيص لممارسة الحق، فهي وسيلة لإجراء الرقابة السابقة على الأشغال والتحقق من مشروعيتها وعدم مخالفتها ومطابقتها للمواصفات⁹.

¹ - الزين عزري، المرجع السابق، ص 09.

² - المرسوم التنفيذي رقم 176/91، المؤرخ في 28/05/1991، المتعلق بتحديد كفاءات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء و رخصة الهرم، وتسليم ذلك، الجريدة الرسمية رقم 26، الصادرة بتاريخ 01/06/1991.

³ - محمد الصغير بعللي، "تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة تبسة، كلية الحقوق، العدد 01، مارس 2007، ص 18.

⁴ - نزيه نعيم شلالا، دعاوى رخص البناء، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت (لبنان)، 2006، ص 36.

⁵ - J-B.Auby, H-P.Marquet, **droit de l'urbanisme et de la construction**, 5^{ème} édition, Montchrestien, Paris, P P 406, 407.

⁶ - H. Jacquot, F. Priet, **droit de l'urbanisme**, 5^{ème} édition, Dalloz, Paris, 2004, P 651.

⁷ - عبد الناصر توفيق العطار، تشريعات تنظيم المباني ومسؤولية المهندس والمقاول، مطبعة السعادة، القاهرة، 1972، ص 249.

⁸ - الزين عزري، المرجع نفسه، ص 12.

⁹ - عايدة ديرم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري: دراسة مدعمة بالنصوص القانونية والاجتهادات القضائية، ط1، دار قانة للنشر والتوزيع، باتنة (الجزائر)، 2011، ص 63.

2- الطبيعة القانونية لرخصة البناء: رغم تعدد التعاريف الفقهية لرخصة البناء إلا أنها تتفق حول ضرورة أن تشتمل على الخصائص ذاتها التي يتميز بها القرار الإداري¹ باعتبارها تصرف قانوني صادر عن الإرادة المنفردة للسلطة المختصة، تهدف إلى إحداث آثار قانونية، و تتمثل هذه الخصائص في:

1-2 رخصة البناء قرار إداري صادر من سلطة مختصة: باعتبار أن رخصة البناء عبارة عن تصرف قانوني صادر عن جهة إدارية منحها القانون سلطة الإصدار طبقا لشروط وإجراءات² قانونية شكلية وموضوعية، فإن كثيرا ما تثار نزاعات حول عدم شرعية الأعمال بشأن البناء بسبب عدم احترام الإدارة للشكلية اللازمة في قراراتها مما يجعل مصلحة المستفيد من الرخصة مهددة³، أو صدورها من جهة إدارية غير مختصة، فطبقا لنص المادة 65 من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، المعدل والمتمم يعود اختصاص منح رخصة البناء لرئيس المجلس الشعبي البلدي وهو ما أكدته المادة 95 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، أو من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالتهيئة⁴، وحسب نص المادة 66 من القانون رقم 29 /90 تتمثل الحالات التي تعتبر من اختصاص الوالي في:

- البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الولاية وهياكلها العمومية.

- اقتطاعات الأرض والبنايات الواقعة في المناطق المشار إليها في المواد من 44 إلى 49 من القانون رقم 29/90.

2-2 رخصة البناء قرار إداري قبلي: تمثل رخصة البناء إجراء حتمي لإجراء الرقابة السابقة من قبل السلطة المختصة على احترام القواعد العامة المتعلقة بالتهيئة والتعمير، كما تعتبر الرخصة الوحيدة التي تمكن من مراقبة عدة قطاعات كالقطاع البيئي، ففرض الرخصة قبل البناء يكون من أجل أن لا يفتح المجال للأفراد لإقامة أبنية دون رخص ووضع الإدارة أما أمر واقع لإجبارها على منح تراخيص بعد ذلك، إذ أن ضمان احترام قواعد العمران من خلال رخصة البناء يكون بعد المرور بإجراءات تمكن الإدارة من القيام بدراسة تنظيمية وفنية للبناء المزمع إقامته وليس بعد إقامته⁵.

2-3- رخصة البناء قرار إداري يتضمن إقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم : يجب أن يشتمل القرار القاضي بمنح رخصة البناء على إنشاء بنايات جديدة وكذلك عمليات التغيير والتحسين في البنايات القائمة، ولتجنب الإشكالات القانونية يقع على عاتق المشرع الجزائري تحديد أعمال البناء المعنية برخصة البناء، فحسب المادة 52 من القانون رقم 29/90 يتعلق الأمر بتشييد البنايات الجديدة، تمديد البنايات القائمة، تغيير البناء الذي يمس الحيطان الضخمة أو الواجهات المفضية على المساحات العمومية، التدعيم و التسييج، وقد كانت أعمال البناء طبقا لقانون التهيئة والتعمير السابق والمتمثل في القانون رقم 02 /82⁶ تتمثل في كل بناء أيا كان تخصيصه، أشغال تغيير الواجهة، الزيادات في العلو، أشغال التغيير في التوزيع الخارجي.

¹ - يعتبر القرار الإداري عمل قانوني صادر بصفة انفرادية من سلطة إدارية، الهدف منه هو إنشاء بالنسبة للغير حقوق و التزامات، ويشترط أن يشتمل على ثلاثة شروط أو عناصر، و هي أن يصدر عن سلطة مختصة إدارية، أن يكون عملا قانونيا ، أن تكون له قيمة القرار التنفيذي. ناصر لباد، المرجع السابق، ص ص 246،247

² - عمار بوضياف، "منازعات التعمير في القانون الجزائري: رخصة الهدم والبناء"، مجلة الفقه والقانون، مجلة شهرية إلكترونية، العدد 01، جانفي 2013، المملكة المغربية، ص 3. تاريخ الاطلاع 2014/02/02.

[https://sites.google.com/site/marocsitta/-888/mnazataltmrlyfalqanwnaljazry-rkhstealbnawalhdm-alastadhaldktwrmarbwdyafryysalmjlsallmyjamtetbste].

³ - الزين عزري، المرجع السابق، ص 12.

⁴ - المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 91 /176.

⁵ - الزين عزري، المرجع نفسه، ص 13 .

⁶ - القانون رقم 02/82، المؤرخ في 1982/02/06، يتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي للبناء، الجريدة الرسمية رقم 06، الصادرة بتاريخ 1982/02/09 (ملغى).

ثانيا: نطاق تطبيق رخصة البناء

تتم دراسة نطاق تطبيق رخصة البناء من الناحية الموضوعية من خلال تحديد الأشغال موضوع رخصة البناء، ومن الناحية المكانية من خلال تحديد المناطق التي يتطلب الأمر صدورها.

1- النطاق الموضوعي لرخصة البناء:

1- 1 الأعمال الخاضعة لرخصة البناء: حدد المشرع الجزائري الأعمال الخاصة لرخصة البناء من خلال نص المادة

52 من القانون رقم 29 /90، وكذلك المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91، المعدل والمتمم والتي تتمثل في:

1-1-1- إنشاء المباني: يُقصد بالإنشاء، الإحداث والإيجاد، لإنشاء المباني يعني استحداثها وإيجادها من العدم للشروع ثم البدء في إقامتها لأول مرة¹، وقد عُرِفَ البناء بأنه "مجموعة من المواد أيا كان نوعها جيسا أو جيرا أو حديدا أوكل هذا معا، أو شيئا غير هذا شيدته يد الإنسان لتتصل بالأرض اتصال قرار، ويستوي أن يكون البناء معدا لسكن إنسان أو لإيداع أشياء، فالمخازن تعتبر بناء، بل قد يكون البناء معدا لشيء من ذلك، فالحائط المقام بين حدين بناء، والعمد التذكارية وما إليها من تماثيل مبنية على سطح الأرض بناء، وكذلك القناطر والخزانات والسدود والجسور وكل ما شيد في باطن الأرض بناء"²، وهذا ما أشار إليه المشرع الجزائري من خلال نص المادة 02 من القانون رقم 15/08³ التي عرفت البناء بأنه "كل بناية أو منشأة يوجه استعمالها للسكن أو التجهيز أو النشاط التجاري أو الإنتاج الصناعي و التقليدي أو الإنتاج الفلاحي أو الخدمات" وهو بذلك ركز على أغراض و أهداف البناء، في حين أنه في المادة 03 من القانون رقم 04/11 ينظم نشاط الترقية العقارية عرف البناء من زاوية النطاق الموضوعي حيث اعتبر البناء بأنه " هو كل تشييد بناية و/أو مجموعة ذات الاستعمال السكني أو التجاري أو الحرفي أو المهني"، عموما و طبقا للمفهوم العمراني، يشترط في البناء أن يكون كل إنشاء يتكون من مواد متماسكة يتم بتدخل إرادة الإنسان ويكون متصل بالأرض اتصال قرار دون الأخذ بعين الاعتبار لا نوعه ولا حجمه ولا الغرض منه.

- أن يتكون البناء من مواد متماسكة: يشترط لتمييز البناء المقصود هنا عن غيره من الأشكال والهياكل أن ينشأ من مواد متماسكة مهما كان نوعها طوب أحمر أو حجارة بيضاء أو الإسمنت المسلح أو كل هذه معا، إذ هذه المواد قبل إقامة البناء بها ما هي إلا منقولات ولا تصبح من العقارات إلا إذا شيدت بمواد البناء المتماسكة فاندججت في الأرض وأصبحت ثابتة مستقرة فلا يمكن تحريكها أو نقلها إلا إذا هُدمت⁴.

- تدخل الإنسان في الإنشاء: يشترط في أن يكون للإنسان دور فعال في إنشائه وتشكيله وهذا مهما بلغت الوسائل أو الأدوات المستخدمة درجة من التطور، وبهذا لا يعد من قبيل البناء ما يتم تشييده بفعل العوامل أو الظواهر الطبيعية المختلفة.

- اتصال البناء بالأرض اتصال قرار: ويقصد بذلك أن يكون البناء مثبت ومندمج في الأرض ومتصل اتصال قرار و أي إحداث تغيير عليه أو نقله يسبب حتما أضرار تلحق به.

انطلاقا مما سبق، فإن كل بناء يتوفر على هذه العناصر الثلاث يستوجب إصدار رخصة البناء قبل البدء في الأشغال، وقد وسعت المادة 11 من القانون رقم 15 /08، من نطاق الإنشاء ليشمل إنجاز بنايه أو عدة بنايات على شكل حصص.

¹ - الزين عزري، المرجع السابق، ص16.

² - حامد الشريف، جنيات المباني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، (القاهرة)، 2008، ص 73.

³ - القانون رقم 15/08، المؤرخ في 20/07/2008، يحدد قواعد مطابقة البناءات و إتمام إنجازها، الجريدة الرسمية رقم 44، الصادرة بتاريخ 2008/08/03.

⁴ - عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسيط في شرح القانون المدني الجديد: حق الملكية مع شرح الأشياء والأموال، ج 8، الطبعة الثالثة الجديدة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، (لبنان)، 2000، ص 24.

2-1-1- تمديد البناءات الموجودة: نصت المادة 52 من القانون رقم 29 /90 على تمديد البناءات الموجودة

كأحد الأعمال الموجهة لرخصة البناء، غير أن المشرع الجزائري لم يحدد المقصود بهذه العبارة، فهل يقصد به التمديد الأفقي أو ما يسمى "التوسيع" والذي يشمل الزيادة في مساحة أو حجم البناء دون تعليته أو التمديد العمومي وهي "التعليق"، ويقصد بها الارتفاع بالمبنى القائم إلى أكثر من الارتفاع المرخص به، أو زيادة عدد طوابق المبنى إلى أكثر من العدد طوابق المبنى إلى أكثر من العدد الوارد بالترخيص¹، ويرى البعض أنه يشمل التوسيع والتعليق معا²، إلا أن الأستاذ عزري الزين يرى بأن المقصود بالتمديد هو التوسعة دون غيرها لأن المشرع الجزائري أشار إلى التعليق في إطار عمل آخر وهو تغيير البناء الذي يمس الحيطان، كما أن هذا التغيير ليس من الضروري أن يترتب عليه توسعة³، غير أنه من الناحية العملية تتم مباشرة أشغال التوسيع الداخلي دون الحصول على رخصة البناء كضم غرفتين مثلا، مما قد يؤثر على أسس البناء والتصميمات الأولية التي تمت بناء على دراسات سابقة، فالأمر يتطلب إضافة إلى رخصة البناء، والتي تعتبر إجراء غير كاف، تدخل المشرع لفرض رقابة أكثر جدية⁴.

3-1-1- تغيير البناء: طبقا لنص المادة 52 من القانون رقم 29 /90، يشمل تغيير البناء الحيطان الضخمة

والواجهات الخارجية للمبنى، والتي تفضي إلى ساحات عمومية دون الداخلية منها وهي ما يسمى بتعليق المبنى أو تعديل الواجهة الخارجية، والتي تكون محل تعديل بشكل مغاير لما حدد في رخصة البناء مما يتطلب إصدار رخصة جديدة نظرا لما تتسبب فيه هذه الأشغال من تشويه للمظهر الجمالي للبناءات.

4-1-1- إقامة جدار للتدعيم أو التسييح: المقصود بتدعيم المباني هو تقوية المباني القائمة بإزالة ما بها من خلل

وعيوب، أما التسييح فهو إقامة جدار محيط بالفناء الخارجي، وقد فرض المشرع ضرورة الحصول على رخصة البناء كإجراء وقائي رقابي نظرا لخطورة هذه الأشغال، لكنه بالمقابل قد تدخل في مواطن أخرى بموجب قواعد أمره للمطالبة بإجراء أعمال الترميم والصيانة بالنسبة للمنشآت الآيلة للسقوط، لكن دون الحصول على ترخيص إداري مسبق.

وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري عند تحديده لأعمال البناء الخاضعة لرخصة البناء أحدث عدة إشكالات قانونية، سواء من خلال عدم تصديده لكل الحالات، أو من خلال الغموض الذي اكتنف معظم المصطلحات القانونية والتي تحتاج إلى تدقيق وتمحيص، فالملاحظ أنه تم النص على أعمال البناء بصفة عامة من خلال نص المادة 52 من القانون رقم 29 /90 و يتم التفصيل وفق نص تنظيمي يتمثل في المرسوم التنفيذي رقم 176 /91، المعدل و المتمم.

غير أن المادة 33 منه كانت أكثر غموض ولم تتطرق إلى جميع الحالات، بل إنها تضمنت حالة جديدة وهي تحويل بناية موجودة⁵ و هذا المصطلح واسع المدلول والمجال، حيث يشمل أيضا تغيير الغرض الذي أنشئ من أجله البناء⁶، فهل هذه الحالة تشترط استصدار رخصة البناء رغم عدم ورودها في النص التشريعي؟ وهل يمكن للأشخاص المعنيين الاحتجاج بذلك؟، كما أن حصر أعمال التعديل على الجدران الضخمة للبناء دون غيرها يدفع إلى التساؤل حول ضرورة الحصول على الترخيص المسبق فيما يخص أعمال التعديل الواردة على جزء آخر من المبنى أم أنها تخرج من دائرة الحظر؟

¹ - محمد عزمي البكري، شرح قانون المباني الجديدة من الناحيتين المدنية والجنائية، دار الوفاء للطبع والنشر، القاهرة، 1988، ص 56.

² - عابدة دريم، المرجع السابق، ص 66.

³ - الزين عزري، المرجع السابق، ص 17، 18.

⁴ - عابدة دريم، المرجع نفسه.

⁵ - وهي الحالة التي تم التأكيد عليها أيضا إضافة إلى انجاز بناية جديدة من خلال التعليمات الوزارية رقم 85، المؤرخة في 2013/01/17، تتعلق بتسهيل عملية تسليم عقود التعمير. (أما العبارة القانونية هنا فهي القرارات الفردية المتعلقة بالتعمير أو العمل القانوني الفردي المتعلق بالتعمير).

⁶ - عابدة دريم، المرجع السابق، ص 67.

و رغم أن هذا الحظر يهدف إلى المحافظة على الجانب الجمالي إلا أن المشرع الجزائري قد أغفل الحديث عن "التشطيبات الخارجية" والتي يقصد بها تغطية واجهات المباني بالبياض وهي لا تشمل أعمال الدهانات، وإنما يقصد بها تكسيات على واجهة العقار، سواء بالأحجار أو الرخام والجرانيت، وبصفة عامة كل الزخرفة التي تبرز على الحوائط، لما لها من أثر على جمال وتناسق المباني ودورها الكبير في تفشي ظاهرة التلوث البصري.

من خلال تتبع النصوص القانونية المنظمة لرخصة البناء تبين أن القانون رقم 02 /82 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأراضي الملغى بموجب القانون رقم 29 /90 المتعلق بالتهيئة والتعمير، والأمر رقم 01 /85 الذي يحدد قواعد شغل الأراضي¹ كان أكثر دقة ووضوحا في تحديد أعمال البناء موضوع الرخصة والتي تتمثل في بناء محل أيا كان تخصيصه، أشغال تغيير واجهة أو هيكل بناية، الزيادات في العلو، الأشغال التي تنجر عنها تغيير في التوزيع الخارجي².

2-1- الأعمال المعفاة من استخراج رخصة البناء: استثنى المشرع الجزائري مجموعة من أعمال البناء من ضرورة الحصول على رخصة البناء كإجراء رقابي من خلال نص المادة 53 من القانون رقم 29 /90 المتعلق بالتهيئة والتعمير وكذلك المادة 01 من المرسوم التنفيذي 176 /91 المعدل و المتمم، و يتعلق الأمر بـ:

1-2-1- البيانات التي تتعلق بسرية الدفاع الوطني: نصت المادة 53 من القانون رقم 29 /90 على ما يلي "لا يخضع لرخصة البناء، البنائات التي تحمي بسرية الدفاع الوطني والتي يجب أن يسهر صاحب المشروع على توافقها مع الأحكام التشريعية والتنظيمية في مجال التعمير والبناء" وكذلك المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 والتي نصت على: "لا تعني هذه الوثائق الهياكل القاعدية التي تحمي بسرية الدفاع الوطني وتشمل الهياكل القاعدية المخصصة لتنفيذ المهام الرئيسية لوزارة الدفاع الوطني.....".

من خلال نص هاتين المادتين يتضح أن جميع الأعمال الواردة على البنائات التابعة لوزارة الدفاع الوطني تكون خارج دائرة الرقابة المسبقة بموجب رخصة البناء سواء تعلق الأمر بإنشائها أو تعديلها أو تغييرها أو تدعيمها ، لأن الأمر يتعلق بأمن الدولة وسيادتها شريطة أن تتم هذه الأعمال في إطار احترام قواعد التهيئة والتعمير بهدف المحافظة على النمط العمراني وتحقيق المصلحة العامة العمرانية ولكن في حالة ما إذا تم مخالفة هذه القواعد ما هو الإجراء القانوني الواجب التطبيق؟.

2-1-2- الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى: نصت المادة 01 من المرسوم التنفيذي رقم 176 /91 على: "..... كما لا يعني بعض الهياكل القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى والتابعة لبعض الدوائر الوزارية أو الهيئات أو المؤسسات"، ويقصد بها الهياكل القاعدية الخاصة التابعة للدوائر الوزارية والهيئات أو المؤسسات والتي يتم إعفاؤها من رخصة البناء بناء على قرار وزاري مشترك بين وزير التجهيز والوزير أو الوزراء المعنيين غير أن الإشكال القانوني الذي يُطرح يتعلق بإمكانية التقييد بهذا الاستثناء على الرغم من أنه حالة مستحدثة في المرسوم التنفيذي رقم 176 /91، و غير منصوص عليها في النص التشريعي، فكان على المشرع الجزائري من خلال هذا المرسوم التوضيح أكثر خاصة لمصطلح "طابع استراتيجي من الدرجة الأولى" والذي يكتنفه الغموض بدلا من تجاوز النص التشريعي المتمثل في القانون رقم 29 /90.

2- النطاق المكاني لرخصة البناء: لم يتطرق المشرع الجزائري من خلال القوانين السارية المفعول في مجال التهيئة والتعمير إلى تحديد النطاق المكاني لرخصة البناء، فغياب النص القانوني الخاص يفرض تطبيق القاعدة العامة بإلزام الحصول على رخصة البناء بالنسبة لجميع المناطق و البنائات إلا ما استثنى بنص خاص، ويتعلق الأمر بالبنائات التي تتعلق بتسرية الدفاع الوطني والهياكل

¹ - الأمر رقم 01 /85 المؤرخ في 13 /08 /1985، يحدد قواعد شغل الأراضي قصد المحافظة عليها و حمايتها، الجريدة الرسمية 34

² - المادة 02 من القانون رقم 02 /82 و المادة 02 من الأمر رقم 01 /85 .

القاعدية الخاصة التي تكتسي طابعا استراتيجيا من الدرجة الأولى، و هذا على عكس التشريعات السابقة التي ربطت بين وجود المخططات العمرانية و إلزامية رخصة البناء كالأمر رقم 67/75 المتعلق برخصة البناء ورخصة تجزئة الأرض لأجل البناء¹، والقانون رقم 02/82 الذي حدد على سبيل الحصر الأماكن التي تشترط فيها رخصة البناء كالمناطق ذات القيمة الفلاحية العالية، المناطق ذات الطابع المميز²، وكذلك إذا تعلق الأمر بكل عملية بناء مهما كان موقعها إذا تعلق الأمر بالمجالات المنصوص عليها في المادة 5 منه كالمنشآت الصناعية، النقل المدني و البري و الجوي و البحري³، و لكن في المقابل استثنى بعض المجالات التي ألزمها ضرورة الحصول على تصريح بالأشغال فقط⁴.

والملاحظ أن المشرع الجزائري قد وسع من نطاق إلزامية رخصة البناء من خلال تقليصه الاستثناءات الواردة عليها حيث أصبحت ضرورية في جميع المناطق كلما توافرت في البناء الذي سيقام الشروط التي سبق ذكرها في النطاق الموضوعي لرخصة البناء نظرا لارتباط البناء حاليا بالكثير من المصالح العامة و الخاصة و التي تصب كلها في المصلحة العامة العمرانية و هذا يعد فقرة عملاقة للمشرع العمراني⁵.

ثالثا: إجراءات الحصول على رخصة البناء:

اشتراط المشرع الجزائري للحصول على رخصة البناء إتباع سلسلة من الإجراءات القانونية والتي تتمثل في تقديم طلب رخصة البناء من المعني إلى الجهة المختصة قصد دراسته والبت فيه بموجب قرار إداري

1- تقديم طلب رخصة البناء: يعتبر هذا الإجراء ضروري للحصول على رخصة البناء ويشترط أن يحترم مجموعة

من الشروط القانونية التي تتعلق بطلب رخصة وصفة طالبها.

1-1- شروط طلب رخصة البناء: يُرسل طلب رخصة البناء بما يحتويه من وثائق في خمسة نسخ إلى ر.م.ش.ب.

محل وجود قطعة الأرض للدراسة⁶ وتمثل الوثائق في:

1-1-1 وثائق إدارية تثبت صفة طالب رخصة البناء: وتتمثل هذه الوثائق حسب المادة 34 من المرسوم

التنفيذي رقم 176/91 المعدل والمتمم في:

- طلب رخصة بناء موقع عليه

- نسخة من الوثيقة التي تبين صفة الطالب والمتمثلة في:

- بالنسبة لمالك العقار: يجب على المالك تقديم عقد ملكية رسمي ومشهد كما يعتبر أيضا الدفتر العقاري

السند الوحيد لإثبات ملكية العقار الذي يشمل المسح العقاري والمستحدث بموجب الأمر 74/75⁷، حيث

يسلم لأصحاب الحقوق الثابتة على عقار كما نصت على ذلك المادة 6 من المرسوم رقم 63/76 المتعلق

بتأسيس السجل التجاري⁸، المعدل و المتمم، وهذا بعد مصادقة المحافظ⁹.

1- الأمر رقم 67/75، المؤرخ في 1975/12/26، المتعلق برخصة البناء و رخصة تجزئة الأرض لأجل البناء، الجريدة الرسمية رقم 92. (ملغى)

2- المادة 03 من القانون رقم 02/82.

3- المادة 05 من القانون رقم 02/82.

4- المادة 06 من القانون رقم 02/82.

5- الزين عزري، المرجع السابق، ص 22.

6- المادة 37 من القانون رقم 29/90، و المادة 55 من القانون رقم 05/04.

7- الأمر رقم 74/75 المؤرخ في 1975/1/12، يتضمن إعداد مسح الأراضي العام وتأسيس السجل العقاري، الجريدة الرسمية رقم 92.

8- المرسوم رقم 63/76، المؤرخ في 1976/03/25، يتعلق بتأسيس السجل التجاري، الجريدة الرسمية رقم 30.

9- عابدة دريم، المرجع السابق، ص 68.

- بالنسبة للحائز: نسخة من شهادة الحيازة¹ بالنسبة لوكيل مالك العقار: يقوم كإثبات وكالة خاصة، يتم فيها تحديد موضوعها والالتزام التي تقع على الوكيل طبقا لنص المادة 571 من القانون المدني.
- بالنسبة لوكيل مالك العقار: يقدم كإثبات وكالة خاصة، يتم فيها تحديد موضوعها والالتزامات التي تقع على الوكيل طبقا لنص المادة 571 من القانون المدني.
- بالنسبة للمستأجر المرخص له قانونا: يشترط تقديم ترخيص المالك للقيام بالأعمال الضرورية للعين المؤجرة كإجراء الترميمات وتقوية الجدران، وهي في الأصل من الالتزامات التي تقع على عاتق المؤجر².
- الهيئة أو المصلحة صاحبة حق التخصيص: يقع على الأشخاص الاعتبارية التابعة للدولة من أجل تخصيص أراضي لإنشاء بنايات لصالحها تقديم قرار التخصيص.
- تقويم كمي وكيفي لمشروع البناء.

2-1-1- وثائق تقنية تبين انسجام محل الطلب من قواعد العمران: طبقا لنص المادة 35 من المرسوم التنفيذي

رقم 176/91 تمثل هذه الوثائق في:

- تصميم الموقع على مقياس السلم 2000/1 أو 5000/1 يبين الوجهة وشبكات الخدمة، مع بيان طبيعتها وتسميتها ونقاط الاستدلال التي يمكن أن تحدد قطعة الأرض.
- مخطط كتلة البناء والمعد على سلم 200/1 أو 500/1 والذي يحدد القطعة الأرضية مساحتها وتوجيهها ورسم الأسبجة عند الاقتضاء، نوع طوابق البناء المجاورة وارتفاع عددها، ارتفاع النبايات الموجودة أو المرجحة، أو عدد طوابقها و تخصيص المساحات المبنية أو غير المبنية المساحة الإجمالية للأرضية والمساحة المبنية للأرض، بيان شبكات قابلية الاستغلال التي تحدد القطعة الأرضية مع مواصفاتها التقنية الرئيسية ونقاط وصل ورسم شبكة الطرق.
- تصاميم معدة على سلم 50/1 للتوزيعات الداخلية لمختلف مستويات البناية والمشملة على شبكة المياه الصالحة للشرب، صرف المياه القذرة، الكهرباء، التدفئة.
- مستندات رخصة التجزئة وذلك بالنسبة للبناءات المرجحة على قطعة أرضية مجزأة.
- مذكرة ترفق بالرسوم البيانية والترشيديّة تتضمن كل من وسائل العدل، طاقة استقبال كل محل وكذلك طريقة بناء كل الهياكل والأسقف ونوع المواد المستعملة، مستوى الضجيج المنبعث بالنسبة للبناءات ذات الاستعمال الصناعي و التجاري و المؤسسات المخصصة لاستقبال الجمهور.
- شهادة الربط بالشبكات والتهيئة تسلّم من طرف ر. م. ش. ب لإثبات أشغال الشبكات والتهيئة المنصوص عليها في رخصة التجزئة³، إلا أن المشرع الجزائري قد أغفل ضرورة محل هذه الوثائق لنفس تاريخ توقيع طلب رخصة البناء من طرف صاحبة تفاديا لما قد ينجر عن صدورهما بتاريخ سابق وتعديل القوانين وقواعد وأدوات التهيئة والتعمير، وهو ما قد يؤدي لمخالفة هذه الوثائق لأحكامها⁴.

¹ - المادة 39 من القانون رقم 25/90.

² - المادة 480 من القانون المدني.

³ - المادة 04 من القانون رقم 15/08، و المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 307/09، المؤرخ في 2009/09/22، الجريدة الرسمية رقم 04، الصادرة بتاريخ 2009/09/27، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 176/91.

⁴ - عابدة ديرم، المرجع السابق، ص 69.

3-1-1- وثائق تقنية تبين انسجام محل الطلب مع حماية البيئة: حددت المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم

176/91 المعدل والمتمم، الوثائق التي تبين ضرورة مراعاة البعد البيئي في أعمال البناء، والتي يشترط أن يتم إعدادها من طرف مهندسين معتمدين¹، حيث تتمثل هذه الوثائق في قرار من الوالي المختص يتعلق بإنشاء أو توسيع مؤسسات صناعية أو تجارية مصنفة في فئة المؤسسات الخطيرة وغير الصحية والمزعجة، مذكرة بالنسبة للمباني الصناعية يبين فيها نوع المواد السائلة، الصلبة والغازية، وكيميائها المضرة بالصحة والبيئة و أساليب المعالجة، أيضا دراسة مدى التأثير على البيئة، التي تعتبر شرط أساسي بفعل بناء أي مشروع تنموي.

غير أن المشرع الجزائري و بهدف تسهيل عملية تسليم رخصة البناء قلص من محتوى الملف ، بحيث أصبح يتكون من² :

- طلب كتابي موقع عليه من الشخص المعني.
- سند الملكية أو أي سند قانوني آخر.
- مخطط الكتلة يشير إلى موقع الإقامة بقياس 1/500.
- ومخطط كل طابق ، الواجهات و التقسيمات بقياس 1/100.
- السندات الوصفية للأشغال ، الآجال و التكاليف المتعلقة بها. شهادة دراسة خاصة بالهندسة المدنية موقعة من طرف مهندس معماري و مهندسين معتمدين، أو من طرف مكتب الدراسات العمومي المعني.
- دراسة التأثير عند الاقتضاء.

و الملاحظ انه بالرغم من أن هذا الملف جاء بموجب تعليمة وزارية إلا انه هو المطلوب عمليا.

2-1- شروط طالب رخصة البناء: ربط المشرع الجزائري بين الحق في البناء وملكية الأرض³، غير أن المرسوم التنفيذي رقم

176/91 وسع من دائرة الأشخاص الذين لهم الحق في طلب رخصة البناء لتشمل كل من: وكيل المالك، المستأجر بعد حصوله على الموافقة الصريحة من المالك ويكون الاستغلال باسم المستأجر و لحسابه، الهيئة أو المصلحة المخصص لها قطعة الأرض، الحائز، هذا الأخير يستنتج من خلال نص المادة 34 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91، التي نصت على ضرورة إرفاق طلب رخصة البناء شهادة الحياة، كما منحت المادة 39 من القانون رقم 25/90، الحق لكل شخص يمارس حق ملكية مستمرة هادئة وعلنية أن يحصل على شهادة الحياة، وأكدت على ذلك التعليمة رقم 04/05 المؤرخة في 02/01/2005 تتعلق بالعراقيل القانونية المرتبطة بالعقار الموجه لاستقبال برامج السكن، وما يؤخذ على المشرع الجزائري أنه عبر عن الحياة بلفظ المستمرة في حين كان الأجدر به أن ينص على الحياة المستمرة⁴، كما أضافت المادة 51 من القانون رقم 02/97 يتضمن قانون المالية لسنة 1998⁵ صاحب حق الامتياز إلى فئة الأشخاص الذين لهم الحق في الحصول على رخصة البناء.

2- دراسة طلب رخصة البناء: تعد دراسة طلب رخصة البناء بمثابة رقابة تقنية يمارسها بداية ر. م. ش. ب الذي يقع

العقار في دائرة اختصاصه، حيث يتم التأكد من مشتملات الملف ويسلم وصل بذلك، ثم ترسل نسخة منه إلى مصلحة الدولة مديرية البناء التعمير خلال 08 أيام من تاريخ إيداع الطلب إذا كان ر. م. ش. ب ممثلا للبلدية، وفي 04 نسخ في الحالات الأخرى.

¹ - المادة 55 من القانون رقم 29/90، والمادة 15 من المرسوم التشريعي رقم 07/94، المؤرخ في 18/05/1994، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، الجريدة الرسمية رقم 34، الصادرة بتاريخ 25/05/1994.

² - التعليمة الوزارية رقم 85، تتعلق بتسهيل عمليات تسليم عقود التعمير (أنظر الملحق).

³ - المادة 50 من القانون رقم 29/90.

⁴ - عابدة دريم، المرجع السابق، ص 71.

⁵ - القانون رقم 02/97، المؤرخ في 31/12/1997، يتضمن قانون المالية 1998، الجريدة الرسمية رقم 89.

يتم التأكد من بطاقة أعمال البناء للأحكام العامة المتعلقة بالتهيئة والتعمير والتي تتجسد من خلال مخططات التهيئة والتعمير أو القواعد العامة للتهيئة والتعمير في حالة غياب المخططات السابقة، وكذلك التأكد من مدى مراعاة المقاييس العمرانية والبيئية المتعلقة بالموقع أو البناية نفسها، كاحترام قواعد الأمن والنظافة، الطابع الجمالي، طبيعة الأراضي الفلاحية.... إلخ، ويتم في ذلك استشارة المصالح التقنية المختصة لإبداء رأيها خلال شهر من استلام الملف، حيث يعد سكوتها موافقة ضمنية¹، تتمثل هذه المصالح في كل من مصالح الحماية المدنية في حالة تشييد البنايات المخصصة لاستقبال الجمهور، البنايات السكنية العامة، البنايات ذات الاستعمال الصناعي والتجاري، المصالح المختصة بالأماكن التاريخية والسياحية إذ تعلق الأمر بالمناطق المصنفة، غرفة الفلاحة بالنسبة للبنايات والمنشآت اللازمة للري والاستغلال الفلاحي، الجمعيات المعنية بالمشروع بالنسبة للمباني غير السكنية، حيث تقوم مديرية البناء والتعمير خلال شهرين بإبداء رأيها وإرساله مرفقا بثلاث نسخ من الملف إلى الجهة المختصة بمنح رخصة البناء

3- البت في طلب رخص البناء: بعد دراسة ملف رخصة البناء، يتم تحويله إلى الجهة المختصة التي تصدر قرارها إما بالموافقة على الطلب أو برفضه.

3-1-1 الجهة المختصة بمنح رخص البناء: يعتبر رئيس المجلس الشعبي البلدي صاحب الاختصاص العام في الفصل في طلب رخصة البناء، كما تمتد هذه السلطة إلى الوالي و الوزير المكلف بالتعمير و حالات معينة.

3-1-1-1 رئيس المجلس الشعبي البلدي: أعطت المادة 95 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية سلطة منح رخصة البناء لـر.م.ش.ب الذي يقوم بإصدار القرار القاضي بالموافقة خلال ثلاثة أشهر الموالية لإيداع الطلب بصفته ممثلا للبلدية²، و هذا في حالة وجود المخطط (POS) ويتعين عليه إطلاع الوالي بنسخة من رخصة البناء باعتباره الهيئة الوصية، أما في حالة غياب المخطط (POS) فيصدر ر.م.ش.ب رخصة البناء خلال أربعة أشهر من تاريخ إيداع الطلب باعتباره ممثلا للدولة³.

3-1-2 الوالي: يختص الوالي في منح رخصة البناء في الحالات المحددة بموجب نص المادة 66 من القانون 29/90 و هي الحالات التي تكون فيها الأشغال على درجة من الأهمية وتمثل في:

- البنايات الواقعة في المنطق الساحلية، المناطق المحمية، المناطق الفلاحية.
- البنايات والمنشآت الخاصة بإنتاج وتخزين الطاقة والمواد الإستراتيجية.
- البنايات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة أو الولاية.

3-1-3-3 الوزير المكلف بالتعمير: يختص الوزير المكلف بالتهيئة والتعمير بتسليم رخصة البناء عندما يتعلق الأمر بالمشروع ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية⁴، ولا يصدر قراره إلا بعد أخذ رأي الوالي أو الولاية المعنيين، يتضح من ذلك أن المشرع الجزائري عزز من فكرة اللامركزية، حيث وسع من صلاحيات رئيس المجلس الشعبي البلدي في منح رخصة البناء نظرا لكثرة الأنشطة العمرانية على المستوى المحلي، كما أنها في غالبيتها لها آثار محدودة على البيئة مقارنة بالمشروع الضخمة التي جعلها من اختصاص الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير، وفيما يتعلق بعمليات البناء والتهيئة على الأراضي التابعة لوزارة الدفاع الوطني فإنها تخضع لموافقة وزير الدفاع⁵.

¹ - المادة 39 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91.

² - المادة 66 من القانون رقم 29/90 ميزت بين اختصاصات ر.م.ش.ب بصفته ممثلا للبلدية وبصفته ممثلا للدولة.

³ - المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 .

⁴ - المادة 67 من القانون رقم 29/90.

⁵ - المادة 09 من الأمر رقم 02/84، المؤرخ في 08/09/1984، يتضمن تعريف الأماكن العسكرية وتشكيلها وتكوينها وتسيرها، الجريدة الرسمية رقم 38.

3-2-2- مضمون قرار رخصة البناء:

3-2-1- قرار الموافقة على منح رخصة البناء: بعد التأكد من مطابقة مشروع البناء للشروط القانونية والتقنية

المعمول بها، تمنح السلطة رخصة البناء بموجب قرار إداري صريح مع إمكانية إدراج بعض التحفظات أو الالتزامات إن وجدت.

3-2-1-1- منح رخصة البناء بتحفظ: يمكن للإدارة تضمين رخصة البناء بمجموعة من التحفظات والتي

تتعلق في الغالب بالتصميم أو الحماية، وبذلك تعتبر رخصة البناء بمثابة قبول مبدئي لإنجاز مشاريع البناء يتعلق بمدى احترام الأحكام والتنظيمات الخاصة، حيث تبرز البيئة كعامل مفصلي في إدراج هذه التحفظات خاصة إذا تعلق الأمر بالآثار المناظر الطبيعية¹.

3-2-1-2- منح رخصة البناء بالزام: خول القانون للإدارة منح رخصة البناء مع تضمينها بالالتزامات تقع

على عاتق الباني عندما تقتضي البنائيات تهيئة وخدمات خاصة²، كأن يساهم المعني في نفقات التجهيزات العمومية المفروضة من البناءات بحكم موقعها وأهميتها أو استعمالها على أن تكون متوقعة في برنامج البلدية بموجب مخطط شغل الأراضي³، يتم تبليغ القرار القاضي بمنح رخصة البناء مرفقا بنسخة من الملف إلى المعني خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إيداع الطلب وهذا في حالة ما إذا كان صادر عن ر.م.ش.ب بصفته ممثلا للبلدية، وخلال أربعة أشهر في الحالات الأخرى، كما يتم تبليغ أيضا مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية⁴، وكذلك الجمهور عن طريق التعليق بمقر المجلس الشعبي البلدي لمدة سنة وشهر⁵، ورغم أن المشرع الجزائري قد خرج عن القاعدة العامة بأن القرارات الإدارية الفردية لا تُنشر إلا أن مدة ثلاثة عشر شهرا تعتبر طويلة، و هنا يطرح التساؤل حول الهدف من تحديد هذه المدة بالضبط، حيث كان من الأفضل تقليصها إلى شهرين أو ثلاثة أشهر على أكثر تقدير.

بعد منح رخصة البناء يتم البدء في الأشغال خلال سنة ابتداء من تاريخ تسليمها⁶، وهو نفس الحكم بالنسبة للرخصة

التي تتعلق بالحصص التي تتم في الآجال المحددة⁷.

3-2-2- قرار رفض رخصة البناء: حددت المادة 44 من المرسوم التنفيذي رقم 91/176 الحالات التي يتم

فيها رفض رخصة البناء والتي تأخذ صورتين، إما رفض وجوبي بنص القانون، وإما رفض جوازي بناء على السلطة التقديرية للإدارة.

3-2-2-1- حالات الرفض الوجوبي: يكون الرفض وجوبيا إذا كانت الأشغال مخالفة لأحكام مخطط شغل

الأراضي أو كانت مقامة على أرض مجزأة وغير مطابقة لرخصة التجزئة أو مخالفة للقواعد العامة للتهيئة والتعمير.

3-2-2-2- حالات الرفض الجوازي: منح المشرع الجزائري السلطة التقديرية للإدارة في اتخاذ قرار الرفض

وهذا عندما تكون الأشغال مخالفة للمخطط التوجيهي للتهيئة أو القواعد العامة للتهيئة والتعمير في حالة عدم وجود مخطط شغل الأراضي⁸.

1- المواد 05، 07 و 27 من المرسوم التنفيذي رقم 91/175.

2- المادة 46 من المرسوم التنفيذي رقم 91/176.

3- المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 91/175.

4- المادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 91/176.

5- المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 91/176.

6- المادة 06 من القانون رقم 08/15.

7- المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 09/307.

8- المواد من 02 إلى 08 و 27 إلى 31 من المرسوم التنفيذي رقم 91/175.

وسواء كان الرفض وجوبي أو جوازي، تكون الإدارة ملزمة بتسيب قرارها بناء على نص المادة 62 من القانون رقم 90 / 29، فالتسيب يكاد يتمركز في قرارات العمران لاصطدامها مع حق دستوري وهو حق الملكية، فالحكمة من اشتراط القانون للتسيب تتمثل في حماية الإدارة كونها تعصمها عن الاندفاع في إصدار القرارات، كما يضمني على العمل والنشاط الإداري المزيد من الشفافية والوضوح بما يكفل حقوق الأفراد وحرياتهم ويحد من تعسف وتغول الإدارة¹.

3-2-3- صدور قرار تأجيل البت في طلب رخصة البناء: طبقا لنص المادة 64 من القانون رقم 90 / 29، تمتلك الإدارة سلطة تأجيل الفصل في طلب رخصة البناء بموجب قرار مسبب و لأجل لا يتجاوز السنة الواحدة، هذا في حالة ما إذا كانت أدوات التهيئة والتعمير في طور الإعداد لتفادي وقوع أي تعارض بينها وبين رخصة البناء بعد تسليمها. أما في حالة سكوت الإدارة عن إصدار قرارها إما بالموافقة أو الرفض أو التأجيل رغم فوات الآجال القانونية، فلم يكن المشرع الجزائري واضحا في ذلك، هل يُفسر قبولاً ضمناً بمنح الرخصة أم هو رفض لها.

الفرع الثاني : الدور الوقائي البيئي لرخصة البناء

تعتبر رخصة البناء من أكثر الوسائل القانونية فعالية في حماية البيئة من مخاطر التعمير، فهي أسلوب وقائي تستخدم كأداة لممارسة الرقابة المسبقة على النشاط العمراني الفردي، ومدى مطابقة البناءات العمرانية واحترامها لمقتضيات حماية البيئة بشقيها الطبيعي والمشيدي لاسيما المناطق الخاصة، حيث قيد المشرع الجزائري بموجب هذه الرخصة الحق في البناء بمجموعة من الضوابط البيئية التي تتعلق بشكل أساسي بموقع البناء مراعيًا في ذلك الطبيعة الخاصة للمناطق الحساسة ، وكذلك ضوابط تتعلق بالبناء في حد ذاته من خلال حماية الصحة العامة والمحافظة على جمال و رونق المناطق الحضرية والذي يعتبر عنصر أساسي من النظام العام البيئي، كما اشترط أيضا ضرورة إجراء دراسات بيئية مسبقة كشرط مسبق للحصول على رخصة البناء .

أولا: الضوابط البيئية المتعلقة بالبناء

وضع المشرع الجزائري ضوابط ومقاييس خاصة تتعلق بالبناءة نفسها تحسبا لأي انعكاس سلبي على البيئة يتم فرضها عند طلب رخصة البناء، و أن أي إخلال بها يكون سببا لرفضها أو منحها بتحفظ، ويتعلق الأمر بالقواعد العامة المتعلقة بظهر البناءات، و القواعد العامة المتعلقة بمقتضيات حماية الصحة العمومية في المباني.

1- القواعد العامة المتعلقة بظهر البناءات: بعدما اتسع مفهوم النظام العام أصبح الاهتمام يتمحور حول الحماية القانونية لجمال المباني والمحافظة على رونقها وروائها، وأصبح البعد الجمالي يمثل أحد أهم الأبعاد المستحدثة للنظام العام التقليدي، ويرجع الفضل في بلورته إلى الفقه الفرنسي الذي اعتبر أن الحفاظ على جمال الرواء و الرنق عنصر من عناصر النظام العام مما يبرر لسلطات الضبط الإداري اتخاذ إجراءات ضابطة ووقائية مع الاختلاف حول مسألة اشتراط تلاقي الحفاظ على جمال الرواق والرواء مع العناصر التقليدية للنظام العام من عدمه، وتعد حماية القيم الجمالية للمدينة دفاعا عن إحدى وجوه المصلحة العامة شأنه في ذلك شأن الفن والتراث والثقافة².

كما أن قانون البيئة أصبح أيضا يتقاطع مع قانون التهيئة والتعمير في العمل على إقامة بنايات آمنة ومريحة وخالية من المظاهر غير اللائقة والمقلقة للراحة الأمر الذي يضمنه التنظيم العمراني³، والذي يستدعي أيضا ضرورة اتخاذ سلطات الضبط الإداري إجراءات وتدابير بغية الإبقاء على جمال المدينة المتمثلة في تنسيق أحيائها وشوارعها وأزقتها باستحضار مواصفات معينة

¹ - محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، (الجزائر) 2005، ص46.

² - عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص265.

³ - فوراري مجدوب، "النظام العام الجمالي: التنظيم العمراني"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة سداسية محكمة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بجاية، المجلد رقم 07، العدد الأول، 2013، ص204.

للمبادئ السكنية والعمارات، وحماية المبادئ الأثرية والتراثية وإشاعة أجواء من النظافة والتنسيق¹، حيث أصبح احترام البعد الجمالي في العمران يعتمد إضافة إلى التخطيط العمراني، على الإجراءات التي تقوم بها السلطات الإدارية المختصة، سواء ما تعلق منها بالحفاظ على النظافة العمومية للمناطق الحضرية أو من خلال تزيين الشوارع وواجهات المباني، فاعتبار أن الطابع الجمالي للمدن عنصر من عناصر النظام العام يبرر للسلطات الإدارية التدخل لممارسة نشاطها الضبطي أو المرفقي لحماية البيئة والحفاظ على جمال المدن ورونقها من خلال مختلف المخططات والرخص الإدارية العمرانية، فلاهتمام بالبيئة من أولويات السلطات الإدارية المختصة بسياسة التنظيم العمراني.

وهذا ما ذهب إليه المشرع الجزائري الذي فرض على هيئات الضبط الإداري واجب الحفاظ على الطابع الجمالي للمناطق الحضرية عن طريق رخصة البناء، والتي تعتبر أحد أهم الوسائل القانونية التي يتم بموجبها وضع الضوابط التي تكفل صلاحية المباني وسلامتها وتطابقها مع الأصول الفنية² ومع متطلبات حماية البيئة، من خلال تقييد الحق في البناء بمجموعة من القواعد العامة المتعلقة بمظهر البنايات، والتي تهدف في مجملها إلى تحقيق تناسق المدينة وضمان جمالها ورونقها بما يحقق حماية البيئة والحفاظة عليها، حيث فرض المشرع الجزائري ضرورة مراعاة أي بناية منشأة مهما كانت طبيعتها أهمية الأماكن المجاورة خاصة المناطق الطبيعية والمعالم الحضرية³، وأن لا يتجاوز علوُّها المعدلات المنصوص عليها⁴، كما اشترط ضرورة إنشاء وتهيئة المساحات الخضراء بالقدر الذي يتناسب مع أهمية وطبيعة المشروع⁵، كذلك ضرورة اتخاذ السياج بشكل منسجم مع البناية الرئيسية من احترام القواعد المعمارية المعمول بها⁶، فهذه القواعد تجعل من الحق في البناء حق غير مطلق حيث تشكل في مجموعها قيودا تفرضها مقتضيات النظام العام بأبعاده التقليدية أو الحديثة وأهمها النظام العام الجمالي.

2- القواعد المتعلقة بمقتضيات الصحة العمومية في المباني: بالإضافة إلى دور رخصة البناء في ضمان صلاحية المباني

وسلامتها فإنها تضمن أيضا تطابق أعمال البناء مع الأصول الفنية والمواصفات العامة لتوفير مقتضيات الصحة العمومية وحماية البيئة العمرانية من التلوث⁷، من خلال ضمان مراعاة المسافات المناسبة بين المباني والمنشآت ووجود فتحات للتهوية الجيدة، وأماكن للتخلص من النفايات وبشكل سليم، فقد اتسع مفهوم المحافظة على الصحة العمومية ليشمل مجال التعمير، حيث لا تمنح رخصة البناء إلا إذا تم التأكد من مطابقة المباني والمنشآت للأصول الفنية والقواعد الصحية العمومية، والتي تختلف بحسب نوعية البناء من سكن فردي أو تجاري أو صناعي، ومن تطبيقات ذلك ما نصت عليه المواد من 13 إلى 18 من المرسوم التنفيذي رقم 175 /91 حول ضرورة مراعاة مقتضيات حماية الصحة العمومية عند إنشاء البنايات بمختلف أنواعها من خلال ضمان تزويدها بشبكة توزيع المياه الصالحة للشرب وشبكة من البالوعات لصرف المياه المستعملة بصفة مباشرة، وعلى جهاز لصرف المياه القذرة وقناة لإفراز البخار الغازات و المحروقات، مع الأخذ بعين الاعتبار كل الاشتراطات الفنية لمقاومة الحرائق، وفي حالة انعدام الشبكات العمومية يجب اتخاذ التدابير الخاصة بالنظافة والحماية الصحية⁸.

1- قراري مجدزب المرجع السابق، ص 205.

2- منصور مجاجي، رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري، (رسالة دكتوراه)، كلية الحقوق، جامعة سعد دحلب، البليدة، (الجزائر)، 2008، ص 88.

3- المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 175 /91.

4- المادة 28 من المرسوم التنفيذي رقم 175 /91.

5- المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 175 /91.

6- المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 175 /91.

7- مجاجي منصور، المرجع نفسه، ص 90.

8- المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 175 /91.

كما يمكن أن تتوقف رخصة البناء بالنسبة للمؤسسات الصناعية على ضمان توفير شبكة للبالوعات من أجل صرف المياه الراسبة الصناعية المعالجة من قبل، مع توفير معالجة ملائمة لتصفية كل أنواع الأدخنة والغازات المنبعثة من كل المواد المضرة بالصحة العمومية، و يمكن أيضا فرض تدابير ترمي إلى التقليل من مستوى الضجيج¹، فالمشروع الجزائري عندما نظم القواعد المتعلقة لمقتضيات الأمن العمومي والصحة العمومية كان يهدف إلى الوقاية من الكوارث المترتبة عن التجمعات البشرية²، خاصة بالنسبة للبيئة الطبيعية أو المشيدة.

ثانيا: الضوابط البيئية المتعلقة بموقع البناء

فرض المشروع الجزائري على السلطات الإدارية المختصة ضرورة مراعاة الضوابط البيئية المتعلقة بالموقع عند إعدادها لرخصة البناء، خاصة إذا تعلق الأمر بالمناطق الحساسة، فرغم أن حماية هذه المناطق يعد من اهتمامات قانون البيئة، إلا أن قانون التعمير لا يمكنه أن يتجاهلها نظرا لقيمتها الايكولوجية والجمالية، ونظرا لما تسببه أعمال البناء من أضرار سلبية عليها، حيث يتم تقييد الحق في البناء من خلال فرض شروط قانونية عند إعداد رخصة البناء، والتي يتم بموجبها ضمان مراعاة الخصائص البيئية للمناطق الحساسة طبقا لقانون التعمير والقوانين الخاصة التي جاءت تدعيما له.

وهذا ما أكدته المادة 04 من القانون رقم 05 / 04 التي ربطت بين القابلية للبناء وبين طبيعة الموقع بحيث حددت شروط معينة لا يتم البناء على القطع الأرضية إلا إذا توفرت، كأن يتم مراعاة الاقتصاد الحضري بالنسبة للقطع الأرضية في الأجراء المعمرة، وأن يكون البناء في الحدود الملائمة مع القابلية للإستغلال الفلاحية بالنسبة للأراضي الفلاحية، أما إذا كانت القطع الأرضية في مواقع طبيعية فلا بد من أن تتم عملية البناء في الحدود الملائمة مع أهداف المحافظة على التوازنات البيئية وحماية المعالم الأثرية والثقافية، كما يشترط في موقع البناء أن لا يكون معرض مباشرة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية وهذا ما أكدته أيضا المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 225 / 06 فيما يخص إقامة المؤسسات الفندقية³، كما منع المشروع أيضا منح رخصة البناء إذا كانت المساحات الخضراء الموجودة في الموقع المراد البناء عليها تمثل أهمية أكيدة للمنطقة⁴ بل فرض ضرورة إدراجها ضمن كل مشروع بناء تتكفل به الدراسات الحضرية والمعمارية العمومية والخاصة⁵.

بالرجوع إلى القوانين الخاصة المتعلقة بحماية المناطق الحساسة يتبين أن المشروع الجزائري قد فرض العديد من القيود البيئية لمنح رخصة البناء، كأن تتوافق أحكامها مع المخططات الخاصة لهذه المناطق باعتبارها إطار مرجعي لها وكذلك الحصول على ترخيص إداري مسبق من الجهات المختصة .

1- مناطق التوسيع السياحي والمناطق السياحية: طبقا لنص المادة 29 من القانون رقم 03 / 03 المتعلق بمناطق

التوسيع السياحي و المواقع السياحية ، المعدل و المتمم، يخضع بناء واستغلال الأراضي القابلة للبناء بمناطق التوسيع السياحي والمناطق السياحية إلى مواصفات مخطط التهيئة السياحية، والذي يحدد المناطق القابلة للتعمير، كما يحدد أيضا نظام يتعلق بحقوق البناء والارتفاعات⁶.

¹ - المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91 / 175.

² - نورة منصوري، قواعد التهيئة و التعمير وفق التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة (الجزائر)، 2010، ص18.

³ - المرسوم التنفيذي 325/06، المؤرخ في 18 / 09 / 2006، يحدد قواعد بناء المؤسسات الفندقية وتهيئتها، الجريدة الرسمية رقم 58، الصادرة بتاريخ: 20 / 09 / 2006.

⁴ - المادة 30 من المرسوم التنفيذي رقم 91 / 175.

⁵ - المادة 02 من القانون رقم 06 / 07، المؤرخ في 13 / 05 / 2006، المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتممينها، الجريدة الرسمية رقم 31.

⁶ - المادة 15 من القانون رقم 03 / 03.

يخضع منح رخصة البناء داخل هذه المناطق لرأي مسبق من الوزارة المكلفة بالسياحة بالتنسيق مع الإدارة المكلفة بالثقافة في حالة وجود تراث ثقافي مصنف¹، حيث تهدف هذه الاستشارة إلى المحافظة على الطابع السياحي لهذه المناطق من خلال رقابة مدى مطابقة المشاريع المقررة للقواعد القانونية لها خاصة فيما يتعلق باحترام مخطط التهيئة السياحي ودفتر شروطه، وكذا احترام سلامة المواقع الثقافية المصنفة الموجودة فيها وحمايتها والمحافظة عليها²، حيث يتعين على الإدارة المعنية أن ترسل رأيها معللا ومرفقا بالملف إلى المصلحة المختصة المكلفة بتحضير طلب رخصة البناء وذلك في أجل شهرين ابتداء من تاريخ استلامها للطلب و هذا يعد استثناء على أجل شهر المنصوص عليه في المادة 39 من المرسوم التنفيذي رقم 91/175³، وهذا ما أكدته أيضا القانون رقم 99/01 المتعلق بالفندقة⁴، الذي فرض على كل شخص طبيعي أو معنوي قبل تسليمه رخصة البناء أو تعديل أو تهيئة أو تهديم مؤسسة فندقية الحصول على المصادقة على مخططات المشروع من طرف مصالح الوزارة المكلفة بالسياحة⁵، و يجب أن يرفق كل مشروع بناء أو تهيئة مؤسسة فندقية بملف يتكون من مجموعة من المخططات موقعة من مهندس معماري ومهندس مدني⁶.

2- المناطق الساحلية: نظرا لخطورة نشاطات التعمير الفردي على المناطق السياحية، فرض المشرع الجزائري ضرورة أن يتم شغل الأراضي واستعمالها بما يكفل حماية الفضاءات البرية والبحرية والحفاظ على توازنها الطبيعية⁷، من خلال تقييد الحق في البناء بمجموعة من الشروط القانونية التي تتعلق بإقامة مشاريع البناء والتي تعد بمثابة ضوابط تحول دون الإضرار بالبيئة الساحلية، حيث تم منع إقامة أي نشاط صناعي جديد على منطقة الساحل باستثناء الأنشطة الصناعية و المرفئية ذات الأهمية الوطنية⁸، والمنشآت أو البنايات الخفيفة الضرورية لتسيير أعمال الفضاءات الساحلية وتشغيلها وتنميتها⁹.

كما منع أيضا التوسع الطولي العمراني للمجمعات السكانية الموجودة على الشريط الساحلي على مسافة تزيد عن ثلاث كيلو مترات (3 كم) من الشريط الساحلي وكذلك التوسيع في مجمعين سكنيين متجاورين إلا إذا كانت المسافة الفاصلة بينهما تبلغ على الأقل خمس كيلومترات (05 كم)، و ألزم أيضا الدولة والجماعات الإقليمية في إطار إعداد أدوات التهيئة والتعمير، ضرورة توجيه توسيع المراكز الحضرية نحو مناطق بعيدة عن الساحل والشاطئ البحري، وكذلك تصنيف المواقع ذات الطابع الايكولوجي أو الطبيعي أو الثقافي أو السياحي كمساحات مصنفة يمنع البناء عليها¹⁰، وهو ما يتضمن تحقيق الحماية الوقائية لهذه المناطق.

وفيما يخص المناطق الشاطئية فقد منع المشرع الجزائري البنايات و المنشآت والطرق وحضائر توقيف السيارات والمساحات المهيأة للترقية باعتبار أن هذه المناطق مهددة¹¹.

¹ - المادة 24 من القانون رقم 03/03.

² - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 421/04، المؤرخ في 20/12/2004، يحدد كليات الاستشارة المسبقة للإدارات المكلفة بالسياحة والثقافة في مجال منح رخصة البناء داخل مناطق التوسيع السياحي والمواقع السياحية، الجريدة الرسمية رقم 83.

³ - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 421/04.

⁴ - القانون رقم 99/01، المؤرخ في 06/01/1999، المتعلق بالفندقة، الجريدة الرسمية رقم 02، الصادرة بتاريخ 10/01/1999.

⁵ - المادة 46 من القانون رقم 99/01.

⁶ - المادة 47 من المرسوم التنفيذي رقم 325/06.

⁷ - المادة 10 من قانون رقم 02/02.

⁸ - المادة 15 من القانون رقم 02/02.

⁹ - المادة 10 ف 02 من القانون رقم 02/02.

¹⁰ - المادة 04 من قانون رقم 02/02.

¹¹ - المادة 30 من قانون رقم 02/02.

3- **المساحات والمواقع المحمية** : لحماية المناطق الأثرية نصت المادة 23 من القانون رقم 04 /98 المتعلق بحماية التراث الثقافي على ضرورة الحصول على الموافقة المسبقة من مصالح الوزارة المكلفة بالثقافة فيما يخص الأشغال التي تتطلب الحصول على رخصة البناء، وهذا ما أكدته المادة 34 التي اعتبرت موافقة الوزير المكلف بالثقافة شرط مسبق قبل مباشرة أي مشروع بناء على الحماية الثقافية المقترح تصنيفها أو المصنفة، ويتعلق الأمر بمشاريع ترميم وإعادة تأهيل العقارات المشمولة في الموقع وإضافة بناء جديد إليها وإصلاحها، وكذلك الأشغال وتنظيم النشاطات المنصوص عليها في المواد: 21، 27، 22 على أن يسلم الترخيص المسبق خلال مدة شهر بالنسبة للأشغال التي تتطلب الحصول على رخصة البناء و مدة شهرين في الحالة العكسية، ويعد عدم رد الإدارة موافقة¹، وفي حالة وقوع المعالم الأثرية في مناطق التوسع السياحي يكون لزاما استشارة كل من الإدارة المكلفة بالسياحة والإدارة المكلفة بالثقافة².

ما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري لم يحدد وبصفة صريحة الأشغال المعنية بالترخيص الإداري دون رخصة البناء على عكس ما كان معمول به في ظل القانون رقم 02 /82، حيث استثنت المادة 03 منه أشغال الترميم، الإصلاح و التمليط للقصور الوطنية و الآثار التاريخية والبنائات المدنية المصنفة من الحصول على رخصة البناء، لكن بالرجوع إلى نص المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 03 /323 المتضمن كفاءات إعداد مخطط حماية المواقع الأثرية والمناطق المحمية التابعة لها واستصلاحها، و نص المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 03 /324 المتضمن كفاءات إعداد المخطط الدائم لحفظ واستصلاح الأراضي والقطاعات المحفوظة يتبين أن المشرع الجزائري ربط بين الترخيص وبين أشغال التعديل والتهيئة وإعادة التهيئة للعقارات الواقعة داخل القطاعات المحفوظة أو المنطقة المحمية للمواقع الأثرية، وبالتالي فهي معفاة من الحصول على رخصة البناء.

أما فيما يخص المحميات الطبيعية فقد منع المشرع الجزائري كل الأنشطة التي يتم على مستوى المحميات الطبيعية الكاملة دون التطرق إلى الأصناف الأخرى، بما فيها أعمال البناء³، كما لا يمكن إقامة المشاريع ذات المنفعة الوطنية أو توسيعها أو تغييرها إلا بعد موافقة مجلس الوزراء⁴، وفي ظل غياب النصوص التنظيمية الخاصة بالقانون رقم 02 /11 مع عدم تحديد للجهات الإدارية المكلفة بمنح الترخيص يبقى هذا الاختصاص من صلاحيات مديريات البيئة على مستوى الولايات.

4- **الأراضي الفلاحية والأراضي ذات الوجهة الفلاحية**: تعتبر الأراضي الفلاحية أكثر المناطق الخاصة عرضة لمخاطر التعمير الفردي، فقد عرفت ضغطا كبيرا خاصة في السنوات الأخيرة نتيجة ارتفاع عدد السكان، الأمر الذي فرض على المشرع الجزائري ضرورة وضع قواعد صارمة لمنح رخصة البناء، حيث اشترط ضرورة الحصول على ترخيص مسبق من وزارة الفلاحة قبل البدء في الأشغال⁵، كما اعتمد مقاييس خاصة تختلف باختلاف الغرض من البناء ومدى خصوبة الأرض، ورغم أن القاعدة العامة تركز على مبدأ عدم إمكانية البناء على الأراضي الفلاحية إلا أن المشرع الجزائري استثنى ذلك بضرورة رفع الطاقة الإنتاجية للمستثمر الفلاحية وزيادة نشاطها سواء تعلق الأمر بالمنشأة الزراعية أو السكنية⁶.

وفيما يخص شروط منح رخصة البناء، فقد أحالت المادة 34 من القانون رقم 25 /90 إلى الأحكام العامة المتعلقة بالتعمير ومن أهمها المادتين 48 و 49 من القانون رقم 29 /90، حيث يختص ر.م. ش. ب بإصدار رخصة البناء في حالة وجود

¹ - المادة 31 من القانون رقم 04 /98.

² - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 04 /421.

³ - المادة 08 من القانون رقم 02 /11.

⁴ - المادة 09 من القانون رقم 02 /11.

⁵ - المادة 34 من القانون رقم 25 /90.

⁶ - المادة 33 من القانون رقم 25 /90.

مخطط شغل الأراضي أما في الحالة العكسية تنص المادة 49 من القانون رقم 29 / 90 على ضرورة الحصول على ترخيص مسبق من وزارة الفلاحة وهذا في الحالات التالية:

– البنايات والمنشآت اللازمة للري والاستغلال الفلاحي.

– البنايات والمنشآت ذات المصلحة الوطنية أو اللازمة للتجهيزات الجماعية.

– التعديلات في البنايات الموجودة.

بالتالي فإن إنجاز أي منشأة ضمن الحالات السابقة يتطلب ترخيص مسبق من وزارة الفلاحة كشرط مسبق للحصول على رخصة البناء، وفي نفس السياق اشترطت المادة 35 من القانون رقم 25 / 90 أن لا تسلم رخصة البناء إلا للمالك أو الحائز أو الشاغل في نطاق احتياجاتهم الذاتية، وفيما يخص المقاييس المطبقة على البناء والتي تختلف باختلاف موضوع البناء والهدف منه فقد ميّز المشرع الجزائري بين نوعين من البناءات:

– **البناءات المعدة للتجهيز:** اشترط أن لا تتجاوز مساحة قطعة الأرض التي تنشأ فوقها البنايات الضرورية

لمنشآت التجهيز المرتبطة بالاستغلال الزراعي $1/50$ من المساحة الكلية عندما تكون هذه الأخيرة أقل من 5 هكتار، وترتفع بـ 50 متر مربع هكتار إضافي¹، وإذا كانت الأراضي الزراعية ذات إمكانات ضعيفة فلا بد من أن لا تتجاوز مساحة البنايات $1/25$ من المساحة الكلية².

– **البناءات المعدة للسكن:** توجد في حالات³؛ إذا كانت المساحة الكلية للمستثمرات أقل من 5 هكتار، تحدد

مساحة الوعاء المخصص لاستقبال البناء المعد للسكن بـ $1/250$ من المساحة الكلية، أما ما بين 5 و10 هكتار لكل هكتار إضافي 20 متر مربع وما فوق 10 هكتار نحسب المساحة المخصصة للبناء كما ذكر في الحالة الأولى على أن يضاف إليه 10 متر مربع لكل هكتار إضافي، تعد هذه المقاييس بمثابة قيود على الحق في البناء بالنسبة للأراضي الفلاحية سواء كانت ذات إمكانات عالية أو متوسطة أو ضعيفة، وهي تحقق الحماية الوقائية الخاصة التي أقر بها المشرع في هذه الأراضي نظر لأهميتها الاقتصادية والاجتماعية والبيئية.

وما تجدر الإشارة إليه، أن المشرع الجزائري قد فتح المجال لتحويل الأراضي الفلاحية إلى أراضي قابلة للتعمير، على أن يتم ذلك طبقا للإجراءات القانونية المنصوص عليها⁴، والذي تتعلق أساسا بضرورة إجراء عملية التحويل بموجب أدوات التهيئة والتعمير، ويتطلب ذلك استصدار نص تشريعي لتحديد قطعة الأرض مع تحديد القيود التقنية والمالية التي ترافق عملية التحويل، وكذا قيمة التعويض عن النقص في القيمة، حيث نصت المادة 37 من القانون رقم 25 / 90 على ما يلي: "يجب أن يترتب عن كل تحويل تعويض لفائدة الدول والجماعات المحلية مقابل القيمة الناجم عن هذا التحويل في إطار تطبيق أحكام المادة 36 أعلاه".

يتبين من نص هذه المادة أن المشرع الجزائري ينظر إلى الأراضي الفلاحية نظرة اقتصادية بحتة دون الاهتمام بقيمتها البيئية، و الإشكال المطروح هو كيف يمكن تقدير حجم الأضرار البيئية التي تتميز بالطبيعة اللامحدودة و غير المباشرة، والتي يستحيل في معظم الحالات تقييمها، خاصة إذا تعلق الأمر بالآثار المستقبلية، كما أن الحديث عن التعويض المادي تعكس مدى

¹ – المادة 03 من القرار الوزاري المشترك بين وزير الفلاحة ووزير السكن، المؤرخ في 13 / 09 / 1992، المتعلق بحقوق البناء المطبقة على الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية للبلدية، الجريدة الرسمية رقم 86، الصادرة بتاريخ 06 / 12 / 1992، صدر تطبيقا للمادة 26 من المرسوم التنفيذي رقم 91 / 175.

² – المادة 04 من القرار الوزاري المشترك.

³ – المادة 05 والمادة 06 من القرار الوزاري المشترك.

⁴ – المادة 36 من القانون رقم 25 / 90 .

جهل المشرع الجزائري للقيمة البيئية للأراضي الفلاحية، فتحويها إلى أراضي قابلة للتعمير يُعد حل ترقيعي ويساهم في تفاقم الأزمة البيئية أكثر.

5- الأراضي الغابية: اعتمد المشرع الجزائري في تعريف الغابات على المعيارين العددي و الجغرافي و هذا من خلال القانون 12/84¹، حيث اعتبرت المادة 08 منه أن الغابات هي: "جميع الأراضي المغطاة بأنواع غابية على شكل تجمعات غابية في الحالة العادية"، في حين حاولت المادة 09 منه إزالة هذا الغموض من خلال تكملة هذا التعريف بتحديد مفهوم التجمعات الغابية كما يلي "يقصد بالتجمعات الغابية في الحالة العادية، كل تجمع يحتوي على الأقل مائة (100) شجرة في الهكتار الواحد في الحالة نضج في المناطق الجافة وشبه الحافة و ثلاثمائة (300) شجرة في الهكتار الواحد في حالة نضج في المناطق الرطبة وشبه الرطبة"، إلا أن التعريف الوارد في القانون 25 /90 المتعلق بالتوجيه العقاري، المعدل المتمم كان أكثر وضوحا، فقد عرفت المادة 13 منه الأراضي الغابية "...بأنها كل أرض تغطيها غابة في شكل نباتات تفوق كثافتها 300 شجرة في الهكتار الواحد في المنطقة الرطبة وشبه الرطبة، و 100 شجرة في المنطقة القاحلة على أن تمتد مساحتها الكلية إلى ما يفوق 10 هكتارات متصلة".

كما عرفت المادة 04 من المرسوم التنفيذي 115/2000²، الغابة واعتبرها بأنها "كل أرض تغطيها أحراج تشكل من غابة أو أكثر، إما في حالتها الطبيعية، وإما بفعل تشجير أو إعادة تشجير على مساحة تفوق (10) هكتارات متصلة، وتشمل على الأقل ما يلي:

—مائة (100) شجرة في الهكتار الواحد في حالة نضج في المنطقة القاحلة وشبه القاحلة.

—ثلاثة (300) شجرة في الهكتار الواحد في حالة نضج في المنطقة الرطبة أو شبه الرطبة"³.

وفيما يخص حماية الأراضي الغابية من مخاطر التعمير الفردي، فقد فرض المشرع الجزائري ضرورة الحصول على ترخيص من الوزارة المكلفة بالغابات بالنسبة لكل أنواع البناء، سواء تعلق الأمر بمزاولة النشاط أو السكن، فلا يجوز إقامة أي ورشة لصناعة أو تخزين الخشب أو المنتجات المشتقة عنه على بعد يقل عن خمسمائة متر مربع (500 متر)⁴، أو إقامة فرن للجيـر أو الجبس أو مصنع للآجر أو فرن لصناعة مواد البناء أو أي وحدة أخرى يكون نشاطها مصدر للحرائق على بعد يقل عن واحد كيلو متر (01 كم) دون هذا الترخيص⁵، كما لا يجوز أيضا إقامة أي مصنع لنشر الخشب داخل الأملاك الغابية الوطنية، أو على بعد يقل عن (02) كيلو متر⁶، وقد صنفـت المادة 01 من الأمر رقم 20 /91 المعدل والمتمم للقانون رقم 712 /84⁷، أنواع الاستغلال المرخص بها إلى عدة أنواع منها على الخصوص تلك المتعلقة بالمنشآت الأساسية للأملاك الغابية الوطنية، منتوجات الغابة، المرعى، بعض النشاطات الأخرى الملحقة و المرتبطة بالغابة ومحيطها المباشر، وأخيرا بتثمين أراضي جرداء أو ذات طبيعة سبخية عن طريق تطوير الأنشطة غير الملوثة المعلن عن أولويتها في المخطط الوطني، حيث يعتبر هذا الترخيص شرط مسبق للحصول على رخصة البناء ووسيلة لممارسة رقابة استباقية على جميع الأنشطة والأعمال التي تتم في الأراضي الغابية، غير أن

¹ -القانون 12/84، المؤرخ في 23 /06/ 1984، يتضمن النظام العام للغابات،(الجريدة الرسمية رقم 26، الصادرة بتاريخ 26 /06 /1984)، المعدل و المتمم بموجب الأمر رقم 20/91، المؤرخ في 02 /12 /1991،(الجريدة الرسمية رقم 62، الصادرة بتاريخ 04 /12 /1991.

² -المرسوم التنفيذي رقم 115 /2000، المؤرخ في 24/05/2000، يحدد قواعد مسح الأراضي الغابية، الجريدة الرسمية رقم 30 الصادرة بتاريخ 28 /05 /2000.

³ - من الواضح أن المادة ورد فيه غموض وهذا راجع إلى سوء الترجمة ، لذا يستحسن العودة إلى النص باللغة الفرنسية .

⁴ -المادة 27 من القانون رقم 12 /84.

⁵ -المادة 28 من القانون رقم 12 /84.

⁶ -المادة 30 من القانون رقم 12 /84.

⁷ - الأمر رقم 20 /91 .

تسليمه من قبل الوزارة المكلفة بالغابات وهي سلطة مركزية تجعله من الناحية العملية صعب المنال، لذا من الأفضل أن يمنح هذا الاختصاص للوالي الذي في جميع الحالات تساعد المصالح التقنية الولائية للغابات، وبهذه الكيفية يتم ضمان السرعة والفعالية في الفصل في مثل هذه القضايا التي تتطلب التواجد في عين المكان¹.

في الأخير ومن خلال التطرق إلى دور رخصة البناء في حماية المناطق الحساسة يتضح أن المشرع الجزائري وحرصا منه على حماية المناطق الخاصة من مخاطر التعمير الفردي، وبهدف تحقيق التوازن بين أعمال البناء فيها وبين المحافظة عليها، اشترط ضرورة الحصول على ترخيص من الجهات الإدارية المعنية كشرط مسبق للحصول على رخصة البناء، وهذا ما يسمح بتحقيق رقابة قبلية مضاعفة.

ثالثا: الدراسات البيئية المسبقة:

قيد المشرع الجزائري إجراءات إعداد رخصة البناء بضرورة القيام بدراسات بيئية مسبقة التي تتمثل بشكل أساسي في:

1- دراسة التأثير على البيئة: اشترطت المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 91/176، ضرورة إرفاق طلب الحصول على رخصة البناء بدراسة التأثير التي تبين مدى احترام مشاريع البناء للقواعد الخاصة بحماية البيئة باعتبارها أداة وقاية تدخل في إطار سياسة حماية البيئة ووقايتها من الأضرار المستقبلية الناتجة عن الأنشطة العمرانية، ولا يعد إجراؤها قرار إداريا يترتب عليه حماية عناصر النظام العام التقليدية بل كل ما في الأمر أنه يدخل في مسار إعداد قرار إداري خاص بمنح ترخيص من عدمه لمشروعات من المزمع إقامتها، كما يعتبر أيضا وثيقة أساسية في الملف الإداري التقني المتعلق بالرخص الإدارية في إطار المنشآت المصنفة، وترتبط أيضا بالمصالح المحمية التي يسعى المشرع إلى المحافظة عليها و المتمثلة في لياقة الجوار و الأمن و الصحة والنظافة والفلاحة والحماية الطبيعية والمحافظة على الأماكن الساحلية والأثرية²، وبالتالي فهي تمثل إحدى أبرز الوسائل القانونية التي تكشف عن حجم التداخل والترابط بين المجال العمراني والمجال البيئي، فمن خلالها يتم ضمان التوقيف من النمو العمراني والمحافظة على البيئة وكذا ضمان احترام مطابقة أعمال البناء للأصول الفنية والمواصفات العامة³، ومن هنا تبرز أهمية دراسة التأثير على البيئة كإجراء هام يسمح بالتوفيق بين اعتبارات التنمية ومقتضيات المحافظة على البيئة⁴، حيث تعمل على ضمان إقامة أعمال البناء دون استنزاف أو إعداد للثروات والموارد الطبيعية من خلال تحديد وتقييم الآثار المباشرة أو غير المباشرة للمشروع والتحقق من التكفل بالتعليمات المتعلقة بحماية البيئة⁵، وعليه تعتبر دراسة التأثير من أبرز الوسائل القانونية التي من خلالها يتم ضمان تحقيق التنمية العمرانية دون الإخلال بمتطلبات حماية البيئة، فإذا كانت التنمية العمرانية المستدامة ضرورة ملحة لرفاهية الأفراد، فإن ذلك مرهون بنوعية البيئة الجيدة و الصحية، ولا يتحقق ذلك إلا بإدخال المعايير البيئية من خلال تنفيذ دراسة التأثير البيئي لدفع عجلة التنمية العمرانية، وبالمقابل تحقيق استغلال متوازن لعناصر البيئة حيث لا يتجاوز مشروع البناء قدرات و طاقة تحمل النظام البيئي.

و هذا ما يسعى القانون رقم 90/29 إلى تحقيقه من خلال تحديد القواعد العامة الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، وتكوين وتحويل المبنى في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي القابلة للتعمير، وتكوين وتحويل المبنى في إطار التسيير

¹ - نصر الدين هتوني، الوسائل القانونية والمؤسسية لحماية الغابات في الجزائر، مطبوعات الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر العاصمة، 2001، ص36.

² - مصطفى كراجي، "حماية البيئة: نظرات حول الالتزامات والحقوق في التشريع الجزائري"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد 02، 1997، ص 60.

³ - منصور مجاجي، "دراسة مدى التأثير على البيئة كأداة لحمايتها من أخطار التوسع العمراني في التشريع الجزائري"، مجلة البحوث والدراسات العلمية، كلية الحقوق، جامعة المدينة، العدد 03، ديسمبر 2009، ص14.

⁴ - سامية قايد، "الحماية القانونية للبيئة"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 20، عدد 02، 2010، ص72.

⁵ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07، المؤرخ في 19/05/2007، المتعلق بدراسة التأثير في البيئة، الجريدة الرسمية رقم 34، الصادرة بتاريخ 2007/05/22.

الاقتصادي للأراضي والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة وأيضا رقابة البيئة والأوساط الطبيعية والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام مبادئ و أهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية¹.

كما يبرز دور دراسة التأثير على البيئة أيضا في التوفيق بين النمو العمراني والمحافظة على البيئة وحمايتها، من خلال اعتمادها كإجراء أساسي بخصوص جميع المشاريع التي من شأنها أن تلحق ضررا بالبيئة، وهي مسألة تثير تطبيق جملة من القوانين ذات الصلة بالقانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة وفي مقدمتها القانون رقم 29/90 والنصوص التنظيمية المطبقة له²، وفي نفس السياق قيّدت المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 منح رخصة البناء بضرورة إجراء دراسة التأثير على البيئة إذا تعلق الأمر بالبناءات التي بفعل موضعها أو مآلها أو حجمها من طبيعتها أن تكون لها عواقب ضارة بالبيئة.

2- مذكرة خاصة بالمباني الصناعية: قيّد المشرع الجزائري بناء المنشأة الصناعية بضرورة إرفاق ملف رخصة البناء بمذكرة خاصة³ تتضمن مجموعة من البيانات المتعلقة بالجانب البيئي، كالوسائل الخاصة بمكافحة الحرائق، المواد السامة والصلبة والغازية وكمياتها المضرة بالصحة العمومية والزراعة والمحيط نسبة الغازات المنبعثة وترتيب المعالجة والتخزين والتصفية ومستوى الضجيج المنبعث بالنسبة للبيانات ذات الاستعمال الصناعي والتجاري والمؤسسات المخصصة لاستقبال الجمهور، حيث تعكس هذه المذكرة الدور الهام الرخصة البناء في رقابة التوسع العمراني والحرص على فصل المناطق الصناعية عن مناطق التجمع السكاني تفاديا للأضرار السلبية الناتجة عن الأنشطة الصناعية.

إن جعل الدراسات البيئية إجراء ضروري للحصول على رخصة البناء زاد من فعاليتها كأداة للرقابة القبلية على أنشطة أعمال البناء، حيث لم يعد التوسع العمراني يتم بطريقة عشوائية بل عن طريق دراسات علمية تحدد ما يجب أن يكون عليه التوسع من الكفاءة تسمح بمراعاة الاشتراطات الصحية وحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء التي تشكل الوسط البيئي الذي يعيش فيه الإنسان⁴ و باقي المناطق الحساسة، وكذلك من خلال الضوابط البيئية المفروضة على البناءة والإجراءات المسبقة الواجب إتباعها الأمر الذي يعكس مدى أهمية رخصة البناء في تجسيد الحماية الوقائية للبيئة من مخاطر التعبير.

من خلال ما تقدم يتضح أن المشرع الجزائري يولي إهتمام كبير لمشاكل العمران والبيئة معا و يريد تحقيق التوفيق بين النمو العمراني والمحافظة على البيئة وحمايتها، لذا يسعى جاهدا إلى تكيف أداة التعمير مع مقاييس حماية البيئة التي تولي وضعها قانون حماية البيئة، هذا ما فعله المشرع بالنسبة لرخصة البناء التي تعتبر الأداة الفعالة لتحقيق الأهداف المسطرة⁵.

المطلب الثاني: الحماية الوقائية للبيئة من خلال رخصتي التجزئة و الهدم

في إطار تطبيق الضبط الإداري في مجال العمران و بهدف تجسيد الحماية الوقائية للبيئة من مخاطر التعمير، نظم المشرع الجزائري إضافة إلى رخصة البناء رخصة التجزئة (الفرع الأول) و رخصة الهدم (الفرع الثاني)، و التي تلعب كل منهما دورا بارزا في حماية البيئة من خلال مساهمتها في تنظيم حركة العمران و مراقبة أعمال التهيئة و التعمير، و إن كانت أقل أهمية من رخصة البناء، إلا أن اشتراطها أمر ضروري .

¹ - المادة 01 من القانون رقم 29/90.

² - منصور مجاجي، المرجع السابق، ص16.

³ - المادة 35 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91.

⁴ - صافية أفلوبي أولد رايح، رخصة البناء: آلية لحماية البيئة في القانون الجزائري، أوراق أقيمت في الملتقى الوطني حول الترقية العقارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012، ص ص 18، 19.

⁵ - يوسف بناصر، رخصة البناء و حماية البيئة، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، العدد 04، جامعة بن عكنون، الجزائر العاصمة، ص 828.

الفرع الأول: الحماية الوقائية للبيئة من خلال رخصة التجزئة

تتعدى أشغال التهيئة والتعمير أعمال البناء لتشمل أعمال التجزئة، ونظرا لما تسببه هذه الأخيرة من أضرار للبيئة فقد اخضع المشرع الجزائري كل عملية تقسيم ملكية عقارية لقطعتين أو أكثر بهدف البناء الرقابة السابقة بموجب رخصة التجزئة، ما يساهم في تحقيق الحماية الوقائية للبيئة، ولدراسة الدور البيئي لرخصة التجزئة (ثانيا)، يتطلب الأمر تحديد مفهومها (أولا).

أولا: مفهوم رخصة التجزئة

1- تعريف رخصة التجزئة: تعد رخصة التجزئة من أهم وسائل الرقابة المسبقة على أعمال التهيئة والتعمير نظرا لما تصفيه من حماية للأراضي والممتلكات في الحدود المقررة قانونا، ولقد اشترط المشرع الجزائري هذه الرخصة في كل عملية تتعلق بتقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات لقطعتين أو أكثر¹، على أن تستعمل هذه الأخيرة في تشييد بناية²، وهو بذلك اكتفى بتعريف التجزئة دون الرخصة المتعلقة بها، لكن بشكل أقل وضوحا من التعريف الوارد في القانون رقم 02 / 82 الذي اعتبر التجزئة بأنها: "... عملية تتمثل في تقسيم ملك عقاري أو عدة أملاك عقارية إلى قطعتين أو أكثر لغرض إقامة بناية أيا كان تخصيصها"³.

أما من الناحية الفقهية فتعرف التجزئة بأنها: "تقسيم الملكية إلى قطع بغرض البناء عليها"⁴ أو هي: "عملية تقسيم الملكية عقارية إلى عدة قطع موجهة لإنشاء بنايات"⁵، أما الدكتور عزري الزين فقد عرف رخصة التجزئة بأنها: "القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة قانونا، تمنح بمقتضاه الحق لصاحب ملكية عقارية واحدة أو أكثر أو موكله أن يقسمها إلى قطعتين أو عدة قطع لاستعمالها في تشييد بناية"⁶، من خلال هذا التعريف لا يمكن اعتبار رخصة التجزئة إلا التصرفات القانونية الصادرة على شكل قرار إداري من السلطة المختصة، وبذلك تخرج كل التصرفات القانونية الأخرى حتى وإن كان الغرض منها تقسيم ملكية عقارية، ويجب أن يكون إصدار هذه الرخصة بناء على طلب صاحب ملكية عقارية أو أكثر أو موكله، على أن يكون الغرض من التقسيم هو تشييد بناية.

2- نطاق تطبيق رخصة التجزئة: رغم أن رخصة التجزئة تعتبر إجبارية في كل عملية تقسيم ملكية عقارية أو أكثر إذا كان الهدف منها تشييد بنايات عليها، إلا أنه لا تعتبر كل عملية تقسيم تجزئة⁷، فحماية للمصلحة العامة العمرانية و المصلحة العامة البيئية، منع المشرع الجزائري منح رخصة التجزئة إذا لم تكن الأرض الجزأة موافقة لمخطط شغل الأراضي أو لوثيقة التعمير التي تحمل محله، وهذا المنع هو من النظام العمومي، أي لا يجوز للإدارة مخالفته غير أنها تمتلك السلطة التقديرية في منح رخصة التجزئة بالنسبة للبلديات التي لا يغطيها مخطط شغل الأراضي أو وثيقة التعمير التي تقوم مقامه إذا كانت الأرض الجزأة غير موافقة لتوجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أو التوجيهات التي تضبطها القواعد العامة للتهيئة والتعمير⁸، وعليه فموضوع

1 - المادة 57 من القانون رقم 29 / 90.

2 - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 176 / 91.

3 - المادة 24 من القانون رقم 02 / 82.

4 - Patrick Gerard, **pratique du droit de l'urbanisme : urbanisme réglementaire, individuel et opérationnels**, 5^{ème} édition, édition Eyrolles, Paris, 2007, p220.

5 - Henri Jacquot, François Priet, op. cit, P415.

6 - الزين عزري، **قرارات العمران الفردية**.....، المرجع السابق، ص 43.

7 - تتم رقابة عمليات التجزئة بموجب رخصة التجزئة في حين تتم رقابة عمليات التقسيم بشهادة التقسيم، حيث تختص الأولى بكل عملية تقسيم لقطعة أرضية أو أكثر قصد البناء عليها، بينما تختص الثانية بعمليات تقسيم العقارات المبنية دون القطع الأرضية.

8 - المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 176 / 91.

الترخيص هو التقسيم لأجل إقامة البناء، و المهم هو الملكية العقارية التي توافق في أجزائها مخطط شغل الأراضي¹، وبالتالي فإن تقسيمات الملكية العقارية الخاضعة لرخصة التجزئة هي التقسيمات التي يشترط فيها أن تشمل:

- ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات عقارية لمالك واحد.

- أن تكون الغاية منها إقامة بنايات الأراضي المجزأة.

- أن تكون الأرض المجزأة موافقة لمخطط شغل الأراضي أو وثيقة تحل محله.

- أن تكون التقسيمات العقارية متزامنة أو متعاقبة، لكن يجب في كل الحالات أن يشرع في أشغال التهيئة خلال ثلاث سنوات ابتداء من تاريخ تبليغ القرار المتعلق بالتجزئة، وقد تم استثناء أشغال التجزئة الخاصة بوزارة الدفاع الوطني وبعض الهياكل القاعدية الخاصة التابعة لبعض الدوائر الوزارية أو الهيئات أو المؤسسات من وجوب استخراج رخصة التجزئة².

3- إجراءات إصدار رخصة التجزئة : تتم عملية إصدار رخصة التجزئة بموجب قرار إداري صادر من سلطة مختصة وهذا بعد تقديم الطلب الذي يكون محل دراسة من جهات مختصة ومتعددة.

3-1-1 تقديم طلب رخصة التجزئة: يشترط المشرع الجزائري لقبول طلب رخصة التجزئة توفر شروط قانونية تتعلق، بصفة

الطالب وأيضا بمضمون الطلب.

3-1-1-1 صفة طالب رخصة التجزئة: على خلاف رخصة البناء، اقتصر المشرع الجزائري صفة طالب رخصة التجزئة

على كل من المالك أو موكله³، أو الحائز طبقا لمفهوم قانون التوجيه العقاري رقم 90/25 باعتباره يجوز على سند حيازي مشهر، وله أن يتصرف تصرف المالك الحقيقي ما لم يقرر القضاء خلاف ذلك⁴، وهنا يثور التساؤل حول عدم منح المشرع للمستأجر أو الهيئة العامة حق تقديم طلب الحصول على رخصة التجزئة، إذ يمكن للجهة التي استفادت من نوع ملكية أرض للمصلحة العامة أن تطلب رخصة التجزئة لإقامة بنايات على هذه الأرض⁵، ويقع على المالك أن يثبت صفته بنسخة من عقد الملكية كما يمكنه أن يوكل شخص آخر بموجب عقد وكالة يُرفق مع الطلب.

3-1-2 شروط طلب رخصة التجزئة: يقوم طالب رخصة التجزئة بتقديم طلبه إلى الجهة المختصة متضمنا ما يلي

3-1-2-1 وثائق إدارية تثبت صفة طالب رخصة التجزئة: تتمثل هذه الوثائق حسب نص المادة 08 من

المرسوم التنفيذي رقم 91/176، في كل من طلب رخصة تجزئة موقع عليه، نسخة من الوثيقة التي تثبت صفة طالب الرخصة والمتمثلة في سند الملكية إذا كان المتقدم بالطلب مالك العقار أو التوكيل إذا كان طالب الرخصة وكيل المالك، نسخة من الوثيقة التي تثبت صفة طالب الرخصة والمتمثلة في سند الملكية إذا كان المتقدم بالطلب مالك العقار أو التوكيل إذا كان طالب الرخصة وكيل المالك.

3-1-2-2 وثائق تقنية انسحاب تبن محل الطالب مع قواعد العمران⁶:

- تصميم الموقع يعد على سلم 1/2000 أو 1/5000 يشمل على الوجهة والهياكل القاعدية للخدمة مع

بيان طبيعتها وتسميتها وكذا نقاط الاستدلال التي تمكن من تحديد قطعة الأرض.

¹ - الزين عزري، قرارات العمران الفردية، المرجع السابق، ص45.

² - المادتين 01 و02 من الرسوم التنفيذي رقم 91/176.

³ - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91/176.

⁴ - المادة 43 من القانون رقم 90/25.

⁵ - الزين عزري، قرارات العمران الفردية، المرجع نفسه، ص47.

⁶ - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 91/176.

- تصاميم ترشيديّة معدة على سلم 1/2000 أو 1/500 تحدد القطعة الأرضية ومساحتها وكذا نقاط وصل شبكات الطرق المختلفة وقنوات التموين بالمياه الصالحة للشرب و صرف المياه القذرة وتوزيع الغاز والكهرباء إضافة لمواقع مساحات توقف السيارات والمساحات الحرة وموقع البنايات المبرمجة وشكلها العمراني.

- مذكرة تحدد القطع المجرأة للأرض ومساحتها، الاحتياجات للمياه والغاز والكهرباء.

- برنامج الأشغال يوضح المواصفات التقنية للمشاريع والتهيئة المقررة.

- دفتر الشروط يعد حسب النموذج الذي يقرره الوزير المكلف بالتعمير، يحدد الالتزامات والاتفاقات الوظيفية وذات المنفعة العامة المفروضة على الأراضي المجرأة وكذا الشروط التي تنجزاً بموجبها البناءات كما يحدد أيضاً تنظيم الملكيات والمغارس والمساحات الخضراء والأسيجة.

وفي حالة ما إذا كان إنجاز أشغال النفع سوف يتم وفق تكتلات مختلفة للبنايات، فإنه يمكن لصاحب التجزئة ان يدعم ملفه بالوثائق البيانية والمكتوبة المتعلقة بالنسبة لكل تكتل للبنايات¹.

3-1-2-3 وثائق تبين انسجام محل الطلب مع قواعد حماية البيئة: تتمثل هذه الوثائق في:

- مذكرة توضيح التدابير المتعلقة بطرق معالجة وتنقية المياه المرسبة الصناعية من جميع المواد السائلة أو الصلبة وتصفية الغازات المنتشرة المضرة بالصحة العمومية والمحيط.

- مذكرة تحدد مستوى الضجيج بالنسبة للاستعمال الصناعي.

يبدو أن المشرع الجزائري قد جمع بين الغرض من التجزئة وبين مقتضيات مشروع البناء المزمع القيام به بعد عملية التقسيم، وهو ما جعله يتشدد في الوثائق المذكورة آنفا وجعلها إلزامية كلها، ولم يجعل بعضها إجباري وبعضها اختياري².

2-2 دراسة طلب رخصة التجزئة: يودع طلب رخصة التجزئة والملف الموفق به إلى ر. م. ش. ب في خمسة نسخ

مقابل وصل بذلك³، حيث ترسل نسخة منه إلى مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية خلال ثمانية أيام إذا كان ر. م. ش. ب. ممثلاً للبلدية، وفي أربع نسخ في الحالات الأخرى⁴، تقوم هذه المصلحة كجهة مختصة بالتأكد من مطابقة مشروع الأراضي المجرأة لتوجيهات المخطط (POS) و في حالة انعدامه لتعليمات المخطط (PDAU)، أو للأحكام المتعلقة بالقواعد العامة للتهيئة والتعمير في حالة غياب أدوات التهيئة والتعمير، كما يتم التحقيق أيضاً من دراسة الانعكاسات التي يمكن أن تنجر عن إنجاز الأراضي المجرأة فيما يخص النظافة و الملاءمة الصحية والبيئية ودراسة الانعكاسات التي يمكن أن تنجر عن حركة المرور والتجهيزات العمومية ومصالح المنفعة العامة والمالية للبلدية⁵.

ولزيادة فعالية الرقابة تقوم المصلحة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية بالاستشارة الوجودية لمجموعة من المصالح التقنية المختصة التي تبدي رأيها خلال ثلاثون يوماً من تاريخ استلام الملف، وإلا عُدد سكوتها موافقة ضمنية مع إعادة الملف للمصلحة في كل الحالات، و الملاحظ هنا أن المشرع الجزائري لم يحدد هذه المصالح كما فعل في رخصة البناء.

كما يمكن للمصلحة المكلفة بتحضير الملف، أن تقترح على السلطة المختصة إجراء تحقيق عمومي يتم حسب الأشكال المنصوص عليها بالنسبة للتحقيق في المنفعة العمومية⁶، و لها أيضاً اقتراح كيفية المساهمة عند الاقتضاء في مصاريف تنفيذ التهيئة

¹ - المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 307 / 09.

² - الزين عزري، قرارات العمران الفردية ..، المرجع السابق، ص48.

³ - المادة 61 من القانون رقم 29 / 90 و المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 176 / 91.

⁴ - المواد 14 - 16 من المرسوم التنفيذي رقم 176 / 91.

⁵ - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 176 / 91.

⁶ - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 176 / 91.

والتجهيزات العامة التي تفرضها على صاحب الطلب¹، وهذا خلال مدة شهرين لإبداء رأيها إذا كان ر. م. ش. ب مختصا بمنح رخصة التجزئة بصفته ممثلا للدولة، غير أن المشرع الجزائري لم يحدد هذه المدة كما فعل في باقي الحالات، حيث أحالت المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 91/176 إلى المادة 14 لتحديد هذه الآجال القانونية غير أنها لم تتطرق إليها أصلا.

2-3 البت في طلب رخصة التجزئة:

2-3-1 الجهة المختصة بمنح رخصة التجزئة:

2-3-1-1 رئيس المجلس الشعبي البلدي: يختص ر. م. ش. ب بمنح رخصة التجزئة بصفته ممثلا للبلدية، حيث يصدر القرار القاضي بذلك خلال ثلاثة أشهر بالنسبة لجميع الاقتطاعات أو البنائيات في قطاع يغطيه المخطط (POS) وعليه أن يوافق الوالي بنسخة منها، أو بصفته ممثلا للدولة و هذا في حالة غياب المخطط (POS) خلال 4 أشهر وهذا بعد الإطلاع على الرأي الموافق للوالي، ففي الحالة الأولى عليه أن يرسل نسخة من الملف إلى مديرية البناء و التعمير في أجل ثمانية أيام الموالية لإيداع الملف، وتكلف في هذه الحالة المصلحة المختصة بالبناء والتعمير على مستوى البلدية بتحضير الملف²، وهو نفس الإجراء الذي يقوم به باعتبار ممثلا للدولة على أن يُتبع الملف المرسل برأيه حول الانعكاسات التي يمكن أن تنجر عن إنجاز الأراضي المجزأة وهذا في هذا في أجل شهر واحد ابتداء من تاريخ إيداع الملف.

وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري لم يحدد دور مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية من خلال نص المادة 14 في حين قيد هذا الدور بضرورة إبداء رأيها بالموافقة من خلال نص المادة 15 وهو ما يطرح تساؤل حول أهمية هذا الرأي إذا كان محسوما مسبقا.

2-3-1-2 الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير: يختص الوالي بمنح رخصة التجزئة في الحالات التالية وهذا نظرا

لأهميتها:

- البنائيات والمنشآت المنجزة لحساب الدولة والولاية وهياكلها.
- منشآت الإنتاج والنقل وتوزيع وتخزين الطاقة والمواد الإستراتيجية.
- البنائيات الواقعة في المناطق المشار إليها في المواد: 44، 45، 46، 48، 49، والتي لا يحكمها مخطط شغل الأراضي والمتمثلة في الساحل والأقاليم ذات المردود الفلاحي العالي والجيد³، أما المشاريع المهيكلة ذات المصلحة الوطنية أو الجهوية فتكون رخصة التجزئة من اختصاص الوزير المكلف بالتعمير بعد الإطلاع على رأي الوالي أو الولاية المعنيين⁴، ففي هاتين الحالتين تقوم مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير بإرسال أربع نسخ مرفقة برأيها إلى السلطة المختصة قصد تسليم رخصة التجزئة وهذا بعد أن يتم تحضير الطلب من طرف مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى البلدية⁵.

2-3-2 مضمون قرار رخصة التجزئة: تصدر الجهة المختصة بمنح رخصة التجزئة قرارا إداريا إما بالموافقة على

طلب رخصة التجزئة أو برفضه أو تأجيل البت فيه.

2-3-2-1 الموافقة على طلب رخصة التجزئة: بعد التأكد من مطابقة طلب رخصة التجزئة للشروط

القانونية المنصوص عليها لاسيما في المواد 02 و 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91/175 والمقاييس المحددة في المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 91/176، يتم إصدار قرار إداري يقضي بالموافقة يتضمن وجوب إنجاز صاحب الطلب للأشغال المتعلقة

¹ - المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 91/176.

² - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 91/176.

³ - المادة 66 من القانون رقم 90/29

⁴ - المادة 67 من القانون رقم 90/29.

⁵ - المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 91/176.

يجعل الأراضي قابلة للاستغلال من خلال إحداث شبكات الخدمة وتوزيع الأرض المجزأة إلى شبكة من الطرق والماء والتطهير والإنارة العمومية والطاقة والهاتف، ومساحات توقيف السيارات والمساحات الخضراء وميادين الترفيه والتي يجوز إنجازها على مراحل¹، كما يمكن في بعض الأحيان أن تقتضي رخصة التجزئة تخصيص بعض المواقع المهيأة لبناء تجهيزات عمومية للبناء ذات الاستعمال التجاري أو الحرفي وإقامة محلات مهنية أو بالأحرى نشاطات داخل الأراضي المجزأة لغرض الإقامة، وكذلك مساهمة صاحب الرخصة في مصاريف تنفيذ التجهيزات الجماعية التي تصبح ضرورية لفعل إنجاز مشروع الأرض المجزأة، و يجوز أيضا تعديل أو إلغاء أحكام دفتر الشروط عندما تكون مخالفة لطابع الأرض المجزأة²، حيث يتم تسليم رخصة التجزئة على شكل قرار إداري من ر.م.ش.ب، أو الوالي أو الوزير المكلف بالتعمير حسب الحالة وهذا بناء على المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 307/09 التي أزلت التناقض الذي كان موجود بين المواد 14 و 15 والمادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91.

يتم تبليغ قرار الموافقة على رخصة التجزئة مرفقا بنسخة من الملف إلى الشخص المعني خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إيداعه عندما يكون صادرا من ر.م.ش.ب، بصفته ممثلا للبلدية وخلال أربعة أشهر في الحالات الأخرى³، كما تُبلغ مصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية⁴، وكذلك الجمهور من خلال تعليق نسخة بمقر المجلس الشعبي البلدي إلا أن المشرع لم يحدد المدة المقررة لذلك، كما يتم شهر رخصة التجزئة بالمحافظة العقارية على نفقة صاحب الطلب خلال الشهر الموالي لتاريخ تبليغها مع حفظ نسختين بأرشيف الولاية والسلطة المانحة للرخصة، غير أن التساؤل المطروح عن جدوى إعلام الجمهور إذا لم يكن لهم الحق في تقديم الطعون، رغم أن قرار منح رخصة التجزئة من شأنه أن يمس بمصالح الغير، لذا وجب على المشرع النص صراحة على ذلك مع ضرورة تحديد الأجال القانونية المقررة للطعن.

يصح القرار المتضمن رخصة التجزئة لاغيا إذا لم يباشر الشخص المعني أشغال التجزئة خلال ثلاث سنوات من تاريخ تبليغه، إلا إذا هناك ترخيص من السلطة المختصة على أن يكون تنفيذ الأشغال على مراحل، فإن الأجال الممنوحة والمقررة لإنجاز ذلك تطبق على أشغال المرحلة الأولى فقط، أما إنجاز باقي أشغال المراحل الأخرى فتضاف ثلاث سنوات أخرى⁵، وتبقى عمليات البيع والإيجار الواردة على القطع الأرضية محل التجزئة تبقى معلقة على تسليم السلطة مصدرة الرخصة لشهادة تصرح فيها بتنفيذ الأشغال.

بعد انتهاء الأشغال يجوز لصاحب رخصة التجزئة طلب شهادة النفع والتهيئة من ر.م.ش.ب المختص، والتي يتم من خلالها إثبات مطابقة الأشغال للرخصة مع إظهار التعديلات المستحدثة إن وجدت⁶، ولدراسة الطلب يقوم ر.م.ش.ب. باستشارة المصالح التي لها علاقة بالموضوع وتكون ملزمة بالرد خلال شهر واحد و إلا عُدد طلبها موافقة ضمنية⁷، و يتم تبليغ الشخص المعني خلال 3 أشهر الموالية لإيداع الطلب، وفي حالة ما إذا استلزم الأمر استكمال الوثائق يتوقف هذا الأجل ويستأنف من تاريخ تسليم هذه الوثائق⁸.

¹ - المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 176 / 91.

² - المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 176 / 91.

³ - المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 176 / 91.

⁴ - المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 176 / 91.

⁵ - المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 176 / 91.

⁶ - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 307 / 09.

⁷ - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 307 / 09.

⁸ - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 307 / 09.

2-2-3-2 رفض طلب رخصة التجزئة : حددت المواد 02 و 03 من المرسوم التنفيذي رقم 91 / 175

و المادة 18 من المرسوم التنفيذي 91 / 176 حالات رفض تسليم رخصة التجزئة وهذا بموجب قرار مسبب يكون قابلا للطعن، وتكون حالات الرفض وجوبا إذا كانت التجزئة مخالفة لأحكام مخطط شغل الأراضي وجوازا إذا كانت غير مطابقة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير .

2-2-3-3 تأجيل البت في طلب رخصة التجزئة: يجوز للسلطة المختصة أن تصدر قرارا يقضي بتأجيل

الفصل في رخصة التجزئة لأجل لا يتجاوز سنة واحدة و هذا إذا كانت أدوات التهيئة والتعمير في طور الانجاز وفق ما تنص عليه المادة 64 من القانون 90 / 129¹.

ثانيا: الدور البيئي لرخصة التجزئة

إن اشتراط رخصة التجزئة عند القيام بعمليات التقسيم للأراضي من أجل تشييد بنايات عليها، تعني أن أعمال البناء والتوسع العمراني عموما لم تعد تتم بطريقة عشوائية، بل أصبحت تتم طبقا لدراسات علمية يتم بموجبها التحكم في النشاط العمراني وتقييده بالضوابط البيئية التي تسمح بمراعاة الاشتراطات الصحية وحماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء والمحميات الطبيعية، والتي تشكل في مجموعها البيئة بشقيها الطبيعي والمشيدي، الأمر الذي يعكس أهمية رخصة التجزئة ودورها في وقاية البيئة من مخاطر التعمير، فمن خلالها يتم توفير الرقابة الإدارية المسبقة على عمليات التجزئة والتأكد من مدى مطابقتها للقواعد العمرانية ومراعاتها لمتطلبات حماية البيئة وضمان صلاحية القطع الأرضية المخرّاة لتشييد بنايات عليها، وقد حرص المشرع الجزائري على تحقيق ذلك من خلال فرضه للعديد من الالتزامات التي يتم بموجبها ضمان توافق أعمال التجزئة مع الأصول الفنية والمواصفات العمرانية واستفائها للمعايير والاشتراطات البنائية التي يتم من خلالها توفير مقتضيات الصحة العمومية وحماية البيئة الطبيعية والعمرانية من أخطار التلوث العمراني، حيث فرض المشرع على طالب رخصة التجزئة تقديم وثائق تقنية تبين مدى احترام البعد البيئي عند القيام بأعمال التجزئة، والتي يكون ملزما بموجبها باتخاذ التدابير الوقائية اللازمة لذلك، كإحداث طرق معالجة وتنقية للمياه المرسبة الصناعية من جميع المواد السائلة أو الصلبة أو الغازية المضرة بالصحة العمومية والزراعية والمحيط، وأيضا طرق معالجة وتصفية الدخان وانتشار الغازات، كما اشترط أيضا من خلال نص المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 91/176 ضرورة إجراء دراسة مدى التأثير على البيئة بالنسبة لجميع الأشغال وأعمال التهيئة والتي يمكن بسبب أهميتها وأبعادها وآثارها أن تلحق ضرا مباشرا أو غير مباشر بالبيئة حيث يمكن من خلال هذه الدراسة تجنب الأخطار الناتجة عن عملية التجزئة ومواجهتها من خلال الإجراءات اللازمة أثناء القيام بأعمال التهيئة والتي تهدف إلى حماية البيئة.

فمن خلال هذه الاشتراطات المذكورة، تبين أن التجزئة ليست مجرد القيام بعملية تقسيم لقطعه أو مجموعة من القطع الأرضية، بل هي مشروع بناء ينبغي أن يحترم المستفيد من الرخصة مقتضيات أحكام البناء²، كما لا يمكن تشييد أي بناء على تجزئة منشآت وفقا لأحكام أدوات التعمير، إلا إذا انتهت أشغال الشبكات والتهيئة عليها³، وهو ما أشارت إليه المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 91/176، التي فرضت على المستفيد من رخصة التجزئة وجوب إنجاز الأشغال المتعلقة بجعل الأراضي المجزأة قابلة للاستغلال دون الإضرار بالبيئة، حيث نصت على إحداث شبكة من الماء والتطهير وضرورة خلق المساحات الخضراء.

¹ - المادة 19 من المرسوم التنفيذي رقم 91 / 176.

² - الزين عزري، قرارات العمران الفردية، المرجع السابق، ص46.

³ - المادة 03، 04 من القانون رقم 08 / 15.

كما يبرز دور رخصة التجزئة في وقاية البيئة أيضا من خلال الإجراءات الواجب إتباعها عند إعدادها، وتحديدًا من حيث استشارة مختلف المصالح والشخصيات العمومية، في مقدمتها المصالح والشخصيات ذات الطابع البيئي، التي يمكنها من خلال هذه الوسيلة القانونية ممارسة رقابة مسبقة على أعمال التهيئة وضمان احترامها للشروط البيئية. من خلال ما سبق يتبين أن المشرع الجزائري لم يترك الحرية للأفراد في مباشرة عمليات التجزئة نظرا لما لها من خطورة على البيئة، حيث قيدها بضرورة الحصول على رخصة التجزئة والتي تعتبر بمثابة وسيلة للرقابة السابقة تضمن إضافة إلى مراعاة القواعد العمرانية في تقسيم الأراضي، الشروط البيئية التي تسمح بتحقيق تجزئة تراعي متطلبات حماية البيئة.

الفرع الثاني: الحماية الوقائية للبيئة من خلال رخصة الهدم

لوقاية البيئة من الأخطار الناجمة عن أعمال الهدم، فرض المشرع الجزائري ضرورة الحصول على ترخيص مسبق لتجسيد الرقابة الإدارية المسبقة على هذه الأشغال، حيث أخضع كل عملية هدم سواء تمت بصفة كلية أو جزئية إذا كانت تمس بالتراث الطبيعي، الثقافي أو التاريخي إلى رخصة الهدم.

أولا: الدور البيئي لرخصة الهدم

بالإضافة إلى الدور البيئي لكل من رخصتي البناء و التجزئة، تعتبر رخصة الهدم وسيلة قانونية مهمة لتجسيد الحماية الوقائية للبيئة، و قبل دراسة هذا الدور (ثانيا) يتطلب الأمر تحديد مفهوم لها (أولا).

1- مفهوم رخصة الهدم:

1-1 تعريف رخصة الهدم: على غرار رخصتي البناء والتجزئة، تصدر رخصة الهدم بموجب قرار إداري يتضمن القيام بعملية الهدم، و يقصد به إزالة البناء كله أو بعضه على وجه يعتبر الجزء المهدم غير صالح للاستعمال فيما أُعد له، فالهدم قد يكون كلياً يهدم البناء بأكمله أو جزئياً كهدم طابق واحد فقط¹، حيث يتم اللجوء لعملية الهدم بهدف التغيير أو الزيادة من القيمة التجارية للبناء دون مراعاة للأضرار البيئية الناجمة خاصة إذا تعلق الأمر بالمناطق الحساسة، حيث ترتبط رخصة الهدم بالإزالة الكلية أو الجزئية لبناءات معينة، فهي ترخيص يُفرض على الأشغال المتعلقة بإزالة البناء أو جزء منه في حالة ما إذالم يعد قابلاً للاستعمال²، ويعرفها الدكتور الزين عزري بأنها "القرار الإداري الصادر عن الجهة المختصة، والتي تمنح بموجبه للمستفيد حق إزالة البناء كلياً، أو جزئياً متى كان هذا البناء واقعا ضمن مكان مصنف أو في طريق التصنيف"³. من خلال هذا التعريف تتميز رخصة الهدم بالخصائص التالية:

- رخصة الهدم قرار إداري صادر من جهة مختصة: حيث أنه لا يمكن القيام بعملية الهدم إلا بموجب قرار إداري مستوف للشروط والأشكال القانونية، صادر عن السلطة المختصة التي تتمثل طبقاً لنص المادة 68 من القانون رقم 29/90 في ر.م.ش.ب و إلا عُدَّ القرار معيباً بغيب عدم الاختصاص و مخالفاً للقانون.
- أن يكون مضمون القرار إزالة كل أو جزء من بناية: بمعنى إزالة أثر البناء القائم ومحوه تماماً، ويقصد بالإزالة إما محو أثر البناء القائم تماماً وهي إزالة كلية أو جزء منه متى كان هدم هذا الجزء يؤثر على مجموع البناء، أي لا تشكل عملية الهدم الجزئي حذفاً لبعض الزوائد من البناء و الذي يكون من قبيل التحسين و التعديل لا الهدم⁴.

¹- حامد الشريف، جريمة البناء بدون ترخيص، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، (مصر) 1994، ص35.

²-Auby Bernard, Periner Marquet Hugues, **droit de l'urbanisme et de la construction**, Montchrestien, Paris, P464.

³- الزين عزري، قرارات العمران الفردية، المرجع السابق، ص57.

⁴- المرجع نفسه، ص58.

2- إجراءات تسليم رخصة الهدم: تشترك رخصة الهدم مع الرخص الإدارية الأخرى في الإجراءات القانونية اللازمة والتي تبدأ بتقديم الطلب، ثم دراسته ثم البت فيه بموجب قرار إداري يقضي بقبول الطلب أو رفضه.

1-2 تقديم طلب رخصة الهدم: يشترط المشرع الجزائري توافر شروط معينة في كل من طالب وطلب رخصة الهدم والتي تتمثل فيما يلي:

1-1-2 شروط طالب رخصة الهدم: يشترط في طالب رخصة الهدم أن يكون مالكا للعقار، أو وكيلًا عن مالك العقار أو الهيئة المختصة لها البناية، فمالك البناية الآيلة للهدم له الحق أن يقدم طلبًا للترخيص له لهدمها وعليه أن يثبت ملكيته بعقد الملكية، أما وكيل المالك فيثبت صفته بموجب وكالة رسمية طبقًا لأحكام القانون المدني، في حين يعتبر العقد الإداري القاضي بتخصيص البناية المعنية للهيئة العمومية سند إثبات لصفقتها¹، وهذا على عكس المشرع الفرنسي الذي عمم صفة طالب الرخصة لتشمل كل من المالك و الوكيل وكل شخص شاغل بصفة قانونية للنيابة وله ترخيص من المالك للقيام بعملية الهدم. والملاحظ أن للحائز أيضا الحق في طلب رخصة الهدم بناء على نص المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91، والتي مددت من نطاق إثبات الملكية ليشمل شهادة الحياة، ويترتب على ذلك إمكانية تصرف الحائز تصرف المالك غير الناقل للملكية إلى غاية مرور المدة القانونية للتقادم.

2-1-2 شروط طلب رخصة الهدم: يقوم طالب رخصة الهدم بتقديم الملف إلى الجهة المختصة يتضمن وثائق إدارية تثبت صفة طالب الرخصة والتي تم التطرق إليها سابقا، إضافة إلى طلب رخصة الهدم موقع عليه، و أيضا وثائق تقنية تبين انسجام محل الطلب مع قواعد العمران ، تشمل هذه الأخيرة تصميم للموقع يعد على سلم 1/2000 أو 1/5000 ، تصميم للكثلة معد على سلم 1/500، عرض أسباب إجراء العملية المبرمجة. المعطيات حول الشروط الحالية لاستعمال أو الشغل، حجم أشغال الهدم ونوعها، التخصيص المحتمل لمكان بعد شغوره، خبرة تقنية عند الإقتضاء لتحديد شروط الهدم المتوقع.

2-2 دراسة طلب رخصة الهدم: على طالب رخصة الهدم إرسال طلبه مرفقا بالملف في خمسة نسخ إلى ر.م.ش.ب المختص إقليميا مقابل وصل إيداع، يتم لصقه بمقر المجلس الشعبي البلدي طيلة دراسة الطلب وإلى غاية صدور القرار²، ليُحال الملف إلى المصالح المختصة بالتعمير في البلدية لتحضيره خلال ثلاثة أشهر³، وترسل نسخة منه لمصلحة الدولة المكلفة بالتعمير على مستوى الولاية خلال 8 أيام من تاريخ إيداعه و لها مدة شهر لإبداء رأيها⁴، كما يشترط أن تستشير هذه المصلحة مجموعة من المصالح التقنية المختصة و المعنية بالهدم، و التي عليها إبداء رأيها في مدة شهر من تاريخ استلام الملف مع ذكر الأسباب في حالة الرفض⁵، غير أن المشرع الجزائري لم يحدد هذه المصالح، كما لم يحدد موقفها في حالة السكوت إن كان يعتبر موافقة ضمنية أم لا كما فعل مع رخصتي البناء والتجزئة.

3-2 البت في طلب رخصة الهدم:

1-3-2 الجهة المختصة بمنهج رخصة الهدم: جعل المشرع الجزائري الاختصاص الحصري في منح رخصة الهدم لرئيس المجلس الشعبي البلدي⁶، وبذلك استبعد الوالي و وزير التعمير من هذا الاختصاص رغم أنه منحهما ذلك في رخصة البناء

¹ - المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 176 / 91.

² - المادة 70 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91.

³ - المادة 65 من المرسوم التنفيذي رقم 176/ 91.

⁴ - المادة 64 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91.

⁵ - المادة 62 من القانون رقم 29/90.

⁶ - المادة 68 من القانون رقم 29/90، و المادة 68 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91.

والتجزئة، وكان من باب أولى أن يعود الاختصاص في تسليم رخصة الهدم لنفس الجهة مصدرة القرار بمنح رخصة البناء، كون عملية الهدم قد تكون أخطر من البناء خاصة إذا تعلق الأمر بمبان ذات أهمية¹، وبذلك فكل قرار بالهدم صادر عن جهة إدارية غير رئيس المجلس الشعبي البلدي يكون معيب بعيب عدم الاختصاص وهو ما ذهب إليه المشرع الفرنسي، حيث جعل رخصة الهدم من اختصاص رئيس المجلس الشعبي البلدي في حالة ما إذا كانت البلدية الواقع بها البناء الآيل للهدم يغطيها المخطط (POS) أو المخطط المحلي لل عمران (PLU)، أما في باقي البلديات فيصدر الوالي القرار المتعلق برخصة الهدم باسم الدولة و هذا بعد موافقة رئيس المجلس الشعبي البلدي².

2-3-2 مضمون قرار رخصة الهدم:

2-2-3-2 قبول رخصة الهدم: في حالة توفر الشروط القانونية في طلب رخصة الهدم يتم صدور قرار بالموافقة

من طرف ر.م.ش.ب، كما يمكن إدراج بعض التحفظات إن وجدت على أن يتم تسبيب ذلك، وإلا كان القرار مشوباً بعيب القصور في التسبيب³ أو محلاً للطعن في حالة عدم اقتناع المعني بالأشياء المذكورة⁴.

يبلغ قرار الموافقة إلى المعني مرفقاً بنسخة من الملف خلال ثلاثة أشهر من تاريخ إيداع الطلب، و ينبغي عليه عدم مباشرة أشغال الهدم إلا بعد مرور 20 يوماً ابتداءً من تاريخ فتح الورشة، و يصبح القرار المتعلق برخصة الهدم لا غياً إذا لم تحدث عملية الهدم خلال أجل 5 سنوات ابتداءً من تاريخ تبليغ القرار أو إذا توقفت أشغال الهدم خلال السنوات الثلاث الموالية للشروع فيه أو إذا أُلغيت صراحة بموجب قرار من العدالة⁵.

2-2-3-2 رفض رخصة الهدم : إذا ثبت عدم مطابقة طلب رخصة الهدم للشروط القانونية المنصوص عليها

وجب على ر.م.ش.ب إصدار قرار بالرفض يكون معللاً، و إلا كان محلاً للطعن من قبل المعني، وقد فتح المشرع المجال أمام هذا الأخير لإجبار الإدارة على الرد على طلبه، حيث أمكنه من مطالبة ر.م.ش.ب بالرد بموجب عريضة وهذا بعد انتهاء الآجال القانونية المخصصة للدراسة، أما في حالة عدم الرد و بعد فوات أجل 30 يوماً يمكن لمعني برخصة الهدم رفع دعوى قضائية⁶، و يرى الدكتور الزين عزري أن اللجوء إلى القضاء لا يفني بهذا الغرض طالما أن المشرع لم يجدد نوع القضاء (استعجالي أم لا)، لأن سلوك الدعوى القضائية بإجراءاتها الطويلة سيفقد رخصة الهدم طابعها السريع، لاسيما و أن المشرع لم يعط للإدارة المختصة حق تأجيل البت في طلب ملف رخصة الهدم على النحو الذي فعله في رخصة البناء أو التجزئة، و الأفضل هو استبدال هذا الإجراء بفكرة الترخيص الضمني أي أن فوات الآجال القانونية للرد دون أن يصدر من الإدارة أي قرار تعتبر قراراً ضمناً بالموافقة⁷.

أما فيما يخص تأجيل البت في الطلب فقد استبعده المشرع من رخصة الهدم، إذ لم يرد أي نص قانوني يسمح للسلطة المختصة باتخاذ هذا القرار، مما يستشف منه أن المشرع قد أجبرها وقيدها بضرورة الرد على الطلب بالقبول أو بالرفض، وإلا تعرضت للمساءلة القانونية، وهذا ربما لخطورة هذه الأشغال و استعجالها خاصة إذا تعلق الأمر ببنايات آيلة للسقوط⁸.

¹ - عابدة دريم، المرجع السابق، ص 93.

² - Patrick Gérard, op.cit, P 161.

³ - المادة 62 من مرسوم التنفيذي رقم 176/91.

⁴ - المادة 63 من القانون رقم 29/90.

⁵ - المادة 74 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91.

⁶ - المادة 72 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91.

⁷ - الزين عزري، قرارات العمران الفردية، المرجع السابق، ص 62.

⁸ - عابدة دريم، المرجع السابق، ص 94.

كما أنه جعل منح رخصة الهدم إجباري في حالة ما إذا كان الهدم هو الوسيلة الوحيدة لوضع حد لانحيار البناية، وعلى ر.م.ش.ب عند الاقتضاء الأمر بهدم الجدران أو المباني و البنايات الآيلة للانحيار في إطار إجراءات الأمر التي تقضيها الظروف.

ثانيا: دور رخصة الهدم في حماية البيئة

تلعب رخصة الهدم دورا أساسا في وقاية البيئة من الأخطار التي تنجم من عملية هدم البنايات، فرغم أن الأصل هو حرية الأفراد في هدم بناياتهم دون حاجة إلى ترخيص مسبق، إلا أن المشرع الجزائري قيد هذه الحرية إذا تعلق الأمر بالأقاليم ذات الميزة الطبيعية و الثقافية و التاريخية، حيث نصت المادة 61 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91، المعدل و المتمم على أنه " لا يمكن القيام بأي عملية جزئية أو كلية لبناية دون الحصول المسبق على رخصة الهدم وذلك عندما تكون هذه البناية واقعة في مكان مصنف أو في طريف التصنيف في قائمة الأملاك التاريخية أو المعمارية أو السياحية أو الثقافية أو الطبيعية طبقا للأحكام التشريعية و التنظيمية المطبقة عليها أو عندما تكون البناية الآيلة للهدم سندا لبناية مجاورة "، وبذلك يكون المشرع الجزائري قد قصر رخصة الهدم على المناطق المذكورة أعلاه نظرا لما تتوفر عليه من مميزات طبيعية، وقيم تاريخية و ثقافية ناتجة عن موقعها الجغرافي و المناخي الجيولوجي.

وما يزيد من أهمية رخصة الهدم كوسيلة قانونية للرقابة السابقة على أعمال الهدم، مساهمة الشخصيات العمومية و المصالح والهيئات البيئية المعنية من خلال رأيها الاستشاري في عملية الإعداد و الدراسة و هو ما يجعل من رخصة الهدم الوسيلة القانونية التي يمكن من خلالها أن تساهم مختلف الهيئات و المصالح و المجتمع المدني البيئي بصفة خاصة بطريقة وقائية في المحافظة على البيئة.

وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري وطبقا لنص المادة 69 من القانون رقم 29/90 إشرط الموافقة المسبقة للمصالح المختصة لتسليم رخصة الهدم، والتي تتمثل أساسا في الوزارات المعنية كوزارة السياحة إذا يتعلق الأمر بالمواقع السياحية ووزارة الفلاحة بالنسبة للأراضي الفلاحية و كذا الثقافية إذا يتعلق الأمر بالتراث الثقافي .

المبحث الثاني: الضمانات القانونية للضبط الإداري البيئي في مجال التعمير

نظرا لما يتميز به التشريع البيئي من صفة الإلزام، يتطلب تنفيذه إضافة إلى إتباع أسلوب الرخص العمرانية تكريس الوسائل القانونية التي تعتبر ضمانات قانونية تحول دون الإضرار بالبيئة، حيث تلجأ الهيئات الإدارية إلى استخدام تقنيات قانونية متعددة تستعملها بهدف الحفاظ على البيئة من مخاطر التعمير تمثل ضمانات موضوعية إدارية (المطلب الأول)، كما يؤدي المجتمع المدني البيئي دورا هاما في ضمان وقاية البيئة من مخاطر التعمير من خلال ممارستها لسلطة الضبط بمفهومه الواسع (المطلب الثاني)

المطلب الأول: التقنيات القانونية للضبط الإداري البيئي

رغم اعتبار أن الرخص العمرانية الأسلوب الأمثل لتحقيق الحماية الوقائية للبيئة في مجال التعمير، إلا أن هذا لا يُنقص من أهمية الدور البيئي للتقنيات القانونية للضبط الإداري التي تعمل على تجسيد الطابع الوقائي، وتتمثل أساسا في أسلوبي الحظر والإلزام (الفرع الأول)، وهي تشكل إضافة إلى الدراسات التقنية (الفرع الثاني) ضمانات تكفل احترام القواعد المقررة لحماية البيئة، كما تمكن سلطة الضبط الإداري من التدخل مسبقا في الأنشطة العمرانية لاتخاذ الاحتياطات والتدابير اللازمة لوقاية البيئة من مخاطر الأنشطة العمرانية.

الفرع الأول: أسلوب الحظر والإلزام

في إطار حماية المصلحة العامة البيئية من مخاطر النشاط الفردي العمراني، لجأ المشرع الجزائري إلى تقييد حرية الأفراد في القيام ببعض التصرفات والأعمال إما في وقت معين أو مكان محدد، وهذا تجسيدا للطابع الإلزامي الذي يتميز به التشريع البيئي، حيث تعتبر القواعد القانونية المتعلقة بحماية البيئة قواعد أمر لا يجوز للأفراد الاتفاق على مخالفتها، ويعتبر أسلوبي الحظر والإلزام السمة الغالبة لهذه القواعد .

أولا : أسلوب الحظر

كثيرا ما يلجأ المشرع الجزائري إلى حظر أو منع بعض التصرفات نظرا لخطورتها وضررها على البيئة من خلال فرض بعض الإجراءات والتدابير الضرورية لحماية البيئة؛ فالحظر هو الوسيلة التي تلجأ إليها سلطات الضبط الإداري تهدف من خلالها إلى منع إتيان بعض التصرفات بسبب الخطورة التي تنجم عن ممارستها¹، ويرتبط أسلوب الحظر بالنشاطات التي يكون هناك يقين علمي بطبيعتها وآثارها الضارة بالبيئة، فيكون دوره حاسما في استبعاد الأخطار التي تهدد سلامة البيئة بمختلف عناصرها². والحظر إما يكون بصفة مطلقة وإما يكون بصفة نسبية.

1- الحظر المطلق

1-1 تعريف الحظر المطلق: يتمثل الحظر في منع القيام بجملة من الأعمال التي من شأنها إلحاق الضرر بالبيئة منعا شاملا، ولا يقبل الاستثناء أو الإذن بخلافه³، أو هو منع الإتيان بأفعال معينة لما لها من آثار ضارة بالبيئة، منعا باتا تاما لا استثناء فيه ولا ترخيص بشأنه⁴، فالأصل في ممارسة النشاط الفردي هو الحرية، والحظر المطلق أو الشامل يعد إلغاء أو مصادرة لهذه الحرية، وهو ما يتفق مع النظام التشريعي للحرية لأنه يعادل إلغاء الحرية أو النشاط وهو ما لا تملكه سلطة الضبط الإداري⁵، ولكي يكون

¹ - عمار عوابدي، القانون الإداري: النشاط الإداري، ج 1، د.م.ج، الجزائر العاصمة، 2000، ص 407.

² - محمد صافي يوسف، مبدأ الاحتياط لوقوع الأضرار البيئية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007، ص 61.

³ - عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص 292.

⁴ - ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر)، 2002، ص 136.

⁵ - نواف كنعان، المرجع السابق، ص 90.

أسلوب الحظر قانونيا لا بد أن لا يكون نهائيا ومطلقا، وأن لا تتعسف الإدارة إلى درجة المساس بحقوق الأفراد وحررياتهم الأساسية، وإلا تحول إلى عمل غير مشروع فيصبح مجرد اعتداء مادي أو عملا من أعمال الغضب كما يسميه رجال القانون الإداري¹.

2-1 تطبيقات أسلوب الحظر المطلق: تتعدد تطبيقات هذا النظام في القانون الجزائري بتعدد عناصر البيئة محل

الحماية وتختلف باختلاف القوانين المتعلقة بالبيئة، ومن الأمثلة على ذلك ما تقضي به المادة 51 من القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، إذ تحظر كل صب أو طرح للمياه المستعملة أو رمي النفايات أيا كانت طبيعتها في المياه المخصصة لإعادة تزويد طبقات المياه الجوفية، وفي الآبار والحفر وسرايب جذب المياه، كما نجد المادة 66 من نفس القانون تحظر كل إشهار على العقارات المصنفة ضمن الآثار التاريخية أو الآثار الطبيعية والمواقع المصنفة أو المساحات المحمية أو على الأشجار، وأيضا منع القانون رقم 02/02 المتعلق بالتوسع الطولي للمحيط العمراني للمجمعات السكنية الموجودة على الشريط الساحلي على مسافة تزيد عن ثلاثة كيلومترات (3 كلم) من الشريط الساحلي²، وفي نفس السياق منعت المادة 16 منه إنجاز طرق العبور الموازية للشواطئ على مسافة تزيد عن ثلاثة كيلومترات (3 كلم) على الأقل ابتداء من أعلى نقطة تصل إليها مياه البحر.

كما نلمس هذا الحظر أيضا في القانون رقم 02/03 المتعلق بالاستعمال والاستغلال السياحي للشواطئ، حيث منع فتح الشواطئ للجمهور عندما يتسبب استغلاله في إتلاف منطقة محمية أو موقع إيكولوجي هش، كما منع رمي النفايات أو قيام المستغل بأي عمل يمس بالصحة العمومية أو إفساد نوعية البحر أو إتلاف قيمته النفعية³.

و حفاظا على المساحات الخضراء في المناطق الحضرية، منع القانون رقم 06/07 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء كل تغيير في تخصيص المساحة الخضراء المصنفة أو نمط شغل جزء منها كل بناء أو إقامة منشأة على مسافة تقل عن مائة (100) متر من حدودها، أو رمي الفضلات والنفايات فيها وكل إشهار عليها أو قطع الأشجار دون رخصة مسبقة⁴، وحماية للمجالات المحمية منعت المادة 8 من القانون 02/11 المتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية كل الأنشطة التي تتعلق بالتهيئة والتعمير في المحمية نذكر منها: الأنشطة التي تغير من شكل الأرض أو الغطاء النباتي، كل أنواع الحفر أو التنقيب أو الاستطلاع أو تسطیح الأرض أو البناء .

2- الحظر النسبي:

2-1 تعريف الحظر النسبي: يتجسد الحظر النسبي في منع القيام بأعمال معينة يمكن أن تصيب الهيئة أو أحد عناصرها بالضرر، إلا بعد الحصول على إذن أو إجازة من قبل السلطات الإدارية المختصة، ووفق الشروط والضوابط التي تحددها القوانين والأنظمة⁵، وبهذا يمكن القول بأن الحظر النسبي هو حظر مطلق مرتبط بشرط الحصول على ترخيص مسبق لممارسة النشاط، فالمشروع لا يمنع من خلاله نشاطا إلا بالقدر الكافي الذي يحافظ فيه على البيئة، فالهدف منه ليس المنع المطلق وإنما تنظيم النشاط بالقدر الذي يضمن عدم الإضرار بالبيئة.

2-1 بعض تطبيقات الحظر النسبي: الحظر النسبي قد يكون من حيث الزمان أو من حيث المكان، وقد أجاز

المشرع توقيع الحظر النسبي بالنسبة لأعمال البناء في القطع الأرضية :

- الواقعة داخل الأجزاء المعمرة للبلدية إلا إذا راعت الاقتصاد الحضري.

¹ - عبد الغاني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر)، 1991، ص 385.

² - المادة 12 من القانون رقم 02/02.

³ - المواد 9، 10، 12، من القانون رقم 02/03.

⁴ - المواد 14، 15، 17، 18، 19 من القانون رقم 02/07.

⁵ - عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص 296.

- الواقعة على أرض فلاحية إلا إذا كانت في الحدود المتلائمة مع القابلية للإستغلال الفلاحية.
 - الواقعة في مواقع طبيعية إلا إذا كانت في الحدود المتلائمة مع أهداف المحافظة على التوازنات البيئية.
 - التي تكون في الحدود المتلائمة مع ضرورة حماية المعالم الأثرية والثقافية.
 - التي تكون غير معرضة مباشرة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية¹، وكذلك تشييد البناء أو السياج داخل الأجزاء المعمرة من البلدية إلا إذا ابتعد بأربعة (04) أمتار على الأقل من محور الطريق المؤدي إليه².
- كما منعت المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 إقامة أي بناية على بعد يقل عن ستة أمتار من محور الطريق بالنسبة للطرق التي ليس لها مخطط تصفيف مصادق عليه، إلا إذا تعلق الأمر بتجزئة أو مجموعة سكنات تمت الموافقة عليها.
- ولحماية الساحل منع القانون رقم 02/02 المتعلق بحماية الساحل وتنمينه إقامة أي نشاط صناعي باستثناء الأنشطة الصناعية والمرفقية ذات الأهمية الوطنية التي تنص عليها أدوات التهيئة والتعمير³، وكذلك منع إنجاز المسالك الحديدية الموازية للشاطئ ضمن حدود شريط عرضه ثمانمائة متر (800 م) أو الواقعة على الكثبان الساحلية والأشرطة الكثبانة الساحلية والأجزاء من شواطئ الاستحمام، إلا أنه جعل استثناء يتعلق بوجود قيود طبوغرافية للأماكن أو إذا ثبتت أهمية الأنشطة المقامة⁴.

ثانيا: أسلوب الإلزام

1- تعريف أسلوب الإلزام: يؤدي القانون دوره في حماية البيئة من خلال إلزام الأشخاص بالقيام بعمل إيجابي معين، يعتقد المشرع أن مثل هذا الفعل من شأنه أن يؤدي إلى حماية ووقاية البيئة من الأضرار التي قد تسببها، وإلزام الأشخاص بمثل هذا العمل يوازي أو يعدل حظر إتيان الفعل السلبي أو الامتناع عن القيام ببعض الأعمال⁵، وبذلك يكون الإلزام إجراء إيجابي عكس الحظر الذي يُعتبر إجراء سلبي.

وغالبا ما يأتي الإلزام تطبيقا لقاعدة عامة ومجردة (قانون أو لائحة)، وفي هذه الحالة يشترط في الأوامر الفردية أن تكون مطابقة للقاعدة التنظيمية العامة التي تستند إليها، وأن تكون محكمة بها، وجزءا مخالفة هذا التطابق هو البطلان لانطواء تلك الأوامر على مجاوزة السلطة⁶.

2- تطبيقات أسلوب الإلزام: ما يميز قانون البيئة والقوانين والمراسيم التنظيمية المتعلقة بالتعمير أنها تركز وبشكل أساسي على نظام الإلزام لكون معظم قواعدها هي قواعد أمرة .

ومن تطبيقات هذا النظام في القانون رقم 10/03، ما نصت عليه المادة 15 منه من ضرورة خضوع مشاريع التنمية والهياكل والمنشآت الثابتة والمصانع والأعمال التقنية الأخرى، وكل الأعمال وبرامج البناء والتهيئة إلى دراسة أو موجز التأثير على البيئة والتي يجب أن تنجز من طرف مكاتب الدراسات أو الخبرات أو الاستشارات المعتمدة من وزارة البيئة وعلى نفقة صاحب المشروع⁷.

1 - المادة 2 من القانون رقم 05/04.

2 - المادة 5 من القانون رقم 29/90.

3 - المادة 15 من القانون رقم 02/02 .

4 - المادة 16 من القانون رقم 02/08.

5 - عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص 298.

6 - عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، ط 1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية (مصر)،

2007، ص 140.

7 - المادة 02 من القانون رقم 10/03.

كما ألزمت المادة 45 منه أيضا ضرورة خضوع عمليات البناء واستغلال واستعمال البنايات والمؤسسات الصناعية والتجارية والحرفية والزراعية، وكذلك المركبات والمنقولات إلى مقتضيات حماية البيئة، وبناء عليه فرضت المادة 46 ضرورة اتخاذ كافة التدابير للتقليل أو الحد من الانبعاثات الملوثة للجو، وفي سياق آخر فرضت المادة 60 أن يكون استعمال الأرض مطابقا بطابعها ولأغراض تجعل منها غير قابلة للاسترداد محدودا، على أن يتم تهيئة الأراضي لأغراض زراعية أو صناعية أو عمرانية أو غيرها طبقا لمستندات العمران والتهيئة ومقتضيات حماية البيئة وأن يكون استغلال موارد باطن الأرض خاضعا لمبادئ قانون البيئة لاسيما مبدأ العقلانية¹.

وفيما يخص قانون التهيئة والتعمير، وبهدف حماية الصحة العمومية، نصت المادة 7 من القانون رقم 29/90 على ضرورة الاستفادة كل بناء معد للسكن من مصدر للمياه الصالحة للشرب وعلى جهاز صرف يحول دون تدفق المياه القدرة إلى سطح الأرض، وهو نفس الإلزام الذي فرضته كل من المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 بالنسبة للبناءات ذات الاستعمال السكني والمادة 14 من المرسوم بالنسبة للتجزئات والمجموعات السكنية، كما فرضت أيضا المادتين 21 و 22 من نفس المرسوم ضرورة توفير التهوية والإنارة في مختلف المساكن ذات الاستعمال السكني.

وفي إطار تحقيق النظام العام الجمالي نصت المادة 27 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 على ضرورة أن تبدي البنايات بساطة في الحجم و وحدة المظهر و المواد وتماسك عام للمدينة وانسجام المنظر، وفي حالة إقامة أي سياج لا بد أن ينسجم و بشكل كامل مع البنايات الرئيسية ضمن احترام القواعد المعمارية التي تقضي بعدم جواز ارتفاع السياجات على علو يفوق المترين وأربعين سنتيم (2.40 م) على طول طرق المرور، أما بالنسبة للجزء المبني منها فيجب أن يقل عن متر وخمسين (1.50م) انطلاقا من الرصيف²، وأن تحتوي كل عمارة جماعية على محل مغلق وبهو لإيداع وعاءات القمامة لمنع تسرب الرائحة والغازات المضرة إلى داخل المساكن وتكون تهويته نحو الخارج إضافة إلى شروط أخرى حددتها المادة 42 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91.

وفيما يخص حماية المناطق الساحلية، نجد مجموعة من المواد التي تضمنت نظام الإلزام منها المادة 4 من القانون رقم 02/02 التي ألزمت الدولة والجماعات الإقليمية في إطار إعدادها لأدوات التهيئة والتعمير أن تسهر على توجيه توسع المراكز الحضرية القائمة نحو مناطق بعيدة عن الساحل والشاطئ البحري، وكذلك المادة 5 التي نصت على ضرورة حماية وضعية الساحل الطبيعية وأن يتم تهيئته ضمن احترام وجهات المناطق المعنية، وأيضا المادة 6 التي فرضت على الدولة ضرورة اتخاذ التدابير التنظيمية من أجل استغلال الموارد الساحلية بصورة مستدامة وأن يتم الإلتزام في تطوير الأنشطة على الساحل وترقيتها بحتمية شغل الفضاء على نحو اقتصادي، وبما لا يتسبب في تدهور الوسط البيئي، كما فرض القانون رقم 02/03 تحديد القواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ ضرورة حماية الحالة الطبيعية للشواطئ على أن يتم خضوع استغلالها وترقية النشاطات السياحية فيها طبقا للقواعد الصحية وحماية المحيط³.

أما في المجال الفلاحي نصت المادة 22 من القانون رقم 16/08 بتعلق بالتوجيه الفلاحي، ضرورة ألا تؤدي التصرفات الواقعة على الأراضي الفلاحية أو ذات الوجهة الفلاحية إلى تغيير وجهتها الفلاحية .

¹ - المادة 61 من القانون رقم 10/03 .

² - المادة 29 من المرسوم التنفيذي رقم 175/91 .

³ - المواد 7، 8 من القانون رقم 02/03 .

وفي إطار تسيير المساحات الخضراء وحمايتها، ألزم المشرع الجزائري ضرورة إدراجها في كل مشروع بناء وأن تُخصص لها مواقع داخل المناطق الحضرية عند إعداد أو مراجعة أدوات العمران.¹

الفرع الثاني: الدراسات التقنية البيئية، وسيلة قانونية لتدعيم الجانب الوقائي

تدعيما للجانب الوقائي في حماية البيئة من مخاطر التعمير، تبنى المشرع الجزائري مجموعة من الدراسات البيئية التقنية التي تمثل وسيلة قانونية لإدماج البعد البيئي ضمن مشاريع التنمية العمرانية، والتي تتمثل أساسا في دراسة التأثير على البيئة، وموجز التأثير على البيئة، ولكون الدراساتان تؤديان نفس الدور فإنه سيتم التطرق إلى دراسة مدى التأثير على البيئة مع ذكر الاختلافات الموجودة في حينهما، وهذا من خلال التطرق إلى ماهيتها (أولا) ودورها الوقائي (ثانيا).

أولا: ماهية دراسة مدى التأثير على البيئة

1- مفهوم دراسة مدى التأثير على البيئة

1-1 تعريف دراسة مدى التأثير على البيئة : رغم اعتماد المشرع الجزائري دراسة مدى التأثير في البيئة كآلية لتفعيل مبدأ الحيطة²، إلا أنه لم يعط لها تعريفا واضحا، وبذلك فتح المجال أمام الفقه الذي اعتبر دراسة مدى التأثير في البيئة بأنها "دراسة الآثار الإيجابية والسلبية المحتملة للمشروع من كافة جوانبها الطبيعية، الحيوية، الاقتصادية والاجتماعية، وتقدير هذه الآثار بالنفقات والعوائد الاقتصادية والتبعات البيئية كمعيار للاختيار بين البدائل المطروحة"³، أو هي "دراسة توقعات الآثار أو المردود البيئي للمشاريع التنموية الضارة والمفيدة المباشرة وغير المباشرة ونتائجها واحتمال وقوع الأضرار على المجتمع في منطقة أو المناطق المجاورة سواء كانت محلية أو وطنية أو عالمية، وذلك من أجل معالجة أو تفادي هذه الآثار"⁴، كما يمكن تعريفها بأنها الدراسة التي يجب أن تقام قبل القيام ببعض مشاريع الأشغال أوالتهيئة العامة أوالخاصة بقصد تقييم آثار هذه الأخيرة على البيئة⁵، أو هي "نشاط يتم تصميمه لتحديد الآثار البيئية الناجمة، أو تلك التي تنجم وتؤثر في صحة الإنسان والكائنات الأخرى فيالطبيعة من خلال مشاريع التنمية وبرامجها وسياساتها، ومن ثم تفسير وتحليل هذه الآثار ووضع الحلول المناسبة للحد من الآثار أو تقلييلها لأقصى درجة ممكنة"⁶، أو هي "وسيلة الهدف منها هو التعرف في الوقت الملائم على تأثيرات عمليات الاستثمار في بيئة بمفهومها الواسع والتأثيرات المقصودة في هذا الصدد هي التأثيرات المباشرة وغير المباشرة لهذه الاستثمارات على الإنسان والبيئة والمحيط الذي نعيش فيه"⁷.

وبالعودة إلى التشريع الجزائري وبالضبط إلى النصوص القانونية المرتبطة بدراسة مدى التأثير في البيئة، نجد أن المشرع الجزائري لم يعط تعريفا واضحا لها، حيث جاء القانون 10/03 خاليا من أي تعريف وإنما اكتفى بتحديد المشاريع الخاضعة لهذه الدراسة، في حين أن المرسوم التنفيذي رقم 145/07 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير⁸

1- المواد 2، 30 من القانون رقم 06/07.

2- المادة 15 من القانون رقم 10/03.

3- سيد محمدين، حقوق الإنسان واستراتيجيات حماية البيئة، ط 1، مطابع الشرطة للطباعة والنشر، القاهرة، (مصر)، 2006، ص 238.

4- صالح العصفور، "التقييم البيئي للمشاريع"، مجلة جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، العدد 43، 2005، ص 05.

5- Youcef Benacer، « les études d'impact sur l'environnement en droit positif Algérien », **revue Algérienne des sciences économiques, juridiques et politiques**, N°03, 1991, P 443.

6- عثمان محمد غنيم، ماجدة أحمد أبو زنت، المرجع السابق، ص 148.

7- طه طيار، "دراسة التأثير في البيئة: نظرة في القانون الجزائري"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد الأول، 1991، ص 03.

8- المرسوم التنفيذي رقم 145/07، المؤرخ في 19/05/2007، المتعلق بدراسات التأثير في البيئة، الجريدة الرسمية رقم 34، الصادرة بتاريخ 2007/05/22.

على دراسة مدى التأثير في البيئة من خلال إرسال طلباتهم المحتملة لفحص الدراسة إلى الوالي المختص إقليميا، والذي يقوم باستدعاء الشخص المعني و تمكينه من الاطلاع على الدراسة في مكان يعينه له ويمنحه مدة 15 يوما من أجل إبداء رأيه وملاحظاته¹، غير أنه من الناحية العلمية، يشهد هذا الإجراء عزوف الجمهور وكذلك الجمعيات نظرا لغياب الوعي البيئي، وفي هذا الصدد يرى الأستاذ أوسكين عبد الحفيظ، أن السبب يرجع إلى جهل الإدارة لقواعد وتقنيات النشر، كأن تكون الوثائق غير مفروءة، أو أن يكون محتوى الوثائق المعروضة للإطلاع غامض، كما يتوقف من جهة أخرى إقبال المواطنين على المشاورة والإطلاع على طبيعة القائمين على مصلحة الإعلام والأرشيف وطبيعة مفوض التحقيق في التحقيق العمومي².

2- مراحل إعداد دراسة مدى التأثير على البيئة: تمر دراسة مدى التأثير على البيئة في إعدادها بعدة مراحل:

2-1 مرحلة الإعداد والدراسة: بداية يقوم صاحب المشروع بالتقرب من مكاتب الدراسات المعتمدة من طرف الوزير المكلف بالبيئة من أجل إعداد دراسة التأثير على أساس حجم المشروع والآثار المتوقعة على البيئة، وهذا إذا تعلق الأمر بالمشاريع المحددة في الملحق الأول من المرسوم التنفيذي رقم 07/145 المتعلق بتحديد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، وتكون الدراسة على نفقة صاحب المشروع ويشترط أن يتضمن محتوى الدراسة الوثائق القانونية المنصوص عليها في المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 07/145 والتي تتمحور حول:

– التعريف بصاحب المشروع وإظهار خبرة في المجال مع التعريف بمكتب الدراسات.
– الوصف الدقيق للحالة البيئية للمنطقة المزمع إنشاء المشروع فيها، لاسيما الموارد الطبيعية والفضاءات البيئية المحتمل تأثرها بالمشروع مع تحديدها تحديدا دقيقا.

– الوصف الدقيق لمراحل المشروع خاصة مرحلة البناء، الاستغلال وما بعد الاستغلال مع تقدير الأضرار الناتجة عنها لاسيما الرواسب والانبعاثات، ووصف التدابير المزمع اتخاذها للقضاء عليها أو تعويضها، مع تحديد القيمة المالية لهذه التدابير.

– تقييم التأثيرات البيئية المتوقعة المباشرة وغير المباشرة على المدى القصير والمتوسط للمشروع.
كما يشترط أن تشمل الدراسة إضافة إلى مخطط تسيير البيئة الذي يعتبر بمثابة برنامج لتدابير التخفيف أو التعويض المنفذة من قبل صاحب المشروع، أي وثيقة أو عمل أو معلومة تقدمها مكاتب الدراسات لتدعيم دراسة التأثير بعد إعداد دراسة التأثير يقوم صاحب المشروع بإدائها لدى الوالي المختص عشرة نسخ³، والذي يكلف المصالح المعنية بالبيئة المختصة إقليميا بفحص دراسة التأثير ويمكن لهذه الأخيرة أن تطلب من صاحب المشروع معلومات أو دراسات تكميلية، وهذا في ظرف شهر واحد⁴.

2-1 مرحلة التحقيق : يتم في هذه المرحلة استشارة الجمهور ومعرفة رأيه في دراسة مدى التأثير على البيئة، فبعد الفحص الأولي يتم قبول الدراسة مبدئيا حيث يقوم الوالي بإصدار قرار إداري يعلن من خلاله عن فتح تحقيق عمومي ويتم إعلام

1 – المادة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 07/145.

2 – يحي وناس، المجتمع المدني و حماية البيئة : دور الجمعيات و المنظمات غير الحكومية و النقابات، دار الغرب لنشر و التوزيع، وهران (الجزائر)، 2004، ص92.

3 – المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 07/145.

4 – المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 07/145.

الجمهور عن طريق تعليق القرار في مقر الولاية والبلديات المعنية وفي أماكن موقع المشروع وكذلك عن طريق النشر في يوميتين وطنيتين، كما يتم فتح سجل خاص مرقم ومؤشر عليه لجمع الآراء¹.

ترسل الطلبات المحتملة لفحص دراسة أو موجز التأثير إلى الوالي والذي يُمكن الشخص المعني من الإطلاع على دراسة أو موجز التأثير في مكان يعينه له لإدلاء ملاحظاته واقتراحاته وهذا في أجل 15 يوما.

ولتنفيذ هذه الإجراءات، يقوم الوالي بتعيين محافظ محقق، يعمل أيضا على إجراء كافة التحقيقات وجمع المعلومات التكميلية التي تهدف إلى توضيح الآثار البيئية للمشروع².

يحدد المحافظ المحقق عند نهاية مهامه محضرا يحتوي على تفاصيل تحقيقاته والمعلومات التكميلية التي يجمعها ويرسلها إلى الوالي³.

وكمرحلة أخيرة من التحقيق العمومي، يجرى الوالي نسخة من مختلف الآراء المحصل عليها، وعند الاقتضاء استنتاجات المحافظ المحقق، كما يدعو صاحب المشروع لتقديم مذكرة جوابية وهذا خلال مدة لم يحددها المشرع، حيث استعمل عبارة " آجال معقولة " وهي عبارة غير دقيقة توحى بأن تحديد هذه المدة مرهون بالسلطة التقديرية للوالي.

2-3 مرحلة المصادقة: عند نهاية التحقيق العمومي، يتم إرسال ملف الدراسة مرفوقا بآراء المصالح التقنية ونتائج التحقيق العمومي بالإضافة إلى محضر المحقق والمذكرة الجوابية لصاحب المشروع إلى الوزير المكلف بالبيئة وإلى المكلف بالبيئة المختصة إقليميا بالنسبة لموجز التأثير، وفي هذا الإطار فتح المشرع المجال للإستعانة بكل خبرة مع إمكانية الاتصال بالقطاعات

الوزارية المعنية، على أن لا تتجاوز مدة الدراسة بأربعة أشهر ابتداء من تاريخ إقفال التحقيق العمومي⁴.

يقوم الوزير المكلف بالبيئة بإرسال قرار الموافقة أو الرفض مع التبرير إلى الوالي المختص إقليميا والذي يقوم بإبلاغه إلى صاحب المشروع، بينما يكون الرد على موجز التأثير من اختصاص الوالي⁵.

وقد مكن المشرع صاحب المشروع من الطعن الإداري دون الإخلال بالطعن القضائي ضد القرار القاضي برفض الدراسة أو موجز التأثير، حيث يرق هذا التظلم بمجموعة التبريرات أو المعلومات التكميلية التي تسمح بإجراء دراسة أو موجز تأثير جديدة⁶.

ثانيا: دور دراسة مدى التأثير على البيئة في الوقاية من مخاطر التعمير:

1-1 دراسة مدى التأثير على البيئة أداة أساسية في المخططات والرخص العمرانية

1-1 دراسة مدى التأثير على البيئة أداة أساسية في المخططات العمرانية : تلعب المخططات العمرانية دورا بارزا

في حماية البيئة من خلال تحقيق تنمية عمرانية تتوافق مع متطلبات حماية البيئة، وهذا بإيجاد نوع من التوازن بين مختلف مشاريع وخطط التنمية وبين حماية البيئة و المحافظة عليها، وهي تعتمد في ذلك على مجموعة من الدراسات التقنية أهمها دراسة مدى التأثير على البيئة، نظرا لما تمثله هذه الأخيرة من مصدر للمعلومات البيئية، حيث تعمل المخططات العمرانية على ضمان الاستخدام السليم للأراضي، وزيادة المساحات الخضراء والحفاظ على الآثار والتراث العمراني، كما تضمن إقامة مشاريع صناعية بأقل تكلفة

¹ - المادة 105 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07.

² - المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07.

³ - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07.

⁴ - المادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 145/07.

⁵ - المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 145 /07.

⁶ - المادة 190 من المرسوم التنفيذي رقم 145 /07.

وإنشاء المباني والمسكن وفقا لاشتراطات العمارة الخضراء وغيرها من المشاريع العمرانية، وهي في ذلك تركز على مجموعة الافتراضات التي تتوقع حدوثها في المستقبل، والتي تعتمد في بنائها وبشكل أساسي على الدراسات البيئية.

فالتخطيط العمراني أو التخطيط البيئي عامة يستخدم دراسة التأثير البيئي لتحقيق أهدافه أين تتم دراسة وتحليل المشاريع المقترحة التي تؤثر إقامتها أو ممارسة نشاطها على سلامة البيئة، وذلك بهدف التنبؤ مبكرا بالعواقب البيئية المحتملة على إنشائها ومن ثمة التخطيط لتجنب تلك العواقب¹، وبذلك تساهم هذه الدراسة في تحسين عملية التخطيط من خلال توضيح الرؤى الآتية والمستقبلية بكل الآثار السلبية والإيجابية بما يمكن أصحاب القرار من اتخاذ الإجراءات الملائمة والبدائل المناسبة لتفادي الآثار الضارة خاصة في مرحلة إعداد وتنمية المشاريع²، والأبعد من ذلك أنها تساهم في تنظيم التوسع العمراني، ويبرز هذا الدور بشكل واضح في فصل المناطق السكنية قدر الإمكان عن المناطق الصناعية لتقليل ضوضاء الصناعة أو دخانها أو روائحها الكريهة التي تضر بالبيئة وتسبب مضايقات للسكان في هذه المناطق، فمن بين ما تتضمنه دراسة مدى التأثير على البيئة بخصوص المناطق الصناعية، نجد ضرورة تقييم الموقع الجغرافي لهذه المناطق لتحديد مدى صلاحيتها بيئيا نظرا لما ينجم عنها من ملوثات هوائية أو مائية³، كما تعتبر الرؤية المستقبلية أحد الركائز الأساسية التي تقوم عليها هذه الدراسات وتخص هذه الرؤية النمو السكاني وبالتالي النمو العمراني وما ينجر عنه من استهلاك للموارد الطبيعية، والهدف من هذه الرؤية هو التنبؤ بما سوف يحدث في العلاقة بين البيئة والتنمية والإنسان تفاديا لأية مردودات بيئية ضارة قد تحدث مستقبلا وهذا من خلال المبادرة بتحديد الإجراءات والآليات التي تعمل على تصويب اتجاهات النمو السكاني والعمراني في المسار البيئي السليم⁴.

2-1 دراسة التأثير على البيئة أداة لتفعيل الدور البيئي للرخص العمرانية : اشترط المشرع الجزائري ضرورة إجراء

دراسة مدى التأثير على البيئة قبل القيام بمشاريع التنمية وأعمال البناء والتهيئة نظرا لما لها من تأثير مباشر وغير مباشر فورا ولاحقا على البيئة، وهذا لضمان سلامتها بيئيا وتحمل أثارها واتخاذ التدابير اللازمة لمواجهتها.

وقد قيدت المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 175 / 91، يحدد القواعد العامة للتهيئة والتعمير، منح رخصتي البناء والتجزئة بضرورة إجراء دراسة مدى التأثير على البيئة إذا تعلق الأمر بالبناءات أو التهيئات التي بفعل موضعها ومآها أو حجمها من طبيعتها أن تكون عواقب ضارة بالبيئة، كما اشترطت أيضا المادة 35 والمادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 176 / 91 يحدد كفاءات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم ورخصة البناء وشهادة المطابقة ورخصة الهدم وتسليم ذلك، المعدل والمتمم ضرورة إرفاق طلب الحصول على رخصة البناء أو التجزئة بدراسة مدى التأثير على البيئة بالنسبة لجميع الأشغال وأعمال التهيئة التي يمكن أن تلحق ضررا مباشرا أو غير مباشر بالبيئة.

وفي نفس السياق نصت المادة 15 من القانون رقم 10 / 03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضرورة الخضوع المسبق لدراسة التأثير أو موجز التأثير حسب الحالة بالنسبة لمشاريع التنمية وكل أعمال وبرامج البناء والتهيئة التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة، فورا أو لاحقا خاصة على الموارد والأوساط والفضاءات الطبيعية والتوازنات الايكولوجية وكذلك الإطار المعيشي، وتطبيقا لذلك منعت المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 145 / 07 الذي يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكفاءات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، صاحب المشروع الخاضع لدراسة التأثير أو موجز التأثير من المشروع في أعمال البناء إلا بعد الموافقة على الدراسة، وبهذا تعتبر دراسة التأثير على البيئة من أهم الوسائل القانونية التي من خلالها يمكن تفعيل دور رخصة

¹ - حسونة عبد الغاني، المرجع السابق، ص 149.

² - المرجع نفسه، ص 146، 147.

³ - زين الدين عبد المقصود، قضايا بيئية معاصرة، ط 3، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر)، 2000، ص 119.

⁴ - المرجع نفسه، ص 127.

البناء في حماية البيئة، فهي أسلوب علمي وقائي يستخدم كأداة لتقييم جميع مشاريع التنمية وأعمال البناء والتهيئة التي قد تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة فورا أو لاحقا على البيئة حتى يمكن اتخاذ القرار المناسب بشأن هذه المشاريع والأعمال¹.

وخلاصة لما سبق يمكن اعتبار أن دراسة مدى التأثير على البيئة هي دراسة تشمل كل ما هو بيولوجي واجتماعي واقتصادي بهدف الفحص المنظم للآثار التي قد تنجم عن مشروع أو برنامج تنموي وذلك لتفادي الآثار السلبية على البيئة أو التخفيف من حدتها وتأكيد الآثار الإيجابية والمفيدة، وهي عملية مستمرة ومتغيرة في أبعادها وتوجهاتها تبعا للتغيرات التي تحدث في طبيعة العلاقة بين مشاريع التنمية والبيئة، نتيجة لما يحدث من تطور علمي إضافة إلى إفرزات التوسع العمراني السريع والمطرود وتداعياته البيئية، ومن هذا المنطلق تصبح دراسة مدى التأثير في البيئة عملية متابعة بيئية مستمرة ومتواصلة، فضلا عن كونها عملية توجيهية تأمينية علاجية رقابية، تدعم متخذ القرار بالنصيحة والتوصيات اللازمة التي تمكنه في النهاية من اتخاذ القرار السليم².

2- تفعيل دور دراسة مدى التأثير على البيئة: لتفعيل دور دراسة التأثير على البيئة في تجسيد الحماية الوقائية للبيئة

من مخاطر التعمير، يتطلب الأمر إخضاعها للرقابة، بمختلف أنواعها، الرقابة الإدارية، الرقابة القضائية، ورقابة الجمهور.

2-1 الرقابة الإدارية : طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 145 /07 المحدد لمجال تطبيق ومحتوى و كفاءات المصادقة على

دراسة وموجز التأثير على البيئة تتجسد هذه الرقابة في:

1-2-1 الوالي: يبرز الدور الرقابي للوالي من خلال النقاط التالية:

- بعد إيداع ملف دراسة التأثير يكلف الوالي المصالح المختصة إقليميا بإجراء الفحص الأولي لها والتي يمكنها طلب معلومات أو دراسات تكميلية لهذا الغرض.
- بعد القبول المبدئي للدراسة، يعلن الوالي بموجب قرار إداري عن فتح تحقيق عمومي مع اتخاذ كافة التدابير لتعليقه ونشره، كما يتم فتح سجل خاص بتدوين آراء الجمهور.
- ترسل الطلبات المحتملة لفحص دراسة التأثير إلى الوالي، والذي يدعو الشخص المعني إلى الإطلاع على الدراسة لإبداء رأيه وملاحظاته في ظرف 15 يوما في مكان يعينه الوالي.
- يعين الوالي محافظا محققا يكلف بالسهرة على تنفيذ إجراءات التحقيق العمومي بما فيها إجراء التحقيقات وجمع المعلومات التكميلية الرامية إلى توضيح العواقب المحتملة للمشروع على البيئة ويحضر محضر يرسله إلى الوالي كما يطلب هذا الأخير من صاحب المشروع تقديم مذكرة جوابية.
- يقوم الوالي عند نهاية التحقيق العمومي بإرسال ملف الدراسة، آراء المصالح التقنية ونتائج التحقيق العمومي مرفقا بمحضر المحافظ والمذكرة الجوابية لصاحب المشروع إلى الوزير المكلف بالبيئة لدراستها والمصادقة عليها.

2-1-2 الوزير المكلف بالبيئة: يمارس وزير التهيئة العمرانية والبيئية والمدينة رقابته على دراسة التأثير من خلال فحصه

ثم مصادقته عليها خلال أربعة أشهر من تاريخ إقفال التحقيق العمومي، ويكون الوزير ملزما بالرد إما بالقبول إذا ثبت أن الدراسة كاملة ومستوفية للشروط القانونية، أو بالرفض مع التعليل في الحالة العكسية، يتم تبليغ رد الوزير إلى صاحب المشروع عن طريق الوالي، والذي له حق الطعن الإداري في القرار القاضي بالرفض، على أن يقدم كل التبريرات والمعلومات التكميلية التي تسمح بإجراء دراسة جديدة.

¹ - منصور مجاحي، رخصة البناء كأداة لحماية البيئة...، المرجع السابق، ص146.

² - المرجع نفسه، ص147.

والملاحظ أن فعالية الرقابة الإدارية مرهونة بمدى توفر وكفاءة الهيئات التقنية المكلفة بدراسة الملف، خاصة إذا تعلق الأمر بالمشاريع الكبرى، ومع حداثة المفهوم البيئي في الجزائر، قد يجعل من الإدارة مجرد ملاحظ أو مراقب للشروط الشكلية دون التطرق للموضوع.

2-2 الرقابة القضائية: إن ارتباط عملية التقييم البيئي بفكرة الترخيص الذي يتصل بالنشاط الإداري باعتباره قرارا إداريا يجعل من مسألة الرقابة القضائية على عملية التقييم البيئي تعود لاختصاص القضاء الإداري، فالقاضي عند إعماله لرقابته في هذه العملية يحاول الموازنة بين مصلحتين الأولى ضرورة إعمال الترخيص باعتباره قرارا إداريا أما الثانية فهي ضرورة إيقاف الضرر الذي سوف يلحق بالبيئة بسبب هذا الترخيص¹، فالقضاء الإداري يلعب دورا كبيرا في تطوير فعالية دراسة مدى التأثير من خلال تولى القاضي الإداري فحص محتوى الدراسة عند تعرضه لقرار الترخيص فهو يمارس رقابته على هذه القرارات من خلال صورتين الأولى تتمثل في رقابته على جدية ودقة دراسة التقييم البيئي أما الثانية فتتمثل في رقابته على مدى احترام الإدارة للشروط الإجرائية والشكلية المتعلقة بمنح الترخيص كالتحقيق العمومي وإجراء الإشهار وهذا يرجع إلى الطبيعة القانونية لدراسة مدى التأثير التي لا تشكل تصرفا إداريا محضا وإنما ينصرف الطعن القضائي إلى قرار الترخيص الذي بُني عليه الدراسة غير المستوفية للشروط التقنية أو القانونية².

ورغم أهمية هذه الرقابة في تفعيل دور دراسة التأثير البيئي وحماية البيئة بشكل عام إلا أنها لا تتأني إلا بوجود عمل جماعي أو فردي ذو خبرة عالية تمكنه من قراءة وفهم الدراسة والوقوف على نقائصها³، وهو ما يفتقده المجتمع المدني البيئي في الجزائر، بل أن حداثة تعميم دراسة التأثير البيئي وعدم إثارة نزاعات حولها يفقد الرقابة القضائية فعاليتها.

وبهذا يمكن القول بأن دراسة التأثير البيئي هي عملية فنية وإجراء إداري، فمن الناحية الفنية تعتبر وسيلة وقائية، علمية، توجيهية، تنبؤية نابعة من فكرة ضرورة التفكير قبل العمل، وهي بذلك توفر الحماية الوقائية للبيئة من كل الآثار المباشرة وغير المباشرة للمشاريع العمرانية، أما من الناحية الإدارية فإنها تعتبر وثيقة أساسية يُعطى على أساسها الترخيص للمشاريع، كما أنها وسيلة هامة للاستعمال في عملية صنع القرار البيئي يتم من خلالها ضمان مشاركة الجمهور والمجتمع المدني البيئي بصفة عامة.

2-3 رقابة الجمهور: تعتبر دراسة مدى التأثير على البيئة وسيلة لإرساء أسس الديمقراطية التشاركية يمارس من خلالها المواطن حقه في تسيير الشؤون البيئية، كما تركز فكرة أن حماية البيئة والمحافظة عليها لا يقتصر على الإدارة وإنما يعتبر الجمهور فاعل أساسي في تدعيم عملية اتخاذ القرار في المجال البيئي.

فمن خلال هذه الوسيلة إعلام الجمهور ينوع المشروع وآثاره السلبية والطرق والتدابير المزمع اتخاذها لمواجهة أية أضرار تنجم عنه، وهذا من شأنه أن يرفع مستوى الحس المدني لدى المواطنين كما يساهم في تحسيسهم بضرورة المشاركة في حماية البيئة. ويعتبر التحقيق العمومي المنصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 07/145 أداة لممارسة الجمهور حقه في المشاركة، حيث يسمح بالتعرف على المشروع بكامله وتقديم ملاحظاته واقتراحاته. كما يمكن لكل شخص طبيعي أو معنوي يهيمه الأمر الإطلاع على دراسة مدى التأثير بناء على طلب يقدمه للوالي خلال مدة 15 يوما في مكان يحدده الوالي لإبداء رأيه وملاحظاته. وهذا يفتح المجال للجمعيات البيئية والمجتمع المدني البيئي بصفة عامة من المشاركة، مما يحقق حماية فعالة للبيئة، ومن أجل إنجاح دورها وجب عليها أن تلعب دور لجان الخبرة أو الخبرة المضادة لأن مناقشة دراسة مدى التأثير على البيئة تتطلب خبراء

¹ - حسونة عبد الغاني، المرجع السابق، ص 150.

² - يحي وناس، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، المرجع السابق، ص 181.

³ - المرجع نفسه، ص 182.

ومختصين من أجل إعداد تقرير خبرة أو خبرة مضادة لما جاء في الدراسة¹، والجدير بالذكر أن الآراء المتحصل عليها من الجمهور لا تتمتع بأي أثر قانوني فهي غير ملزمة للإدارة، وهكذا يبقى التحقيق العمومي مجرد رأي عمومي وأن العلاقة والحوار الحقيقي يتم بين المحافظ المحقق والإدارة العمومية، لأنه هو الذي يقوم بتقييم ملاحظات وآراء الجمهور وهو الذي يبدى رأيه النهائي الذي ترتكز عليه الإدارة.

ومن أجل ديمقراطية التحقيق العمومي يتطلب الأمر إلزام المحافظ المحقق باقتراحات الجمهور، وفي حالة وجود أغلبية الآراء المعبر عنها معارضة للمشروع المقرر إنجازه فإنه يجب عليه المحافظ أن لا يخرج عن الاختبار العام للجمهور.

المطلب الثاني: وقاية البيئة من مخاطر التعمير في إطار المجتمع المدني

نظرا للزيادة المفرطة والانتشار السريع لظاهرة التلوث البيئي الناتج عن الأنشطة العمرانية وما نتج عنه من أضرار أقر المشرع الجزائري بدور المجتمع المدني كفاعل أساسي يساهم في حماية البيئة والمحافظة عليها من خلال تجسيد الحماية الوقائية باتخاذ التدابير اللازمة لمنع وقوع الضرر البيئي، حيث يصعب على السلطات الإدارية المركزية أو المحلية التكفل بالمشاكل البيئية بمفردها مما يتطلب الأمر أن يكون هناك توافق وانسجام في مهامها مع المجتمع المدني نظرا لما لهذا الأخير من دور في تفعيل عملية حماية البيئة إلى جانب تدخل السلطات الإدارية.

من خلال استقراء النصوص القانونية المرتبطة بالتعمير، يتضح أن المشرع الجزائري أولى اهتماما كبيرا للجمعيات لذا يتم اقتصار دراسة دور المجتمع المدني في وقاية البيئة على دور الجمعيات البيئية مع إبراز الوسائل القانونية المكرسة لتجسيد هذا الدور من خلال الفرع الأول وتوضيح المعوقات التي تحول دون تحقيق ذلك في الفرع الثاني.

الفرع الأول: دور الجمعيات البيئية في وقاية البيئة من مخاطر التعمير

تعتبر الجمعيات البيئية أهم الشركاء الفاعلين في وقاية البيئة من مخاطر التعمير إلى جانب تدخل السلطات العمومية، ويبرز كذا الدور بشكل واضح من خلال المشاركة في صياغة القرارات البيئية، وبعبارة أدق من خلال إدماج البعد البيئي في القرارات العمرانية، وقبل التطرق إلى هذا الدور، يتطلب الأمر تحديد مفهوم للجمعيات البيئية من خلال تحديد تعريف لها وإجراءات تأسيسها.

أولا: مشاركة الجمعيات البيئية في صنع القرارات البيئية في المجال العمراني:

لم يحدد المشرع الجزائري إطار قانوني خاص بالجمعيات البيئية وإنما تبقى للقواعد العامة المنصوص عليها في القانون رقم 06/12 المتعلق بالجمعيات، الذي يشكل الإطار القانوني العام لكل الجمعيات بغض النظر عن نشاطها²، حيث عرف هذا الأخير الجمعيات بأنها "تجمع أشخاص طبيعيين/ أو معنويين على أساس تعاقدية لمدة محددة أو غير محددة، ويشترك هؤلاء الأشخاص في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعا ولغرض غير مريح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها، لاسيما في المجال المهني والاجتماعي والعلمي والديني والترابي والثقافي والرياضي والبيئي والخيري والإنساني"³، ما يميز هذا التعريف أنه وسع من نشاط الجمعية ليشمل المحافظة على البيئة، وتعتبر أول إشارة صريحة إلى هذه الأخيرة .

¹ - يحي وناس، المجتمع المدني وحماية البيئة، المرجع السابق، ص 100.

² - القانون رقم 06/12، المؤرخ في 12 /01/ 2012، يتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية رقم 02، الصادرة بتاريخ 15 /01/ 2012.

³ - المادة 02 من القانون رقم 06 /12.

يعتبر مفهوم المشاركة من المفاهيم القديمة التي تم تناولها من خلال أفكار الفلاسفة و السياسيين، حيث تعني توفير الفرص لأخذ دور في النظام الديمقراطي للدولة من خلاله تتاح الفرص للمواطنين لكي يعبروا عن آرائهم أو يصوتوا أو يشجعوا اتجاهها سياسيا معيناً، أو يحشدوا قواهم حول قضايا سياسية خاصة بهم¹.

فمسألة المشاركة المجتمعية ظاهرة عالمية قديمة وحديثة وهي تعني المساهمة الايجابية في إدارة الأمور المتعلقة بشؤون الحكم والمجتمع، وهذه المساهمة تكون محدودة في أطر رسمية وغير رسمية، ومدى قدرتها على تحديد أنماط وأشكال ومستويات مشاركتهم، وبالتالي من الضروري التعرف على المتغيرات المحددة لنشاط القوى الاجتماعية، حيث تؤدي منظمات المجتمع المدني دوراً مهماً فيما يتعلق بجعل الجهاز الحكومي عرضة للمساءلة²، فالمشاركة عملية يؤدي من خلالها الفرد والمجتمع المدني دوراً مهماً في الحياة الاجتماعية والسياسية والاقتصادية والبيئية، تتيح له فرصة الإسهام في وضع الأهداف البيئية واقتراح أفضل الوسائل لتحقيقها. ولتجسيد هذه المشاركة تطلب الأمر الاعتراف للمجتمع المدني بالحق في المشاركة، الذي يعتبر وثيق الصلة بالحق في الحصول على المعلومات والحق في الوصول إلى العدالة في نطاق ما يعرف بالحقوق الإجرائية، حيث كرس المشرع الجزائري مبدأ المشاركة والإعلام من خلال القانون رقم 10/03³.

ما يميز هذه الحقوق انه يتم تنفيذها بصفة غير متوازنة، فإذا كانت ممارسة الحق في المشاركة يتم أثناء صياغة القرار البيئي، فإن الحق في اللجوء إلى العدالة⁴ يتم بعد تنفيذه.

فرغم أن الدور البيئي للمجتمع المدني لا يظهر فقط عند إعداد القرار وإنما أيضاً عند تنفيذه، إلا أن الدور الوقائي يبرز أكثر عند صياغة القرار البيئي، وهذا عن طريق الوسائل القانونية المكرسة في التشريع الجزائري، ففي مجال العمران تعتبر كل الاستشارة والتحقق العمومي وسائل قانونية لتمكين الجمعيات البيئية من المشاركة في صياغة القرار البيئي.

وانطلاقاً من إقرار المشرع الجزائري لمبدأ المشاركة والإعلام في القانون رقم 10/03، والذي بموجبه منح الحق لكل شخص في الحصول على المعلومات البيئية وأيضاً المساهمة في إدماج البعد البيئي في القرارات العمرانية التي قد تضر بالبيئة، فإن الدور الوقائي البيئي للمجتمع المدني - وهو محل الدراسة- يتركز على عنصرين أساسيين مترابطين هما : الحصول على المعلومات والمشاركة في صياغة القرار الإداري العمراني، حيث يمثل العنصر الأول شرط مسبق للعنصر الثاني.

1- الحق في الحصول على المعلومات البيئية:

1-1 الحق في الحصول على المعلومات البيئية شرط مسبق لتفعيل المشاركة : يمثل الحق في الحصول على المعلومات البيئية أحد الحقوق الإجرائية الذي يشكل إضافة إلى حق المشاركة في إدارة الشؤون العامة والحق في الوصول إلى العدالة حقوقاً أساسية بالنسبة لضمان وجود هياكل حوكمة تمكن المجتمع من اعتماد عمليات منصفة فيما يتعلق بصنع القرارات المتصلة

¹ - محمد السيد فهمي، المشاركة الاجتماعية و السياسية للمرأة في العالم الثالث، ط 1، دار الوفاء لطباعة والنشر، الاسكندرية، 2007، ص 69.

² - فيروز زراقة، "دور المجتمع المدني في تفعيل المشاركة المجتمعية" مجلة العلوم الاجتماعية، مجلة علمية محكمة، جامعة سطيف (الجزائر)، العدد 18، 2014، ص 24.

³ - المادة 03 ف 08 من القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

⁴ - اعترف المشرع الجزائري للجمعيات البيئية بحقها في رفع دعوى قضائية أو التأسيس كطرف مدني في حالة الإضرار بالبيئة الطبيعية أو المشيدة، وفي هذا الإطار منحت المادة 74 من قانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير الحق لكل جمعية استوفت الشروط القانونية و يتضمن قانونها الأساسي هدف حماية البيئة وتحسين الإطار المعيشي للتدخل للمطالبة بحقوق الطرف المدني المضر بطريقة رضائية أو عن طريق القضاء، سواء تعلق الأمر بخطأ ناتج عن طرف مدني آخر أو من طرف الإدارة؛ وفي نفس السياق تنص المادة 41 من القانون 03/03 على أنه "يمكن لكل جمعية مؤسسة قانوناً والتي تبادر وفق قانونها الأساسي بحماية البيئة والعمران والمعالم الثقافية والسياحية أن تؤسس نفسها طرفاً مدنياً فيما يخص مخالفات أحكام هذا القانون"

بالمسائل البيئية¹، وهو بذلك ضماناً أساسية لممارسة حق الإنسان في البيئة، حيث ارتبط ارتباطاً وثيقاً بالإقرار المتنامي لهذه الأخيرة في ظل القوانين الداخلية للدول، باعتباره أحد الحقوق الجديدة، والتي تمثل على حد قول بعض الفقهاء الجيل الثالث، كما يعتبر أيضاً ضماناً لتفعيل حق المشاركة.

وهذا ما أكدته إعلان ريو من خلال المبدأ العاشر، الذي ربط من خلاله بين مشاركة الجمهور وضرورة حصوله على المعلومات وتمكينه من الوصول إلى العدالة².

كما أكد ضمناً على أن مفهوم المشاركة الفعلية يرتبط بالحق في الحصول على المعلومات البيئية، ونص على ضرورة حصول الأفراد والجمعيات والمنظمات على المعلومات المتصلة بالبيئة والتنمية، والتي تحتفظ بها السلطات العامة بما في ذلك المعلومات المتصلة بالمنتجات والأنشطة التي لها أو يحتمل أن يكون لها تأثير كبير على البيئة، والمعلومات المتعلقة بتدابير حماية البيئة. حيث تكمن أهمية الحق في الحصول على المعلومات البيئية كشرط مسبق لتفعيل المشاركة في صياغة القرارات البيئية في أن عملية صنع القرار تقتضي ممن توليها أو يشارك فيها قدراً من المعرفة والمعلومات بالموضوع محل القرار المراد اتخاذه، ووفق هذا الفهم، فإن الحق في الحصول على المعلومات يقتضي توافر هذه المعلومات فعلاً من مصادرها وواجب الجهات التي تحتفظ بها أن تسمح بإتاحتها بناءً على طلب المهتمين أو توفيرها لاطلاع الجمهور وفق آليات تتيح للأفراد فرضية الاطلاع على هذه المعلومات وتحليلها بهدف الاستفادة منها واستخدامها في عملية صنع القرار أو المشاركة في ذلك³.

2-1 الإطار القانوني للحق في الحصول على المعلومات البيئية: حاول المشرع الجزائري توفير الإطار القانوني للحق

في الحصول على المعلومات البيئية من خلال تكريسه للحق في الإعلام البيئي بموجب القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الذي يعتبر الإطار القانوني الخاص لهذا الحق، إضافة إلى الإطار القانوني العام في تطبيق القواعد العامة التي تتعلق بالحق في الإعلام.

1-2-1 الحق في الحصول على المعلومات البيئية في ظل القانون رقم 10/03: يشكل القانون رقم 10/03

الإطار القانوني الخاص للحق في الإعلام البيئي كونه يهدف إلى تدعيم الإعلام وتحسيس الجمهور وضمناً مشاركته إلى جانب مختلف المتدخلين في تدابير حماية البيئة، وهو في ذلك يركز على مبدأ الإعلام والمشاركة، الذي يعتبر من المبادئ الأساسية التي يركز عليها هذا القانون والذي بمقتضاه يحق لكل شخص أن يكون على علم بحالة البيئة⁴.

وفي هذا الإطار مكن المشرع الجزائري كل شخص طبيعي أو معنوي من متابعة كل ما يحيط به على المستوى البيئي، وهذا من خلال تكريسه للحق في الإعلام البيئي كحق عام وأيضاً كحق خاص، فبناءً على نص المادة 07 من القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة تم تكريس الحق العام في الإعلام البيئي حيث يحق لكل شخص طبيعي أو معنوي تقديم طلب للهيئات المعنية من أجل الحصول على المعلومات البيئية، وبالمقابل على الهيئات الإدارية المعنية تمكينه من هذا الحق⁵ ويمكن أن تتعلق هذه المعلومات بجميع المعطيات المتوفرة في أي شكل يرتبط بحالة البيئة وأيضاً بكل التدابير والإجراءات والتنظيمات المتخذة لضمان حماية البيئة. كما كرس أيضاً الحق في الإعلام البيئي كحق خاص، بحيث مكن الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين من تبليغ السلطات المحلية أو السلطات المكلفة بالبيئة بكل معلومة تتعلق بالعناصر البيئية التي يمكنها أن تؤثر بصفة

¹ - تقرير مفوضية الأمم المتحدة السامية لحقوق، دراسة تحليلية حول العلاقة بين حقوق الإنسان والبيئة، 2011، ص 5. رمز (A/ HRC/ 19/34)

² - إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية، التطبيق والتنفيذ، المرجع السابق، ص 17.

³ - عبد الناصر زياد هياجنة، القانون البيئي، المرجع السابق، ص 82.

⁴ - المادة 03 ف 08 من القانون رقم 10/03.

⁵ - أحال المشرع إلى التنظيم لتحديد كيفية إبلاغ هذه المعلومات و الذي لم يصدر بعد.

مباشرة أو غير مباشرة على الصحة العمومية¹، كما أكد على ضرورة توفير المعلومات بالنسبة للمواطنين²، الذين يتعرضون للأخطار التكنولوجية أو الطبيعية المتوقعة، حيث فرض على السلطات الإدارية تمكينهم من الحصول على المعلومات التي تتعلق بهذه الأخطار وكذا تدابير الحماية التي تخصهم ، ولتجسيد الحق في الإعلام البيئي يهدف المشرع الجزائري إضافة إلى إنشاء هيئة للإعلام البيئي كأداة لتسيير البيئة³ إلى إقامة نظام شامل يتضمن ما يلي:

- شبكات جمع المعلومات البيئية التابعة للهيئات أو الأشخاص الخاضعين للقانون العام أو القانون الخاص مع تحديد كفاءات تنظيمها وشروط جمع المعلومات.
- إجراءات وكفاءات معالجة وإثبات صحة المعطيات البيئية.
- قواعد المعطيات حول المعلومات البيئية العامة العلمية التقنية، الإحصائية، المالية الاقتصادية المتضمنة المعلومات البيئية الصحيحة.
- كل عناصر المعلومات حول مختلف الجوانب البيئية على الصعيد الوطني و الدولي.
- إجراءات التكفل بطلبات الحصول على المعلومات البيئية⁴.

وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع الجزائري كرس الحق في الإعلام البيئي دون توفير الآليات القانونية لتجسيده، حيث أحال في كل مرة إلى التنظيم الذي لم يصدر بعد، مما يطرح تساؤل حول أهمية الاعتراف بهذا الحق في ظل غياب الإطار القانوني الذي يمكن من ممارسته.

1-2-2-1 الحصول على المعلومات البيئية في ظل المرسوم رقم 131/88: قبل التطرق إلى كيفية معالجة المرسوم

رقم 131/88 لكيفية الحصول على المعلومات يتطلب الأمر الإشارة إلى الفترة التي سبقت صدور هذا المرسوم، والتي تميزت بالتعريف الإداري الناتج عن إنفراد السلطة الإدارية بالنشر والإشراف باعتماد نظام مركزية التخطيط وتحديد الأهداف مسبقا، حيث لم تتضمن في تلك الفترة القوانين المنظمة للإدارة أحكاما تتعلق بحق المواطنين في الإعلام و الإطلاع والمشاركة في التسيير الإداري. ولإمتصاص حالة الاحتقان التي عرفتها تلك الفترة، تم إدخال جملة من الإصلاحات التي تتعلق بحقوق الإنسان عامة والحق في الإعلام خاصة، كالمصادقة على الميثاق الإفريقي بموجب المرسوم رقم 06/87، وتم التجسيد الرسمي لمبادئه خاصة المادة 09 منه، التي تنص على الحق في الإعلام بإصدار المرسوم 131/88 المنظم للعلاقة بين الإدارة والمواطن تبعها الاعتراف الدستوري سنة 1989⁵.

يعتبر المرسوم رقم 131/88 الإطار القانوني لممارسة الحق و الإعلام، فبموجبه أصبحت المؤسسات والإدارات والهيئات العمومية و أعوانها ملزم بواجب حماية حريات المواطن و حقوقه المعترف بها في الدستور⁶.

وبناء عليه تلتزم الإدارة بإطلاع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها وينبغي أن تستعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام، وأن تنشر بانتظام التعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تتعلق بعلاقتها مع المواطن، إلا إذا وردت

¹ - المادة 08 من القانون رقم 10/03

² - قلص المشرع الجزائري من نطاق الحق في الإعلام البيئي حول المخاطر الكبرى الطبيعية والتكنولوجية حيث استخدم مصطلح " المواطنين" مما يوحي بأن هذا الحق يقتصر على الأشخاص الذين يحملون الجنسية الجزائرية على عكس ما ورد في مشروع القانون رقم 10/03 الذي استخدم مصطلح " الأشخاص" في جميع الحالات.

³ - المادة 05 من القانون رقم 10/03.

⁴ - المادة 06 من القانون رقم 10/03.

⁵ - بجي وناس، المجتمع المدني وحماية البيئة، المرجع السابق، ص 71.

⁶ - المادة 02 من المرسوم رقم 131/88

أحكام تخالف ذلك كما يتم النشر أيضا في نشرة رسمية تعدها الإدارة المعنية وفقا لأحكام التنظيم الجاري به العمل، كما يمكن للمواطن أيضا الإطلاع على الوثائق والمعلومات المحفوظة أو الحمية بالسرا المهنية عن طريق الاستشارة المجانية في عين المكان و/أو تسليم نسخ منها على نفقة الطالب وعلى كل مواطن يتم منعه من حق الإطلاع أن يشعر الإدارة بذلك بموجب مقرر مبين في الأسباب¹.

كما تلتزم الإدارة بالرد على كل الطلبات أو الوسائل أو التظلمات التي يوجهها المواطنون إليها، ولهذا الغرض لابد من إنشاء هيكل على المستويين الوطني والمحلي للتكفل بالبيئة في عرائض المواطنين والرد عليها². ولضمان تطبيق هذه الإجراءات ألزم المرسوم جميع الموظفين باحترام حق الإطلاع تحت طائلة تطبيق عقوبات تأديبية³ قد تصل إلى حد العزل⁴.

ترتكز هذه الإجراءات على فكرة الديمقراطية الإدارية التي تجعل من المواطن شريكا فعالا في نشاطاتها أو رقيبا على أعمالها وتصرفاتها في جميع المجالات بما فيها المجال البيئي، حيث يمكن الإسناد إلى أحكام المرسوم 131/88 لممارسة الحق في الحصول على المعلومات البيئة من الإدارة إلا أن الأمر يتطلب تكريس إطار قانوني خاص لممارسة هذا الحق وعدم الاكتفاء بتطبيق القواعد العامة، وهذا نظرا للطبيعة الخاصة للمعلومات البيئية وما تتميز به من المعلومة الإدارية التي تتجسد في الوثائق الإدارية، مما يجعل اختلاف في نطاق تطبيق كل من الحق في الحصول على المعلومات البيئية، والحق في الحصول على المعلومات الإدارية.

فمن جهة فإن الحق في الحصول على المعلومات البيئية قد يبدو في نواح معينة أكثر تعقيدا أو تحديدا من الحق في الحصول على الوثائق الإدارية، لأن الوثيقة الإدارية تشتمل على ركنين أو دعامتين، الدعامة المادية للوثيقة، وهي الوثيقة في حد ذاتها "support matériel" والمعلومات التي تحتويها الوثيقة، بينما أن الحق في الحصول على المعلومات البيئية لا يستوجب بالضرورة الحصول على الدعامتين معا، وإنما يقتصر فقط على المعلومات التي تتضمنها الوثيقة أو حتى على موجز أو نبذة أو مقاطع أو ملخص منها، أو تزود الطالب بمعلومات معينة من الوثيقة الإدارية، ومن جهة أخرى قد يبدو الحق في الحصول على المعلومات في مجال البيئة في بعض الأحيان أكثر إتساعا من الحق في الحصول على الوثائق الإدارية، لأنه قد يشمل على معطيات ليست بالضرورة واردة في وثيقة الإدارية، أي معلومات لا تتضمنها الوثيقة الإدارية المطلوب الحصول عليها⁵.

3-1-3 الحصول على المعلومات البيئية في المجال العمراي: يمارس الحق في الحصول على المعلومات البيئية في

مجال التعمير بشكل واسع، ويظهر ذلك جليا من خلال نشر و تبليغ القرارات التنظيمية و الفردية، وأيضا من خلال الإجراءات المتبعة في التحقيق العمومي والاستشارة، والتي سيتم دراستهما في الفرع الموالي كوسيلة قانونية لمشاركة المجتمع المدني في صنع القرارات البيئية، حيث تعتبر شهادة التعمير وسيلة للإعلام خاصة فيما يتعلق بالملكية العقارية، في حين تعتبر أدوات التهيئة والتعمير أدوات لنشر المعلومات البيئية على نطاق واسع.

1-3-1 شهادة التعمير: تعتبر شهادة التعمير تصرف إداري يتعلق بالإعلام هدفها الأساسي توفير مجموعة من

المعلومات والإجابات حول التساؤلات التي يطرحها المعني بما قبل الشروع في أشغال التهيئة والتعمير أن يطلب شهادة التعمير من

¹ - المادة 10 من المرسوم رقم 131/88

² - المادة 34 من المرسوم رقم 131/88

³ - المادة 30 من المرسوم رقم 131/88

⁴ - المادة 40 من المرسوم رقم 131/88

⁵ - موسى مصطفى شحادة، "الحق في الحصول على المعلومات في مجال البيئة حق من الحقوق الأساسية للإنسان،" مجلة الشريعة والقانون، كلية القانون، جامعة الشارقة، العدد 30، 04/2007، ص 192.

البلدية المعنية كوسيلة قانونية لتحديد حقوقه في البناء والارتفاعات التي تخضع لها الأرض المعنية¹ أنظمة تهيئة التعمير المطبقة شبكات الهياكل القاعدية العمومية الموجودة أو المتوقعة² كما يقع على عاتق البلدية ضرورة تبليغ المعني بهذه الشهادة خلال المدة القانونية المنصوص عليها وهذا لتمكينه من الحصول على المعلومات التي قام بطلبها .

وما تجدر الإشارة إليه أن المشرع قد فرض على الإدارة ضرورة الإجابة على طلب شهادة التعمير حيث منح للمعني حق التظلم الإداري وأيضا القضائي في حالة عدم اقتناعه بالرد أو في حالة سكوت الإدارة خلال الآجال المطلوبة³، على عكس المشرع الفرنسي الذي اعتبر أنه في حالة سكوت الإدارة إزاء طلب شهادة التعمير بعد مرور الأجل القانوني يتم تقديم شهادة تعميم ضمنية، وهذا تطبيقا لنص المادة R410-12 من تقنين التعمير الناتجة عن التعليم رقم 2005/1527.

ما يميز شهادة التعمير أنها لا تحدد حقوقا لذا لا يمكن الاستناد إليها لرفض رخصة البناء في حالة ما إذا تم تقديم طلب للحصول عليها خلال 18 شهرا وهي المدة المحددة قانونا، و في هذه الحالة يأمل الأستاذ فليب نارباي Philippe Narbey أن لا يتم تطوير شهادة التعمير الضمنية من الناحية العملية واستخدامها بشكل واسع لأنها فقدت قيمتها كوسيلة للإعلام⁴.

1-3-2 أدوات التهيئة والتعمير: تعمل أدوات التهيئة والتعمير على توضيح البيئة الراهنة للإقليم المعني، بلدية أو مجموع بلديات، وأيضا الوضعية المستقبلية باعتبارها قواعد ضرورية كما تعمل على تحقيق التوازن بين النشاط العمراني وكل من النشاط الفلاحي، الاقتصادي، البيئي وهذا بإحداث التوافق بين وظائف السكن، الفلاحة وحماية البيئة والتراث، وأيضا الحماية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجيا، كما تم التطرق إليه سابقا.

كما تمثل أيضا أدوات قانونية عامة لنشر المعلومات البيئية على نطاق واسع فيما يتعلق بالوضع الحالي أو في المستقبل، فمن خلال التقارير التي يضمنها الملف تعتبر هذه الأدوات وثائق للمعلومات البيئية تقدم بالدرجة الأولى تشخيصا للحالة الأولية لبيئة الإقليم محل التخطيط كما تقدم أيضا تقييم للمخاطر التي يمكن أن تشكل تهديدا بيئيا لإقليم المعني، والتي يجب نشرها وإعلام الجمهور بها، وفي هذا الإطار فرض المشرع الجزائري ضرورة نشر كل من المخطط (PDAU) والمخطط (POS) في الأماكن المخصصة للمنشورات الخاصة بالمواطنين⁵ كإجراء إلزامي لتزويدهم بالمعلومات والبيانات والإحصائيات الحالية والمستقبلية التي تتعلق بالبيئة التي يعيشون فيها.

وما يميز أدوات التهيئة والتعمير كوثائق للإعلام أنها لا تقدم معلومات خام وإنما يتم جمعها وتحليلها وفرزها.

2- حدود الحق في الحصول على المعلومات البيئية: تعتبر ممارسة الحق في الحصول على المعلومات البيئية هي القاعدة

العامة، غير أن المشرع الجزائري أورد بعض الاستثناءات والتي تتمثل في :

1-2 السر الإداري: من أهم العقبات التي تواجه تطور الحق في الإعلام بصفة عامة هو تدرج الإدارة بالسر الإداري ضد الأشخاص أو المواطنين، وقد تركزت هذه الذهنية كما يرى الأستاذ أوسكين لدى الهيئات الإدارية بالجزائر وغيرها من الدول التي تستمد قانونها الإداري من القانون الفرنسي من امتناع الإدارة عن تقديم أي تبريرات للمخاطبين بالقرارات التي تصدرها، حيث تنظر الإدارة إلى الاشتراك في المعلومات التي بحوزتها مع الراغبين في الاطلاع عليها على انه اقتسام السلطة لذلك تعتبر أن

1 - المادة 51 من القانون 29/90

2 - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91.

3 - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91.

4 - Philippe Narbey , op.cit ,P 705.

5- المادة 14 من القانون 29/90.

الحق في الإعلام يخرق مبدأ السرية الإدارية للمخاطب بالقرار بالتدخل في تسيير المصالح العامة ومعرفة هوية صاحب القرار، وهو بذلك يؤثر في روح العمل الإداري الذي لازال يعتبر لحد الآن عملا حياديا وغير شخصي¹.

وهذا ما يدفع بالإدارة إلى تبني مبدأ أن الحصول على المعلومات أو حق الاطلاع هو ممنوع كقاعدة عامة والاستثناء هي الحالات المنصوص عليها صراحة في النصوص القانونية المختلفة، والتي في غالبيتها لا تحدد ضوابط لمفهوم السر الإداري² مما يمكن الإدارة من التمتع بسلطة تقديرية واسعة في تحديد المعلومات والبيانات التي تدخل في دائرة الحظر .

ومن التطبيقات التي ترد في إطار السر الإداري ما تضمنته المادتين 79 و20 من القانون رقم 10/03 حول خضوع المنشآت المصنفة فيما يخص الترخيص والتحقيق والمراقبة إلى إجراءات خاصة يشرف عليها وزير الدفاع .

كما يمنع الإطلاع على الوثائق المتعلقة بحالات التلوث الإشعاعي أو ما يعرف بالسر النووي، والتي تبقى من الاختصاص الاستشاري للمحافظة السامية للبحث³.

ما يميز هذه الاستثناءات أنها ذات طابع أمني وهو ما دفع بالمشروع إلى إدراجها في دائرة السر الإداري بحكم طبيعتها

2-2 سر الصنع : في إطار حماية السر الصناعي، منح المشرع الجزائري صاحب مشروع المنشأة المصنفة سلطة تحديد المعلومات والبيانات المتعلقة بأساليب الصنع، المواد التي يستخدمها والمنتجات التي يصنعها وطبيعة وحجم النشاطات المقترحة ممارستها، والتي يعتقد أن نشرها قد يؤدي إلى إفشاء سر الصنع، على أن يقدمها في نسخة واحدة في ظرف منفصل⁴ وهو بذلك يعتمد على المعيار الشخصي.

إن الاستناد على المعيار الشخصي في تحديد البيانات القابلة للاطلاع عليها يعتبر معيارا خطيرا، إذ بموجبه تمنح صلاحيات خطيرة لصاحب المنشأة، وحتما فإن هذا الأخير ومن أجل تحقيق المصلحة الاقتصادية الخاصة ولو على حساب البيئة فإنه يقوم بإدراج معلومات أو بيانات قد تحمل مؤشرا على إمكانية حدوث تلوث بيئي إلى دائرة الخطر تحت مسمى سر الصنع، مما يسبب ضررا للبيئة ويجول دون مساهمة مختلف الفاعلين في اقتراح التدابير والإجراءات الوقائية، لذا يستحسن اعتماد معيار موضوعي يساهم في الحفاظ على السر الصناعي بما يتوافق مع حماية البيئة، وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري و وفقا للقانون السابق قد وسع من نطاق المعيار الشخصي، حيث أقر لكل من ر. م. ش. ب أو الوالي حسب الحالة، و بناء على تصريح من صاحب المنشأة المصنفة إمكانية حذف المعلومات التي يعتقد أن نشرها في إطار التحقيق العمومي قد يؤدي إلى إفشاء أسرار الصنع المذكور في ملف الترخيص⁵.

لكن هذه الصلاحية مرهونة بتصريح صاحب المنشأة ، أي أن هذا الأخير هو من يملك سلطة تحديد المعلومات التي تعتبر سرا من أسرار صناعته، وعليه فإن المشرع الجزائري يضيف حماية على الأسرار الصناعية للمؤسسات التي هي ملزمة باطلاع الإدارة على نشاطها، وفي الوقت ذاته فإنها ملزمة باطلاع الفاعلين في مجال حماية البيئة من أفراد وجمعيات على المعلومات البيئية

¹ - وناس يحيى ، المجتمع المدني و حماية البيئة، المرجع السابق ، ص 85

² - يرى الأستاذ أوسكين أن المفهوم القانوني للسر الإداري لا يزال غامضا ذلك لانه غير مبني على أسس قانونية واضحة و أصلية ، كما انه لم يتم تحديد مفهوم "السرية" « la confidentialité » من قبل الإدارة لذلك يختلف مداها من وزارة لأخرى و من إدارة لأخرى و من موظف لأخر، المرجع نفسه.

³ - المرسوم رقم 72/86 المؤرخ في 1986/04/08 المتضمن إنشاء المحافظة السامية للبحث ، الجريدة الرسمية رقم 15، الصادرة بتاريخ 1986/04/09.

⁴ - المادة 08 من المرسوم التنفيذي رقم 198/06، المؤرخ في 31/05/2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية رقم 37، الصادرة بتاريخ 04 جوان 2006، والمادة 6 ف4 من المرسوم التنفيذي رقم 339/98، المؤرخ في 1998/11/03، يضبط التنظيم الذي يطبق على

المنشآت المصنفة ويحدد قائمتها، الجريدة الرسمية رقم 82، الصادرة بتاريخ 1998/11/04.

⁵ - المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 339/98.

وفق ما يقتضيه قانون البيئة رقم 10/03، مما يطرح تساؤلات حول جدوى هذه المعلومات الواجب اطلاع الجمهور والجمعيات عليها.

2-3 العزوف عن المطالبة بالحق في الإعلام البيئي : تتعدد أسباب العزوف عن المطالبة بالحق في الإعلام البيئي،

حيث يتعلق جزء منها بالمعنى شخصيا وجزء آخر بالنظام القانوني المتبع وبطريقة عمل الإدارة، تتمثل الأسباب المتعلقة بالمطالبين في عدم توفر معلومات كافية لدى عموم المواطنين حول طريقة عمل الإدارة وبالمقابل عدم وضوح معالم ممارسة هذا الحق في ظل غياب النصوص التنظيمية، كما أن موضوع حماية البيئة لا يحظى بالأهمية اللازمة نظرا لغياب الوعي البيئي لدى العامة وهذا ما يعكس حجم النقائص المرتبطة بعمل الإدارة فيما يخص المجال الإعلامي المخصص للبيئة ونشر الوعي البيئي وثقافة المطالبة بالحقوق لدى الأفراد، وأيضا في توفير المعلومات البيئية المختلفة، إذ غالبا ما تقوم الإدارة بحبس المعلومات العامة وعدم نشرها، وهذا يعود في الغالب لجهلها لقواعد وتقنيات النشر وعجزها عن توفير الآليات والوسائل القانونية الضرورية لذلك.

إن عدم تمتع آراء المواطنين بأي قيمة قانونية وعدم اكتراث الإدارة بآرائهم تجاه القضية المعروضة للمشاورة يدفع أغلب الأشخاص إلى العزوف عن المشاركة.

كل هذه المعوقات تؤثر في الإقبال على طلب البيانات البيئية، وبالتالي الامتناع عن المشاركة في المسار التقرير لحماية البيئة، ولتقليل هذه الهوة بين الإدارة والمواطن وجب على الدولة القيام بنشاط إيجابي من خلال وضعها حيز التنفيذ وسائل عملية تجسد عملية الحق في الإعلام البيئي.

2-4 غياب الآليات الإجرائية لتنفيذ الحق في الإعلام البيئي: في إطار غياب النصوص التنظيمية لممارسة الحق

في الإعلام البيئي، التي أحال إليها القانون رقم 10/03، والتي لم تصدر بعد مما يجعل إهمال هذا الحق في شقه المادي مستحيلا، الأمر الذي أثر طبيعيا الحال على تطبيق النصوص المتعلقة بممارسة الحق في الإعلام، وهو ما يساهم في ضعف الشراكة البيئية نتيجة غياب الفاعلين الأساسيين أي الأفراد والجمعيات وضعف دور الإدارة في المساهمة في خلق نسق توافقي بين الفاعلين وتحفيز دورهم في إطار تكريس مبدأ الحيطة قصد تفادي الأضرار البيئية يعد إهمالا لدور الشراكة البيئية في حماية في جانبها الوقائي و التدخلي¹.

ثالثا: الوسائل القانونية لتجسيد المشاركة في صياغة القرارات البيئية: كرس المشرع الجزائري وسيلتين هامتين لإدماج

البعد البيئي في القرارات العمرانية، والتي تمثل في الاستشارة والتحقق العمومي .

1- الاستشارة: وسيلة قانونية لإدماج البعد البيئي في القرارات العمرانية: يستخدم مصطلح الاستشارة² في القانون

الوضعي للتعبير عن معاني متعددة، فيقصد به مرحلة يتم من خلالها التواصل مع الجمهور حول مشروع معين، أو على فعل يتم من خلاله طلب رأي الجمهور، وبصفة عامة يمكن اعتبارها أداة مهمة لإيصال رأي الجمهور للسلطات العمومية بحيث يكون المجتمع المدني مطالب بالتعبير عن انشغالاته وإبداء رأيه وأيضا تقديم الاقتراحات، فهي لا تهدف إلى تزويد المجتمع المدني بالمعلومات بقدر ما تهدف إلى الحصول على الآراء مقابل المعلومات المقدمة وبالتالي يتحول المجتمع المدني من مستقبل للمعلومات إلى مصدر لها.

¹ - صافية زيد المال، المرجع السابق، ص 218.

² - لم يميز المشرع الجزائري بين مصطلحي "الاستشارة" و "المشاورة" رغم الاختلاف الكبير بينهما على عكس ما فعل المشرع الفرنسي الذي اعتبر أن "الاستشارة" «la consultation» هي وسيلة قانونية تهدف إلى جمع و تحصيل رأي المجتمع المدني دون إحداث أي نقاش، بينما يتعدد ذلك "المشاورة" «consertation» إلى ضرورة إقامة حوار ونقاش حقيقي بين السلطة العمومية و المجتمع المدني، للإطلاع أكثر أنظر:

-Adébie Pomade, **la société civile et le droit de l'environnement : contribution à la réflexion sur les théories des sources du droit et de la validité**, L.G.D.J, l'extenso éditions, Paris, 2010,P149-168

وقد أقر المشروع الجزائري بهذا الدور الاستشاري للمجتمع المدني البيئي في مجال العمران، فقد فرض ضرورة استشارة الجمعيات، النقابات، المنظمات المهنية عند إعداد أدوات التهيئة والعمران باعتبارها قرارات تنظيمية، والرخص العمرانية باعتبارها قرارات فردية، كما يمكنها أيضا من المشاركة في التسيير الوظيفي لبعض الهيئات التي ترتبط بالبيئة.

1-1 استشارة الجمعيات البيئية في إعداد القرارات العمرانية :

1-1-1 استشارة الجمعيات البيئية في إعداد أدوات التهيئة والتعمير: تعتبر أدوات التهيئة والتعمير وسائل قانونية لتنفيذ دور الجمعيات في حماية البيئة في المجال العمراني، حيث مكن المشرع الجزائري من خلال المرسومين التنفيذي رقم 177/91 ورقم 179/91 الجمعيات المعتمدة والنقابات المهنية من المشاركة في كل من المخطط (PDAU) والمخطط (POS) على التوالي، بحيث تقوم الجهة المختصة بإعداد المخطط بإطلاع الجمعيات المحلية أو المنظمات المهنية¹ بعد تبليغ مشروع المخطط المصادق عليه بمداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية للجمعيات وتمنح لها مدة 60 يوم لإبداء رأيها وملاحظاتها، وإذا لم تجب خلال هذه المدة عد رأيا موافقا .

فالدور الذي يلعبه كل من المخطط (PDAU) و المخطط (POS) في حماية البيئة يفرض على الجمعيات البيئية ضرورة المساهمة وبشكل جدي في إعدادها، حيث يتم من خلالها ضمان إدراج الاعتبارات البيئية في المخططات العمرانية باعتبارها وسائل قانونية لوقائية للبيئة وضمان تنفيذ النصوص القانونية التي تنص على ذلك، كضرورة مراعاة تخصيص مواقع للمساحات الخضراء داخل المناطق الحضرية عند إعداد ومراجعة أدوات العمران، فرغم أن الجماعات المحلية هي المسؤول الأول عن حماية البيئة نتيجة لما تملكه من أدوات التخطيط العمراني، إلا أن الجمعيات البيئية تتحمل جزءا من المسؤولية في أن تستثمر مختلف قواعد التهيئة والتعمير لفرض احترام البعد البيئي في مختلف المخططات العمرانية، حيث تساهم الاستشارة التي تقدمها الجمعيات البيئية في تحديد نمط التهيئة المقترح لشغل المجال المهني وبلورة التصور المستقبلي لتوزيع الأنشطة العمرانية بما يتوافق مع متطلبات حماية البيئة والمحافظة عليها من خلال إبداء الآراء والملاحظات حول الوضع البيئي القائم وتقديم الاقتراحات حول الاحتمالات الرئيسية للتنمية بالنظر إلى التطور الاقتصادي والاجتماعي للمجال المهني .

1-1-2 استشارة الجمعيات البيئية في إعداد الرخص العمرانية: تعتبر الرخص العمرانية وسيلة قانونية تمكن الجمعيات البيئية من فرض رقابتها على الأنشطة العمرانية ومن إضرارها للبيئة من خلال التأكد من مدى مطابقة الأشغال المرزوع القيام بها للمقاييس العمرانية والضوابط البيئية ومدى احترامها للقواعد القانونية البيئية.

وفي هذا الإطار فرض المشرع الجزائري على مصالح التعمير التابعة لكل من البلدية والدولة حسب طبيعة المشروع إجراء تحقيق² للتأكد من مدى احترام مشاريع البناء للأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالأمن والنظافة والفن الجمالي، وحماية البيئة والمحافظة على الاقتصاد الفلاحي، وهذا الأمر يتطلب استشارة الشخصيات والمصالح العمومية، وأيضا الجمعيات البيئية المعنية بالمشروع التي يستوجب عليها الرد خلال مدة شهر من تاريخ استلام طلب الحصول على رأيها وإلا اعتبر بمثابة موافقة ضمنية. ولتسهيل هذه الاستشارة قام المشرع الجزائري بإنشاء شبك وحيد على مستوى كل من مصالح التعمير التابعة للدولة والتابعة للبلدية³، يضم ممثلين عن المصالح و الهياكل الواجب استشارتها ويتعلق الأمر برخصة البناء.

فرغم أهميتها في حماية البيئة إلا أنه يعاب على المشرع الجزائري تهميشه لدور الجمعيات البيئية في إعدادها، والذي يستشف من خلال نص المادة 39 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91 حيث أنه استعمل عبارة "عند الاقتضاء" عند الحديث

¹- حصر المشرع الجزائري المشاركة في إعداد المخطط (POS) على الجمعيات دون المنظمات المهنية عكس المخطط (PDAU).

²- كان يفترض على المشرع استخدام مصطلح "التحقيق" بدلا من "تحضير الطلب" التي يعتبر مصطلح في غير محله.

³- بالعودة إلى النص الفرنسي من التعليم رقم 13/85 المؤرخة في 27/01/2013، يتضح أن عبارة "و البلدية" سقطت سهوا من النص العربي.

عن الجمعيات، بمعنى أن الجمعيات البيئية ليست من الفواعل التي يجب استشارتها، ناهيك عن أن التعلية رقم: 13/85 لا تحتوي على أي إشارة لدور الجمعيات البيئية في إعداد رخصة البناء، حيث تتم هذه العملية في إطار شبك وحيد يتكون من المصالح والهيكل الواجب استشارتها فقط.

وما يمكن الإشارة إليه، أنه بالرغم من تهميش المشرع الجزائري لدور الجمعيات البيئية في إعداد الرخص العمرانية، إلا أنه يمكنها أن تساهم في حماية البيئة من مخاطر أشغال البناء أو التجزئة أو الهدم من خلال تفعيل مشاركتها في إعداد أدوات التهيئة والتعمير، لأن كل من رخصة البناء، التجزئة، الهدم لا يمكن أن تخرج عن التوجيهات العامة المنصوص عليها في ظل هذه الأدوات.

1-2- مشاركة الجمعيات البيئية في عمل الهيئات العمومية: لا ينحصر دور الجمعيات في حماية البيئة على

الاستشارة و إبداء الرأي بل يتجاوز ذلك إلى المساهمة في بلورة القرار البيئي من خلال حق التمثيل داخل بعض الهيئات المعنية بحماية البيئة والمشاركة في تسييرها الوظيفي، ورغم أن هذه الهيئات غير مختصة بالمجال العمراني، إلا أن مساهمتها في حماية البيئة بصفة عامة تحد من مخاطر التعمير .

يعتبر هذا الأسلوب الاستشاري تحولا جذريا في ممارسة الإدارة التقليدية التي كانت تفضل الأسلوب الانفرادي في وضع القرار الإداري وامتيازها مهما للجمعيات البيئية، نظرا للتأثير المباشر الذي يمكن أن تؤديه، ومن أهم هذه الهيئات نذكر :

1-2-1 المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة : يؤدي المجلس الأعلى للبيئة و التنمية المستدامة دورا بارزا في

حماية البيئة والمحافظة عليها، وقد أقر المشرع الجزائري بحق الجمعيات البيئية في التمثيل داخل هذا المجلس، حيث يعتمد في أداء مهامه على لجنتين دائمتين هما: اللجنة القانونية والاقتصادية، ولجنة النشاطات المتعددة القطاعات .

تعمل اللجنة القانونية والاقتصادية على حماية البيئة من كافة أشكال الأخطار التي تحددها في مقدمتها مخاطر الأنشطة العمرانية بمختلف أنواعها، وهذا من خلال إنجاز دراسات مستقبلية تحدد بموجبها الأهداف البيئية وأهداف التنمية المستدامة في المجال العمراني، تحلل السياسات القطاعية بما فيها السياسات العمرانية : تحقق انسجامها مع الأولويات البيئية، كما توضح إستراتيجيات حماية البيئة، كما تقترح وسائل قياسية اقتصادية، مالية تسمح بحماية أفضل للبيئة من جميع المخاطر خاصة مخاطر التعمير¹.

تتكون اللجنة من 24 عضوا بما فيها 3 أعضاء من الجمعيات البيئية² وهو ما يعد إقرارا من المشرع الجزائري بحق

الجمعيات في صنع القرار البيئي من خلال المشاركة في التسيير الوظيفي للهيئات الإدارية.

كما لها الحق أيضا بالتمثيل في لجنة النشاطات المتعددة القطاعات بأربعة أعضاء³ والتي من مهامها⁴:

- تشجيع البحث الأساسي بالتكنولوجيات التطبيقية ووسائل تنفيذها.
- اقتراح برامج متعددة القطاعات للتسيير الدائم للموارد الطبيعية.
- تشجيع استعمال الطاقات المتجددة بكل الوسائل.
- إعداد و اقتراح إستراتيجية تخطيط مندمجة للمؤسسات الأساسية.

1 - المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 481/96 ، المؤرخ في 1996/12/28، يحدد تنظيم المجلس الأعلى للبيئة و التنمية المستدامة و عمله ، الجريدة الرسمية رقم 84، الصادرة بتاريخ 2014/12/29.

2 - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 481/96

3 - المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 481/96

4 - المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 481/96

1-2-2 اللجنة الوطنية و اللجنة الولائية للممتلكات الثقافية: تتمتع الجمعيات التي تنشط في حماية التراث

والتي تعتبر جزء من الحركة الجمعوية البيئية بحقها في المشاركة في أعمال كل من اللجنة الوطنية واللجنة الولائية للممتلكات الثقافية بصفة استشارية، وهذا ما يسمح لهما بالمشاركة في صياغة القرارات البيئية التي تتعلق بالتراث الثقافي.

تتكون اللجنة الوطنية للممتلكات الثقافية من أعضاء دائمين وأعضاء استشاريين، ثلاثة منهم ممثلين عن الحركة الجمعوية المكلفة بالتراث الثقافي المعروفين بإسهامها في حماية التراث الثقافي وتممينها يعينهم الوزير المكلف بالثقافة¹.

تقوم الأمانة التقنية للجنة الوطنية للممتلكات الثقافية والتي تتولاها المديرية المكلفة بحفظ التراث الثقافي وترميمه بالوزارة المكلفة بالثقافة بإرسال الملفات المعروضة على اللجنة و المدرجة في جدول أعمال الدورة إلى أعضاء اللجنة قبل 30 يوما على الأقل من تاريخ الاجتماع على أن تستقبل آرائهم وملاحظاتهم خلال مدة 15 يوما على الأكثر التي تسبق موعد الاجتماع².

تُدون مداوات اللجنة في محاضر يوقعها الرئيس والأعضاء الحاضرون وتسجل في دفتر خاص مرقم مؤشر عليه من طرف الرئيس³، على أن ترسل المحاضر التي تتعلق بالأحكام الثقافية المسجلة في الجزء الإضافي إلى الجهة المعنية بإصدار القرارات والتي تتمثل في الوزير المكلف بالثقافة، وهذا خلال 15 يوما التي تلي اجتماع اللجنة⁴، تعتبر اللجنة الوطنية إطارا مؤسسيا يتم من خلاله مساهمة جمعيات التراث الثقافي في بلورة القرارات الإدارية المركزية التي تتعلق بالتراث الثقافي وتكييفها وفق متطلبات حماية البيئة بصفتها عضوا استشاريا .

وهو نفس الدور الذي يمكن أن تلعبه هذه الجمعيات على المستوى الولائي من خلال عضويتها في اللجنة الولائية للممتلكات الثقافية، التي تضم إضافة إلى الأعضاء الدائمين، 03 أعضاء ممثلين عن الحركة الجمعوية من بين الأعضاء الاستشاريين يعينهم الوالي من بين المنخرطين في الجمعيات المعروفين بإسهاماتهم في حماية التراث الثقافي وتممينه⁵. تجتمع اللجنة الولائية بطلب من مدير الثقافة في الولاية بناء على استدعاء مباشر من رئيسها، وتُدون المداوات في شكل محاضر يوقعها الرئيس والأعضاء الحاضرون وتسجل في دفتر برقمه ويؤشر عليه الرئيس، كما تقوم بدراسات الملفات التي تعرض عليها وإرسال آرائهم إلى اللجنة الوطنية للممتلكات الثقافية ويُستثنى من ذلك الملفات المتعلقة بطلب التسجيل في قائمة الجرد الإضافي للممتلكات الثقافية ذات الأهمية المحلية المعتبرة محليا⁶.

على الرغم من أن المشرع الجزائري قد فتح المجال أمام الحركة الجمعوية البيئية للمشاركة في صياغة القرارات البيئية من خلال عضويتها في الهيئات البيئية، إلا أن هذه المشاركة تبقى جد ضعيفة نظرا لمحدودية حالات عضوية الجمعيات في مؤسسات صنع القرار البيئي وعدم فاعلية المشاركة وهذا لأسباب حصرها البعض في :

- ضعف تمثيل الجمعيات : لا يمكن أن يكون عمل الإدارة الاستشاري فعالا ويتمتع بمصدقية إلا إذا كانت الجمعيات تمثل جمهورا عريضا.
- الاختيار التمييزي لممثلي الجمعيات: و هذا ما يضر بمصدقية وموضوعية العمل الاستشاري الذي تقوم به هذه الهيئات.

1 - المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 32/10 .

2 - المادة 05 من المرسوم التنفيذي رقم 32/10

3 - المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 104/01

4 - المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 104/01

5 - المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 104/01

6 - المادة 21 من المرسوم التنفيذي رقم 104/01

- نسبة الأقلية الذي يحوزها ممثلو الجمعيات لدى الهيئات الاستشارية : لا تتمتع الجمعيات في كل مجالس الهيئات الاستشارية إلا بنسبة مهملة مقارنة مع الأغلبية التي تحوزها الإدارة وبالتالي فإن القرارات التي تتبناها الإدارة هي التي يتم اعتمادها¹.

2 - التحقيق العمومي: وسيلة قانونية لتسيير الشؤون البيئية: رغم الدور الذي تؤديه الجمعيات البيئية في وقاية البيئة من مخاطر التعمير، إلا أن هذا يعد غير كاف، إذ يتطلب الأمر إشراك المواطن الذي أصبح يلعب دورا مهما من خلال مشاركته بصفة مباشرة في النقاشات التي تتعلق بتهديد الأنشطة العمرانية للبيئة المحيطة به . وقد أقر المشرع الجزائري بهذا الدور من خلال تكريسه لإجراء التحقيق العمومي الذي يعتبر أداة لإشراك المواطن والجمعيات في عملية تسيير الشؤون المحلية وصياغة القرارات البيئية في المجال العمراني، كما يعتبر أسلوبا لممارسة الديمقراطية التشاركية في المجال البيئي.

ونظرا لتنوع مجالات التحقيق العمومي في المنظومة القانونية، يتم التركيز على الحالات التي تتعلق بحماية البيئة من مخاطر التعمير على المستوى المحلي، والتي تتمثل في إعداد أدوات التهيئة والتعمير، حيث يبرز دور التحقيق العمومي كوسيلة فعالة لوقاية البيئة من مخاطر التعمير.

1-2 التحقيق العمومي أداة لممارسة الديمقراطية التشاركية: بعد انعقاد مؤتمر ستوكهولم سنة 1972، وما نتج عنه من تكريس للحق في البيئة، اعتبر الفرد محورا للتشريعات البيئية، وأصبح المواطن فاعل أساسي لحماية البيئة من خلال مشاركته في صياغة القرارات البيئية، وبصفة عامة مشاركته في تسيير الشؤون البيئية بصفة فردية من خلال عدة وسائل وأدوات قانونية، كالتحقيق العمومي، الذي يعتبر أسلوبا لممارسة الديمقراطية التشاركية.

فالتواصل بين السلطات العمومية والمواطن أصبح ضروري في إطار حماية البيئة، وهذا من أجل الحصول على المعلومات والمشاركة في عملية صنع القرار الإداري، وفي هذا الصدد أشار البروفيسور Bernard Drobenko إلى أن التحديات الناتجة عن الإشكالات البيئية تبين قدرة وكفاءة الإنسان في التحكم في أنشطته خاصة شروط تنظيمها، وأيضا قدرة التنظيم لدى السلطات الإدارية².

ويمثل التحقيق العمومي الإجراء القانوني الأكثر استعمالا، الذي من خلاله يمكن للجمهور المشاركة إلى جانب السلطات الإدارية في حماية البيئة، فهو أداة تسمح للعامة ولأطراف معينة من المشاركة في النقاش في إطار العمليات التي قد تؤثر على البيئة، كما يضمن توفير المعلومات³.

حيث يعتبر أيضا وسيلة للإعلام من خلالها يمكن لأي مواطن التدخل في المساهمة في إيجاد الحلول المناسبة للإشكالات المطروحة، غير أنه يعتبر عنصرا ضروريا في عملية تبني القرار الإداري أكثر منه إجراء يهدف إلى الإعلام⁴. فهو إجراء ذو طبيعة

¹ - وناس يحي، المجتمع المدني و حماية البيئة، المرجع السابق، ص:135.

² - Philippe Narbey, « information et participation des citoyens », in :Dominique larralde, **Développement durable : Un défi pour les droit**, crédit agricole, Paris,2008,P P 803,804.

³-Philippe Malingrey, **Introduction au droit de l'environnement**, 5 édition, éditions TEC & DOC/Lavoisier ,Paris, 2011, P40

⁴-François Tulkens, «les procédures de consultation et de discussion organisées ou nom par un texte» ,sous la direction de Benoit Jador , **la participation du public ou processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme** ,Bruylant, Bruxelles, 2005, P 32.

استشارية يسمح للعامّة بالتعرف على مشروع التهيئة أو مخطط التعمير مع إبداء ملاحظاته في العمليات المزمع القيام بها، وهذا انطلاقاً من المعلومات المتوفرة في الملف¹.

يعتبر موضوع تهيئة المجال من بين المواضيع المفضلة لإشراك المواطنين والجمعيات في اتخاذ القرارات المتعلقة بحماية البيئة، ولهذا يتضح أن التحقيق العمومي هو إجراء يساهم في تكريس الديمقراطية التشاركية في المجال البيئي، حيث أنه من المبادئ الأساسية التي تركز عليها هذه الأخيرة هي ضرورة تمكين المواطن من المشاركة في اتخاذ القرارات التي تؤثر عليه والإقرار بمسؤولية متخذي هذه القرارات أمامه، فهذا المبدأ يكرس العناصر الأساسية للحكم الرشيد، والتي تتمثل في الشفافية، مسؤولية ممثلي المواطنين، الرقابة المستقلة، التشريعات الواضحة، توفر آليات تضمن توازن السلطات².

و بالتالي فإن هذه الديمقراطية تضمن عدم احتكار السلطة ومن خلالها يمكن لأي مواطن التدخل في النقاش الذي يهّمه ويبحث عن إجابات لأفكاره واحتياجاته.

إن البحث عن السبل التي من شأنها السماح للمواطنين بالمشاركة في تسيير شؤونهم المحلية البيئية في التشريع الجزائري يتطلب البحث على أي مدى كرس المشرع الجزائري مبدأ الديمقراطية التشاركية في قانون البلدية باعتباره القانون الإطار لتدخل المواطنين في تحديد أولويات التنمية على المستوى المحلي بما يتوافق مع متطلبات تحسين الإطار المعيشي وحماية البيئة.

2- التحقيق العمومي وسيلة قانونية للمساهمة في إعداد المخطط (PDAU) : يعتبر التحقيق العمومي مرحلة

من مراحل إعداد أدوات التهيئة والتعمير، الذي يتم من خلاله ضمان مشاركة المواطنين والجمعيات بصورة مباشرة في عملية الإعداد، حيث يخضع كل من مشروع المخطط (PDAU) والمخطط (POS) المصادق عليه بصفة أولية للتحقيق العمومي مدة 45 يوماً، وبهذا الصدد يصدر ر.م.ش.ب أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية قراراً يعلن من خلاله عن فتح تحقيق عمومي يتعلق بالمخطط (PDAU)، يحدد بموجبه: المكان أو الأماكن المحددة لإجراء التحقيق، تاريخ انطلاق مدة التحقيق وانتهائها، تحديد كفاءات إجراء التحقيق.

يتم إعلام الجمهور بالقرار القاضي بفتح التحقيق عن طريق التعليق بمقر البلدية أو البلديات المعنية، طول المدة المحددة لإجراء التحقيق، كما يتم أيضاً تبليغ الوالي المختص بنسخة منه.

كما يكلف المحقق المفوض أو المحققون المفوضون بفتح سجل خاص يسمى سجل التحقيق، مرقم ومؤشر عليه من طرف ر.م.ش.ب لتسجيل ملاحظات الجمهور، كما يمكنه أيضاً استقبال الآراء التي ترسل كتابياً³.

تنتهي مرحلة التحقيق عند انقضاء المدة القانونية، حيث يقوم المفوض المحقق بقفل السجل ويعد محضر بذلك خلال مدة 15 يوماً الموالية لإنهاء التحقيق، ثم يقوم بإرساله إلى ر.م.ش.ب أو رؤساء المجالس الشعبية مصحوباً بالملف الكامل مع كل استنتاجاته قصد المصادقة عليه، وهي نفس الإجراءات المعلن عنها عند تعديل هذه الأدوات.

يتضح من خلال عرض هذه الإجراءات أن هناك مجموعة من الثغرات التي تتعلق بالتحقيق العمومي والتي نذكر منها:

- لم يضبط المشرع الجزائري إجراء التحقيق العمومي بشكل واضح من ناحية الزمان، حيث اكتفى بالتأكيد على ضرورة اتخاذ هذا الإجراء من خلال القرار الصادر عن ر.م.ش.ب القاضي بعرض أدوات التهيئة والتعمير للتحقيق، وكان الأجدر به أن

¹ - Jean-luc pissaloux, « la démocratie participative dans le domaine environnementales, revue Française

d'administration publique, n°137-138, E.N.A, Paris, 2011/1, P 127 » en ligne : [www.cairn.info/revue-

Français-d'administration-publique-2011-1-page-123.html, consulter le : 20/06/2014.]

²-Philippe Narbey, op.cit., P 809

³ - المادة 12 من القانون رقم 10/11.

يضع ضوابط دقيقة لتحديد ذلك، وهو الأمر الذي يطرح تساؤل عن إمكانية ممارسة هذا الإجراء أيام العطل، عكس المشرع الفرنسي الذي منع ذلك إلا في حالات استثنائية، كاعتبار المشروع محل التحقيق ذو أهمية بالنسبة للسياح على أن يتم تمديد إجراءاته إلى غاية عودة السكان المقيمين من عطلمهم.

- التحقيق العمومي هو أداة للإعلام، إلا أن اكتفاء المشرع بإعلام الجمهور من خلال تعليق قرار الفتح في مقر البلديات المعنية يعتبر غير كاف خاصة في ظل التطور التكنولوجي الحاصل وهذا ما قد يؤدي إلى إفراغ هذا الإجراء من محتواه، حيث نجد أن المشرع الفرنسي ومن خلال القانون الصادر في 10 جويلية 2010 نص على ضرورة إعلام الجمهور بفتح التحقيق العمومي وتمكينه من الإطلاع على الوثائق اللازمة عن طريق الطرق الإلكترونية قبل وأثناء التحقيق¹.

- وما يؤخذ أيضا على التحقيق العمومي هو أن الملاحظات وآراء الجمهور لا تؤخذ بعين الاعتبار في كثير من الحالات، فهي تخضع لأهواء المحقق العمومي باعتبار أنها غير ملزمة له، فعند قيامه بإعداد المحضر الختامي، فإنه يركز على الآراء التي اقتنع بها دون الآراء الأخرى، وهو نفس الإشكال الذي يظهر في القانون الفرنسي، حيث أن المشروع عادة ما يتم إعداده دون الأخذ بعين الاعتبار لرأي الجمهور، فإن كان لهذا الأخير رأي معارض وباعتبار أنه غير ملزم فإن آثاره تكون محدودة، فإما أن يتم إحداث تعديلات سطحية على المشروع، و أن يتم إلغاء إجراء التحقيق من قبل القاضي الإداري كون الإدارة لا يمكنها أن تُتابع وتُركز على تقرير سلمي ناتج عن التحقيق العمومي²، أي أنه لا يمكن إلزام الإدارة الأخذ به، وبذلك فهي مأخوذة على سبيل الاستئناس للحصول على معلومات دقيقة.

وفي هذا الإطار ومن أجل ديمقراطية التحقيق العمومي يقترح الفقه إلزام المحافظ المحقق باقتراح الجمهور، أي أنه في حالة ما إذا كانت أغلبية الآراء المعبر عنها معارضة للمشروع المقرر إنجازها، فإنه يجب على المحافظ المحقق في هذه الحالة أن يجر محضرا لا يخرج عن الاختيار العام للجمهور، ولهذا يمكن إلغاء الوسطاء (المحافظون المحققون) الذين يعتبرون مصدر صعوبات ميدانية عديدة³.

كما يتطلب الأمر أيضا منح الجمهور وقت معقول وضروري من أجل تمكينه من معرفة محتوى التحقيق لضمان المشاركة الفعالة في عملية صياغة القرار البيئي، وهذا ما أكدته المادة 03 و المادة 06 من اتفاقية آرهوس و التي نصت على ضرورة تكريس وقت معقول في جميع إجراءات مشاركة الجمهور في أي عملية بحيث لا يقتصر ذلك على مرحلة التحضر وإنما يشمل أيضا مرحلة الإعلام⁴.

وهذا ما أكدته المشرع الفرنسي من خلال قانون 12 جويلية 2010، حيث فرض ضرورة تمكين كل شخص من الإطلاع على الوثائق التي تتعلق بالمشروع قبل وأثناء التحقيق⁵.

الفرع الثاني: تفعيل الدور البيئي للمجتمع المدني في المجال العمراني

أخذ المجتمع المدني حيزا مهما في أدبيات حماية البيئة من مخاطر التعمير، وارتبطت مكانته وفقا للإطار العام بمدى قدرته كفاعل أساسي على المساهمة في ضبط مختلف الأنشطة العمرانية وتنظيمها وفقا لمعايير بيئية، حيث يتطلب الأمر لتفعيل هذا الدور

¹ - Conseil d'état, **Droit et Débats, La démocratie environnement**, un cycle de conférences du conseil d'état, la documentation française, Paris, 2013, P 104.

² - Grégory Kalféléche, **Droit d'urbanisme**, Thémis, Paris, 2012, P 64.

³ - وناس يحيى، المجتمع المدني و حماية البيئة، المرجع السابق، ص 120.

⁴ - Christine Larssen, « les modalistes et le déroulement des procédures d'enquêtes publique en matière d'environnement et d'urbanisme » in François Tulkens, op.cit., P P 175-174.

⁵ - Conseil D'état, op.cit., P 104

تجاوز مختلف الصعوبات والمعوقات التي تحول دون ذلك، وهذا باتخاذ الإجراءات القانونية اللازمة في مختلف المجالات السياسية، الاقتصادية، الثقافية والاجتماعية، الكفيلة بخلق بيئة مناسبة تساهم في تحسين وتعزيز مكانة المجتمع المدني في النظام العام للدولة. وفي هذا الإطار وقبل التطرق إلى أهم هذه الإجراءات التي تساهم في تفعيل دور المجتمع المدني في تحقيق الحماية الوقائية للبيئة من مخاطر التعمير، يتطلب الأمر بداية تحديد أهم المعوقات والعراقيل التي تحول دون تحقيق ذلك.

أولاً: معوقات العمل البيئي الجموعي في المجال العمراني

بالرغم من الأهمية الكبرى التي يمثلها المجتمع المدني في حماية البيئة من مخاطر التعمير، إلا أن الواقع يؤكد محدودية هذا الدور، ويعود السبب إلى وجود العديد من المعوقات التي تحول دون تجسيد هذا الدور بفعالية، منها ما يتعلق بالبيئة المحيطة بالمجتمع المدني، ومنها ما يتعلق بتكوينه الداخلي.

1- المعوقات الخارجية: ويقصد بها التحديات الخارجية التي تؤثر على فعالية الدور البيئي للمجتمع المدني، التي تكون

في الغالب مشتركة بين مختلف مؤسساته سواء من الناحية القانونية أو السياسية أو الاقتصادية أو غيرها.

1-1- غياب إطار قانوني واضح: يعتبر من أهم التحديات التي تواجه المجتمع المدني بصفة عامة، خاصة في مجال

حماية البيئة، ويقصد بها الثغرات والنقائص الناجمة عن النظام القانوني الذي يحكم المجتمع المدني وينظم نشاطه، حيث يعاني العمل الجموعي البيئي من جمود النظام القانوني السائد بسبب عدم ملاءمة التشريعات والقوانين ومسايرتها للمتغيرات والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية المؤثرة على البيئة، إضافة إلى الافتقار إلى سياسة بيئية واضحة تحدد دور المجتمع المدني بجميع مؤسساته في حماية البيئة، وهذا يؤدي حتماً إلى إضعاف التنسيق فيما بينها وعدم تكامل دورها مع دور الهيئات والمؤسسات العمومية أو مع القطاع الخاص، ناهيك عن ضعف قدرتها على التسيير الإداري.

فجمود النصوص القانونية وعدم منحها مرونة في التوسع والتكيف مع المتغيرات الحاصلة في جميع المجالات وعدم ارتكازها على ضرورة حماية البيئة، يجعلها قاصرة على مواكبة التوجهات والمعايير العالمية لحماية البيئة، وهذا يؤثر سلباً على الدور البيئي للمجتمع المدني، كما أن اشتراط التحديد المسبق للأهداف المسطرة يقلل من مرونة المجتمع المدني ويقيده عمله، على عكس التشريعات العالمية التي تسعى لإتاحة فرصة أوسع لمؤسسات المجتمع المدني ومنحها حركة أكثر في مزاولة نشاطها البيئي.

حيث تبقى النصوص القانونية التشريعية فيما يتعلق بالعمل الجموعي البيئي في حاجة ماسة إلى دراسة معمقة من شأنها الوقوف على كل ما يعيب التطبيق الفعلي لها وخلق الانسجام بين مختلف مؤسسات المجتمع المدني مما لا يتعارض مع الحق في ممارسة الرقابة على الأنشطة العمرانية الملوثة للبيئة، حيث أنها لا تُوفر الحد الأدنى من الشروط القانونية الكفيلة بحماية الأفراد والمجتمع المدني عموماً، ويتم تبرير ذلك عادة بالظروف السياسية والأمنية.

1-2- الثقافة السياسية السائدة: تعتبر من أهم المعوقات السياسية، فعلى الرغم من الانتقال إلى التعددية السياسية

التي أعقبها التعدد الكبير في تنظيمات المجتمع المدني، إلا أن نمط علاقة الدولة بالمجتمع المدني لم تتغير كثيراً عما كان عليه الوضع في ظل نظام الحزب الواحد، حيث استمرت الدولة في نهجها الرامي إلى فرض نوع من السيطرة على مؤسسات المجتمع المدني.

فمن خلال مراجعة النصوص القانونية التي تنظم العمل الجموعي يظهر بشكل واضح سعي الدولة إلى احتواء المجتمع المدني، حيث أن معظم النصوص القانونية تؤكد ممارسة الدولة لأسلوب الهيمنة وسياسة التوجيه ومحاولة التحكم في المجتمع المدني، كأن تقوم بمراقبة مصادره المالية والتحكم في طرق أدائه وفي علاقته بالمنظمات والهيئات الأخرى، وبهذا فهي تتخذ موقفاً مزدوجاً، فهي من جهة ترغب في تنشيط وإشراك مؤسسات المجتمع المدني في الحياة العامة ومن جهة أخرى تحاول توجيه هذا النشاط لتحقيق أهداف معينة كأن تقوم بممارسة هذه العلاقة بشكل انتقائي فيما يتعلق بمنح التسهيلات والإعانات.

فبالرغم من هامش الحرية الذي تتمتع به منظمات المجتمع المدني خاصة بعد التعددية السياسية إلا أن علاقة الدولة بالمجتمع المدني تتجه نحو ضمان استمرار نوع من السيطرة على منظمات المجتمع المدني لا على أساس الفصل والتعاون المطلوب تحقيقهما من أجل أداء أفضل لكلا الطرفين، وهو ما ينعكس بالسلب على البيئة.

فالمجتمع المدني هو وليد قوة الدولة ومن موازنة هذه القوة، و هو نتيجة تحديد صلاحيات الدولة، لأن بإمكان الدولة أن تتجاوز صلاحياتها وهو نتاج تحديد العلاقة بين المجتمع والدولة لأن خوفا من أن تخضع الدولة للمجتمع كليا، والحقيقة أنه في بعض مجالات صراع المجتمع المدني مثل البيئة والصحة والثقافة ولا تعتبر الدولة هي الخصم اللدود بالنسبة للمجتمع المدني وإنما قوى السوق¹، فالثقافة السياسية السائدة هي عامل أساسي لتكريس ظاهرة التسلط، وهو ما يعني من الناحية العملية عرقلة عملية تجسيد حماية البيئة.

3-1- ضعف التمويل المحلي وشبهات التمويل الأجنبي: تتميز مؤسسات المجتمع المدني بالتبعية المالية للدولة، وتعتبر هذه الأخيرة الممول الرئيسي لها خاصة في ظل تضيق الحصول على تمويل من جهات أخرى، حيث تعاني أغلبية هذه المؤسسات من محدودية التمويل الذي تحصل عليه، ناهيك عن ضعف القطاع الخاص الذي لا يملك جرأة المجازفة في دعم وتمويل العمل الجماعي وضعف المساعدات الأهلية نظرا لضعف الثقة في مؤسسات المجتمع المدني، فضلا عن القيود القانونية والبيروقراطية التي تضعها الحكومة على عملية جمع التبرعات وربطها بالأهداف المسطرة.²

فرغم أن الموارد التي تمتلكها مؤسسات المجتمع المدني تعتبر من أهم متطلبات قيامه بالدور البيئي المنوط به، إلا أن اعتمادها على إعانات الدولة بشكل كبير يؤثر سلبا على استقلالية نشاطها، فكلما توفرت موارد مالية مستقلة كلما ساهم ذلك في فعالية الدور البيئي للمجتمع المدني واستقلاله عن الدولة، فالموارد المالية تمثل ورقة ضغط و وسيلة فعالة لتعديل أهداف المجتمع المدني التي لا تتوافق مع مصلحة الدولة، فتمويل الجمعيات هو أحد عناصر فاعلية بالنسبة للجمعية وأساس استقلالية قراراتها، فإذا كان التمويل لا يمثل إشكالا لدى بعض الجمعيات، كالجمعيات المهنية والجمعيات المدعومة من طرف بعض الأحزاب أو الدولة فإنه يشكل عائق للجمعيات البيئية.

أما التمويل الأجنبي فهو محاط بكثير من الشبهات والشكوك ليس فقط من جهة السلطة وإنما من جهة بعض قطاعات المجتمع المدني التي ترفض قبوله، والتي عادة ما تثار الشبهات حول نوايا الدول أو المنظمات الأجنبية المانحة ورغبتها في فرض أجندات عمل وأولويات تحدد مصالحها بالدرجة الأولى أو تتعارض مع المصالح الوطنية.

ومن هذا المنطلق يمكن تقدير حجم المعاناة التي يمكن أن تواجه العمل الجماعي البيئي، لاسيما في ظل إهمال المجال البيئي الذي لا يحظى بالاهتمام اللازم في القانون الجزائري نظرا لحدثته، وبالتالي فإن الوضعية الحالية للاقتصاد الجزائري والطريقة المتبعة في تمويل الجمعيات تجعل من الصعب تفعيل النشاط البيئي للمجتمع البيئي.

4-1- ضعف التنسيق بين الجمعيات البيئية والجمعيات الأخرى: يعتبر التنسيق فيما بين الجمعيات البيئية تحدي حقيقي لتفعيل دورها، فرغم أن حماية البيئة هدف مشترك يتم بطريقة متكاملة وشاملة لكل عناصرها، إلا أن اختصاص كل جمعية بعنصر منها لا يحقق الحماية المنشودة نظرا لتقاطع وتداخل الاختصاصات، فعلى الجمعيات المختصة بحماية البيئة من مخاطر التعمير أن تعمل على حماية جميع العناصر البيئية في إطار منسجم ومتناسق بين مختلف الجمعيات البيئية وغير البيئية، و أن لا تتم هذه الحماية على أساس اختصاص نوعي منفصل تتم في ظله تقسيم وتجزئة البيئة إلى عناصر منفصلة في إطار نسيج من العلاقات التعاونية والتنسيقية فيما بينها، على أن تبقى هذه العلاقات تخضع لاجتهاد أعضاء الجمعيات في إيجاد شركاء من جمعيات تنشط

¹ - عزمي بشارة، المجتمع المدني دراسة نقدية (مع إشارة للمجتمع المدني العربي)، ط 3، مركز دراسات الوحدة العربية، بيروت، 2008، ص 58.

² - المادة 32 من القانون رقم 06/12.

في مجال البيئة أو غيرها، وبهذه الطريقة تستطيع الجمعيات البيئية أن تستفيد من الطاقات المالية والبشرية وخبرات باقي الجمعيات من أجل تحقيق أهدافها وتطوير أساليب عملها وتحسين حماية البيئة في المجال العمراني بصورة فعالة .

2-المعوقات الداخلية: ويقصد بها مجموع التحديات التي تتعلق بالتكوين الداخلي للمجتمع المدني وتؤثر على فعالية

دوره البيئي.

1-2- ضعف التنظيم والتخطيط المستقبلي: تتميز غالبية الجمعيات البيئية بضعف قدراتها الإدارية والتسييرية،

ويرجع سبب هذا الضعف إلى افتقار أعضائها إلى التكوين الإداري الضروري لتسيير الجمعية وعدم معرفتهم بالوسائل القانونية المتاحة لتحقيق الأهداف البيئية إضافة إلى اعتماد الأسلوب البيروقراطي الموروث عن الإدارة التقليدية فيما يخص التداول على القيادة ومناقشة المشاريع.

فكما هو الشأن بالنسبة لكل تنظيم اجتماعي فإن نجاح جمعيات حماية البيئة في تحقيق هدفها وضمان تواجدها المستمر في الميدان يعود بالدرجة الأولى إلى قوة التنظيم والانضباط والتخطيط المحكم، مع العمل على الاستمرار في تطوير تكوينها وتأطيرها وأساليب عملها بما يتوافق مع مطالب الهيئات المشرفة على قطاع البيئة، حيث أصبح عدم التناسب يشكل أهم عائق يحول دون تجسيد دورها البيئي بصورة فعالة.

إضافة إلى غياب التخطيط المستقبلي نتيجة لضعف قدراتها الإدارية والتسييرية، حيث تنحصر أغلب نشاطاتها في ردود أفعال عن مواقف الإدارة وليس التنبؤ والتخطيط، فغالبية الجمعيات تعجز عن تحقيق أهدافها نتيجة لعدم قدرتها على تحقيق تعبئة كافية للجمهور الذي يحتاج إلى تخطيط مستقبلي وتصور، كما يعتبر الضمان الوحيد لنجاح العمل الجماعي سواء من خلال اللجوء إلى الجمهور للقيام بالتطوع الميداني أو من أجل القيام بأعمال معينة أو تقديم الدعم المالي الكافي لإنجاح المشروع أو القيام بممارسة الضغط أو القيام بكل هذه النشاطات مجتمعة¹.

2-2- ضعف الرغبة التطوعية في مجال حماية البيئة: رغم التحول القانوني الجذري في تنظيم مشاركة المجتمع المدني

خلال السنوات الأخيرة إلا أن دور الجمعيات في حماية البيئة ومساهمتها في اتخاذ القرارات البيئية لا يزال محدودا وهامشيا، ويعود ذلك إلى عدة أسباب أهمها غياب إطار قانوني واضح يكفل حرية إنشاء الجمعيات طيلة السنوات الأخيرة خاصة خلال العشرية السوداء، مما أدى إلى ضعف الرغبة في التطوع والعمل المدني خاصة في المجال البيئي نتيجة انعدام الوعي البيئي، وغياب روح المواطنة البيئية، إضافة إلى ضعف الثقة فيها لدرجة أن بعضا لا يكاد يشعر المواطنون بوجودها ولا يُعرف منها إلا اسمها ولا ينحصر دورها إلا في الاحتفال بالمناسبات، بل إن الأمر قد يصل إلى انعدام الثقة أصلا في بعض مؤسسات المجتمع المدني التي تحوم حولها شبهات الفساد وعدم الأمانة والتراخي في حماية البيئة، وتكون وسيلة لتحقيق أهداف شخصية على حساب البيئة.

3-2- صعوبة الحصول على المعلومات البيئية: يعتبر الحصول على المعلومات البيئية عامل أساسي لتفعيل دور

المجتمع المدني في حماية البيئة من خلال ضمان ارتكازه على قاعدة معلومات بيئية، وفي هذا السياق أقر المشرع الجزائري بحق الجمعيات في الإعلام البيئي والإطلاع على الوثائق الإدارية التي تتعلق بحماية البيئة.

إلا أنه كما تم التطرق إليه سابقا، يعتبر تجسيد هذا الحق من أهم التحديات التي تحول دون تفعيل الدور البيئي للمجتمع المدني، باعتبار أن المعلومات والبيانات الخاصة أمر ضروري لممارسة النشاط البيئي والمساهمة في تقويم السياسات التنموية وفقا لمتطلبات حماية البيئة.

¹ - يحي وناس، المجتمع المدني وحماية البيئة، المرجع السابق، ص 64.

ثانيا: الآليات القانونية لتفعيل العمل الجماعي في المجال العمراني

بالرغم من الصعوبات التي يواجهها المجتمع المدني لحماية البيئة من مخاطر التعمير، والتي تم استعراض أهمها، إلا أنه يمكن تحسين هذا الدور وتفعيله من خلال توفير الآليات القانونية الكفيلة بضمان مساهمة المجتمع المدني في تحقيق تنمية عمرانية تتوافق مع متطلبات حماية البيئة، والتي يتم التطرق إلى أهمها فيما يلي:

1- الآليات القانونية والسياسية: يتوقف تفعيل دور المجتمع المدني البيئي في المجال العمراني بصفة خاصة من الزاوية السياسية على توفير ضمانتين أو ركيزتين أساسيتين هما: الديمقراطية و المواطنة؛ حيث يتطلب الأمر إتباع أساليب وقيم الديمقراطية ضمن هيكله وبنية العلاقات داخل المجتمع المدني ذاته في إطار التنسيق والتعاون الذي يزيد من القدرة المطلوبة للعمل الجماعي. و في هذا الإطار يمكن القول بأن تطور مؤسسات المجتمع المدني مرتبط ارتباطا وثيقا بالتحول الديمقراطي في أي مجتمع من المجتمعات، ذلك أن العلاقة بين تلك المؤسسات لا يمكن لها أن تزدهر وتتطور إلا في إطار المناخ الديمقراطي، كما أنها بالمقابل تُعد من الأسس المهمة لترسيخ مبادئ النظام الديمقراطي وضمان استمراره لأطول فترة ممكنة، وذلك يعود إلى طبيعة الدور الإيجابي الذي يُمكن أن تمارسه أو تُؤديه تلك المؤسسات، حيث تعتبر حلقة وصل بين المواطن والدولة، بل أكثر من ذلك أنها تعتبر إطارا قانونيا لممارسة حق المواطنة، يلجأ إليها الأفراد عند عجزهم عن إيصال انشغالهم البيئية للسلطات الإدارية بالطرق السلمية، حيث يشكل المجتمع المدني باعتباره الفضاء الحر للتعبير عن تطلعات وآراء أفراد المجتمع، إطارا فعالا في بلورة العديد من المواقف العامة للأفراد إزاء القضايا والاهتمامات المشتركة بينهم من ضمنها القضايا البيئية؛ باعتبارها أحد أكثر القضايا التي حُضيت باهتمام وعناية المجتمعات الإنسانية المعاصرة، إذ يشكل هذا المجال بالتحديد موضوع اهتمام كبير لمختلف تنظيمات وفعاليات المجتمع المدني، بداية بالحركات الاجتماعية والإيكولوجية، ثم انتقالاتا إلى باقي الفعاليات الأخرى التي أبدت تجاوبا ومبادرة كبيرة اتجاه قضايا البيئة كالأحزاب السياسية والتنظيمات العمالية والنقابية.

وبالتالي، فكلما كان هناك إمكانية متاحة لتكريس المنهج الديمقراطي وتعزيزه في المجال البيئي، كلما ساهم ذلك في تفعيل عمل المجتمع المدني بمختلف مؤسساته بالشكل الصحيح.

وقد أكدت دراسات عديدة على أن تقوية المجتمع المدني وتعزيز دوره لا يوجد إلا في إطار دولة ديمقراطية تحترم حقوق مواطنيها استنادا إلى أسس ومبادئ المواطنة وسيادة القانون، وتستند إلى مؤسسات قوية تؤكد قدرة الدولة على أداء وظائفها بفعالية كما تضمن أيضا استغلال مؤسسات المجتمع المدني، وتمكينها من التمتع بهامش من حرية الحركة بعيدا عن التدخل المباشر للدولة، فالاستقلال النسبي عن الدولة يعتبر من أبرز خصائص المجتمع المدني، كما أن الحديث عن الدولة القوية بهذا المعنى لا يعني إضعاف المجتمع المدني، إذ أن وجودهما معا يدعم الديمقراطية والاستقرار السياسي والتقدم الاقتصادي والاجتماعي.

وبهذا فإن تكريس المنهج الديمقراطي في الدول يساهم في تفعيل دور المجتمع، كما يزيد من قوة الدولة، التي تعتبر بمثابة الإطار السياسي والقانوني للمجتمع المدني، وبذلك لا يمكن الفصل بين المجتمع السياسي والمجتمع المدني، فهذا الأخير له دور بارز في تشكيل الإطار السياسي، كما أن استقرار أنماط معينة من المؤسسات والعلاقات السياسية يتوقف على مدى استنادها إلى بُنى اجتماعية وتكوينات ثقافية قائمة في المجتمع، فبقدر ما تكون إطارا قانونيا سليما بالنسبة لمختلف قوى وفئات المجتمع المدني لممارسة الحقوق وتوصيل مطالبها والتعبير عن تصوراتها، وبالتالي تفتح المجال أمام مؤسسات المجتمع المدني للتأثير في السياسات والمساهمة في اتخاذ القرارات إلى جانب الدولة من خلال عدة وسائل وأدوات سواء تعلق الأمر بالمجال البيئي أو بالمجالات الأخرى.

و بالتالي فإن إتباع منهج الديمقراطية والتوسع في تطبيقها يساهم في تمكين المجتمع المدني من الدفاع عن البيئة وتحقيق الأهداف المسطرة والمعلن عنها من خلال التعبير عن آرائه بجرية دون ضغوطات، والمساهمة في مختلف الأنشطة التنموية ومراقبتها بما يضمن توافرها مع متطلبات حماية البيئة.

2- الآليات الاقتصادية: يقصد بها مجموع الآليات التي يتم من خلالها تحقيق التطور في المجال الاقتصادي الذي يعتبر مجالاً خصباً لتفعيل دور المجتمع المدني في جميع المناحي بما فيها المجالين العمراني والبيئي، فالتنمية الاقتصادية تعتبر في أغلب الأحيان الدافع الأساسي لنشأة مؤسسات المجتمع المدني سواء بهدف المشاركة في التنمية أو بهدف ضبطها وفقاً لمقتضيات حماية البيئة حيث لا يكفي بممارسة الدور الرقابي على النشاط الاقتصادي بل يساهم أيضاً في قيام مشاركة سياسية من خلال إيجاد رأي عام يتمتع بدرجة من الوعي البيئي.

فالتطور الاقتصادي ضروري لنشأة وتفعيل دور المجتمع المدني، شريطة أن يركز على إعطاء دور أكبر للقطاع الخاص والمبادرات التي يقوم بها المواطنون بشكل فردي أو في ظل جمعيات تعاونية مستقلة، حيث يقتصر دور الدولة على صياغة القواعد التي تنظم النشاط الاقتصادي الخاص والقيام ببعض المشاريع التي يعجز عن القيام بها.

يرتبط هذا الدور ارتباطاً وثيقاً بالأساليب المتبعة في التنظيم والتسيير في مختلف هياكل الإدارة العمومية والمؤسسات المالية وأجهزة الدولة الاقتصادية، فالضرورة الملحة اليوم تتمثل في إنهاء أسلوب التسيير البيروقراطي وإعطاء المبادرة للمتعاملين الاقتصاديين للقيام بالدور المنوط بهم في إطار سياسة عامة محددة تعتمد بالأساس على مقاييس الكفاءة والفعالية التي تفرضها المنافسة في السوق الدولية وتستند إلى قواعد ضبط واضحة ودقيقة تحدد مكانة كل واحد والدور المنتظر منه، كما تخضع لرقابة المجتمع المدني.

وفي هذا الإطار تبرز وبشكل واضح العلاقة القوية بين الأسلوب الديمقراطي والتنمية الاقتصادية، فهذه العلاقة تكون باتجاه تأثير التنمية إلى حد بعيد بالإطار السياسي، فمن الصعب تحقيق تنمية اقتصادية قائمة على اقتصاد السوق في ظل غياب ديمقراطية حقيقية، كما أن هذه الأخيرة تركز على عوامل ومتطلبات هي من النتائج الحتمية للتنمية الاقتصادية الحقيقية مثل رفع مستوى الدخل، رفع مستوى التعليم مما يُهدد لنمو القيم والتوجهات المؤيدة للديمقراطية، وبهذا يكون من غير الممكن للديمقراطية كبنية وآليات وقواعد أن تنجح كأسلوب للتسيير إلا في ظل نظام اقتصادي يقوم على الحرية والمنافسة، وبالتالي تتمكن مختلف مؤسسات المجتمع المدني من القيام بدور فاعل في سياق العملية الاقتصادية من خلال ممارسة حقها الرقابي والمساهمة بشكل فعال في تنظيم التنمية الاقتصادية وفقاً للضوابط البيئية في إطار ترسيخ قيم الديمقراطية ومبادئها.

3- الآليات الثقافية: تكتسي الثقافة البيئية أهمية بالغة لتطور المجتمع المدني البيئي، فمحدودية الثقافة البيئية تعتبر من أبرز العوائق التي تُثبِّط نشاط المجتمع المدني وتحد من فعاليته، وبناءً على هذا يكون من غير الممكن للمجتمع المدني أن يضطلع بدور فاعل في حماية البيئة من دون إطار ثقافي بيئي يساعد على ترسيخ مبادئ حمايتها وتحسينها في المجال العمراني، فالتلوث الناتج عن الأنشطة العمرانية يعتبر إضافة إلى أنه مشكلة تقنية فنية، فإنه أيضاً مشكلة ثقافية ترتبط ارتباطاً وثيقاً بثقافة وسلوك الفرد داخل المجتمع الذي يعتبر المتسبب الرئيسي لهذا التلوث، وهذا يعني أن مشكلة تلوث البيئة الحضرية هي مشكلة بالدرجة الأولى إنسانية تتعلق بموقف الفرد وطريقة تعامله مع البيئة التي يعيش فيها، لذا وجب تعديل السلوك الإنساني من خلال التوجه الثقافي كون التصرف الثقافي هو الذي يُكيف التصرف الإنساني في البيئة والتوافق معها، وهو بمثابة توجيه عملي لتعامل الإنسان مع البيئة بالانتفاع منها والحفاظ عليها في آن واحد.

من هذا المنطلق وجب التوجه نحو الاشتراك في نشر الوعي البيئي وخلق ثقافة بيئية لدى الأفراد كاتجاه وفكر وفلسفة يضبط سلوك الفرد في تعامله مع البيئة التي يعيش فيها.

من خلال ما سبق يتضح بشكل واضح أن تعزيز حماية البيئة ووقايتها من مخاطر التعمير يقتضي بلورة الشراكة بين الدولة والمجتمع المدني في مقدمتها الجمعيات البيئية التي تضطلع بأدوار طلابية تتعلق بالتحسيس والتوعية والتربية البيئية، إضافة إلى دورها الرقابي من خلال مشاركتها في صياغة القرارات الإدارية في المجال العمراني وضمان إدماج البعد البيئي فيها، حيث كرس المشرع

الجزائري كلاً من الاستشارة والتحقيق العمومي كوسائل قانونية لتمكينها من ممارسة دورها الاستشاري في المجال العمراني والمحافظة على البيئة وتحسينها على المستويات الحضرية والأوساط الطبيعية، ولتجسيد هذا الدور بشكل فعال يتطلب الأمر تجاوز جميع العراقيل الموضوعية والذاتية التي تحول دون تفعيل دورها البيئي مما يتطلب الأمر تعزيز قدراتها خاصة فيما يخص البناء المؤسساتي للمجتمع المدني، إصلاح البنية التشريعية وتحسين وسائل الإعلام ونشر الثقافة البيئية من خلال توفير مجموعة من الآليات القانونية و السياسية و الاقتصادية و أيضا الثقافية الكفيلة يخلق بيئة ملائمة لممارسة النشاط الجمعي البيئي تركز على فكرة الشراكة الجديدة بين الدولة والمجتمع المدني في المجال البيئي مع ضمان نشر الوعي البيئي لدى المواطن.

خاتمة:

من خلال البحث في موضوع الدراسة، تم التوصل إلى أن هناك منظومة قانونية جديرة بالاعتناء والاهتمام، هذه الترسانة من القوانين كرسست مجموعة من الوسائل القانونية لوقاية البيئة من مخاطر التعمير، حيث أنه انطلاقاً من استقرار النصوص القانونية المتعلقة بالتعمير يتضح أن المشرع الجزائري ميّز بين التعمير التنظيمي و التعمير العملي، حيث تتوافق الوسائل القانونية مع طبيعة التعمير المراد تنظيمه .

وفي هذا الصدد تؤدي المخططات البيئية بمختلف أنواعها دوراً هاماً من خلال مساهمتها في التحكم والتنظيم المسبق للأنشطة العمرانية المزمع إنشاؤها وتقديم التوجيهات اللازمة والحلول المستقبلية بما يتوافق مع متطلبات حماية البيئة، باعتبارها وثائق مرجعية، حيث تعتبر المخططات البيئية وسيلة قانونية مهمة لتحقيق الحماية الوقائية للبيئة من مخاطر التعمير، و تتمثل في كل من المخططات البيئية العامة والمخططات البيئية المتخصصة، حيث يختلف الدور البيئي لهذه المخططات حسب طبيعتها، فالمخططات البيئية العامة تساهم في حماية البيئة من خلال تنظيم الأنشطة العمرانية و التحكم فيها وفقاً لمقتضيات حماية البيئة، وهي في هذا ترتكز على مبدأ الإدماج البيئي الذي يفرض على السلطات الإدارية ضرورة مراعاة الانشغالات البيئية عند إعدادها، لاسيما أدوات التهيئة والتعمير التي تعتبر القاعدة الأساسية في مجال التخطيط العمراني، بينما تهدف المخططات البيئية المتخصصة إلى حماية البيئة بصفة مباشرة، فهي لا تعتمد على مبدأ الإدماج البيئي وإنما ترتكز على فكرة أن للبيئة قيمة ذاتية تستوجب الحماية، وبهذا فهي لا تقتصر على عنصر من العناصر البيئية، وإنما تشمل البيئة ككل سواء على المستوى المحلي أو على المستوى المركزي.

ففي ظل حداثة موضوع حماية البيئة في التشريع الجزائري وصعوبة تحديد مفهوم محدد، إضافة إلى غياب سياسة بيئية واضحة وغياب الوسائل والأدوات اللازمة لتجسيدها، أدى ذلك إلى صعوبة إتباع أسلوب المخططات البيئية الشمولية في الحد من مخاطر التعمير، حيث ظهر شرح كثير بين الجانب النظري والجانب التطبيقي، أما فيما يخص المخططات البيئية العامة، فرغم أهميتها في تنظيم الحركة العمرانية و مساهمتها في الحد من التهديدات العمرانية للبيئة، إلا أنها تبقى مخططات تنموية بالدرجة الأولى، تنظر إلى البيئة من زاوية فائدتها التنموية لا من ناحية قيمتها الذاتية التي تتطلب الحماية والحفاظ عليها، حيث لم تأخذ الانشغالات البيئية أو البعد البيئي مكاناً بارزاً في المخططات العمرانية، باستثناء بعض الإشارات التي برزت بشكل أساسي في السنوات الأخيرة نتيجة تكريس مبدأ التنمية المستدامة في معظم النصوص القانونية وأيضاً نتيجة تفاقم المشكلات العمرانية المهددة للبيئة، وبالرغم من ذلك، تبقى المخططات البيئية وسيلة قانونية هامة لوقاية البيئة من مخاطر التعمير، باعتبارها وثائق مرجعية تقدم التوجيهات اللازمة للتحكم في الأنشطة العمرانية بما يتوافق مع مقتضيات حماية البيئة، إلا أنها تحتاج إلى التجسيد العملي من خلال وسائل الضبط الإداري البيئي، التي تؤدي دوراً مكملًا من خلال ممارستها للرقابة المسبقة على الأنشطة العمرانية الفردية والتحكم فيها وفقاً للتوجيهات التي رسمتها المخططات البيئية، سواء تعلق الأمر بالوسائل التي تمتلكها السلطات الإدارية أو في إطار المجتمع المدني البيئي، الذي يساهم في إدماج البعد البيئي ضمن القرارات العمرانية والمشاركة في التسيير الوظيفي لبعض الهيئات الإدارية البيئية، وبهذا فهو يمارس سلطة الضبط بمفهومه الواسع .

حيث تؤدي الرخص العمرانية دوراً هاماً في وقاية البيئة من خلال أعمال سلطات الضبط الإداري الخاص بالتهيئة والتعمير، وممارسة الرقابة المسبقة على مختلف أنواع الأنشطة العمرانية من بناء، تجزئة وهدم، وضمان احترامها لمقتضيات حماية البيئة، حيث تعمل على تقييد الحق في البناء بمجموعة من الضوابط البيئية التي تتعلق إما بالبناء في حد ذاته كالقواعد العامة المتعلقة بمظهر البناء، التي تهدف إلى حماية النظام العام الجمالي، أو القواعد المتعلقة بمقتضيات الصحة العمومية في المباني، وإما موقع البناء خاصة إذا تعلق الأمر بالمناطق الحساسة، فقد اشترط المشرع ضرورة الحصول على ترخيص إداري مسبق من السلطات

الإدارية المعنية كشرط مسبق للحصول على رخصة البناء، على أن تكون مطابقة للمخططات النوعية الخاصة بتلك المناطق، وهذا ما يوفر لها حماية مضاعفة نظرا لقيمتها الإيكولوجية، كما اشترط ضرورة إرفاق طلب رخصة البناء أو رخصة التجزئة بجملة من البيانات التي تبين مدى انسجام أشغال البناء والتهيئة مع قواعد حماية البيئة، من خلال إجراء الدراسات البيئية المسبقة المنصوص عليها في كل من المادتين 35 و9 من المرسوم التنفيذي رقم 176/91، وضرورة استشارة مختلف الهيئات والمصالح والشخصيات العمومية التي لها علاقة بالمجال البيئي، وتعد هذه الاستشارة بمثابة رقابة مسبقة تضمن مراعاة أعمال التهيئة والتعمير للاعتبارات البيئية.

ومن وسائل الضبط الإداري البيئي أيضا أسلوب الحظر والإلزام، والتي تشكل إضافة إلى دراسة التأثير البيئي و المجتمع المدني البيئي ضمانات موضوعية وقائية تكفل تطبيق قواعد التشريع البيئي التي تمتاز بالصفة الإلزامية بما فيها قواعد التهيئة والتعمير، باعتبار أن التشريع وسيلة أساسية لتحقيق التوازن بين مقتضيات التنمية وحفاظة على البيئة خاصة في المناطق الحساسة، حيث تم التطرق إلى بعض تطبيقات الأسلوبين في مختلف القوانين التي تتعلق بحماية البيئة.

كما تمثل دراسة مدى التأثير على البيئة إحدى الأدوات أو الوسائل القانونية التي من خلالها يتم تحقيق أغراض الضبط الإداري البيئي نظرا لما يتميز به من طبيعة وقائية تهدف إلى التعرف على الآثار السلبية لمختلف المشاريع، واتخاذ أفضل التدابير والإجراءات لتجنبها، وهي بذلك تحافظ على النظام العام البيئي، وتعتبر أيضا أداة لإدماج الاعتبارات البيئية في المجال العمراني وفضاء لممارسة الديمقراطية التشاركية من خلال فتح المجال أمام الجمهور والمجتمع المدني البيئي للمشاركة في تسيير الشؤون البيئية.

و يؤدي أيضا المجتمع المدني دورا هاما في ممارسة الضبط الإداري البيئي على الأنشطة العمرانية، حيث كرس المشرع الجزائري وسيلتي الاستشارة و التحقيق العمومي لتمكين الجمعيات البيئية من المشاركة في صياغة القرارات العمرانية التي تتمثل أساسا في أدوات التهيئة و التعمير، التي تعتبر قرارات تنظيمية ، إضافة إلى مختلف الرخص و الشهادات العمرانية التي تعتبر قرارات فردية ، كما مكنتها أيضا من المساهمة في التسيير الوظيفي لبعض الهيئات الإدارية البيئية .

بعد العرض التفصيلي لهذه الدراسة تم استخلاص جملة من النتائج التي تقتضي تقديم مجموعة من التوصيات كمايلي :

نتائج الدراسة:

- من خلال هذه الدراسة يبرز بشكل واضح أهمية البعد البيئي في المجال العمراني، فلا سبيل لتحقيق التنمية العمرانية واستمراريتها للأجيال القادمة إلا من خلال إعادة تقويم الأنشطة العمرانية وفقا للمنظور البيئي، فالتنمية العمرانية المستدامة تضمن من جهة تمكين كل فرد من العيش في بيئة صحية و نظيفة مع توفير مستوى معيشي ملائم، و بالمقابل ضمان الوفاء بالاحتياجات العمرانية، فهي تجمع بين خطين متعارضين، يركز الأول على تحقيق الأهداف التنموية باستهلاك الموارد الطبيعية واستغلال الأوساط البيئية ، في حين يركز المجال البيئي على ضمان حماية البيئة و استمراريتها للأجيال القادمة.
- الوسائل القانونية الوقائية تتناسب مع طبيعة الأضرار البيئية التي يستحيل في الغالب معالجتها أو احتوائها، فهي تشكل إطار استباقي لمنع وقوع الضرر أو على الأقل التقليل من أثاره و هو يسعى يتماشى مع ما يقتضيه التنمية العمرانية المستدامة إذا تمت مراعاة أحكامها بشكل دقيق وواضح .
- من خلال استقراء النصوص القانونية المتعلقة بالتعمير تبين أن المشرع الجزائري يسعى إلى تحقيق التنمية العمرانية وفقا لمقتضيات حماية البيئية، حيث تعتبر وقاية البيئة والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي في إطار احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية من الأهداف الأساسية للقانون 29/90، كما نص المشرع على ضرورة مراعاة الاعتبارات البيئية عند ضبط توقعات التعمير بموجب أدوات التهيئة و التعمير، حيث فرض تحديد الشروط التي تسمح بتشيد استعمال المساحات و الحفاظة على النشاطات الفلاحية و حماية المساحات الحساسة و المواقع و المناظر.

- من معوقات الأداء البيئي للوسائل القانونية العمرانية تكمن بشكل كبير في الجانب التشريعي، حيث توجد فروقات زمنية شاسعة بين النص القانوني والمرسوم التنظيمي المطبق له، مما يخلق نوع من عدم التناسب يؤدي حتما إلى عدم فعالية كلا النصين.
- مخالفة المشرع الجزائري للمبادئ القانونية من خلال محاولته تخفيف إجراءات الحصول على رخصة البناء عن طريق التعليم رقم 13/85 بدلا من مرسوم تنفيذي، حيث تعتبر هذه الأخيرة الإطار القانوني المتبع ابتداء من تاريخ صدورهما في 2013/01/17، وهذا يؤدي حتما إلى خلق إشكالات قانونية، والملاحظ أن هذه التعليم لم تشر إلى دراسة مدى التأثير على البيئة كما لم تشر إلى ضرورة استشارة الجمعيات البيئية عند كما كان منصوص عليه في المرسوم التنفيذي رقم 176/91.
- غياب تصور ومفهوم واضح للبيئة أدى إلى صعوبة اتباع أسلوب المخططات البيئية الشمولية على المستوى المحلي وأيضاً المركزي، حيث ظهر شرح بين الجانب النظري و الجانب التطبيقي .
- طبيعة التهديدات العمرانية للبيئة يتطلب حلها تعبئة العديد من الجهات الفاعلة على مستويات متعددة تتجاوز في كثير من الأحيان الأطر المؤسساتية التقليدية و التركيز أكثر على دور المجتمع المدني البيئي، فالأهمية المتزايدة لهذا الأخير تعززت بفعل جملة من العوامل الخارجية و الداخلية التي أصبحت بفضلها تحتل مختلف مؤسساته خاصة الجمعيات البيئية مكانة مميزة في حماية البيئة و تحقيق التنمية العمرانية وفقا لمتطلبات حماية البيئة و صياغة القرارات العمرانية إلا أن المشرع الجزائري حصر عمل المجتمع المدني البيئي في المجال العمراني على المشاركة في صياغة القرارات العمرانية دون أن يساهم في ترفيقته إلى الدور التحسيسية أو التوعوي ، إضافة إلى غياب الوعي البيئي لدى الأفراد و نقص ثققتهم في السلطات الإدارية خاصة في ظل غياب أي قيمة قانونية لآرائهم

توصيات :

- يقع على المشرع الجزائري تحيين النصوص القانونية و المراسيم التطبيقية بما يتلاءم و الواقع المعاش، إذ لا يعقل أن يبقى القانون رقم 29/90 ساري المفعول بالرغم من التطورات الكبيرة الحاصلة سواء في المجال العمراني أو المجال البيئي، بل والأسوأ من ذلك أن معظم التعديلات تكون بمثابة حلول ترقيعية نتيجة لحدوث كوارث طبيعية كأحداث باب الواد 2001 و زلزال بومرداس 2003 الذي من نتائجهما إدخال تعديلات على القانون 29/90 بموجب القانون رقم 05/04.
- ضرورة تقنين قانون التعمير و القانون البيئي و تفادي الغموض الموجود في النصوص القانونية .
- السعي من أجل تطوير المخططات العمرانية و جعلها أكثر ديناميكية لمسايرة حركية التعمير و التحكم فيها بشكل يمنع إضرارها بالبيئة، كتقليل مدة إعدادها إضافة إلى مضاعفة مخططات شغل الأراضي لكل مخطط مع تقليص مساحتها من اجل ضمان سرعة الانجاز .
- تحسين الثقافة البيئية و نشر الوعي البيئي لدى المواطن حول مخاطر الأنشطة العمرانية ،انطلاقا من فكرة أن مشكلة البيئة ذات طابع أخلاقي ، ينبع من الوعي و الإدراك و الإحساس بالمسؤولية تجاه البيئة .

قائمة المراجع

أولاً: باللغة العربية

1- الكتب

1-1 الكتب العامة

- 1- ابن منظور، لسان العرب، ضبط و تعليق: خالد رشيد القاضي، ج1، ط1، دار الصبح و إيديسوفت، بيروت، 2006.
- 2- حمدي أحمد القبيلات، القانون الإداري: ماهية القانون الإداري، التنظيم الإداري، النشاط الإداري، ج1، ط1، دار وائل للنشر، عمان (الأردن)، 2008..
- 3- طارق المجذوب، الإدارة العامة، العملية الإدارية و الوظيفة العامة والإصلاح الإداري، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2002.
- 4- عبد الناصر توفيق العطار، تشريعات تنظيم المباني ومسؤولية المهندس والمقاول، مطبعة السعادة، القاهرة، 1972.
- 5- عبد الغاني بسيوني عبد الله، القانون الإداري، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر)، 1991.
- 6- عبد الرحمان البكريوي، التعمير بين المركزية و اللامركزية، الشركة المغربية للطباعة و النشر، الرباط، 1993.
- 7- عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، ط1، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية (مصر)، 2007.
- 8- عبد الرزاق أحمد السنهوري، الوسط في شرح القانون المدني الجديد: حق الملكية مع شرح الأشياء والأموال، ج8، ط3 الجديدة، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2000.
- 9- عثمان محمد غنيم و آخرون، التخطيط السياحي : في سبيل تخطيط مكاني شامل و متكامل، دار صفاء للطباعة و النشر و التوزيع، عمان (الأردن)، 2003.
- 10- عثمان محمد غنيم، التخطيط: أسس و مبادئ، ط1، دار صفاء للنشر و التوزيع، عمان (الأردن)، 2006.
- 11- عثمان محمد غنيم، ماجد أحمد أبوزنط، التنمية المستدامة: فلسفتها و أساليب تخطيطها و أدوات قياسها، ط1، دار الصفاء للنشر و التوزيع، عمان (الأردن)، 2007.
- 12- عمار عوابدي، القانون الإداري: النشاط الإداري، ج2، د.م.ج، ابن عكنون (الجزائر)، 2000.
- 13- محمد الصغير بعلي، القرارات الإدارية، دار العلوم للنشر و التوزيع، عنابة (الجزائر)، 2005.
- 14- محمد جاسم شعبان العاني، التخطيط الإقليمي: المبادئ و الأسس - نظريات و أساليب، ط1، دار صفاء للنشر و التوزيع، عمان (الأردن)، 2011.
- 15- مدحت محمد أبو النصر، التخطيط لمستقبل في المنظمات الذكية، ط1، المجموعة العربية لتدريب و النشر، القاهرة، 2012.
- 16- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، ط2، منشورات لباد، سطيف (الجزائر)، 2007.

1-2 الكتب المتخصصة :

- 1- ابتسام سعيد الملكاوي، جريمة تلويث البيئة: دراسة مقارنة، ط1، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان(الأردن)، 2008.
- 2- اسماعيل نجم الدين زنكه، القانون البيئي: دراسة تحليلية مقارنة، منشورات الحلبي الحقوقية، ط1، 2012.
- 3- المنظمة العربية للتنمية الإدارية (أعمال المؤتمرات)، "التجمعات السكانية و مشروعات التنمية البيئية"، القاهرة، 2009.
- 4- الزين عزري، القرارات العمرانية الفردية وطرق الطعن فيها: دراسة في التشريع الجزائري مدعمة بأحدث قرارات مجلس الدولة، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2005.
- 5- بشير محمد التيجاني، التحضر و التهيئة العمرانية في الجزائر، د.م.ج، الجزائر، 2000.
- 6- بشير محمد التيجاني، تهيئة التراب الوطني في أبعادها القطرية : مع التركيز على التجربة الجزائرية، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران (الجزائر)، 2004.
- 7- تركية سايح ، حماية البيئة في ظل التشريع الجزائري، ط1، مكتبة الوفاء القانونية ، الإسكندرية ، 2014.
- 8- حامد الشريف، جريمة البناء بدون ترخيص، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 1994
- 9- حامد الشريف، جنايات المباني، دار المطبوعات الجامعية، الإسكندرية، 2008.
- 10- سه نكه رداود محمد، التنظيم القانوني الدولي لحماية البيئة من التلوث: دراسة قانونية تحليلية، دار الكتب القانونية- دار شتات للنشر و البرمجيات، مصر، 2012
- 11- سيد محمدين، حقوق الإنسان واستراتيجيات حماية البيئة، ط1، مطابع الشرطة للطباعة والنشر، القاهرة، 2006
- 12- عارف صالح مخلف، الإدارة البيئية :الحماية الإدارية للبيئة، الطبعة العربية، عمان(الأردن)، 2007.
- 13- عايدة ديم، الرقابة الإدارية على أشغال التهيئة والتعمير في التشريع الجزائري: دراسة مدعمة بالنصوص القانونية والاجتهادات القضائية، الطبعة الأولى، دار قانة للنشر والتوزيع، باتنة (الجزائر)، 2001.
- 14- عبد الناصر زياد هياجنة، القانون البيئي : النظرية العامة للقانون البيئي مع شرح التشريعات البيئية، ط1، دار الثقافة للنشر، عمان(الأردن) 2012
- 15- ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، منشأة المعارف، الإسكندرية ، 2002
- 16- محمد خان جمال رستم، التنظيم القانوني للبيئة في العالم، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2006
- 17- محمد سيد فهمي ، المشاركة الاجتماعية و السياسية للمرأة في العالم الثالث، ط1، دار الوفاء للطباعة والنشر، الإسكندرية، 2007.
- 18- محمد صافي يوسف، مبدأ الاحتياط لوقوع الأضرار البيئية، دار النهضة العربية، القاهرة، 2007.
- 19- محمد عزمي البكري، شرح قانون المباني الجديدة من الناحيتين المدنية والجناحية، دار الوفاء للطبع والنشر، مصر، 1988.
- 20- نجم العزاوي ، عبد الله حكمت النصار، إدارة البيئة : نظم و متطلبات و تطبيقات ISO14000 ، ط1، دار المسيرة للنشر، عمان ، 2007.

21- نصر الدين هونوي، الوسائل القانونية والمؤسسية لحماية الغابات في الجزائر، مطبوعات الديوان الوطني للأشغال التربوية، الجزائر، 2001.

22- نزيه نعيم شلالا، دعاوى رخص البناء، ط1، منشورات الحلبي الحقوقية، لبنان، 2006

23- نورة منصور، قواعد التهيئة و التعمير وفق التشريع الجزائري، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة (الجزائر)، 2010.

24- زين الدين عبد المقصود، قضايا بيئية معاصرة، ط3، منشأة المعارف، الإسكندرية (مصر)، 2000

25- يحي وناس، دليل المنتخب المحلي لحماية البيئة، ط1، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران (الجزائر)، 2003.

26- يحي وناس، المجتمع المدني وحماية البيئة: دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية والنقابات، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران (الجزائر)، 2004.

2- المقالات :

1- الحاج حنيش، قويدري كمال ، التخطيط السياحي "السياحة الرياضية نموذجاً" ، أوراق ألقيت في المؤتمر العلمي الدولي حول السياحة رهان التنمية المستدامة (دراسة تجارب بعض الدول) ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، جامعة البليدة (الجزائر)، 2012.

2- سامي بدر الدين سراج الدين ،"مدخل لتصميم المباني السكنية وفقا لمفهوم الاستدامة و التوافق البيئي للتجمعات العمرانية": المنظمة العربية للتنمية الإدارية (أعمال المؤتمرات)، "التجمعات السكانية و مشروعات التنمية البيئية"، القاهرة، 2009،

3- سامية قايدى، "الحماية القانونية للبيئة"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 20، عدد 02، 2010

4- سليمان مهنا و ريدة ديب، "التخطيط من أجل التنمية المستدامة"، مجلة جامعة دمشق للعلوم الهندسية، العدد الأول، المجلد 25، 2009.

5- صافية أفلوبي أولد رابح، رخصة البناء: آلية لحماية البيئة في القانون الجزائري، مداخلة ألقيت في الملتقى الوطني حول الترقية العقارية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ورقلة، 2012

6- صالح العصفور، "التقييم البيئي للمشاريع"، مجلة جسر التنمية، المعهد العربي للتخطيط، الكويت، العدد 43، 2005

7- طه طيار، "دراسة التأثير في البيئة: نظرة في القانون الجزائري"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، العدد الأول، 1991

8- عبد الكريم بودريو، "الاعتبارات البيئية في مخططات التعمير"، مداخلة ألقيت في الملتقى الوطني حول إشكالات العقار الحضري وأثرها على التنمية، جامعة بسكرة، 17-18 فيفري 2013

9- عمار بوضياف، "منازعات التعمير في القانون الجزائري: رخصة الهدم والبناء"، مجلة الفقه والقانون، العدد 03، جانفي 2013.

10- فريد بويش ، "حماية البيئة في مشاريع التهيئة و التعمير ، مسؤولية من؟" رؤية سوسيولوجية، مجلة الحقوق و الحريات، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة ، عدد تجربي، 2014

- 11- فيروز زارقة، "دور المجتمع المدني في تفعيل المشاركة المجتمعية"، مجلة العلوم الاجتماعية، مجلة علمية محكمة، جامعة سطيف 2، العدد 18، جوان 2014.
- 12- قوراري مجدوب، "النظام العام الجمالي: التنظيم العمراني"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، مجلة سداسية محكمة، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بجاية، المجلد : 07، العدد: 01، 2013.
- 13- محمد الصغير بعلي، "تسليم رخصة البناء في القانون الجزائري"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة تبسة، كلية الحقوق، العدد 01، مارس 2007
- 14- محمد لمسخ، "دور الجماعات الاقليمية في حماية البيئة"، مجلة الاجتهاد القضائي، العدد السادس، كلية الحقوق و العلوم السياسية، جامعة بسكرة
- 15- مصطفى كراجي، "كيفية تطبيق التشريع المتعلق بتسيير المحيط و حماية البيئة"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، المجلد 6، العدد 1، 1996.
- 16- مصطفى كراجي، "حماية البيئة: نظرات حول الالتزامات والحقوق في التشريع الجزائري"، مجلة إدارة، المدرسة الوطنية للإدارة، عدد 02، 1997
- 17- منصور مجاجي، "دراسة مدى التأثير على البيئة كأداة لحمايتها من أخطار التوسيع العمراني في التشريع الجزائري"، مجلة البحوث والدراسات العلمية، كلية الحقوق، جامعة المدية، العدد 03، ديسمبر 2009
- 18- نواف كنعان، "دور الضبط الإداري في حماية البيئة: دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة"، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، المجلد 3، العدد 1، فيفري 2006.
- 19- ناصر لباد، "بيع الاراضي الفلاحية التابعة الاملاك الخاصة لدولة و اثارها على تحسين المحيط"، حوليات، منشورات مخبر الدراسات و البحوث حول المغرب و المتوسط، جامعة منتوري، قسنطينة (الجزائر)، العدد السادس، 2005، ص 127
- 20- هاشم عبد الله الصالح، "العمران و البيئة: ضرورة البحث عن طرق لتفعيل الموضوع البيئي في التنمية العمرانية"، مجلة عالم الفكر، العدد الثالث، المجلد 32، المجلس الوطني للثقافة و الفنون و الآداب، الكويت، مارس، 2004.
- 21- زهية شويشي، "البيئة في الجزائر التأثير على الاوساط الطبيعية و استراتيجيات الحماية"، مجلة الآداب و العلوم الاجتماعية، كلية الآداب و العلوم الانسانية، سطيف، العدد 16، ديسمبر 2012.
- 22- يوسف بناصر، "رخصة البناء و حماية البيئة"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية و الاقتصادية و السياسية، العدد 04، جامعة بن عكنون، الجزائر.

3- البحوث الجامعية :

3-1 الأطروحات :

- 1- بركان كريم، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، (رسالة دكتوراه)، جامعة مولود معمري، تيزي وزو (الجزائر)، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2013-2014.

- 2- بوجمعة خلف الله، مقارنة للتحكم في النسيج العمرانية و شبه العمرانية العفوية - نموذج المسيلة- ، (رسالة دكتوراه)، جامعة سطيف (الجزائر) ، معهد الهندسة المعمارية ، 2001
- 3- دايم بلقاسم ، النظام العام الوضعي و الشرعي و حماية البيئة، (رسالة دكتوراه)، جامعة أبي بكر بلقايد ، تلمسان (الجزائر)، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2003-2004.
- 4- صافية زيد المال، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء أحكام القانون الدولي، (رسالة دكتوراه) ، جامعة مولود معمري ، تيزي وزو (الجزائر) ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2013.
- 5- عادل عبد الرشيد عبد الرزاق، تأهيل نظام التخطيط البيئي باستخدام مخرجات نظام المعلومات الجغرافية، (رسالة دكتوراه)، جامعة الجزائر ، كلية العلوم الاقتصادية و علوم التسيير، 2007.
- 6- عبد المنعم بن أحمد ، الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، (رسالة دكتوراه)، جامعة بن يوسف بن خدة ، الجزائر العاصمة ، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2008-2009.
- 7- عبد الغاني حسونة ، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، (رسالة دكتوراه)، جامعة محمد خيضر، بسكرة (الجزائر)، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2012-2013.
- 8- علي سعيدان، الحماية القانونية للبيئة من التلوث بالمواد الخطرة في التشريع الجزائري، (رسالة دكتوراه)، جامعة يوسف بن خدة، الجزائر العاصمة ، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2006-2007.
- 9- فاتن صبري سيد الليثي، الحماية الدولية لحق الإنسان في بيئة نظيفة، (رسالة دكتوراه)، جامعة الحاج لخضر (باتنة)، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2012-2013.
- 10- منصور مجاجي ، رخصة البناء كأداة لحماية البيئة في التشريع الجزائري، (رسالة دكتوراه)، جامعة سعد دحلب، البلدية (الجزائر)، كلية الحقوق، البلدية، 2008
- 11- ناصر لباد، النظام القانوني للسوق العقارية في الجزائر، (رسالة دكتوراه)، جامعة باجي مختار ، عنابة (الجزائر) ، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2004-2005.
- 12- وناس يحيى ، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، (رسالة دكتوراه) ، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان (الجزائر) ، كلية الحقوق، 2007

3-2 المذكرات :

- 1- أمال مدين، المنشآت المصنفة لحماية البيئة- دراسة مقارنة- ،(مذكرة ماجستير)، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان (الجزائر)، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2012-2013.
- 2- حدة بن سعدة، حماية البيئة كقيود على الملكية العقارية، (مذكرة ماجستير)، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر العاصمة، كلية الحقوق، السنة الجامعية 2006-2007.
- 3- حسينة غواس، الآليات القانونية لتسيير العمران، (مذكرة ماجستير)، جامعة منتوري قسنطينة (الجزائر) ، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2011-2012.

- 4- عبد الحق خنتاش، مجال تدخل الهيئات اللامركزية في حماية البيئة في الجزائر، (مذكرة ماجستير)، جامعة ورقلة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، ورقلة (الجزائر)، السنة الجامعية 2010-2011.
- 5- عبد الله لعويجي، قرارات التهيئة و التعمير في التشريع الجزائري، (مذكرة ماجستير)، جامعة باتنة (الجزائر)، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2011-2012.
- 6- كمال تكواشت، الآليات القانونية للحد من ظاهرة البناء الفوضوي في الجزائر، (مذكرة ماجستير)، جامعة بسكرة (الجزائر)، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2008-2009.
- 7- كاهنة مزوزي، مدى فاعلية قوانين العمران في مواجهة مخاطر الكوارث الطبيعية بالجزائر، (مذكرة ماجستير)، جامعة الحاج لخضر باتنة (الجزائر)، كلية الحقوق و العلوم السياسية، السنة الجامعية 2011-2012.
- 8- كمال محمد الأمين، دور الضبط الإداري في تنظيم حركة البناء و التعمير "رخصة البناء نموذج"، (مذكرة ماجستير)، جامعة أبوبكر بلقايد تلمسان (الجزائر)، السنة الجامعية 2011-2012.
- 9- هالة محمد عادل عفت، الاعتبارات البيئية في التخطيط العمراني للمدن الصناعية و التشريعات المنظمة لها، (مذكرة ماجستير)، جامعة عين شمس، معهد الدراسات و البحوث البيئية، (مصر)، 2001.

4- الوثائق المختلفة:

- 1- المجلس الاقتصادي و الاجتماعي، تقرير "الجزائر غدا"، الجريدة الرسمية رقم 21 المؤرخة في 1997/04/09.
- 2- الأمم المتحدة، المجلس الاقتصادي والاجتماعي، إعلان ريو بشأن البيئة والتنمية: التطبيق و التنفيذ، أبريل 1997 (E/CN.17/1997/8)
- 3- لجنة الأمم المتحدة الاقتصادية والاجتماعية لغربي آسيا (الاسكوا)، دراسة إدماج البعد البيئي في الخطط الإنمائية، ج2، نيويورك، 1999
- 4- وزارة تهيئة الإقليم و البيئة و السياحة، المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية - SDAT 2025، جانفي 2008.

5- النصوص القانونية:

1-5 الأوامر و القوانين:

- 1- الأمر رقم 67/75، المؤرخ في 1975/09/26، المتعلق برخصة البناء و رخصة تجزئة الأرض لأجل البناء، الجريدة الرسمية رقم 83، الصادرة بتاريخ 1975/10/17
- 2- الأمر رقم 74 / 75، المؤرخ في 1975/11/12، يضمن إعداد مسح الأراضي العام و تأسيس السجل العقاري، الجريدة الرسمية رقم 92، الصادرة بتاريخ 1975/11/18.
- 3- القانون رقم 02 / 82، المؤرخ في 1982/02/06، يتعلق برخصة البناء و رخصة تجزئة الأراضي للبناء، الجريدة الرسمية رقم 06، الصادرة بتاريخ 1982 / 02/09 .

- 4- القانون رقم 03/83، المؤرخ في 1983/02/05، المتعلق بحماية البيئة، الجريدة الرسمية رقم 06، الصادرة بتاريخ 1983/02/08.
- 5- القانون رقم 84 / 12 (المؤرخ في 23 / 06 / 1984، يتضمن النظام العام للغابات، الجريدة الرسمية رقم 26، الصادرة بتاريخ 1984 / 06 / 26)، المعدل و المتمم بموجب بالأمر 20 / 91، المؤرخ في 1991/12 / 02، الجريدة الرسمية رقم 62، الصادرة بتاريخ 1991 / 12 / 04.
- 6- الأمر رقم 84 / 02، المؤرخ في 1984 / 09 / 08، يتضمن تعريف الأماكن العسكرية وتشكيلها وتكوينها وتسيرها، الجريدة الرسمية رقم 38.
- 7- الأمر رقم 85 / 01، المؤرخ في 1985 / 08 / 13، يحدد قواعد شغال الأراضي قصد المحافظة عليها وحمايتها، الجريدة الرسمية رقم 34، الصادرة بتاريخ 1985/08/14 (ملغى)
- 8- القانون رقم 87/03، المؤرخ في 1987 / 01 / 27، المتعلق بالتهيئة العمرانية، الجريدة الرسمية رقم 05، الصادرة بتاريخ 1987/01/28
- 9- القانون رقم 90/25، المؤرخ في 1990/11/18 المتعلق بالتوجيه العقاري، الجريدة الرسمية رقم 49.
- 10- القانون رقم 90/29، المؤرخ في 1990/12/01 المتعلق بالتهيئة و التعمير، الجريدة الرسمية رقم 52، الصادرة بتاريخ 1990/12/02.
- 11- القانون رقم 97/02 المؤرخ في 1997/12/31، يتضمن قانون المالية لسنة 1998، الجريدة الرسمية رقم 98.
- 12- القانون رقم 98/04، المؤرخ في 1998/07/15، المتعلق بحماية التراث الثقافي، الجريدة الرسمية رقم 44، الصادرة بتاريخ 1998/07/17.
- 13- القانون رقم 99/01، المؤرخ في 1999/01/06، المتعلق بالفندقة، الجريدة الرسمية رقم 02، الصادرة بتاريخ 1999 / 01 / 10.
- 14- القانون رقم 01/10، المؤرخ في 2001/06/03، يتضمن قانون المناجم، الجريدة الرسمية رقم 35، الصادرة بتاريخ 2001/06/04
- 15- القانون رقم 01/19، المؤرخ في 2001/12/12، يتعلق بتسيير النفايات و إزالتها، الجريدة الرسمية رقم 77، الصادرة بتاريخ 2001/12/17.
- 16- القانون رقم 01/20، المؤرخ في 12 / 12 / 2001، يتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة، الجريدة الرسمية رقم 77، المؤرخة في 2001/12/15
- 17- القانون رقم 02/02، المؤرخ في 2002/02/05، يتعلق بحماية الساحل، الجريدة الرسمية رقم 10، الصادرة بتاريخ 2002 / 02 / 12
- 18- القانون رقم 03 / 02، المؤرخ في 2003/02/17، المحدد للقواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ، الجريدة الرسمية رقم 11 الصادرة في 2003/2/19.

- 19- القانون رقم 03/03، المؤرخ في 2003/02/17 ، يتعلق بمناطق التوسع و المواقع السياحية، المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية رقم 11، الصادرة بتاريخ 2003/02/19.
- 20- القانون رقم 10/03، المؤرخ في 2003/07/19، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية رقم 43، الصادرة بتاريخ 2003/07/20.
- 21- القانون رقم 05/04، المؤرخ في 2004/08/14، الجريدة الرسمية رقم 51، الصادرة بتاريخ 2004/08/15، يعدل و يتمم للقانون 29/90.
- 22- القانون رقم 06/04، المؤرخ في 2004/08/14، يتضمن إلغاء بعض أحكام المرسوم التشريعي 07/94 (المؤرخ في 1994/05/18، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري ، الجريدة الرسمية رقم 34، الصادرة بتاريخ 1994/05/25)، الجريدة الرسمية 51، الصادرة بتاريخ 2004/08/15.
- 23- القانون رقم 12/05، المؤرخ في 2005/08/04، يتعلق بالمياه، الجريدة الرسمية رقم 60، الصادرة بتاريخ 2005/09/04
- 24- القانون رقم 15/08، المؤرخ في 2008/07/20، يحدد قواعد مطابقة البناءات و إتمام إنجازها، الجريدة الرسمية رقم 44، الصادرة بتاريخ 2008/08/03.
- 25- القانون رقم 16/08، المؤرخ في 2008/08/03، يتعلق بالتوجيه الفلاحي، الجريدة الرسمية رقم 46، الصادرة بتاريخ 2008/08/10.
- 26- القانون رقم 02/10، مؤرخ في 29 /06/ 2010، يتضمن المصادقة على المخطط الوطني لهيئة الإقليم، الجريدة الرسمية رقم 61، المؤرخة في 2010/10/21.
- 27- القانون رقم 02/11، المؤرخ في 2011/02/17، يتعلق بحماية المجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية رقم 13، الصادرة بتاريخ 2011/02/28
- 28- القانون رقم 04/11، المؤرخ في 2011/02/17، المتضمن القواعد التي تنظم نشاط الترقية العقارية، الجريدة الرسمية رقم 14، الصادرة بتاريخ 2011/03/06.
- 29- القانون رقم 06/12، المؤرخ في 12 يناير 2012 يتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية رقم 02 الصادرة بتاريخ 15 يناير 2012.

5-2 المراسيم:

- 1- المرسوم رقم 63/76، المؤرخ في 1976/03/25، يتعلق بتأسيس السجل التجاري الجريدة الرسمية 30، المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي 123/93، المؤرخ في 1993/05/19.
- 2- المرسوم التنفيذي رقم 176 /91، المؤرخ في 28 /05 /1991، المتعلق بتحديد كفاءات تحضير شهادة التعمير ورخصة التجزئة وشهادة التقسيم و رخصة البناء ورخصة الهرم، وتسليم ذلك.

- 3- المرسوم التنفيذي رقم 177/91، المؤرخ في 28/05/1991، المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به، المعدل و المتمم، الصادر في 01/06/1991، الجريدة الرسمية رقم 26، الصادرة بتاريخ 01/06/1991.
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 178/91، المؤرخ في 28/05/1991، يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، المعدل والمتمم، الجريدة الرسمية رقم 26، الصادرة بتاريخ 01/06/1991.
- 5- المرسوم التشريعي رقم 07/94، المؤرخ في 18/05/1994، يتعلق بشروط الإنتاج المعماري وممارسة مهنة المهندس المعماري، المعدل و المتمم، الجريدة الرسمية رقم 34، الصادرة بتاريخ 25/05/1994.
- 6- المرسوم التنفيذي رقم 115 /2000، المؤرخ في 24 /05 /2000، يحدد قواعد مسح الأراضي الغائية، الجريدة الرسمية رقم 30، الصادرة بتاريخ 28 / 05 /2000.
- 7- المرسوم التنفيذي رقم 223/03، المؤرخ في 05/10/2003، المتضمن كفاءات إعداد مخطط حماية المواقع الأثرية والمناطق المحمية التابعة لها، الجريدة الرسمية رقم 60، الصادرة بتاريخ 08/10/2003.
- 8- المرسوم التنفيذي رقم 324/03، المؤرخ في 05/10/2003، المتضمن كفاءات إعداد المخطط الدائم لحفظ واستصلاح القطاعات المحفوظة، الجريدة الرسمية رقم 60، الصادرة بتاريخ 08/10/2003.
- 9- المرسوم التنفيذي رقم 477/03، المؤرخ في 09/12/2003، يحدد كفاءات إجراءات إعداد المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة ونشره ومراجعته، الجريدة الرسمية رقم 78 الصادرة بتاريخ 14/12/2003.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 421/04، المؤرخ في 20/12/2004، يحدد كفاءات الاستشارة المسبقة للإدارات المكلفة بالسياحة والثقافة في مجال منح البناء داخل مناطق التوسيع السياحي والمواقع السياحية، الجريدة الرسمية رقم 83.
- 11- المرسوم التنفيذي رقم 317/05، المؤرخ في 10/09/2005، الجريدة الرسمية رقم 62، الصادرة بتاريخ 11/09/2005. يعدل و يتمم المرسوم التنفيذي رقم 177/91
- 12- المرسوم التنفيذي رقم 318/05، المؤرخ في 28/05/2005، الجريدة الرسمية رقم 62، الصادرة بتاريخ 11/09/2005، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 178/91
- 13- المرسوم التنفيذي رقم 198/06، المؤرخ في 31/05/2006، المتضمن ضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية رقم 37، الصادرة بتاريخ 04/06/2006.
- 14- المرسوم التنفيذي رقم 325/06، المؤرخ في 18/09/2006، يحدد قواعد بناء المؤسسات الفندقية وتهيئتها، الجريدة الرسمية رقم 58، الصادرة بتاريخ 20 /09 /2006.
- 15- المرسوم التنفيذي رقم 86/07، المؤرخ في 11/03/2007، المحدد لكفاءات إعداد مخطط التهيئة السياحية لمناطق التوسيع و المواقع السياحية، الجريدة الرسمية رقم 17، الصادرة في 14/03/2007.
- 16- المرسوم التنفيذي رقم 145/07، المؤرخ في 19/05/2007، المتعلق بدراسات التأثير في البيئة، الجريدة الرسمية رقم 34، الصادرة بتاريخ 22/05/2007.

- 17- المرسوم التنفيذي رقم 205/07، المؤرخ في 2007/06/30، يحدد كفايات إجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره ومراجعته، الجريدة الرسمية رقم 43، الصادرة بتاريخ 2007/07/01.
- 18- المرسوم التنفيذي رقم 206/07، المؤرخ في 2007/06/30، يحدد كفايات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية و ما شابهها ونشره ومراجعته، الجريدة الرسمية رقم 43، الصادرة في 2007/07/01.
- 19- المرسوم التنفيذي رقم 114/09، المؤرخ في 2009/04/07، يحدد شروط إعداد مخطط تهيئة الشاطئ ومحتواه و كفايات تنفيذه، الجريدة الرسمية رقم 21، الصادرة بتاريخ 2009/04/08.
- 20- المرسوم التنفيذي رقم 307/09، المؤرخ في 2009/09/22، الجريدة الرسمية رقم 04، الصادرة بتاريخ 2009/09/27، يعدل و يتمم المرسوم التنفيذي رقم 176/91
- 21- المرسوم التنفيذي رقم 01/10، المؤرخ في 2010/01/04، المتعلق بالمخطط التوجيهي لتهيئة الموارد المائية و المخطط الوطني للماء، لجريدة الرسمية رقم 01، الصادرة في 2010/01/06.
- 22- المرسوم التنفيذي رقم 86/11، المؤرخ في 2011/02/21، يتضمن تغيير تسمية حضيرة التاسيلي الوطنية، الجريدة الرسمية رقم 12 الصادرة في 2011/2/23.
- 23- المرسوم التنفيذي رقم 87/11، المؤرخ في 2011 /02/21، يتضمن تغيير تسمية حضيرة الأهقار الوطنية، الجريدة الرسمية رقم 12، الصادرة في 2011/2/23.
- 24- المرسوم التنفيذي رقم 166/12، المؤرخ في 2012 /04 /15، الجريدة الرسمية 21 الصادرة بتاريخ 2012/04/11.

3-5 القرارات و التعليمات:

- 1- القرار الوزاري المشترك بين وزير الفلاحة ووزير السكن، المؤرخ في 13 /09 /1992، والمتعلق بحقوق البناء المطبقة على الأراضي الواقعة خارج المناطق العمرانية للبلدية، الجريدة الرسمية: 86، الصادرة بتاريخ: 06 /12 /1992، والذي جاء تطبيقا للمادة 26 من المرسوم التنفيذي 175 /91
- 2- القرار الوزاري المشترك ، المؤرخ في : 2006/08/02، الذي يحدد تشكيلة اللجنة المركزية لإعداد مشروع المخطط التوجيهي القطاعي للفضاءات الطبيعية و المساحات المحمية و كفايات عملها، الجريدة الرسمية: 71، الصادرة في 2006/11/12.
- 3- التعليمات الوزارية رقم 85، الصادرة بتاريخ: 2013/01/17، تتعلق بتسهيل عمليات عقود التعمير.

ثانيا: باللغة الفرنسية

1. Ouvrages

- 1- Agathe Van Lang, **droit de l'environnement**, 3^{eme} édition mise à jour, Thémis, Paris, 2011.
- 2- Auby Bernard, Periner Marquet Hugues, **droit de l'urbanisme et de la construction**, 8^{eme} édition, Montchrestien, 2008, Paris.

- 3- Azouz Kerdoun, «la crise écologique mondiale», in **L'Algérie face à la mondialisation**, Coderia, Dakar, 2008.
- 4- E.N.Gesbert, **Droit général de L'environnement**, LxisNexis, paris, 2011.
- 5- F.Bussac et C.Iopater , **Développement Durable :Aspect stratégiques et opérationnels**, Francis Lefebvre édition, France, Paris, 2010.
- 6- F.Haumont, « la mondialisation du principe d'intégration des préoccupations environnementales dans le droit de l'urbanisme», in M.Deviller et J.C.Benocho, **Mondialisation et Globalisation des concepts juridiques: exemple du droit de l'environnement**, IRJS, édition, paris, 2011.
- 7- G.Wackerman, **Environnement et éco société**, Ellipses édition, paris, 2011.
- 8- H. Jacquot, F. Priet, **droit de l'urbanisme**, édition, Dalloz, Paris, 2004.
- 9- J-B.Auby, H.P.Marquet, **droit de l'urbanisme et de la construction**, édition, Montchrestien, paris.
- 10- M.Auby, **Droit Administratif**, Dalloz, 1973.
- 11- P.André, C-E.Delisle, J.P. Revéret, **L'évaluation des impacts sur l'environnement : processus, acteurs et pratique pour développement durable**, 3 édition, presses internationales polytechnique, canada, 2010
- 12- Patrick Gérard, **pratique du droit de l'urbanisme : urbanisme réglementaire, individuel et opérationnels**, édition, édition Eyrolles, Paris, 2007.
- 13- P.Soler-Coteaux, **Droit de l'urbanisme**, 4^{ème} édition, Dalloz, 2008.

2. Articles et études

- 1- Ahmed Reddaf, « planification urbain et la protection de l'environnement », **IDARA** ,E. N.A ,N 02, Alger, 1998.
- 2- Michel Prieur, Urbanisme et l'environnement», **AJDA** ,n°spécial, 1993.
- 3- Youcef Benacer, « les études d'impact sur l'environnement en droit positif Algérien », **revue Algérienne des sciences économiques, juridiques et politiques**, N°03, 1991.

3. Thèses et Mémoires

- 1- P-Y.Cadiou, Le droit de l'urbanisme et les zonage écologiques :naturels,(thèse doctorat), université Bretagne Occidental, école doctorale des sciences de mer, juin 2008.

4. Sources documentaires

- 1- MATE , "plan national d'action pour l'environnement et développement- durable (PNEA-DD)", janvier 2002.
- 2- Ministre de l'habitat et de l'urbanisme, Assises Nationales de l'urbanisme, Projet de glossaire de l'urbanisme, Juin 2011.

5- Dictionnaires

- 1- Le petit Larousse illustré, Paris, 2009.
- 2- P.Perlin, F.Choay , **dictionnaire de urbanisme et de l'aménagement**, 1^{ère} édition Quardige, Paris, 2005.
- 3- Oxford Advanced learners dictionary, international student's edition, 7th edition.

ثالثا: مواقع الأنترنت

- 1- عمار بوضياف، "منازعات التعمير في القانون الجزائري: رخصة الهدم والبناء"، مجلة **الفقه والقانون**، مجلة شهرية إلكترونية، العدد 01، جانفي 2013، المملكة المغربية، ص3. تاريخ الاطلاع : 2014/02/02.
[<https://sites.google.com/site/marocsitta/-888/mnazatalmyrfyalqanwnaljayry-rkhstealbnawalhdm-alastadhaldktwrmarbwdyafryysalmjlsallmyjamtetbste>].
- 2- Jean-luc pissaloux, « la démocratie participative dans le domaine environnementales, **revue Français d'administration publique**, n°137-138, E.N.A, Paris, 2011/1, P 127 » en ligne : [www.cairn.info/revue-Français-d'administration-publique-2011-1-page-123.html], consulter le 20/06/2014].
- 3- Malika Kami, « protection du littoral en Algérie : législation et instrument : le cas des communes littorales d'Oran, études caribéennes », [en ligne], 20 décembre 2011, mise en ligne le 01 juillet 2013, consulté le 4 décembre 2013. [URL : <http://etudecaribéennes.revues.org>]

الملحق

الفهرس

الموضوع	الصفحة
المقدمة	01
الفصل الأول: المخططات البيئية.....	06
تمهيد الفصل الأول	07
المبحث الأول: المخططات البيئية العامة : وقاية غير مباشرة للبيئة.	08
المطلب الأول: مفاهيم أساسية تتعلق بموضوع الدراسة.....	11
الفرع الأول: مفاهيم أساسية حول البيئة، التعمير و التخطيط البيئي.....	11
أولا : تعريف البيئة	11
1-التعريف اللغوي.....	11
2-التعريف الاصطلاحي	09
3-التعريف القانوني.....	12
ثانيا: تعريف التعمير.....	10
ثالثا : مفهوم التخطيط البيئي	11
1-تعريف التخطيط.....	11
2-مبادئ و أسس التخطيط البيئي.....	12
الفرع الثاني : البعد البيئي في ظل التنمية العمرانية : نحو تنمية عمرانية مستدامة.....	16
أولا: ضرورة تفعيل العنصر البيئي في التنمية العمرانية	16
1- حتمية إدماج البعد البيئي في قوانين العمران.....	16
2- تكريس مبدأ الإدماج البيئي.....	17
ثانيا : نحو تنمية عمرانية مستدامة.....	19
1-الاستدامة في العمران	19
2-التنمية العمرانية المستدامة.....	20
المطلب الثاني: البعد البيئي لمخططات التهيئة العمرانية	22
الفرع الأول : البعد البيئي المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير	23
أولا : مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.....	23
1- تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.....	23
2-أهداف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.....	23
ثانيا: إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير.....	24

26	الفرع الثاني: البعد البيئي مخطط شغل الأراضي.....
26	أولا : مفهوم مخطط شغل الأراضي
26	1- تعريف مخطط شغل الأراضي.....
27	2- محتوى مخطط شغل الأراضي.....
27	ثانيا: إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي.....
32	الفرع الثالث : البيئة في ظل مخططات التهيئة و التعمير
33	المطلب الثالث : مخططات التهيئة الإقليمية من منظور بيئي
33	الفرع الأول :المخطط الوطني لتهيئة الإقليم
34	أولا: مفهوم المخطط الوطني لتهيئة الإقليم
34	1-تعريف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم
34	2-الأهداف البيئية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم.....
36	ثانيا : الرهانات البيئية و الخطوط التوجيهية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم.....
40	1-الرهانات البيئية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم.....
41	2-الخطوط التوجيهية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليمية.....
38	الفرع الثاني : مخططات التهيئة الإقليمية الجهوية.....
39	أولا: المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم
39	1-تعريف المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم
39	2-إعداد المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم.....
40	ثانيا: مخطط تهيئة الإقليم الولائي
41	المبحث الثاني: المخططات البيئية المتخصصة ، وقاية مباشرة للبيئة
41	المطلب الأول :المخططات البيئية القطاعية و النوعية :وقاية جزئية للبيئة
41	الفرع الأول :المخططات القطاعية: مخططات بيئية لوقاية العناصر الطبيعية.....
41	أولا : المخططات البيئية المتعلقة بقطاع المياه.....
41	1-المخطط التوجيهي لتهيئة الموارد المائية.....
42	2-المخطط الوطني للماء.....
42	ثانيا : مخططات قطاع إدارة و تسيير النفايات
43	1-المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة
44	2-المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية و ما شابهها.....
44	الفرع الثاني : المخططات النوعية، مخططات بيئية لوقاية المناطق الحساسة

44.....	أولا : مخططات تهيئة المناطق السياحية
44.....1	1- مفهوم التخطيط السياحي
46	2- أنواع مخططات التهيئة السياحية
47.....	ثانيا : مخططات تهيئة منطقة الساحل
47.....1	1- المخطط التوجيهي لتهيئة الساحل
47.....2	2- مخطط تهيئة الشاطئ
49.....3	3- مخططات التدخل المستعجلة
50	ثالثا : دور المخططات النوعية في القطاع الفلاحي
50	1- تعريف الأراضي الفلاحية
50	2- دور المخططات النوعية في القطاع الفلاحي
51.....	رابعا : المخططات الخاصة بالمساحات و المواقع المحمية الطبيعية و الثقافية
51	1- المفهوم القانوني لمساحات و المواقع المحمية الطبيعية و الثقافية
53.....2	2- المخططات التوجيهية الخاصة بالمساحات و المواقع المحمية الثقافية و الطبيعية
54	3- المخططات الخاصة بحماية المساحات و المواقع المحمية الثقافية
56.....	المطلب الثاني : المخططات البيئية الشمولية : وقاية حديثة للبيئة
56.....	الفرع الأول :المخططات البيئية الشمولية المركزية
56.....	أولا : المخطط الوطني للأعمال من أجل البيئة
57.....	ثانيا : مخطط العمل الوطني من أجل البيئة و التنمية المستدامة
57.....1	1- تعريف مخطط العمل الوطني من أجل البيئة و التنمية المستدامة
57	2- الأهداف الاستراتيجية لمخطط العمل الوطني من أجل البيئة و التنمية المستدامة
59.....	الفرع الثاني: المخططات البيئية الشمولية المحلية
59.....	أولا : الميثاق البلدي حول البيئة و التنمية المستدامة (2001-2004)
65	ثانيا : خطة العمل من أجل البيئة و التنمية المستدامة
60.....	ثالثا : الطبيعة القانونية للمخططات البيئية المحلية
61	الفصل الثاني: الوسائل القانونية للضبط الإداري البيئي في مجال العمران:
62	تمهيد الفصل الثاني
63.....	المبحث الأول: الحماية الوقائية للبيئة من خلال الرخص العمرانية
63.....	المطلب الأول: الحماية الوقائية للبيئة من خلال رخصة البناء
63.....	الفرع الأول: الإطار النظري لرخصة البناء

64	أولاً: مفهوم رخصة البناء.....
64	1-تعريف رخصة البناء:
65	2-الطبيعة القانونية لرخصة البناء:
66	ثانياً: نطاق تطبيق رخصة البناء.....
66	1-النطاق الموضوعي لرخصة البناء:
68	2-النطاق المكاني لرخصة البناء:
69	ثالثاً: إجراءات الحصول على رخصة البناء:
69	1-تقديم طلب رخصة البناء.....
72	2-دراسة طلب رخصة البناء.....
72	3-البت في طلب رخص البناء.....
74	الفرع الثاني : الدور الوقائي البيئي لرخصة البناء:
74	أولاً: الضوابط البيئية المتعلقة بالبناء:
74	1-القواعد العامة المتعلقة بمظهر البناء:
75	2-القواعد المتعلقة بمقتضيات الصحة العمومية في المباني:
76	ثانياً: الضوابط البيئية المتعلقة بموقع البناء
77	1-مناطق التوسيع السياحي والمناطق السياحية:
77	2-المناطق الساحلية:
78	3-المساحات والمواقع المحمية :
85	4-الأراضي الفلاحية والأراضي ذات الوجهة الفلاحية:
87	5-الأراضي الغابية:
81	ثالثاً: الدراسات البيئية المسبقة:
81	1-دراسة التأثير على البيئة:
82	2-مذكرة خاصة بالمباني الصناعية:
83	المطلب الثاني: الحماية الوقائية للبيئة من خلال رخصتي التجزئة و الهدم.....
83	الفرع الأول: الحماية الوقائية للبيئة من خلال رخصة التجزئة.....
83	أولاً: مفهوم رخصة التجزئة
83	1-تعريف رخصة التجزئة:
84	2-نطاق تطبيق رخصة التجزئة:
84	3-إجراءات إصدار رخصة التجزئة.....

88	ثانيا: الدور البيئي لرخصة التجزئة.....
89	الفرع الثاني: الحماية الوقائية للبيئة من خلال رخصة الهدم.....
89	أولا: الدور البيئي لرخصة الهدم.....
89	1- مفهوم رخصة الهدم:
90	2- إجراءات تسليم رخصة الهدم
92	ثانيا: دور رخصة الهدم في حماية البيئة.....
93	المبحث الثاني: الضمانات القانونية للضبط الإداري البيئي في مجال العمران
93	المطلب الأول: التقنيات القانونية للضبط الإداري البيئي.....
93	الفرع الأول: أسلوب الحظر، الإلزام.....
93	أولا: أسلوب الحظر.....
93	1- الحظر المطلق
94	2- الحظر النسبي
95	ثانيا: أسلوب الإلزام
95	1- تعريف أسلوب الإلزام.....
95	2- تطبيقات أسلوب الإلزام.....
97	الفرع الثاني: الدراسات التقنية البيئية : وسيلة قانونية لتدعيم الجانب الوقائي.....
97	أولا: ماهية دراسة مدى التأثير على البيئة.....
97	1- مفهوم دراسة مدى التأثير على البيئة.....
99	2- مراحل إعداد دراسة مدى التأثير على البيئة.....
100	ثانيا: دور دراسة مدى التأثير على البيئة في الوقاية من مخاطر التعمير:.....
100	1- دراسة مدى التأثير على البيئة أداة أساسية في المخططات والرخص العمرانية.....
102	2- تفعيل دور دراسة مدى التأثير على البيئة:.....
104	المطلب الثاني: وقاية البيئة من مخاطر التعمير في إطار المجتمع المدني.....
104	الفرع الأول: دور الجمعيات البيئية في وقاية البيئة من مخاطر التعمير.....
104	أولا : مشاركة الجمعيات البيئية في صنع القرارات البيئية في المجال العمراني
105	1- الحق في الحصول على المعلومات البيئية.....
109	2- حدود الحق في الحصول على المعلومات البيئية
111	ثانيا : الوسائل القانونية لتجسيد المشاركة في صياغة القرارات البيئية.....
111	1- الاستشارة: وسيلة قانونية لإدماج البعد البيئي في القرارات العمرانية.....

115.....	2-التحقيق العمومي: وسيلة قانونية لتسيير الشؤون البيئية.....
117.....	الفرع الثاني: تفعيل الدور البيئي للمجتمع المدني في المجال العمراني.....
118.....	أولاً: معوقات العمل البيئي الجمعي في المجال العمراني.....
118.....	1-المعوقات الخارجية.....
120.....	2-المعوقات الداخلية.....
121.....	ثانياً: الآليات القانونية لتفعيل العمل الجمعي البيئي في المجال العمراني.....
121.....	1-الآليات القانونية والسياسية.....
122.....	2-الآليات الاقتصادية.....
123.....	3-الآليات الثقافية.....
124.....	خاتمة.....
127.....	قائمة المراجع.....
139.....	الملحق.....
146.....	الفهرس.....

الملخص:

إذا كانت حماية البيئة هي أساس كل تنمية اقتصادية و اجتماعية ، فإن وقايتها تعتبر مطلباً هاماً في التنمية العمرانية، فأى انعكاسات في قطاع التعمير تؤثر سلباً على التوازنات البيئية وتتسبب في حدوث أضرار بها، كما أنها تعيق الفرص المتاحة لتحقيق التنمية العمرانية المستدامة، لذلك لا بد من العمل على توفير الوسائل القانونية اللازمة لتحقيق الحماية الوقائية للبيئة من مخاطر التعمير .

و في هذا الإطار تؤدي المخططات البيئية بمختلف أنواعها دوراً هاماً في التحكم و التنظيم المسبق للأنشطة العمرانية المزمع إنشاؤها و تقديم التوجيهات اللازمة و الحلول المستقبلية، بما يتوافق مع متطلبات حماية البيئة، باعتبارها وثائق مرجعية، في حين تؤدي وسائل الضبط الإداري البيئي في مجال التعمير دوراً تكميلياً من خلال ممارستها للرقابة المسبقة على الأنشطة العمرانية الفردية و التحكم فيها وفق توجيهات المخططات البيئية، سواء تعلق الأمر بالوسائل التي تمتلكها السلطات الإدارية ، التي تتمثل بشكل أساسي في الرخص العمرانية، أو في إطار المجتمع المدني البيئي .

الكلمات المفتاحية : البيئة و التعمير ، المخططات البيئية ، الرخص العمرانية ، الحماية الوقائية .

Résumé:

Si la protection de l'environnement est la base de tout développement économique et social, car sa protection demeure une importante condition du développement urbain, les leurs conséquences sur le secteur de la l'urbain affectent négativement l'équilibre de l'environnement et causent des dommages, ils entravent aussi des opportunités pour un développement urbain durable, donc il doit être travailler pour fournir les instruments juridiques nécessaire pour la protection préventive de l'environnement contre les risques urbains.

Dans ce contexte, les plans environnementaux de toutes sortes, jouent un rôle important à contrôler et réglementer préalable les activités l'urbains qui sera mis en place ,et planifié et fournissent les orientations nécessaires et les solutions futures, compatible avec les exigences de protection de l'environnement, comme des documents de référence, tandis que, les instruments juridiques de police administratif environnemental dans le domaine d'urbanisme, jouent un rôle complémentaire par l'exercice de contrôle préalable sur les activités urbains individuels et contrôlé conformément aux directives des plans environnementaux, se il se agit de les instruments possédés par les autorités administratives, qui sont principalement dans les permis urbaines, ou dans le cadre de la société civile l'environnemental.

Mots-clés: Environnement et l'urbanisme, les plans environnementaux, Permis urbaines, protection préventive.