

دور أدوات التهيئة و التعمير في التوفيق بين مقتضيات حماية البيئة

واعتبارات التنمية المستدامة

قداري أمال، باحثة دكتوراه - جامعة أدرار

ملخص :

تبني المشرع الجزائري قوانين عديدة متعلقة بالتعمير و البناء،و أخضع جميع الأنشطة العمرانية لتراخيص وشهادات إدارية لتمكين الإدارة من أداء مهامها الرقابية، معتمدا في ذلك على جملة من التوجيهات و الأدوات التي تسمح بالتوفيق بين اعتبارات التنمية المستدامة ومقتضيات المحافظة على البيئة .

غير أنه على الرغم من أهمية هذه القوانين إلا أن الواقع أثبت وجود اعتداءات عديدة على البيئة، ترجع لنقص الأداء الرقابي للجهات الإدارية المختصة،في مقابل نقص الوعي لدى المواطن بأهمية هذه القواعد و التوجيهات .

Summary:

The algerian legislator has adopted many laws relative to urbanisation and construction, and have exposed all urban activities to administrative licences and certificates ,inorder to enable administrative authorities performing their censorial missions, relying on instruction and tools which allows the combination between long term evolution conditions and requirements of environment protection.

Despite the importance of these laws ,actually there have been many offenses committed on environment ,due to lack of censorial performance and of competent administrative authorities ,besides to lack of awarness of citizens of the importance of such rules and instructions.

مقدمة :

يكتسي موضوع التعمير أهمية بالغة في الوقت الحالي، نظرا للتوسع الحضري والنمو الديمغرافي المتزايد الذين تعرفهما المدن والتجمعات العمرانية سيما في الجزائر، ففرضت هذه المتغيرات البحث عن سياسة تعميم في مستوى هذه التحديات لملائمة الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية والسياسية. تعتبر عملية التهيئة و التعمير أسلوب من أساليب التدخل المباشر سواء بواسطة الأفكار أو بواسطة الدراسات ووسائل التنفيذ والإنجاز لتنظيم و تحسين ظروف المعيشة في المستوطنات البشرية، سواء كان ذلك على المستوى الإقليمي أو على المستوى الوطني و بمفهوم آخر هي الإدارة العمومية لتنظيم المظاهر الجغرافية في البلاد، لهذا كان لنظام التهيئة و التعمير أهمية كبيرة في قطاع الخدمات لما تضمنه من ترقية للمعيشة و تحسين للعمران الحضري، حرس الجزائر على رسم توجيهات لعملية التهيئة و التعمير من خلال تحديد قواعد التهيئة و التعمير، وضع المشرع الجزائري ترسانة قانونية لتحديد السياسة العامة للتهيئة و التعمير، عموما تبقى عملية التهيئة و التعمير حديثة في الجزائر لحدثة قوانين التعمير في التشريع الجزائري.

تطورت قوانين التعمير تبعا للظروف حيث أن المشرع أخذ في وضعه لهذه القوانين اعتبار حماية البيئة، في المقابل لهذا لما كانت التنمية المستدامة لا تستثني أي قطاع تنموي أو نشاط بشري لأنها تدعو إلى تطور الإنسان من خلال استخدام حكيم و عادل للموارد الطبيعية، فمن الضروري أن يكون لهذا المفهوم مساحة واسعة من التأثير و التفاعل في القطاع العمراني لما لهذا القطاع من دور كبير في العملية التنموية و تأثيره على البيئة. كل هذه المبررات جعلت المشرع يضع قواعد و قوانين للتهيئة و التعمير من خلال محاولة التوفيق بين مقتضيات حماية البيئة، و اعتبارات التنمية المستدامة .

سيما بعد صدور القانون 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، تجسد هذا التوفيق من خلال دعم القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير و مختلف المراسيم التنفيذية اللاحقة له بالقانون 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم و تميمته المستدامة. في هذا الصدد وجدت أدوات للتهيئة متمثلة في مجموعة من المخططات أقرها القانون 29/90 دعمها القانون 20/01 بمخططات تنموية. على هذا الأساس يثار إشكال مفاده ما دور أدوات التهيئة و التعمير في التوفيق بين مقتضيات حماية البيئة و اعتبارات التنمية المستدامة، و ما مدى تحقيقها لهذا التوافق على المستويين التنظيمي و التنفيذي.

اجابتنا على هذا الإشكال اقتضت دراسة هذا الموضوع وفق محورين ، المحور الأول تعرضنا فيه لأدوات التهيئة و التعمير و دورها في حماية البيئة ، و المحور الثاني يتعلق بأدوات التهيئة الإقليمية و دورها في تحقيق التنمية المستدامة.

المحور الأول: أدوات التهيئة و التعمير و دورها في حماية البيئة :

عدد المشرع الجزائري لإصدار مجموعة من القوانين جاءت لتنظيم الأراضي عن طريق أدوات التعمير سيما المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و مخطط شغل الأراضي في ظل القانون 29/90¹ و في هذا الصدد نتعرض لمفهوم أدوات التهيئة و التعمير و مضمونها أولا ، و ثانيا إلى دورها في حماية البيئة .

أولا : مفهوم أدوات التهيئة و التعمير

تعرض المشرع الجزائري ضمن القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير إلى أدوات التهيئة كذا التعمير في الفصل الثالث من هذا القانون، فنصت المادة العاشرة على أنه تشكل أدوات التعمير من المخططات التوجيهية للتهيئة و التعمير مخططات شغل الأراضي، و تكون أدوات التهيئة و التعمير كذلك التنظيمات التي هي جزء لا يتجزأ منها قابلة للمعارضة بها أمام الغير .

كما نصت المادة 11 على أن أدوات التهيئة و التعمير تحدد التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي المعنية كما تضبط توقعات التعمير و قواعده و تحدد على وجه الخصوص الشروط التي تسمح من جهة بترشيد استعمال المساحات ووقاية النشاطات الفلاحية و حماية المساحات الحساسة و المواقع و المناظر، من جهة أخرى تعيين الأراضي المخصصة للنشاطات الاقتصادية ذات المنفعة العامة و البنايات المرصودة للاحتياجات الحالية والمستقبلية في مجال التجهيزات الجماعية المتعلقة بالخدمة و النشاطات و المساكن و تحدد أيضا شروط التهيئة و البناء للوقاية من الأخطار الطبيعية².

عليه فالمشرع لم يعرف أدوات التهيئة و التعمير و اكتفى بتحديدتها في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و مخطط شغل الأراضي، و هي أدوات للتخطيط على المستوى المحلي .

ثانيا : دور أدوات التهيئة و التعمير في حماية البيئة نتعرض في هذا الصدد للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير و دوره في حماية البيئة ، تليه دراسة مخطط شغل الأراضي و دوره في حماية البيئة .

(أ). **المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و دوره في حماية البيئة :** نحاول تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ثم نتولى تقدير دوره في حماية البيئة .

(أ). **1. مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير :** نتحدد ماهية و مفهوم المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير من خلال تعريفه و بيان أقسامه و إجراءات إعداده .

¹ - إقلاوي أولاد رايح صافية ، قانون العمران الجزائري . أهداف حضرية ووسائل قانونية .، دار هومة، الجزائر، 2014، ص 66.
- القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة و التعمير، الصادر بالجريدة الرسمية عدد 52 المؤرخة في 02 ديسمبر 1990.

تعريف المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير :

يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير أداة للتخطيط المجالي و التسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية أخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة، ومخططات التنمية، و يضبط الصيغ¹ المرجعية لمخطط شغل الأراضي، عرفت المادة 10 من القانون 29/90 المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير كأداة للتعمير بوجهين : قانوني من جهة و تقني من جهة أخرى .

الجانب القانوني : هو تجميع لعدة مفاهيم ذات طبيعة قانونية مثلا: **مخطط أو تخطيط** يدل على المسار الذي يندرج عن طريقه الفضاء و النشاط العمراني تحت سلطة القواعد القانونية للتعمير والتهيئة و يعبر عن إرادة للتنظيم، التأطير و توجيه النشاط العمراني .. **توجيهي** يعبر عن خصائص المخطط و يعكس مستواه الهرمي مقارنة بأدوات أخرى للتعمير و يوصف عن طريق المادة 16 من القانون 29/90 المعدل و المتمم كقاعدة فوقية محلية فهو مرجعية لمخطط شغل الأراضي .

التهيئة : تحدد تطورا منسجما لمجموع الإقليم مغطى بالمخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير حسب خصوصيات و مكاسب كل إقليم . **التعمير :** يدل على التنظيم المتعلق بالنشاط العمراني و البناء حسب القواعد التي جاء بها قانون التعمير .

الجانب التقني: المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير هو تنظيم يحدد القواعد المطبقة بالنسبة لكل منطقة مدمجة في القطاعات المعمرة، القابلة للتعمير أو غير قابلة للتعمير، يلاحظ أن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير ليس فقط الأداة القانونية الرئيسية للتخطيط الطويل المدى من 15 إلى 20 سنة بل هو أيضا أداة للتنمية الاقتصادية و الاجتماعية يحدد التوجيهات العامة في الميدان الفلاحي، الصناعي، و السياحي.²

محتوى المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير: يمكن أن يقسم المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير من حيث المحتوى إلى جانب موضوعي و جانب شكلي : **فالجانب الموضوعي** للمخطط التوجيهي يراعي التخصيص العام للأراضي على مجموع تراب بلدية أو مجموعة من البلديات حسب القطاع و يحدد توسع المباني السكنية و تركز المصالح و النشاطات و طبيعة و موقع التجهيزات الكبرى للهياكل الأساسية، كما يحدد مناطق التدخل في الأنسجة الحضرية في المناطق الواجب حمايتها .

الجانب الشكلي: من هذا الجانب يتجسد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير في نظام يصحبه تقرير توجيهي و مستندات بيانية.³

¹ - بلعدي نسيم، الجوانب القانونية لسياسة المدينة و العمران في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام فرع الإدارة العامة، القانون و تسيير الإقليم ، جامعة قسنطينة، كلية الحقوق ، 2013-2014، ص 35، 36.

² - غواس حسينة ، الآليات القانونية لتسيير العمران، مذكرة لنيل شهادة الماجستير، جامعة منتوري قسنطينة، قسم الحقوق و العلوم السياسية ، كلية الحقوق 2011-2012، ص 15، 16.

³ - بلخير حليمي، دور قواعد التهيئة و التعمير في حماية البيئة ، مذكرة للحصول على شهادة ماستر، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، قسم الحقوق العلوم السياسية، كلية الحقوق، 2013 ص 18.

. أقسام المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير: يحدد القانون 29/90 المناطق التي يغطيها المخطط التوجيهي و الذي يقسمها إلى قطاعات محددة كما يلي :

. القطاعات المعمرة :هي التي تحتوي على أراض تشغلها بنايات مجتمعة و مساحات فاصلة ما بينهما و مستحوزات التجهيزات و النشاطات و لو غير مبنية كالمساحات الخضراء و الحدائق و الغابات الحضرية الموجهة إلى خدمة هذه البنايات المجتمعة.

. القطاعات المبرمجة للتعمير: تشمل هذه المناطق القطاعات المخصصة للتعمير على الأمدين القصير و المتوسط في آفاق 10 سنوات .

. قطاعات التعمير المستقبلية : تشمل الأراضي المخصصة للتعمير على المدى البعيد، في آفاق 20 سنة حسب جدول الأولويات المنصوص عليها في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير .

. القطاعات غير قابلة للتعمير : تشمل كل الأراضي التي تكون فوقها حقوق البناء محددة بدقة و بنسب تتلائم مع الاقتصاد العام لمناطق هذه القطاعات .¹

يجب على كل بلدية أن تغطي بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير، يتم إعداد المخطط بموجب قرار عن رئيس المجلس الشعبي البلدي عن طريق مداولة من المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، تبلغ المداولة إلى الوالي المختص إقليمياً و تنشر مدة شهر بمقر البلدية المعنية، بعدها يصدر القرار الذي يرسم حدود التراب الذي يشمل المخطط و المداولة المتعلقة به.²

(أ) . 2 . دور المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير في حماية البيئة :

اعتمدت الجزائر هذا المخطط كوسيلة لتنظيم المجال العمراني، و الذي عوض المخطط العمراني الموجه و ذلك بعد أن أثبت عدم فاعليته، و لهذا جاء ليرسم و يحدد آفاق التوسع العمراني مستقبلاً كخلفية عمرانية للنسيج الحضري و المعماري على مستوى الوطن، و هو بهذا يقضي على الطابع التقني الانفرادي المستقل، أي انه جاء من أجل ملأ الفجوات التي أوجدها المخطط العمراني على مختلف الأصعدة الوطنية والإقليمية و المحلية، كأداة للتخطيط المجالي و التسيير الحضري و يأخذ بعين الاعتبار المرجعية لمخطط شغل الأراضي، و تتأكد أهدافه من خلال حماية الأراضي الفلاحية من الاكتساح العمراني تحديد التوجهات الأساسية لتهيئة الأراضي المعنية، و كذا تحديد شروط تهيئة البناء و الوقاية من الأخطار الطبيعية و حماية المساحات الخضراء و جميع المناطق الحساسة و المواقع الأثرية و المناظر الطبيعية، و يكون ضبطها حسب القواعد

¹ - المواد 19، 20، 21، 22، 23، 24 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير .

² - المرسوم التنفيذي رقم 177/91 المؤرخ في 1991/05/28 يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه و محتوى الوثائق المتعلقة به المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي 317/05 المؤرخ في 2005/09/10، جريدة رسمية عدد 26 .

المتوقعة و القوانين،فهو يهتم بالموقع الطبيعي العام للمدينة من حيث المناخ و التضاريس،كما يهتم بالجانب الديمغرافي إضافة إلى اهتمامه بالجانب الاقتصادي و توفير فرص عمل للسكان.¹

يساهم المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير في المحافظة على البيئة و حمايتها و الحفاظ على الجانب الجمالي العمراني البيئي.و من بين الأهداف التي يرمي إليها هذا المخطط هو حماية البيئة والموارد الطبيعية،و هذا بالوقاية من كل أشكال التلوث و المضار و مكافحتها لأن التنمية الوطنية تقتضي التوازن بين متطلبات النمو الاقتصادي و متطلبات حماية البيئة و المحافظة على الإطار المعيشي للسكان .كما يسعى المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير إلى تحديد المناطق الواجب حمايتها بحيث يسمح بترشيد استعمال المساحات الخضراء ووقاية الأراضي والنشاطات الفلاحية،وحماية الأراضي ذات الطابع الغابي باعتباره ثروة وطنية لا بد من المحافظة عليها،و احترام الشجرة واجب على الجميع،و يهدف هذا المخطط أيضا إلى حماية المناطق ذات الطابع الثقافي و التاريخي باعتبارها جزء لا يتجزأ من الثروة الوطنية و في هذا الصدد فإن هذا المخطط يحدد المناطق الحساسة كالساحل و الأراضي الفلاحية الخصبة و الأراضي ذات الصبغة الطبيعية و الثقافية البارزة،كما يتولى مسؤولية تنظيم العقار الصناعي و يأخذ كل الاحتياطات اللازمة لحماية البيئة.

لكن بالرغم من أهمية هذا المخطط و الذي أصبح ملجأ للسياسات العامة كالتممية و السياحة،و الزراعة و السكن والتعليم و الصحة و النقل و الطرقات مما أدى إلى تضاعف فعاليته في مجال حماية البيئة،و رغم أن هذا المخطط نص على حماية الأراضي الفلاحية وحماية المساحات الخضراء و الأشجار حفاظا على البيئة،إلا أنه للأسف الشديد تتعرض لتقلص كبير نتيجة لأعمال تنموية خاصة أعمال التعمير و البناء.

و بالتالي فإن المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير أثبت قصوره نتيجة للسياسات العامة و عدم تحقيق الأهداف المرجوة في مجال حماية البيئة،و لم يحقق الأهداف المنصوص عليها في قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.²

¹ - رايح هزيلي،استراتيجية التنمية المستدامة في تخطيط المد الجديدة : الجزائر نموذجا، مقالة منشورة بمجلة العلوم الاجتماعية ،جامعة محمد لمين دباغين ،سظيف 2، العدد 21، ديسمبر 2015، ص 166،167.

² - بلخير حليمي ،المرجع السابق ، ص 21،22.

ب). مخطط شغل الأراضي و دوره في حماية البيئة :

نحاول تحديد مفهوم مخطط شغل الأراضي، و بيان محتواه ، و إجراءات إعداده ، و بالتبعية لهذا دوره في حماية البيئة.

ب). 1 مفهوم مخطط شغل الأراضي :

مخطط شغل الأراضي كما عرفته المادة 31 من قانون 29/90 هو المخطط الذي يحدد بالتفصيل في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، حقوق استخدام الأراضي و البناء. فهو يعد وسيلة لتفصيل و تنفيذ التوجيهات العامة الإجمالية الواردة في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، يحدد بصفة مفصلة حقوق استخدام الأراضي، و يعين الكمية الدنيا القصوى من البناء المسموح به، المعبر عنه بالمتر مربع من الأرضية المبنية خارج البناء، أو بالمتر المكعب من الأحجام يضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي لل بنايات و يحدد الارتفاعات، والأحياء و الشوارع، النصب التذكارية، المواقع المناطق الواجب حمايتها وتجديدها وإصلاحها و يعين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها و حمايتها و تحدد المساحات الخضراء والمواقع المخصصة للمنشآت العمومية.¹

. محتوى مخطط شغل الأراضي :

بالرجوع إلى المادة 32 من قانون التهيئة و التعمير 29/90 المعدل و المتمم، والمادة 18 من المرسوم التنفيذي 178/91 المعدل يتكون مخطط شغل الأراضي من نظام تصحبه مستندات بيانية مرجعية.²

. إجراءات إعداد و تحضير مخطط شغل الأراضي :

حسب المادة 34 من القانون 29/90 يقرر إعداد مخطط شغل الأراضي عن طريق مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني بالمخطط أو المجالس المعنية، و بعد هذه المداولة يصدر القرار الذي يتضمن رسم حدود المحيط الذي يدخل فيه المخطط من قبل : . الوالي إذا كان التراب المعني تابعا لولاية واحدة، الوزير المكلف بالتعمير مع الوزير المكلف بالجماعات المحلية إذا كان التراب المعني يدخل ضمن تراب ولايتين يكون رئيس المجلس الشعبي البلدي ملزما باستشارة الهيئات المحددة بالمادة 07 من المرسوم التنفيذي 178/91.³

عليه يتم إعداد مخطط شغل الأراضي بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي و تحت مسؤوليته. و تتم الموافقة عليه بعد مداولة المجلس الشعبي البلدي أو المجالس الشعبية البلدية في حالة ما إذا كان المخطط يغطي بلديتين أو عدة بلديات

¹ المادة 31 من القانون 29/90 المتعلق بالتهيئة و التعمير.

² - المرسوم التنفيذي 178/91 المؤرخ في 1991/05/28 الذي يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي و المصادقة عليه و محتوى الوثائق المتعلقة به المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي 318/05 المؤرخ في 2005/09/10 ، جريدة رسمية ، عدد 26.

³ - المادة 34 من القانون 29/90 ، و المادة 07 من المرسوم التنفيذي 178/91.

تتم دراسة مشروع المخطط عبر حالتين: . إذا كان المخطط يغطي بلدية واحدة، فإن الهيئة المكلفة بالدراسة هي مكاتب دراسات خاصة ، إذا كان المخطط يغطي أكثر من بلديتين، فإن الهيئة المكلفة بالدراسة مؤسسة عمومية مشتركة.

و يخضع مخطط شغل الأراضي تقريبا إلى نفس الإجراءات التي يخضع لها المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، بدءا من المجلس الشعبي البلدي إلى الوصاية على مستوى الولاية، فالوزارة أو الوزارات تبعا لحجم البلدية و أهميتها، وعادة ما تتم المصادقة على المخططين في نفس الوقت.¹

يوضع مخطط شغل الأراضي المصادق عليه تحت تصرف الجمهور عن طريق قرار يصدره رئيس المجلس الشعبي البلدي يبين فيه تاريخ بدء عملية وضع مخطط شغل الأراضي تحت التصرف، مكان الاستشارة، قائمة الوثائق الكتابية البيانية التي يتكون منها الملف.²

¹ - رايح هزيلي، المرجع السابق ، ص 167.

² - المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 178/91 السابق.

(ب) . 2 . دور مخطط شغل الأراضي في حماية البيئة :

يظهر دور مخطط شغل الأراضي في حماية البيئة من خلال المحافظة على الجانب الجمالي العمراني البيئي، تحديده للمساحات العمومية و المساحات الخضراء في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير، بالتالي فهذا المخطط يسعى إلى حماية المساحات الخضراء، المساحات الحساسة و المناظر والمواقع، و يعين موقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها و حمايتها ضمانا للمحافظة على البيئة و حمايتها إضافة إلى ذلك فإنه أثناء إعداد مخطط شغل الأراضي فإن المشرع الجزائري قد ألزم رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أن يقوم باستشارة مصلحة البيئة على مستوى الولاية و ذلك بهدف حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، كما يعمل هذا المخطط على تنظيم العقار الصناعي و يأخذ في الحسبان الإجراءات الضرورية و الطرق الصحيحة لحماية البيئة و التخلص من النفايات أثناء تنظيم هذا النوع من العقار.¹

على الرغم من أهمية وثائق التعمير المتمثلة في المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير و مخطط شغل الأراضي في وضع تصورات مستقبلية و احتياطية لحماية البيئة، إلا أنه تعثرها مجموعة من النقائص و السلبات نتيجة لتضخم الأهداف المراد تحقيقها من خلال وثائق التهيئة و التعمير، لدرجة أن الفقه يعتبر أن مخططات التهيئة و التعمير أصبحت ملجأ للسياسات العامة كالتمتية و السياحة، و الزراعة، السكن، و التعليم، و الصحة، و النقل، و الطرقات مما أدى إلى تضاول فعاليتها بمحدوديتها في مجال حماية البيئة، نتيجة لتراكم الضوابط و المعايير المختلفة ضمن أحكامها.²

المحور الثاني: أدوات التهيئة الإقليمية و دورها في تحقيق التنمية المستدامة :

إلى جانب أدوات التهيئة العمرانية المنصوص عليها في القانون رقم 29/90 المعدل و المتمم و التي نظمت و سيرت بها الجزائر مجالها و توجهاتها العمرانية أوجدت نوعا آخر من الأدوات و هي أدوات التهيئة الإقليمية التي تهدف إلى ضمان تنمية الفضاء الوطني تنمية منسجمة و مستدامة، و هذا نظرا لما أصبحت لتهيئة الإقليم من أهمية خاصة بعد صدور القانون 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة، و في هذا الصدد نتعرض بالدراسة لأسس السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم، و إلى أنواع أدوات التهيئة الإقليمية و دورها في تحقيق التنمية المستدامة .

أولاً. أسس السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم :

حدد القانون رقم 20/01 التوجيهات والأدوات المتعلقة بتهيئة الإقليم التي من طبيعتها ضمان تنمية الفضاء الوطني تنمية منسجمة و مستدامة، على أساس: الاختيارات الاستراتيجية التي تقتضيها تنمية هذا النوع، و السياسات التي تساعد على تحقيق هذه الاختيارات. تدرج أدوات تنفيذ سياسة تهيئة الإقليم و تنميته المستدامة. تهدف السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة إلى تنمية مجموع الإقليم الوطني تنمية منسجمة على أساس خصائص و مؤهلات كل فضاء جهوي، كما

¹ - بلخير حليمي ، المرجع السابق ، ص 25.

² - وناس يحي ، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام ، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، جويلية 2007، ص

تهدف إلى :. خلق الظروف الملائمة لتنمية الثروة الوطنية و التشغيل،. تساوي الحظوظ في الترقية و الازدهار بين جميع المواطنين،الحث على التوزيع المناسب بين المناطق والأقاليم لدعائم التنمية ووسائلها باستهداف تخفيف الضغوط على الساحل و الحواضر و المدن الكبرى،و ترقية المناطق الجبلية و الهضاب العليا والجنوب،دعم الأوساط الريفية الأقاليم و المناطق و الجهات التي تعاني صعوبات و تفعيلها من أجل استقرار سكانها،إعادة توازن البنية الحضرية و ترقية الوظائف الجهوية والوطنية والدولية للحواضر والمدن الكبرى،حماية الفضاءات و المجموعات الهشة ايكولوجيا و اقتصاديا تثمينها،حماية الأقاليم و السكان من الأخطار المرتبطة بالتقلبات الطبيعية،الحماية و التثمين و التوظيف العقلاني للموارد التراثية و الطبيعية و الثقافية و حفظها للأجيال القادمة¹.

بالإضافة إلى الأهداف التنموية و الاجتماعية و الثقافية التي تهدف إليها السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة ، فإنها تساهم في إرساء الوحدة الوطنية مع دمجها و متطلبات السيادة الوطنية و الدفاع عن الإقليم².

و في هذا الصدد تضمن الدولة وفقا للمادة 05 من القانون 20/01: تعويض العوائق الطبيعية الجغرافية للمناطق الأقاليم لضمان تثمين الإقليم الوطني و تنميته و إعمارها بشكل متوازن .. تصحيح الفوارق في الظروف المعيشية من خلال نشر الخدمات العمومية و محاربة كل أسباب التهميش و الإقصاء الاجتماعيين في الأرياف و المدن على حد سواء .. دعم الأنشطة الاقتصادية حسب أماكن تواجدها و ضمان توزيعها و انتشارها و دعمها في كافة تراب الإقليم الوطني .. التحكم في نمو المدينة و تنظيمه³.

ثانيا). أنواع أدوات تهيئة الإقليم و دورها في تحقيق التنمية المستدامة:

(أ) . أنواع أدوات تهيئة الإقليم:

حدد القانون 20/01 أدوات تهيئة الإقليم من خلال نص المادة 07 على أن أدوات تهيئة الإقليم و تنميته المستدامة هي : . المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الذي يترجم بالنسبة لكافة التراب الوطني،التوجيهات والترتيبات الإستراتيجية الأساسية فيما يخص السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة.

. المخطط التوجيهي لتهيئة السواحل الذي بالتوافق مع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم،يترجم بالنسبة للمناطق الساحلية الشريط الساحلي للبلاد الترتيبات الخاصة بالمحافظة على الفضاءات الهشة المستهدفة و تثمينها .
. المخطط التوجيهي لحماية الأراضي و مكافحة التصحر .

¹ - القانون رقم 20/01 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001 ، يتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة ،جريدة رسمية 77 مؤرخة في 2001/12/15.

² - إقلاولي أولاد رايح صافية ، المرجع السابق ، ص 117.

³ - المادة 5 من القانون 20/01.

. المخططات الجهوية لتهيئة الإقليم التي تحدد بالتوافق مع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، التوجيهات والترتيبات الخاصة بكل برنامج جهة، كما تتكفل المخططات الجهوية الخاصة بالمناطق الساحلية بالترتيبات المتضمنة في المخطط الوطني لتهيئة السواحل .. مخططات تهيئة الإقليم الولائي التي توضح و تثمن، بالتوافق مع المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم المعني بالترتيبات الخاصة بكل إقليم ولاية¹.

(ب) . دور أدوات تهيئة الإقليم في تحقيق التنمية المستدامة :

إن الهدف العام من السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم الموضوعة من طرف الدولة الجزائرية هو تحقيق تنمية مستدامة متوازنة و منسجمة لمجموع الإقليم الجزائري، و هي تنمية تراعي أساسا خصائص و مؤهلات كل فضاء جهوي.²

جاءت التنمية المستدامة كمنهج لوضع حد للمشاكل القائمة في المدن، و رسم سياسة جديدة في التخطيط العمراني.³

لا شك أن للتنظيم في المجال العمراني أهميته و ضرورته نتيجة المتغيرات العديدة في التركيبة الاجتماعية، و الزيادة الضخمة في عدد السكان أو تزايد الحاجة إلى الخدمات الحضرية المتطورة كما و نوعا، و لا بد من تدخل المشرع بقانون خاص بالعمران، و هو ما حدث فعلا في أغلب دول العالم، متفاوتة من حيث الزمان لظروف خاصة، و لم يتأخر المشرع الجزائري في ذلك أيضا.⁴

نحاول دراسة المخطط الوطني لتهيئة الإقليم باعتبار أن المشرع الجزائري قد اعتمده في قانون تهيئة الإقليم و تنميته المستدامة إلى جانب المخططات التوجيهية مركزيا، و التي تعد مرجعية لمخططات التهيئة و التعمير .

هذه المرجعية المركزية التي تعتمد في سياستها المتعلقة بشغل المجال و تهيئته المستدامة على التدرجية في ترجمة التوجيهات العامة إلى المخططات القطاعية و المخططات الجهوية، تؤدي إلى القضاء على التفاوت و الاختلالات بين الجماعات المحلية في الالتزام بالسياسة الوطنية لحماية البيئة، و بذلك تحدث تكاملا و انسجاما للتدخل الوقائي من أجل حماية البيئة على المستوى الوطني.⁵

عليه فوضع هذا الإطار التشريعي المنسجم سمح بضمان ترقية المدينة و التحكم في العمران تماشيا مع التغيرات التي صاحبته التنمية المستدامة، و ترشيد الحكم في الجزائر عبر مجموعة قواعد طموحة موجهة لمساعدة المشرفين على تنظيم

¹ - المادة 7 من القانون 20/01 المتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة .

² - كردالواد مصطفى، دور سياسة تهيئة الإقليم في تحقيق التنمية السياحية في الجزائر، مقالة منشورة بموقع <http://Sawtsetif.com/v/352>، ص، 2.

³ - رابح هزيلي، المرجع السابق، ص، 162.

⁴ - الزين العزري، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة و التعمير، مقالة منشورة بمجلة الإجتهد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، العدد السادس، أبريل 2010، ص، 31.

⁵ - وناس يحي، المرجع السابق، ص، 50.

فتهيئة المجال الحضري، بالطرق الشفافة في إطار المساءلة التي تجعل الجميع خاضعا لمبدأ المحاسبة أمام الرأي العام بمؤسساته، وسيادة القانون وتحقيق الديمقراطية، و من هذا السياق يتضح الدور الفعال لترشيد الحكم في التنمية الحضرية بصفة خاصة و التنمية المحلية بصفة عامة.¹

يهدف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم حسب نص المادة 9 من القانون 20/01 إلى ضمان :

. الاستغلال العقلاني للفضاء الوطني و خاصة توزيع السكان و الأنشطة الاقتصادية على كافة الإقليم الوطني .

. تامين الموارد الطبيعية و استغلالها العقلاني .

. التوزيع الفضائي الملائم للمدن و المستوطنات البشرية من خلال التحكم في نمو التجمعات السكنية قيام بنية حضرية متوازنة .

. دعم الأنشطة الاقتصادية المعدة حسب الأقاليم.

. حماية التراث الايكولوجي الوطني و تنميته .

. حماية التراث التاريخي و الثقافي و ترميمه و تثمينه .

. تماسك الاختيارات الوطنية مع المشاريع التكاملية الجهوية.²

من خلال هذه المهام الموكلة للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم، يمكن التساؤل عن القوة الإلزامية لهذه المهمة و مدى إمكانية التحجج بها تجاه الغير، خاصة عند قراءة محتوى المادة 08 من القانون 20/01 التي يتبين من خلالها أن المشرع الجزائري قد كيف تدخلات المخطط الوطني لتهيئة الإقليم بأنها توجهات بسيطة، و هذا يعني غياب الطابع الأمر و القمعي للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم والذي أصبح على ضوء المواد، 1، 2، 8 من القانون 20/01 مجموعة من القواعد والمبادئ التي تهدف إلى تنظيم النشاط الحضري، و لهذا فتنفيذه لا يخضع للطابع الإلزامي، إلا أنه عند الدراسة المتأنية والدقيقة لمحتوى القانون رقم 20/01 نستخلص الطابع الإلزامي للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم، لأنه يمكن الاحتجاج به تجاه المتعاملين في مجال العمران و تهيئة الإقليم إذ يمكن تكليف تدخلاته بقواعد منبثقة من قانون العمران. لهذا فالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم يحتل صدارة القواعد، بالتالي فمختلف مخططات التهيئة العمرانية يجب أن تتبثق منه فهو يعتبر من خلال ما نصت عليه المادة 20 من القانون رقم 20/01 قانونا، يصادق على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم عن طريق

¹ - بلعدي نسيمة، المرجع السابق، ص، 13.

² - المادة 09 من القانون 20/01 السابق.

التشريع ، لمدة 20 سنة و يكون موضوع تقويمات دورية و تحيين كل خمس سنوات ،حسب الأشكال نفسها.على اعتباره من أدوات تهيئة الإقليم الذي يشمل كافة التراب الوطني يترجم و يطور الترتيبات الاستراتيجية الأساسية فيما يخص¹ السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة. إذ تلتزم الدولة على تصحيح الفوارق في ظروف الحياة ، والعمل على دعم الأنشطة الاقتصادية حسب موقعها،مع تصحيح الاختلالات الإقليمية و التحكم في نمو المدن و تنظيمها.

¹-إقلولي أولاد رابح صافية، المرجع السابق، ص 122، 123 .

خاتمة

من خلال ما سبق يلاحظ أن السياسة العمرانية تتقاطع مع البيئة و التنمية المستدامة على اعتبار أن استخدام الموارد المتاحة يتطلب جعل القطاع العمراني قطاعا تنمويا مستداما. لكن على الرغم من وجود ترسانة قانونية متضمنة تنظيم سياسة التهيئة و التعمير بأدوات متمثلة في مخططات التعمير و تهيئة الإقليم و ما لها من أهمية في تنظيم تصرفات مستقبلية واحتياطات لحماية البيئة، إلا أنه تعترتها مجموعة من النقائص نتيجة تضخم الأهداف المراد تحقيقها من هذه الأدوات في مقابل عدم تنفيذها و عدم تجسيدها واقعا، لنقص الرقابة على اختلاف أنواعها إدارية و قضائية، ضعف كفاءة الإدارة الرقابية و نقص الخبرة و الوعي بأهمية التوفيق بين الأداء البيئي و البعد التنموي في مجال التهيئة العمرانية. مرد هذه الاختلالات هو انعدام الانسجام، لعدم وجود مقومات موضوعية تتعلق بانعدام مشاركة حقيقية لكل الأطراف الفاعلين المتدخلين في النشاط العمراني فأضفى ذلك محدودية فاعلية وثائق التعمير و ضعف دورها في حماية البيئة خاصة و أن الطابع المحلي لتصور و إعداد هذه الوثائق يحمل اختلالات بين الجماعات الإقليمية من بلدية لأخرى و من ولاية لأخرى نتيجة الطابع التقديري المحلي لاعتماد التوجيهات الحمائية للبيئة، أدى إلى غيابها ضمن الكثير من هذه الوثائق و عدم إعمالها.

عليه عملا على جعل القطاع العمراني قطاعا تنمويا مستداما، يجب البحث في جعل قواعده أكثر فاعلية بالتأكيد على ضرورة التنسيق مع جميع المتعاملين، و دعم نظم مختلف الأنشطة العمرانية .

يجب مقارنة التعمير من خلال التوفيق بين حماية البيئة و التنمية المستدامة لاعتبارهما واقع يجب التعامل معه، فلا يمكن بأي حال من الأحوال تجاهله أو انكاره لذا يجب تنسيق جهود المتعاملين و تفعيلها و مضاعفتها و إعمال القانون و جعله أكثر مواكبة للتدابير التقنية التي يفرضها الواقع.

مع ضرورة تدعيم الإدارة بالوسائل المعلوماتية الحديثة وتكوين الإطارات و تأهيلها وفقا لمقتضيات و متطلبات السياسة العامة للتهيئة و التعمير .

توعية المواطن و تحسيسه بالعمل على تجسيد البعد البيئي و التنموي فيما يتعلق بالتهيئة و التعمير .

. فرض عقوبات ردية لكل مخالف للقواعد و القوانين المتعلقة بالتهيئة و التعمير من خلال سن قوانين تحدد الأفعال التي تشكل مخالفات عمرانية، و بيان الأعوان المؤهلين بمعاينتها، مع سرعة تطبيقها لضمان منع حدوث المخالفة بما يحقق الردع العام و الخاص.

. تكوين قضاة متخصصين لتطبيق القوانين المتعلقة بالتعمير سيما ما تعلق منها بالمساح بالبيئة في إطار التنمية المستدامة.

ضرورة تعديل النصوص القانونية المتعلقة بتنظيم النشاط العمراني و جعلها أكثر توافقا مع ما تقتضيه حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، على أن تكفل هذه النصوص جزاءات توقع على المخالفين، و ضمان توقيعيها.

رغم وجود قوانين كثيرة متعلقة بالتهيئة و التعمير ، إلا أنها متفرقة و متشتتة و هو ما يبرر أولوية تجميع مختلف النصوص القانونية المنظمة لل عمران ضمن منظومة قانونية موحدة و منسجمة بما يكفل حسن تطبيقها .

في الأخير نخلص لاعتبار أن أدوات تهيئة الإقليم لها دور فعال في تجسيد السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم في الجزائر كونها تدعم ضرورة التوفيق بين مقتضيات حماية البيئة و اعتبارات التنمية المستدامة .

قائمة المراجع :

الرسائل و المذكرات :

- . إقلولي أولد رايح صافية، قانون العمران الجزائري . أهداف حضرية ووسائل قانونية . ، دار هومة الجزائر ، 2014.
- . بلخير حلومي، دور قواعد التهيئة و التعمير في حماية البيئة ،مذكرة للحصول على شهادة ماستر،جامعة قاصدي مرياح ورقلة، قسم الحقوق و العلوم السياسية ،كلية الحقوق، 2013.
- . بلعدي نسيمة ، الجوانب القانونية لسياسة المدينة و العمران في الجزائر ، مذكرة لنيل شهادة الماجستير ، جامعة قسنطينة 1 ، كلية الحقوق ، 2013-2014.
- . غواس حسينة، الآليات القانونية لتسيير العمران،مذكرة لنيل شهادة الماجستير،جامعة منتوري قسنطينة،قسم الحقوق والعلوم السياسية ، كلية الحقوق ، 2011،2012 .
- . وناس يحي ،الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام ،جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان جويلية 2007.

المقالات :

- . الزين العزري، دور الجماعات المحلية في مجال التهيئة والتعمير،مقالة منشورة بمجلة الإجتهد القضائي،جامعة محمد خيضر ، بسكرة ،العدد السادس، مؤرخة في أفريل 2010.
- . رايح هزيلي،استراتيجية التنمية المستدامة في تخطيط المدن الجديدة : الجزائر نموذجا، مقالة منشورة بمجلة العلوم الاجتماعية ،جامعة محمد أمين دباغين ،سطيف 2، العدد 21 ، ديسمبر 2015.

القوانين :

- . القانون رقم 29/90 المؤرخ في 1 ديسمبر 1990 المتعلق بالتهيئة و التعمير،الصادر بالجريدة الرسمية عدد 52 المؤرخة في 02 ديسمبر 1990.
- . القانون رقم 20/01 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001 ، يتعلق بتهيئة الإقليم و تنميته المستدامة ،جريدة رسمية 77 مؤرخة في 2001/12/15.

. المرسوم التنفيذي 177/91 المؤرخ في 1991/05/28 يحدد إجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة و التعمير المصادقة عليه و محتوى الوثائق المتعلقة به المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي 317/05 المؤرخ في 2005/09/10، جريدة رسمية عدد 26 .

. المرسوم التنفيذي 178/91 المؤرخ في 1991/05/28 الذي يحدد إجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي و المصادقة عليه و محتوى الوثائق المتعلقة به المعدل و المتمم بموجب المرسوم التنفيذي 318/05 المؤرخ في 2005/09/10 جريدة رسمية ، عدد 26.

المواقع الإلكترونية :

. كردالواد مصطفى، دور سياسة تهيئة الإقليم في تحقيق التنمية السياحية في الجزائر، مقالة منشورة بموقع <http://Sawtsetif.com/v/352>