

## عقد تطوير المدينة كأداة لتحقيق التنمية المستدامة في التشريع الجزائري

### *The city development contract as tool for achieving sustainable development in the Algerian legislation*

د. جميلة دوار<sup>(1)</sup>

كلية الحقوق والعلوم السياسية

جامعة محمد البشير الابراهيمى- برج بوعريريج (الجزائر)

lyndadouar@yahoo.fr

تاريخ النشر  
31 أكتوبر 2021

تاريخ القبول:  
12 ماي 2021

تاريخ الارسال:  
07 أبريل 2021

#### الملخص:

تتحقق التنمية الاقتصادية المنشودة، بتضافر جميع الجهود وجمع كل الموارد والإمكانات المتوفرة في المجتمع، بما في ذلك الشراكة بين القطاع العام والخاص، خاصة وأن الأساليب التقليدية لم تعد قادرة على توفير الموارد اللازمة لسيروء عملية التنمية، وذلك في ظل الضغوطات المتزايدة على ميزانيات الحكومات، وزيادة الطلب على البنى التحتية في قطاعات عدء خاصة في المجال العمراني، وبالتالي نص القانون التوجيهي للمدينة على مساهمة المستثمرين والمتعاملين الاقتصاديين في إطار سياسة المدينة لاسيما في ميدان الترقية العقارية وتنمية الاقتصاد الحضري وتنافسية الأقاليم وذلك في ظل توافر جملة من الشروط التي تساعد في نشاط هذا القطاع وتفعيل أداءه في الحياة الاقتصادية. وبالتالي تتجسد الشراكة بين القطاع العام والخاص في مجال التعمير والتهيئة عن طريق عقد تطوير المدينة بموجب المؤسسات العمومية للتهيئة التي تعتبر مؤسسات ذات طابع صناعي وتجاري، تعمل على تسهيل العمل المعقد للمشاريع الكبرى مع ضمان تنسيق وتسيير هذه المشاريع عن طريق إنشاء الخدمات والمرافق وبناء المجمعات السكنية، مع ضرورة مراعاة البعد البيئي في تنفيذ مشاريع التنمية، لأن المحافظة على البيئة من أهم متطلبات التنمية المستدامة.

**الكلمات المفتاحية:** القطاع العام- القطاع الخاص - الشراكة - عقد تطوير المدينة - تهيئة الإقليم- التنمية

المستدامة.

#### Abstract:

The desired economic development will be achieved by concerting all efforts and gathering all the resources and available capabilities in society, including the partnership between the public and private sector, especially the traditional methods are no longer able to provide the necessary resources for the process of development, nevertheless, the increasing pressures on the government budgets, the increase in the demand for infrastructure in several sectors, especially in the urban field. The city directive law stipulated the contribution of investors and economic dealers within the framework of the city's policy, especially in the field of real estate promotion, development of the urban economy and the competitiveness of regions, therefore, the availability of a number of conditions that help in the activity of this sector and activate its performance in economic life and thus the partnership between the public sector is embodied. The private in the field of reconstruction and preparation through the city development contract under the public institutions for preparation that are considered industrial and commercial institutions that facilitate the complex work of major projects while ensuring the coordination and management of these projects by establishing services and facilities and building residential complexes with the need to take into account the environmental dimension in implementing development projects, because preserving the environment is one of the most important requirements of sustainable development.

**key words:** the public sector - the private sector - partnership - city development contract - region preparation - sustainable development -



المؤلف المرسل: د. جميلة دوار (1) Email: lyndadouar@yahoo.fr

## مقدمة:

بعد الاستقلال، حاولت الدولة الجزائرية دحض مخلفات الاستعمار والعمل على محو الفوارق المجالية والتنموية والاجتماعية الهائلة التي رسمت وجه الخارطة الجزائرية، وبدأت برسم المخططات التنموية والتعميرية من أجل النهوض والخروج من قوقعة التخلف. ومن بين أهم السياسات التي انتهجتها الدولة هي العمل على التوزيع العادل للاستثمارات من أجل تحقيق التنمية الشاملة على كل الأقاليم، وإنشاء أقطاب صناعية على مختلف ربوع الوطن من أجل القضاء على عنصر الجهوية، والفوارق الاقليمية، وتحقيق التوازن الاقليمي<sup>1</sup>. وقد تقيدت الحكومة بسياسة القضاء على الأحياء الفوضوية والقصديرية عبر العديد من المخططات مثل المخطط الثلاثي، المخطط الرباعي الأول والمخطط الرباعي الثاني، ثم المخطط الخماسي من أجل البدء في نهضة عمرانية جديدة تتماشى والزيادة المطردة للسكان، والعمل على استقرار السكان القرويين وتنظيم التنمية في المدن<sup>2</sup>.

لكن كل هذه الإصلاحات، تركزت على المناطق الساحلية والتلية وبالتالي دعمت وبصورة غير مباشرة التوجه العمراني والاقتصادي الموروث عن الفترة الاستعمارية وزادت في حدة الفوارق بين المناطق الشمالية والجنوبية للبلاد وعمقت الضجوة، وهذا ما يدل على غياب استراتيجية واضحة المعالم للتهيئة العمرانية في الجزائر أنداك، إذ أن كل الإجراءات المنتهجة اتسمت في مجملها بافتقادها لمنهجية وسياسة واضحة المعالم، حيث مست المدن الكبرى فقط واستهلكت أراضي زراعية خصبة لتوقيع الأقطاب الصناعية مثل سهول متيجة، عنابة، وهران...، وقد فشلت هذه الأقطاب في لعب الدور المنوط بها، فعوض أن تحقق التنمية في محيطها، تحولت إلى مناطق استقطاب وجذب للسكان خاصة النازحين من المناطق الداخلية، وزيادة تضخم المدن وانتشار البيوت القصديرية على حواف المدن والضواحي، والتي تحولت فيما بعد إلى بؤر للفقر والحرمان والتهميش، وهذا ما يدل على عدم الأخذ بعين الاعتبار الاختلالات الموروثة من المستعمر بين المناطق الريضية والمناطق الحضرية من جهة والمناطق الشمالية والداخلية من جهة ثانية، زيادة على غياب دراسات واقعية عن حقيقة الأقاليم وتحليل أبعادها ومختلف تأثيراتها الجهوية والإقليمية قبل تنفيذ المشاريع ومباشرة الإصلاحات<sup>3</sup>.

**أهمية الموضوع:** ولواجهة هذه التحديات، كان لا بد من إعادة النظر في عملية توزيع الأفراد والأنشطة الاقتصادية من جهة ومن جهة أخرى الاستغلال الأمثل للموارد الطبيعية والمجالية والاستثمارات على مستوى كل الأقاليم والمدن، وتحاشي سياسة الجهوية وتنمية منطقة على حساب أخرى، أو حتى ترقية مدينة على حساب مراكزها التابعة لها.

و لمواجهة الأمر والاستعداد له، قامت الدولة بوضع إطار تشريعي وتنظيمي منسجم يضمن ترقية المدينة، ويكرس مبدأ التشاور والتكامل في إعداد الاستراتيجيات المتعلقة بسياسة المدينة والإسهام في نجاحها وترقية الاقتصاد الحضري والتنمية المستدامة، وتجسيد مهام المراقبة ومتابعة كافة النشاطات المتعلقة بسياسة المدينة مع التركيز على الخدمة العمومية والشفافية والعمل والتضامن وتعزيز حضور الدولة وتطبيق القانون وتحديد إطار مؤسستي وتنظيمي لتسيير المدينة وتحديد صلاحيات الفاعلين ودورهم، والتقليل من الاختلالات في المناطق الحضرية ومراقبة توسع المدن واعتماد قواعد التسيير والتدخل والاستشارة التي تقوم على مبادئ التعاقد والشراكة<sup>4</sup>.

وعليه، لقد نص القانون التوجيهي للمدينة على مساهمة المستثمرين والمتعاملين الاقتصاديين في إطار سياسة المدينة لاسيما في ميدان الترقية العقارية وتنمية الاقتصاد الحضري وتنافسية الأقاليم، وبالتالي، فإن للقطاع الخاص دور أساسي في العملية التنموية، كذلك يبرز بمثابة الركيزة الأساسية لقيام وتطوير النشاط الاقتصادي في أية دولة، وذلك في ظل توافر جملة من الشروط التي تساعد في نشاط هذا القطاع وتفعيل أدائه في الحياة الاقتصادية.

تتجسد الشراكة بين القطاع العام والخاص عن طريق المؤسسات العمومية للتهيئة التي تعتبر مؤسسات ذات طابع صناعي وتجاري، تعمل على تسهيل العمل المعقد للمشاريع الكبرى مع ضمان تنسيق وتسيير هذه المشاريع عن طريق إنشاء الخدمات والمرافق وبناء المجمعات السكنية في المدن الجديدة، وذلك من أجل توفير الموارد المالية الكافية.

**الإشكالية:** وفي هذا الإطار، نصت المادة 21 من القانون التوجيهي للمدينة على مساهمة عقد تطوير المدينة في تنفيذ السياسات والبرامج المسطرة في مجال التعمير وتهيئة الإقليم، وذلك بالتنسيق والتشاور مع الجمعيات الإقليمية والشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين.

و للإمام بمضردات الموضوع، ارتأينا البحث في هذا الموضوع عن مدى فاعلية وفعالية عقد تطوير المدينة في ترشيد السياسة العمرانية وتحقيق التنمية المستدامة؟

**تقسيم الموضوع:** وباعتبار فكرة التنمية الشغل الشاغل لكل مجتمع، خاصة وأن الإحصاءات المنشورة عن الأمم المتحدة، توحى بكل وضوح التزايد المستمر لعدد الأشخاص في العمور، وهو ما يدعو بلا شك إلى ضرورة بذل جهود جبارة لتوفير كل المتطلبات، وتدعيما لأهداف الدراسة، سنحاول من خلال هذه المقالة تسليط الضوء على عقد تطوير المدينة في التشريع الجزائري باعتماد المنهج الوصفي التحليلي وذلك بالتعرض لدراسة الطبيعة القانونية

له، ثم تحديد الأحكام القانونية له ودوره في تحقيق التنمية المستدامة طبقا لما هو منصوص عليه في القانون التوجيهي للمدينة، وذلك في خطة بحث مكونة من مبحثين على النحو التالي:

المبحث الأول: ماهية عقد تطوير المدينة في التشريع الجزائري

المبحث الثاني: الآثار القانونية المترتبة عن إبرام عقد تطوير المدينة

### المبحث الأول: ماهية عقد تطوير المدينة في التشريع الجزائري

تتحقق التنمية الاقتصادية المنشودة، بتظافر جميع الجهود وجمع كل الموارد والإمكانيات المتوفرة في المجتمع، بما في ذلك الشراكة بين القطاع العام والخاص، خاصة وأن الأساليب التقليدية لم تعد قادرة على توفير الموارد اللازمة لسيورته عملية التنمية، وذلك في ظل الضغوطات المتزايدة على ميزانيات الحكومات، وزيادة الطلب على البنى التحتية في قطاعات عدة<sup>5</sup>.

وأصبحت مفاهيم الشراكة بين القطاعين العام والخاص في السنوات الأخيرة إحدى المفاهيم المتداولة بشكل كبير على مستوى أدبيات المؤسسات المالية الدولية وكذا الندوات والمؤتمرات العلمية، مما جعل موضوع الشراكة بين القطاعين يحظى من قبل مختلف الحكومات والدول بالاهتمام ليس على مستوى المنظومة القانونية والتشريعية فحسب لاعتماد التشاركية لتساهم في تطوير وتنمية مختلف القطاعات الاقتصادية، بل لتخفيف الضغط المتزايد التي تعاني منه الميزانية العمومية<sup>6</sup>.

والجزائر على غرار معظم بلدان العالم، حاولت النهوض بالاستثمارات في مشروعات الإسكان والتجهيز والبنى التحتية، على أساس أن هذه الأخيرة تعد من المشاريع الضرورية لدفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ويعد عقد تطوير المدينة نموذجا وأسلوبا للشراكة بين القطاع العام والخاص، يسعى لتخطيط وتمويل وتشكيل وبناء المجمعات السكنية وتجهيزها لتحقيق أهداف التنمية، نحدد الطبيعة القانونية لهذا العقد كنموذج للشراكة بين القطاع العام والقطاع الخاص في مجال التعمير، من خلال تحديد تعريضه وحصر الأهداف التي يسعى لتحقيقها وأخيرا تحليل مبررات اللجوء إلى عقد تطوير المدينة كأسلوب شراكة بين القطاع العام والخاص.

### المطلب الأول: مفهوم عقد تطوير المدينة

تعتبر عقود الشراكة أحد تجليات التحولات التي تشهدها الدول، لما للشراكة بين القطاع العام والخاص من دور في إحداث تنمية محلية بجوانبها المختلفة الاقتصادية والاجتماعية، لهذا حظي عقد تطوير المدينة كنوع من الشراكة في مجال التهيئة والتعمير في الجزائر باهتمام

كبير من قبل الهيئات والسلطات الإدارية المختصة، لذا يتوجب علينا تحديد مفاهيم متعلقة ومرتبطة بهذا العقد كأئية مستحدثة للشراكة التنموية بين القطاعين.

### الفرع الأول: تعريف عقد تطوير المدينة

تعتبر عقود الشراكة المتعلقة بالبنى الأساسية عقود تعهد من خلالها الدولة أو أحد مؤسساتها العامة إلى شخص من أشخاص القانون الخاص إنجاز أحد المشاريع المرتبطة بالإسكان والتجهيز والبنى التحتية، يتولى من خلالها الشخص الخاص مهمة شاملة تتضمن العديد من العمليات، تتمثل بداية في القيام بإنجاز المشروع موضوع العقد وتمويله، ثم بعد الانتهاء من الإنجاز، ممكن أن يتكلف هذا الشريك بعملية إدارة وتشغيل المرفق العام المنجز موضوع مشروع عقد الشراكة، فضلا عن الصيانة الدورية لهذا المرفق وتحديثه وتطويره.<sup>7</sup>

وعليه، يشير مفهوم عقد تطوير المدينة كنموذج للشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى التعاون والأنشطة المشتركة بين القطاعين بغرض تنفيذ المشروعات الكبرى، وبحيث تكون الامكانيات لكلا القطاعين مستخدمة معا وذلك بالطريقة التي تؤدي إلى اقتسام المسؤوليات والمخاطر بطريقة رشيدة لتحقيق التوازن الأمثل لكل شريك<sup>8</sup>، ومن زاوية عامة وعملية يمكن تعريف عقد تطوير المدينة، بأنه أوجه التفاعل والتعاون العديدة بين القطاعين العام والخاص، المتعلقة بتوظيف الإمكانيات البشرية، والمالية، والادارية، والتنظيمية، والتكنولوجية، والمعرفية على أساس المشاركة، والالتزام بالأهداف، وحرية الاختيار، والمسؤولية المشتركة، والمسائلة، من أجل تحقيق الأهداف العمرانية، البيئية بالدرجة الأولى، ثم الاقتصادية والاجتماعية التي تهم العدد الأكبر من افراد المجتمع، ولها تأثير بعيد المدى على تطوراتهم، حتى يتمكن المجتمع من مواكبة التطورات المعاصرة بطريقة فاعلة، وتحقيق وضع تنافسي أفضل.<sup>9</sup>

### الفرع الثاني: خصائص عقد تطوير المدينة

يمكن حصر اللجوء إلى عقد تطوير المدينة كأسلوب للشراكة بين القطاعين العام والخاص في الجزائر المكرس بموجب المادة 21 من القانون التوجيهي للمدينة في العديد من المسائل التالية<sup>10</sup> :

- ضعف الموارد المالية وعدم قدرة الحكومة على تحقيق التنمية الشاملة؛
- نقص كفاءة التسيير ومهارات الموارد البشرية لدى مؤسسات القطاع العام؛
- اتساع فجوة البنى التحتية وظهور قصور واضح رافق تجسيد برامج التنمية الاجتماعية وتلبية احتياجات المواطنين من الخدمات؛
- ضغوطات المنافسة المتزايدة وانخفاض معدلات النمو، وتقلص التمويل المخصص للبرامج الاجتماعية؛

- سعي الحكومة لتوظيف القطاع الخاص في مجالات الخدمات العامة مع استعداد البنوك لتوفير التمويل اللازم لمؤسسات القطاع الخاص.

هذا ويتميز عقد تطوير المدينة كنموذج للشراكة بين القطاعين العام والخاص بما يلي<sup>11</sup> :

- مفهوم هذا العقد مفهوم حديث،
- هو في الغالب علاقة تعاقدية طويلة الأمد،
- يعنى بأوجه التفاعل والتعاون العديدة بين القطاعين المتعلقة بتوظيف الإمكانيات البشرية والمالية والادارية والتنظيمية والتكنولوجية والمعرفية على اساس المشاركة واقتسام المخاطر،
- يحقق المصلحة المشتركة لكلا الجانبين،
- يقدم خدمات للمجتمع ضمن أبعاد الفعالية والكفاءة.

### المطلب الثاني: إبرام عقد تطوير المدينة

إن الواقع الجديد الذي تعيشه الجزائر ومتطلباته فرض على الإدارة المحلية تحسين وضبط علاقتها مع المجالس المحلية المنتخبة، على اختلاف تشكيلاتهم السياسية، من جهة، ومن جهة أخرى، توسيع مجال علاقتها مع الأفراد وممثلهم من الجمعيات لخوض رهان معركة التنمية المحلية، وتعد الجماعات المحلية بصفة عامة والبلدية بصفة خاصة هيئات لامركزية للدولة، وواحد من بين الهياكل والنماذج التطبيقية لتسيير الجماعات المحلية ودورها في التنمية واختيار الاستراتيجية الملائمة والنماذج الكفيلة لتلبية حاجيات المواطن، والتي تتعدد بتعدد مظاهر وأشكال التنمية لا تخرج عن سياقها العام وهو البعد التنموي الوطني المستدام ضمن فضاء بيئي نظيف ومتجدد<sup>12</sup>.

إن إسناد مهمة إنجاز التنمية المحلية إلى البلدية، يقتضي بالأساس وضعه تحت تصرفها، ومرافقتها بجملة من الآليات، بدءا من التأطير القانوني والتنظيمي الكفيل بالإجابة عن كل تساؤل وإبهام، فيما يخص تسيير وتنظيم مجال التنمية المحلية، التي تتعدد خدماتها بتعدد أدوارها ومرافقتها، أين يتقاطع دور البلدية مع باقي أدوار القطاع الفاعلة والمعنية هي الأخرى بالتنمية المحلية، فهي بذلك - أي البلدية - تستقي قوتها وفعاليتها من القوانين الرسمية والمستقلة، التي تهدف إلى تنظيم العلاقات القانونية التي تنشأ في هذا الفضاء<sup>13</sup>.

إن تزايد عدد سكان العالم خاصة في الدول النامية ومنها الجزائر، أدى الى تزايد نمو الطلب على خدماتها، ونتيجة لذلك ولعوامل أخرى أهمها عدم استيفاء الاحتياجات التمويلية لهذه المشاريع، أدى بها أيضا إلى ضرورة إقامة شراكات مع وحدات القطاع الخاص، وذلك بعد أن تبين أن عمليتي التنمية الاقتصادية والاجتماعية لا تتم إلا من خلال تكاثف الجهود بين

القطاع العام والخاص من خلال حشد كافة الامكانيات المادية والبشرية للقطاعين، وبالتالي تتجسد الشراكة بين القطاع العام والخاص في مجال التعمير والتهيئة عن طريق عقد تطوير المدينة.

هذا ويخضع عقد تطوير المدينة كنوع من عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص إلى مجموعة من القواعد الخاصة، تتعلق هذه القواعد من ناحية بشروط إبرام العقد ومن ناحية أخرى بأركان هذا العقد وطبيعته القانونية.

### الفرع الأول: شروط إبرام عقد تطوير المدينة

تخضع سلطة جهة الإدارة العامة في إبرام عقود الشراكة (عقد تطوير المدينة نموذجاً) إلى مجموعة من الشروط التي يجب استيفائها قبل الدخول أو المباشرة في إبرام العقد، تتعلق أساساً بالطبيعة المركبة للمشروع الذي يعتبر شرطاً موضوعياً، حيث لا يكون بإمكان الجهة العامة الإطاحة الكاملة وبشكل مسبق بالجوانب والمشمولات القانونية المرتبطة بتنفيذ المشروع بسبب تعدد الروابط القانونية التي تتطلبها عملية تنفيذه، أو بسبب عدم تمكن الجهة العامة من التحديد بطريقة مجردة وبشكل مسبق أيضاً الوسائل الفنية لإنجاز المشروع بالنظر إلى عدم قدرتها على الوقوف بشكل دقيق على المتطلبات التقنية المتصلة بالمشروع كلياً أو جزئياً، بسبب ما يتصف به هذا الأخير من تكاليف اقتصادية عالية أو طبيعة متطورة<sup>14</sup>.

أو أيضاً الاستفادة من رؤوس الأموال التي تتوافر لدى القطاع الخاص وما يمتلكه من خبرات ومعارف في إدارة المشاريع التي يعد عنصر الوقت فيها حاسم وتقليل المدد الزمنية اللازمة لتنفيذها، وبالتالي تحسين موقف الإدارة العامة، والحد من الإنفاق الحكومي، من خلال إسناد المشروعات التي تحتاج إلى رؤوس أموال واستثمارات ضخمة إلى القطاع الخاص، الذي يتميز بالكفاءة الإدارية والقدرة على التجاوب مع متطلبات السوق، وسرعة التكيف مع مؤشرات السوق، ولا سيما في مجال التهيئة والتعمير، ومن ثم توفير التمويل اللازم لبعض القطاعات التي لا يمكن للدولة الانسحاب منها، أو تركها للقطاع الخاص<sup>15</sup>.

كما يجب أن يكون هناك تحليل صارم لجدوى المشروع قبل التعاقد، بأن يكون ذلك في إطار عمل جيد للمشروع، مبني على مخرجات واضحة، يقوم بمقارنة أداء القطاع العام بالقطاع الخاص، وأن يحدد الإنجازات التي يريد تحقيقها، للتأكد من قدرته الحكومة على تحمل توفير وحدات الدفع المطلوبة مقابل إتاحة الخدمة<sup>16</sup>.

### الفرع الثاني: أركان عقد تطوير المدينة

يسبق عملية إبرام عقد تطوير المدينة، اختيار الجهة الإدارية المختصة للمتعاقدين معها، عن طريق تحديد الأشخاص والشركات المؤهلة للاشتراك في التفاوض التنافسي، والغرض

من ذلك هو مناقشة كل مترشح بجوانب العقد كلها وتعريفه بالوسائل الفنية والترتيبات القانونية والمالية التي تليها حاجة المشروع، هذا ويتم التفاضل والاختيار بين المؤسسات العمومية للتهيئة التي تعتبر مؤسسات ذات طابع صناعي وتجاري، تعمل على تسهيل العمل المعقد للمشاريع الكبرى مع ضمان تنسيق وتسيير هذه المشاريع عن طريق إنشاء الخدمات والمرافق وبناء المجمعات السكنية<sup>17</sup>، وعليه يهدف هذا العقد الإداري المبرم بين البلدية كشخص معنوي عام والمؤسسات الناشطة في مجال التهيئة والتعمير<sup>18</sup> إلى تحقيق الأهداف الأساسية التالية<sup>19</sup> :

- تقليص الفوارق بين الأحياء وترقية التماسك الاجتماعي والقضاء على السكنات الهشة، غير الصحية.

- التحكم في مخططات النقل والتنقل وحركة المرور داخل محاور المدينة وحولها وتدعيم الطرق والشبكات،

- ضمان توفير الخدمة العمومية وتعميمها،

- حماية البيئة والوقاية من الأخطار،

- ترقية الشراكة والتعاون بين المدن، وإدماج المدن الكبرى في الشبكات الجهوية والعالمية وتحقيق التنمية المستدامة والحفاظ على البيئة الثقافية،

- ترقية الوظائف الاقتصادية للمدينة وتدعيم وتطوير التجهيزات الحضرية،

- إعادة هيكلة وتأهيل النسيج العمراني وتأهيل وتصحيح الاختلالات الحضرية والحفاظ على المساحات العمومية والمساحات الخضراء وترقيتها.

أما عن موضوع عقد تطوير المدينة، فهو المجال العمراني الذي يهتم بإدخال مجموعة التحسينات المادية على البيئة المحلية، وتتمثل في تحسين وتطوير المباني وتهيئة الشوارع، وتشجيرها مع توفر البيئة الأساسية من شبكات التزود بمياه الشرب والصرف الصحي والإنارة وتنسيق الفراغات الحضرية من خلال مخطط لعمل متعدد القطاعات على المدى القريب والمتوسط والطويل<sup>20</sup>، وسيدمج عقد تطوير المدينة لا محالة البعد الاجتماعي في المناطق ذات العوائق من خلال الأعمال التالية<sup>21</sup> :

- إزالة السكن الهش.

- إنشاء التجهيزات الجماعية.

- إعداد المشاريع السكنية.

واعتبارا للتعقيدات الحضرية، فإن عقد تنمية المدينة يعد من الرهانات الأساسية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم التي ينبغي علينا رفعها عن طريق مسعى مدروس وخلاق، هذا



المسمى سيعيد للمدينة بعدها الأكثر دلالة من خلال إعداد وتطبيق برامج طموحة متضمنة في برنامج سياسة المدينة وتمفصلة حول الفروع الآتية<sup>22</sup> :

- التجديد الحضري.

- استدراك وادماج المناطق الحضرية ذات عواقب.

- إصلاح التسيير والإدارة في المدن.

كما يجب تجسيد مختلف العمليات الداعمة لإعادة الاعتبار لأحياء الضواحي من

بينها<sup>23</sup> :

- إعادة الاعتبار للتجمعات الكبرى وإزالة السكن العشوائي.

- تأهيل التجهيزات والخدمات القاعدية.

- تعيين العمارات المهملة بهدف إعادة إدماجها في وظيفتها الحضرية.

- هيكلة النسيج الحضري والاندماج الحضري وتهيئة الفضاءات العمومية: الطرق، المساحات الخضراء وإعادة شغل الأراضي.

- تحسين الربط مع الفضاءات المركزية في المدينة وبين الأحياء عن طريق هياكل أو خدمات ملائمة.

وبالإضافة إلى تحسين الإطار الحضري، فإن عقد تطوير المدينة، سيساهم في التحديث

الحضري وتحسين وجه المدينة وترقيتها من خلال انجاز مرافق والقيام بنشاطات مهيكلية ضرورية لإشعاعها، وهذا التحديث يجب أن يرفق بأعمال متعلقة ب<sup>24</sup> :

- إعادة الاعتبار للفضاءات العمومية واستصلاحها وصيانتها.

- إعادة الاعتبار وترميم وتأمين التراث التاريخي والثقافي بتخصيصه لاستعمالات ملائمة لطبيعته وانفتاحه على الجمهور.

- حماية وتأمين المواقع الحضرية الطبيعية والمبنية.

- تهيئة المساحات الخضراء في المدينة بواسطة الصيانة وإنشاء حضان وحداثق من خلال غراسة حضرية.

- عصرنة شبكات فعالة للتطهير وجمع القمامة، مما يسمح من الحد من التلوث والأضرار.

واعتبارا لوزن الساكنة الحضرية وعدد المدن لا يخفى أنه سيراعي عقد تطوير المدينة

تحسين أنماط تسيير المدن بطرق جديدة من خلال<sup>25</sup> :

- التنسيق مع قدرات الإدارة بالبلدية.

- استحداث أدوات جديدة تنظيمية خاصة بالأقاليم الحضرية.

- ترقية العمران الحضري التساهمي من خلال التشاور مع الفاعلين بالمدينة.

## المبحث الثاني: الآثار القانونية المترتبة عن إبرام عقد تطوير المدينة

رغم تعدد المفاهيم والمصطلحات فيما يتعلق بعقد تطوير المدينة، إلا أن الغرض منه يبقى واحدا ومحددا وهو الوصول بالمدينة إلى أرقى مستويات التحسن والتطور بحيث تكون مجالا لائقا للعيش يجد فيها المواطن وهو المعني الأول والأخير كل المرافق والخدمات الضرورية والأساسية، نحاول تبين دور هذا العقد في تخطيط المدن وتسييرها وتنميتها بما يحقق التنمية المستدامة.

### المطلب الأول: دور عقد تطوير المدينة في ترشيد التوسع العمراني

يعتبر نظام البناء والتشغيل والتحويل شكل من أشكال الشراكة بين القطاع العام والخاص ظهر بسبب إقامة مشاريع استثمارية كبيرة الحجم التي تتطلب مصادر من تمويلية ضخمة، وكذا بسبب عدم قدرة الحكومات على إقامة مثل هذه المشاريع، يظهر في مجال التهيئة والتعمير من خلال العمليات التالية:

### الفرع الأول: ترقية الإطار المبني

بالرجوع للنصوص المرتبطة بموضوع المدينة، ومن بينها القانون 04/11 المؤرخ في 17 فيفري 2011 الذي يحدد القواعد العامة التي تنظم نشاط الترقية العقارية،<sup>26</sup> وبالتحديد في المادة 08 منه التي جاء فيها ما يلي: "يجب أن تسعى كل عملية تجديد عمراني إلى إظهار جمال الإطار المبني وتحسين راحة المستعملين، وكذا مطابقته للمعايير العمرانية السارية"، وكذا نص المادة 10 من ذات القانون "يجب أن يؤخذ في الحسبان الانسجام المعماري والعمراني والطابع الجمالي بالنسبة للمجموعة العقارية عند تصميم البناية، أو البنايات التي تكون موضوع عملية توسيع مشروع عقاري"، كما نص المشرع الجزائري أيضا في المادة 12 من قانون مطابقة البنايات وإتمام إنجازها على جمالية المدن<sup>27</sup>: "يعتبر المظهر الجمالي للإطار المبني من الصالح العام، ولهذا الغرض يستلزم المحافظة عليه وترقيته".

إن الروفق الجمالي للمدينة، لا يتأتى من العدم، بل ينصب على مختلف جوانبها سواء المادية منها أو الحسية، ويبنى هذا الجمال على معايير تمتد إلى كافة أجزاء المدينة، وتمسها بشكل أو بآخر، لتصل إلى تلك النقطة الجمالية المرغوبة فيها من قبل الجميع<sup>28</sup>.

وإذا أعدنا إلى صفحات التاريخ، نتصفح حياة المجتمعات، تلك التي وصفت بالتكامل والتناسق وأشادت الحضارات القوية بمدنها المثالية في ذلك الزمن، إلا أن هذا المفهوم تطور وتغير في الوقت الحالي، لذلك لا بد من طرح المقومات التي تشكل المدينة الجميلة والتي ينبغي على عقد تطوير المدينة احترامها<sup>29</sup> والمتمثلة في:

**(1) السلامة من العيوب؛** إن السلامة من الخلل والنقص، يؤديان إلى إشاعة جو من الراحة النفسية، فكل شيء لا يدرك جماله، إن كان يشكو نقصا في أي جانب، ويصبح تأسيس جمال المدينة بمدى تناسق مبانيها وخلوها من النقص، مما يجردها من عوامل الملل والضجر، ويوفر الراحة النفسية، والتنظيم والتنسيق<sup>30</sup>.

**(2) التناسق والتنظيم؛** هو مقوم آخر لا يقل أهمية عن سابقه، لأنه يقوم على الضبط والإحكام في تناسب مقادير الأشياء بعضها مع البعض الآخر حجما وشكلا، وكذلك لونا وحركة، فإذا عدنا إلى المدينة وأشعنا فيها أجواء التنسيق والتنظيم، لوجدناها مدينة متكاملة في طرقها المرصوفة بالأشجار والأزهار والورود، حيث الروائح النوعية تفوح من كل جانب، وتجمل بملاعب الأطفال والعمارات السكنية<sup>31</sup>.

**(3) النص والتعيين؛** هي سمة مهمة تترجمها القوانين، فإذا أردنا الوصول لمواصفات المدينة الجميلة، فلا بد من جعل القانون يأخذ دوره، وذلك عن طريق سلطات الضبط الإداري التي يقع على عاتق الأشخاص المحافظة على جمال وتنظيم وتنسيق المدن والأحياء والشوارع وتجميلها، وذلك باحترام المواصفات المحددة للأبنية والميادين، لأن تناسقها هو هدف رئيسي في حماية النظام العام<sup>32</sup>.

### الفرع الثاني: المحافظة على جمال العمارة

يمكن حصر القواعد المتعلقة بمظهر العمارة في التشريع الجزائري من المادة 27 حتى المادة 31 من المرسوم التنفيذي 175/91 المؤرخ في 28 ماي 1991 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير والبناء، الهادفة إلى جمال العمارة وتناسق المباني مع البيئة المحيطة بموقعها<sup>33</sup>. فمن الضروري التأكد من كون البنايات والمنشآت المراد بناؤها، لا تمس بحكم موقعها أو حجمها أو مظهرها الخارجي بأهمية الأماكن المجاورة، لا سيما المناظر الطبيعية، كما يترتب على الأشغال المزمع إنجازها، أن لا تسبب إتلاف المناطق الحضرية، أو المساس أو تغير المعالم الأثرية والتاريخية، كما يجب أن تبدي البنايات بساطة في الحجم ووحدة في الشكل، وانسجاما للمنظر وتماسكا عاما للمدينة، وهذا بغرض الحفاظ على الالتزامات الخاصة بالاستغلال العقلاني والمنسجم للمناطق والفضاءات<sup>34</sup>.

وحتى يزداد هذا الانسجام في منظر المدينة، لا بد أن يكون للجدران الفاضلة، والجدران العمياء في البناية، التي لا تتكون من المواد التي بنيت بها الواجهات الرئيسية، مظهرا ينسجم مع مظهر هذه الواجهات، كما يجب أن تنسجم البنايات الملحقة والمحولات الكهربائية مع كافة الهندسة المعمارية المعتمدة، والمنظر العام للمدينة<sup>35</sup>.

### **المطلب الثاني: دور عقد تطوير المدينة في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة**

أضخ المشرع الجزائري مشاريع الإنماء الحضري التي يبادر بها أشخاص القانون الخاص بالشراكة مع القطاع العام في إطار عقد تطوير المدينة لبعض القيود من أهمها:

#### **الفرع الأول: إجراء دراسات تقنية لمدى التأثير على البيئة**

أدرج هذا الإجراء لأول مرة ضمن القانون رقم 03/83 المتعلق بحماية البيئة، وهذا من خلال المادة 130 منه، وكأداة للمحافظة على المصلحة العامة من خلال منع إقامة المشروعات الملوثة والحد من آثارها السلبية<sup>36</sup>.

إذ يجب اعتماد دراسة لمدى التأثير على البيئة من الناحية القانونية، في هذا النوع من المشاريع، والذي يعتبر كإجراء إداري مسبق لقرار إنجاز موضوع تنفيذ مخطط التهيئة، وبالتالي فهو عنصر هام وأساسي في كل استراتيجية قانونية وطنية لحماية البيئة.

فالمادة 6 من القانون رقم 08/02 في الفقرة الثانية تنص على وجوب حماية البيئة<sup>37</sup>، كما نجد المادة الأولى من القانون رقم 29/90 المتعلق بالتهيئة والتعمير والتي تنص: «يهدف هذا القانون إلى تحديد القواعد العامة الرامية إلى تنظيم الأراضي القابلة للتعمير وتكوين وتحويل المبنى في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي والموازنة بين وظيفة السكن والزراعة والصناعة أيضا، ووقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر...»

وعليه، فإن المشرع الجزائري أولى أهمية كبيرة للبيئة أثناء أو بعد تشييد مباني، لما لها من أهمية بالغة في تجسيد المدينة الجديدة، والتي لا بد أن تتركز على بيئة سليمة، وعليه ما فاندت مدن جديدة عملاقة ذو وجهة جميلة، تغيب فيها بيئة سليمة.

#### **الفرع الثاني: القيود المتعلقة بالأخطار الكبرى**

تنص المادة 03 من القانون المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتهيئتها بأنه، يندرج إنشاء المدن الجديدة ضمن السياسة الوطنية الرامية إلى تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة من أجل إعادة توازن البنية العمرانية التي تهدف إليها أدوات تهيئة الإقليم وفق التشريع المعمول به.

من خلال نص المادة، يتضح جليا أن الدولة تسعى إلى إقامة مدن جديدة مستدامة، بعيدة كل البعد على الأخطار الكبرى، التي قد تلحق بها، وذلك بالعمل على تجنب البناء والتشييد قبل إجراء دراسة على الأراضي والمحيط وذلك تقديرا للوقوع في الأخطار السابقة والتي مازالت مدننا إلى حد اليوم تتخبط فيها جراء سوء الدراسة وغياب المخططات التي تنتج عنها إنشاء مدن جديدة على وعاء معرض للأخطار.

ولقد تأكد هذا القيد في المادة 19 من القانون المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى في إطار التنمية المستدامة والتي جاء بمخطط عام للوقاية من الخطر الكبير والتي تنص: "يمنع منعاً باتاً البناء بسبب الخطر الكبير، لا سيما في المناطق ذات الصدع الزلزالي النشط أو الخطر الجيولوجي أو خطر الفيضانات أو البناءات المتواجدة على امتداد قنوات المحروقات أو الماء، ويكون هذا المنع محدد في مخطط الوقاية من الخطر الكبير والذي يبين اتفاقات عدم البناء".  
كما نجد عدّة قيود منها<sup>38</sup>:

- مراعاة الخصوصيات الثقافية للمنطقة، وعدم المساس بالمعالم الأثرية والثقافية.
- لا يمكن إنشاء مدن جديدة بصفة كلية وجزئية فوق أراضي صالحة للزراعة.

### خاتمة:

في ختام هذه الدراسة، أمكن القول أن الدولة الجزائرية قد أولت في السنوات الأخيرة اهتماماً كبيراً للمجال العمراني، وأسندت دوراً هاماً للجماعات المحلية وذلك بالابتعاد عن التخطيط العمراني المركزي للدولة من خلال إصدارها لمجموعة مهمة ومتنوعة من النصوص التشريعية وكذا التنظيمية ضمن ما يعرف بالمخططات العمرانية للتهيئة والتعمير. ولإنجاح أي سياسة عمرانية، يجب أن يصب دور الجماعات المحلية وخاصة البلدية باعتبارها الجماعة القاعدية في التحكم في النمو العمراني والعمل على التخطيط لمشاريع تستوعب النمو السكاني وتلبي حاجات المجتمع المدني، وهذا لن يتأتى إلا بترشيد السياسة العمرانية وحماية البيئة بأشراك مختلف الفاعلين في الميدان عن طريق استخدام جميع أنواع الموارد والإمكانات المتوفرة واستخدامها واستغلالها بطرق علمية.

إن عقد تطوير المدينة في مجال التهيئة والتعمير يبقى أهم آلية قانونية تجسد الشراكة بين القطاع العام والخاص يسعى للعمل في إطار رشيد ومنظم خال من التبذير في العقارات والتشوهات في المناظر العمرانية، وعليه يسعى هذا العقد الذي تبرمه الجماعات المحلية مع المؤسسات الناشطة في المجال إلى تحقيق الراحة الجمالية والنفسية لقاطني الأحياء وللمدينة ككل.

إن التحدي الذي يواجه البلدية في الجزائر اليوم هو ترقيتها إلى مستوى المؤسسة العصرية القادرة على توفير مشاريع سكنية وتقديم الخدمات وتسريع معاملات المواطنين، والتواصل المباشر معهم وتفعيل مشاركتهم، وجعلها عملية مستمرة في التنمية المحلية، لمواجهة هذا التحدي تقدم مجموعة من الاقتراحات لعل أهمها ما يلي:

- حل إشكالية التمويل والذي يعتبر الشرط الأساسي لنجاح البلديات في أداء أدوارها، وذلك من خلال الحرص على تامين الموارد المالية المحلية للبلدية، والتقليل من منح الإعانات المالية لها من طرف الدولة للقضاء على روح الاتكال والتخاذل،
- ضرورة الانفتاح على القطاع الخاص من خلال تقديم الحوافز المالية والقانونية والامتيازات وتسهيل الإجراءات الإدارية،
- تحديد الوسائل التي تضمن رقابة وإشراف الدولة على تنفيذ مختلف مراحل المشروع من القطاع الخاص وكذا الاستمرار في ذلك بعد الانتهاء من إنجاز المشروع وفي مرحلة تشغيله وتسييره إلى غاية انتهاء مدته العقد،
- القيام بدراسة جدوى اقتصادية معمقة تأخذ بعين الاعتبار الأبعاد المالية والاقتصادية والاجتماعية والبيئية للمشروع قبل الإقدام على اتخاذ القرار في إشراك أي نشاط تقوم به الدولة مع القطاع الخاص،
- وأخيرا ضرورة أن تتصف عقود نظام الشراكة المتعلقة بالمشروع العمراني بالصياغة الجيدة والدقة البالغة وتكون على قدر كبير من الوضوح والشفافية.

### الهوامش:

- 1 - محمد حماد، سياسة تهيئة الإقليم في الجزائر، واقع وآفاق، مذكره ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة الجزائر، السنة الجامعية 2011/2012 ص 44.
- 2 - المرجع نفسه، ص 45.
- 3 - المرجع نفسه، ص 45.
- 4 - جمال عبد الناصر مانع، سياسة المدينة والتنمية المستدامة، في ظل القانون التوجيهي للمدينة، مجلة العلوم القانونية، عناية، الجزائر عدد 8، لعام 2008، ص 106.
- 5 - السعيد دراجي، عقود الشراكة بين القطاعين العام والخاص الية فعالة لتمويل التنمية المحلية، مجلة العلوم الانسانية، جامعة قسنطينة، الجزائر العدد 01، المجلد 41، جوان 2014، ص 158.
- 6 - أحمد حرير، النظام القانوني لعقد الشراكة بين القطاعين العام والخاص، مجلة القانون جامعة غليزان، الجزائر مجلد 07 عدد 01 جوان 2018، ص 77.
- 7 - كريمة فرحي، الشراكة بين القطاع العام والخاص أداة لتنفيذ وتنمية الاستثمارات العمومية، مجلة المعارف جامعة البويرة الجزائر، عدد 22 جوان 2017، ص 24.
- 8 - عادل الرشيد، إدارة الشراكة بين القطاع العام والخاص، المكتب الجامعي الحديث مصر طبعة 2006، ص 34.
- 9 - كريمة شايب باشا، أساليب الشراكة بين القطاع العام والخاص في إطار إنجاز المشاريع العمومية، مجلة الأستاذ الباحث جامعة المسيلة، الجزائر، مجلد 04 عدد 02، 2019، ص 1622.
- 10 - عثمان أبو بكر أحمد، الأساليب الحديثة لمشاركة القطاع الخاص في المشاريع، دار الحامد عمان الأردن 2014، ص 88.
- 11 - أحمد حرير، المرجع السابق، ص 82.

- 12 - عودة لعيرج، دور الفاعل المحلي في تجسيد حكامه المدن، مجلة العلوم الاجتماعية، جامعة الشلف، الجزائر، عدد 02، سنة 2016، ص 45.
- 13 - المرجع نفسه، ص 49.
- 14 - أويكر أحمد عثمان نعيبي، الأساليب الحديثة لمشاركة القطاع الخاص في تنفيذ مرافق البنية التحتية، دار الجامد للنشر والتوزيع، ط1، عمان الأردن، 2014، ص 146.
- 15 - المرجع نفسه ص 148.
- 16 - المرجع نفسه ص 148.
- 17 - المرجع نفسه ص 156.
- 18 - كريمة شايب باشا، المرجع السابق، ص 1630.
- 19 - باية بوزغابة، المخططات العمرانية كأحد عوامل توسع المجال الحضري من أجل تحقيق التنمية المستدامة، مجلة العلوم الإنسانية والاجتماعية، عدد 15، 2014، جامعة بسكرة، ص 56.
- 20 - باية بوزغابة، المرجع السابق، ص 60.
- 21 - حسينة غواس، الآليات القانونية لتسيير العمران، مذكره ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قسنطينة، السنة الجامعية 2012/2013، ص 78.
- 22 - المرجع نفسه، ص 85.
- 23 - سمير ديب، سياسة التخطيط الحضري عبر شبكة المدن الجديدة، مجلة حوليات الجزائر، الجزائر، عدد 12 سنة 2012، ص 112.
- 24 - المرجع نفسه، ص 113.
- 25 - المرجع نفسه، ص 115.
- 26 - القانون 04/11 المؤرخ في 17 فيفري 2011 المتعلق بالترقية العقارية، جريدة رسمية عدد 14.
- 27 - القانون 15/08 المؤرخ في 22 جويلية 2015 المحدد لقواعد مطابقة البناءات واتمام إنجازها المؤرخ في 22 جويلية 2008 عدد 44.
- 28 - مريم عثمانية، الرواق الجمالي للمدينة، مجلة العلوم الإنسانية، قسنطينة، الجزائر، عدد 06، 2016، ص 40.
- 29 - المرجع نفسه، ص 40.
- 30 - عدنان الزنكة، سلطة الضبط الإداري في مجال المحافظة على جمال المدن، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2011، ص 106.
- 31 - فؤاد بن غضبان، المدن المستدامة والمشروع الحضري، دار صفاء، الأردن، طبعة 2016، ص 203.
- 32 - المرجع نفسه، ص 204.
- 33 - المرسوم التنفيذي 175/91 المؤرخ في 21 ماي 1991 المحدد للقواعد العامة للتهيئة والتعمير، جريدة رسمية عدد 62.
- 34 - فؤاد بن غضبان، المرجع السابق، ص 209.
- 35 - عدنان الزنكة، المرجع السابق، ص 110.
- 36 - هذا القانون ملغى.

<sup>37</sup> - القانون 08/02 المؤرخ في 08 ماي 2002 المتعلق بشروط إنشاء المدن الجديدة وتجهيزتها، جريدة رسمية عدد

.34

<sup>38</sup> - مروء عريش، فاعلية السياسة العمرانية للمدينة ودورها في التنمية المحلية، مذكره ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة معسكر، السنة الجامعية 2016/2017، ص 66.