

مجلة العلوم القانونية والاجتماعية

Journal of legal and social studies

Issn: 2507-7333

Eissn: 2676-1742

معايير الحكامة البيئية كرهان لعقلنة التوسع العمراني في الجزائر: من التأصيل والتخطيط
إلى أدوات التجسيد

Environmental governance standards as a threat to rationalize urban expansion
in Algeria: from rooting and planning to tools of embodiment.

أوكيل محمد أمين*

كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة بجاية (الجزائر)

مخبر البحث حول فعالية القاعدة القانونية جامعة بجاية (الجزائر)

mohammedamine.oukil@univ-Bejaia.dz

تاريخ النشر: 2022/03/01

تاريخ القبول: 2022/01/15

تاريخ ارسال المقال: 2021/12/09

* المؤلف المرسل

الملخص:

ترمي هذه الدراسة لمقاربة مراحل التدرج القانوني في تكريس معايير الحكامة البيئية باعتبارها قيود على سياسة العمران تهدف لترشيد وعقلنة استغلال الوسط البيئي وتلافي المد العمراني والتوسع المجالي على حساب السلامة البيئية. انتقلت مراحل تجسيد القيود البيئية في مجال العمران من مرحلة البعد المفاهيمي القائم على تكريس أسس ومبادئ الحكامة البيئية في التشريع الوطني، إلى مرحلة التنفيذ العملي الذي رافقه وضع الأطر والأدوات الكفيلة بتجسيد محتوى المعايير البيئية في سياسة العمران، عبر أدوات قانونية يشارك الجمهور مع السلطات في تجسيدها في إطار المشاريع والمخططات العمرانية حرصا على السلامة البيئية وحفاظا على صيانة مبادئها الأساسية من قبيل الاعلام والحديقة والادماج.

الكلمات المفتاحية: البيئة ؛ التخطيط؛ العمران؛ التعمير

Abstract :

This research paper aims to approach the stages of legal progression in establishing standards of environmental governance as restrictions on urban policy aiming to rationalize and rationalize the exploitation of the environment and avoid urbanization and spatial expansion at the expense of environmental safety. The stages of embodying environmental restrictions in the field of urbanization have moved from the conceptual dimension based on consecrating the foundations and principles of environmental governance in national legislation, to the practical implementation stage that was accompanied by developing frameworks and tools to embody participates with the authorities in embodying them. Within the framework of urban projects such as information, precaution and inclusion.

Keywords.The environment; planning; urbanization; reconstruction

مقدمة

تعد الحكامة كمفهوم وآلية معاصرة هدفها ترشيد نظم ممارسة الحكم ككل وسبل تسيير الشأن العام في مختلف مجالات الحياة العامة، بما يلبي ضمان أنجع خدمة عمومية ممكنة للجمهور متزامنة مع أحسن استغلال للوسائل والأدوات العامة في الدولة. انتقلت مبادئ الحكامة إلى المجال البيئي بفعل الحاجة الأكيدة لعقلنة ظروف استغلال المجال والوسط الحيوي وصيانتهم من جميع أشكال التدهور البيئي أو التهديدات الماسة بالأمن البيئي المجتمعي.

كان سعي المشرع الجزائري في هذا السياق سابقا في التقاط مبادئ الحكامة وإدراجها في قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، لإدراكه بضرورة معالجة المسألة البيئية في ضوء المقاربة الحيوية التنموية للدولة بما يسمح بتحقيق معايير التوازن بين حاجة الدولة في دعم التنمية بجميع مجالاتها وحتمية المحافظة على الوسط البيئي خلالها. تعد المسألة العمرانية من أهم مجالات التنمية المستدامة في الدولة، حيث يشكل العمران أحد مقومات الحضارة السكانية واستيعاب المجالات السكانية وإنشاء الحواضر والمدن، وترسيخ الأبعاد والخصوصيات الثقافية والسياحية للمجتمع. هذه المقومات جعلت من العمران ركنا أساسيا في مجال التنمية الوطنية وأهم مظاهره العملية، لكنه بالمقابل يحمل بعدا جدليا يتناقض مع الحقيقة البيئية في كونه يتخذها مجالا لبروزه وقيامه الحتمي.

وعلى هذا الأساس تعد فكرة عقلنة وترشيد استغلال المجال البيئي صمام الأمان لاستمرار السياسة العمرانية وتطورها، حتى تحيد التنمية العمرانية عن تجاوز المعايير البيئية للسلامة أو نقض مقوماتها وخلق التهديدات المرتبة للتدهور البيئي. وفي هذا السياق، سارت المقاربة التشريعية نحو حتمية إدراج معايير الحكامة البيئية في السياسة العمرانية للدولة للتوفيق بين المطلبين الجوهرين التنمية العمرانية والسلامة البيئية.

تعتبر معايير الحكامة البيئية مجموع قواعد ارتقت بفعل تبلورها ورسوخها في الإعلانات والمواثيق الدولية من "استكهولم" سنة 1972 و"ريو دي جانيرو" سنة 1992 واتفاقية "آرهوس" لعام 1998 إلى مرتبة مبادئ الحكامة البيئية الثابتة والتي تجد تكريساتها العديدة في مختلف التشريعات الوطنية للدول، حيث صارت تدرج القيود البيئية في سياستها العمرانية والتنموية ومشاريعها ذات الصلة بالتهيئة السكانية والتعمير، وهو النهج الذي سلكه المشرع الجزائري في العديد من التشريعات الوطنية الخاصة بالتهيئة والتعمير، حيث أقر مبادئ الحكامة البيئية باعتبارها قيودا بيئية على السياسة العمرانية، وفي مرحلة ثانية رسخ مقاربة ترشيد السياسة العمرانية في ظل معايير الحكامة البيئية بانتقاله إلى البعد العملي من خلال الأدوات والوسائل القانونية والتنظيمية التي وضعها في سياق إنفاذ مقاربة ترشيد السياسة العمرانية وعقلنتها بما يحفظ حاجة الدولة الحيوية في التنمية، وفي السلامة البيئية من أشكال التهديد البيئي الذي يسببه المد والتوسع العمراني.

وعليه تهدف هذه الدراسة لتبيان وتحليل المسار التدريجي لاعتماد قواعد الحكامة البيئية في التشريع الوطني الجزائري، والتي جسدها ما يعرف بالانتقال القانوني من مرحلة إدراج القيود البيئية في مجال التعمير إلى مرحلة إرساء آليات تطبيقها الفعلي في الممارسة الراهنة، ومدى توفيقها في الحد وترشيد السياسة العمرانية بما يخدم حماية البيئة من التهديدات والأضرار المترتبة عن التوسع أو التعسف في مجال العمران، وهذا ما نعالجه في إطار الإشكالية

التالية: فيما تكمن مظاهر التكريس القانوني لمعايير الحكامة البيئية في السياسة العمرانية الوطنية، وماهي أدوات تجسيدها في الممارسة الراهنة؟

وللإجابة عن هذه الإشكالية، ارتأينا تقسيم البحث إلى محورين، بحيث تطرقنا في الأول إلى معايير إدراج الحكامة البيئية في مجال السياسة العمرانية، بينما تناولنا في المحور الثاني الآليات والأطر لتجسيد معايير الحكامة البيئية في إطار السياسة العمرانية الحالية.

المحور الأول

معايير إدراج الحكامة البيئية في سياسة التهيئة والتعمير: "مقاربة مرحلتي التأصيل والتخطيط"

يظل تنفيذ القانون البيئي وإنفاذه والامتثال له بمثابة عنصر أساسي من الحكامة البيئية الفعالة، أولوية للعمل على المستوى الوطني والدولي لوضع تشريعات جديدة أو تحديث التشريعات القائمة لتنفيذ السياسات البيئية امتثالاً للالتزامات بمقتضى اتفاقات بيئية متعددة الأطراف. وبالرغم من الالتفاتة المتقدمة للمشرع الوطني لمسألة الحكامة البيئية، فإنه توجد مع ذلك حاجة مستمرة لمواصلة وضع تشريعات بيئية على المستوى الوطني بغية الاستجابة للتحديات البيئية في سياق التنمية العمرانية بشكل خاص نظرا للعلاقة العضوية الحتمية القائمة بين البيئة والعمران والتي تشكل فيها البيئة المجال الحيوي لسياسة العمران، وهذا ما استلزم إقرار مبادئ الحكامة البيئية في قانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، المتمثلة أساسا في مبدأ الاعلام والبيئي، وبمبدأ الادمج البيئي ومبدأ الاحتياط البيئي. (فرع أول)

لقد نجم عن السعي المفرط نحو العمران والتوسع المجالي أضرار بيئية ومخاطر مهددة للسلامة والأمن الايكولوجي، لذلك كان لزاما إحاطة الأدوات الخاصة بالسياسة العمرانية بضرورات ومعايير حماية البيئة من احتمال التهديدات والاضرار العمرانية الماسة بها. يتجلى البعد البيئي في محتوى الأدوات المتعلقة بتحضير سياسة التعمير والتهيئة العمرانية المرافقة لمرحلة التخطيط البيئي العمراني. (فرع ثان).

الفرع الأول

تأصيل معايير الحكامة البيئية في السياسة العمرانية

تتجسد الحكامة البيئية في سياق السياسة العمرانية في الجزائر من خلال معايير أساسية تتمثل في الاعلام البيئي (1)، والادمج البيئي (2) والاحتياط البيئي (3).

1- مبدأ الاعلام البيئي كمدخل أساسي لتجسيد معايير الحكامة العمرانية

ورد حق الاعلام البيئي في قانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة¹ في الفصل الأول من الباب الثاني بعنوان "الاعلام البيئي"، حيث اعتبره المشرع من أدوات تسيير البيئة وعيا منه بدوره الهام في الوقاية من التهديدات البيئية والحد من تفاقم الأضرار الناجمة عنها، وكذا توعية المواطنين وكل الأطراف الفاعلة في المجتمع المدني بالمخاطر البيئية ونشر الثقافة البيئية وتحسيسهم بواجبهم الأكيد في المشاركة بحماية البيئة المحيطة بهم. لقد

نصت المادة السابعة من قانون رقم 03-10 على حق الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين في الحصول على المعلومة البيئية، وطلبها من الجهات المعنية التي تحوزها، ويشمل هذا الحق جميع المعطيات والبيانات المساعدة على ضمان حماية البيئة، كما يمكن أن يشمل حق المواطنين في الحصول على المعلومات البيئية، تلك المتعلقة بالأخطار الطبيعية أو التكنولوجية وغيرها من التهديدات البيئية التي تصيب الأقاليم المتواجدين فيها، فضلا عن تدابير الحماية الموضوعية للتصدي لها، كما تنص عليه المادة التاسعة من القانون المذكور.

نصت المادة السادسة من قانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على إنشاء نظام للإعلام البيئي، يعد بمثابة آلية لتفعيل سبل استغلال المعلومة البيئية وجعلها موضع التنفيذ. يقوم هذا النظام على مرتكزين: الأول يُعنى بتحديد شبكات تجميع المعلومات البيئية سواء المتوفرة لدى القطاع العام أو القطاع الخاص، وتحديد ضوابط وكيفيات تجميعها مع سبل إثبات مصداقيتها ومعالجة صحتها، بالإضافة إلى إرساء قاعدة بيانات شاملة للمعطيات والمعلومات البيئية المرتبطة بالمياطين العلمية والتقنية والصناعية والاقتصادية وغيرها من المجالات المنطوية على مصدر المعلومة البيئية على الصعيدين الوطني والدولي. بينما يتولى الثاني تحديد شروط وإجراءات نفاذ المواطنين إلى المعلومة البيئية ومعاينتها والحصول عليها وفق ما تنص عليه المادتين السابعة والتاسعة السالف ذكرهما من ذات القانون².

لقد أولى المشرع مبدأ الاعلام مكانة هامة في قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، حيث اعتبره من الأهداف الأساسية التي يرمي هذا القانون لبلوغها، كما يبدو من نص الفقرة السادسة من المادة الثانية منه: "تهدف حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، على الخصوص إلى ما يلي: ... تدعيم الاعلام والتحسيس ومشاركة الجمهور ومختلف المتدخلين في تدابير حماية البيئة".

فالحق في الاعلام والاطلاع على المعلومة يمكّن المواطنين من معرفة المخاطر البيئية بما فيها تلك المتعلقة بخاطر التوسع العمراني والسيطرة العمرانية على المجال الترابي، والعمل على الوقاية من تفاقمها، فضلا عن كونه شرط مسبق للمشاركة في صنع القرار البيئي، وعلى هذا الأساس يبدو لنا وعي المشرع لحقيقة الترابط العضوي والوظيفي بين كلا من حق الاعلام، والمشاركة في تسيير الشؤون العامة، حيث قرنهما معا واعتبرهما من المبادئ الأساسية التي يقوم عليها قانون حماية البيئة، وهذا وفق ما تنص عليه الفقرة الثامنة من المادة الثالثة منه: "يتأسس هذا القانون من المبادئ التالية: ... مبدأ الاعلام والمشاركة، الذي بمقتضاه يكون لكل شخص الحق في أن يكون على علم بحالة البيئة، والمشاركة في الإجراءات المسبقة عند اتخاذ القرارات التي قد تضر بالبيئة".

2- مبدأ الإدماج البيئي في سياسة التعمير والتهيئة العمرانية

أدرج المشرع مبدأ الادماج البيئي في المادة الثالثة من المبادئ الأساسية لقانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة. يقتضي هذا المبدأ دمج الترتيبات المتعلقة بحماية البيئة عند إعداد المخططات والبرامج القطاعية وتطبيقها³. على هذا الأساس تصبح المعايير البيئية بمثابة قيود على سياسة التعمير والتهيئة العمرانية، بحيث يعمل قانون العمران لتحديد الاعتبارات البيئية التي تراعي التوازن بين ضرورة العمران ومتطلبات حماية

السلامة البيئية وتحقيق الامن البيئي، وينبغي ذلك من خلال تقييد قابلية البناء بالقطع الأرضية التي تراعي الاقتصاد الحضري والاستغلال الفلاحي وأهداف المحافظة على التوازن البيئي والمعالم الأثرية والثقافية.⁴ يعد الحرص على التحكم في التوسع العمراني وترقية المدينة وإطار الحياة داخل الأوساط الحضرية بما يتفق ومقتضيات المحافظة على الأراضي الفلاحية والمناطق السياحية والمحمية والمواقع الأثرية والثقافية مظهر يعكس الاهتمام البيئي ضمن أدوات التهيئة والتعمير.⁵

3- مبدأ الاحتياط (الحيطة) البيئي في سياسة التهيئة والتعمير

يعد مبدأ الحيطة من القيود البيئية المعاصرة المستحدثة في مجال تطبيق السياسة العمرانية، لكونه يقوم على مفهوم افتراضي يفوق طبيعة مبدأ الوقاية الذي يقل فيه الجانب الاحتمالي ويؤول فيه الخطر البيئي إلى التهديد الحقيقي الموشك الوقوع. لذلك يكون مبدأ الحيطة أشد تطبيقاً لمعايير الوقاية البيئية حيث لا ينتظر توفر معلومات ودراسات دقيقة للتدهور البيئي حتى يكون محل تنفيذ⁶ وإنما يولي اعتماد التدابير الاحتياطية لتوخي الأضرار البيئية المحتملة، دون لتسليم بالعلم اليقين الذي يتسم به مبدأ الوقاية.

أما تطبيقات مبدأ الحيطة في سياسة التوسع العمراني فتتجلى في اعتماد معايير النظافة العمومية في الأوساط الحضرية التي تنجر عليها الأشغال ضرورة إرفاق تدابير مكافحة النفايات البيئية وصيانة شبكات الصرف الصحي وتطهير المياه المستعملة.⁷ كما يتجسد تطبيق هذا المبدأ في المحافظة على المساحات الخضراء وحماية الوسط العمومي من مخاطر الانبعاثات الغازية والملوثات البيئية الناجمة عن مشاريع التوسع العمراني، وكثافة السكان بما لا يخل بالتوازن البيئي العمراني.⁸

الفرع الثاني

التخطيط العمراني في الوسط المجالي

لقد اتخذت الدولة من التخطيط أداة لمراقبة مشاريعها الاقتصادية ذات المنفعة العامة،⁹ التي تحدد التوجهات الأساسية من خلال ترشيد استعمال المساحات المخصصة للبناء حالياً، والتي تم رصدها في المستقبل وكذلك تحديد الشروط المتعلقة بالوقاية من الأخطار الطبيعية والحفاظ على الموارد الهامة نتيجة التنمية العمرانية، ويتم ذلك من خلال العديد من أدوات التهيئة والتعمير المقيدة بمعايير الحكامة البيئية، ويمكن تحديدها أساساً كما يلي:

1- المخطط الوطني لتهيئة الاقليم: "الإطار العام لترشيد المجال"

أقر المشرع قانون تهيئة الاقليم والتنمية المستدامة بصفته الإطار التشريعي الخاص لترشيد سياسة عصرنة وتنمية الاقليم والاستدامة المجالية. وفي ضوء هذا القانون تم النص على إنشاء أول المخططات الخاصة بالتهيئة المجالية المتمثل في المخطط الوطني لتهيئة الاقليم¹⁰، الذي يهدف إلى تحديد التوجيهات والأدوات المتعلقة بتهيئة الاقليم التي تضمن تنمية المجال الوطني بشكل منسجم ومستدام، وذلك على أساس الاختيارات الاستراتيجية التي تفرضها تنمية الاقليم والسياسات المساعدة على تحقيق هذه الاختيارات وتدرج أدوات تنفيذ سياسة تهيئة الاقليم وتنميته المستدامة.¹¹

2- المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: "أداة التخطيط المحلي"

يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، بحيث يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية مع الأخذ بالحسبان تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويقوم بضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي¹².

3- مخطط شغل الأراضي

يتعلق مخطط شغل الأراضي بتحديد حقوق استخدام الأراضي والبناء عليها ويجب أن يكون مطابق للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير¹³، حيث يسمح التخطيط بالحفاظ على الموارد البيئية الهامة، من خلال تعيين الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به، وتحديد أنماط البناء وضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبنىات وتحديد المساحات العمومية والمساحات الخضراء و المواقع المخصصة للمنشآت العمومية ذات المنفعة العامة، و تنص المادة 02 من القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14/08/2004 المعدل والمتمم للمادة 04 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير على ما يلي: " لا تكون قابلة للبناء إلا القطع الأرضية التي تراعي الاقتصاد الحضري، عندما تكون هذه القطع داخل الأجزاء المعمرة للبلدية، كما يجب أن تكون متلائمة مع الطبيعة الفلاحية عندما تكون موجودة على أرض فلاحية، وكذلك يجب أن تكون في الحدود المتلائمة مع أهداف المحافظة على التوازنات البيئية عندما تكون موجودة في مواقع طبيعية وغيرها"¹⁴.
ومنه فإن قانون التهيئة والتعمير رقم 04-05 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-29 قد كرس أكثر حماية البيئة ضمن التخطيط العمراني وربط بناء المدينة ومنشآتها بالمحافظة على المحيط وموارده المهمة خاصة الغير المتجددة كالأراضي الفلاحية ذات الخصوبة العالية وذلك للمحافظة على الوجهة الفلاحية للأراضي الزراعية¹⁵.

المحور الثاني

آليات وأطر تفعيل المعايير البيئية في سياق تنفيذ السياسة العمرانية

يعقب مرحلة تكريس معايير السلامة البيئية في سياق السياسة العمرانية في الجزائر، الانتقال إلى مرحلة التطبيق القائمة على وضع آليات الحكامة البيئية موضع التنفيذ، وتتمحور هذه الآليات في أدوات ترشيد عملية التخطيط العمراني (الفرع الأول)، بالإضافة إلى أدوات الحكامة البيئية المتعلقة بالمشاريع العمرانية واستغلال المجال العام (الفرع الثاني).

الفرع الأول

أدوات الحكامة البيئية في التخطيط العمراني

يعتبر التخطيط العمراني الإطار الأساسي لتجسيد مقارنة استغلال المجال العام، ولذلك كان حرص المشرع باديا على إحاطة مختلف المخططات العمرانية بمعايير وأدوات الحكامة البيئية الأساسية من قبيل الاستشارة العمومية⁽¹⁾، والتشاور العمومي⁽²⁾.

1- الاستشارة العمومية كأداة رئيسية لحوكمة السياسة العمرانية في إطار مخططات التهيئة والتعمير

يعد إجراء الاستشارة العمومية (*la consultation publique*) آلية لمشاركة المواطنين في تسيير شؤونهم المحلية وأداة لتحقيق الشفافية في التسيير في آن واحد¹⁶، لأنه يقيم قناة اتصال مباشرة بين الجمهور وبين المسؤولين عن اتخاذ القرار، تسمح باطلاع المواطنين عن الإجراءات التحضيرية لاتخاذ القرارات ومعرفة مشاريع الإدارة المستقبلية وإبداء رأيهم ومقترحاتهم بشأنها⁽¹⁷⁾، بحيث تتيح هذه الآلية للمسؤولين المحليين استشارة المنتخبين في القضايا الهامة كالبيئة والتهيئة العمرانية والتنمية المحلية ورصد موقفهم اتجاهها من جهة، علاوة عن الإفصاح صراحة عن سياسة الإدارة المحلية في التسيير المحلي وإعلام أصحاب الشأن بها بشكل واضح وشفاف من جهة ثانية⁽¹⁸⁾. وعلى هذا الأساس قام المشرع بتقنين هذا الاجراء في قانون الجماعات الإقليمية⁽¹⁹⁾ حيث جاء في نص المادة 11 من قانون البلدية، الآتي: "يتخذ المجلس الشعبي البلدي كل التدابير لإعلام المواطنين بشؤونهم واستشارتهم حول خيارات وأولويات التنمية والتهيئة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية..."

وتجدر الإشارة إلى أن الاستشارة العمومية قد تكون عامة لكافة الجمهور بواسطة وسائل الاعلام أو النشر أو أي وسيلة أخرى لإعلام المواطنين⁽²⁰⁾، كما قد تكون الاستشارة خاصة بفتة معينة أو بشخص معين بالذات يُختار بناء على معايير الخبرة والكفاءة في المجال المطلوب للاستشارة، وفي هذا تنص المادة 13 من قانون 10-11 المتعلق بالبلدية، والتي جاء فيها: " يمكن رئيس المجلس الشعبي البلدي، كلما اقتضت ذلك شؤون البلدية، أن يستعين بصفة استشارية بكل شخصية محلية أو كل خبير أو كل ممثل جمعية محلية معتمدة، الذين من شأنهم تقديم كل مساهمة مفيدة للمجلس أو لجانه بحكم مؤهلاتهم أو طبيعة نشاطهم".

تنص المادة 26 من قانون التهيئة والتعمير على ضرورة تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير، يتم إعداده بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي بعد مداولة صادرة من المجلس المعني. واشترط المرسوم التنفيذي رقم 91-177 ان تتضمن المداولة بالخصوص، التوجيهات التي تحددها الصورة الاجمالية للتهيئة وكيفيات مشاركة الإدارات العمومية والجمعيات المدنية في إعداد هذا المخطط، بل أن المادة 8 من المرسوم 91-177 اشترطت ضرورة استشارة الجمعيات الناشطة في ميدان حماية البيئة حول إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

2- آلية التشاور العمومي كقيد بيئي على إعداد مخطط شغل الأراضي: (*la concertation*)

(*publique*)

تنص المادة 15 من قانون رقم 90-29 على ضرورة استشارة الجمعيات المحلية أثناء عملية إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي. يتم تحضير مخطط شغل الأراضي بمبادرة من رئيس المجلس الشعبي البلدي وتحت مسؤوليته. وأكدت المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 أن إعداد المخطط ومتابعة الدراسات يتم في إطار التشاور مع مختلف الهيئات والجمعيات بموجب مداولة من المجلس الشعبي البلدي المعني وتبين المداولة المذكورة كيفيات مشاركة الإدارات العمومية والمصالح العمومية والجمعيات المعنية بإعداد المخطط.

ويقوم رئيس المجلس الشعبي البلدي باطلاع الجمعيات بالمقرر القاضي بإعداد المخطط لإبداء الرأي فيه خلال 15 يوما.

الفرع الثاني

أدوات الحكامة البيئية في المشاريع العمرانية

على غرار تضمين التخطيط العمرانية أدوات الحكامة البيئية، أخضع المشرع المشاريع العمرانية لأدوات الحكامة والترشيد البيئي، من قبيل التحقيق العمومي⁽¹⁾، ودراسات التأثير البيئي،⁽²⁾ فضلا عن تمكين الجمهور من آلية العدالة البيئية لرقابة سلامة المشاريع العمرانية وعدم تهديدها للمحيط والمجال البيئي.⁽³⁾

1- التحقيق العمومي: "إجراء جوهري بتطبيقات محدودة"

يعتبر التحقيق العمومي من أبرز الآليات المستعملة من طرف المجالس المحلية لاستشارة المواطنين وأخذ آرائهم وتدوين ملاحظاتهم حول قضايا مختلفة أهمها البيئة، التعمير والتهيئة العمرانية، وقد قيّد المشرع السلطات المحلية بضرورة استطلاع رأي المواطنين للتحقيق سلفا قبل اتخاذ الإدارة لأي تدابير أو قرارات ذات صلة في بعض المجالات، كالبيئة مثلا، حيث ألزم قانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة⁽²¹⁾ الوالي المختص بفتح تحقيق لأخذ موقف المواطنين ورصد ملاحظاتهم⁽²²⁾ قبل تسليم رخصة إقامة أي مشاريع تدرج في إطار مفهوم المؤسسات المصنفة⁽²³⁾، والتي من شأنها الاضرار بسلامة البيئة والموارد الطبيعية أو تشكيل أخطار على الصحة الجوارية أو المناطق الفلاحية أو السياحية.

ويعلم المواطن بقرار فتح التحقيق العمومي من خلال نشره في مقر الولاية و البلديات المعنية وفي أماكن إقامة المشروع ذاته، وكذلك من خلال النشر في يوميتين وطنيتين⁽²⁴⁾ ويحدد القرار المتضمن فتح التحقيق مدة التحقيق والأماكن والأوقات التي يمكن فيها للمواطنين إبداء ملاحظاتهم في السجل الخاص بالتحقيق، ويعيّن الوالي في إطار التحقيق العمومي محافظا محققا يتولى السهر على احترام سير عملية التحقيق العمومي، ويقدم محضرا مفصلا في النهاية حول التحقيق الخاص مع الملاحظات المتعلقة بالأخطار المحتملة إلى الوالي المعني⁽²⁵⁾، الذي بدوره يقوم بتحرير نسخة عن خلاصة التحقيق العمومي مع استنتاجات المحقق المحافظ ويدعو صاحب المشروع المعني بتقديم مذكرة جوابية بخصوص التحقيق في آجال معقولة قبل صدور قرار بالموافقة أو برفض إقامة المشروع المعني⁽²⁶⁾.

كما يطبق إجراء التحقيق العمومي كذلك عند المبادرة بإجراءات نزع الملكية لفائدة المنفعة العامة، حيث يختص الوالي بصلاحيّة إصدار قرار فتح التحقيق العمومي، وفق ما تنص عليه المادة 4 من قانون رقم 91-11 المحدد لقواعد نزع الملكية من أجل المنفعة العمومية⁽²⁷⁾.

وأيا يكن من أمر مجال إجراء التحقيق العمومي، فإنّ فائدته تكمن في استشارة المواطنين وإعلامهم بسياسة الإدارة المحلية بشكل واضح لا لبس فيه حول المسائل العمرانية قبل اتخاذ القرار النهائي بشأنها، لكن الواقع يثبت محدودية تطبيق هذه الأداة الرقابية التشاورية في مجال الممارسة العمرانية الراهنة، لنقص نظام الإعلام المحيط به والواجب

تعميمه لدى الجمهور وأوساط المجتمع المدني، فالمطلوب إلزام المصالح الولائية والمرافق العمومية بالتنسيق مع جميع المنظمات والجمعيات والفواعل الناشطة في مجال التعمير والبيئة الجوارية مسبقا، وإحاطتها بمواعيد فتح التحقيق العمومي ليتسنى لها إشراك المواطنين ووصول بالمعلومة إلى عمق الجمهور ليتمكن من ممارسة دوره في الاستشارة المرتبطة بإجراءات التحقيق، ذلك أن الممارسة ذات الصلة تكشف أن ثمة فرق واضح بين تقنين الإجراء قبل ثلاثة عقود من الزمن وبين نتائجه الفعلية المنتظرة في إشراك المواطن في معايير الوقاية البيئية والسياسة العمرانية المحلية.

2- دراسات التأثير على البيئة العمرانية: "أدوات الحیطة البيئية نسبية التأثير"

قام المشرع بإقرار أدوات الحیطة من التدهور البيئي في المجال العمراني سيما فيما يتعلق بالتهديدات ذات الصلة بالتوسع العمراني، ومن هنا كانت الضرورة لسن قانون رقم 90-19 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم والنصوص التطبيقية له ذات الصلة بالرقابة على حركة البناء والتوسع العمراني في الوسط المجالي الحيوي وأهمها دراسات التأثير البيئي.

تعتبر دراسة التأثير البيئي إحدى الإجراءات الوقائية التقنية والاحتياط الواجب القيام بها قبل الموافقة على أي مشروع عمري أو إنشائي ذو تأثير محتمل على السلامة البيئية. يهدف إجراء دراسة التأثير على البيئة إلى تحديد مدى ملائمة إدخال المشروع المعني في بيئته مع تحديد وتقييم الآثار المباشرة وغير المباشرة للمشروع والتحقق من التكفل بالتعليمات المتعلقة بحماية البيئة في إطار المشروع المعني.²⁸

تعرض النص المتعلق بتطبيق محتوى دراسة التأثير على البيئة²⁹، المجالات التي تكون محل دراسة تأثير أو موجز تأثير على البيئة فجعلها مرتبطة أساسا بجميع الأشغال المرتبطة بأعمال التهيئة والمنشآت الكبرى التي يمكن أن تلحق ضررا مباشرا أو غير مباشر بالمجال البيئي، لا سيما في المجالات ذات الصلة بالصحة العمومية والسلامة الجوارية، وهو نفس التوجه الذي سار عليه قانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، فيما يتعلق بضرورة إجراء دراسات التأثير في برامج البناء والتهيئة التي من شأنها التأثير على البيئة بحيث صارت القواعد المتعلقة بالتهيئة والتعمير ضرورة مسبقة لطلب رخصة التجزئة أو رخصة البناء.

3- إمكانية اللجوء إلى القضاء كأداة لضمان حماية البيئة من التهديدات العمرانية غير المشروعة

يعد حق الوصول إلى العدالة في مسائل حماية البيئة ضمانا أساسية لتفعيل مبدأ مشاركة الجمهور في تسيير شؤونهم البيئية، أو ما يصطلح عليه بالديمقراطية البيئية، لذلك جاءت الفكرة لإفساح المجال أمام المواطنين للدفاع عن قضايا البيئة باستعمال جميع سبل الانتصاف الممكنة وفي مقدمتها القضاء من التهديدات المخلة بالسلامة وأهمها المشاريع العمرانية. ولقد سبقت الإشارة إلى تكريس مبدأ العدالة البيئية في الاتفاقيات والاعلانات الدولية لحماية البيئة وفي مقدمتها إعلان "بالي" بإندونيسيا. ونظرا للدور المنوط بقوى المجتمع المدني وفي مقدمتها الجمعيات في حماية البيئة، حرص المشرع على تأكيد هذا الحق من خلال قانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، حيث خصص فصلا مستقلا لمساهمة الحركة الجمعوية في حماية البيئة بعنوان: "تدخل الأشخاص والجمعيات في حماية البيئة".

فعلاوة عن حقها في المساهمة في تحسين الإطار المعيشي للمواطنين بالمشاركة وإبداء الرأي للسلطات المحلية بخصوص التدابير الملائمة لحماية البيئة،⁽³⁰⁾ خوّل المشرع الجمعيات حق اللجوء إلى القضاء المختص ورفع دعوى قضائية والتأسيس كطرف مدني للدفاع عن المصالح المشتركة للمواطنين عن كل فعل من شأنه المساس بالبيئة، لكون القضاء الطريق الأنجع للضغط على السلطات المحلية في حال استكانتها أو تهاونها عن اتخاذ التدابير اللازمة لحماية البيئة من خطر المشاريع العمرانية المهددة لسلامتها، ولضمان التدخل الفعال والمشاركة الفعلية في ردع المتسببين عن ارتكاب الضرر البيئي كونه خطر يهدد سلامة الساكنة والإطار المعيشي العام لها.⁽³¹⁾

خاتمة

حرص المشرع الجزائري على تجسيد البعد البيئي في سياق سياسة العمران والتهيئة المحلية، حرصا على سلامة البيئة والحفاظ على الأمن المجالي من التهديدات المحتملة التي يكون التوسع العمراني سببا فيها. بحيث ترمي مقارنة المشرع إلى التوفيق بين حتميتين أساسيتين: التنمية المحلية والسلامة البيئية وذلك بطرح معايير الحكامة وترشيد السياسة العمرانية كضمانات ورهانات أساسية للمرور إلى التنمية الآمنة والاستغلال الرشيد للمجال العام بما يخدم الأمن البيئي.

لقد تجسّد المقاربة العمرانية البيئية في إرساء مرحلتين متكاملتين: تتأطر الأولى من خلال إدراج معايير ومبادئ السلامة البيئية في سياسة العمران وتهيئة المجال العام، كمبادئ الاعلام والمشاركة والادماج والاحتياط، بينما تتمحور المرحلة الثانية في التحول إلى التنفيذ الميداني لسياسة الاستغلال العمراني للمجال العام وفق الأدوات والآليات الضرورية التي تضمن الأمن البيئي وتحد من احتمال التهديد العمراني لسلامة المحيط والبيئة السكنية، وذلك باعتماد وإسقاط أدوات الحكامة البيئية في سياسة التخطيط العمراني كاستشارة والتشاور العمومي، فضلا عن إحاطة المشاريع العمراني والإنمائية بأدوات الترشيح البيئي، كالتحقيق العمومي ودراسات التأثير البيئي والعدالة البيئية.

ولكن تجب الإشارة إلى أنه رغم فوائد إرساء معايير وأدوات الحكامة البيئية في السياسة العمرانية الوطنية، فإن عملية تفعيل أدوات الحكامة البيئية في المجال العمراني يبقى محدودا ببعض النقائص العملية التي نرصدها مشفوعة بالتوصيات التي نراها مناسبة لتجاوزها، وذلك كما يلي:

- إن تجسيد سياسة ترشيح العمران يحتاج مقدما إلى إطار عام يؤدي دور المرجعية أو الاستراتيجية الوطنية للتوفيق بين البيئة والعمران، لذلك يكون مفيدا إرساء نموذج مرجعي وتوجيهي لتبيان مبادئ وأهداف وآليات ترشيح البيئة العمرانية أو الحكامة البيئية المحلية، بدل الاعتماد على النصوص القانونية والتطبيقية المتفرقة.

الهوامش:

- ¹ قانون رقم 03-10 متعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، جريدة رسمية عدد 43 مؤرخ في 20 جويلية 2003.
- ² انظر: محمد أمين أوكيل، الاعلام البيئي كدعامة لممارسة الديمقراطية التشاركية في المجال البيئي، مجلة العلوم الاجتماعية والقانونية، العدد 9 السنة 2018، ص 550.
- ³ انظر المادة 3 من قانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.
- ⁴ انظر: المادة 4 من قانون رقم 04-05 مؤرخ في 14 أوت 2004، يعدل ويتمم قانون رقم 90-29 مؤرخ في 1 ديسمبر سنة 1990 متعلق بالتهيئة والتعمير، جريدة رسمية عدد 51، صادر في 15 أوت سنة 2004.
- ⁵ انظر: صافية إقلولي ولد رابح، فاطمة الزهراء دعموش، "البعد البيئي ضمن أدوات التهيئة والتعمير"، مجلة إدارة، العدد 43 السنة 2012، ص 59.
- ⁶ انظر: المادة 3-6 من قانون رقم 03-10، مرجع سابق.
- ⁷ انظر: صافية إقلولي ولد رابح، فاطمة الزهراء دعموش، مرجع سابق، ص 61.
- ⁸ المرجع نفسه.
- ⁹ انظر: حدة بن سعدة، حماية البيئة كقيد على حق الملكية العقارية، مذكرة ماجستير في القانون الخاص، كلية الحقوق، جامعة الجزائر 1، السنة 2007، ص 26.
- ¹⁰ انظر: قانون رقم 01-20 مؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، جريدة رسمية عدد 77 مؤرخ في 15 ديسمبر 2001.
- ¹¹ حسب نص المادة 1 من قانون رقم 01-20، المرجع نفسه.
- ¹² حسب نص المادة 16 من قانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، جريدة رسمية عدد 52، مؤرخ في 2 ديسمبر، 1990.
- ¹³ A. Reddaf. "planification urbain et protection de l'environnement", in; IDARA, Vol 8N 02, - 1998, p.150.
- ¹⁴ - أنظر، جريدة رسمية سنة 2004، رقم 51.
- ¹⁵ انظر: حدة بن سعدة، مرجع سابق، ص 26-27.
- ¹⁶ انظر: أوكيل محمد أمين، الحق في النفاذ إلى المعلومة كأساس لتفعيل مبدأ المشاركة: البلدية نموذجاً، مجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة بجاية، الجزائر، المجلد 10 العدد 1، السنة 2019، ص 46.
- ¹⁷ انظر: حمدي مريم، دور الجماعات الإقليمية في تكريس الديمقراطية التشاركية، مذكرة ماجستير في القانون، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد بوضياف المسيلة، 2016، ص 135.
- ¹⁸ انظر: أوكيل محمد أمين، الحق في الإعلام البيئي كدعامة لتكريس المقاربة التشاركية في المجال البيئي في الجزائر، مرجع سابق، ص 551.
- ¹⁹ قانون الجماعات الإقليمية اختصار لقانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، وقانون رقم 12-7 المتعلق بالولاية.
- ²⁰ حسب نص الفقرة الثانية من المادة 11 من قانون 11-10 المتعلق بالبلدية، مرجع سابق.
- ²¹ قانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 يوليو 2003 يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، جريدة رسمية عدد 43 مؤرخة في 20 جويلية 2003.
- ²² حسب نص المادة 21 من قانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مرجع سابق.

- ²³ تخضع المشاريع التي من شأنها إلحاق أخطار بسلامة البيئة إلى تصنيف محدد في نص المادة 18 من قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، وتعرف بالمؤسسات المصنفة، مرجع نفسه.
- ²⁴ راجع في هذا الخصوص نص المادة 10 من المرسوم التنفيذي 07-145 المؤرخ في 19 ماي 2007 يحدد مجال تطبيق و محتوى و كفاءات المصادقة على موجز التأثير على البيئة، جريدة رسمية عدد 34 مؤرخة في 22 ماي 2007.
- ²⁵ حسب نص المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المحدد مجال تطبيق و محتوى و كفاءات المصادقة على موجز التأثير على البيئة، مرجع نفسه.
- ²⁶ حسب نص المادة 15 من المرسوم رقم 07-145، مرجع نفسه.
- ²⁷ قانون رقم 91-11 مؤرخ في 27 أبريل 1991، يحدد القواعد المتعلقة بنزع الملكية من أجل المنفعة العمومية، جريدة رسمية عدد 21 مؤرخ في 8 ماي 1991.
- ²⁸ المادة رقم 2 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، مرجع سابق.
- ²⁹ مرسوم تنفيذي رقم 90-78 مؤرخ في 27 فبراير 1990، يتعلق بدراسات مدى التأثير على البيئة، جريدة رسمية عدد 10، سنة 1990.
- ³⁰ حسب ما تنص عليه المادة 35 من قانون رقم 03-10، مرجع سابق.
- ³¹ راجع نص المادتين 36 و 37 من قانون 03-10، مرجع نفسه.