

التخطيط العمراني كأحد آليات الإدارة المحلية في مواجهة تحديات التنمية المستدامة

دراسة مقارنة

د/ أميرة عبد الله بدر

أستاذة مساعدة بقسم القانون – كلية المدينة الجامعية

عجمان – الإمارات العربية المتحدة

الملخص:

إذا كان مفهوم التنمية المستدامة يعني ضرورة الحفاظ على الموارد الطبيعية للأجيال الحالية والمستقبلية، وهما ما لا يتحقق إلا من خلال المعايير والاشتراطات البيئية للحفاظ على الموارد الطبيعية الجديدة والمتجددة، ومن هنا تظهر أهمية التخطيط العمراني في مواجهة المشاكل المتعلقة بالسيطرة الشاملة على التلوث، وكذلك النقص في وحدة المناطق الجغرافية التي تدار من قبل السلطات المحلية للسيطرة على التلوث، فتمارس سلطات التخطيط سيطرتها في مختلف مراحل عملية التلوث.

وسوف ينصب موضوع البحث على الدراسة المقارنة، لذا فإنه حرياً بنا أن نتطرق إلي موقف التشريعات المقارنة من التخطيط العمراني مع إبراز الدور الذي تمارسه الجهات أو الهيئات المعنية بالتخطيط العمراني وسلطات التخطيط المحلي في تلك الدول في تحقيق التنمية المستدامة من خلال مكافحة التلوث وحماية صحة الإنسان والحفاظ على الموارد الطبيعية، وذلك مع الإشارة إلي دور قضاء البعض من تلك الدول في تنظيم التوازن بين التخطيط العمراني والملائمة البيئية من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة.

Abstract :

If the concept of sustainable development means the need to preserve the natural resources of current and future generations, which can only be achieved through environmental standards and requirements for the conservation of new and renewable natural resources. Hence the importance of urban planning in facing the problems of comprehensive control of pollution, The geographical areas unit, which is managed by local authorities to control pollution, is exercised by the planning authorities in various stages of the pollution process.

The study will focus on the comparative study, so it is necessary to study the position of the comparative legislations of urban planning and clarify the role played by the administrative authorities in urban planning and the local planning authorities in these countries in achieving sustainable development through combating pollution, protecting human health and preserving natural resources, With reference to the role played by some of these countries in the organization of the balance between urban planning and environmental suitability in order to achieve the goals of sustainable development.

مقدمة:

يعد التخطيط العمراني في الوقت الحالي، مظهر من مظاهر الحضارة العالمية، إلا أنه يعترضها العديد من الصعوبات والمشكلات الاقتصادية والاجتماعية والسياسية والإدارية التي تؤثر علي حالة الترابط والتكامل والتنسيق المتوازن في العمل السليم، حيث أن خطة الدولة للتنمية الاقتصادية والاجتماعية الشاملة، تتحول عند تنفيذها إلي منشآت وأبنية خرسانية لا تحقق الأهداف التي من أجلها نشأت.

وتعد التنمية العمرانية المستدامة هدفاً تسعى السلطات التنفيذية في كل بلد إلى تحقيقه انطلاقاً من غاية أسمى تتمثل في تحسين مستوى معيشة السكان في مناطق إقامتهم الأصلية، وتحقيق استقرار اجتماعي في مختلف المناطق. ويعد التخطيط العمراني، وسيلة من أجل الوصول إلى هذه التنمية، ولكن تحديد الإطار المكاني لهذا التخطيط يجب أن يرتبط بالتقسيمات الإدارية التي تعكس مستويات الإدارة التنفيذية لمشاريع التنمية، ولذلك فإن سلامة الإدارة والتخطيط للتنمية يرتبطان بصلاحية التقسيمات الإدارية ومدى تطابقها كمكونات مع حدود.

وهنا تبرز أهمية اللامركزية في إدارة التنمية العمرانية تحقيقاً للاستدامة، حيث اعتبرت اللامركزية في الإدارة هي الأسلوب الأوفر على إدارة المدن حيث الاهتمام بتدعيم دور المحليات في اتخاذ والعمل على رفع كفاءتها وربطها بالمدينة حيث السلطة المستقلة وحق الإدارة والتمويل. كما تركز اللامركزية على تدعيم الاتصال الرأسي بين المدينة والدولة وتؤكد على آلية الحوار وطرح الحلول والمواجهات والعلاقات التبادلية بين ممثلي الدولة وممثلي المجتمع.

وهذه الإجراءات، تدعم المشاركة الشعبية في عملية اتخاذ القرار وهو أحد أهم أهداف الاستدامة. كما تركز على المشكلات العمرانية، وخاصة المرتبطة بالنمو العمراني غير المصحوب بنمو اقتصادي مناسب ومشاكل خلخلة الكثافات والنمو السكاني السريع فضلا عن مراقبة معدلات التلوث والارتفاع بالمناطق العشوائية

وتكمن مشكلة معظم المدن الكبرى في النمو المخطط وأحيانا غير المخطط بشكل يؤثر على الموارد، مما يعوق الاستدامة التي تهدف إلى حماية البيئة والموارد وتوفير الاحتياجات المعيشية المناسبة، ومن ثم فإن الإدارة هي الركيزة الأساسية التي تستند عليها التنمية المستدامة حيث يتوقف على مدى كفاءتها تحقيق الأهداف المرجوة والتوازن بين الأهداف. فإدارة الحاجة والطلب للسكان تحدث التوازن بين الأهداف الاجتماعية والاقتصادية حيث أن ترشيد الطلب ووضع الأولويات يؤدي إلى تحقيق المنفعة الاقتصادية دون تأثير سلبي على المساواة والعدالة الاجتماعية⁽¹⁾، كما أن الإدارة السليمة لاستخدام الموارد من شأنها الحفاظ عليها دون إهدارها وتوفير البيئة المنتجة الدائمة.

كما أن الظروف والأوضاع الراهنة التي تمر وتتأثر بها المنطقة العربية، على مختلف المستويات والأصعدة الوطنية والمحلية والإقليمية والعالمية، تستوجب إعادة النظر بصورة شاملة في الوضعية الحالية لما يسمى بالنظام التخطيطي على المستوى الوطني ككل، من ناحية، وعلاقته بمختلف النظم الحكومية الأخرى، ونظم القطاع الخاص والاستثماري، ونظم المجتمع المدني

(1) د. محمد أمين على، دور القاعدة الاقتصادية في التنمية العمرانية بالمدن الجديدة، المؤتمر الدولي السادس، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، سبتمبر 2000، ص 5.

المعاصر، من ناحية ثانية. بالإضافة إلى علاقة ما سبق بالنظم والأطر الإقليمية والعالمية من ناحية ثالثة ولا سيما علاقة هذا النظام بنظم الإدارة المحلية، أو ما يعرف حالياً، بنظم البلديات أو المجالس البلدية أو ما يماثلهما بمختلف المسميات بكل دولة عربية.

ومن ثم، يبرز دور الإدارة كعنصر فاعل وداعم لتحقيق الأهداف العمرانية والاجتماعية والاقتصادية والعمل على متابعتها وتدعيم استدامتها. وقد تبنت معظم الدول المتقدمة، ممثلة في أجهزة التخطيط العمراني، مجموعة من الرؤى والمفاهيم، والتي تكاد أن تتطابق مع ما تم الاتفاق عليه عالمياً في مجالات التنمية المستدامة - العمرانية والتشييد والتعمير، والبناء.

ومفهوم التنمية المستدامة مصطلح يعني ضرورة الحفاظ على الموارد الطبيعية للأجيال الحالية والمستقبلية، ولن يتم ذلك إلا من خلال المعايير والاشتراطات البيئية للحفاظ على الموارد الطبيعية الجديدة والمتجددة، ومن هنا جاءت فلسفة التخطيط العمراني المتوافق مع البيئة.

هذا وتعد التنمية المستدامة هدفاً تسعى السلطات التنفيذية إلى تحقيقه انطلاقاً من غاية أسمى تتمثل في تحسين مستوى معيشة السكان في مناطق إقامتهم الأصلية، وتحقيق استقرار اجتماعي وديمقراطي في مختلف المناطق. ويعد التخطيط الإقليمي وسيلة من أجل الوصول إلى هذه التنمية، ولكن تحديد الإطار المكاني لهذا التخطيط يجب أن يرتبط بالتقسيمات الإدارية التي تعكس مستويات الإدارة التنفيذية لمشاريع التنمية، ولذلك فإن سلامة الإدارة والتخطيط للتنمية يرتبطان بصلاحية التقسيمات الإدارية ومدى تطابقها كمكونات مع حدود الأقاليم التخطيطية.

وترجع المحاولات الأولى للتخطيط العمراني إلى مجهودات الاقتصاديين الذين حاولوا الربط بين التطورات الاقتصادية وموارد الثروة في البلاد، وذلك على وجه خاص بعد الثورة الصناعية وتعرض بعض المناطق الزراعية لخطر التجريف والتصحر والزحف العمراني وتحولها إلى مجتمعات صناعية، وهجرة عمال الزراعة من الريف إلى المدن، وهو الأمر الذي أدى إلى تركيز عدد كبير من السكان في مناطق صغيرة محدودة المساحة وبالتالي سوء توزيع السكان بالنسبة لتلك المساحات، وما يستتبع ذلك من حدوث تلويث للماء والهواء والتربة في تلك المناطق، هذا بالإضافة إلى الآثار السلبية الأخرى من سوء الإسكان وقلة العناية الصحية ونقص الخدمات بأنواعها المختلفة، وما ترتب على ذلك من انخفاض مستوي المعيشة، واستنزاف الموارد الطبيعية ونضوب الموارد الاقتصادية.

وقد اجتمعت هذه الأسباب السابقة جنباً إلى جنب لتؤثر سلباً على الموارد الطبيعية وعمليات التنمية المستدامة، وأيضاً يمتد تأثيرها على البيئة وصحة الإنسان، وهو ما كان سبباً رئيساً في اتجاه الكثير من الهيئات التنظيمية والجهات الإدارية في العديد من دول العالم المختلفة نحو التخطيط العمراني للحد من التلوث، وذلك كأثر للارتباط الوثيق بينه وبين الموضوعات المتعلقة باستنزاف الأراضي⁽¹⁾، فقد ثبت أن التخطيط إذا كان مستنداً إلى معرفة صلاحيات وسلطات السيطرة على التلوث، فإنه أقدر من

(1) يقصد باستنزاف الأراضي تلك الأراضي التي تضررت بسبب التنمية الصناعية لدرجة أن أصبحت غير صالحة للاستخدام المفيد إلا بعد استصلاحها.

غيره علي رآب الصدع بين قوانين حماية البيئة من جهة، والحيلولة دون حدوث التلوث من جهة أخرى، وذلك لاعتباره أحد وسائل الوقاية من المخاطر والكوارث البيئية لمنعها قبل حدوثها⁽¹⁾.

وإذا كان التخطيط هو أحد العمليات الإدارية التي تقوم بها جهة الإدارة لتحقيق أهداف معينة في زمن محدد لمنع عدم إمكانية مواجهة متغيرات المستقبل والاقتصاد في الجهد والنفقات، وتحقيق التناسق بين الهيئات وبين الجهات المنفذة، فإن هذا التخطيط قد تم الاستفادة منه في حماية البيئة من خلال التخطيط العمراني⁽²⁾.

وقديماً، كان التعمير والبناء يتم بصورة ارتجالية، لا يمكن أن تطابق المقننات المدنية الحديثة⁽³⁾. فما تعانيه المدن والقرى من تخلف وعشوائية الآن، يرجع في المقام الأول إلى فقدان الأسس التخطيطية السليمة عند تعميم هذه المدن والقرى، وهو ما أدى إلى ظهور كثافة سكانية في كثير من المناطق، وتداخل المناطق الصناعية والمناطق التجارية في المناطق السكنية⁽⁴⁾، وغيرها من المشكلات التي أثرت بالسلب على البيئة. ومن هنا لجأت الدولة بما لها من أجهزة إدارية إلى التخطيط العمراني بهدف التحكم في النشاط العمراني في منطقة معينة.

وتظهر أهمية التخطيط العمراني في مواجهة المشاكل المتعلقة بالسيطرة الشاملة علي التلوث، وكذلك النقص في وحدة المناطق الجغرافية التي تدار من قبل السلطات المحلية للسيطرة علي التلوث، فتمارس سلطات التخطيط سيطرتها في مختلف مراحل عملية التلوث. ولكن الإجراء الأكثر فاعلية هو ما تقوم به سلطات التخطيط المحلي، كمرحلة أولى، في تحديد طبيعة ومكان التنمية الجديدة أو إعادة التنمية، استناداً إلي أن التلوث هو في الأصل ناتج عن النفايات الصلبة والسائلة المتولدة عن النشاطات الإنتاجية والاستهلاكية، لذا فإن أساس وجوه السيطرة علي التلوث في هذا الشأن يتقرر حقيقة بتحديد موقع هذه النشاطات.

(1) **التخطيط لغة:** من الفعل خطط، وخطط المكان، قسمه وهياؤه للعمارة، والتخطيط: التسطير والتهذيب. ويقال خطط الأرض والبلاد: جعل لها خطوطاً وحدوداً. انظر في ذلك ابن منظور، لسان العرب، باب الخاء، ص1198. وإذا كانت المعاني اللغوية السابقة للتخطيط تميل ناحية التخطيط العمراني، باعتباره يهدف إلى تخطيط وتقسيم وتهيئة جهة معينة بهدف تعميمها، إلا أن التخطيط في مفهوم الإدارة العامة، في المجال القانوني، له معنى آخر. فالتخطيط في مفهوم الإدارة العامة: هو أحد الأنشطة الأساسية التي تضطلع بها الدولة ومؤسساتها المختلفة بغية رسم برنامج عمل للمستقبل، وتكون أداة إصدار إما القانون كالخطة العامة للدولة، وإما القرار الإداري كذلك الخطط التي توضع للمنظمات والمؤسسات المختلفة، على أن تستهدف عملية التخطيط تحقيق أهداف وغايات محددة سلفاً. وكذا هو برنامج مستقل، لتحقيق أهداف معينة، خلال مدة محددة، عن طريق حصر الإمكانيات المتاحة وتكريسها لوضع هذه الأهداف موضع التنفيذ. هذا وقد ذهب أيضاً جانب من الفقه إلي أن التخطيط هو التنبؤ بالمستقبل والاستعداد له، ومن ثم نخلص إلى أن التخطيط هو: وضع السياسات والآليات لتحقيق الأهداف والغايات خلال فترة زمنية محددة. د. صلاح الدين فوزي، الإدارة العامة من المحيط العالمي إلى المركز المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999، ص84، 85؛ د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004، ص299.

(2) يمكن التمييز بين عدة أنواع من التخطيط، تبعاً للمعيار المستخدم في تقسيم تلك الأنواع. فمن حيث درجة شمول التخطيط، ينقسم التخطيط إلى تخطيط عام أو شامل، وتخطيط جزئي أو محدود. والتخطيط الشامل أو العام: يتعلق بمختلف أنشطة الدولة ويتناول قطاعاتها المختلفة، ويهدف إلى رفع المستوى العام للحياة في الدولة. أما التخطيط الجزئي: فإنه يتعلق بنشاط محدود معين في أحد القطاعات. ومن حيث مدى المجال الزمني: ينقسم التخطيط إلى تخطيط طويل الأجل وآخر قصير الأجل. والتخطيط طويل الأجل تمتد فيه مدة تنفيذه إلى بضع سنين، ويقتصر هذا التخطيط على تحديد الأهداف العامة والرئيسية دون التطرق إلى تفصيلات، وهو يختلف عن التخطيط قصير الأجل الذي يمتد إلى فترة زمنية قصيرة تكون عادة سنة فأقل. أما من حيث النطاق المكاني، فهناك التخطيط القومي National planning والتخطيط المحلي أو ما يعرف بالتخطيط الإقليمي Regional planning، والفرق بين النوعين أن الأول يكون على مستوى الدولة كلها فهو مرتبط ارتباطاً وثيقاً بالمركزية، أما الثاني فيتعلق بمنطقة جغرافية داخل الدولة فهو يرتبط إلى حد كبير بالحكم المحلي واللامركزية، إذ إن التخطيط الإقليمي يعد في جوهره جزء من التخطيط القومي ولا تعارض بينهما إلا في ما يتعلق بتلك الجزئية. د. فؤاد محمد الصقار، التخطيط الإقليمي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1977، ص14، 16، 17؛ د. ماجد راغب الحلو، علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، مرجع سابق، ص313.

(3) د. سليمان الطماوي، مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1972، ص189.

(4) د. محسن العبودي، التخطيط العمراني بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995، ص5.

وبعبارة أخرى تحديد المكان الجغرافي الذي يتولد فيه مثل تلك النفايات, لما لهذه السلطات من تأثير متميز علي كلاً من التوزيع الجغرافي أو المكاني لتلك النشاطات وبالتالي تحديد مستوي أو معدل التلوث الصادر.

وتختلف الموضوعات المتعلقة بالتخطيط العمراني من دولة إلي أخرى ومن إقليم إلي إقليم ومن مجتمع إلي آخر. فالدول شديدة التخلف قلما تهتم بمثل هذا الموضوع, إذ إنها لا تشعر بأية ضرورة له, لعدم تفهم أفراد المجتمع القائمين به أهمية هذا الموضوع وبسبب اتجاه اقتصاديتها وحياتها الاجتماعية إلي الاعتماد علي عوامل طارئة ومؤقتة دون أي تنظيم أو تخطيط و بل وقد يسيطر علي مجتمعاتها مبدأ الانغلاق الاقتصادي, واقتصار إنتاجها علي ما يكفي سكانها من بعض السلع الغذائية دون أي اهتمام بالبيئة .

أما الدول المتطورة والمتقدمة فتولي موضوعات التخطيط العمراني للمدن والقرى عنايتها الأولي, وتتولي تنظيمها من خلال وزارات أو هيئات عليا تتمتع بصلاحيات واسعة تجعلها تشرف وتتابع وتراقب عمليات التخطيط علي المستويان الإقليمي والقومي. فتهتم كثيراً باختيار مواقع الصناعة وتطوير المواصلات.

وبناء على ما سبق, ولما كان موضوع دراسة هذا البحث منصّباً في الأساس علي الدراسة المقارنة, لذا فإنه حرياً بنا أن نتطرق إلي موقف التشريعات المقارنة من التخطيط العمراني مع إبراز الدور الذي تمارسه الجهات أو الهيئات المعنية بالتخطيط العمراني وسلطات التخطيط المحلي في تلك الدول في تحقيق التنمية المستدامة من خلال مكافحة التلوث وحماية صحة الإنسان والحفاظ على الموارد الطبيعية, وذلك مع الإشارة إلي دور قضاء البعض من تلك الدول في تنظيم التوازن بين التخطيط العمراني والملائمة البيئية من اجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة, وذلك من خلال ما يلي:

المبحث الأول: دور التخطيط العمراني في تحقيق التنمية المستدامة في المملكة المتحدة

شهدت البدايات الأولى لأنظمة تخطيط المدن والقرى في المملكة المتحدة، التي نشأت في السنوات التي أعقبت الحرب العالمية، الكثير من المخاوف، وعلي وجه خاص تلك المتعلقة بحدوث التلوث والزحف العمراني وذلك علي مدار النصف الأول من قرن الماضي، كأثر مباشر للقيام بعمليات التصنيع والإنتاج وازدياد التحضر والتحديث والبناء. وهو الأمر الذي دفع السلطة التشريعية في المملكة المتحدة⁽¹⁾، الى خلق العديد من القوانين التي تنظم أعمال التخطيط والبناء، فإذا ما نظرنا إلي الإطار التشريعي للتخطيط العمراني خلل تلك الفترة نلاحظ أن أول قانون صدر - في هذا الصدد - هو قانون التخطيط للمدن والإسكان الصادر عام 1909 Housing and Town Planning Act والذي منع إقامة أو تشييد المنازل علي أساس ما يعرف بـ "back-to-back" houses⁽²⁾، وقد أعقب ذلك القانون صدور العديد من القوانين الأخرى مثل قانون تخطيط المدينة والإسكان الصادر عام 1919 والذي نظم بناء منازل جديدة بعد الحرب العالمية الأولى، وكذلك نجد أيضاً قانون تخطيط المدينة Town Planning Act الصادر عام 1925 وقانون تخطيط المدينة والريف Town and Country Planning Act الصادر عام 1932.

وعلي الرغم من ذلك التدفق المستمر لقوانين التخطيط والبناء في المملكة المتحدة خلال تلك الفترة، إلا أنه ومع ذلك فقد ساعد قانون التخطيط للمدينة والريف الصادر عام 1947 Town and Country Planning Act علي خلق الإطار القانوني لنظام التخطيط لاستخدام أراضي المدينة والريف في المملكة المتحدة system land use planning والتي تستخدمها الحكومات المحلية لإعادة التوازن بين التنمية الاقتصادية والجودة البيئية، إذ تسعى السلطات المحلية في المملكة المتحدة وفقاً للأحكام ذلك القانون، إلى ترتيب وتنظيم استخدام الأراضي بطريقة فعالة وأخلاقية من أجل إدارة تنمية الأراضي الخاضعة لولايتها القضائية

(1) تجدر الإشارة في ذلك الشأن إلي أنه وخلال الفترة الحالية تمتلك كل دولة من دول المملكة المتحدة - إيرلندا الشمالية، إسكتلندا، وويلز - نظام تخطيط خاص بها مسئول عن وضع التخطيط للمدن والقرى التابعة لها.

- ففي إنجلترا وويلز، توحدت التشريعات المتعلقة بالتخطيط وذلك من خلال قانون تخطيط المدينة والريف الصادر عام 1990 والذي ينظم تنمية الأراضي في إنجلترا وويلز، ارتبطت بذلك القانون الأساسي ثلاث قوانين متتالية لتنظيم التخطيط العمراني عرفت باسم قوانين التخطيط Planning Acts.
- وفي إيرلندا الشمالية تعتبر أوامر التخطيط الصادرة عام 1991 هي القانون الأساسي للتخطيط في إيرلندا الشمالية.

The basic planning law of Northern Ireland is contained in the Planning (Northern Ireland) Order 1991.
- وفي إسكتلندا يعتبر كلا من قانوني إسكتلندا للتخطيط للمدينة والريف الصادر عام 1997 وقانون التخطيط الصادر عام 2006 هما القانونين الأساسيين في إسكتلندا Planning (Scotland) Act 1997 & Town and Country Planning (Scotland) Act 2006.

The Town and Country Planning (Scotland) Act 1997 is the principal Act which governs planning in Scotland. It is supported by various other pieces of primary and secondary legislation, including: Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) (Scotland) Act 1997 and the Planning (Hazardous Substances) (Scotland) Act 1997. More recently, the Planning etc. (Scotland) Act 2006 was passed by the Scottish Parliament. This Act paves the way for significant planning reform in Scotland. The 2006 Act does not replace the 1997. Act; however does modify and amend many of its provisions. See: Town and Country Planning (Scotland) Act 1997.

(2) اشتهر إقامة ذلك النوع من المنازل "back-to-back" houses في المناطق الداخلية للمدينة فيكتوريا الانجليزية مثل - Birmingham, Manchester, Leeds, Salford, Liverpool, Bradford and Nottingham - وهي منازل عادة ما تكون ذات نوعية منخفضة التكلفة تتكون عادة من غرفتين فقط، أو من غرفة واحدة في كل طابق، إذ إنها بنيت لأناس من الطبقة العاملة وقد أطلق عليها هذا المسمى وذلك لأن ثلاث من الجدران الأربعة من كل منزل تشترك مع المباني الأخرى، وبالتالي لا ترد فيها أبواب أو نوافذ، وتتميز تلك المنازل بسوء الإضاءة والتهوية والمرافق الصحية سيئة.

H. David, The Oxford companion to local and family history. Oxford university press, 1996, p. 32.

وبالتالي منع صراعات استخدام الأراضي. وفي القيام بذلك يكون للوحدة الحكومية وضع خطة لتلبية احتياجات المجتمع مع الحفاظ على الموارد الطبيعية، وتحققاً لهذه الغاية تتولى السلطات المحلية إجراء تقييم منهجي لإمكانيات الأراضي والمياه، وتحديد بدائل لاستخدام الأراضي، وكذا إجراء تقييم للظروف الاقتصادية والاجتماعية من أجل تحديد واعتماد أفضل الخيارات لاستخدام الأراضي.

ويعد الحصول على ترخيص أو إذن التخطيط لتنمية الأرض Planning permission⁽¹⁾ هو أهم متطلبات ذلك القانون، فلم تعد الملكية وحدها تكفي لتنمية الأرض، وقد تتطلب المشرع في ذلك القانون، من أجل ضمان تحقيق هذا الهدف، إعادة تنظيم السلطة القائمة على التخطيط بما في ذلك المجالس البلدية والمقاطعات وتتطلب منهم جميعاً إعداد خطة للتنمية الشاملة، وفي سبيل تحقيق ذلك منح القانون سالف الذكر للسلطات المحلية سلطات واسعة بالإضافة إلى سلطاتها في الموافقة على اقتراحات التخطيط للقيام بكافة الأعمال اللازمة لإعادة تطوير الأراضي ذاتها واستخدام أوامر الشراء الإلزامية لشراء الأراضي وتأجيرها إلى شركات خاصة، كما أنها مُنحت أيضاً بموجب ذلك القانون الصلاحيات الكافية للتحكم في الإعلانات الخارجية، والحفاظ على الغابات أو المباني ذات الأهمية المعمارية والتاريخية⁽²⁾.

وبالمثل فقد منح قانون National park and access to the countryside act الصادر عام 1949 لسلطات التخطيط المحلية، سلطة استصلاح الأراضي الخالية أو المهملة والمهجورة، وذلك إما من خلال نزع ملكيتها للمنفعة العامة أو عن طريق الاتفاق مع مالكيها⁽³⁾.

كما نجد أن قانون الريف Countryside act الصادر عام 1968 قد تضمن فرض واجبات على سلطات التخطيط المحلية بهدف تنمية الريف، ويهدف ذلك القانون إلى الحد من الأضرار التي قد تلحق بالبيئة من حيث تلوث الأرض والماء والهواء ويجعل كل سلطة حكومية مسؤولة عن صيانة جمال البيئة في الريف⁽⁴⁾ وكذلك حماية المياه السطحية والباطنية والمستثمرة من قبل الإنسان، حالياً ومستقبلاً من التلوث⁽⁵⁾.

كما تطلب قانون تخطيط المدينة والريف لسنة 1971 Town and Country Planning Act⁽⁶⁾ من السلطات المحلية القيام بمسح شامل لأي منطقة قبل وضع الخطة الهيكلية لمشروعات التنمية، وكذلك ينص القانون على ضرورة أن تشمل الخطة على بيان مكتوب يمثل سياسة سلطة التخطيط المحلية ومقترحاتها العامة بشأن تنمية واستخدامات الأرض، وذلك على أن يتضمنها

(1) إذن التخطيط أو الموافقة على التخطيط Planning permission or planning consent هو إذن تتطلبه حكومة المملكة المتحدة من أجل السماح بالقيام بأي من عمليات التنمية سواء اشتملت تلك الأخيرة على القيام بعمليات بناء أو القيام بأي عمليات هندسية أو تعدين على الأرض أو عند إجراء تعديل أو تغيير جوهري لاستخدام الأرض أو البناء؛ فلا تقل أهمية الحصول على إذن للتخطيط عن الحصول على الملكية.

<https://www.gov.uk/planning-permission-england-wales>.

(2) Town and Country Planning Act 1947.

(3) National park and access to the countryside act, 1949 s . 89 (2).

(4) Countryside act,1968 s . 11.

(5) Countryside act,1968 s .38).

(6)Town and Country Planning Act 1971, s.7.

عمليات المسح لتطوير البيئة العمرانية مع تنظيم المرور⁽¹⁾, كما اعتبر ذلك القانون أن العمليات المتعلقة بدفن النفايات والسيطرة على التلوث هي جزء لا يتجزأ من المسح الكلي المنصوص عليه في الخطة الهيكلية لتحسين البيئة العمرانية. هذا وتؤكد مذكرة تفسير ذلك القانون على ضرورة تفسير سلطات التخطيط المحلية, المعني الواسع لتحسين البيئة العمرانية وذلك على أن تلتزم تلك السلطات عند وضع مقترحات الخطة المحلية بوضع المقترحات اللازمة لمكافحة التلوث أو الحيلولة دون حدوثه.

ولتعزيز صلاحيات سلطات التخطيط المحلية, منح لها القانون السابق سلطة إصدار الأوامر والنشرات والتعليمات شريطة أن تكون مناسبة وملائمة للمناطق التي تخضع لسيطرتها بما في ذلك سلطة إصدار الأوامر المعنية بجمال البيئة Amenity⁽²⁾ طالما كان الهدف منها الحد من انبعاثات الهواء الملوثة مثل الغبار والدخان وكذلك الضوضاء والتي تعد الهدف الرئيسي لقوانين التخطيط بوجه عام وقانون 1971 لتخطيط المدن والريف بوجه خاص, ويفضل تلك الأوامر أصبحت بعض أنواع التلوث تحت السيطرة⁽³⁾.

وبالفعل صدرت العديد من الأوامر والنشرات والتي وضعت لتنفيذ قانون تخطيط المدن والريف لسنة 1971 وكانت تهدف وبوجه خاص إلى السيطرة على التلوث, ففيما يتعلق بالأوامر فقد صدر أمر - The use classes order - والمتعلق بضرورة الأخذ بالاعتبار الاختلاف بين الصناعات الخفيفة ومباني الصناعات الخاصة وذلك فيما يتعلق بانبعاثات الضوضاء وتلوث الهواء الصادر عن مختلف الاستعمالات الصناعية. فمباني الصناعات الخفيفة يمكن أن يتم فيها العمل في أي حي سكني دون أن تؤدي إلى حدوث ضرر للواقع الجمالي من حيث الضوضاء أو الدخان والرماد أو الغبار, أما غيرها من المباني التي تسبب التلوث فإنها يمكن توزيعها على مواقع غير سكنية وذلك بحسب الضرر الذي يمكن أن تحدثه نتيجة العملية الإنتاجية من أجل ضمان سيطرة سلطات التخطيط المحلي على أي تغيير أو تلوث يمكن أن يحدث⁽⁴⁾.

أما فيما يتعلق بالنشرات فقد صدرت العديد من النشرات في ضوء القوانين السابقة لتوضيح سلطة واختصاصات هيئات التخطيط المحلية, طالبة منها ضرورة الأخذ بالاعتبار كافة الموضوعات المتعلقة بتلوث الهواء والمياه والضوضاء والأراضي عند اتخاذ قراراتها المتعلقة بوضع الخطط والاستراتيجيات اللازمة للسيطرة على التنمية أو منح الإذن بالتخطيط وذلك على أن تراعي

(1)Town and Country Planning Act 1971,s. 51

(2)Town and Country Planning Act 1971,s 7,11).

(3) Town and Country Planning order, (use classes) order 1972,SI 1972, No . 1385.

(4) ومن الأوامر الأخرى والتي وضعت لتنفيذ قانون تخطيط المدن والريف الصادر عام 1971, يمكن ذكر أمر التنمية The general development order والذي يشمل الاستعدادات الخاصة بتلوث المياه إذ كانت هذه التنمية تشمل:

- الأعمال التي تقام على النهر أو على ضفافه.

- عمليات البناء أو الإنشاء أو غيرها من استخدامات الأرض للأغراض التنقيية أو لتخزين زيوت المعادن ومشتقاتها.

- استخدام الأرض لرمي أي نوع من الفضلات أو النفايات.

- المباني أو الأعمال أو الاستخدام الأرض لحجز أو معاملة أو إلقاء النفايات.

وتجتمع سلطات التخطيط المحلي مع سلطات المياه من أجل تطبيق الأوامر في المنطقة التي ستم فيها التنمية.

See: The general development order, 1973 SI 1973 . No. 31. Town and Country Planning.

دائمًا وفي جميع الحالات ضرورة إتباع إجراءات العدالة الطبيعية أو الإجرائية فيما تتضمنه من ضرورة التشاور مع العامة سواء عند وضعها الخطط والاستراتيجيات أو عند منحها أو رفضها منح الإذن بالتخطيط⁽¹⁾.

ومن أمثلة تلك النشرات نذكر منها علي سبيل المثال، النشرة الرئيسية المتعلقة بتحضير الخطة الخامسة من الخطة الهيكلية، فقد تضمنت النص علي التزام سلطة التخطيط عند دراسة تحديد موضع تنمية رئيسية جديدة أن تتدارس الأمر مع سلطات الأنهار ومجالس المجاري وسلطات الري ومصادر المياه والتي قد تتأثر مصالحها بالتنمية كما تطلبت من جميع سلطات التخطيط، إعلام سلطات المياه عند دراسة أي مقترح للتنمية يكون ذا اثر في زيادة التلوث وذلك خوفًا من أي تسرب للمواد سامة أو للسوائل الملوثة وذلك عند مد أنابيب عبر الأرض⁽²⁾.

وتجدر الإشارة في ذلك الشأن، إلي أنه ومنذ أواخر القرن التاسع عشر اتجهت القوانين المنظمة للتخطيط العمراني في المملكة المتحدة إلي وضع مجموعة من البرامج تسعى إلي تجديد المناطق العمرانية، أطلق عليها برامج التجديد العمراني program urban renewal، وهي برامج تهدف إلي إعادة تطوير المناطق العمرانية لتشمل كلاً من المناطق ذات الكثافة السكانية المعتدلة والمناطق العمرانية ذات الكثافة السكانية المرتفعة كما تهدف أيضاً تلك البرامج إلي إعادة توطين الأعمال

(1) Department of the environment (1972) implementing the report of the urban motorways committee circular roads 56 / 72, DoE, London.

(2) ومن النشرات الأخرى في ذلك الشأن يمكن أن نذكر أيضاً النشرات الخاصة بشأن سيطرة التخطيط علي التنمية والضوضاء نشرة التخطيط والضوضاء - والتي تطلبت ضرورة اعتبار الجدران العازلة للصوت احدي شروط إجازة التنمية الصناعية لتقليل اثر الضوضاء.

- Department of the environment (1973) planning and noise circular 10/73, HMSO, London.

كما تطلبت أيضاً تلك النشرات عند التخطيط للإعداد طرق جديدة ضرورة أن تأخذ سلطات التخطيط المحلي في الاعتبار حجم الضوضاء المتوقعة فيما إذا كانت ضمن المستوي المقبول أم لا ؟

وكذلك الأمر عند البحث عن أي تنمية إسكانية جديدة؛ بمعنى وضع مجال بين المساكن والطرق ذات الضوضاء العالية. كذلك الاهتمام بتصميم المخرج Layout بحيث تقلل اثر الضوضاء وخصوصاً بالنسبة للمدارس أو المستشفيات أو المباني أو المنشآت الحساسة. والجدير بالذكر أن تلك النشرة تطلبت ضرورة التشاور مع سلطات الطرق الخارجية بحيث لا يتجاوز مستوي الضوضاء عند المناطق السكنية 70DdB(A) وذلك خلال مدة زمنية لا تزيد عن خمس عشر سنة.

أما في حالة ضوضاء الطائرات، فإن النشرة تؤكد علي ضرورة الأخذ بخطوط الضوضاء المتساوية Noise contours عند دراسة أي موضوع للتنمية إذ من المهم جدا عدم استخدام المناطق السكنية التي تتأثر بالضوضاء العالية والتي تكون ذات حساسية من هذا النوع من التلوث. الجدير بالذكر أن ذات النشرة قررت أن الضوضاء الصادرة عن الطائرات لا تثير القلق عند مستوي أقل من 40 NNI، ومع هذا يجب ألا تتعرض المنازل للأكثر من مسوي 50 NNI، هذا كما تؤكد النشرة علي ضرورة إجراء المشاورات بين سلطات التخطيط وسلطات المطارات حول موضوع الضوضاء وذلك خلال الخمس عشرة سنة القادمة.

أما فيما يخص تلوث الهواء فقد أوجبت نشرة التخطيط والهواء النقي علي سلطات التخطيط المحلي عند الموافقة علي بناء مباني شاهقة إلي عدم تعرض المباني إلي الانبعاثات الصادرة عن مداخل المصانع والمنشآت القائمة.

See: Ministry of housing and local government clean air (1965) tall buildings and industrial emissions circular 69/65, HMSO, London.

وفيما يتعلق بنشرة الإدارة عن رمي ودفن النفايات فقد منحت تلك الأخيرة سلطات التخطيط المحلي الصلاحية لوضع الدليل العلمي Code of practice للاستخدام الأرض لدفن النفايات واعتبار هذا الدليل مكملاً لشروط الموافقة علي التخطيط، كما أوجبت، كما اشرنا سلفاً، ضرورة التشاور مع سلطات المياه الإقليمية.

- Department of the environment (1971) report of the working party on refuse disposal circular 26/71, HMSO, London.

- Department of the environment (1971) report of the working party on refuse disposal, HMSO, London .

والمشروعات أو الأشخاص وهدم الهياكل وقيام الحكومات بشراء الممتلكات الخاصة من أجل المنفعة العامة باعتبارها أداة قانونية تستخدمها الحكومة من أجل نزع الملكية الخاصة للاستمرار في استكمال مشاريع التنمية التي بدأتها الدولة⁽¹⁾.

ولقد ألغى ذلك القانون كافة القوانين السابقة علي صدره بما في ذلك القانون الأول لتخطيط المدن والإسكان الصادر عام 1909 Housing and Town Planning Act وما أعقب ذلك القانون الأخير من قوانين مثل قانون التخطيط المدينة والإسكان الصادر عام 1919 وقانون تخطيط المدينة Town Planning Act الصادر عام 1925 وقانون تخطيط المدينة والريف Town Planning Act and Country Planning Act الصادر عام 1932.

وتملك كل دولة من دول المملكة المتحدة - أيرلندا الشمالية، اسكتلندا، وانجلترا وويلز - نظام للتخطيط خاص بها مسئول عن وضع التخطيط للمدن والقرى التابعة لها.

وحديثاً توحدت التشريعات المتعلقة بالتخطيط في إنجلترا وويلز وذلك من خلال قانون تخطيط المدينة والريف الصادر عام 1990 والذي ينظم تنمية الأراضي في إنجلترا وويلز، وقد ارتبط بذلك القانون الأساسي ثلاث قوانين متتالية لتنظيم التخطيط العمراني عرفت باسم قوانين التخطيط Planning Acts⁽²⁾، جزء من هذه القوانين تم الاستعاضة عنه أو تعديله بقانون التخطيط والمشتريات الإلزامي Planning and Compulsory Purchase Act الصادر عام 2004 والذي حصل علي الموافقة الملكية في 13 مايو 2004، وقد اجري ذلك القانون الأخير إصلاحات واسعة النطاق في أنظمة تخطيط المدن والأنظمة القائمة علي عمليات الشراء الإلزامية للأراضي في المملكة المتحدة كما أجرى تعديلات علي أجزاء كبيرة جداً من تشريعات التخطيط القائمة وكذلك القوانين المتعلقة بالتخطيط والمشتريات الإلزامية بما في ذلك قانون تخطيط المدينة والريف الصادر عام 1990 وألغى الخطط المحلية والهياكل المحلية وادخل بدلاً منها أطر للتنمية المحلية A local development framework والتي تشكل استراتيجية التخطيط المكاني spatial planning strategy⁽³⁾ في إنجلترا وويلز، لعل أهم ما جاء فيها البيان السياسي رقم 12 الصادر من الحكومة البريطانية والمعني بخلق مجتمعات قوية وأمنة ومزدهرة من خلال إجراء تخطيط عمراني، فهي تهدف إلي

(1) Urban renewal is a program of land redevelopment in areas of moderate to high density urban land use. Renewal has had both successes and failures. Its modern incarnation began in the late 19th century in developed nations and experienced an intense phase in the late 1940s – under the rubric of reconstruction. The process has had a major impact on many urban landscapes, and has played an important role in the history and demographics of cities around the world. Urban renewal may involve relocation of businesses, the demolition of structures, the relocation of people, and the use of eminent domain (government purchase of property for public use) as a legal instrument to take private property for city-initiated development projects.

(2) Four inter-related Acts of Parliament in the United Kingdom passed in 1990 to reform the planning system in England and Wales. They were: Town and Country Planning Act 1990, Planning (Listed Buildings and Conservation Areas) Act 1990 . Planning (Hazardous Substances) Act 1990. Planning (Consequential Provisions) Act 1990 .

(3) يشير التخطيط المكاني إلى الأساليب المستخدمة من قبل القطاع العام من أجل التأثير على توزيع السكان والأنشطة في مساحات من المقاييس المختلفة. وتتعدد الأنظمة التي يمكن أن ينصرف إليها ذلك النوع من التخطيط إذ يمكن أن تشمل تخطيط استخدام الأراضي والتخطيط الحضري والتخطيط الإقليمي والتخطيط والنقل والتخطيط البيئي، وكذلك المجالات الأخرى ذات الصلة بما في ذلك التخطيط الاقتصادي والتخطيط المجتمعي، ويجري التخطيط المكاني على المستويات المحلية والإقليمية والوطنية والقومية المشتركة.

تحسين الأوضاع عن طريق استبدال الخطط المحلية القديمة بوثائق حديثة للتنمية المحلية Local development documents⁽¹⁾.

ومن خلال العرض السابق، يظهر حرص التشريعات في المملكة المتحدة علي منح السلطات المحلية القائمة علي التخطيط سلطة إصدار الترخيص أو إذن التخطيط لتنمية الأرض وكذلك سلطة وضع الخطط بما تضمنه من بيانات مكتوبة تمثل سياسة سلطة التخطيط المحلية ومقترحاتها العامة لاستخدامات الأرض من أجل تحسين البيئة العمرانية وكذا مقترحاتها، عند وضعها الخطط المتعلقة بإستراتيجية التنمية المحلية، بشأن التدابير الوقائية التي يتعين اتخاذها لمكافحة التلوث والحيولة دون حدوثه، ووضع الخطط التي تتضمن تحديد البدائل المحتملة لاستخدام الأراضي في الحالات التي تتطلب ذلك، وإتباع إجراءات العدالة الطبيعية أو الإجرائية فيما تتضمنه من ضرورة التشاور مع العامة.

كما يظهر في ضوء التشريعات السابقة وعلي وجه خاص في ضوء ذلك القانون الأخير حرص سلطات التخطيط المحلية علي دمج التخطيط المتعلق باستخدام الأراضي وتخطيط النقل (Transportation planning)، والذي يهدف إلي تحديد وتصميم وتقييم مرافق النقل (الشوارع عموماً والطرق السريعة وممرات المشاة وممرات الدراجات وخطوط النقل العام)، من أجل تطوير البناء والاقتصاد والبيئة الاجتماعية للمجتمعات. وبوجه عام، فقد أعتبرت سلطات التخطيط المحلية مسؤولة عن استصلاح الأراضي المستنزفة، كما استطاعت أن تفرض سيطرتها علي العمليات المتعلقة بإنتاج ودفن النفايات وذلك من خلال إجازة مواقع لدفن النفايات الصلبة والسائلة، كما أن لهذه السلطات صوت مسموع في تعزيز البنية التحتية للطرق الجديدة وتنظيم والسيطرة علي الطرق المنشأة، وهذا بالإضافة إلي سلطتها في تحديد الاشتراطات اللازمة عند بناء أو تشييد المباني بهدف السيطرة علي التلوث والحد من انبعاثات الضوضاء مثل علي سبيل المثال بناء جدران عازلة للصوت، وهو ما يجبر صاحب المشروع المقترح إلي اللجوء إلي احد الخيارين إما تغيير العملية أو بناء جدران عازلة للصوت داخل المبني أو المشروع المقترح.

ومن كل ما سبق، يتضح امتلاك سلطات التخطيط في المملكة المتحدة القدرة علي المشاركة الصريحة والضمنية في السيطرة علي مختلف مراحل عملية التلوث بداية من اتخاذ التدابير الوقائية عند وضعها أو مصادقتها علي الخطط المتعلقة باستخدامات الأرض وانتهاء من سلطتها في تحديد الاشتراطات اللازمة لبناء أو تشييد المباني سواء كان ذلك هدفاً حقيقياً لها أم لا.

وفي مجمل تلك السلطات التي تتمتع بها سلطات التخطيط المحلية، حسم قضاء المحكمة العليا في كلاً من إنجلترا وويلز العديد من الأمور فيما يتعلق بالسلطات الممنوحة لسلطات التخطيط المحلية، منها ما يتعلق بمنح الجهة الإدارية السلطة التقديرية في تحديد أو عدم تحديد البدائل المحتملة لموقع المشروع المقترح وذلك في حدود الضوابط التي وضعتها المحكمة العليا، وسلطاتها

(1) وثائق التنمية المحلية Local development documents هي مجموعة من الوثائق المحددة في قانون التخطيط للمملكة المتحدة والتي تصدرها سلطة التخطيط المحلية، لوصف سياستها الإستراتيجية للتنمية وكيفية استخدام الأراضي في المناطق الخاضعة لسلطتها. وقد أنشئت تلك الوثائق كجزء من قانون التخطيط والشراء الإجباري الصادر عام 2004، ويجب أن تشمل وثائق التنمية المحلية علي كافة السياسات التي تتبعها السلطة المحلية وبوجه خاص تلك المتعلقة بتطوير واستخدام الأراضي في منطقتهم. وفي حالة تتضمن تلك الوثائق أنظمة ومخططات لتنمية المعادن والنفايات، فإنها يتعين أن تشمل أيضاً علي سياسات السلطة المحلية المتعلقة بتنمية المعادن والنفايات.

في تعديل خطة استخدام الأرض، والقيود التي تفرض علي سلطتها التقديرية عند منح أو رفض منح الترخيص بالتخطيط وكذلك فيما يتعلق بمدي ضرورة مراعاتها لمتطلبات العدالة الإجرائية قبل إصدار قرارها بمنح أو برفض منح الترخيص.

ففيما يتعلق بسلطة الجهة الإدارية في تحديد البدائل المحتملة للموقع، ذهبت المحكمة العليا دائرة المنازعات الإدارية في إنجلترا وويلز، في دعوي تتلخص وقائعها في قيام كلاً من مقاطعة Derbyshire Dales District Council وسلطة National Park برفع دعوي قضائية في مواجهة وزارة الدولة للمجتمعات المحلية Secretary of State for Communities and Local Government بخصوص القرار الصادر منها بمنح الترخيص بالتخطيط لإنشاء أربع توربينات للرياح، بعد أخذها في الاعتبار القرار الصادر من المفتش، التابع للوزارة، عند إعداد خطة التنمية للمشروع المقترح بعدم الحاجة، في ضوء قانون المدينة والريف الصادر عام 1990، إلي النظر إلي المواقع البديلة للمشروع المقترح تأسيساً علي أن إنشاء المشروع المقترح سوف يكون له قيمة في المساهمة في تحقيق الأهداف الإستراتيجية المتعلقة بتوليد الطاقة المتجددة. واحتج المدعيين بأن إقرار المفتش في وقت سابق بان بناء المشروع المقترح قد يتعارض في بعض النواحي مع خطة التنمية ومن ثم قراره الصادر بعدم الحاجة إلي تحديد مواقع بديلة للمشروع المقترح إنما هو أمر قائم علي خطأ جوهري في تطبيق القانون منذ انه يخالف ما تضمنته نص المادة 78 من قانون المدينة والريف الصادر عام 1990⁽¹⁾.

وفي قضائها في تلك المسألة، ذهبت المحكمة العليا إلي ضرورة التفرقة بين الحالات التي يكون فيها تحديد البدائل المحتملة للموقع من قبل الجهة الإدارية ذات صلة محتملة بالمسألة المطروحة أمامها، والحالات التي يعتبر فيها تحديد البدائل المحتملة للموقع من قبل تلك الأخيرة ذات صلة ضرورية بالمسألة المطروحة أمامها، ففي الحالة الأولى فان الجهة الإدارية لم ترتكب أي خطأ واضح في تطبيق القانون عند إصدارها للترخيص دون الاعتداد بتحديد المواقع البديلة للموقع وذلك علي خلاف الحالة الثانية والذي يعتبر عدم مراعاة ذلك التحديد من قبل الجهة الإدارية خطأً جوهرياً في تطبيق القانون. وفي جميع الحالات فانه يستلزم حتي يتم الاعتداد بوجود الخطأ من عدمه، فانه يتعين وجود المبرر أو الأساس القانوني الذي يلزم، ولا يخول، الجهة الإدارية السلطة في تحديد المواقع البديلة، هذا ولما كان نص المادة 78 من قانون المدينة والريف الصادر عام 1990 لم يتطلب من المفتش صراحةً أو ضمناً النظر في المواقع البديلة فانه ليس ثمة خطأ ينسب إلي ذلك الأخير وإنما هو أمر يخضع لتقدير الجهة الإدارية وذلك مع مراعاة الضوابط التي حددتها المحكمة.

وكذلك وفيما يتعلق بالسلطة التقديرية التي تتمتع بها الجهة الإدارية عند منح أو رفض منح التصريح، نجد أنها ليست مطلقة من أي قيد بل هي مقيدة بما تضمنته نصوص القوانين صراحةً أو ضمناً بضرورة أخذها في الاعتبار التوازن بين متطلبات التخطيط العمراني والملائمة البيئية وذلك عند إصدارها لقرارها بمنح أو رفض التصريح، ففي دعوي Harrison v Secretary of State for Communities and Local Government، انتهت المحكمة العليا دائرة المنازعات الإدارية لإنجلترا وويلز إلي تأييد القرار الصادر من الجهة الإدارية بعد اخذ رأي المفتش، التابع لها، بعدم منح الترخيص

(1) Derbyshire Dales District Council v Secretary of State for Communities and Local Government, [2009] EWHC 1729 (Admin).

بالتخطيط ببناء مصنع لما يترتب علي إنشائه من حدوث أضرار بالغة كأثر لتصادم الغبار الناتج عن المعالجة الصناعية لمخلفات الحيوانات الضارة بالبيئة المحيطة وبرفاهية وصحة السكان المحليين في تلك المنطقة، استناداً إلي أن المزايا التي تعود علي المجتمع المحلي الذي يغلب عليه الطابع الزراعي من تنمية الموقع من خلال بناء المصنع باعتباره آلية للإدارة النفايات غير كافية لتتجاوز الضرر الذي يلحق برفاهية وصحة السكان المحليين الناشئ عن عملية المعالجة الصناعية للنفايات، ومن أجل ذلك قضت المحكمة أن اتخاذ الجهة الإدارية للتدابير الوقائية برفضها منح الترخيص للحد من التلوث لا يتعارض مع مقتضيات تطبيق قانون المدينة والريف الصادر عام 1991⁽¹⁾.

وعلي خلاف الحكم السابق، فقد ذهب قضاء المحكمة العليا دائرة المنازعات الإدارية لانجلترا وويلز عند مراقبتها لعنصر الملائمة في القرارات الإدارية لمواجهة القرارات الإدارية التحكيمية وللحد من السلطة التقديرية التي تتمتع بها جهة الإدارة عند منح أو رفض منح الترخيص، إلي أن القرار الصادر بمنح الترخيص لتنفيذ الأعمال المتعلقة بمد وتوسعة بناء مصنع يقع بناؤه الرئيسي خارج خط الحزام الأخضر بحيث تتخطي عمليات تمديد وتوسعة البناء الحزام الأخضر، رغم عدم ملائمة التنمية في تلك المنطقة لما تحمله من آثار سلبية تؤثر علي الطابع الريفي، إنما هو قرار قائم علي الخطأ في تطبيق القانون⁽²⁾.

وفيما يتعلق بضرورة مراعاة الجهة الإدارية لمتطلبات العدالة الإجرائية قبل إصدار قرارها بمنح أو برفض منح الترخيص، نجد انه وفي قضية تتلخص وقائعها في رفض الجهة الإدارية منح الترخيص لشركة للبناء علي أرضها وذلك بعد أن انتهى المفتش التابع لها إلي أن مشروع التنموي المقترح سوف يكون له آثار مستقبلية غير مقبولة علي السكان المجاورين بسبب الضوضاء الخارجية التي يمكن أن تنتج عن التنمية وكان قرار المفتش قد صدر دون التشاور مع مقدم المشروع المقترح والذي اثبت تقديم كل ما يفيد من اتخاذه كافة التدابير الوقائية اللازمة للحد من آثار الضوضاء، وعلي الرغم من القرار الصادر ذهبت المحكمة العليا دائرة المنازعات الإدارية لانجلترا وويلز أن المفتش لم يتبع الإجراءات العادلة للوصول إلي النتيجة التي توصل إليها لعدم إعطاء الشركة الفرصة الكافية للرد علي ادعائه وان متطلبات العدالة الطبيعية أو الإجرائية قد تم خرقها⁽³⁾.

وفيما يتعلق بسلطة الجهة الإدارية في تعديل خطة استخدام الأرض نجد انه وفي قضية *Howells v Secretary of State for Communities and Local Government* قضت المحكمة العليا دائرة المنازعات الإدارية في كلاً من انجلترا وويلز علي أن موافقة الجهة الإدارية (وزارة الدولة للمجتمعات والحكومات المحلية) علي منح الترخيص بالتخطيط علي الرغم من قيام المفتش الخاص بها من إصدار الأذن بتعديل خطة استخدام الأرض من ارض زراعية إلي مخزن لوضع وتخزين مواد النفايات الخاملة يتوافق وصحيح القانون طالما أن ذلك التعديل لا يسبب إحجاف لكلاً من الطرفين واستندت المحكمة في ذلك إلي أن السلطة التي منحت للمفتش بموجب نص المادة (1)176 من قانون المدينة والريف الصادر عام 1990 في منح الإنن بتنفيذ

(1) *Harrison v Secretary of State for Communities and Local Government*, [2009] EWHC 2823 (Admin). EWHC 3382 (Admin) [2009].

(2) *SB Herba Foods Ltd v Secretary of State for Communities & Local Government and South Cambridgeshire DC*. [2008] EWHC 3046.

(3) *Gates Hydraulics Limited v Secretary of State for Communities and Local Government* [2009] EWHC 2187 (Admin).

الأعمال المتعلقة بمد وتوسعة استخدامات الأرض, تنطوي ضمناً علي منح السلطة للمفتش في تعديل رخصة استخدام الأرض طالما أن ذلك التعديل لا يسبب إجحاف أو ظلم لكلا من الطرفين⁽¹⁾.

وفي ذلك الخصوص قضت المحكمة العليا بان التوقع المشروع- a legitimate expectation - للجهة الإدارية بتوفير الحماية من خلال الأنظمة والخطط التي تتبناها لا يعني عن تلقية مقتضيات العدالة الإجرائية, ففي دعوي تتلخص وقائعها في القرار الصادر من المحكمة العليا دائرة المنازعات الإدارية لانجلترا وويلز في الفصل في طلب المراجعة القضائية للقرار الصادر من الجهة الإدارية بعدم الاعتداد, في أعقاب صدور قانون Planning and Compulsory Purchase Act, بما تضمنته الخطة المحلية بخصوص السياسة المتعلقة بتوفير الحماية saving of a safeguarding policy, والتي يترتب علي العمل بها رفض الترخيص بالتخطيط لأي مشروعات تنموية يمكن أن تضر أو تعرقل إنشاء طرق جديدة, واتخاذها ذلك القرار بدون التشاور مع المدعين والذين يمثلوا احد الجمعيات الفردية المسؤولة عن رقي وتنمية الأعمال والسياحة في المنطقة المحلية وكذلك باعتبارهم ممثلين عن الهيئات المختلفة والشركات المعنية بمشاكل النقل المحلية والتي تساهم في المسائل المتعلقة بالتخطيط والطرق السريعة, استناداً إلي أنها تتوقع من خلال مجموع الأنظمة التي تتبناها, والتي تهدف جميعها إلي تنظيم الطرق السريعة وإدارة النقل ووضع الخطط اللازمة للحد من المشاكل المتعددة التي تواجهها وسائل النقل, تحقيق ذات الأثر.

وفي قضائها أيدت المحكمة ما ذهب إليه المدعين من أن التوقع المشروع - a legitimate expectation - غير كافي لتوفير الحماية وانه كان يتعين علي الجهة الإدارية أن تتشاور مع العامة قبل أن تصدر قرارها باستبعاد إدراج السياسة القائمة علي توفير الحماية من الخطة المحلية.

المبحث الثاني: دور التخطيط العمراني في تحقيق التنمية المستدامة فرنسا

ارتبط التخطيط العمراني في فرنسا منذ عدة عقود بالحكم المحلي أو النظام اللامركزي أو الإقليمي La régionalisation et ou la décentralisation, فبعد أن فشلت كافة المحاولات, منذ عام 1969 لدعم النظام اللامركزي, صدرت العديد من القوانين, وذلك منذ عام 1980, والتي تدعم فكرة اللامركزية الإدارية التي بموجبها تم نقل الاختصاصات من الدولة إلي البلديات والإدارات والأقاليم, ولاشك أن التخطيط العمراني بما في ذلك تخطيط النقل والسكن يدخل ضمن تلك الاختصاصات, فالأقاليم أو الوحدات اللامركزية بحكم تخصصها تترك أكثر من غيرها الموارد الموجودة فيها, كما أنها ادري بالمشاكل والصعوبات التي تواجه ممارستها في التطبيق, هذا بالإضافة إلي أن زيادة اللامركزية الإدارية يترتب عليها زيادة الخدمات العامة المحلية, ومن ثم كانت المقترحات المتعلقة بالتخطيط وكذلك التنفيذ الحقيقي لها من اختصاص السلطات اللامركزية باعتبارها أقدر من غيرها علي وضع وتنظيم كافة المسائل المتعلقة بالتخطيط العمراني ومن ثم توفير الحماية الغير مباشرة للبيئة وصحة الإنسان⁽²⁾.

(1) [2009] EWHC 2757 (Admin).

(2) J.-F. Guet, French urban planning tools and methods renewal, ISoCaRP congress 2005, p.1-2.

ومنذ بداية التخطيط في فرنسا، كانت الخدمات المحلية الحكومية في الأصل تابعة إلي وزارة الأشغال العامة والنقل والإسكان حيث كانت تتولى احدى الإدارات، التابعة لتلك الوزارة directions departementales de l'équipement, DDE -، حتى وبعد صدور قانون اللامركزية بفترة وجيزة والذي بموجبه تم نقل المهام المتعلقة بالتخطيط للسلطات المحلية، المهام المتعلقة بدراسة ووضع خطط التخطيط المحلية والإستراتيجية.

وفي واقع الأمر تعتبر فرنسا، من أوائل الدول في أوروبا الغربية التي أخذت بمبدأ التخطيط كوسيلة لإعادة التعمير وتنمية الموارد الاقتصادية وذلك بعد الحرب العالمية الثانية⁽¹⁾. ولم يؤثر اهتمام فرنسا خلال الفترة ما بين الحرب العالمية الأولى والثانية بالتنمية الاقتصادية علي اهتمامها بالتنمية العمرانية وذلك وعلي وجه خاص بعد أن أيقنت فرنسا أن التخطيط العمراني من شأنه أن يسرع بزيادة معدل التنمية الاقتصادية والاجتماعية.

ففي مجال التنمية العمرانية، تزايدت أهمية الجانب القانوني في تخطيط المدن وتعميرها خلال تلك الفترة في فرنسا. ففي الفترة ما بين 1919 و 1943، كانت القواعد الأولى المتعلقة بالتخطيط العمراني في فرنسا تهتم أكثر بتنظيم كافة المسائل المتعلقة بالعقارات بما في ذلك الحصول علي التراخيص لتنمية الأرض المراد بنائها وتوفير كافة الخدمات المتعلقة بإمدادات المياه والكهرباء وإنشاء شبكات الصرف الصحي، وإنشاء الطرق المرصوفة، ومن أجل ذلك فقد أصدرت الحكومة الفرنسية عدة وثائق تتضمن وضع خطط للتنمية العمرانية، مثل الخطط الإنمائية للتجميل والتوسع Plans d'aménagement d'embellissement et d'extension وكذلك خطط التجزئة العقارية Plans d'urbanisme de detail⁽²⁾، ومع ذلك فقد أغفلت الخطط سالف الذكر العديد من الأمور والتي لم تحظي باهتمام كبير في فرنسا خلال تلك الفترة.

(1) بدأ التخطيط العمراني بعد الحرب مباشرة تحت إشراف جان مونييه "Jean Monnet"، رئيس مكتب التخطيط في ذلك الحين والذي وضع، بهدف تحديث فرنسا وزيادة الاستثمار، مشروعاً أطلق عليه مشروع مونييه وأشرف علي تنفيذه، ويقوم ذلك المشروع في الأساس علي استغلال كل من المعونة الأمريكية والمخدرات المحلية للتهوض بالصناعات التحويلية وخاصة الصناعات الأساسية كصناعة الحديد والصلب وصناعة الطاقة والنقل وما إليها، كما يهدف إلي إنشاء وحدات إنتاجية ضخمة، يختار لها أصلح المناطق مع إعطاء القليل من الاهتمام بالوحدات الإنتاجية الصغيرة. وقد نفذ هذا المشروع بين عامي 1946 - 1950، ثم تبع ذلك المشروع، مشروع السنوات الخمس الثانية (1951 - 1955) ثم مشروع السنوات الخمس الثالثة بين عامي 1956 - 1960 ثم تخطيط خاص لعام 1961، ثم مشروع السنوات الخمس الرابع لينفذ بين عامي 1962 - 1965. وكان من نتيجة هذه الخطة زيادة الإنتاج الصناعي، وما ترتب عليه من زيادة إنتاج الفحم والكهرباء والأسمنت والصلب والصناعات الإستخراجية والصناعات الاستهلاكية مثل السكر والكحول والقطن. وبالإضافة إلي زيادة الإنتاج فقد استهدفت خطط التنمية استغلال الإمكانيات المحلية استغلالاً جيداً، وكذلك تنمية الموارد المحلية إلي أقصى حد ممكن، وقامت الحكومة الفرنسية بمساعدة القطاع الخاص عن طريق التمويل المباشر، وتقديم المعونات المالية والإعفاءات الضريبية مما جعل القطاع الخاص يسير طواعية علي النهج المرسوم، كما أعطي للحكومة نوعاً من الإشراف والتوجيه علي المشروعات التي قام بها القطاع الخاص، فاهتمت الحكومة الفرنسية بوضع خطط لتحسين الإسكان فشجعت عمليات البناء ووجهت عناية خاصة إلي تعمير المناطق التي أصابها التخريب أكثر من غيرها.

(2) لقد تعددت الدراسات الفقهية التي حاولت تعريف التجزئة العقارية، فقد عرفها الفقيه دولوبادير بكونها "تلك العملية التي تستهدف التقسيم الإداري للملكية عقارية عن طريق البيع والإيجار، لخلق مساكن وحدائق أو مؤسسات صناعية وتجارية، وقد عرفها R. Savy بأنها" تقسيم ملكية عقارية إلى قطع صغيرة يتم بيعها إلى أشخاص يرغبون في تشييد بنايات فوقها، وقد اعتبر البعض التجزئة، وفقاً لـ François Priet و Henri Jacquot، تلك العملية الرامية إلى تقسيم الملكية العقارية إلى عدة بقع لإقامة أبنية عليها، إذ تعتبر تجزئة الأرض وفقاً لذلك الاتجاه من خصائص حق الملكية، بل إن عملية التجزئة العقارية تعد في أصلها عملية خاصة تنتج لمالكها حرية التصرف. إلا أن هذه الممارسة قد أفرزت بعد الحرب العالمية الأولى علي عدة تجاوزات تمثلت في بيع المجرى للبقع دون تجهيزها، الأمر الذي استوجب تدخل المشرع. ويظل أول قانون في فرنسا في هذا الباب هو قانون "كورنودي Cornudet" المؤرخ في 04 مارس 1919 الذي نص على ضرورة أن تغطي التجزئات شأنها في ذلك شأن سكان الجماعات بتصاميم للتهيئة أو للتنمية العمرانية، إلا أن مقتضيات ذلك القانون ظلت حبراً على ورق لغياب الجزاء، ويبقى قانون 12 يوليو 1924 أول تنظيم حقيقي للتجزئات العقارية، حيث أُلزم المجرى لأول مرة بضرورة الحصول على ترخيص إداري مسبق للتأكد من جهة من كون مشروع المعد للتجزئة العقارية يندرج ضمن مشاريع تنمية التجمع العمراني وبأن البيع المقترحة من قبل المجرى مجهزة ومعدة للبناء وذلك قبل عرضها للبيع.

H. Jacquot, F. Priet, droit de l'urbanisme. 3ème ed., Dalloz, 2000, p. 415. =

وبعد انتهاء الحرب العالمية الثانية، شهد تطور التخطيط العمراني في فرنسا المزيد من الزخم واكتسب قوة وذلك بعد أن شهد تراجعاً استثنائياً خلال الفترة التي طالت الحروب، فعلى الرغم من المجهودات التي بذلت خلال تلك الفترة للتعمير والإصلاح، إلا أن كان للدمار الذي خلفته الحروب ونزوح الكثيرين من الريف إلى المدن هذا بالإضافة إلى عودة السكان والمواطنين الأصليين إلى دولهم والرغبة في استقبال الأجانب وتشجيع الاستثمار والحاجة الملحة للبناء والتعمير وغيرها من الأسباب، دافعاً للمشرع الفرنسي لإصدار، عام 1954، مدونة التعمير أو تنظيم المدن Code de urbanisme والتي، على الرغم من التعديلات التي أدخلت عليها، إلا أنها لا تزال سارية حتى الآن، فهي تعد من أبرز القوانين الصادرة بشأن تخطيط المدن وتعميرها، فقد أرسيت تلك المدونة مجموعة من القواعد التنظيمية للاستخدام الأراضي، كما تطرقت للعديد من المسائل ذات الصلة مثل وضع معايير للبناء والإسكان، ووضع أنظمة وخطط للتنمية المحلية، كما عنيت بتنظيم عملية منح التراخيص للأراضي المعدة للبناء والإنشاء، هذا فضلاً عن اهتمامها بوضع معايير للصحة العامة لتنظيم الأنواع المختلفة من الأنظمة الصحية، كما عنيت مدونة التعمير على إدراج نصوص لقانون البيئة تهدف إلى تحقيق التوازن بين متطلبات التخطيط العمراني والملائمة البيئية⁽¹⁾.

وتعتبر المادة L.110 من مدونة التعمير من أهم نصوص تلك المدونة، إذ تضمنت النص، وذلك عند صدورهما للأول مرة، على أن: "الأراضي الفرنسية هي التراث المشترك للأمة وتعتبر كل ولاية قضائية المدير والضامن للخاضعين لاختصاصها القضائي، تسعى إلى تطوير وتنمية نوعية الحياة بها، دون تمييز، لضمان ظروف أفضل لحماية الأجيال الحاضرة والمستقبلية، وتوفير العمالة والخدمات وتطوير وسائل النقل لمواجهة الاحتياجات المتنوعة وتعزيز الموارد، وإدارة الأراضي اقتصادياً، لضمان حماية البيئات الطبيعية والمناظر الطبيعية فضلاً عن الأمن والسلامة العامة وتعزيز التوازن بين السكان الذين يعيشون في المناطق الحضرية والريفية"⁽²⁾.

= هذا، ويعد قانون التعمير المؤرخ في 15 يونيو 1943 من أهم الإصلاحات الصادرة في ذلك الشأن، حيث نسخ القوانين السابقة وبين نطاق تطبيق قانون التجزئات العقارية محددًا مضمونها. كما يعتبر ما جاء بقانون 31 ديسمبر 1976، بمثابة رد الاعتبار للتجزئة العقارية بعد الإصلاحات التي جاء بها في هذا الشأن معتبراً إياها عملية تعميمية خاصة تتم تحت مراقبة السلطات المحلية، كما عمل كلا من قانوني 07 يناير 1983 ومرسوم 29 مارس 1984 على لا مركزية تسليم رخصة التجزئة.

H. Jacquot, F. Priet, op. cit., p. 416.

(1) حظيت البيئة باهتمام كبير في فرنسا مع بداية التخطيط والتنمية الحضرية، فعلى الرغم من أن أول قانون متعلق بالبيئة صدر في فرنسا يرجع إلى عام 1976، إلا أنه ومع ذلك كان هناك ارتباطاً وثيقاً بالقوانين المتعلقة بالتخطيط والتنمية الحضرية وحماية البيئة وعلي وجه خاص تلك النصوص المتعلقة بحماية المواقع والتراث التاريخي، غير أنه وبعد حوالي عشرين سنة مضت وبصدور إعلان ريو دي جانيرو، راعت كافة التشريعات الصادرة بما في ذلك تشريعات التخطيط العمراني المبادئ الرئيسية للتنمية المستدامة.

J.-F. Guet, op. cit., p.2.

(2) Code de l'urbanisme, article L.110: "Le territoire français est le patrimoine commun de la Nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace".

وحديثاً، فقد عدلت المادة سالفة الذكر من قبل قانون « Loi Grenelle I », الصادر في 12 يناير 2009، تم استكماله في 12 يوليو 2010 بالقانون (1) la loi dite Grenelle II، ليكون مكملاً لمدونة التعمير، والذي أضاف علي المادة السابقة من مدونة التعمير عدة أمور لبيتسع نطاقها لتشمل الموضوعات المتعلقة بحماية البيئة وتميئها إذ تضمنت النص علي أن: " الأراضي الفرنسية هي التراث المشترك للأمة وتعتبر كل ولاية قضائية المدير والضامن للخاضعين لاختصاصها القضائي، وتسعى لتطوير وتنمية نوعية الحياة بها، دون تمييز، لضمان ظروف أفضل لحماية الأجيال الحاضرة والمستقبلية، وتوفير العمالة والخدمات وتطوير وسائل النقل لمواجهة الاحتياجات المتنوعة وتعزيز الموارد، والإدارة الفعالة للأراضي، والحد من انبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري، وكذلك الحد من استهلاك الطاقة، وتوفير الموارد الحفرية لضمان حماية البيئات والمناظر الطبيعية، والمحافظة على التنوع البيولوجي، وتعزيز التنمية المستدامة والأمن والسلامة العامة والمحافظة علي التوازن بين السكان القاطنين في المناطق الحضرية والريفية، والمواءمة بين السلطات العامة، فتعزيز العمل في مجال التخطيط العمراني يساهم في مكافحة تغير المناخ والتأقلم مع التغيرات المناخية التي قد تحدث" (2).

على هذا النحو، فإن قانون غرونيل - loi Grenelle - يسعى إلى تعزيز تكامل أفضل لتخطيط السياسات العامة كأداة للتنمية والإدارة المستدامة للأراضي لتطوير الأعمال التجارية، والنقل والإسكان بما يحقق الحماية الفعالة للبيئة وصحة الإنسان، حيث يضع أحكاماً مكملة لوثائق التخطيط documents d'urbanisme والتي ورد النص عليها في مدونة التعمير le code de l'urbanisme، للنظر في الأمور المتعلقة بالبيئة، وأهمها:

- مكافحة ظاهرة الاحتباس الحراري.
- الحد من انبعاثات الغازات الدفينة.
- مكافحة الزحف العمراني.
- الكفاءة في إدارة المساحات الفضاء والموارد.
- المحافظة علي التنوع البيولوجي والاستمرارية البيئية.

(1) Loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement.

(2) Article L.110, Code de l'urbanisme, En savoir plus sur cet article... Modifié par LOI n°2009-9 67 du 3 août 2009 - art. 8: "Le territoire français est le patrimoine commun de la nation. Chaque collectivité publique en est le gestionnaire et le garant dans le cadre de ses compétences. Afin d'aménager le cadre de vie, d'assurer sans discrimination aux populations résidentes et futures des conditions d'habitat, d'emploi, de services et de transports répondant à la diversité de ses besoins et de ses ressources, de gérer le sol de façon économe, de réduire les émissions de gaz à effet de serre, de réduire les consommations d'énergie, d'économiser les ressources fossiles d'assurer la protection des milieux naturels et des paysages, la préservation de la biodiversité notamment par la conservation, la restauration et la création de continuités écologiques, ainsi que la sécurité et la salubrité publiques et de promouvoir l'équilibre entre les populations résidant dans les zones urbaines et rurales et de rationaliser la demande de déplacements, les collectivités publiques harmonisent, dans le respect réciproque de leur autonomie, leurs prévisions et leurs décisions d'utilisation de l'espace. Leur action en matière d'urbanisme contribue à la lutte contre le changement climatique et à l'adaptation à ce changement". <http://www.senat.fr/leg/pjl08-155.pdf>.

وهو ما يتوافق مع نص المادة 4 من قانون loi Grenelle II والتي تضمنت النص علي ضرورة تثبيت معدات أو مواد لتوليد الطاقة المتجددة من خلال تركيب أسطح خضراء وهو ما يعرف بالبناء الأخضر⁽¹⁾ لتجنب انبعاثات الغازات المسببة للاحتباس الحراري.

كما حرصت المادة الخامسة من القانون السابق علي التأكيد علي أهمية القيام بمشروعات المصلحة العامة de projet (PIG) d'intérêt général والتي تهدف في الأساس إلي حماية البيئة الطبيعية والزراعية والأراضي الفضاء المعرضة للمخاطر و حماية المباني والأشغال، والمعدات والمرافق اللازمة هذا من جهة، ومن جهة أخرى تنفيذ توجيهات التخطيط الإقليمي والتنمية المستدامة، وتنفيذ مشاريع البناء والأشغال.

ومما سبق يتضح انه وفي ضوء التعديل التشريعي الذي ادخل علي نص المادة L.110 من مدونة التعمير بموجب قانون Grenelle، تمتلك سلطات التخطيط المحلي في فرنسا القدرة علي المشاركة الفعالة في حماية البيئة والسيطرة علي التلوث معتمدة في ذلك علي سلطات التخطيط التي منحت لها بموجب نص المادة السابقة.

كما تلتزم السلطات المحلية، وفقاً لذلك القانون، بتنفيذ وثائق التخطيط العمراني - documents d'urbanisme⁽²⁾ التي تضمنها ذلك الأخير ووضعها محل التنفيذ علي أنها تلتزم وهي بصدد ذلك التنفيذ بمراعاة كافة الضوابط التي تطلبها المادة L. 121-1 من مدونة التعمير، والتي تتطلب منها تحديد الظروف الملائمة لضمان ما يلي⁽³⁾:

(1) مصطلح البناء الأخضر (green building) يشير إلي بناء صُمم وشُيد بطريقة مستدامة وفعالة. وتوجد بعض المعايير الدولية التي تُمنح من المؤسسات المختصة لقياس مدى توافق المبني مع البيئة وإمكانية تصنيفه ضمن المباني الخضراء. والمباني الخضراء تعتمد علي تقنيات البناء التي تراعي البيئة واستهلاك الطاقة والاستدامة في المواد المستخدمة. ومنها ما يعتمد علي المواد الأولية في البناء ويحرص علي استخدام ما هو في محيط بيئة المكان مثل البناء بالتربة المدكوكة أو الأكياس الرملية، ومنها ما يعتمد علي تقنيات حديثة للحفاظ علي الطاقة وتوليدها وإعادة تدويرها باستخدام حلول متقدمة تعتمد علي الطاقة الشمسية، والمياه المستصلحة، ومصادر الطاقة المتجددة. وهدف تلك المباني هو التقليل إلى درجة كبيرة أو الحد من الأثر السلبي للمباني على البيئة وعلى شاغلي المبني.

For more information about Green Building review : F. Ching, Ian M. Shapiro, Green Building Illustrated, 1st. ed., Wiley press, 2014, p.103.

(2) les documents d'urbanismes sont des documents publics, plans, schémas, programmes et cartes qui cadrent l'aménagement et l'urbanisme à l'échelle d'un territoire ou d'un pays.

(3) L'ensemble des documents de planification doivent respecter les prescriptions générales définies à l'article L. 121-1 du Code de l'urbanisme, qui leur imposent de déterminer les conditions permettant d'assurer: L'équilibre entre le renouvellement urbain, un développement urbain maîtrisé, le développement de l'espace rural, d'une part, et la préservation des espaces affectés aux activités agricoles et forestières et la protection des espaces naturels et des paysages, d'autre part, en respectant les objectifs du développement durable ; La diversité des fonctions urbaines et la mixité sociale dans l'habitat urbain et dans l'habitat rural, en prévoyant des capacités de construction et de réhabilitation suffisantes pour la satisfaction, sans discrimination, des besoins présents et futurs en matière d'habitat, d'activités économiques, notamment commerciales, d'activités sportives ou culturelles et d'intérêt général ainsi que d'équipements publics, en tenant compte en particulier de l'équilibre entre emploi et habitat ainsi que des moyens de transport et de la gestion des eaux ; Une utilisation économe et équilibrée des espaces naturels, urbains, périurbains et ruraux, la maîtrise des besoins de déplacement et de la circulation automobile, la préservation de la qualité de l'air, de l'eau, du sol et du sous-sol, des écosystèmes, des espaces verts, des milieux, sites et paysages naturels ou urbains, la réduction des nuisances sonores, la sauvegarde des ensembles urbains remarquables et du Patrimoine bâti, la prévention des risques naturels prévisibles, des risques technologiques, des pollutions et des nuisances de toute nature.

أولاً: التوازن بين تجديد المناطق الحضرية وبين مراقبة وإدارة التنمية الحضرية، وتطوير المناطق الريفية من جهة، والمحافظة على المساحات المخصصة للزراعة والغابات وحماية المناطق الطبيعية والمناظر الطبيعية واحترام أهداف التنمية المستدامة من جهة أخرى.

ثانياً: التنوع في الوظائف الحضرية والاجتماعية من خلال مزج المساكن الحضرية والمساكن الريفية، والتأهيل الكافي وبناء القدرات لتلبية، من دون تمييز، احتياجات الأجيال الحالية والمستقبلية وذلك فيما يتعلق بالسكن والأنشطة الاقتصادية، بما في ذلك الأنشطة التجارية والرياضية والثقافية وحماية المصلحة العامة والمرافق العامة، وذلك مع ضرورة مراعاة التوازن بين العمل والسكن والنقل وإدارة المياه.

ثالثاً: الاستخدام الأمثل والفعال والمتوازن للموارد الطبيعية، وللمناطق الحضرية والضواحي والمناطق الريفية، ومراقبة احتياجات السفر وحركة المرور والنقل، والمحافظة على الهواء النقي والماء والتربة وباطن الأرض، والنظم الإيكولوجية، والمساحات الخضراء، والبيئات والمواقع والمناظر الطبيعية أو الحضرية، والحد من التلوث الضوضائي، والحفاظ على التراث العمراني المتميز، والوقاية من الكوارث الطبيعية المتوقعة، والمخاطر التكنولوجية، والتلوث.

وملاحقاً لهذا التطور التاريخي والذي بدأ فعلياً بصور مدونة التعمير عام 1954، اصدر المشرع الفرنسي في 31 ديسمبر 1958 مرسوم بقانون رقم Le décret N°58-1464 والذي سمح بمقتضاه ببناء المجتمعات السكنية باعتبارها الوسيلة الوحيدة للخروج من الأزمة التي سببتها المستوطنات السكنية التي كانت معروفة حين ذاك⁽¹⁾.

كما استحدث النظام القانوني الفرنسي في 30 ديسمبر 1967 القانون رقم n°67-1253 والذي أطلق عليه قانون سياسة الأرض، la loi d'orientation foncière, LOF، والمعدل بقانون 29 يوليو 2005، والذي يهدف إلي وضع خطة إستراتيجية تتولى السلطات المحلية من خلالها تنظيم التخطيط الحضري والتنمية، فضلاً عن تنظيم وتنمية المساحات الفضاء⁽²⁾، وبالإضافة إلي ذلك فقد وضع القانون السابق وثائق التخطيط الرئيسية المستخدمة في التخطيط المحلي مثل الخطة المحلية للاستخدام الأراضي (POS) plan d'occupation des sols والتي تعتبر أحد وثائق التخطيط الرئيسية والتي تضمن قانون سياسة الأرض الصادر عام 1967 النص عليها⁽³⁾ وكذلك الخطة الرئيسية للتنمية الحضرية Schéma directeur d'aménagement et d'urbanisme (SDAU)⁽¹⁾ وأخيراً الخطة الرئيسية للتعمير Zone d'aménagement (ZAC) concerté⁽²⁾.

(1) Décret n° 58-1464 relatif aux zones à urbaniser en priorité 31 décembre 1958.

(2) Loi n°67-1253 du 30 décembre 1967 d'orientation foncière Version consolidée au 29 juillet 2005.

(3) تعتبر الخطة المحلية للاستخدام الأراضي (POS) أحد وثائق التخطيط الرئيسية والتي تضمن قانون سياسة الأرض الصادر عام 1967 النص عليها، إلا أنها ألغيت من قبل القانون التضامن وتجديد المناطق الحضرية الصادر 13 ديسمبر 2000، والذي احل محلها خطط التنمية المحلية الجديدة (PLU) وتشتمل علي تنظيم القواعد العامة المتعلقة بحقوق استخدام الأراضي وحقوق البناء وحقوق الارتفاق وتنظيم منح تراخيص البناء والتراخيص الأخرى المتعلقة باستخدام الأراضي والصادرة من المجلس البلدي، ويجب أن تشتمل كل خطة محلية للاستخدام الأراضي، وهو جزء أساسي من جميع وثائق التخطيط، علي أولاً: عرض تقرير Le rapport de présentation يساعد على تفسير السبب المنطقي وراء النص علي مختلف القواعد والأنظمة الواردة في الرسم البياني للوثيقة، ويحدد مدى توافقها مع الأهداف التي تخدم المصلحة العامة والتي يسعى واضعي مشروع الوثيقة إلي تحقيقها، ثانياً: وثيقة جغرافية Le document graphique وهي وثيقة تقدم في شكل خريطة مدرج فيها الكيفية التي يتم فيها تقسيم الأرض التابعة للمجلس البلدي في المنطقة الحضرية والتي هي في الأساس مناطق أهلة بالسكان، ثالثاً: التنظيم Le règlement Le règlement ويتضمن تحديد ووصف القواعد المحددة لكل منطقة في وثيقة الرسم البياني، واللوائح المعمول بها. وهو يشمل 15 مادة، تم النص عليها بموجب المادة R.123-9 من مدونة التعمير نذكر منها علي سبيل المثال المادة العاشرة والتي تضمنت النص علي الحد الأقصى للارتفاع المباني وتنفيذ هياكل من المسارات = وللشريط الفاصل وشبكات للمياه والصرف =

وفي 31 ديسمبر 1975 صدر القانون رقم 75-1328 والذي منح المجتمعات المحلية الأدوات اللازمة للتدخل عن طريق منح المواطنين الأراضي وفقاً للإجراءات القانونية المتبعة والمنبثقة عن حق الشفعة preemption , حيث أجاز ذلك القانون للمجالس البلدية وهي بصدد تنفيذ الخطة المحلية للاستخدام الأراضي (POS) plan d'occupation des sols, وذلك قبل إلغائها, تقرير حق الشفعة في أي مدينة أو جزء من المناطق الحضرية أو في أي منطقة من مناطق التوسع العمراني في المستقبل⁽³⁾.

كما اصدر البرلمان الفرنسي في 4 فبراير 1995 قانون يهدف إلي خلق نوع جديد من الخطة الإستراتيجية تعرف بتوجيهات التنمية أو التهيئة الإقليمية, directives territoriale d'aménagement (DTA)⁽⁴⁾ ولقد تم إجراء اختبار علي سبع مناطق تم اختيارهم لإخضاعهم للقانون سالف الذكر وهما علي النحو الآتي المنطقتان العمرانيتين (Lyon, Marseille) ومنطقتان لمصببات الأنهار (Seine, Loire) والمنطقة الساحلية (French Riviera) والمنطقة الجبلية, (northern Alps) ومنطقة الصناعة والتعدين (Lorraine) region .

وقد عدل ذلك القانون الأخير - directives territoriale d'aménagement - بموجب قانون سياسة التطوير الإداري والتنمية المستدامة للأراضي la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire الصادر في 25 يونيو 1999⁽⁵⁾, وكذلك قانون التضامن وتجديد المناطق الحضرية la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains الصادر في 13 ديسمبر 2000⁽⁶⁾, ويهتم ذلك القانون السابق بتوزيع

=الصحي والكهرباء وتحديد أماكن وقوف السيارات, وعلي الرغم من إلغاء الخطة المحلية للاستخدام الأراضي, إلا إنها ومع ذلك ظلت, كما سبق وان اشرنا, جزء أساسي من جميع وثائق التخطيط؛ بما في ذلك خطة الوقاية من المخاطر الطبيعية أو التكنولوجية, وكذلك الضوضاء (خطط للحد من التعرض للضوضاء في المطارات وغيرها من مناطق الأكثر عرضة للتعرض للضوضاء مثل الطرق والسكك الحديدية).

- Extrait de l'article L 123-1 du Code de l'urbanisme, dans sa rédaction initiale.

- Code de l'urbanisme, art L 123-1 dans sa rédaction issue de la Loi N°76-1285 du 31 décembre 1976.

- Article R 123-18 ancien du Code de l'urbanisme.

(1) تشمل الخطة الرئيسية للتنمية الحضرية علي قواعد للتخطيط تتجاوز الحدود المحلية, فتشمل تحديد التوجهات الإستراتيجية للأراضي المعنية, وتحديد الغرض العام للاستخدام التربة والمدى الزمني لها.

Institué par la la Loi d'orientation foncière N° 67-1253 du 30 décembre 1967 (LOF), les Schémas directeurs d'aménagement et d'urbanisme ont été remplacés par les Schémas directeurs par la Loi du 7 janvier 1983 ((décentralisation du droit de l'urbanisme).

(2) الخطة الرئيسية للمناطق التعمير المشتركة, أنشئت تلك الخطة بموجب قانون سياسة الأراضي رقم 67-1967 وقد حلت محلها خطة التنمية ذات الأولوية (ZUP) zone à urbaniser en priorité, zone d'aménagement concerté (ZAC), ونفذت تلك الخطة بداية من عام 1970 وتشتمل تلك الخطة علي عمليات التخطيط المكاني للقاعات العامة التي تمتلكها الدولة بما في ذلك المرافق والمنشآت العامة بهدف تحقيق أغراض عامة مثل إعداد خطة للصرف الصحي وخطة للمياه الصالحة للشرب وإنشاء المدارس والمنازل, كما تهدف تلك الخطة إلي تيسير الحوار بين القطاعين العام والخاص للمطورين الذين أظهروا ممانعة كبيرة لـ ZUP لتنفيذ الخطة الرئيسية للتعمير, هذا بالإضافة إلي ما سبق فإنها تدعم أيضاً تنفيذ اللامركزية الإدارية لضمان سيطرة الدولة على عمليات التنمية الحضرية وتوحيد تلك العمليات.

art L. 311-1 et L 314-1 du code de l'urbanisme.

(3) Loi n° 75-1328 du 31 décembre 1975 art. 25 Journal Officiel du 3 janvier 1976 en vigueur le 1er avril 1976. Chapitre I: Droit de préemption urbain, Article L211-1.

(4) la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire n°95-115 du 4 février 1995.

(5) la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire n° 99-533 du 25 juin 1999.

(6) la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains n°2000-1208 du 13 décembre 2000.

الحصص الإنتاجية للدولة في منطقة معينة، كما يهتم بتنظيم الشبكات الوطنية لتنمية النقل والمرافق الوطنية العامة وحماية المناظر الطبيعية والبيئة، كما يحدد أيضاً العناصر التي يتعين على السلطات المحلية أخذها في الاعتبار عند وضع كافة الخطط المحلية. وقد توالى بعد ذلك العديد من القوانين، غير إن البداية الحقيقية للتنمية الحضرية والاستعانة بأدوات وأساليب التخطيط العمراني وتجديدها في فرنسا ترجع في واقع الأمر إلى عام 2000 وذلك بصور قانون التضامن والتجديد الحضري "la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains" (loi SRU) - Nationale pour la ANRU Agence Urbaine وطنية للتجديد الحضري، وإنشاء وكالة وطنية للتنمية الحضرية، وتولى تقديم المعلومات ومنح المساعدات المرتبطة Rénovation Urbaine باعتبارها مؤسسة عمومية ذات صبغة اقتصادية، تتولى تقديم المعلومات ومنح المساعدات المرتبطة بتنفيذ برنامج التجديد الحضري. كما ألغى القانون السابق كافة وثائق التخطيط السابقة، ووضع بدلاً منها الوثائق الخاصة بالتهيئة العمرانية⁽¹⁾، نذكر منها علي سبيل المثال:

- نظام خطط التنمية المحلية (Plans locaux d'urbanisme (PLU)، والتي حلت محل الخطة المحلية لاستخدام الأراضي (plan d'occupation des sols (POS)، والتي تعد وثيقة التخطيط الرئيسية علي المستوي المحلي إذ بمقتضاها تم وضع خطة تغطي مساحة كبيرة نسبياً على مستوى المدينة أو البلدة يخضع تنفيذها لأحكام مدونة التعمير ولاسيما المادة 1-12. L. وما يليها. فعلى سبيل المثال، تمت الموافقة، في 8 أكتوبر 2004، علي تطبيق خطة التنمية المحلية في المجتمع العمراني لمدينة ليل، ليتم تنفيذها على 85 بلدية تغطي مساحة قدرها 611 كيلومتراً مربعاً؛ تتضمن تلك الخطة القواعد العامة في تقسيم الأراضي وتخطيطها داخل كل بلدة، بحيث تكون هناك منطقة للتجمعات السكنية وأخرى للأنشطة الاقتصادية سواء الصناعية أم التجارية أم الزراعية، كما يحدد فيها خطوط سير المرور والمسافات الواجب مراعاتها بين المنشآت ومصادر التلوث البيئي، وبذلك يتم الفصل بين المناطق الملوثة (كالمناطق الصناعية والحرفية) والمناطق السكنية؛ وذلك طبقاً للمادة رقم (L.111-1) وما يليها من مدونة التخطيط العمراني⁽²⁾.

وحديثاً، فقد ادخل علي خطة التنمية المحلية تعديلاً في 12 يوليو 2010 أحدثت تعديلاً في الكثير من الجوانب لشمول العديد من البرامج تتولى السلطات المحلية تنفيذها خلال فترة زمنية محددة نذكر منها علي سبيل المثال الخطة المحلية للتعمير (Plans locaux d'urbanisme).

الجدير بالذكر أن قانون Grenelle قد اجري تعديلاً وذلك بموجب المادة الثامنة منه علي نص المادة 10-121. L. من مدونة التعمير، التي تضمنت النص علي خطط التنمية المحلية، فبموجب ذلك النص لا يمكن إجراء التخطيط والتنمية المستدامة

(1) J.-F. Guet, op. cit., p.2.

(2) M. Destouche, le bruit et les bâtiments, des enjeux économiques et de qualité de vie, Rapport présenté au nom de la commission de L'Aménagement Régional, de l'Environnement, du Tourisme et des Transports, à l'Assemblée générale du 10 Juillet 1997, Chambre de commerce et d'industrie de Paris, Art. disponible sur, www.etudes.ccip.fr.

دون أن يسبقه إجراء دراسات لتقييم الأثر البيئي d'une évaluation environnementale⁽¹⁾. وهو ما يضمن ويلا شك تحقيق أفضل حماية للبيئة، من خلال وضع أهداف حماية البيئة ضمن أهداف خطط التعمير والتنمية.

- نظام (SCOT) schémas de cohérence territoriale, الذي يعتبر التلاحم أو الترابط الإقليمي من أهم معالمه, فهو يمثل الأداة الرئيسية للتخطيط إذ يشتمل على مجموعة من المبادئ التوجيهية العامة التي تهدف إلى تنظيم وإعادة هيكلة المساحات الحضرية وتحقيق التوازن العام بين المناطق الحضرية والمناطق الطبيعية والزراعية والغابات وتحديد المساحات المقررة للمناطق الطبيعية والزراعية والحضرية وعلى وجه الخصوص تحديد أهداف التوازن الاجتماعي للإسكان الاجتماعي، وتحقيق التوازن بين التوسع العمراني وإنشاء خدمات النقل العام والمعدات والحرف التجارية، واختيار المواقع المفضلة للمحلات التجارية، وحماية المناظر الطبيعية عند تطوير مداخل المدينة والوقاية من المخاطر.

- برنامج الإسكان المحلي (PLH) Programme local de l'Habitat, والذي يهدف إلى وضع برنامج زمني في صورة تعاقدي، مدته خمس سنوات، بين الدولة وبين السلطة المحلية للدولة لتمويل مباني المساكن الاجتماعية، تعاونها في ذلك شركات القطاع الخاص مثلها في ذلك مثل شركات القطاع العام.

- تخطيط التنقل في المناطق الحضرية (PDU) Plan de déplacements urbains, والهدف الرئيسي من ذلك التخطيط هو الحد من حركة السيارات من خلال البحث عن وسائل بديلة للنقل، وقد وضع قانون التضامن والتجديد الحضري في سبيل تحقيق ذلك خطة لتنظيم أماكن انتظار السيارات بالإضافة إلى تنظيم حركة البضائع ووضع بدائل وأساليب وطرق جديدة لشبكات التنقل وعلى وجه خاص تحديد وتنظيم المسارات والطرق المخصصة لركوب الدرجات، هذا فضلا عن تنظيم مسارات للمشاة، وبالمثل تتعاون السلطات المحلية مع شركات القطاع الخاص حيث تعمل تلك الأخيرة لفترات طويلة لحل مشاكل النقل.

- خطة التطوير والتنمية المستدامة (PADD) plan d'aménagement et de développement durable, تعد PADD أداة متميزة لتعزيز النمو الاقتصادي، بل وأكثر من ذلك فقد اعتبرها البعض أفضل ما أتى به قانون التضامن والتجديد الحضري فهي تعد آلية هامة جداً لتحسين وتطوير طرق جديدة للتخطيط من أجل القيام بالأعمال والمشروعات التي تتلاءم مع متطلبات تحقيق التنمية المستدامة وغالباً ما يتم إجراء المشاورات أو إجراء المنافسات لاختيار الشركات الأكثر تخطيطاً للإعداد خطط عمل تلك مشروعات، وتجري المنافسة في الأساس على أساس مقارنة بين الأساليب والطرق المقترحة لتنفيذ تلك الخطط.

- خطة التنمية المحلية (PLU) plan local d'urbanisme, وتشبه خطة التنمية المحلية إلى حد كبير الخطط المحلية للاستخدام الأراضي (POS) Local plans Plan d'Occupation des Sols, ويجب أن تتوافق PLU مع كلاً من DTA, SCOT PLH, وحالياً تمارس PLU من قبل شركات التخطيط الخاصة.

(1) Cet article procède à une modification de l'article L. 121-10 en prévoyant que les plans locaux d'urbanisme qui intègrent les dispositions des plans de déplacement urbains et les directives territoriales d'aménagement et de développement durable ne peuvent être adoptés sans avoir été précédés d'une évaluation environnementale. PROJET DE LOI (URGENCE DÉCLARÉE), portant engagement national pour l'environnement, PRÉSENTÉ au nom de M. François FILLON, Premier ministre Par M. Jean-Louis BORLOO, ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire Annexe au procès-verbal de la séance du 12 janvier 2009.

ومن ثم ومن كل ما سبق يظهر وبجلاء دور قانون التضامن والتجديد الحضري والذي ساعد علي ترسيخ قواعد وأدوات للتخطيط ترمي جميعا إلي وقاية البيئة من حدوث الضرر, إذ يهدف ذلك القانون - ويوجه عام - إلي تحقيق الأهداف الآتية:
الهدف الأول: التخطيط لسياسات أكثر تناسقا وتجديد الأدوات وأساليب التخطيط بما يتلاءم مع متطلبات حماية البيئة وتنمية وتطوير المجتمع وهو ما يعد في واقع الأمر الهدف الرئيسي من قانون التضامن والتجديد الحضري.
الهدف الثاني: هدف الإسكان, إذ يهدف القانون السابق إلي تحقيق المزيد من التضامن في المناطق السكنية, ومن ثم فقد حدد قانون التضامن والتجديد الحضري نسبة 20 % لكل مشترك في السكن الاجتماعي.

الهدف الثالث: حماية وتنمية سياسات النقل الحضري والمرتبطة بشكل أفضل وواضح مع سياسات التخطيط, فالتقليل أو الحد من الزحف العمراني من خلال تطوير وسائل النقل العامة هو هدف مشترك أيضا وذلك باعتبار أن تطوير التنمية الحضرية ترتبط ارتباطاً لا يقبل التجزئة مع دعم وتبني تطوير وسائل النقل العامة.

تطبيقات قضائية:

ففي دعوي قضائية يتلخص وقائعها في قيام السيد M. Gérard B بالطعن أمام مجلس الدولة الفرنسي علي الحكم الصادر من محكمة الاستئناف الإدارية بتاريخ 20 نوفمبر 2008 برفض الطلب المقدم منه بإعادة النظر في الحكم الصادر من المحكمة الإدارية بشأن رفض إلغاء القرار الصادر من المحافظ Neuilly-sur-Seine الصادر في 24 أغسطس 2007 برفض إصدار تصريح لبناء مبني سكني ورفع مبني قائم فوق مستوي الأرض بما يشكل تجاوزاً لاستعمال الأخير لسلطاته التي منحت له بموجب القانون⁽¹⁾.

واستندت المحاكم الأدنى درجة في تأييدها للقرار الصادر من المحافظ برفض التصريح إلي تعارض منح الترخيص مع الضوابط المحددة بالخطة الوقائية المتعلقة بمنع مخاطر الفيضانات لنهر (le plan de prévention des risques d'inondation de la Seine) la Seine الصادرة بموجب أمر من قطاع المحافظات في 9 يناير 2004 علي أساس أن تسوية الأرض تقع في المنطقة الحمراء من الخطة ويحظر إقامة أي تشييد أو تمديد لمباني سكنية إلا في حدود 20 % قدماً من خط الشاطئ.

استند الطاعن إلي عدم مشروعية الأمر الصادر من المحافظ في 9 يناير 2004 بالتصديق علي خطة للوقاية من مخاطر فيضان نهر la Seine لغياب الأساس القانوني لوضع الخطة لعدم وجود تشاور مسبق مع المجلس المحلي للبلدة أو الإخطار المسبق للعامة بشأنها, كما احتج المدعي بان الأرض لا تقع في معدل المنطقة المغمورة والتي تتجاوز المعدل المشار إليه في الخطة بفرض صحتها أو الحد الأقصى الذي يمكن أن يصل إليه منسوب المياه, كالحادث الذي وصل إليه منسوب المياه منذ فيضان عام 1910.

(1) Conseil d'État Formation: 6ème et 1ère sous-sections réunies Date de la décision: vendredi 30 décembre 2011
N°: 324310 Mentionné au recueil Lebon.

ذهب مجلس الدولة في فرنسا إلي انه وبالنظر إلي الشرعية القانونية للمرسوم الصادر من المحافظ استند المجلس إلي نص المادة 1-600 L. من مدونة التعمير فيما تضمنته من أنه في حالة وجود أي عيب أو خلل في الشكل أو الإجراء يمس الشرعية القانونية للخطة الرئيسية d'un schéma directeur أو خطة التلاحم أو الترابط الإقليمي d'un schéma de cohérence territoriale أو خطة استخدام الأرض d'un plan d'occupation des sols أو خطة التنمية المحلية d'un plan local d'urbanisme أن تحل وثيقة التخطيط المحلية محلها وذلك بعد مضي 6 أشهر من تاريخ نفاذ الوثيقة المعنية، وذلك علي أن يطبق الأمر ذاته علي كل عمل يتطلب تطوير أو تعديل أو إنشاء منطقة للتنمية الحضرية. ولا يعمل بأحكام تلك المادة في حالة وجود عيب أو خلل جوهري متعلق بعدم القيام بدراسة استقصائية شاملة لمختلف أنماط خطط التلاحم أو الترابط الإقليمي أو خطط التنمية المحلية أو الخطط المحلية أو في حالة غياب تلك الرسومات أو الخطط أو إغفالها تماماً.

وفي ذات السياق، ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلي انه وفي إطار النظر إلي المادة 1-562 L. من قانون البيئة، بصيغتها المعدلة، التي تتطلب من الدولة أولاً: ضرورة وضع وتنفيذ الخطط للوقاية من الكوارث الطبيعية المتوقعة مثل الفيضانات والانهيارات الأرضية والانهيارات الثلجية وحرائق الغابات والزلازل والثورات البركانية والعواصف أو الأعاصير (يطلق عليها المناطق الخطرة)، وإن الهدف من وضع هذه الخطط هو تحديد المناطق المعرضة للمخاطر وذلك مع الأخذ في الاعتبار طبيعة وشدة الخطر، لغرض منع أي بناء أو إنشاء أي مرفق، أو القيام بأي عمليات متعلقة بالتنمية أو زراعة، أو ممارسة أي حرفة أو تجارة أو أي أعمال أخرى باستثناء الحالات التي تستوفي المتطلبات التي ينص عليها القانون.

ثانياً: ضرورة أن تتضمن الخطة تحديداً للمناطق التي يتعين فيها توخي الحذر، (يطلق عليها المناطق التحذيرية)، أي المناطق التي لا يترتب علي القيام بأي ممارسات فيها ضرراً مباشراً ولكن قد تسبب إقامة المباني أو الهياكل أو المرافق أو المزارع، أو ممارسة التجارة أو الصناعة إلي تفاقم الأوضاع وحدوث الضرر. ثالثاً: تحديد التدابير الوقائية للحماية والوقاية في كلاً من المنطقتين الأولى والثانية وفقاً للواجبات والسلطات الملقاة علي عاتق السلطة العامة مثلها في ذلك مثل الواجبات الملقاة علي عاتق الأفراد. رابعاً: تطوير في المناطق الأولى والثانية التدابير، المتعلقة بالتنمية واستخدام أو تشغيل المباني والهياكل والمرافق أو المناطق التي سوف يتم زراعتها أو المناطق المزروعة حالياً عند تاريخ الموافقة على الخطة، التي يتعين اتخاذها من قبل المشغلين والمالكين أو المستخدمين.

ووفقاً للمادة 4-562 L. من قانون البيئة فإن خطة الوقاية من المخاطر الطبيعية المتوقعة يتم التصديق عليها من قبل المرفق العام علي أن يلحق ذلك بخطة استخدام الأرض طبقاً للمادة 1-126 L. من مدونة التعمير.

ومن ثم، وفيما يتعلق بمدي المشروعية الأمر الصادر من المحافظ في 9 يناير 2004 بالتصديق علي خطة للوقاية من مخاطر فيضان نهر la Seine، فإنه يتضح من نص المادتين السابقتين، المادة 1-600 L. من مدونة التعمير والمادة 4-562 L. من قانون البيئة، أن خطط الوقاية من المخاطر الطبيعية هي في واقع الأمر احد وثائق التخطيط القائمة علي التوقع والتنبؤ تم وضعها بناء على مبادرة من الدولة، تعد في حال صدورها بديلاً عن خطة التنمية المحلية تم إلحاقها بخطة استخدام الأرض، تهدف إلي تحديد المناطق المعرضة للأخطار الطبيعية والتي تدخل ضمن قيود التخطيط، فمن الأهمية بمكان تحديد مدى تأثير

التوقعات بحدوث الخطر أو الضرر، وتحديد القواعد التي تنطبق على الأشخاص الخاضعين للخطط، العامة أو الخاصة من أجل إصدار التراخيص اللازمة لاستخدام الأراضي.

ومن أجل ذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلي أن خطة الوقاية من المخاطر المتوقعة والمتنازع عليها والصادر بها أمر من المحافظ تحمي الدولة علي ضفاف النهر والجزر علي حد سواء سواء من مخاطر الفيضانات التي تواجهها للمحافظة علي المناطق المعرضة لها أو لاتخاذ الإجراءات اللازمة لتخزين مياه الفيضانات، ومن ثم فانه ومن أجل تحقيق ذلك الغرض تتولي السلطة العامة تقسيم خطط استخدام أراضي تلك المنطقة إلي خطط للوقاية من المخاطر الطبيعية المتوقعة (المنطقة الحمراء) وتعرف هنا بمنطقة الخطر الكبير ومنطقة لحفظ الطاقة التخزينية من الفيضانات (المنطقة الاحترافية)، باعتبارها بديلاً، وفقاً للنصوص القانونية السابق الإشارة إليها، عن خطة التنمية المحلية بغض النظر عن مستوي المخاطر، بهدف تغطية المناطق التي لم يتم تعميمها بعد وإدراجها في النسيج الحضري ومن ثم فانه وفي المنطقة الحمراء فانه يحظر إقامة مباني جديدة للاستخدام السكني أو تمديد المباني القائمة في حين يحظر إقامة أي بناء إلا في حدود 20 قدماً من خط الشاطئ.

وبالنظر إلي أن مثل تلك المنطقة المزدوجة المحددة في الخطة، المنطقة الحمراء أو المنطقة الخطر، والتي يتعين اتخاذ التدابير الوقائية في مواجهتها والمنطقة الاحترافية والتي يتعين اتخاذ التدابير التحوطية في مواجهتها، لا تتجاهل نصوص المواد الأولى والثانية من المادة 1-562 L. من قانون البيئة.

ثانياً: بالنظر إلي أن ارض الطاعن تقع علي ضفاف نهر la Jatte والتي تقع علي ارض المخزون النهري كما هو موضح من الخطة وعلي الرغم من أن مثل تلك المنطقة لم يتم غمرها بالمياه منذ فيضان عام 1910 ولكن بدلاً من ذلك تم غمر المناطق الجنوب الغربي والشمال الغربي بأكثر من 2 متر من المياه.

وبالنظر إلي أن الطاعن قد ادعي أن الخطة المتنازع عليها تتجاهل مبدأ المساواة علي أساس ما تم تصنيفه في المناطق المختلفة للأرض التي تقع علي ذات مستوي المياه من حيث أنها تقع علي أكثر أو علي اقل من 30 متر من مخزون نهر la Seine، ذهب مجلس الدولة علي خلاف ما ادعي عليه المدعي من أن معيار التمييز إنما هو يتلاءم مع الغرض من الوقاية من مخاطر الفيضانات ومن ثم فان دعمها بخطة لا يجيز الطعن عليها استناداً إلي عدم وجود تناسب واضح وهو ما لا يتعارض مع مبدأ المساواة.

ومن ثم فلا يحق للطاعن الطعن علي الحكم الصادر من المحكمة الإدارية الاستئنافية بحجة رفض طلب بل وألزمه مجلس الدولة بدفع مبلغ 2000 يورو علي سبيل التعويض

ومن ثم ومن كل ما سبق يظهر وبجلاء دور قانون التضامن والتجديد الحضري والذي ساعد علي ترسيخ قواعد وأدوات التخطيط، إذ يهدف ذلك القانون - وبوجه عام - إلي تحقيق الأهداف الآتية:

وفي دعوي قضائية يتلخص مجملها في الطلب المقدم من المجلس المحلي لبلدة D'OUDEZEELE إلي المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 28 يوليو 2006 لإلغاء الحكم الصادر، بناء علي طلب رابطة نحو حياة أفضل في بلدة «Bien Oudezeele» «Vivre à Oudezeele»، من المحكمة الإدارية بإلغاء ترخيص البناء الصادر من المجلس المحلي وتعديل الترخيص الصادر منه

في ذلك الخصوص في 5 نوفمبر 2002 و 4 سبتمبر 2003 إلى منشأة EARL Staelen 'I' بإقامة حظيرة للدواجن لإصدارها الترخيص دون استيفاء المنشأة المتطلب الخاص بإجراء دراسة لتقييم الأثر البيئي مؤكداً في ادعائه انه وإذا كانت تلك الأخيرة لم ترفق بطلب منح الترخيص المقدم إليها ما يفيد بالقيام بإجراء دراسة لتقييم الأثر البيئي لبناء حظيرة الدواجن إلا أنها بدلاً من ذلك قد أرفقت ما يفيد القيام بتلك الدراسة عند تقديمها للمجلس المحلي خطة استخدام الأرض plan d'occupation des sols للحصول علي أمر بتشغيل المنشأة.

ومن ثم، ووفقاً لادعاء المجلس المحلي، فإنه ليس هناك من ضرورة للإرفاق هذه الدراسة بطلب منح الترخيص، رغم ما تتطلبه المادة R. 421-2 من مدونة التعمير من ضرورة القيام بتلك الدراسات قبل منح الترخيص للمنشأة بالبناء، طالما تم تقديمها في فترة لاحقة كجزء من احد أهم متطلبات التصريح بالبناء (خطة استخدام الأرض) ولهذا فمن غير المناسب، وفقاً لادعاء المجلس المحلي رفض منح الترخيص لبناء منشأة هامة للإهمال في القيام بدراسات تم تقديمها فيما بعد إلى الجهة الإدارية⁽¹⁾.

وفي دفاعها ذهبت رابطة « Bien Vivre à Oudezeele » إلى أن ما ذهب إليه المجلس المحلي من تبرير بأنه لا يؤثر علي شرعية رخصة البناء عدم قيام منشأة EARL Staelen 'I' بإجراء دراسات لتقييم الأثر البيئي طالما تم إتباع الإجراءات المنصوص عليها في قانون تخطيط المدن في فترة لاحقة هو أمر غير مقبول منذ أن كان طلب الحصول علي ترخيص لبناء منشأة مصنفة للجمهور، وفقاً لما تتطلبه المادة L. 122-1، من قانون البيئة يتعين أن يسبقه أولاً القيام بدراسات لتقييم الأثر البيئي ولو قبل المجلس المحلي بإرفاق تلك الدراسات كجزء من خطة استخدام الأرض أو جعلها متاحة للجمهور. فالتدابير المتخذة للحفاظ علي البيئة، والتي يتعين اتخاذها جميعها للحصول علي رخصة البناء، لا يمكن أن تكمل النقص الذي ارتكبته منشأة EARL Staelen 'I' من عدم الوفاء بالمتطلب الخاص بضرورة القيام بدراسات تقييم الأثر البيئي أو الإهمال المنسب إلي المجلس المحلي بعدم المطالبة بالقيام بمثل تلك الإجراءات قبل منح الترخيص، وذلك علي وجه خاص بعدما أعربت إدارات خدمات الإطفاء والإنقاذ (SDIS) عن تحفظها بممارسة تلك الأنشطة لتخوفها من المخاطر التي قد تتعرض لها السلامة العامة.

وبنظر الدعوي ذهبت المحكمة الإدارية العليا، أولاً؛ انه وبالنظر إلي المادة R. 421-2 من مدونة التعمير فإنه يتعين أن يتضمن الملف المرفق بطلب تصريح البناء إجراء دراسة لتقييم الأثر البيئي كلما تطلب ذلك.

ثانياً: وفقاً للمادة الثالثة من المرسوم الصادر في 12 أكتوبر 1977 لا يخضع للإجراءات دراسات تقييم الأثر البيئي المرافق والأعمال والأنشطة المحددة فقط في الملحقين رقم 1، 2 بهذا المرسوم وذلك في حدود الضوابط والشروط المحددة في كل منهما. والإعفاء من إجراء دراسات تقييم الأثر البيئي وفقاً للملحق رقم 2 لا يجب أن يسري إعماله علي المنشآت والأعمال والهياكل المصنفة المنصوص عليها في الملحق رقم 1. هذا ويجوز الملحق رقم 2 للمنشآت تقديم ما يفيد القيام بدراسات لتقييم الأثر البيئي عند تقديمها لخطة استخدام الأرض إلي المجلس المحلي، بينما يتطلب الملحق رقم 1 من المنشآت المصنفة من أجل

(1) Cour administrative d'appel de Douai, Ire chambre - formation à 3 (ter), 12/04/2007, 06DA01023, Inédit au recueil Lebon.

متطلبات حماية البيئة، وبموجب المرسوم الصادر في 12 أكتوبر 1977، تضمنين دراسة تقييم الأثر البيئي في الملف المرفق بطلب ترخيص البناء بما يتوافق مع متطلبات المادة 2-421 R. من مدونة التعمير.

وبالنظر إلي الطلب المقدم من منشأة l'EARL Staelen للحصول علي الترخيص للإقامة حظيرة للدواجن فإنها، باعتبارها تدخل ضمن المنشآت المصنفة بموجب الملحق رقم 1، لم تراعي ما تطلبه المرسوم الصادر في 12 أكتوبر 1977 من ضرورة تضمين دراسة تقييم الأثر البيئي في الملف المرفق بطلب ترخيص البناء، ومن ثم فانه ولغياب دراسات تقييم الأثر البيئي في الطلب المقدم للحصول علي تصريح البناء تجعل من تصريح البناء الصادر قد تم بناء علي إجراءات غير مشروعة تتطلب إلغائها.

وفي ضوء ما سبق، ذهبت المحكمة الإدارية العليا إلي عدم وجود ما يببر ادعاء المجلس المحلي لبلدة D'OUDEZEELE ومن ثم قضت برفض الطلب المقدم من المجلس المحلي بإلغاء الترخيص بإقامة حظيرة للدواجن وأيدت الحكم الصادر من المحكمة الإدارية بتعديل الترخيص بالبناء الصادر في ذلك الخصوص من قبل المجلس المحلي في 5 نوفمبر 2002 و 4 سبتمبر 2003 إلي منشأة l' EARL Staelen ليس ذلك فحسب بل وإلزام المجلس المحلي وفقا للمادة 1-761 L. من قانون القضاء الإداري بإلزام المجلس المحلي بدفع مبلغ مالي إلي رابط نحو حياة أفضل يقدر بنحو 1500 يورو.

وهناك قضيتين تعرض لهما مجلس الدولة الفرنسي خلال عام 2010 لمواجهة ضرورات التخطيط العمراني ومتطلبات حماية البيئة وذلك بخصوص بناء محطة لتقوية الهواتف المحمولة في المناطق العمرانية.

ففي دعوي تتلخص وقائعها في قيام رابطة حي تشويسبول في 27 أغسطس 2009 بالطعن علي الحكم الصادر من المحكمة الإدارية برفض إلغاء القرار الصادر من عمدة مدينة d'Amboise في 20 يناير 2006 بمنح الترخيص لإنشاء محطة هوائية لتقوية الهواتف المحمولة أمام مجلس الدولة الفرنسي استنادًا إلي أن الحكم الصادر من المحكمة الإدارية بعدم إمكانية تطبيق مبدأ الحيطة من قبل الجهة الإدارية علي الحالة المطروحة أمامها وان اكتفائها بتوافر التطابق بين شروط الترخيص المتطلبه ونصوص القوانين الواردة في تشريع التخطيط العمراني، إنما هو حكمًا قد شابه خطأ في تطبيق القانون⁽¹⁾.

ومع ذلك ذهب مجلس الدولة الفرنسي إلي انه وعلي الرغم من تأكيده بأن مبدأ الحيطة المنصوص عليه في المادة الخامسة من ميثاق البيئة الفرنسي يعد مبدأ ملزمًا للحكومات والسلطات العامة كلاً في مكان تخصصهم، بمعنى انه يتعين علي العمدة أن يأخذ تطبيق المبدأ في الاعتبار، في حال توافر شروطه، عند إصدار قراره بمنح تراخيص البناء دون الاكتفاء فقط بالنظر بشأن مدي تطابق شروط الترخيص مع نصوص القوانين الواردة في تشريع التخطيط العمراني، إلا انه ومع ذلك قد خلص إلي انه وفي مثل تلك الحالة فانه وفي ضوء المعرفة العلمية المتاحة فان رئيس البلدية لم يرتكب أي خطأ واضح في تقييم المخاطر عندما اصدر قراره بمنح الترخيص لإنشاء محطة هوائية لتقوية الهواتف المحمولة باعتباره قد اجري التقييم في ضوء المعرفة العلمية المتاحة لديه عن المخاطر الناجمة عن تعرض العامة للمجالات الكهرومغناطيسية المنبثقة عن تلك الأخيرة.

(1) CE, 19 juillet 2010, Association du quartier « Les Hauts de Choiseul »؛ CE, 16 avril 2010, Association Alcaly et autres, n°320667.

كما أنه وفي ضوء المادة R. 111-2 من مدونة التخطيط العمراني التي تتطلب من السلطة العامة سحب الترخيص من المنشأة في الحالات التي يترتب علي ممارستها لنشاطها، إما لأسباب ترجع إلي موقعها أو إلي حجمها، حدوث أضرار تمس الأمن أو السلامة العامة، وكذلك يتعين علي السلطة العامة رفض منح الترخيص للمشروع المقترح في الحالات التي يترتب علي منح الترخيص احتمال حدوث أضرار قد تمس الأمن أو السلامة العامة.

أكدت المحكمة العليا في فرنسا انه يتعين علي الجهة الإدارية أن تأخذ في الاعتبار عند وضعها الخطط والرسومات تحديد الأثر والغرض من ممارسة النشاط في المناطق المعرضة للمخاطر الطبيعية، وهو ما يعد قيداً تلتزم به أشخاص القانون العام والخاص ويتوقف علي أساسه منح أو رفض الترخيص للاستغلال أو استخدام الأراضي.

ومن تطبيقات نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار في قضاء مجلس الدولة الفرنسي : الحكم بإلغاء قرار بنزع ملكية أرض لصالح مشروع يحقق المنفعة العامة ، لأن المساس بالملكية الخاصة يفوق من حيث الضرر عدم إقامة المشروع في المنطقة التي تقع فيها هذه الأرض وإقامته في منطقة أخرى (حكم مجلس الدولة بتاريخ 25 نوفمبر 1989 في قضية بيريز) ، والحكم بإلغاء قرار بنزع ملكية قطعة أرض مقام عليها حديقة تابعة لمستشفى خاص للطب النفسي لصالح مشروع توسيع الطريق العام ، نظراً لأن الضرر الذي سوف يصيب المرضى يفوق المنفعة العامة من توسيع الطريق (حكم مجلس الدولة بتاريخ 20 أكتوبر 1972 في قضية مؤسسة القديسة ماري) ، والحكم بالغاء قرار بنزع ملكية فندق وإعداده لسكن طلاب إحدى المدارس الفنية ، نظراً لأن الأعباء المالية التي كانت الإدارة سوف تتحملها في تعويض أصحاب الفندق وتجهيزه لسكن الطلاب تفوق المنفعة التي كانت سوف تتحقق من نزع ملكيته(حكم مجلس الدولة بتاريخ 27 يوليو 1979 في قضية دريكسل دالجرين) .

ونعتقد أن عدم تطبيق القضاء الدستوري لنظرية الموازنة بين المنافع والأضرار على التشريعات التي يراقب دستوريته يتفق مع حقيقة قانونية وعملية تتمثل في أن السلطة التقديرية للمشرع في تنظيم الحقوق والحريات بواسطة قواعد عامة مجردة في إطار المبادئ الدستورية ينبغي أن تكون أكثر اتساعاً من السلطة التقديرية التي تتمتع بها الإدارة في إصدارها للقرارات الفردية ، مما ينعكس بآثره على نطاق الرقابة القضائية على كل من التشريع والقرار الإداري ، ويجعل رقابة القضاء الإداري على مشروعية قرارات الإدارة أوسع من رقابة القضاء الدستوري على دستورية القوانين.

المبحث الثالث: دور التخطيط العمراني في تحقيق التنمية المستدامة في الولايات المتحدة الأمريكية

يجب أن نشير في البداية إلي أن الولايات المتحدة مثلها في ذلك مثل غيرها من دول الاقتصاد الحر، ودول أوروبا الغربية، لم تتبع نظام التخطيط القومي الشامل⁽¹⁾ وإنما كانت تعتمد في الأساس علي التخطيط الاقتصادي، فلم يكن التخطيط العمراني هدفاً في حد ذاته بل ارتبط التخطيط بهدف تنمية المكاسب والمنافع الاقتصادية، إلا أنه ومع ذلك فقد أدى تطور الأوضاع العامة وتعدد المشاكل الاقتصادية والبيئية في العصر الحديث إلي الأخذ بالتخطيط الجزئي القائم علي تبني فكرة اللامركزية الإدارية والأخذ بمبادئ الحكم المحلي الذي أعطى للمقاطعات أو الولايات أو المناطق الكثير من الاستقلالية مما حقق الكثير من الإنجازات، وبخاصةً من ناحية تحقيق التمويل الذاتي للوحدات المحلية والتخلص من وصايا الدولة الفيدرالية وقيودها على النواحي الاقتصادية والسياسية والاجتماعية، هذا بالإضافة إلي إتباع بعض أساليب التخطيط الغير مباشر علي المستوى الشامل. والمتتبع لحركة التشريع في الولايات المتحدة الأمريكية يلحظ ويجلاء، اهتمام المشرع الأميركي بتحديث قوانين التخطيط العمراني، وكذلك حرصه البالغ على معالجة كافة الجوانب المتعلقة به بما في ذلك إنشاء الإدارات والوزارات التي تتولى القيام بالمهام الموكولة إليها بموجب القوانين من أجل الاستعداد للمستقبل بإعداد المشروعات المناسبة له والتحكم في توجيه النشاط الذي يقوم بتعمير منطقة في جهة معينة وقصد به تحقيق مستوى أفضل لتحقيق الأداء عند تعمير المدن والقرى أو تطويرها ورفع مستوى العمران فيها، وهو بما لا شك يعكس إيجاباً علي حماية البيئة وصحة الإنسان، ومن ثم التنمية المستدامة. وهو ما يمكن إيجازه علي النحو الآتي:

- فمنذ عام 1909 بدأت الحكومات المحلية بإصدار مراسيم تضمن تنفيذ خطط فصل الأحياء السكنية عن الأنواع الأخرى من استخدامات الأرض، وقد كانت لوس أنجلوس أول ولاية تصدر مرسوماً خاصاً بفصل المناطق السكنية عن المناطق الصناعية بل وتقسّم تلك الأخيرة إلي مناطق للصناعات الثقيلة ومناطق للصناعات الخفيفة.

هذا ومن الناحية القضائية تعد قضية Village of Euclid, Ohio v. Ambler Realty Co⁽²⁾، أول وأهم قضية تاريخية في الممارسات المتعلقة بتقسيم الأراضي والتي كان لها دوراً هاماً في دعم القوانين المتعلقة باستخدامات الأراضي وتقسيمها سواء علي مستوى الصعيد الوطني في الولايات المتحدة أو في الدول المختلفة من العالم مثل كندا. تتلخص وقائع تلك القضية في قيام احدي الشركات العقارية والتي تمتلك 68 فدائاً في قرية Euclid، احد ضواحي مدينة كليفلاند، برفع دعوي قضائية في مواجهة تلك

(1) إن التخطيط القومي الشامل لا يخرج عن كونه خطأً وسياسات عريضة، يجب أن تسير عليها الدولة في مختلف مجالاتها، فهو يحدد السياسة الزراعية والصناعية والتجارية والتعليمية والصحية وغيرها، لأهداف يُرجى تحقيقها، أخذة بعين الاعتبار موضوع الأفضلية. في حين يترجم التخطيط الإقليمي هذه الأهداف إلى حقائق ومشروعات، بعد القيام بأعمال المسح والتحليل والتخطيط اللازمة. ومن ثم، فإن التخطيط الإقليمي الذي لا يركز على خطة قومية فإنه يفتقر للتوجيه، وقد يتعارض مع المصلحة العامة، ولذلك فلا بد من الترابط والتنسيق الدائم بين التخطيط الإقليمي والتخطيط القومي الشامل. ويتضح مما سبق، أن التخطيط الإقليمي يمر بمرحلتين، أو يكون على مستويين: الأول على المستوى الإقليمي القومي، والثاني على المستوى الإقليمي المحلي. أما النوع الأول، فهذه الرئيسي إيجاد نوع من «التوازن الإقليمي» «التخلص من «الاختلال الإقليمي»، عن طريق تصبيح الفجوات بين المناطق المتقدمة والمناطق المتخلفة، كما يقصد به ربط كل إقليم بالخطة القومية، والتنسيق بين الأقاليم المختلفة. أما النوع الثاني من التخطيط الإقليمي، فيهتم بالتخطيط داخل الإقليم نفسه، عن طريق حسن توزيع الموارد والانتفاع بها. مقال متاح على الموقع الإلكتروني الآتي:

www.arab-ency.com/_/details.php?full=1&nid=15342.

(2) Village of Euclid v. Ambler Realty Co. , 272 U.S. 365 (1926).

الأخيرة لإصدارها مرسومًا يقسم القرية إلى عدة مناطق بهدف منع الشركة المدعية من ممارسة أنشطتها الصناعية باعتبار أن مثل تلك الممارسات ستؤدي حتمًا إلى إحداث تغيير في الطبيعة الزراعية للقرية، واحتجت الشركة المدعية بان مرسوم تقسيم المناطق الصادر من القرية، أدى إلى تقسيم ملكيتها إلى ثلاث مناطق لاستخدام الأرض، وهو الأمر الذي ترتب عليه حدوث انخفاض كبير في قيمة الأرض التي تمتلكها الشركة المدعية، ومن ثم اتجهت الشركة المدعية إلى القضاء لأسباب ترجع ليس فقط لتقييد حريته الشركة في استخدام الأرض التي تمتلكها وممارسة نشاطها الصناعي عليها وإنما لما وصل إليه ذلك القيد إلى حد الذي يسلب حرية الشركة وممتلكاتها دون إتباع الإجراءات القانونية الواجبة وهو ما يتعارض مع ما جاء بالتعديل الرابع عشر الوارد بالدستور الأميركي والمتعلق بضرورة إتباع الإجراءات القانونية الواجبة في الحالات المتعلقة بنزع الملكية⁽¹⁾.

وعلى الرغم من القرار الصادر من محكمة أول درجة بعدم دستورية الأمر الصادر إلا أن المحكمة العليا قد رفضت الاعتداد بالقرار الصادر من محكمة أول درجة وأيدت على العكس من ذلك دستورية الأوامر الصادرة بتقسيم القرية إلى مناطق سكنية وتجارية وصناعية وذهبت إلى عدم وجود تعسف في استعمال السلطة من جانب القرية بشأن إصدارها لمثل تلك الأوامر، مستندة في ذلك إلى أن الشركة المدعية لم تقدم الدليل على أن الأوامر الصادرة قد أثرت على قيمة الممتلكات وأن ما قدمته الشركة المدعية من أدلة يشير في الواقع إلى الآثار التي سببها المرسوم الصادر بالتقسيم على انخفاض قيمة المضاربة.

- في 27 يونيو 1937 صدر قانون الإسكان الوطني National Housing Act والذي أنشأ الإدارة الفيدرالية للإسكان Federal Housing Administration والتي ساعدت على توفير التأمين على الرهن العقاري على القروض التي وافقت عليها الجهات المقرضة. غير أن تلك الإدارة قد ساهمت على دعم التمييز العنصري من خلال منح الغالبية العظمى من قروض الرهن العقاري لمشتري المنازل من السكان البيض ومنح القليل من تلك القروض إلى مشتري المنازل من السكان الغير بيض (الزواج).

- في 1 سبتمبر 1937 صدر قانون 1937 الذي أنشأ هيئة الإسكان في الولايات المتحدة United States Housing Authority، من أجل المساعدة على تفعيل مشاريع إزالة مساكن الأحياء الفقيرة وبناء المساكن منخفضة الإيجار.
- في 3 فبراير 1938 أدخل على قانون الإسكان الوطني تعديلًا هامًا لينشأ الجمعية الوطنية الفيدرالية للرهن العقاري Federal National Mortgage Association (FNMA) والذي يوفر سوقًا سنويًا للإدارة مساكن الإسكان الفيدرالية.

- في 27 يوليو 1947 تم تأسيس وكالة لتنمية الإسكان والمنازل Housing and Home Finance Agency من خلال الخطة رقم 3 لإعادة تنظيم الإسكان Reorganization Plan Number 3.
- في 15 يوليو 1949 تم سن قانون للإسكان The Housing Act of 1949 لعام 1949 للمساعدة في القضاء على الأحياء الفقيرة وتعزيز التنمية المجتمعية ووضع برامج لإعادة البناء والتنمية⁽²⁾.

(1) يتضمن التعديل الرابع عشر الفقرة الأولى (الحقوق المدنية) من الدستور الأميركي النص على " أن جميع الأشخاص المولودين في الولايات المتحدة أو المتجنسين بجنسيتها والخاصين لسلطانها يعتبرون من مواطني الولايات المتحدة ومواطني الولاية التي يقيمون فيها. ولا يجوز لأية ولاية أن تضع أو تطبق أي قانون ينتقص من امتيازات أو حصانات مواطني الولايات المتحدة، كما لا يجوز لأية ولاية أن تحرم أي شخص من الحياة أو الحرية أو الممتلكات دون مراعاة الإجراءات القانونية الأصولية ولا أن تحرم أي شخص خاضع لسلطانها من المساواة في حماية القوانين".

(2) Housing Act, 1949 – Pub.L. 81-171.

- في 2 أغسطس 1954 تم إصدار قانون الإسكان Housing Act of 1954 لعام 1954 والذي ساعد علي تفعيل برامج الإسكان من أجل تحقيق التخطيط الشامل⁽¹⁾, هذا كما ارسى قضاء المحكمة العليا في الولايات المتحدة.

وتعتبر قضية *Berman v. Parker* من أهم القضايا البارزة والتي فسرت شرط الاستيلاء من أجل تحقيق المنفعة العامة الوارد في التعديل الخامس في الدستور الأمريكي والذي بمقتضاه فإنه لا يجوز حرمان أي فرد من الحياة أو الحرية أو الممتلكات دون إتباع الإجراءات القانونية الأصولية كما لا يجوز نزع أية ملكية خاصة لاستخدامها في سبيل تحقيق المنفعة العامة بدون تعويض عادل ولقد وضعت تلك القضية حجر الأساس بالنسبة لجميع القضايا الواردة إلي المحكمة بشأن الاستخدام العام.

ففي قضية *Keystone Bituminous Coal Ass'n v. DeBenedictis* تتلخص وقائعها في رفض المحكمة العليا الطعن علي دستورية المادتين الرابعة والسادسة من التشريع الصادر في ولاية بنسلفانيا الذي يرمي إلي تقييد الممارسات المتعلقة باستخراج الفحم والتقيب عنه عبر عمليات يتم فيها انخساف أو هبوط الأرض بهدف الوقاية من المخاطر المتولدة عنها مثل تصدع الأرض وما تسببه من أضرار للمؤسسات القائمة عليها وازدياد الفجوات الموجودة بالصخور وخسائر بالمياه الجوفية⁽²⁾.

وتفصيلاً لذلك فقد رفضت المحكمة ادعاء المدعي بتعارض المادتين الرابعة والسادسة من القانون الصادر والتي تمنح إدارة الموارد البيئية في بنسلفانيا (DER) سلطة اتخاذ الإجراءات والتدابير اللازمة لمنع الممارسات المتعلقة باستخراج الفحم والتقيب عنه التي تسبب انخساف أو هبوط للأرض في المناطق المتضمنة لثلاث أنواع من الأبنية (المباني العامة، والمباني التجارية والمستخدمة للإسكان البشري، المقابر)، مع ما ورد بالتعديل الرابع عشر والخامس من الدستور الأمريكي من عدم جواز نزع أية ملكية خاصة لاستخدامها في سبيل تحقيق المنفعة العامة بدون تعويض عادل، استناداً إلي أن القانون الصادر قد ترتب علي تطبيقه تقييد حقوق المدعيين في استخدام أراضيهم من أجل ممارسة عمليات التقيب عن الفحم وفقدانهم وفقاً لادعائهم ما يقرب من 27 مليون طن من الفحم وهو ما يتعارض مع ما ورد بالتعديل الرابع عشر والخامس من الدستور الأمريكي من عدم جواز نزع أية ملكية خاصة لاستخدامها في سبيل تحقيق المنفعة العامة بدون تعويض عادل⁽³⁾.

وفي قضائها استندت المحكمة العليا إلي أن الهدف من تطبيق القانون هو تحقيق النفع العام بينما الهدف من الطعن هو تحقيق مصالح خاصة للطاعنين، ومن أجل ذلك فقد أكدت المحكمة مشروعية الإجراءات والتدابير التي اتخذت من قبل إدارة الموارد البيئية في بنسلفانيا بهدف الوقاية من المخاطر التي تهدد ليس فقط البيئة بل أيضاً الصحة والرفاهية العامة للمجتمع (DER) عند استخدام سلطتها الضبطية الممنوحة لها بموجب القانون وكذلك

(1) Housing Act, 1954 – Pub.L. 83-560.

(2) *Keystone Bituminous Coal Ass'n v. DeBenedictis*, 480 U.S. 470 (1987).

(3) ففيما يتعلق بالطعن المقدم من المدعيين علي المادة الرابعة من التشريع والتي تمنع الممارسات المتعلقة باستخراج الفحم والتقيب عنه والتي تسبب انخساف أو هبوط للأرض في المناطق المتضمنة لثلاث أنواع من الأبنية (المباني العامة، والمباني التجارية والمستخدمة للإسكان البشري، المقابر)، وكذلك تقدم المدعون بالطعن علي المادة السادسة والتي تسمح للسلطة المحلية بإلغاء التصريح الصادر من تلك الأخيرة باستخراج الفحم في حالة ما إذا سببت الممارسات المتعلقة باستخراج الفحم الإضرار بأي هيكل من الهياكل التي شملتها المادة الرابعة من القانون السابق بالحماية طالما لم يتم المدعي خلال ستة أشهر بإصلاح الضرر الذي سببه أو إيداعه لمبلغ يساوي التكلفة المعقولة للإصلاح الضرر.

أكدت علي عدم مخالفة التشريع الصادر للتعديل الرابع عشر والخامس الوارد في الدستور الأميركي. فتدخل الدولة من اجل حماية المصالح العامة تفوق حماية المصالح الخاصة لبعض الأفراد بهدف حماية المباني والبنية التحتية وخطوط الأنابيب وتجنب حدوث إصابات أو وفيات.

وفي قضية Tahoe-Sierra Preservation Council, Inc. v. Tahoe Regional Planning Agency, تتلخص وقائعها في قيام مجموعة من الأفراد بالطعن علي الأمرين الصادرين من وكالة Tahoe للتخطيط الإقليمي بالوقف المؤقت لكافة عمليات البناء والتشييد⁽¹⁾, في المنطقة إلي حين الانتهاء من إعداد خطة تنمية شاملة للاستخدام الأرض باعتبار أن الأوامر الصادر قد أضرت بحقهم في البناء علي أراضيهم ومن استخدامها لتحقيق أغراض اقتصادية حتي ولو كان ذلك خلال فترة زمنية مؤقتة وهو ما يعد من قبيل الاستيلاء علي المال العام الوارد في التعديل الدستوري الخامس والرابع عشر ومن ثم انه يتعين وفقاً لدعواهم الحصول علي تعويض عادل⁽²⁾.

وعلي الرغم من تلك الادعاءات قضت المحكمة العليا بالولايات المتحدة بدستورية الأوامر الصادرة من وكالة Tahoe للتخطيط الإقليمي بالوقف المؤقت لعمليات البناء والتشييد استناداً إلي أن الأوامر الصادرة إنما هي أوامر مؤقتة لا تتدرج تحت بند الاستيلاء علي المال العام الذي يتعين التعويض عنه وفقاً لما ورد النص عليه في التعديل الخامس والرابع عشر من الدستور الأميركي ومن ثم فلا يجوز الحكم بالتعويض.

فالوقف لا يعد من قبيل نزع الملكية للمنفعة العامة, معللة ذلك بأن هناك فارق جوهري بين نزع الملكية للاستخدام العام وتنظيم الملكية للاستخدام الخاص. وفي مثل هذه الحالة فان الأوامر الصادرة بالوقف تعد بمثابة تنظيم الملكية من استخدام الخاص، ومن ثم لا تلتزم الهيئة التنظيمية بدفع مبلغ التعويض⁽³⁾.

وفي قضية Rindge Co. v. County of Los Angeles قضت المحكمة العليا بأحقية السلطة العامة في استخدام سلطاتها التي يكفلها لها الدستور الأميركي لنزع ملكية أرض من أحد ملاك الأراضي الخاصة لبناء المناظر الطبيعية الخلابة علي الطريق السريع (a scenic highway) لما تمثله من أهمية خاصة لحماية الصحة العامة وتحقيق الرفاهية للمجتمع⁽⁴⁾.

- في 23 سبتمبر 1959 صدر قانون الإسكان Housing Act of 1959 لعام 1959 والذي سمح بإنشاء صناديق لتمويل مساكن للكبار السن⁽⁵⁾.

- في 2 سبتمبر 1964 تم إصدار قانون الإسكان لعام Housing Act of 1964 والذي يتيح القروض من أجل إعادة تأهيل المنازل.

(1) حيث تتضمن الأمر الأول الوقف المؤقت لكافة عمليات البناء والتشييد لمدة 24 شهر بينما تتضمن الأمر الثاني الوقف المؤقت لكافة عمليات البناء والتشييد لمدة 8 أشهر.

(2) Tahoe-Sierra Preservation Council, Inc. v. Tahoe Regional Planning Agency.

(3) Tahoe-Sierra Preservation Council, Inc. v. Tahoe Regional Planning Agency, 535 U.S. 302 (2002).

(4) Rindge Co. v. County of Los Angeles, 262 U.S. 700 (1923).

(5) Housing Act, 1959 – Pub.L. 86-372.

- وفي 9 سبتمبر 1965 تم إصدار قانون خاص للإدارة الإسكان والتنمية الحضرية the Department of Housing and Urban Development Act والذي أنشأ وزارة الإسكان والتنمية الحضرية The United States Department of Housing and Urban Development⁽¹⁾، والتي تمثل الوزارة الرئيسية للفرع التنفيذي للحكومة الفيدرالية في الولايات المتحدة، وعلي الرغم من أن تلك الوزارة كانت تتولى في البداية عملها وظيفتها، كوكالة لتمويل المنازل والإسكان إلا أنها ومع ذلك ومنذ عام 1965 احتفظت حتى الآن بوظيفتها كوزارة للإسكان والتنمية الحضرية والتي عهد إليها وبصورة رئيسية مهمة وضع وتنفيذ سياسات الإسكان والمدن الكبرى.

ومن التطبيقات القضائية في ذلك الشأن نجد التشريع الصادر من ولاية كاليفورنيا عام 1965 لحماية المساحات الواسعة من الأراضي من مخاطر الزحف العمراني urban sprawl وعلي اثر ذلك عقدت الولاية العديد من الاتفاقيات مع مالكي الأراضي من اجل استخدام الأرض للأغراض المخصصة للزراعة خلال مدة زمنية تقدر بنحو عشر سنوات في مقابل ضرائب مخفضة وعلي الرغم من انتهاء المدة الزمنية المحددة بالعقد وعم التجديد لفترات أخرى قامت مدينة Hayward بتخصيص ما يقرب من ستمائة فدان للأغراض الزراعية بموجب قانون الصادر وعلي اثر ذل قامت the Sodas، والتي تملك ما يقرب من 2300 فدان بالقرب من مدينة Hayward بتقديم التماسا إلي المدينة من اجل إعفاء 93 فدانا من ذلك التخصيص حتي يمكنها تطوير احدي وحداتها السكنية وذهبت المحكمة إلي أن إلغاء الاتفاق الصادر وفقاً للقانون ما هو مخالف لعدم تجديد هو فقط إجراء طارئ يتطلب:

1 - أن الإلغاء لا يتعارض مع الهدف من تطبيق القانون.

2- يتعين أن يكون الهدف من الإلغاء هو تحقيق الغرض العام الأمر الذي يتطلب التحديد

3- أن يكون هناك ارض بديلة من اجل تحقيق الغرض المقترح

4 انه لا يوجد أي سبب معقول للاستخدام الأرض للأغراض المخصصة للزراعة، وفي هذه القضية ذهبت المحكمة إلي أن استخدام الأرض من الممكن التنبؤ به وان إصدار الأمر بإلغاء سوف يتعارض مع الهدف من صدور القانون إذ هو يسمح للمالك بالمضاربة علي سعر الأرض من خلال البقاء علي انخفاض سعر الضريبة إلي أن ترتفع القيمة السوقية للأرض المدينة لم تبين ما إذا كانت الحاجة السكان للمزيد من المساكن تفوق الحادة إلي المساحات المفتوحة وبالمثل فان المدينة لم تبين بشكل قاطع أنها قد أوجدت ارض بديلة بالقرب من الأرض محل الموضوع يمكن أن تستخدم للأغراض البناء ما انه من الصعب القول ما إذا كانت الأرض مازالت تصل للأغراض الزراعية.

- وفي إبريل 1968 تم إصدار قانون للمساواة والعدالة في الإسكان Fair Housing Act لحظر التمييز العنصري في مجال الإسكان. وفي أغسطس 1969 تم إجراء تعديلاً تضمن النص علي أنه لا يتعين علي الأسر محدودة الدخل أن لا تدفع سوى ما يزيد عن 25 % من دخلها للإيجار.

(1) Housing and Urban Development Act, 1965 – Pub.L. 89-117.

فقضت المحكمة العليا بعدم دستورية النصوص التي تقسم المناطق علي أساس التمييز العرقي أو الجنسي لتعارضه مع مبدأ المساواة الذي يكفله الدستور الأمريكي.

- وفي عام 1970 تم إنشاء جمعية المهنيين البيئية (AEP) The Association of Environmental Professionals، والتي تعتبر أول جمعية غير ربحية في الولايات المتحدة الأمريكية تشتمل علي مجموعة من المهنيين من مختلف التخصصات بما في ذلك كافة التخصصات المتعلقة بعلوم البيئة؛ فهي تحتوي علي إدارة لتنظيم الموارد، هذا بالإضافة إلي دورها الأساسي في التخطيط البيئي وكذلك العديد من التخصصات المرتبطة بذلك المجال.

- وفي أغسطس 1974 صدر قانون الإسكان والتنمية الاجتماعية Housing and Community Development Act of 1974 والذي تضمن النص علي التزام الحكومة الوطنية بتقديم منح ذات أغراض محددة a block grant للحكومات الإقليمية تحدد بمقتضاها أوجه إنفاقها من أجل ضمان الامتثال بتنفيذ أحكام ذلك القانون، غير إن ما يميز تلك المنح هو أنها تمنح للحكومات الإقليمية الحق في استخدام أساليب وتجارب جديدة من أجل تحقيق ذات الهدف⁽¹⁾.

- في أكتوبر 1977 صدر قانون المجتمع والإسكان Housing and Community Act of 1977 لعام 1977 والذي وضع حجر الأساس لتقديم المنح للتنمية الحضرية وأكد علي ضرورة وأهمية تقديم تلك المنح للمعاقين وكبار السن.

- في يوليو 1987 صدر قانون The Stewart B. McKinney Homeless Assistance Act والذي نص علي ضرورة تقديم المساعدة للمجتمعات المحلية من أجل التعامل مع الأشخاص الذين لا مأوى لهم، كما تضمن النص علي إنشاء مجلس للتنسيق المشترك بين الولايات بشأن الأشخاص الذين لا مأوى لهم the United States Interagency Council on Homelessness.

- وفي فبراير 1988 صدر قانون للإسكان والتنمية المجتمعية The Housing and Community Development Act لعام 1988 والذي تتضمن النص علي بيع المساكن الشعبية إلي شركات للإدارة وتنظيم المقيمين في تلك المناطق.

- وفي أكتوبر 1992 تم إنشاء البرنامج السادس HOPE VI program للإعادة تنشيط المساكن الشعبية العامة وكيفية العمل بها.

- وفي أكتوبر 1992 صدر قانون الإسكان والتنمية المجتمعية Housing and Community Development Act of 1992 والذي قنن قانون المؤسسات الفيدرالية للإسكان والسلامة المالية والصحة العامة Federal Housing Enterprises Financial Safety and Soundness Act of 1992 والذي انشأ مكتب للمراقبة مشروعات الإسكان علي المستوي الفيدرالي Office of Federal Housing Enterprise Oversight.

(1) Housing and Urban Development Act, 1974 – Pub.L. 93-383.

- وفي عام 1988 تم إصدار قانون Anti-Drug Abuse Act والذي مكن السلطات العامة للمساكن الشعبية المستأجرة السلطة التقديرية التي تمكنها من استخدام كافة الأدوات اللازمة للأجلاء وطرد السكان المقيمين في تلك المناطق والذين قد يعرضوا السكان الآخرين للخطر سواء بسبب سلوكهم الإجرامي أو بسبب تعاطي المخدرات⁽¹⁾.

ففي حكم حديث أيدت المحكمة العليا في الولايات المتحدة الأمر الصادر من السلطة العامة المحلية بطرد احد المستأجرين في منطقة سكنية العامة علي الرغم من عدم وجود خطأ صادر من جانبها مؤكدة عدم وجود خطأ من جانب السلطة العامة في استخدام سلطتها التقديرية وذلك علي سند من القول بان التشريع الصادر يتطلب بأن يكون من ضمن بنود عقد الشقة المؤجرة تمكين السلطة العامة من طرد المستأجر إذا كان احد أفراد أسرته يمارس أي أنشطة جنائية تتعلق بالمخدرات سواء كان المستأجر يعلم أو كان ينبغي عليه أن يعلم بشأن ممارسة مثل ذلك النشاط وذلك استنادا إلي أن النشاط الإجرامي يهدد حق الفرد في التمتع الآمن والسلامة الصحية بالنسبة للاماكن الأخرى⁽²⁾.

- وفي أكتوبر 1998 وضعت الحكومة العديد من مشروعات القوانين التي تسمح لسلطات الإسكان المحلية إنشاء المزيد من المساكن الاجتماعية العامة للأفراد الطبقة المتوسطة.

- وفي نوفمبر 2007 بادرت وزارة الإسكان والتنمية الحضرية في الولايات المتحدة الأمريكية بتقديم برامج تتضمن توفير امتيازات للمشتري في حالة شراء أي منزل من منازل وزارة الإسكان والتنمية الحضرية.

وحديثاً اصدر الكونجرس الأمريكي، في فبراير 2009 قانون Reinvestment Act American Recovery and الذي تتضمن وضع حزمة من الحوافز الاقتصادية، قدرت التكلفة التقريبية لها بمبلغ 787 مليار دولار، تدفع للوزارات والجهات الإدارية والوكالات المختلفة بهدف الحد من الركود الاقتصادي والاستثمار والإنفاق المباشر في البنية التحتية وقد كان من أهم أهداف ذلك القانون تضمين قانون الإنفاق المباشر في الإسكان والبنية التحتية للمشروعات التنموية، والتعليم، والصحة، والطاقة الخضراء⁽³⁾.

ففيما يتعلق بخطة الإسكان خصص القانون السابق مبلغ مالي يقدر بنحو 7,14 مليار دولار تدفع إلي الوكالات والوزارات والجهات الإدارية لدعم عمليات التنمية والإصلاح وتحديث المباني والمنازل خلال خطة زمنية محددة، هذا بالإضافة إلي ميزانية تقدر بنحو 18 مليار دولار في مجال حماية البيئة والمياه والصرف الصحي. خصص جزء كبير منها من أجل إجراء تحسينات ودعم مشروعات البنية التحتية الأساسية للمحافظة علي البيئة والموارد الطبيعية.

(1) Section:1437d(1)(6) unambiguously requires lease terms that vest local public housing authorities with the discretion to evict tenants for the drug- related activity of household members and guests whether or not the tenant knew, or should have known, about the activity.” “ Anti-Drug Abuse Act of 1988 (Pub.L. 100-690, 102 Stat. 4181, enacted November 18, 1988, H.R. 5210).

(2) DEPARTMENT OF HOUSING AND URBAN DEVELOPMENT v. RUCKER. 122 S. Ct. 1230 (U.S. Sup. Ct. 2002).

(3) PUBLIC LAW 111-5—FEB. 17, 2009.

كما أصدرت الولايات المتحدة العديد من القوانين في مجال الطاقة⁽¹⁾ تهدف جميعها إلى تشجيع مختلف القطاعات علي تحسين كفاءة استخدام معظم مصادر الطاقة المتجددة مثل الإشعاعات الشمسية وتشجيع تطويرها بما يلازم حماية البيئة وصحة الإنسان. ووضع خطة إستراتيجية لتطوير بعض الصناعات التي تهدف إلى تقليص اعتماد أميركا على المنتجات البترولية الخارجية وخلق فرص العمل، مما ساهم في انتعاش الاقتصاد الوطني⁽²⁾.

ومن التطبيقات المتعلقة باستخدام الطاقة الشمسية في المناطق السكنية بما يتلاءم مع أغراض حماية البيئة، استخدام نظم التسخين والتبريد خلال التصميمات المعمارية التي تعتمد على استغلال الطاقة الشمسية، والحصول على الماء الصالح للشرب من خلال عمليات التقطير والتطهير، واستغلال ضوء النهار، والماء الساخن، والطاقة الحرارية في الطهو، واستخدام درجات الحرارة المرتفعة في أغراض صناعية. وبشكل عام تتسم الوسائل التكنولوجية التي تعتمد علي الطاقة الشمسية بأنها إما أن تشكل نظم للطاقة الشمسية السلبية أو أن تشكل نظم للطاقة الشمسية الإيجابية وذلك وفقاً للطريقة التي يتم استغلال وتحويل وتوزيع ضوء الشمس من خلالها، وتشمل التقنيات التي تعتمد على استغلال الطاقة الشمسية الإيجابية استخدام اللوحات الفولتوضوئية والمجمع الحراري الشمسي، مع المعدات الميكانيكية والكهربية، لتحويل ضوء الشمس إلى مصادر أخرى مفيدة للطاقة. هذا، في حين تتضمن التقنيات التي تعتمد على استغلال الطاقة الشمسية السلبية توجيه أحد المباني ناحية الشمس واختيار المواد ذات الكتلة الحرارية المناسبة أو خصائص تشتيت الأشعة الضوئية، وتصميم المساحات التي تعمل على تدوير الهواء بصورة طبيعية.

(1) Energy Policy Act of 2005, Energy Independence and Security Act of 2007, and Emergency Economic Stabilization Act of 2008.

(2) وفي مارس 2009، تم وضع خطط لاستثمار 3.2 مليار دولار في مجال كفاءة الطاقة وللمشاريع الحفاظ على الطاقة في الولايات المتحدة، وتوفير المنح للمشاريع التي تقلل من إجمالي استخدام الطاقة وانبعثات الوقود الحفري، وتحسين كفاءة استخدام الطاقة في البلاد. وقد أصدرت وزارة الطاقة ووكالة حماية البيئة الأميركية (EPA) نسخة محدثة في إطار خطة عمل وطنية لمبادرة كفاءة الطاقة "رؤية لعام 2025: إطار عمل من أجل التغيير"، الذي يرسم كفاءة استخدام الطاقة في خطة عمل المقترحة لصانعي سياسة الدولة. بحيث يترتب علي تنفيذ تلك الخطة من قبل جميع الدول، انخفاض الطلب على الطاقة في أنحاء البلاد بنسبة 50٪، وتحقيق أكثر من 500 مليار دولار في صافي المدخرات على مدى السنوات الـ 20 المقبلة، والحد من الانبعاثات السنوية لغازات الدفيئة المنبعثة من 90 مليون سيارة. وقد تم تحديث خطة العمل من أجل التشجيع على الاستثمار في برامج الطاقة ذات التكلفة المنخفضة والكفاءة في استخدام الطاقة. وترفق الخطة بتقرير يبين التقدم الذي تبذله الدول نحو تحقيق أهدافها، مع تحديد المجالات التي تحتاج إلى تحقيق مزيد من التقدم، ويصاحب التقرير اثنين من الوثائق التي تقدم المساعدة التقنية وتظهر مردودية اختبارات برامج كفاءة استخدام الطاقة الأقل تكلفة والأكثر فاعلية.

In March 2009, Vice President Joe Biden announced plans to invest \$3.2 billion in energy efficiency and energy conservation projects in the United States. The Energy Efficiency and Conservation Block Grants program, funded by President Obama's American Recovery and Reinvestment Act, will provide grants for projects that reduce total energy use and fossil fuel emissions, and improve energy efficiency nationwide. DOE and the U.S. Environmental Protection Agency (EPA) have released an updated version of the National Action Plan for Energy Efficiency "Vision for 2025: A Framework for Change", which lays out a proposed energy efficiency action plan for state policy makers. If implemented by all states, the plan could lower energy demand across the country by 50%, achieve more than \$500 billion in net savings over the next 20 years, and reduce annual greenhouse gas emissions equivalent to those from 90 million vehicles. The report, which was released under the National Action Plan for Energy Efficiency initiative, was produced by more than 60 energy, environmental, and state policy leaders from across the country. The updated action plan encourages investment in low-cost energy efficiency programs and shows the progress that the states are making toward their goals, while identifying areas for additional progress. The report is accompanied by two technical assistance documents that offer cost-effectiveness tests for energy efficiency programs and best practices for providing data to businesses. Wikipedians United States Economy in come human development science, technology, transportation, and energy. p. 170

وبوجه عام يتعامل المخططون البيئيون environmental planners بالنسبة لأي مشروع, مع مجموعه واسعة ومتكاملة من اللوائح البيئية وذلك سواء على المستوى الفيدرالي أو على مستوى الولايات أو على مستوى المدن. يتم تنفيذها وإدارتها جميعها على المستوى الفيدرالي من قبل وكالة حماية البيئة Environmental Protection Agency والتي تحض على القيام بالعمليات البيئية لدراسة الآثار المترتبة عن إقامة أو تشييد تلك المشروعات والتخفيف من الآثار المحتملة المترتبة عليها والتي تتم عادة من خلال ما يعرف بعملية تقييم الأثر البيئي Environmental Impact Statement (EIS)⁽¹⁾, أو التقييم البيئي Environmental Assessment (EA) أو من خلال إتباع الإجراءات والمبادئ التوجيهية التي تتضمنها قانون السياسة البيئية الوطنية Act (NEPA) National Environmental Policy, وكذلك قانون مراجعة الجودة البيئية للولاية State Environmental Quality Review Act (SEQRA) أو قانون مراجعة الجودة البيئية للمدينة City Environmental Quality Review (CEQR)⁽²⁾.

(1) عملية تقييم الأثر البيئي Environmental Impact Statement (EIS) تعد بمثابة آلية تنفيذية لضمان التزام الحكومة الفيدرالية بتحقيق الأهداف والسياسات الواردة في قانون السياسة البيئية الوطنية. بعبارة أخرى هي أداة أو وسيلة تستخدم لصنع القرارات المؤثرة في البيئة تتولى من خلالها الجهات المعنية بحماية البيئة، وكالة حماية البيئة، وصف الآثار البيئية الإيجابية والسلبية للمشروع المقترح، كما تتولى عادة وضع بديل أو أكثر عن الإجراء المقترح العمل به في المشروع. ويتعين القيام بذلك الإجراء في أقرب وقت مناسب من قيام الوكالة بإجراء تخطيط التنمية أو قبل أن ترد على الاقتراح المتعلق بمشروعات التنمية علي أن تتبع الوكالة في سبيل تحقيق ذلك نهج متعدد التخصصات وذلك لكي تتولى بدقة، تقييم كلا من الآثار الاجتماعية والمادية للمشروعات التنموية المقترحة.

J. R. Formby, The Environmental Impact Statement: Problems and Alternatives Centre for Resource and Environmental Studies, Australian National University, 1977, p. 3

(2) Section 102(2)(C),of National Environmental Policy Act stipulates that an EIS shall be "included in every recommendation or report on proposals for legislation and other major Federal actions significantly affecting the quality of the human environment...".The CEQ regulations begin by calling for agencies to integrate NEPA regulations and requirements with other various planning requirements at the earliest possible time to ensure that all decisions are reflective of environmental values, avoid potential delays in the future and eliminate potential future conflicts. NEPA's action-forcing provision.

المبحث الرابع: دور التخطيط العمراني في تحقيق التنمية المستدامة في جمهورية مصر العربية

مر التنظيم التشريعي للتخطيط العمراني في مصر بعدة مراحل زمنية من خلال عدة قوانين متعاقبة، ينسخ فيها اللاحق ما سبقه من تشريعات. فإذا كان جوهر التخطيط هو تحديد الأهداف ووضوحها بهدف تحديد أنسب الوسائل لتحقيقها، فإن التخطيط العمراني في التشريعات قد افتقد إلى التخطيط، فكانت التشريعات المنظمة للعمران تتسم بالعشوائية وعدم الانضباط، والتضارب في بعض الأحيان، حيث اكتفت، على استحياء، بالنص على التخطيط العمراني، تدريجياً، إلى أن نُظِم صراحة في قانون غايته الأساسية التخطيط العمراني.

ونتناول المراحل التشريعية التي مر بها التخطيط العمراني وذلك علي النحو الآتي:

1- التخطيط العمراني في قوانين البناء والتعمير:

يقصد بقوانين البناء: "مجموعة القواعد القانونية التي تنظم إقامة أعمال البناء المختلفة وأعمال الهدم، والإجراءات الخاصة بالحصول على التراخيص بإقامة أعمال البناء أو الهدم وتحديد شروطها وضوابطها⁽¹⁾.

وقد مرت تشريعات البناء في مصر بالعديد من المراحل والتطورات بداية من الأمر العالي الصادر في 26 أغسطس 1889⁽²⁾، حيث يعد هذا الأمر العالي أول تدخل تشريعي من جانب الدولة لتنظيم أعمال البناء، وكان يهدف هذا الأمر إلى تنظيم أعمال البناء في المدن والقرى التي يوجد بها مصلحة التنظيم أو التي ستشكل فيها المصلحة، حيث يمتنع القيام ببناء أي عمارات أو منازل أو أسوار أو بلكنات أو سلالم خارجية وغيرهم، دون الحصول على الترخيص وخطة التنظيم من مصلحة التنظيم⁽³⁾.

وظل الأمر العالي السابق سارياً بمفرده، إلى أن صدرت القوانين رقم 51 لسنة 1940 الخاص بتنظيم المباني⁽⁴⁾، والقانون رقم 52 لسنة 1940 الخاص بتقسيم الأراضي المعدة للبناء، فأصبح هذان القانونان مكملاً لما أكتفت الأمر العالي من نقص وثغرات.

فقد كانت تقتصر أحكامه الأمر العالي الصادر عام 1889 ولائحته التنفيذية على الترخيص بأعمال البناء المقامة على الطرق العامة فقط، فأتى القانون رقم 51 لسنة 1940 لتنظيم أعمال البناء على الطرق سواء كانت عامة أو خاصة⁽⁵⁾. ويلاحظ على هذا القانون اقتصره على أعمال البناء والمتمثلة في تنظيم ارتفاعات المباني وارتفاعات كل دور وغيرها من الأمور التي لا تمس مباشرة التخطيط العمراني.

(1) د. أشرف توفيق شمس الدين، شرح قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء من الوجهة الجنائية والمدنية والإدارية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998، ص3.

(2) جريدة الوقائع المصرية، العدد 99، 2 سبتمبر 1889.

(3) المادة الأولى من الأمر العالي الصادر في 26 أغسطس 1889.

(4) منشور بتاريخ 16 يونيو 1940.

(5) المادة الأولى من القانون: "لا يجوز لأحد أن ينشئ بناء على حافة طريق عام أو خاص أو في داخل الأرض أو أن يوسعه أو يعليه أو يعدل فيه إلا بعد الحصول على رخصة بالبناء من السلطة القائمة على أعمال التنظيم".

أما القانون رقم 52 لسنة 1940 فقد عني بمسألة التخطيط العمراني من خلال تنظيم عملية تقسيم الأراضي المعدة للبناء وذلك باعتبارها من العمليات الجديرة بكل تشجيع فهي تؤدي إلى اتساع المدن وتخفيف الضغط على مناطق الوسط المتزاخمة بالسكان، كما أنها تهئى لجانب من أهل المدن للإقامة في الضواحي والاستمتاع بأسباب المعيشة الصحية⁽¹⁾. وعلي الرغم من أن التقسيم يمثل مرحلة أخيرة من مراحل التخطيط العام للمدن والقرى، إلا أن هذا التشريع قد اكتفي بهذه المرحلة دون تنظيم لما يسبقها أو يلحقها من مراحل⁽²⁾.

وقد كان تقسيم مساحات الأراضي الكبيرة إلى أنصبة مختلفة، يعتبر فيما مضى داخلاً في نطاق استعمال حق الملكية، بحيث لا يجوز أن يكون محلاً لقبود خاصة ودون ضوابط من تخطيط أو أسس للتقسيم، بحيث أن ترك المقسم وشأنه والذي يجهل- بسبب عدم خبرته- شؤون العمران قد يؤدي إلى قيامه بتقسيم الأراضي بصورة لا تتفق وما تتطلبه معالجة أخطاء الماضي، أو إصلاح التقسيمات القائمة بقوانين خاصة⁽³⁾.

وفي سياق تنظيم هذا القانون لعملية التخطيط العمراني، ألزم القانون المقسم بأن يخصص ثلث إجمالي مساحة الأرض المعدة للبناء للطرق والميادين والحدائق والمنتزهات العامة⁽⁴⁾. فضلاً عن أنه لا يجوز أن تزيد النسبة التي تشغلها المباني عن 60% من مساحة القطعة التي تقام عليها.

وفي عام 1949 صدر القانون رقم 28 بإجازة تحديد مناطق صناعية في المدن ومجاورتها التي يصدر بتعيينها مرسوم، ولم يوضع هذا القانون- من الناحية العملية- موضع التطبيق، وظل إنشاء المناطق الصناعية لا يقوم على أسس علمية متطورة. وبمناسبة صدور قانون المساكن الشعبية رقم 206 لسنة 1951⁽⁵⁾، تم تضمينه باباً عن إعادة تخطيط المدن والقرى⁽⁶⁾.

وبعد صدور القانونين السابقين وفيما يقارب من ثماني سنوات، صدر القانون رقم 93 لسنة 1948 بشأن تنظيم المباني⁽⁷⁾، لاغياً أحكام القانون رقم 51 لسنة 1940 وكافة أحكام القوانين واللوائح المعمول بها إذا تعارضت مع أحكامه⁽⁸⁾.

وفي خصوص أسباب صدور هذا القانون، ذهب الفقه إلى أنه كان لتغير الظروف الاجتماعية والسياسية التي كانت تمر بها البلاد ونشوب الحرب العالمية الثانية وكذلك القصور والمثالب التي ظهرت مع تطبيق القانون 51 لسنة 1940، دافعاً لتبني المشرع المصري القانون رقم 93 لسنة 1948⁽⁹⁾، لتلافي ما وقع فيه سلفه من أخطاء⁽¹⁰⁾.

(1) راجع المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 52 لسنة 1940.

(2) المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 3 لسنة 1982.

(3) في ذات المعنى راجع المذكرة الإيضاحية للقانون رقم 52 لسنة 1940.

(4) المادة الخامسة من قانون 52 لسنة 1940.

(5) ورد على هذا القانون العديد من التعديلات التشريعية، حيث عدل بالقانون رقم 213 لسنة 1954، المنشور بالوقائع المصرية في 10 إبريل 1954، العدد 28 مكرر، والقانون رقم 3 لسنة 1960 والمنشور بالجريدة الرسمية في 16 فبراير 1960، العدد 40.

(6) تم تنظيم إعادة تخطيط المدن والقرى، في الباب الثاني، في المواد من 10 إلى 15.

(7) منشور بالوقائع المصرية، العدد 90، 1 يولييه 1948.

(8) المادة 22 من القانون رقم 93 لسنة 1948.

(9) بدأت الحرب العالمية الثانية عام 1939، وانتهت عام 1945.

(10) د. محمد أحمد فتح الباب، النظام القانوني لأحكام البناء في مصر، 1997، ص 10 وما بعدها.

وكغيره من القوانين التي تختص في الأساس بأعمال البناء، ابتعد القانون رقم 93 لسنة 1948 عن تنظيم أعمال التخطيط العمراني. إلا أنه اختص بتنظيم عمليات البناء والتشييد للمباني، حيث نظم ارتفاعات المباني، وارتفاعات الأدوار داخل كل مبنى، وكذا نظم إصدار تراخيص البناء والسلطة المختصة بذلك مع إجازة القانون للسلطة القائمة على أعمال التنظيم أن تقوم بتحديد طراز البناء ولون الطلاء، فيما يعد تأكيداً لسلطة جهة الإدارة في الحفاظ على جمال الرونق. وقد اشترط هذا القانون أن يتوافر لكل بناء المرافق الصحية طبقاً لما تقرره اللائحة التنفيذية، بما يعكس اهتمام المشرع بالحفاظ على الصحة العامة للمواطنين، وهو نص مستحدث لم يوجد في القانون رقم 51 لسنة 1940.

وبعد صدور القانون رقم 93 لسنة 1948 الذي اختص أساساً بتنظيم المباني، سن المشرع المصري القانون رقم 28 لسنة 1949⁽¹⁾. في شأن إجازة تحديد مناطق صناعية في المدن ومجاورتها. وقد تعلق هذا القانون بصورة أساسية بتنظيم عملية التخطيط العمراني؛ حيث سمح القانون بتحديد منطقة أو أكثر تخصص دون غيرها لما ينشأ أو يدار من المصانع والمعامل والورش وغير ذلك من المجالات الضارة بالصحة أو المقلقة للراحة أو الخطرة. وتتولى السلطة القائمة على أعمال التنظيم تحديد المنطقة أو المناطق التي تخصص بصفة عامة للممارسة الأنشطة السابقة.

ويجوز اختيار المناطق الصناعية سالفة الذكر من الأراضي المملوكة للحكومة أو مجالس المديريات أو المجالس البلدية أو القروية، كما يجوز اختيارها من الأراضي المملوكة لغير هذه الهيئات. وفي هذه الحالة الأخيرة يجوز نزع ملكيتها طبقاً لأحكام قانون نزع الملكية للمنفعة العامة⁽²⁾، وتباع هذه الأراضي أو تؤول لمن يرغبون في إنشاء المحال التي تخصص لها هذه المناطق. وبعد ثورة يوليو 1952، بدأ الاهتمام بأعمال التشييد والبناء، حيث صدر القانون رقم 656 لسنة 1954 في شأن تنظيم المباني، ثم القانون رقم 712 لسنة 1954 والذي كان يمس عملية التخطيط العمراني ولكن ليس لمصلحة المباني العامة والخاصة، وإنما من أجل المصانع الحربية؛ حيث حظر القانون إقامة مبان أو منشآت في الأماكن المجاورة للمصانع الحربية⁽³⁾. ويحدد مجلس إدارة المصانع الحربية⁽⁴⁾ ومصانع الطائرات، الأماكن المجاورة للمصانع المحظور إقامة مباني أو منشآت بالنسبة لكل مصنع على ألا تقل مسافة هذه الأماكن عن خمسين متراً أو تزيد على خمسمائة متر من أسواره الخارجية. وبعد مرور عامين، ولأعمال التخطيط العمراني، صدر القانون رقم 27 لسنة 1956 في شأن نزع ملكية الأحياء لإعادة تخطيطها وتعميرها- وقد أجاز هذا القانون نزع ملكية الأحياء من أجل إعادة تخطيطها وتعميرها وذلك بقرار من مجلس الوزراء، وتتطلب القانون السابق نشر القرار المقرر للمنفعة العامة مع بيان عن المشروع ورسم بالتخطيط الإجمالي له في الجريدة الرسمية.

(1) صدر هذا القانون بتاريخ 25 فبراير 1949، ونشر بتاريخ 28 فبراير 1949.

(2) جدير بالذكر، أن أحكام نزع الملكية للمنفعة العامة التي كانت سارية في هذا الوقت كانت منظمة بالقانون رقم 27 لسنة 1906 بشأن نزع الملكية أمام المحاكم المختلطة، والقانون رقم 5 لسنة 1907، بشأن نزع الملكية أمام المحاكم الأهلية، والمرسوم بقانون رقم 93 لسنة 1931 الخاص بإدخال أحكام جديدة فيما يتعلق بنزع الملكية للمنفعة العامة.

(3) المادة الأولى من القانون رقم 712 لسنة 1954.

(4) أنشأ مجلس إدارة المصانع الحربية بالقانون رقم 619 لسنة 1953.

وقد كان الهدف من هذا القانون- كما ورد بالمذكرة الإيضاحية- هو إعادة تخطيط الأحياء التي يسكنها ذوي الدخل المحدود في مختلف البلاد، حيث أن حالة المباني في تلك الأحياء سيئة للغاية، لذا اتجهت الحكومة إلى العناية بدراسة مشروعات إعادة تخطيط هذه الأحياء وتعميرها.

ومنذ عام 1956 وحتى عام 1979 مع صدور القانون رقم 59 لسنة 1979⁽¹⁾ في شأن إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة، مرت مصر بالعديد من المراحل التشريعية التي تعلق بتتنظيم عمليات البناء، حيث صدر القانون رقم 344 لسنة 1956 في شأن تنظيم وتوجيه أعمال البناء والهدم، والذي تم إلغاؤه بالقانون رقم 178 لسنة 1961 في شأن تنظيم هدم المباني.

وفي عام 1964 أصدر رئيس الجمهورية قرارًا بالقانون رقم 6 لسنة 1964⁽²⁾ في شأن أسس تصميم وشروط تنفيذ الأعمال الإنشائية وأعمال البناء، ثم صدر القانون رقم 106 لسنة 1976 في شأن توجيه وتنظيم أعمال البناء⁽³⁾.

وفي عام 1979 صدر قانون إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة رقم 59 لسنة 1979، والذي يعد بداية حقيقية لعمليات التخطيط العمراني، فقد أثبت تعداد السكان في مصر أن هناك تفاقم في عدد السكان وزيادة مضطردة أعقبها وجود توسع عشوائي حول المدن، وخلق مجتمعات عشوائية لاستيعاب هذا التزايد وذلك دون تخطيط مدروس أو أسس سليمة، مما أثر على كفاءة المرافق العامة على اختلاف أنواعها، وأدى إلى حدوث تلوث شديد للبيئة، وعدم استغلال أمثل لمساحات أراضي البيئة⁽⁴⁾.

وقد وضع هذا القانون تعريفًا للمجتمعات العمرانية الجديدة، حيث عرفها بأنها: "كل تجمع بشري متكامل يستهدف خلق مراكز حضرية جديدة، تحقق الاستقرار الاجتماعي والرخاء الاقتصادي (الصناعي والزراعي والتجاري وغير ذلك من الأغراض) بقصد إعادة توزيع السكان عن طريق إعداد مناطق جذب مستحدثة خارج نطاق المدن والقرى القائمة". وكى لا تخرج تلك المجتمعات العمرانية الجديدة عن دائرة التنظيم والتخطيط، أنشأ القانون هيئة تنمية المجتمعات العمرانية الجديدة تكون- دون غيرها- جهاز الدولة المسئول عن إنشاء هذه المجتمعات العمرانية.

وقد قام المشرع بوضع العديد من القيود، رغبة في حسن التنظيم وتحقيق القانون لأهدافه، ومن تلك القيود: حظر إنشاء المجتمعات العمرانية الجديدة، في الأراضي الزراعية، ووجوب المحافظة على ما قد يكون بالأرض التي يقع عليها الاختبار من ثروات معدنية أو بترولية أو ما تحويه من آثار أو تراث تاريخي وفقًا لما هو معمول به من قبل التشريعات.

ومن كل ما سبق، يظهر أن إنشاء قانون المجتمعات العمرانية يعد بداية تشريعية للتخطيط العمراني السليم، وذلك بعد أن باعت كل المحاولات التشريعية لتحقيق تخطيط عمراني يكفل حماية البيئة من التلوث، ويعالج المشكلات الناجمة عن الزيادة السكانية، بالفشل، وذلك بسبب العشوائية التي صاحبت تخطيط المدن منذ البداية والتي أدت إلى إحداث خلل في التوزيع السكاني في المدن والقرى.

(1) منشور بالجريدة الرسمية في 29 نوفمبر 1979، العدد 48.

(2) منشور بالجريدة الرسمية في 6 يناير 1964، العدد 5.

(3) منشور الجريدة الرسمية في 9 سبتمبر 1976، العدد 37.

(4) د. محسن العبودي، مرجع سابق، ص55.

2- قانون التخطيط العمراني رقم 3 لسنة 1982⁽¹⁾:

يعد القانون رقم 3 لسنة 1982 هو أول تشريع شامل ينظم مختلف شئون التخطيط العمراني، في مصر، والذي اعتبر التخطيط- كما ذكرت المذكرة الإيضاحية للقانون- أساساً لتنظيم المدن والقرى وتطوير نموها العمراني، لتغلب علي ما تعانيه المدن والقرى المصرية من تخلف عمراني يرجع في المقام الأول إلى أن نموها وامتدادها لا يستند إلى أسس تخطيطية سليمة. وتناول القانون سالف الذكر الأحكام الخاصة لإعداد التخطيطات العامة للمدن والقرى والتخطيطات التفصيلية⁽²⁾ وقواعد تقسيم الأراضي للأغراض السكنية والصناعية⁽³⁾ وتناول الأحكام الخاصة بتجديد الأحياء، كما تناول الأحكام الخاصة بتقرير المنفعة العامة ونزع ملكية العقارات لأغراض التخطيط العمراني⁽⁴⁾ كما كفل الاشتراك بين جهة متخصصة وهي الهيئة العامة للتخطيط العمراني والوحدات المحلية، وتناول تنظيم الأحكام العام التي تحكم أعمال البناء أو الإنشاء أو التقسيم في المناطق الداخلة في نطاق المدن والحيز العمراني للقرى.

- قانون البناء الموحد رقم 119 لسنة 2008:

ألغى قانون البناء رقم 119 لسنة 2008 قانون التخطيط العمراني رقم 3 لسنة 1982 لتحل نصوصه محل القانون الأخير.

وقد أنشأ هذا القانون ولأول مرة مجلس أعلى للتخطيط والتنمية العمرانية يتمتع بالشخصية الاعتبارية العامة، ويتولى إقرار السياسات والأهداف العامة للتخطيط والتنمية العمرانية والتنسيق الحضاري على المستوى القومي، والتنسيق بين الوزارات والجهات المعنية بالتنمية العمرانية واستخدامات الأراضي، وكذا اقتراح وإبداء الرأي في مشروعات القوانين ذات الصلة بالتنمية العمرانية، وغيرها من الاختصاصات التي نص عليها القانون واللائحة التنفيذية⁽⁵⁾.

أما بالنسبة للهيئة العامة للتخطيط العمراني، فيلاحظ أن القرار الجمهوري رقم 1093 لسنة 1973 الخاص بإنشائها قد نص على مسئولية الهيئة، ولكنها كانت مجرد مسئوليات عامة دون تحديد دقيق، إلا أن القانون رقم 119 لسنة 2008 قد نص على اختصاصات تفصيلية للهيئة، ومنها، وضع البرنامج القومي لإعداد المخططات الاستراتيجية للتنمية العمرانية بمختلف مستوياتها، وإعداد المخططات الاستراتيجية للتنمية العمرانية على المستوى القومي والإقليمي والمحافظه، وإعداد البحوث والدراسات

(1) منشور بالجريدة الرسمية بتاريخ 25 فبراير 1982.

(2) المواد من 1 إلى 6 من القانون رقم 3 لسنة 1982.

(3) المواد من 11 إلى 26 من القانون رقم 3 لسنة 1982.

(4) المواد من 42 إلى 53 من القانون رقم 3 لسنة 1982.

(5) ويشكل المجلس الأعلى للتخطيط برئاسة رئيس مجلس الوزراء، وعضوية الوزراء المختصين، ورؤساء الجهات المعنية بالتنمية العمرانية واستخدامات أراضي الدولة، وعشرة من المختصين في المسائل ذات الصلة نصفهم على الأقل من غير العاملين في الحكومة ووحدات الإدارة المحلية يرشحهم الوزير المختص، ويصدر قرار من رئيس الجمهورية بتشكيل المجلس ونظامه الأساسي.

القطاعية المتخصصة لأعمال التخطيط والتنمية العمرانية، وتنظيم ممارسة أعمال التخطيط والتنمية العمرانية، وتطوير آليات تنفيذ المخططات الاستراتيجية، وتطوير وتنمية قدرات إدارات التخطيط العمراني بالوحدات المحلية، وغيرها من الاختصاصات الأخرى.

وقد سعى القانون لتطبيق اللامركزية الإدارية في مجال التخطيط والتنمية العمرانية وذلك للاستفادة من مميزات تطبيق اللامركزية الإدارية، حيث نص على أنه يكون بكل إقليم اقتصادي مركز إقليمي للتخطيط والتنمية العمرانية يتبع الهيئة العامة للتخطيط العمراني، ويباشر اختصاصات هذه الهيئة بالأقاليم كما يتولى الدعم الفني للإدارات العامة للتخطيط والتنمية العمرانية بمحافظات الإقليم، ومتابعة إعداد وتنفيذ مخططات مدن وقرى تلك المحافظات.

وفي ذات السياق تجدر الإشارة إلي أن وزارة الإسكان ممثلة في هيئة التخطيط العمراني، كانت قد انتهت مؤخرًا من إعداد المشروع الابتدائي لمخطط تنمية مصر، مصر 2052، والذي يستهدف تخطيط تنمية جمهورية مصر بالكامل على مدار الأربعين سنة المقبلة، حيث تضمن المخطط وضع أولويات لمناطق مصر المستهدف تنميتها، ومن أهم هذه المناطق كانت سيناء والعلمين ومنخفض القطارة وخليج السويس وغيرها من المناطق ذات الثروات المتعددة بمصر، والتي سيتم الاستفادة منها وتنميتها خلال السنوات القليلة المقبلة كمناطق أولية، وذلك لزيادة المعمور ولاستيعاب الزيادة السكانية المتوقعة⁽¹⁾.

- دور التخطيط العمراني في حماية البيئة في مصر:

لقد أدت العشوائية التي مر بها التنظيم التشريعي للعمران في مصر إلى ظهور الكثير من المشكلات في تنظيم البناء وظهور العشوائيات، وقد زاد من تلك المشكلات أن التشريعات المنظمة للعمران قد سنت منبئة الصلة عن البيئة، فكان المشرع لا يبتغي من تشريع معين ينظم البناء سوى حل مشكلة معينة ظهرت بسبب الفراغ التشريعي أو بسبب قصور تنظيمي في تشريع سابق، فكانت معظم قوانين العمران يرجع سبب ظهورها الأساسي في الرغبة إلي علاج مشكلات قائمة.

فغياب الرؤية الشاملة والمستقبلية لدى المشرع فيما يتعلق بتنظيم العمران في مصر، والتي تهدف إلى التخطيط للعمران على أسس علمية سليمة، وكذلك عدم الانفصال بين تشريعات البناء والعمران والبيئة، أدى إلى حدوث تدهور شديد في البيئة بسبب الاختلال في توزيع السكان، وزيادة الضغط على البنية التحتية الأساسية للمدن، وزيادة حجم النفايات في المناطق السكنية، واندماج المناطق الصناعية مع المناطق السكنية، وتدهور البيئة الحضرية والريفية بسبب تغير استعمالات الأراضي.

وعلى الرغم من صدور قانون التخطيط العمراني رقم 3 لسنة 1982 والذي كان من المفترض أن يكون بداية الإصلاح لما أفسدته تشريعات تنظيم البناء، إلا أنه وبسبب غياب الإستراتيجية القومية للتخطيط العمراني، والفساد الذي اكتنف تطبيق مواد القانون، ظلت مشكلة عشوائية العمران كما هي وامتدت لتؤثر على البيئة.

(1) أكد رئيس الهيئة العامة للتخطيط العمراني بوزارة الإسكان، أن المخطط الاستراتيجي للتنمية العمرانية "مصر 2052"، يتضمن إنشاء 31 مجتمعا عمراني جديد، من بينهم 5 مدن مليونية، وذلك ضمن أحد أهداف مخطط تنمية مصر، سيتم تنفيذها في إطار المخطط الاستراتيجي ككل لتنمية مصر بأكملها عمرانياً خلال الأربعين عاما المقبلة، وليس كمدن أو مشروعات منفصلة. وأضاف رئيس هيئة التخطيط العمراني، أن المخطط يشمل أيضا تطوير 32 تجمعاً قائماً بجانب التجمعات الجديدة، بالإضافة إلى إقامة 117 تجمعاً ريفياً جديداً رئيسياً وثانويًا، وتطوير 15 تجمعاً قائماً، موضحاً أن إجمالي المساحات المطلوبة لاستيعاب الزيادة السكانية وأنشطتها - في هذه التجمعات العمرانية الجديدة بما تتضمنها من مدن مليونية وغيرها - خلال مدة تنفيذ المخطط "40 عاما"، تقدر بنحو 12 مليون فدان بزيادة قدرها 5%، لتصل نسبة المعمور إلى 11% بجانب النسبة الحالية والبالغة 6%. مقال منشور في جريدة اليوم السابع، يوم السبت، 8 أكتوبر 2011.

وإذا كان التخطيط العمراني في مصر لم يحقق أهدافه المرجوة في فترة من الفترات، فإنه لا يزال يعد وسيلة هامة لحماية البيئة في المستقبل إذا ما تم على أسس ودراسات علمية وكان مدعوماً برؤية قومية واضحة ورغبة في الإصلاح. فالتخطيط العمراني الصحيح يقوم على دراسة كل مساحة في الدولة وتحديد الاستعمال الأمثل لها، فإذا كان العمران يمثل كافة الأنشطة التي يقوم بها الإنسان في مساحة معينة من الأرض، فإن التخطيط العمراني يجب أن يهدف في الأساس إلى تنظيم وتقنين تلك الأنشطة وتوجيهها بالصورة المثلى التي تحقق ليس مجرد المنفعة من ممارسة النشاط، وإنما، فضلاً عن ذلك، عدم الإضرار بالبيئة وتلويثها. فقد أدت نشاطات الإنسان الضارة بالبيئة إلى ظهور العديد من التحديات كعقبة كئود أمام التخطيط العمراني، ومن تلك التحديات:

1- زيادة تلوث الهواء في المناطق العمرانية السكانية نتيجة الانبعاثات الصادرة عن المنشآت الصناعية الموجودة داخل الكتل السكانية.

2- زيادة تراكم المخلفات مع فشل الإدارات المحلية في التقليل منها.

3- انحسار الرقعة الزراعية نتيجة التعدي عليها وتبويرها والبناء عليها، وعدم وجود آليات فاعلة لردع المخالفين.

ولكي يتحقق الربط بين التخطيط العمراني وحماية البيئة عند إنشاء مدينة عمرانية جديدة، أو عند التوسع في المدن القائمة بالفعل فإنه يتعين مراعاة الأمور الآتية:

1- المناطق السكنية: حيث يلزم مراعاة توفير متطلبات الحفاظ على الصحة العامة، حيث يلزم أن تكون المناطق السكنية مقامة في بيئة صحية وسليمة، وبعيدة عن مصادر التلوث، وأن يتم إنشاء أحزمة خضراء حول تلك المناطق، وأن تكون بعيدة عن المناطق الزراعية حتى لا يؤدي التوسع العمراني إلى القضاء على الأراضي الزراعية.

2- المناطق الصناعية: لا بد من اختيار المناطق الصناعية بعد دراسة تفصيلية لجميع أنواع الملوثات التي تنتجها الصناعات المحتمل إقامتها، ومدى تأثيرها على حياة السكان والبيئة المحيطة، ويجب أن تقسم المناطق الصناعية إلى أقسام تبعاً للنشاطات التي ستجري فيها ومدى التلوث الناشئ عنها. ويجب أن تكون تلك المناطق بعيدة عن المناطق المأهولة بالسكان، وأن يراعى عند إنشائها اتجاه حركة الرياح حتى لا تنقل الانبعاثات إلى المناطق السكنية.

- حماية البيئة المستدامة في قانون البناء رقم 119 لسنة 2008:

سبق وأن ذكرنا، أن المشرع المصري عندما كان يسن قوانين تنظيم العمران كان يتولى وضع أحكام البناء والتعمير بعيداً عن الاهتمام بحماية البيئة، غير أنه في قانون البناء رقم 119 لسنة 2008، وبخاصة في اللائحة التنفيذية للقانون والصادرة وفقاً للقرار الوزاري رقم 144 لسنة 2009، بدأ المشرع ينحو منحى جديد في التنظيم، من خلال الربط بين مخططات التخطيط العمراني المختلفة والبيئة. ففي عملية التخطيط الاستراتيجي العام للمدينة أو القرية، يجب أن يراعى عند إعداد مشروع المخطط الاستراتيجي القيام بدراسات الوضع الراهن والتي تتضمن المؤسسات العمرانية، والدراسات الاقتصادية، ودراسات البيئة الأساسية، وأن يتم حماية البيئة العمرانية وما تتضمن من جوانب مختلفة، وتحديد الأثر البيئي لهذه القطاعات على السكان.

كذلك عند إعداد المخطط العمراني لأي مدينة أو قرية يلزم صياغة رؤية مستقبلية لها عمرانياً واجتماعياً واقتصادياً وبيئياً⁽¹⁾.

وقد نص المشرع على أنه عند إعداد مخطط تفصيلي يجب أن يهدف هذا المخطط في الأساس إلى تحقيق التنمية الاجتماعية والاقتصادية والعمرانية بالمدينة أو القرية وتوفير بيئة صحية وأمنة، ويكون ضمن مكونات هذا المخطط التفصيلي الخرائط والتقارير الخاصة لشبكات الشوارع والنقل والمواصلات وشبكات المرافق العامة، وتوزيع الخدمات والمساحات الخضراء والفراغات ومراكز العمالة والمناطق السكنية وغيرها⁽²⁾.

ويتم إعداد المخطط التفصيلي على أساس الدراسات البيئية، وبخاصة ما يعلن من المتطلبات البيئية ومعالجتها من حيث طبيعة الموقع والضوضاء والتلوث وغيرها⁽³⁾.

وقد راعى القانون عندما نظم الاشتراطات الخاصة بالمناطق المختلفة، كالمناطق السكنية والمناطق التجارية والصناعية والحرفية وغيرها، النص على معايير حماية البيئة كأحد الاشتراطات والمقومات التي يلزم مراعاتها عند إنشاء أي منطقة وذلك على النحو الآتي:

- 1- المناطق السكنية المتكاملة- التجمع السكاني: نص القانون على أن المخططات التفصيلية للتجمعات السكنية يجب أن تحدد على الأقل ما يلي:
 - المحددات البيئية للمنطقة السكنية ومنها على الأخص تحديد طبيعة الأرض، طبوغرافية المنطقة، مع دراسة المحددات المناخية وتأثيرها على تخطيط المنطقة.
 - خطة الإسكان، ويتم تحديد عناصرها من خلال تحديد مساحة المنطقة المخصصة للإسكان - الكثافة البنائية - عدد الوحدات السكنية - المساحة الإجمالية للخدمات - متوسط حجم الأسرة.
 - خطة الخدمات، ويتم تحديد احتياجات المنطقة السكنية من الخدمات بنوعياتها وبمستوياتها المختلفة⁽⁴⁾.
- 2- المناطق الحرفية: حيث يراعى عند إعداد المخطط التفصيلي للمناطق الحرفية على الأقل ما يلي:
 - تحديد الأثر البيئي للأنشطة والصناعات الحرفية على المدينة وآليات تخفيف أي آثار سلبية متوقعة.
 - تحديد مساحات وأبعاد قطع الأراضي المناسبة لكل نوع من أنواع الأنشطة الحرفية.
 - تقسيم الأراضي المقترح لمركز الأنشطة الحرفية (توزيع استعمالات الأراضي - توزيع الخدمات - تخطيط شبكة الطرق للمشاة والسيارات وأماكن الانتظار والتفريغ والشحن).
 - مراعاة الشروط المتعلقة بالحفاظ على البيئة الداخلية للورش والمصانع الصغيرة، بما لا ينعكس سلباً على البيئة الخارجية

(1) المادة 13 من اللائحة التنفيذية لقانون البناء الجديد رقم 119 لسنة 2008.

(2) المادة 20 من اللائحة التنفيذية السابقة.

(3) المادة 23 من اللائحة التنفيذية السابقة.

(4) المادة 30 من اللائحة التنفيذية السابقة.

للمنطقة الحرفية.

وتفادياً لحدوث عشوائية داخل المنطقة الحرفية بما يضر بالبيئة الداخلية داخل تلك المنطقة، ومنعاً لحدوث أي اندماج بين المنطقة الحرفية والمنطقة السكنية فقد وضع القانون بعض الاشتراطات الخاصة بالتخطيط العمراني لهذه المنطقة وذلك على النحو الآتي:

- مساحة قطع الأراضي: يكون الحد الأدنى للمساحة اللازمة لكل حرفة لا تقل عن 100م، والمصنع الصغير عن 500م.
- عروض الطرق: الحد الأدنى لعروض القطع 10م ولا يزيد العمق على ضعف عرض واجهة القطعة، وألا يزيد البناء على 65% من إجمالي مساحة قطعة الأرض.
- ألا تقل المساحة الفاصلة بين المناطق الحرفية والمناطق السكنية المتاخمة عن 20 مترًا.
- 3- المناطق الصناعية: حيث يراعى عند تحديد استعمالات الأراضي الصناعية داخل المنطقة الصناعية، أن يتم تجميع الصناعات الواحدة في منطقة واحدة، والمتشابهة النشاط في مناطق متجاورة، وأن يراعى في تحديد نوعية النشاط الصناعي إحاطة كل نشاط ملوث للبيئة ووفقاً لاتجاه الرياح السائدة بالتشجير الكثيف حولها بما يوفر الهواء النقي بالمنطقة، وعدم إقامة الصناعات الملوثة للبيئة بجوار مناطق الصناعات الغذائية، الإلكترونية أو الدوائية.

دور القضاء الإداري في مصر في مجال الحفاظ علي البيئة والتنمية العمرانية:

ولقد كان للقضاء الإداري في مصر دوراً بارزاً في مجال الحفاظ علي البيئة والتنمية العمرانية فبسط من خلال أحكامه رقابته على سبب القرار الإداري بشكل أوسع، فرقابة القضاء الإداري على سبب القرار الإداري من الضمانات الأساسية لاحترام الإدارة لمبدأ المشروعية في قراراتها الإدارية، لان القرارات الصادرة من الإدارة يجب ألا تصدر عن الهوى والتحكم. والسبب في القرار الإداري هو مجموعة من العناصر القانونية والواقعية التي تدفع بالإدارة إلي التدخل. فالإدارة حين تصدر قرارها تستند إلي قاعدة قانونية أو مركز واقعي، فتكون أسباب القرار إما قانونية أو واقعية؛ ويكون القرار غير مشروعاً إذا صدر معيباً في احد هذه العناصر ومن ذلك⁽¹⁾:

- أن يصدر القرار خارج نطاق تطبيق القانون، فلا يكفي أن نكون بصدد تطبيق خاطئ للقانون، وإنما عدم قابلية القانون للتطبيق.
 - أن يصدر القرار فاقداً للسند القانوني، وقد يكون هذا السند التشريع أو مبدأ قانوني عام أو لائحة أو حكم قضائي
 - أن يصدر القرار مشوباً بخطأ في القانون. وذلك حين تقوم الإدارة بتفسير أو تطبيق خاطئ للسند القانوني.
- وقد تكون عناصر القرار واقعية، ويراقب القاضي العناصر الواقعية كما يراقب العناصر القانونية. ويراقب القاضي الوجود المادي للوقائع التي يستند عليها القرار وكذلك التكييف القانوني لهذه الوقائع وتحديد سبب القرار علي هذا النحو علي قدر من الأهمية لأنه يمكننا من تحديد سبب القرار الصادر بإلغاء التراخيص.

(1) د. محمد عبد اللطيف، قضية سوق روض الفرج، دراسة نقدية تحليلية لحكم المحكمة الإدارية العليا في 11 إبريل 1993، دار النهضة العربية، 1995، ص130 وما بعدها.

ولما كان الأصل والقاعدة العامة هي اقتصار القاضي الإداري علي البحث علي الجوانب الشرعية في القرار الإداري فلا يتطرق إلي فكرة الملائمة، فالإدارة هي التي تقدر عنصر الملائمة. غير انه ولإساءة الإدارة استخدام سلطاتها التقديرية في الكثير من الأحيان كان لابد من تدخل القضاء من خلال استخدام عدة أساليب لرقابة عنصر الملائمة في القرارات الإدارية وذلك لمواجهة القرارات التحكيمية للإدارة. ومن أهم الأساليب التي لجأ إليها القاضي الإداري للحد من السلطة التقديرية للإدارة: مبدأ التناسب، ونظرية الموازنة بين المنافع والأضرار ونظرية الخطأ البين في التقدير.

والمقصود بمبدأ التناسب تحقيق نوع من التناسب بين سبب القرار ومحلّه، ويقوم القضاء حين يمارس رقابة التناسب بقدير أهمية الوقائع وجسامة الإجراء ومن أشهر المجالات التي يطبق فيها القاضي مبدأ التناسب هو التأديب في الوظيفة العامة وهو ما ليس مجال حديثنا في هذه الدراسة.

ووفقاً لنظرية الموازنة بين المنافع والأضرار فان القاضي يقوم بإجراء موازنة بين المنافع والأضرار المترتبة علي القرار، فإذا كان نتيجة الموازنة هي ترجيح المزايا فان القاضي يرفض إلغاء القرار أي الحكم بمشروعيته، أما إذا كانت نتيجة الموازنة ترجيح الأضرار فان القاضي يحكم بإلغاء القرار. وفي ذلك الشأن يختلف مبدأ التناسب عن نظرية التوازن بين المنافع والأضرار، فإذا كان مقتضي مبدأ التناسب هو وجود قدر من التناسب بين محل القرار وسببه، فان نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار لا تتعلق سوي بمحل القرار فقط أي تقدير المنافع والأضرار الناشئة عن محل القرار.

أما فيما يتعلق بنظرية الخطأ البين في التقدير أو الإساءة في استعمال السلطة، ففي الحالات التي لا يقوم فيها القاضي الإداري بالرقابة علي تكييف الوقائع التي يستند إليها القرار الإداري، فان القاضي الإداري يخضع هذا التقدير لرقابته في حالة ما إذا كان هناك خطأ ظاهر في التقدير، أي وجود خطأ في تقدير الوقائع يتسم بالوضوح البالغ لدرجة لا تحتاج إلي متخصص لنقله وتأكيد، ومن ثم فان نظرية الخطأ البين في التقدير تتصل بالرقابة علي سبب القرار، وخصوصاً فيما يتعلق بالتكييف القانوني للوقائع، وهي بذلك تختلف عن نظرية الموازنة التي تتعلق بالآثار الناشئة عن مضمون القرار، سواء المنافع أو الأضرار. هذا في حين أن نظرية التناسب تتعلق بالعلاقة بين محل وسبب القرار.

واتجه إلي الحكم بعدم مشروعية الإجراء الذي اختارته جهة الإدارة شريطة أن تكون الأضرار المترتبة علي تنفيذ القرار تفوق المنافع التي يمكن أن تحققها

وبالنظر إلي تطبيق النظريات السابقة علي موضوع دراستنا في ذلك المبحث التخطيط العمراني وما يقتضيه ذلك التنظيم من متطلبات نزع الملكية للمنفعة العامة فإننا نجد أن القضاء المصري ومثله المقارن قد طبق نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار المترتبة علي القرار عند مراقبته لعنصر الملائمة في القرارات الإدارية لمواجهة القرارات الإدارية والتحكيمية وللحد من السلطة التقديرية للإدارة عند إصدار قراراتها المتعلقة بالتنظيم أو التخطيط العمراني أو عند إصدار قرارها بنزع ملكية عامة في سبيل تحقيق منفعة عامة باعتبارها احد الضرورات المطلوبة في سبيل تحقيق التنمية العمرانية.

أما فيما يتعلق بنظرية الخطأ البين في التقدير أو الإساءة في استعمال السلطة فأنا نجد أن القضاء المقارن قد حرص علي تطبيق هذه النظرية في العديد من المجالات والتي من بينها أيضاً المجالات المتعلقة بنزع الملكية وقرارات منح تصاريح لبناء

والتي تدخل جميعا ضمن منظومة التخطيط العمراني وهو ما سنتناوله من خلال دراستنا المقارنة، وذلك علي خلاف وضع القضاء المصري والذي لم يمارس رقابته من خلال تطبيق نظرية الخطأ البين في التقدير إلا في بعض الحالات، القرارات الصادرة بفصل الموظفين من الخدمة وتقارير الكفاية⁽¹⁾، البعيدة عن المجالات المتعلقة بالتنمية العمرانية أو حماية البيئة بوجه عام.

أولاً: ففيما يتعلق بأحكام القضاء الإداري في مصر فانه وفيما يتعلق بنظرية الموازنة بين المنافع والأضرار، فإنه يتعين علينا في ذلك الشأن التمييز بين الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة القرارات الإدارية والتي تفوق فيها الأضرار المترتبة عن تنفيذ القرار علي المنافع العامة المتعلقة بحماية البيئة وصحة الإنسان وبين الأحكام القضائية الصادرة في مواجهة القرارات الإدارية والتي تفوق فيها الأضرار المترتبة علي تنفيذ القرار علي المنافع العامة المتعلقة بحماية مصالح الأفراد.

ثانياً: فيما يتعلق بالأحكام القضائية الصادرة في مواجهة القرارات الصادرة من قبل جهة الإدارة والتي تفوق فيها الأضرار المترتبة عن تنفيذ القرار علي المنافع المتعلقة بحماية البيئة وصحة الإنسان، نجد الحكم القضائي الصادر من محكمة القضاء الإداري بقبول الدعوى شكلاً وفي الموضوع بوقف تنفيذ القرار الصادر من محافظ الإسكندرية بالترخيص لأحدهم بإدارة واستغلال منطقة حدائق الشلالات وما يترتب علي ذلك من آثار، واستندت المحكمة في أسباب حكمها إلي توافر شرط المصلحة للمدعين وأن مفاد دعواهم المحافظة علي الأوضاع الجمالية والتاريخية لحديقة الشلالات. وأن المادة الأولى من قرار رئيس مجلس الوزراء رقم 2603 لسنة 1996 قد حظرت علي وزارات الحكومة ومصالحها وأجهزتها وحدات الإدارة المحلية والهيئات والمؤسسات العامة... إنشاء مبان أو إقامة أعمال في الأراضي الزراعية والحدائق والبساتين وسائر المساحات الخضراء المملوكة أو المخصصة لها أو التي في حيازتها بأي صفة كما حظرت توسيع أو تعليية أية مبان أو أعمال قائمة بالفعل علي الأراضي والمساحات المشار إليها. ولا يجوز للجهة الإدارية المختصة بشئون التنظيم إصدار أي ترخيص بشيء مما ذكر⁽²⁾.

ويتضح من الحكم السابق أن المحكمة قد قضت بتوافر شرط المصلحة للمدعين حتي وإن كان مفاد دعواهم مجرد المحافظة علي الأوضاع الجمالية والتاريخية للمنطقة وهو ما يؤكد حرص القضاء الإداري المصري واهتمامه علي التنمية الحضارية والعمرانية حتي ولو كان الاعتداء عليها قد يمس فقط النواحي الجمالية للمنطقة.

وفي دعوى قضائية أخرى طالب فيها بعض سكان منطقة سموحة بالإسكندرية محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ قرار محافظ الإسكندرية بتحويل المنطقتين (ك & هـ) المخصصتين مكاناً لانتظار السيارات لقاطني الوحدات السكنية الراقية وحديقة عامة إلي موقف سيارات الأقاليم خارج المدينة، وفي الموضوع بإلغاء هذا القرار، واستند المدعيين في دعواهم إلي "أن المحافظة قد أعدت تخطيط عام 1984 روعي فيه أن يكون ثلثا المساحة شوارع وميادين خضراء، وخصصت القطعة (ك) بهذا التخطيط والتقسيم مكاناً لانتظار سيارات قاطني الوحدات السكنية، والقطعة (هـ) حديقة عامة ومنترهاً لأطفال المدينة، وبين القطعتين شارع مستجد بعرض 15 متراً، وأن المحافظ قد قرر تحويل القطعتين المشار إليهما إلي موقف سيارات خارج المدينة وما قد يصاحب

(1) د. محمد عبد اللطيف، مرجع سابق، ص 144 وما بعدها.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري في الدعوى رقم 4436 لسنة 58 ق، جلسة 22 أغسطس 2000.

ذلك من تلوث وتعرّض السكينة العامة والأمن العام في هذه المنطقة للخطر، وهي المنطقة التي تجاورها المناطق الأثرية الخضراء وما يترتب علي القرار من ضرر بالغ للسكان .

وفي تلك الدعوي قضت المحكمة بقبول الدعوي شكلاً، وفي الموضوع بوقف تنفيذ قرار المحافظ بنقل موقف السيارات، وأسست المحكمة قضاءها علي أن " الثابت أن المنطقة قد قسمت كمنطقة سكنية متميزة وفقاً للإجراءات المقررة قانوناً، وإن هذا التخطيط قد اعتمد قانوناً كما اعتمد من محافظ الإسكندرية عام 1982 وأن القرار المطعون فيه وإن كان يدخل في نطاق السلطة التقديرية لمحافظ الإسكندرية لتحقيق مصلحة عامة من نقل الموقف إلي موقع يتوسط المدينة إلا أن هذه المصلحة لا ترقى إلي مستوي المصلحة التي سبق من أجلها تخصيص هذا الموقع إلي حديقة عامة ومكان انتظار للسيارات بحسبانها منطقة هادئة ومتميزة، حفاظاً علي صحة المواطنين وحماية البيئة المحيطة بهم من التلوث⁽¹⁾.

ويتضح من الحكم السابق أن تصرف الإدارة وإن كان يدخل في نطاق السلطة التقديرية للجهة لتحقيق مصلحة عامة من نقل الموقف إلي موقع يتوسط المدينة إلا أن هذه المصلحة لا ترقى إلي مستوي تلك المصلحة التي سبق من أجلها تخصيص هذا الموقع إلي حديقة عامة ومكان انتظار للسيارات بحسبانها منطقة هادئة ومتميزة ، حفاظاً علي صحة المواطنين وحماية البيئة المحيطة بهم من التلوث .

وفي دعوى قضائية أخرى قضت محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ قرار المحافظ بالموافقة علي تنفيذ مشروع توسعات مبني المكتب الإقليمي بمنظمة الصحة العالمية علي أرض الشارع وشروع الأجهزة المختصة بالمحافظة في ضم مساحة الشارع إلي مكتب المنظمة رغم أن الشارع يعد ضمن الأموال العامة التي لا يجوز التصرف فيها. وذكرت المحكمة في أسباب حكمها " أن الشارع محل القرار المطعون فيه من الأموال العامة التي أسبغ الدستور عليها حصانة تحول دون انتهاك حرمتها، وحظر القانون التصرف فيها إلا بمراعاة المنفعة العامة التي خصص من أجلها أصلاً الشارع كطريق من الطرق العامة بالمدينة⁽²⁾."

ويتضح من الحكم السابق أن الشارع الذي يعد جزءاً من التخطيط العمراني المتعلق بالشكل الجمالي للمدينة وجزءاً هاماً من البيئة يعد من الأموال العامة التي أسبغ الدستور عليها حصانة تحول دون انتهاك حرمتها، وحظر القانون التصرف فيها إلا بمراعاة المنفعة العامة .

ومن الأحكام القضائية السابقة يلاحظ أن القضاء الإداري قد ارسى من خلال أحكامه الأسس والقواعد القانونية السابقة علي صدور قانون البناء رقم 119 لسنة 2008 لحمايتها من أي اقتتات عليها ولو كان صادراً من قبل جهة الإدارة. وعلي خلاف الأحكام السابقة اتجه القضاء الإداري أيضاً ومن خلال رقابته علي محل القرار الإداري إلي الحكم بعدم مشروعية الإجراء الذي اختارته جهة الإدارة إذا كانت الأضرار التي ترتبت عليه تفوق المنافع التي حققتها.

ثانياً: فيما يتعلق بالأحكام القضائية الصادرة في مواجهة القرارات الإدارية والتي تفوق فيها الأضرار المترتبة علي تنفيذ القرار علي المنافع العامة المتعلقة بحماية مصالح الأفراد، نجد الحكم الصادر من المحكمة الإدارية العليا بتاريخ 9 مارس 1991،

(1) حكم محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة بالإسكندرية في الدعوي رقمي 792 لسنة 47ق ، 1592 لسنة 48ق ، جلسة 2 يونيو 1994.

(2) حكم محكمة القضاء الإداري بمجلس الدولة بالإسكندرية في الدعوى رقم 1017 لسنة 49ق ، جلسة 7 مايو 1992

والذى أيدت فيه حكم محكمة القضاء الإداري بوقف تنفيذ قرار محافظ القاهرة بإزالة مباني أقامها عدد كبير من المواطنين على أرض عزبة خير الله بمنطقة دار السلام، وتضمنت عدواناً على أرض مملوكة للدولة ملكية خاصة. وأسست المحكمة قضاها على أن المنفعة العامة التي من شأنها أن تتحقق من قرار الإزالة لا تتوازى مع الأضرار التي سوف تنتج حتماً عن تنفيذ هذا القرار، وهي تتمثل في فقدان آلاف الأسر لمساكنها، خاصة وأن جهة الإدارة ذاتها قد أسهمت في استفحال هذا الوضع لأنها لم توقعه من قبل ذلك وتغاضت عنه لمدة عشرين عاماً حتى وصل الوضع إلى ما هو عليه الآن⁽¹⁾.

كما طبقت المحكمة الإدارية العليا النظرية ذاتها في حكم حديث بتاريخ 6 فبراير 2010، الصادر بوقف تنفيذ قرار الهيئة العامة لمشروعات التعمير والهيئة العامة للإصلاح الزراعي بعدم تجديد عقود تأجير الأراضي الزراعية في جزيرة القرواية، والتي تعتبر محمية طبيعية، وإخلاء الأرض من واضعي اليد عليها، وذلك تمهيداً لاستغلال هذه الجزيرة في أنشطة سياحية واستثمارية. ولم تسائر المحكمة دفاع الجهة الإدارية من وجود رغبة في تطوير الجزيرة سياحياً، بحسبان أن كل تطوير محكوم بالمحافظة على البيئة الزراعية للجزيرة، ولا يتنافى معه العمل على استقرار سكان الجزيرة بوضعهم الحالي والذين يمارسون مهنتهم الأصلية بزراعة الأرض وصيد الأسماك وغير ذلك من المهن التجارية البسيطة، التي كانت تحت م نظر الحكومة عند إصدار قرارها بإنشاء المحمية ضمن الإطار العام الذى يرتبط وصف تلك المحمية ببقائه. وقد وازنت المحكمة في هذا الحكم بين هدف المحافظة على الطابع الحالى للجزيرة بوصفها محمية طبيعية يتمثل النشاط الأساسى فيها في الزراعة والصيد، والإجراء الذى اختارته جهة الإدارة والذى يتمثل في إقامة مشروع سياحي مع تدبير مساكن بديلة للسكان، ورجحت المحكمة الأمر الأول لأنه هو الذى يتفق مع المشروعية وقضت ببناء على ذلك بوقف تنفيذ القرار المطعون عليه⁽²⁾.

خاتمة :

تناولنا من خلال البحث موضوع التخطيط العمراني كأحد آليات الإدارة المحلية في مواجهة تحديات التنمية المستدامة، وذلك من خلال دراسة مقارنة بين العديد من الدول ومنها المملكة المتحدة وفرنسا والولايات المتحدة الأمريكية ومصر . وبينما أنه أصبح موضوع تخطيط المدن بالنسبة للغالبية الأعم من دول العالم أياً كان النظام الاقتصادي والاجتماعي لهذه الدول، ومهما كانت درجة تطوره، أمراً ضرورياً في وقتنا الحاضر، فالتخطيط في واقع الأمر ليس إلا أسلوب يختلف باختلاف النظم الاقتصادية والاجتماعية، كما يختلف باختلاف الهدف منه، إذ يمكن أن يخدم التخطيط النظام الرأسمالي، كما يستطيع أن يخدم النظام الاشتراكي ولكنه بالطبع اشد ضرورة بالنسبة للدول النامية مهما كان نظامها الاجتماعي. فهو الذى يعين ويحدد اتجاه النشاط الاجتماعي والاقتصادي، وعليه يقع العبء الأكبر في حل المشكلات ليس فقط المشكلات الاقتصادية والاجتماعية في المجتمع، وإنما أيضاً المشكلات والمخاطر البيئية والتي تمثل كمحور البحث.

(1) المحكمة الإدارية العليا، الطعن رقم 1875، جلسة 9 مارس 1991، س 30 ق، ص 724.

(2) المحكمة الإدارية العليا، غير منشور، الطعن رقم 5730، جلسة 6 فبراير 2010، س 55 ق.

أولاً: النتائج:

من خلال البحث أمكن التوصل إلى النتائج التالية:

- 1- حولت الدول لهيئات عليا أو وزارات الصلاحيات اللازمة التي تمكنها من الإشراف ومتابعة عمليات التخطيط في كل إقليم وفي كل قطاع في سبيل تحقيق أهدافها، تتعاون معها في ذلك سلطات التخطيط المحلي والتي وإن كانت تمتلك صلاحيات محدودة في ذلك الشأن، إلا أن أحد لا ينكر دورها المتميز في مجال التخطيط العمراني والسيطرة علي التلوث.
- 2- حرص المشرع الإنجليزي على منح السلطات المحلية القائمة علي التخطيط سلطة إصدار الترخيص أو إذن التخطيط لتنمية الأرض وكذلك سلطة وضع الخطط بما تضمنه من بيانات مكتوبة تمثل سياسة سلطة التخطيط المحلية ومقترحاتها العامة لاستخدامات الأرض من اجل تحسين البيئة العمرانية وكذا مقترحاتها، عند وضعها الخطط المتعلقة باستراتيجية التنمية المحلية، بشأن التدابير الوقائية التي يتعين اتخاذها لمكافحة التلوث والحيلولة دون حدوثه، ووضع الخطط التي تتضمن تحديد البدائل المحتملة لاستخدام الأراضي في الحالات التي تتطلب ذلك، وإتباع إجراءات العدالة الطبيعية أو الإجرائية فيما تتضمنه من ضرورة التشاور مع العامة.
- 3- حرصت سلطات التخطيط المحلية في المملكة المتحدة علي دمج التخطيط المتعلق باستخدام الأراضي وتخطيط النقل، والذي يهدف إلي تحديد وتصميم وتقييم مرافق النقل (الشوارع عموماً والطرق السريعة وممرات المشاة وممرات الدراجات وخطوط النقل العام)، من أجل تطوير البناء والاقتصاد والبيئة الاجتماعية للمجتمعات.
- 4- اعتبر القضاء الإنجليزي أن سلطة الجهة الإدارية ليست مطلقة من أي قيد عند منح أو رفض منح التصريح، بل هي مقيدة بما تضمنته نصوص القوانين صراحة أو ضمناً بضرورة أخذها في الاعتبار التوازن بين متطلبات التخطيط العمراني والملائمة البيئية وذلك عند إصدارها لقرارها بمنح أو رفض التصريح.
- 5- تعتبر فرنسا، من أوائل الدول في أوروبا الغربية التي أخذت بمبدأ التخطيط كوسيلة لإعادة التعمير وتنمية الموارد الاقتصادية وذلك بعد الحرب العالمية الثانية وذلك بعد أن أيقنت فرنسا أن التخطيط العمراني من شأنه أن يسرع بزيادة معدل التنمية الاقتصادية والاجتماعية.
- 6- اخذ القضاء الفرنسي بنظرية الموازنة بين المنافع والأضرار والتي فيها يقوم القاضي بإجراء موازنة بين المنافع والأضرار المترتبة علي القرار، فإذا كان نتيجة الموازنة هي ترجيح المزايا فان القاضي يرفض إلغاء القرار أي الحكم بمشروعيته، أما إذا كانت نتيجة الموازنة ترجيح الأضرار فان القاضي يحكم بإلغاء القرار. ولهذا قضت بإلغاء قرار بنزع ملكية قطعة أرض مقام عليها حديقة تابعة لمستشفى خاص للطب النفسي لصالح مشروع توسيع الطريق العام، نظراً لأن الضرر الذي سوف يصيب المرضى يفوق المنفعة العامة من توسيع الطريق
- 7- اهتم المشرع الأميركي بتحديث قوانين التخطيط العمراني، وكذلك حرصه البالغ على معالجة كافة الجوانب المتعلقة به بما في ذلك إنشاء الإدارات والوزارات التي تتولى القيام بالمهام الموكولة إليها بموجب القوانين من أجل الاستعداد للمستقبل بإعداد المشروعات المناسبة له والتحكم في توجيه النشاط الذي يقوم بتعمير منطقة في جهة معينة وقصد به تحقيق

مستوي أفضل لتحقيق الأداء عند تعميم المدن والقري أو تطويرها ورفع مستوى العمران فيها، وهو بما لا شك ينعكس إيجاباً علي حماية البيئة وصحة الإنسان، ومن ثم التنمية المستدامة.

8- مر التنظيم التشريعي للتخطيط العمراني في مصر بعدة مراحل زمنية من خلال عدة قوانين متعاقبة، ينسخ فيها اللاحق ما سبقه من تشريعات. فإذا كان جوهر التخطيط هو تحديد الأهداف ووضوحها بهدف تحديد أنسب الوسائل لتحقيقها، فإن التخطيط العمراني في التشريعات قد افتقد إلى التخطيط، فكانت التشريعات المنظمة للعمران تتسم بالعشوائية وعدم الانضباط، والتضارب في بعض الأحيان، حيث اكتفت، على استحياء، بالنص على التخطيط العمراني، تدريجياً، إلى أن نُظم صراحة في قانون غايته الأساسية التخطيط العمراني.

9- كان للقضاء الإداري في مصر دوراً بارزاً في مجال الحفاظ علي البيئة والتنمية العمرانية فبسط من خلال أحكامه رقابته على سبب القرار الإداري بشكل أوسع، فرقابة القضاء الإداري على سبب القرار الإداري من الضمانات الأساسية لاحترام الإدارة لمبدأ المشروعية في قراراتها الإدارية، لان القرارات الصادرة من الإدارة يجب ألا تصدر عن الهوى والتحكم. حيث راقب قرارات نزع الملكية للمنفعة العامة مطبقاً نظرية الموازنة بين المنافع والأضرار المترتبة علي القرار عند مراقبته لعنصر الملائمة في القرارات الإدارية لمواجهة القرارات الإدارية والتحكيمية وللحد من السلطة التقديرية للإدارة عند إصدار قراراتها المتعلقة بالتنظيم أو التخطيط العمراني أو عند إصدار قرارها بنزع ملكية عامة في سبيل تحقيق منفعة عامة باعتبارها احد الضرورات المتطلبة في سبيل تحقيق التنمية العمرانية.

ثانياً: التوصيات:

بناء على كل ما ذكرناه في البحث، نورد بعض التوصيات التي خلصنا إليها من خلال الدراسة:

- 1- يتعين فصل المناطق الصناعية عن المناطق السكنية للحد من مشكلة التلوث التي تعد خطراً كبيراً يترتب بالمجمعات السكنية.
- 2- إعادة تنظيم وتخطيط الأحياء والبلديات القديمة من أجل تجديدها الحضري وتحديثها العمراني لكي تواكب التطور العمراني في المدة ولا سيما مع زيادة أعداد السكان.
- 3- ربط تخطيط المدن والبلديات باستراتيجية خطط التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الدول.
- 4- التوازن بين تجديد المناطق الحضرية وبين مراقبة وإدارة التنمية الحضرية، وتطوير المناطق الريفية من جهة، والمحافظة على المساحات المخصصة للزراعة والغابات وحماية المناطق الطبيعية والمناظر الطبيعية واحترام أهداف التنمية المستدامة من جهة أخرى.
- 5- الاهتمام بالمناطق ذات السكن العشوائي وإدراجها ضمن خطط التنمية الحضرية للدولة، مع وضع القوانين اللازمة لتلافي ظهور السكن العشوائي.

قائمة المراجع:

أولاً: المراجع باللغة العربية:

- د. أشرف توفيق شمس الدين: شرح قانون توجيه وتنظيم أعمال البناء من الوجهة الجنائية والمدنية والإدارية، الطبعة الثانية، دار النهضة العربية، القاهرة، 1998.
 - د. سليمان الطماوي: مبادئ علم الإدارة العامة، دار الفكر العربي، القاهرة، 1972.
 - د. صلاح الدين فوزي: الإدارة العامة من المحيط العالمي إلى المركز المحلي، دار النهضة العربية، القاهرة، 1999.
 - د. فؤاد محمد الصقار: التخطيط الإقليمي، منشأة المعارف، الإسكندرية، 1977.
 - د. ماجد راغب الحلو: علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2004.
 - د. محسن العبودي: التخطيط العمراني بين النظرية والتطبيق، دار النهضة العربية، القاهرة، 1995.
 - د. محمد أحمد فتح الباب: النظام القانوني لأحكام البناء في مصر، 1997.
 - د. محمد أمين على: دور القاعدة الاقتصادية في التنمية العمرانية بالمدن الجديدة، المؤتمر الدولي السادس، كلية الهندسة، جامعة القاهرة، سبتمبر 2000.
 - د. محمد عبد اللطيف: قضية سوق روض الفرج، دراسة نقدية تحليلية لحكم المحكمة الإدارية العليا في 11 إبريل 1993، دار النهضة العربية، 1995.
- ثانياً: مراجع باللغة الأجنبية:

- **F. Ching, Ian M. Shapiro**, Green building illustrated, 1st. ed., Wiley press, 2014.
- **H. David**, The Oxford companion to local and family history. Oxford university press, 1996.
- **H. Jacquot, F. Priet**, droit de l'urbanisme. 3ème ed., Dalloz, 2000.
- **J.-F. Guet**, French urban planning tools and methods renewal, ISoCaRP congress 2005.
- **J. R. Formby**, The Environmental Impact Statement: Problems and Alternatives Centre for Resource and Environmental Studies, Australian National University, 197