



الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية
وزارة التعليم العالي والبحث العلمي
جامعة محمد ملين دباغين سطيف-2-
كلية الحقوق والعلوم السياسيّة
قسم الحقوق



الأدوات القانونيّة لتكريس الحماية الوقائيّة للبيئة في القانون الجزائري- النص والتطبيق-

أطروحة مقدمة لنيل دكتوراه علوم في الحقوق
تخصّص: قانون البيئة

إشراف الأستاذة الدكتورّة:

جازية لشهب صاش

إعداد الطّالبة:

رزيقة مخناش

أعضاء لجنة المناقشة

اللقب والاسم	الرتبة العلمية	الجامعة	الصفة
أ.د بن ورزق هشام	أستاذ التعليم العالي	جامعة سطيف 02	رئيسا
أ.د لشهب صاش جازية	أستاذة التعليم العالي	جامعة سطيف 02	مشرفا ومقررا
د. بريش ريمة	أستاذة محاضرة أ	جامعة برج بوعريبيج	ممتحنا
د. مخلوف عمر	أستاذ محاضر أ	جامعة غليزان	ممتحنا
د. رمضاني مسيكة	أستاذة محاضرة أ	جامعة سطيف 02	ممتحنا
د. بولرباح العيد	أستاذ محاضر أ	جامعة سطيف 02	ممتحنا

السنة الجامعيّة: 2023/2022



شكر وعرفان

الشكر الجزيل، والفضل الكبير، لله العلي القدير، الذي منّ عليّ ووفّقني لإتمام هذه الأطروحة.

خالص شكري وعظيم امتناني إلى التي تعلمت من تعاملها أخلاقاً وطيبة، وفي نصحتها وتوجيهاتها علماً ومعرفةً، وفي سكوتها صبراً وأدباً، الأستاذة الفاضلة جازية لهصب حاش، التي تشرفتُ وسعدتُ كثيراً بمرافقتها لي في مشواري الدراسي، بإشرافها بادي الأمر على مذكرة الماجستير، ثم الإشراف على هذه الأطروحة، وإذ أقدر وأؤمن كل ما بذلته من جهد ووقت، لأجل تصويب هذا العمل شكلاً ومضموناً، والإسهام في تقديمه على هذه الصورة، فإنني أتمنى من الله سبحانه وتعالى أن يحتسب ما بذلته في ميزان حسناتها، وأن يمُدّها بموفور الصحة والعافية.

كما أتوجه بأسمى عبارات الشكر والعرفان والتقدير إلى أساتذتي الأفاضل، أعضاء لجنة المناقشة أ.د هشام بن ورزق، د.ريمه بربيش، د.عمر مخلوف، د.مسيكة رمضانى و د.العيد بولرباج، الذين تحملوا مغبة قراءة وتصحيح هذه الأطروحة، وإلى كل من قدم لي يد العون من قريب أو من بعيد قولاً أو فعلاً.

فلكم جميعاً جزيل شكري

وزينة حاش

إهداء

إلى الذي عجزت وتعجز كلماتي عن ذكر خصاله... أبي،
إلى الذي أخطانا من قسوة حياته حنانا لا يفقهه إلا أبناؤه... أبي،
إلى الذي نثر فينا بذور العلم وحثنا على طلبه... أبي،
إلى المرربي، المصلح، المعلم، الأستاذ الفاضل... أبي،
إلى الذي وافته المنية قبل أن نوفيّه حقه، ولن نوفيّه حقه... أبي،
فبارك ارحم أبي، واجعله في جناتك العلى، واحشره اللهم مع الأنبياء والمرسلين.

إلى التي عجزت وتعجز كلماتي عن ذكر خصالها... أمي،
إلى التي تكبدت الصعاب ولم تدخر جهدا لأجل تربيتنا... أمي،
إلى التي لم أسطع وصفه حنانها وطيبتها بشيء... أمي،
إلى التي لم أقدر على خط كلمات في حقها... أمي،
إلى التي لا أرى أفضل ولا أروع ولا أبلغ... من قلبي لها... أمي،
فبارك احمض أمي، وأطل وبارك في عمرها، واجزها عنا خير الجزاء.

إلى إخوتي وأخواتي، وكل العائلة كبيرها وصغيرها.

إلى كل من علمني حرفًا في حياتي.

قائمة المختصرات

أولاً - باللغة العربية:

ص: صفحة.

الخ: إلى آخره.

ص ص: من الصفحة إلى الصفحة.

ج ر: الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية.

ر م ش ب: رئيس المجلس الشعبي البلدي.

م ش ب: المجلس الشعبي البلدي.

ر م ش و: رئيس المجلس الشعبي الولائي.

م ش و: المجلس الشعبي الولائي.

د ر ص: دون رقم الصفحة.

د س ن: دون سنة النشر.

دج: دينار جزائري.

ثانياً - باللغة الأجنبية:

PDAU: Plan directeur d'aménagement et d'urbanisme.

POS: Plan d'occupation de sol.

PNAGDES: Plan national de gestion des déchets spéciaux.

PCD: Plan communal de développement.

PSD : Plan sectoriel de développement.

N°: Numéro.

P: Page.

P P: De la Page à la page.

Op.cit: Référence précédemment citée.

Ibid.: Même référence.

ADE: Algérienne d'eau.

ONA: Office nationale d'assainissement.

OCDE: Organisation de coopération et de développement économique.

TAPDE: Taxe sur les activités polluantes ou dangereuses pour l'environnement.

مقدمة

متخصّصة في الجانب البيئي، بالإضافة إلى الأدوار التي يمكن أن تسهم بها الفواعل المجتمعية على غرار؛ الأسرة والمدرسة الابتدائية في تنشئة الفرد تنشئة بيئية، وغرس قيم المواطنة البيئية فيه، لتجعل منه مواطنا فاعلا مساهما هو الآخر في هذه الحماية، والتنظيمات الطوعية كالجمعيات البيئية والأحزاب السياسية، التي يمكنها هي الأخرى أن تلعب أدوارا هامة في مجال الحماية البيئية، بما هو متاح لها من أدوات قانونية في هذا الخضم.

وزيادة على ذلك، ونظرا للخصوصيات التي تتسم بها بعض العناصر البيئية وتعقدها وتشعبها، فقد حرص المشرّع الجزائري على جعل الحماية البيئية فضاءً للشراكة والتعاون بين مختلف الفواعل والمتدخلين العموميين والخواص، ضمن أطر قانونية وتنظيمية متنوّعة وعلى مستويات مختلفة، على غرار العقود الإدارية التي أكد من خلالها على إدراج البعد البيئي ضمن عدد كبير من هذه العقود لاسيما الصفقات العمومية، عقود الإجراءات المكيفة، وعقود تفويضات المرفق العام، بالإضافة إلى اتفاقيات التعاون المشترك مابين البلديات، واتفاقيات التعاون اللامركزي مابين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية، والدور الذي يمكن أن تلعبه هذه العقود والاتفاقيات في مجال حماية البيئة، لاسيما إذا كان محلها أو الغرض المتوخى منها بيئيا.

ولما كان التوفيق والموازنة بين حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة مطلبا أساسيا، تبنته الدولة ضمن سياسيتها البيئية، بغية تحسين الإطار المعيشي والبيئي للمواطنين، في شتى مناحي الحياة (الصحة، التعليم، الشغل السكن، الماء الشروب، المساحات الخضراء... الخ)، تم إدراج البعد البيئي ضمن مختلف البرامج والمخططات التنموية السنوية ومتعددة السنوات، المسطرة من طرف الدولة والجماعات الإقليمية، بعد تغييب البيئة في هذه الأخيرة خلال السنوات الموالية للاستقلال، وليس عند هذا الحد فحسب، بل حرص المشرّع الجزائري على تكريس البعد البيئي ضمن قانون الاستثمار أيضا، لتحقيق نوع من الموازنة والتوفيق بين النشاط الاستثماري وحماية البيئة بالإضافة إلى سعيه لترقية الاستثمارات البيئية الصديقة للبيئة، واللجوء إلى المجالات الأكثر نقاء واستدامة كالاستثمار البيئي في مجال الطاقات المتجددة والسياحة البيئية، وذلك بالنظر لما تزخر به الجزائر من إمكانيات ومقومات في هذين المجالين.

في هذا المضمار، نجد أنّ اهتمام المشرّع الجزائري بحماية البيئة لم يتوقف على تنويع الأدوات القانونية فحسب، بما يتماشى واتساع المجالات البيئية، وتنوع النظم الإيكولوجية، وغيرها، وإنما امتد إلى تنظيم الحماية البيئية ضمن أوجه متعدّدة ومختلفة، لجعلها أكثر تناسبا وتلاؤما مع نمط الحماية المرجوة، على غرار الحماية البيئية الجزائرية، الحماية البيئية الوقائية... الخ، فارتأينا أن نسلط الضوء على هذا النمط من الحماية، قناعةً منا بأنّ الوقاية في مجال حماية البيئة خير من العلاج، والوقاية خير من تدمير النظم البيئية، والوقاية خير من انقراض الأصناف الحيوانية، والوقاية خير من اختفاء وتقليص الأصناف النباتية، والوقاية خير من الموت، والوقاية خير من الإصلاح وجبر الأضرار، والوقاية خير من إعادة التأهيل والتعمير، ولعلّ الإنفاق على الوقاية خير من الإنفاق على الإصلاح

والعلاج في مجال البيئة، إن أمكن ذلك طبعاً. وقد كانت هذه المقاربات من دوافع انتقاء موضوع الأطروحة والموسومة بـ « الأدوات القانونية لتكريس الحماية الوقائية للبيئة في القانون الجزائري- النص والتطبيق - ».

أولاً- أهمية الموضوع

يستمد الموضوع محل الدراسة أهميته من خلال:

أ- أهمية الحماية الوقائية للبيئة:

فالحماية الوقائية للبيئة من شأنها اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير والأدوات لدرء كل ما من شأنه إلحاق الضرر بالبيئة، والحد من الانتهاكات الخطيرة التي تؤثر على استدامتها، وتفادي الأعباء والتفقات الخاصة لعلاجها، فالوقاية خير من العلاج، كما أنّ عدم نجاعة الإصلاحات البيئية في كثير من الأحيان، بسبب طبيعة العناصر البيئية التي تتسم بالتعقيد والتشابك، يجعل من خيار الإستراتيجية الوقائية في مجال حماية البيئة ضرورة لتفادي الوقوع في إشكالية الإصلاح وما تتطلبه من نفقات، وإعادة التأهيل وما تستلزمه من تقنيات وفنيات وهدر للوقت على حساب البيئة.

ب- أهمية الأدوات القانونية المكرّسة للدور الوقائي لحماية البيئة:

تفنّن المشرع الجزائري في وضع مختلف الأدوات والوسائل القانونية التي من شأنها بسط حماية وقائية للبيئة فشملت مجالات كثيرة، إدارية، تربية، اقتصادية، مالية، سياسية، اجتماعية... الخ، والتي تمارس بدورها من طرف أجهزة مخصصة لهذا الغرض أو من طرف هيكل متنوّعة تم تكليفها بهذه المهمة، بوسائل وتقنيات متنوّعة وبطرق قانونية متعدّدة؛ فردية، طوعية، احتكارية، تعاقدية، تعاونية، تشاركية... الخ، الأمر الذي تترجمه المنظومة القانونية البيئية في هذا الحضم.

ت- أهمية الموازنة بين النص القانوني والتطبيق العملي:

من خلال الوقوف على مدى تطبيق النصوص القانونية المتضمنة الأدوار الوقائية للأدوات القانونية في مجال حماية البيئة من طرف المخاطبين بأحكامها، واستنتاج نقاط الضعف، ومواطن الخلل، سواءً تعلق الأمر بالجانب القانوني على غرار عمومية النصوص القانونية، كثرة الإحالات للتنظيم، وتأخر صدور البعض منها إلغاء القوانين دون إصدار التنظيمات الخاصة بها، التعقيدات الإدارية، طول الإجراءات الإدارية، والإبهام الذي يكتنف بعض النصوص القانونية، أو يتعلق بالجانب التطبيقي من خلال ضعف أدوات التنفيذ، غياب التأهيل القانوني البيئي، نقص التمويل المالي عموماً والبيئي خصوصاً، ضعف التنسيق بين مختلف الفواعل... (و مدى تأثير كل ذلك على الحماية الوقائية للبيئة.

ثانياً- أهداف الموضوع

يهدف هذا الموضوع إلى الاطلاع على الأدوار الوقائية للأدوات القانونية محل الدراسة في مجال تكريس الحماية البيئية في القانون الجزائري، وذلك من خلال:

- إبراز الأدوار الوقائية للأدوات القانونية بمختلف مجالاتها في حماية البيئة والمحافظة على استدامة عناصرها من خلال التحليل المعمق للتصوص القانونيّة، وبيان مدى نجاح المشرع الجزائري في المعالجة القانونية للأدوار الوقائية لهذه الأدوات القانونيّة.

- الاطلاع على أهم الأسباب، والمعوقات التي تحول دون قدرة الأدوات القانونيّة على الاضطلاع بالأدوار الوقائية المنوطة بها، ذات الصلة بالجانب القانوني والتطبيقي، ومحاولة استنتاج بعض الحلول والبدائل التي من شأنها المساهمة في الحماية الوقائية للبيئة.

- محاولة الإلمام بالكم الهائل والتشعب الكبير للتصوص القانونية والتنظيمية ذات الصلة بموضوع الدراسة والقيام بمهمة تصنيفها، وتحليلها، بما يتماشى وخطة البحث، وفقا لمقتضيات المنظومة القانونية البيئية الحالية وتحيين المعلومات والإجراءات، وفقاً لآخر الإصدارات والتعديلات، التي تعرفها الكثير من التصوص القانونية الجزائرية في هذا المضمار.

- كما يهدف هذا الموضوع أيضا للوصول إلى نتائج يمكن من خلالها صياغة بعض الاقتراحات، التي قد تساعد وتحسس أصحاب القرار على مستوى هيكل وهيئات الدولة، وكذا المواطنين، وكافة المطلعين على هذه الدراسة، بأهمية تفعيل الأدوار الوقائية للأدوات القانونية في مجال حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة في الجزائر.

ثالثا- أسباب اختيار الموضوع

يعود اختيار لهذا الموضوع لعدة أسباب منها:

- الكتابة في المجال البيئي تدرج في إطار التخصص المدروس «قانون البيئة»، كما أنّ الكتابة بهذا الخصوص تتسم بحداثتها وأهميتها، الأمر الذي يجعلها ميدانا هاما وواسعا للإثراء، من طرف الكثير من المؤلفين، والباحثين بمختلف تخصصاتهم، وفي شتى الجوانب البيئية، لاسيما المتعلقة منها بحماية البيئة سواء في شقها الوقائي أو الجزائي الأمر الذي يُبرر الرغبة في الإطلاع على نواحي هذا الموضوع والتعمق فيه، في ظل الظروف الراهنة لاسيما البيئية الاقتصادية، الاجتماعية وغيرها.

- الطابع المعاملاتي للموضوع، وذلك بحكم الارتباط الوثيق بين الأدوات القانونية المكرّسة للدور الوقائي في الحماية البيئية والمجالات الحياتية للمواطنين على غرار: الصحة العمومية، النظافة العمومية، النفايات، الماء الشروب، الصرف الصحي، البناء والتعمير، المساحات الخضراء، التنمية،.... الخ، ومن ثمة معرفة مدى إسهام الأدوار الوقائية في تحسين الإطار البيئي للمواطنين على جميع المستويات (محلياً، جهوياً، وطنياً).

- التعديلات الدستورية الهامة التي عرفتها الجزائر بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، والتعديل الدستوري لسنة 2020، والتي كرس من خلالها المؤسس الدستوري مسائل غاية في الأهمية مرتبطة بالجانب البيئي

لاسيما التكريس الدستوري الصريح للحق في بيئة سليمة، وتكليف الدولة بالمحافظة عليها، والنص على تحديد واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة، والذي يكون بمقتضى القانون.

- تدعيم المنظومة البيئية بصدور قوانين جديدة، لها علاقة بالحماية الوقائية للبيئة، لم تحظ بعد بنصيب وافر من الدراسة المعمّقة، التحليلية، والتّقدية، على غرار الأحكام الجديدة المتولدة عن قوانين المالية من سنة 2015 إلى سنة 2023، القانون رقم 18-22 المؤرخ في 2022/07/24 المتعلق بالاستثمار، القانون رقم 11-18 المؤرخ في 2018/07/02 المتعلق بالصحة، القانون رقم 17-22 المؤرخ في 2022/07/20، يعدل ويتم القانون رقم 06-07 المتعلق بالمساحات الخضراء وحمايتها وتثمينها... الخ.

- صدور عدد معتبر من المراسيم الرئاسية والتنفيذية، وما تضمنته من جوانب تنظيمية وإجرائية تخدم موضوع الدراسة، على غرار المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2015/09/16 المتضمن تنظيم الصّفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 2015/01/25 المحدد لكيفيات تحضير عقود التّعمير وتسليمها، المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المؤرخ في 2017/11/15 يحدد كيفيات إقامة علاقات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائري والأجنبية، المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 2018/08/02 يتعلق بتفويض المرفق العام، المرسوم التنفيذي رقم 20-368 المؤرخ في 2020/12/08 يتضمن إعادة تنظيم مكتب حفظ الصحة البلدي، المرسوم التنفيذي رقم 22-55 المؤرخ في 2022/02/02 يحدد شروط تسوية البناءات غير المطابقة لرخصة البناء المسلمة، والرسوم التنفيذية رقم 22-167 المؤرخ في 2022/04/19، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 2006/05/31 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة... الخ.

رابعاً- الدّراسات السابقة

من الدّراسات التي تناولت الآليات القانونية لحماية البيئة في القانون الجزائري نذكر:

أ- الدّراسة الأولى: أطروحة دكتوراه للطّالب وناس يحيى بعنوان: الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، 2007. حيث قسّم دراسته إلى باين؛ الأول يتعلق بالآليات القانونية لحماية البيئة الجانب الوقائي، عاجلها من خلال بيان تأثير وتأثر الإدارة البيئية بالآليات غير الردعية، دور آليات وقواعد الشراكة في حماية البيئة، والدراسات التقنية المتعلقة بالبيئة دعم للطابع الوقائي، أما الباب الثاني فخاص بالآليات القانونية لحماية البيئة الجانب الإصلاحي والردعي، تناوله من خلال التطرق للمسؤولية المدنية والجنائية عن الأضرار الإيكولوجية الخاصة.

ب- الدّراسة الثانية: أطروحة دكتوراه للطّالب بن أحمد عبد المنعم بعنوان: الوسائل القانونية الإدارية لحماية البيئة في الجزائر، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق بن عكنون، 2009/2008، حيث

قسم دراسته إلى باين؛ الباب الأول يتعلق بالوسائل القانونية الإدارية بين الاحتكار والمشاركة، عاجله من خلال الشراكة البيئية، وبقاء الدولة الحارس الأول للبيئة، أما الباب الثاني خاص بالوسائل القانونية الإدارية إطار هيكلي غير ثابت، عاجله من خلال التطرق إلى تطور الإدارة البيئية في الجزائر، ونحو إدارة مستدامة في الجزائر.

ت- الدراسة الثالثة: أطروحة دكتوراه للطلّاب حسونة عبد الغني بعنوان: **الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة**، جامعة بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013/2012، استهلها بفصل تمهيدي لتوضيح العلاقة بين البيئة والتنمية المستدامة، متبوع بالباب الأول الخاص بتحقيق التوازن البيئي التنموي وفق آليات انفرادية، من خلال التطرق للضبط الإداري البيئي، النظام الجبائي البيئي، والمتابعة الجزائية عن الإضرار بالبيئة، أما الباب الثاني فخاص بتحقيق التوازن البيئي التنموي وفق آليات تشاركية، والذي تناول فيه التخطيط البيئي، الأنظمة الجماعية لتعويض الأضرار البيئية، وإدارة البيئة في إطار تشاركي.

خامسا- موقع الدراسة ضمن الدراسات السابقة

إن هذه الدراسة وإن كانت تتوافق مع الدراسات السابقة من خلال معالجة بعض الأدوات القانونية لحماية البيئة في القانون الجزائري، لاسيما الضبط الإداري البيئي، التخطيط البيئي، الجباية البيئية، والشراكة البيئية، إلّا أنّها تختلف عنها من خلال تخصيص دراستنا للأدوار الوقائية للأدوات القانونية المكّرسة للحماية الوقائية فقط، أي دون التطرق للحماية الجزائية، بالإضافة إلى التطرق لبعض الأدوات القانونية التي تتراوح ما بين أدوات إدارية اقتصادية، اجتماعية... الخ، والتي من شأنها تكريس الحماية الوقائية للبيئة على غرار: مؤسسات التنشئة الاجتماعية، الصفقات العمومية البيئية، الاستثمارات البيئية، عقود الإجراءات المكيفة البيئية، سندات الطلب البيئي، اتفاقيات التعاون اللامركزي، اتفاقيات التعاون البيئي مابين الجماعات الإقليمية، عقود تفويضات المرفق العام في المجال البيئي، المرافق العمومية البيئية، البرامج والمخططات التنموية... الخ.

وزيادة على ذلك، تميزت هذه الدراسة بإعدادها في فترات زمنية كرس من خلالها المؤسس الدستوري الجزائري لأول مرة الحق في بيئة نظيفة وسليمة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، فأضفى بذلك قيمة دستورية للبيئة، وهو التوجه الذي أخذ به في التعديل الدستوري لسنة 2020، كما تمسك بحق المواطن في الوصول والحصول على المعلومات والوثائق والإحصائيات، وكرس أيضا بشكل صريح المبادئ الخاصة بالمرافق العمومية... الخ، وهي مسائل ذات صلة بموضوع الدراسة.

كما أنّ الدراسات السابقة تمت في فترات زمنية سابقة، ونظرا للمرونة وسرعة التطور التي يتسم بها القانون الإداري البيئي، لأجل مواكبة الظروف البيئية، الاقتصادية، الاجتماعية، التكنولوجية، السياسية... الخ، فقد عرفت المنظومة القانونية الجزائرية البيئية تغييرات كثيرة، لذا، سنحاول من خلال هذه الدراسة التطرق لبعض ما سنه المشرع الجزائري من نصوص قانونية جديدة لها علاقة بهذه الدراسة، ومن ثمة توضيح ما تضمنته آخر التعديلات

بالإضافة إلى التطرق لبعض النصوص التنظيمية لاسيما المناشير والتعليمات الوزارية وغيرها، للوقوف على أهم الجوانب التنظيمية والإجرائية الجديدة المتعلقة بالحماية الوقائية للبيئة.

سادسا- نطاق الدراسة

من خلال عنوان هذه الأطروحة الموسومة بـ « الأدوات القانونية لتكريس الحماية الوقائية للبيئة في القانون الجزائري - النص والتطبيق-»، تم تحديد نطاق الدراسة في إطار القانون الجزائري، وما يتم الإشارة إليه من تشريعات مقارنة على سبيل الإثراء والمقارنة، بغية توضيح موقف المشرع الجزائري من ذلك، كما سيتم التركيز في هذه الدراسة على ثلاثة جوانب أساسية؛ حيث يكمن الجانب الأول في بيان الدور الوقائي للأدوات القانونية محل الدراسة (الفواعل المؤسساتية والمجتمعية، المخططات البيئية، الضبط الإداري البيئي، المرافق العمومية البيئية العقود الإدارية، الجباية البيئية، المخططات والبرامج التنموية، والاستثمارات البيئية) في مجال حماية البيئة، والجانب الثاني خاص بمدى توفيق المشرع الجزائري في المعالجة القانونية للأدوار الوقائية لهذه الأدوات القانونية في هذا المجال أما الجانب الثالث فخاص بتحليل مستويات وإشكالات التطبيق لهذه الأخيرة من الناحية العملية، من خلال مقارنة تقييمية بين الأطر القانونية النصية والجوانب التطبيقية، للوقوف على عوامل نجاح الأدوات القانونية من عدمه، في أداء وظائفها الوقائية في مجال تكريس الحماية البيئية في الجزائر.

كما ستنصب هذه الدراسة على معالجة الحماية الوقائية للبيئة ضمن ثلاث مستويات أو صور؛ الحماية الوقائية للبيئة بشكل استباقي لاتقاء وقوع أي فعل ماس بالبيئة، وحماية وقائية للبيئة بعد وقوع فعل ماس بالبيئة لتلافي أضرارها أو التقليل منها، وحماية وقائية من الأخطار لضمان التسيير والتعامل معها بما يكفل حماية أكثر من الأضرار البشرية والبيئية، ويتمشى وخصوصية كل أداة قانونية، ومدى توافقها مع صور الحماية الوقائية للبيئة المذكورة سلفا، وتعدد الأدوات القانونية واختلاف مجالاتها (إدارية، اجتماعية، سياسية، اقتصادية، مالية واستثمارية).

سابعا- تحديد إشكالية البحث

حرص المشرع الجزائري على وضع مختلف الأطر الكفيلة بحماية البيئة، فتبنى لأجل ذلك سياسات تتماشى ومتطلبات التنمية المستدامة، فتعددت مجالات الحماية البيئية، وتنوعت أنماطها ووسائلها، بحسب الهدف المتوخى منها، وتعتبر الحماية الوقائية أحد أوجه الحماية البيئية التي رصد لها أدوات قانونية متنوعة، بيد أنّ الإشكالية المطروحة ليست في الوجود القانوني لهذه الأخيرة، وإنما في مدى اضطلاعها بالدور الوقائي المنوط بها، وفقا لما نص عليه القانون هذا من جانب، ومدى فعاليتها في أدوارها الوقائية هذا من جانب آخر، الأمر الذي يدفعنا للبحث عن مدى تلاؤم وكفاية وقابلية الأداة القانونية للتطبيق في شقها الوقائي على أرض الواقع، وعن أهم معوقات وعراقيل عدم القدرة على الاضطلاع بذلك، بالإضافة إلى تحليل مدى تأثير تحقيق الجانب الوقائي لحماية البيئة على المجال التنموي، وما يتطلبه من أولويات لخدمة الأجيال الحالية والمستقبلية.

وانطلاقاً من هذه الاعتبارات، تمّ طرح الإشكالية الرئيسية، التي تمت صياغتها بالكيفية الآتية:

ما مدى تلاؤم وكفاية وفعالية الأدوات القانونية محلّ الدراسة بمختلف أنواعها وبتعدد مجالاتها في تكريس الحماية الوقائية للبيئة في ظل القانون الجزائري؟

و تنبثق عن هذه الإشكالية الرئيسية الأسئلة الفرعية الآتية:

- فيما تتجلى الأدوار الوقائية للفواعل المؤسساتية المحلية والمركزية والمتخصصة في مجال حماية البيئة على ضوء النصوص القانونية الجزائرية؟ وهل حققت الأهداف المتوخاة منها عند تنفيذها؟ وفيما تكمن أهم المعوّقات والأسباب التي تحول دون القدرة على تطبيقها؟
- ما مدى إسهام الفواعل المجتمعية محل الدراسة في الحماية الوقائية للبيئة؟ وإلى أي حد وفق المشرع الجزائري في التكريس القانوني لأدوارها في هذا المجال؟
- ما هي الأدوار التي يلعبها النشاط الإداري في مجال التخطيط والضبط والمرافق العمومية من أجل الحماية الوقائية للبيئة؟ وما هي الوسائل والتقنيات القانونية المستعملة في تنفيذ هذه الأدوار؟
- إلى أي حدّ وفق المشرع الجزائري في إدراج البعد البيئي في العقود الإدارية محل الدراسة؟ وما مدى إسهامها في الحماية الوقائية للبيئة؟ وما هي الأدوات القانونية المساهمة في تحقيق ذلك؟
- ما مدى إسهام الأدوات الاقتصادية والمالية (الجباية البيئية، المخططات والبرامج التنموية، الاستثمار البيئي) في الحماية الوقائية للبيئة؟

ثامنا- المنهج المستخدم

دراسة هذا الموضوع استدعت الاعتماد على المنهج التحليلي، من خلال؛ التحليل المعمق لموضوع الدراسة الخاص بدور الأدوات القانونية في تكريس الحماية الوقائية للبيئة، وتوضيح وتحليل العلاقة الموجودة بين مختلف الأدوات القانونية وبين الحماية الوقائية للبيئة، ومدى تأثير وتأثر هذه الأخيرة بالجانب التنموي بمختلف مجالاته ومستوياته، وذلك من خلال؛ الاطلاع على النصوص القانونية والتنظيمية البيئية الجزائرية، وتحليلها بشكل مدقّق ونقدها لاستنتاج مواطن القوّة والضعف لاسيما في مسألتها الموازنة بين ما تمّ النصّ عليه من طرف المشرع الجزائري وما يتمّ تطبيقه فعلاً من طرف المخاطبين به.

كما أنّ التطرق للأدوار الوقائية لتكريس الحماية الوقائية للبيئة، يحتاج بالضرورة إلى الإلمام بالخلفية النظرية للموضوع، من أجل إبراز ووصف المفاهيم المتعلقة بتحديد مدلول الحماية الوقائية للبيئة، على غرار مفهوم البيئة وعناصرها محل الحماية الوقائية، والمفاهيم المرتبطة بمختلف الأدوات القانونية، والأدوار التي تضطلع بها، والتي تحتاج بالضرورة للتوضيح الوصفي للمفاهيم، حتى يتسنى إبراز الأدوار التي تضطلع بها في هذا المجال.

بالإضافة إلى الاستعانة والاعتماد على بعض وسائل وأدوات المنهج المقارن، من خلال؛ التطرق للأدوار الوقائية لمختلف الأدوات القانونية- المزمع دراستها- في مجال حماية البيئة، عبر مختلف النصوص القانونية والتنظيمية الجزائرية، ومقارنتها مع ما تضمنته مختلف النصوص القانونية السابقة، والتعديلات التي طرأت عليها في منظومة التشريعات البيئية الجزائرية، بالإضافة إلى الإشارة إلى بعض التشريعات المقارنة في هذا المجال، ومقارنتها بها، ومن ثمة الإطلاع على توجه المشرع الجزائري في هذا الإطار.

تاسعا- خطة الدراسة

لمعالجة الإشكالية الرئيسية التي تمت صياغتها لهذه الأطروحة، والتطرق للأسئلة الفرعية المنبثقة عنها، تم تبني خطة ثنائية من باين اثنين، وكل باب يتضمن فصلين، وكل فصل يضم ثلاثة مباحث، وذلك بالكيفية الآتية؛

الباب الأول موسوم بدور الفواعل المؤسساتية والمجتمعية والأنشطة الإدارية في الحماية الوقائية للبيئة، حيث تطرقنا للحماية الوقائية للبيئة من خلال الفواعل المؤسساتية والمجتمعية ضمن الفصل الأول، واستهلينا هذا الأخير بتحديد مدلول الحماية الوقائية للبيئة في المبحث الأول، وتحديد الأدوار الوقائية للفواعل المؤسساتية في الحماية البيئية ضمن المبحث الثاني، وبيان دور الفواعل المجتمعية في الحماية الوقائية للبيئة في المبحث الثالث. أما الفصل الثاني بعنوان دور الأنشطة الإدارية في الحماية الوقائية للبيئة، فتناولنا في المبحث الأول المخططات البيئية أدوات للتسيير المستقبلي في المجالات البيئية، ثم الضبط الإداري البيئي كأداة قانونية لتحقيق الحماية الوقائية للبيئة ضمن المبحث الثاني، وبعدها تطرقنا للمرافق العمومية البيئية كأداة لتقديم الخدمات العمومية البيئية وحماية البيئة في المبحث الثالث.

أما الباب الثاني والمعنون بدور العقود الإدارية والأدوات الاقتصادية في الحماية الوقائية للبيئة، فقد تطرقنا من خلاله لمعالجة العقود الإدارية فضاء للشراكة والتعاون في مجال الحماية الوقائية للبيئة ضمن الفصل الأول؛ وتعرضنا للحماية الوقائية للبيئة من خلال عقود الصفقات العمومية والإجراءات المكيفة في المبحث الأول، ثم الحماية الوقائية للبيئة من خلال عقود تفويض المرفق العام في المبحث الثاني، واتفاقيات التعاون كأدوات قانونية للحماية الوقائية للبيئة ضمن المبحث الثالث. كما تطرقنا في الفصل الثاني إلى الأدوات الاقتصادية والمالية لإرساء حماية وقائية بيئية، حيث تناولنا الدور الوقائي للنظام الجبائي البيئي في مجال الحماية البيئية في المبحث الأول، والحماية الوقائية للبيئة من خلال المخططات والبرامج التنموية في المبحث الثاني، أما المبحث الثالث فقد خصصناه للاستثمار البيئي كأداة للتنمية المستدامة والحماية الوقائية للبيئة.

وفي ختام دراستنا لموضوع الأدوات القانونية لتكريس الحماية الوقائية للبيئة في القانون الجزائري- النص والتطبيق-، أدرجنا بعض النتائج التي تم استنباطها واستنتاجها من لدن هذه الأطروحة، وأتبعناها ببعض الاقتراحات التي نراها - من وجهة نظرنا- ضرورية، ويمكنها الإسهام في تكريس الحماية الوقائية للبيئة في الجزائر.

الباب الأول:

دور الفواعل المؤسسية والمجتمعية والأنشطة الإدارية
في الحماية الوقائية للبيئة

الباب الأول:

دور الفواعل المؤسساتية والمجتمعية والأنشطة الإدارية في الحماية الوقائية للبيئة

تعتبر حماية البيئة من المسائل التي أولى لها المشرع الجزائري اهتماما كبيرا، فتنبى لأجل ذلك الكثير من الأدوات القانونية لضمان حمايتها، والمحافظة عليها من كل ما من شأنه المساس بها، فتعددت بذلك صور الحماية البيئية، وأخذت أشكالا مختلفة، على غرار الحماية الوقائية للبيئة، التي تحظى بأهمية كبيرة في رسم السياسة الوقائية البيئية، وذلك من خلال سعيها إلى اتقاء الأفعال الضارة بالبيئة أو الحد منها أو التقليل منها، ومن جملة الأدوات القانونية التي يمكنها الاسهام في الحماية الوقائية للبيئة نجد الفواعل المؤسساتية والمجتمعية، المخططات البيئية الضبط الإداري البيئي، والمرافق العمومية البيئية.

وفي هذا الشأن، ونظرا لأهمية الفواعل المؤسساتية في الحماية الوقائية للبيئة، حرص المشرع الجزائري على تكليف الكثير منها بهذه المهمة، لاسيما الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية)، والهيئات الإدارية المركزية البيئية، كما قام باستحداث أجهزة وهيكل متخصصة في الجانب البيئي. وبالإضافة إلى ذلك تحتاج الحماية الوقائية للبيئة إلى مساهمة الفواعل المجتمعية في التنشئة البيئية للأفراد، لاسيما الأسرة، التي تعتبر الخلية الأساسية في المجتمع والمدرسة الابتدائية التي تعتبر الجهاز القاعدي الأساسي للتربية والتعليم، بالإضافة إلى الدور الذي يمكن أن تضطلع به الجمعيات البيئية والأحزاب السياسية في الحماية الوقائية للبيئة، بمختلف عناصرها الطبيعية والاصطناعية (المشيدة)، وذلك بما تزخر به من أدوات قانونية مختلفة، تمكنها من الاضطلاع بالكثير من الأدوار في هذا المجال (الفصل الأول).

كما تبني المشرع الجزائري أيضا أدوات قانونية استشرافية من خلال عدد كبير من المخططات البيئية، سواء على المستوى الوطني كالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، أو على المستوى المحلي كمخطط التهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، وليس عند هذا الحد فحسب، وإنما وضع مخططات تسيير خاصة ببعض المجالات البيئية كمخططات تسيير النفايات والمساحات الخضراء وتسيير الكوارث الطبيعية. وبهدف حفظ النظام العام البيئي بعناصره التقليدية والحديثة حول هيئات الضبط الإداري، سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي جملة من الوسائل القانونية التي من شأنها الاسهام في الحماية الوقائية للبيئة. كما تلعب المرافق العمومية البيئية دورا هاما في هذا المجال، حيث خول المشرع الجزائري أيضا إمكانية إنشاء الكثير من هذه المرافق على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي، والتي يتم تسييرها بالطرق التقليدية أو بالطرق الحديثة، وذلك بهدف التكفل ببعض الخدمات العمومية البيئية لفائدة الجمهور على غرار: الخدمات العمومية البيئية الخاصة بالمياه، النفايات والمساحات الخضراء (الفصل الثاني).

الفصل الأوّل:

الحماية الوقائيّة للبيئة من خلال الفواعل المؤسّساتية والمجتمعية

الفصل الأول:

الحماية الوقائية للبيئة من خلال الفواعل المؤسسية والمجتمعية

إن اهتمام المشرع الجزائري بحماية البيئة بمختلف عناصرها، تجسد بوضوح في سياستها البيئية التي انتهجتها بهذا الخصوص، والتي تضمنت الخطوط العريضة لحماية البيئة، ووقايتها من المشاكل البيئية المتنامية يوما بعد يوم سواء كانت طبيعية، بشرية، اصطناعية وغيرها، فأخذت هذه الحماية البيئية أوجه متعددة ومختلفة على غرار الحماية الجنائية، الحماية المدنية، الحماية الوقائية، ونظرا لأهمية هذه الأخيرة في رسم السياسة الوقائية البيئية، الرامية لمنع ودرء الأفعال الضارة بالبيئة والحد أو التقليل منها، لاسيما أمام صعوبة جبر الأضرار البيئية، وإرجاع الحال إلى ما كان عليه في كثير من الأحيان، «**فالوقاية خير من العلاج**»، تفنن المشرع الجزائري في وضع الأدوات القانونية التي من شأنها الاسهام في بسط حماية وقائية للبيئة، غير أن وقوفنا على أهمية هذه الحماية وولوجنا إلى هذه الأدوات مرتبط أساسا بمعرفة بعض المفاهيم المرتبطة بالموضوع، لذا سوف نتطرق في البداية إلى الإطار المفاهيمي والقانوني للحماية الوقائية للبيئة (المبحث الأول).

ونظرا للأهمية التي يحظى بها البناء المؤسسي في تكريس الحماية الوقائية للبيئة، عكف المشرع الجزائري على تكليف الكثير من الهياكل والأجهزة وطنيا، جهويا، محليا بهذه المهمة، وذلك من خلال تزويدها بمختلف الأدوات والوسائل القانونية اللازمة لأداء مهامها البيئية، لاسيما الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية)، والهيئات الإدارية المركزية البيئية والهيئات الإدارية المركزية ذات الصلة بالجانب البيئي، وليس عند هذا الحد فحسب، وإنما ذهب المشرع الجزائري لأبعد من ذلك، باستحداث وإنشاء هيئات وهيكل متخصصة في الجانب البيئي، بمسميات مختلفة (مجلس، وكالة، مرصد،...)، ولأغراض بيئية مختلفة، لتكون أكثر موائمة وتخصصا مع العناصر البيئية المراد حمايتها (المبحث الثاني).

كما لا يتوقف نجاح الحماية الوقائية للبيئة على الفواعل المؤسسية فحسب، وإنما يحتاج إلى مشاركة ومساهمة فواعل مجتمعية لا تقل أهمية في هذا المجال على غرار الأسرة، التي تعتبر الخلية الأساسية في المجتمع، والبيئة الأولى المكلفة بالسهر على تربية الأبناء والمسؤولة عن سلوكياتهم، والمدرسة الابتدائية التي تعتبر الجهاز القاعدي الأساسي للتربية والتعليم، والبيئة الثانية التي يتم الالتحاق بها بعد الأسرة، فاضطلاعهما بالأدوار المنوطة بهما من شأنه الإسهام في تنشئة الفرد تنشئة بيئية، وغرس قيم المواطنة البيئية فيه، لتجعل منه فاعلا مساهما هو الآخر في الحماية الوقائية للبيئة، بالإضافة إلى إسهام التنظيمات الطوعية، كالجمعيات البيئية والأحزاب السياسية في الحماية الوقائية للبيئة، بمختلف عناصرها الطبيعية والاصطناعية (المشيّدة)، وذلك بما تزخر به من أدوات قانونية مختلفة تمكنها من الاضطلاع بالكثير من الأدوار، التي من شأنها الإسهام بشكل مباشر أو غير مباشر في الحماية البيئية في شكلها الوقائي (المبحث الثالث).

المبحث الأول:

الإطار المفاهيمي والقانوني للحماية الوقائية للبيئة

كثير الكلام في الآونة الأخيرة عن البيئة، وأصبحت في صلب علاقات الدول محليا وإقليميا وعالميا، وتلك ولاشك نتيجة حتمية ترتبت على إدراك الكثير من دول العالم بضرورة حماية البيئة¹. ونتيجة لتفاقم التهديدات والمشاكل البيئية بمختلف أنواعها، والتي أثرت سلبا على البيئة بما تشمله من عناصر ومكونات، وباتت تهدد استمرارية الحياة على هذه المعمورة، تبنت الدول خططًا واستراتيجيات، بأدوات ووسائل متنوعة، لأجل حماية البيئة والمحافظة على عناصرها، فتعددت أوجه الحماية البيئية، بالنظر للأدوات المستخدمة والغرض المتوخى منها، وتعتبر الحماية الوقائية للبيئة أحد أوجه الحماية البيئية، التي ارتأينا معالجتها، وذلك من خلال تحديد ماهية البيئة محل الحماية الوقائية، ثم التطرق إلى مفهوم البيئة وتحديد عناصرها محل الحماية الوقائية، وبيان موقف المشرع الجزائري من عناصرها محل الحماية الوقائية (المطلب الأول)، بالإضافة إلى تحديد الأساس القانوني للحماية الوقائية للبيئة (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

ماهية البيئة محل الحماية الوقائية

من المقرر والثابت في مجال البحث العلمي أن الوقوف على حقيقة الشيء ومماهيته وكيفياته أمر بديهي وضروري للتناول الدقيق له بالدراسة والتحليل². لذا فإن الحديث على الحماية الوقائية للبيئة يتطلب منا تحديد مفهوم البيئة محل الحماية الوقائية من منظور لغوي واصطلاحي، ومن منظور الشريعة الإسلامية، وكذا من منظور قانوني (الفرع الأول)، وبعدها نأتي إلى تحديد عناصر البيئة محل الحماية الوقائية، وبيان موقف المشرع الجزائري منها (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

مفهوم البيئة محل الحماية الوقائية

إن تحديد ومعرفة مفهوم البيئة محل الحماية الوقائية يتطلب البحث والرجوع إلى معانيها من زوايا عديدة، لذا سنتطرق من خلال هذا الفرع إلى تعريف البيئة محل الحماية الوقائية لغة واصطلاحا (أولا)، ثم تعريف البيئة محل الحماية الوقائية من منظور الشريعة الإسلامية (ثانيا)، وبعدها تعريف البيئة محل الحماية الوقائية من منظور قانوني (ثالثا).

1- سه نكه رداود محمد، التنظيم القانوني الدولي لحماية البيئة من التلوث دراسة قانونية تحليلية، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر الإمارات، 2012، ص.15.

2- داود عبد الرزاق الباز، الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث دراسة تحليلية في إطار المفهوم القانوني للبيئة والتلوث، الطبعة الأولى دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006، ص.23.

أولاً- تعريف البيئة محل الحماية الوقائية لغة واصطلاحاً

يُحظى تحديد المعنى اللغوي والاصطلاحي للبيئة بأهمية كبيرة، وذلك لضبط وإدراك مدلول هذا الأخيرة، بما يخدم موضوع الدراسة، وهو ما سنوضحه من خلال العناصر الآتية: تعريف البيئة محل الحماية الوقائية من منظور لغوي (أ)، ومن منظور اصطلاح (ب).

أ- تعريف البيئة محل الحماية الوقائية من منظور لغوي

1- **البيئة في اللغة العربية:** يقال بؤاً منزلاً والاسم البيئة الرمح نحوه قابله به، والمكان حلّه وأقام به كأباء به وتبؤاً والمباءة المنزل كالبيئة والباءة وبيت النحل في الجبل والبيئة بالكسر الحالة¹. ويقال أباء بالمكان أقام منزلاً واستباء المنزل اتّخذه مقاما والباءة والبيئة والمبؤاة والمباءة المنزل والمحيط وهي تعني أيضاً الحالة². كما يقصد بها الحالة أو الهئية أو الوسط الذي يعيش فيه الكائن الحي³.

2- **البيئة في اللغة الفرنسية:** أدخلت كلمة البيئة ضمن مفردات معجم اللغة الفرنسية *Le grand Larousse* في سنة 1972 ويعني بها مجموعة العناصر الطبيعية والصناعية الضرورية لحياة الإنسان⁴. والبيئة يقابلها مصطلح *Environnement* وفقاً لقاموس لاروس وهي مجموعة العناصر الطبيعية والاصطناعية التي تضمن حياة الإنسان وهو تعريف موسع للغاية⁵. وهي أيضاً مجموعة العناصر الطبيعية والثقافية بما في ذلك وجود تفاعلات فيما بينها، والتي تشكل جزءاً من حياة الإنسان⁶.

كما أن مصطلح *Environnement* استخدمه العالم الفرنسي "سانت هيلر *ST.Heliere*" سنة 1835 دلالة على المحيط الذي تعيش فيه الكائنات الحية مبيناً تلك الرابطة القوية بين الكائنات الحية والمحيط الذي تعيش فيه⁷. وهي أيضاً مجموعة العناصر الفيزيائية والكيميائية والبيولوجية والطبيعية والاصطناعية المحيطة بالإنسان أو الحيوان أو النبات⁸.

3- **البيئة في اللغة الإنجليزية:** يراد بالبيئة في اللغة الإنجليزية *Environment* الظروف والأشياء المحيطة بالإنسان والمؤثرة في نمّو وتطور الحياة، كما يستخدم للتعبير عن حالة الهواء والماء والأرض والنبات والحيوان والظروف المحيطة كافة⁹، كما أن كلمة بيئة *Environment* تعني مجموعة الظروف الطبيعية والاجتماعية التي

1- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروز آبادي، *القاموس المحيط*، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، 2010، ص. 34.

2- المنجد في اللغة و الإعلام ، الطبعة 31 ، دار المشرق، بيروت، 1991، ص. 52.

3- خليل الجر، *المعجم العربي الحديث لاروس*، مكتبة لاروس، باريس، 1987، ص. 260.

4- Michel Prieur, *droit de l'environnement* , 4^{eme}, Dalloz, paris, édition , 2001 , pp. 1,2.

5-Raphaël Romi , *droit et administration de l'environnement*, 5^{eme} édition, LGDJ-Montchrestien, paris ,2004 p.07.

6-Agathe van Lang, *droit de l'environnement*, 3^{eme} édition, presses universitaires de France, France, 2011, p.21.

7- فارس مسدور، " أهمية تدخل الحكومات في حماية البيئة من خلال الجباية البيئية "، *مجلة الباحث*، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الجزائر، المجلد 7، العدد 7، 2009/06/01، ص. 345، نقلاً عن: سعيد محمد الحفار، *الإنسان ومشكلات البيئة*، جامعة قطر، 1986، ص. 17.

8-*Le petit Larousse*, paris, 2005, p. 419.

9- عارف صالح مخلف، *الإدارة البيئية الحماية الإدارية للبيئة*، دار البازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2007، ص. 31، نقلاً عن:

يعيش فيها الناس¹. وبإمعان النظر في هذه المعاني يلاحظ اتفاقها على شيء واحد وهو مكان العيش والإقامة². فيكاد يكون المعنى اللغوي لكلمة بيئة واحد بين مختلف اللغات، فهو يعني المكان أو المنزل أو الوسط الذي يعيش فيه الكائن الحي بوجه عام، كما ينصرف إلى الحال أو الظروف التي تكشف ذلك المكان، أيا كانت طبيعتها ظروف طبيعية، أو اجتماعية وبيولوجية، التي تؤثر على حياة ذلك الكائن ونموه وتكاثره³.

ب - تعريف البيئة محل الحماية الوقائية من منظور اصطلاحي

عرّف ماجد راغب الحلو البيئة على أنّها: «المحيط المادي الذي يعيش فيه الإنسان بما يشمل من ماء وهواء وفضاء وتربة وكائنات حية، ومنشآت أقامها لإشباع حاجاته»⁴. فالبيئة بالنسبة للإنسان هي: «الإطار الذي يعيش فيه والذي يشمل الماء والهواء والتربة وما يتضمنه كل عنصر من هذه العناصر من مكونات جمادية وكائنات تنبض بالحياة وما يسود هذا الإطار من مظاهر شتى من طقس ومناخ ورياح وأمطار وجاذبية وغيرها»⁵. كما تُعرف على أنّها: «المحيط المادي والمعنوي الذي يعيش فيه الإنسان مع ما يحتويه من مواد صلبة وسائلة وغازية وما يحيط بهما من ماء وهواء وتربة وما يقيمه الإنسان من منشآت وعمران»⁶.

فالمعنى الاصطلاحي للبيئة لم يختلف كثيرا عن المعنى اللغوي، فمعظم التعاريف تعتبر البيئة هي الإطار الذي يحيى فيه الإنسان، ويحصل منه على مقومات حياته، ويمارس فيه علاقاته مع بني البشر⁷. كما عرفها مؤتمر البيئة البشرية في استكهولم عام 1972 على أنّها: «مجموعة من النظم الطبيعية والاجتماعية والثقافية التي يعيش فيها الإنسان والكائنات الأخرى والتي يستمدون منها زادهم ويؤدون فيها أنشطتهم»⁸.

ثانيا - تعريف البيئة محل الحماية الوقائية من منظور الشريعة الإسلامية

لمعرفة منظور الشريعة الإسلامية للبيئة محل الحماية الوقائية، سنتعرض للعناصر الآتية: البيئة في القرآن الكريم (أ)، وفي السنة النبوية الشريفة (ب).

The World Book dictionary/v/1, 1988, Word book, Ink .U.S.A, p .708.

- 1- محسن أفكيرين، القانون الدولي للبيئة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006، ص.10.
- 2- عبد القادر الشخلي، حماية البيئة في ضوء الشريعة والقانون والإدارة والتربية والإعلام، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان 2009، ص.27.
- 3- محسن أفكيرين، المرجع السابق، ص. 10.
- 4- ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007، ص. 44.
- 5- عادل مشعان ربيع، هادي مشعان ربيع، أحمد محمد ربيع، التربية البيئية، دار عالم الثقافة والنشر والتوزيع عمان، الأردن، 2007، ص. 10.
- 6- عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص.42.
- 7- منور أوسير، محمد جمو، الاقتصاد البيئي، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2010، ص.33.
- 8- إسماعيل نجم الدين زكنه، القانون الإداري البيئي، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012، ص. 29. نقلا عن: عادل ماهر الألفي، الحماية الجنائية للبيئة، ط.ب ، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2009، ص.111 .

أ- البيئة في القرآن الكريم

إن التأمل في القرآن الكريم والسنة النبوية الشريفة يدرك من غير عناء اشتغالها على ألفاظ وعبارات ترشد إلى البيئة بالمعنى اللغوي الكائن بيانه، أي المنزل أو المكان المهياً لحياة الكائنات التي أوجدها الله سبحانه وتعالى في الكون أو على الأرض¹. قال الله سبحانه وتعالى في محكم تنزيله: ﴿وَاذْكُرُوا إِذْ جَعَلَكُمْ خُلَفَاءَ مِنْ بَعْدِ عَادٍ وَبَوَّأَكُمْ فِي الْأَرْضِ تَتَّخِذُونَ مِنْ سُهُولِهَا قُصُورًا وَتَنْحِتُونَ الْجِبَالَ بُيُوتًا فَاذْكُرُوا آيَةَ اللَّهِ وَلَا تَعْتُوا فِي الْأَرْضِ مُفْسِدِينَ﴾². فالمقصود ﴿وَبَوَّأَكُمْ﴾ أسكنكم³، ﴿وَكَذَلِكَ مَكَّنَّا لِيُوسُفَ فِي الْأَرْضِ يَتَّبَوُّا مِنْهَا حَيْثُ يَشَاءُ نُصِيبُ بِرَحْمَتِنَا مَنْ نَشَاءُ وَلَا نُضِيعُ أَجْرَ الْمُحْسِنِينَ﴾⁴، والمقصود ﴿يَتَّبَوُّا﴾ ينزل⁵.

ب- البيئة في السنة النبوية الشريفة

لقد وردت الإشارة لمصطلح البيئة في السنة النبوية الشريفة، منها ما ورد عن أبو الوليد قال: حدثنا شعبة عن جامع بن شداد، عن عامر بن عبد الله بن الزبير، عن أبيه قال: قلت للزبير: إني لا أسمعك تحدث عن رسول الله صلى الله عليه وسلم كما يحدث فلان وفلان؟ قال: أما إني لم أفارقه، ولكن سمعته يقول: «مَنْ كَذَبَ عَلَيَّ فَلْيَتَّبَوُّا مَقْعَدَهُ مِنَ النَّارِ»؛ «فليتبوا» أمر من التبوء، وهو اتخاذ المباءة وهي المنزل، والمعنى: ليتخذ لنفسه منزلاً⁶. وهناك من يرى أن استخدام كلمة البيئة اصطلاحاً كان من قبل العلماء المسلمين، إذ يعود استخدامها إلى القرن الثالث الهجري، حيث يعود السبق في هذا المجال إلى العلامة ابن عبد ربه مشيراً بها إلى الوسط الطبيعي أو الجغرافي الذي يعيش فيه الإنسان والكائنات الحية، كما أنه ووفقاً لمفهومه للبيئة يعد المصطلح الشامل الذي يراد منه الدلالة إلى المناخ الذي يحيط بالإنسان، سواء كان اجتماعياً أم سياسياً، أم أخلاقياً أم فكرياً⁷.

فالشريعة الإسلامية سبقت علوم العصر في معنى البيئة، فقد أشارت بوضوح إلى أنها تعني الوسط أو المحيط المزود بعناصر تجعله مهياً للحياة والبقاء، والعناصر والمكونات التي تجعل المكان أو الوسط صالحاً للحياة، هي تلك التي خلقها الله تعالى بعظيم قدرته، وهي المواد والعناصر الطبيعية كالشمس والقمر، والهواء والماء والتراب⁸.

1- محسن أفكيرين، المرجع السابق، ص. 12.

2- سورة الأعراف، (الآية 74).

3- جلال الدين عمر بن أحمد المحلي، جلال الدين عبد الرحمان بن أبي بكر البوطي، تفسير الجلالين، الطبعة الأولى، مكتبة و مطبعة الشريحي دمشق، 1416هـ، ص. 160.

4- سورة يوسف، (الآية 56).

5- جلال الدين عمر بن أحمد المحلي، جلال الدين عبد الرحمان بن أبي بكر البوطي، المرجع السابق، ص. 242.

6- أبو عبد الله محمد بن إسماعيل البخاري الجعفي، صحيح البخاري، الجزء الأول، موفم للنشر دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر، 1992، ص. 52.

7- إسماعيل نجم الدين زكنه، المرجع السابق، ص. 29، نقلاً عن: محمد حسين عبد القوي، الحماية الجنائية للبيئة الهوائية، ط، ب، النسر الذهبي للطباعة، سنة 2002، ص. 6.

8- محسن أفكيرين، المرجع السابق، ص. 13.

ثالثا- تعريف البيئة محل الحماية الوقائية من منظور قانوني

اهتم المشرع الجزائري على غرار الكثير من التشريعات المقارنة كالمشرع الفرنسي والمصري بتحديد المدلول القانوني للبيئة محل الحماية الوقائية، كما حظيت باهتمام الكثير من فقهاء القانون، وهو ما سنوضحه من خلال تعريف البيئة محل الحماية الوقائية في التشريع الجزائري والتشريعات المقارنة (أ)، وتعريفها من منظور الفقه القانوني (ب).

أ- تعريف البيئة محل الحماية الوقائية في التشريع الجزائري والتشريعات المقارنة

1- تعريف البيئة محل الحماية الوقائية في التشريع الجزائري

المشرع الجزائري لم يقدّم بتعريف البيئة في القانون رقم 83-03 القانون الأول لحماية البيئة في الجزائر واكتفى بتحديد الأهداف المرجوة من هذا الأخير¹، كما لم يعرف البيئة صراحة في القانون المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة رقم 03-10، حيث نص على أن: «يقصد في مفهوم هذا القانون بما يأتي:...البيئة: تتكون من الموارد الطبيعية اللاحيوية والحيوية كالهواء والجو والماء والأرض وباطن الأرض والنبات والحيوان، بما في ذلك التراث الوراثي، وأشكال التفاعل بين هذه الموارد، وكذا الأماكن والمناظر والمعالم الطبيعية»². ونستنتج من خلال هذه المادة أن المشرع أراد تحديد المقصود بالبيئة في هذا القانون، الأمر الذي يوحي لنا بعدم تبنيه لمدلول شامل وموحد، وبالتالي إمكانية إدراج تعريف آخر للبيئة ضمن قوانين أخرى. وبالرغم من أن ما تضمنته المادة 4 منه تقضي بتحديد المقصود من مصطلح البيئة، إلا أن المشرع الجزائري لم يورد تعريفا للبيئة، وإنما راح يحدد العناصر المكونة لها³، والمتمثلة في الموارد الطبيعية اللاحيوية والحيوية كالهواء والماء والجزر والأرض والنبات والحيوان، بما في ذلك التراث الوراثي، وأشكال التفاعل فيما بينها، وكذا الأماكن والمناظر والمعالم الطبيعية.

2- تعريف البيئة محل الحماية الوقائية في التشريعات المقارنة

1-2 تعريف البيئة من منظور المشرع الفرنسي

المشرع الفرنسي تبنى مفهوما موسعا لمصطلح البيئة في القانون الصادر في 10 جويلية 1979 الخاص بحماية الطبيعة، فقد قسم البيئة إلى ثلاث عناصر طبيعية (مجالات حيوانية، نباتية، توازن بيئي) والموارد الطبيعية (ماء، هواء، أرض) والمواقع الطبيعية السياحية⁴. كما أنه تبنى المفهوم الضيق في القانون الصادر في 19 جويلية 1976 إذ جعله قاصرا على العناصر الطبيعية دون الأماكن والمواقع السياحية⁵.

1- المادة الأولى من القانون رقم 83-03 المؤرخ في 05/02/1983، المتعلق بحماية البيئة، ج ر عدد 06، بتاريخ: 08/02/1983 (ملغى).

2- المادة 4 من القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19/07/2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43، بتاريخ 20/07/2003.

3- رزيقة مخناش، دور البلدية في حماية البيئة في ظل التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة محمد ملين دباغين سطيف -2، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2016/2017، ص.12.

4- عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص ص. 36، 37.

5- المرجع نفسه، ص. 36، نقلا عن:

2-2 تعريف البيئة من منظور المشرع المصري

عرّف قانون حماية البيئة المصري رقم 4 لسنة 1994 البيئة على أنّها: «المحيط الذي يشمل الكائنات الحية وما تحتويه من مواد وما يحيط بها من هواء وماء وتربة وما يقيمه الإنسان من منشآت»¹. فالمشرع المصري عرف البيئة ووسع في مدلولها، من خلال شمولها للوسطين الطبيعي والاصطناعي المشيد من طرف الإنسان².

من خلال عرض هذه التعاريف للبيئة، نجد أن بعض التشريعات أخذت بالمفهوم الضيق للبيئة؛ حيث حصرتها في العناصر الطبيعية المكونة للوسط الطبيعي من هواء وماء وتربة وغيرها، والبعض أخذت بالمفهوم الموسع للبيئة حيث تشمل الوسط الذي يعيش فيه الإنسان سواء كان وسطا طبيعيا أم كان وسطا من إنشاء الإنسان، في حين أن البعض لم يقدّم بتعريفها وترك المجال مفتوحا للفقهاء³.

ب- تعريف البيئة محل الحماية الوقائية من منظور الفقه القانوني

إن الفقه القانوني في معرض تدخله لحماية البيئة كان من اللازم أن يتصدى بالتحديد لمفهوم البيئة من الناحية القانونية، غير أن الأمر لم يكن سهلا وميسورا، ووجه الصعوبة في تحديد مفهوم البيئة من الناحية القانونية يتجلى في أن كثيرا من محتويات المفهوم أو مضمونه ذات طابع فني وعلمي، وهو أمر يفرض على رجل القانون محاولة المرح بين الأفكار القانونية والحقائق العلمية البحتة الخاصة بالبيئة، من أجل تنظيم قواعد السلوك التي ينبغي السير عليها في التعامل مع البيئة بعناصرها المختلفة، ووضع الجزاء المترتب في حال انتهاك قواعد السلوك تلك ومخالفتها⁴.

كما شكك العديد من الفقهاء في إمكانية وضع تعريف محدد للبيئة، وخاصة من الجانب القانوني باعتبارها قيمة من القيم التي يسعى القانون للحفاظ عليها، فيرى الأستاذ ج. بيانتيل (G. Penatel) «أن أول صعوبة تقابل الباحث في مجال الإجرام البيئي تتعلق أساسا في كون مصطلح البيئة مبهما وغامضا ونطاقه غير واضح أو غير محدد بصورة دقيقة»⁵.

ويرى أحمد لكحل أنه لا يوجد مفهوم شامل ودقيق للبيئة، وهذا راجع لتعدد المفاهيم واختلاف المتخصصين في مجال علوم البيئة وفروعها (العلوم الاقتصادية والقانونية والسياسية والاجتماعية والجغرافية وغيرها من

Michel Prieur, *droit d l'environnement*, Dalloz, 1991, p.2.

1- أحمد لكحل، "مفهوم البيئة ومكانتها في التشريعات الجزائرية"، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية الجزائرية، المجلد 6، العدد 1، 2011/11/15، ص.225.

2- رزيقة مخناش، دور البلدية...، المرجع السابق، ص.13.

3- المرجع نفسه، ص.13.

4- داود عبد الرزاق الباز، الأساس الدستوري لحماية البيئة...، المرجع السابق، ص.28، 29.

5- أحمد لكحل، "مفهوم البيئة..."، المرجع السابق، ص.223.

العلوم الأخرى)¹، كما أن هذا المفهوم يشوبه نوع من الغموض وعدم التحديد، ومع ذلك يمكن القول أن هناك عنصرا أساسيان يدخلان في تعريف البيئة المحمية بالقانون، العناصر الطبيعية والعناصر التي صنعها الإنسان².

الفرع الثاني:

عناصر البيئة محل الحماية الوقائية وموقف المشرع الجزائري منها

لقد تبين لنا من خلال عرض مختلف المفاهيم للبيئة محل الحماية الوقائية، أنها الوسط أو الإطار الذي يعيش فيه الإنسان، وسائر الكائنات الحية، بما يشمل هذا الوسط من مكونات وعناصر من خلق الله سبحانه وتعالى وأخرى أسهم الإنسان في إحداثها، لتحقيق رفاهه وتنميته في شتى الميادين الحياتية، وهو ما سنتعرف عليه من خلال معالجة عناصر البيئة محل الحماية الوقائية (أولا)، ثم بيان موقف المشرع الجزائري من عناصر البيئة محل الحماية الوقائية (ثانيا).

أولا- عناصر البيئة محل الحماية الوقائية

يعتبر تحديد العناصر التي تشملها البيئة محل الحماية الوقائية ضروريا، لتحديد الأطر القانونية المناسبة لحمايتها، وقد تم التطرق لهذه المسألة من طرف كثير من الفقهاء والباحثين في هذا المجال، إلا أن أغلبها لا يكاد يخرج عن تقسيمها إلى عنصرين: العناصر الطبيعية (البيئة الطبيعية محل الحماية الوقائية) (أ)، والعناصر الاصطناعية (البيئة المشيّددة محل الحماية الوقائية) (ب).

أ- العناصر الطبيعية (البيئة الطبيعية محل الحماية الوقائية)

العناصر الطبيعية هي العناصر التي تشمل كافة المظاهر التي لا دخل للإنسان في وجودها كالصحراء البحار، المناخ، التضاريس، الماء السطحي، الجوي والحياة الحيوانية³. ويعتبر عبد القادر الشخيلي البيئة الطبيعية نوعا من أنواع البيئة، وهي: «جميع العناصر التي تكون الأرض وتؤثر فيها، فهي التكوين الطبيعي للأرض وما تحتويه في باطنها أو على سطحها من معادن وصخور فاعلة أو خاملة، ومن مياه جوفية أو سطحية، وما ينمو فيها أو بواسطتها من حياة بشرية وحيوانية ونباتية، ومن الطبقات الغازية المسماة بالقشرة الفضائية التي تغلفها من أجل صيانتها وحمايتها وجعلها قادرة على تجديد طاقاتها وحيويتها»⁴. وعليه، فإن العناصر الطبيعية محل الحماية الوقائية هي العناصر البيئية التي أوجدها الله سبحانه وتعالى، من سماء وأرض وماء وجبال وهواء... الخ.

1- أحمد لكحل، "مفهوم البيئة ..."، المرجع السابق، ص.225.

2- المرجع نفسه، ص.226.

3- منور أوسرير، محمد همو، المرجع السابق، ص.36.

4- عبد القادر الشخيلي، المرجع السابق، ص.35.

ب- العناصر الاصطناعية (البيئة المشيدة محل الحماية الوقائية)

يمكن النظر إلى البيئة المشيدة من خلال الطريقة التي نظمت بها المجتمعات حياتها، والتي غيرت البيئة الطبيعية لخدمة الحاجات البشرية، وتشمل البيئة المشيدة استعمالات الأراضي الزراعية والمناطق السكنية، والتنقيب فيها على الثروات الطبيعية، وكذلك المناطق الصناعية والمناطق التجارية والمدارس والمعاهد والطرق،... الخ¹. كما يمثل العنصر الصناعي في مجموعة العناصر الاجتماعية والسياسية والثقافية... الخ، التي وضعها الإنسان لينظم حياته². فالبيئة المشيدة (الصناعية) ما هي إلا البيئة الطبيعية نفسها، ولكن بتدخل الإنسان وتطوير بعض مصادرها لخدمته، فالبيئة المشيدة ما هي إلا البيئة البشرية: هي سلوك الإنسان، ومنجزاته داخل البيئة الطبيعية ويلاحظ عليها بناء على ذلك أمران: أنها بيئة من صنع الإنسان، وأنها بيان واقعي صادق لطبيعة التفاعل بين الإنسان والبيئة والطبيعة³. واعتمادا على ذلك، فإن العناصر المشيدة محل الحماية الوقائية هي مجموع ما أحدثه وأدخله الإنسان على البيئة الطبيعية من منشآت ومباني، وهياكل، وطرق،... الخ.

ثانيا- موقف المشرع الجزائري من عناصر البيئة محل الحماية الوقائية

المشرع الجزائري حصر مدلول البيئة ضمن العناصر الطبيعية، وهذا في إطار ضبطه لمفاهيم المصطلحات الخاصة بقانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة⁴. وكما سبق وأن رأينا أن المشرع الجزائري لم يرقم بوضع تعريف دقيق للبيئة، وإنما اكتفى بتحديد مكوناتها في المادة 4 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والمتمثلة في الموارد الطبيعية اللاحوية والحيوية كالهواء والجو والماء الأرض وباطن الأرض والنبات والحيوان، بما في ذلك التراث الوراثي وأشكال التفاعل بين هذه الموارد، وكذا الأماكن والمناظر والمعالم الطبيعية، وتأسيسا على ما حدده المشرع الجزائري في هذه المادة، فإن الحماية القانونية الوقائية للبيئة تشمل العناصر المذكورة أعلاه.

وتجدر الإشارة بهذا الخصوص أن هذه المادة حصرت مدلول البيئة موضوع الحماية القانونية في العناصر الطبيعية سواء الحيوية أو اللاحوية دون العناصر التي يتدخل الإنسان في إيجادها، الأمر الذي يتناقض مع ما يتوخاه المشرع الجزائري في نصوص قانونية أخرى ذات الصلة بالبيئة، كما هو الحال بالنسبة للقانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير المعدل والمتمم، والذي يهدف من خلاله إلى حماية وتنظيم النشاط العمراني، وكذا

1- محمود الأبرش، السياسة البيئية في الجزائر في ظل الاتجاهات البيئية العالمية، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، 2016/2017، ص.28.

2- علاء الضاوي سبيطة، هشام بشير، حماية البيئة والتراث الثقافي في القانون الدولي، الطبعة الأولى، المركز القومي للإصدارات القانونية القاهرة 2013، ص.27.

3- عبد القادر الشخلي، المرجع السابق، ص. 32، 33.

4- عبد الغني حسونة، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية 2012/2013، ص.14.

القانون رقم 98-04 المتعلق بحماية التراث الثقافي، والذي يهدف إلى حماية التراث المادي واللامادي للنشاط الإنساني¹.

وبالرغم من أن المشرع الجزائري قد حدد مكونات البيئة الطبيعية، إلا أن موقفه إزاء عناصر البيئة محل الحماية يتجه نحو حماية البيئة الطبيعية استنادا إلى مفهوم المادة 4 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، وكذا المادة 39 منه التي تقضي بحماية التنوع البيولوجي، حماية الهواء والجو، الماء والأوساط المائية، الأرض وباطن الأرض، الأوساط الهوائية، كما أنه يرمي أيضا لحماية البيئة المشيدة من خلال نصه على حماية الإطار المعيشي²، وحماية العمران³، وحماية الإنسان وبيئته، طبقا للمادة 69 منه التي نصت على: «...تهدف مقتضيات الحماية من المواد الكيماوية إلى حماية الإنسان وبيئته...». بالإضافة إلى النصوص القانونية والتنظيمية المستقلة، التي حظيت بها بعض عناصر البيئة سواء الطبيعية أو الاصطناعية، والتي سنتطرق بحول الله لجانبا منها حسب موضعها في هذه الأطروحة.

المطلب الثاني:

الأساس القانوني للحماية الوقائية للبيئة

بدأ الاهتمام العالمي بحماية البيئة على إثر الدعوات التي ارتفعت قبيل انعقاد مؤتمر استوكهولم عام 1972 لتنمية الموارد البشرية ودراسة السبل اللازمة للحد من التدهور البيئي، فاختلقت صور الحماية القانونية باختلاف فروع القانون العام والخاص، بل وحتى في إطار القانون العام تشعبت واختلقت باختلاف فروعها كالإداري والجنائي والدولي⁴. فأخذت بذلك الحماية البيئية أوجه متعددة كالحماية الجنائية، الحماية المدنية، الحماية الوقائية،... الخ. ونظرا لأهمية هذه الأخيرة في رسم السياسة الوقائية البيئية، التي تهدف إلى وقاية البيئة والمحافظة على عناصرها من خلال منع الأفعال الضارة بالبيئة أو الحد من آثارها أو التقليل منها، سنعالج الأساس القانوني لتكريس حماية البيئة محل الحماية الوقائية (الفرع الأول)، ثم سنحاول تحديد المقصود بالحماية الوقائية للبيئة (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

الأساس القانوني لتكريس حماية البيئة محل الحماية الوقائية

تستند السياسات البيئية في الجزائر إلى ترسانة قانونية متنوعة من المصادر، تم إرساؤها استجابة للحاجة الملحة لإيجاد قواعد قانونية تنظم سلوك الإنسان اتجاه البيئة، وتضبط الحلول والآليات الكفيلة بالحماية وتحقيق

1- عبد الغني حسونة، المرجع السابق، ص.15.

2- المادة 39 من القانون رقم 03-10، المصدر السابق.

3- المادة 37، المصدر نفسه.

4- عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص.67.

فعاليتها¹. فاهتمام السلطات العامة في الجزائر بمسألة حماية البيئة ليس مقتصرًا على القوانين العادية والفرعية فحسب، بل تعدى اهتمامها إلى الدساتير أيضًا، والتي تمثل أرقى ما توصل إليه الفكر الإنساني في مجال تنظيم شؤون الحياة². ولمعالجة ذلك سنتعرض لأساس حماية البيئة محل الحماية الوقائية في الدساتير الجزائرية (أولاً)، ثم أساس حماية البيئة محل الحماية الوقائية في القانون البيئي والقوانين القطاعية ذات الصلة بالبيئة (ثانياً).

أولاً- أساس حماية البيئة محل الحماية الوقائية في الدساتير الجزائرية

أصبحت حماية البيئة في عصرنا الحالي من أولويات الدول الحديثة، فالمجتمع الراقي هو المجتمع الذي يصل إلى حماية مثلى لبيئته، ويعمل على تكريس الحق في هذه البيئة السليمة³. ويقصد بحماية الدستور للبيئة أو الأساس الدستوري في حمايتها، المنهج المتبع في تقرير حق الإنسان في بيئة سليمة وصحية، وطريقة تكريسه في الدستور على نحو صريح أو ضمني⁴. ولمعرفة توجه المؤسس الدستوري الجزائري بشأن الحماية البيئية، سنتطرق للعناصر الآتية: الحماية الدستورية الضمنية للبيئة (أ)، والحماية الدستورية الصريحة للبيئة (ب).

أ- الحماية الدستورية الضمنية للبيئة

يتمثل محتوى هذا الأسلوب أو المنهج في عدم تضمين مواد الدستور على نص صريح بشأن حق الإنسان في بيئة سليمة، وتقرير واجب الدولة والأفراد اتجاه الحماية تلك، غير أنه يمكن استنباطها والتوصل إليها من خلال روح النص أو النصوص المتعلقة بالحقوق الاجتماعية والاقتصادية أو المقومات الأساسية التي يكرسها الدستور⁵. وبهذا الخصوص نجد أن الدستور الجزائري لسنة 1963 يعد أول دستور للجزائر كدولة ذات سيادة قد تضمن الحقوق الأساسية من المادة 12 إلى المادة 22 دون أن ترد مسألة البيئة في هذه المواد، باعتبار أن الحق في الأمن البيئي من حقوق الجيل الثالث الذي نشأ في بداية السبعينات، إلا أنه نص في مادته 16 على: «تُعترف الجمهورية بحق كل فرد في حياة لائقة...»، ولا وجود لحياة لائقة دون العيش في بيئة سليمة، إذ يمكننا القول بأن المادة قد نصت ضمناً على حماية البيئة التي تضمن الحياة اللائقة للمواطن⁶. فلا يمكن بأي حال من الأحوال أن يتمتع أي فرد بحياة لائقة ما لم يكن يعيش أو يجي في وسط وبيئة مناسبة وملائمين⁷.

1- صفية زيد المال ميلودي، "مقومات قانون البيئة في الجزائر"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، الجزائر، المجلد 9، العدد 01، 2014/06/30، ص.228.

2- المرجع نفسه، ص.228.

3- سليمة بوشاقور، "الحماية الدستورية للبيئة - في ضوء أحكام الدستور الجزائري المعدل بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016"، مجلة بحوث، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة، الجزائر، المجلد 11، العدد 1، 2017/06/30، ص.203.

4- داود عبد الرزاق الباز، المرجع السابق، ص.71.

5- المرجع نفسه، ص.76.

6- نوال زياني، عائشة لزرقي، "الحماية الدستورية للحق في البيئة على ضوء التعديل الدستوري الجزائري 2016"، دفاتر السياسة والقانون جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، المجلد 8، العدد 15، 2016/06/01، ص.282.

7- عبد الغني حسونة، عمار زغي، "دسترة موضوع البيئة في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، الجزائر، المجلد 7، العدد 3، 2016/10/31، ص.113.

أما دستور 1976 ثاني دستور للجزائر، فقد جاء الفصل الرابع بـ 34 مادة المتضمن الحريات الأساسية وحقوق الإنسان والمواطن تحت الباب الأول المعنون بـ « المبادئ الأساسية لتنظيم المجتمع الجزائري » ليؤكد على مجمل الحقوق التي وردت في دستور 1963، وجاءت المادة 67 منه لتؤكد على ضرورة ضمان الحق في الرعاية الصحية لكل المواطنين، عن طريق التحسين الدائم لظروف العيش والعمل¹. وبالرغم من أن دستور 1976 قد تم إقراره واعتماده بعد انعقاد مؤتمر استوكهولم سنة 1972، الذي تعتبر الوثيقة المنبثقة عنه دستور البيئة العالمي الأول، الذي كرس مفهوم الحق في البيئة الملائمة والمناسبة لحياة الإنسان، باعتباره حقا من حقوق الجيل الثالث، إلا أن هذا الحق لم يجد له انعكاسا واضحا وصريحا على مستوى دستور 1976، ويعود ذلك إلى سببين: الأول هو عدم مشاركة وانخراط الجزائر في هذا المؤتمر، والثاني هو توجه الدولة الجزائرية حديثة العهد بالاستقلال إلى تحقيق التنمية بمختلف صورها، وذلك من خلال استغلال كل الموارد الطبيعية والثروات البيئية التي تتوفر عليها بهدف اللحاق بركب الدول المتقدمة وتحقيق الرفاه للشعب، وبالتالي لم تكن البيئة محور اهتمام السلطات آنذاك، وإنما كانت مطية أو وسيلة لتحقيق الأهداف السابقة الذكر².

كما انتهج المؤسس الدستوري الجزائري في إطار أحكام دستور 1989 بتعديلاته المتعاقبة لسنة 1996 وسنة 2002 وسنة 2008، نفس النهج الذي تبناه في الدستورين السابقين، وذلك باعتباره الضمني للبيئة كقيمة تستوجب حماية قانونية، وفي هذا الإطار أحال مسألة تنظيم وحماية البيئة بمختلف عناصرها إلى المجلس الشعبي الوطني³، لاسيما المتعلقة منها بحماية الثروة الحيوانية والنباتية، وحماية التراث الثقافي والتاريخي والمحافظة عليه والنظام العام للغابات والأراضي الرعوية، والقواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والإطار العام للمياه والصحة العمومية⁴. فالمؤسس الدستوري الجزائري أولى عنايته بالبيئة والكثير من المجالات المرتبطة بها، والتي جعلها من اختصاص المجلس الشعبي الوطني بشكل صريح، الأمر الذي يتجلى في تبني الإطار القانوني الأول للبيئة سنة 1983، ثم إلغاءه وتبني الإطار القانوني الثاني للبيئة في سنة 2003.

وما يمكن ملاحظته على هذه الدساتير الجزائرية، أنها تطرقت لحماية البيئة بطريقة غير مباشرة، بما يعكس توجه المؤسس الدستوري لحماية البيئة عموما، غير أن هذا الأمر يعتبر غير كافٍ ويحتاج إلى دسترة الحقوق البيئية والواجبات البيئية⁵، وبالرغم من غياب التكريس الدستوري الصريح والواضح للحق في البيئة الملائمة والنظيفة وحمايتها من كل تدهور، عبر الدساتير المتعاقبة وتعديلاتها المختلفة ابتداء من الاستقلال ولغاية سنة 2016، إلا

1- نوال زباني، عائشة لزرقي، المرجع السابق، ص. 283.

2- عبد الغني حسونة، عمار زغني، المرجع السابق، ص. 113.

3- المرجع نفسه، ص. 113.

4- المادة 115 من الدستور الجزائري لسنة 1989 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 1989/02/28 ج ر عدد9 بتاريخ 1989/03/01.

5- رزيقة منخاش، دور البلدية...، المرجع السابق، ص. 28.

أنه مع ذلك أوجد المشرع الجزائري طبقا للصلاحيات المخولة له بموجب هذه الدساتير إطارا تشريعيا وتنظيميا يتصل بتنظيم وإدارة وحماية البيئة بمختلف عناصرها وصورها، حيث يتنوع هذا الإطار بين القوانين الإطارية الشاملة للبيئة بشكل عام، وبين القوانين القطاعية لمختلف العناصر البيئية¹.

ب- الحماية الدستورية الصريحة للبيئة

يقصد بالتكريس الصريح لموضوع البيئة هو النص على هذه الأخيرة في الوثيقة الدستورية بشكل صريح ومباشر، حيث أخذت بهذا النهج العديد من الدول²، كما سار على خطى هذا النهج المؤسس الدستوري الجزائري في التعديل الدستوري لسنة 2016³. وعزز التعديل الدستوري لسنة 2020 على النحو الآتي:

1- الحماية الدستورية الصريحة للبيئة في التعديل الدستوري لسنة 2016

بخلاف الدساتير السابقة للجزائر فإن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2016 ورد فيه النص صراحة على الحق في البيئة من خلال الحفاظ عليها وحمايتها، وذلك بداية بديابته التي اعتبرت الحفاظ على البيئة والتنمية المستدامة هي الأطر التي يقوم من خلالها الشعب الجزائري ببناء اقتصاد منتج وفعال، وذلك من خلال فقرة وردت في صلب الديباجة جاء فيها: «... يظل الشعب الجزائري متمسكا بخيراته من أجل الحد من الفوارق الاجتماعية والقضاء على أوجه التفاوت الجهوي، ويعمل على بناء اقتصاد منتج وتنافسي في إطار التنمية المستدامة والحفاظ على البيئة ...»⁴.

وفي ذات السياق، كرس المؤسس الدستوري الحق في البيئة من خلال المادة 68 التي نصت على: «للمواطن الحق في بيئة سليمة. تعمل الدولة على الحفاظ على البيئة يحدد القانون واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة»، فباستقراء هذه المادة نستنتج ما يلي:

1-1 تكريس حق المواطن في بيئة سليمة

إن البيئة السليمة والمتوازنة والملائمة هي من اللوازم الضرورية لحياة الإنسان وكرامته، بل هي حق من حقوقه الأساسية التي ينبغي تمكينه من التمتع به وممارسته والدفاع عنه⁵. فحق الإنسان في البيئة ليس مطلقا بل يقابله التزام بحمايتها وعدم الإضرار بها وتحسينها متى تضررت، بصورة أنه بمقدار ما يكون الالتزام بحماية البيئة وصيانة وتنمية مواردها بقدر ما يتأكد حق الإنسان في الانتفاع بها، وتحقيق حياة كريمة وسليمة له⁶. فحسنا فعل المؤسس الدستوري الجزائري بتكريسه لهذا الحق، الذي أعطى له قيمة دستورية، وأقره بشكل صريح لفائدة المواطن، وتبقى مسألة وضع الأطر والأدوات اللازمة لتمكين المواطن من استفتاء حقه بحاجة لنصوص قانونية للتوضيح والتطبيق.

1- عبد الغاني حسونة، عمار زغني، المرجع السابق، ص.114.

2- داود عبد الرزاق، المرجع السابق، ص.73.

3- عبد الغاني حسونة، عمار زغني، المرجع السابق، ص.112.

4- بوشاقور سليمة، المرجع السابق، ص.207.

5- محسن أفكيرين، المرجع السابق، ص. 18.

6- إسماعيل نجم الدين زنكنه، المرجع السابق، ص. 126.

1-2 تحديد واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة

نص المؤسس الدستوري على واجب الأشخاص الطبيعيين والمعنويين في حماية البيئة، فالمؤسس الدستوري الجزائري سلك نهج بعض الدول التي كانت سابقة له في هذا المجال، على غرار الدستور البرتغالي لعام 1975 الذي نص في المادة 1/6 على أن لكل شخص الحق في بيئة إنسانية سليمة ومتوازنة إيكولوجيا في نفس الوقت الذي يتحمل فيه بواجب الدفاع عنها، والدستور الإسباني لعام 1978 حيث قرر في المادة 1/45: «لجميع الحق في التمتع ببيئة ملائمة لتنمية الشخص وكذلك الواجب في صيانتها»¹. كما أن المؤسس الدستوري الجزائري من خلال المادة 68 السالفة الذكر جعل تحديد واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين في مسألة حماية البيئة تكون بموجب القانون.

فالمشرع الدستوري لم يكتف بتكريس الحق في بيئة سليمة فقط، بل أنه جعله واجبا على الدولة والمواطن والمؤسسات، وذلك من أجل الحفاظ على البيئة وحمايتها وأوكل تحديد هذه الواجبات للقانون بمختلف فروعها سواء المدني، الإداري، الجزائي، وكذا مختلف النصوص الواردة في القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة أو تلك القوانين المتعلقة بحماية مختلف عناصر البيئة كقانون الغابات، قانون المياه، قانون الصيد البحري، قانون الصحة،... الخ².

كما نصت المادة 19 من التعديل الدستوري لسنة 2016 على: «تضمن الدولة الاستعمال الرشيد للموارد الطبيعية والحفاظ عليها لصالح الأجيال القادمة. تحمي الدولة الأراضي الفلاحية. كما تحمي الدولة الأملاك المائية العمومية. يحدد القانون كيفية تطبيق هذه المادة»، فالمشرع قد أصاب عند إضافته لهذه المادة، فهو يعزز بذلك سياسة الجزائر في مجال حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة من خلال حثه على الاستعمال الرشيد للموارد الطبيعية والحفاظ عليها لصالح الأجيال القادمة، غير أن ما يمكن أن يعاب على هذه المادة أنها نصت على حماية الدولة للأراضي الفلاحية، والأملاك المائية العمومية أي أنها تشير إلى تكفل الدولة بحماية البيئة البحرية والبرية فقط دون النص على البيئة الهوائية، كما أن حماية الدولة للبيئة البرية من خلال هذه المادة جاء ناقصا إذ أنها تكفلت بالأراضي الفلاحية فقط، وهي جزء من البيئة البرية، كما أنها أغفلت النص على واجب الأشخاص الطبيعيين والمعنويين في ذلك³. كما أحال المؤسس الدستوري كيفية تطبيق هذه المادة إلى القانون.

فالدستور الجزائري من خلال هذه التعديلات لاسيما في مجال الحفاظ على البيئة وحمايتها، واعتبارها من عوامل تقدم الدولة وازدهارها يكون قد تبنى المبادئ التي جاءت بها مختلف المواثيق الدولية المتعلقة بالبيئة خصوصا

1- محسن أفكيرين، المرجع السابق، ص. 23 .

2- سليمة بوشاقور، المرجع السابق، ص. 207، 208 .

3- المرجع نفسه، ص. 210، 211 .

ما جاءت به إعلانات المؤتمرات العالمية (استوكهولم 1972، ريو ديجانيرو 1992، جوهانسبورغ 2012)، فضلا على ما نصت عليه مختلف الاتفاقيات والبروتوكولات المبرمة في إطار حماية البيئة بمختلف عناصرها¹.

2- الحماية الدستورية الصريحة للبيئة في التعديل الدستوري لسنة 2020

انتهج المؤسس الدستوري الجزائري في إطار التعديل الدستوري لسنة 2020 نفس النهج الذي تبناه في التعديل الدستور لسنة 2016، غير أنه كان أكثر توسعا لاسيما في المادة 21 من الفصل الثالث الخاص بالدولة والتي تقضي ب: «تسهر الدولة على:...- ضمان بيئة سليمة من أجل حماية الأشخاص وتحقيق رفاههم،...- ضمان توعية متواصلة بالمخاطر البيئية،- حماية البيئة بأبعادها البرية والبحرية والجوية، واتخاذ كل التدابير الملائمة لمعاقبة الملوثين»². حيث كلف المؤسس الدستوري الدولة بالسهر على ضمان بيئة سليمة بغية حماية الأشخاص وتحقيق رفاههم في شتى المجالات، بالإضافة إلى قيامها بالتوعية بالمخاطر البيئية بشكل دائم ومستمر. كما أشار إلى أبعاد البيئة المراد حمايتها، والمتمثلة في الأبعاد البرية والبحرية والجوية، وهنا نجد قد فضّل تصنيف البيئة المشمولة بالحماية إلى هذه الأبعاد الثلاثة، بدلا من التصنيف القائم على العناصر الطبيعية والمشيدة من طرف الإنسان.

وفي ذات الإطار، لم يغفل المؤسس الدستوري مسألة العقاب للملوثين واختار عبارة: «... التدابير الملائمة لمعاقبة الملوثين»، والتي نعتقد أنه يسعى من خلالها لتحقيق مبدأ التلاؤم والتناسب بين التلويث المستحق للعقاب والتدابير التي يجب اتخاذها، كما تختلف هذه التدابير بحسب الفعل المرتكب، وبحسب العقاب المقرر تسليطه على الملوث، وهي المسألة التي ستسند للقانون للتفصيل فيها.

كما نصت المادة 64 من هذا التعديل الدستوري على: «للمواطن الحق في بيئة سليمة في إطار التنمية المستدامة. يحدد القانون واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة». فالمؤسس الدستوري أضاف عبارة: «... في إطار التنمية المستدامة...» مقارنة بالتعديل السابق، فالمؤسس الدستوري جعل الحق في بيئة سليمة في إطار التنمية المستدامة، والتي تهدف إلى تحقيق تنمية تأخذ بعين الاعتبار البعد الاقتصادي والاجتماعي والبيئي، مع مراعاة حقوق الأجيال القادمة في بيئة سليمة، كما تم حذف عبارة: «... تعمل الدولة على الحفاظ على البيئة...»، كونه كلف الدولة بجملة من المهام الرامية لحماية البيئة بموجب المادة 21 السالفة الذكر.

وإذا كان المؤسس الدستوري الجزائري قد كرس بشكل صريح حماية البيئة والحق في بيئة سليمة، فإن فعالية هذه التعديلات تبقى مرهونة بالتطبيق الفعلي لها، من خلال إصدار النصوص القانونية والتنظيمية المرتبطة بها

1- سليمة بوشاقور، المرجع السابق، ص ص. 211، 212.

2- المادة 21 من المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 2020/12/30، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 82 بتاريخ 2020/12/30.

لتوضيح سبل وكيفيات تطبيق ذلك، بالإضافة إلى تحديد الجوانب الإجرائية التي تكفل تنفيذها، ومن ثمة فعالية هذه النصوص الدستورية.

ثانيا - أساس حماية البيئة محل الحماية الوقائية في القانون البيئي والقوانين القطاعية ذات الصلة بالبيئة بعد التطرق للأساس الدستوري لحماية البيئة في الدساتير الجزائرية، سنتطرق لأساس حماية البيئة محل الحماية الوقائية في القانون البيئي (أ)، وأساس حمايتها في بعض القوانين القطاعية ذات الصلة بالبيئة (ب).

أ - أساس حماية البيئة محل الحماية الوقائية في القانون البيئي

1- أساس حماية البيئة محل الحماية الوقائية في القانون رقم 83-03 المتعلق بحماية البيئة

في سنة 1983 أصدر المشرع الجزائري تشريعا خاصا بالبيئة يضم شتات ما ورد في التشريعات المتفرقة في هذا الموضوع، وأشار إلى السياسة الواجب إتباعها في مجال حماية البيئة، ونص المشرع الجزائري في هذا القانون على عدة أهداف ومبادئ يركز عليها قانون حماية البيئة¹. حيث نصت المادة الأولى من القانون رقم 83-03 على: «يهدف هذا القانون إلى تنفيذ سياسة وطنية لحماية البيئة ترمي إلى:

- حماية الموارد الطبيعية

- اتقاء كل شكل من أشكال التلوث والمضار ومكافحتها

- تحسين إطار المعيشة ونوعيتها «

فمن خلال هذه المادة يتضح أنه يهدف بوضوح إلى حماية الموارد الطبيعية، ومكافحة التلوث، وتحسين الإطار المعيشي للسكان، وقد جاء هذا القانون في 140 مادة قانونية صنف في ستة أبواب، احتوى كل باب على فصول تحتوي عدة مواد قانونية كلها تصب في مجال حماية البيئة، كما حدد الجوانب البيئية التي يجب حمايتها وشدد على ضرورة المحافظة عليها ضمن الإستراتيجية الوطنية، كما نجد أن ما يقارب ثلث مواد رديعية لكل اعتداء يمكن أن يحدث في البيئة².

2- أساس حماية البيئة محل الحماية الوقائية في القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في

إطار التنمية المستدامة

لقد جاء القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة ليكمل أوجه النقص في القانون الإطار 83-03، ويعطي حصانة أكبر للبيئة دون أن يؤثر ذلك على عملية التنمية، واشتمل هذا القانون على كل ما يكفل حماية البيئة³. حيث تضمن هذا القانون 144 مادة قانونية مهيكلة في ثمانية أبواب، بينت المادة الثانية منه الأهداف المتوخاة من حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة والمتمثلة في :

- تحديد المبادئ الأساسية وقواعد تسيير البيئة.

1- أحمد لكحل، "مقومات..."، المرجع السابق، ص ص. 231، 233 .

2- محمود الأبرش، المرجع السابق، ص ص. 144، 147.

3- المرجع نفسه، ص ص. 147، 148 .

- ترقية تنمية وطنية مستدامة بتحسين شروط المعيشة، والعمل على ضمان إطار معيشي سليم.
- الوقاية من كل أشكال التلوث والأضرار الملحقه بالبيئة، وذلك بضمان الحفاظ على مكوناتها.
- إصلاح الأوساط المتضررة.
- ترقية الاستعمال الايكولوجي العقلاني للموارد الطبيعية المتوفرة، واستعمال التكنولوجيا الأكثر نقاء.
- تدعيم الإعلام والتحسيس ومشاركة الجمهور ومختلف المتدخلين في تدابير حماية البيئة.

كما تضمن المبادئ العامة التي يتأسس عليها هذا القانون، والمتمثلة في مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي، مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية، مبدأ الاستبدال، مبدأ الإدماج، مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر، مبدأ الحيطة، مبدأ الملوث الدافع، مبدأ الإعلام والمشاركة¹. ويعتبر قانون حماية البيئة رقم 03-10 بمثابة دستور البيئة في الجزائر، على اعتبار تعرضه لتنظيم وحماية كل العناصر البيئية الطبيعية من خلال إقراره لقواعد ومبادئ عامة، فاسحا المجال للقوانين القطاعية بالتفصيل في كفاءات التنظيم والحماية لمختلف العناصر والثروات البيئية².

ب- أساس حماية البيئة محل الحماية الوقائية في بعض القوانين القطاعية ذات الصلة بالبيئة

لم يكنف المشرع الجزائري بالتأسيس لحماية البيئة في الدساتير والتشريعات البيئية، وإنما تبني ترسانة متنوعة من القوانين المتعلقة بحماية مختلف العناصر البيئية سواء الطبيعية أو المشيدة، ونذكر بعض القوانين التي تم تصنيفها بالكيفية الآتية:

1- القوانين المرتبطة بحماية العناصر الطبيعية للبيئة:

في إطار المحافظة على مورد الماء، وضمانا لتلبية احتياجات السكان كمًا ونوعًا، والاستجابة لمتطلبات الأنشطة المختلفة، تم سن قانون المياه بهدف ضمان التزويد بالمياه عن طريق حشدها وتوزيعها بالكمية الكافية والنوعية المطلوبة وذلك قصد تلبية حاجيات السكان وتروية المواطن وتغطية طلب الفلاحة والصناعة والنشاطات الاقتصادية والاجتماعية الأخرى المستعملة للماء، بالإضافة إلى الحفاظ على النظافة العمومية وحماية الموارد المائية والأوساط المائية من أخطار التلوث، كما يركز هذا الأخير على جملة من المبادئ على غرار تكريس الحق في الحصول على الماء والتطهير لتلبية الحاجيات الأساسية للسكان والحق في استعمال الموارد المائية لكل شخص طبيعي أو معنوي خاضع للقانون العام أو القانون الخاص³.

كما أكد المشرع الجزائري من خلال القانون المتعلق بحماية الساحل وتشمينه أن جميع أعمال التنمية في الساحل تركز على مبادئ التنمية المستدامة والوقاية والحيطة، وعلى ضرورة حماية وضعية الساحل الطبيعية، كما

1- المادة 3 من القانون رقم 03-10، المصدر السابق.

2- عبد الغاني حسونة، عمار زغني، المرجع السابق، ص.114.

3- المادتين 1 و2 من القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04/08/2005، يتعلق بالمياه، ج ر عدد 60 بتاريخ 04/09/2005.

يجب أن يتم أي تميمين للساحل ضمن احترام وجهات المناطق المعنية، كما يجب الالتزام في تطوير الأنشطة على الساحل وترقيتها بجمعية شغل الفضاء على نحو اقتصادي، وبما لا يتسبب في تدهور الوسط البيئي، وتتخذ الدولة التدابير التنظيمية من أجل استغلال الموارد الساحلية بصورة مستدامة¹.

2- القوانين المتعلقة بتحسين إطار المعيشة:

اعتبر المشرع الجزائري من خلال القانون المتعلق بالصحة أن: «حماية الصحة هي كل التدابير الصحية والاقتصادية والاجتماعية والتربوية والبيئية الرامية إلى الحد من الأخطار الصحية أو القضاء عليها، سواء كانت ذات أصل وراثي أو ناجمة عن التغذية أو عن سلوك الإنسان أو مرتبطة بالبيئة وذلك بغرض الحفاظ على صحة الشخص والجماعة»². ويرمي قانون الصحة رقم 18-11 أيضا إلى ضمان الوقاية وحماية صحة الأشخاص والحفاظ عليها واستعادتها وترقيتها ضمن احترام الكرامة والحرية والسلامة والحياة الخاصة، حيث تساهم حماية الصحة وترقيتها في الراحة البدنية والنفسية والاجتماعية للشخص ورفقه في المجتمع، وتشكلان عاملا أساسيا في التنمية الاقتصادية والاجتماعية، كما تركز نشاطات الصحة على مبادئ التسلسل وتكامل نشاطات الوقاية والعلاج وإعادة تكييف مختلف هياكل ومؤسسات الصحة³. وقد نصت المادة 9 منه إلى أن الهدف من حماية الصحة وترقيتها هو ضمان حماية المستهلك والبيئة وحفظ الصحة وسلامة المحيط وإطار المعيشة والعمل.

كما نص قانون تسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها على تحديد قواعد تسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها في إطار التنمية المستدامة، والذي يهدف بدوره إلى تحسين الإطار المعيشي الحضري⁴. وفي إطار تحسين الإطار المعيشي والبيئي، جاء القانون المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها الذي يهدف إلى تحديد كفاءات تسيير النفايات ومراقبتها ومعالجتها، حيث يركز تسييرها وإزالتها على جملة من المبادئ الوقائية والتخلص من إنتاج وضرر النفايات، تنظيم فرزها وجمعها ونقلها ومعالجتها، تميمها بإعادة استعمالها أو رسكلتها المعالجة البيئية العقلانية للنفايات، بالإضافة إلى إعلام وتحسيس المواطن بالأخطار الناجمة عن النفايات وآثارها على الصحة والبيئة، وكذلك التدابير المتخذة للوقاية من هذه الأخطار أو الحد منها أو تعويضها⁵.

3- القوانين المتعلقة بضبط الإطار العمراني في إطار التنمية المستدامة:

وضّح القانون المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة هدف السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، والرامية إلى تنمية مجموع الإقليم الوطني تنمية منسجمة على أساس خصائص ومؤهلات كل فضاء

1- المادتين 5 و6 من القانون رقم 02-02 المؤرخ في 05/02/2002 يتعلق بحماية الساحل وتنميته، ج ر عدد 10 بتاريخ 12/02/2002.

2- المادة 29 من القانون رقم 18-11 المؤرخ في 02/07/2018، يتعلق بالصحة، ج ر عدد 46 بتاريخ 29/07/2018.

3- المواد 1، 2، و3، المصدر نفسه.

4- المادتين 1 و2 من القانون رقم 07-06 المؤرخ في 13/05/2007 يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، ج ر عدد 31 بتاريخ 13/05/2007.

5- المادتين 1 و2 من القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12/12/2001، يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج ر عدد 77 بتاريخ 15/12/2001.

جهوي، الحماية والتشمين والتوظيف العقلاني للموارد التراثية والطبيعية والثقافية وحفظها للأجيال القادمة، حماية الفضاءات الهشة ايكولوجيا واقتصاديا وشمينها، إعادة توازن البيئة الحضرية، ودعم الأوساط الريفية والأقاليم والمناطق والجهات التي تعاني صعوبات من أجل استقرار سكانها¹. كما حدد القانون المتعلق بالتهيئة والتعمير القواعد العامة الرامية إلى تنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير وتكوين وتحويل المبنى في إطار التسيير الاقتصادي للأراضي والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة، وأيضا وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية².

وبالإضافة إلى ذلك، تضمن القانون التوجيهي للمدينة تحديد أهداف سياسة المدينة في توجيه وتنسيق كل التدخلات لاسيما تلك الميادين المتعلقة بالقضاء على السكنات الهشة وغير الصحية، حماية البيئة والوقاية من الأخطار الكبرى وحماية السكان، كما تهدف أيضا إلى تحقيق التنمية المستدامة بصفتها إطارا متكاملا متعدد الأبعاد والقطاعات والأطراف، لاسيما في مجال التنمية المستدامة والاقتصاد الحضري³. حيث يهدف هذا المجال (مجال التنمية المستدامة والاقتصاد الحضري) إلى المحافظة على البيئة الطبيعية والثقافية، الحرص على الاستغلال العقلاني للثروات الطبيعية وغيرها، كما يهدف المجال الاجتماعي إلى تحسين ظروف وإطار المعيشة للسكان، من خلال المحافظة على النظافة والصحة العمومية وترقيتها ومكافحة تدهور ظروف المعيشة في الأحياء وغيرها⁴.

إن هذه القوانين ما هي إلا عينة قليلة من ترسانة النصوص القانونية التي سنها المشرع الجزائري بخصوص حماية البيئة، بشكل مباشر أو غير مباشر، حيث توجد نصوص قانونية أخرى كثيرة ذات أهمية من الناحية البيئية على غرار: القانون التوجيهي الفلاحي⁵، القانون المنظم لنظام العام للغابات⁶، القانون المتعلق بحماية الصحة النباتية⁷، القانون المتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة⁸، الأمر المتعلق بحماية بعض الأنواع الحيوانية المهددة بالانقراض والمحافظة عليها⁹... الخ، بالإضافة إلى الحيز الهام الذي تشغله النصوص التنظيمية في المجال البيئي.

- 1- المادة 4 من القانون رقم 01-20 المؤرخ في 2001/12/12، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج ر عدد 77 بتاريخ 2001/12/15.
- 2- المادة الأولى من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 1990/12/01، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52 بتاريخ 1990/02/02.
- 3- المواد 6، 7 و 8 من القانون رقم 06-06 المؤرخ في 2006/02/20 يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر عدد 15 بتاريخ 2006/03/12.
- 4- المادة 10، المصدر نفسه.
- 5- المادتين 1 و 2 من القانون رقم 08-16 المؤرخ في 2008/08/03 يتضمن التوجيه الفلاحي، ج ر عدد 46 بتاريخ 2008/08/10.
- 6- القانون رقم 84-12 المؤرخ في 1984/06/23 يتضمن النظام العام للغابات، ج ر عدد 26 بتاريخ 1984/06/26.
- 7- القانون رقم 87-17 المؤرخ في 1987/08/01 المتعلق بحماية الصحة النباتية، ج ر عدد 22 بتاريخ 1987/08/05.
- 8- القانون رقم 04-03 المؤرخ في 2004/06/23 المتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 14 بتاريخ 2004/06/27.
- 9- الأمر رقم 06-05 المؤرخ في 2006/07/15 يتعلق بحماية بعض الأنواع الحيوانية المهددة بالانقراض والمحافظة عليها، ج ر عدد 47 بتاريخ 2006/07/19.

فمن خلال تتبع مسار السياسات البيئية في الجزائر من 1962-2012، يتبين أن هناك تطور كمي للإطار التشريعي والتنظيمي الذي من شأنه أن يسمح بتأطير سياسة عمومية لحماية البيئة، فلقد بلغ مجموع النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بموضوعها وهدفها بحماية البيئة بـ 499 نصا حتى سنة 2012، والتي يستخلص منها تغطية مجالات واسعة جدا وعناصر بيئية مختلفة، وكذا اهتمام المشرع المتزايد منذ 2003 بتنظيم المسائل البيئية في إطار التنمية المستدامة¹. كما تجدر الإشارة أن الجزائر حققت انتهجت سياسة حماية البيئة الأمر الذي يتجلى من خلال دساتيرها وقوانينها التي صدرت والتي مازالت تصدر، مبينة فيها خطوطها العريضة للسياسة المرسومة للمحافظة على البيئة ومكوناتها، والارتقاء بها ومنع تضررها أو تلويثها أو الإقلال من حدة التلوث².

الفرع الثاني:

تحديد المقصود بالحماية الوقائية للبيئة

تعد حماية البيئة من القضايا التي أولى لها المشرع الجزائري اهتماما كبيرا، من خلال تبنيه للكثير من الأدوات القانونية لضمان حمايتها، والمحافظة عليها من كل ما من شأنه المساس بها، فتعددت بذلك صور الحماية البيئية وأخذت أشكالا مختلفة، على غرار الحماية الوقائية للبيئة، وللتعرف على مدلولها سنتطرق إلى تعريف وخصائص الحماية الوقائية للبيئة (أولا)، ثم تحديد أهمية النهج الوقائي (الإجراءات الوقائية) في مجال الحماية البيئية وموقف المشرع الجزائري منه (ثانيا).

أولا - تعريف وخصائص الحماية الوقائية للبيئة

إن معرفة مدلول الحماية الوقائية للبيئة يحتاج لتفكيك الجملة، ومعرفة معنى كل مصطلح على حدة، وبعد أن تطرقنا لتعريف البيئة، سنتطرق لمعنى الوقاية والحماية، ومن ثمة تعريف الحماية الوقائية للبيئة (أ)، وتحديد خصائصها(ب).

أ- تعريف الحماية الوقائية للبيئة

1- معنى الوقاية والحماية

الوقاية: لغة: من الفعل وقى يقي وقايةً ووقياً ووقى فلانا: صانه وستره عن الأذى وقيا ووقيا الأمر: أصلحه. الوقاء والوقا. والوقاية والوقاية ما وقيت به الشيء³. وقى الشيء: وقاه، حماه وصانه، حفظه. الوقاية: الحماية والصيانة من الأذى⁴. وتشقت لفظة الوقاية لغة من "وقى" وهو فعل يفيد تدارك الحادث قبل وقوعه

1- صفية زيد المال ميلودي، "مقومات..."، المرجع السابق، ص.235، 236.

2- أحمد لكحل، "مفهوم البيئة..."، المرجع السابق، ص. 236.

3- منجد الطلاب، الطبعة 13، دار المشرق، بيروت، لبنان، 1986، ص.936.

4- تعريف ومعنى الوقاية في معجم المعاني الجامع على موقع الأنترنت <https://www.almaany.com> ، تاريخ الإطلاع 2021/08/27.

والاحتراز منه، وتجدر الإشارة هنا أنه قد يكون ثمة فترة زمنية تنقضي بين الحادث ووقوع الضرر واتخاذ بعض الاحتياطات تخفف من الفعل الضار¹.

والحماية: لغة: مصدر حمى. حماية المواطنين: وقايتهم وصيانتهم. حماية البيئة: وقايتها من التلوث. حماية المحيط البيئي: حفظ التوازن الدقيق للبيئة وعدم المساس بهذا التوازن ومنع تلوثها وتدهورها وترشيد الاستغلال حسب طاقة الموارد².

2- معنى حماية البيئة والحماية الوقائية للبيئة

يقصد بحماية البيئة استعمار الأرض بإصلاحها وعدم الإفساد فيها³. كما تعني حماية البيئة المحافظة والصيانة والإبقاء على الشيء المراد حمايته دون ضرر أو حدوث تغيير له يقلل من قيمته، وقد يتطلب ذلك إجراءات وتدابير معينة لتحقيق هذه الحماية⁴. وحماية البيئة يجب أن تشمل على: وقاية المجتمعات البشرية من التأثيرات الضارة لبعض عوامل البيئة، وقاية البيئة محليا وعالميا من النشاط الإنساني، وتحسين نوعية البيئة وتطويرها لصحة ورفاهية الإنسان⁵

أما الحماية الوقائية للبيئة فهي: «واحدة من صور الحماية البيئية الرامية إلى اتخاذ كافة الإجراءات الاستباقية والتدابير الوقائية والاحترازية التي من شأنها درء ومنع وقوع أي فعل ماس بالبيئة، أو منع وقوع الأضرار الناجمة عن الفعل الماس بالبيئة، أو التقليل من أضرارها بالشكل الذي يمنع إفسادها ودمارها بشكل نهائي، وذلك من خلال تبني مجموعة من الأدوات القانونية الإدارية والاقتصادية والثقافية وغيرها»⁶.

ب- خصائص الحماية الوقائية للبيئة

1- الحماية الوقائية للبيئة تتسم بالشمولية: فهي تشمل اتخاذ كافة الإجراءات والتدابير لوقاية البيئة بكل عناصرها، أو بمعنى آخر أنها ليست خاصة بعنصر معين فقط، وإنما تشمل العناصر الطبيعية التي أوجدها الله سبحانه وتعالى، كالماء والهواء والتربة والبحار والجبال وغيرها، والعناصر المشيئة من طرف الإنسان كالعمران

1- صافية زيد المال، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء أحكام القانون الدولي، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تاريخ المناقشة 2013/02/27، ص. 322، نقلا عن: خالد السيد المتولي محمد، نقل النفايات الخطرة عبر الحدود والتخلص منها في ضوء أحكام القانون الدولي، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية القاهرة، 2005، ص. 335.

2- تعريف ومعنى حماية في معجم المعاني الجامع على موقع الأنترنيت <https://www.almaany.com> ، تاريخ الإطلاع 2021/08/27.

3- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 41.

4- منور أوسرير، محمد هو، المرجع السابق، ص 176.

5- المرجع نفسه، ص 176.

6- رزيقة نخاش، "اتفاقيات التعاون اللامركزي كأداة قانونية للجماعات الإقليمية لتكريس الحماية الوقائية للبيئة في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، الجزائر، المجلد 59، العدد 02، 2022/06/08، ص. 560.

المساحات الخضراء، الحدائق، الطرق، المؤسسات الاقتصادية وغيرها، وبالتالي فإن هذه الحماية لا تخص عنصر محدد وإنما تشمل كافة العناصر البيئية.

2- تعدد الأدوات القانونية المكرّسة للحماية الوقائية للبيئة: فحماية البيئة بشكل وقائي من مختلف المخاطر والتهديدات لا تجسده أداة قانونية واحدة فحسب، فالطابع الفني والتقني التي تتسم به العناصر البيئية يفرض على الدولة وضع الأدوات القانونية الملائمة والمناسبة لتكريس حماية وقائية تتلاءم مع العنصر البيئي المراد حمايته، فنجد أن الجزائر تنفيذا لإستراتيجيتها الرامية لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، تبنت أدوات قانونية مختلفة مست جوانب عديدة؛ إدارية، تربية، اقتصادية، اجتماعية، سياسية... الخ، وهي تختلف باختلاف العنصر البيئي المراد حمايته، وبحسب الخطر والضرر المراد الوقاية منه، وتمارس بدورها من طرف أجهزة مخصصة لهذا الغرض سواء على المستوى الوطني أو الجهوي أو المحلي، أو هياكل تم تكليفها بهذه المهمة، ضمن أطر قانونية متنوعة وعلى مستويات مختلفة.

3- الحماية الوقائية أقل تكلفة: إن كلفة الوقاية من التلوث أقل - غالبا - من كلفة معالجة التلوث وإزالة آثاره¹. وبالتالي لا شك في أن «الوقاية خير من العلاج»، فوقاية البيئة من مختلف المخاطر والمشاكل البيئية من شأنه تفادي الأعباء والنفقات الخاصة بعلاجها وإرجاعها إلى الحالة التي كانت عليها، وهذا لا يمنع من ارتباط بعض التدابير الوقائية بالنفقات، غير أن الإنفاق على الوقاية خير من الإنفاق على الإصلاح.

4- الحماية الوقائية الأفضل من الناحية البيئية: للتدابير الوقائية أهمية من الناحية الايكولوجية إذ يعد منع وقوع الأضرار البيئية قبل حدوثها أفضل الوسائل لضمان حماية أقصى لخصائص النظام البيئي، فما دام الضرر لم يظهر بعد يجب على الدولة اتخاذ الإجراءات اللازمة للحد من امتداده وانتشاره²، لذا، يصبح مبدأ الوقاية أكثر أهمية عندما نكون بصدد مواجهة أضرار لا يمكن إصلاحها أو معالجتها مثل انقراض نباتات أو حيوانات معينة أو تدهور التربة المعرضة بالتصحر والجفاف أو الانجراف³. فمبدأ الوقاية **Le principe de prévention** يتمثل في منع التلوث أو الإضرار بالبيئة نتيجة أضرار مشروع أو نشاط⁴. فالقاعدة الذهبية هي الوقاية لأسباب بيئية واقتصادية، فغالبا ما يكون من المستحيل معالجة الضرر البيئي⁵، كما أن العناصر البيئية التي تتسم بالتعقيد والتشابك تؤدي في كثير من الأحيان إلى عدم نجاعة الإصلاحات البيئية، أو بعبارة أخرى عدم القدرة على إرجاع

1- عبد الناصر زياد هياجنة، القانون البيئي النظرية العامة للقانون البيئي مع شرح التشريعات البيئية، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع عمان الأردن، 2012، ص.32.

2- صافية زيد المال، المرجع السابق، ص. 323، نقلا عن :

Alexandre Kiss, *droit international de l'environnement*, Edition pedone, paris, 1989, p. 82.

3- المرجع نفسه، ص. 323، نقلا عن :

Alexandre Kiss et Jean pierre Beurier, *droit international de l'environnement*, 3^{eme} édition, 2004, p.132 .

4-Philippe Ch.-AGUILLOT, *droit de l'environnement*, 2^{eme} édition, Ellipses Edition Marketing S.A ,paris, 2010 p. 14 .

5- Alexandre Kiss, Jean-Pierre Beurier, *droit internationale de l'environnement*, 4^{eme} édition, Editions A. Pedone, paris, 2010, p.152.

الحال إلى ما كان عليه، أو إرجاعه بجودة أقل، وبالتالي تبقى الوقاية البيئية الخيار الأفضل للمحافظة على النظم البيئية بخصائصها الأصلية.

ثانيا- أهمية النهج الوقائي (الإجراءات الوقائية) في مجال الحماية البيئية وموقف المشرع الجزائري منه
سنوضح من خلال هذا العنصر أهمية النهج الوقائي (الإجراءات الوقائية) في مجال الحماية البيئية (أ)
وموقف المشرع الجزائري منه (ب)، ثم نتطرق إلى الحماية الوقائية للبيئة وبعض صور الحماية البيئية الأخرى (ت).

أ- أهمية النهج الوقائي (الإجراءات الوقائية) في مجال الحماية البيئية

يرى الفقيه بربوتا (المقرر الخاص للجنة القانون الدولي المكلفة بإعداد اتفاقية دولية حول المسؤولية الدولية عن النتائج الضارة الناجمة عن أفعال لا يحظرها القانون الدولي) أن التدابير التي تمنع من وقوع حادث أو التدابير الكفيلة باحتواء الآثار الضارة لحادث بعد وقوعه أو تخفيضها على الحد الأدنى ذات طبيعة وقائية: فالنوع الأول يتخذ لمنع وقوع الحادث والثاني يمنع وقوع الضرر بصورة كلية أو جزئية، فالاحتواء والتقليل إلى الحد الأقصى أو التخفيف مساوية جميعا للوقاية من وقوع مقدار من الضرر كان سيقع لولا اتخاذ هذه التدابير¹. كما تعتبر الإجراءات الوقائية عملية مسبقة بالأولية، وأفضل من الإجراءات العلاجية، التي تهدف إلى إعادة الحالة إلى ما كانت عليه قبل وقوع الأضرار، وذلك طبقا للمقولة المشهورة «الوقاية خير من العلاج»².

إن الطابع الوقائي هي السمة التي تغلب على أبرز خصائص القانون البيئي، ذلك أن المنهج القائم على أساس التحوط مسبقا واستشراف الأخطار المحدقة بالبيئة لمنحها أكثر وجاهة وفاعلية في المحافظة على البيئة وحمايتها من النهج القائم على أساس التحرك عند وقوع المشكلات البيئية، فالكلفة الاقتصادية للوقاية من التلوث أفضل من كلفة معالجة آثارها البتة، وهي الأضرار غير القابلة للزوال أو المعالجة كالحالة التي يؤدي فيها التلوث إلى القضاء على نوع نباتي أو حيواني، وكذلك في حالات التلوث الإشعاعي³.

كما أن الوقاية من الأضرار قبل وقوعها تنسجم مع منطق الحماية الذي يهيمن على قواعد القانون البيئي وهي أفضل من معالجة الأضرار بعد وقوعها⁴، وبموجب هذا المنطق فإن العمل البيئي الأنجع في توفير الحماية للبيئة هو العمل القائم على أساس الفعل وليس على أساس رد الفعل، ويكون ذلك باتخاذ الإجراءات الاستباقية الكفيلة بحماية البيئة وعدم انتظار الوصول إلى مرحلة التلوث والبحث عن إجراءات لإزالة هذا التلوث أو التخفيف من

1- صافية زيد المال، حماية البيئة في إطار...، المرجع السابق، ص. 322، نقلا عن: حولى لجنة القانون الدولي سنة 1990، الدورة 42، المجلد الأول(ب)، ص.113، الوثيقة (VOL.B) A/CN.4/SER.A/1990.

2- المرجع نفسه، ص. 322، نقلا عن: Michel Prieur, *droit de l'environnement*, p. 67.

3- عبد الناصر زياد هياجنة، المرجع السابق، ص. 59.

4- هناك أمثال في كافة اللغات تقريبا تبين أفضلية الوقاية على العلاج، ففي اللغة العربية يقال: «درهم وقاية خير من قنطار علاج»، وفي اللغة الإنجليزية يقال: «An ounce of prevention is worth a pound of cure» أو «Better safe than sorry»، عبد الناصر زياد هياجنة، المرجع السابق، ص. 59.

آثاره¹. كما يهدف النشاط الوقائي في حماية البيئة إلى منع إلحاق الضرر بالبيئة أو عناصرها، عن طريق استخدام آليات ملائمة وقائية قبل الشروع في إعداد مخطط أو إنجاز مشروع معين، فهي آليات سابقة تختلف عن الإصلاح والردع كآليات لاحقة يمكن استعمالها بعد التعرض لأضرار محققة².

ب- موقف المشرع الجزائري من النهج الوقائي (الإجراءات الوقائية) في مجال الحماية البيئية

تبنى المشرع الجزائري النهج الوقائي انطلاقا من التشريع البيئي الأول الذي سنه بموجب القانون رقم 83-03، بهدف تنفيذ السياسة الوطنية لحماية البيئة، والتي ترمي إلى حماية الموارد الطبيعية، اتقاء كل شكل من أشكال التلوث والمضار ومكافحتها، وتحسين إطار المعيشة ونوعيتها³. كما تبنى هذا النهج أيضا في القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، حيث نصت المادة 3 منه على المبادئ العامة التي يتأسس عليها هذا القانون، والمتمثلة في مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي، مبدأ عدم تدهور الموارد الطبيعية، مبدأ الاستبدال، مبدأ الإدماج، مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر، مبدأ الحيلة، مبدأ الملوث الدافع، مبدأ الإعلام والمشاركة، وهي في أغلبها مبادئ ذات طابع وقائي.

كما أن مبدأ النشاط الوقائي وتصحيح الأضرار البيئية بالأولوية عند المصدر، الذي أقره القانون رقم 03-10، في مادته 3 يقتضي استعمال أحسن التقنيات المتوفرة وتكلفة اقتصادية مقبولة، ويلزم كل شخص يمكن أن يلحق نشاطه ضررا كبيرا بالبيئة مراعاة مصالح الغير قبل التصرف⁴. كما يتضح من خلال المادة 2 من القانون رقم 03-10 أن المشرع الجزائري أعطى أهمية كبيرة للجانب الوقائي تتجلى في الأهداف المتوخاة من حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة لاسيما من خلال النص على الوقاية من كل أشكال التلوث والأضرار الملحقة بالبيئة، وذلك بضمان الحفاظ على مكوناتها، ترقية الاستعمال الايكولوجي العقلاني للموارد الطبيعية المتوفرة استعمال التكنولوجيا الأكثر نقاء، وتدعيم الإعلام والتحسيس ومشاركة الجمهور ومختلف المتدخلين في تدابير حماية البيئة.

كما تجدر الإشارة أن المشرع الجزائري قد تبنى النهج الوقائي في المجال البيئي ليس في التشريع البيئي فحسب، وإنما تجلت في الكثير من النصوص القانونية والتنظيمية، والتي سنوضحها تباعا من خلال عرضنا للأدوار الوقائية الخاصة بمختلف الأدوات القانونية التي ستنتم معالجتها (إدارية، اقتصادية، اجتماعية... الخ) والتي تغطي الكثير من المجالات والميادين البيئية.

1- عبد الناصر زياد هياجنة، المرجع السابق، ص. 59.

2- عابدة مصطفاوي، "تكريس مبدأ التنمية المستدامة في الحماية القانونية للبيئة في الجزائر"، دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، المجلد 10، العدد 18، 2018/01/01، ص. 367، نقلا عن: علال عبد اللطيف، تأثير الحماية القانونية للبيئة في الجزائر بالتنمية المستدامة، مذكرة ماجستير في الحقوق، جامعة الجزائر 1، 2010/2011، ص. 40.

3- المادة الأولى من القانون رقم 83-03، المصدر السابق.

4- عابدة مصطفاوي، المرجع السابق، ص. 367.

ت- الحماية الوقائية للبيئة وبعض صور الحماية البيئية الأخرى

تتعدد صور الحماية البيئية بحسب فروع القانون المنظمة لها، والتي يعالجها كل فرع بحسب خصوصيته، وكذا الهدف المتوخى منها، فنجد الحماية الدولية للبيئة، الحماية الدستورية للبيئة، الحماية الجنائية للبيئة، الحماية الإدارية للبيئة... الخ. وسنشير فقط للحماية الإدارية للبيئة، والحماية الجنائية للبيئة، لتحديد موقع الحماية الوقائية للبيئة.

1- الحماية الوقائية للبيئة والحماية الإدارية للبيئة:

يختلف معنى الحماية في إطار القانون الإداري عن معناها في بقية فروع القانون إذ يراد منها الوقاية من حصول الضرر، بتفادي أسباب وقوع الفعل الذي يضر بالتوازن البيئي، أي حظر التصرفات السلبية التي من شأنها الإضرار بالبيئة، وبذلك فإن الحماية الإدارية حماية وقائية، والوقاية والحماية صنوان لا يفترقان وهما خير من العلاج¹. فالحماية الإدارية هي حماية وقائية تمنع حصول الأسباب التي تؤدي إلى وقوع الضرر، بواسطة التدابير الاحترازية التي تمارسها سلطات الضبط الإداري، كما أنها حماية توجب على نشاط الإدارة المرفقي القيام بكل ما من شأنه الحفاظ على البيئة وتحسينها، وتجعل الإدارة مسؤولة عن الأضرار التي تصيب البيئة².

كما يقصد بالحماية الإدارية للبيئة قيام أجهزة الدولة كل فيما يدخل في اختصاصه النظامي بالمحافظة على البيئة، من خلال عمليات التخطيط والتنظيم والرقابة وتقديم الخدمات للمنتفعين من المرافق العامة بما يهدف إلى الحفاظ على البيئة العامة، فثمة أجهزة إدارية في الدولة تقوم بإشباع الحاجات العامة لأفراد المجتمع، ومن ضمن هذه المهام الحرص على سلامة البيئة العامة، والحرص على تجنب القيام بأي عمل يسبب تلوثها أو يضرها بشكل أو بآخر³. لذلك فإنها الأنسب والأفضل لأنها حماية وقائية تهدف إلى منع وقوع الضرر⁴.

فالحماية الإدارية للبيئة من شأنها وقاية البيئة، غير أننا ارتأينا استخدام عبارة "الحماية الوقائية للبيئة" حتى لا نحصر الوقاية في الأدوات الإدارية فقط، ومن زاوية القانون الإداري فحسب، وإنما استنباط الحماية الوقائية للبيئة من مختلف الأدوات القانونية (إدارية، اقتصادية، اجتماعية...)، ضمن بعض فروع القانون الأخرى.

2- الحماية الوقائية للبيئة والحماية الجنائية للبيئة:

يلعب القانون الجنائي دورا هاما في حماية البيئة، عن طريق تجريم بعض الأعمال الإيجابية أو السلبية التي تلحق الضرر بالبيئة في بعض عناصرها، ولعله من أوائل القوانين التي عملت على حماية البيئة في بعض جوانبها خاصة عن طريق صيانة النظافة العامة، وتجريم بعض الأفعال الضارة بالبيئة⁵. كما أن للقانون الجنائي دور كبير في الحفاظ على البيئة من خلال تجريم الأفعال التي تلحق بالبيئة أو أحد عناصرها أضرارا، وبالتالي معاقبة مرتكبي هذه

1- عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص. 68.

2- المرجع نفسه، ص. 69.

3- عبد القادر الشخلي، المرجع السابق، ص. 247.

4- عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص. 77.

5- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 32.

الأفعال لזجر الفاعلين وردع الآخرين¹. كما يعتقد بعض رجال القانون الجنائي بأن هذا الفرع أكثر أهمية وفاعلية من بين بقية فروع القانون في ضبط وتوجيه سلوك الأفراد، وذلك لما تتمتع به قواعده من التحديد والجزاء، وربما كان لهذا الاعتقاد ما يبرره ولاسيما ما يخص التحديد والإلزام للمخاطبين به. فالقانون الجنائي يحدد مسبقا الأفعال التي تعتبر اعتداء على حقوق الهيئة الاجتماعية، كما يحدد الجزاء الرادع والمناسب لكل خرق أو اعتداء².

ويعتبر **ماجد راغب الحلو** أن توقيع الجزاءات الجنائية إنما يأتي في مرحلة لاحقة، بعد ارتكاب الأفعال الضارة بالبيئة وكعقوبة عليها، أما القانون الإداري فيعمل على منع وقوع هذه الأعمال أصلا، ولعله يستعين بالعقوبة الجنائية أحيانا بقصد التخويف والردع، وليس بقصد العلاج أو التعويض «**فالوقاية خير من العلاج**» وليس من الحكمة التشريعية الإسراف في التحريم أيا كان مجاله³. كما أن الحماية الإدارية للبيئة هي الأتجع، ذلك أنها لا تهدف إلى الردع والقمع والزجر رغم كون الجزاءات الإدارية أشد ضراوة من الجزاءات الجنائية في بعض الأحيان، كالمصادرة وسحب الرخص والمنع والإغلاق بل تهدف إلى الوقاية، كما يرى أن دور القانون الجنائي في حماية البيئة يعتبر دورا ثانويا مكملا لقواعد القانون الإداري وداعما له في حماية البيئة بما يقرره من جزاءات علاجية حتى وإن كانت دون مستوى الردع اللازم⁴.

والملاحظ أيضا أن القانون الجزائري يقوم من جهة على قواعد عامة ويبين الأحكام الجزائية والعقوبات التي تترتب على مخالفته، ومن جهة أخرى يهدف إلى ترجيح الوقاية على العلاج أو الإصلاح والتعويض وهذا بالتخويف والردع بوضع عقوبات ردعية على ارتكاب الجرائم الماسة بالبيئة، الذي يهدف في الحقيقة إلى منع الأفراد من الاعتداء على البيئة خشية العقاب، لا بقصد معاقبة المعتدين⁵. كما يرى **ماجد راغب الحلو**: «أن القوانين الأكثر فعالية هي تلك التي تقي من التلوث وتحول دون وقوعه...»⁶.

وبالرغم من تعدد صور الحماية البيئية، وتعدد القوانين الناظمة للأدوات القانونية لحماية البيئة، فإن الهدف المتوخى من ذلك هو حماية البيئة، إلا أننا نرى أن الحماية الوقائية أفضل كونها الخطوة الأولى في مسار الحماية البيئية، والأتجع في المحافظة على خصائص النظام البيئي على حالته الأصلية، والأقل تكلفة من الناحية الاقتصادية في كثير من الأحيان... الخ.

1- إسماعيل نجم الدين زكنه، المرجع السابق، ص.123.

2- عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص.71.

3- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص.32.

4- عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص.74.

5- ناصر زوررو، الحماية الجنائية للبيئة في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، تاريخ المناقشة 2017/05/08، ص. 5. نقلا عن: - نور الدين هندراوي، الحماية الجنائية للبيئة، دار النهضة العربية، القاهرة، 1985، ص.20.

- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص.16.

6- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص.16.

المبحث الثاني:

دور الفواعل المؤسسية في الحماية الوقائية للبيئة

لقد أثبتت تجربة الجزائر أن الاعتبارات التشريعية والمؤسسية في قضية المحافظة على البيئة لا يمكن التعامل معها كعنصرين منفصلين عن بعضهما، لأن التشريع هو الذي يهتم بتشكيل هذه المؤسسات ويحدد احتياجاتها وسلطاتها وطبيعة التكامل والتنسيق فيما بينها¹. ونظرا لأهمية حماية البيئة بشكل عام من جهة، وأهمية الجماعات الإقليمية من جهة أخرى، فقد حول لها المشرع الجزائري صلاحيات كثيرة في مجال حماية البيئة، مما يجعل منها فواعلا أساسية في مسألة الحماية الوقائية للبيئة على المستوى المحلي (المطلب الأول)، وبالإضافة إلى الدور اللامركزي للجماعات الإقليمية، لم يغفل المشرع الجزائري الدور الهام للإدارة المركزية في مجال الحماية الوقائية للبيئة سواء بالنسبة للوزارة المختصة بالبيئة مباشرة أو الوزارات ذات الصلة بالجانب البيئي، كما حرص على إحداث وإنشاء أجهزة إدارية متخصصة بمسميات مختلفة، تهتم بحماية البيئة أو عنصر من عناصرها، مما يجعل منهم فواعل هامة في مجال الحماية الوقائية للبيئة (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

الجماعات الإقليمية كفاعل محلي لتكريس الحماية الوقائية للبيئة

تعتبر الجماعات الإقليمية الهيئات الأساسية للتنظيم الإداري، وهي وحدة إدارية مصغرة في الدولة، تشمل رقعة جغرافية محددة إقليميا، وتجمعات سكانية محددة عدديا، وبغية التجسيد الأمثل للأهداف المركزية أوكلت لها صلاحيات تأخذ في الحسبان امتداد واتساع المهام المركزية على المستوى المحلي من جهة، وتزايد حجم الحاجات العامة المحلية للأقاليم من جهة أخرى². كما تعتبر من بين المؤسسات التي أوكل لها المشرع الجزائري مهام في مجال حماية البيئة، كونها قضية محلية أكثر منها مركزية، وذلك بالنظر إلى خصوصية مكوناتها التي تختلف بين الولايات والبلديات، أين تخضع الجماعات المحلية في مسألة حماية البيئة إلى مجموعة من القوانين العامة والخاصة³ والجماعات الإقليمية للدولة هي البلدية والولاية، والبلدية هي الجماعة القاعدية⁴، لذا، سنتطرق لدور البلدية في الحماية الوقائية للبيئة (الفرع الأول)، ثم دور الولاية في الحماية الوقائية للبيئة (الفرع الثاني)، وبعدها نتطرق إلى تقييم دور الجماعات الإقليمية في الحماية الوقائية للبيئة (الفرع الثالث).

1 - منور أوسرير، محمد حمو، المرجع السابق، ص. 185.

2 - نصر الدين بن شعيب، شريف مصطفى، "الجماعات الإقليمية ومفارات التنمية المحلية"، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة الجزائر، المجلد 10، العدد 10، 2012/06/01، ص. 161.

3 - ليندة شرابية، "دور الجماعات المحلية في الحفاظ على البيئة في التشريع الجزائري"، مجلة الفقه والقانون، المغرب، العدد الثاني، 2012، ص. 108.

4 - المادة 16 من القانون رقم 16-01 المؤرخ في 2016/03/06 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14 بتاريخ 2016/03/07.

الفرع الأول:

دور البلدية في الحماية الوقائية للبيئة

تعتبر البلدية الإطار المؤسسي القاعدي للدولة، وهي الأقرب للمواطنين لتكفل بجل انشغالهم، وهذا من خلال المهام والصلاحيات الكثيرة المنوطة بها في شتى النصوص القانونية والتنظيمية، وتعتبر الحماية البيئية من بين المهام الموكلة إليها، لذا، سنتعرف على الأساس القانوني لدور البلدية في الحماية الوقائية للبيئة (أولاً)، ودور البلدية في الحماية الوقائية للبيئة في إطار قوانين البلدية (ثانياً)، ثم دور البلدية في الحماية الوقائية للبيئة في القوانين القطاعية ذات الصلة بالبيئة (ثالثاً).

أولاً- الأساس القانوني لدور البلدية في الحماية الوقائية للبيئة

تحتل البلدية بأهمية كبيرة في الجزائر، كونها الإطار المؤسسي الأقرب للمواطن، وهي مختصة بالكثير من الصلاحيات والمهام لاسيما في الجانب البيئي، وهو ما سنوضحه من خلال العناصر الآتية: تعريف البلدية فقها وقانوناً (أ)، ثم الأساس القانوني لتكليف البلدية بالحماية الوقائية للبيئة (ب).

أ- تعريف البلدية فقها وقانوناً

1- تعريف البلدية من منظور فقهي:

تحتل البلدية مكانة مهمة في التنظيم الإداري للدولة الحديثة¹، كما تمثل البلدية عنصراً هاماً ليس فقط لقدم وتاريخ وجودها الاجتماعي الذي يعود إلى ما قبل العصر الروماني فحسب، بل أيضاً بسبب علاقتها الوطيدة بقاعدة المجتمع، ودورها المتميز في إيجاد حلول لمشاكل المواطنين². كما تعتبر البلدية أهم أداة حوارية في التنظيم الإداري الجزائري، وأن المواطن كثير الاحتكاك بها دائم الاتصال بمصالحها بغرض تلبية سائر احتياجاته³. وهي الجماعة القاعدية لتنظيم الإقليم⁴. وهي وحدة أو هيئة إدارية لا مركزية إقليمية -محلية- في النظام الإداري الجزائري، بل هي الجهاز أو الخلية التنظيمية الأساسية والقاعدية سياسياً وإدارياً واجتماعياً وثقافياً⁵، كما تعتبر البلدية من السلطات الرسمية للدولة⁶. وهي الهيئة الرئيسية في تدابير حماية البيئة، وبما أن البلدية هي الهيكل المحلي الأساسي للتنظيم اللامركزي فإنه يقع عليها مهمة إنجاح كل سياسة وطنية في مجال حماية البيئة⁷.

1 - ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، 2010، ص. 175.

2 - عمر عمتوت، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009، ص. 66.

3- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017، ص. 358.

4- Jean -Bernard Auby, Jean francois Auby, Rozen Noguillon, *droit des collectivités locales*, 5^{eme} édition, presses universitaires de France, 1990, p.52.

5 - عمار عوايدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2017، ص. 279.

6- Patrick Gérard, *pratique du droit de l'urbanisme, l'urbanisme réglementaire, Individuel et opérationnel*, groupe eyrolles, paris, cinquième édition, 2007, p.01.

7 - تركية سايح، حماية البيئة في ظل التشريع الجزائري، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية، 2014، ص. 79.

فمن خلال هذه التعاريف نستنتج الأهمية الكبيرة للبلدية بالنسبة للدولة التي تعتبر من أجهزتها القاعدية وبالنسبة للمواطن الذي تعتبر بالنسبة له الفضاء الأقرب للتكفل بكل انشغالاته.

2- تعريف البلدية من منظور قانوني:

حظيت البلدية باهتمام من طرف المؤسس الدستوري في جميع الدساتير الجزائرية، حيث اعتبرها دستور 1963 أساسا للمجموعة الترابية والاقتصادية والاجتماعية¹، وعرفها دستور 1976 على أنها: «المؤسسة القاعدية للدولة»²، واعتبرها دستور 1989 الجماعة القاعدية للدولة³. وهو نفس التوجه بالنسبة لباقي التعديلات اللاحقة، وآخرها التعديل الدستوري لسنة 2020 الذي نص في مادته 17 على: «...البلدية هي الجماعة القاعدية للدولة». فالمؤسس الدستوري عزز من مكانة البلدية التي اعتبرها من الجماعات الإقليمية وخصّها بأنها الجماعة القاعدية للدولة.

ولا تتحلى أهمية البلدية في التكريس الدستوري لها فقط، بل وخصّها المشرع الجزائري أيضا بإصدار قوانين مستقلة خاصة بها، فقد عرفت البلدية ثلاثة نصوص قانونية خاصة بها، بدءا من الأمر رقم 67-24، القانون رقم 90-08، وآخرها القانون رقم 11-10، حيث عرّفها المشرع الجزائري في قانون البلدية لسنة 1967 على أنها: «الجماعة الإقليمية السياسية والإدارية والاجتماعية والثقافية الأساسية وتحدث البلدية بموجب قانون»⁴، وعرّفها في القانون رقم 90-08 على أنها: «الجماعة الإقليمية الأساسية وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون»⁵، واعتبرها قانون البلدية رقم 11-10 أنها: «الجماعة الإقليمية القاعدية للدولة وتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية وتحدث بموجب قانون»⁶، كما عرّفها المادة 2 من ذات القانون على أنها: «القاعدة الإقليمية اللامركزية، ومكان لممارسة المواطنة وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية».

كما تشكل البلدية الإطار المؤسسي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والتسيير الجوّاري، حيث يتخذ م ش ب كل التدابير التي من شأنها إعلام المواطنين واستشارتهم حول خيارات وأولويات التنمية، ويضع الأطر الملائمة للمبادرات المحلية⁷. فالمشرع الجزائري اعتبر من البلدية إطارا مؤسسيا وفضاء هاما يسمح بالممارسة الديمقراطية والتسيير الجوّاري على مستوى إقليم البلدية، وإشراك المواطنين في المجال التنموي.

1- المادة 09 من دستور 1963.

2- المادة 07 من دستور 1976.

3- المادة 15 من دستور 1989.

4 - المادة الأولى من الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 67/01/18 يتضمن القانون البلدي، ج ر عدد 6 بتاريخ 18/01/1967.

5 - المادة الأولى من القانون رقم 90-08 المؤرخ في 08/04/1990 يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 15 بتاريخ 11/04/1990.

6 - المادة الأولى من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 10/06/2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 بتاريخ 03/07/2011.

7 - المادتين 11 و12، المصدر نفسه.

ونظرا لأهمية البلدية فقد حرص المشرع الجزائري من خلال قانون البلدية رقم 11-10 على هيكلتها في ثلاث هيئات؛ هيئتين منتخبين برئاسة ر م ش ب وهما هيئة المداولة التي تضم م ش ب، والهيئة التنفيذية التي تضم عددا من النواب، والإدارة البلدية التي ينشطها الأمين العام للبلدية تحت سلطة ر م ش ب، فكل هذه الهيئات تحت سلطة وإشراف ر م ش ب، الأمر الذي يوضح المركز القانوني الذي يحظى به هذا الأخير في القانون الجزائري. فالقانون رقم 11-10 وبخلاف القانون السابق رقم 90-08 الذي حدد بموجب المادة 13 منه هيئات البلدية في هيئتين وهما المجلس الشعبي البلدي و رئيس المجلس الشعبي البلدي، أضاف هيئة ثالثة وهي الهيئة الإدارية المتمثلة في الكاتب العام للبلدية والهيكل الإداري للبلدية¹. فالملاحظ أن قانون البلدية رقم 11-10 السالف الذكر قد عزّز من مكان الجهاز الإداري بزعامة الأمين العام للبلدية، الذي تم إغفاله بشكل واضح في قانوني البلدية السابقين، والذي لا نرى له أي مبرر.

وتجدر الإشارة، أنه بالرغم من اعتبار الإدارة البلدية واحدة من الهيئات الثلاث التي تخضع لسلطة وإشراف ر م ش ب، إلا أن ما جاءت به المادة 15 من قانون البلدية الحالي يعتبر خطوة إيجابية، تمحو إغفال المشرع الجزائري لهذه الهيئة الإدارية البلدية الهامة في القوانين البلدية السابقة، وحسنا فعل المشرع بإدراج هذه الهيئة والتكريس القانوني الصريح لها، فحقيقة لا نستطيع الحديث على البلدية دون الحديث عن الجهاز الإداري، الذي يعد العصب المحرك للبلدية والجهاز الرئيس لمباشرة مختلف المهام والصلاحيات المنوطة بهذه الأخيرة، حتى ولو كانت تحت سلطة وإشراف ر م ش ب.

ب- الأساس القانوني لتكليف البلدية بالحماية الوقائية للبيئة

إن المكانة الهامة التي تحظى بها البلدية في الجزائر، تتضح من موقف المؤسس الدستوري الذي كرس وجودها صراحة عبر مختلف الدساتير الجزائرية، بدءا من دستور 1963 إلى غاية التعديل الدستوري لسنة 2020 بالإضافة إلى موقف المشرع الجزائري الذي تبنى ثلاثة نصوص قانونية خاصة بالبلدية، بدءا من سنة 1967 إلى غاية سنة 2011. غير أن السؤال المطروح هل أن هذه النصوص الدستورية والقانونية أقرت صراحة دور البلدية في الحماية البيئية؟

في الحقيقة وبعد الإطلاع على الدساتير الجزائرية لا نجد إقرارا صريحا للمؤسس الدستوري يقضي بتكليف البلدية بالحماية الوقائية للبيئة، غير أن التعديل الدستوري الأخير لسنة 2020 نجده قد كلف الدولة بموجب المادة 21 منه، بالسهر على ضمان بيئة سليمة من أجل حماية الأشخاص وتحقيق رفاههم، وضمان التوعية المتواصلة بالمخاطر البيئية، وحماية البيئة بأبعادها البرية والبحرية والجوية، واتخاذ كل التدابير الملائمة لمعاقبة الملوّثين. فتكليف الدولة يفيد ضمنا تكليف البلدية، باعتبارها جماعة قاعدية للدولة من جهة، وباعتبار ر م ش ب ممثلا للدولة على مستوى إقليم البلدية من جهة أخرى.

1 - عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الطبعة الأولى، الوسام العربي للنشر والتوزيع، عنابة، الجزائر، 2013، ص. 37.

وفي ذات الشأن، نجد أن التشريع البيئي لسنة 1983 (الملغى) اعتبر من خلاله المشرع الجزائري الجماعات الإقليمية الفواعل الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة، حيث نص على: « تمثل المجموعات المحلية المؤسسات الرئيسية لتطبيق تدابير حماية البيئة»¹، وبذلك تعد الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) المؤسسات الرئيسية المكلفة بتطبيق تدابير حماية البيئة. وبإمعان النظر في التشريع البيئي لسنة 2003 نجد أن المشرع الجزائري لم يشر صراحة إلى الدور المنوط بالبلدية، إلا أن هذا الإغفال لا يعني تغييب الدور الهام للبلدية في الحماية الوقائية للبيئة الأمر الذي يتضح من خلال الصلاحيات التي أناطها بها، والرخص الخاصة بالمؤسسات المصنفة التي يختص ر م ش ب بمنحها دون غيره.

حيث نصت المادة 19 منه بشكل صريح على اختصاص ر م ش ب بتسليم الرخص المتعلقة بالمؤسسات المصنفة، وتسليم التصاريح للمنشآت التي لا تتطلب إقامتها دراسة تأثير ولا موجز التأثير، فهو يضطلع بتسليم عدد كبير من الرخص والتصاريح في هذا المجال، تقدر بحوالي 208 رخصة و76 تصريحاً موزعة على مختلف الأنشطة والأصناف والمواد والمستحضرات وأصناف الخطر². كما نصت المادة 10 من هذا القانون على تكليف الدولة بضمان حراسة مختلف مكونات البيئة، فتكليف الدولة يعني ضمناً تكليف الجماعات الإقليمية بشق كبير من المهام البيئية.

أما الأساس القانوني لتكليف البلدية بالحماية الوقائية للبيئة في قوانين البلدية فستعرض لها في النقطة الموالية، في معرض حديثنا على أدوارها في هذا المجال، وذلك تفادياً للتكرار في عرض بعض المواد القانونية الخاصة بذلك.

ثانياً- دور البلدية في الحماية الوقائية للبيئة في إطار قوانين البلدية

تعتبر البلدية الجهاز القاعدي للدولة، وبالنظر لأهمية هذا الجهاز، فقد حول لها المشرع الجزائري صلاحيات كثيرة، لاسيما المرتبطة بالجانب البيئي، وهو ما سنوضحه من خلال العناصر الآتية: دور البلدية في الحماية الوقائية للبيئة في القوانين البلدية السابقة (أ)، ثم دور البلدية في الحماية الوقائية للبيئة في قانون البلدية رقم 11-10 (ب).

أ- دور البلدية في الحماية الوقائية للبيئة في القوانين البلدية السابقة

1- دور البلدية في الحماية الوقائية للبيئة في الأمر رقم 67-24

لم يشر المشرع الجزائري صراحة للحماية البيئية في الأمر رقم 67-24، إلا أنه تضمن بعض المواد التي لها علاقة بالبيئة، ففي مجال التنمية السياحية أوجب على م ش ب أن يسهر على تطبيق القوانين والأنظمة الرامية لتسيير الانطلاق السياحي في أرض الوطن، كما يسهر على المحافظة على المعالم التذكارية، والأماكن الطبيعية أو

1- المادة 7 من القانون رقم 83-03، المصدر السابق.

2- الملحق الخاص بالمرسوم التنفيذي رقم 07-144 المؤرخ في 19/05/2007، المحدد لقائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 34 بتاريخ 2007/05/22، رزيقة مخناش، دور البلدية... المرجع السابق، ص. 120.

التاريخية وعلى استثمارها، كما أعطى له المشرع إمكانية استغلال المؤسسات والمقاولات ذات الصبغة السياحية التي تعهد الدولة للبلدية أمر تسييرها¹.

كما يضع م ش ب في نطاق المخطط الوطني لتنظيم البلاد مخططا أصليا خاصا بعمران البلدية، ويخضع هذا الأخير لمصادقة الوزير المكلف بالبناء، كما يسهر على تنظيم تسيير العقارات المعدة للسكن بالمساعدة المالية والتقنية المقدمة من الدولة، كما يقوم بإدارة الثروة العقارية الموضوعة من قبل الدولة تحت تصرفه، والموجودة في نطاق البلدية². كما يمكنه أن يحدث كل مشروع من شأنه الإسهام في تلبية الحاجيات الصحية لسكان البلدية ويقوم بإنجاز التجهيز الاجتماعي للبلدية، قصد التوصل بصورة وقائية وعلاجية إلى أحسن الشروط الصحية لسكان الجماعة، وذلك مع المعونة التقنية والمالية التي تقدمها الدولة³. كما يسوغ للبلدية طبقا للمادة 169 من الأمر رقم 67-24 السالف الذكر وفي حدود مسؤولياتها المالية أن تضع تحت تصرفها هيئة للإطفاء، لتأمين حياة الأشخاص والأموال من النكبات والكوارث.

فالمشرع الجزائري وإن لم يشر بصريح العبارة لحماية البيئة إلا أن الكثير من الصلاحيات الواردة في الأمر المذكور أعلاه من شأنها بسط حماية وقائية بيئية من جوانب عدة، كالتخطيط في مجال العمران وتسيير الكوارث والأخطار، التدابير الوقائية الخاصة بالضبطية الإدارية لحفظ الصحة العامة من كل التهديدات لاسيما الوقاية من الحيوانات المؤذية، حماية المستهلك من خلال مراقبة المأكولات المعروضة للبيع، السهر على النظافة على مستوى الأبنية والمساحات وغيرها. ولعل موقف المشرع الجزائري راجع لخصوصية هذه المرحلة التي اتسمت بجدائة استقلال الجزائر، وعدم تبنيتها بعد لقانون حماية البيئة، فكان تركيزها بالدرجة الأولى على المجال التنموي، سواء في مجال التنمية الاقتصادية والاجتماعية، التنمية الفلاحية، التنمية الصناعية، وتنمية الصناعة التقليدية.

وتجدر الإشارة، أنه على إثر تعديل قانون البلدية بالقانون رقم 81-09 تضمن الإشارة إلى بعض الجوانب المتعلقة بالحماية البيئية، حيث نصت المادة 139 مكرر على: « يشارك المجلس الشعبي البلدي في كل عمل يرمي إلى حماية المحيط وتحسينه عبر تراب البلدية. وفي هذا المضمار يشجع إنشاء أية هيئة أو جمعية وتطويرها لحماية المحيط وتحسين نوع الحياة ومكافحة التلوث، وكل أشكال الضرر»، حيث تضمنت هذه المادة نقاطا غاية في الأهمية تتعلق بحماية المحيط وتحسينه، تشجيع الحركة الجمعوية الرامية لحماية المحيط، وتحسين نوعية الحياة ومكافحة التلوث، وكل أشكال الضرر، غير أن مصطلح يشارك تجعله مساهما وليس فاعلا رئيسيا وبالرغم من ذلك يعتبر النص على هذه المجالات خطوة إيجابية من طرف المشرع الجزائري، لاسيما وأنه خلال هذه الفترة لم يصدر قانون خاص بالبيئة بعد.

1- المواد 147، 149 و 150 من الأمر 67-24، المصدر السابق.

2- المواد 156، 157 و 158، المصدر نفسه.

3- المادتين 159 و 165، المصدر نفسه.

بالإضافة إلى مشاركته في دراسة المشاريع المتعلقة بإنشاء المؤسسات الملوثة بشكل خاص أو غير صحية والتي تكون خطرة أو مزعجة بغرض مكافحة الأضرار وحماية المحيط¹. كما خص المشرع الجزائري من خلال المادة 156 مكرر 2 م ش ب بالسهر بصفة خاصة على حماية الطابع الجمالي والمعماري للتجمعات العمرانية المنشأة في تراب البلدية، وضرورة مراعاة مختلف الوظائف الحضرية لدى تخصيص الأراضي في نطاق مخطط التهيئة البلدية كما أُلزمه بالعمل الرقابي، من خلال المراقبة الدائمة لأعمال البناء على مستوى التجمعات العمرانية والمناطق الريفية، بالإضافة إلى رعاية الصحة وتحسينها وتنميتها.

2- دور البلدية في الحماية الوقائية للبيئة في قانون البلدية رقم 90-08:

خصص المشرع الجزائري في قانون البلدية رقم 90-08 الفصل السادس لحماية الصحة والنظافة والمحيط، حيث نصت المادة 107 منه على: «تكفل البلدية بحفظ الصحة والمحافظة على النظافة العمومية لاسيما في مجال ما يأتي:... - مكافحة التلوث وحماية البيئة». فالمشرع كلف البلدية بحماية البيئة ومكافحة التلوث بشكل صريح، وليس عند هذا الحد فحسب، بل نصت هذه المادة على عدة صلاحيات ذات صلة بالجانب البيئي، والمتمثلة في توزيع المياه الصالحة للشرب، صرف ومعالجة المياه القذرة والنفايات الجامدة الحضرية، مكافحة ناقلات الأمراض المعدية، نظافة الأغذية والأماكن والمؤسسات المستقبلية للجمهور. كما نصت المادة 108 منه على تكفل البلدية بإنشاء وتوزيع وصيانة المساحات الخضراء وكل أثاث حضري يهدف إلى تحسين إطار الحياة، بالإضافة إلى سهرها على حماية التربة والموارد المائية ومساهمتها في الاستعمال الأمثل لها.

وفي مجال حماية التراث العمراني حمل المشرع الجزائري البلدية مسؤولية المحافظة على المواقع الطبيعية والآثار نظرا لقيمتها التاريخية والجمالية، وحماية الطابع الجمالي والمعماري وانتهاج أنماط سكنية متجانسة في التجمعات السكنية². فالمشرع الجزائري من خلال هذا القانون نص صراحة على المحافظة على المواقع الطبيعية والآثار، وذلك بالنظر لقيمتها التاريخية والجمالية، كما كرس بشكل صريح حماية الطابع الجمالي والمعماري، وأكد على مسألة اعتماد أنماط سكنية متجانسة، وهي كلها مؤشرات غاية في الأهمية من الناحية البيئية، سواء ارتبط الأمر بعناصرها الطبيعية أو بعناصرها المشيدة، ولعل لصدور قانون البيئة لسنة 1983 دور في ذلك، بالرغم من عدم الاعتماد عليه من الناحية الشكلية في حيثيات هذا القانون.

كما أكد المشرع الجزائري من خلال هذا القانون في المادة 75 منه على حجز نصيب هام من الصلاحيات التي لها علاقة بالجانب البيئي لمر م ش ب بصفته ممثلا للدولة، والتي تندرج في إطار احترام حقوق المواطنين وحرياتهم، والمتعلقة بالخصوص على المحافظة على حسن النظام العام وسلامة الأشخاص والأماكن

1- المادة 139 مكرر 2 من القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04/07/1981 يعدل ويتمم الأمر رقم 67/24 المؤرخ في 08/01/1967 والمتضمن القانون البلدي، ج ر عدد رقم 27 بتاريخ 07/07/1981.

2- المادة 93 من القانون رقم 08/90، المصدر السابق.

والمحافظة على حسن النظام في جميع الأماكن العمومية التي يجري فيها تجمع الأشخاص، والمعاقبة على كل مساس بالراحة العمومية، واتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المعدية والوقاية منها، والقضاء على الحيوانات المؤذية والمضرة، والسهر على النظافة للمواد الاستهلاكية المعروضة للبيع.

ب- دور البلدية في الحماية الوقائية للبيئة في قانون البلدية رقم 10-11

في سنة 2011 أصدر المشرع الجزائري قانون البلدية رقم 10-11، وألغى بذلك قانون البلدية رقم 90-08 في ظل ظروف اتسمت بإصدار القانون الإطار لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والكثير من النصوص القانونية المتصلة بذلك، والتي تم إدراج البعض منها في حيثيات هذا القانون، بالإضافة إلى مصادقة الجزائر على الكثير من المعاهدات الدولية المرتبطة بحماية البيئة، هذا من جهة، وتنامي المشاكل البيئية بشكل واضح من جهة ثانية، فعزز المشرع الجزائري دور البلدية في المجال البيئي، باعتبارها الإطار المؤسسي الأنسب للاضطلاع بذلك، ولمعرفة دورها في هذا القانون سنتطرق إلى:

1- دور رئيس المجلس الشعبي البلدي في الحماية الوقائية للبيئة

يحتل ر م ش ب بمكانة كبيرة في التنظيم الإداري، فهو يقوم بأعمال باسم البلدية وأخرى باسم الدولة¹ ويتم انتخاب رئيس البلدية من قبل أعضاء المجلس البلدي، لمدة عهدة المجلس². وقد نص المشرع الجزائري على صلاحياته بصفته ممثلاً للبلدية وبصفته ممثلاً للدولة صراحة في قانون البلدية³. وإذا كانت حماية البيئة أولوية وطنية تقع على عاتق الدولة⁴، و ر م ش ب يمثل الدولة على مستوى إقليم البلدية، فإنه بهذه الصفة يحتل بالكثير من السلطات التي تمكنه من الحماية الوقائية للبيئة على غرار الضبطية الإدارية. ويرى **Raphaël Romi** أن هذه الصفة تسمح له بلعب أدوار مهمة في مواد إدارة البيئة⁵.

وفي هذا الإطار، نصت المادة 94 من قانون البلدية رقم 10-11 على: «في إطار احترام حقوق وحرية المواطنين، يكلف رئيس المجلس الشعبي البلدي على الخصوص، بما يأتي:... - السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة...»، وبالرغم من النص الصريح على حماية البيئة، إلا أن صياغة هذه العبارة يكتنفها الكثير من الغموض، وكان من الأفضل على المشرع الجزائري النص بشكل واضح ودقيق على سهر ر م ش ب على حماية البيئة، كونه يضطلع بمهام كثيرة في هذا المجال، سواء في هذا القانون أو في قوانين أخرى سنتعرض لها في حينها.

1-Marie -Christine .Rouault, **droit administratif**, gualino-joly, paris,2006, p.228.

2- Jean -Bernard Auby ,Jean François Auby ,Rozen Noguellou, *op.cit*, p. 148.

3- المادة 62 من القانون رقم 10-11، المصدر السابق.

4- محمد لمسخ، "دور الجماعات المحلية في حماية البيئة"، الملتقى الدولي الخامس حول "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغربية" مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل يومي 04/03 ماي 2009، ص. 146.

5- Raphaël Romi, *op.cit*, p. 229.

كما تضمنت المادة 94 السالفة الذكر مجموعة من المهام التي كلف بها المشرع الجزائري ر م ش ب لاسيما المحافظة على النظام العام بمختلف عناصره، تنظيم ضبطية الطرقات المتواجدة على إقليم البلدية، ضمان ضبطية الجنائز والمقابر، اتخاذ الاحتياطات والتدابير الضرورية لمكافحة الأمراض المتنقلة أو المعدية والوقاية منها منع تشرد الحيوانات المؤذية والضارة، حماية المستهلك من خلال ضمان سلامة المواد الغذائية الاستهلاكية المعروضة للبيع. وإضافة إلى ذلك نصت المادة 95 من ذات القانون على ضرورة احترامه للتشريع والتنظيم المتعلق بالعقار والسكن والتعمير وحماية التراث الثقافي المعماري على كامل إقليم البلدية، فهذه المهام وثيقة الصلة بحماية البيئة لارتباطها بحفظ النظام العام بما يشمل من حفظ للصحة العمومية، والنظافة العمومية والسكينة العمومية، وضبط وتنظيم السكن والعقار والتعمير... الخ.

2- دور المجلس الشعبي البلدي في الحماية الوقائية للبيئة

يعتبر م ش ب جهازا للمداولة والجهاز الأساسي في البلدية¹، كما يشكل إطارا للتعبير عن الديمقراطية ويمثل قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية²، وقد أزمه المشرع الجزائري بإبداء الرأي المسبق في توطين المشاريع الاستثمارية عند إقامة أي مشروع استثماري أو تجهيز على إقليم البلدية أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية للتنمية لاسيما إذا كانت لها علاقة بحماية الأراضي الفلاحية والتأثير على البيئة³ كما نصت المادة 114 من قانون البلدية رقم 11-10 على أن أي مشروع يحتمل الإضرار بالبيئة والصحة العمومية على إقليم البلدية يقتضي وجوبا موافقة م ش ب على إنشاء المشاريع ذات المنفعة العامة الوطنية التي تخضع للأحكام المتعلقة بحماية البيئة.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري حول للمجلس الشعبي البلدي أداة قانونية هامة، للاضطلاع بكافة مجالات الاختصاص بما فيها البيئية، حيث نصت المادة 31 من هذا القانون على: « يشكل المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه، لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما تلك المتعلقة بما يأتي:... - الصحة والنظافة وحماية البيئة، - تهيئة الإقليم والتعمير والسياحة... »، كما حددت ذات المادة عدد اللجان الذي يتراوح ما بين 3 لجان إلى 6 لجان حسب عدد السكان، فقانون البلدية رقم 11-10 وسّع في عدد اللجان، وكذا في المجالات التي تشملها، كما اهتم صراحة بمختلف الجوانب البيئية، حيث أشار صراحة إلى المجال المتعلق بحماية البيئة، والتي تعتبر نقطة إيجابية جدا تعكس اهتمام المشرع الجزائري بهذا المجال.

وفي ذات الإطار، يمكنه أيضا أن يشكل من بين أعضائه لجنة خاصة لدراسة موضوع محدد يدخل في مجال اختصاصه، بموجب مداولة المجلس مصادق عليها، على أن يحدد فيها تاريخ انتهاء المهمة والآجال الممنوحة لها من

1- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، 2010، ص. 136.

2- المادة 103 من القانون رقم 11-10، المصدر السابق.

3- المادة 109، المصدر نفسه.

أجل استكمال مهمتها بصفة صريحة في المداولة المحدثه لها¹. وعموما تعتبر هذه اللجان وسيلة أخرى منحها المشرع الجزائري للمجلس الشعبي البلدي لاستغلالها واستخدامها في تحقيق أهدافه، ضمن مختلف مجالات الاختصاص المخولة له قانونا، لاسيما المتعلقة بالبيئة والتهيئة والتنمية والتعمير والسياحة والتضامن وحفظ الصحة وغيرها، كما أن إنشاء لجنة خاصة بالبيئة أو أحد عناصرها من شأنه إضافة لجنة أخرى للبلدية تمكنها من حماية البيئة، وعليه فإنه كلما أدرك المنتخبين المحليين أهمية حماية البيئة كلما انعكس ذلك إيجابا في تشكيل تلك اللجان والتي من خلالها يمكنهم الإسهام في حماية البيئة عموما². غير أن فعالية هذه اللجان عموما والبيئية خصوصا في أداء أدوارها تبقى مرهونة بمدى توافقها مع هيئات البلدية الأخرى، وهذا في ظل غياب نصوص قانونية صريحة توضح القيمة القانونية لأشغال هذه اللجان، ومدى الالتزام بها على مستوى البلدية وتنفيذها.

3- دور الإدارة البلدية في الحماية الوقائية للبيئة

للبلدية إدارة توضع تحت سلطة ر م ش ب وينشطها الأمين العام للبلدية³، وللإدارة البلدية اختصاصات كثيرة في المجال البيئي على غرار **مصالح التعمير**، التي تختص بالكثير من الأعمال البيئية ذات الطابع الوقائي لاسيما إعداد الرخص والقرارات الإدارية ذات الصلة بالجانب البيئي، الإشراف والمتابعة والرقابة للمشاريع التنموية القيام بالمعاينات الميدانية والزيارات التفقدية، المحافظة على العقار التابع للبلدية، السهر على احترام القانون المتعلق بالبناء والتعمير على مستوى إقليم البلدية.

بالإضافة إلى مكاتب **حفظ الصحة البلدية** التي تعتبر أداة تقنية أساسية لتنفيذ المهام المنوطة بها في مجال النظافة والصحة العمومية، وتم إنشاؤها نتيجة لانطلاق البرنامج الوطني لمكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه 1987⁴، وهو مكتب يوضع تحت تصرف ر م ش ب لمساعدته على تنفيذ مهام الوقاية الصحية وحفظ الصحة والنقاوة العمومية، كما هي محددة في المرسوم رقم 81-267 المؤرخ في 10/10/1981⁵. وقد تم تعديله بالمرسوم التنفيذي رقم 20-368 في إطار الإصلاحات الشاملة التي شرعت فيها وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية والرامية إلى تكييف الإطار القانوني الذي يحكم المجالات المختلفة المتعلقة بالنظافة والصحة العمومية وإعادة تنظيم شاملة ومنسقة لمهام حفظ الصحة على المستوى البلدي، التي باتت تحظى بأهمية قصوى لدى السلطات العمومية، بهدف المساهمة في تحسين الإطار المعيشي للمواطنين في شقه المتعلق بتوفير بيئة صحية تضمن بصفه وقائية وردعية، تدخل البلديات لضمان مهام الضبط الإداري والقضائي المخولة لها قانونا في هذا

1- المادتين 33 و34 من القانون رقم 11-10، المصدر السابق.

2- رزيقة مخلص، دور البلدية...، المرجع السابق، ص. 72.

3- المادة 125 من القانون رقم 11-10، المرجع السابق.

4- بيمين كوسة، زكية جيلالي، ضيف الله رابح، "مسؤولية ومهام رئيس البلدية في حفظ النظافة والصحة العمومية"، مهام مكتب النظافة، يوم إعلامي وتحسيسي لفائدة المنتخبين المحليين حول الوقاية ومكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه، سطيف، 2000، ص. 03.

5- المادة الأولى من المرسوم رقم 87-146 المؤرخ في 30/06/1987، يتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية، ج ر عدد 27 بتاريخ 01/07/1987.

الجال¹. والذي تم إعادة تسميته وتنظيمه تحت اسم « الهيكل البلدي لحفظ الصحة والنظافة العمومية »². والذي سنتطرق له بحول الله في الباب الثاني الفصل الأول.

وبعدما تم عرضه نلاحظ أن البلدية كإطار مؤسسي مكلف بحماية البيئة على مستوى إقليمها، تضطلع باختصاصات هامة وكثيرة وتشمل مجالات بيئية متنوعة كالتعمير، البناء، النظافة، المساحات الخضراء، الماء الشروب، الصرف الصحي،... الخ، كما أنها تملك هياكل وأجهزة من شأنها الإسهام في الحماية الوقائية للبيئة لاسيما ر م ش ب، و م ش ب، والإدارة البلدية.

ثالثا- دور البلدية في الحماية الوقائية للبيئة في القوانين القطاعية ذات الصلة بالبيئة

لمعرفة دور البلدية في الحماية الوقائية للبيئة في القوانين القطاعية ذات الصلة بالبيئة، سنتعرض للوظيفة الوقائية للبلدية في قانون الصحة (أ)، وفي القانون المتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة (ب)، ثم في قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث (ت).

أ- الوظيفة الوقائية للبلدية في قانون الصحة

نص المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 18-11 المتعلق بالصحة بشكل صريح على واجب الدولة في ضمان تجسيد الحق في الصحة كحق أساسي للإنسان على كل المستويات وعلى مستوى كامل التراب الوطني³ فلكل شخص الحق في الحماية والوقاية والعلاج والمراقبة التي تتطلبها حالته الصحية، في كل مراحل حياته وفي كل مكان⁴، وتسطر الدولة بهذا الخصوص برامج حماية الصحة وطنية، جهوية، محلية⁵. وقد حددت المادة 33 من ذات القانون دور البلدية الذي يتجلى من خلال البرامج العملية لحماية الصحة التي تخص بلدية أو عدة بلديات وهي تهدف إلى التكفل الخاص بالاحتياجات الصحية لسكان هذه البلديات، حيث يتم إعدادها من طرف المصالح الخارجية للولاية المكلفة بالصحة، بالتعاون مع القطاعات المعنية، ويكون تنفيذها من اختصاص هيكل ومؤسسات الصحة والجماعات المحلية والمصالح التقنية المختصة في مجال الصحة.

وقد ألزم المشرع الجزائري بموجب المادة 35 من القانون المذكور أعلاه، الوالي و ر م ش ب ومسؤولي الهيئات العمومية والخاصة بتنفيذ التدابير والوسائل الضرورية بشكل دائم لمكافحة الأمراض، وتفادي ظهور الأوبئة والقضاء على أسباب الوضعية الوبائية. كما خصص هذا القانون فصلا لحماية الوسط والبيئة، وجعل الدولة مسؤولة على تنفيذ سياسة حفظ صحة الوسط وإطار حياة المواطن والبيئة، وهذا من أجل ضمان حماية صحة

1- منشور وزارة الداخلية والجماعات المحلية العمرانية، رقم 01 المؤرخ في 14 / 01 / 2021، يتضمن تطبيق أحكام المرسوم التنفيذي رقم 368/20 المؤرخ في 08 / 12 / 2020 المتضمن إعادة تنظيم مكتب حفظه الصحة البلدي. ص.1.

2- المرجع نفسه، ص.2.

3- المادة 12 من القانون رقم 18-11 المؤرخ في 02/07/2018، يتعلق بالصحة، ج ر عدد 46 بتاريخ 29/07/2018.

4- المادة 21، المصدر نفسه.

5- المادة 31، المصدر نفسه.

السكان وترقيتها، حيث تتولى الجماعات المحلية ومصالح الوزارات المعنية بالتنسيق مع مصالح الصحة نشاطات رصد ومراقبة النوعية الفيزيائية والكيميائية والبيولوجية لعوامل البيئة لاسيما الماء والهواء والتربة وكذا المواد الغذائية¹.

ب- الوظيفة الوقائية للبلدية في القانون المتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة

نص المنشور الوزاري المشترك رقم 01 المؤرخ في 2012/01/08 على أن القانون رقم 11-02 المؤرخ في 2011/02/17 المتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، يدعم الإستراتيجية والمخطط الوطني للاستعمال المستدام للتنوع البيولوجي، اللذان يدعمان مقاربة من حيث حماية المواطن والنظم البيئية، وذلك من خلال مضاعفة المجالات المحمية، كما يهدف إلى إنشاء مجالات محمية جديدة، وكذلك تصنيفها وتسيرها وحمايتها². وتشمل المجالات المحمية إقليم كل أو جزء من بلدية أو بلديات، وكذا المناطق التابعة للأماكن العمومية البحرية، الخاضعة لأنظمة خاصة يحددها هذا القانون، من أجل حماية الحيوان والنبات والأنظمة البيئية البرية والبحرية والساحلية و/أو البحرية المعنية³.

وقد حول المشرع الجزائري بموجب القانون المذكور أعلاه للجماعات الإقليمية الحق في أن تبادر بتصنيف إقليم كمجال محمي، وذلك بإرسال طلب التصنيف المتضمن تقريرا مفصلا يبين على الخصوص أهداف التصنيف المقرر والقواعد المرجوة منه، وكذا مخطط وضعية الإقليم، وبعد الموافقة على دراسة التصنيف للمجال المحمي من طرف اللجنة، تتم المبادرة بإعداد تصنيف المجال المحمي بموجب قرار م ش ب بالنسبة للمجالات المحمية المتواجدة داخل إقليم البلدية المعنية، وبموجب قرار من الوالي بالنسبة للمجالات المحمية التي تمتد على بلديتين أو أكثر⁴.

ت- الوظيفة الوقائية للبلدية في قانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسبير الكوارث

نص المشرع الجزائري من خلال المادة 06 من القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسبير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، على أن قواعد الوقاية من الأخطار الكبرى وتسبير الكوارث ترمي إلى الوقاية من الأخطار الكبرى، والتكفل بآثارها على المستقرات البشرية ونشاطاتها وبيئتها، ضمن هدف الحفاظ على التنمية وتراث الأجيال القادمة وتأمين ذلك، كما حدد أيضا في المادة 08 من ذات القانون المبادئ التي تقوم عليها قواعد الوقاية من هذه الأخطار، والمتمثلة في: مبدأ الحذر والحیطة، مبدأ التلازم، مبدأ العمل الوقائي والتصحيحي بالأولوية عند المصدر، مبدأ المشاركة، ومبدأ التقنيات الجديدة.

1- المادتين 106 و 107 من القانون رقم 18-11، المصدر السابق.

2- منشور وزاري مشترك، وزير التهيئة العمرانية والبيئة، وزير الداخلية والجماعات المحلية، وزير الفلاحة والتنمية الريفية رقم 01 بتاريخ 2012/01/08 يتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة.

3- المادة الأولى من القانون رقم 11-02 المؤرخ في 2011/02/17 المتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 13 بتاريخ 2011/02/28.

4- المواد 19، 21، 23، و 28، المصدر نفسه.

وإضافة لذلك، اعتبر المشرع الجزائري في المادة 09 من القانون المذكور أعلاه الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة منظومة شاملة تبادر بها وتشرف عليها الدولة، وتقوم بتنفيذها المؤسسات العمومية والجماعات الإقليمية في إطار صلاحياتها، بالتشاور مع المتعاملين الاقتصاديين والاجتماعيين والعلميين ويشارك المواطنين ضمن الشروط المحددة بموجب القانون ونصوصه التطبيقية. وحسب المادة 10 منه فإن الأخطار الكبرى التي تتكفل بها ترتيبات الوقاية من الأخطار الكبرى تشمل: الزلازل والأخطار الجيولوجية الفيضانات، الأخطار المناخية، حرائق الغابات، الأخطار الصناعية والطاقوية، الأخطار المتصلة بصحة الإنسان الأخطار المتصلة بصحة الحيوانات والنباتات، أشكال التلوث الجوي أو الأرضي أو البحري أو المائي، الأخطار الإشعاعية والنووية، والكوارث المترتبة على التجمعات البشرية الكبيرة.

وإذا كانت البلدية مكلفة بتنفيذ منظومة الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة طبقا للمادة 09 السالفة الذكر، فإنه يقع على عاتق البلدية وضع مخطط تنظيم النجدة البلدية لتسيير الكوارث التي تقع على مستوى إقليمها، حيث نصت المادة 52 منه على: « تنقسم مخططات تنظيم النجدة، بحسب درجة خطورة الكارثة و/أو الوسائل الواجب تسخيرها، إلى ما يأتي:... - مخططات تنظيم النجدة البلدية... »، والذي سنعالجه بالتفصيل في الفصل الثاني من هذا الباب بحول الله.

الفرع الثاني:

دور الولاية في الحماية الوقائية للبيئة

تعتبر الولاية جماعة إقليمية للدولة، وهي تحظى بمكانة هامة في التنظيم الإداري الجزائري، وبالإضافة إلى التكريس الدستوري لها، حظيت باهتمام المشرع الجزائري بدءا من إصدار أول إطار قانوني خاص بها في سنة 1969 إلى سنة 2012 سنة إصدار القانون الحالي، وقد تم تكليفها بالكثير من الصلاحيات القانونية في شتى المجالات، وتعتبر الحماية البيئية من بين المهام الموكلة إليها، لذا، سنتطرق لتعريف الولاية فقها وقانونا (أولا)، ثم دور الولاية في الحماية الوقائية للبيئة في قوانين الولاية والقوانين ذات الصلة بالبيئة (ثانيا).

أولا- تعريف الولاية فقها وقانونا

إن التطرق للأدوار التي تضطلع بها الولاية كإطار مؤسسي محلي في المجال البيئي، يقتضي في البداية التعرف على هذه الأخيرة، وذلك من خلال العناصر الآتية: تعريف الولاية فقها (أ)، ثم تعريفها قانونا (ب).

أ- تعريف الولاية من منظور فقهي

تعتبر الولاية عاملا فعالا وحيويا، ووسيلة ناجحة في إقامة وتحقيق التنسيق والتعاون والتكامل بين وظائف واختصاصات البلدية وبين أعمال السلطات المركزية في الدولة¹، كما تعد الولاية منطقة إدارية على جزء من إقليم

1 - عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000، ص. 167.

الدولة، وتتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، تباشر نشاط سياسي واقتصادي واجتماعي وثقافي تحت إشراف ورقابة السلطة المركزية¹. وتعتبر الولاية أيضا: « وحدة أو هيئة إدارية لامركزية إقليمية -محلية- في النظام الإداري الجزائري بل هي الجهاز أو الخلية التنظيمية الأساسية والقاعدية سياسيا وإداريا، اجتماعيا، وثقافيا»².

ب- تعريف الولاية من منظور قانوني

تضمنت مختلف الدساتير في الجزائر الإشارة للولاية باعتبارها شكلا من أشكال لامركزية النظام الإداري الجزائري، فالمادة 9 من دستور 1963 أشارت بشكل عام أن الجمهورية تتكون من مجموعات إدارية يتولى القانون تحديد نظامها واختصاصها³، واعتبرها دستور 1976 واحدة من المجموعات الإقليمية، حيث نصت المادة 36 منه على أن: « المجموعات الإقليمية هي الولاية والبلدية»، وهو الشأن الذي سار عليه دستور 1989 والتعديل الدستوري لسنة 1996، حيث اعتبر المؤسس الدستوري الولاية من الجماعات الإقليمية للدولة⁴، أين يبرز الاختلاف في التسمية بين الجماعة والمجموعة فقط. وهو النهج الذي اعتمدت عليه التعديلات اللاحقة وآخرها التعديل الدستوري لسنة 2020، والذي نص في مادته 17 على أن: « الجماعات المحلية للدولة هي هي البلدية والولاية».

كما عرّف المشرع الجزائري الولاية بدءا من أول إطار قانوني خاص بها بموجب الأمر رقم 69-38 (ملغى) الذي عرّفها على أنها: «جماعة عمومية إقليمية ذات شخصية معنوية واستقلال مالي، ولها اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية وهي أيضا منطقة إدارية للدولة»⁵. كما عرّفها في قانون الولاية رقم 90-09 (ملغى) على أنها: «جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتشكل مقاطعة إدارية للدولة، تنشأ الولاية بقانون»⁶. فالملحوظ أن الاختلاف بين هذين التعريفين هو إدراج اختصاصات الولاية في الأمر رقم 69-38 بشكل عام؛ اختصاصات سياسية واقتصادية واجتماعية وثقافية، وهو ما لم يتضمنه التعريف الثاني بموجب القانون رقم 90-09، الذي أضاف في التعريف تحديد الأداة القانونية لإنشاء الولاية، والتي تكون بموجب قانون، وهو ما أغفله التعريف الأول.

وفي ذات الشأن، استمر المشرع الجزائري في إعطاء تعريف للولاية، حيث عرّفها في قانون الولاية الحالي رقم 12-07 على أنها: «جماعة عمومية إقليمية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة، وهي

1- فريدة مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قربي، باتنة، د س ن، ص. 179.

2- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 194.

3- عمار بوضياف، المرجع السابق، ص. 232.

4- المادة 15 من دستور 1989، والمادة 15 من التعديل الدستوري لسنة 1996.

5- المادة الأولى من الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 22/05/1969 يتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 44 بتاريخ 23/05/1969. (ملغى)

6- المادة الأولى من الأمر رقم 90-09 المؤرخ في 07/04/1990 يتعلق بالولاية، ج ر عدد 15 بتاريخ 11/04/1990. (ملغى)

الدائرة الإدارية غير المركزية للدولة، وتشكل بهذه الصفة فضاء لتنفيذ السياسات العمومية التضامنية والتشاورية بين الجماعات الإقليمية، كما تساهم مع الدولة في إدارة تهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن، وبصفتها جماعة إقليمية لامركزية فإنها تحظى بميزانية مستقلة خاصة بها لتمويل مختلف البرامج والأعمال لاسيما المتعلقة منها بالتنمية المحلية ومساعدة البلديات التابعة لها¹.

ونلاحظ من خلال هذه التعاريف إصرار المشرع الجزائري على تقديم تعريف للولاية، منذ إصدار أول قانون خاص بها في سنة 1967 إلى غاية 2012 سنة إصدار القانون الحالي، وقد اتفقت كلها على أن الولاية جماعة عمومية إقليمية، تمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي وتحدث بموجب قانون، غير أن التعريف الذي أورده المشرع الجزائري في القانون رقم 07-12 كان أكثر توسعا، حيث لم يكتف بتقديم تعريف لها فقط، وإنما أدرج بعض خصائصها، وتطرق إلى بعض المهام المنوطة بها، والمتمثلة في مساهمتها مع الدولة في إدارة تهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية وحماية البيئة وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن، كما أن إسهام الولاية مع الدولة في إدارة تهيئة الإقليم، وحماية البيئة، وكذا حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن فيها تكليف صريح للولاية بهذه المهام البيئة الهامة.

ثانيا- دور الولاية في الحماية الوقائية للبيئة في قوانين الولاية والقوانين القطاعية ذات الصلة بالبيئة

حول المشرع الجزائري صلاحيات كثيرة للولاية، لاسيما المرتبطة بالجانب البيئي، وهو ما سنوضحه من خلال بيان دور الولاية في الحماية الوقائية للبيئة في قوانين الولاية (أ)، ثم دور الولاية في الحماية الوقائية للبيئة في بعض القطاعات ذات الصلة بالبيئة (ب).

أ- دور الولاية في الحماية الوقائية للبيئة في قوانين الولاية

قبل التطرق لدور الولاية في الحماية الوقائية للبيئة في قانون الولاية الحالي رقم 07-12، سنوضح دورها في هذا المجال في ظل قانوني الولاية السابقين لسنة 1969 و 1990 على النحو الآتي:

1- مهام الولاية في مجال الحماية الوقائية للبيئة في قوانين الولاية السابقة

1-1 مهام الولاية في مجال الحماية الوقائية للبيئة في قانون الولاية لسنة 1969

حول المشرع الجزائري للولاية بموجب المادة 74 من الأمر رقم 38-69 في مجال التنمية الفلاحية الشروع في كل نشاط يمكن أن يساعد على استثمار الأراضي الخالية وحماية التربة واستصلاحها، وتشجع التجديد الفلاحي وتسهيل تهيئة المساحات الفلاحية، واتخاذ كل مبادرة لمكافحة أخطار الفيضانات²، كما أشارت المادة 76 منه على تشجيع وتسهيل كل عملية للتشجير على مستوى تراب الولاية، والقيام بكل عمل يرمي إلى تأمين

1- المادة الأولى من القانون رقم 07-12 المؤرخ في 2012/12/21 المتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 12، بتاريخ 2012/02/29.

2- المادة 75 من القانون رقم 38-69، المصدر السابق.

جماعة الغابات وتوسيعها وتسهيل إنتاج مشاتل الغابات، وهذا طبقا للقواعد التقنية الموضوعة من طرف السلطات المختصة، كما يسهم م ش و في تنمية تربية الحيوانات وتحسين المراعي في تراب الولاية¹. وفي مجال التنمية السياحية نصت المادتين 84 و 85 منه على المساعدة على تسهيل انطلاق السياحة في تراب الولاية، ولهذا الغرض فإنه يساعد ويوجه مبادرات البلدية وينسقها، كما يمكن له أن يستغل أو يسيّر أو يراقب كل المؤسسات ذات الطابع السياحي والماء المعدني والتي تعجز عنها إمكانيات البلدية.

وفي المجال الصحي، نصت المادتين 91 و 92 من الأمر رقم 38-69 على اضطلاع م ش و بتطوير كل جهاز صحي واجتماعي لتأمين حماية الطفولة والأشخاص المسنين، ويسهر على تحسين سير المؤسسات الاستشفائية والوحدات الصحية، ويتخذ كل التدابير الرامية إلى تسيير العمل الطبي الوقائي، كما نصت المادة 93 منه على اشتراكه في الاختيار الخاص بإنشاء جميع الوحدات الجديدة، للمعالجة ويسهم في إنجازها ويمكنه إحداث كل وحدة للمعالجة الضرورية للنشاط الصحي في الولاية. كما اعتبر المشرع الجزائري في المادة 152 من هذا الأمر الوالي هو المسؤول على ضبط النظام العمومي، وبالتالي فإن له صلاحيات وأدوار وقائية في مجال البيئة، لاسيما من خلال تمتعه بالضبطية الإدارية.

1-2 مهام الولاية في مجال الحماية الوقائية للبيئة في قانون الولاية لسنة 1990

نص المشرع الجزائري في المادة 58 من القانون رقم 90-09 بشكل صريح على حماية البيئة بخلاف قانون الولاية السابق، حيث أشار إلى شمول اختصاصات م ش و بصفة عامة أعمال التنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، وتهيئة إقليم الولاية، وحماية البيئة وترقية حصائلها النوعية. كما أشارت المادة 62 منه على اضطلاع م ش و بتحديد مخطط التهيئة العمرانية للولاية ويراقب تنفيذه، وبهذه الصفة يشارك في إجراءات تنفيذ عملية التهيئة العمرانية ذات البعد الجهوي أو الوطني.

كما يبادر م ش و ويجسد كل العمليات الرامية لحماية وتوسيع الأراضي الفلاحية والتهيئة والتجهيز القروي، وترقية الأراضي الفلاحية، ويشجع تدابير الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية، ويتخذ الإجراءات ضد أخطار الفيضانات والجفاف، ويبادر بإنجاز أشغال التهيئة والتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود إقليمها². كما نصت المادتين 67 و 68 من القانون المذكور أعلاه على مبادرة م ش و بكل عمل في ميدان التشجير وحماية التربة وإصلاحها، بغرض تنمية الأملاك الغابية وحمايتها وتشجيع تدخل المتعاملين، وبكل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية. والملاحظ من خلال هذه المواد هو إدراج الكثير من المجالات الهامة التي لها علاقة بحماية البيئية كحماية التربة والأراضي الفلاحية، غير أن المشرع الجزائري من خلال هذه المواد اعتمد كثيرا على عبارة "يبادر م ش و"، ففي المادة 66 أعطى له حق المبادرة والتجسيد، وفي المادة 67 أعطى له حق المبادرة

1- المادة 77 من القانون رقم 69-38، المصدر السابق.

2- المادة 66 من القانون رقم 90-09، المصدر السابق.

والتشجيع، في حين اكتفى في المادة 68 بحق المبادرة فقط، والتي نعتقد أن استعمالها من طرف المشرع الجزائري لكون الأعمال التي تندرج في إطار هذه المواد لا يختص بها م ش و فقط، وإنما تحتاج لمشاركة ومساهمة فواعل وقطاعات أخرى مختصة.

وزيادة على ذلك، يقوم بتقديم المساعدة التقنية والمالية للبلديات في مشاريع التموين بالمياه الصالحة للشرب وتطهير المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلدية المعنية وإعادة استعمالها¹. كما يتولى في مجال الصحة العمومية وفي إطار المعايير الوطنية وتطبيقا للخريطة الصحية، إنجاز الهياكل الصحية التي تتجاوز قدرات البلديات²، كما نصت المادة 78 من القانون رقم 90-09 على مبادرة م ش و بالتنسيق مع المجالس الشعبية البلدية في كل أعمال الوقاية من الأوبئة.

كما تجدر الإشارة، إلى الدور الذي يلعبه الوالي في المجال البيئي، فقد اعتبره المشرع الجزائري في القانون رقم 90-09 ممثلا للدولة ومندوبا عن الحكومة في مستوى الولاية، ويتخذ قرارات الحكومة زيادة على التعليمات التي يتلقاها من كل وزير من الوزراء، كما جعله مسؤولا عن المحافظة على النظام والأمن والسلامة والسكينة³. وبهذه الصفة فهو مسؤول على حفظ النظام العام البيئي بكافة عناصره، من خلال السلطات المخولة له في مجال الضبطية الإدارية على مستوى إقليم الولاية.

2- الوظيفة الوقائية للولاية في حماية البيئة في ظل قانون الولاية لسنة 2012

إن صدور قانون الولاية رقم 12-07 سبقه صدور القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والذي تم إدراجه في حيثيات هذا القانون، بالإضافة إلى بعض النصوص القانونية المتعلقة بحماية البيئة عموما أو أحد عناصرها خصوصا، وقد نص قانون الولاية لسنة 2012 بشكل صريح في المادة الأولى منه على مساهمة الولاية إلى جانب الدولة في إدارة وتهيئة الإقليم والتنمية الاقتصادية والاجتماعية وحماية البيئة، وكذلك حماية وترقية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وبالتالي فهي إشارة صريحة لاضطلاع الولاية بحماية البيئة.

كما نصت المادة 33 من هذا القانون على: « يشكل المجلس الشعبي الولائي من بين أعضائه لجانا دائمة للمسائل التابعة لمجال اختصاصه ولاسيما المتعلقة بما يأتي:... - الصحة والنظافة وحماية البيئة،... - تهيئة الإقليم،... - التعمير والسكن، - الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة،... » فمن خلال هذه المادة نلاحظ أن المشرع الجزائري مكن م ش و من تشكيل لجان دائمة من بين أعضائه، خاصة بحماية البيئة، وأخرى لها علاقة وثيقة بالبيئة لاسيما المتعلقة بتهيئة الإقليم، التعمير والسكن، الري والفلاحة والغابات والصيد البحري والسياحة.

1- المادة 69 من القانون رقم 90-09، المصدر السابق.

2- المادة 76، المصدر نفسه.

3- المادتين 92 و96، المصدر نفسه.

وفضلا على ذلك، نصت المادتين 84 و85 من القانون رقم 07-12 على مبادرة م ش و بوضع حيز التنفيذ كل عمل في مجال حماية وتوزيع وترقية الأراضي الفلاحية والتهيئة العمرانية والتجهيز الريفي، وتشجيع أعمال الوقاية من الكوارث والآفات الطبيعية، والمبادرة بكل الأعمال لمحاربة مخاطر الفيضانات والجفاف، كما يتخذ كل الإجراءات الرامية إلى إنجاز أشغال تهيئة وتطهير وتنقية مجاري المياه في حدود إقليمه، كما يبادر أيضا بالاتصال مع المصالح المعنية بكل الأعمال الموجهة إلى تنمية وحماية الأملاك الغابية في مجال التشجير وحماية التربة وإصلاحها.

وزيادة على ذلك، يساهم بالاتصال مع المصالح المعنية في تطوير كل أعمال الوقاية ومكافحة الأوبئة في مجال الصحة الحيوانية والنباتية¹. كما نصت المادة 87 من القانون المذكور أعلاه على قيام م ش و بتقديم المساعدة التقنية والمالية للبلديات الولائية، في مشاريع التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير، وإعادة استعمال المياه التي تتجاوز الإطار الإقليمي للبلديات المعنية.

ونظرا للمركز القانوني الذي يحظى به الوالي في القانون الجزائري، والذي يعتبر القائد الإداري في الولاية، وهو حلقة الوصل التي تربط بينها وبين السلطة المركزية، فهو المتصرف بسلطة الدولة، وهو مندوب الحكومة، والممثل السياسي والوحيد لكل وزير من الوزراء². كما اعتبره المشرع الجزائري في القانون رقم 07-12 ممثلا للدولة على مستوى الولاية، وهو مفوض الحكومة، وينشط وينسق ويراقب نشاط المصالح غير الممركزة للدولة المكلفة بمختلف قطاعاتها في الولاية، باستثناء ما حدده القانون³. فإن الوالي يلعب دورا مهما في الحماية الوقائية للبيئة من خلال السلطات المخولة له قانونا لاسيما في مجال الضبطية الإدارية.

ب- دور الولاية في الحماية الوقائية للبيئة في بعض القطاعات ذات الصلة بالبيئة

1- صلاحيات الولاية في قطاع الصحة:

نص المرسوم رقم 81-374 على: « تخول البلدية والولاية، في إطار التشريع الجاري به العمل، صلاحية القيام بأي عمل يستهدف المحافظة على صحة المواطنين وتحسينها، في المناطق الترابية التابعة لكل منهما⁴. فهذه المادة نصت بشكل صريح على صلاحية قيام الولاية بأي عمل من شأنه المحافظة على صحة المواطن في حدود إقليمها، وليس عند هذا الحد فحسب، وإنما تعمل على تحسينها أيضا، كما نصت المادة 7 من هذا المرسوم على قيام الولاية في مجال الوقاية الطبية بمساعدة المصالح التقنية والمتخصصة التابعة للدولة بتنظيم حملات التوعية ومكافحة الأمراض ولاسيما السل، الرمد، الأمراض القلبية، الأمراض العقلية، مرض السكر، حمى المستنقعات، الأمراض السرطانية، الشلل.

1- المادة 86 من القانون رقم 07-12، المصدر السابق.

2- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص.ص. 126، 127.

3- المادتين 11 و111 من القانون رقم 07-12، المصدر السابق.

4- المادة الأولى من المرسوم رقم 81-374 المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتها في قطاع الصحة، ج ر عدد 52 بتاريخ 1981/12/29.

2- صلاحيات الولاية في مجال المياه:

تطرق المرسوم رقم 81-379 بشكل صريح إلى صلاحيات الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) في مجال توفير احتياجات السكان والفلاحة والصناعة إلى الماء، حيث نص على: «تخول البلدية والولاية، في إطار التشريع الجاري به العمل، صلاحية القيام بأي عمل من طبيعته أن يضمن استصلاح الموارد المائية لتوفير احتياجات السكان والفلاحة والصناعة إلى الماء»¹، وبالتالي يخول للولاية القيام بكل عمل من شأنه أن يضمن استصلاح الموارد المائية، بغية توفير احتياجات السكان والفلاحة والصناعة من هذه المادة الحيوية الهامة.

كما نصت المادة 10 من هذا المرسوم على أن الولاية تتولى في ميدان المحافظة على الموارد المائية كما وكيفا بدراسة أي طلب لتخصيص الموارد المائية وجلبها واستغلالها، وتسلم الرخص المرتبطة بذلك، وكذا دراسة طلبات جلب أو استخراج المواد من مجاري الأودية. كما تتولى طبقا للمادة 12 منه مساعدة البلديات في دراسة مشاريع التطهير والوقاية من المياه الضارة وإنجاز ذلك.

3- صلاحيات الولاية في مجال الغابات واستصلاح الأراضي:

تعتبر حماية الغابات من الصلاحيات الهامة التي تقع أيضا على عاتق الجماعات الإقليمية، حيث نص المرسوم رقم 81-387 على: «تخول البلدية والولاية، في إطار التشريع الجاري به العمل، صلاحية القيام بكل عمل يرمي إلى حماية الغابات وتطوير الثروة الغابية والمجموعات النباتية الطبيعية وحماية الأراضي واستصلاحها وكذلك حماية الطبيعة وجعلها في خدمة الرفاهية الجماعية، وذلك عبر المناطق الترابية التابعة لكل منها»². فالواضح من خلال هذه المادة أن الولاية بإمكانها القيام بأي عمل يرمي إلى حماية الغابات وتطوير الثروة الغابية والمجموعات النباتية الطبيعية، وحماية الأراضي واستصلاحها، وكذلك حماية الطبيعة وجعلها في خدمة الرفاهية الجماعية على مستوى إقليمها.

كما تتولى الولاية في مجال حماية الثروة الغابية وتطويرها على القيام بأي إجراء يستهدف تسهيل تنفيذ أعمال الوقاية ومكافحة الحرائق والأمراض وأسباب الإتلاف، كما تتولى في مجال حماية الطبيعة بتدعيم الأعمال المتعلقة بتهيئة الحظائر الطبيعية والحظائر الحيوانية³. كما نصت المادة 7 من المرسوم رقم 81-387 المذكور أعلاه على قيام الولاية بإنجاز برامج استصلاح الأراضي، وذلك في إطار مكافحة الانجراف والتصحر وتوسيع الثروة الغابية.

1- المادة الأولى من المرسوم رقم 81-379 المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المياه، ج ر عدد 52 بتاريخ 1981/12/29.

2- المادة الأولى من المرسوم رقم 81-387 المؤرخ في 1981/12/26، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الغابات واستصلاح الأراضي، ج ر عدد 52 بتاريخ 1981/12/29.

3- المادتين 5 و6، المرجع نفسه.

الفرع الثالث:

تقييم دور الجماعات الإقليمية في الحماية الوقائية للبيئة

تعتبر مسألة حماية البيئة من أهم القضايا المحلية، الأمر الذي جعل المشرع الجزائري يمنح جميع الصلاحيات القانونية والتنظيمية التي تمكن الجماعات المحلية من اتخاذ القرارات اللازمة والفورية في المسائل المتعلقة بالبيئة، في إطار تجسيد مبدأ اللامركزية الإدارية، وحق المبادرة ضمن الاختصاصات المخولة لها، كونها أكثر احتكاكا بالمواطن وإحاطة بالقضايا المختلفة التي تخص الإقليم المحلي لاسيما مشاكل البيئة¹، وبالرغم من ذلك يبقى دور الجماعات الإقليمية في الحماية الوقائية للبيئة محدودا وغير فعال في كثير من الأحيان، وهو ما يتضح من كثرة النفايات وانتشارها في الشوارع والمساحات، انتشار البنايات الفوضوية، عدم صيانة المساحات الخضراء... الخ، لذا سننظر إلى الأسباب المساهمة في محدودية دور الجماعات الإقليمية في الحماية الوقائية للبيئة (أولا)، ثم العوامل المساعدة على تفعيل دور الجماعات الإقليمية في الحماية الوقائية للبيئة (ثانيا).

أولا- الأسباب المساهمة في محدودية دور الجماعات الإقليمية في الحماية الوقائية للبيئة

بالرغم من أهمية الصلاحيات المخولة للجماعات الإقليمية في مجال حماية البيئة على المستوى المحلي، إلا أن أداءها يعترضه الكثير من النقائص، ولعل ذلك راجع لأسباب مرتبطة بالنصوص القانونية الناظمة لدور الجماعات الإقليمية في الحماية الوقائية للبيئة (أ)، ونقص الكفاءة والأداء البيئي لاسيما بالنسبة للبلديات (ب)، ثم ضعف ومحدودية الموارد المالية لدى الكثير من البلديات وعجز ميزانياتها(ت).

أ- أسباب مرتبطة بالنصوص القانونية الناظمة لدور الجماعات الإقليمية في الحماية الوقائية للبيئة

1- كثرة وتشعب النصوص القانونية المحددة لصلاحيات الجماعات الإقليمية:

إن النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بصلاحيات الجماعات الإقليمية في الجانب البيئي متشعبة جدا وكثيرة، وغير واردة في نص واحد، وإذا كان ذلك راجع لتعدد المجالات البيئية التي تندرج في إطار صلاحياتها، فإن معالجة المسائل المرتبطة بعنصر بيئي واحد قد يتطلب البحث في أكثر من نص قانوني وأكثر من نص تنظيمي الأمر الذي يؤدي بالبعض إلى الاكتفاء بتطبيق ما هو متوفر من قوانين، دون تحمل مغبة البحث في النصوص القانونية والتنظيمية وتعديلاتها بهذا الخصوص.

كما أن القوانين والتشريعات متعددة ومتناثرة ومبعثرة في العديد من القوانين، وبالنظر إلى ضعف وقلة الخبرة ونقص الكفاءة لدى رؤساء البلديات، وكذا نقص وقلة الموارد المالية، مما يجعل هذه الترسنة من القوانين غير فعالة وغير مجسدة على أرض الواقع، هذا إذا لم نقل أن أغلب رؤساء البلديات يجهلون هذه النصوص².

1- بوعلام بوزيدي، الآليات القانونية للوقاية من تلوث البيئة دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017/2018، ص.77.

2- محمد لموسخ، المرجع السابق، ص. 151.

2- غموض وعدم دقة بعض النصوص القانونية البيئية:

باطلاعنا على بعض النصوص القانونية والتنظيمية المحددة لصلاحيات الجماعات الإقليمية في وقاية البيئة نجد منها ما يتسم بالعمومية والغموض، ومنها ما تكون الإشارة إليه بشكل مقتضب جدا، أو إحالتها وهي مبهمة إلى نص تنظيمي، وبالتالي تأجيل العمل بهذا النص إلى غاية صدور هذا الأخير، لتوضيح إجراءات تطبيقه أو الاكتفاء بعبارة يتم تطبيق هذه المادة وفقا للتشريع أو التنظيم الساري المفعول، الأمر الذي يُدخل المخاطب بهذا القانون في متاهة قانونية حقيقية، تتطلب منه جهدا للبحث في النصوص القانونية والتنظيمية المرتبطة بذلك والتحقق من سريانها وعدم إلغائها، كما أن غموض النصوص يجعل من المسؤول المحلي وحتى الموظف يعزف عن مباشرة بعض الأعمال خوفا من تحمل المسؤولية، لعدم وجود رؤية قانونية واضحة تجعله يمارس مهامه وأعماله البيئية الوقائية بكل أريحية وبكل حماية.

3- حادثة التكريس الصريح لحماية البيئة في قانوني البلدية والولاية:

بالرجوع لقانون البلدية لسنة 1967، وقانون الولاية لسنة 1969، يتجلى عدم اهتمام المشرع الجزائري بالجانب البيئي، وذلك راجع إلى عدم تسجيل مفهوم واضح لحماية البيئة إلا بعد انعقاد مؤتمر استكهولم لسنة 1972 كأول مؤتمر دولي خاص بالشأن البيئي ككل -أي البيئة كقطاع متكامل- حيث نجد بعض المؤتمرات الدولية السابقة عن هذا المؤتمر لكنها تخص حماية عنصر واحد من عناصر البيئة¹. وقد كان اهتمام الدولة في هذه الفترة الزمنية بإعادة بناء الاقتصاد وتحقيق التنمية في بعدها الاقتصادي والاجتماعي، وبالرغم من أن المشرع الجزائري قد نص صراحة على حماية البيئة في قانون البلدية رقم 08/90 بموجب المادة 107 منه، وفي قانون الولاية رقم 09/90 في المادة 58 منه، وبالرغم من تأكيده على هذا التوجه البيئي في قانوني البلدية والولاية الحاليين (2011، 2012)، إلا أن نصه كان هو الآخر مقتضبا جدا، بل ولم تحظ حماية البيئة بتخصيص أية مادة مستقلة بها في هذين القانونين.

4- إحالة بعض المواد القانونية ذات الصلة بالبيئة للتشريع والتنظيم المعمول بهما:

تحيل الكثير من النصوص القانونية المحددة لصلاحيات الإدارة، تفصيل وبيان هذه الصلاحيات على التنظيم، وقد ارتقت هذه الظاهرة إلى الحد الذي أطلق عليها "إشكالية الإحالة"²، والتي تركزت من خلال قانون البيئة رقم 03/83 الذي أحال ما لا يقل عن خمسة وعشرين (25) نصا تنظيميا³، لتزيد عدد الإحالات ضمن التعديل الجديد لقانون حماية البيئة الجديد لتبلغ واحد وثلاثين (31) إحالة، بحيث يصبح النص التنظيمي نفسه يحتاج إلى قرار وزاري مشترك من أجل دخوله حيز التنفيذ، إضافة إلى تأثير الأداء البيئي المحلي بتأخر صدور

1- بوعلام بوزيدي، المرجع السابق، ص. 78.

2- يحيى وناس، المرجع السابق، ص. 30، نقلا عن:

Ahmed Reddaf, *politique et droit de l'environnement en Algérie, Thèse pour le doctorat en droit, Université du Maine, 1991, p. 236.*

3- المرجع نفسه، ص. 30، 31، نقلا عن: Ahmed Reddaf, *op.cit*, p.237.

النصوص البيئية تارة وكثرتها وعدم تناسقها تارة أخرى، وعدم وجود تصور واضح للتدخل المحلي، فقد تأثر الأداء المحلي بسبب عدم ملائمة نظام التقطيع الإداري لمهمة حماية البيئة¹.

ففي قانون البلدية أعطى صلاحيات كبيرة للبلدية في مجال حماية البيئة بجميع عناصرها، غير أن أكثر المواد تحيلنا على القوانين والنصوص الخاصة². فكثيرة هي مواد قانون البلدية رقم 11-10 التي تحيل تطبيق المادة بعبارة "طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما" على غرار المادة 90 منه، والخاصة بتفعيل المخطط البلدي للنجدة في حالة حدوث كارثة طبيعية أو تكنولوجية على إقليم البلدية، أو إحالة تطبيقها لإصدار نصوص تنظيمية أخرى توضح كيفيات ذلك، كما نصت عليه المادة 93 منه في الفقرة الأولى بخصوص سلك الشرطة البلدية التي يعتمد عليها م ش ب لممارسة صلاحياته في مجال الشرطة الإدارية، والتي تم إحالتها للتنظيم لتحديد قانونها الأساسي والذي لم يتم إصداره لغاية يومنا هذا، وبالتالي ما جدوى هذه الفقرة في ظل عدم إصدار التنظيم الخاص بها؟ وربما سيلغى القانون دون استكمال نصوصه التنظيمية، الأمر الذي ينعكس سلبا على الأداء البيئي الوقائي، من خلال العزوف عن تطبيق بعض المواد، أو عدم قابلية المواد للتطبيق أصلا، في ظل عدم اكتمال البناء القانوني لها والأمثلة كثيرة بهذا الخصوص، وسنتطرق للبعض منها لاحقا بحول الله تماشيا مع خطة هذه الأطروحة.

ب- نقص الكفاءة والأداء البيئي لاسيما بالنسبة للبلديات

1- نقص الكفاءة والتأهيل البيئي للمنتخبين والموظفين

بالرغم من الأهمية التي تحظى بها الجماعات الإقليمية عموما، والبلدية خصوصا في الجزائر، كونها الجهاز القاعدي للدولة، والمكان الأقرب للمواطن، وبالنظر إلى أهمية المهام المنوطة بها في مجال الحماية البيئية الوقائية في شتى المجالات، إلا أن مشكل الكفاءة والتأهيل البيئي لدى العنصر البشري لاسيما على مستوى بعض البلديات يؤثر بشكل واضح في ممارسة ومتابعة مختلف الأعمال المرتبطة بالجانب البيئي، سواء بالنسبة للمنتخبين المحليين أو الموظفين، وحتى الأعوان المكلفين بالنظافة والتطهير، الأمر الذي ينعكس سلبا على الأداء البيئي على المستوى المحلي.

2- ضعف الدور الرقابي البيئي الاستباقي على مستوى البلديات

تعتبر الرقابة بشقيها القبلية والبعدية من أهم المهام المسندة للجماعات المحلية لاسيما في الجانب البيئي، إلا أن هذا الدور يبقى في كثير من الأحيان غير فعال، الأمر الذي يتضح من الانتشار الكبير للبناءات الفوضوية عدم التقيّد بالتصاميم الهندسية والمخططات، انتشار النفايات المنزلية والهامة، إتلاف المساحات الخضراء، الاستيلاء على الأملاك العمومية، انتشار الروائح الكريهة، وجود الحيوانات المتشردة، انتشار التسمّات الغذائية، كثرة الضجيج... الخ. وإذا كان المشرع قد أقر أدوارا رقابية مختلفة ومن طرف هيئات متعددة ومتخصصة كمكاتب

1- يحيى وناس، المرجع السابق، ص 31، 32.

2- محمد لموسخ، المرجع السابق، ص 148.

حفظ الصحة البلدية، فرق مخالفات التعمير، اللجان البلدية... الخ، فإن تنامي المشاكل البيئية على المستوى المحلي تؤكد فشل هذه الأخيرة في أداء المهام المسندة إليها في كثير من الأحيان، لعدم اتخاذ الإجراءات الوقائية في حينها ومتابعتها إلى غاية تسوية وضعيتها بشكل نهائي، أو عدم القيام بالمهام أصلاً، أو إجراء العمل الاستباقي إلى ما بعد وقوع الأضرار، التي يصعب تداركها فيما بعد، أو يستغرق وقتاً لإرجاع الحال إلى ما كان عليه.

ت- ضعف ومحدودية الموارد المالية لدى الكثير من البلديات وعجز ميزانياتها:

تعاني الكثير من البلديات من صعوبات مالية ناتجة عن قلة الموارد المالية، ويطرح الأمر بجدّة أكبر بالنسبة للبلديات النائية والمعزولة، والتي تقل حصيلتها الجبائية نتيجة قلة النشاطات الاقتصادية بها¹. الأمر الذي يجعلها تعتمد بشكل مباشر على إعانات الدولة المختلفة، والتي تكون في الغالب موجهة ومخصصة لقطاعات معينة، مما يجعل البرامج المقترحة من طرف المجالس الشعبية البلدية في مجال حماية البيئة قليلة، لاسيما المتعلقة باقتناء الحاويات بشكل كبير ومتطور، التشجير بشكل مكثف، تهيئة المساحات الخضراء، إنجاز المرافق العمومية، اقتناء الآليات الخاصة بالأعمال البيئية²، وبالرغم من مساعي الدولة في الآونة الأخيرة إلى تهمين ممتلكات البلدية، وتشجيع الاستثمار المحلي كبديل اقتصادي للنهج التقليدي الذي يعتمد على عائدات البترول، إلا أن أغلب البلديات لا تزال في حاجة إلى مالية مستقلة تمكّنها من التسيير الذاتي لمواردها المالية، وبالرغم من وجود بلديات غنية إلا أن تخصيص برامج لوقاية البيئة تبقى مسألة مقرّنة بمدى وعي أعضاء م ش ب ورئيسه وحتى الأمين العام للبلدية باعتبار أن هذه العمليات تندرج في إطار التمويل الذاتي للمشاريع التي تخضع لمداورات م ش ب.

ثانياً- العوامل المساعدة على تفعيل دور الجماعات الإقليمية في الحماية الوقائية للبيئة

تحتاج الجماعات الإقليمية لتفعيل دورها في الحماية الوقائية للبيئة، إلى تخصيص إعانات مالية ومساعدات مادية للبلديات الفقيرة خصوصاً (أ)، ضبط النصوص القانونية المحددة للصلاحيات البيئية للجماعات الإقليمية بشكل دقيق وواضح (ب)، وتكوين المنتخبين والموظفين المحليين لاسيما على مستوى البلديات في المجال البيئي (ت).

أ- تخصيص إعانات مالية ومساعدات مادية للبلديات الفقيرة خصوصاً

إذا كانت النصوص التشريعية والتنفيذية السارية تتيح للبلدية المبادرة في عدة مجالات كتسيير النفايات والحفاظ على الصحة العمومية، والتهيئة والتعمير، فإنه لا بد على السلطات المركزية، تقديم المزيد من الدعم للبلدية لتفعيل وتحسين دورها اتجاه حماية البيئة ومكافحة التلوث على اختلاف أشكاله، عن طريق المعونات المالية خاصة لتمكين من رفع وتيرة التنمية³. فاستفادة البلديات لاسيما الفقيرة منها من إعانات معتبرة من طرف الدولة أو من

1- يحيى وناس، المرجع السابق، ص. 33.

2- رزيقة مخناش، دور البلدية...، المرجع السابق، ص. 198.

3- لخضر رباح، احتصاص البلدية في مجال حماية البيئة، دراسة حالة البيئة ببلديات ولاية برج بوعريّج-برج الغدير- بليمور 2007-2012، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر3، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية، 2013/2014، ص. 141.

طرف الصناديق المخصصة لهذا الغرض من شأنها مساعدة هذه البلديات على تنمية أقاليمها، بما يكفل حاجات المواطنين في شتى المجالات لاسيما الصحة، الماء الشروب، الصرف الصحي، النظافة العمومية،... الخ، وهي مجالات متصلة بالبيئة، وتسهم في تحسين الإطار المعيشي والبيئي للمواطنين. كما تمكن المساعدات المادية التي تقدمها الدولة أو أحد أجهزتها للبلدية من الاضطلاع بأدوارها في المجال البيئي، كالاستفادة من الآليات والمعدات والوسائل الخاصة بالتنظيف مثلا.

ب- ضبط النصوص القانونية المحددة للصلاحيات البيئية للجماعات الإقليمية بشكل دقيق وواضح

إن الضبط الجيد للنصوص القانونية من شأنه أن يجعل مجال الاختصاص واضحا ودقيقا، ولا يعتره أي تأويل أو غموض، كما يتعين الحرص على إصدار النصوص التطبيقية في أقل وقت ممكن، لضمان التطبيق الفوري لها، وتفادي قدر الإمكان الإحالات إلى التشريع والتنظيم المعمول بهما، أو على الأقل تحديد التشريع والتنظيم الذي تتم الإحالة إليه، فهذه الإحالات أصبحت من سمات الكثير من القوانين، وهو ما يسهم لا محالة في العزوف عن تطبيقها. فعلى سبيل المثال نصت المادة 94 من قانون البلدية رقم 10-11 على اختصاصات ر م ش ب، ومنها السهر على احترام تعليمات نظافة المحيط وحماية البيئة، فهل عبارة "حماية البيئة" واضحة ودقيقة بالقدر الذي تسمح له بفهم المطلوب منه بالضبط؟، وهل يستطيع فعلا تكييف الأعمال التي ينبغي أن تندرج في هذا الإطار؟، وبالتالي كان من باب أولى تحديد النقاط الرئيسية التي يجب عليه القيام بها في إطار حماية البيئة.

ت- تكوين المنتخبين والموظفين المحليين لاسيما على مستوى البلديات في المجال البيئي

لا يتوقف نجاح الجماعات الإقليمية في أدوارها البيئية على فعالية النصوص القانونية، وتوفر الجانب المالي والمادي فحسب، وإنما يعتبر تكوين وتأهيل العنصر البشري من منتخبين وموظفين في الجانب البيئي من العناصر الهامة في نجاحها في الاضطلاع بالمهام البيئية المنوطة بها. لذا، فإنه يتعين على الدولة توفير تكوين مناسب وفعال في مختلف المجالات البيئية لفائدة المنتخبين والموظفين لاسيما على مستوى البلديات، التي تعتبر الجهاز الرئيس والمسؤول عن القيام بالكثير من الأعمال البيئية على مستوى إقليمها.

وبعد عرضنا لدور الجماعات الإقليمية في الحماية الوقائية للبيئة، نرى أن هذه الحماية عموما مسألة صعبة تتجاوز في بعض الأحيان قدراتها المالية والمادية وحتى البشرية لاسيما بالنسبة للبلديات الفقيرة، فالبيئة تضم عناصر طبيعية وأخرى اصطناعية كثيرة ومتشابكة، وهي تحتاج إلى نظم خاصة لحمايتها تتلاءم مع طبيعة كل عنصر وبالرغم من المكانة الهامة التي تحظى بها الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) في التنظيم الإداري الجزائري، والتي يبلغ عددها حاليا 1541 بلدية، و58 ولاية¹، وما تشمله من هيئات وهيكل، وما تحظى به من وسائل قانونية إلا أن الحماية الوقائية للبيئة تبقى بحاجة إلى مساهمة ومشاركة فواعل أخرى لا تقل أهمية عن الجماعات الإقليمية.

1- المرسوم الرئاسي رقم 21-117 مؤرخ في 2021/03/22، يتم المرسوم رقم 79/84 المؤرخ في 1984/04/03 الذي يحدد أسماء الولايات ومقارها، ج ر عدد 22، بتاريخ 2021/03/25.

المطلب الثاني:

دور الأجهزة الإدارية المركزية والمتخصصة في الحماية الوقائية للبيئة

بالرغم من الصلاحيات الكثيرة المخولة للجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) في مجال الحماية الوقائية للبيئة، إلا أن المشرع الجزائري لم يحرص هذه المهمة في هذه الفواعل المحلية فقط، فصعوبة هذه الأخيرة جعلته لم يغفل الدور الذي يمكن أن تضطلع به الأجهزة الإدارية المركزية في الحماية الوقائية للبيئة، سواء كانت وزارة خاصة بالبيئة بشكل مباشر أو غير مباشر (الفرع الأول)، أو من خلال استحداث أجهزة وهيكل متخصصة في حماية البيئة أو أحد عناصرها بتسميات مختلفة (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

الحماية الوقائية للبيئة من خلال الأجهزة الإدارية المركزية

عرف قطاع البيئة في الجزائر تطورات قانونية هامة بدءاً من سنة 1974 تاريخ إنشاء اللجنة الوطنية للبيئة التي تم إحداثها لدى وزارة الدولة للنظر في المشاكل بغية تحسين إطار وظروف الحياة، ووقاية وإعادة تأسيس الموارد البيولوجية، والتلوث والمضرات بشتى أنواعها، وبصفة عامة جميع العناصر الإيجابية أو السلبية التي تكون بيئة الإنسان¹. وقد تم إنهاء نشاطات هذه اللجنة بموجب المرسوم رقم 77-119، وتم إلحاق موظفو الكتابة الدائمة ووسائلها المادية إلى وزارة الري واستصلاح الأراضي وحماية البيئة²، واستمرت التطورات إلى غاية التعديل الوزاري لسنة 2017³، الذي سنركز عليه في هذه الدراسة، لتجنب إغراقها في التطورات السابقة من جهة، ولنتمكن من التطرق للبعض من هذه الوزارات فقط، والتي لها علاقة وطيدة بالجانب البيئي من جهة أخرى. لذا، سنتطرق لدور وزارة البيئة والطاقات المتجددة في الحماية الوقائية للبيئة (أولاً)، ودور وزارة الموارد المائية في الحماية الوقائية للبيئة (ثانياً)، ثم دور وزارتي الصحة والفلاحة في الحماية الوقائية للبيئة (ثالثاً).

أولاً- دور وزارة البيئة والطاقات المتجددة في الحماية الوقائية للبيئة

وفقاً للتعديل الوزاري لسنة 2017 يلاحظ استقلالية قطاع البيئة، وإن كان من حيث التسمية فقط، إذ أفردت له ولأول مرة على مدى العقود المنصرمة وزارة خاصة بحماية البيئة تحت مسمى "وزارة البيئة والطاقات المتجددة"، وإن أضيف لها قطاع آخر لكنه ذو صلة مباشرة بالبيئة ألا وهو قطاع الطاقات المتجددة، التي تدرج

1- المادة الأولى من المرسوم رقم 74-156 مؤرخ في 12/07/1974، يتضمن إحداث لجنة وطنية للبيئة، ج ر عدد 59، بتاريخ 23/07/1974. (ملغى)

2- المادتين 1 و2 من المرسوم رقم 77-119 مؤرخ في 15/08/1977، يتضمن إنهاء نشاطات اللجنة الوطنية للبيئة، ج ر عدد 64، بتاريخ 21/08/1977.

3- المرسوم الرئاسي رقم 17-243 مؤرخ في 17/08/2017، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج ر عدد 48، بتاريخ 20/08/2017. وللتفصيل أكثر حول التطورات القانونية التي مر بها قطاع البيئة في الجزائر، راجع بوزيدي بوعلام، المرجع السابق، ص 29، 30، 31 و32.

ضمن الطاقات النظيفة والصديقة للبيئة في آن واحد، حيث يتوافق التغيير مع أحد المبادئ الأساسية الراسخة في قانون حماية البيئة، والمتمثل في مبدأ التنمية المستدامة، الذي يسعى إلى مكافحة شتى أشكال التلوث والوقاية منه¹. لذا، سنتطرق لدور وزير البيئة والطاقات المتجددة في الحماية الوقائية للبيئة (أ)، ودور بعض هياكل الإدارة المركزية لوزارة البيئة والطاقات المتجددة في الحماية الوقائية للبيئة (ب).

أ- دور وزير البيئة والطاقات المتجددة في الحماية الوقائية للبيئة

1- مهام وزير البيئة والطاقات المتجددة في الجانب البيئي:

تضمن المرسوم التنفيذي رقم 17-364 المهام البيئية المنوطة بوزير البيئة والطاقات المتجددة، والمتمثلة في إعداد أدوات التخطيط للأنشطة المتعلقة بالبيئة، والتي يسهر من خلالها على تطبيق واقتراح الأدوات التي تتضمن التنمية المستدامة، كما يعد وينفذ مخططات مكافحة كل أشكال التلوث العرضي، ويبادر ويتصور ويقترح بالتنسيق مع القطاعات المعنية، القواعد والتدابير الخاصة بالحماية والوقاية من كل أشكال التلوث وتدهور البيئة والإضرار بالصحة العمومية وإطار المعيشة، ويتخذ التدابير التحفظية الملائمة، كما يبادر ويتصور ويقترح بالتشاور مع القطاعات المعنية، قواعد وتدابير حماية الموارد الطبيعية والبيولوجية والوراثية وتنميتها والحفاظ عليها وتأمينها ويتخذ التدابير التحفظية الضرورية، كما يبادر بالبرامج ويطور أعمال التوعية والتعبئة والتربية والإعلام في مجال البيئة، بالاتصال مع القطاعات والشركاء المعنيين، بالإضافة إلى أنه يبادر ويتصور ويتطور بالتنسيق مع القطاعات المعنية، كل الأعمال التي ترمي إلى تنمية الاقتصاد البيئي لاسيما الاقتصاد التدويري، من خلال ترقية النشاطات المتعلقة بحماية البيئة، ويقترح ويطور الأدوات الاقتصادية المرتبطة بحماية البيئة بالتنسيق مع القطاعات المعنية².

كما نصت المادة 3 من المرسوم المذكور أعلاه على دوره في تشجيع إنشاء جمعيات حماية البيئة وتدعيم أعمالها، ومساهمته بالاتصال مع القطاعات المعنية في حماية الصحة العمومية وتحسين الإطار المعيشي، بالإضافة إلى منحه الاعتمادات والتراخيص لكل شخص طبيعي أو معنوي وفقا للتشريع والتنظيم المعمول به، ووضع مع القطاعات المعنية لبرامج التفتيش والمراقبة البيئية وخلايا تدقيق النجاعة البيئية، كما يتصور الأنظمة وشبكات الرصد والمراقبة وكذا مخابر التحليل والمراقبة الخاصة بالبيئة ويضمن سيرها، كما يقوم بكل الأعمال المرتبطة بمكافحة التغييرات المناخية والمساهمة في خفض الغازات ذات الاحتباس الحراري.

2- مهام وزير البيئة والطاقات المتجددة في مجال الطاقات المتجددة

نصت المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 17-364 على مهام وزير البيئة والطاقات المتجددة في ميدان الطاقات المتجددة، حيث يتصور بالاتصال مع القطاعات المعنية الاستراتيجيات ومخططات العمل المتعلقة بتطوير وترقية الطاقات المتجددة وينفذها، كما يقترح التدابير التحفيزية المرتبطة بالطاقات المتجددة مع القطاعات المعنية

1- بوعلام بوزيدي، المرجع السابق، ص 31، 32.

2- المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 17-364، المؤرخ في 2017/12/25 يحدد صلاحيات وزير البيئة والطاقات المتجددة، ر عدد 74 بتاريخ 2017/12/25.

ويعد ويقترح مخطط العمل من أجل تنفيذ البرنامج الوطني لتنمية الطاقات المتجددة بالتنسيق مع القطاعات المعنية، كما يساهم في كل دراسات وأعمال التحليل والتوقع والاستشراف في ميدان الطاقات المتجددة، ويشارك في تنفيذ أعمال التحكم في الطاقة في إطار مكافحة التغيرات المناخية.

كما يشارك في نشاطات المنظمات الجهوية والدولية المختصة في ميادين البيئة والطاقات المتجددة والمشاركة في نشاطات البحث العلمي والابتكار في ميادين البيئة والطاقات المتجددة، وينظم الملتقيات والندوات والمبادلات التي تهم القطاع¹. وبالإضافة إلى ذلك نصت المادة 8 من المرسوم المذكور أعلاه على تقديمه المساهمة للدوائر الوزارية المعنية من أجل تنفيذ الأعمال في مجال مكافحة الأمراض المنقولة عن طريق المياه، التلوث البيئي والأضرار لاسيما في الوسط الحضري والصناعي، تدهور الأوساط الطبيعية والتصحر، التغيرات المناخية الاستعمال غير العقلاني للطاقة والأخطار الكبرى.

ب- دور بعض هيكل الإدارة المركزية لوزارة البيئة والطاقات المتجددة في الحماية الوقائية للبيئة

تشمل الإدارة المركزية لوزارة البيئة والطاقات المتجددة مجموعة من الهياكل والأجهزة، تعمل تحت سلطة الوزير، ولها علاقة بالحماية الوقائية للبيئة، نذكر منها بعض الأجهزة فقط على النحو الآتي:

1- المديرية العامة للبيئة والتنمية المستدامة:

نص المرسوم التنفيذي رقم 17-365 على أن هذه المديرية العامة للبيئة والتنمية المستدامة تعد وتضمن تنفيذ الإستراتيجية الوطنية للبيئة وتقييمها وتحسينها، تعد التقرير الوطني حول حالة البيئة ومستقبلها، تعد وتضمن تنفيذ مخطط العمل الوطني من أجل البيئة والتنمية المستدامة وتقييمه وتحسينه بالتنسيق مع القطاعات المعنية، وتقوم بالوقاية من كل أنواع التلوث والأضرار في الوسط الحضري والصناعي، تضمن مراقبة وتقييم حالة البيئة، تتولى متابعة أهداف التنمية المستدامة وتنفيذها، تسهر على تطبيق التشريع والتنظيم المتعلق بحماية البيئة، وتقوم بزيارات للتقييم والتفتيش والمراقبة، وتدرس وتحلل دراسات التأثير ودراسات الخطر والدراسات التحليلية للبيئة².

وفي ذات السياق، تقوم المديرية العامة للبيئة والتنمية المستدامة طبقا للمادة 2 من المرسوم السالف الذكر بتصوير ووضع بنك معطيات ونظام للمعلومات الجغرافية يتعلق بالبيئة والتنمية المستدامة، تبادر وتساهم في إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة، تقوم بترقية أعمال التحسيس والتربية في مجال حماية البيئة والتنمية المستدامة، تساهم في حماية الصحة العمومية وترقية الإطار المعيشي، وتساهم في الحفاظ على الأنظمة البيئية والساحل والتنوع البيولوجي وتطوير المساحات الخضراء، كما تساهم مع القطاعات المعنية في مكافحة التغيرات المناخية.

1- المادتين 7 و9 من المرسوم التنفيذي رقم 17-364، المرجع السابق.

2- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 17-365، المؤرخ في 2017/12/25 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة البيئة والطاقات المتجددة، ج ر عدد 74 بتاريخ 2017/12/25.

1-1 مديرية الحماية والمحافظة على التنوع البيولوجي والأنظمة الإيكولوجية:

مديرية الحماية والمحافظة على التنوع البيولوجي والأنظمة الإيكولوجية تابعة للمديرية العامة للبيئة والتنمية المستدامة، ووفقا للمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 17-365 تقوم بالاتصال مع القطاعات المعنية بتصور الإستراتيجية الوطنية للمحافظة على التنوع البيولوجي وتحسينها، وتقتراح بالاتصال مع القطاعات المعنية، عناصر السياسة الوطنية فيما يتعلق بالمساحات الخضراء، كما تبادر وتقوم بإنجاز الدراسات المتعلقة بالمحافظة على التنوع البيولوجي، وتساهم في وضع السياسة الوطنية في مجال الأمن البيولوجي، وكذا المساهمة مع القطاعات المعنية في إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالحفاظ على التنوع البيولوجي والمحافظة على الوسط الطبيعي والمجالات الحمية والمساحات الخضراء والساحل وتسهر على تطبيقها.

1-2 مديرية التغييرات المناخية:

تعتبر مديرية التغييرات المناخية من المديريات التابعة للمديرية العامة للبيئة والتنمية المستدامة، وهي تسهر على إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتغييرات المناخية بالاتصال مع القطاعات المعنية، وتطور الاستراتيجيات والسياسات والمخططات الوطنية حول التغييرات المناخية، وتنسقها وتنفذها بالتشاور مع القطاعات المعنية، كما تقترح تحضير وتنسيق مسار المفاوضات حول التغييرات المناخية، وتساهم في تنفيذ أحكام اتفاقية الأمم المتحدة الإطارية بشأن تغيير المناخ وأدواتها بالاتصال مع القطاعات المعنية، وتضمن تقييم ومتابعة الأعمال الوطنية لمكافحة التغييرات المناخية، وتساهم في حماية طبقة الأوزون بالتنسيق مع القطاعات المعنية¹.

1-3 مديرية تقييم الدراسات البيئية:

تقترح مديرية تقييم الدراسات البيئية التي تُعد من المديريات التابعة للمديرية العامة للبيئة والتنمية المستدامة عناصر الإستراتيجية في مجال التقييم البيئي، وتساهم بالاتصال مع القطاعات المعنية في إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بتقييم الدراسات البيئية، وتسهر على تطبيقها، كما تدرس وتحلل دراسات التأثير على البيئة ودراسات الخطر والدراسات التحليلية البيئية، وتسهر على مطابقتها، وتعد قرارات الترخيص والاستغلال للمؤسسات المصنفة، وتضم أدوات التقييم والمتابعة والمراقبة وتشارك بالتعاون مع الهياكل المعنية في تعزيز القدرات على المستويين الوطني والمحلي في مجال التقييم البيئي، وتبدي برأيها في إنشاء المؤسسات المصنفة، وتسهر على حسن استغلالها².

1-4 مديرية التوعية والتربية والشراكة لحماية البيئة:

مديرية التوعية والتربية والشراكة لحماية البيئة تابعة للمديرية العامة للبيئة والتنمية المستدامة، وطبقا للمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 17-365 السالف الذكر فإنها تعد الإستراتيجية الوطنية للتحسيس والتربية والإعلام

1- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 17-365 المؤرخ في 2017/12/25 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة البيئة والطاقات المتجددة، ج ر عدد 74 بتاريخ 2017/12/25.

2- المرجع نفسه.

البيئي وتقوم بتحسينها، وتقوم بالاتصال مع القطاعات المعنية بترقية جميع أعمال وبرامج التربية والتنوعية في ميدان البيئة، كما تبادر بالاتصال مع القطاعات المعنية والمؤسسات المتخصصة بجميع الأعمال وبرامج التعليم والتنوعية وتعدّها في الأوساط التربوية والشبانية، وتبادر أيضا بجميع الأعمال ومشاريع الشراكة وتساهم في ترقيتها، خصوصا مع وفي اتجاه الجماعات المحلية والهيئات العمومية والجامعات ومؤسسات البحث والجمعيات والتجمعات المهنية وبالإضافة إلى ذلك، تساهم بالاتصال مع القطاعات المعنية، في إعداد النصوص التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالتنوعية والاتصال والتربية البيئية.

2- المفتشية العامة لوزارة البيئة والطاقات المتجددة:

تكلف المفتشية العامة لوزارة البيئة والطاقات المتجددة تحت سلطة الوزير بمهام المراقبة والتفتيش التي تتعلق بتطبيق التشريع والتنظيم المعمول بهما، والاستعمال الرشيد والأمثل للوسائل والموارد الموضوعة تحت تصرف وزارة البيئة والطاقات المتجددة والهياكل والمؤسسات والهيئات تحت الوصاية، وتنفيذ ومتابعة القرارات والتوجيهات التي يصدرها الوزير للهياكل المركزية واللامركزية والمؤسسات والهيئات العمومية الموضوعة تحت وصاية الوزير، كما يمكنها أن تقترح على إثر مهامها، توصيات أو أية تدابير من شأنها أن تساهم في تحسين وتدعيم عمل وتنظيم المصالح والمؤسسات التي خضعت للتفتيش¹.

3- مديرية البيئة على مستوى الولاية:

كان يطلق عليها مفتشيات البيئة للولايات، وتم إحداثها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 96-60 أسندت لها مهام مراقبة القوانين والتنظيمات المتعلقة بحماية البيئة²، غير أنه بعد صدور المرسوم التنفيذي رقم 03-494 حوّل تسميتها إلى مديريات البيئة للولاية³، وتم التمسك بنفس التوجه خلال المرسوم التنفيذي رقم 19-226 حيث نظم مديرية البيئة على مستوى الولاية على شكل مصالح، ويمكن أن تتكون من مصطلحتين إلى سبع مصالح، ويمكن أن تضم كل مصلحة حسب المهام المنوطة بها ثلاثة مكاتب كحد أقصى⁴.

وطبقا للمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 19-226 تضطلع هذه المديریات بتصور وتنفيذ برامج حماية البيئة وترقية وتثمين وتطوير الطاقات المتجددة والتحكم في الطاقة في كامل إقليم الولاية وهذا بالاتصال مع المصالح الخارجية الأخرى والولاية والبلدية، وكذا دراسة وإعداد إجراءات منح الرخص والتأشيرات المنصوص عليها قانونا

1- المادتين 2 و3 من المرسوم التنفيذي رقم 17-366، المؤرخ في 25/12/2017 يتضمن تنظيم المفتشية العامة لوزارة البيئة والطاقات المتجددة وسيرها، ج ر عدد 74 بتاريخ 25/12/2017.

2- المادتين 1 و2 من المرسوم التنفيذي رقم 96-60 المؤرخ في 27/01/1996، المتضمن إحداث مفتشية للبيئة في الولاية، ج ر عدد 07 بتاريخ 28/01/1996.

3- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 03-494 المؤرخ في 17/12/2003، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 96/60 المؤرخ في 27/01/1996، والمتضمن إحداث مفتشية للبيئة في الولاية، ج ر عدد 80 بتاريخ 21/12/2003.

4- المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 19-226 المؤرخ في 13/08/2019، يحدد مهام مديريات البيئة في الولايات وتنظيمها، ج ر عدد 50 بتاريخ 19/08/2019.

وجمع وتحليل المعطيات والمعلومات المتعلقة بالبيئة وتدعيمها ومعالجتها، لغرض إعداد قواعد معطيات موضوعاتية والتقرير حول حالة البيئة في الولاية، بالإضافة إلى اتخاذ التدابير الرامية إلى الوقاية من كل أشكال تدهور البيئة ومكافحته لاسيما التلوث والتصحر وانجراف التربة والحفاظة على التنوع البيولوجي وتنميته، وترقية المساحات الخضراء والنشاط البستاني بالاتصال مع المصالح الخارجية الأخرى.

كما تقوم المديرية باتخاذ التدابير الرامية إلى تحسين إطار الحياة وجودتها، والمشاركة في كل عمل يرتبط بمكافحة التغييرات المناخية لاسيما الملاءمة والتقليص بالاتصال مع المصالح المعنية، ترقية أعمال الإعلام والتربية والتوعية في مجال البيئة والطاقات المتجددة، كما تساهم بالتنسيق مع المصالح المعنية في تنفيذ برنامج ومخطط تسيير النفايات الخاصة والنفايات المنزلية وما شابهها والنفايات الضخمة والهامدة، وفي تطوير وترقية الاقتصاد التدويري لاسيما نشاطات الفرز والاسترجاع وتتمين النفايات، بالإضافة إلى المساهمة في كل عمل يرتبط بتنمية الاقتصاد الأخضر على المستوى المحلي¹.

ثانيا- دور وزارة الموارد المائية في الحماية الوقائية للبيئة

بموجب المرسوم التنفيذي رقم 17-316 تم استبدال عبارة «ميدان الموارد المائية والبيئة» الواردة في المرسوم التنفيذي رقم 16-88 بعبارة «ميدان الموارد المائية»². وللتعرف على دور وزارة الموارد المائية في الحماية الوقائية للبيئة، سنتطرق لدور وزير الموارد المائية في الحماية الوقائية للبيئة (أ)، ثم دور بعض هيكل الإدارة المركزية لوزارة الموارد المائية في الحماية الوقائية للبيئة (ب).

أ- دور وزير الموارد المائية في الحماية الوقائية للبيئة

نص المرسوم التنفيذي رقم 17-316 المذكور أعلاه على أن وزير الموارد المائية يقدم مساهمته للقطاعات الوزارية المعنية من أجل تنفيذ الأعمال في مجال مكافحة الأمراض المنتقلة عن طريق المياه، والآثار المضرة للفيضانات، والآثار المضرة الناتجة عن التغييرات المناخية لاسيما المتعلقة بالفيضانات والظمي والجفاف المتكرر³. كما يقوم طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 16-88 بإعداد الإستراتيجيات الوطنية في ميدان الموارد المائية ويحدد الوسائل القانونية والبشرية والهيكلية والمالية والمادية الضرورية، بالإضافة إلى تسليم الاعتمادات في إطار مهامه لكل شخص طبيعي أو معنوي ينشط في مجال اختصاصه، كما يحدد الشروط التي تسمح للمؤسسات بالتدخل كمتعامل في قطاع الموارد المائية⁴.

1- بوعلام بوزيدي، المرجع السابق، ص.56.

2- المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 17-316 المؤرخ في 2017/11/02، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 16/88 المؤرخ في 2016/03/01 الذي يحدد صلاحيات وزير الموارد المائية والبيئة، ج ر عدد 65 بتاريخ 2017/11/09.

3- المادة 6، المرجع نفسه.

4- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 16-88 المؤرخ في 2016/03/01 الذي يحدد صلاحيات وزير الموارد المائية والبيئة، ج ر عدد 15 بتاريخ 2016/03/09.

كما يقوم وزير الموارد المائية طبقا للمادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 16-88 بالاتصال مع القطاعات المعنية بالأبحاث المائية المناخية والجيولوجية المرتبطة بمعرفة الموارد المائية السطحية وتقييمها وتحديد مواقع السدود والمنشآت الأخرى للتخزين، وكذا الأبحاث الجيوفيزيائية والهيدروجيولوجية الموجهة لتحديد الموارد المائية الجوفية ومعرفتها وتقييمها، والقيام بالدراسات المتعلقة بتقييم الموارد المائية غير العادية وتحديد مواقع المنشآت الأساسية اللازمة لنقل هذه المياه وتخزينها لأهداف المنفعة العامة، وإنجاز واستغلال وتسيير المنشآت الأساسية للسقي، وإنجاز واستغلال وصيانة أنظمة التطهير ووحدات تصفيه المياه المستعملة، وإنتاج المياه المنزلية والصناعية والفلاحية بما فيها إنتاج واستعمال مياه البحر المحلاة والمياه المالحة والمياه المستعملة المصفاة.

وفي إطار التقييم المستمر كما وكيفا للموارد المائية العادية وغير العادية يبادر بسياسة تسعيرة المياه ويقترحها وينفذها، ويعد أدوات تخطيط النشاطات الخاصة بالموارد المائية على جميع الأصعدة من أجل التنمية المستدامة ويسهر على تطبيقها، ويعد سياسة حشد المياه ونقلها ومعالجتها واستعمالها وتسييرها وفقا للأهداف التي تحددها الحكومة، كما يعد المخططات الوطنية والجهوية لإنتاج الموارد المائية وتخصيصها وتوزيعها طبقا لأهداف الحكومة في مجال التهئية العمرانية، ويعد أيضا برامج السقي ويشارك في وضع أنظمة وتقنيات صرف المياه، كما يسهر على حماية الموارد المائية والمحافظة عليها واستعمالها العقلاني، ويسهر على تحسين أداءات الخدمة العمومية للمياه ويسهر على صيانة وحماية مجاري الأنهار والبحيرات والسبخات والشطوط وكذا الأراضي والنباتات التابعة لها ويسهر على مطابقة المقاييس واحترامها في إنجاز منشآت حشد المياه الموجهة للاستهلاك المنزلي والفلاحي والصناعي وتخزينها ومعالجتها وتحويلها وتوزيعها وتصفيه المياه المستعملة، ويسهر على الاستغلال العقلاني للموارد المائية واقتصادها ويعمل على صيانة ممتلكات الري والمحافظ عليها¹.

ب- دور بعض هياكل الإدارة المركزية لوزارة الموارد المائية في الحماية الوقائية للبيئة

تشمل الإدارة المركزية لوزارة الموارد المائية على مجموعة من الهياكل الإدارية، التي من شأنها الإسهام في الحماية الوقائية للبيئة، ونذكر البعض منها على النحو الآتي:

1- مديرية حشد الموارد المائية: تكلف مديرية حشد الموارد المائية بإعداد السياسة الوطنية في مجال تسيير وحماية الموارد المائية والأملاك العمومية للمياه، وتقييمها وتنفيذها، وكذا السياسة الوطنية في مجال إنتاج المياه وتخزينها وتحويلها، وتقييمها وتنقيتها، كما تبادر في إطار المخطط الوطني وتحسبا للتسيير المدمج للمياه، بدراسة وإنجاز المنشآت والتجهيزات الخاصة بحشد المياه السطحية والجوفية وتحويلها وتسهر على ذلك، كما تبادر وتشارك بكل تفكير يرمي إلى التعرف والاستغلال العقلاني لطبقات المياه المتحجرة في الصحراء، والمحافظة عليها في إطار تنمية مدججة ومستدامة، كما تبادر وتقوم بكل عمل يهدف إلى تطوير وحماية الموارد المائية والمحافظة عليها².

1- المادة 03 من المرسوم التنفيذي رقم 16-88، المرجع السابق.

2- المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 17-317 المؤرخ في 2017/11/02، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الموارد المائية، ج ر عدد 65 بتاريخ 2017/11/09.

2- مديرية التطهير وحماية البيئة:

تعد مديرية التطهير وحماية البيئة بالتشاور مع الهياكل والقطاعات المعنية السياسة الوطنية المتعلقة بالوقاية والتوقع والتقليل من أخطار الفيضانات وتنفيذها، كما تشارك بالاتصال مع القطاعات المعنية في تنفيذ السياسة الوطنية في مجال التنمية المستدامة وحماية البيئة والمحافظة على الصحة العمومية، وتبادر بكل تفكير ودراسة حول تسيير وتنفيذ تحسين الخدمة العمومية للتطهير وتقوم بذلك، كما تبادر بكل عمل بالاتصال مع المصالح والهياكل المعنية بكل عمل يرمي إلى حماية الموارد المائية والمحافظة عليها من كل أشكال التلوث، وتحدد السياسة الوطنية في مجال جمع وتصفيات إفرانات المياه القذرة ومياه الأمطار وتنفيذها، وتحدد كذلك مع الهياكل والقطاعات المعنية السياسة الوطنية في مجال الوقاية من الفيضانات وتنفيذها، وبالإضافة إلى ذلك، تحدد معايير استغلال وصيانة شبكات جميع المياه القذرة ومياه الأمطار وأنظمة التصفية، وتسهر أيضا على السير العادي لشبكات التطهير ومنشآتها القاعدية، وتحدد بالتشاور مع الهياكل المعنية، السياسة الوطنية في مجال تسمين المواد الناجمة عن التطهير وتنفيذها¹.

3- المفتشية العامة لوزارة الموارد المائية:

هي عبارة عن جهاز دائم للتفتيش والمراقبة والتقييم يوضع تحت سلطة الوزير². لمراقبة وتقييم الخدمة العمومية، والاستعمال الرشيد والأمثل للوسائل والموارد الموضوعة تحت تصرف الهياكل التابعة لوزارة الموارد المائية³ كما تكلف المفتشية بالقيام بمهام التفتيش والمراقبة لاسيما تنفيذ ومتابعة قرارات وتوجيهات الوزير، سير الإدارة المركزية لوزارة والهياكل والمؤسسات والهيئات العمومية تحت الوصاية، اقتراح كل تدبير من شأنه أن يحسن ويعزز عمل وتنظيم المصالح والمؤسسات التي خضعت للتفتيش⁴.

ثالثا- دور وزارتي الصحة والفلاحة في الحماية الوقائية للبيئة:

نظرا لأهمية الصحة والفلاحة وعلاقتها بالجانب البيئي، سنتطرق لدور وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات في الحماية الوقائية للبيئة (أ)، ثم دور وزارة الفلاحة والتنمية الريفية في الحماية الوقائية للبيئة (ب).

أ- دور وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات في الحماية الوقائية للبيئة

1- دور وزير الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات في الحماية الوقائية للبيئة

نص المرسوم التنفيذي رقم 11-379 على صلاحيات وزير الصحة، حيث يقوم بالاتصال مع مؤسسات الدولة وهيئاتها والوزارات المعنية بالتشاور مع الشركاء الاجتماعيين بالمبادرة بالدراسات الاستشرافية والتفكير التي

1- المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 17-317، المرجع السابق.

2- المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 16-90 المؤرخ في 01/03/2016، يتضمن إنشاء المفتشية العامة لوزارة الموارد المائية والبيئة وتنظيمها وسيورها، ج ر عدد 15 بتاريخ 09/03/2016.

3- المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 17-318 المؤرخ في 02/11/2017، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 16/90 المؤرخ في 01/03/2016 والمتضمن إنشاء المفتشية العامة لوزارة الموارد المائية والبيئية وتنظيمها وسيورها، ج ر عدد 65 بتاريخ 09/11/2017.

4- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 16-90، المرجع السابق.

من شأنها تحديد اختيارات الحكومة في مجال الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات¹، ويكلف في مجال حماية الصحة وترقيتها، بتنظيم الوقاية وحفظ صحة السكان ومكافحة الأمراض المتنقلة وغير المتنقلة، المبادرة ببرامج نشاطات الصحة الخاصة بفئات المواطنين الهشة أو التي هي في وضع صعب، إعداد برامج الصحة الجوارية، السهر على مكافحة إدمان المخدرات والممارسات الإدمانية، إعداد واقتراح تنظيم المنظومة الوطنية للصحة، لاسيما إعداد الخريطة الصحية، تنظيم العلاج الطبي في هياكل الصحة، السهر على الحماية الصحية في الأوساط الخاصة، الحث على الأعمال المرتبطة بالوقاية ومكافحة الأمراض الوبائية والمتوطنة وغير المتنقلة واقتراح تدابير الكشف المرتبطة بها، والمبادرة بتدابير مكافحة الأضرار والتلوث التي تؤثر في صحة السكان وتنفيذها².

2- دور هياكل وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات في الحماية الوقائية للبيئة

تشمل الإدارة المركزية في الوزارة على مجموعة من الهياكل الإدارية التي تعمل تحت سلطة الوزير، وستتطرق فقط إلى المديرية العامة للوقاية وترقية الصحة، والمديريات الثلاث التابعة لها على النحو الآتي:

1-2 المديرية العامة للوقاية وترقية الصحة:

تكلف المديرية العامة للوقاية وترقية الصحة بإعداد السياسة الوطنية لترقية الصحة والسكان، وتحسينها والحفاظ عليها، وتنفيذ ذلك مع الهياكل المعنية، ضمان المراقبة الوبائية للسكان والاستعداد لمواجهة الأخطار المرتبطة بالأمراض البارزة والأمراض المتجددة والقيام بالمراقبة الصحية على الحدود في إطار اليقظة والإنذار الصحيين، المبادرة بسياسات ومخططات إستراتيجية وبرامج المكافحة في ميادين الأمراض المتنقلة المنتشرة والبارزة والمتجددة والأمراض غير المتنقلة والصحة البيئية والصحة في الأوساط الخاصة والقيام بتنفيذها والإشراف عليها لاسيما في مجال الوقاية، المشاركة في مراقبة تطبيق التشريع والتنظيم في مجال حفظ الصحة فيما يتعلق بالمياه والأغذية والنفايات الاستشفائية، تفعيل التربية الصحية والحسيس وتنظيمها في مجالات صلاحياتها وخصوصا عن طريق إقامة نشاطات تهدف إلى تقليص عوامل الأخطار وترقية أنماط معيشة سليمة وسلوكات صحية ملائمة³.

2-2 دور المديريات التابعة للمديرية العامة للوقاية وترقية الصحة في الحماية الوقائية للبيئة:

تضم المديرية العامة للوقاية وترقية الصحة ثلاث مديريات خاصة بمكافحة الأمراض المتنقلة وغير المتنقلة والوقاية الاجتماعية والبيئية، وسنوضح أدوارها بالكيفية الآتية:

1-2-2 مديرية الوقاية ومكافحة الأمراض المتنقلة: تكلف هذه المديرية طبقا للمرسوم التنفيذي رقم

380-11 بإعداد واقتراح مخططات إستراتيجية وبرامج ومشاريع الوقاية ومكافحة الأمراض المتنقلة واقتراحها وتنفيذها، إعداد البرامج الصحية المتعلقة بالتلقيحات الخاصة بالسكان وتنفيذها ومتابعتها وتقييمها، إقامة نظام

1- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 11-379 المؤرخ في 2011/11/21، بمجد صلاحيات وزير الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، ج ر عدد 63 بتاريخ 2011/11/23.

2- المادة 3، المرجع نفسه.

3- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 11-380 المؤرخ في 2011/11/21، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، ج ر عدد 63 بتاريخ 2011/11/23.

اليقظة الصحية، بالاتصال مع الهياكل المعنية خصوصا فيما يتعلق بالأمراض المتنقلة المنتشرة والأمراض البارزة والمتجددة، وتحديد المخططات الإستراتيجية والبرامج والمشاريع الرامية إلى حماية الصحة في مختلف مراحل الحياة وتنفيذها، بالتعاون مع الهياكل المعنية¹.

2-2-2 مديرية الأمراض غير المتنقلة: تقوم مديرية الأمراض غير المتنقلة بإعداد وتنفيذ المخططات الإستراتيجية والبرامج ومشاريع الوقاية الرامية إلى تقليص أثر الأمراض المزمنة وترقية الكشف، ضمان ترقية أنماط معيشة سليمة ومكافحة عوامل الخطر بالاتصال مع القطاعات المعنية، إقامة نظام إعلامي قصد متابعة الأمراض غير المتنقلة، ضمان نشاطات الوقاية في الأوساط الخاصة بصحة الفئات الهشة من السكان أو الأشخاص في وضعية صعبة².

2-2-3 مديرية الوقاية الاجتماعية والبيئية: تضطلع مديرية الوقاية الاجتماعية والبيئية طبقا للمادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 11-380 السالف الذكر بإعداد المخططات الإستراتيجية والبرامج والمشاريع المرتبطة بحماية البيئة وترقية الصحة واقتراحها والمساهمة في تنفيذها، وإعداد البرامج والمشاريع المتعلقة بالوقاية من الأخطار المرتبطة بالتغذية وتنفيذها ومتابعتها وتقييمها، بالإضافة إلى تحديد التدابير الرامية إلى تقليص الأخطار المرتبطة بالعلاج وتنفيذها ومتابعتها وتقييمها مع الهياكل المعنية.

ب- دور وزارة الفلاحة والتنمية الريفية في الحماية الوقائية للبيئة

1- دور وزير الفلاحة والتنمية الريفية في الحماية الوقائية للبيئة

بموجب المرسوم التنفيذي رقم 20-128 يقوم الوزير بإعداد عناصر السياسة الوطنية في مجالات الفلاحة والتنمية الريفية والغابات والفضاءات الطبيعية ومتابعة ومراقبة تنفيذها³، وبممارسة وزير الفلاحة والتنمية الريفية صلاحياته على مجموع النشاطات المتعلقة بالفلاحة والتنمية الريفية والغابات، وبمعهده الصفة يتولى إعداد إستراتيجية التنمية الفلاحية والريفية والغابية، السهر على تطوير كل عمل يرمي إلى تحسين مستوى الأمن الغذائي للبلاد حماية مراعي الهضاب العليا والسهبية وشبه الصحراوية والصحراوية والمحافظة عليها وتجهيتها واستغلالها، تعزيز حماية الصحة الحيوانية والصحة النباتية والمحافظة عليها وتأمينها، السهر على التنمية المندمجة والمستدامة للفلاحة الجبلية والفلاحة الصحراوية، تهيئة الأملاك الغابية والحلفاوية الوطنية واستغلالها وتوسيعها وحماية النباتات والحيوانات البرية، حماية الموارد الوراثية الحيوانية والنباتية والمحافظة عليها وتأمينها، المشاركة في إعداد الإستراتيجية الوطنية للطاقت المتجددة، والمساهمة في إعداد إستراتيجية المحافظة على المناطق الرطبة وتنفيذها، وإعداد برامج تنمية الثروة الحيوانية والنباتية وتنفيذها⁴.

1- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 11-380، المرجع السابق.

2- المرجع نفسه.

3- المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 20-128 المؤرخ في 20/05/2020، يحدد صلاحيات وزير الفلاحة والتنمية الريفية، ج ر عدد 32 بتاريخ 2020/05/31.

4- المادة 02، المرجع نفسه.

وفي مجال التنمية الريفية يقوم بالتشاور مع القطاعات الأخرى، بتحسين مستوى إطار معيشة سكان الأرياف ذات الصلة بالقطاع، بتوفير الظروف الملائمة لديناميكية تنمية الفضاءات الريفية، حيث يقوم بهذه الصفة بالسهر على تحسين ظروف معيشة سكان الأرياف، وكيف أشكال ومستويات التحفيز حسب المناطق الطبيعية والزراعية البيئية، يسهر على تهيئة الأقاليم الريفية وتنميتها وتشجيع النشاطات الفلاحية السياحية، المساهمة في التنمية المحلية في البلديات الريفية والمناطق الجبلية والسهبية والصحراوية، كما يعمل على تطوير سياسات التكامل بين الغابة وتربية الحيوانات والفلاحة والنشاطات الأخرى في استعمال الفضاء الريفي¹.

وطبقا للمادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 20-128 السالف الذكر، يكلف الوزير في مجال الغابات بإدارة الأملاك الغابية الوطنية والأغطية الحلقافية وتسييرها وحمايتها وتنميتها وتثمينها وتوسيعها، المحافظة على الموارد الطبيعية عن طريق مكافحة التصحر والانجراف في المناطق الجبلية، والمحافظة على الأنظمة البيئية الطبيعية والتسيير والحماية والتثمين والاستغلال الدائم للنباتات البرية، وحماية الحيوانات البرية والمناطق الرطبة والمحافظة عليها وإعادة تأهيلها، بالتشاور مع القطاعات المعنية، كما يعمل على تطوير السلع والخدمات التي توفرها الأنظمة البيئية الغابية والمساحات المشجرة الأخرى، وترقيتها وتثمينها.

وفضلا على ذلك، يكلف وزير الفلاحة والتنمية الريفية في مجال المحافظة على الأملاك العقارية الفلاحية وتثمينها، بالسهر على المحافظة على الأملاك العقارية الفلاحية والرعية وحمايتها وتثمينها وتوسيعها، وكذا وضع الأدوات ذات الصلة، بالإضافة إلى السهر على تنظيم العقار الفلاحي ووضع كفاءات الاستغلال المستدام للأراضي الفلاحية، كما يقوم الوزير أيضا فيما يخص حماية الصحة الحيوانية والسلامة الصحية للأغذية وحماية الصحة النباتية على الخصوص بتحديد وتنفيذ سياسات المحافظة على الصحة الحيوانية وتحسينها بما فيها الأمراض المتنقلة من الحيوانات إلى الإنسان وراحة الحيوان، تحديد وتنفيذ سياسات السلامة الصحية للأغذية الموجهة للاستهلاك البشري والحيواني، وتحديد وتنفيذ السياسات في المجالات الخاصة بالمحافظة على النباتات وحمايتها ورقابتها التقنية،... الخ².

2- دور بعض هيكل وزارة الفلاحة والتنمية الريفية في الحماية الوقائية للبيئة:

تضم هذه الوزارة مجموعة من الهياكل الإدارية، وسنقوم بدراسة بعض المديرية التي لها صلة بالحماية الوقائية للبيئة على النحو الآتي:

1-2 مديرية المصالح البيطرية: تكلف هذه المديرية بممارسة السلطة البيطرية الوطنية وتحديد الإستراتيجية الصحية البيطرية، تحضير ومتابعة ومراقبة وتقييم التشريع والتنظيم المتعلقة بالصحة الحيوانية والأمراض المتنقلة من الحيوانات إلى الإنسان وراحة الحيوانات وتعيينها، وكذا الأمن الصحي للمنتجات الحيوانية وذات المصدر الحيواني

1- المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 20-128، المرجع السابق.

2- المادتين 03 و 08، المرجع نفسه.

الموجهة للاستهلاك البشري والتغذية الحيوانية، وتحديد وتنفيذ سياسات مرافقة ودعم تنمية وحماية الصحة الحيوانية¹.

2-2 مديرية حماية النباتات والرقابة التقنية: تمارس هذه المديرية مهام السلطة الوطنية في مجالي الصحة النباتية والتقنية النباتية، إعداد والسهر على تنفيذ سياسات المرافقة والدعم لحماية وتثمين المادة النباتية، ضمان مراقبة الصحة النباتية والتقنية للمنتجات النباتية أو ذات المصدر النباتي والمدخلات الفلاحية (البذور والشتائل والأصناف، ...) عند الحدود وعلى التراب الوطني، وضع جهاز وطني للسهر على الصحة النباتية ومخططات التدخل ضد أعداء النباتات من أجل المحافظة على الإنتاج الفلاحي، والمشاركة في النشاطات المعيارية في مجال حماية الصحة النباتية ومراقبة البذور والشتائل، ومتابعتها مع الهيئات الوطنية والدولية².

2-3 المديرية العامة للغابات: من المديريات التي تضمها المديرية العامة للغابات ولها علاقة بالحماية الوقائية للبيئة نذكر: **مديرية حماية الحيوانات والنباتات** التي تساهم في إعداد الإستراتيجية الوطنية للحفاظ على التنوع البيولوجي وتنميته المستدامة، وحرد النباتات والحيوانات البرية الطبيعية والمحافظة عليها وتطويرها، وكذا المبادرة بتصنيف المجالات المحمية، وتنظيم الصيد وتطوير النشاطات الصيدية، وتنسيق أعمال حماية الغابات من الحرائق والآفات والأمراض³. بالإضافة إلى **مديرية إصلاح الأراضي وإعادة التشجير** والمكلفة بالمبادرة بإستراتيجية ومخطط عمل وطني لمكافحة الانجراف وإصلاح الأراضي وتنفيذها، والمبادرة بمخطط وطني لإعادة التشجير وتنفيذه، وكذا المبادرة ببرامج للمساهمة في تنمية المناطق الجبلية وتنفيذها، وضمان المساعدة التقنية للمصالح اللامركزية⁴.

ونستنتج بعد التطرق لدور الإدارة المركزية في مجال الحماية الوقائية للبيئة، أنه بالرغم من وجود وزارة مختصة في البيئة والطاقات المتجددة، إلا أن الدولة لم تجعل هذه الوظيفة حكرا على هذه الوزارة فحسب، بل قامت بتكليف بعض الوزارات التي لها علاقة بهذا الجانب بحمايتها أيضا سواء بوجه عام، أو من خلال حماية عنصر من عناصرها على غرار وزارة الموارد المائية، والصحة والفلاحة، ولعل الدافع لذلك هو تشعب وارتباط الكثير من العناصر البيئية، وصعوبة ومشقة هذه المهمة الوقائية للبيئة، التي لا يمكن للدولة أن تسند لها جهاز إداري وحيد بل تحتاج لتضافر جهود الكثير من الفواعل سواء على المستوى المحلي أو على المستوى المركزي، وحتى من خلال استحداث أجهزة وهيكل متخصصة في مجال حماية البيئة.

1- المادة 06 من المرسوم التنفيذي رقم 20-129 المؤرخ في 2020/05/21، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الفلاحة والتنمية الريفية، ج ر عدد 32 بتاريخ 2020/05/31.

2- المادة 07، المرجع نفسه.

3- المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 16-244 المؤرخ في 2016/09/22 الذي يحدد تنظيم الإدارة المركزية للمديرية العامة للغابات، ج ر عدد 56، بتاريخ 2016/09/25.

4- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 20-302 المؤرخ في 2020/10/15، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 16-244 المؤرخ في 2016/09/22 الذي يحدد تنظيم الإدارة المركزية للمديرية العامة للغابات، ج ر عدد 63 بتاريخ 2020/10/24.

الفرع الثاني:

دور الأجهزة المتخصصة في الحماية الوقائية للبيئة

حرصت أغلب الدول المتحضرة على إقامة هيئات فنية متخصصة في مجال حماية البيئة، تضطلع بدراسة كافة السبل الكفيلة بالحفاظ على سلامة البيئة، ودفع التلوث عنها، بما في ذلك إعداد مشاريع القوانين واللوائح التي تراها لازمة لحماية البيئة، وتمتع هذه الهيئات في بعض الدول بجوانب من صلاحيات السلطة العامة، ويطلق عليها تسميات متعددة منها لجنة أو مجلس أو وكالة أو إدارة أو هيئة حماية البيئة¹. وقد عكفت الدولة الجزائرية تنفيذاً لإستراتيجيتها الرامية لحماية البيئة على وضع وإحداث العديد من الأجهزة المتخصصة لحماية البيئة بمسميات مختلفة؛ مجلس، مرصد، وكالة، معهد وغيرها، وستتطرق لبعض هذه الأجهزة على سبيل المثال لا الحصر من خلال معرفة الدور الوقائي للمجالس العليا والوطنية في حماية البيئة (أولاً)، ثم الدور الوقائي للمرصد والمعاهد والوكالات الوطنية في حماية البيئة (ثانياً).

أولاً- الدور الوقائي للمجالس العليا والوطنية في حماية البيئة

لم تكتف الدولة بتكليف الجماعات الإقليمية والإدارة المركزية والبيئية والإدارات المركزية ذات الصلة بها بضمان حماية البيئة، وإنما استحدثت مجالس عليا ووطنية متخصصة في هذا المجال، وهذا ما سنوضحه من خلال تحديد دور المجالس العليا في الحماية الوقائية للبيئة (أ)، ودور المجالس الوطنية في الحماية الوقائية للبيئة (ب).

أ- دور المجالس العليا في الحماية الوقائية للبيئة:

1- دور المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة في الحماية الوقائية للبيئة: تم إحداث المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة في سنة 1994، تحت رئاسة رئيس الحكومة، وتكليفه بضبط الاختيارات الوطنية الإستراتيجية الكبرى لحماية البيئة وترقية التنمية المستدامة، التقويم المنتظم لتطور حالة البيئة وتنفيذ الترتيب التشريعية والتنظيمية المتعلقة بحماية البيئة وتقرير التدابير المناسبة، كما يتابع تطور السياسة الدولية المتعلقة بالبيئة ويبحث الهياكل المعنية في الدولة على القيام بالدراسات المستقبلية الكفيلة بتنويرها في مداولاته، والبت في الملفات المتعلقة بالمشاكل البيئية الكبرى التي يعرضها على الوزير المكلف بالبيئة، كما يقدم سنويا تقريرا إلى رئيس الجمهورية عن حالة البيئة وتقوم مدى تطبيق قراراته².

ويعتمد المجلس الأعلى للقيام بمهامه، وبلوغ أهدافه على لجتين دائمتين، للجنة القانونية والاقتصادية ولجنة النشاطات المتعددة القطاعات، وتشكل كل واحدة منهما من عدد من الأعضاء، يختارون من موظفي الإدارات المركزية وفروعها، ومثلي الجمعيات التي تنشط في مجال البيئة، والجامعيين والخبراء والباحثين المختصين

1- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص.58.

2- المواد 2،1 و3 من المرسوم الرئاسي رقم 94-465 المؤرخ في 1994/12/25 المتضمن إحداث مجلس أعلى للبيئة والتنمية المستدامة ويحدد صلاحياته وتنظيمه وعمله ج ر عدد 01 بتاريخ 1995/01/08.

حسب نسب محددة¹. حيث نص المرسوم التنفيذي رقم 96-481 على أن اللجنة القانونية والاقتصادية تقوم بدراسات مستقبلية من أجل تحديد الأهداف البيئية وأهداف التنمية المستدامة، تحلل السياسات القطاعية وانسجامها مع أولويات البيئة وأهداف التنمية المستدامة، كما تقترح وسائل قياسية، اقتصادية ومالية التي تسمح بحماية أفضل للبيئة². كما نصت المادة 6 من هذا المرسوم على أن لجنة النشاطات المتعددة القطاعات تشجع البحث الأساسي والتطبيقي، المتعلقة بالتكنولوجيات النظيفة ووسائل تنفيذها، وتقترح أيضا برامج متعددة القطاعات للتسيير الدائم للموارد الطبيعية، كما تشجع استعمال الطاقات المتجددة بكل الوسائل، وتعد وتقترح إستراتيجية تخطيط مندمجة للمؤسسات الإنسانية.

ونستنتج من خلال هذه المواد أن المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة يعتبر من الهيئات الهامة التي أحدثها المشرع الجزائري في الجانب البيئي، فهو المكلف بضبط الاختيارات الإستراتيجية الوطنية الكبرى لحماية البيئة، كما يتابع تطور السياسة الدولية المتعلقة بالبيئة، للوقوف على أهم الأدوات الكفيلة بحمايتها، كونها قضية عالمية تمس الجميع، بالإضافة إلى الاعتماد على الدراسات الاستشرافية المستقبلية لتنبؤه في مداولاته، كما يضطلع هذا المجلس أيضا بالنظر في الملفات المودعة من طرف الوزير المكلف بالبيئة، والمتعلقة بالمشاكل البيئية الكبرى ويقدم تقريرا سنويا عن حالة البيئة لرئيس الجمهورية. وبالرغم من أهمية هذه المهام البيئية المخولة لهذا المجلس، إلا أن هذا الأخير لا يمكنه لوحده تحقيق حماية وقائية للبيئة، وذلك بسبب شمول البيئة لعناصر كثيرة ومعقدة، تحتاج لمساهمة أكثر من جهاز، ولعل تفاقم المشاكل البيئية في الجزائر سواء المتعلقة بالعناصر الطبيعية أو العناصر الاصطناعية دليل على ذلك.

2- دور المجلس الأعلى للبحر في الحماية الوقائية للبيئة: يعتبر المجلس الأعلى للبحر هيئة عامة

يرأسه رئيس الحكومة، ويتولى مهام تحديد الخيارات الكبرى للسياسة البحرية الوطنية وضبطها، فيقوم المجلس بانتظام مدى تطبيق الأحكام التشريعية والتنظيمية المتعلقة بالبحر ويقرر التدابير والإجراءات المناسبة، ويوفر جميع الوسائل الضرورية لحفظ أمن الملاحة البحرية وحماية الأرواح البشرية في البحر، ووقاية الوسط البحري، ويتخذ التدابير اللازمة لضمان تسيير مندمج ودائم للمجالات البحرية الخاضعة لاختصاص القضاء الوطني وللساحل، كما يتابع تطور السياسة الدولية في مجال البحار والمحيطات وأعماق البحار، ويجعل الهياكل المعنية في الدولة تقوم بالدراسات المستقبلية المتصلة بمهمته، بالإضافة إلى أنه يقدم إلى رئيس الجمهورية كل سنة تقريرا عن أنشطة المجلس الأعلى وتقويمها عن تطبيق قراراته³.

1- المواد 2، 5 و 7 من المرسوم التنفيذي رقم 96-481 المؤرخ في 28/12/1996 المحدد لتنظيم المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة وعمله، ج ر عدد 84 بتاريخ 29/12/1996.

2- المادة 4، المرجع نفسه.

3- المادتين 1 و 2 من المرسوم الرئاسي رقم 98-232 المؤرخ في 18/07/1998 المتضمن إحداث مجلس أعلى للبحر ويحدد مهامه وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 52 بتاريخ 19/07/1998.

ونستنتج من هذه المهام أن أهمية هذه الهيئة في الحماية الوقائية للبيئة تتجلى من خلال التركيز على حماية عنصر هام من العناصر البيئية والمتمثل في البيئة البحرية الوطنية، وذلك بتحديد الخيارات والتوجيهات الكبرى للسياسة البحرية الوطنية وضبطها عن طريق رقابة وتبعية مدى تطبيق النصوص القانونية والتنظيمية المتعلقة بالبحر واتخاذ التدابير والإجراءات اللازمة بهذا الخصوص، بالإضافة إلى توفير الوسائل الكفيلة لحفظ أمن الملاحة البحرية وحماية الأرواح البشرية داخل البحر والعمل على وقاية الوسط البحري. وبالرغم من أن الإشارة إلى هذه المهام جاءت بشكل مقتضب، إلا أننا نجد أن مصطلح الحماية والوقاية يشمل كل الإجراءات والتدابير الاحترازية التي من شأنها حماية الوسط البحري من كل ما من شأنه إفساد هذا الأخير.

كما يندرج أيضا ضمن مهام المجلس الأعلى للبحر جعل الهياكل المعنية في الدولة تقوم بالدراسات المستقبلية المتصلة بمهمته، والتي تؤكد اهتمام المجلس بالدراسات الاستشرافية التي تتعلق بحماية الوسط البحري وهذا بإسهام الهياكل والهيئات ذات الصلة، وهي إشارة إلى العمل التشاركي التعاوني في هذا المجال، كما يقدم المجلس تقريرا سنويا لرئيس الجمهورية يتعلق بأنشطة المجلس، وكان من الممكن الإشارة إلى تقديم تقارير دورية كلما اقتضت الظروف المتعلقة بالوسط البحري ذلك. وبالرغم من إحداث هذا المجلس إلا أنه لا يمكن القول أن المجلس حقق فعالية في الحماية الوقائية للوسط البحري الجزائري، الأمر الذي يتضح جليا من خلال ما يتعرض له هذا الوسط من مشاكل بيئية على غرار النفايات، بالإضافة إلى حالات الوفاة المتزايدة للأشخاص داخل البحر لاسيما في موسم الاصطياف... الخ.

ب- دور المجالس الوطنية في الحماية الوقائية للبيئة

1- دور المجلس الوطني للجبل في الحماية الوقائية للبيئة: ينشأ مجلس وطني لحماية المناطق الجبلية وترقيتها يدعى "المجلس الوطني للجبل"¹، وذلك بهدف تحديد مختلف الأنشطة الكفيلة بحماية وترقية وتهئية مختلف المناطق الجبلية والكتل الجبلية²، وتسهيل عملية التنسيق بين مختلف الأنشطة المبرمجة على مستوى الكتل الجبلية عن طريق الآراء والاقتراحات التي يقدمها، بالإضافة إلى تقديم الاستشارة حول أولويات التدخل العمومي وكذا شروط تقديم المساعدات التي يمنحها "صندوق الجبل" (المخصص لدعم تمويل الأنشطة والعمليات الهادفة إلى حماية وترقية وتأهيل المناطق الجبلية وكذا مختلف الدراسات المرتبطة بها)، وكذلك التحسيس بأهمية المناطق الجبلية وضرورة حمايتها وترقيتها في إطار التنمية المستدامة³.

1- المادة 12 من القانون رقم 03-04 المؤرخ في 2004/06/23 المتعلق بحماية المناطق الجبلية في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 41 بتاريخ 2004/06/27.

2- عرّفت المادة 2 من القانون رقم 03-04 المناطق الجبلية على أنها: "هي كل الفضاءات المشكّلة من سلاسل أو كتل جبلية والتي تتميز بخصائص جغرافية كالتضاريس والعلو والانحدار وكذا كل الفضاءات المجاورة لها والتي لها علاقة بالاقتصاد وبعوامل تهئية الإقليم والأنظمة البيئية للفضاء الجبلي المقصود، والتي تعد بدورها مناطق جبلية". والكتل الجبلية على أنها: "هي المناطق الجبلية التي تشكل كيانا جغرافيا واقتصاديا واجتماعيا مسجما".

3- المادة 12، المصدر نفسه.

ولاشك في الأهمية التي تحظى بها المناطق الجبلية من الناحية البيئية، الاقتصادية، السياحية... الخ. وتخصيص مجلس وطني لحماية المناطق الجبلية والكتل الجبلية تعتبر نقطة إيجابية من طرف المشرع الجزائري، غير أن المهام التي أسندت لهذا المجلس تمت الإشارة إليها بشكل مقتضب وعمام، من خلال تحديد هدفه المتمثل في حماية وترقية وتهيئة المناطق الجبلية والكتل الجبلية دون توضيح أوجه الحماية وكيفية الترقية والتهيئة، كما ركز على العمل التشاوري من خلال تقديم الآراء والاقتراحات والاستشارات حول أولويات التدخل العمومي، وبالإضافة إلى ذلك فإنه المكلف بتحديد شروط الاستفادة من المساعدات التي يمنحها صندوق الجبل بغرض حماية وترقية وتأهيل المناطق الجبلية، كما يقوم المجلس أيضا بالعمل التوعوي من خلال التحسيس بأهمية المناطق الجبلية وضرورة حمايتها وترقيتها في إطار التنمية المستدامة.

فالمناطق الجبلية والكتل الجبلية تعتبر عنصرا بيئيا طبيعيا هاما، يمكن للدولة في إطار تعزيز السياحة كبديل اقتصادي نظيف أن تجعل من السياحة الجبلية منتجا سياحيا بامتياز، فتكفل بذلك حماية وقائية لهذه العناصر البيئية من جهة، وتدعيم الاقتصاد الوطني بمدخيل نظيفة من جهة أخرى.

2- دور المجلس الوطني الاستشاري للموارد المائية في الحماية الوقائية للبيئة: يعتبر هيئة وطنية استشارية تكلف بدراسة الخيارات الإستراتيجية، وأدوات تنفيذ المخطط الوطني للماء، وكذا كل المسائل المتعلقة بالماء، التي يطلب منها إبداء الرأي في شأنها، ويتشكل هذا الأخير من ممثلي الإدارات والمجالس المحلية والمؤسسات العمومية المعنية والجمعيات المهنية والمستعملين¹.

فالماء يعتبر من العناصر البيئية الطبيعية الهامة، وتعتبر حمايته من الأهمية بمكان، وإحداث هيئة استشارية خاصة بالموارد المائية من شأنها الإسهام في دراسة الخيارات الإستراتيجية المرتبطة بالماء، وكذا الشأن بالنسبة لأدوات تنفيذ المخطط الوطني للماء، فأهمية هذا المجلس تكمن في العمل الاستشاري، حيث يقدم رأيه في المسائل التي يطلب رأيه بشأنها، وقد كان من الممكن للمشرع الجزائري أن يحدث مجلسا وطنيا للماء وليس استشاريا، بحيث يضطلع المجلس الوطني للماء بالدور الاستشاري، وبأدوار أخرى لاسيما حماية هذا العنصر البيئي الهام من خلال وضع الوسائل والأدوات القانونية الكفيلة برسم إستراتيجية وطنية لضمان توفيره وحمايته وترشيده، بالإضافة إلى التنسيق الفعال مع القطاعات المعنية بها الخصوص، سواء في مجال الإنتاج أو الاستهلاك، والحد من المشاكل البيئية المرتبطة بالماء، سواء تعلق الأمر بالندرة، التذبذب، المعالجة الصحية لمكوناته... الخ.

3- دور المجلس الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة في الحماية الوقائية للبيئة: يكلف هذا المجلس بتوجيه الإستراتيجية الشاملة لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، السهر على تنسيق المشاريع القطاعية الكبرى مع مبادئ وتوجيهات سياسة تهيئة الإقليم، كما يبدي رأيه لإعداد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، والمخططات الجهوية لتهيئة الإقليم، المخططات التوجيهية للمنشآت الكبرى والخدمات الجماعية، وكذا

1- المادتين 62 و63 من القانون رقم 05-12 المؤرخ في 2005/08/04 المتعلق بالمياه، ج ر عدد 60 بتاريخ 2005/09/04.

المسائل المرتبطة لاسيما باستراتيجيات تهيئة وإصلاح المساحات الحساسة المتمثلة في السهوب والجنوب والجبال والساحل، بالإضافة إلى الإستراتيجية المتعلقة بقرار إنشاء المدن الجديدة وتحديد مواقعها وكيفيات تنظيمها وتمويلها العمومي، وكذا تنمية المساحات الحضرية وتنظيم الضواحي¹.

كما تظهر أهمية هذا المجلس في مجال الحماية الوقائية للبيئة، من خلال الدور الوقائي الذي يضطلع به حيث خول له المرسوم التنفيذي رقم 05-416 إبداء الرأي في إعداد المخططات الهامة كالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، وكذا الإستراتيجية المتعلقة بإنشاء المدن الجديدة، وتحديد مواقعها، وكيفيات تنظيمها وتمويلها، وهو الأمر الذي يخفف الضغط على بعض المدن، التي تعاني اكتظاظا يسهم في تفاقم المشاكل البيئية في الوسط الحضري.

ثانيا- الدور الوقائي للمراصد والمعاهد والوكالات الوطنية في حماية البيئة

بالإضافة إلى المجالس العليا والوطنية، تم إحداث هيئات أخرى متخصصة في الجانب البيئي، ولمعرفة الدور الذي تضطلع به بعض هذه الهيئات في هذا المجال، سنتطرق للعناصر الآتية: دور المراصد والمعاهد الوطنية في الحماية الوقائية للبيئة (أ)، ثم دور الوكالات الوطنية في الحماية الوقائية للبيئة (ب).

أ- دور المراصد والمعاهد الوطنية في الحماية الوقائية للبيئة

1- دور المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة في الحماية الوقائية للبيئة: يعتبر المرصد مؤسسة وطنية عمومية ذات طابع صناعي وتجاري، تتمتع بالشخصية المعنوية، والاستقلال المالي، ويوضع المرصد تحت وصاية الوزير المكلف بالبيئة، ويحدد مقره بمدينة الجزائر، ويمكن نقله إلى مكان آخر من التراب الوطني، بموجب مرسوم يتخذ بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالبيئة². وحدد المرسوم التنفيذي رقم 02-115 مهام هذا المرصد في التنسيق مع المؤسسات الوطنية والهيئات المعنية بجمع المعلومة البيئية على الصعيد العلمي والتقني والإحصائي ومعالجتها وإعدادها وتوزيعها، وضع شبكات الرصد وقياس التلوث وحراسة الأوساط الطبيعية، وتسيير ذلك، كما يسهر على جمع المعطيات والمعلومات البيئية قصد إعداد أدوات الإعلام، ضف إلى ذلك المبادرة بالدراسات الرامية إلى تحسين المعرفة البيئية للأوساط والضغطو الممارسة على تلك الأوساط، وإنجاز هذه الدراسات أو المشاركة في إنجازها، ونشر المعلومة البيئية وتوزيعها³. كما نصت المادة 19 منه على أن هذا المرصد يتولى مهمة الخدمة العمومية في مجال جمع المعلومة البيئية ومعالجتها وإنتاجها وتوزيعها طبقا لدفتر شروط يحدد بقرار مشترك بين الوزير الوصي والوزير المكلف بالمالية.

1- المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 05-416 المؤرخ في 2005/10/25 يحدد تشكيلة المجلس الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة ومهامه وكيفيات سيره، ج ر عدد 72 بتاريخ 2005/11/02.

2- المادتين 1 و3 من المرسوم التنفيذي رقم 02-115 المؤرخ في 2002/04/03 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، ج ر عدد 22 بتاريخ 2002/04/03.

3- المادتين 4 و5، المرجع نفسه.

ونستنج من خلال الصلاحيات المنوطة بهذا المرصد تركيزه على جوانب بيئية غاية في الأهمية، لاسيما جمع المعلومة البيئية على الصعيد العلمي والتقني والإحصائي، بالتنسيق مع القطاعات المعنية، كما يسهر على جمع المعطيات والمعلومات البيئية ومعالجتها، قصد إعداد أدوات الإعلام، كما يبادر بالدراسات الرامية إلى تحسين المعرفة البيئية للأوساط الطبيعية، والضغط الممارسة عليها، وإنجاز هذه الدراسات أو المساهمة في إنجازها، والعمل على نشر المعلومة البيئية وتوزيعها، فهذا العمل الوقائي من شأنه المساهمة في التوعية البيئية من خلال نشر المعلومة البيئية المتعلقة بالأوساط الطبيعية.

2- دور المرصد الوطني للمدينة في الحماية الوقائية للبيئة: أنشأ المشرع الجزائري بموجب القانون رقم 06-06 مرصدا وطنيا للمدينة، وهو مرصد ملحق بالوزارة المكلفة بالمدينة، ويضطلع بجملة من المهام لاسيما متابعة تطبيق سياسة المدينة، إعداد دراسات حول تطور المدن في إطار السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم، وإعداد مدونة المدن وضبطها وتحسينها، كما يقوم بكافة الاقتراحات التي من شأنها ترقية السياسة الوطنية للمدينة على الحكومة، وكذا متابعة كل إجراء تقرره الحكومة في إطار ترقية السياسة الوطنية للمدينة¹. وبالرغم من الأهمية التي أولاهها المشرع الجزائري لتنظيم المدينة من خلال إحداث هذا المرصد، وبالرغم من المهام التي يمكن لهذا المرصد الاضطلاع بها في ضبط وترقية البيئة الحضرية من خلال ترقية السياسة الوطنية للمدينة، إلا أن المشرع الجزائري خصص له مادة وحيدة فقط في إطار هذا القانون، وأحال من خلالها إلى التنظيم مسألة تحديد تشكيلته وتنظيمه وسيهر وفقا للمادة 26 من القانون المذكور أعلاه.

وفعلا صدر المرسوم التنفيذي رقم 07-05، والذي اعتبر من المرصد الوطني مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي²، كما نصت المادة 5 من هذا المرسوم على أنه زيادة على المهام المخولة للمرصد المذكورة أعلاه، يكلف أيضا بمجموعة من المهام، لاسيما تطوير أنماط جديدة للتسيير من شأنها مساعدة الدولة والجماعات الإقليمية على تحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وتثمين دور المدينة في التنمية المستدامة، ورصد التطور والهيكلة الحضرية للمدينة واستعمال الفضاءات العمومية واستعمال العقار الحضري وتحليل توجهات ذلك، بالإضافة إلى اقتراح كل التدابير أو البرامج الموجهة إلى تحسين ظروف معيشة المواطنين داخل المدينة.

3- دور المعهد الوطني للتكوينات البيئية في الحماية الوقائية للبيئة: تم إنشاء المعهد الوطني للتكوينات البيئية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 02-263، ويعتبر مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويخضع هذا الأخير للقواعد المطبقة على الإدارة في علاقاته مع الدولة، ويعد تاجرا في علاقاته مع الغير، ويوضع تحت وصاية الوزير المكلف بالبيئة، ويكون مقره في مدينة الجزائر

1- المادة 26 من القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20/02/2006 المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر عدد 15 بتاريخ 12/03/2006.

2- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 07-05 المؤرخ في 08/01/2007 يتضمن تشكيل المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وسيهر، ج ر عدد 03 بتاريخ 10/01/2007.

ويمكن نقله إلى مكان آخر من التراب الوطني، بموجب مرسوم تنفيذي يتخذ بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالبيئة¹.

وتتجلى مهام المعهد الوطني للتكوينات البيئية في مجال الحماية الوقائية للبيئة في ضمان التكوين وترقية التربية البيئية والتحسيس، حيث يضطلع في مجال التكوين بتقديم تكوينات خاصة في مجال البيئة، لفائدة جميع المتدخلين العموميين أو الخواص، تطوير أنشطة خاصة في مجال تكوين المكونين، أما في مجال التربية البيئية والتحسيس فإنه يقوم بوضع برامج التربية البيئية وتنشيطها والقيام بأعمال تحسيسية تلائم كل جمهور². وأضافت المادة 18 من المرسوم المذكور أعلاه على أن المعهد يضمن مهمة الخدمة العمومية في مجال التربية البيئية والتحسيس وأنشطة التكوين، طبقا لدفتر شروط يحدد بقرار مشترك بين الوزير الوصي والوزير المكلف بالمالية. فالواضح من خلال المهام المسندة لهذا المعهد هو تخصصه في ثلاث مجالات بيئية هامة؛ التكوين البيئي، التربية البيئية والتحسيس البيئي والتي لها دور كبير في الحماية الوقائية للبيئة من خلال هذه المهام.

ب- دور الوكالات الوطنية في الحماية الوقائية للبيئة

1- دور الوكالة الوطنية للنفايات في الحماية الوقائية للبيئة: هي عبارة عن مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي وتجاري تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع تحت وصاية الوزير المكلف بالبيئة، ويحدد مقرها بمدينة الجزائر، ويمكن نقل مقرها إلى أي مكان آخر من التراب الوطني بمرسوم يتخذ بناء على اقتراح من الوزير المكلف بالبيئة³. وتسعى هذه الأخيرة إلى تطوير نشاطات فرز النفايات وجمعها ومعالجتها وتأمينها وإزالتها وتقديم المساعدات للجماعات المحلية في ميدان تسيير النفايات، ومعالجة المعطيات والمعلومات الخاصة بالنفايات وتكوين بنك وطني للمعلومات حول النفايات وتعيينه، وفيما يخص نشاطات فرز النفايات وجمعها ونقلها ومعالجتها وتأمينها وإزالتها، فإن الوكالة تقوم بالمبادرة بإنجاز الدراسات والأبحاث والمشاريع التجريبية وإنجازها أو المشاركة في إنجازها، نشر المعلومات العلمية والتقنية وتوزيعها، والمبادرة ببرامج التحسيس والإعلام والمشاركة في تنفيذها، كما تتولى أيضا مهمة الخدمة العمومية في مجال الإعلام وتعميم التقنيات التي تسعى إلى ترقية نشاطات فرز النفايات وجمعها ونقلها ومعالجتها وتأمينها⁴.

وتجدر الإشارة إلى اتفاقية التعاون المبرمة بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ممثلة بمديرية العمل الإقليمي والحضري، ووزارة البيئة والطاقات المتجددة ممثلة بالوكالة الوطنية للنفايات، والتي تضمنت في مادتها 2 عدة مجالات للتعاون لاسيما المرافقة التقنية للبلديات من خلال المساهمة في إعداد المخطط البلدي لتسيير

1- المواد 2، 1، 3 من المرسوم التنفيذي رقم 02-263 المؤرخ في 17/08/2002 المتضمن إنشاء المعهد الوطني للتكوينات البيئية، ج ر عدد 56 بتاريخ 18/08/2002.

2- المادتين 4 و 5، المرجع نفسه.

3- المادتين 1 و 3 من المرسوم التنفيذي رقم 02-175 المؤرخ في 20/05/2002 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للنفايات وتنظيمها وعملها، ج ر عدد 37 بتاريخ 26/05/2002.

4- المواد 4، 5 و 6، المرجع نفسه.

النفایات المنزلية وما شابهها، والمرافقة التقنية للمؤسسات العمومية الولائية المكلفة بتسيير مراكز الردم التقني للنفایات... الخ¹.

وبالرغم من وجود الوكالة الوطنية للنفایات والدور الهام المسند لها، إلا أن النفایات تبقى من المشاكل البيئية التي تعاني منها الجزائر بشكل كبير، وإذا كان دور هذه الأخيرة يتعلق بتطوير نشاطات فرز النفایات وجمعها ومعالجتها وشمينها وإزالتها، وتقديم المساعدات للجماعات المحلية في تسيير النفایات، فإن الملاحظ أن الكثير من البلديات لازالت تعتمد على طرق تقليدية في جمع النفایات، كما أنها تفتقد إلى نظام فرز فعال، وتكتفي بعملية الجمع والرمي في المفاغ العمومية، الأمر الذي يهدد صحة وأرواح المكلفين بعمليات جمع النفایات، ويصعب من معالجتها، ويعرقل عملية شمينها وإزالتها، كما يسهم في تراكمها، ولعل الأمر راجع لقلة مواردها المالية، وضعف المساعدات المالية المخصصة لهذا الغرض.

2- دور الوكالة الوطنية للتغيرات المناخية في الحماية الوقائية للبيئة: هي مؤسسة وطنية ذات طابع

إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، توضع تحت وصاية الوزير المكلف بالبيئة، مقرها بمدينة الجزائر²، وتهدف الوكالة إلى ترقية إدماج إشكالية التغيرات المناخية في كل مخططات التنمية، والمساهمة في حماية البيئة، كما تكلف الوكالة في إطار الإستراتيجية الوطنية في مجال التغيرات المناخية، بالقيام بأنشطة الإعلام والتحسيس والدراسة في المجالات التي لها علاقة بانبعث غاز الاحتباس الحراري، والتكيف مع التغيرات المناخية والتقليص من آثارها، ولمختلف التأثيرات الاجتماعية والاقتصادية³.

كما تكلف الوكالة طبقا للمادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 05-375، بالمساهمة في تدعيم القدرات الوطنية لمختلف القطاعات في مجال التغيرات المناخية، ووضع قاعدة معطيات تتعلق بالتغيرات المناخية والسهر على تحسينها بانتظام، وإعداد تقارير دورية حول التغيرات المناخية وكذا تقارير أخرى ومذكرات ظرفية، والعمل على فهرسة كل نشاطات القطاعات المختلفة لمكافحة التغيرات المناخية، والمساهمة في كل جرد وطني لغاز الاحتباس الحراري، كما تسهر على تنسيق الأنشطة القطاعية في ميدان التغيرات المناخية، والسهر على التعاون مع الميادين البيئية الأخرى، لاسيما في مجال المحافظة على التنوع البيولوجي ومكافحة التصحر وغيرها.

فيتجلى الدور الوقائي للوكالة الوطنية للتغيرات المناخية، من خلال الحرص على إدماج إشكالية التغيرات المناخية ضمن كل المخططات التنموية، فهذه الأخيرة تركز على الأنشطة المتعلقة بالإعلام والتحسيس، للتوعية في المجالات التي لها علاقة بانبعث غاز الاحتباس الحراري، والتكيف مع التغيرات المناخية والتقليص من آثارها.

1- اتفاقية التعاون المتعلقة بمرافقة الجماعات المحلية في مجال تطوير آليات تسيير النفایات المنزلية وما شابهها، مبرمة بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ممثلة بمديرية العمل الإقليمي والحضري، ووزارة البيئة والطاقة المتجددة ممثلة بالوكالة الوطنية للنفایات، مؤرخة في 2019/01/18.

2- المادتين 2 و3 من المرسوم التنفيذي رقم 05-375 المؤرخ في 2005/09/26 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتغيرات المناخية وتحديد مهامها وضبط كفاءات تنظيمها وسيرها، ج ر عدد 67 بتاريخ 2005/10/05.

3- المادتين 4 و5، المرجع نفسه.

المبحث الثالث:

دور الفواعل المجتمعية في الحماية الوقائية للبيئة

لم يجعل المشرع الجزائري إستراتيجيته الرامية لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة محصورة على أداة قانونية واحدة، أو فاعلا فقط، فحماية البيئة بمختلف عناصرها مهمة صعبة ومعقدة، وهي تحتاج لإسهام الكثير من الأدوات لاسيما الفواعل المجتمعية، كالأسرة والمدرسة باعتبارهما من أهم الأطر التي تسهم في التنشئة الاجتماعية للفرد وتكوينه وتوعيته ليكون مواطنا فعالا في جميع المجالات بما فيها البيئية، بالإضافة إلى الدور الذي يمكن أن يلعبه هذا الأخير سواء بمفرده، أو من خلال الانضمام إلى الجمعيات والأحزاب كتنظيمات طوعية تسمح له باستغلال إمكانياته وقدراته ومعارفه في الإطار البيئي، وهذا ما سنوضحه من خلال التعرف على دور الأسرة والمدرسة الابتدائية والمواطن في الحماية الوقائية للبيئة (المطلب الأول)، ثم نتطرق إلى دور التنظيمات الطوعية في الحماية الوقائية للبيئة (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

دور الأسرة والمدرسة الابتدائية والمواطن في الحماية الوقائية للبيئة

لاشك في أن الأسرة هي البيئة الأولى التي ينشأ فيها الفرد، فهي التي تحرص على تربيته وتعليمه، ومتابعة سلوكياته وتصرفاته، لينتقل بعد ذلك إلى المدرسة الابتدائية لتكتمل دور الأسرة، وتزيد من تربيته وتعليمه، وتعتبر حماية البيئة واحدة من المهام التي تندرج في هذا الإطار (التربية والتعليم)، فنجاح كل من الأسرة والمدرسة في الاضطلاع بالمهام المنوطة بهما، لاشك في أنه سيسهم في التنشئة الاجتماعية السليمة للفرد، وتجعل منها مواطنا فعالا في مختلف المجالات، لاسيما في المجال البيئي، وللتعرف على ذلك سنعالج مدى إسهام الأسرة في الحماية الوقائية للبيئة (الفرع الأول)، ثم إسهام المدرسة الابتدائية في الحماية الوقائية للبيئة (الفرع الثاني)، وبعدها نتطرق إلى المواطن كفاعل في الحماية الوقائية للبيئة (الفرع الثالث).

الفرع الأول:

إسهام الأسرة في الحماية الوقائية للبيئة

تعتبر الأسرة المؤسسة الأولى للتنشئة الاجتماعية¹، وهي من أهم مؤسسات المجتمع في تهيئة الأفراد للحفاظ على البيئة وحمايتها من كل مكروه، وبناء الاستعداد لديهم للنهوض بها، ودرء المخاطر عنها.¹ فالأسرة هي الخلية

1- تُعرّف التنشئة الاجتماعية على أنها: "عملية تربية يقوم بها المجتمع من أجل تكوين شخصية قادرة على التفاعل الاجتماعي ضمن الإطار الثقافي وقادرة على تحقيق الاستقلال الفكري في إطار العلاقات الاجتماعية وهي عملية يكتسب من خلالها الفرد شخصيته الاجتماعية أسماء مطوري، "مؤسسات التنشئة الاجتماعية ودورها في تنمية قيم التربية البيئية"، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، الجزائر، المجلد4، العدد 1، 2016/03/01، ص.182.

الأساسية في المجتمع، وهي من أهم مؤسساته الاجتماعية، وذلك بالنظر للأدوار الكثيرة والهامة التي تقع على عاتقها، فهي المكون الرئيس للفرد، في شتى المجالات، ولتعرف على دور الأسرة في مجال الحماية الوقائية للبيئة سنتطرق إلى الأساس الدستوري والقانوني لدور الأسرة في حماية البيئة (أولاً)، وبعدها توضيح دور الأسرة في مجال الحماية الوقائية للبيئة (ثانياً)، ثم التطرق لبعض العوامل المساهمة في محدودية دور الأسرة في مجال الحماية الوقائية للبيئة (ثالثاً).

أولاً- الأساس الدستوري والقانوني لدور الأسرة في حماية البيئة

تعد الأسرة من الفواعل المجتمعية الهامة، ولمعرفة موقف المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري من تكليف الأسرة بحماية البيئة، سنتطرق للأساس الدستوري لدور الأسرة في حماية البيئة (أ)، ثم الأساس القانوني لدور الأسرة في حماية البيئة (ب).

أ- الأساس الدستوري لدور الأسرة في حماية البيئة

1- الأساس الدستوري لدور الأسرة في حماية البيئة قبل التكريس الدستوري الصريح لحماية البيئة

لقد حظيت الأسرة باهتمام المؤسس الدستوري الجزائري بدءاً من دستور 1963، حيث نصت المادة 17 منه على: «تحمي الدولة الأسرة باعتبارها الخلية الأساسية للمجتمع»، وهو نفس التوجه الذي أخذ به في دستور 1976، حيث نصت المادة 65 منه على أن: «الأسرة هي الخلية الأساسية للمجتمع، وتحظى بحماية الدولة والمجتمع. تحمي الدولة الأمومة، والطفولة، والشبيبة، والشيخوخة، بواسطة سياسة ومؤسسات ملائمة». فالمؤسس الدستوري وسّع من هذه المادة، من خلال إضافة المجتمع كأداة أخرى لحماية الأسرة، كما كلف الدولة بحماية بعض الفئات الاجتماعية المتمثلة في الأمومة، والطفولة، والشبيبة، والشيخوخة، وذلك بواسطة أطر سياسة ومؤسسية ملائمة لهذا الغرض، وبالرغم من هذه الإضافات إلا أنه بقي مؤكداً على أن الأسرة هي الخلية الأساسية للمجتمع.

وفي ذات الشأن، نجد أن الدستور الجزائري لسنة 1989 قد نص هو الآخر في المادة 55 منه على: «تحظى الأسرة بحماية الدولة والمجتمع»، وهو نفس ما تضمنه التعديل الدستوري لسنة 1996². فالملاحظ من خلال هذه المادة هو اكتفاء المؤسس الدستوري بالنص على أن الأسرة تحظى بحماية كل من الدولة والمجتمع. وإذا كانت الأسرة بهذه القيمة الدستورية من خلال النص عليها بدءاً من دستور 1963، إلا أن المؤسس الدستوري لم يكرس دورها بصراحة في حماية البيئة، ولعل الأمر راجع لعدم التكريس الصريح لحماية البيئة في الدساتير المذكورة أعلاه.

1- سامية ابريغم، "دور الأسرة في تنمية القيم البيئية لدى الأبناء"، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية، المجلد 26، العدد 9، 2018 ص.341.

2- المادة 58 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 1996.

2- الأساس الدستوري لدور الأسرة في حماية البيئة بعد التكريس الدستوري الصريح لحماية البيئة

بعد التكريس الدستوري الصريح لحماية البيئة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، والتأكيد عليه في التعديل الدستوري لسنة 2020 كما سبق وأن رأينا، نجد أن المؤسس الدستوري نص في المادة 72 على أن: « تحظى الأسرة بحماية الدولة والمجتمع... »، كما كرس المؤسس الدستوري في تعديل سنة 2020، اهتمامه بالأسرة، حيث أدرج عدة إضافات غاية في الأهمية، فنصت المادة 71 منه على: « تحظى الأسرة بحماية الدولة » وهو تكريس دستوري لهذه المؤسسة الاجتماعية الهامة، التي يجب أن تحظى بحماية الدولة، كما نصت على: « حقوق الطفل محمية من طرف الدولة والأسرة مع مراعاة المصلحة العليا للطفل »¹، وبالتالي أقرّ الحماية الدستورية للطفل، وكرس مسؤولية الدولة والأسرة في حمايته، وليس عند هذا الحد فحسب، بل أشار إلى نقطة غاية في الأهمية وهي: « تحت طائلة المتابعات الجزائية، يلزم الأولياء بضمان تربية أبنائهم »²، فالمؤسس الدستوري ألزم الأولياء بضمان تربية أبنائهم، وبالتالي لا يمكنهم التخلي عن هذا الواجب أو إهماله لأي سبب كان، تحت طائلة المتابعات الجزائية، كما ألزمت ذات المادة واجب الأبناء في الإحسان للأولياء ومساعدتهم.

وبالرغم من الأهمية التي أولاهها المؤسس الدستوري للأسرة، وبالرغم من تكريسه الصريح لحماية البيئة بدءا من التعديل الدستوري لسنة 2016 ثم التعديل الدستوري لسنة 2020، إلا أنه لم ينص صراحة على اضطلاع الأسرة بالحماية البيئية، غير أن تكليفها بضمان تربية الأبناء، يشمل الكثير من المجالات التي ليست بمنأى أبدا عن الحماية البيئية.

ب- الأساس القانوني لدور الأسرة في حماية البيئة

لم يكرس المشرع الجزائري صراحة الدور الذي تقوم به الأسرة في المجال البيئي، سواء في ظل القانون رقم 83-03 المتعلق بحماية البيئة (الملغى)، أو في القانون الحالي المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة رقم 03-10، وبذلك يكون المشرع الجزائري قد أغفل النص على أهم مؤسسات التنشئة الاجتماعية المتمثلة في الأسرة، بالرغم من الأهمية التي تحظى بها هذه الأخيرة، والأدوار البيئية الهامة التي يمكن أن تقوم بها في مجال التنشئة البيئية، والتي تؤهلها لأن تكون شريكا كباقي الفواعل في تكريس إستراتيجية الدولة الرامية لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

ثانيا- دور الأسرة في مجال الحماية الوقائية للبيئة

تقوم الأسرة بالكثير من الأدوار التي من شأنها الإسهام في الحماية الوقائية للبيئة، والتي سنوضح البعض منها في العناصر الآتية: دور الأسرة في التنشئة الاجتماعية البيئية (أ)، وفي التوعية البيئية وترسيخ القيم البيئية (ب)، وفي المحافظة على الموارد البيئية (ت)، وفي تكوين الأبناء بيئيا (ث).

1- المادة 71 من التعديل الدستوري الجزائري لسنة 2020.

2- المصدر نفسه.

أ- دور الأسرة في التنشئة الاجتماعية البيئية

تمثل الأسرة المؤسسة القاعدية في التنشئة الاجتماعية، والتي يتلقى فيها الفرد في مرحلة طفولته أولى عمليات تشكيل الطباع النفسي والسلوكي. وباعتبار أن عملية التنشئة البيئية التي يتلقاها الفرد في الأسرة من خلال التربية على السلوكيات الإيجابية اتجاه البيئة تلازمه من أولى مراحل العمرية إلى مراحل متقدمة من العمر، فإن هذه السيرورة في التنشئة الاجتماعية تنتج لديه إتباع طرق وقواعد ثابتة في معاملاته مع البيئة، كما تنتج أيضا ارتباط قوي مع هذه السلوكيات البيئية الايجابية، باعتباره ترعرع عليها ولازمته عبر مراحل عمره، وعليه يتضح أن الأسرة باعتبارها نواة أي مجتمع إنساني وأولى محطات التنشئة الاجتماعية التي تتكون من خلالها ملامح شخصية الفرد فإنها تلعب دورا كبيرا في التأثير على سلوكه ووعيه بمشكلات بيئته، وإدراكه للدور الذي يلعبه في الحفاظ عليها وهذا الدور الذي لا يمكن أن تلعبه الأسرة إلا إذا كانت تتمتع بالوعي البيئي.¹

ب- دور الأسرة في التوعية البيئية وترسيخ القيم البيئية

تساهم الأسرة بشكل كبير في توعية الأفراد وتثقيفهم وتغيير أنماط سلوكياتهم، ودفعهم للمشاركة في تحقيق التنمية والتطور، فالمجتمعات المتقدمة والمتخلفة تتجه اليوم إلى محاولة إيجاد مختلف الطرق العلمية لمواجهة المشكلات البيئية التي أفرزتها التنمية والتطور التكنولوجي أو ما يعرف بالعملة بصفة عامة، حيث تزايد إدراك المختصين في البيئة بضرورة اللجوء إلى مشاركة كل مؤسسات التنشئة الاجتماعية، وعلى رأسهم الأسرة لحماية البيئة من الأخطار التي تواجهها بشكل يومي ومتفاقم، حيث تسهم الأسرة في حماية البيئة عن طريق تدريب الأبناء على اكتساب مجموعة من القيم البيئية، ومن هنا كان على الأسرة أن تعمل على تطوير ما تقدمه من أساليب تنشئة أسرية ومعاملة الوالدين لتوسيع مدارك الأبناء وزيادة معرفتهم ووعيهم بكيفية التعامل مع البيئة والحفاظ عليها، وكذلك زيادة وعيهم ودرايتهم بتأثيرات النشاطات المختلفة على البيئة، وخصوصا تلك التي تؤثر في تدهورها والتي تحولها إلى عالم غير متوازن بيئيا، وبالتالي غير صالح لاستمرارية الحياة ومن ثمة يكون هؤلاء الأبناء قادرين على حماية بيئتهم.²

كما يكتسب الأفراد كثيرا من سلوكياتهم من تعایشهم اليومي مع أسرهم، وبالذات مع أمهاتهم، ويكتسبون كثيرا من اتجاهاتهم من مشاهداتهم اليومية لممارسات الوالدين والإخوة الكبار وغيرهم من أفراد الأسرة، الذين يقطنون معهم، وتكاد تكون التربية بالتقليد من أهم وسائل التربية التي يمكن أن تلجأ إليها الأسرة، لبناء اتجاهات ايجابية عند الأبناء نحو البيئة، وتعزيز قيم المحافظة عليها.³ فالأسرة من أهم مؤسسات المجتمع في تلقين أفرادها معايير السلوك والاتجاهات والقيم المرغوب فيها، وفي مجال البيئة تزود الأسرة أفرادها بقيم المحافظة على البيئة

1- سالم أقاري، "آليات تفعيل أدوار الفواعل المجتمعية في ترسيخ قيم الثقافة البيئية"، آفاق علمية، جامعة تامنغست، الجزائر، المجلد 11 العدد 4، 2019/09/08، ص.ص.355,354.

2- سامية ابرييم، المرجع السابق، ص.341.

3- المرجع نفسه، ص.341.

وحمايتها وبناء الاستعداد لديهم للنهوض بها، ودرء المخاطر عنها واستيعاب مكوناتها وتعلم القيم البيئية من خلال سلوكيات الأسرة، حيث تمثل قيم النظافة وترشيد الاستهلاك والتعاون في حماية البيئة ومكوناتها داخل البيت أو خارجه مبادئ أساسية في التنشئة البيئية السليمة، وهو ما ينعكس إيجاباً على البيئة¹.

ت- دور الأسرة في المحافظة على الموارد البيئية

تمثل موارد البيئة بأنواعها ينابيع خير ليحصل الإنسان منها على مقومات حياته، غير أن تعامل الإنسان غير العقلاني مع هذه الموارد البيئية قد أفسد بعضها، وتسبب في انقراض بعض الكائنات الحية، وقلل من العمر الافتراضي لكثير من مصادر الطاقة والمعادن، وليس من شك أن للأسرة دوراً كبيراً في التصدي لمشكلة استنزاف موارد البيئة بكافة أشكالها الدائمة والمتجددة وغير المتجددة، فالأسرة تسهم في بناء اتجاهات إيجابية عند أطفالها نحو البيئة ومكوناتها، وتدعم قيم النظافة والمشاركة والتعاون وترشيد الاستهلاك وغيرها، ذلك أن الأسرة تعد مفتاح علبة التعلم لدى الأطفال، والمنزل يعد من الأماكن المثالية للتطبيق العملي لمفاهيم البيئة².

ث- دور الأسرة في تكوين الأبناء بيئياً

تعتبر الأسرة المدرسة المجتمعية الأولى لتكوين الفرد، فهي التي تغرس الأخلاق والقيم والمبادئ الإسلامية في أبنائها، كما تسهم الأسرة في تكوين أبنائها بيئياً، من خلال تعريفهم بأهمية البيئة وضرورة المحافظة عليها وحماية عناصرها المختلفة، لأجل ضمان إطار بيئي مناسب وملائم لاستمرارية العيش، بالإضافة إلى إسهامها في إنماء الشعور بالمسؤولية لدى الأبناء، إزاء البيئة بمختلف عناصرها، فكما أن لهم حقوقاً في العيش في بيئة نظيفة وسليمة، فإن باقي المواطنين أيضاً لديهم هذا الحق، كما أن حماية البيئة والمحافظة عليها يسهم في تمكين غيره من العيش في بيئة صحية وملائمة، وبالتالي فإن دور الأسرة كفاعل مجتمعي مهم جداً بهذا الخصوص، فنجاحها في تكوين أبنائها بيئياً لن يحقق آثاره الإيجابية عليه وعلى أسرته فقط بل وعلى مجتمعه وعلى دولته وعلى بيئته، ويجعل منه أداة فاعلة في المجتمع، ومساهماً في حماية البيئة، بإقباله على الأفعال التي من شأنها تحقيق ذلك، أو بعزوفه عن ارتكاب كل ما من شأنه المساس بالبيئة.

ثالثاً- عوامل محدودية دور الأسرة في التنشئة الاجتماعية في مجال الحماية الوقائية للبيئة

بالرغم من الأهمية التي تحظى بها الأسرة في المجتمع، وبالرغم من الأدوار الهامة التي تضطلع بها في مجال التنشئة البيئية للأبناء، إلا أن بعض الأفعال والتصرفات اللابيئية التي يقوم بها بعض الأفراد، تجعل من دورها في مجال الحماية الوقائية للبيئة محدوداً ويشوبه النقص، ولعل ذلك مرده لجملة من العوامل والأسباب، نذكر منها ما يلي:

1- سوسن سكي، "الأسرة، المدرسة والإعلام نحو تربية بيئية متكاملة للتكيف مع ظاهرة التغير المناخي"، مجلة الدراسات الإعلامية، المركز الديمقراطي العربي، برلين ألمانيا، العدد5، نوفمبر2018، د ر ص، على موقع الأنترنت: <<https://democraticacide>>...، تاريخ الإطلاع 2020/06/12.

2- سامية ابريغم، المرجع السابق، ص.342.

أ- التغييب القانوني لدور الأسرة في الحماية الوقائية للبيئة

بالرغم من الأهمية الكبيرة التي تحظى بها الأسرة في التنشئة الاجتماعية للفرد، والذي يعتبر المستفيد الأول من البيئة، والمساهم الرئيس في إفسادها، إلا أننا لم نسجل أي اهتمام قانوني بهذا الخصوص، فالمؤسس الدستوري الجزائري لم ينص على دور الأسرة في حماية البيئة، وهذا حتى بعد تكريسه الصريح لحماية البيئة في التعديل الدستوري لسنة 2016، ثم في التعديل الدستوري لسنة 2020، كما أن المشرع الجزائري لم يول أية أهمية لدور الأسرة في حماية البيئة في التشريع البيئي، حيث أغفل النص عليها سواء في القانون رقم 83-03 (الملغى)، أو في قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة رقم 03-10، وهذا بالرغم من أن حماية البيئة مسألة غاية في الصعوبة، والتي لا يمكن للدولة وهيئاتها الإدارية تحقيقها بمفردها، دون إسهام ومشاركة باقي الفواعل المجتمعية الأخرى.

ب- نقص الوعي البيئي لدى بعض الأسر

يمكن إرجاع محدودية دور بعض الأسر في التنشئة الاجتماعية في مجال الحماية الوقائية للبيئة إلى نقص الوعي البيئي، فبعض التصرفات اللابيئية التي يقوم بها بعض الأبناء في الشوارع والمدارس وروض الأطفال والساحات العمومية لا يعون خطورتها وانعكاساتها، وأن من شأنها المساس بالبيئة، وتهدد وجودهم ووجود غيرهم من البشر على هذه الأرض، وعندما نتكلم عن نقص الوعي البيئي لا نقصد به محدودية المستوى العلمي والثقافي لأفراد العائلة، فكثيرة هي الأسر التي لا يجيد فيها الوالدين القراءة والكتابة ولكن تربيتهم للأبناء فعالة في شتى المجالات بما فيها البيئة.

ت- اتكال بعض الأسر على مؤسسات أخرى لتربية الأبناء

نلاحظ في الآونة الأخيرة ظاهرة اتكال بعض الأسر على تحميل مسؤولية تربية الأبناء إلى بعض المؤسسات على غرار روض الأطفال، المدارس الابتدائية، المدارس الخاصة، والأمر سيان إن كانت المرأة عاملة أو مائكة في البيت، فكثيرات هن النساء المائكات في البيوت ويوجهن أبناءهن إلى روضات الأطفال للسهر على تربيتهم، وإن كانت رغبة البعض منهن هو تكوين الأبناء تكويناً جيداً، وتربيتهم بشكل فعال، وظفرهم بتحصيل علمي ومعرفي ممتاز، إلا أنه في الحقيقة تبقى مهمة تربية الأبناء مسؤولية صعبة، ومهمة تقع على عاتق الأبوين لمراقبة تصرفاتهم وتصحيح سلوكياتهم ونصحهم وإرشادهم وتتبع أعمالهم بشكل دائم ومستمر، وإن كانت هذه المؤسسات على قدر كبير من الأهمية في التنشئة الاجتماعية، فإنه لا يمكن بأي حال من الأحوال إقصاء الأسرة من هذا الدور الذي يجب أن تضطلع به أولاً ثم تُكمله باقي المؤسسات الأخرى.

ث- تأثير الأسر بالتكنولوجيات الحديثة

في عالم تطورت فيه التكنولوجيات الحديثة بشكل كبير في شتى المجالات والميادين الحياتية، وأصبحت طرق وأدوات التواصل سهلة وبسيطة وسريعة، سواء على المستوى الداخلي أو الخارجي، لم تكن الأسرة بمنأى عن التأثير بهذه التطورات، على غرار تأثير بعض الأسر بالنمط الاستهلاكي الذي يعتمد على الأكل الخفيف والوجبات

الحمولة والمعلبات، وهي سلوكيات قد تسهم في تلويث البيئة، وتفاقم حجم النفايات، التي تعتبر من أهم المشاكل التي تعانيها البيئة في الجزائر، بسبب ضعف قدرتها على تسييرها بشكل فعال، أو التخلص منها بطريقة ملائمة وصادقة للبيئة.

الفرع الثاني:

إسهام المدرسة الابتدائية في الحماية الوقائية للبيئة

لقد أوجبت أغلب التشريعات البيئية على الجهات الإدارية القائمة على أمر التربية والتعليم أن تعمل على إدخال المفاهيم والمبادئ والموضوعات المتعلقة بحماية البيئة والحفاظ على عناصرها المختلفة، وكذلك تنمية وتطوير التوعية البيئية وترسيخ معالمها في أذهان المتلقين وترجمتها في الحياة اليومية.¹ ونظرا لأهمية المدرسة الابتدائية في التربية والتعليم، ولمعرفة دورها في الحماية الوقائية للبيئة، سنتطرق إلى الأساس الدستوري والقانوني لدور المدرسة الابتدائية في حماية البيئة (أولا)، وتوضيح دور المدرسة الابتدائية في مجال الحماية الوقائية للبيئة والعوامل المساهمة في نجاح دورها (ثانيا)، ثم سنتعرف على بعض العوامل المساهمة في محدودية دور المدرسة الابتدائية في مجال الحماية الوقائية للبيئة (ثالثا).

أولا- الأساس الدستوري والقانوني لدور المدرسة الابتدائية في حماية البيئة

تعتبر المدرسة الابتدائية من الفواعل المجتمعية الهامة، ولمعرفة موقف المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري من تكليف هذه الأخيرة في مجال حماية البيئة، سنتطرق للأساس الدستوري لدور المدرسة الابتدائية في حماية البيئة (أ) ثم الأساس القانوني لدور المدرسة الابتدائية في حماية البيئة (ب).

أ- الأساس الدستوري لدور المدرسة الابتدائية في حماية البيئة

نص المؤسس الدستوري الجزائري على إجبارية التعليم في المادة 18 من دستور 1963، دون النص على المدرسة، أما دستور 1976 فقد نصت المادة 66 منه على أنه: «لكل مواطن الحق في التعلم. التعليم مجاني. وهو إجباري بالنسبة لمدة المدرسة الأساسية في إطار الشروط المحددة بالقانون. تضمن الدولة التطبيق المتساوي لحق التعلم. تنظم الدولة التعليم...»، فهذه المادة كانت أكثر تفصيلا، حيث نصت على أنه لكل مواطن الحق في التعليم، وهو إجباري ومجاني، والدولة هي التي تسهر على تنظيمه، وهو تقريبا نفس ما جاءت به أحكام المادة 50 من دستور 1989 التي نصت على: «الحق في التعليم مضمون. التعليم مجاني حسب الشروط التي يحددها القانون. التعليم الأساسي إجباري. تنظم الدولة المنظومة التعليمية. تسهر الدولة على التساوي في الالتحاق بالتعليم. والتكوين المهني»، والشأن ذاته بالنسبة لدستور 1996 بموجب المادة 53 منه.

1- إسماعيل نجم الدين زنكنه، المرجع السابق، ص.400.

وبعد التكريس الدستوري الصريح لحماية البيئة في ظل التعديل الدستوري لسنة 2016، والتأكيد عليه في التعديل الدستوري لسنة 2020 كما سبق وأن رأينا، نجد أن المؤسس الدستوري قد نص في التعديل الدستوري لسنة 2016 على أن: «الحق في التعليم مضمون. التعليم العمومي مجاني حسب الشروط التي يحددها القانون. التعليم الأساسي إجباري. تنظم الدولة المنظومة التعليمية الوطنية. تسهر الدولة على التساوي في الالتحاق بالتعليم، والتكوين المهني»¹، فالواضح من خلال هذه المادة أن المؤسس الدستوري قد أغفل الإشارة إلى المدرسة الابتدائية، واكتفى بالنص على أن الحق في التعليم مضمون، والتعليم الأساسي إجباري، وكلف الدولة بتنظيم المنظومة التعليمية الوطنية، فاهتمامه كان بالتعليم، وليس بالمؤسسات التعليمية التي تضطلع بهذه الخدمة.

أما في التعديل الدستوري لسنة 2020، فقد كرس المؤسس الدستوري اهتمامه بالمدرسة، حيث نص في المادة 65 منه على أن: «الحق في التربية والتعليم مضمونان، وتسهر الدولة باستمرار على تحسين جودتهما. التعليم العمومي مجاني وفق الشروط التي يحددها القانون. التعليم الابتدائي والمتوسط إجباري، وتنظم الدولة المنظومة التعليمية الوطنية... تعد المدرسة القاعدة الأساسية للتربية على المواطنة...». فالمؤسس الدستوري وسّع في محتوى هذه المادة، وأدرج عدة إضافات غاية في الأهمية، حيث نص على ضمان الحق في التربية والتعليم، بعد أن كان الأمر مقتصرًا على التعليم فقط في التعديل السابق، وحسنا فعل المؤسس الدستوري بتكريسه للحق في التربية وتسييقها على التعليم، كما جعل الدولة مكلفة بالسهر باستمرار على تحسين جودتهما وبالإضافة لذلك نص على مجانية التعليم العمومي وفق الشروط المحددة قانونًا، وإجبارية التعليم الابتدائي والمتوسط، كما اعتبر من المدرسة القاعدة الأساسية للتربية على المواطنة، وهو إقرار صريح للمكانة التي تحظى بها المدرسة في مجال التربية على المواطنة.

ب- الأساس القانوني لدور المدرسة الابتدائية في حماية البيئة

لم يكرس المشرع الجزائري صراحة الدور الذي تقوم به المدرسة الابتدائية في المجال البيئي، في ظل القانون رقم 83-03 المتعلق بحماية البيئة (الملغى)، وبذلك يكون المشرع الجزائري قد أغفل النص على أهم مؤسسات التنشئة الاجتماعية المتمثلة في المدرسة الابتدائية، غير أنه تدارك المسألة في القانون الحالي المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة رقم 03-10، حيث نص في المادة 79 منه على: «تدرج التربية البيئية ضمن برامج التعليم»، وبالرغم من أن النص جاء بشكل مقتضب، ويتسم بالعمومية، لعدم تحديده الجهة المخولة أو المسؤولة عن مسألة الإدراج، بالإضافة إلى عدم تحديده المؤسسات التربوية المعنية بذلك، إلا أن المشرع الجزائري من خلال هذه المادة نص على نقطتين هامتين هما: "التربية البيئية" و"برامج التعليم"، غير أن تحديد كفاءات إدراج التربية البيئية تبقى بحاجة لنصوص تطبيقية توضح ذلك، لاسيما أنه لم يحدد مرحلة التعليم المعنية، وبالتالي شمولها لكافة برامج التعليم في مستوياته المختلفة.

1- المادة 65 من التعديل الدستوري لسنة 2016.

وفي ذات السياق، نجد أن المشرع الجزائري نص في القانون التوجيهي للتربية الوطنية رقم 08-04 على: «تعتبر المدرسة الخلية الأساسية للمنظومة التربوية الوطنية، وهي الفضاء المفضل لإيصال المعارف والقيم»¹. وبالرغم من المكانة الهامة التي منحها المشرع للمدرسة، التي اعتبرها الخلية الأساسية للمنظومة التربوية وأقر صراحة بأنها الفضاء المفضل لإيصال المعارف والقيم، وبالرغم من إصدار هذا القانون في سنة 2008، أي بعد تبني الجزائر للقانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، إلا أن المشرع الجزائري لم يراع ذلك، وهو ما يتضح من خلال عدم النص عليه في حيثيات هذا القانون، كما لم يتم النص على حماية البيئة ضمن الأدوار التي خولها للمدرسة الابتدائية.

أما المرسوم التنفيذي رقم 16-226 الذي يحدد القانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية فقد نص على أن: «المدرسة الابتدائية مؤسسة عمومية مختصة في التربية والتعليم، تمكن التلاميذ من اكتساب كفاءات قاعدية في المجال الفكري والأخلاقي والمدني. وتشكل الوحدة الوظيفية القاعدية للمنظومة التربوية وللتعليم الإلزامي، وتندرج ضمن الأملاك العمومية التابعة للبلدية»². وأضافت المادة 3 من هذا المرسوم التنفيذي على أنها توضع تحت الوصاية المشتركة للوزير المكلف بالتربية الوطنية والوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، كما نصت المادة 17 منه على: «... تتولى المدرسة الابتدائية على الخصوص، ما يأتي:....- تنشئة التلاميذ على احترام قواعد العيش في المجتمع كحماية البيئة واقتصاد الموارد والمحافظة عليها ونبذ التبذير،- منح التلاميذ تربية تساعد على معرفة قواعد الوقاية الصحية والبيئية...».

ونستنتج من خلال هذه المواد الأهمية الكبيرة للمدرسة الابتدائية، حيث أورد لها المرسوم المذكور أعلاه تعريفا على أنها مؤسسة عمومية تندرج ضمن الأملاك العمومية التابعة للبلدية، وهي مختصة في التربية والتعليم، وقد سبق التربية على التعليم، نظرا للمكانة الهامة للمدرسة الابتدائية في المجال التربوي والمجال التعليمي، كما نص بشكل صريح على دورها في تنشئة التلاميذ على احترام قواعد العيش في المجتمع كحماية البيئة واقتصاد الموارد والمحافظة عليها ونبذ التبذير، بالإضافة إلى تربيتهم على معرفة قواعد الوقاية الصحية والبيئية.

ثانيا- دور المدرسة الابتدائية في الحماية الوقائية للبيئة والعوامل المساهمة في نجاح دورها

تعد المدرسة الابتدائية من الفواعل المجتمعية الهامة في مجالي التربية والتعليم، ولمعرفة دورها في مجال الحماية الوقائية للبيئة، والعوامل التي من شأنها الإسهام في ذلك، سنتطرق إلى دور المدرسة الابتدائية في الحماية الوقائية للبيئة (أ)، ثم العوامل المساهمة في نجاحها (ب).

1- المادة 16 من القانون رقم 08-04 المؤرخ في 2008/01/23، يتضمن القانون التوجيهي للتربية الوطنية، ج ر عدد 04 بتاريخ 2008/01/27.

2- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 16-226 المؤرخ في 2016/08/25، يحدد القانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية، ج ر عدد 51 بتاريخ 2016/08/31.

أ- دور المدرسة الابتدائية في الحماية الوقائية للبيئة

1- دور المدرسة الابتدائية في مجال الحماية الصحية في الوسط المدرسي:

نص المرسوم التنفيذي رقم 16-226 السالف الذكر على حق تلاميذ المدرسة الابتدائية في الاستفادة من فحوص طبية في إطار الرقابة وحفظ الصحة في الوسط المدرسي¹. فالمدرسة الابتدائية مؤسسة تعليمية تلعب دورا هاما في تكوين التلاميذ من الناحية التعليمية والثقافية، كما أنها ترعى التلاميذ من الناحية الصحية عن طريق توفير الرعاية الصحية السليمة وإكسابهم السلوك الصحي السليم، وهذا يؤدي في النهاية بالنهاية بالنهوض بمستوى الصحة العامة للمجتمع². ونصت التعليمات الوزارية المشتركة رقم 2 المؤرخة في 2019/12/11 على أن الحماية الصحية في الوسط المدرسي تهدف إلى توفير مجموعة من الخدمات على المستوى الوقائي والعلاجي والتربوي، لفائدة الطفل والمراهق لضمان نمو بدني وعقلي واجتماعي منسجم³.

وبما أن المدرسة تعد من أهم المؤسسات التي يعهد إليها المجتمع مهمة رعاية أبنائه، وتنشئتهم وإكسابهم القيم والاتجاهات وأنماط السلوك السوي إلى جانب إكسابهم المعارف والمهارات، فإنها تلعب دورا كبيرا في تكوين الاتجاهات والعادات وأنماط السلوك الصحي السليم لدى التلميذ، وعليه فمن واجبها أن تعمل على توثيق علاقة المناهج الدراسية بالصحة، وكذلك تعزيز الصحة المدرسية وتنميتها⁴. كما أن للمدرسة دور لا يستهان به في نشر الوعي الصحي، ورفع مستواه لدى التلاميذ وذلك عن طريق المناهج والأنشطة المدرسية المختلفة، التي تعمل على تزويد التلاميذ بالكثير من المعارف والحقائق الصحية، وتكسيبهم العادات والسلوك الصحي السليم⁵.

وتجدر الإشارة إلى أن التعليمات الوزارية المشتركة رقم 02 قد أكدت على ضرورة تكثيف الجهود وتوفير الوسائل الضرورية وتحسين الكفاءات المطلوبة قصد ترقية أنسنة الرعاية الصحية، والانتقال إلى التكفل النوعي الذي يستجيب بشكل أفضل للاحتياجات الصحية لكل التلاميذ المتدربين، كما أكدت على ضرورة تطوير نشاطات الوقاية وترقية الصحة في الوسط المدرسي، في إطار عمل متعدد الاختصاصات والقطاعات (الصحة والتربية والجماعات المحلية) بإشراك المجتمع المدني، لاسيما جمعيات أولياء التلاميذ⁶. ونستنتج من خلال هذه التعليمات تأكيدها على البعد الإنساني للرعاية الصحية للتلاميذ، والانتقال إلى التكفل النوعي بالمتدربين، وتطوير نشاطات الوقاية وترقية الصحة في إطار تشاركي، تساهم فيه مجموعة من الفواعل المعنية والمذكورة أعلاه.

1- المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 16-226، المرجع السابق.

2- صليحة الفص، فعالية برنامج تربية صحية في تغيير سلوكيات الخطر وتنمية الوعي الصحي لدى المراهقين (دراسة ميدانية على عينة من تلاميذ المرحلة المتوسطة بمدينة عين التوتة-باتنة-)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والاجتماعية- جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2016/2015 ص.93.

3- تعليمات وزارية مشتركة، وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، وزارة التربية الوطنية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، رقم 02 بتاريخ 2019/12/11 تتعلق بالبرنامج الوطني للصحة المدرسية وصحة الفم والأسنان في الوسط المدرسي، ص.2.

4- القص صليحة، المرجع السابق، ص.93.

5- المرجع نفسه، ص.189.

6- تعليمات وزارية مشتركة رقم 02 بتاريخ 2019/12/11، المرجع السابق، ص.2.

2- دور المدرسة الابتدائية في مجال التربية البيئية:

لقد سبقت الإشارة إلى أن المشرع الجزائري في القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة نص في المادة 79 منه على ضرورة إدراج التربية البيئية في برامج التعليم، كما نص المرسوم التنفيذي رقم 16-226 في المادة 2 منه على أن المدرسة الابتدائية مؤسسة عمومية مختصة في التربية، ونصت المادة 17 منه على أن المدرسة الابتدائية تتولى على الخصوص منح التلاميذ تربية تساعد على معرفة قواعد الوقاية الصحية والبيئية، فنستنتج من خلال هذه المواد تكليف المدرسة الابتدائية بالتربية البيئية لفائدة التلاميذ.

وتجدر الإشارة، أن التربية البيئية انطلقت من اعتراف مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة البشرية، الذي انعقد في استوكهولم سنة 1972، بدور التربية البيئية ركنا من أركان المحافظة على البيئة، فأصدر المؤتمر التوصية رقم (96) التي دعت اليونسكو وبخاصة ووكالات الأمم المتحدة بعامة إلى اتخاذ التدابير اللازمة لبرنامج جامع لعدة فروع علمية للتربية البيئية في المدرسة وخارجها، ويوجه لجميع قطاعات السكان، وكانت هذه التوصيات مبدأ هاديا استندت إليه اليونسكو في تحديد أهداف البرنامج الدولي للتربية البيئية، الذي ترعاه بالتعاون مع برنامج الأمم المتحدة للبيئة (UNEP)، لاسيما تشجيع تطوير مواد ومناهج تعليمية وبرامج في حقل التربية البيئية وتقييمها وتشجيع تدريب وإعادة تدريب المسؤولين على التربية البيئية مثل المخططين والباحثين والإداريين والتربويين.¹

كما يتمثل دور المدرسة أو أي مؤسسة تعليمية أخرى في تنمية قيم الثقافة البيئية لدى التلميذ أو الطالب في التربية البيئية، التي تقدمها المؤسسات سواء من خلال المقررات الدراسية التي تتيح الجانب النظري (مفهوم البيئة عناصرها، مشكلاتها، أخطار تلويثها على صحة الإنسان، علاقة الإنسان بالبيئة، كيفية المحافظة عليها) أو من خلال الحملات التحسيسية والتوعية التي تقوم بها هذه المؤسسات كالتشجير، الندوات، تقليم النباتات حملات تنظيف المحيط وغيرها.²

3- دور المدرسة في تنشئة التلاميذ على حماية البيئة واقتصاد الموارد والمحافظة عليها

للمدرسة دور فعال في المحافظة على موارد البيئة وتنميتها، وذلك حينما يشارك التلاميذ في العمل الميداني في البيئة المحلية، ويدركون آثار التفاعل بين الإنسان والبيئة، وكيف استطاع الإنسان أن يبذل جهودا متواصلة من أجل استغلال موارد البيئة، ومن أجل تطوير حياته وحياة الأجيال التالية.³ وفي الجزائر، نص المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 08-04 على أن المدرسة تقوم في مجال التنشئة الاجتماعية بالاتصال الوثيق مع الأسرة التي تعتبر امتدادا لها، من خلال تنشئة التلاميذ على احترام القيم الروحية والأخلاقية والمدنية للمجتمع الجزائري والقيم

1- عبد القادر الشخلي، المرجع السابق، ص 266، 267.

2- سالم أفاري، المرجع السابق، ص 356، 357.

3- عبد القادر الشخلي، المرجع السابق، ص 264، نقلا عن: أحمد حسيني اللقاني، فادعة حسن محمد سليمان، التدريس الفعال، الطبعة الأولى القاهرة عالم الكتب، 1985، ص 114.

الإنسانية وكذا مراعاة قواعد الحياة في المجتمع¹، وبالتالي فالمشرع الجزائري يقر صراحة بالدور الذي تضطلع به كل من المدرسة والأسرة في التنشئة الاجتماعية، والتي تشمل الكثير من المجالات التي ذكرها بصيغة العموم، وترك مسألة تفصيلها والمتمثلة في القيم الروحية والأخلاقية والمدنية، القيم الإنسانية، وقواعد الحياة في المجتمع.

وفضلا على ذلك، نجد أن المرسوم التنفيذي رقم 16-226 قد نص بشكل صريح في المادة 17 منه على تولى المدرسة الابتدائية على الخصوص مهمة تنشئة التلاميذ على احترام قواعد العيش في المجتمع، كحماية البيئة واقتصاد الموارد والمحافظة عليها ونبذ التبذير، فهذه المادة تطرقت لنقاط غاية في الأهمية والمتمثلة في: حماية البيئة اقتصاد الموارد والمحافظة عليها ونبذ التبذير، فهذه المهام من شأنها المساهمة في تنشئة التلاميذ تنشئة بيئية، غير أن هذه العبارات: "حماية البيئة"، "اقتصاد الموارد والمحافظة عليها" و"نبذ التبذير"، جاءت عامة، مما يُصعب ويُعرق العمل التربوي البيئي ويؤثر على فعاليته، كما أن الاضطلاع بهذه المهام يحتاج لأدوات ووسائل تعليمية ملائمة وضرورية لاسيما المعلم، الكتب المدرسية، المنهاج... الخ.

4- دور المدرسة الابتدائية في تكوين مواطنين واعين بيئيا

من المهام المنوطة أيضا بالمدرسة الابتدائية على وجه الخصوص هي تجسيد مبدأ المواطنة، وذلك بضمان تربية ملائمة للتلاميذ تقوم على أساس احترام القيم الروحية والمدنية والأخلاقية والاجتماعية والثقافية للمجتمع الجزائري، بالإضافة إلى احترام حقوق الإنسان من خلال تلقين التلاميذ مبادئ المساواة والسلم والتسامح وحثهم على نبذ العنف والتحلي بروح الديمقراطية². فالمدرسة لها دور في إعداد التلميذ ليكون مواطنا مستنيرا مشاركا بفاعلية في تنمية وتطوير مجتمعه وبيئته، ومساعدته على إدراك وفهم ماله من حقوق وما عليه من واجبات اتجاه مجتمعه، ومساعدته على فهم ما يدور في بيئته من مشكلات، كما لها دور في تزويد التلاميذ بالقدر الضروري من المعارف والمهارات، التي تمكنهم من أن يكونوا مواطنين منتجين في مجتمعاتهم وبيئاتهم، ومشاركين في ميادين التنمية الشاملة المستدامة، التي تضع في اعتبارها صيانة البيئة وحمايتها³.

كما أن للمدرسة مكانة هامة في تنمية الوعي البيئي، بحيث تعكس الحاجات الاجتماعية للبيئة وتحاول إكساب التلاميذ العادات السليمة، والاتجاهات والقيم التي تحقق حماية البيئة والمحافظة عليها فدور الطلاب في حماية البيئة يبدأ من حمايتهم لمدرستهم، وهو ما يتطلب مجموعة من الممارسات اليومية كالمحافظة على نظافة المدرسة، وصيانة مرافقها والحفاظ على البيئة المجاورة لها، كما تسعى إلى تنمية الوعي البيئي لدى التلاميذ، وهو ما يساهم في تحقيق صالح أفراد المجتمع، ورفع مستويات معيشتهم من جهة، وفي حماية وصيانة البيئة من جهة أخرى⁴.

1- المادة 5 من القانون رقم 08-04، المصدر السابق.

2- المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 16-226، المرجع السابق.

3- عبد القادر الشخلي، المرجع السابق، ص. 264.

4- دور المدرسة في حماية البيئة، على موقع الأنترنت، <https://alkhadraasy.com> تاريخ الاطلاع 2020/05/19.

ب- العوامل المساهمة في نجاح المدرسة الابتدائية في دورها الوقائي لحماية البيئة

إن قيام المدرسة بالمهام المخولة لها قانونا، والتي من شأنها تحقيق حماية وقائية للبيئة تحتاج لعدة عوامل لاسيما:

1- التأهيل البيئي للمعلمين: يعتبر معلم التربية البيئية هو المفتاح الرئيسي لنجاح العملية التعليمية حكما، لذا ينبغي توفر القناعة لديه بأهمية البرامج البيئية ومبرراتها من جهة، وأهمية البيئة ومكوناتها ودورها في الحياة من جهة أخرى، كما ينبغي أن يكون المعلم على مستوى من الأهلية والكفاءة والاطلاع يؤهله للتعليم البيئي وتوظيفه في الحياة، كما يجب أن يكون قادرا على تحديد طرائق وأساليب التدريس المناسبة، وتنوعها ببرامج التربية البيئية، والتي يتوقع من خلالها تحقيق الأهداف البيئية المرجوة منها، فمن الطبيعي أن بناء الاتجاهات البيئية تعني إعداد المعلمين ليكونوا قادرين وملمين بكيفية تدريس مختلف العلوم، من خلال تكوين مفاهيم هذه المجالات الدراسية بالمفاهيم البيئية، فالمدرس لا يستطيع تدريس المفاهيم البيئية إذا لم يتم إعداده لذلك.¹

2- إدراج البعد البيئي ضمن البرامج التعليمية: في إطار غايات ومهام المدرسة يقوم الوزير المكلف بالتربية الوطنية بإصدار البرامج التعليمية، حيث تشكل الأهداف وهذه البرامج التعليمية الإطار المرجعي الرسمي والإلزامي لجميع النشاطات البيداغوجية الممنوحة في المؤسسات المدرسية². وقد نصت المادة 22 من القانون رقم 04-08 السالف الذكر على وجوبية التقيد الصارم بهذه البرامج التعليمية من طرف المعلمين والمربين. فإدراج البعد البيئي ضمن البرامج التعليمية من خلال تضمينها مختلف الجوانب المرتبطة بالحماية البيئية، من شأنه إلزام المعلم على التطبيق الصارم لها، وكلما كان مؤهلا بيئيا كلما كان ذلك أفضل في تنشئة التلاميذ بيئيا.

3- برمجة رحلات ميدانية بيئية لترسيخ الجوانب النظرية البيئية المدروسة: الرحلات الميدانية هي نشاط تعليمي تعليمي منظم ومخطط خارج المدرسة، يقوم بها التلاميذ تحت إشراف المعلم ورعايته لأغراض تربية بيئية محددة، وتشمل هذه الرحلات: زيارات للبيئة المحلية ومواردها المختلفة، الموارد الحيوانية والنباتية، مصادر الطاقة، ولكي تكون هذه الرحلات الميدانية ذات طابع تعليمي تعليمي بيئي ينبغي أن يكون لها أهداف تعليمية بيئية محددة ومرتبطة بموضوعات البيئة التي يدرسها التلاميذ.³

ثالثا- العوامل المساهمة في محدودية دور المدرسة الابتدائية في الحماية الوقائية للبيئة

بالرغم من وجود النص القانوني الذي يخول للمدرسة الابتدائية الاضطلاع بمهام بيئية غاية في الأهمية لفائدة المتدربين، إلا أنه توجد بعض العوامل التي تسهم في محدودية دورها في هذا المجال، ويمكن إرجاع ذلك إلى:

أ- نقص الوعي البيئي لدى بعض المعلمين

يمكن إرجاع نقص الوعي البيئي لدى بعض المعلمين إلى أن الكثير منهم مختصين في مجالات علمية مختلفة وإلمامهم بالجوانب المتعلقة بالبيئة وصور حمايتها يكاد يكون غير واضح للكثير منهم، حيث تنحصر معارفهم

1- عادل مشعان ربيع، هادي مشعان ربيع، أحمد محمد ربيع، المرجع السابق، ص.161،160،167.

2- المادتين 28 و29 من القانون رقم 04-08، المصدر السابق .

3- عادل مشعان ربيع، هادي مشعان ربيع، أحمد محمد ربيع، المرجع السابق، ص.184.

البيئية على بعض العموميات لمفهوم البيئة، الأمر الذي من شأنه التأثير على طريقة التدريس في المجال البيئي، فلا يمكن أن يكون المعلم فعالاً في هذا الدور إذا لم يكن مكوناً ومؤهلاً بيئياً، وهو ما يستدعي تكثيف الدورات التكوينية والتدريبية في المجالات البيئية.

ب- محدودية الدورات التكوينية البيئية

عادة ما يتم تكوين المعلمين في المراحل الأولى لتعيينهم، في شرح وتوضيح كفاءات التدريس وطرقها وتوضيح الجوانب المتعلقة بالتشريع المدرسي، لتوضيح بعض المسائل القانونية والتنظيمية الخاصة بتنظيم العمل داخل المدرسة الابتدائية، وبالتالي فإن الأمر يحتاج إلى تكوين المكونين بيئياً من مفتشين وإطارات التدريس المختصين في المجال التكويني من أجل برمجة أيام تكوينية ودراسية بيئية.

ت- غياب مرافق بيئية متخصصة على مستوى المدارس الابتدائية

تتوفر المدارس الابتدائية على العديد من المرافق كالمرافق البيداغوجية والإدارية والصحية والمطاعم المدرسية¹ إلا أن الكثير من هذه المؤسسات يفتقد إلى المرافق البيئية المتخصصة كالمخابر البيئية والمساحات الخضراء، فبعض الدروس والمعلومات التي يتلقاها التلاميذ تكون عادة بشكل نظري فقط، مما يصعب عليهم عملية الاستيعاب وبالتالي التأثير على مردودية وفعالية تعليمهم، لاسيما في الجانب البيئي.

ث- نقص الإمكانيات المادية والمالية للمدرسة الابتدائية للقيام بأدوارها البيئية

كما سبق وأن رأينا في المادتين 2 و3 من المرسوم التنفيذي رقم 16-226 السالف الذكر، أن المدرسة الابتدائية مؤسسة عمومية، تندرج ضمن الأملاك العمومية للبلدية، وتوضع تحت الوصاية المشتركة للوزير المكلف بالتربية الوطنية والوزير المكلف بالداخلية والجماعات المحلية، وبالتالي فهي لا تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، لذا، فإن التكفل باحتياجاتها يرجع لموافقة وتدعيم الهيئات المسؤولة عنها، فنقص الإمكانيات المادية والمالية للمدرسة الابتدائية يحول دون قدرتها على القيام ببعض المبادرات البيئية، التي يمكن من خلالها المساهمة في توعية التلاميذ وترغيبهم في الحماية البيئية، على غرار برمجة جولات استطلاعية أو زيارات ميدانية لبعض المناطق التي يتم فيها شرح القيم البيئية كالحميات الطبيعية والمناطق الجبلية، والغابات،... الخ، أو القيام بعمليات التشجير على نطاق واسع، لترسيخ قيم المواطنة البيئية، والمساهمة في حماية البيئة والمحافظة على عناصرها، التي تحتاج إلى تضافر جهود الجميع.

ج- قلة العمل التشاركي في المجال البيئي بين المدرسة الابتدائية ومختلف الفواعل المرتبطة بها

قليلة هي الأعمال التشاركية التي تجمع بين المدارس الابتدائية ومختلف الفواعل في المجال البيئي، لعدم توفر الإطار القانوني الدقيق والواضح في هذا الإطار، فعادة ما تكون علاقاتها مع البلديات، الجمعيات، والأولياء،... الخ مركزة على جوانب مغيبة للبيئة، مما يستلزم تأطير وتفعيل هذا الدور التشاركي في شتى المجالات المرتبطة بحماية البيئة بعناصرها المختلفة، وإشراك التلاميذ وتحفيزهم لإثبات فعاليتهم بهذا الخصوص.

1- المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 16-226، المرجع السابق.

الفرع الثالث:

المواطن كفاعل في الحماية الوقائية للبيئة

يعتبر المواطن من أهم الفواعل المجتمعية التي يقع على عاتقه الحماية الوقائية للبيئة، فحقه في بيئة نظيفة وصحية، يرتب عليه أيضا واجبات بيئية، وهو ما يعرف بالمواطنة البيئية، فبالرغم من تعدد الوسائل والأطر القانونية الرامية لوقاية البيئة، إلا أنه لن يكتب لها النجاح، لولا مساهمة المواطنين، وانطلاقا من أن الإنسان هو المستفيد الرئيس من حماية البيئة فإنه كذلك المتضرر من إفسادها، ومن هذا المنطلق حرصت أغلب التشريعات على إدماج الأفراد في استراتيجياتهم لحماية البيئة، والمشرع الجزائري بدوره قد جعل من تدخل الأفراد ومشاركتهم أهم أدوات تسيير البيئة، بالإضافة إلى أن المؤسس الدستوري أقر الحق في البيئة، وأشار بشكل صريح إلى الواجبات التي تقع على الأشخاص في مجال حماية البيئة، وهو ما سنوضحه من خلال التطرق لدور المواطن في الحماية الوقائية للبيئة (أولا)، ثم تقييم الدور الوقائي للمواطن في مجال الحماية البيئية (ثانيا).

أولا- دور المواطن في الحماية الوقائية للبيئة

سنوضح من خلال هذه الجزئية التكريس القانوني لدور المواطن في الحماية الوقائية للبيئة (أ)، ومجالات مساهمة المواطن في الحماية الوقائية للبيئة (ب)، ثم الوسائل القانونية المتاحة له في هذا المجال (ت).

أ- التكريس القانوني لدور المواطن في الحماية الوقائية للبيئة

أقر المؤسس الدستوري في المادة 68 من التعديل الدستوري لسنة 2016 حق المواطن في بيئة سليمة، كما نص بشكل صريح على واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة، وبالتالي فالمؤسس الدستوري فرض واجبات على الأشخاص لحماية البيئة، غير أنه ترك مسألة تحديدها إلى القانون، وهو النهج الذي أخذ به في التعديل الدستوري لسنة 2020، والذي نص على: « للمواطن الحق في بيئة سليمة في إطار التنمية المستدامة. يحدد القانون واجبات الأشخاص الطبيعيين والمعنويين لحماية البيئة»¹. وإذا كان المؤسس الدستوري قد سبق حق المواطن في بيئة سليمة، إلا أنه لم يغفل مسألة غاية في الأهمية وهي تكريس الواجب البيئي على الأشخاص، سواء كانوا طبيعيين أو معنويين، غير أن تحديد هذه الواجبات أحالها للقانون والذي لم يتم إصداره بعد.

وفي ذات الإطار، جعل المشرع الجزائري من خلال المادة 2 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة من تدعيم الإعلام والتحسيس ومشاركة الجمهور ومختلف المتدخلين في تدابير حماية البيئة، من الأهداف المتوخاة من حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، كما نصت المادة الثالثة منه على مبدأ الإعلام والمشاركة، والتي يكون بمقتضاها لكل شخص الحق في أن يكون على علم بحالة البيئة، والمشاركة في

1- المادة 64 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق.

الإجراءات المسبقة عند اتخاذ القرارات التي قد تضر بالبيئة، كما اعتبرت المادة 5 من القانون المذكور أعلاه تدخل الأفراد والجمعيات في مجال حماية البيئة واحدة من أدوات تسيير البيئة، فنستنتج من هذه المواد أن المشرع الجزائري جعل من حماية البيئة فضاءً يمكن من خلاله للجمهور ومختلف المتدخلين المشاركة في التدابير الخاصة بحماية البيئة.

وقد خصّص المشرع الجزائري أيضا من خلال قانون البلدية رقم 11-10 الباب الثالث بعنوان: "مشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية" بأربعة مواد لاسيما المادة 12 منه، التي نصت على: «قصد تحقيق أهداف الديمقراطية المحلية في إطار التسيير الجوّاري...، يسهر المجلس الشعبي البلدي على وضع إطار ملائم للمبادرات المحلية التي تهدف إلى تحفيز المواطنين وحثهم على المشاركة في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم»، فمشاركة المواطنين في تسوية مشاكلهم وتحسين ظروف معيشتهم ليست بمنأى عن البيئة فهذه الأداة غاية في الأهمية، غير أن هذه المادة نصت أيضا على أن تنظيم هذا الإطار يكون طبقا للتشريع والتنظيم المعمول به، وهو ما يسهم في إغفال هذه المادة، لعدم وضوحها، وربط تنظيم هذا الإطار بالتشريع والتنظيم المعمول به، وبالتالي تحمل مغبة البحث عن هذه الأطر القانونية لتطبيقها.

وتجدر الإشارة إلى أن المبدأ التاسع عشر من مبادئ إعلان استكهولم نص على ضرورة تطوير التعلم البيئي للأجيال الشابة والكبار وتنوير الرأي العام وتحسيس الأفراد والمؤسسات والجماعات بمسؤولياتهم فيما يتعلق بحماية البيئة، كما أكد المبدأ الرابع من نفس الإعلان وأكد على أن يتحمل الإنسان مسؤولية خاصة عن المحافظة والتسيير العقلاني للثروة المؤلفة من النباتات والحيوانات البرية ومسكنها، كما جاء في نص المبدأ رقم 10 من إعلان مؤتمر قمة الأرض 1992 على أن أحسن طريقة لمعالجة المسائل البيئية هو ضمان مشاركة كل المواطنين المعنيين، وعلى المستوى المناسب، وعلى الصعيد الوطني، وينبغي أن يكون لكل فرد حق الإطلاع على المعلومات التي تحوزها السلطات العامة والمتعلقة بالبيئة، بما في ذلك المعلومات المتعلقة بالمواد والنشاطات الخطيرة، وينبغي كذلك على الدول تشجيع وتحسيس ومشاركة الجمهور من خلال وضع المعلومات تحت تصرفه.¹

ويمكن تحليل مشاركة الجمهور *La participation du public* من أربع زوايا مختلفة: القرارات العامة الخاضعة لها، والأفراد المستفيدون منها، والأساليب الإجرائية الواجب إتباعها والآثار.² وفي النظام القانوني الفرنسي تكرر مبدأ مشاركة الجمهور بناء على ثلاثة نصوص رئيسية: اتفاقية آرهوس *la convention d'Aarhus* وتوجيه عام 1985 المعدل في عام 2003، والميثاق البيئي.³

1- إسماعيل نجم الدين زكنه، المرجع السابق، ص. 397.

2- Michel Delnoy, *la participation, un concept sans délimitation précise, sous la direction Benoît JADOT, la participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme, bruyant Bruxelles, Belgique, 2005*, p. 10.

3- Yann Aguila, *Actes-les sources de la démocratie environnementale-le principe de participation du public: de la convention d'Aarhus à la Charte de l'environnement, Conseil d'ÉTAT, la démocratie environnementale, Direction de l'information légale et administrative, paris, 2013*, p. 63.

ب- مجالات مساهمة المواطن في الحماية الوقائية للبيئة

1- مشاركة المواطن في صنع القرارات البيئية من خلال آرائه وملاحظاته:

تتجلى مساهمة المواطنين في صنع القرارات البيئية من خلال الآراء التي يبدونها في الشأن البيئي، حيث يمكنهم قبول مختلف المقترحات، كما يمكنهم التحفظ بشأنها، أو يمكنهم أيضا رفضها ومعارضتها، ومن ثمة عزوف الإدارة عن قراراتها، ونذكر بهذا الخصوص حق المواطنين في إبداء ملاحظاتهم بخصوص المخططات البيئية على غرار المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير *PDAU*، ومخططات شغل الأراضي *POS*، ومخططات تسيير النفايات المنزلية وما شابهها... الخ، وهذا في مرحلة التحقيق العمومي، حيث يتم عرض هذه المخططات والوثائق الخاصة بها وجعلها في متناول المواطنين طيلة الآجال القانونية المخصصة لهذا الغرض، مما يسمح للمواطن المساهمة في هذه الأخيرة من خلال ملاحظاتهم وآرائهم بهذا الخصوص، وذلك قبل المصادقة النهائية عليها، لأجل تنفيذها وتجسيدها على أرض الواقع.

وكذلك الشأن بالنسبة لدراسات التأثير الخاصة بالمؤسسات المصنفة لأجل حماية البيئة، حيث يكون من حق المواطنين تقديم آرائهم وملاحظاتهم بخصوص فتح مؤسسات مصنفة، من خلال تقديم ملاحظاتهم وتدوينها في سجلات مخصصة لهذا الغرض، يتم إيداعها على مستوى البلديات، وبالتالي يساهم المواطن بملاحظاته التي من شأنها أن تمنع إقامة مؤسسة مصنفة خطيرة على البيئة، إذا كانت طبيعة النشاط تشكل خطرا على صحة وأمن وسلامة الجوار أو المساس بالسكينة العامة.

2- مساهمة المواطن في العمل التطوعي البيئي:

يمكن المواطن المساهمة بشكل إيجابي في حماية البيئة بطريقة وقائية، من خلال جملة من الأعمال التطوعية البيئية، والتي يمكن ممارستها بشكل فردي أو في شكل جماعي مع مجموعة من الأفراد أو بالتنسيق مع مختلف الجمعيات بيئية أو غير بيئية، ويمكن أن نوجز بعض الأعمال التطوعية البيئية التي يمكن للمواطن القيام بها في النقاط الآتية:

- المساهمة في عمليات التنظيف والتطهير للأحياء والشوارع والساحات العمومية والمساحات الخضراء والأشرطة الغابية، والتي تكون عادة بالتنسيق مع البلديات وبعض الجمعيات، القيام بتجميع القمامات حتى يسهل لعمال النظافة نقلها للمفارج العمومية، ومن ثمة توفير وسط بيئي نظيف.

- المساهمة في عمليات التشجير في الأماكن العمومية أو بمحاذاة الطرق، تشذيب الأشجار وطلاء الأرصفة والجدران، الأمر الذي من شأنه إضفاء طابع جمالي يتماشى ومتطلبات تحسين الإطار المعيشي والبيئي للمواطنين.

- المساهمة في عمليات التوعية البيئية لباقي أفراد المجتمع، من خلال قيام الطبقة المثقفة بيئيا بإلقاء محاضرات حول الدور الذي يمكن للفرد أن يضطلع به في مجال حماية البيئة، وأهمية هذه الحماية بالنسبة إليه وإلى كافة أفراد المجتمع، ويمكن لهذا العمل الفكري التوعوي أن يكون بالتنسيق مع الجمعيات، التي بإمكانها عقد

ملتقيات وندوات وأيام دراسية بخصوص هذا الموضوع، كما يمكنها برمجة مسابقات بيئية مفتوحة لكافة فئات المجتمع، يكون الغرض منها التحفيز والتشجيع على حماية البيئة.

- المساهمة في الأعمال الخيرية البيئية، وتشجيع الأعمال الوقفية البيئية كالمساهمة المالية أو المادية في إنشاء هياكل بيئية بغرض تحقيق الصالح العام البيئي، كإنجاز الأنقاب المائية، تنظيف المساحات الخضراء، أو بعض الأعمال التطوعية كتوفير الماء الشروب للمواطنين مجاناً، المساهمة المالية والمادية في حفظ الصحة العمومية كافتناء التجهيزات الطبية والمعدات... الخ.

ت- الوسائل القانونية المتاحة للمواطن للإسهام في الحماية الوقائية للبيئة

1- حق المواطن في الإطلاع والحصول على المعلومات البيئية:

نص المؤسس الدستوري على: «يتمتع كل مواطن بالحق في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات، والحصول عليها وتداولها... يحدد القانون كيفية ممارسة هذا الحق»¹، فالمؤسس الدستوري الجزائري كرس صراحة حق كل مواطن في الوصول إلى المعلومات والوثائق والإحصائيات، وكذا الحق في الحصول عليها وتداولها، غير أن كيفية ممارسة هذا الحق أحالها للقانون.

وفي هذا الإطار، نشير إلى صدور الأمر رقم 21-09 المتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، والذي صنف الوثائق حسب درجة حساسيتها إلى سري جداً، سري، واجب الكتمان، وتوزيع محدود، وأحال شروط وكيفية تطبيقها إلى التنظيم². ونظراً لعدم صدور هذا الأخير، فإنه يتعذر على الكثير من الموظفين تحديد وتصنيف الوثيقة وتحديد مدى خطورتها وضررها، وبالتالي يبقى الموظف في ريب من أمره، بين حق المواطن في الإطلاع والحصول على المعلومات، وفي التزامه بواجب السر المهني، وغموض النصوص القانونية، وهو ما يؤثر سلباً على أدائه الوظيفي من جهة، وعلى تمكين المواطن من حقه الدستوري من جهة أخرى، وبالتالي فإنه يتعين الإسراع في إصدار النص التنظيمي لضمان تطبيق هذا الإطار القانوني بفعالية.

وقد كرس المشرع الجزائري الحق في الحصول على المعلومات المتعلقة بالبيئة في القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، حيث نص على أنه: «لكل شخص طبيعي أو معنوي يطلب من الهيئات المعنية معلومات متعلقة بحالة البيئة، الحق في الحصول عليها»³، فالواضح من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري قد كرس صراحة حق كل شخص طبيعياً كان أم معنوياً في الحصول على المعلومات المتعلقة بحالة البيئة من الهيئات المعنية، وبالرغم من أهمية هذا التركيز الصريح لهذا الحق، إلا أنه أحال كيفية إبلاغ هذه المعلومات للتنظيم.

1- المادة 55 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق.

2- المادة 06 من الأمر رقم 21-09 المؤرخ في 08/06/2021، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، ج ر عدد 45 بتاريخ 09/06/2021.

3- المادة 7 من القانون رقم 10/03، المصدر السابق.

كما نصت المادة 9 من القانون رقم 03-10 السالف الذكر على: «دون الإخلال بالأحكام التشريعية في هذا المجال، للمواطنين الحق في الحصول على المعلومات عن الأخطار التي يتعرضون لها في بعض مناطق الإقليم، وكذا تدابير الحماية التي تخصهم. يطبق هذا الحق على الأخطار التكنولوجية والأخطار الطبيعية المتوقعة»، وقد أحال المشرع شروط هذا الحق وكيفيات تبليغ المواطنين بتدابير الحماية إلى التنظيم، ويرى منصور مجاجي أن هذه النص غير مفعّل على أرض الواقع ولا وجود له أصلا من حيث الممارسة، وهذا بسبب عدم صدور النصوص التنظيمية التي تبين كيفية تطبيقه وتفعيله على أرض الواقع، بالرغم من أن القانون صدر سنة 2003.¹

وتجدر الإشارة إلى المرسوم رقم 88-131 الذي تضمن قسما خاصا "بإعلام المواطن"، وألزم الإدارة أن تطلع المواطنين على التنظيمات والتدابير التي تسطرها، وأن تعمل وتطور أي سند مناسب للنشر والإعلام، كما ألزمها بالنشر المنتظم للتعليمات والمناشير والمذكرات والآراء التي تم علاقتها بالمواطنين.² وقد خول هذا المرسوم للمواطنين حق الإطلاع على الوثائق والمعلومات الإدارية، مع مراعاة أحكام التنظيم المعمول به في مجال المعلومات المحفوظة والمعلومات التي يحميها السر المهني، ووضح طرق الإطلاع عليها سواء عن طريق الاستشارة المجانية في عين المكان، أو عن طريق تسليم نسخ منها على نفقة الطالب بشرط أن لا يتسبب الاستنساخ في إفساد الوثيقة أو يضر بالمحافظة عليها.³

كما نص المشرع الجزائري في المادة 14 من قانون البلدية رقم 11-10 على أنه: «يمكن كل شخص الاطلاع على مستخرجات مداوالات المجلس الشعبي البلدي وكذا القرارات البلدية. ويمكن كل شخص ذي مصلحة الحصول على نسخة منها كاملة أو جزئية على نفقته...»، فالمشرع كرس صراحة الحق في الاطلاع والحق في الحصول على مستخرجات مداوالات م ش ب وكذا القرارات البلدية، غير أنه أحال تطبيق هذه المادة إلى التنظيم، والذي لم تتضح معالمه إلى غاية سنة 2016، حيث صدر المرسوم التنفيذي رقم 16-190 الذي يوضح كيفيات تطبيق ذلك، كما نص على اتخاذ م ش ب كل التدابير الرامية لتسهيل إعلام المواطنين حول تسيير الشؤون المحلية.⁴

وفي هذا الإطار، نصت تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 424 على أن إشراك المواطن وإسهامه في تسيير الشؤون العمومية المحلية أحد الانشغالات الأساسية التي توليها الدولة أهمية

1- منصور مجاجي، "الإعلام البيئي كأداة لتجسيد الطابع الوقائي في مجال أمن وحماية البيئة في التشريع الجزائري"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الحلفة، الجزائر، المجلد 4، العدد 2، 2019/06/01، ص.111.

2- المادتين 8 و9 من المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04/07/1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر عدد 27 بتاريخ 06/07/1988.

3- المادة 10، المرجع نفسه.

4- المادتين 1 و2 من المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المؤرخ في 30/06/2016، يحدد كيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوالات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج ر عدد 41، بتاريخ 12/07/2016.

قصوى، من هذا المنطلق أكدت الأحكام الدستورية على مبادئ التنظيم الديمقراطي التي تركز على المقاربة التشاركية المجسدة على مستوى البلدية، قاعدة اللامركزية ومكان مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية، كما أن تفعيل الديمقراطية التشاركية سيضفي على أعمال م ش ب مصداقية فعلية، إذ يعتبر حق الاطلاع على مستخرجات مداولات م ش ب والقرارات البلدية مع إمكانية الحصول على نسخة كاملة أو جزئية منها، إحدى المبادئ الأساسية التي يركز عليها القانون رقم 11-10 في المادة 14 منه، والمتضمنة جملة من التدابير الرامية لتكريس الشفافية وحق المواطن في الوصول إلى المعلومة¹.

كما أكدت تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 629 على أن حق الاطلاع على مستخرجات مداولات م ش ب والقرارات البلدية، الذي تضمنته الأحكام القانونية والتنظيمية، والقائم على مبدأ الشفافية وإتاحة المعلومة، يعد أحد أشكال المشاركة الفعلية والمباشرة للمواطن في القضايا والشؤون المحلية التي تخصه، فضمن حق المواطن في الاطلاع على مستخرجات مداولات م ش ب والقرارات البلدية، وإمكانية حصوله على نسخة كاملة أو جزئية منها، سيزيد حتما في تعزيز أواصر الثقة المتبادلة وتقوية العلاقة بين الإدارة والمواطن على المستوى المحلي، كما أنه قد يساهم في تعميق المسار التشاركي في تسيير الشؤون العمومية على مستوى الجماعات المحلية².

وبالرغم من أن التكريس القانوني للحق في الإطلاع على الوثائق الإدارية والحصول على نسخ منها في حدود ما يسمح به القانون، جاء بصيغة العموم، والتي نرى أنها تضم وثائق إدارية مختلفة لاسيما الوثائق ذات الصلة بالجانب البيئي، إلا أنه في كثير من الأحيان نجد أن الإدارة تتذرع بالكثير من المبررات لعدم تسليم نسخ منها، والتي يمكن إرجاع أسبابها إلى جهل بعض الموظفين والمسؤولين لحق المواطن في هذا المجال، أو عدم القدرة على ربط مصلحة المواطن بالوثائق التي يطلبها أو يرغب في الاطلاع عليها، وأحيانا راجع للتخوف من الغرض الذي سيستعمله المواطن من وراء هذه الأداة القانونية المخولة له، كما يمكن إرجاعها أيضا إلى غموض وعدم دقة النص القانوني، حيث كان من باب أولى أن يكون هناك إطار تنظيمي خاص، يوضح الجوانب الإجرائية لاستيفاء المواطن حقه في الإطلاع، والحصول على الوثائق والمعلومات، ويوضح للإدارة كيفية ذلك، حتى يضطلع الموظف بهذا العمل بكل أريحية، دون مخافة تحمله المسؤولية.

2- حق المواطن في تقديم ملتمسات إلى الإدارة

يمكن للمواطنين التقدم بعرائض لمختلف المصالح والإدارات ذات الصلة بالشأن البيئي، وتبليغهم عن أي انتهاك أو مساس بالعناصر البيئية من طرف أشخاص معروفين أو مجهولين، وقد كرس المؤسس الدستوري في المادة

1- تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية، رقم 424 المؤرخة في 2016/09/07 المتعلقة بحق الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية.

2- تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، رقم 629 المؤرخة في 2022/06/16 المتعلقة بحق الإطلاع على مستخرجات مداولات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية.

77 من التعديل الدستوري لسنة 2020 حق المواطنين في تقديم ملتمسات إلى الإدارة، سواء بشكل فردي أو بشكل جماعي، من أجل طرح انشغالات تتعلق بالمصلحة العامة أو بتصرفات ماسة بحقوقه الأساسية، كما يتعين على الإدارة المعنية الرد على الملتمسات في أجل معقول، فالمؤسس الدستوري كرس حق المواطن في تقديم ملتمسات للإدارة ضمن شكلين فردي أو جماعي، وفي حالتين: حالة المصلحة العامة وتصرفات ماسة بحقوق المواطن الأساسية، وكلا الحالتين لهما علاقة وطيدة بالبيئة.

3- حق المواطن في حضور الدورات العلنية للمجلس الشعبي البلدي

كرس المشرع الجزائري في قانون البلدية رقم 11-10 حق المواطنين في حضور الدورات العلنية للمجلس الشعبي البلدي، حيث نصت المادة 26 منه على: «جلسات المجلس الشعبي البلدي علنية. وتكون مفتوحة لمواطني البلدية ولكل مواطن معني بموضوع المداولة...». غير أن المرسوم التنفيذي رقم 13-105 نص على: «يحضر الجمهور جلسات المجلس في الفضاء المخصص له على مستوى قاعة المداولات في حدود الأماكن المتوفرة»¹، وبالتالي جعل حق الحضور مرتبط بمدى توفر الأماكن المخصصة للمواطنين، وبالتالي إذا كان مقر البلدية لا يتوفر على الفضاء المناسب للجمهور، فإنه لا مجال للحديث عن هذا الحق بالنسبة لهذه الأخيرة، كما نصت المادة 14 من هذا المرسوم على ضرورة التزام الجمهور الصمت طيلة مدة الجلسة، لضمان السير الجيد لأشغال المجلس.

وإذا كان الهدف من حضور المواطن لدورات م ش ب هو من أجل الحصول على المعلومات وتحقيق الشفافية، فإنه تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد كفلها للمواطن أيضا من خلال المادة 22 من قانون البلدية رقم 11-10 التي نصت على إصاق مشروع جدول أعمال الاجتماعات عند مدخل قاعة المداولات وفي الأماكن المخصصة لإعلام الجمهور، وذلك بمجرد استدعاء أعضاء م ش ب. كما نصت المادة 30 منه أيضا على تعليق المداولات باستثناء المتعلقة بالنظام العام والحالات التأديبية، تحت إشراف م ش ب في الأماكن المخصصة للملصقات وإعلام الجمهور، وليس عند هذا الحد فحسب بل وتنشر بكل وسيلة إعلام أخرى خلال ثمانية أيام الموالية لدخولها حيز التنفيذ.

4- الحق في تشكيل جمعيات بيئية أو الانضمام إليها أو مساعدتها:

يمكن للمواطنين أن يتكتلوا في جمعية بغية الدفاع عن أهداف مشتركة أو ذات منفعة عامة.² وبالتالي يكون للمواطن دور مهم في مجال الحماية الوقائية للبيئة في حال انضمامه إلى جمعيات بيئية أو في حال تقديم مساعدته لهذه الأخيرة، وذلك من خلال الأعمال التي تضطلع بها هذه الجمعيات في الجانب البيئي، وهو ما سنتطرق إليه بحول الله تعالى في المطلب الموالي.

1- المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 13-105، المؤرخ في 17/03/2013، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر عدد 15 بتاريخ 17/03/2013.

2- المادة 38 من المرسوم رقم 133/88، المرجع السابق.

5- مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية البيئية:

لقد نص قانون البلدية رقم 10-11 في المادة 2 منه على مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية بنصها: «البلدية هي... ومكان لممارسة المواطنة، وتشكل إطار مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية»، ويعتبر الشأن البيئي من المسائل الهامة التي تعنى بها البلدية خصوصا والدولة عموما، فالشؤون البيئية التي تدخل ضمن اختصاصاتها كثيرة ومتنوعة كالمخططات العمرانية، تسيير النفايات، المساحات الخضراء، الماء الشروب، الصرف الصحي... الخ. وبالرغم من هذه الإشارة الصريحة إلا أن المشرع الجزائري اكتفى بذكرها على سبيل العموم، وبشكل مقتضب جدا، بالرغم من أهمية هذه الأداة في تسيير الشأن المحلي لاسيما على مستوى البلديات، باعتبارها تمثل قاعدة اللامركزية في التنظيم الإداري الجزائري.

كما نصت تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 629 السالفة الذكر على: «إن مشاركة المواطنين في تسيير الشؤون العمومية المحلية تعد إحدى الدعائم الأساسية التي تركز عليها السياسة العامة للدولة، تشجيعا لأطر الديمقراطية التشاركية على مستوى الجماعات المحلية، وذلك من أجل بناء مجتمع تسوده قيم الحرية والشراكة التي تركزها صراحة ودون تمييز، مبادئ وقيم الأحكام الدستورية والقانونية». وأكدت ذات التعليمة الوزارية على أن المشاركة الفعلية والفعالة للمواطنين على المستوى المحلي، تعد مطلبا أساسيا وضروريا في بناء مسار بناء القرارات وإنجاز المشاريع التنموية ذات المنفعة العمومية لاسيما في ظل الظروف الاقتصادية والاجتماعية والثقافية التي تعرفها الجماعات المحلية في الوقت الراهن¹.

ثانيا- تقييم الدور الوقائي للمواطن في مجال الحماية البيئية

بالرغم من الدور الهام الذي يمكن للمواطن أن يضطلع به في حماية البيئة، إلا أن هناك الكثير من العوامل التي تجعل من دوره محدودا في هذا المجال، وهذا ما سنوضحه في النقاط الآتية: أسباب محدودة الدور الوقائي للمواطن في مجال الحماية البيئية (أ)، ثم العوامل المساعدة على تفعيل دور المواطن في الحماية الوقائية للبيئة (ب).

أ- أسباب محدودة الدور الوقائي للمواطن في مجال الحماية البيئية

إن محدودية الدور الوقائي للمواطنين في مجال حماية البيئة أسهم في تعاضم المشاكل البيئية، وأثقل كاهل الإدارة البيئية المكلفة بحمايتها، فبدل أن يكون المواطن شريكا في إستراتيجية حماية البيئة، وفاعلا في تكريس الحماية الوقائية، نجده في بعض الأحيان سببا رئيسا في إفسادها، ولعل هذا الدور السلبي والمحدود للمواطنين تتحكم فيه جملة من الأسباب لاسيما:

1- عوامل مرتبطة ببعض الأدوات القانونية المخولة للمواطنين في المجال البيئي:

توجد أدوات قانونية غاية في الأهمية كرسها المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري لفائدة المواطنين، والتي يمكن من خلالها المشاركة والمساهمة في تسيير الشؤون البيئية، إلا أن بعض الأدوات لا يمكن للمواطن أن يحظى بها

1- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، رقم 629 المؤرخة في 2022/06/16، المرجع السابق.

أو يستفيد منها، إلا إذا توفرت الشروط المحددة قانوناً حسب الحالة، فهو لا يمكنه الحضور لدورات م ش ب إلا إذا توفرت الأماكن، ولا يمكنه الحصول على القرارات البلدية إلا إذا كانت لديه مصلحة... الخ.

2- محدودية دور بعض مؤسسات التنشئة الاجتماعية:

وهي مجموع المؤسسات المساهمة في تنشئة المواطن، فبالنسبة للأسرة نلاحظ تراجع دورها في مجال التربية فتوجد بعض التصرفات والأخلاقية واللايبيئية التي يقوم بها بعض أفراد العائلة، والتي من شأنها المساس بصحة وسلامة الجيران كرمي القمامة أمام المنزل أو إخراجها في غير أوقاتها، مما يتسبب عنها روائح كريهة، انتشار الحشرات والحيوانات المتشردة... الخ. فعدم إسهام الأسرة بشكل جيد في غرس قيم أخلاقية بيئية لدى أفرادها سيصعب المهمة على ثاني مؤسسة يلتحق بها الفرد وهي المدرسة، لعدة أسباب لاسيما غياب التكامل والتعاون بين هاتين المؤسستين، فلو تقوم مؤسسات التنشئة الاجتماعية بدورها في توعية الفرد بأهمية حماية البيئة ووقايتها لصيانة نفسه وغيره، فإنها ستسهم في تكوين مواطن واعٍ بيئياً، فعالاً ومساهماً مع أجهزة الدولة في تكريس الحماية الوقائية للبيئة.

3- نقص الرغبة التطوعية لدى بعض المواطنين في مجال الحماية الوقائية للبيئة:

بعض المواطنين يفقدون رغبتهم في العمل التطوعي، وذلك مرده لعدة أسباب لاسيما نقص التعاون مع الأجهزة الإدارية المختصة، وضرورة القيام ببعض الإجراءات والتدابير الإدارية، الأمر الذي يسهم في عزوفهم عن القيام ببعض الأعمال التطوعية والبيئية، وكذا نقص الثقة في العمل التشاركي البيئي، بالإضافة إلى غياب الديمومة والاستمرارية في هذه الأعمال واتسامها بالموسمية.

ب- العوامل المساعدة على تفعيل دور المواطن في الحماية الوقائية للبيئة

1- تنمية الوعي البيئي لدى المواطن: لقد جاء مفهوم الوعي البيئي والتربية البيئية لسد الفراغ في جهل الإنسان ولتبصيره بالمفاهيم البيئية، ويستعمل على تقوية السلوك الفردي اتجاه حماية هذه البيئة بما فيه مصلحتها معاً، كما تعتمد سياسة تنمية الوعي البيئي على تفعيل الحس البيئي للمواطن بأهمية حماية البيئة من التلوث وصيانة مواردها الطبيعية، وتعد التربية البيئية والإعلام البيئي من أهم أسس تكوين وتشكيل الوعي البيئي للأفراد، ويهدف هذا الوعي إلى أن يكون أفراد المجتمع واعين بالقضايا البيئية والمشكلات المصاحبة لها، وأن يعمل كل فرد على حدة، أو بالتعاون مع أفراد المجتمع على تلافي مشكلات التلوث.¹

2- تفعيل العمل الجوّاري البيئي: في هذا الصدد لا بد من تفعيل العمل الجوّاري البيئي من طرف البلدية وجمعيات الأحياء، وذلك من خلال تنظيم حملات النظافة على المستوى الجوّاري، بمشاركة الأهالي في تنظيف الشوارع والساحات العمومية، باعتبار أن حماية البيئة تبدأ من المواطن نفسه.² فهذه الحملات تحفز

1- عليان بوزيان، بوسماحة الشيخ، شامي أحمد، "دور الوعي البيئي في صناعة المواطنة البيئية العالمية في الشريعة الإسلامية والمواثيق الدولية"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، المجلد 4، العدد 1، 2014/03/07، ص 11، 16.

2- سالم أفاري، المرجع السابق، ص 364.

المواطنين على المساهمة في حماية البيئة، كما تؤكد أن حماية البيئة مسؤولية الجميع، وتضافر الجهود من شأنه تكريس حماية فعالة للبيئة بدءاً من حماية أي وسط يعيش فيه الفرد.

3- تعزيز وتنمية مؤشرات المواطنة البيئية: المواطنة البيئية مصطلح جديد أوجده الوضع البيئي الحالي ويعني أن يكون الفرد (المواطن) متحمساً وداعياً للقضايا البيئية متفهماً مسائلها متحضراً لصون وسط عيشه (بيئته) ومهتماً بصحة كوكب الأرض، والاهتمام بصحة الأرض وما عليها من هواء وماء وحجر وحيوان وشجر وبشر بعمق البعد العالمي للمواطنة البيئية، ويدفع المواطن للمشاركة الفعالة والمسؤولية اتجاه مجتمعه خاصة وكوكب الأرض عامة، دون تأثر بالحدود الجغرافية، وذلك لرد كل التحديات البيئية التي تواجه أجيال الحاضر والمستقبل دون تمييز وتركز المواطنة البيئية على إيجاد رادع ذاتي ينبع من داخل الإنسان، ويدفعه إلى حماية البيئة وصيانتها واحترامها وهذا هو جوهر المواطنة البيئية¹.

فالمواطنة البيئية تهدف إلى غرس مجموعة من القيم والمبادئ والمثل لدى أفراد المجتمع صغاراً كانوا أو كباراً لتساعدتهم في أن يكونوا صالحين وقادرين على المشاركة الفعالة والنشطة في كافة قضايا البيئة ومشكلاتها، وبذلك يتطور مفهوم المواطنة ويصبح له مدلول أشمل، يتعدى كون الإنسان مواطناً داخل وطنه، إلى كونه عضواً نشيطاً وفاعلاً في وسط المجتمع البشري ككل، أي أن عليه واجبات اتجاه العالم كله، كما له واجبات نحو وطنه، وبالتالي يصير مواطناً ذو صبغة عالمية يحمل على عاتقه مسؤولية أوسع نطاقاً نحو بيئته ككل².

4- تنظيم الحملات التحسيسية في المجال البيئي: يقع هذا الدور بالخصوص على عاتق الجمعيات البيئية، لذا فلا بد من تفعيل عمليات تحسيس المواطنين ونشر الوعي البيئي وتعريف الأشخاص بحقوقهم في العيش في بيئة نقية وصحية، فلا بد للجمعيات أن تلعب أيضاً دوراً تحسيسياً إزاء المواطنين على ممارسة حقوقهم في الطعن لحماية البيئة³.

5- تحمّل الأسرة مسؤولية التنشئة الاجتماعية البيئية لأفرادها: تعتبر الأسرة البيئية الأولى للأفراد وهي المكلفة بتنشئة أفرادها على القيم الإسلامية، وعلى الأخلاق الحميدة كالمحافظة على عناصر الطبيعة، عدم الإسراف في الموارد غير المتجددة، المحافظة على النظافة، غرس الأشجار، عدم الإيذاء للغير، وغيرها، وترجع المسؤولية الأولى في هذا الجانب إلى الوالدين أين يجب عليهم تربية أبنائهم تربية تجعل منهم أفراداً فاعلين في المجتمع، أو كحد أدنى إن لم يكونوا فاعلين بأعمالهم الإيجابية البيئية، فإنهم يحرصون على تربيتهم على عدم القيام بالأعمال السلبية في شتى المجالات.

6- تحمّل المسؤولية الفردية اتجاه البيئة: إن بعد الإنسان عن الممارسات البيئية الصحيحة، الذي لا يرقى إلى المستوى الطبيعي من النضج يعد ذلك أنانية منه، فكل فرد مطالب بتعديل سلوكياته وتصرفاته اتجاه بيئته

1- عليان بوزيان، بوسماحة الشيخ، شامي أحمد، المرجع السابق، ص.4.

2- المرجع نفسه، ص.8.

3- سالم أفاري، المرجع السابق، ص.364.

واتجاه مواردها، التي تترجم في صور التزامات بسيطة وتؤكد على المسؤولية الفردية الشخصية للأفعال التي يقوم بها الإنسان، فالمسؤولية في المقام الأول هي مسؤولية فردية أي أن الالتزام اتجاه البيئة تبدأ أولى خطواته بمسؤولية الفرد الواحد بالحفاظ على بيئته، ثم تأتي المسؤولية الجماعية التي تمثل مجموعة من الأفراد لتنتهي بمسؤولية المجتمع ككل بكافة مؤسساته وهيئاته اتجاه البيئة، فلا بد أن يكون هناك تغيير إيجابي حتى وإن بدا بسيطاً من جانب الفرد الواحد، والذي سيحقق تغييراً كبيراً على المدى الطويل، ومن أهم إجراءات المسؤولية الفردية في الحفاظ على البيئة التي يمكن أن يبدأ بها كل إنسان بنفسه: الحرص على توفير الطاقة واستخدام الأجهزة الموفرة لها، ترشيد استهلاك المياه، الحد من التلوث المنبعث من السيارات، زراعة الأشجار،... الخ¹.

المطلب الثاني:

دور التنظيمات الطوعية في تكريس الحماية الوقائية للبيئة

لم تعتمد الجزائر في سياستها لحماية البيئة على الأسلوب الانفرادي، بل عملت على إشراك الجمعيات ومختلف فعاليات المجتمع المدني في المشاركة بطرقها ووسائل عملها المختلفة في المحافظة على البيئة.² وتعتبر الجمعيات والأحزاب السياسية من أهم التنظيمات الطوعية التي بإمكانها أن تلعب أدواراً هامة في مجال الحماية الوقائية للبيئة في الجزائر، من خلال تسخير مجهودات الأفراد المكونين لها، والاستغلال الأمثل للوسائل القانونية المتاحة لها في هذا الخضم، ولتعرف على الدور الذي تلعبه التنظيمات الطوعية (الجمعيات البيئية والأحزاب السياسية) بهذا الخصوص، سنتطرق إلى الحماية الوقائية للبيئة من خلال الجمعيات البيئية (الفرع الأول)، ثم الحماية الوقائية للبيئة من خلال الأحزاب السياسية (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

الحماية الوقائية للبيئة من خلال الجمعيات البيئية

إن الحياة الجموعية تهدف إلى ترقية الطاقات البشرية والعمل التطوعي، واحترام وتقبل الآخرين، والنضال ضد أي شيء يؤدي إلى التهميش والإقصاء، وقد أصبح في عصرنا الحالي من غير الممكن تصور مجتمع متماسك ويسير بثبات نحو التقدم إلا من خلال تبنيه سياسة واضحة فيما يخص فسخ المجال للعمل الجموعي في مختلف الميادين الحياتية.³ ولمعرفة المهام البيئية المنوطة بالجمعيات في الجانب الوقائي، والتعرف على بعض الوسائل القانونية المخولة لها قانوناً، سنوضح دور الجمعيات البيئية في الحماية الوقائية للبيئة (أولاً)، ثم تقييم دور الجمعيات البيئية في مجال الحماية الوقائية للبيئة (ثانياً).

1- المسؤولية الفردية للحفاظ على البيئة، على موقع الأنترنت <https://www.feedo.net> Go Green، تاريخ الإطلاع 2020/06/11.

2- ريمة كرمي، "إشراك الجمعيات أحد الوسائل القانونية في حماية البيئة"، مجلة البحوث والدراسات، جامعة الوادي، الجزائر، المجلد 14، العدد 2، 2017/06/01، ص. 216.

3- المرجع نفسه، ص. 215.

أولاً- دور الجمعيات البيئية في الحماية الوقائية للبيئة

سنوضح في هذه الجزئية التكريس الدستوري والقانوني لدور الجمعيات في حماية البيئة (أ)، وتعريف الجمعيات البيئية وموقف المشرع الجزائري منها (ب)، وبعدها مجالات مساهمة الجمعيات البيئية في الحماية الوقائية للبيئة (ت).

أ- التكريس الدستوري والقانوني لدور الجمعيات في حماية البيئة

كرس المؤسس الدستوري الجزائري بشكل صريح حق إنشاء الجمعيات، وهو ما يتضح بجلاء في الدستور الجزائري لسنة 1989 الذي يعتبر بمثابة اللبنة الدستورية الأولى للتكريس الصريح لهذا الحق، كما نصت المادة 41 من التعديل الدستوري لسنة 1996 على الحق في إنشاء الجمعيات لكل مواطن، وهو ما كرسه التعديل الدستوري لسنة 2016 أيضا من خلال المادة 48 التي نصت على: «حريات التعبير، وإنشاء الجمعيات والاجتماع، مضمونة للمواطن»، والمادة 54 على: «حق إنشاء الجمعيات مضمون. تشجع الدولة ازدهار الحركات الجمعوية. يحدد القانون العضوي شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات». فالمؤسس الدستوري الجزائري كفل دستوريا الحق في إنشاء الجمعيات، وترك مسألة تنظيمها وتحديد إطارها الإجرائي بشكل دقيق للقانون¹. كما أنه لم يكرس هذا الحق صراحة فحسب، وإنما نص أيضا على تشجيع الدولة على ازدهار الحركة الجمعوية.

وزيادة على ذلك، نجد أن المؤسس الدستوري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020، نص على: «حق إنشاء الجمعيات مضمون، ويمارس بمجرد التصريح به. تشجع الدولة الجمعيات ذات المنفعة العامة. يحدد قانون عضوي شروط وكيفيات إنشاء الجمعيات...»²، فنستنتج من خلال هذه المادة أن المؤسس الدستوري قد سار على ذات النهج فيما يخص تكريسه لحق إنشاء الجمعيات، غير أنه نص على ممارسة هذا الحق بمجرد التصريح به، كما نص أيضا على تشجيع الدولة للجمعيات ذات المنفعة العامة، وأحال شروط وكيفيات إنشائها إلى قانون عضوي، وبالرغم من التكريس الدستوري للحماية البيئية في هذا التعديل، إلا أنه لم يتم النص الصريح على دور الجمعيات في هذا المجال، غير أنه يمكن القول أن النص الصريح على الجمعيات ذات المنفعة العامة تفيد النص الضمني على الجمعيات البيئية والجمعيات ذات الطابع الخيري والتضامني والإنساني وغيرها من الجمعيات التي تهدف لتحقيق النفع العام، ويبقى التساؤل حول كيفيات ومجالات تشجيع الدولة لهذه الجمعيات.

وزيادة على التكريس الدستوري للحق في إنشاء الجمعيات، حظيت هذه الأخيرة بسن أطر قانونية خاصة بها، حيث نص القانون رقم 90-31 على أن الجمعية هي: «اتفاقية تجمع في إطارها أشخاص طبيعيين أو معنويين على أساس تعاقدية لغرض غير مربح، ويشتركون في تسخير معارفهم ووسائلهم لمدة محددة أو

1- رزيقة مناش، "العمل التطوعي للجمعيات في مجال حماية البيئة في القانون الجزائري"، ملتقى وطني حول "مساعي المجتمع المدني في تكريس العمل التطوعي التوسمي"، جمعية التضامن صالح باي بمشاركة مخبر الجزائر دراسات في التاريخ والثقافة والجمعيات جامعة باتنة 1- المركز الثقافي دريسي الطيب صالح باي سطيف، يومي 11-12 جانفي 2020، ص.3. غير منشورة.

2- المادة 53 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق.

غير محددة من أجل ترقية الأنشطة ذات الطابع المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي على الخصوص¹. وبعد صدور قانون الجمعيات الحالي رقم 06-12 عرّفها على أنها: «تجمع أشخاص طبيعيين أو معنويين على أساس تعاقدية لمدة محددة أو غير محددة، فيشتركون في تسخير معارفهم ووسائلهم تطوعاً، ولغرض غير مريح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها لاسيما في المجال المهني والاجتماعي والعلمي والديني والتربوي والثقافي والرياضي والبيئي والخيري والإنساني»².

فالمشرع الجزائري من خلال تعريفه للجمعية ركز على جملة من العناصر ذات الأهمية على غرار التأكيد على الطابع الاتفاقي العقدي للجمعية، شمولها الأشخاص الطبيعية والأشخاص المعنوية، الطوعية في الانضمام للجمعية الغرض غير الربحي من وراء نشاطات الجمعية، توسيع مجالات النشاط الجمعوي، وإضافة نشاطات لم تكن مذكورة في القانون السابق رقم 90-31 (الملغى)، وهي الأنشطة البيئية والخيرية والإنسانية، كما نصت المادة 2 من القانون رقم 06-12 على وجوب إدراج موضوع نشاطات وأهداف الجمعية ضمن الصالح العام، وأن لا يكون مخالفاً للثوابت والقيم الوطنية والنظام العام والآداب العامة وأحكام القوانين والتنظيمات المعمول بها، وبالتالي فإن المشرع الجزائري بالرغم من أنه حول للأشخاص تكوين جمعيات، إلا أنه لا يمكن بأي حال من الأحوال المساس بالسيادة الوطنية والنظام العام، كما تكتسب الجمعية المعتمدة حسب المادة 17 من القانون رقم 06-12 الشخصية المعنوية والأهلية المدنية بمجرد تأسيسها، الأمر الذي يخول لها التصرف لدى الغير، ولدى الإدارات العمومية، حق التقاضي، اقتناء الأملاك المنقولة والعقارية، والحصول على الهبات والوصايا³.

وإذا كان قانون الجمعيات الحالي قد نص بشكل صريح على المجال البيئي، فإن التشريع البيئي كان سباقاً على ذلك، من خلال الأهمية التي أولاها للجمعيات في حماية البيئة، حيث جعل المشرع الجزائري في القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة من الجمعيات واحدة من أدوات تسيير البيئة، فنص على: «تشكل أدوات تسيير البيئة من: ... - تدخل الأفراد والجمعيات في مجال حماية البيئة»⁴، كما خصص هذا القانون الفصل السادس منه لتدخل الأشخاص والجمعيات بعنوان: «تدخل الأشخاص والجمعيات في مجال حماية البيئة»، والذي يضم أربعة مواد، من المادة 35 إلى المادة 38 منه.

ب- تعريف الجمعيات البيئية وموقف المشرع الجزائري منها

ارتبط ظهور الجمعيات البيئية بقضية التنمية، لأن سعي الإنسان للتحضر والتصنيع أدى به إلى تلويث البيئة واستنزاف مواردها الطبيعية، مما أسهم في ظهور الجمعيات والتنظيمات غير الحكومية، التي تبنت برامج وإجراءات

1- المادة 2 من القانون رقم 90-31 المؤرخ في 05/12/1990 المتعلق بالجمعيات، ج ر عدد 53 بتاريخ 05/12/1990. (ملغى)

2- المادة 2 من القانون رقم 12-06 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بالجمعيات، ج ر عدد 02 بتاريخ 15/01/2012.

3- رزيقة منخاش، "العمل التطوعي..."، المرجع السابق، ص. 04.

4- المادة 5 من القانون رقم 03-10، المصدر السابق.

قصد التصدي لهذه المشكلات، ومحاولة تبين الأثر السلبي الذي تركته التنمية الاقتصادية على حساب البيئة الطبيعية والإنسان.¹

وتعتبر الجمعيات البيئية أحد تنظيمات المجتمع المدني الفاعلة في المجتمع، والتي تستطيع بفضل قدرتها التعبوية والتطوعية على استقطاب الأفراد واستدراكهم في حل بعض المشكلات الاجتماعية والثقافية والاقتصادية وخاصة البيئية². كما تعني الجمعية البيئية، الجمعية التي تجعل من البيئة وقضاياها مبدأ لنشأتها وتأسيسها، وهي بذلك تعد برامج سنوية تهدف إلى حماية البيئة والمحافظة على المحيط، كما تسعى من خلال نشاطها إلى نشر الوعي والحس البيئي في أوساط المجتمع.³

ويرى وليد محمد الشناوي أن القوة في العدد أو التجمع يجعل الناس أكثر قدرة على النهوض بدور نشط في المسائل التي تؤثر عليهم، بما في ذلك الموارد الطبيعية وإدارة البيئة، وتسيير ذلك، لأن الانضمام إلى الآخرين في جمعيات معينة، يمكن أن يكون للمواطنين كلمة أكثر قوة في هذه المسائل، لأن تجمع عدد من الناس الذين يتكلمون بصوت واحد، يكون أكثر فعالية، كما أن هذه الجمعيات أو التجمعات تسمح بالاقتصاد في السعة أو الحجم أو النطاق، وذلك لأن التكلفة المالية والتقنية، وتكلفة العمل يمكن توزيع عبئها على الأعضاء، على نحو يمكنهم من المشاركة بصورة جماعية، فالجمعيات تستطيع إثارة الاهتمام والتركيز على مسألة معينة، من خلال الاعتماد على أعضائها، وبالتالي تعزيز مصالح الأفراد على نحو يكون مستحيلا على الأفراد فعله بأنفسهم.⁴

وبالرجوع لموقف المشرع الجزائري من الجمعيات البيئية نجد أنه قد نص في المادة 2 من القانون رقم 12-06 السالف الذكر، على تعريف الجمعية بشكل عام، وحدد بعض خصائصها، والغرض المتوخى من هذا التجمع وأكد على تسخير معارف أعضاء الجمعية ووسائلها تطوعا، ولغرض غير مريح من أجل ترقية الأنشطة وتشجيعها لاسيما في بعض المجالات كالمجال البيئي والخيري والإنساني. فالمشرع الجزائري من خلال هذا القانون وبخلاف القانون السابق رقم 90-31 (الملغى) نص بشكل صريح على المجال البيئي، الذي يمكن أن تنشط فيه الجمعية غير أنه وبالرغم من ذلك لم يورد تعريفا خاصا للجمعية البيئية، ولعل ذلك مرده لعدم القدرة على إعطاء تعريف خاص بكل مجال من المجالات التي يمكن أن تشملها الجمعيات، على غرار الجمعيات البيئية، الجمعيات الخيرية الجمعيات الإنسانية... الخ، وبالتالي يبقى المجال واسعا للمختصين والباحثين لإعطاء مفاهيم لهذه الجمعيات البيئية.

1- العقاب جيلالي، شريط رابح، "تفعيل دور المجتمع المدني لحماية البيئة والمحافظة عليها"، مجلة المعيار، جامعة تيسمسيلت، الجزائر، المجلد 7 العدد 2، 2016/12/31، ص. 247.

2- المرجع نفسه، ص. 247.

3- بكير قشار، "دور المجتمع المدني في الإعلام البيئي في الجزائر الجمعيات البيئية بمدينة غرداية- نموذجاً"، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، الجزائر، المجلد 6، العدد 2، 2013/12/31، ص. 95.

4- وليد محمد الشناوي، الحماية الدستورية للحقوق البيئية دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون المنصورة، 2013، ص. 145.

وإضافة إلى ذلك، فإن الجمعيات البيئية تخضع في تأسيسها للقانون رقم 12-06 المذكور أعلاه، الذي يعد بمثابة القانون الإطار لها. كما أن الجمعيات البيئية كغيرها من الجمعيات تخضع إلى القواعد العامة المنظمة للجمعيات، ويتحدد دورها في تحقيق أهداف الإستراتيجية الوطنية لحماية البيئة بالصلاحيات التي يوصي بها القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، حيث خصها بفصل خاص بها.¹ ونظرا لتركيزه على الطابع الوقائي، فقد أرسى أسسا للإطار الاتفاقي لتنفيذ التدابير البيئية، وشرع في استكمال بناء قواعد شراكة مع جمعيات حماية البيئة باعتبارها أحد أهم الشركاء الضروريين في ذلك، الأمر الذي تؤكدته المادتين 35 و37 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.²

ت- مجالات مساهمة الجمعيات البيئية في الحماية الوقائية للبيئة

1- مساهمة الجمعيات البيئية في عمل الهيئات العمومية بالمساعدة وإبداء الرأي والمشاركة

نص المشرع الجزائري في المادة 35 من القانون رقم 03-10 السالف الذكر على: «تساهم الجمعيات المعتمدة قانونا والتي تمارس أنشطتها في مجال البيئة وتحسين الإطار المعيشي، في عمل الهيئات العمومية بخصوص البيئة، وذلك بالمساعدة وإبداء الرأي والمشاركة وفق التشريع المعمول به»، فنستنتج من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري قد خصّ بوضوح الجمعيات التي تمارس أنشطتها في مجال البيئة وتحسين الإطار المعيشي بالمساهمة في عمل الهيئات العمومية بخصوص البيئة، وذلك من خلال ثلاث أدوات قانونية؛ المساعدة، إبداء الرأي والمشاركة، غير أنه جعل ممارستها تكون وفقا للتشريع المعمول به.

كما تعتبر عضوية الجمعيات في الهيئات الحكومية امتيازاً مهما لها، نظرا للتأثير السياسي الذي يمكن أن يلعبه ممثلو الجمعيات من خلال التبليغ عن حالة البيئة واتخاذ القرارات المناسبة عن طريق المناقشة وتقديم التوضيحات والدراسات والبيانات.³ على غرار عضويتها في اللجنة القانونية والاقتصادية للمجلس الأعلى للتنمية المستدامة.⁴ وعضويتها في بعض المؤسسات العمومية؛ كالجزائرية للمياه،⁵ الديوان الوطني للتطهير،⁶ والعضوية في اللجنة الولائية للمجالآت المحمية المكلفة بإبداء الرأي واقتراح وحدوى تصنيف المجالآت المحمية والموافقة على دراسات التصنيف.⁷

1- ريمة كرمي، المرجع السابق، ص.218.

2- رابح العروسي، فاروق أهناي، "الجمعيات البيئية كفاعل أساسي لحماية البيئة في الجزائر قانون 03/10"، مجلة الحقيقة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة أحمد درارية أدرار، الجزائر، المجلد 18، العدد 1، 15/04/2019، ص. 327.

3- المرجع نفسه، ص. 327.

4- المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 96-481، المرجع السابق.

5- المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 01-101 المؤرخ في 21/04/2001، المتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، ج ر عدد 24 بتاريخ 22/04/2001.

6- المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 01-102 المؤرخ في 21/04/2001، المتضمن إنشاء الديوان الوطني للتطهير، ج ر عدد 24 بتاريخ 22/04/2001.

7- المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 16-259 المؤرخ في 10/10/2016، يحدد تشكيلة اللجنة الوطنية واللجان الولائية للمجالآت المحمية وكيفية تنظيمها وغيرها، ج ر عدد 60 بتاريخ 13/10/2016.

2- الدور التحسيس والتوعوي للجمعيات البيئية: لا ينحصر دور الجمعيات في الصلاحيات والإمكانيات التي أتاحت لمواجهة مخاطر ومشاكل البيئة والعيش في بيئة نظيفة، ففي سياق التحسيس يمكن للجمعيات البيئية أن تلعب دورا رياديا في هذا المجال، من خلال حث المواطنين على استخدام الطرق التي تحمي البيئة¹. وقد يكون أنجح أنواع العمل البيئي هو "التوعية بالقدوة" حيث لا ينحصر دور مؤسسات المجتمع المدني في الصلاحيات والإمكانيات التي تتاح للمشاركة في حماية البيئة، وإنما يتعداه إلى تحسيس المواطنين ونشر الوعي البيئي، وتعريف الأشخاص بحقوقهم في العيش في بيئة نظيفة وسليمة².

وفي ذات الإطار، تلعب هذه الجمعيات باعتبارها أحد الأشكال للتنظيمات الاجتماعية دورا بارزا في تنمية وعي المجتمع، من خلال اعتمادها على مجموعة من الآليات والميكانيزمات لاسيما العمل التطوعي الذي يمثل مسلكا اجتماعيا مهما مستمدا من قيم وثقافة أي مجتمع، حيث يكرس من الناحية الاجتماعية قيم التعاون والتكافل والتضامن بين مختلف فئات المجتمع، كما أنه يعتبر مطلبا تنمويا لطالما نادى به الباحثون والمصلحون الاجتماعيون لاعتقادهم بأنه لا يمكن تحقيق التنمية المستدامة دون المشاركة الواسعة والفعالة لكل أفراد المجتمع³.

كما أن لها دورا هاما في إعداد الناس للمحافظة على محيطهم وثروتهم، وإدخال تغيير إيجابي على سلوكهم العام في تعاملهم مع عناصر الطبيعة، وتزويدهم بمفاهيم وقيم ومهارات جديدة، ويكون ذلك من خلال توجيههم لاستنهاض الهمم ودفع الوعي البيئي قدما للمحافظة على سلامة البيئة من هواء وتربة وغذاء ونبات⁴. كما تعمل الجمعيات المدافعة على البيئة على إبراز مميزاتا والمحيط الذي يعيش فيه الإنسان، وتكوين وعي لحماية البيئة لدى المواطنين اتجاه المسائل البيئية، مما يشعر الإنسان بضرورة معالجتها والمحافظة عليها، وذلك بنشر الوعي لدى الناس بجميع مستوياتهم ومهنتهم ووظائفهم، كما تهدف هذه الجمعيات إلى تحسين نوعية الحياة البشرية والحفاظ على الحياة الطبيعية، والاتفاق على صلاحية النظم البيئية المختلفة البحرية والمحلية والصحراوية والجبلية والغاية وغيرها من مواضع البيئة، وذلك عن طريق وسائل الإعلام المقروءة والمسموعة والمرئية، وكذلك عقد الندوات، وإلقاء المحاضرات وإعداد الدراسات والأبحاث العلمية ذات الصلة بالبيئة⁵.

3- دور الجمعيات البيئية من خلال العمل التطوعي الميداني البيئي: يحظى العمل التطوعي الميداني بأهمية كبيرة في المجتمع من خلال الأثر الإيجابي الذي يتركه في نفوس المواطنين، ويختلف هذا العمل التطوعي الميداني باختلاف موضوع وهدف الجمعية، ومن الأعمال التطوعية الميدانية التي يمكن للجمعيات عموما والبيئية

1- رابح العروسي، فاروق أهاني، المرجع السابق، ص 327، 328.

2- بكير قشار، المرجع السابق، ص 99.

3- ناصر قاسمي، العطرة مصباحي، "دور الجمعية البيئية في تنمية الوعي البيئي"، مجلة التنمية وإدارة الموارد البشرية، جامعة الجامعة البلدة 2 الجزائر، المجلد 2، العدد 6، 2016/06/01، ص 120.

4- أحمد لكحل، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، المرجع السابق، ص 160.

5- المرجع نفسه، ص 161.

خصوصا القيام بها في سبيل الحماية الوقائية للبيئة، نذكر على سبيل المثال: القيام بحملات التشجير على مستوى المدن وعلى حواف الطرقات، وفي الساحات العمومية، وعلى مستوى الأشرطة الغابية، القيام بحملات تنظيف بالتنسيق والتشاور والتعاون مع المواطنين والجماعات الإقليمية المعنية لاسيما البلدية، والتي تشمل المدن والأرياف وكذا المقابر والمساحات الخضراء، والمساهمة بعملية سقي الأشجار والتشذيب، تجميع القمامات، وضع سياج للأشجار، طلاء الأرصفة والجدران من أجل إضفاء طابع جمالي عمراني متناسق ومتوافق مع متطلبات تحسين الإطار العمراني والبيئي والمعيشي للمواطنين وغيرها.

4- الدور الإعلامي للجمعيات البيئية: تقوم الجمعيات البيئية من خلال البرامج المسطرة لها بإعلام وتوعية وتحسيس المواطنين، حيث تعمل طبقا للمادة 24 من القانون رقم 12-06 على تنظيم الملتقيات وأيام دراسية وندوات أو أية لقاءات تصب في نشاطها أو المشاركة فيها، ولها إصدار المنشورات والوثائق الإعلامية المطبوعة والإلكترونية التي تدعم أهدافها، أو تندد بالمشاريع الضارة بالبيئة، أو تطلب تعديلها في إطار القانون كما تكمن مهمة الجمعيات في الإعلام البيئي في استخدام وسائل الإعلام لتوعية الإنسان، وإمداده بكل المعلومات التي من شأنها أن ترشد سلوكه وترتقي به إلى مستوى المسؤولية للمحافظة التلقائية على البيئة، فالدور الإعلامي للجمعيات البيئية له أهمية بالغة، وذلك لما له من تأثير باعتبار أن الإعلام هو الصوت الذي يدخل البيوت، كما تلعب دورا مزدوجا في إعلام جمهور المواطنين من جهة، وإعلام السلطات من جهة أخرى فهي تمارس مهمة الإيقاظ والتنوير ومهمة الإنذار والتنبيه¹.

5- المساهمة في حماية الصحة العمومية ومكافحة الأوبئة: لقد أشادت تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 19 بمظاهر التضامن والتآخي التي تجلت في مجتمعا في ظل الظروف الاستثنائية التي مرت بها البلاد على غرار باقي بلدان العالم جراء تفشي وباء كورونا كوفيد 19، من أجل التصدي لهذه الأزمة، وهو ما يعكس مستوى الوعي المجتمعي وارتقاء الحس بالمسؤولية لدى المواطنين المتطوعين، للإسهام في جهود مكافحة تفشي هذا الوباء ومخلفاته، من خلال تعبئة واسعة للفاعلين ورصد موارد معتبرة لمساعدة المتضررين على مستوى الأحياء والقرى والتجمعات السكانية عبر كافة ربوع الوطن وقد أعطوا بذلك صورا مثالية لمجتمع متآزر وراقي لاقت استحسانا كبيرا في أواسط المواطنين².

كما نصت على تشجيع تعبئة كل التنظيمات المحلية من جمعيات مسجلة قانونا ولجان أحياء، وأوجبت على السلطات المحلية مرافقة كل المبادرات التطوعية للمواطنين وتعبئة كل الطاقات البشرية الخيرة وحقها على التهيكل السريع ومواصلة عملها الخيري الإنساني في شكل لجان أحياء وقرى وتجمعات سكانية أو جمعيات بلدية

1- بركات عماد الدين، "مساهمة المجتمع المدني في تحقيق الأمن البيئي - الجمعيات البيئية نموذجا-"، مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية المركز الجامعي تندوف، الجزائر، المجلد 1، العدد 1، 2017/06/01، ص ص. 199، 200 و 201.

2- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 19 المؤرخة في 2020/05/07، المتعلقة بمرافقة وتسهيل تسجيل الجمعيات البلدية ذات الطابع الخيري التضامني ولجان الأحياء والقرى والتجمعات السكانية.

ذات طابع خير تضامني¹. فخلال هذا الظرف الاستثنائي الوبائي قامت الكثير من الجمعيات بالإسهام في الوقاية من تفشي هذا الوباء، سواء من خلال حملات التوعية والتحميس، الأعمال التطوعية الخاصة بالتعقيم، تسخير وسائلها المادية والبشرية، توفير المواد الطبية، توفير التجهيزات والمعدات الطبية... الخ.

ثانيا- تقييم دور الجمعيات البيئية في مجال الحماية الوقائية للبيئة

بالرغم من الدور الهام الذي تلعبه الجمعيات البيئية في مجال الحماية الوقائية للبيئة، إلا أن هناك بعض العوامل التي يمكنها التأثير سلبا على فعاليتها في هذا الإطار، وهو ما سنوضحه في النقاط الآتية: العوامل المساهمة في محدودية دور الجمعيات البيئية في الحماية الوقائية للبيئة (أ)، ثم العوامل المساعدة على تفعيل دورها في هذا المجال (ب).

أ- العوامل المساهمة في محدودية دور الجمعيات البيئية في الحماية الوقائية للبيئة

هناك مجموعة من العوامل التي يمكن أن تسهم في محدودية دور الجمعيات البيئية في الحماية الوقائية للبيئة لعل منها العوامل الآتية:

1- ضعف التمويل المالي للجمعيات: يعتبر التمويل من الأمور الضرورية للجمعيات بغية تنفيذ وتحميد مشاريعها في إطار الأهداف المسطرة، وبالرجوع إلى قانون الجمعيات الأخير رقم 06-12 نجد ثمة قيود كثيرة فيما يخص تمويل هذه الجمعيات، وهذا ما يجعل الجمعيات والبيئية منها حبيسة ما تمن به عليها الدولة، فسياسة الدولة في هذا المجال تعاني من قصور واضح ضمن مستويات عديدة يمكن حصرها في مستويين أساسيين: ضعف الميزانية التي تخصصها الدولة لهذا القطاع، والاختلالات الهيكلية التي يعاني منها الاقتصاد الوطني، بالإضافة إلى ضعف التمويل من قبل القطاع الخاص لعدم مجازفة هذا الأخير في دعم منظمات المجتمع المدني².

2- إشكالية المقر الخاص بالجمعيات: كثيرا ما تعاني الجمعيات من إشكالية المقر الدائم والمناسب لعمل الجمعية، ففي كثير من الأحيان تفتقد الجمعيات إلى المقرات والهياكل المناسبة للاضطلاع بالمهام المنوطة بها لعقد اجتماعاتها، تنظيم ملتقيات أو ندوات أو أيام دراسية، وأيام تحسيسية وغيرها³. لذلك فبعض الجمعيات تقوم بتنظيم بعض أنشطتها على مستوى بعض المرافق العمومية أو الأماكن المناسبة، وذلك بعد موافقة الهيئات المعنية، واستيفاء الشروط القانونية اللازمة لذلك.

3- ضعف الرغبة التطوعية في مجال حماية البيئة: لقد كان لغياب إطار قانوني يكفل حرية إنشاء الجمعيات خاصة البيئية منها لفترة طويلة أثر على تراجع واضمحلال الرغبة في التطوع والعمل المدني، وقد ظهر بشكل واضح في مجال حماية البيئة⁴.

1- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 19 المؤرخة في 2020/05/07، المرجع السابق، ص.2.

2- رابح العروسي، فاروق أهناي، المرجع السابق، ص. 322، 323.

3- رزيقة مخناش، "العمل التطوعي..."، المرجع السابق، ص.9.

4- رابح العروسي، فاروق أهناي، المرجع السابق، ص.333.

4- ارتباط الكثير من الأعمال الخاصة بالجمعيات بالإجراءات الإدارية: يتطلب قيام الجمعيات بالأعمال التطوعية في المجال البيئي استيفاء بعض الإجراءات الإدارية الضرورية لمباشرة هذه الأعمال، كضرورة تقديمها لطلبات الحصول على تراخيص من الجهات الإدارية المختصة، لاحتضان نشاطاتها البيئية، هذه التدابير الإجرائية بالرغم من ضرورتها لحفظ النظام العام، إلا أنها قد تؤدي في بعض الأحيان إلى استياء أعضاء الجمعية وأحياناً إلى تأجيل أعمالها، أو العزوف عن إنجازها.¹

5- ضعف التنسيق بين الجمعيات البيئية والجمعيات الأخرى: يؤدي الطابع المتنوع والمتشعب لموضوعات حماية البيئة، إلى إيجاد تقاطعات كبيرة بين نشاطات الجمعيات البيئية، غير أن هذه التقاطعات تتعامل معها الكثير من الجمعيات بطريقة خاطئة، إذ تسود نظرة مجزئة للعناصر البيئية، بينما يقتضي التدخل لحماية مختلف العناصر البيئية تنسيق بين مختلف هذه الجمعيات، كما أن العلاقة التنسيقية والتعاونية لا يجب أن تنحصر بين الجمعيات البيئية فقط، بل يجب البحث عن تقاطعات بين الجمعيات البيئية وغيرها من أجل الوصول إلى تحقيق هدف حماية البيئة، مثلاً العلاقة بين جمعيات حماية البيئة وجمعيات أولياء التلاميذ، أو الجمعيات الثقافية أو الجمعيات الدينية، والتي يمكن أن تنسق جهودها لتنمية وتطوير التربية البيئية والوعي البيئي.²

ب- العوامل المساعدة على تفعيل دور الجمعيات البيئية في الحماية الوقائية للبيئة

1- عوامل نجاح ذاتية وأخرى موضوعية: تقوم عملية نجاح الجمعيات البيئية على عوامل ذاتية خاصة بالأعضاء وطبيعة المحيط الذي تنشط فيه لاسيما: مدى وجود إرادة تطوعية حقيقية لدى أعضاء التنظيم، توفر قاعدة علمية خاصة بالموضوع الذي تنشط فيه الجمعية، معرفة الإطار القانوني للمطالبة والنضال من أجل الهدف المنشود واستثمارها لكافة الطرق القانونية المتاحة، منهجية عمل سليمة ومدى تواجدها في الميدان، كما تتمدد مجهودات وإرادة الأعضاء بالعوامل المتعلقة بالمحيط الذي تنشط فيه وبعلاقتها بالمجتمع، لأن الجمعية تستمد قوتها وبقائها من المجتمع، وكذا علاقتها مع السلطات الإدارية، ومدى تعاون الإدارة معها وأخذ علاقتها ببقية الجمعيات الأخرى. كما تتحدد فعالية العمل الجماعي على مجموعة من العوامل الموضوعية، والتي تتعلق بطبيعة الموضوع (مجال نشاطها) وقدراتها والتأهيل العلمي والفني لأعضائها في المجال الذي تنشط فيه الجمعية.³

2- تفعيل أدوات الشراكة بين الجمعيات ومختلف الفواعل الأخرى: وذلك لأجل ضمان نجاعة وفعالية للعمل التطوعي الجماعي في المجال البيئي سواء بين الجمعيات فيما بينها، أو مع الفواعل المؤسسية المعنية أو مع المواطنين، تجسيدا لمبدأ مشاركتهم في تحقيق رفاههم البيئي، وتشجيعهم وتحفيزهم للمساهمة في الأعمال التطوعية، حتى ولو لم يكونوا أعضاء في الجمعية⁴، بالإضافة إلى إمكانية تكثيف الأعمال التشاركية مع المؤسسات

1- رزيقة مخناش، "العمل التطوعي..."، المرجع السابق، ص.9.

2- يحيى وناس، المرجع السابق، ص.153.

3- ناصر قاسمي، العطرة مصباحي، المرجع السابق، ص.113.

4- رزيقة مخناش، "العمل التطوعي..."، المرجع السابق، ص.9.

الدينية لاسيما المسجد الذي يعتبر أهم مؤسسة دينية قادرة على استقطاب مختلف شرائح المجتمع من خلال النصح والإرشاد والموعظة، وحتى العمل التطوعي الميداني البيئي.

3- تحسيس الفرد بأهمية العمل الجماعي والاندماج فيه: لتحقيق الحاجيات التي تعجز الدولة عن تلبيتها له، وهذا الدور تجند له وسائل الإعلام والاتصال من خلال اختيار البرامج التي تثير الاهتمام بالمشاركة الاجتماعية الواسعة، كما يأتي التعريف بأهمية العمل الجماعي ونشاط الجمعيات من خلال البرامج التي تقدمها هذه الجمعيات وأهدافها وعملها بجدية، بعيدا عن الممارسات السياسية والشخصية¹. والعمل على بعث الثقة لدى الكثير من المواطنين، حول أهمية العمل التطوعي وأهمية النتائج والأهداف التي يحققها له، ولباقي أفراد المجتمع في شتى المجالات؛ الاقتصادية، الاجتماعية، الثقافية، البيئية وغيرها².

4- وضع أطر قانونية ومؤسسية خاصة بالجمعيات: وذلك بهدف ضمان تدريب وتكوين وتأهيل أعضاء الجمعيات في ميادين مختلفة ذات الصلة بموضوع وهدف الجمعيات، ومرافقتهم في أعمالهم التطوعية والتكفل بانشغالهم واستفساراتهم، من خلال تقديم الرأي والمشورة³. بالإضافة إلى تعريفهم وإطلاعهم على مختلف الأدوات والوسائل القانونية المخولة لهم لمباشرة مهامهم الجمعوية، هذا إذا أخذنا بعين الاعتبار أن بعض مؤسسي وأعضاء الجمعيات ليسوا على دراية بهذه الأدوات القانونية المتاحة لهم، والتي يمكنهم استغلالها لأجل تحقيق الأهداف الخاصة بالجمعية، بل وأكثر من ذلك فإن بعض الأعضاء لا يدركون حتى الهدف الحقيقي للجمعية والمجالات التي ستنشط فيها، أو حتى الاسم الكامل لهذه الأخيرة، بسبب عدم تدقيق البعض منهم في القانون الأساسي الخاص بها.

وفي الأخير، يمكننا القول أنه بالرغم من الدور الذي تلعبه الجمعيات البيئية في مجال الحماية الوقائية للبيئة فإنه لا يمكن البتة التغاضي عن الدور الذي تضطلع به الكثير من الجمعيات في مجال الحماية الوقائية للبيئة، حتى ولو أنها غير مختصة في الجانب البيئي، وذلك انطلاقا من سعيها إلى تقديم عمل تطوعي لخدمة الصالح العام، ولا شك في أن حماية البيئة من الصالح العام، وهو العمل الذي من شأنه مساندة الدولة في القيام بمهامها والتخفيف عليها، اجتماعيا، اقتصاديا، ثقافيا، وحتى بيئيا.

وبالتالي فإن حديثنا عن الجمعيات البيئية بحكم تخصص نشاطاتها في الجانب البيئي، لا يعني بأي حال من الأحوال إغفال الأعمال التطوعية ذات الصلة بالبيئة، التي تقوم بها بعض الجمعيات الأخرى كالجمعيات الخيرية والتضامنية وغيرها، فحماية البيئة ليست مهمة خاصة بمكون واحد، وإنما هي فضاء يسمح لكافة الفاعلين والمتدخلين بتقديم مساهماتهم لتحقيق حماية فعالة للبيئة.

1- رابح العروسي، فاروق أهناي، المرجع السابق، ص.335.

2- رزيقة مخناش، "العمل التطوعي..."، المرجع السابق، ص.9.

3- المرجع نفسه، ص.9.

الفرع الثاني:

الحماية الوقائية للبيئة من خلال الأحزاب السياسية

إذا كان المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري قد حولوا للأفراد التجمع في شكل جمعيات مختلفة، للقيام بالكثير من الأعمال التطوعية بما فيها الجانب البيئي، فإنه مكن أيضا المواطنين من التجمع بشكل إرادي في شكل أحزاب سياسية، لتبني برامج ومشاريع متنوعة، تسهم في تسيير الشؤون العامة على المستوى المحلي والوطني وباعتبار البيئة من النقاط الهامة التي يمكن أن يتبناها الحزب في برنامجه بشكل مباشر أو غير مباشر، ويسعى لتكريسها بعد فوزه في الانتخابات، ونظرا لأهمية هذه التنظيمات السياسية الطوعية في شتى المجالات، سنتطرق إلى الأحزاب السياسية بين التكريس القانوني لإنشائها والتغيب الصريح لدورها في حماية البيئة (أولا)، ثم مساهمة الأحزاب السياسية في الحماية الوقائية للبيئة وتقييم دورها في هذا المجال (ثانيا).

أولا- الأحزاب السياسية بين التكريس القانوني لإنشائها والتغيب الصريح لدورها في حماية البيئة

تعتبر الأحزاب السياسية واحدة من التنظيمات الطوعية في المجتمع، ولمعرفة موقف المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري من هذا الفاعل السياسي في المجال البيئي، سنتطرق إلى التكريس الدستوري والقانوني لحق إنشاء الأحزاب السياسية (أ)، ثم التغيب القانوني لدورها في حماية البيئة (ب)، وبعدها تعريف الأحزاب البيئية (الأحزاب الخضراء) (ت).

أ- التكريس الدستوري والقانوني لحق إنشاء الأحزاب السياسية

لم يكن مسموحا بتشكيل الأحزاب السياسية في الجزائر قبل سنة 1989، غير أنه بعد صدور دستور 1989 ودخول الجزائر مرحلة التعددية السياسية، تم إقرار حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي¹. حيث كرس المؤسس الدستوري حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي في المادة 40 منه، والتي نصت على: «حق إنشاء الجمعيات ذات الطابع السياسي، معترف به، ولا يمكن التذرع بهذا الحق لضرب الحريات الأساسية، والوحدة الوطنية والسلامة الترابية واستقلال البلاد وسيادة الشعب».

وقد صدر الإطار القانوني لتكريس هذا الحق الدستوري بموجب القانون رقم 89-11 الذي نص على: «تستهدف الجمعية ذات الطابع السياسي في إطار أحكام المادة 40 من الدستور جمع مواطنين جزائريين حول برنامج سياسي، ابتغاء هدف لا يدر ربحا وسعيا للمشاركة في الحياة السياسية بوسائل ديمقراطية وسلمية»²، حيث يتبين من هذه المادة أن الحزب السياسي هو: «جمعية دائمة ذات طابع سياسي تعمل على جمع عدد من المواطنين حول برنامج سياسي معين بقصد تحقيق هدف لا يدر ربحا وسعيا

1- عمار كوسة، أبحاث في القانون الدستوري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018، ص. 251.

2- المادة 2 من القانون رقم 89-11 المؤرخ في 05/07/1989 يتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، ج ر عدد 27 بتاريخ 05/07/1989. (ملغى)

للمشاركة في الحياة السياسية، بما في ذلك الوصول إلى السلطة وممارستها وذلك بوسائل ديمقراطية وسلمية¹. وقد منعت المادة 5 من القانون رقم 89-11 السالف الذكر تأسيس أي جمعية ذات طابع سياسي على الممارسة الطائفية والجهوية والإقطاعية والمحسوبية، كما منعت استغلال الجمعية ذات الطابع السياسي في ممارسة سلوك استغلال أو تبعية أو أي سلوك مخالف للإسلام وقيم أول نوفمبر 1954.

أما دستور 1996 فقد غير التسمية من جمعيات ذات طابع سياسي إلى أحزاب سياسية²، الأمر الذي تجلّى بوضوح في أحكام المادة 42 منه، التي نصت على أن: «حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون». وقد صدر فعلا قانون الأحزاب السياسية بموجب الأمر رقم 97-09، الذي نص على: «يهدف الحزب السياسي في إطار أحكام المادة 42 من الدستور إلى المشاركة في الحياة السياسية بوسائل ديمقراطية وسلمية من خلال جمع مواطنين جزائريين حول برنامج سياسي، دون ابتغاء هدف يدر ربحا³. وترى لحوّل سعاد أن الهدف من إنشاء الأحزاب هو المشاركة في الحياة السياسية، دون تحديد طبيعتها هل هي الوصول إلى السلطة والنفوذ بها، أو المشاركة مع بعض الأحزاب الأخرى في الحياة السياسية، وهذا على عكس المشروع الفرنسي، الذي حدد الهدف من إنشاء الحزب السياسي في المادة 4 من دستور 1958 بقوله:

«Les partis et groupement politiques concurrent à l'expression du suffrage»

فالغرض من الحزب هو الوصول إلى السلطة وتنفيذ برنامجه⁴.

أما القانون العضوي رقم 12-04 فقد عرّف الحزب السياسي على أنه: «تجمع مواطنين يتمتعون بنفس الأفكار ويتجههون لغرض وضع مشروع سياسي مشترك حيز التنفيذ للوصول بوسائل ديمقراطية وسلمية إلى ممارسة السلطات والمسؤوليات في قيادة الشؤون العمومية⁵»، فهذا التعريف لم يتطرق في بدايته على الهدف من وجود الحزب على عكس القانون القديم، كما أن هذا التعريف أعطى للحزب السياسي الحق في المشاركة في قيادة الشؤون العامة⁶. كما نستنتج من خلال هذه المادة أن المشروع الجزائري قد وضع معيارا خاصا بالتوافق الفكري للمواطنين الراغبين في التجمع، ويمكن أن يكون ذلك راجع لرغبة المشروع في اتقاء كل شكل من أشكال الخلافات والانقسامات، لاسيما على مستوى هذا التنظيمات السياسية الحساسة.

1- الأمين شريط، الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر، الطبعة الخامسة 2007، ص.245.

2- عمار كوسة، المرجع السابق، ص. 252.

3- المادة 2 من الأمر رقم 97-09 المؤرخ في 06/03/1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر عدد 12 بتاريخ 06/03/1997. (ملغى)

4- سعاد لحوّل، "الحق في تكوين الأحزاب السياسية في التشريع الجزائري"، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد 14، العدد 1، 2019/02/04، ص.428.

5- المادة 3 من القانون العضوي رقم 12-04 المؤرخ في 12/11/2012، المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر عدد 02 بتاريخ 15/01/2012.

6- سعاد لحوّل، المرجع السابق، ص.248.

وبعد التعديل الدستوري لسنة 2016، نجد أن المؤسس الدستوري قد نص في المادة 52 منه على: «حق إنشاء الأحزاب السياسية معترف به ومضمون»، وهي العبارة التي تضمنها التعديل الدستوري السابق لسنة 1996، كما سار المؤسس الدستوري بموجب التعديل الدستوري لسنة 2020 على ذات النهج، من خلال تكريسه للحق في إنشاء الأحزاب السياسية، وذلك طبقا للمادة 57 منه، وزيادة على ذلك قام بإضافة مادة غاية في الأهمية، وهي المادة 58 منه، والتي كرست حقوق الأحزاب السياسية المعتمدة لاسيما حريات الرأي والتعبير والاجتماع والتظاهر السلمي، وتمويل عمومي عند الاقتضاء يحدده القانون حسب تمثيلها، وممارسة السلطة على الصعيدين المحلي والوطني من خلال التداول الديمقراطي، وفي إطار احترام أحكام هذا الدستور، فنستنتج من المادتين 57 و58 المذكورتين أعلاه، أن المؤسس الدستوري كرس بشكل صريح الحق في إنشاء الأحزاب السياسية، وأحال كفاءات إنشائها للقانون العضوي، وكرس الحقوق المقررة للأحزاب المعتمدة وأحال تطبيقها للقانون.

ب- التغييب القانوني لدور الأحزاب السياسية في حماية البيئة

بالرغم من أن المؤسس الدستوري غيب دور الحزب السياسي في حماية البيئة، لاسيما بعد التكريس الصريح لحماية البيئة في ظل التعديلين الدستوريين لسنتي 2016 و2020، لارتباط هذه التنظيمات السياسية بأهداف محددة، إلا أن المؤسس الدستوري أعطى للمجالس المنتخبة مكانة دستورية هامة، حيث نصت المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على أن: «المجلس المنتخب هو الإطار الذي يعبر فيه الشعب عن إرادته، ويراقب عمل السلطات العمومية» كما أنه نص على: «يمثل المجلس المنتخب قاعدة اللامركزية، ومكان مشاركة المواطن في تسيير الشؤون العمومية»¹، وأضافت المادة 139 منه النص على المجالات التشريعية التي خصصها الدستور للبرلمان، والتي تقدر بـ 30 مجالا، وهي تتضمن الكثير من النصوص القانونية البيئية، على غرار القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة والتهيئة العمرانية.

كما أنه بالرجوع للتشريع البيئي بموجب القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، نجد أن المشرع الجزائري لم يكرس صراحة دور الأحزاب السياسية في حماية البيئة، كما نصت المادة 5 منه على أدوات تسيير البيئة، لكنها أغفلت النص على هذه التنظيمات السياسية (الأحزاب السياسية)، وبالرغم من أن هذا القانون كان سابقا في صدوره على القانون العضوي الحالي للأحزاب السياسية رقم 12-04، إلا أنه لم نسجل أية إضافات خاصة بالشأن البيئي في هذا الأخير.

ت- تعريف الأحزاب البيئية (الأحزاب الخضراء)

الأحزاب السياسية هي قوى مدنية وسياسية طوعيين معينة منظمة، تضم مجموعة من الأفراد يشتركون في أفكار وتصورات معينة، تعمل على تعبئة الرأي العام والتأثير على السلطة، وتلعب دورا رقابيا على السلطات

1- المادة 19 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق.

الثلاثة¹. وتحتل الأحزاب مكانة محورية في الأنظمة السياسية لارتباطها العميق بمفهوم الديمقراطية والمشاركة السياسية، كما تضطلع فوق ذلك بأدوار بالغة الأهمية داخل المجتمعات، وتسهم من خلالها إلى حد بعيد في رسم معالم دولة القانون، وتعزز بها من مفهوم الحاكمية في الدولة².

والأحزاب الخضراء أو الأحزاب الإيكولوجية أو الأحزاب البيئية تسمى بالفرنسية *partis verts* وهي أحزاب سياسية ومنظمات تهتم بالطبيعة، وتدعو لنهج سياسة من أجل الحفاظ على البيئة³. وتتبنى الأحزاب السياسية في الدول المختلفة مسألة البيئة وحمايتها؛ إلا أنها تكون هي المسألة الرئيسة عند بعض الأحزاب وعند البعض الآخر مسألة ثانوية، فعلى سبيل المثال لو أخذنا دولة عربية كتونس الشقيقة كمثال تطبيقي على ذلك نجد أنه بعد ثورة يناير 2011 استهدفت الأحزاب المختلفة المسألة البيئية، فمثلا حزب حركة نداء تونس تناول في برنامجه جانب بيئي، والذي تركز في تنمية منظومة إدارة النفايات الصلبة، وتعميم معالجة مياه الصرف الصحي ومياه الصرف الصناعي والخاص بالأنشطة السياحية في المناطق الحضرية، بينما التيار الديمقراطي وحزب المبادرة فقد تناولوا المسألة البيئية ومشكلة التلوث الصناعي من زاوية انعكاساتها الدائمة على المحيط⁴.

فالأحزاب هي من أهم الجهات القادرة على قيادة الجماهير في مجال حماية البيئة بوجه خاص، لأن المصلحة هنا مشتركة بين الأحزاب والجماهير والمسؤولين والجهات التنفيذية، فالبيئة تجمع كل الأطراف ويستفيد الجميع من هذه الجهود ولذلك نجحت أحزاب الخضر في الغرب بوجه عام، فالأحزاب السياسية هي الأقدر على متابعة تنفيذ القانون والتقويم أو التعديل عند الحاجة، كما أنها الأجدر بنشر الوعي البيئي والثقافة البيئية بوجه عام بين الجماهير مثل ترشيد استخدام المياه، سواء في الزراعة وغيرها، كما أنها قادرة على تنفيذ مشروعات صغيرة، صديقة للبيئة⁵.

وفي الجزائر، وبعد إقرار التعديل السياسي في دستور 1989/02/23، والسماح بتأسيس جمعيات ذات طابع سياسي (أحزاب) ظهرت على الساحة الوطنية أحزاب تصل إلى 60 حزبا، تدور برامجها حول مواضيع متنوعة، ومن بين هؤلاء الأحزاب وجد حزبان أخذوا الشؤون البيئية أساسا لتأسيسهما وهما: "حزب البيئة والحريات" الذي تأسس في 1991/04/29 وحزب "الحركة الوطنية من أجل الطبيعة والنمو" والذي تأسس

1- سمية بوسعد، ملامح السعيد، "دور الوسائط السياسية في تعزيز التنمية المحلية"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، المجلد 3، العدد 3، 2018/09/01، ص.95.

2- منصف ذيب، "أي دور للأحزاب السياسية في تعزيز مفهوم الحكم الراشد في الدولة؟"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة العربي التبسي تبسة، الجزائر، المجلد 11، العدد 1، 2018/06/30، ص.200.

3- هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، "دور منظمات المجتمع المدني في رعاية البيئة"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية جامعة تامنغست، الجزائر، المجلد 9، العدد 02، 2020/01/06، ص.209.

4- المرجع نفسه، ص.213،214. نقلا عن: نور الهدى شعبان، "المسألة البيئية وبرامج الأحزاب الفائزة في الانتخابات"، مقال منشور بتاريخ 2014/11/14، على موقع الأنترنت <https://nawaat.org/portail/> 2014/11/16

5- حاتم عبد المنعم أحمد، "دور الأحزاب السياسية في حماية البيئة"، بوابة الأهرام، على موقع الأنترنت: <http://gate.ahram.org.eg> >News تاريخ الإطلاع 2020/05/31.

في 1992/08/22، وتزامن ظهور هذين الحزبين في فترة انعقاد مؤتمر الأمم المتحدة للبيئة والتنمية "ريو دي جانيرو" عام 1992، إذ كان دور الأحزاب السياسية في حماية البيئة موضوعا في جدول أعمال هذه القمة¹.

كما أن وزارة الداخلية والجماعات المحلية في سنة 2012 قد أعطت تراخيص لتأسيس 21 حزبا سياسيا جديدا، حيث أنه من 21 حزبا لا يوجد أي حزب سياسي ذو طبيعة بيئية، كما اختفى حزب الحركة الوطنية من أجل الطبيعة والنمو من المجلس الشعبي الوطني لانتخابات 2012/05/20، بعد أن كان قد تحصل على 07 مقاعد في المجلس الشعبي الوطني في الانتخابات التشريعية 2007/05/17، وفي الأخير يمكن القول أن هناك غياب شبه تام للأحزاب السياسية في الجزائر، في مجال الإعلام والتوعية البيئية². كما يمكن القول أن الأحزاب الجزائرية لم تهتم بالبيئة على غرار الأحزاب الخضراء في العالم، وهذا راجع إلى الطبيعة السياسية للدولة، بالإضافة إلى نقص الوعي البيئي في هذا المجال³.

ثانيا- مساهمة الأحزاب السياسية في الحماية الوقائية للبيئة وتقييم دورها في هذا المجال

سنوضح من خلال هذه الجزئية مجالات مساهمة الأحزاب السياسية في الحماية الوقائية للبيئة (أ)، ثم تقييم دورها في هذا المجال (ب).

أ- مجالات مساهمة الأحزاب السياسية في الحماية الوقائية للبيئة

1- تطوير عمل الجماعات الإقليمية (المحلية) وتعزيز مفهوم الحكم الراشد المحلي: لوعيه العميق وإدراكه الكامل بأن تحقيق التنمية المستدامة وتفعيل مفهوم الحكم الراشد مرهون بتطوير المجالس المحلية المنتخبة والارتقاء بها، فقد عمد المشرع من خلال قوانين الإدارة المحلية إلى تحديث صلاحيات هذه المجالس وإلى تطوير أدوات عملها بما يتلاءم مع متطلبات ورهانات المرحلة، ومع الأهداف المرسومة، ولأن الأحزاب هي جزء من هذه المنظومة باعتبار أن أعضائها هم جزء من المكون الرئيسي الذي يتولى مهمة إدارة الجماعات المحلية وتسييرها إلى جانب فئة الأحرار، فإن الأحزاب إلى جانب منظمات المجتمع المدني، تتحمل قدرا كبيرا من المسؤولية في نجاح أو فشل مخططات التنمية المحلية وفي تكريس مؤشرات الحكم الراشد داخل المجالس سواء على مستوى أجهزتها التقنية أو على مستوى أجهزتها التنفيذية أو على مستوى أجهزتها التداولية، أو على مستوى لجانها الدائمة والخاصة، كما تشكل الأحزاب وفي ذات السياق قوة اقتراح جادة في بناء الشأن المحلي بمختلف مجالاته وميادينه وجهازا شعبيا للرقابة على التنفيذ⁴.

1- بكير قشار، المرجع السابق، ص.102.

2- المرجع نفسه، ص.103.

3- محمد رفيق بكاي، فهيمة بلحمزي، "البيئة والتنظيمات السياسية والمدنية"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة ابن خلدون تيارت، الجزائر، المجلد 08، العدد 02، 2018/06/17، ص.361.

4- منصف ذيب، المرجع السابق، ص. 201. نقلا عن: عمار بوضياف، شرح قانون الولاية الجزائري، جسر للنشر والتوزيع، الجزائر، 2012، ص.61.

2- مساهمة الأحزاب السياسية في حماية البيئة: تحمل بعض الأحزاب على عاتقها مسؤولية حماية البيئة والدفاع عنها وهي الأحزاب التي يصطلح عليها بالأحزاب الخضراء، وتعتمد هذه الأحزاب في الغالب إلى إدراج مبادئ حماية البيئة في برامجها وتقديم الحلول للمشكلات البيئية المطروحة كما تعتمد في ذات السياق إلى توعية المواطن¹، ويرى ماجد راغب الحلو أنه لاشك أن للأحزاب في الدول الديمقراطية دورا هاما في توعية الجماهير، وإذا كان رفع مستوى الوعي البيئي لدى الناس وسيلة لازمة لمكافحة التلوث، فإن بعض الأحزاب قد قامت في السنوات الأخيرة بحماية البيئة والتوعية بأهميتها، وإبراز مخاطر الاعتداء عليها، والعمل على حمايتها بكل السبل السليمة². فحماية البيئة في حاجة لجهود الأحزاب السياسية وهذه الأحزاب في حاجة أشد لتبني قضايا البيئة، وهي قضية كل مواطن وأنه كلما اعتمدت الأحزاب على قضايا البيئة ونجحت فيها زادت شعبيتها وقاعدتها الجماهيرية، ويستفيد المواطن والحزب والوطن ويقل التلوث وتزدهر السياحة والاقتصاد³.

3- قيام الأحزاب السياسية بدور الوساطة: حيث يظهر الحزب كمعبر عن الإرادة السياسية لمجموعات مختلفة أو فئات اجتماعية أو مجموعات عرقية أو دينية معينة... الخ، فالحزب هنا يصبح الناطق باسم هذه المجموعات أو المدافع والمعبر عن مطالبها لدى الحكام، وهو اتجاه مناضليه يلعب دور المنظم والمنسق لطلباتهم ورغباتهم وأفكارهم، والمجد لهم من أجل تحقيقها عن طريق نقلها إلى الحكام أو تطبيقها في حالة وصوله إلى السلطة، أما نحو الحكام فهو يظهر كأداة حوار ونقاش ونقل معلومات، وكذلك وسيلة تتجاوز الصراعات والنزاعات والوصول إلى تسويات مع الفئة أو الطبقة أو المجموعة التي يمثلها الحزب⁴.

وفي ذات الإطار، فإن الأحزاب السياسية تعد وسيطا اجتماعيا وسياسيا يهدف إلى الربط المباشر بين المؤسسات الحكومية القائمة والمواطن المحلي، وهي فاعل محوري في الدولة وإقليمها نظرا لدورها الأساسي في المجال السياسي، حيث لها قدرة على ربط السلطة بالإرادة الشعبية، وهذا الأخير هو الأساس لتحقيق التنمية المحلية باعتبار الأحزاب الوسيلة الحقيقية لإيصال الحاجات وطموحات الشعب من جهة⁵، والدفاع عن مصالحهم المختلفة الاجتماعية والاقتصادية من جهة أخرى.

4- اختيار وانتقاء المرشحين للمناصب الانتخابية: هذا الدور يجعل الحزب يقوم بوظيفة تجنيد وانتقاء الإطارات والكوادر السياسية القيادية للدولة، ففي هذه الحالة يشكل الحزب مدرسة سياسية كبرى، يتدرب فيها أعضاء الحزب على ممارسة السلطة، والقيام بمهام الحكم، وبالتالي يسمح للحزب ب بروز نخبة مثقفة قادرة على

1- منصف ذيب، المرجع السابق، ص.201، نقلا عن: بوحنية قوي، الديمقراطية التشاركية في ظل الإصلاحات السياسية والإدارية في الدول المغاربية دراسة حالة تونس الجزائر المغرب أنموذجا، دار الحامد، الأردن، 2014، ص. 158.

2- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص.17.

3- حاتم عبد المنعم أحمد، المرجع السابق، در ص.

4- الأمين شريط، المرجع السابق، ص.256.

5- سمية بوسعد، ملامح السعيد، المرجع السابق، ص.96.

الدفاع عن برنامج الحزب ومبادئه وتطبيقها عند الوصول إلى السلطة.¹ كما أن الأحزاب السياسية لها دور في رفع كفاءة المنتخب المحلي، من خلال التأثير على تشكيل المجالس المحلية، باعتبارها مصدر الإمداد الرئيس للمرشحين لعضوية المجالس البلدية بالإضافة إلى قوائم الأحرار.²

5- الاختصاص التشريعي كآلية لمشاركة الأحزاب السياسية في عملية السياسة العامة: تشارك الأحزاب السياسية في عملية صنع السياسة العامة³ في الجزائر من خلال نواب في البرلمان، ويعتبر الاختصاص التشريعي أهم آلية في يد الأحزاب السياسية⁴. ونلاحظ في هذا الخضم، أن المؤسس الدستوري في المادة 140 من التعديل الدستوري لسنة 2016 خصّ البرلمان بالتشريع في المجالات التي حددها له الدستور، بالإضافة إلى 29 مجالا حددها في هذه المادة، والتي تضم الكثير من التشريعات البيئية على غرار القواعد المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة والتهيئة العمرانية، القواعد المتعلقة بالصحة العمومية والسكان، القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية، النظام العام للغابات والأراضي الرعوية، النظام العام للمياه. كما مكنهم المؤسس الدستوري أيضا بموجب المادة 141 من التعديل الدستوري لسنة 2016 من التشريع بموجب قوانين عضوية لاسيما فيما يخص نظام الانتخابات، تنظيم السلطات العمومية وعملها، القانون المتعلق بالأحزاب السياسية. وهو النهج الذي سار عليه التعديل الدستوري لسنة 2020 لاسيما 139 منه.

وتعتبر هذه الأدوات التشريعية آليات هامة يمكن لنواب البرلمان الإسهام المباشر في ترجمة برامج أحزابهم في هذا المجال، بالإضافة إلى نقل اهتمامات وانشغالات المواطنين وتجسيدها في النصوص القانونية التي ستسير وتطبق على تراب الجمهورية، كما تمثل القوانين الأطر الأساسية والشرعية لمباشرة كافة مجالات الاختصاص على المستوى الوطني والمحلي، وبالتالي نجد أن الأحزاب من خلال أعضائها في البرلمان قد أسهمت في وضع ترسانة النصوص القانونية البيئية، الرامية لتكريس الحماية البيئية بمختلف صورها لاسيما الوقائية منها، وكذا الشأن بالنسبة لرئيس الجمهورية في المجالات التشريعية والتنظيمية المخصصة له، والوزير الأول في مجال السلطة التنظيمية.

ب- تقييم دور الأحزاب السياسية في مجال الحماية الوقائية للبيئة

بالرغم من الأهمية التي تحظى بها الأحزاب السياسية كتنظيم سياسي في الجزائر، وبالرغم من تكريس الحق في إنشائها من طرف المؤسس الدستوري والمشرع الجزائري، إلا أنها لم تحظ بالنص الصريح على دورها في حماية البيئة ولعل ذلك مرده إلى أن الهدف الرئيس من وراء هذه الأخيرة هو الوصول للسلطة، كهدف أساسي بالدرجة الأولى

1- الأمين شريط، المرجع السابق، ص.255.

2- سمية بوسعد، ملامح السعيد، المرجع السابق، ص.96.

3- السياسة العامة: هي برنامج عمل حكومي موجه نحو أهداف معينة أو مجموعة من النشاطات الحكومية في مختلف المجالات إزاء قضية هامة من أجل إيجاد الحلول لها، حيث توجه هذه السياسات العامة لخدمة المجتمع والصالح العام بصفة عامة. مفيدة مقورة، رياض بوريش، "دور الأحزاب السياسية في صنع السياسة العامة في الجزائر (1997-2017) دراسة في الاختصاص التشريعي"، مجلة الحكمة للدراسات الفلسفية، مركز الحكمة للبحوث والدراسات، الجزائر، المجلد 8، العدد 1، بتاريخ 2020/02/03، ص.85.

4- المرجع نفسه، ص.89، 93.

لتتضح بعد ذلك الأهداف الأخرى التي يجب على المنتخب الفائز تحقيقها، والتي نعتقد بثوبها الكثير من المهام والأعمال الخاصة بحماية البيئة أو الجوانب المرتبطة بها، على غرار المجالات التنموية على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي، وتحسين إطار المعيشة للمواطنين في المدن والأرياف.

كما يمكننا القول أن تغييب البعد البيئي من طرف بعض الأحزاب السياسية، قد يرجع إلى نقص الوعي البيئي، حيث يتم التركيز على بعض الجوانب والمجالات وثيقة الصلة بحياة المواطنين، على غرار التشغيل والاستثمار والتوظيف والسكن بمختلف الصيغ وغيرها لجذب المواطنين، وتحفيزهم للمشاركة في الانتخابات، أملا في النجاح في هذه الأخيرة، والوصول إلى السلطة.

كما نلاحظ أيضا أن عدم قدرة بعض الفائزين في الانتخابات على تنفيذ برامج الحزب، قد يرجع لعوامل كثيرة لاسيما المرتبطة منها بالجوانب القانونية والمالية، وكذا بسبب عدم الضبط الجيد والعقلاني والموضوعي للبرامج، وهو ما يضع المنتخب الفائز في موقف صعب أمام الحزب الذي ينتمي إليه، والمواطنين الذين تم وعدهم وواقع المنصب الذي يشغله، وبالرغم من ذلك فإن عدم الالتزام بالبرنامج الحزبي لا يعني فشل المنتخب في أداء المهام والصلاحيات المنوطة به، فقد يحقق فعالية خلال عهده الانتخابية في شتى المجالات والميادين الاقتصادية الاجتماعية، وحتى البيئية... الخ، حتى ولم يلتزم بهذا البرنامج، لأن هذا الأخير ما هو إل خطة يتم وضعها بشكل استباقي.

وبعد عرضنا لدور الأحزاب السياسية في الحماية الوقائية للبيئة، نستنتج أن التغييب القانوني الصريح لدور الأحزاب في المجال البيئي، يمكن رده إلى أن الهدف من هذه التنظيمات هو الوصول للسلطة وممارستها، وبعد الظفر بها يكون المنتخب لاسيما على المستوى الوطني (رئيس الجمهورية والمجلس الشعبي الوطني) أو على المستوى المحلي (المجالس الشعبية البلدية والولائية)، مكلفا بمهام ووظائف محددة له قانونا للاضطلاع بها، وهنا يمكن القول أن المنتخب يمكنه تجسيد برامج الحزب في جوانبه البيئية، إذا كان مقتنعا وراغبا في تجسيده على أرض الواقع، وهذا بطبيعة الحال إذا كان يتوافق ومقتضيات المهام القانونية المنوطة به.

أو بعبارة أخرى، نعتقد أنه لا مجال للحديث عن دور الحزب السياسي في المجال البيئي أو المجال التنموي أو غيرها من المجالات، إذا لم يكتب له النجاح والفوز بمقاعد انتخابية ووصوله للسلطة، وبخلاف ذلك، فإنه في حالة وصوله لها، فإن المنتخبين يجدون الكثير من المهام البيئية والتنموية التي تندرج ضمن الصلاحيات المخولة لهم، والتي تختلف باختلاف المنصب المشغول، فعلى سبيل المثال ر م ش ب إذا كان ينتمي لحزب سياسي معين، فبعد فوزه بهذا المنصب يتولى رئاسة البلدية، وبهذه الصفة حول له المشرع الجزائري الكثير من الصلاحيات في الجانب البيئي ويكون مسؤولا قانونا عن القيام بالكثير من المهام الرامية لحماية البيئة، وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، كما سبق وأن تطرقنا لها في المبحث الثاني من هذا الفصل.

الفصل الثّاني:

دور الأنشطة الإدارية في الحماية الوقائيّة للبيئة

الفصل الثاني:

دور الأنشطة الإدارية في الحماية الوقائية للبيئة

لقد تبنى المشرع الجزائري دعماً لإستراتيجيته الرامية لحماية البيئة في طار التنمية المستدامة، أدوات قانونية استشرافية من خلال عدد كبير من المخططات البيئية، سواء على المستوى الوطني كالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الذي يرمي إلى رسم التوجهات الإستراتيجية الأساسية في مجال تهيئة الإقليم الوطني وتنميته المستدامة، أو على المستوى المحلي، على غرار أدوات التهيئة والتعمير، المتمثلة في مخطط التهيئة والتعمير، ومخطط شغل الأراضي، باعتبارهما من أهم الأدوات الرامية إلى ضبط وتنظيم التعمير وعملية إنتاج الأراضي المعمرة أو القابلة للتعمير على مستوى البلديات، بالإضافة إلى مخططات التسيير لبعض المجالات البيئية، والرامية للحماية الوقائية للبيئة، من خلال رؤية مستقبلية سواء على المدى القصير، المتوسط أو الطويل، كالمخططات البيئية في مجال تسيير النفايات، المخططات البيئية في مجال تسيير المساحات الخضراء، ومخططات تسيير الكوارث الطبيعية (المبحث الأول).

ونظراً لأهمية النشاط الإداري الضبطي الذي تضطلع به الإدارة في مجال الحماية الوقائية، من خلال تقييدها لحرية الأفراد، بهدف حفظ النظام العام البيئي، وسعيها لحماية عناصره سواء التقليدية (الأمن العام، الصحة العامة، السكنية العامة)، أو عناصره الحديثة (الآداب العامة، جمال الرواء والرونق)، بواسطة جملة الأدوات القانونية المخولة لهيئات الضبط الإداري، سواء على المستوى المركزي أو على المستوى المحلي، والتي يمكن تصنيفها إلى أدوات قبلية كنظام الترخيص، ونظام الإلزام، ونظام الإخطار والترغيب، وأدوات بعدية في شكل جزاءات إدارية ووقائية، كالإعذار والغلق وإلغاء الترخيص، والتي تمس بدورها مجالات بيئية كثيرة كالبناء والتعمير، المؤسسات المصنفة، المياه... الخ، وهذا بطبيعة الحال من شأنه حماية البيئة سواء الطبيعية أو الاصطناعية (المشيّدة) بطريقة وقائية (المبحث الثاني).

كما أن نشاط الإدارة المرفقي ليس بمنأى عن الإسهام في حماية البيئة بشكل وقائي، وذلك من خلال السعي لإشباع حاجات الجمهور في شتى المجالات في إطار الصالح العام، ولما كانت حماية البيئة من الصالح العام فإن المرافق العمومية البيئية تلعب دوراً لا يستهان به في هذا المجال، من خلال تقديم خدمات عمومية بيئية في جوانب كثيرة لتحقيق المصلحة العامة للبيئة، ولأجل ذلك يتم إنشاء الكثير من المرافق العمومية البيئية على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي، للتكفل ببعض الخدمات العمومية البيئية، على غرار الخدمات العمومية البيئية الخاصة بالمياه، النفايات، والمساحات الخضراء، كما تتخذ هذه الأخيرة عدة أشكال، وتتم إدارتها وتسييرها بالطرق التقليدية، كالتسيير المباشر والمؤسسة العمومية، سواء ذات الطابع الإداري، أو ذات الطابع التجاري والصناعي، أو بالطرق الحديثة من خلال تقنية التفويض، سعياً لتجويد الخدمات العمومية البيئية، بما يتماشى وتطلعات المواطنين من جهة، وحماية البيئة من جهة أخرى (المبحث الثالث).

المبحث الأول:

المخططات البيئية أدوات للتسيير المستقبلي في المجالات البيئية

اعتمد المشرع الجزائري في إطار سعيه لحماية البيئة بكافة عناصرها الطبيعية والاصطناعية (المشيدة) على الكثير من المخططات البيئية، والتي نذكر منها على سبيل المثال لا الحصر؛ ذات البعد الوطني كالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، وذات البعد المحلي كأدوات التهيئة والتعمير، بالإضافة إلى المخططات البيئية القطاعية الخاصة بعنصر أو مجال بيئي معين، والرامية لوقاية البيئة من الكثير من المشاكل والتهديدات البيئية انطلاقا من رؤية استشرافية مستقبلية سواء على المدى القصير أو المتوسط أو الطويل، وللتعرف أكثر على هذه المخططات، والدور الذي تؤديه في مختلف المجالات البيئية، سنتطرق إلى المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة ضمن (المطلب الأول)، وأدوات التعمير والتسيير المحلي؛ أدوات للحماية الوقائية للبيئة (المطلب الثاني)، ثم المخططات البيئية القطاعية كأدوات للتسيير البيئي المتخصص (المطلب الثالث).

المطلب الأول:

المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة

نظرا للاحتلالات الكبرى والفوضى التي شهدتها شغل المجال في الجزائر، أقر المشرع الجزائري قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، والذي ورد في ظل الإصلاحات العميقة التي يشهدها واقع حماية البيئة، من خلال تدعيم الإطار التشريعي والتنظيمي والمؤسسي¹. وقد جاء المخطط الوطني لتهيئة الإقليم كثمرة نقاش وطني يسمح برسم معالم سياسة التهيئة الإقليمية، تضم مختلف المفاهيم الجديدة للحكم والديمقراطية التشاركية، التي تضمن تعددا في تدخل مختلف الفاعلين مع توضيح دور كل متدخل، بالإضافة إلى تحديد مراحل وأدوات تنفيذ المخطط الوطني لتهيئة الإقليم². لذا، سنتناول مفهوم المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة (الفرع الأول)، ثم أدوات تنفيذ المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

مفهوم المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة

إن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم يدرج الجزائر ويدمجها في سياق شامل وتنافسي، على الصعيد العالمي ضمن فضاءاتها الطبيعية للانتماء والتطور (الفضاء المغاربي، الفضاء الأورو متوسطي، والفضاء الإقليمي)، كما يبرز هذا المخطط الطريقة التي تعتمدها الدولة اعتمادها في إطار التنمية المستدامة لضمان التوازن، الإنصاف وجاذبية التراب الوطني في جميع مكوناته، كما أنه مرتبط بسلم زمني يمتد على المدى الطويل (20 سنة) أي العمق الظرفي

1- يحيى وناس، المرجع السابق، ص. 44.

2- أمال حاج جاب الله، الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر، دار بلقيس للنشر، دار البيضاء، الجزائر، 2014، ص. 87.

لجيل كامل¹. وستعرف من خلال هذا الفرع على الأساس القانوني وتعريف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة (أولاً)، ثم أهداف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وكيفيات إعداده (ثانياً).

أولاً- الأساس القانوني وتعريف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة

تبنى المشرع الجزائري في إطار التخطيط الوطني للتهيئة الإقليمية المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، وللتعرف على هذا الأخير، سنتطرق إلى العناصر الآتية: الأساس القانوني للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة (أ)، ثم تعريفه (ب).

أ- الأساس القانوني للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة

نص المشرع الجزائري بشكل صريح في القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، واعتبره واحداً من أدوات تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة بنصه: «أدوات تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة هي: - المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الذي يترجم بالنسبة لكافة التراب الوطني، التوجهات والترتيبات الإستراتيجية الأساسية فيما يخص السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة»²، كما نصت المادة 8 من ذات القانون على أن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم يترجم ويطور التوجهات الإستراتيجية الأساسية لتهيئة الإقليم الوطني وتنميته المستدامة، ويشكل الإطار المرجعي لعمل السلطات العمومية.

كما أن المشرع الجزائري في القانون رقم 10-02 اعتبر أنّ المخطط الوطني لتهيئة الإقليم فعل تعلن بموجبه الدولة عن مشروعها الإقليمي، ويبرز المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الطريقة التي تعتمدها الدولة اعتماداً في إطار التنمية المستدامة لضمان التوازن، الإنصاف وحداذية التراب الوطني في جميع مكوناته بما فيها الدفاع والأمن الوطني فالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم يدرج الجزائر ويدمجها في سياق شامل وتنافسي على الصعيد العالمي، ضمن فضاءاتها الطبيعية للانتماء والتطور (الفضاء المغاربي، الفضاء الأورو متوسطي، الفضاء الإفريقي)، فهو يمثل قوة توجيه للعمل ووثيقة للتخطيط الاستراتيجي، ويرتكز هذا المخطط على ثلاثة أسس وهي: الرهان الديمغرافي والرهان الاقتصادي والرهان الأيكولوجي، الذي يتطلب الحفاظ على رأس المال الطبيعي والثقافي في ظل وضعية ندرة واضطراب المياه والتربة، حيث تزداد المنافسة قوة بين الاستعمال واستدامة الموارد³.

فالمشرع الجزائري من خلال هذين القانونين نص بشكل صريح على أن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، يعد أداة تخطيطية إستراتيجية لتهيئة كامل الإقليم الوطني في إطار التنمية المستدامة، كما كرس

1- أمال حاج جاب الله، المرجع السابق، ص. 79.

2- المادة 07 من القانون رقم 01-20 المؤرخ في 2001/12/12، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج ر عدد 77 بتاريخ 2001/12/15.

3- القانون رقم 10-02 مؤرخ في 2010/06/29، يتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، ج ر عدد 61 بتاريخ 2010/10/21 ص.9.

البعد البيئي من خلال تأكيده على الأسس الثلاثة التي يركز عليها هذا المخطط الوطني، والذي يعد الرهان الأيكولوجي (البيئي) أحد أسسها، كما يشكل إطارا مرجعيا لعمل السلطات العمومية في الجزائر.

ب- تعريف للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة

عرّف المشرع الجزائري المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة في المادة 7 من القانون رقم 01-20 السالف الذكر على أنه المخطط الذي يترجم بالنسبة لكافة التراب الوطني، التوجيهات والترتيبات الإستراتيجية الأساسية الخاصة بالسياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، واعتبره في المادة 8 منه الإطار المرجعي لعمل السلطات العمومية.

ويعتبر المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الأداة الإستراتيجية الأساسية للدولة لتجسيد سياساتها، والتي تُعرّف من خلالها الدولة بمشروعها الإقليمي، وتعطي القوة للتوجه نحو شراكة بيئية وسياسية مستدامة، ويبرز هذا المخطط الطريقة التي تنتهجها الدول لضمان التوازن والإنصاف والجدية، مثلما ذكر في المادة الخامسة من القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ومن أجل ضمان فعالية التكريس الحقيقي والفعال لهذا المخطط كآلية للشراكة البيئية، تم تخصيص إطار مالي متعدد الأدوار، وإطار مؤسسي موزع على عدة مستويات وطنية وإقليمية جهوية ومحلية على التوالي، لإبراز دور الدولة كشريك قوي في مجال حماية البيئة من أجل تحقيق أهداف التنمية المستدامة¹. وهو فعل تعلن من خلاله الدولة عن مشروعها الإقليمي ويبرز في إطار التنمية المستدامة لضمان التوازن والإنصاف وجاهزية التراب الوطني في جميع مكوناته، فهو بذلك قوة توجيه للعمل ووثيقة للتخطيط².

كما يعتبر هذا المخطط وسيلة بالدرجة الأولى للمحافظة على العقار والبيئة وعصرنة المدن، ويظهر ذلك من خلال المتطلبات التي يرمي إلى تحقيقها³. وتجدر الإشارة، أن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم لا يقدم حولا للمسائل المحلية، بل يعتمد على العناصر الأساسية أو ذات الاهتمام الوطني، ومن هنا فهو يقوم بدور الموحد للسياسات العمومية مع احترام صلاحيات كل قطاع، فالتهيئة الإقليمية لا تحل مشاكل القطاعات، بل تسهر على تفعيلها وانسجام أعمالها، وعليه فإنّ المخطط الوطني لتهيئة الإقليم ليس مجرد وثيقة توجيهية تحدد المبادئ الكبرى فحسب، كون أنّ المقترحات التي يتضمنها تتطلب التجسيد على أرض الواقع، وهو ما تمت ترجمته من خلال فتح

1- نور الدين براى، نعيمة عمارة، "أثر آلية التخطيط البيئي في دعم الشراكة البيئية من أجل تحقيق التنمية المستدامة (المخطط الوطني لتهيئة الإقليم SNAT أنموذجا)"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، المجلد 3، العدد 2، 2018/06/20، ص. 309.

2- هاجر فخار، عابدة مصطفى، "سياسة تهيئة الإقليم في الجزائر بين الواقع والمأمول"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البلدة، الجزائر، المجلد 6، العدد 2، 2017/06/01، ص. 586.

3- نور الدين يوسف، "المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وسيلة للمحافظة على العقار والبيئة وعصرنة المدن"، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيذر بسكرة، الجزائر، المجلد 1، العدد 1، 2013/09/01، ص. 435.

ورشات كبرى في مجمل التراب الوطني منذ سنة 2000، والتي تندرج ضمن آفاق تفعيل المخطط وتجسيده في برامج عمل محدودة ودقيقة¹.

ثانيا- أهداف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وكيفيات إعداده

تبنى المشرع الجزائري المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، لأجل تحقيق الكثير من الأهداف البيئية والاجتماعية والاقتصادية وغيرها، وهو ما سنوضحه من خلال الأهداف المتوخاة من التوجيهات الأساسية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم (أ)، ثم التطرق لكيفيات إعداده والمصادقة عليه (ب).

أ- الأهداف المتوخاة من التوجيهات الأساسية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم

حدد المشرع الجزائري في نص المادة 09 من القانون رقم 01-20 السالف الذكر الأهداف المتوخاة من التوجيهات الأساسية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة لاسيما ضمان الاستغلال العقلاني للفضاء الوطني، وخاصة توزيع السكان والأنشطة الاقتصادية على كافة الإقليم الوطني، تامين الموارد الطبيعية وضمان استغلالها العقلاني، التوزيع الفضائي الملائم للمدن والمستوطنات البشرية من خلال التحكم في نمو التجمعات السكنية وقيام بنية حضرية متوازنة، دعم الأنشطة الاقتصادية المعدة حسب الأقاليم، حماية التراث الإيكولوجي الوطني وتنميته، بالإضافة إلى حماية التراث التاريخي والثقافي وترميمه وتثمينه.

وزيادة على ذلك، نصت المادة المذكورة أعلاه على أن التوجيهات الأساسية المحددة في هذا المخطط ترمي أيضا إلى تحقيق الغايات المحددة في المادة 4 منه، والمتمثلة في تنمية مجموع الإقليم الوطني تنمية منسجمة على أساس خصائص ومؤهلات كل فضاء جهوي، توفير الظروف الملائمة لتنمية الثروة الوطنية والتشغيل، تساوي الحظوظ في الترقية والازدهار بين جميع المواطنين، الحث على التوزيع المناسب بين المناطق والأقاليم لدعائم التنمية ووسائلها باستهداف وتخفيف الضغوط على الساحل والحواضر والمدن الكبرى وترقية المناطق الجبلية والهضاب العليا والجنوب، دعم الأوساط الريفية والأقاليم والمناطق والجهات التي تعاني صعوبات وتفعيلها من أجل استقرار سكانها، كما ترمي أيضا إلى إعادة توازن البيئة الحضرية وترقية الوظائف الجهوية والوطنية والدولية للحواضر للمدن الكبرى، حماية الفضاءات والمجموعات الهشة إيكولوجيا واقتصاديا وتثمينها، حماية الأقاليم والسكان من الأخطار المرتبطة بالتقلبات الطبيعية، والحماية والتثمين والتوظيف العقلاني للمواد التراثية والطبيعية والثقافية وحفظها للأجيال القادمة.

ولضمان تحقيق الأهداف المسطرة في المخطط الوطني تم تدعيمه مؤسسيا؛ باستحداث المجلس الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، وتنظيميا؛ من خلال نصه على ضرورة إيجاد كل القواعد اللازمة لتأمين تطبيقه². وبالرغم من الأهمية الكبيرة لهذا المخطط التي يمكن استنتاجها من خلال الأهداف المراد تحقيقها في آفاق 2030، إلا أنّ

1- أمال حاج جاب الله، المرجع السابق، ص. 79.

2- يحيى وناس، المرجع السابق، ص. 45.

الأمر يستلزم تكاثف الجهود الوطنية وبالأخص تفعيل دور الشراكة، بالإضافة لرصد كم هائل من الإمكانيات المالية والمادية خاصة في ظل ركود وتماطل إنجاز المشاريع¹.

ب- كفاءات إعداد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم والمصادقة عليه

جعل المشرع الجزائري إعداد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم من صلاحيات الدولة، وتتم المصادقة عليه عن طريق التشريع لمدة 20 سنة، ويكون موضوع تقييمات دورية وتعيين كل خمس سنوات²، وهو الأمر الذي تم تأكيده بصور القانون رقم 10-02 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، والذي نص في المادة الأولى منه على: «يصادق على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم الملحق بهذا القانون لمدة عشرين (20) سنة»، وأضافت ذات المادة خضوعه لتقييم دوري وإلى تعيين كل خمس سنوات، لكنها لم توضح كفاءات ذلك.

كما ألزمت المادة 2 منه القطاعات المعنية باحترامه والعمل به من خلال نصها على: «تلتزم كل القطاعات الوزارية وكذلك الجماعات الإقليمية، والمؤسسات الوطنية والمحلية باحترام ضوابط وقواعد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، والعمل بها في إعداد كل مشاريعها ومخططاتها»، فالمشرع الجزائري من خلال هذه المادة جعل من احترام ضوابط وقواعد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم التزاما يقع على عاتق كل القطاعات الوزارية، وكذلك الجماعات الإقليمية، والمؤسسات الوطنية والمحلية، بالإضافة إلى الالتزام بالعمل بهذه الضوابط والقواعد عند إعداد كل مشاريعها ومخططاتها.

الفرع الثاني:

أدوات تنفيذ المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة

أعطى المشرع الجزائري أهمية كبيرة للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، والذي تمت المصادقة عليه في سنة 2010، وبالنظر إلى أهمية الأبعاد التي يسعها إلى تحقيقها على المستوى الوطني لاسيما البيئية منها فإن الأمر يستدعي منا معرف أدوات تنفيذ هذا الأخير، وذلك من خلال التعرف على الخطوط التوجيهية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة (أولا)، والمخططات المعتمدة لتنفيذ المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة (ثانيا) ثم تقييم المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة (ثالثا).

أولا- الخطوط التوجيهية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة

قبل معرفة الخطوط التوجيهية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة والتطرق إلى مضمونها، سنوضح في البداية دوافع وضع هذه الخطوط التوجيهية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة (أ)، ثم نوضح بعد ذلك مضمون هذه الخطوط التوجيهية (ب).

1- نور الدين يوسف، المرجع السابق، ص. 439.

2- المادتين 19 و 20 من القانون رقم 01-20، المصدر السابق.

أ- دوافع وضع الخطوط التوجيهية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة

جاءت الخطوط الأربعة التوجيهية لتهيئة الإقليم للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم ولترد على رهانات تنمية الإقليم الوطني، حيث يواجه الإقليم الوطني سلسلة من التناقضات والتوترات الاجتماعية والمجتمعية، الريفية والحضرية تضاف إليها إشكاليات ذات طبيعة هيكلية، تم تحديدها من طرف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، والمتمثلة في نزوب الموارد وأساسا الماء، أزمة عالم الريف، انحلال الرابط الديمغرافي-الاقتصادي، الأزمة الحضرية، انفتاح الاقتصاد الوطني ورهاناته، وتقوية رابط الإقليم والحكم الإقليمي¹.

وانطلاقا من هذه الرهانات الستة الكبرى للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم تم تحديد أربعة خطوط توجيهية رئيسية لهذا الأخير، بغرض تهيئة الإقليم، وتشكل هذه الخطوط الخيارات الأساسية والأهداف الوطنية الكبرى للتنمية، ويتعلق الأمر بتقليص تورط الفضاءات الإقليمية وتحديد شروط تفعيلها، كما يتعين على هذه الخطوط الرئيسية الأربعة أن تعمل على توافق وتمفصل الديمومة والإنصاف والتوازن مع الفعالية الاقتصادية، وهما منطلقان يقوم عليهما المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، وترتكز الخطوط التوجيهية على واقع الإقليم الوطني والسياسات القطاعية أو الإقليمية الجاري تنفيذها، وتدمج بالتالي عددا كبيرا من الترتيبات والمشاريع الموجودة، لكنها تحاول تكييفها مع رهانات التنمية الإقليمية الخاصة بالمخطط الوطني لتهيئة الإقليم².

ب- مضمون الخطوط التوجيهية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة

تتضمن الخطوط التوجيهية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة أربع خطوط توجيهية، نوضحها على النحو الآتي:

1- الخط التوجيهي الأول: نحو إقليم مستدام: إدماج إشكالية البيئة في بعدها القاري والإقليمي

يرمي الخط التوجيهي الأول للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم إلى بناء إقليم مستدام، يقيم علاقة متينة بين تهيئة الإقليم والديمومة، ويجعل من هذه الأخيرة انشغالا مسبقا لأي تدخل في ميدان التهيئة، ويتضمن هذا الخط التوجيهي خمسة برامج للعمل الإقليمي؛ ديمومة المورد المائي، المحافظة على التربة ومحاربة التصحر، الأنظمة البيئية المخاطر الكبرى والتراث الثقافي³.

2- الخط التوجيهي الثاني: إنشاء ديناميات إعادة التوازن الإقليمي

تكمن أهداف الخط التوجيهي الثاني في بعث ديناميات توازن جديد بين الشريط الساحلي والمناطق الداخلية ووضع نظام حضري في خدمة الإقليم، ويهدف هذا الخط الذي يقع في صلب مسعى تهيئة الإقليم إلى بروز خطط جديدة واستقطابات جديدة تهيكل تنظيميا متجددا للإقليم، ويربط إعادة التشكيل الإقليمي هذا فضاءات متميزة لكن أكثر تكاملا وتضامنا سواء بين المكونات الكبرى (الساحل، التل، الهضاب العليا، والجنوب) أو بين مدن بوظائف جد محددة أو بين المدن والأرياف، ويستند إلى إعادة هيكلة الساحل والتل وتنمية طوعية

1- القانون رقم 02/10، المصدر السابق، ص ص. 43، 44.

2- المصدر نفسه، ص. 45.

3- المصدر نفسه، ص. 47.

للحضاب العليا والجنوب وإلى ترقية نظام حضري أكثر تسلسلا وبعث علاقات أكثر كثافة وأكثر قدرة على استقطاب عالم الريف، ويتضمن هذا الخط التوجيهي خمسة برامج أعمال إقليمية؛ كبح التسحل وتوازن الساحل خيار الهضاب العليا، خيار تنمية الجنوب، مواقع نقل الأنشطة واللامركز الإداري ونظام حضري متسلسل ومنفصل¹.

3- الخط التوجيهي الثالث: خلق شروط جاذبية وتنافسية الإقليم

إنّ السياق الاقتصادي الشامل الذي تندرج ضمنه الجزائر، هو سياق العولمة و بروز اقتصاد المعرفة، لقد دخلت الجزائر بدورها منذ الثمانينات في مرحلة انتقال اقتصادي، وفي هذا السياق المزدوج يعتمد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم إحداث شروط التنافسية والجاذبية للأقاليم بتأكيد قدراتها على الإنتاج والتبادل، وفق قواعد الاقتصاد العصري وجذب المهارات والتكنولوجيات والاستثمارات الأجنبية المرفقة بعدة عناصر أساسية لتطوير الجاذبية والتنافسية. وتشكل تنمية التنافسية والجاذبية للإقليم خطا توجيهيا أساسيا للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم، وتعتبر قدرة الأقاليم على إنتاج الثروة أحد الشروط الضرورية لتنميتها وتهيئتها، واعتمادها بالضرورة على هذا الخط التوجيهي، فإنّ بقية الخطوط التوجيهية التي سبقت دراستها المتمثلة في الديمومة والتوازن، تأتي أيضا لتكامل وتوجه الاستراتيجيات، ويتضمن هذا الخط التوجيهي سبعة برامج للعمل الإقليمي لاسيما منها التنمية المحلية².

4- الخط التوجيهي الرابع: تحقيق الإنصاف الإقليمي

إنّ حياة الأفراد مقيدة بعوامل معقدة من اللامساواة ويتعلق الأمر على الخصوص بتفاوت في ميادين الصحة والتربية والدخل يعيشها البلد بدرجات مختلفة، فوارق مرتبطة بالثروة والوضعية الجغرافية، ويمكن لهذه الفوارق في التنمية البشرية والاجتماعية التي تختلف عن بعضها أن تحدث تفاوتات بين الفئات، ويشكل الإنصاف الإقليمي المقابل لسياسة الجاذبية والتنافسية، كما يشكل ضمانا للتوازن والتضامن الإقليمي، ويساهم في الاستدامة كما يوفق بين الانسجام الاجتماعي والوحدة الوطنية مع مراعاة جاذبية الإقليم، حيث يعتمد المخطط الوطني لتهيئة الإقليم جعل الإقليم الوطني فضاء مشتركا لجميع الجزائريين ضمن مستوى عاليا من التضامن الإقليمي، ويندرج الخط التوجيهي المتعلق بالإنصاف الإقليمي في سياق متكامل ووثيق الصلة بالخطوط التوجيهية الثلاثة الأخرى للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم، وتشكل سياسة الإنصاف الإقليمي المقابل والمكمل لسياسة التنافسية والجاذبية للإقليم، ويضم ثلاثة برامج للعمل الإقليمي؛ التجديد الحضري وسياسة المدينة، التجديد الريفي، استدراك وتأهيل المناطق ذات العوائق³.

فنستنتج من خلال هذه الخطوط التوجيهية الأربعة تأكيد المخطط الوطني على نقاط وتوجهات غاية في الأهمية من الناحية البيئية، والاقتصادية، والاجتماعية، وذلك من خلال تركيزها على استدامة الإقليم وإدماج

1- القانون رقم 10-02، المصدر السابق، ص 59، 60.

2- المصدر نفسه، ص 71، 72.

3- المصدر نفسه، ص 95، 96.

إشكالية البيئة، السعي لتحقيق التوازن الإقليمي، وتتميز الإقليم وجعله أكثر تنافسية وحاذية، بالإضافة إلى السعي إلى تحقيق الإنصاف الإقليمي.

ثانيا- المخططات المعتمدة لتنفيذ المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة

من أجل تنفيذ المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، تؤسس جملة من المخططات التوجيهية، والتي يمكن تقسيمها إلى المخططات أو الأدوات القطاعية والأدوات الإقليمية أو الفضائية¹. وهو ما سنوضحه من خلال مخططات تهيئة فضاءات البرمجة الإقليمية (أ)، والمخططات التوجيهية القطاعية للبنى التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة العامة (ب)، ثم مخطط تهيئة إقليم الولاية كأداة للتهيئة والتنمية الإقليمية (ت).

أ- مخططات تهيئة فضاءات البرمجة الإقليمية

تعد فضاءات البرمجة الإقليمية فضاء رئيسيا للتخطيط الإقليمي الاستراتيجي، حيث يتعلق الأمر بإشراك عدة ولايات ذات المواضيع والحلول المشتركة بهدف تحقيق فعالية أفضل لعمل الدولة والمجموعات المحلية والفاعلين الاجتماعيين والاقتصاديين، وعليه فإن فضاءات البرمجة الإقليمية التي تضم عدة ولايات هي فضاءات لتنفيذ تعاقدية للسياسة الإقليمية، حيث يمكن لهذا التعاقد أن يستجيب لمعيارين ذوي منطقتين مختلفتين هما التجانس والتكامل. وقد اعتمدت هذه التسمية من خلال القانون رقم 02-10 المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم، بعدما كانت تسميته "برنامج الجهات لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة" حسب نص المادة 46 من القانون رقم 20-01².

وتجدر الإشارة، أن برنامج الجهة لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة يشكل فضاء تنسيقيا لتنمية الإقليم وتهيئته، وفضاء لبرمجة السياسات الوطنية المتعلقة بتهيئة الإقليم، وإطارا للتشاور والتنسيق بين الجهات من أجل إعداد المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم وتنفيذه ومتابعته³، وتشمل هذه الفضاءات تسع 09 فضاءات؛ 3 على مستوى التل، و3 على مستوى الهضاب العليا و3 على مستوى الجنوب⁴.

كما أنه بالرجوع إلى تعريف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم لمفهوم فضاء البرمجة الإقليمية الذي "يعد تجمع لعدة ولايات دون أن يكتسي الطابع المؤسسي"، يلاحظ أن هذا الفضاء لم يرق إلى المكانة القانونية التي يجب أن تمنح للمنطقة، حيث تم قصرها على وظيفة التنسيق، دون أن يكون لها طابع مؤسسي، لتصبح مجرد وسيلة للتسيير والتخطيط الإقليمي⁵.

1 - أمال حاج جاب الله، المرجع السابق، ص. 94.

2- المرجع نفسه، ص. 95.

3- المادة 47 من القانون 01-20، المصدر السابق.

4- للتفصيل أكثر راجع القانون رقم 01-20، المصدر السابق، ص. 121، 122.

5- أمال حاج جاب الله، المرجع السابق، ص. 99.

ب- المخططات التوجيهية القطاعية للبنى التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة العامة

تتضمن هذه المخططات مجمل القطاعات التي تمس بالإطار الحياتي للمواطن، والتي تم الشروع في تنفيذها منذ تبني برنامج رئيس الجمهورية في مجال الإنعاش الاقتصادي مثل مشروع شرق-غرب، ترقية الهضاب العليا وحماية الفضاءات الطبيعية والمساحات المحمية¹. وقد اعتبر المشرع الجزائري من خلال المادة 22 من القانون رقم 01-20 السالف الذكر المخططات التوجيهية الخاصة بالبنى التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة العامة، الأدوات المفضلة لتطوير الإقليم الوطني والتنمية المنسجمة لمناطقه.

ونظرا لارتباط الكثير من العناصر البيئية بقطاعات محددة بذاتها ومستقلة إداريا وهيكليا فقد استقر تسيير الكثير منها ضمن مخططات قطاعية². وتشمل المخططات التوجيهية القطاعية 21 مخططا من بينها المخطط التوجيهي للفضاءات الطبيعية والمناطق المحمية، المخطط التوجيهي للماء، المخطط التوجيهي للصحة، المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية، المخطط التوجيهي للتنمية الفلاحية، المخطط التوجيهي لتنمية نشاطات الصيد البحري وتربية المائيات، المخطط التوجيهي للمناطق الأثرية والتاريخية... الخ، وقد جرى إعداد ودراسة مجمل المخططات التوجيهية القطاعية من طرف الحكومة سنة 2007، باستثناء المتعلقة بالقواعد اللوجيستية والنقل ورواق الطريق السيار شرق-غرب التي هي في طور الإعداد³.

وفي هذا الشأن، صدر المرسوم التنفيذي رقم 05-443 الذي يحدد كفاءات تنسيق المخططات التوجيهية للبنى التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية ومجال تطبيقها ومحتواها، وكذا القواعد الإجرائية المطبقة عليها⁴. وقد نصت المادة 9 من ذات المرسوم على أن المخططات التوجيهية القطاعية تتضمن تحليلا استشرافيا عاما للميدان المعني بالمخطط التوجيهي القطاعي المعد على أساس جرد مادي واجتماعي، واقتصادي وفضائي، وتشخيص عام للقطاع المعني، والأعمال التي يجب القيام بها على المدى القصير والمتوسط والطويل، وكذا كل الأحكام التي يمكن أن تكون مطلوبة لتنفيذ المخطط التوجيهي القطاعي، كما أضافت المادة 8 منه على أن المخطط التوجيهي القطاعي تتم المصادقة عليه بموجب مرسوم.

ت- مخطط تهيئة إقليم الولاية كأداة للتهيئة والتنمية الإقليمية**1- تعريف مخطط تهيئة إقليم الولاية:**

نصت المادة 78 من قانون الولاية رقم 12-07 على مساهمة م ش و في إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية وعرف المرسوم التنفيذي رقم 16-83 مخطط تهيئة إقليم الولاية على أنه أداة لتنفيذ سياسة التهيئة والتنمية

1- أمال حاج جاب الله، المرجع السابق، ص. 100.

2- عبد الغني حسونة، المرجع السابق، ص. 172.

3- القانون رقم 10-02، المصدر السابق، ص. 119، 120.

4- المرسوم التنفيذي رقم 05-443 المؤرخ في 2005/12/14، يحدد كفاءات تنسيق المخططات التوجيهية القطاعية للبنى التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية، مجال تطبيقها ومحتواها وكذا القواعد الإجرائية المطبقة عليها، ج ر عدد 75 بتاريخ 2005/11/20.

المستدامة على مستوى إقليم الولاية، يهدف إلى ضمان الانسجام بين الأدوات المتسلسلة لتهيئة الإقليم والمحددة مسبقاً، المخطط الوطني لتهيئة الإقليم والمخططات التوجيهية للبنى التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية ومخططات تهيئة فضاءات البرمجة الإقليمية والمخطط التوجيهي لتهيئة الساحل وأنظمة تهيئة إقليم الكتل الجبلية، وكذا أدوات التعمير المحددة لاحقاً، المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي¹، كما عرّفه في المادة 3 من ذات المرسوم على أنه: «أداة للتهيئة والتنمية الإقليمية تقوم على تقدير المؤهلات والضغوط والوسط الجغرافي والموارد الطبيعية وأشكال شغل الأقاليم والتأثيرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والبنى التحتية القاعدية والتجهيزات المهيكلية وكذا قدرات تحمل الأنظمة البيئية».

ونستنتج من خلال ما سبق أن مخطط تهيئة إقليم الولاية هو أداة لتنفيذ سياسة التهيئة والتنمية المستدامة على مستوى إقليم الولاية، وهو أداة للتهيئة والتنمية الإقليمية، تراعى فيه التأثيرات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية وكذا قدرات تحمل الأنظمة البيئية.

2- إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية:

توضح هذه المخططات وتضمن بالتوافق مع المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم المعني، الترتيبات الخاصة بكل إقليم ولاية لاسيما في مجال تنظيم الخدمات العمومية، مساحات التنمية المشتركة بين البلديات، البيئة²، حيث يتخذ الوالي مبادرة إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، ويعدده للمدة التي يشملها المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم ويعرضه على م ش و للمصادقة، وتتم المصادقة عليه عن طريق التنظيم³. غير أن المرسوم التنفيذي رقم 16-83 السالف الذكر كان أكثر تفصيلاً، من خلال نصه على مبادرة الوالي بإعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، والذي ينصب لهذا الغرض لجنة متابعة مشروع مخطط تهيئة إقليم الولاية والإشراف عليه⁴، كما نصت المادة 14 منه على أن المصادقة على هذا المخطط الموافق عليه من طرف م ش و، تتم بقرار مشترك بين الوزيرين المكلفين بالجماعات المحلية وبالتهيئة العمرانية في أجل أقصاه ثلاثة أشهر، ابتداء من تاريخ إرساله من طرف الوالي المعني، وطبقاً للمادة 15 منه يخضع مخطط تهيئة إقليم الولاية المصادق عليه إلى عمليات تقييم دوري، وإلى تحيين كل خمسة سنوات.

ثالثاً- تقييم المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة

يحظى المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة بأهمية قانونية كبيرة، الأمر الذي يتضح من خلال تكريسه الصريح بنص المادة 7 من القانون رقم 01/20 السالف الذكر، والذي اعتبره واحداً من أدوات تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، والذي تترجم من خلاله الدولة التوجيهات والترتيبات الإستراتيجية الأساسية فيما يخص

1- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 16-83 المؤرخ في 01/03/2016، يحدد كفاءات إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية، ج ر عدد 13 بتاريخ 02/03/2016.

2- المادة 7 من القانون رقم 01-20، المصدر السابق.

3- المادتين 54 و55، المصدر نفسه.

4- المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 16-83، المرجع السابق.

السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، وذلك بالنسبة لكافة التراب الوطني، كما يحظى بأهمية بيئية واقتصادية واجتماعية، من خلال إدراجه للبعد البيئي ومقترت التنمية المستدامة، وذلك من خلال اعتبار الرهان البيولوجي أحد الركائز التي يتأسس عليها هذا المخطط، بالإضافة إلى سعيه لحماية الموارد الطبيعية... الخ.

كما أن الملاحظ على مضمون المخطط الوطني لتهيئة الإقليم أن المشرع قد أولى عناية خاصة بالمناطق الحساسة، كما هو الحال بالنسبة للمناطق الساحلية والجبلية ومناطق الهضاب العليا والمناطق الصحراوية مراعيًا بذلك خصوصيتها الطبيعية والثقافية والاجتماعية، بشكل يرمي إلى استغلالها بشكل عقلاني والحفاظ على التنوع البيولوجي في إطارها، بالإضافة إلى إدماج الأعمال الضرورية لحماية الفضاءات الحساسة المذكورة أعلاه، بالإضافة إلى تطوير الأنشطة الاقتصادية التي تراعي ظروف هذه المناطق وخاصة الصناعات المرتبطة بحاجيات السكان، ومن هذا المنطلق فإن أهمية المخطط الوطني لتهيئة الإقليم في تحقيق الموازنة بين الحفاظ على البيئة وحمايتها انطلاقًا من مراعاة خصوصيات المناطق الحساسة واستغلالها بشكل عقلاني، والعمل على تطوير الأنشطة الاقتصادية المراعية لظروف هذه المناطق الحساسة.¹

وتجدر الإشارة، أن القانون رقم 10-02 السالف الذكر قد نص في مادته الأولى على نقطة غاية في الأهمية، وهي خضوع المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة إلى تقييم دوري وإلى تحيين كل خمس سنوات، ونعتقد أن المشرع الجزائري قد أحسن في ذلك، من أجل تكييفه مع مختلف التطورات الاقتصادية والاجتماعية والبيئية، وكذا الأخذ بعين الاعتبار المستجدات التي تطرأ على الفضاء الإقليمي وطنيا وجهويا ومحليا إلا أنه لم يحدد كفاءات ذلك، وهو ما يجعل المسألة يكتنفها نوع من الغموض، بالنسبة لتقييمه وتحيينه الذي يكون كل 5 سنوات، لاسيما وأنه تمت المصادقة عليه في سنة 2010.

وتجدر الإشارة أن هذا المخطط لم تتبع فيه الشكلية المعتادة لصدور القوانين فهو جاء كتقرير صادر عن وزارة التهيئة العمرانية ولم يأت كمشروع قانون، وإنما بعنوان القانون المتضمن المصادقة على المخطط الوطني لتهيئة الإقليم صادق عليه البرلمان، كما أنه من الناحية الشكلية أيضا لم يتضمن المخطط مواد قانونية عامة ومجردة، ولم يأت بأسلوب الصياغة القانونية بل بأسلوب تقني حيث تضمن: مقدمة، تشخيص لإقليم الجزائر، أربعة سيناريوهات لجزائر المستقبل، الرهانات وتحديات تهيئة الإقليم الوطني... الخ، فليس فيه مواد قانونية إلا ثلاثة مواد قانونية، ورغم كل ما يمكن قوله عن المخطط الوطني لتهيئة الإقليم إلا أنه يبقى أول مخطط يوضع بشكل قانوني تعتمد الجزائر بنظرة استشرافية مستقبلية لمدة عشرين سنة القادمة، يحمل للجزائر مجموعة من المشاريع إذا تم تجسيد سياسة تهيئة الإقليم من الدولة بتعاون مع الخواص والجماعات المحلية، وبالتركيز على العامل البشري والمتمثل في المواطن الذي هو أساس نجاح كل مشروع واستثمار.²

1- عبد الغني حسونة، المرجع السابق، ص. 171.

2- هاجر فخار، عابدة مصطفى، المرجع السابق، ص. 588، 589.

وفي الأخير، نستنتج أنه بالرغم من الأهمية القانونية والبيئية والاقتصادية والاجتماعية للمخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، وطابعه الإلزامي لاسيما بالنسبة للقطاعات الوزارية المعنية والجماعات الإقليمية، إلا أن الحكم على فعاليته في تحقيق حماية بيئية وتحقيق أبعاد التنمية المستدامة، يبقى مؤجلا إلى غاية استكمال الآجال القانونية لهذا المخطط والمقدرة بعشرين سنة، واستكمال المشاريع والبرامج والمخططات التي تضمنها هذا الأخير.

المطلب الثاني:

أدوات التعمير والتسيير المجالي المحلي؛ أدوات للحماية الوقائية للبيئة

تشكل التهيئة والتعمير، أقوى وأكثر الخدمات المحلية التصاقا وتأثيرا في حياة السكان، لما لها من مردود فعال، في توفير الخدمات والمرافق والمنشآت، التي تضمن ترقية إطار المعيشة وتحسين رفاه البيئة الحضرية، وقد أسندت الدولة الأدوار الأولى للبلديات في رسم خيارات وتوجيهات التهيئة والتعمير، في إطار إستراتيجية تحددها الدولة وبتحكيم مشترك، وذلك بالاعتماد على أدوات التهيئة والتعمير التي تحدد القواعد العامة القابلة للتعمير في إطار التسيير الاقتصادي للمجال، والموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة والمناظر الطبيعية والتراث الثقافي والتاريخي.¹ لذا، سنتطرق إلى دراسة المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير كأداة للتخطيط المجالي والحماية الوقائية للبيئة (الفرع الأول)، وبعدها نتناول مخطط شغل الأراضي كأداة قانونية للحماية الوقائية للبيئة (الفرع الثاني) ثم نتطرق إلى تقييم دور أدوات التعمير في مجال الحماية الوقائية للبيئة (الفرع الثالث).

الفرع الأول:

المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير كأداة للتخطيط المجالي والحماية الوقائية للبيئة

يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير كأداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، وهو الأداة الإلزامية التي يتم من خلالها رسم سياسة التهيئة والتعمير على مستوى إقليم البلدية، بما يكفل التوازن مابين التنمية العمرانية وحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، من خلال إدراج ومراعاة الاعتبارات البيئية ضمن هذا المخطط، وللوقوف على ذلك، سنعالج الأساس القانوني الإلزامي لوضع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (أولا)، ثم دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في الحماية الوقائية للبيئة (ثانيا).

أولا- الأساس القانوني الإلزامي لوضع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

لتحديد الأساس القانوني الإلزامي لوضع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، سنوضح العناصر الآتية: التكريس القانوني الصريح والإلزامي لوضع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (أ)، ثم المراحل التي يمر بها إعداد هذا المخطط وكيفيات المصادقة عليه (ب).

1- آمال حاج جاب الله، المرجع السابق، ص. 119.

أ- التكريس القانوني الصريح والإلزامي لوضع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

لقد كرس المشرع الجزائري الوجود القانوني للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير بشكل صريح في القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، والذي نص على أن: «المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو أداة للتخطيط المجالي والتسيير الحضري، يحدد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية أخذا بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية ويضبط الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي»¹. فالواضح من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري قد أسس قانونا لوضع مخطط التهيئة العمرانية والتعمير لفائدة البلدية، واعتبره أداة خاصة بالتخطيط المجالي والتسيير الحضري، حيث يتم من خلاله تحديد التوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية أو البلديات المعنية، مع الأخذ بعين الاعتبار تصاميم التهيئة ومخططات التنمية، كما يضبط أيضا الصيغ المرجعية لمخطط شغل الأراضي.

وفي ذات الإطار، أكد المشرع الجزائري أيضا على الطابع الإلزامي في وضع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، حيث نصت المادة 24 من ذات القانون على: «يجب تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير...»، فهذه المادة تلزم بشكل صريح تغطية كل بلدية بمخطط توجيهي للتهيئة والتعمير، وبالتالي فإن كل البلديات على المستوى الوطني ملزمة بتغطية إقليمها بهذا الأخير، ولعل إلزام البلديات بذلك، كونها الإطار الأنسب لهذا المجال.

وقد أشار وزير السكن والعمران والمدينة إلى أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أداة تترجم الخيارات والتوجيهات المعدة من طرف الجماعات المحلية، التي تحدد بدقة سياسات التعمير للبلدية عند إعداد الدراسات وقد تم تسجيل لحد الآن 1541 مخططا توجيهيا للتهيئة والتعمير، الذي يسمح بتغطية (100%) كل بلديات القطر الوطني، حيث 1413 منتهية، و128 في طور الدراسة². فالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (PDAU) وثيقة تعرف بأهداف التنمية، تهدف إلى صياغة صورة مجالية تسمح بتطبيق تصورات التهيئة على المدينة وإقليمها وذلك بتقدير مختلف الاحتياجات الاقتصادية والسوسولوجية، فهو وثيقة مستقبلية للتنبؤ وتوجيه التهيئة وتوسيع التجمعات السكانية، كما يحدد التوجيهات العامة لاستعمال الأراضي³. كما «يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير أداة توجيه وأداة قانونية يخضع لها أي نوع من أنواع استعمال الأراضي يمكن الاحتجاج به في مواجهة الغير ولا يجب مخالفة توجيهاته تحت طائلة المخالفة القانونية والإجراءات الردعية»⁴.

1- المادة 16 من القانون رقم 90-29 المؤرخ في 1990/12/01، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52 بتاريخ 1990/02/02.

2- وزير السكن والعمران والمدينة، مداخلة حول "أدوات التعمير" كآليات تخطيط إستراتيجية للتنمية المحلية"، لقاء الحكومة، الولاية، "الاقتصاد المحلي عامل مشجع للتنمية الوطنية"، يومي 12 و13 نوفمبر 2016، قصر الأمم، نادي الصنوبر، الجزائر، 2016، ص ص. 22، 23.

3- آمال حاج جاب الله، المرجع السابق، ص. 124.

4- عربي باي يزيد، إستراتيجية البناء على ضوء قانون البناء والتعمير الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013/2012، ص. 77.

وتجدر الإشارة، إلى أن المشرع الجزائري بالإضافة لتكريسه الصريح والإلزامي لوضع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير لفائدة البلدية، فقد حول أيضا للبلديات إمكانية الانضمام في هذا المخطط، وذلك بموجب المادة 12 من القانون رقم 90-29 السالف الذكر، التي نصت على أنه من الممكن أن يضم هذا المخطط مجموعة من البلديات، التي تجمع بينهم مصالح اقتصادية واجتماعية أو بلدية، ويحدد الوالي المختص إقليميا بموجب قرار منه وباقتراح من رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية، وبعد مداولة من المجالس الشعبية البلدية المعنية، أما في حالة أراض بلدية تابعة لولايات مختلفة فتحدد محيطات تدخله بقرار مشترك من الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالجماعات الإقليمية.

ب- مراحل إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وكيفية المصادقة عليه

يبر إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه بعدة مراحل، والتي نوضحها بالكيفية الآتية:

1- مرحلة الموافقة على إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:

نص المشرع الجزائري في المادة 24 من القانون رقم 90-29 المذكور آنفا، على أن إعداد مشروع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير يتم بمبادرة من م ش ب وتحت مسؤوليته، وأضافت المادة 25 منه على أنه تتم الموافقة على مشروع المخطط بعد مداولة م ش ب، في حين نص المرسوم التنفيذي رقم 91-177 على أنه يقرر إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير عن طريق مداولة م ش ب المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، حيث يجب أن تبين المداولة التوجيهات التي تحددها الصورة الإجمالية للتهيئة أو مخطط التنمية، وكيفية مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات، والقائمة المحتملة للتجهيزات ذات الفائدة العمومية. وتبلغ المداولة للوالي المختص إقليميا وتنشر لمدة شهر بمقر م ش ب المعني أو المجالس الشعبية المعنية، ويتم إصدار قرار يرسم حدود المحيط استنادا إلى ملف يتكون من مذكرة تقديم، ومخطط يرسم حدود التراب الذي يشمل *PDAU* والمداولة المتعلقة به¹.

2- مرحلة الاستشارة حول المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:

طبقا للمادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المذكور آنفا يقوم م ش ب أو رؤساء المجالس الشعبي البلدية المعنية بإطلاع رؤساء غرف التجارة ورؤساء غرف الفلاحة ورؤساء المنظمات المهنية ورؤساء الجمعيات المحلية كتابيا بالمقرر القاضي بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ويكون للمصالح المرسل إليها مهلة 15 يوما ابتداء من تاريخ استلامهم الرسالة للإفصاح على رغبتهم في المشاركة في *PDAU*، فالملاحظ من خلال هذه المادة أنه يتم إطلاع رؤساء غرف التجارة ورؤساء غرف الفلاحة ورؤساء المنظمات المهنية ورؤساء الجمعيات المحلية كتابيا بالمقرر القاضي بإعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، ولكن التساؤل المطروح حول هذا المقرر هل يقصد به قرار رسم حدود المحيط الآنف ذكره، فهذا قرار وليس موقرا، أم يقصد به المداولة وإذا كان

1- المواد 2، 3 و 4 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28/05/1991 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به المعدل والمتمم، ج ر عدد 26، بتاريخ 01/06/1991.

كذلك، فإنه تم النص على المداولة ولم يتم النص على إصدار أي قرار أو مقرر بعد الموافقة على المداولة وحتى بعد المصادقة عليها، وبالتالي فإن هذه المسألة تحتاج إل ضبط أكثر لإزالة الغموض الذي يكتنفها.

وأضافت المادة 8 منه أنه بعد انقضاء الأجل المحدد يصدر م ش ب أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية قرارا يبين فيه قائمة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية أو الجمعيات التي طلبت استشارتها، غير أن هذه المادة حددت الإدارات التي تستشار وجوبا لاسيما التعمير، الفلاحة، الري، المباني والمواقع الأثرية والطبيعية... الخ ويتم نشر هذا القرار لمدة شهر بمقرر م ش ب المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، ويبلغ للإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات والمصالح التابعة للدولة المعنية، وليس عند هذا الحد فحسب، وإنما يتم وفقا للمادة 9 من المرسوم السالف الذكر إبلاغهم بمشروع المخطط المصادق عليه بمداولة م ش ب وتمنح لهم مهلة 60 يوما لإبداء آرائهم وملاحظاتهم، وإذا لم يتم الرد خلال هذه المدة عد ذلك موافقة.¹

وتجدر الإشارة، أنه بعد أن أغفل المرسوم التنفيذي رقم 91-177 استشارة مصالح البيئة، تم تدارك المسألة من خلال المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المعدل له، والذي أضاف ثلاثة مصالح تستوجب استشارتها بشكل وجوي وهي البيئة، التهيئة العمرانية، والسياحة². ونعتقد أنه إذا كانت استشارتها وجوبية فإنه من باب أولى أن يكون جوابها وجوبيا، سواء بالنسبة للمصالح التي تستشار وجوبيا أو المصالح الأخرى التي تم إطلاعها بالقرار والمخطط، فعدم جوابها لا يحقق الغرض المتوخى من الاستشارة في هذا المجال، لاسيما أن هذه المصالح قطاعية متخصصة في مجالات محددة، تكون أكثر دراية واطلاعا على الموضوع، ويمكنها إفادة البلدية بآرائها، ولذلك فإننا نعتقد أن اعتبار عدم الرد موافقة يحتاج إلى مراجعة.

3- مرحلة التحقيق العمومي الخاصة بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:

تبني المشرع الجزائري بشكل صريح تقنية التحقيق العمومي في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، حيث نصت المادة 26 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير على طرح المخطط لتحقيق عمومي وقد فصل المرسوم التنفيذي رقم 91-177 في هذه المسألة، حيث نصت المادة 10 منه على خضوع مشروع **PDAU** المصادق عليه للاستقصاء العمومي مدة 45 يوما، ويصدر م ش ب المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية قرارا، يحدد من خلاله الأماكن التي يمكن استشارة مشروع المخطط فيها، ويعين المفوض المحقق، ويبين تاريخ انطلاق مدة التحقيق ونهايتها وكيفية إجراء التحقيق العمومي، وأكدت المادة 11 من ذات المرسوم على نشر هذا القرار بمقرر م ش ب المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، طول مدة الاستقصاء العمومي، وتبلغ نسخة منه للوالي المختص إقليميا.

1- المواد 8، 7 و 9 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177، المرجع السابق.

2- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10/09/2005 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوي الوثائق المتعلقة به المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-177، ج ر عدد 62، بتاريخ 11/09/2005.

كما نصت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 السالف الذكر على: «يمكن أن تدون الملاحظات في سجل خاص مرقوم وموقع من رئيس المجلس الشعبي البلدي المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية، أو يعرب عنها مباشرة أو ترسل كتابيا إلى المفوض المحقق أو المفوضين المحققين»، وأضافت المادة 13 منه على أنه يقفل سجل الاستقصاء عند انقضاء المهلة القانونية، ويوقعه المفوض المحقق أو المفوضون المحققون، حيث يقومون خلال 15 يوما الموالية بإعداد محضر قفل الاستقصاء، ويرسلونه للمجلس الشعبي البلدي المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، مصحوبا بالملف الكامل للاستقصاء مع استنتاجاته، ونستنتج من المادتين أن هذه الأداة القانونية ذات أهمية لمعرفة آراء الجمهور حول المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، إلا أنه لم يتم التوضيح بدقة في الجانب الإجرائي الخاص بكيفية التكفل بالملاحظات المدرجة في السجل، أو المعرب عنها مباشرة، أو المرسله كتابيا.

4- مرحلة المصادقة على المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير:

نص المشرع الجزائري على تعديل مشروع المخطط بعد التحقيق العمومي، ليأخذ بعين الاعتبار عند الاقتضاء خلاصات التحقيق، ثم يوجه إثر الموافقة عليه من قبل م ش ب للسلطة المختصة للمصادقة عليه¹، وقد أكدت المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 91-177 على إرسال هذا المخطط بعد تعديله، مصحوبا بسجل الاستقصاء ومحضر قفل الاستقصاء والنتائج المستخلصة من المفوض المحقق، وبعد المصادقة عليه بمداولة م ش ب المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية إلى الوالي المختص إقليميا، الذي يتلقى بدوره رأي المجلس الشعبي الولائي المختص خلال 15 يوما الموالية لتاريخ استلام الملف، وتكون المصادق على هذا المخطط مصحوبة برأي م ش و طبقا للمادة 27 من القانون رقم 90-29 بموجب قرار من الوالي بالنسبة للبلديات التي يقل عدد سكانها عن 200000 ساكنا وبقرار من الوزير المكلف بالتعمير أو مشترك حسب الحالة بالنسبة للبلديات التي يفوق عدد سكانها 200000 ساكنا ويقل عن 500000 ساكنا، وبمرسوم تنفيذي بناء على تقرير الوزير المكلف بالتعمير بالنسبة للبلديات التي يكون عدد سكانها 500000 ساكنا فأكثر.

ثانيا- دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في الحماية الوقائية للبيئة

لمعرفة دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في الحماية الوقائية للبيئة، سنتطرق لإدراج البعد البيئي في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير (أ)، ثم المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير كأداة للحماية الوقائية للبيئة (ب).

أ- إدراج البعد البيئي في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير

حدد المشرع الجزائري في المادة الأولى من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير الأهداف التي يسعى هذا القانون لتحقيقها لاسيما الموازنة بين وظيفة السكن والفلاحة والصناعة، وأيضا وقاية المحيط والأوساط الطبيعية والمناظر والتراث الثقافي والتاريخي على أساس احترام مبادئ وأهداف السياسة الوطنية للتهيئة العمرانية

1- المادة 26 من القانون رقم 90-29، المصدر السابق.

كما نص على أن أدوات التهيئة والتعمير تحدد التوجيهات الأساسية لتهيئة الأراضي المعنية، كما تضبط توقعات التعمير وقواعده، وتحدد على وجه الخصوص الشروط التي تسمح من جهة بترشيد استعمال المساحات ووقاية النشاطات الفلاحية وحماية المساحات الحساسة والمواقع والمناظر، ومن جهة أخرى تعين الأراضي المخصصة للنشاطات الاقتصادية ذات المنفعة العامة، والبنائات الموجهة للاحتياجات الحالية والمستقبلية، وتحدد شروط التهيئة والبناء للوقاية من الأخطار الطبيعية والتكنولوجية¹.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري أدرج بموجب المادة 2 من القانون رقم 04-05 المعدل والمتمم للقانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير أهدافا جديدة تماشى مع التوجيهات الحديثة في مجال حماية البيئة حيث نصت على: «... لا تكون قابلة للبناء إلا القطع الأرضية التي: - تراعي الاقتصاد الحضري عندما تكون هذه القطع داخل الأجزاء المعمرة للبلدية، - تكون في الحدود المتلائمة مع أهداف المحافظة على التوازنات البيئية عندما تكون موجودة في مواقع طبيعية، - تكون غير معرضة مباشرة للأخطار الناتجة عن الكوارث الطبيعية والتكنولوجية».

ب- المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير كأداة للحماية الوقائية للبيئة

يتجسد الاهتمام البيئي ضمن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير من خلال الرؤية الاستشرافية والإستراتيجية للمجالات العمرانية، إذ يقسم المجال إلى عدة قطاعات: قطاعات معمرة، قطاعات مبرمجة للتعمير على المدى القريب، المتوسط والبعيد، وقطاعات غير قابلة للتعمير اعتمادا على مبدأ النطاقات (*Le zonage*) وكذا من خلال تمييزه بالأفق التصوري والتقديري للمجال المحلي، مما يجعل منه أهم وسيلة لحماية البيئة الطبيعية والحيلولة دون تدهور البيئة الحضرية العمرانية وتقهقر إطار الحياة بها، توافقا مع مفهوم التنمية المستدامة التي تعد المحافظة على الأوساط البيئية إحدى ركائزها الأساسية².

كما أن من أهداف ومميزات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هي نظرية المستقبلية للمجال الذي يقسمه إلى قطاعات، وبالتالي يحدد آلية توسيع المجال الحضري تدريجيا، وذلك للحد من التبذير والإهدار المفرط للعقار فمن جهة يحدد تقسيم المجال الحضري إلى عدة قطاعات للتعمير سواء للمدى القريب 5 سنوات، أو متوسط من 5 إلى 10 سنوات، أو مدي بعيد من 10 إلى 20 سنة، كما يحدد القطاعات غير القابلة للتعمير، ومن جهة أخرى يحدد مواقع التجهيزات الكبرى والهياكل الأساسية ذات المنفعة العمومية³.

1- المادة 4 من القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14/08/2004 المعدل والمتمم للقانون 90-29 المؤرخ في 01/12/1990 والمتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 51 بتاريخ 15/08/2004.

2- حسنية غواس، "دور التخطيط العمراني في حماية البيئة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، المجلد 8 العدد2، 19/06/2017، ص ص. 351,350.

3- راضية عباس، "معوقات أدوات التهيئة والتعمير في تنظيم النسيج العمراني بالجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور الحلفة، الجزائر، المجلد 7، العدد 3، 15/10/2014، ص. 179.

كما يتضح من خلال الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، أنه لا يقتصر على تحديد المناطق التي يمكن تعميمها حسب ما يقتضيه النسيج العمراني، بل يهدف أيضا إلى تحديد المناطق الواجب حمايتها بيئيا من خلال الحفاظ على البيئة والموارد الطبيعية، النشاطات الفلاحية والمناظر وحماية المناطق ذات التراث الثقافي والتاريخي كالحفريات والآثار التاريخية، كما يمثل المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير الوثيقة المرجعية لكل أعمال التدخل في العقار، فهو المقسّم للعقارات على تراب البلدية، لذلك فإنه يتطلب معرفة الأملاك العقارية وطبيعتها، سواء كانت حضرية أو صناعية ومعرفة طرق استعمالها تفاديا للنمو العمراني العشوائي والاستغلال اللاعقلاني للأملاك العقارية للبلدية بغرض توفير الاحتياطات الأساسية داخلها، وبالتالي فهو وسيلة للحفاظ على مكون أساسي للبيئة ألا وهو الأرض بصفتها من الموارد المحدودة القابلة أو غير القابلة للتجديد والمحمية من أشكال التدهور والتلوث وفقا لما نصت عليه المادة 59 من القانون رقم 03-10، فالمرجع الجزائري أولى اهتماما بالغا للبيئة في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، حيث سعى إلى تحقيق التنمية العمرانية في إطار احترام الأوساط البيئية¹.

ونستنتج في الأخير أن المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير هو أداة للتخطيط والتسيير، وهو المحدد لتوجيهات الأساسية للتهيئة العمرانية للبلدية، وهو يهدف إلى حماية البيئة الطبيعية من خلال المحافظة على المواقع والمناظر والمناطق الحساسة وحماية الأراضي لاسيما الفلاحية منها ووقايتها، كما يحمي البيئة الاصطناعية (المشيّدة) من خلال ضبط وتنظيم عمليات البناء والتعمير، تحديد تخصيصات الأراضي، وتنظيم وضبط الشبكات المختلفة... الخ.

الفرع الثاني:

مخطط شغل الأراضي كأداة قانونية للحماية الوقائية للبيئة

يحتل مخطط شغل الأراضي بأهمية كبيرة من الناحية القانونية، العمرانية والبيئية، فهو الأداة القانونية المفصلة والمحددة لكيفيات شغل المجال على مستوى إقليم البلدية، وهو خارطتها الإلزامية في مجال التعمير، ولمعرفة ذلك سنتطرق للأساس القانوني الإلزامي لوضع مخطط شغل الأراضي (أولا)، ثم أهداف مخطط شغل الأراضي ودوره في الحماية الوقائية للبيئة (ثانيا).

أولا- الأساس القانوني الإلزامي لوضع مخطط شغل الأراضي

للاطلاع على الأساس القانوني الإلزامي لوضع مخطط شغل الأراضي، سنوضح العناصر الآتية: التكريس القانوني الصريح والإلزامي لوضع مخطط شغل الأراضي (أ)، ثم المراحل التي يمر بها إعداد هذا المخطط وكيفيات المصادقة عليه (ب).

1- حسينة غواس، المرجع السابق، ص. 351.

أ- التكريس القانوني الصريح والإلزامي لوضع مخطط شغل الأراضي (POS)

لقد كرس المشرع الجزائري الوجود القانوني لمخطط شغل الأراضي واعتبره من أدوات التعمير بشكل صريح في المادة 10 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير، والتي نصت على: «تشكل أدوات التعمير من المخططات التوجيهية للتهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي...»، كما نصت المادة 31 منه على: «يحدد مخطط شغل الأراضي بالتفصيل، في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، حقوق استخدام الأراضي والبناء». كما أضافت ذات المادة المجالات التي يحددها هذا المخطط لاسيما تعيين الكمية الدنيا والقصوى من البناء المسموح به، وأنماط البناء المسموح بها واستعمالاتها، ويضبط القواعد المتعلقة بالمظهر الخارجي للبنىات، ويحدد المساحات العمومية والمساحات الخضراء، كما يعين مواقع الأراضي الفلاحية الواجب وقايتها وحمايتها، فالواضح من خلال المادتين أن المشرع الجزائري قد جعل من هذا المخطط أداة للتعمير، يتم من خلالها التفصيل في حقوق استخدام الأراضي والبناء، وذلك في إطار التقيد بالمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.

وفي ذات الإطار، أكد المشرع الجزائري أيضا على الطابع الإلزامي للمسألة المتعلقة بوضعه، حيث نصت المادة 34 من ذات القانون على أنه: «يجب أن تغطي كل بلدية أو جزء منها بمخطط شغل الأراضي...». فهذه المادة تلزم بشكل صريح تغطية كل بلدية أو جزء منها بمخطط شغل الأراضي، وبالتالي فإن كل البلديات على المستوى الوطني ملزمة بتغطية إقليمها أو جزء منه بهذا المخطط، وتجدر الإشارة أنه يمكن للبلدية تغطية العديد من أجزائها الإقليمية بهذه المخططات، لذلك يختلف عددها من بلدية لأخرى.

وقد أشار وزير السكن والعمران والمدينة إلى أن مخطط شغل الأراضي يعتبر الأداة الجوهرية في التحكم في تنظيم الفضاء العمراني لضبط شروط إنتاج الإطار المبني، والذي يسمح أساسا بالاستغلال الأمثل للأراضي القابلة للتعمير، حماية الأراضي الفلاحية، الحماية والحفاظ على المواقع الطبيعية، الأثرية، التاريخية والمعمارية، وتم تسجيل 6.885 مخطط شغل الأراضي منها 6.029 منتهية، كما تمت المصادقة النهائية على 4.706 مخططا¹. كما يعتبر مخطط شغل الأراضي الوثيقة الأساسية التي تحتكم إليها البلدية في ميدان تنظيم العقار، وذلك بتنظيم شروط استعمال الأراضي فهو يحدد بالتفصيل، في إطار توجيهات المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، حقوق استخدام الأرض والبناء، وهو "أداة تعمير مفصلة تبني على أساس المؤشرات التي رتبها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والذي من خلاله تنتج حقوق استعمال الأراضي والبناءات بطريقة تفصيلية"².

ومخطط شغل الأراضي أداة تنظيمية للتسيير العمراني المحلي، هو ذو طابع إلزامي للبلديات التي تصادق عليه، يحدد القواعد الخاصة للتعمير في جزء من إقليم البلدية أو كله، كما يحدد مشتملات إطارها المبني، وعلى

1- وزير السكن والعمران والمدينة، مداخلة حول "أدوات التعمير" كآليات تخطيط إستراتيجية للتنمية المحلية"، المرجع السابق، ص. 23.

2- أمال حاج جاب الله، المرجع السابق، ص. 130، 131.

عكس المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير الذي هو عبارة عن مخطط توجيهي، فإنّ مخطط شغل الأراضي هو مخطط تفصيلي يشمل مجموعة وثائق التعمير التي تحدد الإجراءات التطبيقية للتهيئة في إقليم البلدية أو جزء منها لفترة ممتدة من 5 سنوات إلى 10 سنوات، ووفقه تحدد أحكام رخص التعمير¹. فهذا المخطط أداة من أدوات التعمير، تحدد فيه وبصفة مفصلة قواعد وحقوق استخدام الأراضي والبناء من حيث الشكل الحضري للبنىات الكمية الدنيا والقصى من البناء المسموح به والمعبر عنه بالمتر المربع أو المتر المكعب من الأحجام، المظهر الخارجي للبنىات، المساحات العمومية والخضراء، الارتفاعات، الشوارع، النصب التذكارية، مواقع الأراضي الفلاحية الواجب حمايتها، وفي إطار احترام القواعد التي يتضمنها المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.²

فالمشروع الجزائري بالإضافة لتكريسه الصريح والإلزامي لوضع مخطط شغل الأراضي لفائدة البلدية، خول أيضا للبلديات إمكانية الانضمام في هذا المخطط، وذلك بموجب المادة 12 من القانون رقم 90-29 السالف الذكر، التي نصت على أنه من الممكن أن يضم هذا المخطط مجموعة من البلديات، التي تجمع بينهم مصالح اقتصادية واجتماعية أو بلدية، ويحدد الوالي المختص إقليميا بموجب قرار منه وباقتراح من رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية، وبعد مداولة من المجالس الشعبية البلدية المعنية، أمّا في حالة أراض بلدية تابعة لولايات مختلفة فتحدد محيطات تدخله بقرار مشترك من الوزير المكلف بالتعمير والوزير المكلف بالجماعات الإقليمية.

ب- مراحل إعداد مخطط شغل الأراضي وكيفية المصادقة عليه

يبر إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليه بعدة مراحل، والتي نوضحها بالكيفية الآتية:

1- مرحلة الموافقة على إعداد مخطط شغل الأراضي:

نص المشروع الجزائري في المادة 34 من القانون رقم 90-29 المذكور آنفا، على أن إعداد مشروع مخطط شغل الأراضي يتم بمبادرة من ر م ش ب وتحت مسؤوليته، وأضافت المادة 35 منه على أنه تتم الموافقة على مشروع المخطط بعد مداولة م ش ب، في حين نص المرسوم التنفيذي رقم 91-178 على أنه يقرر إعداد مخطط شغل الأراضي عن طريق مداولة م ش ب المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، حيث يجب أن تتضمن المداولة تذكير بالحدود المرجعية لمخطط شغل الأراضي الواجب إعداده وفقا لما حدده المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المتعلق به، وكيفية مشاركة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات، وتبلغ هذه المداولة للوالي المختص إقليميا، وتنشر مدة شهر بمقر م ش ب أو المجالس الشعبي البلدية المعنية، ويتم إصدار القرار الذي يرسم حدود المحيط الذي يتدخل فيه مخطط شغل الأراضي³.

1- راضية عباس، المرجع السابق، ص. 181.

2- بوبكر بزغيش، "مشاركة الجمعيات والمواطنين في إعداد أدوات التهيئة والتعمير: الإجراء القانوني المهجور"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، المجلد 10، العدد 2، 2019/12/19، ص ص. 12، 13.

3- المواد 2، 3 و 4 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28/05/1991 المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج ر عدد 26، بتاريخ 01/06/1991.

2- مرحلة الاستشارة الخاصة بمخطط شغل الأراضي:

طبقا للمادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المذكور آنفا يقوم ر م ش ب أو رؤساء المجالس الشعبي البلدية المعنية بإطلاع رؤساء غرف التجارة ورؤساء غرف الفلاحة ورؤساء المنظمات المهنية ورؤساء الجمعيات المحلية كتابيا بالمقرر القاضي بإعداد مخطط شغل الأراضي، ويكون للمصالح المرسل إليها مهلة 15 يوما ابتداء من تاريخ استلامهم الرسالة للإفصاح على رغبتهم في المشاركة في **POS**، فالملاحظ من خلال هذه المادة أنه يتم إطلاع رؤساء غرف التجارة ورؤساء غرف الفلاحة ورؤساء المنظمات المهنية ورؤساء الجمعيات المحلية كتابيا بالمقرر القاضي بإعداد هذا المخطط، ولكن التساؤل المطروح حول هذا المقرر هل يقصد به قرار رسم حدود المحيط الأنف ذكره، فهذا قرار وليس مقرا، أم يقصد به المداولة وإذا كان كذلك، فإنه تم النص على المداولة ولم يتم النص على إصدار أي قرار أو مقرر بعد الموافقة على المداولة وحتى بعد المصادقة عليها، وبالتالي فإن هذه المسألة تحتاج إل ضبط أكثر لإزالة الغموض الذي يكتنفها.

وأضافت المادة 8 منه أنه بعد انقضاء الأجل المحدد يصدر ر م ش ب أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية قرارا يبين فيه قائمة الإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية أو الجمعيات التي طلبت استشارتها، غير أن هذه المادة حددت الإدارات التي تستشار وجوبا لاسيما التعمير، الفلاحة، الري، المباني والمواقع الأثرية والطبيعية... الخ، ويتم نشر هذا القرار لمدة شهر بمقر م ش ب المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، ويبلغ للإدارات العمومية والهيئات والمصالح العمومية والجمعيات والمصالح التابعة للدولة المعنية، وليس عند هذا الحد فحسب، وإنما يتم وفقا للمادة 9 من المرسوم السالف الذكر إبلاغهم بمشروع المخطط المصادق عليه بمداولة م ش ب وتمنح لهم مهلة 60 يوما لإبداء آرائهم وملاحظاتهم، وإذا لم يتم الرد خلال هذه المدة عد ذلك موافقة.

وتجدر الإشارة، أنه بعد أن أغفل المرسوم التنفيذي رقم 91-178 استشارة مصالح البيئة، تم تدارك المسألة من خلال المرسوم التنفيذي رقم 05-318 المعدل له، والذي أضاف ثلاثة مصالح تستوجب استشارتها بشكل وجوبي وهي البيئة، التهيئة العمرانية، والسياحة¹. ونعتقد أنه إذا كانت استشارتها وجوبية فإنه من باب أولى أن يكون جوابها وجوبيا لإفادة البلدية بآرائها.

3- مرحلة التحقيق العمومي الخاصة بمخطط شغل الأراضي:

تبني المشرع الجزائري بشكل صريح تقنية التحقيق العمومي في مخطط شغل الأراضي، حيث نصت المادة 36 من القانون رقم 9029 المتعلق بالتهيئة والتعمير على طرح المخطط لتحقيق عمومي وقد فصل المرسوم التنفيذي رقم 91-178 في هذه المسألة، حيث نصت المادة 10 منه على خضوع مشروع **POS** المصادق عليه للاستقصاء العمومي مدة 60 يوما، ويصدر ر م ش ب المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية قرارا، يحدد

1- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 05-318 المؤرخ في 10/09/2005 المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91/178 ج ر عدد 62 بتاريخ 11/09/2005.

من خلاله الأماكن التي يمكن استشارة مشروع المخطط فيها، ويعين المفوض المحقق، ويبين تاريخ انطلاق مدة التحقيق ونهايتها وكيفية إجراء التحقيق العمومي، وأكدت المادة 11 من ذات المرسوم على نشر هذا القرار بمقر م ش ب المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، طول مدة الاستقصاء العمومي، وتبلغ نسخة منه للوالي المختص إقليميا.

كما نصت المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 على إمكانية تدوين الملاحظات في سجل خاص لهذا الغرض، موقع من طرف م ش ب المعني أو رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية، أو يتم الإعراب عنها مباشرة أو إرسالها كتابيا إلى المفوض المحقق أو المفوضين المحققين، وأضافت المادة 13 منه على أنه يقفل سجل الاستقصاء عند انقضاء المهلة القانونية، ويوقعه المفوض المحقق أو المفوضون المحققون، حيث يقومون خلال 15 يوما الموالية بإعداد محضر قفل الاستقصاء، ويرسلونه إلى م ش ب المعني أو المجالس الشعبية البلدية المعنية مصحوبا بالملف الكامل للاستقصاء مع استنتاجاته.

4- مرحلة المصادقة على مخطط شغل الأراضي:

نص المشرع الجزائري على تعديل مشروع المخطط بعد التحقيق العمومي، ليأخذ في الحسبان عند الاقتضاء خلاصات التحقيق العمومي، ثم يوجه إثر الموافقة عليه من قبل م ش ب للسلطة المختصة للمصادقة عليه¹، وقد أكدت المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178 على إرسال هذا المخطط بعد تعديله مصحوبا بسجل الاستقصاء ومحضر قفل الاستقصاء والنتائج المستخلصة من المفوض المحقق إلى الوالي المختص إقليميا، الذي يبدي رأيه وملاحظاته خلال 30 يوما ابتداء من تاريخ استلام الملف، وإذا انقضت هذه المدة عد رأي الوالي موافقا.

وبعدها يصادق م ش ب بمداولة على المخطط بعد الأخذ عند الاقتضاء نتائج الاستقصاء العمومي بعد أخذ رأي الوالي في الحسبان، ثم يبلغ إلى الجهات المعنية لاسيما الوالي أو الولاية المختصين، المصالح التابعة للدولة... الخ²، كما نصت المادة 17 من المرسوم المذكور أعلاه على وضع المخطط المصادق عليه تحت تصرف الجمهور عن طريق قرار يصدره م ش ب، الذي يوضح فيه تاريخ الوضع تحت تصرف، الأماكن التي يمكن استشارة الوثائق فيها، وقائمة الوثائق الكتابية والبيانية التي يتكون الملف منها.

ثانيا- أهداف مخطط شغل الأراضي ودوره في الحماية الوقائية للبيئة

يعتبر مخطط شغل الأراضي من أدوات التعمير، التي تبناها المشرع الجزائري بشكل صريح في القانون رقم 90-29 المذكور آنفا، ولمعرفة أهدافه ودوره في المجال البيئي، سنتطرق للعناصر الآتية: أهداف مخطط شغل الأراضي (أ)، ثم دوره في الحماية الوقائية للبيئة (ب).

1- المادة 26 من القانون رقم 90-29، المصدر السابق.

2- المادتين 15 و 16 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، المرجع السابق.

أ- أهداف مخطط شغل الأراضي

1- رسم المبادئ الخاصة للتهيئة والتعمير: حيث يقوم مخطط شغل الأراضي برسم المبادئ الخاصة للتهيئة والتعمير وهذا في إطار مبدأ التدرج من الكل إلى الجزء للوحدات العمرانية، وفي ظل العمل على إعادة التوازن بين الأقاليم الكبرى للمواطن، إلى غاية إعادة التوازن بين الأحياء المخططة الراقية والأحياء الفوضوية المختلفة لنفس المدينة مروراً بإعادة التوازن بين المدينة والريف، ومن أهم الوظائف الأساسية لمخطط شغل الأراضي هو تحديد معاملات استغلال الأراضي، لاسيما معامل شغل الأراضي الذي يهدف من ورائه إلى الاستغلال الحسن والمنسجم للبنىات من حيث الطول والعرض والارتفاع، فمخطط شغل الأراضي هو وسيلة عمرانية تدخل ضمن انشغالات المهندس المعماري، بحيث يبين الشكل الهندسي الخارجي والوظيفي للإطار المبين للقطعة الأرضية محل التهيئة، كمل يعد مخطط شغل الأراضي أداة تنظيم بامتياز، فيمكن مواجهة الغير به¹.

2- تفصيل وضبط حقوق البناء والتعمير: يشمل مخطط شغل الأراضي على لائحة تنظيم تتضمن مذكر تقديم يثبت فيها تلاؤم أحكام **POS** مع **PDAU**، وكذلك البرنامج المعتمد للبلدية أو البلديات المعنية تبعاً لآفاق تنميتها، إلى جانب القواعد التي تحدد لكل منطقة متجانسة مع مراعاة الأحكام الخاصة المطبقة على بعض أجزاء التراب، كما هو محدد في القانون رقم 90-29 لاسيما نوع المباني المرخص بها أو المحظورة ووجهتها وحقوق البناء المرتبطة بملكية الأرض التي يعبر عنها معامل شغل الأرض ومعامل مساحة ما يؤخذ من الأرض مع جميع الارتفاقات المحتملة². فمخطط شغل الأراضي هو أداة لتفصيل قواعد ضبط استعمال الأراضي وضبط الحقوق وكيفيات البناء عليها، من أجل التحكم في التوسع العمراني، ومراقبته وتحديد الاستخدامات المثلى للأرض³. وبصفة عامة يعتبر مخطط شغل الأراضي آلية تفصيلية تنظم الأراضي ولا تترك فجوة أو مجالاً شاغراً في المساحة التي يغطيها، فهو يهتم بالإطار المبني وغير المبني بطريقة تمنع من نشوء كل مظاهر البناء الفوضوي⁴.

3- التحكم في التوسع العمراني ومراقبته: إنّ الهدف الأساسي لمخطط شغل الأراضي هو محاولة التحكم في التوسع العمراني ومراقبته وتحديد الاستخدامات المثلى للأرض، أما في مجال التخطيط يعتبر مخطط تفصيلي من خلال تطرقه إلى أدق التفاصيل مثل أشكال القطع ومساحاتها، معامل شغل الأراضي، معامل ما يؤخذ من الأرض، مداخل البنىات وواجهاتها... الخ⁵.

ب- دور مخطط شغل الأراضي في الحماية الوقائية للبيئة

يحدد مخطط شغل الأراضي مجموعة القواعد المتعلقة بإقامة البنىات، وشروط شغل الأراضي من خلال جملة الارتفاقات التي تثقل العقار، مما يؤدي إلى انسجام في البنىات من حيث مظهرها الخارجي، مما يحسن من

1- بوبكر بزغيش، المرجع السابق، ص ص. 13، 14.

2- المادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 91-178، المرجع السابق.

3- راضية عباس، المرجع السابق، ص. 180.

4- بوبكر بزغيش، المرجع السابق، ص. 13.

5- راضية عباس، المرجع السابق، ص. 181.

صورة البيئة العمرانية المشيدة، فالمخطط يعد وسيلة قانونية محلية لحماية البيئة، كما تؤكد المادة 31 من قانون التهيئة والتعمير 90-29 على أنّ مخطط شغل الأراضي يحدد حقوق استخدام الأراضي والبناء ومن ضمنها المساحة العمومية والمساحات الخضراء، كما تضع المادة 20 من القانون نفسه تصنيفا واضحا للمساحات الخضراء، يبرز الأنماط التالية: مساحات خضراء، حدائق ومساحات وغابات حضرية¹.

فالعلاقة وثيقة بين هذا المخطط وبين حماية البيئة، لاسيما فيما يتعلق بضبط مقاييس لعمليات البناء من حيث العلو والمظهر الخارجي للبنايات، وحتى اللون بالنسبة للمناطق الجنوبية، الأمر الذي يسمح بإعطائها مظهرا جماليا متناسقا وموحدا يتناسب مع خصوصية كل منطقة، كما أنّه يحدد الأماكن المخصصة للمساحات الخضراء ومراعاة الأراضي الزراعية وحمايتها، غير أنّه في بعض الأحيان تنقضي الآجال القانونية المحددة للمخططات دون تنفيذها أو استغلالها بسبب عدم دقتها، كما أن تطبيق نموذج معين من المخططات على بعض البلديات دون مراعاة الخصوصيات المتعلقة بكل منطقة لاسيما المتعلقة منها بالموقع الجغرافي، بالإضافة إلى إهمال الجانب البيئي عند إعدادها وتوطينها أحيانا، من شأنها أن تؤثر سلبا على نجاعة وفعالية هذه المخططات².

الفرع الثالث:

تقييم دور أدوات التعمير في مجال الحماية الوقائية للبيئة

بالرغم من الدور الذي تلعبه أدوات التهيئة والتعمير في تنظيم وضبط العمران وحماية البيئة، إلا أن المشاكل التي تعانيها البيئة العمرانية من بنايات فوضوية، وتدمير للمساحات الخضراء، وتشويه للنمط العمراني المحدد في وثائق التعمير... الخ، أدت إلى المساس بالوسط المعيشي الحضري للمواطن، ويمكن إرجاع ذلك إلى العديد من العوامل المساهمة في محدودية دور أدوات التعمير في مجال الحماية الوقائية للبيئة (أولا)، ثم نتطرق لبعض العوامل المساعدة على تفعيل دور أدوات التعمير في مجال الحماية الوقائية للبيئة (ثانيا).

أولا- العوامل المساهمة في محدودية دور أدوات التعمير في مجال الحماية الوقائية للبيئة

يمكن إرجاع بعض العوامل المساهمة في محدودية دور أدوات التعمير في مجال الحماية الوقائية للبيئة إلى عدة أسباب: قصور نظام التخطيط العمراني في مجال حماية البيئة (أ)، القيود الإدارية لتجسيد مشاركة الجمعيات والمواطنين في إعداد مخططات التعمير (ب)، عدم كفاية المدة القانونية لمشاركة المواطنين والجمعيات في مخططات التعمير (ت)، وضعف القدرات الفنية والتقنية للموارد البشرية على مستوى البلدية (ث).

أ- قصور نظام التخطيط العمراني في مجال حماية البيئة: نتيجة تراكم الضوابط والمعايير المختلفة ضمن أحكام وتوجيهات مخططات التهيئة والتعمير ومخططات شغل الأراضي أدى إلى تضائل فعاليتها ومحدوديتها في

1- حسينة غواس، المرجع السابق، ص. 354.

2- رزيقة مخلص، دور البلدية...، المرجع السابق، ص. 144.

بمجال حماية البيئة، كما أدى تراكم الأهداف المختلفة للسياسات العامة إلى تضخم هذه الوثائق بالشكل الذي لا يسمح معه استيعاب كل خصوصيات وتفصيل موضوع من الموضوعات، وتحولت الأهداف المعتمدة في هذه الوثائق في نهاية المطاف، إلى وثيقة توفيقية بين كل متطلبات هذه السياسات لإرضاء جميع ممثلي القطاعات والمصالح المشتركة في إعداد هذه الوثائق¹.

كما أن عدم اهتمام أدوات التعمير أثناء إعدادها بالبيئة مع ما تتضمنه من موارد طبيعية، أدى إلى هدر الإمكانيات والموارد الكبيرة والمساس بموارد الأجيال الحاضرة والقادمة، كما نلاحظ عدم إدراج المخططات الوقائية المتعلقة بالمخاطر الطبيعية والتكنولوجية في وثائق التعمير، ذلك لانعدام الدراسات وسرعة وتيرة التعمير وسياسة الدولة في مجال السكن، التي تفضل السكن على حساب الأراضي الفلاحية².

ب- القيود الإدارية لتجسيد مشاركة الجمعيات والمواطنين في إعداد مخططات التعمير: يحمل التعمير التشاركي عدة إيجابيات، غير أنه لا يزال لم يصل إلى مرحلة المشاركة الفعلية، ولا يزال في مستوياته الدنيا وهذا بسبب وجود عدة معوقات تحد من عملية تجسيد المشاركة الفعلية للجمعيات والمواطنين في اتخاذ القرارات الأساسية في مجال التعمير، ومن بين هذه المعوقات القيود الإدارية، فالإدارة عادة ما تتحجج اتجاه المواطن بطابع السرية، وبالتالي تمتنع عن تسليم الوثائق الضرورية، بالرغم من أن القانون قد منح له صلاحية الاطلاع على أي وثيقة، لكن لما كان الحصول عليها على نفقة المواطن فهذا دليل على إثقال كاهل المواطن، مما يتعذر عليه ممارسة مشاركة فعالة، بالإضافة إلى غياب سلطة إدارية حامية لحق المواطن في المشاركة في صنع القرارات المتعلقة بالتعمير بالإضافة أيضا إلى حاجز نقص الوعي والثقافة وقلة الوسائل المتاحة لممارسة الديمقراطية التشاركية³.

وإذا كانت الإدارة ملزمة باللجوء إلى إشراك هذه الأطراف، فإنها في جميع الحالات غير ملزمة بالأخذ بملاحظاتها وإتباعها، فاستشارة الأطراف غير الإدارية قد يؤخذ بها وقد لا يؤخذ بها، حيث تكفي بجمع المعلومات والسلطة المكلفة بالتعمير لا تعبر عن أي موقف ولا تعطي أية معلومة أو جواب بطريقة علنية حول ملاحظات المواطنين والمجالس المنتخبة، مما يجعل الاستشارة مجرد إجراء شكلي فقط⁴.

ت- عدم كفاية المدة القانونية لمشاركة المواطنين والجمعيات في مخططات التعمير: إن مدتي 60 يوما بالنسبة لمخطط شغل الأراضي و 45 يوما بالنسبة للمخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير المحددة للتحقيق العمومي حول منافع ومضار المشروع، وأيضا إقفال السجل الخاص بالاستقصاء عند انقضاء مدة 15 يوما، هي مدد قليلة مقارنة مع أهمية هذه الإجراءات الرامية لمشاركة المواطنين والجمعيات في هذه المخططات، فمن المفيد أن تكون

1- يحي وناس، المرجع السابق، ص. 49.

2- راضية عباس، المرجع السابق، ص. 190.

3- بوبكر بزغيش، المرجع السابق، ص. 20.

4- المرجع نفسه، ص. 20.

الاستشارة خلال مدة كافية لدراسة مشروع مخططات التهيئة والتعمير من الأطراف غير الإدارية، وبهذا يظهر أنّ الطابع التقنوقراطي هو المسيطر على إجراءات إعداد أدوات التعمير، حيث تتخذ الإدارة القرار ثم تتم دعوة المواطنين للتداول حول من خلال الإدلاء بملاحظاتهم، وذلك للتأكد من مدى تفهمهم واستيعابهم للقرار وإقناعهم بالانخراط في تنفيذه، واستمالتهم لقبوله، وتخفيف وقع القرار المتخذ بشكل انفرادي تفاديا لأي مقاومة أو عدم تعاون يعيق تنفيذ القرار¹.

ث- ضعف القدرات الفنية والتقنية للموارد البشرية على مستوى البلدية: إن ضعف القدرات الفنية والمهارات التقنية فيما يتعلق بالموارد البشرية والهياكل التقنية على مستوى البلديات حال دون تمكنها من إنجاز دراسات مخططات التهيئة والتعمير، وهو ما يدفعها للجوء إلى الوصاية، التي تكلف مكاتب الدراسات العمومية أو مديريات السكن والتعمير الولائية، للتكفل بهذه الدراسات والإشراف على مراحلها، وبذلك تتحول سلطة صناعة أدوات التهيئة والتعمير لهذه الأطراف، بسبب تحكمها في المهارات المهنية، وسيطرتها على المعلومات، ومالها من تجهيزات ومصالح وموارد مالية، كما أن هذه الدراسات تحال بعد انتهائها للمجالس الشعبية البلدية للمناقشة والإثراء، وهي لا تملك في معظم الحالات إلا الموافقة عليها أو الطعن المحتشم لبعض تفصيلاتها، لأن أغلبية أعضاء المجلس من غير ذوي الاختصاص، وبذلك يصبح دور البلدية شكليا، وهذا يؤثر سلبا على واقعية ونجاعة المنتج التخطيطي، وقدرته على التعبير على تطلعات وتوجهات ومصالح وأولويات البلدية².

ثانيا- العوامل المساعدة على تفعيل دور أدوات التعمير في مجال الحماية الوقائية للبيئة

من العوامل التي يمكنها المساعدة على تفعيل دور أدوات التعمير في مجال الحماية الوقائية للبيئة: إشراك المواطنين وجمعيات حماية البيئة في إعداد مخططات التعمير (أ)، توضيح محتويات أدوات التعمير لفائدة المتدخلين (ب)، والتكوين الفعّال للمنتخبين والموظفين على مستوى البلديات في مجال أدوات التعمير (ت).

أ- إشراك المواطنين وجمعيات حماية البيئة في إعداد مخططات التعمير: إنّه من غير الممكن تسيير مدننا دون الاهتمام بالمطالب والاحتياجات الاجتماعية للسكان، أو دون إشراكهم في تصميم الحلول واقتراح البدائل التي تتعلق بواقعهم المعيشي، والبيئي، كما أنّه لا سبيل إلى التسيير المستدم للعمران دون انتظام المواطن في إطار جمعيات كهيئات للدفاع عن مصالحه العمرانية والبيئية، أو بانعدام مشاركته كفرد في النشاطات المتعلقة بهذا المجال إنّ المشاركة المفيدة هي تلك التي تبدأ منذ التخطيط بنشر الخطط ذات العلاقة الوطيدة بحياة السكان كالأماكن العمومية والحدائق العامة ومرافق الترفيه والمساحات الخضراء، ذلك لأنّ حماية البيئة هي حق ومسؤولية الجميع للتعبير عن آرائهم في المشاريع المضرة بالبيئة، فمشاركة الجمهور في مسار اتخاذ القرار البيئي من شأنها إعطاء شرعية أكثر للقرار النهائي، ومن شأنها التقليل من النزاعات البيئية المعروضة أمام القضاء³.

1- بوبكر بزغيش، المرجع السابق، ص ص. 20، 21.

2- أمال حاج جاب الله، المرجع السابق، ص. 155.

3- حسينة غواس، المرجع السابق، ص. 357.

ب- توضيح محتويات أدوات التعمير لفائدة المتدخلين: بالرغم من الأهمية القانونية والبيئية والاجتماعية والاقتصادية التي تحظى بها أدوات التعمير سواء على مستوى البلدية، كونها المكلفة الرئيسية بإعدادها والمستفيد الأول منها، أو على المستوى الوطني كونها وجوبية على كل بلدية، مما يؤدي بالضرورة إلى تغطية كامل التراب الوطني بهذه الأخيرة، إلا أنه في الحقيقة تحتاج أدوات التعمير إلى تبسيط وتوضيح لمشتكلات ومحتويات هذه المخططات، لاسيما بالنسبة للمواطنين، وتوضيح الآثار المترتبة عليها في حال المصادقة النهائية عليها، فتعليق القرار والمداولة والمخططات على مستوى مقر البلدية لا يعد كافيا وواضحا، فالكثير من المواطنين يجهلون معناها والغرض المتوخى منها، وحتى باطلاعهم على المخططات فإنهم غير قادرين على فهمها، بسبب طابعها التقني البحت، وهو ما من شأنه أن يسهم في عزوفهم عن المشاركة بأرائهم وملاحظاتهم، ليطمأئنا الإدلاء بها بعد انقضاء الآجال القانونية إذا تم المساس أو تهديد بعض حقوقهم، أو عند عمليات توطين بعض المشاريع والتجهيزات العمومية.

ت- التكوين الفعال للمنتخبين والموظفين على مستوى البلديات في مجال أدوات التعمير: كما سبق وأن رأينا في المراحل التي تمر بها أدوات التعمير من مرحلة الإعداد إلى مرحلة المصادقة النهائية عليها، الدور الكبير الذي خوله المشرع الجزائري للمجالس المنتخبة، سواء عند اقتراح إعدادها أو عند المصادقة عليها، ونظر للطابع التقني والقانوني الذي تتسم به هذه الأدوات التخطيطية، فإن الكثير من رؤساء البلديات وأعضاء المجالس الشعبية البلدية، وحتى الموظفين ليست لهم الدراية الكافية بهذه الأدوات، لاسيما في الجانب القانوني بالنسبة للتقنيين، وفي الجانب التقني بالنسبة للقانونيين، وفي الجانبين معا بالنسبة للبعض منهم، الأمر الذي من شأنه التأثير سلبا على دور البلدية من خلال هذه المخططات في شتى جوانبها وأبعادها العمرانية، البيئية، الاقتصادية، والاجتماعية لذلك تعد مسألة التكوين الفعال للعنصر البشري على مستوى البلديات ضروريا وهاما، لأجل ضمان الإعداد الجيد لهذه الأدوات وتحقيق الأغراض المتوخاة منها.

ونستنتج من خلال ما سبق، أن المشرع الجزائري أولى أهمية كبيرة لأدوات التعمير؛ المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير ومخطط شغل الأراضي، الذي كرس إلزامية وضعها من طرف البلديات على مستوى كامل التراب الوطني وبالرغم من أهمية هذه الأدوات من الناحية القانونية والبيئية والعمرانية، فإن أهميتها أيضا تكمن من خلال تخصيص البلدية بوضعها، دوننا عن باقي الفواعل الأخرى، ولعل ذلك راجع للأهمية التي تحظى بها هذه الأخير في القانون الجزائري، وكونها الفاعل المحلي الأنسب للاضطلاع بذلك، غير أن ما نلاحظه في واقعنا المعيش من كثرة البناء المقررة في والتجزئات غير القانونية، والتجاوزات الكثيرة على المساحات الخضراء، وعدم التقيد بأنماط البناء المقررة في المخططات،... الخ، تجعل من دور هذه الأدوات محدودا ويعتريه النقص، ويحتاج إلى تفعيل لبلوغ الأهداف المرجوة من وضعها في شتى جوانبها، بما فيها العمرانية والبيئية، لاسيما أمام عددها الكبير الذي يغطي كافة أقاليم البلديات على المستوى الوطني.

المطلب الثالث:

المخططات البيئية القطاعية كأدوات للتسيير البيئي المتخصص

نظرا لتعدد وكثرة العناصر البيئية المشمولة بالحماية القانونية من جهة، وتنامي المشاكل والتهديدات البيئية من جهة أخرى، فإن المشرع الجزائري في إطار تدعيم إستراتيجيته الرامية لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، قد تبنى الكثير من المخططات البيئية القطاعية كأدوات قانونية للتسيير البيئي المتخصص في مجال معين، أو لحماية عنصر معين، وستقتصر دراستنا من خلال هذا المطلب على مخططات تسيير النفايات المنزلية والخاصة (الفرع الأول)، ثم مخطط تسيير المساحات الخضراء وتنظيم النجدة (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

مخططات تسيير النفايات المنزلية والخاصة

أضحى موضوع النفايات المنزلية في السنوات الأخيرة من أهم المواضيع التي تتركز المواطن ومنظمات المجتمع المدني، مما تسبب في ضغط إضافي للسلطات العمومية في سعيها إلى التفكير الجدي والموضوعي لإيجاد حل لهذه المشاكل، سواء بوضعها لنصوص قانونية كفيلة بالتحكم في هذه الآفة، أو وضع مؤسسات للحد من تأثيرها السلبي على البيئة والصحة العامة، وتسييرها الأمثل في إطار تنمية مستدامة حقيقية¹. وتعتبر مخططات تسيير النفايات المنزلية واحدة من الأدوات التي تبناها المشرع الجزائري بهذا الخصوص (أولاً)، كما تشكل النفايات الخاصة هي الأخرى معضلة حقيقية بالنظر لخطورتها على الصحة والبيئة، والتي خصصها هي الأخرى بمخططات تسيير النفايات الخاصة (ثانياً).

أولاً- مخطط تسيير النفايات المنزلية وما شابهها

تعد النفايات المنزلية وما شابهها من المشاكل الخطيرة التي تعاني منها البيئة في الجزائر، وبهدف الحد من تفاقمها، والتحكم في تسييرها تم وضع هذا المخطط، وهو ما سنوضحه من خلال العناصر الآتية: التكريس القانوني لوضع مخطط تسيير النفايات المنزلية وما شابهها (أ)، كليات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها (ب)، ثم عوامل عدم فعالية المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها (ت).

أ- التكريس القانوني لوضع مخطط تسيير النفايات المنزلية وما شابهها

1- الأساس القانوني لمخطط تسيير النفايات المنزلية وما شابهها:

يعتبر القانون رقم 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها الإطار القانوني الذي نص من خلاله المشرع الجزائري بشكل صريح على إنشاء مخطط بلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها²، حيث اعتبره

1- ملامح حفصي، فاتن صبري سيد اللبثي، "المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية كآلية ضبط لحماية البيئة في الجزائر"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، الجزائر، المجلد 07، العدد 02، 01/06/2020، ص.300.

2- المادة 29 من القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12/12/2001، يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج ر العدد 77، بتاريخ 12/12/2001.

جهازا للتسيير من خلال المادة 29 من الفصل الأول من الباب الثالث المعنون بجهاز التسيير، والتي نصت على: «ينشأ مخطط بلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها»، كما أضافت المادة 31 منه على: «يعد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها تحت مسؤولية رئيس المجلس الشعبي البلدي»، كما أكدت ذات المادة على وجوبية تغطية هذا المخطط لكافة إقليم البلدية، وأن يكون مطابقا للمخطط الولائي للتهيئة، ويصادق عليه الوالي المختص إقليميا. ونستنتج من المادتين أن المشرع الجزائري نص بشكل صريح على إنشاء مخطط بلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها، وأكد مسؤولية ر م ش ب في إعدادها، بالإضافة إلى إلزامية تغطية كل إقليم البلدية بذلك، وبالتالي يستوي في ذلك أن تكون المنطقة ريفية أو حضرية، كما أكد على ضرورة مطابقته للمخطط الولائي للتهيئة.

كما نصت المادة 30 من القانون السالف الذكر أيضا على أن هذا المخطط يتضمن جردا لكميات النفايات المنزلية وما شابهها والنفايات الهامدة المنتجة في إقليم البلدية، مع تحديد مكوناتها وخصائصها، وجرّد وتحديد مواقع ومنشآت المعالجة الموجودة في إقليم البلدية، وتحديد الاحتياجات فيما يخص قدرات معالجة النفايات لاسيما المنشآت التي تليي الحاجات المشتركة لبلديتين أو مجموعة من البلديات مع الأخذ بعين الاعتبار القدرات المتوفرة، بالإضافة إلى تحديد الأولويات الواجب تحديدها لإنجاز منشآت جديدة، والاختيارات المتعلقة بأنظمة جمع النفايات ونقلها وفرزها مع مراعاة الإمكانيات الاقتصادية والمالية الضرورية لوضعها حيز التطبيق.

2- محل مخطط تسيير النفايات المنزلية وما شابهها

2-1 تعريف النفايات المنزلية وما شابهها: عُرفت النفايات على أنها: " مواد أو أشياء يجري التخلص منها أو ينوي التخلص منها، أو مطلوب التخلص منها بناءً على أحكام القانون الوطني".¹ وعرف المشرع الجزائري النفايات في المادة 03 من القانون رقم 01-19 المذكور أعلاه على أنها: «كل البقايا الناتجة عن عمليات الإنتاج أو التحويل أو الاستعمال وبصفة أعم كل مادة أو منتج وكل منقول يقوم المالك أو الحائز بالتخلص منه أو قصد التخلص منه، أو يلزم بالتخلص منه أو بإزالته»، كما عرفت ذات المادة النفايات المنزلية وما شابهها على أنها: «كل النفايات الناتجة عن النشاطات المنزلية والنفايات المماثلة الناجمة عن النشاطات الصناعية والتجارية والحرفية وغيرها، والتي بفعل طبيعتها ومكوناتها تشبه النفايات المنزلية».

كما يتم تعريف النفايات على أساس معايير مادية *critères matériels* (بقايا من عملية إنتاج أو تحويل أو استعمال كل مادة، أداة، منتج) ومعيار مستمد من سلوك الحائز في التخلي عنها.² وقد عرف القانون

1- المادة 2 من اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود، (المرسوم الرئاسي رقم 98-158 المؤرخ في 16/05/1998 يتضمن انضمام الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية مع التحفظ إلى اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود، ج ر عدد 32 بتاريخ 19/05/1998).

2- Nathalie Baillon, Nicolas Nahmias, Elsa Sacksick, *pratique du droit de l'environnement*, Groupe Moniteur (Editions du Moniteur), paris, 2006, p.74.

الفرنسي لسنة 1975 النفايات على أنها كل بقايا الإنتاج أو التحويل أو الاستعمال أو أي مادة أو منتج أو بصفة عامة كل منقول يتخلى عنه مالكة أو ينوي التخلي عنه¹.

2-2 مبادئ تسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها: يقصد بتسيير النفايات كل العمليات المتعلقة بجمع النفايات فرزها، نقلها، تخزينها، تثمينها وإزالتها بما في ذلك مراقبة هذه العمليات². ولاشك أن أي خطوة يمكن للإدارة البيئية أن تقوم بها في مجال تسيير النفايات المنزلية تهدف إلى حماية البيئة بشتى جوانبها المادية والمعنوية، ومنه كان لزاما على الهيئات العمومية المكلفة بحماية البيئة من مشكلة النفايات تبني مجموعة من المبادئ تركز عليها في السعي وراء التسيير الأمثل والعقلاني لمشكلة النفايات المنزلية³. وقد حدد المشرع الجزائري في المادة 2 من القانون رقم 01-19 المبادئ الأساسية التي يركز عليها تسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، والمتمثلة في خمسة مبادئ أساسية، وهي:

- مبدأ الوقاية والتقليل من إنتاج وضرر النفايات من المصدر؛
- مبدأ تنظيم فرز النفايات وجمعها ونقلها ومعالجتها؛
- مبدأ تثمين النفايات بإعادة استعمالها، أو برسكلتها أو بكل طريقة تمكن من الحصول، باستعمال تلك النفايات على مواد قابلة لإعادة الاستعمال أو الحصول على الطاقة؛
- مبدأ المعالجة البيئية العقلانية للنفايات؛
- مبدأ إعلام وتحسيس المواطنين بالأخطار الناجمة عن النفايات وآثارها على الصحة والبيئة، وكذلك التدابير المتخذة للوقاية من هذه الأخطار والحد منها أو تعويضها.

فالمشرع الجزائري من خلال هذه المادة حدد المبادئ الأساسية التي يركز عليها تسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، والتي يتضح من خلالها تركيزه على الجانب الوقائي لاسيما من خلال مبدأ الوقاية وتقليل إنتاج النفايات من المصدر، وإعلام وتحسيس المواطنين بأخطارها وتدابير الوقاية منها والحد منها أو تعويضها، كما أكد على مسألة المعالجة العقلانية وتثمين النفايات بإعادة استعمالها أو برسكلتها.

ب- كفاءات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها

1- مرحلة إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها:

أحالت المادة 31 من القانون رقم 01-19 السالف الذكر كفاءات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره ومراجعته إلى التنظيم، والذي لم يصدر لغاية سنة 2007، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 07-203⁴، الذي نص في المادة 3 منه على إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية

1-Jean-Michel Balet , *Aide –mémoire gestion des déchets*, Dunod, paris, 2005, p.19.

2- المادة 03 من القانون رقم 19/01، المرجع السابق.

3- ملامح حفصي، فاتن صبري سيد الليثي، المرجع السابق، ص 304، 305.

4- المرسوم التنفيذي رقم 07-205 المؤرخ في 2007/06/30 المحدد لكفاءات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره، ج ر عدد 43، بتاريخ 2007/07/01.

وما شابهها، وأن يشكل وفقاً للنموذج المحدد بالملحق بهذا المرسوم، وقد حدد هذا الأخير ثلاثة أجزاء يتشكل منها هذا المخطط، وهي:¹

1-1 الجزء الأول للمخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها: يتضمن تحديد النشاطات الحضرية المنتجة للنفايات المنزلية وما شابهها والنفايات الهامدة، وخصائص النفايات المنزلية وما شابهها من حيث التحليل الكمي والنوعي لها وللنفايات الهامدة، فحص تنظيم المصالح المكلفة بتسيير النفايات من خلال تحديد عدد المستخدمين ومؤهلاتهم، وأنماط الجمع المعتمدة، وعدد المركبات المستعملة، وتقييم التكلفة الخاصة بجمع النفايات ونقلها وتحويلها.

1-2 الجزء الثاني للمخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها: يتضمن تقديرات التطور الكمي والنوعي للنفايات المنزلية وما شابهها والنفايات الهامدة باعتبار النمو الديمغرافي ومسارات النمو الاقتصادي، وكذا إمكانيات تقليص إنتاج النفايات عند المصدر، انتقاء الخيارات المتعلقة بأنظمة جمع النفايات ووضعها حيز التنفيذ التقسيم الملائم للبلدية إلى قطاعات أو أوقات الجمع، والوسائل البشرية والمادية اللازمة، وإمكانية تنظيم وتطوير أسواق استرجاع النفايات وتأمينها، وتطوير القدرات اللازمة لمعالجة النفايات مع إبراز الأولويات لاسيما لإنجاز منشآت جديدة لفرز النفايات ومعالجتها وإزالتها.

1-3 الجزء الثالث للمخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها: يتضمن تقدير الاستثمارات اللازمة لتنفيذ هذا المخطط.

2- مرحلة الاستشارة الخاصة بالمخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها

نص المرسوم التنفيذي رقم 07-205 على أنه بمجرد إعداد مخطط تسيير النفايات المنزلية وما شابهها يتم تعليقه، ويوضع تحت تصرف المواطنين في مقر البلدية المعنية، لمدة شهر للاطلاع عليه، وإبداء الرأي فيه حيث يتعين على البلدية بهذا الخصوص، وضع سجل مرقم ومؤشر عليه تحت تصرف المواطنين، لتسجيل الآراء المحتملة²، وأضافت المادة 6 من هذا المرسوم أنه بعد انقضاء المدة المحددة، وبعد الأخذ بآراء المواطنين يرسل مشروع المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها إلى المصالح الولائية المعنية لدراسته وإبداء الرأي فيه وبعد الأخذ بهذه الآراء (آراء المواطنين والمصالح الولائية)، بعدها يتم عرضه للدراسة من طرف م ش ب. فالملاحظ في هذه المرحلة هو الاعتماد على الاستشارة من خلال آراء المواطنين والمصالح الولائية، بالرغم من عدم تحديد المصالح الولائية المعنية بالضبط بالدراسة وإبداء الرأي.

3- مرحلة الدراسة والمصادقة على المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ومراجعته

طبقاً للمادتين 7 و8 من المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه، وبعد الأخذ بالآراء السالفة الذكر، تتم دراسة المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها، والموافقة عليه خلال مداوات م ش ب، وتتم المصادقة عليه

1- الملحق الخاص بالمرسوم التنفيذي رقم 07-205 المؤرخ في 2007/06/30، المرجع السابق.

2- المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 07-205، المرجع نفسه.

من طرف الوالي المختص إقليميا بموجب قرار، ويتم إعلام المواطنين به عن طريق الصحافة، وتجدد الإشارة إلى أنه طبقا للمادة 9 من ذات المرسوم تتم مراجعة هذا المخطط بعد المصادقة عليه بمبادرة من ر م ش ب في أجل أقصاه عشر (10) سنوات حسب الإجراءات التي أعد بها، أو كلما اقتضت الضرورة ذلك، بناءً على اقتراح من ر م ش ب أيضا.

ت- عوامل عدم فعالية المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها

يمكن إرجاع عدم فعالية المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها إلى جملة من الأسباب لاسيما منها:

1- عدم قدرة البلديات على التحكم في تسيير النفايات:

بالرغم من شمول المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية على العناصر الأساسية الخاصة بتسيير النفايات على مستوى البلدية، والمتضمن على وجه الخصوص انتقاء أنظمة جمع النفايات ووضعها حيز التنفيذ، ودراسة إمكانية تنظيم وتطوير أسواق استرجاع النفايات وتممينها، إلا أننا نلاحظ في كثير من الأحيان أن البلديات التي قامت بالمصادقة عليه لم تقم بتنفيذه أو العمل به، وذلك راجع لأسباب كثيرة لاسيما عدم إدراك أهمية المخطط نقص الأدوات والمعدات والأعوان البلديين للنظافة والتطهير، ضعف ميزانيات بعض البلديات، التي جعلها غير قادرة على التوظيف وعلى اقتناء المعدات.¹

2- نقص الوعي البيئي لدى بعض المواطنين:

تعتبر سلوكيات بعض المواطنين السبب الرئيس في فشل البلديات في اضطلاعها بمهمتها المتمثلة في التحكم في تسيير النفايات، فالاستهلاك المفرط والعشوائي لبعض المواد الاستهلاكية كالأكل الخفيف، القهوة في الأكواب الورقية، قارورات الماء،... الخ في الشوارع والساحات والمركبات وغيرها، وفي كل الأوقات ورميهم لمخلفاتها وبقاياها يسهم في تشويه المظهر الجمالي للمدن، ويُصعّب عملية كنس، تجميع ونقل هذه النفايات، التي تستغرق وقتا وتتطلب جهدا بسبب تباثرها في جل الأماكن.

3- غياب أنظمة الفرز على مستوى الكثير من البلديات:

نظرا لعجز ميزانيات الكثير من البلديات، وغياب الاهتمام البيئي والصحي، ونقص الإمكانيات المادية والبشرية، وعدم تخصص الإطارات البشرية، نجد أن أغلب البلديات لا تعتمد على نظام فرز فعال لنفاياتها وتعتمد على طريقة الجمع الكلي لمختلف النفايات، ورميها على مستوى المفاغ، وبالتالي حرمان البلديات من عوائد تسمين هذه الأخيرة، بالإضافة إلى الخطر الذي يترتب بأعوان النظافة أثناء عملية الجمع الكلي.

4- عدم قدرة بعض البلديات على التعاقد مع مراكز الردم التقني

تعتبر مراكز الردم التقني مؤسسات هامة للتكفل بالنفايات وفرزها وتسمينها، غير أنه في الغالب تكون هذه الأخيرة بعيدة عن البلديات، مما يستلزم نقلها عبر الطرقات لمسافة طويلة، كما أن بعض البلديات تعزف عن التعاقد معها بسبب الأعباء المالية المرتفعة التي تتجاوز قدراتها المالية.

1- رزيقة مخناش، دور البلدية...، المرجع السابق، ص 149، 150.

5- غياب مفرغ عمومية نظامية على مستوى بعض البلديات

يعتبر تسيير النفايات المنزلية من أهم الخدمات العمومية المسندة للبلديات، حيث يقع على عاتقها كنس وتجميع ونقل هذه النفايات إلى الأماكن المخصصة لها، غير أن الملاحظ هو افتقار الكثير من البلديات لمفرغ عمومية نظامية، والتي ترجع فيها بعض الأسباب إلى عدم توفرها على القطع الأرضية المناسبة، والاعتمادات المالية الكافية لأجهزها، بالإضافة إلى تعقيد الإجراءات الإدارية وطولها، وهو ما يسهم في تنامي المفرغ العشوائية لتفريغ هذه النفايات والتخلص منها.

ثانيا- المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة

تعد النفايات الخاصة هي الأخرى من المشاكل الخطيرة التي تعاني منها البيئة في الجزائر، وبهدف الحد من تفاقمها، والتحكم في تسييرها تم وضع هذا المخطط، وهو ما سنوضحه من خلال العناصر الآتية: التكريس القانوني لوضع مخطط تسيير النفايات الخاصة (أ)، كفيات وإجراءات إعداد المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة (ب)، ثم أهداف المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة (ت).

أ- التكريس القانوني لوضع مخطط تسيير النفايات الخاصة

1- الأساس القانوني لمخطط تسيير النفايات الخاصة:

يعتبر القانون رقم 01-19 السالف الذكر الإطار القانوني الذي نص من خلاله المشرع الجزائري بشكل صريح على إنشاء مخطط وطني لتسيير النفايات الخاصة، حيث نص على: «ينشأ مخطط وطني لتسيير النفايات الخاصة»¹، وقد عرّف المشرع الجزائري النفايات الخاصة في المادة 3 منه على أنها: «كل النفايات الناتجة عن النشاطات الصناعية والزراعية والفلاحية والخدمات وكل النشاطات الأخرى والتي بفعل طبيعتها ومكونات المواد التي تحتويها لا يمكن جمعها ونقلها ومعالجتها بنفس الشروط مع النفايات المنزلية وما شابهها والنفايات الهامدة». فالملاحظ من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري وبالنظر إلى خطورة هذه النفايات التي لا يمكن جمعها ونقلها ومعالجتها بنفس الشروط مع النفايات المنزلية وما شابهها والنفايات الهامدة، فقد أحدث لها مخططا وطنيا، بخلاف مخطط تسيير النفايات المنزلية وما شابهها الذي ألزم به كل بلديات الوطن.

كما نصت المادة 13 من هذا القانون على أن المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة يتضمن أساسًا:

- جرد كميات النفايات الخاصة لاسيما الخطرة منها المنتجة سنويا على مستوى التراب الوطني؛
- الحجم الإجمالي لكمية النفايات المخزنة مؤقتًا وكذا تلك المخزنة بصفة دائمة مع تحديد كل صنف منها؛
- المناهج المختارة لمعالجة كل صنف من أصناف النفايات؛
- تحديد المواقع ومنشآت المعالجة الموجودة؛

1- المادة 12 من القانون رقم 01-19، المصدر السابق.

- الاحتياجات فيما يخص قدرة معالجة النفايات مع الأخذ بعين الاعتبار القدرات المتوفرة وكذا الأولويات المحددة لإنجاز منشآت جديدة مع مراعاة الإمكانيات الاقتصادية والمالية الضرورية لوضعها حيز التطبيق.

2- تعريف مخطط تسيير النفايات الخاصة:

المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة هو أداة للتسيير والتخطيط والمساعدة على اتخاذ القرار، والتي بناء على الوضع الحالي لتسيير النفايات الخاصة، توفر حلولاً متنوعة ومكيفة لمعالجة هذا النوع من النفايات، والذي يتم إنشاؤه لمدة عشر سنوات، ويتم تعديله كلما اقتضت الظروف ذلك، بناء على اقتراح من الوزير المسؤول عن البيئة أو بناء على طلب أغلبية أعضاء اللجنة المكلفة بإعداده¹.

كما يعد المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة كآلية قانونية اعتمدها الدولة لتنفيذ البرنامج الوطني لتسيير النفايات الخاصة، حيث يتطلب إجراءات إدارية لإعداده بالتنسيق بين وزارة البيئة وكل من الوزارات الأخرى، حيث تسعى الدولة إلى وضع إستراتيجية وطنية لتسيير النفايات الخاصة، وذلك تنفيذاً للبرنامج الوطني للتسيير الذي أسس بموجب القانون رقم 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، حيث يهدف إلى الإزالة والتخلص من إجمالي النفايات الخاصة الخطرة عن طريق تطوير وترقية المهن الخاصة بالتسيير كالجمع، النقل والمعالجة، إضافة إلى تامين النفايات الخاصة وفقاً لنص المادة 15 من القانون رقم 01-19².

ب- كفاءات وإجراءات إعداد المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة

نص المشرع الجزائري في القانون رقم 01-19 المذكور أعلاه على أن المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة تعده الوزارة المكلفة بالبيئة، بالتنسيق مع الوزارة المكلفة بالصناعة والطاقة والصحة والفلاحة والنقل والتجارة والجماعات المحلية وهيئة الإقليم والموارد المائية والتعمير والمالية والدفاع الوطني، وكل هيئة أو مؤسسة معنية، وقد أحال المشرع الجزائري كفاءات وإجراءات إعداده ونشره ومراجعته إلى التنظيم³. وقد صدر المرسوم التنفيذي المتعلق بذلك في سنة 2003، بموجب المرسوم التنفيذي رقم 03-477، الذي نص على إعداد هذا المخطط من طرف لجنة يرأسها الوزير المكلف بالبيئة أو مثله، وتتكون من ممثلين عن الوزارات المعنية، وممثل عن المنظمات المهنية المرتبطة بنشاطها بتامين النفايات وإزالتها، ممثل عن المؤسسات العمومية التي تعمل في ميدان تسيير النفايات، وممثل عن الجمعيات الوطنية لحماية البيئة، كما يمكن للجنة الاستعانة بكل خبير أو شخصية مختصة في ميدان تسيير النفايات لمساعدتها في أشغالها⁴.

1- Plan national de gestion des déchets spéciaux (pnagdes), sur site ano.dz/présentation/stratégie-nationale-de-la-gestion-des-déchets/ date de consultation le 08/03/2021.

2- عبد الله بوشيرب، "التخطيط البيئي لتسيير النفايات الخاصة آلية لتكريس الاستدامة البيئية"، مجلة آفاق للعلوم، جامعة زيان عاشور الحلفة الجزائر، العدد 16، المجلد 4، العدد 3، 2019/06/01، ص ص.34،35.

3- المادة 14 من القانون رقم 01-19، المصدر السابق.

4- المادة 02 من المرسوم التنفيذي رقم 03-477 المؤرخ في 2003/12/09 يحدد كفاءات وإجراءات إعداد المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة ونشره ومراجعته، ج ر عدد 78، بتاريخ 2003/12/14.

وطبقا للمادة 4 من ذات المرسوم تتم الموافقة على المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة بموجب مرسوم تنفيذي، وينشر في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ويُعد وفقا للمادة 5 منه لمدة عشر (10) سنوات، ويراجع كلما اقتضت الضرورة ذلك بناءً على اقتراح من الوزير المكلف بالبيئة، أو بطلب من أغلبية أعضاء اللجنة المكلفة بإعداد المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة، كما أضافت المادة 6 من المرسوم المذكور أعلاه أنه تُعد اللجنة تقريراً كل سنة يتعلق بتنفيذ المخطط.

ت- أهداف المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة

لقد تبنت الدولة في إطار سعيها لحماية الصحة العمومية والبيئة من مخاطر النفايات الخاصة تخطيطاً خاصاً لهذا الغرض، وذلك من خلال إنشاء مخطط وطني خاص بتسيير النفايات الخاصة، طبقاً للمادة 12 من القانون رقم 01-19 السالف الذكر، والذي حدد بشكل صريح في المادة 3 منه النفايات التي تشملها هذه الأخيرة والمتمثلة في النفايات الناتجة عن النشاطات الصناعية والزراعية والفلاحية والخدمات وكل النشاطات الأخرى، والتي بفعل طبيعتها ومكونات المواد التي تحتويها لا يمكن جمعها ونقلها ومعالجتها بنفس الشروط مع النفايات المنزلية وما شابهها والنفايات الهامدة.

كما يهدف التخطيط الوطني لتسيير النفايات الخاصة إلى تحقيق الاستدامة البيئية، وهذا بتوفر مبادئ الاستدامة البيئية في التسيير والتصدي لكل عوائق التسيير، وقد اعتمد المشرع الجزائري مبدأ الملوث الدافع ومختلف المبادئ المتعلقة بالاستدامة البيئية منها مبدأ الوقاية ومبدأ المنع، إضافة إلى مبدأ القرب بهدف الوصول إلى التسيير السليم والمستدام للنفايات الخاصة.¹ فالمشرع الجزائري قد اعتمد على مبادئ ذات أهمية كبيرة سواء من ناحية الوقاية أو المعالجة أو التثمين، والتي نص عليها بشكل صريح في المادة 2 من القانون رقم 01-19 السالف الذكر والمتمثلة في مبدأ الوقاية والتقليل من إنتاج وضرر النفايات من المصدر، مبدأ تنظيم فرز النفايات وجمعها ونقلها ومعالجتها، مبدأ تثمين النفايات، مبدأ المعالجة البيئية العقلانية للنفايات، ومبدأ إعلام وتحسيس المواطنين بالأخطار الناجمة عن النفايات وآثارها على الصحة والبيئة، وكذلك التدابير المتخذة للوقاية من هذه الأخطار والحد منها أو تعويضها.

وبالرغم من تبني المشرع الجزائري لهذا المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة، وهذه المبادئ الهامة، إلا أن مشكل النفايات عموماً والنفايات الخاصة خصوصاً تعد من المشاكل التي تعاني منها الجزائر، وتشكل تهديداً للصحة والبيئة، كما أن تسيير النفايات الخاصة يبقى بحاجة إلى تكوين متخصص لفنيين قادرين على تسييرها بطريقة سليمة بيئياً، إضافة إلى الأيام التحسيسية الإعلامية لفائدة المجتمع المدني، لتعريفهم بمدى خطورة النفايات الخاصة على البيئة وصحة الإنسان.² وكذا حثهم على التقليل منها، وتوعيتهم حول كيفية التعامل معها بالإضافة إلى تدعيم الجهاز المؤسساتي الذي يتكفل بهذه النفايات الخطيرة.

1- عبد الله بوشيرب، المرجع السابق، ص 35، 36.

2- المرجع نفسه، ص 38.

الفرع الثاني:

مخططات تسيير المساحات الخضراء وتنظيم النجدة

تشكل المساحات الخضراء جزءا من البيئة الحضرية في المدينة، وتلعب دورا هاما في تحقيق التوازن داخل القطاع العمراني، لأنها تعمل على تحسين الإطار المعيشي الحضري، وتحقيق التنمية المستدامة، التي تأخذ بعين الاعتبار تكامل مختلف الأبعاد لتنمية الإنسان والتقليل من آثار التنمية الاقتصادية، وجعل الإنسان محور كل تنمية¹. وقد بنى المشرع الجزائري أدوات لتسييرها لاسيما مخطط تسيير المساحات الخضراء كأداة للتسيير المستدام (أولا)، ولأجل تسيير مختلف الكوارث والتكفل بالآثار المترتبة عنها، تم وضع مخططات تنظيم النجدة كأداة قانونية وقائية تدخلية بهذا الخصوص (ثانيا).

أولا- مخطط تسيير المساحات الخضراء كأداة للتسيير المستدام

حرص المشرع الجزائري على حماية المساحات الخضراء، وذلك بالنظر إلى الأهمية الكبيرة التي تحظى بها والأهداف التي تسعى لتحقيقها، ومن الأدوات التي أقرها لأجل ذلك، مخطط تسيير المساحات الخضراء، وهو ما سنتطرق له من خلال العناصر الآتية: التكريس القانوني لوضع مخطط تسيير المساحات الخضراء (أ)، كليات وإجراءات إعداد مخطط تسيير المساحات الخضراء (ب)، ثم أهمية تسيير المساحات الخضراء والعوامل المساهمة في تدهورها (ت).

أ- التكريس القانوني لوضع مخطط تسيير المساحات الخضراء

1- الأساس القانوني لمخطط تسيير المساحات الخضراء:

نص المشرع الجزائري بشكل صريح على مخطط تسيير المساحات الخضراء في القانون رقم 07-06، حيث نص على: «تتمثل أدوات تسيير المساحات الخضراء فيما يأتي:... - مخططات تسيير المساحات الخضراء»²، فالمشرع الجزائري من خلال هذه المادة أولى أهمية كبيرة لمسألة تسيير المساحات الخضراء، ولأجل ذلك بنى أدوات لتسييرها، ويعد مخطط تسيير المساحات الخضراء واحدا من أدوات التسيير التي نص عليها بشكل واضح وصريح.

كما عرّف المشرع الجزائري مخطط تسيير المساحات الخضراء في المادة 26 من القانون رقم 07-06 على أنه: «ملف تقني يحتوي على مجموعة تدابير التسيير والصيانة والاستعمال وكذا جميع التعليمات الخاصة لحماية المساحات الخضراء المعنية والمحافظة عليها قصد ضمان استدامتها». ونستنتج من خلال هذه

1- عابدة مصطفاوي، "دور المساحات الخضراء في تجسيد التنمية العمرانية المستدامة"، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة زيان عاشور الحلفة الجزائر، المجلد 11، العدد 2، 2019/06/14، ص. 158.

2- المادة 5 من القانون رقم 07-06 المؤرخ في 13/05/2007، المتعلق بالمساحات الخضراء وحمايتها وتثمينها، ج ر عدد 31، بتاريخ 2007/05/13.

المادة أن مخطط تسيير المساحات الخضراء يشمل ملفا تقنيا، يضم مجموعة من التدابير الخاصة بالتسيير والصيانة والاستعمال، بالإضافة إلى جميع التعليمات الخاصة بحماية المساحات الخضراء المعنية والمحافظة عليها، وذلك بغية ضمان استدامتها.

2- محل مخطط تسيير المساحات الخضراء

2-1 تعريف المساحات الخضراء: يعتبر مصطلح المساحات الخضراء مصطلحا حديثا لم يظهر إلا أواخر الستينات، استحدث من طرف المختصين في التعمير، في حين سبقه مصطلح الحدائق الذي ظهر منذ حقبة بعيدة، وهو يعني المكان المغلق المغروس بالأشجار والأزهار¹. حيث استعمل مصطلح المساحات الخضراء لأول مرة في قانون التوجيه العقاري الفرنسي سنة 1967، وعرفته المادة الأولى منه على أنه مساحة مخصصة للحظائر والحدائق في المناطق العمرانية². ويمكن تعريف المساحات الخضراء على أنها تلك الفضاءات الايكولوجية الموجودة داخل المحيط العمراني أو بالقرب منه، سواء مهياة أو في طريق التهيئة، والتي تحتوي على غطاء نباتي متفاوت النسبة من مساحة لأخرى، تخضع هذه المساحات للحماية القانونية باعتبارها مكسب بيئي لا غنى عنه³. أما المشرع الجزائري فقد نص في المادة 4 من القانون رقم 06-07 السالف الذكر على أن المساحات الخضراء تشكل المناطق أو جزء من المناطق الحضرية غير المبنية، والمغطاة كليا أو جزئيا بالنباتات، والواقعة داخل مناطق حضرية أو مناطق يُراد بناؤها.

2-2 تصنيفات المساحات الخضراء: تصنف المساحات الخضراء داخل المدن وفقا للمعايير المتبعة في ذلك فقد تصنف حسب الانتفاع بها إلى مغروسات خضراء ذات منفعة عامة وذات منفعة محدودة ومغروسات ذات أهمية خاصة مثل: حدائق النبات وحدائق الحيوان، وقد تصنف تبعا للوظيفة التي تؤديها، كالمناطق الإنتاجية والمغروسات الوقائية والأغراض الجمالية والمناطق الترفيهية⁴.

أما المشرع الجزائري فقد صنف المساحات الخضراء إلى: **الحظائر الحضرية والمجاورة للمدينة** التي تتكون من المساحات الخضراء المحددة والمسيجة عند الاقتضاء، والتي تكون فضاء للراحة والترفيه، ويمكن أن تحتوي على مسطحات مائية وغيرها، و**الحدائق العامة** التي تعتبر أماكن للراحة أو التوقف في المناطق الحضرية، وتحتوي على تجمعات نباتية مزهرة أو أشجار، وتضم أيضا الحدائق الصغيرة المغروسة والمساحات العمومية المشجرة، و**الحدائق المتخصصة** التي تضم الحدائق النباتية والحدائق التزيينية، **الحدائق الجماعية أو الإقامية، والحدائق الخاصة**

1- عايدة مصطفاوي، المرجع السابق، ص. 158.

2- المرجع نفسه، ص. 159. نقلا عن:

Amireche Toufik, approche des espaces urbains, cas de la ville nouvelle ALI Mendjeli, mémoire de magistère en fais urbains, département d'architecture et d'urbanisme, université Mentouri, Constantine, 2012, p.49.

3- بلال بوغازي، "تثمين المساحات الخضراء في المناطق العمرانية بالجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور الحلفة، الجزائر المجلد 11، العدد 1، ص. 573.

4- عايدة مصطفاوي، المرجع السابق، ص. 160.

بالإضافة إلى الغابات الحضرية والتي تحتوي على المشاجر ومجموعات الأشجار، وكذا كل منطقة حضرية مشجرة بما فيه الأحزمة الخضراء، والصفوف المشجرة التي تضم كل التشكيلات المشجرة الموجودة على طول الطرق والطرق السريعة، وباقي أنواع الطرق في أجزائها الواقعة في المناطق الحضرية، والمجاورة للمدينة¹.

وقد تم تعديل هذه المادة بموجب القانون رقم 17-22 الذي أضاف فقرة لهذه المادة خاصة بالحظائر الحضرية والمجاورة للمدينة التي يكون لها بعد وطني إذا كانت تشمل على مناظر طبيعية نادرة أو رمزية تأوي مَوَاطِنَ وأنواعا حساسة ذات أهمية بيولوجية تؤدي وظائف إيكولوجية تتطلب حماية خاصة، كما تشمل مواقع متدهورة أو ملوثة تمت إعادة تأهيلها إلى مساحات خضراء².

ب- كفاءات وإجراءات إعداد مخطط تسيير المساحات الخضراء

نص المشرع الجزائري في المادة 5 من القانون رقم 07-06 السالفة الذكر، على أدوات تسيير المساحات الخضراء والمتمثلة في تصنيف المساحات الخضراء، ومخططات تسيير المساحات الخضراء، ونظرا لارتباط الأداة الثانية- مخطط تسيير المساحات الخضراء- بالأداة الأولى سنتطرق لها على النحو الآتي:

1- تصنيف المساحات الخضراء: عرّف المشرع الجزائري التصنيف في المادة 06 من القانون رقم 07-06 على أنه: «عقدا إداريا يصرح بموجبه أن المساحة الخضراء المعنية، مهما تكن طبيعتها القانونية أو نظام ملكيتها...مساحة خضراء وتدرج في صنف من الأصناف المحددة في أحكام المادة 04...». ويتم تصنيف المساحات الخضراء وفقا لأحكام المادة 07 من القانون رقم 07-06 على مرحلتين هما مرحلة دراسة التصنيف والجرد، ومرحلة التصنيف.

1-1 مرحلة دراسة التصنيف والجرد: تضم دراسة التصنيف: الخاصية الطبيعية للمساحات الخضراء، الخاصية الايكولوجية للمساحات الخضراء، المخطط العام لتهيئة المساحات الخضراء، ويجب أن تبرز دراسة التصنيف على الخصوص أهمية المساحات الخضراء المعنية بالنسبة لنوعية الإطار المعيشي الحضري، استعمال المساحات الخضراء المعنية في حالة خطر كبير، تردد الزوار على المساحات الخضراء المعنية، مع اتخاذ تدابير ووسائل أمنها وصيانتها القيمة الخاصة لمكونات المساحات الخضراء المعنية، لاسيما تلك التي توجب حمايتها، وتقييم خطر التدهور الطبيعي أو الاصطناعي الذي تتعرض له مكونات المساحات الخضراء³. وأضافت المادة 9 من القانون المذكور أعلاه أنه يجب أن تضم دراسة التصنيف كذلك جردا شاملا لمجموع نباتات المساحات الخضراء المعنية، والتي تبرز أنواع النباتات المغروسة فيها، خريطة المساحات الخضراء التي تبرز الممرات وطرق التنقل المحتملة، وكذلك شبكة التزود بماء السقي، وعند الاقتضاء الأحواض أو مسطحات الماء الموجودة.

1- المادة 04 من القانون رقم 07-06، المصدر السابق.

2- المادة 2 من القانون رقم 17-22 المؤرخ في 20/07/2022، يعدل ويتم القانون رقم 06/07 المؤرخ في 13/05/2007 والمتعلق بالمساحات الخضراء وحمايتها وتثمينها، ج ر عدد 49، بتاريخ 20/07/2022.

3- المادة 08 من القانون رقم 07-06، المصدر السابق.

1-2 مرحلة التصنيف: تنشأ طبقا للمادة 3 من القانون رقم 17-22 المعدل للقانون رقم 06-07 لجتنتين وزاريتين لتصنيف المساحات الخضراء؛ لجنة وزارية مشتركة تكلف بدراسة ملفات تصنيف الحظائر الحضرية والمجاورة للمدينة ذات البعد الوطني والحداثق المتخصصة والغابات الحضرية والصفوف المشجرة والصفوف الموجودة في المناطق غير المعمرّة بعد، وإبداء الرأي في التصنيف المقترح وإرساله للسلطات المعنية، ولجنة ولائية تكلف بدراسة وإبداء الرأي في ملفات تصنيف أصناف المساحات الخضراء، التي يصرح بها الوالي أو ر م ش ب، وأحالت ذات المادة تشكيلتهما وسيرهما إلى التنظيم.

ويتم التصريح بتصنيف المساحات الخضراء وفقا للمادة 11 من القانون رقم 06-07 بقرار من طرف الوزير المكلف بالغابات بالنسبة للغابات الحضرية والصفوف المشجرة والصفوف الموجودة في مناطق غير معمرّة بعد، وبقرار من الوالي بالنسبة للحداثق العامة الواقعة بالمدينة مقر الولاية، والحظائر الحضرية والمجاورة للمدينة باستثناء الحظائر ذات البعد الوطني تكون بموجب قرار مشترك بين الوزراء المكلفين على التوالي بالداخلية والبيئة والفلاحة، وبقرار من طرف ر م ش ب بالنسبة للحداثق العامة والحداثق الجماعية أو الإقامية والصفوف الموجودة في المناطق التي تم تعميمها، أما بالنسبة للحداثق المتخصصة فمن طرف السلطة المعنية التي أنشأتها أو التي أسند إليها تسييرها، والحداثق الخاصة كما هي محددة صراحة في رخصة البناء، عقد تصنيف الحداثق الخاصة.

1-3 آثار تصنيف المساحات الخضراء: حدد المشرع الجزائري الآثار المترتبة على تصنيف المساحات الخضراء لاسيما منها منع كل تغيير في تخصيص المساحات الخضراء المصنفة أو كل نمط شغل جزء من المساحة الخضراء المعنية، منع كل بناء أو إقامة منشأة على مسافة تقل على مائة (100) متر من حدود المساحة الخضراء، رفض كل رخصة للبناء إذا لم يكن الإبقاء على المساحات الخضراء مضمونا، أو إذا أدى إنجاز المشروع إلى تدمير الغطاء النباتي، منع وضع الفضلات أو النفايات في المساحات الخضراء خارج الأماكن المخصصة والمعينة لهذا الغرض منع قطع الأشجار دون رخصة مسبقة، ومنع كل إشهار في المساحات الخضراء¹. فالملاحظ أن المشرع الجزائري أقر حماية المساحات الخضراء - التي تعتبر عنصرا بيئيا أساسيا في تحسين الإطار المعيشي الحضري - بشكل وقائي من خلال سياسة المنع والرفض التي اعتمدها بهذا الخصوص.

2- مخطط تسيير المساحات الخضراء

نص القانون رقم 17-22 المذكور آنفا بصريح العبارة على أن المساحة الخضراء المعنية تكون محل مخطط تسيير بمجرد تصنيفها، وبعد إبداء الرأي من قبل إحدى اللجنتين المذكورتين أعلاه². وتجدر الإشارة إلى أن المادة 26 من القانون رقم 06-07 نصت على أن مخطط تسيير المساحات الخضراء يحتوي على ملف تقني يتضمن مجموعة من التدابير الخاصة بالتسيير والصيانة والاستعمال وكذا جميع التعليمات الخاصة لحماية المساحات الخضراء

1- المواد من 14 إلى 19 من القانون رقم 06-07، المصدر السابق.

2- المادة 5 من القانون رقم 17-22، المصدر السابق.

والمحافظة عليها قصد ضمان استدامتها، غير أن مسألة تحديد المحتوى وكيفية إعداد المصادقة عليه وتنفيذه يخضع للمرسوم التنفيذي رقم 09-147¹. وتحدد مخططات تسيير المساحات الخضراء تعيين المساحة الخضراء المعنية وطبيعتها القانونية، الوضعية المادية والبيولوجية للمساحة الخضراء المعنية، تدابير الصيانة المطلوبة وأعمالها برنامج التدخل على المديين القصير والمتوسط، وضع خريطة للمساحة الخضراء²، كما نصت المادة 04 من المرسوم التنفيذي رقم 09-147 المذكور أعلاه على إعداد مخططات تسيير المساحات الخضراء لمدة خمس (5) سنوات، وبعد انتهاء هذا الأجل يعاد إعداد هذه المخططات.

ت- أهمية تسيير المساحات الخضراء والعوامل المساهمة في تدهورها

حدد المشرع الجزائري بشكل صريح في المادة 2 من القانون رقم 07-06 المذكور آنفا، الأهداف المتوخاة من تسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها في إطار التنمية المستدامة، والمتمثلة على الخصوص في تحسين الإطار المعيشي الحضري، صيانتها وتحسين نوعية المساحات الخضراء الحضرية الموجودة، ترقية إنشاء المساحات الخضراء من كل نوع، ترقية توسيع المساحات الخضراء بالنسبة للمساحات المبنية، مع إلزامية إدراج المساحات الخضراء في كل مشروع بناء، تتكفل به الدراسات الحضرية والمعمارية العمومية والخاصة. فالملاحظ من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري أولى أهمية كبيرة للمساحات الخضراء، لتسييرها وحمايتها وتنميتها في إطار التنمية المستدامة، وذلك بغية تحسين وتوفير إطار معيشي حضري ملائم ومناسب، وليس عند هذا الحد فحسب، وإنما سعى المشرع إلى تحسين نوعيتها وترقية إنشائها، وألزم إدراجها في كل مشروع بناء، تتكفل به الدراسات الحضرية والمعمارية العمومية والخاصة.

وإذا كان المشرع الجزائري قد تبني مخطط تسيير المساحات الخضراء كأداة قانونية لتسييرها بشكل مستدام فإنه في الحقيقة، نلاحظ أن بعض البلدية ليست لديها هذه المخططات، لعدم قيامها بتصنيف المساحات الخضراء المتواجدة على مستوى إقليمها، والخاضعة لاختصاصها، ولعل ذلك مرده لنقص الدراية والاطلاع على أحكام القانون رقم 07-06، والنصوص التنظيمية المرتبطة به، بالإضافة إلى غموض بعض الإجراءات الخاصة بإعداد المخطط بدءا من عملية التصنيف وما تحتاجه من جرد ومخططات، وهو ما يسهم في العزوف عن إعداد هذه المخططات، ويجعل من الاهتمام بالمساحات الخضراء وحمايتها خارج هذه الأدوات المقررة من طرف المشرع.

وتجدر الإشارة، أن المواطن في حاجة أكيدة لهذه المناطق، إلا أن ما ينقصه هو الوعي بأهميتها لذلك يجب التثقيف من الحملات التحسيسية أكثر من قبل، ووضع حاويات لإلقاء الفضلات فيها، حيث لا تتوفر إلا بالشوارع الكبيرة فقط، أما في المدن الصغيرة فهي شبه مفقودة، وهو ما يجعل المواطن لا يهتم بهذه المناطق وغيرها

1- المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 09-147 المؤرخ في 02/05/2009 الذي يحدد محتوى مخطط تسيير المساحات الخضراء وكيفية إعداد المصادقة عليه وتنفيذه، ج ر عدد 26، بتاريخ 03/05/2009.

2- المادة 3، المرجع نفسه.

من الأماكن، فالمحافظة على المناطق الخضراء لا تكمن في وضع نص قانوني يحميها من تغيير صبغتها فقط، ونسيان الجانب الآخر، فهي إن حافظت على وجودها، فإن استغلالها يكون بطريقة سيئة، مع عدم صيانتها والاهتمام بها¹.

وبالتالي فإن هذه المخططات بحاجة إلى تجسيدها من طرف الهيئات المعنية بها، كما تبقى المساحات الخضراء عموماً بحاجة ماسة لتكاثف كل الجهود من أفراد وجمعيات وجماعات إقليمية لضمان نجاعة تسييرها والمحافظة عليها وصيانتها، الأمر الذي يسهم في اضطلاعها بالمهام المنوطة بها، وتحقيق أهدافها، وتجدر الإشارة إلى أن الدولة اعتمدت أيضاً أسلوباً تحفيزياً من خلال تأسيس جائزة وطنية للمدينة الخضراء طبقاً للمادة 32 من القانون رقم 07-06، وأحال تطبيقها إلى التنظيم، وقد صدر فعلاً المرسوم التنفيذي رقم 09-101 المنظم لهذه الجائزة.

ثانياً- مخططات تنظيم النجدة كأدوات للتسيير والتكفل بالآثار المرتبطة بالكوارث

إنّ المتبوع مجال إدارة الكوارث الطبيعية والمخاطر الكبرى بمختلف أنواعها، يدرك خطورتها وطنياً وإقليمياً ودولياً، كما يدرك الآثار السلبية التي تخلفها، سواء كانت بفعل العوامل الطبيعية أو بسبب العامل البشري، وهو ما يجعل الجهد قائماً لإيجاد الإطار الناظم لها، من خلال وضع وتقيين التشريعات والقوانين للحد من آثارها.² وقد تبنى المشرع الجزائري لأجل ذلك، مخططات لتنظيم النجدة كأدوات للتسيير والتكفل بالآثار المرتبطة بالكوارث وهو ما سنتطرق له من خلال العناصر الآتية: التكريس القانوني المتعلق بالتخطيط للنجدة والتدخلات (أ)، أقسام مخططات تنظيم النجدة وكيفية إعدادها (ب)، ثم تقييم الدور الوقائي والتدخلية لمخططات تنظيم النجدة (ت).

أ- التكريس القانوني المتعلق بالتخطيط للنجدة والتدخلات

1- الأساس القانوني لوضع مخططات تنظيم النجدة

نص المرسوم رقم 85-231 المحدد لشروط وكيفية تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، على إلزامية إدراج تدخلات الأجهزة المختصة في إطار مخططات تعد مقدماً لتنظيم التدخلات والإسعافات، ويبين مخطط تنظيم التدخلات والإسعافات مجموع الوسائل البشرية والمادية الواجب استخدامها في حالة وقوع كوارث ويحدد شروط هذا الاستخدام³. وقد تم إلغاء هذا المرسوم في سنة 2019 تزامناً مع الكثير من التطورات لاسيما في الجانب القانوني، بصدور قانوني البلدية لسنة 2011 والولاية لسنة 2012 وقانون حماية

1- جميلة دوار، "المساحات الخضراء في الجزائر، نقائص وتحديات"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالحلقة، الجزائر المجلد 4، العدد 2، 2019/06/01، ص. 309 .

2- عزوز غربي، "إدارة الكوارث والمخاطر الكبرى في الجزائر: على ضوء القانون رقم 04-20"، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة المسيلة، الجزائر، المجلد 04، العدد 02، 2020/01/10، ص. 43.

3- المادة 2 من المرسوم رقم 85-231 المؤرخ في 25/08/1985 يحدد شروط تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، كما يحدد ذلك، ج ر عدد 36 بتاريخ 1985/08/28.

البيئة في إطار التنمية المستدامة لسنة 2003، وقد جاء المرسوم التنفيذي رقم 19-59 تطبيقاً لأحكام المواد 52، 53 و 54 من القانون رقم 04-20.¹

وقد نص المشرع الجزائري في المادة 51 من القانون رقم 04-20 على تأسيس تخطيط للنجدة من أجل التكفل بالكوارث ولاسيما الكوارث الناجمة عن وقوع أخطار كبرى تدعى مخططات تنظيم النجدة، التي تهدف إلى التكفل بكل حادث خطير يهدد الممتلكات والأشخاص والبيئة، لاسيما الكوارث المرتبطة بالمخاطر الكبرى التي حددها المشرع الجزائري في المادة 10 منه، والمتمثلة في: الزلازل والأخطار الجيولوجية، الفيضانات، الأخطار المناخية، حرائق الغابات، الأخطار الصناعية والطاقوية، الأخطار الإشعاعية والنووية، الأخطار المتصلة بصحة الإنسان، الأخطار المتصلة بصحة الحيوان والنبات، أشكال التلوث الجوي أو الأرضي أو البحري أو المائي الكوارث المترتبة على التجمعات البشرية الكبيرة.

وإذا كان المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 04-20 قد حدد الكوارث المرتبطة بالمخاطر الكبرى وقام بتحديددها في المادة 10 السالفة الذكر، كالزلازل والأخطار الجيولوجية، الفيضانات، الأخطار المناخية حرائق الغابات،... الخ، فإن *Valérie Sansévérino-Godfrin* أشار إلى أن القانون المؤرخ في 13/07/1982 لا يحتوي على تعريف دقيق للكارثة الطبيعية *catastrophe naturelle*، كما لم يقدم قائمة شاملة للأحداث التي تدخل في نطاق هذا القانون.²

2- أهداف ومبادئ الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث

1- أهداف الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث

ترمي قواعد الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث إلى الوقاية من الأخطار الكبرى، والتكفل بآثارها على المستقرات البشرية ونشاطاتها وبيئتها، ضمن هدف الحفاظ على التنمية وتراث الأجيال القادمة وتأمين ذلك.³ كما حدد المشرع الجزائري في المادة 07 من القانون رقم 04-20 الأهداف المتوخاة من منظومة الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في تحسين معرفة الأخطار وتعزيز مراقبتها وترقيتها، وكذا تطوير الإعلام الوقائي من هذه الأخطار، مراعاة الأخطار في استعمال الأراضي وفي البناء، وكذا في التقليل من درجة قابلية الإصابة لدى الأشخاص والممتلكات، ووضع ترتيبات تستهدف التكفل المنسجم والمندمج والمتكيف مع كل كارثة ذات مصدر طبيعي أو تكنولوجي. فنستنتج من خلال المادتين 6 و 7 من القانون المذكور أعلاه أن المشرع الجزائري أولى أهمية كبيرة للعمل الوقائي في مجال الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، والتكفل بالآثار الناجمة عنها.

1- المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 19-59 المؤرخ في 02/02/2019 يحدد كفاءات إعداد مخططات تنظيم النجدة وتسييرها، ج ر عدد 10، بتاريخ 10/02/2019.

2- *Valérie Sansévérino- Godfrin, le cadre juridique de la gestion des risques naturels, Lavoisier, paris, 2008, sans numéro de page.*

3- المادة 6 من القانون رقم 04-20، المصدر السابق.

ونظرا للأهمية التي توليها الدولة للتدابير الوقائية فإنه يتم تذكير الجماعات الإقليمية ومختلف الفواعل المعنية بالإجراءات الوقائية التي يتعين عليهم القيام بها لمواجهة أية كارثة، ونذكر بهذا الخصوص تعليمة ووزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 17 التي تهدف إلى تحديد إطار تنظيمي ووضع الخطوط العريضة للإجراءات الوقائية من الأخطار الناجمة عن التقلبات الجوية وما تخلفه من أخطار صحية، وتحديد أهم التدابير الواجب اتخاذها لضمان التحضير والوقاية الجيدة من التقلبات الجوية خلال فصلي الخريف والشتاء على مستوى الجماعات الإقليمية، وتعتبر الفيضانات خطرا طبيعيا متكررا ومدمرا إذا لم تتخذ الإجراءات الوقائية اللازمة لمواجهتها¹.

2- مبادئ الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث: تقوم قواعد الوقاية من الأخطار الكبرى

وتسيير الكوارث على المبادئ الآتية:²

2-1 مبدأ الحذر والحيطه: وهذا المبدأ الذي يجب بمقتضاه ألا يكون عدم التأكد، بسبب عدم توفر المعارف العلمية والتقنية حاليا، سببا في تأخير اعتماد تدابير فعلية ومناسبة ترمي إلى الوقاية من أي خطر يهدد الممتلكات والأشخاص والبيئة على العموم، بتكلفة مقبولة من الناحية الاقتصادية.

2-2 مبدأ التلازم: الذي يأخذ في الحسبان، عند تحديد وتقييم آثار كل خطر أو كل قابلية للإصابة، تداخل واستفحال الأخطار بفعل وقوعها بكيفية متلازمة.

2-3 مبدأ العمل الوقائي والتصحيحي بالأولوية عند المصدر: الذي يجب بمقتضاه أن تحرص أعمال الوقاية من الأخطار الكبرى، قدر الإمكان، وباستعمال أحسن التقنيات، وبكلفة مقبولة اقتصاديا، على التكفل أولا بأسباب القابلية للإصابة، قبل سن التدابير التي تسمح بالتحكم في آثار هذه القابلية.

2-4 مبدأ إدماج التقنيات الجديدة: والتي تحرص من خلاله منظومة الوقاية من الأخطار الكبرى على متابعة التطورات التقنية في مجال الوقاية من الأخطار الكبرى، وتدمجها كلما دعت الضرورة إلى ذلك.

2-5 مبدأ المشاركة: والذي يجب أن يكون بمقتضاه لكل مواطن الحق في الإطلاع على الأخطار المحدقة به وعلى المعلومات المتعلقة بعوامل القابلية للإصابة المتعلقة بذلك، وكذا بمجموع ترتيبات الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث، كما تضمن الدولة للمواطنين اطلاعا عادلا ودائما على كل المعلومات المتعلقة بالأخطار الكبرى ويشمل حق الاطلاع على المعلومات معرفة الأخطار والقابلية للإصابة الموجودة في مكان الإقامة والنشاط، العلم بترتيبات الوقاية من الأخطار الكبرى المطبقة في مكان الإقامة أو النشاط، بالإضافة إلى العلم بترتيبات التكفل بالكوارث.³

1- تعليمة ووزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 17 المؤرخة في 2019/08/22 تتعلق بالوقاية من أخطار الفيضانات الناجمة عن التقلبات الجوية خلال موسم الخريف والشتاء.

2- المادة 8 من القانون رقم 04-20، المصدر السابق.

3- المادة 11، المصدر نفسه.

فمبدأ مشاركة الجمهور يمثل إحدى أدوات تفعيل الديمقراطية في المجتمع وأداة للتغيير، يمكن من خلالها الإسهام في بناء مجتمع ديمقراطي حر وعادل، تدار فيه الشؤون العامة من خلال الأفراد ومن أجلهم على أساس احترام الكرامة الإنسانية والديمقراطية والعدالة الاجتماعية والمساواة بين جميع المواطنين، وبالمشاركة يتم تحريك إرادة وطاقت المواطنين للإسهام في مواجهة تحديات التنمية البشرية، وتمثل اتفاقية **أرهوس Arhus** الصادرة بتاريخ 1998/06/25 المتعلقة بالوصول إلى المعلومة ومشاركة الجمهور في إصدار القرارات واللجوء إلى القضاء في مادة البيئة، الأساس القانوني الدولي لمبدأ المشاركة لاسيما نص المادة السادسة من الاتفاقية التي تشترط ضرورة إشراك الجمهور في أي إجراء له انعكاس وأثر على البيئة والعمران¹. وهكذا فأقانون الوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث نص صراحة على مبدأ مشاركة المواطن في منظومة الوقاية من الأخطار الكبرى على غرار ما هو منصوص عليه في القانون البيئي².

ب- أقسام مخططات تنظيم النجدة وكيفية إعدادها

تتقسم مخططات تنظيم النجدة، حسب طبيعة وحجم الكارثة أو الوسائل المحددة إلى المخططات الآتي ذكرها:

1- مخطط تنظيم النجدة الوطني: نصت المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 19-59 على أن مخطط تنظيم النجدة الوطني يتكون من مجموع مخططات تنظيم النجدة لولايات الإقليم الوطني، ويسمح بتنسيق التعبئة وتسيير مجموع الموارد والوسائل الفردية حسب طبيعة وحجم الكارثة، وكذا تنظيم التدخلات والإسعافات في المناطق المعنية بالكارثة، وأضافت المادة 23 منه على أن الوزير المكلف بالداخلية أو ممثله يتولى إدارة عمليات النجدة على المستوى الوطني.

2- مخطط تنظيم النجدة ما بين الولايات: يتكون من مجموع مخططات تنظيم النجدة للولايات المجاورة المعنية بنفس الكارثة، ويسمح بتنسيق التعبئة وتسيير الوسائل المذكورة في مخططات تنظيم النجدة لهذه الولايات³ وقد حولت المادة 25 من المرسوم التنفيذي رقم 19-59 للوزير المكلف بالداخلية أو أحد الولاة المعنيين بالكارثة الذي يتم تعيينه من قبل هذا الأخير، إدارة عمليات النجدة ما بين الولايات.

3- مخططات تنظيم النجدة للولاية والبلدية والموقع الحساس: عرّفت المادة 07 من المرسوم التنفيذي رقم 19/59 هذه المخططات على أنّها: «أدوات للتسيير والتكفل بالآثار المرتبطة بالكوارث على مستوى الولاية أو البلدية أو الموقع الحساس»، وطبقا للمادتين 8 و9 من المرسوم التنفيذي رقم 19-59، يتم إعداد مخططات تنظيم النجدة للولاية والبلدية من قبل لجنة ولائية أو لجنة بلدية حسب الحالة، يرأسها على التوالي الأمين العام للولاية أو الأمين العام للبلدية وتتولى مصالح الحماية المدنية أمانة هاتين اللجنتين، وتعد هذه

1- كمال محمد الأمين، "مشاركة الجمهور بتسيير الكوارث والمخاطر الكبرى في إطار التنمية المستدامة"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الأخوة منتوري قسنطينة، الجزائر، المجلد 28، عدد 03، 2017/12/31، ص ص. 382، 383.

2- المرجع نفسه، ص. 387.

3- المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 19-59، المرجع السابق.

المخططات على أساس معرفة المخاطر التي تهدد الولاية أو البلدية بالنظر إلى التاريخ والخريطة الخاصة بهما، وكذا على أساس الملخص التحليلي للمخاطر، أما بخصوص الموقع الحساس فقد نصت المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 19-59 على إعداد هذا المخطط من قبل المستغل للموقع، بالاشتراك مع مصالح الحماية المدنية، ويصادق عليه الوالي، وترسل نسخة منه إلى م ش ب م ش ب مكان وجود الموقع الحساس.

وفي هذا الإطار، أحالت المادة 13 من المرسوم المذكور أعلاه كفاءات إعداد مخططات تنظم النجدة للولاية والبلدية والموقع الحساس لدليل يحدد بموجب قرار من الوزير المكلف بالداخلية، وقد صدر فعلا هذا القرار الذي نص على إعداد مخططات تنظيم النجدة لكل ولاية وكل بلدية طبقا للدليل المرفق بأصل هذا القرار، والذي يتكون من نموذجين أحدهما خاص بالبلدية والآخر بالولاية¹، كما تم إصدار قرارات وزارية خاصة بتحديد تشكيلات اللجان لاسيما المكلفة بإعداد المخططات بالنسبة للجنة البلدية واللجنة الولاية². وقد جعل المرسوم التنفيذي رقم 19-59 السالف الذكر المصادقة على مخططات تنظيم النجدة للولاية والبلدية حسب الحالة؛ من طرف الوالي بعد مداولة م ش ب، ومن طرف م ش ب بعد مداولة م ش ب، ويؤشر على مخطط تنظيم النجدة للبلدية من طرف الوالي³، كما نصت المادة 36 منه على تولي م ش ب أو ممثله على مستوى البلدية إدارة عمليات النجدة انطلاقا من مركز قيادة ثابت، ويساعد م ش ب أو ممثله مسؤولو مقاييس التدخل المعنية.

وتجدر الإشارة إلى أنه طبقا للمادة 46 من المرسوم التنفيذي رقم 19-59 تتم مراجعة وتقييم مخططات تنظيم النجدة للبلدية كل سنتين (2) على الأقل، في حين تتم مراجعة وتقييم مخطط تنظيم النجدة الوطني ومخططات تنظيم النجدة للولايات كل خمس (5) سنوات على الأقل، كما يجب أن تكون الموارد المحصاة متوفرة وعملياتية في كل الأوقات.

ت- تقييم الدور الوقائي والتدخلي لمخططات تنظيم النجدة

يعتبر إصدار النص التطبيقي الخاص بمخططات تنظيم النجدة وتسييرها بموجب المرسوم التنفيذي رقم 19-59 نقطة إيجابية، حيث أعطى لهذه المخططات مركزا قانونيا هاما لاسيما من خلال إخضاع مخططات البلدية والولاية للمصادقة عليها بعد مداولات المجالس الشعبية البلدية والولائية المعنية حسب الحالة، بالإضافة إلى تحديد لجان بلدية وولائية تتولى إعداد مخططات تنظيم النجدة للولاية والبلدية، والذي تم إصدار التنظيم الخاص بهم أيضا، غير أنّ الحديث عن فعالية هذه المخططات في تنظيم النجدة، والتدخل لتكريس الحماية الوقائية على الصعيد البشري أو الاجتماعي أو البيئي تتحكم فيه العديد من العوامل التي أسهمت في محدوديتها.

1- المادتين 2 و 3 من قرار وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية المؤرخ في 2021/01/19 يحدد الدليل المتعلق بإعداد مخططات تنظيم النجدة للولاية والبلدية والموقع الحساس، ج ر عدد 13، بتاريخ 2021/02/22.
2- قرار وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية مؤرخ في 2021/01/19 يحدد تشكيلة اللجنة الولائية واللجنة البلدية المكلفتين بإعداد مخططات تنظيم النجدة في حالة وقوع الكارثة، ج ر عدد 13، بتاريخ 2021/02/22.
3- المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 19-59، المرجع السابق.

1- عوامل محدودية الدور الوقائي لمخططات تنظيم النجدة:

- يمكن إرجاع محدودية الدور الذي تضطلع به هذه المخططات في تنظيم النجدة إلى عدة أسباب، نذكر منها:
- حداثة التجربة من الناحية الزمنية، فاهتمام السلطات العمومية في الجزائر بوضع إطار قانوني للوقاية من الأخطار الطبيعية لم يتجسد إلا في العشرية الأخيرة، نتيجة وقوع كوارث عديدة، حيث كانت المعالجة السابقة تعتمد على مقارنة ما بعد الكارثة أي بالتصدي للآثار الناجمة عنها فقط.¹
 - النص على تكريس حق المواطنين في الإطلاع الدائم والعدل على كافة المعلومات المتعلقة بالأخطار الكبرى، بيد أنّ التنظيم المتعلق بكيفيات إعداد هذه المعلومات وتوزيعها والإطلاع عليها لم يصدر بعد منذ سنة 2004، الأمر الذي يجعل من تكريس هذا الحق والتمتع به متوقف على إصدار هذا التنظيم.
 - بالرغم من النص على المشاركة الشعبية ومساهمة المواطنين، إلا أنّه في الحقيقة يبقى عمل المواطنين تلقائياً وطوعياً، تبرره الرغبة في المساهمة والمساعدة بمختلف أوجهها، وبالتالي لا توجد علاقة بين المخططات والعمل الطوعي للمواطنين في كثير من الأحيان.
 - تهميش دور الوحدات المحلية على المستوى اللامركزي خاصة في مجال توفر الجاهزية المادية والتقنية لمجابهة آثار الكوارث، فعلى مستوى البلديات مثلاً كان من المفروض أن تتحلى بمسؤوليات متخصصة في مجال إدارة الكوارث، إلا أنّ الموارد والقدرات على مستوى البلديات محدودة، وبناء عليه لا بد أن يكون هناك دعم لمجابهة مخاطر الكوارث، وذلك بتوفير الميزانيات والقدرات الكافية.²

2- عوامل تفعيل الدور الوقائي والتدخلي لمخططات تنظيم النجدة:

- إنّ مخططات تنظيم النجدة تبقى بحاجة إلى تفعيل لضمان أداء ودرجة وقاية أفضل على غرار:
- القيام بدورات تكوينية للأشخاص المعنيين ضمن اللجان والمقاييس كل حسب مجال اختصاصه وحسب المهام المنوطة به في إطار مخططات تنظيم النجدة، والحرص على تعيين الكفاءات البشرية المتخصصة في هذا الميدان لاسيما وأنّ هذه المخططات تضم الكثير من مجالات الأخطار الكبرى كالزلازل، الفيضانات، حرائق الغابات، الأخطار المناخية، الأخطار المتعلقة بصحة الإنسان، الحيوان، النبات، وغيرها، فهذه المجالات تحتاج إلى العنصر البشري المؤهل لاسيما في مراكز القيادة.
 - تنمية الوعي لدى المجتمع المدني لاسيما الجمعيات والمواطنين، من خلال توضيح محتوى هذه المخططات وأهميتها والأهداف المتوخاة منها، بالإضافة إلى طرق المساعدة في حال وقوع كارثة، وذلك بالنظر إلى الدور الكبير الذي يمكن أن يضطلع به المجتمع المدني في تنظيم وتسيير التدخلات.
 - الجرد الدقيق والحقيقي للوسائل المادية المسخرة، للوقوف على النقائص وتداركها قبل وقوع الخطر والتأكد من نجاعتها وكفايتها للتدخل في تنظيم وتسيير مختلف التدخلات.

1- عزوز غربي، المرجع السابق، ص. 52.

2- المرجع نفسه، ص. 53.

المبحث الثاني:

الضبط الإداري البيئي كأداة قانونية لتحقيق الحماية الوقائية للبيئة

تلعب الإدارة دورا بالغ الأهمية في حماية البيئة، لما تتمتع به من صلاحيات السلطة العامة، وسلطة ضبط النشاطات التي يمارسها الأفراد، وما تمتلكه من وسائل وأدوات إدارية قانونية¹، ويعتبر الضبط الإداري البيئي كأداة قانونية لتحقيق الحماية الوقائية للبيئة بمختلف عناصرها الطبيعية والمشيدة (الاصطناعية)، من خلال ما تتمتع به هيئات الضبط الإداري على المستوى المركزي (رئيس الجمهورية، الوزراء) وعلى المستوى المحلي (الوالي، ر م ش ب) من وسائل قانونية للمحافظة على النظام العام بمختلف عناصره، ولمعرفة دور الضبط الإداري البيئي في هذا المجال سنتناول الحماية الوقائية للبيئة من خلال المحافظة على النظام العام (المطلب الأول)، ثم وسائل الضبط الإداري المعتمدة في مجال الحماية الوقائية للبيئة (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

الحماية الوقائية للبيئة من خلال المحافظة على النظام العام

الضبط الإداري يعني مجموعة قرارات صادرة عن السلطة العامة، المهدف منها تقييد حريات الأفراد بما يحقق النظام العام داخل المجتمع²، ونظرا للمرونة التي يتسم بها النظام العام، وقابلية تكيفه مع مختلف الظروف والتطورات في شتى المجالات الاقتصادية، الاجتماعية، البيئية... الخ، لم تعد عناصره محصورة في العناصر التقليدية؛ الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة فحسب، بل أصبح يشمل عناصر حديثة أخرى على غرار الآداب العامة والمظهر الجمالي. وللإلمام بالموضوع سنتطرق إلى مفهوم الضبط الإداري البيئي (الفرع الأول)، ثم الحماية الوقائية للبيئة من خلال المحافظة على عناصر النظام العام التقليدية والحديثة (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

مفهوم الضبط الإداري البيئي

إن الضبط الإداري من الأنشطة الأساسية التي تضطلع بها الإدارة، لتحقيق غايتها المتمثلة في تحقيق الصالح العام، ولاشك أن حماية البيئة ووقايتها هي أيضا من الصالح العام، الذي ينبغي للدولة أن تتكفل به من خلال السلطات الممنوحة لهيئات الضبط الإداري، ونتيجة لتنامي الاهتمام بهذا المجال البيئي، ظهر ما يسمى بالضبط الإداري البيئي، وللتعرف على هذا المفهوم سنتطرق لتعريف الضبط الإداري البيئي (أولاً)، ثم نتناول بعدها أنواع الضبط الإداري البيئي وخصائصه (ثانياً).

1- عبد الله خلف الرقاد، "وسائل الضبط الإداري في حماية البيئة من التلوث العمراني"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تامنغست، الجزائر، المجلد 09، العدد 01، 2020/01/06، ص. 268.

2- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري...، المرجع السابق، ص. 504.

أولاً- تعريف الضبط الإداري البيئي

يعتبر الضبط الإداري نشاطاً إدارياً هاماً، يتركز على مجموعة الضوابط والقيود التي تمارس على الأفراد والأنشطة بهدف المحافظة على النظام العام وتحقيق المصلحة العامة، وللتعرف على الضبط الإداري البيئي سنتطرق إلى العناصر الآتية: تعريف الضبط الإداري (أ)، ثم المقصود بالضبط الإداري البيئي (ب).

أ- تعريف الضبط الإداري

الضبط الإداري - كمظهر من مظاهر النشاط الإداري- هو حق السلطات الإدارية في تقييد النشاط الخاص من خلال فرض قيود وضوابط على حريات الأفراد، بهدف حماية النظام العام بعناصره المتعددة لاسيما الأمن العام، الصحة العامة، والسكينة العامة، وغيرها¹. والضبط الإداري هو النشاط الذي بواسطته تحقق السلطات الإدارية هدف الوظيفة الإدارية المتمثلة في المحافظة على النظام العمومي². كما أن الضبط الإداري هو عبارة عن قيود وضوابط تفرضها السلطة العامة على نشاط الفرد أو الأفراد خدمة لمقتضيات النظام العام، كما لا يتصور في كل الحالات أن تبادر السلطة إلى فرض قيود وضوابط على الحريات العامة دون أن تقصد هدفاً معيناً بذاته³.

ب- المقصود بالضبط الإداري البيئي

كون مفهوم الضبط الإداري البيئي لا يخرج عن السياق العام لمفهوم الضبط الإداري، فيمكن تعريفه على أنه: «مجموعة الإجراءات والتدابير الوقائية والقيود التي تفرضها الإدارة العامة على الأشخاص من أجل الحفاظ على البيئة وحمايتها من كل أشكال التلوث والتدهور من خلال الإجراءات الاحترازية أو الردعية التي تؤدي إلى منع المساس بعناصر البيئة ومكوناتها»⁴.

كما عرّفه إسماعيل نجم الدين زكنه على أنه: «وظيفة من وظائف الإدارة، تقوم باتخاذ إجراءات وإصدار قرارات (تنظيمية وفردية) وقائية تنظم بموجبها ممارسة الحريات بهدف حماية النظام العام البيئي في المجتمع في حالات وشروط معينة»⁵. كما يعتقد عارف صالح مخلف أن: «الضبط الإداري هو الوسيلة الناجحة في حماية البيئة»⁶، ويعد الضبط الإداري من الأدوات المعوّلة عليها لضمان وتوفير حماية كافية للبيئة⁷.

1- نواف كنعان، "دور الضبط الإداري في حماية البيئة (دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة)"، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، جامعة الشارقة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون، المجلد 3، العدد 1، فيفري 2006، ص.79.

2- ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، الجزء الثاني، الطبعة الأولى، 2004، ص.3.

3- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري...، المرجع السابق، ص.491.

4- عبد الله خلف الرقاد، المرجع السابق، ص.271.

5- إسماعيل نجم الدين زكنه، المرجع السابق، ص.261.

6- عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص.170.

7- Gilles j. Martin et Béatrice parance , *la régulation environnementale*, lextenso éditions, paris,2012, p.05.

ومن خلال هذه التعاريف نستنتج أن الضبط الإداري البيئي هو ضبط إداري يهدف إلى حماية البيئة والمحافظة عليها، بمعنى أن الضبط الإداري البيئي هو ضبط متخصص في الجوانب البيئية، أو بعبارة أخرى هو مجموع الاختصاصات التي تمارسها السلطات المعنية قانونا للتقييد من حرية الأشخاص بهدف حماية البيئة¹.

ثانيا- أنواع الضبط الإداري البيئي وخصائصه

لمعرف أنواع الضبط الإداري البيئي، والخصائص التي يتسم بها، سنتطرق إلى: أنواع الضبط الإداري البيئي (أ)، ثم خصائصه (ب).

أ- أنواع الضبط الإداري البيئي

ينقسم الضبط الإداري إلى ضبط إداري عام وضبط إداري خاص، والضبط الإداري البيئي لا يخرج عن هذه التقسيمات؛

1- الضبط الإداري العام: يمكن تعريف الضبط الإداري على أنه ذلك الذي يستهدف حماية النظام العام بفروعه الثلاثة؛ الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة، وهو بذلك يعد الوظيفة الأساسية والجوهرية للإدارة العامة، التي تقوم من خلاله بتنظيم النشاط الفردي والحريات العامة، بوضع الضوابط والقيود على ممارستها بالشكل الضروري واللزام لحماية النظام العام في المجتمع، سواء من خلال منع الاضطرابات قبل وقوعها أو منع تفاقمها عند وقوعها على المستوى الوطني أو المحلي في الأقاليم، علما أن مفهوم النظام العام قد اتسع مفهومه التقليدي وأخذ أبعادا ومفاهيم حديثة ليتخطى مجالات الحياة، أين ظهر ما يسمى بالنظام العام العمراني، والنظام العام الجمالي، والنظام العام البيئي والاقتصادي، خاصة أمام ازدهار مبدأ تدخل الدولة². والنظام العام الإيكولوجي *l'ordre public écologique* الذي يهدف من خلال نظام من المعايير المناسبة - على أساس التكيف المنسجم للمادة القانونية مع القانون الإيكولوجي - إلى حماية التنوع البيولوجي بمرور الوقت وبطريقة عادلة³.

2- الضبط الإداري الخاص: يتشكل الضبط الإداري الخاص من مجموع الاختصاصات التي تمنح لسلطات إدارية، تمارسها هذه الأخيرة في نشاط محدد من أنواع نشاطات الأشخاص، الهدف منه هو الحفاظ على النظام العمومي، وقد يتعلق الضبط الإداري الخاص إما بنشاط معين مثل الضبط الخاص بمجال الصيد البحري والضبط في مجال الصيد البري، والضبط المتعلق بتنظيم نشاطات المحلات المقلقة للراحة والمضرة بالصحة، أو بفئة معينة من الأشخاص كالضبط المتعلق بالبدو والرحل، وإما يتعلق بمكان معين كالضبط الذي يتعلق بشروط استعمال الشواطئ⁴. وفي الغالب يكون الضبط الإداري الخاص منظما ضمن تشريعات خاصة، كما أنه يضيفي

1- رزيقة مخناش، دور البلدية...، المرجع السابق، ص.104.

2- عمر حططاش، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/2018، ص.69.

3-Éric Naim-Gesbert, *droit générale de l'environnement*, Lexis Nexis SA, paris,2011, p. 184.

4- ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص.9.

على سلطات الضبط الإداري التي تمارسه صلاحيات وسلطات أقوى وأشد من السلطات التي تمارسها هيئات الضبط الإداري العام¹.

ب- خصائص الضبط الإداري البيئي: يتسم الضبط الإداري بجملة من الخصائص نوجزها فيما يلي:

1- الصفة الوقائية للضبط الإداري: يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي، فالقرارات المتخذة في مجال الضبط الإداري لها الصفة الوقائية، أي أنها تهدف إلى منع وقوع الاضطرابات، باتخاذ إجراءات مسبقة أي قبل الإخلال بالنظام العمومي، فهي إذن تهدف إلى تجنب وقوع الفوضى وتفاقمها واستمرارها، فتأمين النظام العام يعني تجنب المخالفات بتبنيه المواطنين للأعمال والتصرفات التي يمنع عليهم القيام بها، فالضبط الإداري إذن هو أسلوب وقائي للمحافظ على النظام العمومي².

2- الصفة الانفرادية للضبط الإداري: إن الضبط الإداري في جميع الحالات تباشره السلطة الإدارية بمفردها، وتستهدف من خلاله المحافظة على النظام العام، فلا يتصور أن تلعب إرادة الفرد دورا حتى تنتج أعمال الضبط آثارها القانونية، وتبعا لذلك فإن موقف الفرد من الضبط هو موقف الخضوع والامتثال لجملة الإجراءات التي فرضتها الإدارة، وهذا طبعا وفق ما يحدده القانون، وتحت رقابة السلطة القضائية³.

3- الصفة التقديرية للضبط الإداري: ويقصد بها أن للإدارة سلطة تقديرية في ممارسة الإجراءات الضبطية، فعندما تقدر أن عملا ما سينتج عنه خطر، وبالتالي يتعين عليها التدخل قبل وقوعه، بغرض المحافظة على النظام العام، فهي إن قدرت عدم منح رخصة لتنظيم سياسي بغرض إقامة تظاهرة عامة أو اجتماع عام فإنها لا شك رأت أن هناك مخاطر ستنتج عن هذا النشاط الجماعي⁴.

الفرع الثاني:

الحماية الوقائية للبيئة من خلال المحافظة على عناصر النظام العام التقليدية والحديثة

إن النظام العام هو المحور العام الذي تدور حوله سلطات الضبط الإداري، وبالأحرى فإن صيانتها هي الهدف الأساسي من إجراءات الضبط الإداري⁵. ويلعب الضبط الإداري العام دورا بارزا وحيويا في مجال حماية البيئة، ويبدو ذلك جليا من خلال الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها، وهو المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة التقليدية الأمن العام، الصحة العمومية، والسكينة العامة، بالإضافة إلى عناصر أخرى حديثة أصبحت تدخل ضمن هدف المحافظة على النظام العام، وهي الآداب العامة، والمحافظة على رونق وجمال المدينة، والنظام

1- عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي الإسكندرية، مصر، 2008، ص.54.

2- ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص.11.

3- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص.494.

4- المرجع نفسه، ص.494.

5- أحمد لكحل، دور الجماعات المحلية...، المرجع السابق، ص.11.

الاقتصادي¹. فالهدف الأساسي للضبط الإداري هو المحافظة على النظام العام بكافة عناصره²، وستتطرق من خلال هذا الفرع إلى الحماية الوقائية للبيئة من خلال المحافظة على عناصر النظام العام التقليدية (أولاً)، ثم الحماية الوقائية للبيئة من خلال المحافظة على عناصر النظام العام الحديثة (ثانياً).

أولاً- الحماية الوقائية للبيئة من خلال المحافظة على عناصر النظام العام التقليدية

سنتطرق في هذه الجزئية إلى الحماية الوقائية للبيئة من خلال المحافظة على الأمن العام (أ)، والحماية الوقائية للبيئة من خلال المحافظة على الصحة العامة (ب)، والحماية الوقائية للبيئة من خلال المحافظة على السكنية العامة (ت).

أ- الحماية الوقائية للبيئة من خلال المحافظة على الأمن العام

يقصد بالأمن العام اطمئنان الفرد على نفسه وماله من خطر الاعتداء، سواء كان مصدره الطبيعة كالفيضانات والبراكين والزلازل والحرائق، التي يمكن أن تملك النفس والفرد، أم كان مصدره الإنسان كما في حالة الإشعاعات النووية القاتلة التي تنتج عن القنابل الذرية، أم كان مصدره الحيوان كما في حالة هرب بعض الحيوانات المفترسة من حديقة الحيوان وتواجده بين الناس، أم كان مصدره الأشياء كانهيار المنازل على المارة³. ولا ينفصل الحفاظ على الأمن العام بالدولة عن حماية البيئة، إذ يعتبر الحفاظ على بيئة سليمة وصحية من أي خطر صلب الحفاظ على الأمن العام بالدولة⁴. فالصلة بين حماية الأمن العام والبيئة وثيقة ومتبادلة، فحماية البيئة تؤدي إلى حماية الأمن العام، بل إن وسائل الحماية المقررة للأمن العام تؤدي إلى حماية البيئة⁵.

كما يقصد بالأمن العام حماية المجتمع من أي خطر يمس في الأماكن العمومية مثل: الساحات العمومية والمرافق العامة والطرق العامة، بحيث يؤثر هذا الإخلال على طمأنينة الفرد في نفسه وماله من خطر الاعتداءات، وبتخاذ الإجراءات والتدابير لمنع وقوع الكوارث كالحرائق والفيضانات، ومنع الجرائم وأحداث الشغب، فلا بد من العمل بانتظام وباضطراد وبطريقة وقائية وسابقة لأجل منع الأخطار التي تهدد الأمن العام والسلامة العامة في المجتمع⁶.

ب- الحماية الوقائية للبيئة من خلال المحافظة على الصحة العامة

يراد بالصحة العامة وقاية صحة الجمهور من خطر الأمراض بمقاومة أسبابها، من ذلك المحافظة على صلاحية مياه الشرب، وتوفير حد أدنى من نقاء الهواء، وضمان سلامة الأطعمة المعدة للبيع، ومكافحة الأوبئة

1- ربيعة بوقرط، "فاعلية الضبط الإداري في تحقيق الأمن البيئي في التشريع الجزائري"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسيبة بن بوعلي شلف، الجزائر، المجلد 10، العدد 02، 01/07/2018، ص. 243.

2- Marie- Christine Rouault, *droit administratif, gualino-joly, paris, 2006, p.325.*

3- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 86، 87.

4- ربيعة بوقرط، المرجع السابق، ص. 244.

5- عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص. 237.

6- أعمار جلطي، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2015 - 2016، ص. 20، 21.

والأمراض المعدية، وحسن التخلص من الفضلات والنفايات السائلة والصلبة بإعداد المجاري وجمع القمامة والمحافظة على الأماكن العامة¹. كما يقصد بالصحة العامة المحافظة على صحة المواطنين، وذلك من خلال القضاء على الأمراض ومخاطرها، ومنع انتشار الأوبئة، والاحتياط من كل ما يكون سببا أو يحتمل أن يكون سببا للمساس بصحة أفراد المجتمع، وقد تزايدت أهمية المحافظة على الصحة العامة في المجتمع وذلك نتيجة الكثافة السكانية، وسهولة الاتصال بين الناس، مما أدى إلى سهولة انتقال العدوى، وزيادة نسبة التلوث، فقد صارت الأمراض تأخذ شكل الكوارث الاجتماعية، بحيث تكون قابلة لأن تحدث اضطرابا جسيما في النظام العام².

ولقد تزايدت أهمية حماية الصحة العامة بسبب تزايد عدد السكان، وحصول الازدحام، وتعدد الحياة الحديثة لكثرة وسهولة الاتصال، وكثرة الاختلاط بالناس، وظهور الأمراض الخطيرة التي باتت تشكل كوارثا اجتماعية حقيقية، الأمر الذي يعرض النظام العام للبيئة لخطر الاختلال والاضطراب³، وتعدت حماية الصحة العامة والمحافظة عليها الجانب القانوني، حيث لها ارتباط وثيق بحياة الفرد فقد وسّعت الحفاظ على الصحة من صلاحيات تدخل سلطة الضبط الإداري، وذلك من خلال اتخاذ عديد التدابير، مثل مراقبة الصحة داخل المحلات ومراقبة دخول الأفراد في حال وجود مرض، وتسيير النفايات، وكذلك تخطيط المدن لأجل سلامة الصحة العامة خاصة ما تعلق برخص البناء، وضرورة وضع الصحة العامة كأولوية في ذلك⁴.

وتتضح العلاقة أكثر بين الصحة العامة وحماية البيئة من خلال خطر التلوث الذي يهدد الصحة ويهدد البيئة ويخل بالتوازن الطبيعي، ويؤثر كذلك على الصحة العامة بطريقة غير مباشرة من خلال تأثيره على المنتجات الحيوانية والنباتية التي تدخل في غذاء الفرد وزيادة معدل التلوث في التركيب العادي لها، مما يؤثر على الصحة العامة، فحماية البيئة هدف للنظام العام وعامل مهم لحماية الصحة العامة لارتباطهما مع بعضهما البعض⁵. فالإدارة من خلال سلطاتها في إطار الضبط الإداري وفي سياق المحافظة على الصحة العامة تكون ملزمة بإتباع تلك الإجراءات الوقائية لدى أي خطر يمس البيئة، ويلحق بها أضرارا بسبب شتى أنواع ومصادر التلوث وتدعم هذا الإلزام القوانين واللوائح التي توجب القيام بتلك التدابير⁶.

كما كرس المشرع الجزائري في المادة 12 من القانون رقم 18-11 الحق في الصحة كحق أساسي للإنسان على كل المستويات، وتعمل الدولة على ضمان تجسيده، كما أنه لكل شخص الحق في الحماية والوقاية والعلاج والمرافقة التي تتطلبها حالته الصحية في كل مراحل حياته وفي كل مكان، ولا يجوز التمييز بين الأشخاص في

1- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 87.

2- أعمار حططي، المرجع السابق، ص. 23، 24.

3- عارف صالح مختلف، المرجع السابق، ص. 180، 181.

4- أعمار حططي، المرجع السابق ص. 56، 66.

5- المرجع نفسه، ص. 66.

6- إسماعيل نجم الدين زنكنه، المرجع السابق، ص. 280.

الحصول على الوقاية أو العلاج، لاسيما بسبب أصلهم أو دينهم أو نسبهم أو جنسهم أو وضعيتهم الاجتماعية والعائلية أو حالتهم الصحية أو إعاقاتهم.¹ كما اعتبر المشرع الجزائري في المادة 34 منه بأن الوقاية هي كل الأعمال الهادفة إلى التقليل من أثر محددات الأمراض، أو تفادي حدوث أمراض، إيقاف انتشارها أو الحد من أثارها، كما نصت المادة 106 منه على تولى الدولة تنفيذ سياسة حفظ صحة الوسط، وإطار حياة المواطنين والبيئة، من أجل ضمان حماية صحة السكان وترقيتها.

ت- الحماية الوقائية للبيئة من خلال المحافظة على السكنية العامة

يقصد بالسكنية العامة المحافظة على الهدوء وسكون الطرق والأماكن العامة، لوقاية الناس من الضوضاء والانزعاج والصخب والمضايقات السمعية، خاصة في أوقات راحتهم، سواء أكان مصدرها مكبرات الصوت، أم آلات التنبيه في السيارات أم أصوات الباعة المتجولين، وتشمل المحافظة على السكنية العامة كذلك منع الأصوات المرتفعة المنبعثة من المنازل نتيجة سوء استعمال التلفاز أو أجهزة التسجيل وغير ذلك.² وفي هذا الشأن، يضمن الضبط الإداري حماية البيئة من خلال اتخاذ كافة الإجراءات اللازمة لمنع الضوضاء، وكل ما يمس بالسكنية العامة.³ فالإخلال بالسكنية العامة ناتج عن التلوث الصوتي الذي تتسبب فيه الزيادة المفاجئة في درجة الصوت والتي تؤثر بشكل كبير على الإنسان وتزيد من درجة الانفعالات، وتؤثر على صحته خاصة بالنسبة للقلب والإنسان باعتباره جزء من البيئة، فتأثره يمتد إلى تأثير الكائنات الأخرى بدرجة الصوت العالية، ففي حال زيادة الصوت ينتج عنه هروب الحيوانات، وهذا يؤثر على التوازن البيولوجي، لذلك فإن البيئة لها ارتباط وثيق بالسكنية العامة باعتبار الإنسان جزء من هذه البيئة.⁴

وتجدر الإشارة، أن إثارة الضجيج التي تفوق الحدود القصوى تعد مساسا للهدوء وإزعاجا شديدا وإضرارا بالصحة ومساسا بطمأنينة السكان.⁵ وقد حددت المادتين 2 و3 من المرسوم التنفيذي رقم 93-184 الذي ينظم إثارة الضجيج مستويات الضجيج القصوى التي يمكن قبولها في المناطق السكنية، وفي الطرق والأماكن العامة والخاصة، وبجوار المؤسسات الاستشفائية أو التعليمية وفي مساحات التسلية والاستراحة.

ثانيا- الحماية الوقائية للبيئة من خلال المحافظة على العناصر الحديثة للنظام العام

سنوضح العناصر الحديثة التي يسعى النظام العام لتحقيقها، والتي من شأنها تحقيق حماية وقائية للبيئة من خلال العناصر الآتية: الحماية الوقائية للبيئة من خلال المحافظة على الآداب العامة (أ)، ثم الحماية الوقائية للبيئة من خلال الحفاظ على النظام الجمالي والروئقي للمدينة (ب).

1- المادة 21 من القانون رقم 18-11، المصدر السابق.

2- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 87، 88.

3- ربيعة بوقرط، المرجع السابق، ص 244.

4- أعمار جلطي، المرجع السابق، ص 67.

5- المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المؤرخ في 27/07/1993 ينظم إثارة الضجيج، ج ر عدد 50 بتاريخ 28/07/1993.

أ- الحماية الوقائية للبيئة من خلال المحافظة على الآداب العامة

تتجلى العلاقة بين حماية الآداب العامة وحماية البيئة في أن الإنسان يتلقى المعرفة بجوانبه المادية والمعنوية من المحيط الذي يعيش فيه ويتفاعل معه سلبيًا وإيجابيًا، ومن ثمة تؤثر الآداب العامة في تحديد سلوكه ونمط تفكيره، مثلما تؤثر البيئة بعناصرها الطبيعية على الإنسان وعلى أسلوب عيشه على نحو معين، فالأعمال المنافية للآداب العامة يمكن أن تؤدي إلى تلوث البيئة، فدفن النفايات في أراضي الدول الفقيرة عمل يدل على انحراف الأخلاق، وربان السفينة الذي يحافظ على نظافة شواطئ دولته، ويلقي نفاياته الضارة على مقربة من شواطئ دولة أخرى فيلوث مياهها يرتكب عملاً يتنافى مع قواعد الأخلاق والآداب العامة، لذا فالعلاقة وثيقة بين حماية الآداب العامة والبيئة¹.

فلاشك أن التلوث المادي الذي يعتري البيئة أو أحد عناصرها يؤدي إلى إفساد البيئة والعنصر الذي يتلى به، وبالتالي تصبح عناصر البيئة الملوثة مصدر ضرر للإنسان في صحته وسلامته وراحته، ونفس الحال بالنسبة للأفعال المنافية للآداب العامة والأخلاق هي الأخرى تعد نوعاً من أنواع التلوث الأدبي أو المعنوي لبيئة المجتمع ويجب حمايتها منه، كما أن الأفعال المنافية للآداب العامة قد تؤدي إلى تلوث البيئة بالمعنى المادي وتعرض عناصرها للخطر².

ب- الحماية الوقائية للبيئة من خلال الحفاظ على النظام الجمالي والروني للمدينة

يذهب جانب من الفقه إلى اعتبار جمال الرواء في الشارع والأحياء السكنية تندرج ضمن فكرة النظام العام فالإدارة مسؤولة عن حماية مشاعر الجمال لدى المارة³، ويعتبر دور الضبط الإداري في هذا الشأن حفاظاً على البيئة من أي تجاوزات وحماية لها، وذلك بحماية الطابع الجمالي وحماية الآثار سواء كانت طبيعية أو تاريخية أو أي تصرفات عشوائية تمس برويق المدينة⁴. فوظيفة المدينة الجمالية لا تعتمد على تخطيطها العمراني فحسب، بل إن الإجراءات التي تقوم بها السلطة الإدارية المختصة سواء ما يتعلق منها بالحفاظ على نظافة المدينة أم يبيث الروح والحيوية والتجدد فيها، من خلال تكريس أنواع وواجهات المباني والمنازل، إذ تؤدي دوراً كبيراً في الحفاظ على المدينة ورونقها، فحماية القيم الجمالية للمدينة يعد دفاعاً عن إحدى وجوه المصلحة العامة شأنه في ذلك شأن حماية الفن والتراث والثقافة⁵.

وتظهر العلاقة وطيدة بين جمال الرواق وحماية البيئة فالاهتمام بنشر المنتزهات والحدائق وإكثار الرقعة الخضراء في المدن وخاصة المزدحمة منها، وكذلك التنسيق في المدن من خلال توزيع الأماكن إلى تجارية وصناعية

1- عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص 249، 250.

2- إسماعيل نجم الدين زكنه، المرجع السابق، ص 288.

3- عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، المرجع السابق، ص 88.

4- ربيعة بوقرط، المرجع السابق، ص 244.

5- عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص 264، 265.

وسكنية كلها تأتي في إطار حماية البيئة وتحسينها¹. وتعد المدينة وسطا يتجمع فيه الأفراد بشكل متقارب من خلال نسيج عمراي مشكل من بنايات وحدائق ومرافق، لأجل توفير جميع الاحتياجات، لذا تبرز أهمية تنظيم هذا النسيج العمراني مما يضمن جمالية المدينة، فالجانب الجمالي للمدينة يعكس مظهرها ويبين مدى تطورها، وتحضر الأفراد الموجودين فيها، ويبرز كذلك قدرة سلطة الإدارة في المجال التنظيمي².

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري قد عرّف المظهر الجمالي في القانون رقم 08-15 المحدد لقواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها على أنه: « انسجام الأشكال ونوعية واجهات البنية بما فيها تلك المتعلقة بالمساحات الخارجية»³، كما اعتبر المشرع الجزائري من خلال المادة 12 منه المظهر الجمالي للإطار المبني من الصالح العام الذي يستلزم المحافظة عليه وترقيته. ونصت التعليمات الوزارية المشتركة رقم 2 على أنه في إطار ترقية المظهر الجمالي يلزم مالكو البناء ذات الأولوية (مداخل المدن، المحاور الرئيسية، المساحات العمومية،...) بإتمام أشغال الغلاف الخارجي في أجل تحدده حسب الحالة الفرقة المتعددة الكفاءات التي تنشأ لهذا الغرض⁴. وقد أكدت تعليمات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 219 على أن الحفاظ على الطابع الجمالي للمدن، إضافة إلى التمسك بقواعد التخطيط العمراني، يعتبر من المهام الأساسية التي تقوم بها الجماعات المحلية عن طريق الحد من مخالفات قواعد التعمير، والقيام بدور المراقبة لمختلف عمليات البناء⁵.

المطلب الثاني:

وسائل الضبط الإداري المعتمدة في مجال الحماية الوقائية للبيئة

تتعدد الوسائل التي تستخدمها هيئات الضبط الإداري، وتعتمد عليها في مجال الحماية الوقائية للبيئة بين أدوات مسبقة (قبلية)، وأدوات لاحقة (بعديّة)، لتلافي الإخلال بالنظام العام بكافة عناصره التقليدية والحديثة. لذا، سنتطرق إلى أنظمة الرقابة قبلية للضبط الإداري في مجال الحماية الوقائية للبيئة (الفرع الأول)، وبعدها أنظمة الرقابة البعديّة للضبط الإداري في مجال الحماية الوقائية للبيئة (الفرع الثاني)، ثم الأنظمة التقنية المرافقة للضبط الإداري البيئي في مجال الحماية الوقائية للبيئة (الفرع الثالث).

الفرع الأول:

أنظمة الرقابة قبلية للضبط الإداري في مجال الحماية الوقائية للبيئة

تعتبر الوسائل الوقائية لحماية البيئة والمحافظة عليها على قدر كبير من الأهمية، إذ تصعب معالجة الضرر البيئي بعد وقوعه، لذا يكون من الأجدي منعه منذ البداية، لكن مما تجدر الإشارة إليه أن بعضا من الوسائل

1- إسماعيل نجم الدين زكنه، المرجع السابق، ص. 293.

2- أعمار جلطي، المرجع السابق، ص. 119.

3- المادة 2 من القانون رقم 08-15 المؤرخ في 20/07/2008، يحدد قواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها، ج ر عدد 44 بتاريخ 03/08/2008.

4- تعليمات وزارية مشتركة رقم 02 المؤرخة في 21/02/2016، المحددة لكيفيات معالجة أشغال إتمام الغلاف الخارجي للبناءات المعنية بالمطابقة أو الإتمام.

5- تعليمات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 219 المؤرخة في 27/03/2019 المتعلقة بمحاربة البناءات الفوضوية.

الوقائية التي تعتمد عليها سلطات الضبط الإداري تشكل محددات أو قيود على حريات الأفراد وحقوقهم أو تفرض عليهم التزامات معينة¹. وتعتبر أنظمة الرقابة القبلية وسائل قانونية وقائية استباقية، ونذكر منها الترخيص الإداري كأداة قانونية قبلية لحماية البيئة (أولاً)، ونظام الإلزام والحظر في المجال البيئي (ثانياً)، ثم نظام الإبلاغ والتحفيز في المجال البيئي (ثالثاً).

أولاً- الترخيص الإداري كأداة قانونية قبلية لحماية البيئة

من الأدوات الاستباقية التي يعتمد عليها الضبط الإداري أسلوب أو نظام الرخص الإدارية، ولمعرفة دوره في مجال الحماية الوقائية للبيئة سنوضح العناصر الآتية: تعريف الترخيص الإداري (أ)، تطبيقات الرخص الإدارية في بعض المجالات البيئية (ب).

أ- تعريف الترخيص الإداري

يعرف الترخيص بأنه الأذن الصادر من الإدارة المختصة بممارسة نشاط معين لا يجوز ممارسته بغير هذا الإذن، حيث تقوم الإدارة بمنح الترخيص إذا توفرت الشروط اللازمة التي يحددها القانون لمنحه، والأصل في الترخيص أنه دائم ما لم ينص فيه على توقيته، ويجوز تجديد الترخيص المؤقت بعد استيفاء الشروط المطلوبة، وعادة ما يكون الترخيص بمقابل، يتمثل في رسوم يدفعها طالب الترخيص². والترخيص هو القرار الصادر من الإدارة موضوعه السماح لأحد الأشخاص بممارسة نشاط معين لا يمكن ممارسته قبل الحصول على الإذن السابق من الإدارة، ووفقاً لقواعد تنظيمية تحدد شروط السماح بممارسة ذلك النشاط من النواحي الموضوعية والشخصية³.

ونظام التراخيص أو الإذن السابق هو وسيلة وقائية من وسائل الضبط الإداري البيئي التي تصدرها الإدارة المختصة لممارسة نشاط معين، لضمان عدم تلويث البيئة أو الإضرار بها، وعليه فإن الترخيص من أهم التدابير الوقائية، ذلك أن العديد من الأنشطة (التجارية أو الصناعية) أو الحريات (كالصيد) يترتب عليها أحياناً مساوئ وأضرار بالنظام العام البيئي⁴.

ب- تطبيقات الرخص الإدارية في بعض المجالات البيئية

1- الرخص الإدارية في مجال النشاط العمراني كأداة لحماية البيئة العمرانية

لقد انعكست الخطورة الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمجتمعات المعاصرة على مفهوم النظام العام وأثرت في زيادة عناصره لما يتميز به من المرونة والنسبية، وفي هذا المجال يعد البناء والتعمير واحداً من المجالات

1- زينب كريم الداودي، "دور الضبط الإداري في حماية البيئة"، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية، جامعة كركوك العراق، المجلد 2 العدد 4، 2013، ص ص. 370، 371.

2- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص ص. 136، 137.

3- عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص. 299.

4- جمال ونوقي، "تعزيز حماية البيئة من خلال آليات الضبط الإداري"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسينة بن بوعلوي الشلف، الجزائر، المجلد 12، العدد 05، 2020/07/24، ص. 285.

المهمة، وذلك بالنظر إلى خصوصية هذا المجال وحيويته، فقد أصدر المشرع تشريعات لتنظيم وضبط موضوعات البناء والعمران لكي تحكم تصرفات الأفراد في مجال تنظيم البناء والتخطيط العمراني¹. ويعرّف النظام العام العمراني على أنه مجموعة من القواعد قائمة لأجل حماية البيئة الاصطناعية التي أوجدها الإنسان، وتقييد نشاط التعمير وفق أسس اجتماعية وتنظيمية، بما يكفل حماية البيئة وتناسق العمران².

1-1 نظام الرخص العمرانية:

1-1-1 قرار رخصة البناء: تبرز الصلة الوثيقة بين ضرورة الحصول على رخصة بناء وحماية البيئة من خلال اعتبارها رقابة سابقة على المحيط البيئي والوسط الطبيعي، ومنع الاستهلاك العشوائي للمحيط، والحد من تجزئة الأراضي³. وهي عبارة عن قرار إداري تمنح بمقتضاه الإدارة للشخص الحق في إقامة بناء جديد أو تغيير بناء قائم، وذلك بعد التأكد من مطابقة البناء لقواعد التهيئة والتعمير، وتعتبر من أهم التراخيص التي تعبر عن الرقابة السابقة على المحيط البيئي والوسط الطبيعي، كما تعتبر هذه الرخصة كوسيلة لرقابة الإدارة على كل أشكال البناء بغية القضاء على البناءات الفوضوية أو غير القانونية والعمل على تنظيم وتطوير مجال التهيئة والتعمير، والسهر على حماية البيئة من الاستعمال اللاعقلاني للأراضي عبر كامل التراب الوطني⁴.

كما تعرف أيضا على أنها: «القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة قانونا تمنح بمقتضاه الحق للشخص (طبيعا أو معنويا) بإقامة بناء جديد أو تغيير بناء قديم قبل البدء في أعمال البناء التي يجب أن تحترم قانون التعمير»⁵، ويرى *Valérie Sansévérino-Godfrin* أن رخصة البناء *le permis de construire* هي عقد تعمير، ولكنها أيضا أداة لضبط التعمير، تسمح بالرقابة المسبقة لقواعد البناء⁶. وقد منع المشرع الجزائري في القانون رقم 90-29، القيام بتشديد أي بناية مهما كانت طبيعتها دون الحصول المسبق على رخصة البناء مسلمة من طرف السلطة المختصة في الآجال المحددة قانونا⁷، كما اشترط المرسوم التنفيذي رقم 15-19 رخص البناء عند كل تشييد لبناية جديدة، أو كل تحويل لبناية تتضمن أشغالها تغيير مشتملات الأرضية والمقاس والواجهة والهيكلة الحامل للبنانية، والشبكات المشتركة العابرة للملكية⁸.

1- أعمار حططي، المرجع السابق، ص.75.

2- المرجع نفسه، ص.78.

3- زينب كريم الداودي، المرجع السابق، ص.374.

4- تركية سايج، المرجع السابق، ص.120.

5- الزين عزري، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، دراسة في التشريع الجزائري مدعمة بأحدث قرارات مجلس الدولة، الطبعة الأولى دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2005، ص.12.

6- *Valérie Sansévérino- Godfrin, op.cit, p.48.*

7- المادة 06 من القانون رقم 90-29، المصدر السابق.

8- المادة 41 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 2015/01/25 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 07 بتاريخ 2015/02/12.

وزيادة على ذلك، فإن رخصة البناء هي عمل إداري انفرادي ترخص بموجبه سلطة إدارية بالأشغال أو البناء، ويخضع المشروع للقواعد وحقوق الارتفاق المطبقة على أماكن التوطين، فهي تقنية للرقابة المسبقة لاستعمال الأرض والفضاء¹. كما أن رخصة البناء تسمح فقط بالتحكم في تشييد المباني وتحويلها، لكن هناك أنماطاً أخرى لشغل أو استخدام الأرض من المحتمل أن تخلق مشاكل في التجهيز، والجوار، والبيئة التي يجب على المخططين أخذها في الاعتبار². وأشار **Bernard Drobenko** إلى مميزات رخصة البناء من خلال عدة عناصر تميز هذا الترخيص الفردي المسبق، كاتسام رخصة البناء بخاصية حقيقية *caractère réel* كونها مرتبطة بالأرض المراد بناؤها، وبالتالي فهي قابلة للتحويل، ويتم إصدارها دائماً مع المحافظة على حقوق الغير³.

1-1-2 قرار رخص التجزئة: يعرفها الأستاذ عزري الزين على أنها: «القرار الإداري الصادر من سلطة مختصة قانوناً تمنح الحق لصاحب ملكية عقارية واحدة أو أكثر أو موكله أن يقسمها إلى قطعتين أو عدة قطع لاستعمالها في تشييد بناية»⁴، كما تعرف على أنها: «قرار إداري تمنحه الجهات الإدارية المختصة لصاحب الملكية العقارية المراد تقسيمها إلى قطعتين أو عدة قطع لاستعمالها في تشييد بناية»⁵. أما المشرع الجزائري فلم يورد تعريفاً لها، غير أنه نص في المادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 السالف ذكره على وجوبية هذه الوثيقة، حيث تشترط رخصة التجزئة لكل عملية تقسيم ملكية عقارية واحدة أو عدة ملكيات مهما كان موقعها، إلى قطعتين أو عدة قطع إذا كان يجب استعمال إحدى القطع الأرضية الناتجة عن هذا التقسيم أو عدة قطع أرضية لتشييد بناية.

1-1-3 قرار رخصة الهدم: تعرف رخصة الهدم على أنها: «قرار إداري يتضمن إزالة كلية أو جزئية لبناء قائم بسبب أنه أصبح غير معد للاستعمال أو أنه آيل للسقوط، وبذلك تكون رخصة الهدم تشمل على عملية الإزالة للجزء أو كل من البناية وتفكيكها متى كانت هاته البناية غير معدة للاستعمال لأي سبب كان أو أصبحت تشكل خطراً على الأفراد والبنائات المجاورة»⁶، كما عرفها عزري الزين على أنها: «القرار الإداري الصادر من الجهة المختصة والتي تمنح بموجبه للمستفيد حق إزالة البناء كلياً أو جزئياً متى كان هذا البناء واقعا ضمن مكان مصنف أو في طريق التصنيف»⁷. وجعلتها المادة 70 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المذكور أعلاه إلزامية حيث لا يمكن القيام بأي عملية هدم، جزئية أو كلية، لبنانية دون الحصول مسبقاً على رخصة الهدم.

1- Bernard Drobenko, *droit de l'urbanisme*, 4^{ème} édition, Gualino lextensio éditions, paris, 2008, sans numéro de page.

2- Henri Jacquot, François Priet, *droit de l'urbanisme*, 3^{ème} édition, Dalloz Delta, paris, 1998, p. 603.

3- Bernard Drobenko, *op.cit.*, p.238.

4- الزين عزري، قرارات العمران...، المرجع السابق، ص.43.

5- عربي باي يزيد، المرجع السابق، ص.181.

6- المرجع نفسه، ص.201.

7- الزين عزري، "إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري"، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد 3، العدد 1، 2008/02/17، ص.22.

1-2 نظام الشهادات العمرانية:

1-2-1 قرار شهادة التعمير: عرفت المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 السالف الذكر على أنها: « الوثيقة التي تسلم بناء على طلب من كل شخص معني، تعين حقوقه في البناء والارتفاقات من جميع الأشكال التي تخضع لها القطعة الأرضية المعنية». وحسب المادة 5 من ذات المرسوم، فإن صلاحية شهادة التعمير ترتبط بصلاحية مخطط شغل الأراضي المعمول به، أو بصلاحية المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، في حالة عدم وجود مخطط شغل الأراضي.

1-2-2 قرار شهادة التقسيم: اعتبرتها المادة 33 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المذكور أعلاه وثيقة تبين شروط إمكانية تقسيم ملكية عقارية مبنية إلى قسمين أو عدة أقسام، كما أكد على ضرورة تبرير تواجد البناية على القطعة الأرضية بسند قانوني مثل عقد الملكية، أو بسند إداري شهادة المطابقة أو غيرها.

1-2-3 قرار شهادة المطابقة: هي وسيلة لمراقبة احترام المستفيدين من رخص البناء¹، حيث يتعين على المستفيد من رخصة البناء عند انتهاء أشغال البناء والتهيئة، استخراج شهادة مطابقة الأشغال المنجزة مع أحكام رخصة البناء²، وأضافت المادة 64 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 السالف الذكر على أن تسليم شهادة المطابقة يكون من اختصاص ر م ش ب المختص إقليميا بالنسبة لرخص البناء المسلمة من طرفه، أو تلك المسلمة من طرف الوالي المختص إقليميا، أو من طرف الوزير المكلف بالعمران، كما تقوم شهادة المطابقة مقام رخص السكن أو ترخيص باستقبال الجمهور أو المستخدمين إذا كان البناء مخصصا لوظائف اجتماعية وتربوية أو للخدمات أو الصناعة أو التجارة، مع مراعاة الأحكام التشريعية والتنظيمية في ميدان استغلال المؤسسات الخطرة أو غير الملائمة أو غير الصحية، وذلك طبقا لأحكام المادة 65 منه.

1-2-4 قرار شهادة قابلية الاستغلال: نصت المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المذكور آنفا على شهادة قابلية الاستغلال، والتي يطلبها المستفيد من رخص التجزئة، عند إتمام أشغال قابلية الاستغلال والتهيئة، من ر م ش ب لموقع وجود التجزئة، وتسلم هذه الشهادة التي تثبت مطابقة هذه الأشغال وإتمامها. فالملاحظ أن المشرع الجزائري قد أولى أهمية كبيرة لعقود التعمير، لأجل ضبط وتنظيم البناء والتعمير. وبالتالي يسعى الضبط الإداري إلى حماية النظام العمراني، وذلك بالنظر إلى تطور المفاهيم العمرانية لتصبح قواعد قانونية قائمة بحد ذاتها، وقد اشتملت هذه القواعد في معظمها على كيفية إنجاز المجمعات السكنية، وتنظيم إنتاج الأراضي القابلة للتعمير، وإنجاز وتطوير المباني حسب التسيير العقلاني للأراضي، وكيفية تنظيم المدن والحفاظ على رونقها، وتحقيق التوازن بين الأنشطة الاجتماعية (صناعة، سكن،...) والمحافظة على البيئة والمنظر العام الحضري من خلال وضع إستراتيجية عمرانية عامة تحدد على أساسها القوانين، وتنفذ عن طريق أدوات التهيئة والتعمير¹.

1- الزين عزري، قرارات العمران...، المرجع السابق، ص. 66، 67.

2- المادة 63 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المرجع السابق.

1- جلطي أعمار، المرجع السابق، ص. 78.

وتجدر الإشارة أنه بالرغم من هذه الرخص والشهادات، التي نظمها المشرع الجزائري في شكل قرارات إدارية والتي تؤكد الأهمية التي تحظى بها من الناحية القانونية والبيئية والعمرائية، من خلال ضبط وتنظيم النشاط العمراني بما يكفل حماية الإطار المعيشي والبيئي لاسيما في الوسط الحضري، إلا أن الواقع العمراني يشهد الكثير من التجاوزات والانتهاكات لهذه الأخيرة، وهو ما يتضح من خلال إصدار المشرع الجزائري للقانون رقم 08-15 الذي يحدد قواعد مطابقة البناء وإتمام إنجازها، والذي تم تمديد العمل به عدة مرات، وقد نص قانون المالية لسنة 2023 على تمديد إجراءات تحقيق مطابقة البناء قصد إتمام إنجازها إلى تاريخ 2023/12/31¹.

بالإضافة إلى إصدار المرسوم التنفيذي رقم 22-55 الذي يهدف إلى تحديد شروط تسوية البناء غير المطابقة لرخصة البناء المسلمة²، وقد أشار وزير السكن والعمران والمدينة في المنشور رقم 01 على أن الهدف من هذا المرسوم هو تسوية البناء المزودة برخصة البناء والمنجزة أو التي هي في طور الإنجاز، غير المطابقة لرخصة البناء المسلمة³. كما حددت المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 22-55 مجال تطبيق هذا الأخير، والذي يشمل كل البناء المنجزة أو التي هي في طور الإنجاز التي تحوز رخصة بناء وغير مطابقة لها، قبل نشر هذا المرسوم.

2- الرخص الإدارية البيئية في مجال حماية التنوع البيولوجي والأوساط المائية

من بين المبادئ التي تضمنها قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، مبدأ المحافظة على التنوع البيولوجي، وكذا حماية المياه والأوساط المائية، حيث تلجأ الإدارة في سبيل ذلك إلى سلطة الضبط الإداري معبرة عن ذلك بأسلوب أو وسيلة الترخيص البيئي. فقد أقر المشرع الجزائري ذلك من خلال المادة رقم 34 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، حيث أخضع فتح مؤسسات تربية فصائل الحيوانات غير الأليفة وبيعها وإيجارها وعبورها، وكذا فتح مؤسسات متخصصة لعرض عينات حية من حيوان محلي أو أجنبي للجمهور إلى ضرورة الحصول على ترخيص⁴.

كما أوجب المشرع الجزائري ضمن مقتضيات حماية المياه والأوساط المائية ضرورة الحصول على رخصة الصب، حيث جاء في نص المادة 53 من القانون رقم 03-10 أنه يجوز للوزير المكلف بالبيئة بعد تحقيق عمومي أن يقترح تنظيمات ويرخص بالصب أو بالغمر أو بالترميد في البحر، وذلك ضمن شروط تضمن بموجبها هذه العمليات انعدام الخطر وعدم الإضرار¹. كما أنه كرس بشكل صريح في قانون المياه رقم 05-12 نظاما

1- المادة 67 من القانون رقم 22-24 المؤرخ في 2022/12/25، يتضمن قانون المالية لسنة 2023، ج ر عدد 89 بتاريخ 2022/12/29.

2- المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 22-55 المؤرخ في 2022/02/02، يحدد شروط تسوية البناء غير المطابقة لرخصة البناء المسلمة، ج ر عدد 09 بتاريخ 2022/02/03.

3- منشور وزير السكن والعمران والمدينة رقم 01 المؤرخ في 2022/03/10، متعلق بتطبيق تدابير وأحكام المرسوم التنفيذي رقم 22/55 المؤرخ في 2022/02/02 الذي يحدد شروط تسوية البناء غير المطابقة لرخصة البناء المسلمة.

4- سمير بوعنق، "آليات الضبط الإداري البيئي في الجزائر. أي فعالية في حماية البيئة؟"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة بن خلدون تيارت، الجزائر، المجلد 8، العدد 2، 2018/06/17، ص. 503.

1- المرجع نفسه، ص. 503.

قانونيا خاصا برخص استعمال الموارد المائية، التي اعتبرها عقدا من عقود القانون العام، ويتم تسليمها لكل شخص طبيعي أو معنوي يقدم طلبا لذلك، وفق الشروط المحددة في هذا القانون¹، كما حددت المادة 75 منه العمليات التي تخضع لنظام رخصة استعمال الموارد المائية، لاسيما منها إنجاز آبار أو حفر لاستخراج المياه الجوفية.

كما أخضع المشرع الجزائري التزويد بالماء الموجه للاستهلاك البشري بواسطة الصهاريج المتحركة لرخصة يتم منحها بقرار من الوالي لمدة سنة قابلة للتجديد بنفس الأشكال، حيث تعطي هذه الأخيرة لصاحبها الحق في نقل وتوفير الماء الموجه للاستهلاك البشري في حدود إقليم الولاية التي تتبع لها الإدارة المانحة لهذه الرخصة، وهي رخصة مؤقتة وقابلة للفسخ وشخصية، وغير قابلة للتنازل عنها². وقد أكد منشور وزير الموارد المائية رقم 153 المؤرخ في 2021/02/16 على ضرورة احترام التدابير التي تضمنها المرسوم التنفيذي رقم 08-195، خاصة التدابير المتعلقة بمراقبة العتاد ونوعية المياه، كما تضمن مجموعة من الترتيبات كمراقبة مطابقة التجهيزات والعتاد المستعمل من طرف ناقل المياه للاستهلاك البشري، كشف التحاليل الفيزيوكيميائية والبكتريولوجية للمياه المنقولة مسلمة من طرف مخبر معتمد، ومراقبة مصلحة الصحة البلدية أو الجزائرية للمياه لنقاط المياه ونسبة الكلور المتبقي الذي ينبغي أن تكون نسبته من 0.5 مغ إلى 1.0 مغ/لتر على مستوى الصهاريج، بالإضافة إلى مساهمة مصالح الأمن في المراقبة المنتظمة للناقلين فيما يخص احترام التنظيم المعمول به، والذي من شأنه الحفاظ على الصحة العمومية للمواطنين³.

3- الرخص الإدارية البيئية في مجال المؤسسات المصنفة:

تطرق المشرع الجزائري للمنشآت المصنفة في المادة 18 من القانون رقم 03-10 وهي التي تضم المصانع والورشات والمشغل ومقالع الحجارة والمناجم، وبصفة عامة المنشآت التي يستعملها أو يملكها كل شخص طبيعي أو معنوي أو خاص، والتي قد تتسبب في أخطار على الصحة العمومية والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناطق السياحية، أو قد تتسبب في المساس براحة الجوار.

ولقد انتهج المشرع الجزائري نهج المشرع الفرنسي في تقسيم المنشآت المصنفة إلى فئتين، منشآت خاضعة للترخيص ومنشآت خاضعة للتصريح، حيث تمثل المنشآت الخاضعة للترخيص الصنف الأكثر خطورة على المصالح من تلك الخاضعة للتصريح¹. فالمشرع الجزائري وفقا للمادة 19 من القانون رقم 03-10 قسّم المؤسسات المصنفة إلى قسمين وفقا لأهميتها وحسب الأخطار أو المضار التي تنجم عن استغلالها؛ الفئة الأولى خاصة بنظام

1- المادة 74 من القانون رقم 05-12، المصدر السابق.

2- المواد 3، 7، 8 و 9 من المرسوم التنفيذي رقم 08/195 المؤرخ في 06/07/2008، يحدد شروط التزويد بالماء الموجه للاستهلاك البشري بواسطة الصهاريج المتحركة، ج ر عدد 38 بتاريخ 09/07/2008.

3 - Circulaire de ministère des ressources en Eau n°153 du 16/02/2021, portant rappel sur l'application du décret exécutif n°08-195 du 06/07/2008 fixant les conditions d'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine par citernes mobiles.

1- تركية سايح، المرجع السابق، ص. 123.

الترخيص الذي قسمه إلى ثلاث مستويات: ترخيص الوزير المكلف بالبيئة والوزير المعني، ترخيص من الوالي وترخيص من طرف ر م ش ب. والفئة الثانية خاصة بنظام التصريح الذي ينفرد به ر م ش ب، حيث تخضع للتصريح المنشآت التي لا تتطلب إقامتها دراسة تأثير ولا موجز التأثير.

وتعتبر المنشآت المصنفة بجميع فئاتها مصدرا ثابتا للأضرار والأخطار التي تهدد البيئة بجميع عناصرها، لذلك أحاطها المشرع بمجموعة من الإجراءات والشروط بداية من إيداع طلب الترخيص ومحتوياته إلى تسليم هذه الرخصة ومراقبة هذه المؤسسات المصنفة، كل هذا يجب أن يطبق بصرامة ويحترم من قبل الجهة المانحة للرخصة أو المستغل للمنشأة.¹ ويرى ماجد راغب الحلو أن المنشآت الخطرة هي منشآت صناعية أو تجارية تسبب مخاطر أو مضايقات فيما يتعلق بالأمن العام أو الصحة العامة أو راحة الجيران أو الزراعة، مما يستدعي خضوعها للرقابة الخاصة من طرف ضبط خاص يهدف إلى منع مخاطرها أو مضايقاتها، التي أهمها خطر الانفجار، والحريق والدخان والغبار والروائح والضجة وإفساد المياه والحشرات، ... الخ.²

وبالرغم من أن المشرع الجزائري تبني نظام الرخصة والتصريح في مجال المؤسسات المصنفة لحماية البيئة ومواردها والمحافظة على الصحة العامة، إلا أن ما نلاحظه بين الفينة والأخرى من انفجارات، وحرائق، وتهديدات للصحة العمومية، وضحايا تؤكد لنا محدودية وعدم فعالية هذه الأخيرة، وهو ما يستلزم مراجعة وإعادة نظر في طرق وكيفيات منحها واستمرارية نشاطها هذا من جانب، ومن جانب آخر عدم حيازة البعض منها على هذه الرخص أو التصاريح أصلا، وهو ما يتضح من خلال إصدار المشرع الجزائري للمرسوم التنفيذي رقم 22-167 والذي أكد من خلاله على وجوب قيام مستغل كل مؤسسة مصنفة موجودة لم تكن محل رخصة استغلال أو تصريح بالاستغلال بتسوية وضعية مؤسسته المصنفة الموجودة، في أجل لا يتعدى سنة واحدة، ابتداء من تاريخ صدور هذا المرسوم.³ كما نصت المادة 10 منه على أنه إذا لم يقم المستغل بتسوية وضعيته بعد انقضاء نصف الأجل، يأمر الوالي المختص إقليميا بموجب قرار بالغلق المؤقت للمؤسسة المصنفة، وإذا لم يقم المستغل بتسوية وضعيته بعد انقضاء أجل سنة، يأمر الوالي المختص إقليميا بموجب قرار بالغلق النهائي للمؤسسة المصنفة الموجودة، والخاضعة لنظام الرخصة.

4- الرخص الإدارية البيئية في مجال صيد الطرائد

عرّف المشرع الجزائري الصيد في المادة 02 من القانون رقم 04-07 على أنه: «البحث عن الحيوانات التي تعيش في البر والمسمامة الطرائد وملاحقتها وإطلاق النار عليها أو القبض عليها». وإذا كان الصيد حق مسموح به لكل المواطنين الجزائريين عبر كامل التراب الوطني الذين تتوفر فيهم الشروط المنصوص عليها قانونا، كما

1- سمير بوعنق، المرجع السابق، ص. 506.

2- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 100.

3- المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 22-167 المؤرخ في 2022/04/19، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 2006/05/31 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 29 بتاريخ 2022/04/24.

أنه لا يسمح للرعايا الأجانب غير المقيمين بممارسة الصيد، إلا بتوفر الشروط القانونية المحددة بهذا الخصوص¹ فقد قيدها المشرع بشروط محددة وتعتبر حيازة رخصة الصيد سارية المفعول من الشروط الأساسية لذلك، وهي رخصة صيد تعبر عن أهلية الصياد في ممارسة الصيد، وهي شخصية لا يجوز التنازل عنها أو تحويلها أو إعارتها أو تأجيرها، وتسلم رخصة الصيد وتثبت صلاحيتها من قبل الوالي أو من ينوب عنه أو رئيس الدائرة حيث يوجد مقر إقامة صاحب الطلب²، وتكون صالحة عبر كامل التراب الوطني لمدة (10) عشرة سنوات وتحدد بنفس الشروط طبقا للمادة 11 منه.

فالهدف من هذه الرخصة هو ضبط وتنظيم سلوك الأفراد في مجال الصيد، وذلك بهدف حماية الحيوانات البرية، التي تشكل عنصرا أساسيا من عناصر البيئة، التي يجب الحرص على حمايتها والمحافظة على ديمومتها، والحد من كل ما من شأنه الإسهام في انقراضها و إبادتها.

ثانيا- نظام الإلزام (الأمر) والحظر(المنع) في المجال البيئي

من الأدوات الاستباقية التي يعتمد عليها الضبط الإداري أيضا نظام الإلزام والحظر، ولمعرفة دورهما في الحماية البيئية، سنتطرق للعناصر الآتية: نظام الإلزام في المجال البيئي (أ)، ثم نظام الحظر في المجال البيئي (ب).

أ- نظام الإلزام (الأمر) في المجال البيئي

1- المقصود بنظام الإلزام (الأمر) في المجال البيئي: يؤدي القانون دوره في حماية البيئة من خلال إلزام الأشخاص بالقيام بعمل إيجابي معين، عندما يعتقد المشرع أن مثل هذا الفعل من شأنه أن يؤدي إلى حماية ووقاية البيئة من الأضرار التي قد تصيبها³، فالإلزام هو ضرورة إجبار الأفراد القيام ببعض التصرفات لتكريس حماية البيئة والمحافظة عليها، وهو إجراء إيجابي⁴. ويعني نظام الإلزام في المجال البيئي إجبار الأفراد والمنشآت بالقيام بعمل إيجابي أو القيام بأعمال معينة تستهدف حماية البيئة ومنع الإضرار بها أو تلويثها، وإلزام المتسبب في الضرر البيئي بإعادة الحال إلى ما كانت عليه قبل وقوع الضرر¹.

والإلزام صورة من صور الأوامر الفردية التي تصدر عن هيئات الضبط البيئي، والتي تستوجب القيام بعمل معين كالأمور بدم منزل آيل للسقوط، حيث يؤدي عدم القيام به إلى المساس أو الإخلال بالنظام العام في إحدى صوره أو كلها، وفي مجال حماية البيئة يعني هذا الإجراء الضبطي إلزام الأفراد والجهات والمنشآت بالقيام بعمل إيجابي معين لمنع تلويث عناصر البيئة المختلفة أو لحمايتها أو إلزام من تسبب في تلويث البيئة بإزالة آثار التلوث².

1- المادة 05 من القانون رقم 04-07 المؤرخ في : 2004/08/14 يتعلق بالصيد، ج ر عدد 51 بتاريخ 2004/08/15.

2- المواد 6، 7 و8، المصدر نفسه.

3- عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص. 298.

4- تركية سايج، المرجع السابق، ص. 132.

1- جمال ونوفي، المرجع السابق، ص. 286.

2- خيرة شرطي، "مدى فاعلية آليات الضبط البيئي في حماية البيئة"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تامنغست، الجزائر المجلد 09، العدد 02، 2020/01/06، ص. 35.

2- تطبيقات نظام الإلزام (الأمر) في مجال حماية البيئة:

2-1 نظام الإلزام (الأمر) في مجال حماية الهواء والأوساط المائية: ألزم المشرع الجزائري في مجال حماية الهواء والجو، عندما تكون الانبعاثات الملوثة للجو تشكل تهديدا للأشخاص والبيئة أو الأملاك، المتسببين فيها على اتخاذ كل التدابير الضرورية لإزالتها أو تقليصها، كما أوجب على الوحدات الصناعية اتخاذ كل التدابير اللازمة لتقليص أو الكف عن استعمال المواد المتسببة في إفقار طبقة الأوزون¹. وفي مجال الأوساط المائية نصت المادة 57 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على إلزام كل ريان سفينة تحمل بضائع خطيرة أو سامة أو ملوثة، وتعبير بالقرب من المياه الخاضعة للفضاء الجزائري أو داخله أن يبلغ عن كل حادث ملاحى يقع في مركبه، ومن شأنه أن يهدد بتلويث أو إفساد الوسط البحري والمياه والسواحل الوطنية.

2-2 نظام الإلزام (الأمر) في مجال التقليل من إنتاج النفايات والحد منها: لقد تضمن القانون رقم 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها في مجال التقليل من إنتاج النفايات والحد منها على العديد من صور الإلزام التي تندرج في مجال حماية البيئة والمحافظة عليها². فقد ألزم المشرع الجزائري كل منتج للنفايات أو حائز لها، بضمان أو بالعمل على ضمان تثمين النفايات الناجمة عن المواد التي يستوردها أو يسوقها وعن المنتوجات التي يضعها، وفي حالة عدم مقدرة منتج النفايات أو الحائز لها على تفادي إنتاج أو تثمين نفاياته فإنه يلزم بضمان أو بالعمل على ضمان إزالة هذه النفايات على حسابه الخاص بطريقة عقلانية بيئية³.

ب- نظام الحظر (المنع) في المجال البيئي

1- تعريف نظام الحظر (المنع) في المجال البيئي:

يعني حظر الإتيان ببعض التصرفات التي يقدر خطورتها وضررها على البيئة، وقد يكون هذا الحظر مطلقا وقد يكون نسبيا¹. وهو وسيلة تلجأ إليها الإدارة لمنع إتيان بعض التصرفات، بسبب الخطورة التي تنجم عن ممارستها، كحالة حظر المرور في اتجاه معين أو منع وقوف السيارات في أماكن معينة². وفي مجال حماية البيئة يعني هذا الإجراء الحظر (المنع) منع إتيان أو ممارسة بعض التصرفات التي من شأنها أن تهدد البيئة وتؤدي إلى الإضرار بها، ونظرا لأهمية هذا الإجراء في حماية البيئة حرصت التشريعات البيئية على إيراد نص بشأن المنع بنوعيه المطلق والنسبي بحسب تقديرها لخطورة التصرف محل الحظر³. ويلجأ المشرع إلى هذا الأسلوب كلما توقع خطر حقيقي يهدد التوازن البيئي، ويرى ضرورة التدخل للحفاظ على البيئة وحمايتها، فالحظر صورة من صور القواعد الآمرة

1- المادة 46 من القانون رقم 03-10، المصدر السابق.

2- سمير بوعق، المرجع السابق، ص. 508.

3- المواد 6، 7 و8 من القانون رقم 01-19، المصدر السابق.

1- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 134.

2- تركية سايج، المرجع السابق، ص. 129.

3- عبد الرزاق بحري، "وسائل الضبط الإداري وإجراءاته كسبيل لتحقيق الأمن البيئي"، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة يحي فارس بالمدية، المجلد 1، العدد 3، 2017/12/01، ص. 172.

التي تقيد كل من الإدارة والأشخاص الذين يزاولون نشاطات مضرّة بالبيئة، وقد يكون هذا الحظر مطلقاً أو نسبياً¹.

2- أنواع نظام الحظر (المنع) في المجال البيئي

1-2 نظام الحظر (المنع) المطلق في المجال البيئي: يتمثل في منع الإتيان بأفعال معينة لما لها من آثار ضارة على البيئة منعا باتا تاما لاستثناء فيه ولا ترخيص بشأنه². ولا شك أن الحظر المطلق هو نصيب محتجز للمشرع لا يمكن للإدارة الخيار فيه ولا يمكنها فتح المجال لسلمتها التقديرية فيه، لأنها قواعد أمرية لا يمكن للإدارة مخالفتها³.

2-2 نظام الحظر (المنع) النسبي في المجال البيئي: يتمثل الحظر النسبي في منع القيام بأعمال معينة يمكن أن تلحق آثار ضارة بالبيئة في أي عنصر من عناصرها إلا بعد الحصول على ترخيص بذلك من السلطات المختصة⁴. فالخطر النسبي مرهون بضرورة استيفاء إجراءات الترخيص الإداري، ففي هذه الحالة يربط المشرع إتيان التصرف بشرط الحصول على ترخيص إداري بشأنه، ومن هنا يظهر أن هناك علاقة وثيقة بين الحظر النسبي والترخيص الإداري⁵.

3- تطبيقات نظام الحظر (المنع) في المجال البيئي

1-3 تطبيقات الحظر (المنع) المطلق في مجال حماية البيئة

كرس المشرع الجزائري هذا الأسلوب في القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والتي نصت على: «يمنع كل صب أو طرح للمياه المستعملة أو رمي للنفايات، أيا كانت طبيعتها في المياه المخصصة لإعادة تزويد طبقات المياه الجوفية في الآبار والحفر وسرايب جذب المياه التي غير تخصيصها»¹. كما نص المشرع الجزائري في القانون رقم 03-02 المحدد للقواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ على منع كل مستغل للشواطئ القيام بأي عمل يمس بالصحة العمومية أو يتسبب في إفساد نوعية مياه البحر أو إتلاف قيمتها النفعية². كما نصت المادة 66 من القانون رقم 03-10 المذكور أعلاه، بشأن حماية المواقع الأثرية والمعالم التاريخية أو الآثار الطبيعية إذ تنص على منع كل إشهار على العقارات المصنفة ضمن الآثار التاريخية أو الآثار الطبيعية والمواقع المصنفة أو المساحات المحمية أو على الأشجار.

1- مونة مقلاتي، حميداني سليم، "الضبط الإداري البيئي في الجزائر"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية، جامعة عمار ثليجي بالأغواط، الجزائر المجلد 05، العدد 02، 05/06/2019، ص. 161.

2- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 134.

3- تركية سايج، المرجع السابق، ص. 130.

4- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 135.

5- تركية سايج، المرجع السابق، ص. 131.

1- المادة 51 من القانون رقم 03-10، المصدر السابق.

2- المادة 10 من القانون رقم 03-02 المؤرخ في 17/02/2003، يحدد القواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ، ج ر عدد 11 بتاريخ 19/02/2003.

3-2 تطبيقات الحظر (المنع) النسبي في مجال حماية البيئة البحرية

من تطبيقات الحظر النسبي ما أقره المشرع الجزائري من حظر لكل صب أو غمر أو ترميد لموارد المياه البحرية الإقليمية الجزائرية، التي من شأنها أن تسبب أضرارا للبيئة البحرية، غير أنه أجاز بموجب المادة 53 من القانون 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة للوزير المكلف بالبيئة بأن يرخص بالصب أو الغمر وبالترميد في البحر، وهذا ضمن شروط تضمن بموجبها هذه العمليات انعدام الخطر وعدم الإضرار بعد إجراء تحقيق عمومي¹.

ثالثا- نظام الإبلاغ (الإخطار) والتحفيز في المجال البيئي

ستتطرق في هذه النقطة إلى بعض أنظمة الضبط الإداري في مجال الحماية البيئية والمتمثلة في العناصر الآتية:

نظام الإبلاغ (الإخطار) في المجال البيئي (أ)، ثم نظام الترغيب والتحفيز في المجال البيئي (ب).

أ- نظام الإبلاغ (الإخطار) في المجال البيئي

1- المقصود بنظام الإبلاغ (الإخطار) في المجال البيئي:

قد يبيح القانون للأفراد القيام بأعمال معينة دون الحصول على تراخيص مسبقة، على الرغم من احتمال تلويثها للبيئة، ويكتفي بشرط الإبلاغ عنها، إما قبل القيام بها، وإما خلال مدة معينة من إتيانها، وذلك لأن احتمالات التلوث المترتبة عليها أقل أو لأن المخاطر الناتجة عنها أهون، وعن طريق الإبلاغ تستطيع الإدارة المختصة أن تراقب الموقف وتتحسب لمواجهة احتمالات التلوث، وتتعامل مع الملوثات إن وجدت².

2- أنواع الإبلاغ (الإخطار) في المجال البيئي:

1-2 نظام الإخطار السابق في المجال البيئي: يعد الإخطار أمر وجوبيا قبل ممارسة النشاط، وذلك يمكن الإدارة من دراسة الأمر وبحث ظروف النشاط ونتائجه الضارة بالبيئة قبل ممارسته، فإن وجدت أن لا خطر على البيئة سكنت وتركت النشاط يتم وإن تبيّنت خطورته نعت عن القيام به¹. والإخطار المسبق يبلغ من خلاله الشخص الطبيعي أو المعنوي الإدارة المختصة قبل قيامه بالنشاط حتى يتاح لها دراسة جميع ظروف النشاط ونتائجه المحتملة، لتقرر في ضوء ذلك إما السماح بممارسة النشاط أو عدم ممارسته لتجنب آثاره الضارة على البيئة².

2-2 نظام الإخطار اللاحق في المجال البيئي:

قد يسمح القانون للأفراد بممارسة النشاط دون إذن سابق ويشترط الإخطار عنه خلال مدة معينة من ممارسته، مما يسمح للإدارة بمراقبة آثار هذا النشاط على البيئة واتخاذ الإجراء اللازم لمنع التلوث وتخفيف آثاره³. وهو يعني أيضا الإخطار بعد القيام بالنشاط بعد مدة معينة محددة

1- مونة مقلاتي، حميداني سليم، المرجع السابق، ص. 162.

2- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 138.

1- عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص. 304.

2- جمال ونوفي، المرجع السابق، ص. 287.

3- عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص. 305.

قانونا، لتمكين الإدارة المختصة من مراقبة الآثار البيئية المحتملة لهذا النشاط ومنع التلوث وما ينتج عنه من أضرار¹.

ب- نظام الترغيب والتحفيز في المجال البيئي

يتمثل الترغيب القانوني في منح بعض المزايا المادية والمعنوية لكل من يقوم بأعمال معينة، يقدر القانون أهميتها في حماية البيئة ودرء بعض عوامل التلوث، ومن أمثلة هذه المزايا منح بعض المساعدات المادية². كما يتمثل هذا الإجراء الوقائي في مجموعة من المزايا المادية والمعنوية التي قرر القانون منحها لكل من يقوم بإحدى الأعمال التي تحول دون تلوث البيئة، وتتمثل هذه المزايا بمنح بعض المساعدات المالية أو الإعفاءات الضريبية أو التسهيلات القانونية والتقدير المعنوي، كمنح شهادة التقدير والشكر والأوسمة وغير ذلك من صور الترغيب المعنوي³.

ونجد أن المشرع الجزائري قد تبني هذا الأسلوب في الكثير من المجالات، لاسيما ما تضمنته المادة 78 من القانون رقم 10-03 التي نصت على: "تنشأ جائزة وطنية في مجال حماية البيئة"، وقد صدر المرسوم التنفيذي رقم 05-444 المحدد لكيفيات منح الجائزة الوطنية من أجل حماية البيئة⁴، حيث تمنح هذه الجائزة الوطنية من أجل حماية البيئة كل سنة، بمناسبة إحياء اليوم الوطني للبيئة، من طرف لجنة يرأسها الوزير المكلف بالبيئة أو ممثله¹، بالإضافة إلى إحداث الجائزة الوطنية للمدينة الخضراء².

الفرع الثاني:

أنظمة الرقابة البعدية للضبط الإداري في مجال الحماية الوقائية للبيئة

بالإضافة إلى الأدوات والوسائل القبلية التي تستخدمها سلطات الضبط الإداري لمنع كل إخلال بالنظام العام، هناك أيضا أدوات قانونية بعدية تستخدمها الإدارة في شكل جزاءات إدارية وقائية من أجل وقاية النظام العام البيئي واتقاء الإخلال بالبيئة، وذلك بعدم إتاحة الفرصة لمصدر التهديد من التمكن من إحداث الضرر ومن ثمة فهو لا ينطوي على معنى العقاب، وغالبا ما يمس المصالح المادية أو الأدبية للفرد³. كما يعد الجزاء الإداري الوقائي أحد أساليب الوقاية من أخطار التلوث البيئي، بهدف إزالة أسباب التهديد التي تقع على النظام

1- جمال ونوفي، المرجع السابق، ص. 287.

2- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص. 140.

3- جمال ونوفي، المرجع السابق، ص. 287.

4- المادة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 05-444 المؤرخ في 2005/11/14 يحدد كيفيات منح الجائزة الوطنية من أجل حماية البيئة، ج ر عدد 75 بتاريخ 2005/11/20.

1- المادتين 3 و4، المرجع نفسه.

2- المادة 32 من القانون رقم 07-06، المصدر السابق.

3- أحمد عمري، "سلطات الضبط الإداري في مجال حماية النظام العام البيئي"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة بن خلدون تيارت، الجزائر، المجلد 7، العدد 2، 09/06/2017، ص. 19. نقلا عن: سليمان عاشور شوابل، "مسؤولية الدولة عن أعمال الضبط الإداري في القانون الليبي والمقارن، جنائبا وإداريا"، ص. 128.

العام البيئي، فهو غالبا ما يكون مؤقتا ويتخذ طبيعة احترازية، ويأخذ في بعض الحالات طابعا ماليا تفرضه السلطة الإدارية المختصة على شكل غرامة اتجاه ملوث البيئة¹. وستتطرق فقط إلى أسلوب الإنذار وأسلوب الإزالة (أولا) ثم أسلوب غلق المنشأة وإلغاء الترخيص (ثانيا).

أولا- أسلوب الإنذار وأسلوب الإزالة

يعتمد الضبط الإداري في وقاية البيئة على: أسلوب الإنذار أو الإعدار (أ)، وأسلوب الإزالة (قرار الهدم) (ب).

أ- أسلوب الإنذار أو الإعدار

يعرف الإنذار بأنه تنبيه صاحب الشأن بالمخالفة الصادرة عن نشاطه، حتى يتخذ ما يلزم من التدابير وفقا للشروط القانونية المعمول بها، ويكون الإنذار في شكل طلب توجهه الإدارة المختصة إلى الشخص الطبيعي أو المعنوي الذي انتهك أو أضر بالبيئة، من أجل تنبيهه إلى الامتناع عن القيام بمثل هذه الانتهاكات تحت طائلة توقيع الجزاء الإداري، فإذا امتنع المخالف عن إزالة المخالفة وكرر نفس المخالفة البيئية، كان للإدارة المختصة توقيع الجزاء المقرر لها، كسحب الترخيص أو غلق المنشأة دون سابق إنذار².

كما يعتبر الإنذار من أخف وأبسط الجزاءات التي يمكن أن توقع على من يخالف أحكام قوانين حماية البيئة، حيث يبين الإنذار مدى خطورة المخالفة وجسامتها الجزاء الذي يمكن أن يوقع في حالة عدم الامتثال، وغالبا ما تكون عاقبة عدم الامتثال والاستمرار في المخالفة توقيع جزاءات أخرى إدارية أشد كالغلق أو إلغاء الترخيص¹. وتجدر الإشارة أن المشرع الجزائري قد تبنى أسلوب الإعدار في المادة 25 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والتي نصت على أنه إذا نجم عن استغلال منشأة غير واردة في قائمة المنشآت المصنفة، أخطارا أو أضرارا تمس بالمصالح المذكورة في المادة 18 منه، وبناء على تقرير من مصالح البيئة يعذر الوالي المستغل، ويحدد له أجلا لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار، وفي حال عد امتثاله في الأجل المحدد في الإعدار يتم توقيف سير المنشأة إلى غاية تنفيذ الشروط المفروضة.

ب- أسلوب الإزالة (قرار الهدم)

يرى ماجد راغب الحلو أن الإزالة تتم من خلال محور أثر المخالفة القانونية، وإعادة الأمور إلى ما كانت عليه قبل وقوعها ما دام ذلك ممكنا، كهدم الأبنية المقامة على الأراضي الزراعية، لمخالفة أحكام القوانين التي تحمي المساحات الخضراء من التوسعات العمرانية². ونجد أن هذا الأسلوب مطابق لأسلوب قرار الهدم المنتهج من طرف المشرع الجزائري الخاص بالبناءات المنجزة دون رخصة، حيث أنه بعد قيام العون المؤهل قانونا بتحرير محضر إثبات المخالفة، وإرساله إلى م ش ب والوالي المختصين في أجل لا يتعدى 72 ساعة، وفي هذه الحالة ومع

1- أعمار جلطي، المرجع السابق، ص 263، 264.

2- جمال ونوقي، المرجع السابق، ص 288.

1- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 147.

2- المرجع نفسه، ص 147.

مراعاة المتابعات الجزائية يصدر م ش ب المختص قرار هدم البناء في أجل لا يتعدى 8 أيام ابتداء من تاريخ استلام محضر إثبات المخالفة، وفي حال قصوره يقوم الوالي بإصدار قرار هدم البناء في أجل لا يتعدى 30 يوما وتنفذ أشغال الهدم من قبل مصالح البلدية، وفي حالة عدم وجودها يتم تنفيذ الأشغال بواسطة الوسائل المسخرة من قبل الوالي، ويتحمل المخالف تكاليف عملية الهدم، ويحصلها م ش ب بكل الطرق القانونية¹.

ثانيا- أسلوب غلق المنشأة أو وقف النشاط وأسلوب إلغاء أو سحب أو توقيف الرخصة

تمارس هيئات الضبط الإداري العديد من أدوات الرقابة البعدية لحماية النظام العام، وهو ما سنتطرق له من خلال: أسلوب غلق المنشأة أو وقف النشاط (أ)، وأسلوب إلغاء أو سحب أو توقيف الرخصة (ب).

أ- أسلوب غلق المنشأة أو وقف النشاط

تختلف التشريعات البيئية في تسمية هذا الإجراء بين من يسميه الغلق المؤقت كما في القانون المصري وبين من يسميه الوقف المؤقت، كما يختلف الفقه في الطبيعة القانونية له بين من يراه إجراء إداري لا يحمل معنى العقوبة بل يراد به منع الضرر وبين من يراه إجراء عقابي، فالمقصود به الإجراء الذي تحدثه الإدارة بموجب قرار إداري لوقف ممارسة نشاط معين للضرر الناجم عنه لاسيما الأنشطة ذات الطابع الصناعي، وعادة ما تتخذ الإدارة هذا الإجراء نتيجة عدم امتثال صاحب النشاط لتوجيهات الإدارة عن طريق الإخطار².

وقد نص المشرع الجزائري في المادة 25 من القانون رقم 03-10 على: «عندما تنجم عن استغلال منشأة غير واردة في قائمة المنشآت المصنفة، أخطار أو أضرار على الصحة العمومية والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمصالح والمناطق السياحية، أو قد تتسبب في المساس براحة الجوار، وبناء على تقرير من مصالح البيئة يعذر الوالي المستغل ويحدد له أجلا لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار أو الأضرار البيئية وإذا لم يمثل المستغل في الأجل المحدد، يوقف سير المنشأة إلى حين تنفيذ الشروط المفروضة...». كما نصت المادة 48 من قانون المياه رقم 05-12 على: «تقرر الإدارة إيقاف سير الوحدة المسؤولة عن التلوث إلى غاية زواله، عندما يشكل تلوث المياه خطرا على الصحة العمومية، أو يلحق ضررا بالاقتصاد الوطني» فالمشرع الجزائري من خلال هذه المادة تبنى بشكل صريح توقيف نشاط الوحدة المتسببة في التلوث، إلى غاية زواله إذا كان تلوث المياه يشكل خطرا على الصحة العمومية، أو من شأنه إلحاق الضرر بالاقتصاد الوطني.

ب- أسلوب إلغاء أو سحب أو توقيف الرخصة

لعل أشد الجزاءات الإدارية التي يمكن توقيعها على المشروعات المتسببة في تلويث البيئة هو إلغاء تراخيص هذه المشروعات، ويحدد القانون حالات إلغاء الرخصة، ويحدد شروط منحها، كما أن سلطة الإدارة التقديرية في منح التراخيص لا تكاد تذكر، فسلطتها التقديرية في إلغائها ضعيفة، ويحدد لها القانون حالات إلغاء الرخصة¹.

1- المادة 76 مكرر 4 من القانون رقم 04-05، المصدر السابق

2- زينب كريم الداودي، المرجع السابق، ص 385، 386.

1- ماجد راغب الحلو، المرجع السابق، ص 149.

وقد تبني المشرع الجزائري أسلوب إلغاء الرخصة، حيث نصت المادة 57 الفقرة الأولى من المرسوم التنفيذي رقم 15-19 على: «تعد رخصة البناء ملغاة إذا لم يستكمل البناء في الأجل المحدد في القرار المتضمن رخصة البناء». كما أنه في حال تسليم رخصة البناء قصد تشييد بناية، أو مجموعة من البنائيات في مرحلة، أو عدة مراحل فإن رخصة البناء تعد ملغاة في حال عدم إتمام المرحلة في الأجل المحدد في القرار المتضمن رخصة البناء¹.

كما تبني أسلوب سحب الرخصة في حال معاينة وضعية غير مطابقة للتنظيم الخاص بالمؤسسات المصنفة في مجال حماية البيئة، والأحكام التقنية الخاصة برخصة الاستغلال الممنوحة، ويجزر محضر يبين الأفعال المجرمة ويحدد أجل لتسوية وضعية المؤسسة، وعند نهاية الأجل دون التكفل بالوضعية غير المطابقة، تعلق رخصة استغلال المؤسسة المصنفة، وإذا لم يتم المستغل بالمطابقة في أجل ستة أشهر بعد تبليغ التعليق، تسحب رخصة استغلال المؤسسة المصنفة، وفي حالة سحب الرخصة يخضع كل استغلال جديد لإجراء جديد لمنح رخصة الاستغلال².

ونظرا لأهمية عقود التعمير المسلمة في تنظيم العمران، من خلال المحافظة على تجانس وتناسق الأنسجة العمرانية، والقضاء على البناء غير اللائق، فإنه وجب إخضاعها لمراقبة بعدية مستمرة وصارمة لضمان فعاليتها وعليه تم إصدار قرار تشكيل لجان مراقبة عقود التعمير¹، التي تضم أربعة لجان²، أسندت لها عدة مهام، منها اقتراح تجميد عقود التعمير المتنازع فيها، إذا تبين أن تسليمها كان مخالفا للتنظيم المعمول به³. كما نصت المادة 14 من المرسوم التنفيذي رقم 08/195 السالف الذكر على أن كل إخلال من طرف صاحب رخصة توفير الماء الموجه للاستهلاك البشري بواسطة الصهاريج المتحركة يؤدي إلى التوقيف المؤقت للرخصة، ويتم رفعه بعد إعلان المصالح المختصة لإدارة الولاية المكلفة بالموارد المائية عن المطابقة، وفي حالة العود يتم السحب النهائي للرخصة بقرار من الوالي المختص إقليميا.

الفرع الثالث:

الأنظمة التقنية المرافقة للضبط الإداري البيئي في مجال الحماية الوقائية للبيئة

بالإضافة إلى الأدوات القانونية التي تطرقنا إليها، والتي تراوحت بين الأدوات القبلية والبعدية الرامية لحماية البيئة، توجد بعض الوسائل التي تعتبر ضرورية لاستكمال بعض الإجراءات والتدابير في المجال البيئي ولنتعرف عليها سنتطرق إلى دراسة التأثير وموجز التأثير كأداة للحماية الوقائية للبيئة (أولا)، ونظام دراسة الخطر كأداة للحماية الوقائية للبيئة (ثانيا)، ثم التحقيق العمومي كأداة قانونية وقائية تشاركية للمساهمة في صنع القرارات البيئية (ثالثا).

1- المادة 57 الفقرة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 15-19، المرجع السابق.

2- المادة 23 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، المرجع السابق.

1- تعليمة وزير السكن والعمران والمدينة رقم 1074، المؤرخة في 2022/10/13، الخاصة بلجان مراقبة عقود التعمير، ص.1.

2- وهي: اللجنة الوطنية، اللجنة الولائية، لجنة المقاطعة الإدارية، واللجنة البلدية، القرار الوزاري المؤرخ في 2022/07/02، يحدد تشكيل لجان مراقبة عقود التعمير، ج ر عدد 58 بتاريخ 2022/09/05.

3- تعليمة وزير السكن والعمران والمدينة رقم 1074، المرجع السابق، ص.3، 4 و 5.

أولاً- دراسة التأثير وموجز التأثير كأداة للحماية الوقائية للبيئة

يعتبر نظام دراسة التأثير وموجز التأثير وسيلة وقائية للبيئة، لأنها تقدر مدى إمكانية وجود آثار سلبية للمشاريع على التوازن البيئي، فهي الدراسة التي تهدف لمعرفة وتقدير الانعكاسات المباشرة وغير المباشرة لبعض المشاريع على البيئة، بهدف التقليل أو الحد من الأخطار المترتبة عنها، ويتم تحديد هذه المشاريع بموجب نصوص قانونية وتنظيمية، كالمشاريع التنموية والمصانع وبرامج البناء والتهيئة التي تؤثر على الإطار المعيشي للناس، وتوازن البيئة والموارد والفضاءات الطبيعية¹. وللتعرف أكثر على الموضوع سنتطرق إلى العناصر الآتية: الأساس القانوني لدراسة التأثير وموجز التأثير ومجالات تطبيقها (أ)، ثم كفاءات الموافقة على دراسة وموجز التأثير (ب).

أ- الأساس القانوني لدراسة التأثير وموجز التأثير ومجالات تطبيقها

1- الأساس القانوني لدراسة التأثير وموجز التأثير:

تستمد دراسة مدى التأثير مصدرها من مبدأ الحيطة الذي يندرج ضمن المبادئ العامة لحماية البيئة ويفرض ضرورة اتخاذ كل التدابير المناسبة للوقاية من الأضرار قبل القيام بأي مشروع، ولقد تم تكريس دراسة مدى التأثير عالمياً، إقليمياً، وداخلياً¹. وقد تم تكريس دراسة مدى التأثير على المستوى الداخلي في القانون القومي الأمريكي لحماية البيئة لسنة 1967، ونظراً للنتائج الإيجابية التي حققتها هذه الآلية في الولايات المتحدة الأمريكية، فقد تبنتها دول أخرى من بينها فرنسا، بموجب قانون 1976 المتعلق بحماية الطبيعة، وكذلك المشروع الكندي بموجب قانون حماية البيئة سنة 1979².

وقد تبني المشروع الجزائري هذا الأسلوب في القانون رقم 83-03 (ملغى) والذي عرّفه في المادة 130 على أنه: « وسيلة أساسية للنهوض بحماية البيئة إنها تهدف إلى معرفة وتقدير الانعكاسات المباشرة و/أو غير المباشرة للمشاريع على التوازن البيئي وكذا على إطار ونوعية معيشة السكان ». كما نص عليها المرسوم التنفيذي رقم 90-78 المتعلق بدراسة التأثير بقوله: « يخضع الإجراء القبلي الخاص بدراسة التأثير لجميع الأشغال وأعمال التهيئة أو المنشآت الكبرى التي يمكن بسبب أهميتها وأبعادها وآثارها، أن تلحق ضرراً مباشراً أو غير مباشر بالبيئة، ولاسيما الصحة العمومية والفلاحية والمساحات الطبيعية والحيوان، والنبات، والمحافظة على الأماكن والآثار وحسن الجوار »³.

1- جمال ونوقي، المرجع السابق، ص 286، 287.

1- محمد الأمين مزبان، عبد القادر محفوظ، "الآليات التقنية للرقابة الإدارية على المنشآت المصنفة كآلية وقائية لحماية البيئة"، القانون العقاري والبيئة، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، الجزائر، المجلد 2، العدد 2، 2014/06/06، ص 1.

2- المرجع نفسه، ص 2. نقلاً عن: طه طيار، "دراسة التأثير في البيئة، نظرة في القانون في الجزائري"، مجلة المدرسة الوطنية للإدارة، مطبعة دحلج الجزائر، عدد 1، سنة 1991، ص 49.

3- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 90-78 مؤرخ في 1990/02/27 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة، ج ر عدد 10، بتاريخ 1990/03/07 (ملغى).

كما نص المشرع الجزائري في القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على دراسة وموجز التأثير وحدد الأشغال والمشاريع التي تخضع لدراسة مدى التأثير ولموجز التأثير على البيئة، حيث نصت المادة 15 منه على وجوب الخضوع المسبق لدراسة التأثير أو لموجز التأثير على البيئة، مشاريع التنمية والهياكل والمنشآت والمصانع والأعمال الفنية الأخرى وكل الأعمال وبرامج البناء والتهيئة، التي تؤثر بصفة مباشرة أو غير مباشرة فورا أو لاحقا على البيئة لاسيما على الأنواع والموارد والأوساط والفضاءات الطبيعية والتوازنات الايكولوجية، وكذلك على إطار ونوعية المعيشة، وقد أحال المشرع الجزائري تطبيق هذه المادة إلى التنظيم.

وتطبيقا لهذا النص صدر المرسوم التنفيذي رقم 07-145 الذي نص على: «تهدف دراسة أو موجز التأثير على البيئة إلى تحديد مدى ملاءمة إدخال المشروع في بيئته مع تحديد وتقييم الآثار المباشرة و/أو غير المباشرة للمشروع والتحقق من التكفل بالتعليمات المتعلقة بحماية البيئة في إطار المشروع المعني»¹. ونستنتج من خلال هذه المادة تأكيد المشرع الجزائري على مسألة تحديد الهدف من دراسة أو موجز التأثير على البيئة، والتمثل في تحديد مدى ملاءمة المشروع وتحديد وتقييم الآثار المباشرة وغير المباشرة له على البيئة، وكذا التحقق من التكفل بالتعليمات المتعلقة بحماية البيئة بخصوص هذا المشروع.

2- التعريفات الفقهية لدراسة التأثير وموجز التأثير:

حاول الكثير من الفقهاء تعريف دراسات التأثير، فعرفها البعض بأنها: «قاعدة الحس السليم *règle de bon sens*»، وأرجعها في مصدرها إلى قاعدة «التفكير قبل العمل *réfléchir avant d'agir*» فيلى جانب الدراسات الاقتصادية والمالية لكل مشروع لا بد من إجراء دراسة بيئية للمشروع، ذلك أن «أي نشاط عام أو خاص ليس آمنا للبيئة»، ولذلك صار من اللازم التحديد المسبق للآثار الجماعية للنشاط، وليس في هذا إلغاء للحرية الصناعية والتجارية بل هو تقييد لها من أجل تحقيق التوازن بين المصالح الفردية والمصالح البيئية التي تشكل مصالح جماعية، كما عبر عنها بأنها: «دراسة علمية وتقنية مسبقة وإجراء إداري متطور»¹.

وقد تم تصميم دراسة التأثير منذ البداية كأداة تسمح للشخص المسؤول عن مشروع من المحتمل أن يكون له عواقب على البيئة لدراسة الآثار المحتملة على البيئة، من أجل القضاء عليها أو تقليلها أو تعويضها². والغرض من دراسة الأثر *L'étude d'impact* هو السماح، أولاً وقبل كل شيء، للشخص الذي يبادر بالمشروع، ثم السلطة المختصة بإصدار الترخيص، وكذلك للجمهور، لتقييم آثار المشروع على البيئة³. وإذا كانت دراسة التأثير

1- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المؤرخ في 2007/05/19 يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج ر عدد 34 بتاريخ: 2007/05/22.

1- محمد الأمين مزيان، عبد القادر محفوظ، المرجع السابق، ص. 3 نقلا عن:

Michel prier, *droit de l'environnement*, Dalloz, paris, 3^o éd. A.1996.p.p.59-60.

2-Thomas Garancher, *Etudes d'impact environnemental*, Groupe Moniteur (Editions du Moniteur), paris, 2013, p.11.

3- Nathalie Baillon, Nicolas Nahmias ,Elsa Sacksick, *op.cit*, p.89.

تشكل أداة للمقاربة البيئية للمشاريع وتساعد على اتخاذ القرار البيئي، فإنها تهدف أيضا إلى إعلام الجمهور بالآثار البيئية المتوقعة لمشروع أو نشاط¹.

كما تعد آلية موجز التأثير على البيئة آلية وقائية جديدة، تضمنها تعديل قانون حماية البيئة الجديد، طبقا للمادة 16 من القانون رقم 03-10، وقد ميز القانون بين دراسة وموجز التأثير، حيث يكمن الفرق بينهما في طبيعة الأشغال المتوقعة، ودرجة خطورتها، وتأثيرها على البيئة، فموجز التأثير أقل صرامة من دراسة التأثير، ويترتب على هذا التمييز اختلاف الجهة مانحة الترخيص، فالجهة مانحة الترخيص في حالة موجز التأثير هي أقل درجة من الجهة المختصة في حالة دراسة التأثير².

3- مجالات تطبيق دراسة التأثير وموجز التأثير:

لم يوضح المرسوم التنفيذي رقم 90-78 المتعلق بدراسة التأثير في البيئة، الأنشطة والمنشآت الخاضعة لدراسة مدى التأثير، بل أحال إلى ملحقه المتضمن المشاريع التي لا تخضع لدراسة مدى التأثير، والتي حددها على سبيل الحصر في المادة 3 منه، وبالتالي فهو بهذا قد اتبع في تحديد المنشآت الخاضعة لدراسة التأثير منهج التحديد السلبي، بينما اتجه المرسوم التنفيذي رقم 07-145 عكس الاتجاه الأول واتباع منهج التحديد المزدوج، حيث حدد قائمة المنشآت الخاضعة لدراسة التأثير، كما حدد قائمة المنشآت الخاضعة لموجز التأثير¹. وهو المنهج الذي اعتمده أيضا في التعديلات الخاصة بهذا المرسوم²، وقد أحدثت دراسة مدى التأثير تغييرا في ممارسة السلطة التنظيمية، لأنها تستوجب من الإدارة التحلي عن التصرف الانفرادي في إدارة الشؤون البيئية، واعتماد المشاركة والاستشارة والتشاور مع مختلف الإدارات القطاعية والمراكز العلمية والمجتمع المدني والمؤسسات الاقتصادية³.

وتجدر الإشارة أن دراسة مدى التأثير تفقد قيمتها الوقائية بالنسبة للمشاريع التي أنجزت ولم تخضع لدراسة مدى التأثير في البيئة أثناء إنشائها، لأن التدخل اللاحق غالبا ما يكون غير مجدي ومكلف أو حتى مستحيل، مما يستدعي إما تغيير المشروع برمته أو وقفه أو إزالته أو تحويله إلى أوساط أخرى ملائمة له، رغم هذه الصعوبات المنهجية أو الواقعية المتعلقة بدراسة مدى التأثير على النشاطات القائمة، إلا أنه ينبغي القيام بها على الأقل للتمكن من جرد كل الأخطار والمساوي التي تتسبب فيها هذه المنشآت⁴.

1-Thomas Garancher, op.cit, p.137.

2- يحيى وناس، المرجع السابق، ص. 185.

1- محمد الأمين مزيان، عبد القادر محفوظ، المرجع السابق، ص. 05.

2- المرسوم التنفيذي رقم 18-255 المؤرخ في 2018/10/09 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المؤرخ في 2007/05/19 الذي يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج ر عدد 62 بتاريخ 2018/10/17. والرسوم التنفيذية رقم 19-241 المؤرخ في 2019/09/08 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المؤرخ في 2007/05/19 الذي يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفية المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج ر عدد 54 بتاريخ 2019/09/08.

3- يحيى وناس، المرجع السابق، ص. 178.

4- المرجع نفسه، ص. 180، 181.

ب- كفاءات الموافقة على دراسة وموجز التأثير

تنجز دراسة التأثير أو موجز التأثير على البيئة على نفقة صاحب المشروع، من طرف مكاتب دراسات، أو مكاتب خبرات، أو مكاتب استشارات معتمدة من الوزارة المكلفة بالبيئة.¹ وقد نصت المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 السالف الذكر على أنه بعد نهاية التحقيق العمومي، يرسل ملف دراسة أو موجز التأثير المتضمن آراء المصالح التقنية، ونتائج التحقيق العمومي مرفقا بمحضر المحافظ المحقق، والمذكرة الجوابية لصاحب المشروع عن الآراء الصادرة، إلى الوزير المكلف بالبيئة بالنسبة لدراسة التأثير، أو المصالح المكلفة بالبيئة المختصة إقليميا بالنسبة لموجز التأثير الذين يقومون بفحص دراسة أو موجز التأثير والوثائق المرفقة.

ونص المرسوم التنفيذي رقم 18-255 على أنه يتعين على المصالح التقنية المكلفة من الوالي، بمجرد فتح التحقيق العمومي، البت في دراسة أو موجز التأثير في أجل لا يتعدى شهرا واحدا ابتداء من تاريخ استلام طلب الرأي، وفي حالة عدم الرد وبعد تذكير واحد، يعتبر رأي هذه المصالح موافقا²، فهذه المادة قلّصت في الأجل الذي كان محددًا بموجب المادة 17 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المقدر بأربعة أشهر ابتداء من تاريخ إقفال التحقيق العمومي، كما أن هذه المادة يكتنفها الغموض، فكيف للمصالح التقنية أن تبت في دراسة أو موجز التأثير بمجرد فتح التحقيق العمومي، وما هي فائدة هذا التحقيق إذا كان لهذه المصالح البت بمجرد فتحه، وبالتالي نعتقد أن المادة 17 المعدلة كانت أكثر دقة. وطبقا للمادة 18 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 تتم الموافقة على دراسة التأثير من طرف الوزير المكلف بالبيئة، ومن الوالي المختص إقليميا بالنسبة لموجز التأثير، ويجب أن يكون الرفض مبررا، ويرسل قرار الموافقة على دراسة التأثير أو رفضها إلى الوالي المختص إقليميا، لتبليغها لصاحب المشروع، كما يقوم الوالي المختص إقليميا بإبلاغ صاحب المشروع بقرار الموافقة على موجز التأثير أو رفضه.

ثانيا- نظام دراسة الخطر كأداة للحماية الوقائية البيئية

وهو ما سنتطرق له من خلال العناصر الآتية: الأساس القانوني لنظام دراسة الخطر (أ)، أهداف دراسات الخطر (ب)، ثم إجراءات وكفاءات المصادقة على دراسة الخطر (ت).

أ- الأساس القانوني لنظام دراسة الخطر

تجد دراسة الخطر أساسها في التشريع الفرنسي في المادتين 3 و5 من المرسوم 1133-77 المؤرخ في 21 سبتمبر 1977 الذي صدر تطبيقا لقانون 19 جويلية 1976، ترفق بملف طلب رخصة استغلال منشأة مصنفة¹. أما المشرع الجزائري فقد نصت المادة 21 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية

1- المادة 22 من القانون رقم 03-10، المصدر السابق.

2- المادة 9 من المرسوم التنفيذي رقم 18-255، المرجع السابق.

1- محمد الأمين مزيان، عبد القادر محفوظ، المرجع السابق، ص. 10. نقلا عن:

Eric . Tontain, *installations classées et Prévention des risques technologiques majeurs, mémoire de DEA de droit de l' environnement, Université paris1 paris2, A .1999.2000, p. 7.*

المستدامة في الفقرة الأولى منه على ضرورة أن تسبق تسليم الرخصة المتعلقة بالمنشآت المصنفة تقديم دراسة التأثير أو موجز التأثير، وتحقيق عمومي، ودراسة تتعلق بالأخطار والانعكاسات المحتملة للمشروع على الصحة العمومية والنظافة والأمن والفلاحة والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية والمواقع والمعالم والمناطق السياحية، أو قد تتسبب في المساس براحة الجوار، وعند الاقتضاء بعد أخذ رأي الوزارات والجماعات المحلية المعنية، فهذه الإجراءات إجبارية وبدونها لا تمنح الرخصة، الأمر الذي أكدته المشرع الجزائري في الفقرة الثانية من المادة 21 بنصها: «... لا تمنح هذه الرخصة إلا بعد استيفاء الإجراءات المذكورة في الفقرة أعلاه».

كما نص المشرع الجزائري أيضا على دراسة الخطر في القانون رقم 04-20 المتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، حيث نصت المادة 60 منه على: «دون الإخلال بأحكام القانون رقم 03-10... يجب أن تخضع كل منشأة صناعية لدراسة الخطورة قبل الشروع في استغلالها» وبالتالي تعتبر دراسة الخطر إجراء قانوني وجوبي قبل البدء في استغلال المنشأة الصناعية. كما نص المرسوم التنفيذي رقم 06-198 على أنه: «يسبق كل طلب رخصة استغلال مؤسسة مصنفة حسب الحالة وطبقا لقائمة المنشآت المصنفة ما يأتي: - دراسة أو موجز التأثير على البيئة يعدان ويصادق عليهما، حسب الشروط المحددة في التنظيم المعمول به، - دراسة خطر تعد ويصادق عليها، حسب الشروط المحددة في هذا المرسوم، - تحقيق عمومي يتم طبقا للكيفيات المحددة في التنظيم المعمول به»². فلاحظ أن دراسة التأثير أو موجز التأثير، ودراسة الخطر وكذا التحقيق العمومي من الأدوات الاستباقية الإجبارية التي تبناها المشرع الجزائري، وبدونها لا تسلم رخص استغلال المؤسسات المصنفة حسب الحالة وطبقا لقائمة المنشآت المصنفة.

ب- أهداف دراسات الخطر

تهدف دراسة الخطر إلى تحديد المخاطر المباشرة أو غير المباشرة التي تُعرض الأشخاص والممتلكات والبيئة للخطر من جراء نشاط المؤسسة، سواء كان السبب داخليا أو خارجيا، كما يجب أن تسمح دراسة الخطر بضبط التدابير التقنية للتقليل من احتمال وقوع الحوادث وتخفيف آثارها، وكذا تدابير التنظيم للوقاية من الحوادث وتسييرها³. كما أن دراسة الخطر متعلقة أساسا بنشاط المنشآت الخاضعة للرخصة الولائية أو الوزارية، نظرا لخطورتها على الموارد الطبيعية والجوار، فالمشرع الجزائري جعل دراسة الخطر من قبيل الدراسات التقنية الاستباقية على المشاريع الصناعية عامة والمنشآت المصنفة خاصة مما يوحي بأهمية البعد البيئي في مجال الاستثمار، أي الموازنة بين كل من الاستثمار وحماية البيئة وإلغاء فكرة تناقض وانفصال كل من البيئة والتنمية⁴.

2- المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 2006/05/31، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 37 بتاريخ 2006/06/04.

3- المادة 12، المرجع نفسه.

4- سارة عبايدية، نورة موسى، "دراسات الأخطار كآلية وقائية على نشاط المنشآت المصنفة في التشريع الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، المجلد 57، العدد 02، 2020/03/22، ص ص. 196، 197.

ت- إجراءات وكيفيات المصادقة على دراسة الخطر

تعد دراسة الخطر طبقا للمادة 02 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2014 على حساب صاحب المشروع، من طرف مكاتب دراسات معتمدة، حسب الكيفيات المحددة في المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، ويجب أن تودع دراسة الخطر من طرف صاحب المشروع لدى الوزير المختص إقليميا في ثماني (8) نسخ¹، كما نصت المادة 10 منه على توليه عملية إرسالها في مدة لا تتجاوز خمسة (5) أيام إلى كل من اللجنة الوزارية المشتركة بالنسبة للمؤسسات من الفئة الأولى، واللجنة الولائية بالنسبة للمؤسسات من الفئة الثانية. ونص ذات القرار أيضا على قيام اللجان بفحص دراسات الخطر، وبمكثها أن تطلب من أصحاب المشاريع كل معلومة أو دراسة تكميلية لازمة، في مدة لا تتجاوز خمسة وأربعين (45) يوما، ابتداء من تاريخ إخطارهم من طرف الوالي، ويمنح صاحب المشروع مهلة خمسة عشر (15) يوما لتقديم كل دراسة تكميلية مطلوبة منه².

ويتم التوقيع على مقرر الموافقة على دراسة الخطر أو رفضها الخاصة بالمؤسسة من الفئة الأولى من طرف الوزير المكلف بالداخلية والوزير المكلف بالبيئة، ويتم التوقيع على مقرر الموافقة على دراسة الخطر أو رفضها الخاص بالمؤسسة من الفئة الثانية من طرف الوالي المختص إقليميا³. ويرسل مقرر الموافقة على دراسة الخطر أو رفضها الخاصة بالمؤسسة من الفئة الأولى إلى الوالي المختص إقليميا، الذي يقوم بتبليغ المقرر إلى صاحب مشروع المؤسسة المعنية طبقا للمادتين 16 و 17 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2014/09/14 السالف الذكر.

ثالثا- التحقيق العمومي كأداة قانونية وقائية تشاركية للمساهمة في صنع القرارات البيئية

يعتبر التحقيق العمومي أداة قانونية استباقية هامة، من شأنه السماح للجمهور بالمشاركة والمساهمة في بعض المجالات البيئية، وهو ما سنوضحه من خلال العناصر الآتية: تعريف التحقيق العمومي في المجال البيئي (أ) وكيفيات إجراء التحقيق العمومي في المجال البيئي (ب)، ثم مجالات التحقيق العمومي في المجال البيئي (ت).

أ- تعريف التحقيق العمومي في المجال البيئي**1- الأساس القانوني للتحقيق العمومي في المجال البيئي**

لقد تبنى المشرع الجزائري التحقيق العمومي بشكل صريح في المادة 21 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة في الفقرة الأولى منه، والتي نصت على: «تسبق تسليم الرخصة المتعلقة بالمنشآت المصنفة... وتحقيق عمومي...»، وهو إجراء إجباري وبدونه لا تمنح الرخصة، الأمر الذي أكدته في الفقرة الثانية من المادة 21 بنصها: «...لا تمنح هذه الرخصة إلا بعد استيفاء الإجراءات المذكورة في الفقرة أعلاه». كما نصت المادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 على أنه: «يسبق كل طلب رخصة

1- المادة 09 من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2014/09/14 يحدد كيفيات فحص دراسات الخطر والمصادقة عليها، ج ر عدد 03 بتاريخ 2015/01/27.

2- المادتين 11 و 12، المرجع نفسه.

3- المادة 15، المرجع نفسه.

استغلال مؤسسة مصنفة حسب الحالة وطبقا لقائمة المنشآت المصنفة ما يأتي: ... - تحقيق عمومي يتم طبقا للكيفيات المحددة في التنظيم المعمول به». وكذا المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 التي نصت على: «يجب أن يعلم الجمهور بالقرار المتضمن فتح التحقيق العمومي عن طريق التعليق...».

فالملاحظ أن مختلف النصوص القانونية لم تبين مفهوم التحقيق العمومي، ولم تعرفه في حد ذاته، وإنما حددت أهدافه ونتائجه، فهو دعوة لكل شخص طبيعي أو معنوي لإبداء الرأي حول مشروع ما، بغاية معرفة الآثار المتوقعة على البيئة من جراء إنجاز هذا المشروع، كما اعتبره آلية لإعلام الأفراد بواسطة التعليق والنشر¹. كما أن هذه النصوص كرست الوجود القانوني للتحقيق العمومي، وأكدت على وجوبية إجرائه قبل منح الرخص.

2- التعريف الفقهي للتحقيق العمومي:

التحقيق العمومي مصطلح يستخدم بغرض إشراك مختلف فئات أفراد المجتمع في الشأن العام، بشأن إصدار قرارات ذات صلة بسلامة البيئة، وبالتالي فهو آلية مهمة للمشاركة في الشأن العام، والذي يهتم المواطن في مختلف مجالات حياته، وبالتالي فهو من الأهمية بمكان بالنسبة للإدارة والفرد على حد سواء، حيث يمكن الأفراد من إبداء آرائهم قبل إنجاز المشروع، ويجعل الإدارة على علم مسبق برأي الأفراد قبل إقدامها على القيام بمشاريع أو الترخيص بذلك، كما يعد التحقيق العمومي إجراء ذو طابع استشاري تقوم به السلطات العامة في الدولة المختصة بغرض تمكين الأفراد المعنيين من الاطلاع على الملف المتعلق بمشروع أو مخطط أو برنامج ما وإبداء آرائهم حول ذلك².

ب- كيفيات إجراء التحقيق العمومي في المجال البيئي

نص المرسوم التنفيذي رقم 90-78 على أنه يجب على الوالي المعني أو الولاية المعنية بأن يتخذوا قرارات تدابير الإشهار لدعوة الغير سواء أكان شخصا طبيعيا أم معنويا بغرض إبداء الرأي في الأشغال وأعمال التهيئة أو المنشآت المزمع إنجازها، ويعلم الجمهور بالقرار الذي يأمر بإشهار دراسة التأثير في البيئة عن طريق التعليق في مقر الولاية، ومقار البلديات المعنية، وفي الأماكن المجاورة للمواقع المزمع إنجاز الأشغال أو أعمال التهيئة أو المنشآت فيها³، ونصت المادة 10 منه على إشهار دراسة التأثير في البيئة عن طريق نشرها في جريدتين وطنيين على الأقل. كما يعين الوالي محافظا محققا لتسجيل ما قد يصله من آراء ورغبات وتطلعات كتابية أو شفوية تنصب على الأشغال وأعمال التهيئة أو المنشآت التي تتعلق بها دراسة التأثير في سجل خاص، وإذا لم يرد عليه أي تصريح في نهاية الشهرين يقفل السجل الخاص بملاحظة لا شيء، ويجرر المحافظ تقريرا تلخيصيا يرسله إلى الوالي، ويجب عليه أن يعلم الوزير المكلف بالبيئة بنتائج الاستشارة العمومية، ويعرب عند الاقتضاء عن رأيه الخاص في الأشغال أو أعمال التهيئة أو المنشآت المزمع إنجازها وفقا للمادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 90-78 المذكور أعلاه.

1- محمد رحوني، "مدى مساهمة التحقيق العمومي في حماية البيئة في التشريع الجزائري"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تامنغست الجزائر، المجلد 07، العدد 02، 01/06/2018، ص. 82.

2- المرجع نفسه، ص. 80، 82.

3- المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 90-78، المرجع السابق.

وقد تم إلغاء هذا المرسوم التنفيذي بموجب المرسوم التنفيذي رقم 07-145، حيث حدد فصلا كاملا **للتحقيق العمومي**، وأقر بشكل صريح وجوب إعلام الجمهور بالقرار المتضمن فتح التحقيق العمومي عن طريق التعليق في مقر الولاية والبلديات المعنية، وفي أماكن موقع المشروع، وكذلك عن طريق النشر في يوميتين وطنيين والذي يحدد موضوع التحقيق بالتفصيل، مدة التحقيق التي يجب ألا تتجاوز شهرا واحدا ابتداء من تاريخ التعليق والأوقات والأماكن التي يمكن للجمهور أن يبدي ملاحظاته فيها على سجل مرقم ومؤشر عليه مفتوح لهذا الغرض¹. فالملاحظ أن هذا المرسوم التنفيذي قلص في مدة التحقيق من شهرين إلى شهر واحد، ولعله لم يوفق في ذلك فالتحقيق العمومي مرحلة هامة تتطلب تدخل الجمهور بإبداء الرأي، والذي يتطلب أكثر من شهر لتحقيق الغرض المتوخى منه في المجال البيئي، كما استمر المشرع الجزائري في تقليص هذه المدة ليجعلها لا تتجاوز 15 يوما، ابتداء من تاريخ التعليق طبقا للمادة 7 من المرسوم التنفيذي رقم 18-255 السالف الذكر.

كما أبقى صلاحية تعيين المحافظ المحقق للوالي، حيث يكلف هذا الأخير بالسهر على احترام التعليمات المحددة في أحكام المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المذكورة أعلاه في مجال تعليق ونشر القرار المتضمن فتح التحقيق العمومي، وكذلك سجل جمع الآراء، كما يكلف بإجراء كل التحقيقات أو جمع المعلومات التكميلية الرامية إلى توضيح العواقب المحتملة للمشروع على البيئة، وعند نهاية مهمته يحرر محضرا يحتوي على تفاصيل تحقيقاته، والمعلومات التكميلية التي جمعها ثم يرسله إلى الوالي². الذي يقوم بدوره بتحرير نسخة من مختلف الآراء المحصل عليها عند نهاية التحقيق وعند الاقتضاء استنتاجات المحافظ المحقق ويدعو صاحب المشروع في آجال معقولة لتقديم مذكرة جوابية طبقا للمادة 15 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145.

فهذه المادة أشارت إلى تحرير نسخة، ولكن لم تحدد هل هي نسخة من محضر، رسالة،....، أو بمعنى آخر الطبيعة القانونية لهذه النسخة، كما أنه أشار إلى تضمين هذه النسخة مختلفة الآراء المحصل عليها، وعند الاقتضاء استنتاجات المحافظ المحقق، "وعند الاقتضاء" لا تفيد إلزامية الأخذ بعين الاعتبار استنتاجات المحافظ المحقق المكلف بالسهر على هذه العملية منذ بدئها إلى تحرير محضر الغلق، كما أن تعيين المحافظ المحقق يحتاج إلى توضيح كفاءات وشروط ومؤهلات اختيار هذا الأخير، كما أن عبارة في آجال معقولة تحتاج لضبط الآجال بدقة، وهي المسألة التي تداركها المشرع في تعديله للمادة 15 المذكورة أعلاه بموجب المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 18-255 أين حدد أجل لا يتعدى عشرة أيام لتقديم مذكرة جوابية من طرف صاحب المشروع.

كما نصت المادة 16 من المرسوم التنفيذي رقم 07-147 على أنه عند نهاية التحقيق العمومي يرسل ملف دراسة أو موجز التأثير المتضمن آراء المصالح التقنية ونتائج التحقيق العمومي مرفقا بمحضر المحافظ المحقق والمذكرة الجوابية لصاحب المشروع عن الآراء الصادرة، حسب الحالة إلى الوزير المكلف بالبيئة بالنسبة لدراسة

1- المادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، المرجع السابق.

2- المواد 12، 13، 14، المرجع نفسه.

التأثير، وإلى المصالح المكلفة بالبيئة المختصة إقليميا بالنسبة لموجز التأثير، الذين يقومون بفحص دراسة أو موجز التأثير والوثائق المرفقة.

ت- مجالات التحقيق العمومي في المجال البيئي

اعتمد المشرع الجزائري على أسلوب التحقيق العمومي في الكثير من المجالات البيئية، لاسيما المتعلقة منها بأدوات التعمير، المنشآت المصنفة، ومخطط تسيير النفايات المنزلية وما شابهها، وذلك بالكيفية الآتية:

1- التحقيق العمومي في مجال المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير: تبنى المشرع الجزائري تقنية

التحقيق العمومي في المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير، والتي تطرقنا إليها في المبحث الأول من هذا الفصل حيث نصت المادة 26 من القانون رقم 90-29 المتعلق بالتهيئة والتعمير السالف الذكر على طرح هذا المخطط لتحقيق عمومي، وقد فصل المرسوم التنفيذي رقم 91-177 في هذه المسألة، حيث نصت المادة 10 منه على خضوع مشروع *PDAU* المصادق عليه للاستقصاء العمومي مدة 45 يوما.

2- التحقيق العمومي في مجال مخطط شغل الأراضي: نظرا لأهمية المخطط *POS* في حماية الطابع

العمراي والبيئي للمدينة فقد أخضعه المشرع الجزائري لمشاركة الأفراد في إعداده، على اعتبار أن مشاركتهم في ذلك تساهم في حماية الطابع الجمالي وكذا حماية البيئة¹. وقد تبنى المشرع الجزائري بشكل صريح التحقيق العمومي في مخطط شغل الأراضي، حيث نصت المادة 36 من القانون رقم 90-29 على طرح هذا المخطط لتحقيق عمومي وقد فصل المرسوم التنفيذي رقم 91-178 في هذه المسألة، حيث نصت المادة 10 منه على خضوع مشروع *POS* المصادق عليه للاستقصاء العمومي مدة 60 يوما، كما تم التطرق له في المبحث الأول من هذا الفصل.

3- التحقيق العمومي في مجال المنشآت المصنفة: اعتبر المشرع الجزائري التحقيق العمومي إجراء

أساسيا يسبق تسليم الرخصة المتعلقة بالمنشآت المصنفة طبقا للمادة 21 من القانون رقم 03-10، والمادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198، والمادة 10 من المرسوم التنفيذي رقم 07-145، كما تطرقنا له سابقا.

4- التحقيق العمومي في مجال مخطط تسيير النفايات المنزلية وما شابهها

نصت المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 07-205 السالف الذكر على أنه بمجرد إعداد مخطط تسيير النفايات المنزلية وما شابهها يتم تعليقه، ويوضع تحت تصرف المواطنين في مقر البلدية المعنية، لمدة شهر للاطلاع عليه، وإبداء الرأي فيه على سجل مرقم ومؤشر عليه من طرف البلدية، كما تطرقنا إليه آنفا.

ونستنتج بعد عرضنا لدور الضبط الإداري في مجال الحماية الوقائية، أن المشرع الجزائري تبنى الكثير من الأدوات القانونية القبلية والبعديّة، بهدف حماية البيئة بمختلف عناصرها الطبيعية والاصطناعية، والتي شملت الكثير من المجالات البيئية المراد حمايتها، وبالرغم من ذلك، فإن ما تعانيه البيئة في الجزائر، تجعل من دور هذه الأداة يعتريه النقص، وبذلك تبقى حماية البيئة بشكل فعال بحاجة لمساهمة ومشاركة فواعل وأدوات أخرى في هذا المجال.

1- محمد رموني، المرجع السابق، ص. 90.

المبحث الثالث:

المرافق العمومية البيئية كأداة لتقديم الخدمات العمومية البيئية وحماية البيئة

إن تدخل الإدارة في حياة المجتمع يختلف ضيقا واتساعا باختلاف الفلسفة السياسية أو الفكرة القانونية السائدة في الدولة، وهو الأمر الذي ينعكس صداه على نشاط الإدارة، ولما كانت السلطة الإدارية تسعى إلى تحقيق الصالح العام، من خلال تنفيذ القوانين بإصدار الأنظمة والتعليمات ووضعها موضع التطبيق وحماية النظام العام بإجراءات الضبط الإداري وإشباع الحاجات العامة مرتبطة بعضها مع بعض، فنشاط الإدارة سواء كان نشاطا ضبطيا أم نشاطا مرفقيا، فإنه يمثل وسائل الإدارة في تحقيق ما تصبو إليه من غايات تحددها القوانين والأنظمة وفقا لاعتبارات الصالح العام، ولما كانت للبيئة قيمة اجتماعية جديرة بالحماية القانونية كان لزاما على السلطات الإدارية توفير الحماية اللازمة بوسائلها المعروفة¹. لذا، سنتطرق إلى مفهوم المرافق العمومية البيئية (المطلب الأول)، ثم أنواع المرافق العمومية البيئية ومجالاتها وأنماط تسييرها (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

مفهوم المرافق العمومية البيئية

يتم دائما التركيز على دور الإدارة في مجال حماية البيئة على دورها الضبطي، الذي من خلاله تمارس رقابتها على النشاطات التي من شأنها الإضرار بالبيئة، وفي مقابل ذلك يتم إغفال الدور الذي يمكن أن تلعبه من خلال المرفق العام، والذي لا يقتصر فقط على تقييد الحريات لبلوغ أهداف بيئية، بل يضع التزامات على عاتق الإدارة للتدخل بشكل إيجابي للحماية البيئية وتطويرها ويوفر الأدوات اللازمة لذلك، غير أن عدم الاهتمام الكافي بالجانب المرفقي للحماية البيئية لا ينبغي أن يفسر بعدم وجود القواعد التي تنظم هذا الجانب أو عدم اهتمام النصوص القانونية به، فقواعد القانون العام توفر إطارا متكاملًا للتدخلات المرفقية في المجال البيئي²، وحتى يتسنى لنا الإلمام بالموضوع أكثر، سنتطرق إلى تعريف المرافق العمومية البيئية والجهة المختصة بإنشائها (الفرع الأول)، ثم مبادئ المرافق العمومية البيئية ودورها في تقديم الخدمات العمومية البيئية (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

تعريف المرافق العمومية البيئية والجهة المختصة بإنشائها

تعد فكرة المرفق العام من الأفكار الأساسية في القانون الإداري، بل أن جوهر نشاط الحكومة في أي دولة يتجسد من خلال تشغيل المرافق العامة، التي تعتبر أحد النظريات التي كرسها خصوصية القانون الإداري³، كما

1- عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص.159.

2- سليم سيهوب، "المرفق العام والبيئة"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة بن خلدون تيارت، الجزائر، المجلد 6، العدد 2، 2016/12/01، ص.176.

3- محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع عمان 2003، ص.139.

تستطيع الدولة من خلال المرافق العمومية تقديم الخدمات للمواطنين وتحقيق النفع العام¹، ونظرا لارتباط المرفق العام بإشباع حاجات المواطنين لتحقيق الصالح العام، وبما أن حماية البيئة من الصالح العام، فإن الكثير من المرافق العمومية تسهر على تقديم خدمات عمومية بيئية لإشباع حاجات المواطنين، كالخدمات العمومية البيئية في مجال المياه، المساحات الخضراء، النفايات،... الخ، ولذلك سنتناول تعريف المرفق العام البيئي (أولا)، وبعدها الجهة المختصة بإنشاء المرافق العمومية البيئية (ثانيا).

أولا- تعريف المرفق العام البيئي

يعتبر المرفق العام نشاطا إداريا هاما، يهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، من خلال مجموعة الخدمات العمومية الموجهة لفائدة الجمهور، ولمعرفة معنى المرفق العام البيئي سنتطرق إلى العناصر الآتية: تعريف المرفق العام (أ)، ثم مدلول المرفق العام البيئي (ب).

أ- تعريف المرفق العام

يقترن مفهوم المرفق العام بإشباع الحاجات العامة بقصد تحقيق الصالح العام، فالمصلحة العامة هي الهدف من وراء إنشاء المرفق العام، ويعرفه هوريو بأنه: «خدمة الجمهور وتلبية الحاجات العامة»، كما تم تعريف المرفق العام بأنه كل نشاط تقوم به هيئة عامة (كالدولة والمحافظات والبلديات) مباشرة أو تحت رقابتها وإشرافها بهدف تحقيق النفع العام، بغض النظر عن نوع المرفق أو طريقة إدارته، فالقانون الإداري يسمي قانون المرافق العامة وظهرت مدرسة من فقهاء القانون العام في فرنسا سميت بمدرسة المرفق العام شكلت من أسماء كبيرة من أمثال جيز *Jeze* ورولاندي ودي لوبادير².

وقد استخدم الفقه الإداري مدلول المرفق العام في مفهومين مختلفين المفهوم العضوي أو الشكلي والمفهوم المادي الموضوعي³؛ ويرى ناصر لباد أن هناك ثلاثة اتجاهات لتحديد مفهوم المرفق العام؛ اتجاه يركز على المعيار العضوي (الشكلي) وهو ما يسمى المرفق العمومي مؤسسة، واتجاه يركز على المعيار المادي (الموضوعي) وهو ما يسمى المرفق العمومي نشاط، واتجاه ثالث وهو ما يسمى المرفق العمومي كنظام قانوني⁴. وستتطرق فقط إلى:

1- المدلول المادي للمرفق العام: يعرف المرفق العام استنادا لهذا المدلول بأنه النشاط الذي تقوم به الدولة أو إحدى الهيئات العامة، وتتجه به إلى تلبية الحاجات العامة وتحقيق المصلحة العامة⁵. كما يقصد به من هذا المنظور كل نشاط شرع فيه بهدف إشباع حاجات أو مصلحة عامة⁶. كما أن المرفق العام حسب هذا المعيار

1- ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص.105.

2- محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون...، المرجع السابق، ص.139.

3- المرجع نفسه، ص.140.

4- ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص.105.

5- محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون...، المرجع السابق، ص.140.

6- ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص.106.

هو الهيكل أو الهيئة أو المؤسسة أو التنظيم المتكون من مجموعة من الأشخاص والأموال (الأشياء)، الذي ينشأ ويؤسس بهدف إنجاز مهمة عامة معينة¹.

2- المدلول العضوي للمرفق العام: إن هذا المدلول يبحث في الجهة القائمة على تقديم الخدمة ولذلك يعرف وفقا لهذا الأخير على أنه الهيئة أو المنظمة أو الجهاز الذي يرتبط بالإدارة ارتباطا عضويا، ويزاول النشاط المقصود بالمعنى السابق². كما أن المرفق العام من هذا المنظور هو الأجهزة الإدارية أو المؤسسات الإدارية بشكل عام، فحيث توجد مؤسسة إدارية يوجد مرفق عمومي³.

وقد اتجه الكثير من الفقهاء إلى الجمع بين المعيارين الموضوعي والعضوي، ولذلك تم تعريف المرفق العام على أنه مشروع أو تنظيم يمارس نشاطا معيناً، وهذه الصفة غالباً ما تجمع بين المعيار الشكلي والموضوعي في نفس المرفق⁴.

ب- مدلول المرفق العام البيئي

تطورت حاجات الإنسان ووسائل وآليات إشباعها، بحيث لم تعد وظيفة المرافق العامة مقصورة على إشباع الحاجات الإنسانية اليومية بشكل مستمر ودون توقف أو انقطاع بل إن الحاجة إلى بيئة نظيفة خالية من التلوث تفرض على المرافق العامة أن تعمل على حماية البيئة وتحسينها، وذلك من خلال توسيع نشاط الإدارة⁵. كما أن المرفق العام نشاط قد ينصرف إلى حماية البيئة عندما يمتزج بإجراءات الضبط الإداري، وقد ينصرف إلى معنى بناء البيئة كمرفق التعليم المتعلق بنشر التربية والوعي البيئي، ومرافق رعاية الشباب والناشئة والمرافق الزراعية القائمة على التشجير ومكافحة التصحر فضلاً عن مرافق الصحة... الخ⁶. فالبحث في المرفق العام لحماية البيئة له ميزة اقتراح رؤية جديدة تقتصر على فئة من المصلحة العامة، وهي المصلحة العامة البيئية⁷.

كما يعتبر النشاط المرفقي واحداً من الوسائل الهامة الذي يسهم في حماية البيئة والمحافظة على عناصرها والتي تندرج في إطار تحقيق الصالح العام، ولا يتوقف الأمر في تحقيق المصلحة العامة البيئية فحسب، وإنما في الارتقاء بنوعية الخدمات المقدمة لإشباع حاجات المواطنين في المجال البيئي أو ما يعرف بالخدمة العمومية البيئية سواء تم تحقيق الصالح العام البيئي أو الخدمة العمومية البيئية من طرف المرافق العامة العادية أو من طرف

1- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013، ص.235.

2- محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون...، المرجع السابق، ص.140.

3- ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص.106.

4- محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون...، المرجع السابق، ص.140، 141.

5- عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص.255.

6- المرجع نفسه، ص.164 نقلاً عن: نبيلة عبد الحليم كامل، دور القاضي الإداري في الرقابة على شرط المنفعة العامة في حالة نزاع الملكية دار النهضة العربية، القاهرة، 1993، ص.11.

7 - Remi Radiguet, *le service public environnemental*, thèse doctorat, université Toulouse, français, 2016, p.05.

مرافق عامة متخصصة ومنشأة لهذا الغرض البيئي (المرافق العمومية البيئية)، كما يهدف النشاط المرفقي إلى توفير الأسباب اللازمة لحمايتها وتحسينها لأجل توفير الصحة والسلامة لعناصرها، فالمرافق المعنية بإنتاج وتوزيع وحدات المعالجة والتدوير تهدف إلى تنقية ومعالجة مخلفات الأنشطة الإنسانية الصناعية والتجارية والزراعية والخدمية - الصلبة والسائلة والغازية- قبل بثها في البيئة، مثلما تهدف المرافق الزراعية المعنية بمكافحة التصحر والتدوير من خلال توسيع المساحات الخضراء وزراعة الأشجار والغابات للمحافظة على نوعية التربة وتنقية الهواء ناهيك عن قيمتها الجمالية، كما يهدف النشاط المرفقي إلى تحسين وبناء البيئة¹.

واعتمادا على ما سبق ذكره في تعريف المرفق العام، ومدلول المرفق العام البيئي يمكننا تعريف المرفق العمومي البيئي على أنه: «هو مجموعة الأنشطة التي تقوم بها المرافق العمومية، من أجل إشباع حاجات الجمهور في المجال البيئي، بهدف تحقيق الصالح العام البيئي، أو هي المرافق العمومية البيئية بطبيعتها وبنشاطاتها الرامية لحماية البيئة، أو بمعنى آخر هي المرافق العمومية التي يتم إنشاؤها خصيصا لغرض بيئي، كمرفق تسيير النفايات المنزلية».

ثانيا- الجهة المختصة بإنشاء المرافق العمومية البيئية

تقوم الدولة والجماعة المحلية بإنشاء المرافق العامة، وهي بذلك الأدرى بتسييرها والأقدر على السيطرة عليها وظهور فكرة المرفق العام مرتبطة أصلا بالدولة؛ حيث أنها وجه من أوجه تدخل الدولة في حياة الجماعة عندما عجز الأفراد عن تليتها سواء بسبب عدم جاذبيتها للأفراد، لعدم ربحيتها أو بسبب ضخامة الوسائل التي تتطلبها والتي يعجز الأفراد عن السيطرة عليها، لذلك ارتبط وجودها أصلا بالدولة². وهو ما سنتطرق له من خلال تحديد الجهة المختصة بإنشاء المرافق العمومية البيئية على المستوى الوطني (أ)، ثم على المستوى المحلي (ب).

أ- الجهة المختصة بإنشاء المرافق العمومية البيئية على المستوى الوطني

من المسلم به أن السلطات العامة ممثلة بالدولة وبسلطاتها (لاسيما التشريعية والتنفيذية)، صاحبت الاختصاص الأولي في سن القوانين التي تنشئ المرافق العامة، والثانية بما تملكه من سلطات تنفيذية وهي أنظمة تختص بتنظيم المرافق العامة³. كما أن تحديد السلطة المختصة بإنشاء وتنظيم المرفق العام على المستوى الوطني يخضع لمعيار توزيع السلطات بين الهيئة التشريعية أي البرلمان، والهيئة التنفيذية أي الحكومة، كما يخضع لطبيعة النظام السياسي السائد في الدولة⁴.

1- عارف صالح مخلف، المرجع السابق، ص.159، 160 و193.

2- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، مذكرة ماجستير، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، كلية الحقوق، 2007، 2008، ص.18.

3- محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون...، المرجع السابق، ص.150.

4- ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص.141.

فأول سلطة منوط بها إنشاء المرفق العام في المجال البيئي هي السلطة التشريعية، ذلك أن المجالات التي حددتها المادة 140 من الدستور الجزائري لسنة 2016 تخول هذه الصلاحية، ولو ركزنا على تلك التي لها صلة بالبيئة نجد أن كل من الصحة العمومية والسكان، القواعد العامة المتعلقة بحماية الثروة الحيوانية والنباتية، النظام العام للغابات والأراضي الرعوية، النظام العام للمياه تشكل أساسا لتدخل المشرع وتحديد الإطار القانوني للمرفق العام، سواء فيما يتعلق بحدوده وأيضا بالأجهزة القائمة عليه وأسلوب تسييره، إلا أن تجسيد المرافق عمليا هو بحاجة إلى نصوص تنظيمية، وهي من اختصاص سلطة الوزير الأول، وبالتالي فإنه يمكن القول بأن اختصاص إنشاء المرفق العام يكون عادة مشتركا بين السلطة التشريعية والسلطة التنفيذية¹. كما أنه بالرجوع إلى التعديل الدستوري لسنة 2020 نجده قد نص في المادة 139 منها على الميادين التي يختصها الدستور للبرلمان في المجال التشريعي عموما والبيئي خصوصا، لاسيما القواعد العامة المتعلقة بالبيئة وإطار المعيشة، والتهيئة العمرانية، حماية الثروة الحيوانية والنباتية، الغابات، المياه... الخ.

ب- الجهة المختصة بإنشاء المرافق العمومية البيئية على المستوى المحلي

إن إنشاء المرافق العامة من قبل السلطات المركزية في المجال البيئي يتعلق بالمرافق العامة ذات البعد الوطني أما على الصعيد المحلي فإن السلطات الإدارية اللامركزية تتمتع باختصاص واسع في هذا المجال². فقد خول المشرع الجزائري للجماعات الإقليمية إحداث مرافق عمومية محلية، والتي تضم في كثير منها مجالات بيئية هامة، فقد نصت المادة 149 من قانون البلدية رقم 10-11 على: «...تضمن البلدية سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها. وبهذه الصفة فهي تحدث إضافة إلى مصالح الإدارة العامة مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص، بما يأتي:- التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة، - النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، ...- الأسواق المغطاة والأسواق والموازين العمومية، - الحظائر ومساحات التوقف، - المحاشر، ...- المذابح البلدية، ... - المساحات الخضراء».

فالمشرع الجزائري مكن البلدية من خلال هذه المادة من آلية هامة، وهي إحداث مرافق عمومية بلدية ومن زاوية بيئية، نجدها تضمنت إحداث مرافق عمومية بيئية متنوعة على غرار: مرفق المياه الصالحة للشرب، مرفق صرف المياه المستعملة، مرفق المساحات الخضراء... الخ. وتجدر الإشارة أن المشرع الجزائري قد استعمل عبارة "*Des services publics communaux*" في قانون البلدية رقم 10-11 باللغة الفرنسية³، والتي تعني المرافق العمومية البلدية، وهي أنسب من عبارة المصالح العمومية البلدية، التي اعتمدها في هذا القانون باللغة العربية.

1- سليم سيهوب، المرجع السابق، ص.185.

2- المرجع نفسه، ص.186.

3 - l'article 149 du loi n° 11-10 du 22/06/2011 relative à la commune, journal officiel de la république Algérienne n° 37 du 03/07/2011.

كما حول المشرع الجزائري للولاية أيضا إنشاء مرافق عمومية ولائية، حيث نصت المادة 7 من قانون الولاية رقم 07-12 على أنه: «يمكن الولاية إنشاء مصالح عمومية للتكفل باحتياجات المواطن وتضمن له الاستمرارية والتساوي في الانتفاع»، كما نصت المادة 141 منه على أنه: «...يمكن الولاية أن تنشئ قصد تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها بموجب مداولة المجلس الشعبي الولائي مصالح عمومية ولائية للتكفل على وجه الخصوص:....- النظافة والصحة العمومية ومراقبة الجودة- المساحات الخضراء...». والتي عبر عنها أيضا بالفرنسية "*des services publics de wilaya*"¹، التي تعني مرافق عمومية ولائية.

وبالتالي نستنتج أن المشرع الجزائري من خلال قانوني البلدية والولاية المشار إليهما أعلاه، قد مكّن الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية) من إنشاء مرافق عمومية محلية بيئية، للتكفل بحاجيات المواطنين لاسيما في مجال التزود بالماء الشروب، الصرف الصحي، النفايات، المساحات الخضراء... الخ. غير أن الملاحظ أن المادة 141 من قانون الولاية حددت الأداة القانونية التي على أساسها يتم إحداث المرافق العمومية الولائية، والمتمثلة في مداولة م ش و، كما أحالت تطبيق هذه المادة إلى التنظيم، في حين نجد أن المادة 149 من قانون البلدية لم تحدد الأداة ولا الكيفيات التي على أساسها يتم إنشاء هذه المرافق العمومية البلدية، كما لم تتم إحالة تطبيقها إلى التنظيم، وبالرغم من ذلك فإن إحداث هذه المرافق يكون بموجب مداولات م ش ب على مستوى بعض البلديات، وهو التصرف الأنسب بالنظر للتعقيدات الإدارية والمالية المترتبة على إحداثها.

وزيادة على ذلك، نجد أن تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 201 المؤرخة في 2019/03/24، نصت على أنه سيظل الهدف الأساسي وبالأخص بالنسبة للجماعات الإقليمية الرقي بنوعية الخدمات العمومية التي توفرها لصالح المواطنين، وكل هذه الخدمات العمومية لا تكفي وحدها لتوفير جو مريح ولائق للمواطن ما لم تكن مقرونة بنظافة المحيط، وتتجلى الخدمة العمومية في نظافة المحيط من خلال محورين أساسيين هما: الصحة العمومية بشكل عام؛ وهي صحة الفرد والوقاية من جميع الأمراض المعدية والوبائية والمتنقلة عبر المياه والحيوان، وتحسين النظافة والحفاظ عليها؛ خاصة في مجال توزيع المياه الصالحة للشرب والصرف الصحي النفايات ومكافحة التلوث، وكل ما يمس بالصحة العمومية². فنستنتج من هذه التعليمية الوزارية نصها الصريح على الخدمة العمومية في نظافة المحيط، والتي تتضمن محورين أساسيين هما الصحة العمومية وما تشمله من تدابير لحماية صحة الفرد ووقايته من جميع الأمراض، وتحسين النظافة والحفاظ عليها، لاسيما في مجال توزيع المياه الصالحة للشرب والصرف الصحي، النفايات ومكافحة التلوث، كما أكدت على أن الهدف الأساسي بالنسبة للجماعات الإقليمية هو الرقي بنوعية الخدمات العمومية التي توفرها للمواطنين.

1 - l'article 141 du loi n° 12-07 du 22/06/2011 relative à la wilaya, journal officiel de la république Algérienne n° 12 du 29/02/2012.

2 - تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 201 المؤرخة في 2019/03/24، المتعلقة بتقييم السياسة الوطنية للجماعات الإقليمية في مجال نظافة المحيط.

الفرع الثاني

مبادئ المرافق العمومية البيئية ودورها في تقديم الخدمات العمومية البيئية

إذا كان سن قانون واحد يحكم المرافق جميعا بات أمرا من المحال تجسيده في الواقع العملي، بسبب اختلاف طبيعة نشاط كل مرافق، فإن ذلك لا يمنع من إخضاع كل المرافق إلى مبادئ معينة اتفق الفقه والقضاء بشأنها وأضحت اليوم من المسلمات في نظرية المرافق العامة¹. بالإضافة إلى مبادئ أخرى تخضع لها المرافق العمومية وبالتالي فإن المرافق العمومية البيئية تحكمها هي أيضا مبادئ المرافق العامة، عند تقديمها للخدمات العمومية البيئية لفائدة الجمهور، وهو ما سنتطرق إليه من خلال: المبادئ التي تحكم المرافق العمومية البيئية (أولاً)، ثم دور المرافق العمومية البيئية في تقديم الخدمات العمومية البيئية (ثانياً).

أولاً- المبادئ التي تحكم المرافق العمومية البيئية

لقد قام الفقيه **ROLLAND** بتنظيم المبادئ التي تحكم المرافق العامة بصفة متناسقة في شكل أولي ضمن ثلاث مبادئ كلاسيكية وهي مبدأ استمرارية المرفق العام، ومبدأ المساواة ومبدأ التكيف الدائم للمرفق العام، ومع تطور المرفق العام ظهرت مبادئ جديدة كمبدأ الفعالية والتنوع والشفافية والسرعة وغيرها²، وللتعرف على المبادئ التي تحكم المرافق العمومية البيئية سنتطرق للعناصر الآتية: المبادئ التقليدية التي تحكم المرافق العمومية البيئية (أ) ثم المبادئ الحديثة التي تحكم المرافق العمومية البيئية (ب).

أ- المبادئ التقليدية التي تحكم المرافق العمومية البيئية

كرس المؤسس الدستوري الجزائري من خلال التعديل الدستوري لسنة 2020 لأول مرة بشكل صريح المبادئ الأساسية التي تقوم عليها المرافق العمومية، بنصه: «تضمن المرافق العمومية لكل مرتفق التساوي في الحصول على الخدمات، وبدون تمييز. تقوم المرافق العمومية على مبادئ الاستمرارية، والتكيف المستمر، والتغطية المنصفة للتراب الوطني، وعند الاقتضاء، ضمان حد أدنى من الخدمة»³. فهذا التكريس الدستوري للمبادئ الأساسية التي تقوم عليها المرافق العامة في الجزائر، يعتبر خطوة موفقة جدا من طرف المؤسس الدستوري، لكفالة حقوق المرتفقين، وإلزام كافة المرافق العمومية بهذه المبادئ التي أعطى لها قيمة دستورية.

1- مبدأ المساواة أمام المرافق العمومية البيئية

لما كان أساس ومبرر وجود المرافق العامة هو تلبية الاحتياجات العامة للجمهور، فإنه يتحتم عليها معاملة الجميع على قدم المساواة ودون تمييز، وهي تقدم خدماتها العامة، وذلك تجسيدها لمبدأ المساواة أمام القانون⁴، فهذا

1- عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص.452.

2 - نادية ضريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة، وهدف المردودية حالة عقود الإمتياز، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق بن عكنون، 2011/2012، ص.199، ص.200.

3- المادة 27 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق.

4- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص.252.

المبدأ هو امتداد للمبدأ العام الذي يقضي بمساواة الأفراد أمام القانون، والذي بات يمثل اليوم حقا من حقوق الإنسان، وحقا دستوريا أعلنت عنه مختلف الدساتير¹. فقد نصت المادة 32 من الدستور الجزائري لسنة 2016 على: «كل المواطنين سواسية أمام القانون ولا يمكن أن يتذرع بأي تمييز يعود سببه إلى المولد أو العرف أو الجنس أو الرأي أو أي شرط أو أي ظرف آخر شخصي أو اجتماعي»، ونصت المادة 34 منه على: «تستهدف المؤسسات ضمان مساواة كل المواطنين والمواطنات في الحقوق والواجبات...». وهو ما أكدته المؤسس الدستوري في المادتين 35 و37 من التعديل الدستوري لسنة 2020، كما أن الإدارة تحترم مبدأ المساواة بين المنتفعين متى تماثلت ظروفهم وتوافرت فيهم شروط الانتفاع التي حددها القانون، أما إذا توافرت شروط الانتفاع في طائفة من الأفراد دون غيرهم، فإن للمرفق أن يقدم الخدمات للطائفة الأولى دون الأخرى، أو أن يميز بين الطائفتين تبعا لاختلاف ظروفهم².

2- مبدأ سير المرافق العمومية البيئية بانتظام واطراد (مبدأ استمرارية المرافق العمومية البيئية)

تؤدي المرافق العامة دورا كبيرا داخل المجتمع أيا كان موضوع نشاطها، وهذا يفرض أن تقدم خدماتها للجمهور بشكل مستمر ومتواصل، ولاشك أن توقفها يلحق بالغ الضرر بالمصلحة العامة وبحقوق الأفراد، لذا يتعين على المشرع، وبغرض تحقيق المقصد العام وهو استمرارية نشاط المرفق وقيامه بالخدمات المنوطة به أن يعد من الآليات القانونية ما يضمن أداء الخدمة وتواترها وانتظامها وعدم انقطاعها، فمن حق المنتفع الاستفادة من خدمات المرفق في المكان والزمان المخصص لذلك³. كما تقوم المرافق العمومية بتوفير خدمات أساسية للمواطنين وتؤمن حاجات عمومية جوهرية في حياتهم مثلا التزويد بالمياه، النظافة، الغاز، النقل... الخ، ونظرا لضرورة هذه الخدمات وحاجة المرتفعين للتزود بها دوريا، يجب أن يكون عمل المرافق العمومية منظما غير متقطع ومستمر دون انقطاع، أو توقف، وأي توقف ولو لمدة قصيرة يشكل خلاا ومساسا بفكرة الخدمة العمومية، مثلا المستشفيات (الاستعجالات) أو المياه... الخ⁴.

3- مبدأ تكيف المرافق العمومية البيئية

يهدف المرفق العام إلى الاستجابة إلى حاجيات المواطنين ومتطلبات الصالح العام وتأمينها، وبما أن هذه المتطلبات والحاجيات تتطور بالضرورة، فإنه يجب على المرفق العام أن يدخل التغييرات ليلبي المتطلبات والحاجيات الجديدة، أي أن كل التغييرات سواء كانت ذات صبغة قانونية أو اقتصادية أو تقنية التي تطرأ أو تمس المرافق العمومية، تفرض على السلطة الإدارية أن تكيف نشاطها معها⁵. وإذا كانت المرافق العامة تهدف لإشباع الحاجات العامة للأفراد، وكانت هذه الحاجات متطورة ومتغيرة باستمرار، فإن الإدارة المنوط بها إدارة وتنظيم المرافق

1- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص.435.

2- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام...، المرجع السابق، ص.26.

3- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص.457.

4- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام...، المرجع السابق، ص.22.

5- ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص.162.

العامة يجب أن تتطور وتتغير حتى تتلاءم مع الظروف والمتغيرات التي تطرأ على المجتمع، ومسايرة حاجيات الأفراد المتغيرة باستمرار، أي ضرورة تدخل المرفق العام لتلبية الحاجات الجديدة والمتزايدة.¹

4- مبدأ حياد المرافق العمومية البيئية

إن مبدأ حياد الإدارة أو عدم تحيزها قد كرسه المؤسس الدستوري الجزائري بصفة صريحة في دستور 1996 في مادته 23 التي نصت على أن: «عدم تحيز الإدارة يضمنه القانون»². كما كرسه المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2020، الذي نصت المادة 26 منه على: «الإدارة في خدمة المواطن. يضمن القانون عدم تحيز الإدارة»، وليس عند هذا الحد فحسب، وإنما ألزم الإدارة في ذات المادة على الرد المعلن في آجال معقولة بشأن الطلبات التي تستوجب إصدار قرار إداري، كما نصت هذه المادة أيضا بشكل صريح وواضح ودقيق على حياد الإدارة وأدائها لخدمة دون مماثلة، بنصها: «تتعامل الإدارة بكل حياد مع الجمهور في إطار احترام الشرعية، وأداء الخدمة بدون تماطل».

5- مبدأ مجانية المرافق العمومية البيئية

إن المجانية لا يمكنها أن تكون مبدأ مشتركا لكل المرافق العمومية بمختلف أنواعها، وبالتالي، فإذا كان هذا المبدأ يجد التطبيق في المرافق العمومية الإدارية، فإنه غير ذلك في المرافق العمومية التجارية والصناعية، لأن هذه الأخيرة تجلب مصادرها المالية الأساسية من الثمن الذي يدفعه المرتفقون، فالثمن هو المقابل المالي للخدمة الذي يدفعه المرتفق في حالة المرفق العمومي الصناعي والتجاري، أما في حالة المرافق العمومية الإدارية فإن المقابل المالي يكون في شكل رسوم أو إتاوات، ومثال ذلك رسم التطهير الذي يدفعه المواطن مقابل المرفق العمومي الذي تؤمنه البلدية في مجال القمامات المنزلية.³

ب- المبادئ الحديثة التي تحكم المرافق العمومية البيئية

1- مبدأ النوعية والجودة: يعود في أصوله للقواعد المطبقة على الخدمات التي يؤديها القطاع الخاص لكن التطور الحاصل وكذا أهمية المصلحة العامة فرضت ضرورة خضوع الخدمة المقدمة من طرف المرافق العامة لمراقبة النوعية وضرورة تحسينها وفقا لمقتضيات المصلحة العامة،⁴ ويقصد بمبدأ النوعية أن يحق للمنتفع الحصول على خدمة بأفضل نوعية وجودة وبأحسن الأسعار، ولهذا المبدأ علاقة وطيدة بمبدأ قابلية المرفق للتطور والتكيف حيث هذا التكيف يفرض تحسين النوعية وتطويرها، ويمكن أن ينص على نوعية الخدمة المقدمة بنص قانوني أو في إطار عقود الامتياز، حيث يبين القانون أو العقد نوعية الخدمة المراد تقديمها وكيفية تحسينها.⁵

1- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام...، المرجع السابق، ص.26.

2- ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص.168.

3- المرجع نفسه، ص.169.

4 - نادية ضريفي، المرفق العام...، المرجع السابق، ص.234.

5 - المرجع نفسه، ص.234.

وتجدر الإشارة أن المرسوم رقم 88-131 المتعلق بتنظيم العلاقات بين الإدارة والمواطن، قد خصص القسم الرابع بعنوان: "التحسين الدائم لنوعية الخدمة"، ونصت المادة 21 منه على: «يجب على الإدارة حرصا منها على تحسين نوعية خدماتها باستمرار وتحسين صورتها العامة باعتبارها تعبيراً عن السلطة العمومية أن تسهر على تبسيط إجراءاتها، وطرقها، ودوائر تنظيم عملها وعلى تحقيق ذلك». فهذه المادة نصت بشكل صريح على تحسين نوعية الخدمة، والاستمرارية، والبساطة في الإجراءات. وبالرغم من ذلك أشارت تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 5490 المؤرخة في 20/04/2021، إلى وجود العديد من النقائص التي لازالت تشوب علاقة المواطن بالإدارة، وكذلك جملة من الاختلالات التي ينبغي العمل بصفة فورية لتجاوزها، من أجل تحسين الخدمة العمومية، كون هذه النقائص لا تتماشى مع المبادئ الحديثة التي تتوخاها المرافق العمومية كالجودة والسرعة في تأدية الخدمة والاستماع للمرتفق وانشغالاته¹.

وفي ذات السياق، نص في تعليمته رقم 13510 المؤرخة في 04/10/2021، على أنه في إطار تحسين الخدمة العمومية في مجال التكفل بانشغالات المرتفقين، وتطبيقاً لسياسة العصرية التي تنتهجها الوزارة لإدراج التكنولوجيات الحديثة، ارتأت مصالحه وضع أرضية رقمية لمعالجة ودراسة عرائض المرتفقين، ومتابعة مدى التكفل بها، هذه الأرضية التي تعد فضاءً يعبر من خلاله المرتفق عن اهتماماته للإدارة المعنية، في ظرف وجيز مع ضمان وصولها، فالوزارة تسعى من خلال تعميم استخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة إلى تقديم خدمة عمومية ذات نوعية، والانتقال إلى التواصل الرقمي بين المرتفق والإدارة، بالإضافة إلى إحداث مقارنة جديدة في التكفل بانشغالات المرتفقين، مبنية أساساً على السرعة والنجاحة في الاستجابة لها والتكفل الجيد بها، وضمان الشفافية في تسيير الشأن العام والمتابعة الآنية من قبل المرتفقين لمختلف أطوار معالجة اهتماماتهم².

فمن خلال هاتين التعليمتين نستنتج سعي الدولة لتكثيف مرافقها وفق ما تقتضيه المبادئ الحديثة في هذا المجال كالجودة والسرعة في تأدية الخدمة العمومية، الاستماع والإصغاء للمرتفق وانشغالاته، استخدام الوسائل التكنولوجية الحديثة لتقديم خدمة عمومية ذات نوعية، الانتقال إلى التواصل الرقمي بين المرتفق والإدارة، إحداث مقارنة جديدة في التكفل بانشغالات المرتفقين، مبنية أساساً على السرعة والنجاحة في الاستجابة لها والتكفل الجيد بها، وضمان الشفافية في تسيير الشأن العام، والمتابعة الآنية من قبل المرتفقين لمختلف أطوار معالجة اهتماماتهم، فهي مبادئ تعكف الدولة على تكريسها في مرافقها العمومية وخدمة المرتفقين.

2- مبدأ الفعالية: بما أن المصلحة العامة أولى من المصلحة الخاصة، وبذلك فهي أولى بالحماية لذلك وجب على المرفق العام البحث عن الفعالية في تسييره، سواء كان من يسيره شخصاً عاماً أو خاصاً، هذه الفعالية

1- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 5490 المؤرخة في 20/04/2021، المتعلقة بالتكفل بطلبات المرتفقين وانشغالاتهم.

2- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 13510 المؤرخة في 04/10/2021، المتعلقة باستحداث أرضية رقمية تتعلق بمعالجة والتكفل بعرائض المرتفقين.

يمكن التعبير عنها وقياسها بعدة طرق حسب نوع وطبيعة كل مرفق عام، فالفعالية في معناها الواسع هي تحقيق الأهداف المسطرة مسبقا سواء كانت هذه الأهداف اقتصادية، مالية، إدارية، خدمية،... إلخ، ومن هنا فالتعبير الكمي عن الفعالية يخص فقط المرافق العامة الاقتصادية، أما المرافق العامة الإدارية فالفعالية تقاس بمدى جودة الخدمة المقدمة والوقت المستغرق... إلخ.¹

وتجدر الإشارة إلى أن الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة قد نص في المادة 7 منه والمعونة بـ "خدمات فعالة، وذات جودة"، على خمسة نقاط تدرج في هذا الإطار لاسيما منها: تقديم الخدمات العامة بالقدر الأقصى من الفعلية والفعالية وبالجودة العالية، وأن تقدم بالطريقة الأكثر اقتصادا.²

ثانيا- دور المرافق العمومية البيئية في تقديم الخدمات العمومية البيئية

الخدمة العامة تعني أي خدمة أو نشاط متعلق بالمصلحة العامة، يتم القيام بها تحت سلطة الإدارة العامة³ وقد تطورت الخدمة العمومية لتشمل التعليم، الصحة، الضمان الاجتماعي وحتى النشاط الثقافي، وهي عبارة عن نشاطات تعتبر خارجة عن قوانين السوق والمنافسة، رغم دخول القطاع الخاص بقوة في السنوات الأخيرة لمشاطرة الدولة في التسيير إلى منافستها.⁴ فالكثير من هذه الخدمات العمومية هي خدمات عمومية بيئية كخدمة التزود بالماء، وخدمة الاستفادة من مرفق النفايات وغيرها، بالإضافة إلى الخدمات العمومية ذات الصلة بالجانب البيئي وسنتطرق من خلال هذا العنصر إلى التكريس الدستوري للحق في الخدمة العمومية البيئية في الدساتير المقارنة والدساتير الجزائرية بالكيفية الآتية: التكريس الدستوري للحق في الخدمة العمومية البيئية في الدساتير المقارنة (أ)، ثم التكريس الدستوري للحق في الخدمة العمومية البيئية في الجزائر (ب).

أ- التكريس الدستوري للحق في الخدمة العمومية البيئية في الدساتير المقارنة

لقد نصت بعض الدساتير على أهمية الحق في الخدمة العمومية من خلال وضع بعض المبادئ الجديدة التي تحكم المرافق العامة التي تقدم الخدمة العمومية، ومنها الدستور المغربي والدستور التونسي، فقد خصص الدستور المغربي الجديد لسنة 2011 بابا كاملا هو الباب الثاني عشر تحت عنوان الحكامة الجيدة، نص فيه على مجموعة من المبادئ العامة التي يجب أن تحكم المرافق العامة على المساواة في الولوج إلى المرافق العمومية بين جميع المواطنين والمواطنات، الاستمرار في أداء الخدمات المرفقية، خضوع المرافق العمومية في عملها لمعايير الجودة والتنافسية والمحاسبة والمسؤولية، كما نص الدستور التونسي الجديد لسنة 2014 صراحة على العلاقة بين الإدارة العمومية أو المرافق العامة والمواطن، حيث أكد في المادة 15 منه على أن الإدارة العمومية في خدمة المواطن والصالح العام

1 - نادية ضريفي، المرفق العام،... المرجع السابق، ص 232، 233.

2 - المرسوم الرئاسي رقم 12-415 المؤرخ في 2012/12/11، يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 2011/01/31، ج ر عدد 68 بتاريخ 2012/12/16.

3 - المادة الأولى، المصدر نفسه.

4 - نادية ضريفي، تسيير المرفق العام،... المرجع السابق، ص 20.

ونص في ذات المادة على المبادئ التي تحكم هذه العلاقة، وهي مبادئ الحياد والمساواة واستمرارية المرافق العامة وقواعد النزاهة والشفافية والنجاعة والمساءلة¹.

وبالرغم مما عرفته فرنسا من تطور هائل للقانون الإداري على يد الفقه والقضاء الإداريين إلا أن الدستور الفرنسي لم ينص صراحة على الحق في الخدمة العمومية، وقد حاول بعض الفقهاء التأسيس للحق في الخدمة العمومية على ديباجة دستور 1946 والبعض الآخر على أحكام المجلس الدستوري عند نظره لمطابقة بعض النصوص للدستور².

ب- التكريس الدستوري للحق في الخدمة العمومية البيئية في الجزائر

لم يتناول الدستور الجزائري (دستور 1996 المعدل بقانون 2002 و 2008) الحق في الخدمة العمومية صراحة، ولكن يمكن القول أن الدستور الجزائري تناول الحق في الخدمة العمومية بطرق غير مباشرة، وفي مواطن متعددة ومتفرقة من الدستور، فقد نصت المادة 11 على: «تستمد الدولة مشروعيتها وسبب وجودها من إرادة الشعب شعارها "بالشعب وللشعب" وهي في خدمته وحده»، فمنطوق هذه المادة يؤسس للحق في الخدمة العمومية ليس كواجب على الدولة فحسب، بل إنه أساس وجودها ومشروعيتها، فالدولة ليست غاية في حد ذاتها، وإنما أوجدتها الشعب كتنظيم وكمؤسسات بهدف تقديم الخدمات المختلفة لأفراد الشعب في مختلف المجالات³.

وقد نص المؤسس الدستوري في التعديل الدستوري لسنة 2016 على: «الرعاية الصحية حق المواطنين. تتكفل الدولة بالوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية وبمكافحتها»⁴. فهذه المادة تؤسس صراحة للحق في الخدمة العمومية في مجال الصحة، وهي واجب على الدولة من خلال مؤسساتها الاستشفائية والصحية وحق الوقاية من الأمراض الوبائية والمعدية واجب على مؤسسات الدولة اتجاه كل مواطن، من خلال خدمات التطعيم والحقن للأطفال والنساء الحوامل في مختلف المراكز الاستشفائية، ومن خلال خدمات توفير المياه الصالحة للشرب وصرف المياه القذرة أو الصرف الصحي ومن خلال مؤسسات الرقابة على المنتجات والمواد الاستهلاكية⁵.

أما التعديل الدستوري لسنة 2020 فقد كان أكثر صراحة ودقة وتوضيحا، حيث نص بشكل صريح في المادة 27 السالفة الذكر على المبادئ الأساسية التي تقوم عليها المرافق العمومية والمتمثلة في التساوي في الحصول على الخدمات وبدون تمييز، الاستمرارية، التكيف المستمر، التغطية المنصفة للتراب الوطني. كما نص على جملة

1- منيرة لعجال، محمد بومدين، "الأساس القانوني لحق المواطن في الخدمة العمومية في الجزائر"، مجلة الحقيقة، جامعة أحمد دراية، أدرار الجزائر، المجلد 14 العدد 1، 2015/03/30، ص ص 56، 57.

2- المرجع نفسه، ص ص 57، 58.

3- المرجع نفسه، ص ص 58، 60.

4- المادة 54 من الدستور الجزائري لسنة 2016.

5- منيرة لعجال، محمد بومدين، المرجع السابق، ص 61.

من الحقوق التي نراها مؤسسة لخدمات عمومية تتكفل الدول بضمائها للمواطنين، كالحق في التربية والتعليم، والتي تسهر الدولة على جودتهما، والذي أقرته المادة 65 من التعديل الدستوري لسنة 2020، والرعاية الصحية والحصول على ماء الشرب في المادة 63 من هذا التعديل، كما كرس المؤسس الدستوري الجزائري بشكل صريح الحق في البيئة في المادة 64 منه، والتي تقضي بحق المواطن في بيئة سليمة في إطار التنمية المستدامة، كما ألزم الدولة على ضمان بيئة سليمة من أجل حماية الأشخاص وتحقيق رفاههم طبقا للمادة 21 منه.

وتجدر الإشارة، إلى أن وجود اعتراف سواء من قبل المؤسس الدستوري أو من طرف المشرع بالحق في البيئة يعتبر مسوغا أساسيا لتدخل الإدارة باسم المصلحة العامة لتجسيده في شكل مرافق عامة، فمن المؤكد أن منح الحقوق والحريات الطابع الدستوري هو رفع من مكانتها، وتكريس فعلي لها بما يضمن في المستقبل أن النصوص الصادرة من قبل المشرع تكون متوافقة معها، ويضمن كذلك تجسيد هذه الحقوق من قبل السلطة التنفيذية¹.

كما يتجلى الاعتراف التشريعي في القانون الجزائري في جملة من النصوص تدل جميعها بشكل عام وشامل أو بشكل غير مباشر على أن حماية البيئة تشكل مصلحة عامة ينبغي تحقيقها، وهو ما يعتبر سندا قويا للسلطة الإدارية للتدخل من أجل الاهتمام بالقضايا البيئية في إطار مرفقي². فالمصلحة البيئية هي بطاقة تعريف (هوية) للمرافق العمومية البيئية، من أجل الاندماج في كتلة الأنشطة التي يمكن ربطها بوحدة أو أخرى من الفئات الموجودة، ويجب أن يكون للمرافق العمومية البيئية روابط قوية بما يكفي لتشكيل وحدة متماسكة ومتميزة عن المرافق العمومية الأخرى، تجاوز التمييز بين الأنشطة الاقتصادية وغير الاقتصادية، والمصلحة البيئية هي القاسم المشترك لجميع المهمات البيئية، فالمصلحة البيئية هي حجر الزاوية للمرافق العمومية البيئية³.

المطلب الثاني

أنواع المرافق العمومية البيئية ومجالاتها وأنماط تسييرها

تندرج المرافق العمومية البيئية ضمن النظرية العامة للمرافق العمومية، وهي بذلك تشمل عدة تقسيمات بحسب المعايير المعتمدة؛ مرافق عمومية بالنظر إلى طبيعة النشاط، ومرافق عمومية بالنظر إلى الامتداد الإقليمي لها ونظرا لاختلاف المرافق العمومية، فإنه من الطبيعي أن تختلف تبعا لذلك طرق تسييرها، وتراعي الإدارة العمومية عندما تختار طريقة تسيير المرافق العمومية اعتبارات سياسية واقتصادية واجتماعية، فكل نوع من المرافق العمومية تناسبه طريقة تسيير ربما لا تتناسب مع الأنواع الأخرى⁴. وللتعرف على أنواع المرافق العمومية البيئية ومجالات وأنماط تسييرها، سنتطرق إلى أنواع المرافق العمومية البيئية (الفرع الأول)، ثم مجالات وأنماط تسيير المرافق العمومية البيئية (الفرع الثاني).

1- سليم سيهوب، المرجع السابق، ص.177.

2- المرجع نفسه، ص. 180.

3 - Remi Radiguet, op. cit, p.20,34.

4- ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص.174.

الفرع الأول:

أنواع المرافق العمومية البيئية

تتخذ المرافق العمومية بما فيها المرافق العمومية البيئية عموماً عدة أنواع، يتم تقسيمها وتصنيفها وفقاً لمعايير مختلفة؛ (معيار طبيعة النشاط، ومعيار الامتداد الإقليمي،...)، وللتعرف على أنواع المرافق العمومية البيئية سنتطرق إلى المرافق العمومية البيئية بالنظر إلى طبيعة النشاط (أولاً)، والمرافق العمومية البيئية بالنظر إلى الامتداد الإقليمي لها (ثانياً).

أولاً- المرافق العمومية البيئية بالنظر إلى طبيعة النشاط

للتعرف على المرافق العمومية البيئية بالنظر إلى طبيعة النشاط سنتطرق إلى العناصر الآتية: المرافق العامة الإدارية (أ)، والمرافق العامة الاقتصادية (ب).

أ- المرافق العامة الإدارية

وهي المرافق التي تؤدي الخدمات المرفقية التقليدية، وقد لازمت الدولة منذ زمن طويل وعلى رأسها مرفق الدفاع والأمن والقضاء ثم مرفق الصحة والتعليم، وهذه المرافق عادة ما تنسم بارتباطها بالجانب السيادي للدولة الأمر الذي يفرض قيامها بهذه النشاطات وأن لا تعهد بها للأفراد لما في ذلك من خطورة كبيرة¹. والمرافق العمومية الإدارية هي المرافق العمومية التقليدية التي تأسست عليها نظرية المرفق العمومي كأساس للقانون الإداري، وينصب نشاط هذه المرافق على وظائف الدولة المتعلقة بالأمن الخارجي (أي مرفق الجيش) والأمن الداخلي (أي مرفق الشرطة)، وبصفة نسبية تأمين التعليم، والصحة (أي المرافق التعليمية والصحة مثل المدارس والمستشفيات...) الأمر الذي يؤدي إلى خضوع المرافق العمومية الإدارية إلى قواعد القانون العمومي ولاسيما قواعد القانون الإداري ولا تلجأ إلى الأخذ ببعض قواعد القانون الخاص إلا استثناءً².

ويتجلى الطابع الإداري للمرفق العام البيئي من خلال المهمة التي تقوم بها السلطات العمومية في المجال البيئي، والتي تبدو في كثير من الأحيان ذات سمة إدارية، لكونها تستند على تحقيق مصلحة عامة غير تجارية، فهي تتمثل في الحفاظ على العناصر البيئية، وعلاوة على ذلك فإن المعيار العضوي المعمول به في القانون الجزائري يؤكد رابط التبعية بين النشاط الذي تقوم به الإدارة وبين طبيعتها الإدارية، بحيث أن جميع معاملاتهما تعتبر إدارية، حتى ولو كانت في جوهرها لا تختلف على المعاملات التي يقوم بها الأشخاص الخواص³. فجميع المرافق المتعلقة بالبيئة سواء على الصعيد المركزي أو اللامركزي والمسيرة مباشرة من قبل الإدارة تعتبر إدارية⁴.

1- عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص.435.

2- ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص.125.

3- سليم سيهوب، المرجع السابق، ص.182.

4- المرجع نفسه، ص.182. نقلاً عن: عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، ص.137.

ب- المرافق العامة الاقتصادية

وهي مرافق حديثة النشأة تسبب فيها التطور الاقتصادي وظهور الفكر الاشتراكي، مما دفع بالدولة إلى ممارسة نشاطات كانت في أصلها معهودة للأفراد، ومثال هذا النوع من المرافق المؤسسات الصناعية والمؤسسات التجارية، وإذا كان الفقه أجمع رأيه على خضوع المرافق الإدارية لقواعد القانون العام، فإن الأمر لم يكن كذلك بالنسبة للمرافق الاقتصادية خاصة وقد ثبت ميدانيا أن المرافق الإدارية يتسم عملها بالبطء وإجراءاتها بالتعقيد وتكاليفها باهظة، وهذه الآليات لا تساعد المرافق الاقتصادية التي تحتاج إلى تحرر أكثر، وتخضع لإجراءات يسيرة يفرضها مبدأ المنافسة¹.

كما عُرفت المرافق العمومية الاقتصادية أو التجارية أو الصناعية بأنها مجموعة من المرافق العمومية التي تمارس نشاطا يهدف إلى تحقيق حاجة عامة صناعية أو تجارية مثلها في ذلك مثل النشاط الذي تمارسه الأشخاص الخاصة، وهي تخضع في ذلك إلى مزيج من قواعد القانون العام وقواعد القانون الخاص².

وإذا كان من الطبيعي أن تندرج حماية البيئة ضمن المرافق العامة الإدارية، فإنه ليس هناك أي مانع من أن يتم إنشاء مرافق عامة ذات طابع تجاري وصناعي، وهو ما حدث في القانون الجزائري مع المؤسسات العامة الوكالة الوطنية للنفايات، المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، فجميع هذه المؤسسات تقوم بخدمات في مجال البيئة، رغم أنها تخضع إلى القانون الخاص في علاقتها مع الغير وتمسك بحاسبة تجارية³.

ثانيا- المرافق العمومية البيئية بالنظر إلى الامتداد الإقليمي

سنتطرق في هذه الجزئية للمرافق العمومية البيئية بالنظر إلى الامتداد الإقليمي، من خلال العناصر الآتية: المرافق العمومية الوطنية (أ)، ثم المرافق العمومية الإقليمية (المحلية) (ب).

أ- المرافق العمومية الوطنية

هي مجموع المرافق التي يمتد نشاطها ليشمل جميع إقليم الدولة، ومثالها مرافق الدفاع والأمن والبريد والقضاء ونظرا لأهمية هذا النوع من المرافق فإن إدارتها تلحق بالدولة ونفعها يشمل كل الإقليم⁴. وهي أيضا المرافق العمومية التي يمتد نشاطها إلى كامل إقليم الدولة لتأمين حاجات المواطنين على مستوى التراب الوطني، إن هذه المرافق العمومية تنشأ الدولة، وبالتالي تخضع لإشراف الإدارة المركزية في العاصمة أو فروعها في النواحي والولايات⁵. ونجد بهذا الخصوص أن الكثير من الهياكل والهيئات التي يتم إنشاؤها على المستوى الوطني، يكون الغرض منها

1- عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص.436.

2- ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص.129.

3- سليم سيهوب، المرجع السابق، ص.183.

4- عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص.449.

5- ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص.135.

تغطية كامل الإقليم الوطني بالخدمات العمومية البيئية، كالوكالة الوطنية للنفايات، المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة... الخ.

ب- المرافق العمومية الإقليمية (المحلية)

هي المرافق التي يقتصر نشاطها في جزء من إقليم الدولة كالولاية والبلدية، وينتفع من خدمات هذا المرفق سكان الإقليم، وتتولى السلطات المحلية أمر تسييره والإشراف عليه لأنها أقدر من الدولة وأكثر منها اطلاعا ومعرفة لشؤون الإقليم¹. وهي المرافق العمومية التي ينحصر نشاطها في نطاق إقليم معين دون غيره أي أنها تخص فئة معينة من السكان في منطقة ما من مناطق البلاد (مثلا على مستوى الولاية أو البلدية) فتسمى بالمرافق العمومية المحلية الولائية أو البلدية². وقد رأينا أن المشرع الجزائري قد مكن الجماعات الإقليمية من إنشاء مرافق عمومية محلية بيئية مختلفة، كإنشاء مرفق النفايات، ومرفق الماء الشروب، ومرفق المساحات الخضراء... الخ.

الفرع الثاني

مجالات وأنماط تسيير المرافق العمومية البيئية

إن تعدد وتنوع العناصر البيئية محل الحماية القانونية، أسهم في وجود العديد من المرافق العمومية البيئية، التي تسهر على تقديم خدمات عمومية بيئية للمواطنين، في شتى المجالات البيئية، والسعي إلى تجسيد الأهداف الرامية لحماية البيئة بمختلف عناصرها الطبيعية والمشيده (الاصطناعية)، لاسيما في شقها الوقائي، وللتعرف أكثر على مجالات وأنماط تسيير المرافق العمومية البيئية سنتطرق إلى بعض المرافق العمومية البيئية الخاصة ببعض القطاعات البيئية (أولا)، ثم نتطرق إلى بعض أساليب إدارة وتسيير المرافق العمومية البيئية (ثانيا).

أولا- المرافق العمومية البيئية الخاصة ببعض القطاعات البيئية

إن المجالات البيئية كثيرة، سواء المتعلقة منها بالعناصر البيئية الطبيعية أو المشيدة، أو الأدوات القانونية الرامية لحمايتها، وسنتطرق لبعض المرافق العمومية البيئية الخاصة ببعض القطاعات كالمياه، والنفايات المنزلية والمساحات الخضراء على النحو الآتي: المرافق العمومية البيئية في مجال المياه (أ)، والمرافق العمومية البيئية في مجال النفايات المنزلية وما شابهها (ب)، ثم المرافق العمومية البيئية في مجال المساحات الخضراء(ت).

أ- المرافق العمومية البيئية في مجال المياه

1- التكريس القانوني لإحداث المرافق العمومية البيئية في مجال المياه

يعتبر الماء من العناصر البيئية الطبيعية الهامة لحياة الإنسان، مصداقا لقوله تعالى: ﴿أَوَلَمْ يَرَ الَّذِينَ كَفَرُوا أَنَّ السَّمَوَاتِ وَالْأَرْضَ كَانَتَا رَتْقًا فَفَتَقْنَاهُمَا وَجَعَلْنَا مِنَ الْمَاءِ كُلَّ شَيْءٍ حَيٍّ أَفَلَا يُؤْمِنُونَ﴾³. فالماء من

1- عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص.450.

2- ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص.135.

3- سورة الأنبياء، الآية 30.

العناصر الطبيعية الهامة للحياة، كما يعتبر تزويد المواطنين به من الحقوق المخولة لهم قانونا، وقد كرس المؤسس الدستوري من خلال المادة 63 في التعديل الدستوري لسنة 2020 سهر الدولة على تمكين المواطن من الحصول على ماء الشرب، كما تعمل على المحافظة عليه للأجيال القادمة. وتجدر الإشارة بهذا الخصوص إلى أن المشرع الجزائري بمقتضى المادة 39 من القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، قد جعل حماية الماء والأوساط المائية من مقتضيات الحماية البيئية، حيث تهدف حماية المياه والأوساط المائية إلى التكفل بتلبية المتطلبات والتوفيق بينها، في عملية التزويد بالمياه واستعمالاتها وآثارها على الصحة العمومية والبيئة، وتوازن الأنظمة البيئية المائية والأوساط المستقبلية وخاصة الحيوانات المائية، والمحافظة على المياه ومجاريها¹.

كما نص المشرع الجزائري بشكل صريح إلى إحداث مرافق عمومية بلدية قصد التكفل بحاجيات مواطنيها لاسيما في مجال التزويد بالماء الشروب والصرف الصحي، حيث نصت المادة 149 من قانون البلدية رقم 11-10 على: «تضمن البلدية سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها. وبهذه الصفة، فهي تحدث إضافة إلى مصالح الإدارة العامة، مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص، بما يأتي: - التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة...» كما نصت المادة 123 منه على: «تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في مجالات: - توزيع المياه الصالحة للشرب، - صرف المياه المستعملة ومعالجتها...»

2- مهام المرافق العمومية البيئية في مجال المياه

يندرج الحق في الحصول على الماء والتطهير في إطار تلبية الحاجيات الأساسية للسكان، في ظل احترام التوازن الاجتماعي والقواعد التي يحددها القانون في مجال الخدمات العمومية للماء والتطهير، وكذا الحق في استعمال الموارد المائية لكل شخص طبيعي أو معنوي يخضع للقانون العام أو القانون الخاص في حدود المنفعة العامة، وباحترام الواجبات التي يحددها القانون والنصوص التنظيمية المتخذة لتطبيقه، ضمن المبادئ التي يتركز عليها استعمال الموارد المائية وتسييرها وتنميتها المستدامة²، وقد اعتبر المشرع الجزائري بموجب المادة 100 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه التزويد بالماء الشروب والصناعي والتطهير خدمات عمومية بنصه: "يشكل التزويد بالماء الشروب والصناعي والتطهير خدمات عمومية".

وقد عرّف المشرع الجزائري ماء الاستهلاك البشري في المادة 111 من القانون رقم 05-12 على أنه كل ماء موجه إلى الشرب والاستعمالات المنزلية، صنع المشروبات الغازية والمثلجات، وتحضير كل أنواع المواد الغذائية وتوضيبيها وحفظها، وقد أضافت المادة 101 من هذا القانون على أن الخدمات العمومية للمياه تعتبر من

1- المادة 48 من القانون رقم 03-10، المصدر السابق.

2- المادة 3 من القانون رقم 05-12، المصدر السابق.

اختصاص الدولة والبلديات. كما أنه في إطار المحافظة على الصحة العمومية تتم مراقبته الصحية بصفة منتظمة وإجراء تحاليل مراقبة نوعية الماء الموجه للاستهلاك البشري، كما يجب أن يتم إعلان نتائج هذه التحاليل للجمهور طبقاً للمادة 115 منه.

وزيادة على ذلك، فإنه يتم التزويد بالمياه عن طريق حشدها وتوزيعها بالكمية الكافية والنوعية المطلوبة قصد تلبية حاجيات السكان وتروية المواشي وتغطية طلب الفلاحة والصناعة والنشاطات الاقتصادية والاجتماعية الأخرى المستعملة للماء، وكذا الحفاظ على النظافة العمومية وحماية الموارد المائية والأوساط المائية من أخطار التلوث، عن طريق جمع المياه القذرة المنزلية والصناعية وتصفيتهما، وكذا مياه الأمطار والسيلان في المناطق الحضرية ضمن الأهداف التي تدعو إلى استعمال الموارد المائية وتسييرها وتنميتها المستدامة¹. وتجدر الإشارة أن المادة 138 من القانون رقم 05-12 نصت على أن خدمات الماء تخضع إلى أنظمة تسعيرة تستند إلى مبادئ التوازن المالي والتضامن الاجتماعي والتحفيز على اقتصاد الماء وحماية نوعية الموارد المائية. وقد أحدثت المشرع الجزائري إتوات تتعلق باقتصاد الماء وإتوات تتعلق بحماية نوعية الماء، سنتطرق لها لاحقاً بحول الله.

وتجدر الإشارة إلى منشور وزير الموارد المائية رقم 796 المؤرخ في 2017/08/01 الذي نص على: «يهدف هذا المنشور لتبنيه كل مسيري الخدمة العمومية للماء الشروب على الصعوبات التي تعرفها بعض مناطق الوطن فيما يخص التزويد وتوزيع هذه المادة الحيوية»². كما تضمن هذا المنشور بعض العوامل المتسببة في تذبذب توزيع المياه لبعض المناطق، وأكد على جملة من التوجيهات للفواعل المعنية، بهدف ضمان تزويد المواطنين بخدمة الماء الشروب لاسيما منها: إشراك مسؤولي الفروع القطاعية للري على مستوى الدوائر، في كل ما يتعلق بالخدمة العمومية للماء الشروب وبالأخص في المناطق الريفية، من خلال الاعتماد على تمويل المشاريع في إطار المخططات التنموية البلدية، والتنسيق مع السلطات المحلية لتجنيد المزيد من الإمكانيات للتدخل عند الحاجة وإصلاح كل الأعطاب والتسربات على مستوى القنوات، ومحاربة كل أنواع الربط العشوائي وغير الشرعي على شبكات الماء الشروب، والتي تؤثر بشكل سلبي على جودة الخدمة العمومية للماء الشروب، وضع برنامج مداومة ومتابعة للتدخل بسرعة لإصلاح الأعطاب والتكفل بكل طارئ لتحسين الخدمة العمومية للماء الشروب³.

فيتضح من خلال هذا المنشور التأكيد على أن مسألة تزويد المواطنين بالماء الشروب تعتبر خدمة عمومية يجب ضمانها للمواطنين، وليس عند هذا الحد فحسب، بل يجب الحرص والسهر على تحسينها وتجويدها، كما نستشف من هذا المنشور المسعى التشاركي والتعاوني بين مختلف الفواعل المعنية لأجل ضمان تزويد المواطنين بهذه الخدمة العمومية الهامة.

1- المادة 2 من القانون رقم 05-12، المصدر السابق.

2- منشور وزير الموارد المائية رقم 796 المؤرخ في 2017/08/01، المتعلق بتسيير الخدمة العمومية للماء الشروب، ص. 1.

3- المرجع نفسه، ص. 1، 2.

ب- المرافق العمومية البيئية في مجال النفايات المنزلية وما شابهها**1- التكريس القانوني لإحداث مرافق عمومية خاصة بالنفايات المنزلية وما شابهها**

كرس المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، بشكل صريح مسؤولية البلدية في تسيير النفايات المنزلية وما شابهها، حيث تنظم على مستوى إقليمها خدمة عمومية غايتها تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها في مجال جمع النفايات المنزلية وما شابهها ونقلها ومعالجتها عند الاقتضاء كما يمكن لبلديتين أو أكثر أن تجتمع للاشتراك في تسيير جزء من النفايات المنزلية وما شابهها، أو كلها¹. كما نص المشرع الجزائري أيضا على تكفل البلدية بإحداث مرافق عمومية بلدية لتلبية حاجيات مواطنيها لاسيما في مجال النفايات، حيث نصت المادة 149 من قانون البلدية رقم 11-10 على: «تضمن البلدية سير المصالح العمومية البلدية التي تهدف إلى تلبية حاجات مواطنيها وإدارة أملاكها. وبهذه الصفة، فهي تحدث إضافة إلى مصالح الإدارة العامة، مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص، بما يأتي: ... - النفايات المنزلية والفضلات الأخرى،...».

كما نص قانون البلدية المذكور أعلاه على: «تسهر البلدية بمساهمة المصالح التقنية للدولة على احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما المتعلقين بحفظ الصحة والنظافة العمومية ولاسيما في مجالات: ... - جمع النفايات الصلبة ونقلها ومعالجتها،...»². ونصت التعليمات الوزارية رقم 1936 على أن مسألة نظافة المحيط وتسيير النفايات المنزلية وما شابهها تشكل المهام القاعدية والدائمة للمرفق العمومي للنظافة، والذي يقع التكفل به على عاتق الدولة والجماعات المحلية على وجه الخصوص³.

2- مهام المرافق العمومية البيئية في مجال النفايات المنزلية وما شابهها

تشمل الخدمات العمومية في مجال تسيير النفايات المنزلية وما شابهها، والتي تقع على عاتق البلدية، في وضع نظام لفرز النفايات المنزلية وما شابهها بغرض تمييزها، تنظيم جمع النفايات الخاصة الناتجة بكميات قليلة عن الأشغال المنزلية والنفايات الضخمة وجثث الحيوانات ومنتوجات تنظيف الطرق العمومية والساحات والأسواق بشكل منفصل ونقلها ومعالجتها بطريقة ملائمة، وضع جهاز دائم لإعلام السكان وتحسيسهم بآثار النفايات المضرة بالصحة العمومية وكذا بالبيئة والتدابير الرامية إلى الوقاية من هذه الآثار، واتخاذ إجراءات تحفيزية بغرض تطوير وترقية نظام فرز النفايات المنزلية وما شابهها⁴. كما نصت المادة 36 من القانون رقم 01-19 السالف الذكر على أن جمع ونقل ومعالجة النفايات المنزلية وما شابهها الناجمة عن النشاطات الصناعية والتجارية والحرفية والعلاجية أو عن النشاطات الأخرى، خدمة مدفوعة الأجر.

1- المادة 32 من القانون رقم 01-19، المصدر السابق.

2- المادة 123 من القانون رقم 11-10، المصدر السابق.

3- تعليمات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 1936 المؤرخة في 2022/02/16، المتعلقة بتسيير النفايات المنزلية وما شابهها، ص.1.

4- المادة 34 من القانون رقم 01-19، المصدر السابق.

ونرى أن المشرع الجزائري من خلال إنشاء هذا المرفق العمومي البيئي المتخصص في مجال النفايات قد وقر خدمة عمومية بيئية للجمهور، تتجلى بصورة واضحة في عمليات "تنظيم الجمع، النقل، والمعالجة بطريقة ملائمة"، ولنا أن نتصور الوضعية في حال غياب هذا المرفق العمومي البيئي الهام؟ كيف للمواطن أن يتصرف ويتخلص من نفاياته اليومية؟ وكيف تكون حالة الشوارع والساحات العمومية... الخ. كما كرس ديمومة العملية التحسيسية والإعلامية للسكان حول مخاطر النفايات على الصحة العمومية وعلى البيئة، والتركيز على الإجراءات والتدابير الوقائية لتوقي هذه الآثار.

كما أن المشرع الجزائري لم يتوقف على وجوبية تقديم هذه الخدمة العمومية البيئية الإلزامية للسكان فقط وإنما سعى لأكثر من ذلك، من خلال النص على اتخاذ تدابير تحفيزية بغرض تطوير وترقية نظام الفرز للنفايات المنزلية وما شابهها، وبالتالي تحسين وتجويد الخدمة العمومية البيئية في هذا المجال. وقد أقر مقابلا ماليا لها، من خلال المادة 36 من القانون رقم 01-19 التي نصت على: «... خدمة مدفوعة الأجر ...»، وأحال تطبيق هذه المادة إلى التنظيم. وقد سن المشرع الجزائري فعلا رسوما مقابل الاستفادة من نظام رفع القمامات المنزلية وما شابهها، وهي الرسوم التي سنأتي على شرحها بالتفصيل بحول الله في الباب الثاني، ضمن المبحث الأول من الفصل الثاني.

وبالرغم من أن هذا المرفق العمومي يقدم خدمات عمومية بيئية للسكان، إلا أن مشكلة النفايات وتراكمها التي باتت تتواجد في الكثير من الأمكنة، توحى لنا بمحدودية دور هذه المرافق، وتجدر الإشارة إلى أن وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية قد أشار في تعليمته رقم 1421 المؤرخة في 2021/02/06 إلى حالة تدهور النظافة العمومية السائدة في جميع مدننا تقريبا، والغياب التام للجماعات المحلية، بالرغم من الإمكانيات المادية والبشرية المتاحة، وأكد من خلالها على ضرورة حشد كافة الوسائل للتكفل الأفضل بهذا الوضع المقلق وغير المقبول، الذي يمكن أن يكون له عواقب على الصحة العامة¹.

كما أكد من خلال تعليمته رقم 14930 المؤرخة في 2021/10/31 على أن استمرار ظاهرة تدهور النظافة العمومية التي تعاني منها مدننا، والتي تفاقمت بسبب انتشار النفايات المنزلية وأماكن التفريغ العشوائية و/أو غير المراقبة، جعل منها موضوع الساعة، وسببا رئيسيا للاحتجاجات المتكررة للمواطنين المطالبين بإيجاد حلول مستعجلة، فهذه الوضعية وبالرغم من آثارها الكبيرة على البيئة والصحة العمومية، إضافة للضغوطات التي تحدثها على النظام العام، لم تعرف التحسن المطلوب، الأمر الذي يبين إخلال واضح بالالتزامات الواقعة على عاتق الجماعات المحلية والمسؤولين المحليين في هذا المجال².

1 - Instruction de Ministère de l'intérieur, des collectivités locales et de l'Aménagement du territoire chargé de l'Environnement, N° 1421 du 06/02/2021, relative d'hygiène du milieu.

2- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 14930 المؤرخة في 2021/10/31، المتعلقة بنظافة المحيط، ص.1.

3- العوامل المساهمة في محدودية مهام المرافق العمومية البيئية في مجال النفايات المنزلية وما شابهها
بالرغم من أهمية الخدمات العمومية في مجال تسيير النفايات المنزلية وما شابهها، وبالرغم من تحديد الجهة التي تقع عليها مسؤولية التكفل بهذه الخدمة وهي البلدية، إلا أن أحدا لا ينكر تفاقم مشكل النفايات في الجزائر ولعل ذلك مرده إلى جملة من العوامل المساهمة في محدودية دور هذه المرافق في مجال النفايات، لاسيما منها:

3-1 ضعف الإمكانيات المادية والبشرية للبلديات

إن عمليات الفرز والجمع والنقل والمعالجة تحتاج إلى وسائل مادية وبشرية معتبرة، وبالتالي نفقات مالية باهظة، هذا إذا أخذنا بعين الاعتبار أن الكثير من البلديات تعاني من عجز في ميزانيتها، وتتكفل بنفقاتها الإجبارية من مساعدات وإعانات الدولة والولاية، وبالتالي نجد أن الوسائل المتخذة لهذه الخدمات العمومية البيئية لا تتماشى ومتطلبات القيام بهذه الخدمة بفعالية.

3-2 ازدياد النفايات المنزلية بشكل كبير:

لاشك أن تطور النمو السكاني في البلاد، الذي رافقه توسع في النسيج العمراني، والنمو في النشاط الصناعي والتجاري والحرفي، نتج عنه تزايد في كمية وطبيعة النفايات المنزلية وما شابهها، غير أن ذلك لم يصاحبه تكييف وتطوير للمرفق العمومي للنظافة من حيث الهياكل والتنظيم والوسائل، كما أصبح أيضا بعيدا عن مواكبته لطرق التسيير الحديث للنفايات، القائم على الاقتصاد الدائري على وجه الخصوص¹. كما أن النفايات التي ينتجها المواطن في تزايد مستمر، بسبب سلوكه الانفاقي والاستهلاكي المتزايد لمختلف السلع والمنتجات والأجهزة كما أن الكثير من المواد الاستهلاكية تفرز نفايات كثيرة، لاسيما المعلبات، القارورات،... الخ.

3-3 نقص الوعي البيئي لدى بعض المواطنين:

نظرا لنقص الوعي البيئي لدى بعض المواطنين، أصبحت أرصفة الطرقات والساحات والأماكن العمومية عبارة عن أماكن لرمي القمامة ليست المنزلية فحسب، وإنما نفايات المواطن أثناء سيره في الطرقات، وجلوسه في الأماكن العمومية، والرمي العشوائي لما تم استهلاكه من مشروبات ومأكولات وغيرها، الأمر الذي يتطلب عددا كبيرا من أعوان النظافة، لتنظيف البلدية بشكل شامل، وبالتالي كم هو العدد المطلوب من عمال النظافة للتكفل بنفايات مواطن واحد، وإذا أخذنا بعين الاعتبار تنقله من بلدية إلى أخرى بالسلوك ذاته، لاشك في أن المهمة ستكون صعبة جدا على البلديات وعلى أعوان النظافة بهذه السلوكيات اللابيئية.

3-4 عدم الاهتمام بعمليات فرز وتثمين النفايات

لا تولي بعض البلديات أهمية لمسألة فرز وتثمين النفايات، بالرغم من الأهمية التي تحظى بها اقتصاديا وبيئيا والتي يمكنها أن تدر مداخيل وإيرادات هامة لفائدة البلديات، حيث يمكنها أن تقوم بإنشاء وإدراج مشاريع بهذا الخصوص، سواء بالتكفل بها على عاتقها، أو في إطار المخططات البلدية للتنمية **PCD**، أو في إطار المخططات القطاعية للتنمية **PSD**.

1- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 1936 المؤرخة في 16/02/2022، المرجع السابق، ص.2.

وتجدر الإشارة، إلى أن وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية أشار من خلال التعليم رقم 1936 المؤرخة في 2022/02/16 إلى أن الخدمة العمومية المقدمة حاليا، لا ترقى مستوى تطلعات المواطنين وتبقى دون مستوى الأهداف المسطرة والنتائج المرجوة، وذلك نظرا لاستمرار ظاهرة تدهور نظافة المحيط، وانتشار النفايات المنزلية والمفارغ العشوائية وغير المراقبة، على مستوى المدن والتجمعات السكانية وحواف الطرق والشواطئ والغابات، وهو ما ينذر بالعديد من المشاكل البيئية والصحية، ويوحي إلى وجود ضعف التحكم في عملية تسيير النفايات المنزلية وما شابهها¹. لذلك أصبح من الواضح أن مسألة تسيير النفايات المنزلية وما شابهها قد تحولت إلى إشكالية جديدة، بالنظر لحجم المشاكل ذات البعد البيئي والصحي والجمالي التي باتت تطرحها لتصبح واحدة من بين التحديات الرئيسية التي ينبغي على السلطات العمومية والجماعات المحلية على وجه الخصوص مواجهتها باستمرار، ووضعها في صلب اهتماماتها، كونها تندرج ضمن مهامها القاعدية².

ت- المرافق العمومية البيئية في مجال المساحات الخضراء

1- التكريس القانوني لإحداث مرافق عمومية خاصة بالمساحات الخضراء

تعد المساحات الخضراء من المجالات البيئية الهامة التي خصّها المشرع الجزائري بالنص الصريح من خلال القانون رقم 06-07 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتثمينها، كما أنها من المرافق الهامة التي تتكفل بها الجماعات الإقليمية لاسيما البلدية، حيث نصت المادة 149 من قانون البلدية رقم 10-11 على: «...فهي تحدث إضافة إلى مصالح الإدارة العامة، مصالح عمومية تقنية قصد التكفل على وجه الخصوص، بما يأتي:...- المساحات الخضراء...»، كما نص أيضا على: «يسهر رئيس المجلس الشعبي البلدي على حماية الأراضي الفلاحية والمساحات الخضراء ولاسيما عند إقامة مختلف المشاريع التنموية»³، وأضافت المادة 124 من ذات القانون على أن البلدية تتكفل بتهيئة المساحات الخضراء، ووضع العتاد الحضري، وتساهم في صيانة فضاءات الترفيه، في حدود إمكانياتها، وهذا في إطار تحسين الإطار المعيشي للمواطن.

2- مهام المرافق العمومية البيئية في مجال المساحات الخضراء:

للمساحات الخضراء وظائف وأدوار متمثلة في تحسين الصحة، والإطار المعيشي للإنسان، والحفاظ على التوازن الايكولوجي والمناخي، وضمان وظائف جمالية، والحد من الضوضاء والأضرار السمعية، كما أن للمساحات الخضراء دور كبير في الصحة النفسية لدى الإنسان، حيث تؤثر بشكل إيجابي على أصحاب الأزمات النفسية، وضغوط العمل والمجتمع، وأثبتت الكثير من التجارب الطبية النفسية، أن الكثير من المرضى نفسيا وعصبيا يتعافون بسرعة حين يرتادون المساحات الخضراء باستمرار⁴.

1- تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 1936 المؤرخة في 2022/02/16، المرجع السابق، ص.1.

2- المرجع نفسه، ص.2.

3- المادة 110 من القانون رقم 10-11، المصدر السابق.

4- المساحات الخضراء، وزارة البيئة على موقع الأنترنت www.meer.gov.dz، تاريخ الإطلاع 2020/09/01.

وفي إطار تحسين الحصة من الفضاءات الخضراء لكل ساكن، شرعت وزارة البيئة والطاقات المتجددة بوضع برنامج إنجاز حظيرة حضرية في كل ولاية، كما قامت بعملية جرد وطني، تصنيف، وتقييم للمساحات الخضراء¹ كما نصت أيضا تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 2304 المؤرخة في 2019/10/03 على أن المساحات الخضراء بجميع أشكالها، تساعد على إنعاش الوسط الحضري، كما تسمح الزيادات في المساحات المغروسة بنسبة 10% بخفض درجة الحرارة بمقدار درجة واحدة في كل 100م³، مما يقلل من خطر الاحتباس الحراري، وبالتالي فإن تطوير المساحات الخضراء قد يكون الأداة المناسبة التي تتمكن الجماعات المحلية في إطار مهامها، من المشاركة الفعلية في تنفيذ أهداف التنمية المستدامة، والتي التزمت بها الجزائر على المستوى الدولي، لاسيما للحد من انبعاثات الغازات الدفيئة، في حدود القدرات الوطنية بنسبة 7% في آفاق 2030.²

وبالنظر إلى الحالة التي تشكو منها المساحات الخضراء عبر كامل التراب الوطني، أشارت تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 2304 إلى ضرورة وضع مقاربة جديدة قادرة على إزالة العقبات التي حالت حتى الآن دون تنفيذ إستراتيجية محكمة للمساحات الخضراء، لاسيما على مستوى المساحات العمومية، التجمعات السكنية، وبالقرب من هياكل الخدمات، المباني العامة ومساحات النقاط السوداء التي تم القضاء عليها، فعملية تحديث المساحات الخضراء تتطلب من الآن فصاعدا تصورا شاملا للتنمية المحلية المستدامة ترتكز على تزيين المدينة، تنمية جاذبيتها وتحسين جودة الإطار المعيشي الحضري للمواطن، بالإضافة إلى وضع برنامج لإنشاء مساحات خضراء جوارية بالاستناد إلى المعايير المعترف بها، أي 10م² لكل ساكن، على مستوى الأحياء والشوارع والمساحات والهياكل العمومية³.

كما أن تفعيل القانون رقم 06/07 المتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتثمينها، الذي يهدف إلى تحسين الإطار المعيشي الحضري للمواطنين، وصيانة وتحسين نوعية المساحات الخضراء الحضرية الموجودة، ترقية إنشاء المساحات الخضراء بكل أنواعها، ترقية توسيع الفضاءات الخضراء مقارنة بالفضاءات المعمرة وجعل إدماج المساحات الخضراء في كل مشاريع البناء، قد أدى إلى التطوير الفعلي لتلك الفضاءات حفاظا على التوازنات الأيكولوجية والمناخية، والتي انعكست إيجابا على الصحة والسكينة العامة⁴.

1- وقد نتج عن هذه العمليات، إحصاء 224 مليون م² فضاء أخضر سنة 2017 مقابل 2 مليون م² سنة 2007، و 11 مليون م² سنة 2011 و 80 مليون م² سنة 2014 وتصنيف 3539 مساحة خضراء موزعة كالاتي: 1479 حديقة عامة، 915 حديقة جماعية، 74 حديقة مخصصة، 63 حظيرة حضرية، 93 غابة حضرية، 915 صفوف مشجرة. المساحات الخضراء، وزارة البيئة على موقع الأنترنت www.meer.gov.dz ، تاريخ الإطلاع 2021/09/20.

2- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، رقم 2304 مؤرخة في 2019/10/03 تتعلق بوضع وتنفيذ برنامج واسع النطاق لتسيير، حماية وتطوير المساحات الخضراء، ص.2.

3- المرجع نفسه، ص.2، 4.

4- المساحات الخضراء، وزارة البيئة على موقع الأنترنت www.meer.gov.dz ، تاريخ الإطلاع 2020/09/01.

3- العوامل المساهمة في محدودية مهام المرافق العمومية البيئية في مجال المساحات الخضراء
بالرغم من المهام التي يضطلع بها المرفق العام البيئي في مجال المساحات الخضراء، إلى أن هناك جملة من العوامل المساهمة في عدم استفادة المواطنين من خدمات هذا المرفق الهام، وتدهور وضعية بعض المساحات الخضراء والتي يمكن إرجاعها للأسباب والعوامل الآتية:

- عدم وجود فضاءات شاغرة لإنشاء مساحات خضراء على مستوى بعض التجمعات السكنية والأحياء التي تم إنجازها دون مراعاة لهذه الأخيرة، مما تسبب في حرمان المواطنين من هذا الفضاء الحضري الأخضر.
- عدم قدرة بعض البلديات على التكفل بصيانة وتسيير المساحات الخضراء التابعة لمجال اختصاصها لمحدودية وسائلها المادية والتجهيزات المتطورة اللازمة لهذا النوع من المرافق العمومية، على غرار عمليات السقي عمليات التشذيب، تقليب التربة، إزالة الحشائش، إعادة غرس الأشجار المتلفة، بالإضافة إلى الحرص على نظافتها بشكل دائم.

- غياب التأهيل البشري المتخصص والكافي في مجال البستنة وتسيير الحدائق وتجميلها، على مستوى بعض البلديات، ونقصه على مستوى البعض منها، وفي كثير من الأحيان تتم صيانة المساحات الخضراء من خلال تكليفها لجوئها للعمال المهنيين التابعين لها... الخ.

- عدم إيلاء الأهمية اللازمة لهذا النوع من المرافق العمومية البيئية، ففي كثير من الأحيان لا يتم تخصيص أرصدة مالية كافية لتسيير المساحات الخضراء، ولا حتى إحداث برامج لإنشاء هذه الأخيرة على مستوى أقاليم البلديات.

- انتشار بعض السلوكات اللامسؤولة واللابيئية التي تكمن في إتلاف الأشجار وتكسيورها، وأحيانا حتى قلع الأشجار بعد غرسها، ورمي القمامات في الأحواض المخصصة للأشجار وفي المساحات الخضراء، الأمر الذي يسهم في تشويه منظرها، وإفساد رائحتها، بالإضافة إلى انتشار الحيوانات المتشردة والقوارض للالتقاط من القمامة، مما يُصعب عمل القائمين على نظافتها والاعتناء بها، وتثير استياء المواطنين الراغبين في الاسترخاء وقضاء وقت مريح في فضاء أخضر نظيف وجذاب.

ونستنتج مما سبق أنه بالرغم من جهود الدولة الرامية لتوفير أفضل الخدمات العمومية لاسيما في المجال البيئي، وبالرغم من توفير الأطر القانونية لإحداث الكثير من المرافق العمومية البيئية سواء على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي، بهدف تقديم خدمات عمومية بيئية لفائدة الجمهور تحقيقا للصالح العام البيئي، في مختلف القطاعات البيئية، كالمرافق العمومية في مجال النفايات المنزلية وما شابهها، والمرافق العمومية في مجال الماء الشروب والمرافق العمومية في مجال المساحات الخضراء، وبالرغم من الأدوار التي تضطلع بها هذه المرافق العمومية في هذه المجالات البيئية، إلا أنه لا يمكن التغاضي على ما تعانيه البيئة من مشاكل وتدهور، أثر بشكل سلبي على الإطار المعيشي والبيئي للمواطن، ومن ثمة المساس بحقه في العيش في بيئة نظيفة.

وتجدر الإشارة، أنه لطالما كان تحسين إطار معيشة المواطنين محور اهتمام الدولة، وهذا حتى قبل تبني الجزائر للقانون الإطار لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، وحتى قبل التكريس الصريح للحق في البيئة بموجب التعديل الدستوري لسنة 2016، ثم التعديل الدستوري لسنة 2020، حيث نجد بهذا الخصوص أن المنشور رقم 0034/96 المؤرخ في 1996/03/25 أشار إلى ما تعانيه المدن والتجمعات في مجال حماية البيئة والمحافظة على إطار ونوعية المعيشة من الوضع المتدهور أكثر فأكثر، بسبب التلوث الحضري، عدم صيانة المساحات الخضراء والحدائق العامة، التي تعد رئة المدينة، شوارع المدن في كثير من الحالات أصبحت مكبات للنفايات،... كما نص أيضا على أن إرادة الحكومة المعلنة والحاسمة هي العمل على تنفيذ سياسة بيئية حقيقية لحماية الموارد الطبيعية وتحسين إطار ونوعية حياة المواطن، بهدف ضمان مستقبل الأجيال الحالية والمستقبلية في إطار التنمية المستدامة ومن الضروري الحصول على الدعم الكامل من السلطات المحلية لهذه السياسة، ومشاركة المواطن والحركة الجمعوية ودعم المؤسسات العمومية والخاصة¹.

وزيادة على ذلك، يمكننا القول أن نجاح المرافق العمومية البيئية في تقديم خدمات عمومية بيئية، تتماشى وسياسة الدولة في هذا الإطار، وترقى لتطلعات وطموحات المواطنين في شتى المجالات البيئية، متوقف على مدى نجاعة وفعالية تسيير هذه المرافق العمومية، بالإضافة إلى المساهمة الايجابية لمختلف الفواعل المعنية، بدءا من المواطن في حد ذاته،... الخ.

ثانيا- أنماط تسيير المرافق العمومية البيئية

تقسم طرق إدارة وتسيير المرافق العامة إلى: طرق عامة؛ تتمثل في تكفل السلطة أو الإدارة العامة بنفسها بالقيام بتلك المهمة، وطرق خاصة؛ تتمثل في مشاركة ومساهمة أشخاص القانون الخاص (طبيعية أو معنوية) في إدارة وتسيير هذه المرافق²، باختلاف طرق إدارة وتسيير المرفق العام يدل على اتساع مجال الخدمة العامة، فلو كان نشاط الدولة منحصرا على جانب الأمن والقضاء والدفاع فقط كما كان من قبل لتولت الدولة بنفسها إدارة هذه المرافق بصفة مباشرة، وتركت بقية المجالات للأفراد، ولترتب على ذلك وجود طريقة واحدة لإدارة المرافق العامة هي طريقة الاستغلال المباشر³، ونظرا لغياب قانون واحد شامل للمرافق العمومية، فإننا سنعالج أنماط تسيير المرافق العمومية البيئية استنادا لمختلف النصوص القانونية والتنظيمية المنظمة للمرافق العامة عموما، بالكيفية الآتية: تسيير المرافق العمومية البيئية عن طريق الاستغلال المباشر (أ)، وتسيير المرافق العمومية البيئية عن طريق المؤسسة العمومية (ب)، ثم تسيير المرافق العمومية البيئية عن طريق التفويض (ت).

1- Circulaire de le Secrétaire d'Etat auprès du Ministère de l'intérieur des collectivités locales et de l'Environnement chargé de l'Environnement, N° 96/0034 du 25/03/1996 relative à l'Environnement et cadre de vie .

2- محمد الصغير بعلي، المرجع السابق، ص ص. 268، 277.

3- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 469.

أ- تسيير المرافق العمومية البيئية عن طريق الاستغلال المباشر

تعتبر هذه الطريقة الشكل العادي لتسيير المرافق العمومية، فالإدارة نفسها هي التي تقوم بتشغيله بواسطة أعوانها وأموالها، وتخضع في هذا للقواعد المقررة في الميزانية العمومية، مستعملة في ذلك أساليب القانون العام¹. وهو أقدم طريقة لتسيير المرافق العامة، وتعني تقديم خدمات مباشرة للمجتمع، ويعني أن تتولى الإدارة سواء كانت إدارة مركزية كالوزارات أو إدارات لامركزية إقليمية كالمبليات، القيام بالنشاط (المرفق العام) بنفسها ولحسابها، فتتولى تنظيم المرفق العام وتشغيله وتعيين موظفيه وتمويله وتحمل مخاطر التشغيل، والمسؤولية عن الأضرار التي يسببها المرفق للغير وتدخل في علاقة مباشرة بالمنتفعين بخدمات المرفق العام الذي تديره إدارة مباشرة².

وقد نص المشرع الجزائري على هذا الشكل من أشكال التسيير في قانون البلدية رقم 11-10 أين حوّل للبلدية إمكانية تسيير مرافقها العمومية المنصوص عليها في المادة 149 منه، مباشرة في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق الامتياز أو التفويض³، وقد سبق وأن تطرقنا إلى المرافق العمومية البيئية التي تضمنتها المادة المذكور أعلاه، على غرار المرفق العمومي للتزويد بالمياه الصالحة للشرب و صرف المياه المستعملة، مرفق النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، مرفق المساحات الخضراء...، وبالتالي فالمشرع الجزائري منح للبلدية الحق في تسيير مرافقها العمومية البيئية عن طريق التسيير المباشر.

كما نصت المادة 151 من ذات القانون على أنه: «يمكن للبلدية أن تستغل مصالحها العمومية عن طريق الاستغلال المباشر. تقيد إيرادات ونفقات الاستغلال المباشر في ميزانية البلدية. ويتولى تنفيذها أمين خزينة البلدية طبقا لقواعد المحاسبة العمومية». كما أضافت المادة 152 منه على أنه يمكن للبلدية أن تقرر ميزانية مستقلة لبعض المصالح العمومية المستغلة مباشرة. وإذا كان المشرع الجزائري قد حوّل لها هذا الشكل من أشكال التسيير لإدارة مرافقها العمومية البيئية، فقد منحها الحرية في اختيار هذه الطريقة أو اللجوء إلى شكل آخر من أشكال التسيير المحددة قانونا.

كما نص المشرع الجزائري في قانون الولاية رقم 12-07 على أنه يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يستغل مباشرة مرافقه العمومية عن طريق الاستغلال المباشر⁴. كما حوّل له في المادة 143 من هذا القانون تحديد المرافق العمومية التي يقرر استغلالها عن طريق الاستغلال المباشر، حيث يشمل إيرادات ونفقات الاستغلال المباشر في ميزانية الولاية حسب قواعد المحاسبة العمومية، كما يمكن للمجلس الشعبي الولائي أن يقرر ميزانية مستقلة لصالح بعض المرافق العمومية الولائية المستغلة عن طريق الاستغلال المباشر، ويجب عليه ضمان توازنها المالي⁵. وبالتالي فإن

1- ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص. 179.

2- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام...، المرجع السابق، ص. 13.

3- المادة 150 من القانون رقم 11-10، المصدر السابق.

4- المادة 142 من القانون رقم 12-07، المصدر السابق.

5- المادتين 144 و145، المصدر نفسه.

المشروع الجزائري قد حول للولاية تسيير مرافقها العمومية البيئية في مجال النظافة والصحة العمومية، المساحات الخضراء وغيرها عن طريق الاستغلال المباشر.

وتجدر الإشارة، أن التسيير المباشر هو نتيجة حتمية لاحتكار الدولة لبعض المجالات وطبيعتها لأنها هي المنشئة للمرافق والأدري بمتطلبات المرافق العامة والمواطنين، لكن التسيير المباشر عجز عن تلبية حاجات المواطنين نظرا للاختلالات التي يعرفها، والعجز في السيطرة على متطلبات المواطنين في ظل التزايد المستمر لها، خاصة في ظل انفتاح السوق، وكذا العولمة التي زادت في نمو الوعي المدني لدى المواطنين.¹

ب- تسيير المرافق العمومية البيئية عن طريق المؤسسة العمومية

1- تعريف المؤسسة العمومية:

المؤسسة العمومية هي شخص معنوي، الهدف من إنشائها هو التسيير المستقل لمرافق عمومية تابعة للدولة أو الجماعات المحلية، فيإلى جانب الدولة والجماعات الإقليمية فإن تسيير المرافق العمومية قد يعهد إلى أشخاص عمومية أخرى، والتي أطلق عليها اسم المؤسسة العمومية². ويعتبر أسلوب المؤسسة العمومية وسيلة من وسائل إدارة المرفق العام وأكثرها شيوعا وانتشارا، وتتميز عن الأسلوب الأول أن المؤسسة العمومية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتعتبر قراراتها إدارية وعمالها موظفون عموميون لا أجراء وأموالها أموالا عامة وقد أطلق عليها الفقه باللامركزية المرفقية كمقابل للامركزية الإقليمية³.

وقد مكّن المشروع الجزائري م ش و من إنشاء مؤسسات عمومية ولائية تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي قصد تسيير المرافق العمومية، وتأخذ هذه المؤسسة العمومية الولائية شكل مؤسسة عمومية ذات طابع إداري أو مؤسسة عمومية ذات طابع صناعي أو تجاري حسب الهدف المتوخى منها⁴، كما نصت المادة 148 من قانون الولاية رقم 07-12 على إحداث المؤسسات العمومية الولائية بموجب مداولة م ش و. كما حول المشروع الجزائري أيضا للبلدية إنشاء مؤسسات عمومية بلدية تتمتع بالشخصية المعنوية والذمة المالية المستقلة من أجل تسيير مرافقها، وتكون هذه المؤسسات العمومية البلدية ذات طابع إداري أو ذات طابع صناعي وتجاري ويجب على المؤسسة العمومية البلدية ذات الطابع الصناعي والتجاري أن توازن بين إيراداتها ونفقاتها⁵.

كما مكّن المرسوم رقم 83-200 الولايات والبلديات من إنشاء مؤسسات تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي⁶. وطبقا للمادة 4 من هذا المرسوم يحدد مجال الاختصاص الإقليمي للمؤسسة عن طريق اختيار

1- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام...، المرجع السابق، ص. 28، 29.

2- ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص. 182.

3- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص. 471.

4- المادتين 146 و147 من القانون رقم 07-12، المصدر السابق.

5- المادتين 153 و154 من القانون رقم 11-10، المصدر السابق.

6- المادة الأولى من المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19/03/1983 يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها ج ر عدد 12 بتاريخ 22/03/1983.

اختيار أنسب إطار لتحقيق الأهداف المرسومة للمرفق العام الذي تتولى تسييره، وينبغي أن يهدف هذا الإطار إلى الاستخدام المحكم والأمثل للوسائل المسخرة وضمان أجود أنواع الخدمات الممكنة للمستعملين، كما أضافت المادتين 5 و6 منه على أن المؤسسة تهدف إلى تسيير مرفق عام ذي طابع إداري أو صناعي وتجاري، فهي حسب الحالة إدارية أو اقتصادية، وتمثل مهمة المؤسسة في تنفيذ الأهداف المسندة إلى المرفق العام الذي تتولى تسييره.

وتجدر الإشارة إلى أن إنشاء المؤسسة يكون عن طريق مداولة م ش و أو المجالس الشعبية الولائية أو المجالس الشعبية البلدية المعنية، مع المصادقة عليها بقرار مشترك بين وزير الداخلية والوزير المعني أو الوزراء المعنيين بالنسبة إلى المؤسسة التي تقام في الولاية، أو المؤسسة التي تشترك فيها ولايتان أو عدة ولايات أو المشتركة بين ولاية واحدة أو عدة ولايات وبلدية واحدة أو عدة بلديات، وبقرار من الوالي بالنسبة إلى المؤسسة في البلدية إلا إذا كانت هناك أحكام مخالفة منصوص عليها صراحة في التشريع المعمول به¹.

2- غرض المؤسسات العمومية :

الغرض من إنشاء وإيجاد المؤسسات العمومية هو التخصص الذي تتميز به الحياة الحديثة، وللتكفل بالمرفق العام بطريقة أكثر فعالية خاصة وأنها تغطي تقريبا كافة مجالات تدخل الدولة، وتتزايد سنويا بتزايد دور ووظائف الدولة، وتنوع حسب طبيعة كل نشاط من إدارية إلى صناعية وتجارية، وهذا التعدد جاء لمحاولة البحث أكثر عن المردودية مع الحفاظ على خصائص الخدمة العمومية، خاصة في ظل تزايد حاجيات المواطنين وتنوعها وحتى تطور نوعية الخدمة المطلوبة، لذا كان من الضروري التخصص الذي يمكن أن يصل إلى الفعالية². كما أن إنشاء المؤسسات العمومية يهدف إلى التكفل المتخصص بالمرفق العام، ونظرا لاتساع رقعة المرفق العام، والتنوع الذي يعرفه بتنوع مجالات تدخل الدولة، فرض بالضرورة تنوع أصناف هذه المؤسسات العمومية، منها الكلاسيكية ومنها ما ظهر حديثا³.

3- أنواع المؤسسات العمومية: لا تتخذ المؤسسات العمومية شكلا واحدا، بل يختلف شكلها عما إذا

كانت مؤسسة إدارية أو مؤسسة صناعية وتجارية⁴. وستتطرق لأنواع المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري وذات الطابع الصناعي والتجاري كما يلي:

3-1 المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري: وهي التي تمارس نشاطا إداريا وتسمى بالمؤسسة العامة التقليدية، وتخضع لقيود التخصص ولنظام المحاسبة العمومية وتخضع للقانون العام، كما تعرض منازعاتها على القضاء الإداري، ويعتبر عمالها موظفون عموميون، وقراراتها قرارات إدارية، وتخضع في عقودها لقانون الصفقات العمومية، وتعتبر أموالها أموالا عامة تتمتع بالحماية القانونية التي فرضها التشريع، وقد استعملت منذ الاستقلال

1- المادة 7، من المرسوم رقم 83-200، المرجع السابق.

2- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام...، المرجع السابق، ص 46، 47.

3- المرجع نفسه، ص 57.

4- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص 473.

وبشكل واسع جدا من أجل ضمان الخدمات العامة للجمهور، والأصل في عمل هذه المؤسسات هو مبدأ المجانية ما لم تقرر النصوص القانونية خلاف ذلك¹. ويعرفها الأستاذ ناصر لباد على أنها المؤسسات التي تمارس نشاطا ذو طبيعة إدارية محضة وتتخذها الدولة والمجموعات الإقليمية المحلية (الولاية والبلدية) كوسيلة لإدارة مرافقها العمومية الإدارية وتتمتع المؤسسة العمومية بالشخصية المعنوية².

ومن أمثلة المؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري الرامية للحماية الوقائية للبيئة، الوكالة الوطنية للتغيرات المناخية، المنشأة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 05-375، والذي نص في المادة الأولى منه على: «تعتبر الوكالة الوطنية للتغيرات المناخية... مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، تتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي». حيث تهدف هذه الوكالة إلى ترقية إدماج إشكالية التغيرات المناخية في كل مخططات التنمية والمساهمة في حماية البيئة³.

3-2 المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري: يرى عمار بوضيف أن ما يميز هذا النوع من المؤسسات العمومية أنها حديثة النشأة نسبيا، وقد عرفت في الجزائر خاصة أيام المرحلة الاشتراكية انتشارا واسعا بحكم تدخل الدولة في الميدان الصناعي والتجاري⁴. وتجدد الإشارة أن المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية نشأت عندما تميزت عن المؤسسة العمومية التقليدية، فخلال المرحلة التي لم تكن فيها الدولة الليبرالية إلا دولة حارسة تقوم فقط بالوظائف الإدارية، والحفاظ على النظام العمومي، ولا تتدخل في الحياة الاقتصادية، التي تعتبر مجال المبادرة الخاصة، فإن إنشاء المؤسسة العمومية التقليدية (أي المؤسسة العمومية الإدارية) كان كافيا للتكفل بمهام الدولة الليبرالية التقليدية، ولكن مع التطور الاقتصادي والاجتماعي وخاصة بعد الأزمة الاقتصادية لعام 1929 والحرب العالمية الثانية دفعت الدولة الليبرالية للتدخل، ولممارسة نشاطات ذات طابع صناعي وتجاري وعليه فقد تبين أن صيغة المؤسسة العمومية التقليدية أي الإدارية لم تعد تتماشى وهذه المهمة الجديدة للدولة أي مهمة النشاط ضمن اقتصاد السوق، ولهذا لجأت السلطات العمومية إلى صيغة المؤسسة العمومية الصناعية والتجارية⁵.

وكمثال على المؤسسة العمومية ذات الطابع الصناعي والتجاري في المجال البيئي، نذكر إنشاء مؤسسة الجزائرية للمياه المنشأة بموجب المرسوم التنفيذي رقم 01-101، والذي نص في مادته الأولى على: «تنشأ تحت تسمية "الجزائرية للمياه" مؤسسة عمومية وطنية ذات طابع صناعي وتجاري...»، وتكلف هذه

1- عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص.474.

2- ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص.186.

3- المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 05-375 المؤرخ في 26/09/2005، يتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتغيرات المناخية وتحديد مهامها وضبط كفاءات تنظيمها وسيرها، ج ر عدد 67 بتاريخ 2005/10/05.

4- عمار بوضيف، الوجيز في القانون الإداري، المرجع السابق، ص.474.

5- ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص.187.

المؤسسة بتنفيذ السياسة الوطنية لمياه الشرب على كامل التراب الوطني، وتكلف عن طريق التفويض بالخدمة العمومية لمياه الشرب¹.

وتجدر الإشارة، إلى أن تسيير المرفق العمومي بطريقة مباشرة *la régie* أثبتت عدم فعاليته وبحته عن المردودية الاجتماعية على حساب المردودية الاقتصادية، لذلك مع التطور لجأت الدولة إلى نوع جديد لتسيير المرفق العمومي "هو المؤسسة العمومية" في إطار التخصص والاستقلالية، ومنحها نوعا من المرونة من خلال أنظمتها القانونية، والهدف إلى تحسين نوعية الخدمة العمومية، لكن حتى هذه الأخيرة وإن أثبتت نجاحها في عدة مجالات وفي فترات معينة إلا أنها عرفت العديد من الاختلالات، والتي قللت من فعاليتها وبلا شك على نوعية الخدمة التي تقدمها، لذلك وجب النظر إلى المؤسسات العمومية بنظرة استطلاعية وتفحصية لمحاولة إصلاحها في إطار إصلاح عام يسمح بتفعيل دورها والزيادة من فعاليتها والتماشي مع حاجيات المواطنين المتزايدة يوميا.²

ت- تسيير المرافق العمومية البيئية عن طريق التفويض

إن تقنية التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة، وبعد التطور التشريعي والاجتهادي الفرنسي لها، لم تعد تعني كل تكليف يصدر عن الجماعة العامة (الدولة- البلديات) للغير لتحقيق المرفق العام، بل باتت تعني ذلك التكليف الذي يرتبط بمعايير وخصائص معينة تجعله مستقلا ومميزا عن باقي المظاهر الأخرى في تحقيق المرافق العامة³. وفي الفقه الفرنسي، عرّف الأستاذ *Braconnier* أسلوب تفويض المرفق العام على أنه: « عقد يفوض بموجبه شخص معنوي خاضع لقانون العام يسمى المفوض لمدة محددة تسيير مرفق عام يتولى مسؤوليته شخص خاضع للقانون الخاص يسمى المفوض إليه»⁴.

أما المشرع الجزائري فقد كرس تقنية تفويض المرفق العام لأول مرة في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، والذي خصّص له الباب الثاني⁵، لتتأكد بعدها وجهة وجهة المشرع الجزائري بشكل أكثر تفصيلا من خلال المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام والذي اعتبره تحويل لبعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية لمدة محددة، إلى المفوض له بهدف الصالح العام⁶.

1- المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 01-101 المؤرخ في 2001/04/21، يتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، ج ر عدد 24 بتاريخ 2001/04/22.
2- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام...، المرجع السابق، ص.67.
3- وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2009 ص.11.
4- سهيلة فوناس، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو 2018/11/26، ص.13. نقلا عن:

BRACONNIER, Stéphane, Droit de servies publics, PUF, paris, 2004, p.413.

5- الباب الثاني المادة 207 إلى 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 2015/09/16 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات وتفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50 بتاريخ 2015/09/20.

6- المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 2018/08/02 يتعلق بتفويض المرفق العام، ج ر عدد 48 بتاريخ 2018/08/05.

وإذا كان هذا الإطار التنظيمي يتعلق بتفويض المرفق العام، فإن الهدف من هذا المرسوم هو تحديد شروط وكيفيات تفويض المرفق العام للجماعات الإقليمية، بالرغم من أنه جاء تطبيقاً للمادتين 207 و210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247¹، التي لم تخص الجماعات الإقليمية، وإنما تحدثت عن الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام². وقد نص المرسوم التنفيذي رقم 18-199 بشكل صريح على المبادئ الأساسية التي تحكم تفويض المرفق العام من خلال المادة 3 منه، والتي نصت على: «... يجب أن يتم تفويض المرفق العام في إطار احترام مبادئ المساواة والاستمرارية والتكثيف، مع ضمان معايير الجودة والنجاحة في الخدمة العمومية». فالملاحظ من خلال هذه المادة هو تكريسه للمبادئ التي يجب أن يتم تفويض المرفق العام في إطارها، والمتمثلة في مبادئ المساواة والاستمرارية والتكثيف، كما أكد أيضاً على ضمان معايير الجودة والنجاحة في الخدمة العمومية.

وتتمحور العلاقة في تفويض المرفق العام بين المصلحة العامة التي تهدف السلطة العمومية المفوضة تحقيقها وبين المصلحة الخاصة للمفوض له، الذي يريد تحقيق هدف ربحي، وتحكم هاتين المصلحتين الأطر القانونية وتسمو في هذه الحالة المصلحة العامة، التي تعتبر الدافع للجوء إلى هذا الأسلوب على المصلحة الخاصة، والتي يقع على عاتق السلطة العمومية المفوضة التزام بضمانها، لتعلقها بالمرفق العام، وذلك بما لها من سلطات رقابية³. فإذا كان تحسين الخدمة العمومية هو من الأسباب الحقيقية للجوء إلى أسلوب التفويض فإنه ينبغي تبعا لذلك ضرورة مواكبة التطورات التكنولوجية، والتي لها دور كبير في الارتقاء بالخدمة العمومية، وهو الاهتمام الذي جسده المشرع الجزائري كضرورة والتزام، باشتراط أن يتم تفويض المرفق العام مع ضمان معايير الجودة والنجاحة في الخدمة العمومية⁴.

وتجدر الإشارة، إلى أن المرسوم الرئاسي رقم 15-247 حدد صورا للتفويض، مقتبسة من القانون الفرنسي وبين معها أن التفويض ليس عقدا واحدا، بل عدة عقود، كما نصت على ذلك المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 وهي الإيجار، الامتياز، الوكالة المحفزة، أو التسيير، ويمكن إضافة صور أخرى غير مسماة لكون هذه المادة لم تحدد هذه العقود على سبيل الحصر⁵. غير أن المرسوم التنفيذي رقم 18-199 حدد في المادة 52 منه أشكال تفويض المرفق العام، وهي الأشكال الأربعة المذكورة أعلاه، والتي سنأتي على دراستها بحول الله بالتفصيل في الفصل الأول من الباب الثاني، تماشيا مع خطتنا لهذه الأطروحة.

1- المادة الأولى، المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المرجع السابق.

2- المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

3- فتحي عكوش، "ضمان الخدمة العمومية في تفويض المرفق العام"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، الجزائر المجلد 05، العدد 01، 2020/07/01، ص.850.

4- المرجع نفسه، ص.854.

5- سليم سيهوب، المرجع السابق، ص.192.

الباب الثّاني:

دور العقود الإدارية والأدوات الاقتصادية في الحماية الوقائية للبيئة

الباب الثاني:

دور العقود الإدارية والأدوات الاقتصادية في الحماية الوقائية للبيئة

لما كانت حماية البيئة بوجه عام من المسائل الهامة التي رسمت لأجلها الدولة إستراتيجية بهدف المحافظة عليها، بما يكفل حق المواطن في بيئة سليمة ونظيفة في إطار تنمية مستدامة، تكفل له احتياجاته التنموية الضرورية وتحقق له رفاهيته، دون المساس بحقوق الأجيال المقبلة، فقد حرص المشرع الجزائري على تبني العديد من الأدوات القانونية لهذا الغرض، وتعتبر الأعمال الاتفاقية التعاقدية والأدوات الاقتصادية واحدة منها، والتي من شأنها الإسهام في الحماية الوقائية للبيئة.

وفي هذا الشأن، تعد الصفقات العمومية من أهم العقود الإدارية، التي حظيت باهتمام المشرع الجزائري لارتباطها بحماية المال العام، وتلبية حاجات المواطنين في المجال التنموي، ولأجل تحقيق الموازنة والتوفيق بين هذا المجال وحماية البيئة، تم إلزام المصالح المتعاقدة بإدراج الاعتبارات الخاصة بالبيئة والتنمية المستدامة ضمن صفقاتها العمومية، وعقودها ذات الإجراءات المكثفة. كما تعتبر عقود تفويض المرفق العام على غرار الامتياز، الإيجار الوكالة المحفزة، والتسيير واحدة من الأدوات التعاقدية التي من شأنها الإسهام في الحماية الوقائية للبيئة لاسيما إذا كان محل هذه العقود أو الغرض المتوخى منها بيئيا. وبهدف تعزيز علاقات التعاون والتشارك بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية، مكّنها المشرع الجزائري من إبرام "اتفاقيات التعاون اللامركزي" التي كرس فيها بشكل صريح البعد البيئي، من خلال إمكانية اعتبار حماية البيئة وبعض الميادين البيئية محلا لها. كما أنه مكن البلديات أيضا من أداة تعاقدية أخرى لتعزيز شراكتها وتعاونها في إطار "التعاون المشترك بين البلديات"، والذي من شأنه الإسهام في الحماية الوقائية للبيئة (الفصل الأول).

كما تعتبر الأدوات الاقتصادية واحدة من الأدوات التي ليست بمنأى عن الإسهام في الحماية الوقائية للبيئة بما يتماشى وتحقيق التنمية المستدامة، وتعتبر الحماية البيئية بما تشمله من ضرائب ورسوم بيئية، إتاوات بيئية وتحفيزات جبائية بيئية واحدة من الأدوات الاقتصادية التي تبنتها الجزائر في مجال الحماية البيئية، سواء في الجانب الوقائي أو الجانب العلاجي. ونظرا للعلاقة الكبيرة بين التنمية والبيئة، باعتبار الثانية عنصرا هاما لنجاح الأولى قامت الجزائر بإعادة النظر في سياستها التنموية بما يتماشى وحماية البيئة، من خلال إدراج البعد البيئي في مخططاتها وبرامجها التنموية، بعد تغييبها لهذا الجانب خلال السنوات الأولى بعد الاستقلال. كما قامت بمراجعة سياستها الاستثمارية، لجعلها أكثر تلاؤما وتناسبا مع إستراتيجيتها الرامية لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة من خلال إدراج البعد البيئي في مجال الاستثمار، ومن ثمة محاولة الموازنة والتوفيق بين الحماية البيئية وبين النشاط الاستثماري المفضي للتنمية المستدامة، بالإضافة إلى توجيهها نحو الاستثمارات البيئية كخيارات اقتصادية مستدامة وصديقة للبيئة (الفصل الثاني).

الفصل الأول:

العقود الإدارية فضاء للشراكة والتعاون في مجال الحماية الوقائية للبيئة

الفصل الأول:

العقود الإدارية فضاء للشراكة والتعاون في مجال الحماية الوقائية للبيئة

تعتبر الصفقات العمومية واحدة من أهم العقود الإدارية، التي حظيت بتنظيم مستقل، بدءاً من ستينات القرن الماضي إلى غاية صدور المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، كما حظيت باهتمام خاص لارتباطها بحماية المال العام، وتلبية حاجات المواطنين في المجال التنموي الأمر الذي يتضح من التعديلات التي طرأت على الإطار القانوني المنظم لها، لجعله أكثر تكيفاً وتناسبا مع الظروف الاقتصادية، الاجتماعية، البيئية...، وانطلاقاً من الظروف البيئية التي فرضت نفسها بقوة، لاسيما أمام المخاطر والأضرار التي باتت تترص بالبيئة من شتى الجوانب: البشرية، الطبيعية، وحتى التنموية، فقد ألزم المشرع الجزائري المصالح المتعاقدة بإدراج الاعتبارات الخاصة بالبيئة والتنمية المستدامة ضمن صفقاتها العمومية، الرامية لتلبية حاجاتها في مجال إنجاز الأشغال والدراسات واقتناء اللوازم والحصول على الخدمات، كما يمكنها أن تستخدم ذات الاعتبارات البيئية في عقودها ذات الإجراءات المكثفة مع الصفقات العمومية (المبحث الأول).

كما أن إشباع حاجات الجمهور عن طريق تقديم الخدمات العمومية، بواسطة المرافق العمومية، عرف تطورا كبيرا، وذلك انطلاقاً من حرص الدولة على توسيع وتوحيد نوعية الخدمات العمومية المقدمة لمواطنيها، ولأجل ذلك، ورغبة في تحقيق فعالية في التسيير، وجودة في الخدمات المؤداة، تبنى المشرع الجزائري أداة قانونية تعاقدية في إطار ما يسمى "تفويض المرفق العام"، ضمن أشكال عقدية متعددة، على غرار: الامتياز، الإيجار، الوكالة المحفزة والتسيير، وهي عقود التفويض التي من شأنها الإسهام في الحماية الوقائية للبيئة، لاسيما إذا كان محل هذه الأخيرة، أو الغرض المتوخى منها بيئياً، أو من خلال الإدراج الإلزامي للبعد البيئي ضمن هذه الاتفاقيات (المبحث الثاني).

وفي ذات الشأن، وبهدف تعزيز علاقات التعاون والتشارك ما بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية، مكّنها المشرع الجزائري من أداة اتفاقية تعاقدية في إطار ما يسمى "اتفاقيات التعاون اللامركزي"، والتي كرس من خلالها المشرع الجزائري بشكل صريح البعد البيئي، الذي يتضح بجلاء في محل هذه الاتفاقيات التعاونية، والتي يجب أن تندرج في إطار حماية البيئة، وعدد هام من الميادين البيئية، إضافة إلى شمولها لصلاحيات الجماعات الإقليمية، بما فيها حماية البيئة التي تعد واحدة من أهم هذه الاختصاصات. كما أنه ونظراً للأهمية التي تحظى بها البلدية في التنظيم الإداري الجزائري، باعتبارها الجهاز الرئيسي الذي تُبنى عليه سياسات الدولة، لاسيما في مجال حماية البيئة، فإنه بإمكانها تسخير كافة الإمكانيات والأدوات القانونية المتاحة لها في سبيل تحقيق ذلك وتعتبر شراكتها وتعاونها في إطار ما يسمى "التعاون المشترك بين البلديات" واحدة من الأدوات التعاقدية الهامة المخولة لها على المستوى الداخلي، حيث يمكن لهذه الاتفاقيات الإسهام في تكريس الحماية الوقائية للبيئة لصالح الأطراف المتعاقدة (المبحث الثالث).

المبحث الأول:

الحماية الوقائية للبيئة من خلال عقود الصفقات العمومية والإجراءات المكيفة

في خضم استكمال البناء المؤسساتي والقانوني الذي يعرفه موضوع حماية البيئة في الجزائر، تم تطوير آليات مرنة لتدخل الإدارة، في مجال حماية البيئة من خلال لجوئها إلى نشاطات اتفاقية رسمية ذات طابع شكلي، وهي العقود الإدارية البيئية "كالصفقات العمومية الخضراء"، ساعية بذلك إلى تحقيق أفضل النتائج الممكنة في مجال حماية البيئة¹. وقد عكف المشرع الجزائري على إدراج الاعتبارات البيئية ضمن الصفقات العمومية، إدراكا منه بأهميتها في تجسيد مختلف المشاريع التنموية، وما لها من تأثير على البيئة، ولأجل ضمان الموازنة والتوفيق بين حماية البيئة من جهة، وتمكين المصالح المتعاقدة من تلبية حاجاتها العامة عن طريق الصفقات العمومية من جهة ثانية وللتعرف على الموضوع أكثر سنتطرق إلى مفهوم الصفقات العمومية وعلاقتها بالحماية الوقائية للبيئة (المطلب الأول)، وإدراج بنود ومعايير حماية البيئة والتنمية المستدامة في الصفقات العمومية (المطلب الثاني)، ثم عقود الإجراءات المكيفة المستحدثة في تنظيم الصفقات العمومية كأداة للحماية الوقائية للبيئة (المطلب الثالث).

المطلب الأول:

مفهوم الصفقات العمومية وعلاقتها بالحماية الوقائية للبيئة

الصفقات العمومية من الأدوات القانونية الاتفاقية الهامة، حيث تتمكن من خلالها المصالح المتعاقدة من تلبية احتياجاتها في مجال إنجاز الأشغال والدراسات واقتناء اللوازم والحصول على الخدمات في إطار التسيير أو الاستثمار. بالإضافة للأهمية البالغة للصفقات العمومية في الحفاظ على المال العام من جهة، وتحقيق المصلحة العامة من جهة أخرى، والتي لا يمكنها أن تتحقق إلا من خلال بيئة نظيفة سليمة خالية من التلوث والمخاطر². ولمعالجة مدى ارتباط حماية البيئة بالصفقات العمومية، سنتطرق إلى مفهوم الصفقات العمومية (الفرع الأول)، ثم علاقة الصفقات العمومية بالحماية الوقائية للبيئة (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

مفهوم الصفقات العمومية

تعتبر الصفقات العمومية من العقود الإدارية التي حظيت باهتمام الكثير من الفقهاء والمؤلفين، بالإضافة إلى عناية المشرع الجزائري بهذا النمط من العقود، عبر مختلف النصوص القانونية الناظمة لها، لذا فإن تحديد مفهوم

1- فايّة قاصدي، المعايير البيئية في مجال الصفقات العمومية- دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه، جامعة الطاهر مولاي سعادة، كلية الحقوق والعلوم السياسية 2019/2018، ص.94.

2- حورية جاوي، "حماية البيئة في إطار الصفقات العمومية"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، المجلد 5، العدد 2، 2015/06/05، ص.22.

الصفقات العمومية، يقتضي منا تعريف الصفقات العمومية (أولا)، ثم الاطلاع على طرق إبرام الصفقات العمومية والمبادئ التي تخضع لها (ثانيا).

أولا- تعريف الصفقات العمومية

حظيت الصفقات العمومية بأهمية كبيرة من الناحية الفقهية والقانونية، ولمعرفة مدلولها سنتطرق للعناصر الآتية: التعريف الفقهي للصفقات العمومية (أ)، والتعريف القانوني للصفقات العمومية (ب)، ثم تعريف القضاء الجزائري للصفقة العمومية (ت).

أ- التعريف الفقهي للصفقات العمومية

تعتبر الصفقات العمومية من أهم العقود الإدارية، نظرا لحجم المبالغ الكبيرة التي تستعمل في هذا الإطار¹. وهي: «عقد مكتوب بين طرفين أو أكثر يلتزم فيه الأطراف بتنفيذ ما تم الاتفاق عليه والعقد شريعة المتعاقدين فهو القانون الذي يحكم العلاقة بين الأطراف المتعاقدة»². ويمكن تعريف الصفقة العمومية على أنها عقود إدارية مكتوبة يتم إبرامها وفق الطرق التي تحددها النصوص التشريعية والتنظيمية المعمول بها، وهذه الطرق يقصد بها إتباع واحترام المبادئ التي تمكن الإدارة من تحقيق أحسن إنجاز، سواء من الناحية التقنية أو المالية ابتغاء للمصلحة العامة وحفاظا على المال العام³.

وتُعرف بأنها: «عقد إداري باعتباره عمل قانوني صادر عن توافق إرادتين على إحداث آثار قانونية، والعقد الإداري كما هو معلوم شأنه شأن كافة العقود المعروفة في القانون الخاص، إلا أنه يتميز عن هذه الأخيرة كون الإدارة طرفا جوهريا فيه تحوز على امتيازات لا مثل لها في الأحكام المتعلقة بالعقود الخاصة، إذ لا وجه للتساوي بين المراكز القانونية لطرفي العقد، فالإدارة تتمتع بحملة من الامتيازات القانونية في كافة المراحل التي تمر بها عملية إبرام العقود الإدارية إلى غاية تنفيذها أو إنهاؤها»⁴.

ب- التعريف القانوني للصفقات العمومية

حظيت الصفقات العمومية باهتمام كبير من طرف المشرع الجزائري، الذي حرص على تقديم تعريف لها في النصوص القانونية التي سنّها بهذا الخصوص، بدءا من الأمر رقم 67-90 المتضمن قانون الصفقات العمومية الذي عرفها على أنها: «عقود مكتوبة تبرمها الدولة أو العملات أو البلديات أو المؤسسات والمكاتب

1- ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص.410.

2- فيصل نسيغة، "النظام القانوني للصفقات العمومية وآليات حمايتها"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد 4 العدد 5، 2009/12/01، ص. 110.

3- حورية جاوي، "حماية..."، المرجع السابق، ص.23.

4- جميلة حميدة، "مفهوم الصفقات العمومية بين الطبيعة التعاقدية والقيود التشريعية"، الملتقى الوطني السادس حول "دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام"، جامعة يحي فارس، كلية الحقوق، المدية، 20/05/2013، ص. 03.

العمومية، قصد إنجاز أشغال أو توريدات أو خدمات ضمن الشروط المنصوص عليها في هذا القانون¹. وكذا النصوص القانونية الصادرة بعده²، إلى غاية المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، والذي عرفها بدوره على أنها: « الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم بمقابل مع متعاملين اقتصاديين وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم، لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات³ ».

يبدو من خلال النصوص القانونية التي عرّفت الصفقات العمومية، والتي صدرت في حقب زمنية مختلفة بل وفي مراحل اقتصادية وسياسية مختلفة مدى إصرار المشرع الجزائري على إعطاء تعريف للصفقات العمومية، وإن اختلفت صياغته بين مرحلة وأخرى⁴. وهو الأمر الذي يتضح حتى من خلال المصطلحات التي تعكس وجودها في تلك الفترة على غرار مصطلح العملات، كما يلاحظ أيضا اختلاف الأداة القانونية الخاصة بإصداره بدءا من إصداره في شكل أمر، مرسوم، مرسوم تنفيذي، مرسوم رئاسي، ليستقر على هذا النحو شكلا.

وترجع الحكمة في إصرار المشرع الجزائري على تعريف الصفقة العمومية إلى عدة أسباب منها: خضوعها لطرق إبرام خاصة ولإجراءات غاية في التعقيد، لذا وجب إعطاء تعريف لها لتمييزها عن باقي العقود الأخرى خضوعها لأطر رقابية خاصة داخلية وخارجية، وعلاقة الصفقات العمومية الوثيقة بالخزينة العامة والمال العام⁵. بالإضافة لتحديد المصالح المتعاقدة المعنية بهذه الصفقات العمومية لتلبية حاجاتها.

1- المادة الأولى من الأمر رقم 67-90 المؤرخ في 17/06/1967 يتضمن قانون الصفقات العمومية، ج ر عدد 52 بتاريخ 27/06/1967.
2- حيث عرّفها المرسوم رقم 82-145 على أنها: « صفقات المتعامل العمومي عقود مكتوبة حسب مفهوم التشريع الساري على العقود، ومبرمة وفقا للشروط الواردة في هذا المرسوم قصد إنجاز الأشغال أو اقتناء المواد والخدمات »، المادة 4 من المرسوم رقم 82-145 المؤرخ في 10/04/1982 ينظم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، ج ر عدد 15 بتاريخ 03/04/1982. والرسوم التنفيذي رقم 91-434 فقد عرّفها على أنها: « الصفقات العمومية عقود مكتوبة حسب التشريع الساري على العقود، ومبرمة وفق الشروط الواردة في هذا المرسوم قصد إنجاز الأشغال واقتناء المواد والخدمات لحساب المصلحة المتعاقدة »، المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 91-434 المؤرخ في 9/11/1991 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 57 بتاريخ 13/11/1993. كما عرفها المرسوم الرئاسي رقم 02-250 على أنها: « الصفقات العمومية عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم قصد إنجاز الأشغال واقتناء المواد والخدمات والدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة »، المادة 3 من المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24/07/2002، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 52 بتاريخ 28/07/2002. أما المرسوم الرئاسي رقم 10-236 فقد عرّفها على أنها: « عقود مكتوبة في مفهوم التشريع المعمول به، تبرم وفق الشروط المنصوص عليها في هذا المرسوم قصد إنجاز الأشغال واقتناء اللوازم والخدمات والدراسات لحساب المصلحة المتعاقدة »، المادة 04 من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 07/10/2010 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 58 بتاريخ 07/10/2010.

3- المادة 02 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16/09/2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ج ر عدد 50 بتاريخ 20/09/2015.

4- فائزة قاصدي، المرجع السابق، ص. 56.

5- عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الأول، الطبعة السادسة، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية الجزائر، 2019، ص 80، 81.

كما نلاحظ أن تعريف الصفقات العمومية في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15-247 أوسع وأشمل، وذلك من خلال إدراج عناصر جديدة في هذا التعريف، تتمثل في أن الصفقات العمومية تبرم بمقابل، وأنها تبرم مع متعاملين اقتصاديين، كما تم إدراج مصطلح "تلبية حاجات المصلحة المتعاقدة". كما نلاحظ أيضا تأكيد المشرع الجزائري على شرط الكتابة في الصفقات العمومية، من خلال نصه الصريح بأن الصفقات العمومية عقود مكتوبة.

وفي هذا الشأن، وبالنظر لأهمية الصفقة، وما يمكن أن ينتج عنها من نزاعات، تم اشتراط عنصر أو شكلية الكتابة في البنود التي تحدد الالتزامات المتبادلة للأطراف المتعاقدة، والتي تعتبر عنصر إثبات في مجال التعاقد، كما أن اشتراط الكتابة ضمن النص لا يخص البنود التعاقدية فحسب، بل أيضا الأعمال التحضيرية التي تسبق إبرامها وكذا التي تأمر بتنفيذها، وبصورة عامة كل ما يُسْتَبْعُها، فقد اشترط تحرير وتوقيع محاضر فتح العروض وتقييمها ومحاضر لجان الصفقات، وما يتعلق بتسجيل استلام العروض، والأمر بالخدمة ومحاضر الاستلام وغيرها، وبذلك يكون النص قد أعطى أهمية لكتابة وتوقيع كل ما يتعلق بالصفقة من أعمال¹.

كما عرّفت بعض التشريعات المقارنة الصفقة العمومية على غرار المشرع التونسي الذي اعتبرها: «عقد كتابي بمقابل يلتزم بمقتضاه صاحب الصفقة، عمومي أو خاص، إزاء المشتري العمومي بانجاز أشغال أو التوريد بمواد أو إسداء خدمات أو إعداد دراسات»². والمشرع المغربي الذي عرفها على أنها: «عقود بعوض تبرم بين صاحب مشروع من جهة، وشخص ذاتي أو اعتباري من جهة أخرى، يدعى مقاولا أو موردا أو خدماتيا، وتهدف إلى تنفيذ أشغال أو تسليم توريدات أو القيام بخدمات»³. ونستنتج من خلال التعاريف التي أوردها المشرع الجزائري وكذا المشرعين التونسي والمغربي بخصوص الصفقات العمومية هو الأهمية التي تحظى بها هذه الأداة القانونية الاتفاقية، وكذا اشتراك هذه التعريفات في مسألة تأكيدها على الطابع العقدي للصفقات العمومية، وكونها عقود تبرم بمقابل، بالإضافة إلى سعيها لتلبية احتياجات المصلحة المتعاقدة في مجال الأشغال أو اللوازم أو الخدمات.

ت- تعريف القضاء الجزائري للصفقة العمومية

ذهب مجلس الدولة الجزائري في تعريفه للصفقات العمومية في قرار له غير منشور مؤرخ في 2002/12/17 في قضية رئيس المجلس الشعبي البلدي ليوة بسكرة ضد (ق.أ) تحت رقم 6215 فهرس 873 إلى القول: "...وحيث أنه تُعرّف الصفقة العمومية بأنها عقد يربط الدولة بالخواص حول مقالة أو إنجاز

1- النوي خرشى، الصفقات العمومية، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 2019، ص.15.

2- الفصل 2 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 مؤرخ في 2014/03/13 يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية عدد 22 بتاريخ 2014/03/18.

3- المادة 4 من المرسوم رقم 349.12. 2 صادر في 2013/03/20 يتعلق بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، عدد 6140 بتاريخ 2013/04/04.

مشروع أو أداء خدمات..."، ولعل اجتهاد مجلس الدولة، قد مهد للتعديل الوارد في الفقرة الأخيرة من المادة الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية¹. كما نستنتج من خلال هذا القرار تعريف الصفقة العمومية على أنها عقد يربط بين الدولة والخواص، ويكون موضوعها حول مقابلة أو إنجاز مشروع أو أداء خدمات.

ثانيا- طرق إبرام الصفقات العمومية والمبادئ التي تخضع لها

توجد طرق عديدة لإبرام الصفقات العمومية، كما تحكم هذه الأخيرة مجموعة من المبادئ، والتي سنوضحها من خلال العناصر الآتية: طرق إبرام الصفقات العمومية (أ)، ثم المبادئ التي تخضع لها (ب).

أ- طرق إبرام الصفقات العمومية

نظرا لأهمية الصفقات العمومية، فإن المشرع الجزائري لم يعط الحرية المطلقة للمصلحة المتعاقدة في إبرام صفقاتها العمومية، وإنما ألزمها بطريقتين لإبرامها عموما، وهما: طريقة طلب العروض، وطريقة التراضي²؛ حيث اعتبر المشرع الجزائري طلب العروض القاعدة العامة في إبرام الصفقات العمومية، وهو الإجراء الذي يستهدف الحصول على عروض من عدة متعاهدين متنافسين، مع تخصيص الصفقة للعارض الذي يقدم أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية³. ويعتبر طلب العروض طريقة لإجراء الصفقات العمومية تتبعها الإدارة للوصول إلى الطرف المتعاقد معها للقيام بعمل أو الحصول على توريدات⁴، ويمكن أن يكون طلب العروض وطنيا أو دوليا⁵ كما يأخذ عدة أشكال⁶. أما طريقة التراضي فإنها إجراء تخصيص صفقة عمومية لمعامل متعاقد واحد، دون الدعوة الشكلية للمنافسة⁷ وقد يكون التراضي بسيطا⁸، وقد يكون بعد الاستشارة⁹.

ب- المبادئ التي تخضع لها الصفقات العمومية

نص المشرع الجزائري بشكل صريح في المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 على وجوبية مراعاة الصفقات العمومية لمبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية، والمساواة في معاملة المرشحين، وشفافية الإجراءات وذلك بهدف ضمان نجاعة الطلبات العمومية، والاستعمال الحسن للمال العام.

1- فايبة قاصدي، المرجع السابق، ص. 61، 60.

2- المادة 39 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

3- المادة 40، المرجع نفسه.

4- ناصر لباد، القانون الإداري، النشاط الإداري، المرجع السابق، ص. 434.

5- المادة 42 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

6- المواد 43، 44، 45 و 47، المرجع نفسه.

7- المادة 41، المرجع نفسه.

8- للاطلاع على الحالات التي تلجأ فيها المصلحة المتعاقدة إلى التراضي البسيط، راجع المادة 49 من المرسوم الرئاسي رقم 15/247، المرجع السابق.

9- للاطلاع على الحالات التي تلجأ فيها المصلحة المتعاقدة إلى التراضي بعد الاستشارة، راجع المادة 51 من المرسوم الرئاسي رقم 15/247، المرجع السابق.

وإذا كان المشرع الجزائري قد كرس هذه المبادئ الهامة، فإننا نجد أن المشرع التونسي هو الآخر نص في الفصل 6 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014 على المبادئ التي تخضع لها الصفقات والمتمثلة في: المنافسة، حرية المشاركة في الطلب العمومي، المساواة أمام الطلب العمومي، وشفافية الإجراءات ونزاهتها، وأخضعها إلى قواعد الحوكمة الرشيدة، والأخذ بعين الاعتبار مقتضيات التنمية المستدامة. كما أن المشرع المغربي تبنى مجموعة من المبادئ لاسيما حرية الولوج إلى الطلبية العمومية، المساواة في التعامل مع المتنافسين، ضمان حقوق المتنافسين الشفافية في اختيار صاحب المشروع، كما أخضع إبرام الصفقات العمومية كذلك لقواعد الحوكمة الجيدة، ويأخذ إبرام الصفقات العمومية بعين الاعتبار احترام البيئة وأهداف التنمية المستدامة¹.

الفرع الثاني:

علاقة الصفقات العمومية بالحماية الوقائية للبيئة

لقد استخدمت الصفقات العمومية في كثير من الدول (أوروبا الغربية وغيرها من الدول المتقدمة) من أجل النهوض بحماية البيئة ومحاربة الإقصاء، الفقر والتهميش، وفورت الشروط القانونية والكفاءة اللازمة، كما يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تلزم المتعاملين المتعاقدين معها بتقديم خدمات وأشغال وتوريدات تحترم البيئة، كما تظهر العلاقة بين الصفقة العمومية والبيئة في تحقيق ما يسمى بصفقة ناجحة مع مراعاة السلامة البيئية (الصفقة الخضراء)². أو كما يطلق عليها أيضا الصفقات العمومية البيئية، أو الصفقات العمومية المستدامة، أو الصفقات الإيكولوجية، لذا، سنتطرق لمفهوم الصفقات العمومية البيئية (أولا)، ثم أنواعها وأهدافها (ثانيا).

أولا- مفهوم الصفقات العمومية البيئية

إن الاهتمام بالبيئة شمل حتى الصفقات العمومية، وذلك بالنظر للأهمية التي تحظى بها لاسيما في الجانب التنموي، فظهرت العديد من المفاهيم المرتبطة بذلك كالصفقات العمومية البيئية، ولمعرفة مدلولها سنتطرق للعناصر الآتية: تعريف الصفقات العمومية البيئية من منظور فقهي (أ)، ثم تعريفها من منظور المشرع الجزائري (ب).

أ- تعريف الصفقات العمومية البيئية من منظور فقهي

تُعرف الصفقات العمومية البيئية على أنها اختيار للخدمات والمنتجات والسلع، التي من شأنها التقليل من الضرر البيئي أي استخدام الموارد والخدمات الأكثر استدامة، وهذا لا يمكن بلوغه إلا إذا ما توافرت الشروط القانونية والإدارة والكفاءة اللازمة، حيث يمكن للدولة أن تلزم الشركاء الاقتصاديين بتقديم خدمات وأشغال وتوريدات تحترم البيئة³. فنستنتج من هذا التعريف أن الصفقات العمومية البيئية هي الصفقات التي تهدف إلى التقليل من الضرر البيئي، حيث يمكن للدولة من خلالها أن تلزم المتعاملين الاقتصاديين بتقديم خدمات وأشغال وتوريدات تحترم البيئة.

1- المادة الأولى من المرسوم رقم 349.12.2 صادر في 20/03/2013، المرجع السابق.

2- حورية جاوي، المرجع السابق، ص.26.

3- فايوة قاصدي، المرجع السابق، د ر ص، نقلا عن: CQTHRINE PREBISSY-SCHNALL Catherine, p.31

وتعد الصفقات العمومية الايكولوجية¹ (*Les marchés publique écologiques*) أداة مهمة لتحقيق أهداف السياسة البيئية المتعلقة بتغيير المناخ، واستخدام الموارد، والإنتاج والاستهلاك المستدامين، لاسيما بالنظر إلى أهمية الإنفاق العام في السلع والخدمات في أوروبا². كما أن مفهوم الصفقات الخضراء عموما يأخذ في الاعتبار البعد الأخلاقي البيئي، مع حقيقة إبرام الصفقة العمومية في ظروف مناسبة دون إلحاق الضرر بالبيئة المحيطة، فالصفقة الخضراء هي العملية التي تسعى بواسطتها الإدارة العامة انجاز الأشغال واقتناء اللوازم والخدمات والدراسات مع خفض الضرر أو الأثر البيئي، فالصفقة الخضراء هي تقديم الخدمة الممتازة مع حماية مستمرة للمحيط، فيتحقق ما يسمى بصفقة خضراء مستدامة صديقة للبيئة.³

كما يمكن اعتبار الصفقة العمومية مستدامة إذا كانت قابلة للاستمرار سواء بالنسبة لإنجاز الأشغال، أو توريد السلع والخدمات، تتضمن متطلبات ومواصفات أو معايير لصالح حماية البيئة وتعزيزها، التقدم الاجتماعي الصحة، تحسين جودة الخدمات وتحسين التكاليف،... الخ⁴. ولا تمارس العديد من السلطات العامة في أوروبا فقط الصفقات العمومية البيئية، ولكن أيضا الصفقات العمومية المستدامة (*Les marchés publiques durables*)، وتشمل المعايير البيئية والاجتماعية في قرارات الشراء الخاصة بهم⁵.

ب- تعريف الصفقات العمومية البيئية من منظور المشرع الجزائري

المشرع الجزائري من خلال المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام أعطى تعريفا للصفقات العمومية بشكل عام، ولم يورد تعريفا خاصا للصفقات العمومية البيئية، غير أنه اعتمادا على التعريف الذي خصّ به الصفقات العمومية، يمكننا أن نستنتج تعريفا للصفقات العمومية البيئية على أنها: «عقود مكتوبة ترم بين المصلحة المتعاقدة من جهة، والمتعامل المتعاقد من جهة أخرى، وفقا للشكليات والشروط المنصوص عليها ضمن تنظيم الصفقات العمومية، وذلك بغية القيام بانجاز مختلف الأشغال أو اقتناء المواد والسلع أو الحصول على الخدمات والدراسات لفائدة وحساب المصلحة المتعاقدة، والتي يكون الهدف منها حماية البيئة والعمل على ترقيتها»⁶.

1- ومن أمثلة الصفقات الايكولوجية: اقتناء أجهزة كمبيوتر موفرة للطاقة «*Ordinateurs éco-énergétiques*»، أثاث منزلي من الخشب المستدام «*Mobilier de bureau en bois durable*»، إنجاز المباني منخفضة الطاقة «*Bâtiments basse énergie*»، الورق المعاد تدويره «*Papier recyclé*»، خدمات التنظيف باستخدام منتجات صديقة للبيئة «*Services de nettoyage à l'aide de produits*» «*respectueux de l'environnement*»، الكهرباء من مصادر الطاقة المتجددة «*Electricité de sources d'énergie renouvelables*» نقلا عن: *Acheter vert !, op.cit, sans numéro de page*

2- *Acheter Vert ! Un manuel sur les marchés publics écologiques, 3^{ème} éditions, office des publications de l'union européenne, 2016, sans numéro de page.*

3- حورية جاوي، المرجع السابق، ص. 26.

4- *Des marchés publics qui ont du sens sur site : www. Espace- environnement. be /wp-content /uploads/2015/10 fiche- cahier des charges. PDF. Date de la consultation 22/12/2020, p. 2.*

5- *Acheter Vert !, op.cit, sans numéro de page.*

6- رزيقة مخلص، دور البلدية...، المرجع السابق، ص. 183.

ثانيا- أنواع وأهداف الصفقات العمومية البيئية

إن التعرف على أنواع وأهداف الصفقات العمومية البيئية، يقتضي منا التطرق للعناصر الآتية: أنواع الصفقات العمومية البيئية (أ)، ثم أهدافها (ب).

أ- أنواع الصفقات العمومية البيئية

حددت المادة 29 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 أشكال الصفقات العمومية، والتي أوردها المشرع الجزائري على سبيل التخصيص في إنجاز الأشغال، اقتناء اللوازم، إنجاز الدراسات، وتقديم الخدمات، مع إمكانية شمول الصفقات العمومية أكثر من هذه العمليات، غير أننا سنتطرق إلى الأنواع الآتية:

1- الصفقة العمومية لإنجاز الأشغال البيئية:

يعرف عقد الأشغال العمومية على أنه اتفاق بين الإدارة العمومية وأحد الأفراد أو الشركات بقصد القيام ببناء أو ترميم أو صيانة عقارات لحساب شخص معنوي عمومي، وتكون هذه الأشغال ذات مصلحة عامة وبالمقابل تلتزم الإدارة بدفع الثمن المتفق عليه.¹ وتهدف الصفقة العمومية للأشغال إلى إنجاز منشأة أو أشغال بناء أو هندسة مدنية من طرف مقاول، في ظل احترام الحاجات التي تحددها المصلحة المتعاقدة، وتعتبر المنشأة مجموعة من أشغال البناء أو الهندسة المدنية التي تستوفي نيتها وظيفة اقتصادية أو تقنية وتشمل هذه الصفقة العمومية بناء أو تجديد أو صيانة أو تأهيل أو تهيئة أو ترميم أو إصلاح أو تدعيم أو هدم منشأة أو جزء منها، بما في ذلك التجهيزات المرتبطة بها والضرورية لاستغلالها.² وبالتالي فإن الصفقة العمومية لإنجاز الأشغال البيئية هي الصفقة العمومية التي تشمل تهيئة أو ترميم أو صيانة منشأة أو تشييد بناء له علاقة بالبيئة، كإنجاز حديقة عمومية.³

2- الصفقة العمومية لاقتناء اللوازم البيئية:

يطلق عليها البعض صفقة التموين لارتباط موضوعها باقتناء مواد و سلع أو تجهيزات أو منشأة إنتاجية كاملة جديدة أو مستعملة، كما يمكن أن تشمل إيجار العتاد لتلبية حاجات مرتبطة بنشاط المصلحة⁴، وتهدف صفقة اللوازم إلى اقتناء أو إيجار أو بيع بالإيجار بخيار أو بدون خيار الشراء من طرف المصلحة المتعاقدة، لعتاد أو مواد، مهما كان شكلها، موجهة لتلبية الحاجات المتصلة بنشاطها لدى مورد، وإذا أرفق الإيجار بتقديم خدمة، فإن الصفقة العمومية تكون صفقة خدمات⁵. وبهذا تهدف الصفقة العمومية لاقتناء اللوازم البيئية إلى اقتناء لوازم وإيجار عتاد أو مواد موجهة لتلبية الحاجات المتصلة بنشاطها لاسيما البيئية منها كإقتناء الحاويات والأشجار وإيجار الوسائل والمعدات الخاصة بزيرها⁶.

1- ناصر لباد، الجزء الثاني، النشاط الإداري...، المرجع السابق، ص.410.

2- المادة 29 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

3- رزيقة مخناش، دور البلدية...، المرجع السابق، ص. 186.

4- النوي خرشى، تسيير المشاريع في إطار تنظيم الصفقات العمومية، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر، 2011، ص. 122.

5- المادة 29 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

6- رزيقة مخناش، دور البلدية...، المرجع السابق، ص. 186.

3- الصفة العمومية لتقديم الخدمات البيئية:

تُعرف الصفة العمومية لتقديم الخدمات على النحو الآتي: « تعرف صفة الخدمات بأنها صفة تتناول أساسا أداء خدمات مادية أو فكرية وتتميز عن صفقتي التموين والأشغال بأنها الصفة التي يتم الاتفاق بشأنها بدون أن ينتج عن ذلك زيادة في الذمة المالية للمصلحة المستفيدة منها، فالأمر لا يتعلق هنا ببناء أو إقامة منشأة أو صناعة جسم مادي، إنما يتعلق بأداء خدمة لا غير¹. وبالرجوع للمشرع الجزائري، نجد أنه قد نص على: «تهدف الصفة العمومية للخدمات المبرمة مع متعهد خدمات إلى إنجاز تقديم خدمات. وهي صفة عمومية تختلف عن صفقات الأشغال أو اللوازم أو الدراسات»². كالصفقات العمومية المتعلقة بتقديم خدمات بيئية في مجال نقل النفايات المنزلية وما شابهها.

4- الصفة العمومية لإنجاز الدراسات البيئية:

اعتبر المشرع الجزائري الصفة العمومية لإنجاز الدراسات هي الصفة العمومية التي تهدف إلى إنجاز خدمات فكرية، كما تشمل مهمات المراقبة التقنية، والإشراف على إنجاز الأشغال، والمساعدة التقنية لفائدة صاحب المشروع، وتحتوي في إطار الإشراف على إنجاز منشأة أو مشروع حضري أو مناظر طبيعية³. فالملاحظ هنا أن المشرع الجزائري أشار بشكل صريح "للمناظر الطبيعية"، كما أنها تهدف لحماية البيئة بشكل وقائي لاسيما إذا كان محل هذه الدراسات بيئيا.

ب- أهداف الصفقات العمومية البيئية

إذا كانت للصفقات العمومية أهمية كبيرة في حماية المال العام، الذي يعتبر العنصر الرئيس في توطين مختلف المشاريع التنموية والاستثمارية، فإن الصفقات العمومية البيئية لا تقل أهمية عن ذلك، فبالإضافة لكونها أحد الأدوات الاتفاقية الهامة التي تمكن المصلحة المتعاقدة من تلبية حاجياتها البيئية في مجال الأشغال، الخدمات اللوازم، والدراسات فإنها تهدف أيضا لحماية البيئة.

فهي أداة فعالة لترقية المنتجات والخدمات التي تحترم البيئة، وتشجع التكنولوجيات النظيفة والصدقية للبيئة لاسيما في مجال الطاقات المتجددة والمساهمة في التنمية المستدامة، كما تساهم الصفقات العمومية البيئية في الحد من الأثر السلبي للمشاريع على البيئة، والاستهلاك المفرط للمواد من قبل القطاع العام، من خلال التسيير المستدام للثروات، والأخذ بعين الاعتبار البنود المتعلقة بالتنمية المستدامة في جميع الميادين والمجالات، وبالإضافة إلى ذلك فإن الصفقات العمومية تساهم في التنمية، من خلال مجموع المشاريع التي تنجز داخل مجال ترابي معين⁴.

1- النوي خرشي، تسيير المشاريع...، المرجع السابق، ص 58، 59.

2- المادة 29 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

3- المادة 29، المرجع نفسه.

4- فائزة قاصدي، المرجع السابق، د ر ص.

المطلب الثاني:

إدراج بنود ومعايير حماية البيئة والتنمية المستدامة في الصفقات العمومية

في إطار اهتمام المشرع الجزائري بحماية البيئة، التي رسم لأجلها إستراتيجية متعددة الآليات والوسائل للمحافظة عليها من كل ما من شأنه الإسهام في إفسادها أو تدهورها، لاسيما أمام المخاطر التي يمكن أن تنجر عن مختلف المشاريع التنموية والاستثمارية، ولتلافي هذه التهديدات والمخاطر، وتحقيق التنمية مع مراعاة الحماية البيئية لاسيما في شكلها الوقائي، حرص المشرع الجزائري على إدراج بنود ومعايير حماية البيئة والتتمة المستدامة في الصفقات العمومية، وللإطلاع على ذلك، سنتناول إدراج بنود حماية البيئة والتنمية المستدامة في الصفقات العمومية من منظور قضائي وقانوني (الفرع الأول)، ثم نتطرق للأدوات القانونية المساهمة في وقاية البيئة في إطار الصفقات العمومية (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

إدراج بنود حماية البيئة والتنمية المستدامة في الصفقات العمومية من منظور قضائي وقانوني

تعتبر الصفقات العمومية من العقود الإدارية الهامة، التي عُنت بإدراج البعد البيئي، فلقد عرفت مسألة إدراج بنود حماية البيئة والتنمية المستدامة في الصفقات العمومية تطورات هامة من الناحية القضائية والقانونية ولمعالجة ذلك، سنحاول معرفة إدماج حماية البيئة والتنمية المستدامة في الصفقات العمومية من منظور قضائي (أولا)، ثم إدماج حماية البيئة والتنمية المستدامة في الصفقات العمومية من منظور قانوني (ثانيا).

أولا- إدماج حماية البيئة والتنمية المستدامة في الصفقات العمومية من منظور قضائي

تحتل مسألة إدماج الاعتبارات البيئية ضمن الصفقات العمومية مكانة هامة، خاصة بعد الاهتمام المتزايد الذي أصبح يوليه المجتمع الدولي لحماية البيئة، بعد مؤتمر استكهولم لسنة 1972، وما تبعه من مؤتمرات واتفاقيات دولية عديدة في هذا الشأن، وهذا ما تولد عنها تدريجيا الاقتناع بعلاقة الصفقات العمومية بالتنمية المستدامة وقدرتها على حماية البيئة، كما وجدت هذه المسألة مكانتها ضمن المنظومة القضائية الدولية، وكان القضاء الأوروبي سباقا في معالجة هذه المسألة، وأكثر جرأة في الاعتراف بشرعية المعايير البيئية، كمعايير لمنح الصفقة العمومية، مما يجعله الجهة القضائية الدولية التي كان لها جهودا فعالة في إدماج الاعتبارات البيئية في الصفقات العمومية، وتمثل قرارات مجلس القضاء التابع للاتحاد الأوروبي (CJCE) في قضيتي *Concordia Bus* و *Finland* و *Wienstrom*، توسعا صريحا نحو إمكانية إدماج الاعتبارات البيئية في الصفقات العمومية، الأمر الذي جعل منهما سابقتين قضائيتين، ومرجعا قضائيا في موقف القضاء الدولي عموما، والقضاء الأوروبي على وجه الخصوص¹.

1- ليلي سالم، "الجهود الدولية لإدماج اعتبارات حماية البيئة ضمن الصفقات العمومية"، مجلة نظرة على القانون الاجتماعي، جامعة محمد بن أحمد وهران 2، الجزائر، المجلد 8، العدد 1، 2018/12/31، د ر ص.

أ- قضية **Concordia - bus**: في سنة 1997، قررت مدينة هلسنكي (فنلندا) إعلان طلب عروض خاص بخدمات الحافلات، ركزت على معايير تتعلق بالسعر الإجمالي، جودة حظيرة الحافلات وجودة التشغيل. وكان من أحد المعايير منح نقاط إضافية للشركات التي خففت مستويات معينة من الانبعاثات والضوضاء، على أساس هذه النقاط تم منح الصفقة لمؤسسة النقل البلدية **HKL**¹. اعترضت مؤسسة **Concordia-bus** أمام مجلس قضاء المجموعة الأوروبية، باعتبارها المترشح المنافس الذي قدم " أقل عرض " على قرار المصلحة المتعاقدة مطالبة بإلغائه، مبررة اعتراضها أن منح نقاط إضافية لوسائل أقل تلويث من ناحية قياس مستوى انبعاثات الآزوت وكذا مستوى الضوضاء لا يمكن اعتبارهما كمعايير إسناد لأنهما لا يقدمان للمصلحة المتعاقدة أية فائدة اقتصادية كما أنها عناصر غير ملائمة وأنها اقصائية، باعتبار أن مرشحا وحيدا وهي مؤسسة **HKL** لها إمكانية اقتراح حافلات تشتغل بالغاز الطبيعي².

وتجدر الإشارة إلى أن المجلس الأوروبي قد أنهى في حكمه الصادر بتاريخ 2002/09/17 تحت رئاسة القاضي الرئيس **M. Rodriguez Iglesias** والحامي العام **Jean. Mischo**، إلى التأكيد بصفة صريحة على شرعية تخصيص المعايير البيئية لإسناد العرض اعتمادا على المادة 06 من اتفاقية أمستردام للاتحاد الأوروبي وكذا عمل المجموعة الأوروبية التي من خلالها يمكن تفسير النصوص الأوروبية³. فقرار **Concordia** لمجلس قضاء الاتحاد الأوروبي بتاريخ 2002/09/17 (قضية تتعلق بإدماج المعايير البيئية في شراء حافلة عمومية) تم من خلاله تأكيد شرعية استعمال معيار ذو بعد بيئي⁴. كما أشار هذا الحكم، في هذه المرة، دون غموض، إلى أنه يمكن تقديم معيار ذو طبيعة بيئية للحكم على العروض، كلما توفرت المعلومات عن شروط تنظيم استعمال هذه المعايير⁵.

فحكم مجلس قضاء المجموعة الأوروبية لعام 2002 بشأن صفقة توريد الحافلات لمدينة هلسنكي واعترف صراحة بأن السلطات العمومية يمكنها دمج حماية البيئة في معايير التقييم " العرض الأكثر فائدة اقتصاديا "⁶ حتى أن هذا الحكم حدد أن المتطلبات البيئية التي لها تأثير على تقليل نطاق المنافسة، لا تتعارض مع مبدأ عدم التمييز في هذه القضية، قبل مجلس قضاء المجموعة الأوروبية حجة مدينة هلسنكي بأن المدينة بصفتها الممول

1- Commission européenne, **acheter vert !Un manuel sur les marchés publics écologiques**, Luxembourg: Office des publication officielles des communautés européennes, 2005, p.34

2- فايزة قاصدي، المرجع السابق، ص. 300.

3- المرجع نفسه، ص. 300، 301، نقلا عن :

Raphael ROMI, **Droit administration de l'environnement**, 5^{ème} édition, librairie générale de droit et de Jurisprudence, EJA, Paris, 2004, p. 445 .

4- Maire Yves – René GUILLOU et son équipe de droit public des affaires et de la régulation, **ENVIRONNEMENT ET MARCHES PUBLICS** évolution des modalités juridiques d'intégrations des considérations environnementales dans les marchés publics, avec le soutien de l'ADEME , Novembre 2004, p. 11.

5- Maire Yves- René GUILLOU et son équipe de droit public des affaires de la régulation, op.cit , p.11.

6 Claire Etrilland, " le développement durable dans les marchés publics des villes ", *revue juridique de l'Ouest*, 2006-3, p. 318, cité de CJCE, 17 septembre 2002, Affaire dite « Concordia » C- 513/99.

الرئيسي لسياسة الصحة العامة المحلية، ولها مصلحة اقتصادية مباشرة في تحسين جودة الهواء، وخفض معدل انبعاث المواد الملوثة من الحافلات التي تسير على مستوى إقليمها¹.

وعليه، قضى المجلس بأن المعيار البيئي لا يجب بالضرورة أن يتضمن طابعا اقتصاديا بحتا، وأن معيار التسيير من طرف المقاول حسب النوعية والبيئة (معيار ذو بعد بيئي الوارد في دفتر الشروط) ليس تمييزيا في هذه الحالة باعتباره لا يقصي المنافسة ولا يمنح حرية غير مشروطة للاختيار للمصلحة المتعاقدة، مما يعني أن العلاقة بين المؤسسة التجارية البلدية للنقل *HKL* والمصلحة المتعاقدة ليست ذات الطبيعة التي تقيد من المنافسة أو تمنح لهذه المؤسسة أفضلية تنافسية، وبالتالي منح المجلس المصلحة المتعاقدة حرية إدماج معايير تخدم المنفعة العامة حتى ولو لم تكن ذات طبيعة اقتصادية بحتة، غير أنه وضع أربعة شروط لإضفاء الشرعية على هذه المعايير؛ بأن ترتبط ارتباطا مباشرا مع موضوع الصفقة، وأن تشكل وسيلة لتحديد أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، مع احترام متطلبات حماية البيئة المعترف بها من قبل الاتحاد الأوروبي والمبادئ الأساسية التي تقوم عليها الصفقات العمومية².

ب- قضية *EVN et Wienstrom*

صدر القرار القضائي في قضية *EVN et Wienstrom* عن مجلس قضاء الاتحاد الأوروبي بتاريخ 2003/12/04، وتتمحور حول مفهوم معيار الانتقاء البيئي في الصفقات العمومية، بين طرفي النزاع جمهورية النمسا (المصلحة المتعاقدة في قضية الحال)، وشركة مترشحة للصفقة وهي شركة *EVN.AG*، والعرض موضوع الصفقة يتعلق بالتزود بالكهرباء للمصالح الفدرالية المتواجدة في أرض كارنتي *Le land de Carinthie*³.

حيث تعود وقائع هذه القضية إلى منح الصفقة لشركة *KELAG* التي اعتبرتها المصلحة المتعاقدة صاحبة العرض الأحسن من الناحية الاقتصادية، القائم على كمية معتبرة من الطاقة الخضراء؛ حيث تعرض هذا القرار إلى الطعن من طرف المجموعة المشكلة لشركات *EVN.AG* و *Wienstrom* التي اعتبرت أن المعيار الذي اعتمدت عليه المصلحة المتعاقدة المؤسسة صاحبة العرض الفائز بتاريخ محدد للتزويد بالكهرباء أو تحديد كمية الكهرباء المنتجة، من خلال مصادر الطاقات المتجددة، والتي بإمكانها تزويد الزبائن غير المحددين كذلك، بل اكتفت بالقول أن الكمية الكبيرة المقترحة من الكهرباء يجب أن تستفيد من أحسن النقاط، ووحده هذا المعيار الذي أخذ بالحسبان عند اختيار أحسن عرض⁴.

أكد مجلس قضاء الاتحاد الأوروبي من خلال هذه القضية على شرعية المعيار البيئي في الصفقات العمومية لتحديد أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، بتذكيره صراحة بقرار *Concordia Bus Finland*

1- Claire Etrillard, op.cit. p.318.

2- ليلي سالم، المرجع السابق، د ر ص.

3- المرجع نفسه، د ر ص.

4- المرجع نفسه، د ر ص.

وتأسيسا على الاجتهاد القضائي الصادر في هذه القضية، فمعيار المنح ذو البعد البيئي هو معيار مقبول لكن هذا لا يمنح الإدارة حرية غير مشروطة للاختيار، إذ يجب عليها احترام المبادئ القانونية المطبقة على الصفقات العمومية، ومتطلبات حماية البيئة¹.

بينما تصدى المجلس لمسألة مدى قانونية المعيار الذي يفرض على المترشحين تقديم أكبر كمية من الكهرباء الناتجة من مصادر الطاقات المتجددة، وكان قراره في أن هذا المعيار لا يمكن قبوله لأنه لا يتعلق بموضوع الصفقة وأن منح نقاط إضافية عن الإنتاج الإضافي لا علاقة له مع موضوع الصفقة، وينجر عنه إعطاء الأفضلية للمؤسسات التي لها قدرة إنتاج أكبر دون أن تكون لهذه الكمية الكبيرة ضرورة لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة فهذا المعيار يخلق تمييزا بين المترشحين ولا يهدف إلى إرضاء حاجة محددة للمصلحة المتعاقدة². وبالتالي فإن المجلس قضى بشرعية المعيار البيئي وإمكانية اعتباره معيارا من معايير منح الصفقة، بينما أعاد النظر في عملية تنقيط هذا المعيار نظرا لغياب شرط الارتباط بموضوع الصفقة، أي أن طريقة التنقيط هي التي كانت محل إعادة النظر، وليس مدى شرعية المعيار البيئي³.

ثانيا- إدراج حماية البيئة والتنمية المستدامة في الصفقات العمومية من منظور قانوني

اهتمت التشريعات القانونية بإدراج البعد البيئي ضمن عقود الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة، وهو ما سنوضحه من خلال إدراج اعتبارات البيئة والتنمية المستدامة في الصفقات العمومية في تشريع الصفقات الفرنسي (أ)، ثم إدراج اعتبارات البيئة والتنمية المستدامة في الصفقات العمومية في تشريع الصفقات الجزائري (ب).

أ- إدراج اعتبارات البيئة والتنمية المستدامة في الصفقات العمومية في تشريع الصفقات الفرنسي

نص قانون الصفقات العمومية الفرنسي الصادر بتاريخ 2004/01/17 على إمكانية الأخذ بالاعتبارات البيئية والاجتماعية، إلا أن التطرق بشكل صريح للتنمية المستدامة، ولأول مرة، كان بموجب المرسوم الرئاسي رقم 2006/975 الصادر بتاريخ 2006/08/01 والمتضمن قانون الصفقات العمومية الفرنسي، حيث نص على إدراج المعايير البيئية الاجتماعية في كل مرحلة من مراحل عملية إبرام الصفقة، كما نص على أن الصفقات العمومية تحترم المبادئ الأساسية، حرية الوصول إلى الطلبية العامة، المساواة بين المترشحين، والشفافية في الإجراءات، من أجل نجاعة الطلب العمومي، والاستعمال الحسن للأموال العامة⁴.

1- ليلي سالم، المرجع السابق، د ر ص.

2- المرجع نفسه، نقلا عن:

Arrêt du CJCE n°C-448/01, rendu dans l'affaire «EVN AG, Wienstrom GmbH» en date du 04/12/2003, p.14576. <http://curia.europa.eu/juris/showPDF.jsf?text=&docid=48779&pageIndex=0&doclang=FR&mode=1st&dir=&occ=first&part=1&cid=975401>, consulté le 21/05/2017.

3- المرجع نفسه، د ر ص.

4- فايزة قاصدي، المرجع السابق، ص. 307.

كما أكدت المادة 14 من المرسوم السابق أن النظر في التنمية المستدامة يحدث بتوافق مع تنمية اقتصادية وحماية بيئية وعدالة اجتماعية¹. وقد تم توسيع صياغة المادة 14 من قانون الصفقات العمومية لعام 2006 مقارنة بصياغة القوانين السابقة، وفي الواقع تعكس هذه المادة حتمية "التنمية المستدامة"، المذكورة أيضا في المادة 5 من حيث بنود الصفقات، والتي تنص على أن تنفيذ الصفقة قد يشمل عناصر ذات طبيعة اجتماعية أو بيئية تأخذ بعين الاعتبار أهداف التنمية المستدامة، من خلال التوفيق بين التنمية الاقتصادية وحماية البيئة وتعزيزها والتقدم الاجتماعي...، وقد أتاح هذا التغيير في الصياغة إمكانية تعريف التنمية المستدامة، على أنها التنمية الاقتصادية، التي ينبغي أن تكون مجتمعة قدر الإمكان بالبيئة والتقدم الاجتماعي، ونتيجة لذلك من الممكن فرض شروط تنفيذ أو أداء بيئية على المرشحين الراغبين في تقديم عروضهم للحصول على صفقة عامة².

ب- إدراج اعتبارات البيئة والتنمية المستدامة في الصفقات العمومية في تشريع الصفقات الجزائري

نتيجة للتطورات التي عرفتها المنظومة القانونية للصفقات العمومية في الجزائر، والمقترنة بمسألة إدراج البعد البيئي في مجال الصفقات العمومية، وما تبعه من آثار لاسيما ما تعلق منها بضرورة وأهمية إرساء التوازن ما بين التنمية المستدامة وحماية البيئة، فقد أرسى المشرع الجزائري توجهها جديدا في هذا الشأن، نحو إدراج وإدماج الشروط المتعلقة بحماية البيئة في مجال الصفقات العمومية³.

حيث يعتبر المرسوم الرئاسي رقم 08-338 الإطار القانوني الأول الذي نص على إدراج البعد البيئي في الصفقات العمومية، من خلال ما تضمنته المادة 14 منه، والتي نصت على: «... الشروط المتعلقة بحماية البيئة»⁴. وإن كانت إلزامية تضمين الصفقات العمومية للشروط المتعلقة بحماية البيئة، خطوة مستحبة تحسب لصالح المشرع الجزائري، وذلك بغية اتخاذ كافة التدابير والإجراءات التي من شأنها حماية البيئة، غير أن هذه الخطوة محتشمة جدا وغير كافية.

فالعبرة التي أوردها المشرع الجزائري جاءت بصيغة العموم وغير مضبوطة، فهي لم توضح الشروط التي يقصدها المشرع الجزائري، ونوعية العلاقة بينها وبين حماية البيئة، كما أن حماية البيئة تطرح تساؤلات عديدة حول شكل الحماية وإجراءاتها ووسائلها، بالإضافة إلى تحديد العناصر البيئية محل هذه الحماية، حقيقة هذه العبارة مقتضبة جدا، ولا نعتقد أن مثل هذه العبارة يمكنها أن تحقق حماية فعالة للبيئة من خلال الصفقات العمومية ونتيجة لغموض هذه العبارة وعموميتها المفرطة، نجد أن بعض المصالح المتعاقدة تجنح إلى تخصيص مادة واحدة في

1- فاييزة قاصدي، المرجع السابق، ص. 307.

2- Raphaële Charlier, *Les critères environnementaux dans les marchés publics, mémoire de master2 droit public économique, Université paris 1- PANTHEON- SORBONNE, Année Universitaire 2006-2007, p.20.*

3- خالد بوزيدي، "إدماج البعد البيئي في مجال الصفقات العمومية بين متطلبات تحقيق التنمية المستدامة وحماية البيئة"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، المجلد 04، العدد 02، 2020/01/08، ص. 422.

4- المرسوم الرئاسي رقم 08-338 المؤرخ في 26/10/2008 يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 02/250 المؤرخ في 24/07/2002 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 62 بتاريخ 09/11/2008.

صفتها خاصة بحماية البيئة نتيجة للطابع الإلزامي لإدراج هذا البند، وبالتالي عدم مخالفتها لنص قانوني صريح وليس بهدف حماية البيئة.

وإذا كان هذا موقف المشرع الجزائري في سنة 2008، فإنه سرعان ما تراجع عن هذه الخطوة في المرسوم الرئاسي رقم 10-236، وهو الإغفال الذي لا نرى له أي مبرر، لاسيما وأنه تم الاعتماد على القانون رقم 10-03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة في حيثيات هذا المرسوم الرئاسي، وهو الأمر الذي لم يعكس توجه المشرع الجزائري في ضرورة مراعاة الحماية البيئية ضمن الصفقات العمومية، وبالتالي يمكننا القول أن المشرع الجزائري في هذه المرحلة متردد في مسألة إدراج الاعتبارات البيئية، ومتخوف من آثار ذلك على التنمية والاستثمار، وبالتالي عدم تحقيق التوافق بين الحماية البيئية والتنمية الاقتصادية، كما يستشف من هذا التوجه عدم وضوح موقف المشرع الجزائري بهذا الخصوص.

غير أنه وبعد صدور المرسوم الرئاسي رقم 15-247 تأكدت وجهة المشرع الجزائري في اعتماد الاعتبارات البيئية ضمن الصفقات العمومية، وذلك من خلال:

1- إدراج المعايير البيئية ضمن معايير انتقاء المتعامل المتعاقد:

إذا كانت المصلحة المتعاقدة هي المختصة باختيار المتعاقد معها.¹ فإن المادة 78 أشارت بشكل صريح إلى اعتماد معايير اجتماعية وبيئية، حيث نصت على: «... يجب أن تستند المصلحة المتعاقدة لاختيار أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية: 1/ إما على عدة معايير، من بينها:.....- الطابع الجمالي والوظيفي،- النجاعة المتعلقة بالجانب الاجتماعي، ترقية الإدماج المهني للأشخاص المحرومين من سوق الشغل والمعوقين والنجاعة المتعلقة بالتنمية المستدامة...». وإذا كان المشرع الجزائري قد وفق إلى حد ما في إدراج هذه المعايير، إلا أنها في الحقيقة هي عبارات عامة ومقتضبة هي الأخرى، فالغموض الذي يكتنف هذه الأخيرة لاسيما «النجاعة المتعلقة بالتنمية المستدامة»، من شأنه أن يسهم في تساهل المصلحة المتعاقدة في إلزام المتعاقد معها بهذه المعايير.

كما يتضح من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري قد ألزم المصلحة المتعاقدة بجملة من الضوابط القانونية عند اختيارها للمتعامل المتعاقد والمتمثلة في:

- وجوبية ارتباط معايير اختيار المتعامل المتعاقد بموضوع الصفقة.
- أن تكون معايير اختيار المتعامل المتعاقد غير تمييزية.
- إجبارية إدراج وذكر معايير اختيار المتعامل المتعاقد في دفتر الشروط الخاص بالدعوة للمنافسة.

كما نستشف من هذه المادة أن المصلحة المتعاقدة بإمكانها اختيار المتعاقد معها باعتباره أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، ولكن من خلال الاعتماد على معيار السعر وحده، إذا سمح موضوع الصفقة بذلك، كما

1- المادة 76 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

يمكن للمصلحة المتعاقدة اعتمادا على ما نصت عليه المادة 78 السالفة الذكر: «...ويمكن أن تستخدم معايير أخرى، بشرط أن تكون مدرجة في دفتر الشروط الخاص بالدعوة للمنافسة...»، وبالتالي يمكن المصلحة المتعاقدة أن تدرج معايير بيئية بحتة، بشرط إدراجها في دفاتر الشروط الخاصة بالدعوة للمنافسة.

المادة 78 السالفة الذكر، وبالرغم من إلزامها المصلحة المتعاقدة بالتقيد بقاعدة أحسن عرض كأساس لمنح الصفقة العمومية، إلا أنها في نفس الوقت منحت المصلحة المتعاقدة السلطة التقديرية في اختيار الطريقة الملائمة والمناسبة لتطبيق قاعدة أحسن عرض، وبعبارة أخرى فإن المعيار البيئي هو معيار نسبي خاضع لإرادة المصلحة المتعاقدة، فإذا ما أرادت المصلحة المتعاقدة الاستناد إلى معيار السعر لوحده، فقد ينجر عنه انعكاسات سلبية على البيئة¹. كما أن القبول بمعيار التنمية المستدامة يعني تحمل عبء مالي إضافي يثقل كاهل المتعامل المتعاقد، فيصبح مقيدا بالحفاظ على الطبيعة بالمفهوم الواسع، وكذلك الحفاظ على الثروات للأجيال اللاحقة².

وتجدر الإشارة، أن المصلحة المتعاقدة يمكنها في مرحلة تحديد الحاجات العمومية الأخذ بعين الاعتبار حماية البيئة، وتحديد الأهداف البيئية، استنادا إلى مواصفات تقنية مفصلة، تعد على أساس مقاييس بيئية محددة كاستعمال طاقات متجددة، أو مواد بناء ليس لها تأثير سلبي كبير على البيئة، أو تكون أقل استهلاكاً للطاقة، أو المطالبة بدراسة تأثير معمقة وصولاً إلى نجاعة تهدف إلى حماية البيئة وترقية التنمية المستدامة³. كما يمكنها اعتماد الخبرة البيئية معياراً حاسماً لاختيار المتعامل الاقتصادي إذا اعتبرنا الخبرة البيئية ضرورية في بعض الصفقات، كما هو الحال عند بناء محطة لمعالجة النفايات أو المباني ذات الاستعمال السكني، فتزويدها بجهاز لصرف المياه يحول دون تدفقها على سطح الأرض يتطلب خبرة بيئية، إضافة إلى تصميم منشآت وبنيات ذات الاستعمال المهني الصناعي بكيفية تمكن من تفادي رمي النفايات الملوثة وكل العناصر الضارة⁴.

وبالإضافة إلى ذلك، يمكن للمصلحة المتعاقدة أن تشترط شروطاً بيئية إصلاحية، وأحسن صورة لذلك هو الاشتراط على المتعهدين إصلاح وإرجاع الأمكنة إلى ما كانت عليه قبل انجاز الأشغال العمومية حفاظاً على البيئة، رغم أن ذلك يبقى من الصعب تحقيقه، فالإصلاح لا يرجع الأمكنة لما كانت عليه البيئة بعد سنوات من الأشغال العمومية الضارة بها⁵.

1- راضية رحمان، "قراءة حول مدى إدراج البعد البيئي في عقود الصفقات العمومية"، حوليات جامعة الجزائر 1، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، المجلد 34، العدد 01، 2020، ص. 113.

2- حمامة قدوج، "التنمية المستدامة في الصفقات العمومية"، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة، الجزائر، المجلد 4، العدد 1، 2017/06/01، ص. 56.

3- فايزة قاصدي، المرجع السابق، ص. 310.

4- خالد بوزيدي، المرجع السابق، ص. 425.

5- يوسف بلملاني، "دفتر الشروط كوسيلة لتكريس البعد البيئي في مجال الصفقات العمومية"، دفتر السياسة والقانون، المجلد 12، العدد 01، 2020/01/01، ص. 445.

2- إدراج البنود المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة في البيانات الإلزامية للصفقات العمومية:

لقد نصت المادة 95 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 بشكل صريح على إلزامية إدراج البنود المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة ضمن البيانات الإلزامية التكميلية للصفقات العمومية بقولها: «... ويجب أن تحتوي الصفقة العمومية فضلا عن ذلك، على البيانات التكميلية الآتية:... - البنود المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة...»، فالملاحظ من خلال هذه الفقرة أن وجهة المشرع الجزائري أصبحت أكثر وضوحا واستقرارا، من خلال تأكيده على حماية البيئة والتنمية المستدامة، وبالتالي ضرورة الحرص على مراعاة أبعاد التنمية المستدامة (البعد الاجتماعي، البعد الاقتصادي، والبعد البيئي) بالإضافة إلى ضرورة حماية البيئة التي تعتبر نظامها وسلامتها من حقوق المواطنين، وكذا المحافظة على ديمومة الموارد.

وزيادة على ذلك، فإن هذه المادة تسمح للمصلحة المتعاقدة بوضع أكثر من مادة بخصوص حماية البيئة وأكثر من مادة بخصوص التنمية المستدامة، وهنا تظهر أهمية تمتع مسؤولو وموظفو المصالح المتعاقدة بالوعي البيئي الذي من شأنه التأثير والإسهام في إدراج مختلف الاعتبارات البيئية في الصفقات العمومية الخاصة بها، وذلك بهدف المحافظة على البيئة في إطار تنمية مستدامة، تكفل حقوق المواطنين في الاستفادة من مختلف الاستثمارات والعمليات التنموية هذا من جانب، وحماية البيئة التي يعيشون فيها من أضرار ومخاطر المنشآت والمشاريع واستغلال الموارد الطبيعية هذا من جانب آخر، ومراعاة حقوق الأجيال المقبلة في موارد كافية وبيئة سليمة ونظيفة.

فالمشرع الجزائري إذن، قد أوجب على المصلحة المتعاقدة في إطار ضمان حماية البيئة في مجال الصفقات العمومية، اتخاذ الإجراءات المناسبة قصد تكريس البعد البيئي في مجال صفقات الأشغال واقتناء اللوازم والخدمات والدراسات، من خلال تضمين الصفقة العمومية شروطا تتعلق بحماية البيئة، فهي كلها إذن معطيات جديدة كرسها المشرع الجزائري ضمن منظومة الصفقات العمومية قصد تفعيل البعد البيئي ضمن ما أضحي يسمى حاليا بالصفقة العمومية الخضراء أو البيئية، التي تهدف إلى ضمان تحقيق التوازن ما بين التنمية المستدامة وحماية البيئة باعتبار هذا الأخير أحد مكوناتها الأساسية.¹

وتجدر الإشارة، أن المشرع المغربي قد نص في المرسوم المتعلق بالصفقات العمومية على معايير الفعالية المتعلقة بحماية البيئة، وتنمية الطاقات المتجددة والنجاعة الطاقوية، في عدد من المواد، لاسيما المادة 66 الخاصة بنظام المباراة، والمادة 18 الخاصة بنظام الاستشارة.² كما نص المشرع التونسي هو الآخر من خلال الفصل 19 الذي يندرج ضمن القسم الرابع المعنون بـ "الصفقات العمومية المستدامة"، من الأمر المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، إلا أنه يجب أن تتضمن شروط تنفيذ الصفقة قدر الإمكان جوانب ذات صبغة اجتماعية وبيئية تأخذ

1- خالد بوزيدي، المرجع السابق، ص 423، 424.

2- المادتين 18 و66 من المرسوم رقم 349.12.2، المرجع السابق.

بعين الاعتبار أهداف التنمية المستدامة¹، كما أكد على ضرورة تضمين هذه الشروط إعلان الدعوة إلى المنافسة وكراسات الشروط المتعلقة بالصفقة، على أن لا ينجر عنها تمييز بين المترشحين المحتملين. غير أن المشرع التونسي لم يشر للاعتبارات البيئية في بيانات الصفقة طبقا للفصل 30.

فإدراج معايير بيئية واجتماعية في الصفقات العمومية تستهدف تحقيق مجموعة من الرهانات في مواجهة المجتمع وفي مواجهة المواطن وفي مواجهة الإدارة العمومية في حد ذاتها²؛ فالرهانات في مواجهة المجتمع مثل الحد من الآثار السلبية للطلبات العمومية على مستوى البيئة وعلى المستوى الاجتماعي والأخلاقي في مجال النفايات الناجمة عن تغليف المواد، في مجال إتلاف المصادر الطبيعية بسبب استخدام المواد الأولية، أما في مواجهة المواطن فتتمثل في الاستجابة للضغط الاجتماعي الناجم عن شراء بعض المنتجات المضرة بالبيئة، والرهانات في مواجهة الإدارة العمومية تتمثل في حماية أفضل للمستخدمين داخل المصالح المتعاقدة وخارجها من المنتجات الخطيرة على الصحة كالمواد المسرطنة³. فالمشتريات الخضراء والمعايير البيئية تساعد على حماية البيئة من خلال استهلاك مواد خام أكثر استدامة، ومراعاة دورة الحياة الكاملة للمنتجات⁴.

وخلافا لذلك، نجد أن عدم الاهتمام ومراعاة الجانب الاجتماعي والبيئي في الصفقات العمومية يربط آثارا سلبية على غرار التوسع السلبي للمشاريع الاقتصادية من خلال صفقات الأشغال، والتوسع العمراني على حساب الأراضي الفلاحية والزراعية والسهول الخصبة، والتي تعتبر مصدرا لتحقيق الأمن الغذائي والأمن الاجتماعي، ومثال ذلك سهول ممتيعة التي أصبحت مهددة بالإسمنت والحديد واقتلاع الأشجار واستبدالها بالمباني والعمارات، بحيث تعرف هذه السهول من بين أحص السهول في العالم، مما يعد انتهاكا واستحواذا على حقوق الأجيال المقبلة من خلال هذه المشاريع التي لا تخضع للدراسات، ولا تأخذ بعين الاعتبار البعد الاجتماعي للتنمية وحماية البيئة⁵.

الفرع الثاني:

الأدوات القانونية المساهمة في وقاية البيئة في إطار الصفقات العمومية

تعتبر دفاتر الشروط من العناصر الرئيسية في الصفقات العمومية، كونها الفضاء المخصص لإدراج مختلف الجوانب المرتبطة بالصفقة محل العقد، والشروط التعاقدية للطرفين المتعاقدين، كما أنه يشكل أداة المصلحة المتعاقدة لإدراج كل الشروط الخاصة بالصفقة العمومية لاسيما المرتبطة منها بحماية البيئة والتنمية المستدامة. بالإضافة إلى الرقابة والجزاءات المترتبة على الإخلال بهذه الشروط، وللتعرف أكثر على هذه الأدوات سنتطرق إلى دفاتر شروط

1- الأمر عدد 1039 لسنة 2014، المرجع السابق.

2- حمادة قدوح، المرجع السابق، ص. 56.

3- المرجع نفسه، ص. 57.

4- Des marchés publics qui ont du sens, op.cit, p. 4.

5- فايزة قاصدي، المرجع السابق، ص ص. 420، 421.

الصفقات العمومية كأداة لإدراج اعتبارات حماية البيئة والتنمية المستدامة (أولاً)، ثم الرقابة والجزاءات الإدارية كأدوات قانونية لضمان مطابقة الصفقة العمومية للاعتبارات البيئية (ثانياً).

أولاً- دفاتر شروط الصفقات العمومية كأداة لإدراج اعتبارات حماية البيئة والتنمية المستدامة

تعتبر دفاتر شروط الصفقات العمومية كأداة لإدراج اعتبارات حماية البيئة والتنمية المستدامة، ولمعرفة ذلك سنتطرق لتعريف دفاتر شروط الصفقات العمومية (أ)، ثم أنواعها وكيفية التأشير عليها (ب).

أ- تعريف دفاتر شروط الصفقات العمومية

يُعرف دفتر الشروط على أنه وثيقة رسمية تضعها الإدارة المعنية بالصفقة أو المشروع بإرادتها المنفردة، وتحدد بموجبها سائر الشروط المتعلقة بقواعد المنافسة بمختلف جوانبها، وشروط المشاركة فيها، وكيفيات اختيار المتعاقد معها.¹ ودفاتر الشروط هي حجر الأساس في إبرام الصفقات العمومية، فهي بمثابة المرجع الذي يستند عليه في كل مرة، وذلك لاحتوائه على كل الجوانب الخاصة بكل صفقة، لاسيما الجانب التقني والقانوني وبعد أن تقوم المصلحة المتعاقدة بتحضير دفتر الشروط، تقوم بعرضه أمام لجنة الصفقات العمومية المختصة بحسب التقدير الإداري للمشروع.²

ويتكون دفتر الشروط (*cahier des charges*) من مستندات ووثائق الصفقة، التي تحتوي على المواصفات التفصيلية والتصاميم والرسومات والجداول المتعلقة بموضوع الصفقة، كما تتضمن الشروط والتعليمات اللازمة والإجراءات الواجب إتباعها من قبل المشتركين في الصفقة، وتبين الجزاءات والغرامات المترتبة على الإخلال بالشروط والمواصفات المطلوبة، هذا الدفتر تعده الجهة الطارحة للصفقة بعد دراسة دقيقة يقوم بها أهل الاختصاص.³

ويحدد دفتر الشروط الأشكال والأساليب المطلوبة لتقدير مطابقة المنتج المطلوب أو الأشغال المراد إنجازها بالإضافة إلى تحديد المواصفات التقنية، كما يتعين توافق مخططات تنفيذ الصفقة مع المعايير العالمية بوضوح وعدم الإضرار بالبيئة.⁴ كما يحدد دفتر الشروط حقوق والتزامات كل من المصلحة المتعاقدة، والمتعامل المتعاقد معها ومبلغ الكفالة والتعويضات في حالة الإخلال ببنود دفتر الشروط، والعقوبات المترتبة عنها، فدفتر الشروط يشكل حجر الأساس للصفقة العمومية، لأن المصالح المتعاقدة تضع فيه الشروط المرجوة من خلال عملية إبرام الصفقة العمومية.⁵

1- عمار بوضيف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الأول، المرجع السابق، ص.278.

2- فايزة قاصدي، المرجع السابق، ص.312.

3- حورية جاوي، المرجع السابق، ص.27.

4- المرجع نفسه، ص.28.

5- يوسف بلملياني، المرجع السابق، ص.442.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري في المادة 26 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام نص على: «...توضح دفاتر الشروط...الشروط التي تبرم وتنفذ وفقها الصفقات العمومية...»، فهذه المادة لم تتضمن تعريفا لدفتر الشروط، وإنما نصت على ضرورة أن توضح دفاتر الشروط المحينة دوريا، الشروط التي تبرم وتنفذ وفقها الصفقات العمومية.

فالمشرع الجزائري من خلال هذه العبارة ترك المجال مفتوحا أمام المصالح المتعاقدة لتضع ضمن بنود دفاتر الشروط كل متطلبات الصفقة، والتي يمكن أن يندرج ضمنها شروط بيئية بغرض المحافظة على البيئة من خلال الصفقة العمومية المراد القيام بها، لذلك يجب على المصالح المتعاقدة أثناء إعداد دفتر الشروط مراعاة الجانب البيئي في الصفقة العمومية، وإدراجه ضمن بنود دفاتر المتعهدين الاقتصاديين، لما لدفتر الشروط من خصوصية باعتباره جوهر الصفقات العمومية وبدونه لا يمكننا الحديث عن الصفقة، لأن كل صفقة يجب أن تكون بدفتر شروط لهذا المصلحة المتعاقدة في عملية إعداد دفتر الشروط يجب عليها أن تحدد بموجبه كيفية إبرام وتنفيذ الصفقات في إطار حماية البيئة قبل الدعوة للمنافسة.¹

ب- أنواع دفاتر شروط الصفقات العمومية وكيفية التأشير عليها

1- أنواع دفاتر شروط الصفقات العمومية:

طبقا للمادة 26 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 السالفة الذكر توضح دفاتر الشروط المحينة دوريا الشروط التي تبرم وتنفذ وفقها الصفقات العمومية، وهي تشمل على الخصوص: دفاتر البنود الإدارية العامة المطبقة على الصفقات العمومية للأشغال واللوازم والدراسات والخدمات، ودفاتر التعليمات التقنية المشتركة التي تحدد الترتيبات التقنية المطبقة على كل الصفقات العمومية المتعلقة بنوع واحد من الأشغال أو اللوازم أو الدراسات أو الخدمات، ودفاتر التعليمات الخاصة التي تحدد الشروط الخاصة بكل صفقة عمومية.

ومن أجل تكييف المعايير الحالية مع حماية البيئة على أرض الواقع، لا بد من صياغة المشرع الجزائري لدفتر شروط جديد يتضمن بنودا عامة بما يضمن تكريسا واضحا لحماية بيئية اجتماعية حسب أنواع الصفقات (أشغال، لوازم، دراسات وخدمات)، وفقا لسياسة إستراتيجية مسؤولة بيئيا واجتماعيا، بالإضافة إلى أنه لا يوجد سوى دفتر وحيد والمطبق فقط على صفقات الأشغال دون صفقات اللوازم والدراسات والخدمات، والذي تجاوز الزمن الكثير من أحكامه، وعليه فإنه من الضروري على المشرع الجزائري مراجعة هذا النوع من الدفاتر الذي أصبح لا يواكب التنمية بمفهومها الحالي، كما أنه يجب أن يتضمن بنودا عامة مما يضمن تكريسا واضحا لحماية البيئة وحسب أنواع الصفقات (أشغال، لوازم، دراسات وخدمات) والتفصيل فيها سوف يزيل الغموض عند الاستعمال الواسع لبند حماية البيئة الذي نص عليه المشرع في المادة 95 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247.²

1- يوسف بللمباني، المرجع السابق، ص.442.

2- فايزة قاصدي، المرجع السابق، ص. 314.

وفي هذا الخضم، وإدراكا من المشرع الجزائري بأهمية تكريس حماية البيئة ووقايتها في إطار الصفقات العمومية للأشغال، أصدر المرسوم التنفيذي رقم 21-219¹، المتضمن الموافقة على دفتر البنود الإدارية العامة المطبقة على الصفقات العمومية للأشغال، حيث خصّص هذا الأخير قسما خاصا بعنوان "حماية البيئة"، كما نصت المادة 47 من دفتر البنود الإدارية العامة المطبقة على الصفقات العمومية للأشغال المرفقة بالمرسوم التنفيذي أعلاه، والمعنونة بـ "حماية البيئة" على سهر المقاول لوحده أو في تجمع على احترام كل الخدمات التي يقومون بها للأحكام التشريعية والتنظيمية المعمول بها في مجال حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة.

وتجدر الإشارة، أنه بناء على طلب صريح للمصلحة المتعاقدة، يجب أن يكون المقاول لوحده أو في تجمع باستطاعته خلال تنفيذ الأشغال، تقديم الدليل على أن الخدمات المقدمة في إطار الصفقة العمومية للأشغال تستوفي المتطلبات البيئية، وتلك المتعلقة بالتنمية المستدامة². كما نصت أيضا الفقرة الثالثة من المادة 47 المذكورة أعلاه على اتخاذ المقاول لكل التدابير التي تسمح بالتحكم في العناصر التي من شأنها أن تضر بالبيئة، لاسيما النفايات الناجمة خلال تنفيذ الصفقة وانبعثات الغبار والأدخنة، وأبخرة المنتجات الملوثة والنفايات السائلة والإزعاجات الصوتية والتأثير على الحيوانات والنباتات والتلوث بشكل عام، لاسيما التي يمكنها تعكير المياه السطحية والجوفية.

وبالإضافة إلى ذلك، نصت المادة 63 من دفتر البنود الإدارية العامة المطبقة على الصفقات العمومية للأشغال المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 21-219 المعنونة بـ "تسيير نفايات الورشة ومراقبتها والتخلص منها" على وقوع مسؤولية التخلص من كل أنواع النفايات الناتجة عن الأشغال، موضوع الصفقة، على عاتق المقاول خلال الفترة التي تغطي الأجل الكلي لتنفيذ الصفقة العمومية للأشغال، ويقصد بطبيعة النفايات، النفايات الخاملة والنفايات الخاصة، بما في ذلك النفايات الخاصة الخطرة، وليس عند هذا الحد فحسب، بل يتكفل المقاول بعمليات جمع النفايات ونقلها وتخزينها وفرزها ومعالجتها بيئيا وبعقلانية، عند الاقتضاء، بالإضافة إلى عمليات التصريف والتخلص من كل أنواع النفايات المترتبة عن الأشغال، موضوع الصفقة، حسب البروتوكول الملتمس ونحو الأماكن المعدة لاستقبالها، وذلك طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما.

فالملاحظ من خلال هذه المواد، أن المشرع الجزائري كرس بشكل صريح اعتبارات حماية البيئة في دفتر البنود الإدارية العامة المطبقة على الصفقات العمومية للأشغال، بدءا من حيثيات المرسوم التنفيذي رقم 21/219 الذي تضمن عدة قوانين مرتبطة بحماية البيئة، لاسيما قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، القانون المتعلق

1- المرسوم التنفيذي رقم 21-219 المؤرخ في 20/05/2021، يتضمن الموافقة على دفتر البنود الإدارية العامة المطبقة على الصفقات العمومية للأشغال، ج ر عدد 50 بتاريخ 24/06/2021.

2- الفقرة الثانية من المادة 47 من دفتر البنود الإدارية العامة المطبقة على الصفقات العمومية للأشغال، المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 21-219 المرجع نفسه.

بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، القانون المتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، المرسوم التنفيذي الذي يحدد قائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة،... الخ.

كما حرص المشرع الجزائري على إلزام المقاول لوحده أو في تجمع بالسهر على احترام الخدمات التي يقومون بها للقوانين المعمول بها في مجال حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، وأن يكون باستطاعتهم خلال تنفيذ الأشغال، تقديم الدليل على أن الخدمات المقدمة في إطار الصفقة العمومية للأشغال تستوفي المتطلبات البيئية وتلك المتعلقة بالتنمية المستدامة، بالإضافة إلى إلزامية اتخاذ المقاول لكل التدابير التي تسمح بالتحكم في العناصر التي من شأنها أن تضر بالبيئة، لاسيما النفايات الناجمة خلال تنفيذ الصفقة.

وحسنا فعل المشرع الجزائري بإصدار دفتر البنود الإدارية العامة المطبقة على الصفقات العمومية للأشغال الذي تبنى من خلاله اعتبارات حماية البيئة والتنمية المستدامة بشكل صريح، والذي ألزم من خلاله الأطراف المتعاقدة بالاستناد المرجعي إليه في إبرام الصفقات العمومية للأشغال، حيث نصت المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 21-219 على: « يعد الاستناد المرجعي لأحكام دفتر البنود الإدارية العامة هذا، في إبرام الصفقات العمومية للأشغال، إلزامياً ». غير أننا نرى أن صفقات الأشغال ليست وحدها بحاجة لهذه البنود، وإنما نعتقد من وجهة نظرنا أن صفقات الخدمات، الدراسات والاقتناءات هي الأخرى بحاجة لتقنين من المشرع الجزائري، يدرج فيها مختلف الاعتبارات البيئية بشكل صريح.

2- كيفية التأشير على دفاتر شروط الصفقات العمومية:

نصت المادة 169 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 على: « تختص لجنة الصفقات العمومية بتقديم مساعدتها في مجال تحضير الصفقات العمومية، وإتمام تراتيبها ودراسة دفاتر الشروط... ». وتتوج هذه الرقابة حسب المادة 178 من ذات المرسوم الرئاسي بمقرر منح التأشيرة أو رفضها خلال أجل أقصاه 20 يوما ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا لدى كتابة هذه اللجنة، كما نصت المادة 182 منه على: « تختص اللجنة القطاعية للصفقات، في مجال الرقابة، بدراسة مشاريع دفاتر الشروط والصفقات والملاحق والاطعون... ». وتتوج هذه الرقابة حسب المادة 189 بمقرر منح التأشيرة أو رفضها في أجل أقصاه 45 يوما، ابتداء من تاريخ إيداع الملف كاملا لدى كتابة هذه اللجنة.

وبالتالي فإن عدم إدراج الاعتبارات البيئية الضرورية لحماية البيئة ومقوماتها في بنود دفاتر الشروط المراد إبرامها، أو إدراجها بشكل معيب أو ناقص أو غير كاف، أو أن هذه الدفاتر تضمنت إجراءات أو تراتيب تخل بالبيئة وتلحق بها ضررا، فإن لجنة الصفقات المختصة لا تؤشر عليها، وتأمّر المصلحة المتعاقدة بإدراج الاعتبارات البيئية بالشكل المناسب وبتصحيح الوضع، وهذا يعد من أهم ضمانات تكريسها في مجال الصفقات العمومية¹.

1- سمير شوقي، سهام بن دعاس، "إدراج البعد البيئي في الصفقات العمومية كأساس لتحقيق التنمية المستدامة"، مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، الجزائر، المجلد 34، العدد 03، 2021/03/25، ص. 1352.

وتجدر الإشارة، أنه إذا كانت لجان الصفقات هي المختصة بالتأشير على دفاتر الشروط من عدمه، فإن السؤال المطروح حول من يقوم بإعداد هذه الدفاتر، وعليه، نعتقد - من وجهة نظرنا- أنه بالنظر لأهمية دفتر الشروط كأداة أساسية في إبرام الصفقات العمومية، وكأداة أساسية لإدراج مختلف الشروط التعاقدية، وكأداة لإدراج الاعتبارات البيئية، فإنه كان ينبغي على المشرع الجزائري أن يحدد بدقة الجهة المكلفة بإعداد وتحضير دفتر الشروط على مستوى المصالح المتعاقدة، لتفادي إعداده من طرف موظفين أو أعوان غير مؤهلين في هذا المجال.

وبالتالي فمن الضروري تكوين الموظفين القائمين على إعداد دفاتر شروط الصفقات العمومية، مما يمكن المصلحة المتعاقدة من الإعداد الجيد لموضوع الصفقة على نحو يأخذ فيه بعين الاعتبار البعد البيئي، عند عملية إعداد مخططات المشاريع المختلفة (أشغال، اقتناء لوازم، خدمات، دراسات) بطريقة مستدامة بيئيا، وكذا تحديد الشروط التعاقدية التي تسمح لها باختيار المتعامل الاقتصادي الحائز على الصفقة، بما في ذلك الشروط التعاقدية المتعلقة بحماية البيئة.¹

ثانيا- الرقابة والجزاءات الإدارية كأدوات قانونية لضمان مطابقة الصفقة العمومية للاعتبارات البيئية

تتمتع الإدارة أو المصلحة المتعاقدة بامتيازات السلطة العامة *prérogative de la puissance publique*، مما يخولها ممارسة سلطات وحقوق تهدف إلى حسن تنفيذ الصفقات العامة وفقا لبنودها وفي آجالها تحقيقا للمصلحة العامة²، وقد حرص المشرع الجزائري على ضبط الإطار القانوني لكل جوانب الصفقات العمومية، بما في ذلك الجانب المتعلق بحماية البيئة، وذلك من خلال وضع آليات بعدية لمراقبة مدى احترام المصلحة المتعاقدة والمتعامل معها الذي رست عليه الصفقة، لمتطلبات حماية البيئة المنصوص عليها في دفتر الشروط، سواء بمناسبة مرحلة إبرام الصفقة العمومية عن طريق آلية الرقابة الإدارية على الصفقات العمومية، أو بمناسبة تنفيذها عن طريق آلية الجزاءات الإدارية.³ لذا، سنتطرق للرقابة الإدارية كأداة قانونية لضمان مطابقة الصفقة العمومية للاعتبارات البيئية (أ)، ثم الجزاءات الإدارية على الإخلال بالاعتبارات البيئية في مجال الصفقات العمومية (ب).

أ- الرقابة الإدارية كأداة قانونية لضمان مطابقة الصفقة العمومية للاعتبارات البيئية

نظرا لصلة الصفقات العمومية بمختلف أنواعها بالجزينة العامة، فإنه أضحى من الضرورة إخضاعها لصور شتى من الرقابة تلازم مختلف مراحلها سواء قبل إبرام الصفقة أو دخولها حيز التنفيذ أو بعد التنفيذ⁴. وقد أخضع المشرع الجزائري الصفقات العمومية التي تبرمها المصالح المتعاقدة للرقابة القانونية قبل دخولها حيز التنفيذ وقبل

1- خالد بوزيدي، المرجع السابق، ص.430.

2- محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005، ص.72.

3- خالد بوزيدي، المرجع السابق، ص.426.

4- عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الثاني، الطبعة الخامسة، جسور للنشر والتوزيع، المحمدية الجزائر، 2017، ص.68.

تنفيذها وبعده، وتتمس عمليات الرقابة التي تخضع لها الصفقات العمومية في شكل رقابة داخلية ورقابة خارجية ورقابة الوصاية.¹ كما نصت المادة 157 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 على: « تمارس على الصفقات العمومية مختلف أنواع الرقابة المنصوص عليها في هذا المرسوم كيفما كان نوعها وفي حدود معينة، دون المساس بالأحكام القانونية الأخرى التي تطبق عليها». ويتضح أن المشرع قد قام من خلال قانون الصفقات العمومية بوضع نظام وقائي لمراقبة عملية إبرام الصفقات العمومية، قبل إتمام إجراءات التعاقد بصفة نهائية، ويتمثل هذا النظام في الرقابة الإدارية.²

1- الرقابة الداخلية على الصفقات العمومية (لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض)

في إطار الرقابة الداخلية، تحدث المصلحة المتعاقدة لجنة دائمة واحدة أو أكثر مكلفة بفتح الأظرفة وتحليل العروض والبدائل والأسعار الاختيارية، وتشكل هذه اللجنة من موظفين مؤهلين تابعين للمصلحة المتعاقدة، يتم اختيارهم لكفاءتهم.³ وحسب المادة 161 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، تقوم لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض بعمل إداري وتقني تعرضه على المصلحة المتعاقدة، التي تقوم بمنح الصفقة أو الإعلان عن عدم جدوى الإجراء أو إلغائه أو إلغاء المنح المؤقت للصفقة، ويصدر في هذا الشأن رأيا مبررا.

كما جعل المشرع الجزائري حسب المادة 162 من المرسوم الرئاسي السالف الذكر مسؤول المصلحة المتعاقدة هو المكلف بتحديد تشكيلة لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض وقواعد تنظيمها وسيورها ونصابها، وتسجل لجنة فتح الأظرفة وتقييم العروض المحاضر في سجلين خاصين يرقمهما الأمر بالصرف ويؤشر عليهما بالحروف الأولى. فالملاحظ أن المشرع الجزائري دمج التسمية والأعضاء في لجنة واحدة ويكون عملها على حصتين؛ (حصة فتح الأظرفة، حصة تقييم العروض)، بالإضافة إلى أنه لم يحدد عدد أعضاء اللجنة أو على الأقل الحد الأدنى من الأعضاء، لاسيما أن اجتماع حصة فتح الأظرفة يصح مهما كان عدد الأعضاء الحاضرين، كما لم يحدد رئاستها لمن تعود.⁴ ونعتقد أن هذه المسائل غاية في الأهمية، وكان من باب أولى على المشرع الجزائري أن يضبطها بدقة ولا يترك المجال فيها واسعا لمسؤول المصلحة المتعاقدة.

وهناك من يرى أن المشرع الجزائري قد أحسن صنعا عندما منح السلطة التقديرية للمصلحة المتعاقدة في اختيار لجنة فتح الأظرفة، وهذا بسبب اختلاف طبيعة الإدارات العمومية، واختلاف طبيعة العقود الإدارية. فالتشكيلة التي تصلح للولاية أو البلدية، قد لا تصلح للجامعة أو مركز التكوين المهني. ومن الطبيعي أن العمل متى كان جماعيا كان أبعد عن إثارة الشبهات بصدده.⁵

1- المادة 156 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

2- فايزة قاصدي، المرجع السابق، ص 370، 371.

3- المادة 160 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

4- رزيقة مخناش، دور البلدية...، المرجع السابق، ص 187.

5- عمار بوضيف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الثاني، المرجع السابق، ص 73.

2- الرقابة الخارجية على الصفقات العمومية: تتولى هذه الرقابة لجان الصفقات العمومية التي تختص بتقديم مساعدتها في مجال تحضير الصفقات العمومية وإتمام تراتيبها ودراسة دفاتر الشروط والصفقات والملاحق ومعالجة الطعون التي يقدمه المتعهدون¹، وتمارس الرقابة الخارجية هيئات الرقابة المتمثلة في: اللجنة الجهوية للصفقات، لجنة الصفقات للمؤسسة العمومية الوطنية والهيكل غير المركز للمؤسسة العمومية الوطنية ذات الطابع الإداري، اللجنة الولائية للصفقات، اللجنة البلدية للصفقات، ولجنة الصفقات للمؤسسة العمومية المحلية والهيكل غير المركز للمؤسسة العمومية ذات الطابع الإداري². أو اللجان القطاعية حسب الحالة³، وطبقا للمادة 163 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 فإن غاية الرقابة الخارجية تتمثل في التحقق من مطابقة الصفقات العمومية المعروضة على الهيئات الخارجية للتشريع والتنظيم المعمول بهما، كما ترمي أيضا إلى التحقق من مطابقة التزام المصلحة المتعاقدة للعمل المبرمج بكيفية نظامية.

فإذا ثبت للجنة الصفقات حسب نوعها واختصاصها، أن هناك أي مساس بقواعد عملية إبرام الصفقة المقررة قانونا وكذا إجراءاتها، ومنها عدم احترام الاعتبارات البيئية الضرورية لتنفيذها، كأن يكون الأسلوب المتبع في إبرامها يؤدي إلى الإضرار بالبيئة ومقوماتها، أو لا يتناسب والتدابير المتخذة لحمايتها في مجال معين... ترفض اللجنة التأشير الذي يعد إجراء وجوبيا لحصول الصفقة المبرمة على تأشيرات الأجهزة المالية لاحقا، ومن ثمة حصولها على الإذن اللازم لدخولها حيز النفاذ⁴.

3- الرقابة المالية على الصفقات العمومية

تتمثل أهمية الرقابة المالية لكل من المراقب المالي والمحاسب العمومي في إمكانية ضبط التجاوزات، وخاصة عندما تكون المبالغ الخاصة بالصفقات مهما كان صنفها (إنجاز أشغال، دراسات، خدمات، لوازم) مضخمة أو مبالغ فيها، والتي أقر المشرع الجزائري لهما بصلاحيات بموجب المادة 196 في فقرتها الثانية من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، والتي نصت على أنه: «في حال معاينة عدم المطابقة لأحكام تشريعية تتعلق بالصفقات العمومية، فإنه يجب على المراقب المالي والمحاسب المكلف، فقط أن يعلم كتابيا، لجنة الصفقات العمومية المختصة، ويمكن هذه الأخيرة، وبعد إخطارها من المراقب المالي أو المحاسب، سحب تأشيرتها، مهما يكن من أمر، قبل تبليغ الصفقة للمتعهد المختار». فهذه الرقابة تكون مجددة في حالة اقتناء لوازم صديقة للبيئة⁵. أو خدمات بيئية أو أشغال بيئية أو دراسات بيئية، فإخضاع الصفقات العمومية للرقابة المالية فيه حفظ للمال العام، العنصر الرئيس لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة، وتمويل العمليات التنموية والاستثمارية.

1- المادة 169 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

2- المواد من 170 إلى 175، المرجع نفسه.

3- المادة 179، المرجع نفسه.

4- سمير شوقي، سهام بن دعاس، المرجع السابق، ص. 1353.

5- فايوة قاصدي، المرجع السابق، ص. 377، 378.

ب- الجزاءات الإدارية على الإخلال بالاعتبارات البيئية في مجال الصفقات العمومية

نص المشرع الجزائري على ضرورة المحافظة على البيئة، وأكد على أن تحتوي الصفقة على بنود تتعلق بحماية البيئة، ومن هنا يمكن القول بأن أي إخلال من طرف المتعاقد يضر بالبيئة يؤدي إلى توقيع الجزاء من طرف المصلحة المتعاقدة، ويكون هذا الأخير مجبرا على تنفيذ شروط الصفقة¹. ومن بين هذه الجزاءات نذكر:

1- العقوبات المالية: من أجل إلزام المتعاقد مع الإدارة أو المصلحة المتعاقدة على تنفيذ العقد، يمكنها أن توقع عليه جزاءات مالية تتمثل خاصة في فرض الغرامات ومصادرة مبلغ الضمان². وقد نصت المادة 147 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 على: «يمكن أن ينجر عن عدم تنفيذ الالتزامات التعاقدية من قبل المتعاقد في الآجال المقررة أو تنفيذها غير المطابق، فرض عقوبات مالية دون الإخلال بتطبيق العقوبات المنصوص عليها في التشريع المعمول به. تحدد الأحكام التعاقدية للصفقة نسبة العقوبات المالية وكيفيات فرضها أو الإعفاء منها طبقا لدفاتر الشروط المذكورة في المادة 26 من هذا المرسوم باعتبارها عناصر مكونة للصفقات». فعدم تنفيذ المتعاقد للالتزامات التعاقدية البيئية في الآجال المقررة، أو تنفيذها غير المطابق، يخول للمصلحة المتعاقدة فرض العقوبات المالية.

2- الفسخ: إذا لم ينفذ المتعاقد التزاماته، توجه له المصلحة المتعاقدة إعدارا ليفي بالتزاماته التعاقدية في أجل محدد، وإذا لم يتدارك المتعاقد تقصيره في الأجل الذي حدده الإعدار المنصوص عليه أعلاه، فإن المصلحة المتعاقدة يمكنها أن تقوم بفسخ الصفقة العمومية من جانب واحد، ويمكنها كذلك القيام بفسخ جزئي للصفقة³. فالإعدار هو إثبات قانوني لحالة تأخير المقاول في تنفيذ التزاماته، ويهدف في عقود الأشغال العامة إلى إثبات عدم وفاء المقاول بالتزاماته من الناحية القانونية، وهو أمر منطقي تفرضه قواعد العدالة، وذلك من خلال تنبيه المتعاقد إلى مخالفته، التي قد تضر بالمرفق العام، ومن ثمة يمكن له بعد إعداره أن يصحح من تلك المخالفة، كما يعتبر أيضا إنذارا له بتوقيع الجزاء الذي تراه الإدارة إذا استمر في هذه المخالفة⁴. وقد نص القرار الوزاري المؤرخ في 2011/03/28 على أن الفسخ من جانب واحد لصفقة من طرف المصلحة المتعاقدة لا يتم إلا بعد إعدارين قانونيين للمتعاقد العاجز⁵، وحددت المادة 3 منه البيانات التي يجب أن يتضمنها الإعدار.

ونجد أن المشرع الجزائري مكّن المصلحة المتعاقدة من القيام بفسخ الصفقة العمومية من جانب واحد عندما يكون مبررا بسبب المصلحة العامة، حتى بدون خطأ من المتعاقد⁶، كما يمكن القيام بالفسخ

1- حورية جاوي، المرجع السابق، ص.33.

2- محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، المرجع السابق، ص.76.

3- المادة 149 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

4- محمد جمال مطلق ذنبيات، العقد الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد، الرياض، المملكة العربية السعودية، 2012، ص.252.

5- المادة 2 من القرار الوزاري المؤرخ في 2011/03/28، يحدد البيانات التي يتضمنها الإعدار وآجال نشره، ج ر عدد 24 بتاريخ 2011/04/20.

6- المادة 150 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

التعاقدية للصفقة العمومية عندما يكون بظروف خارجة عن إرادة المتعامل المتعاقد، حسب الشروط المنصوص عليها صراحة لهذا الغرض¹. وبالتالي فإن المصلحة المتعاقدة بإمكانها فسخ الصفقة العمومية إذا لم ينفذ المتعاقد التزاماته البيئية، كما يمكنها فسخ الصفقة العمومية من جانب واحد، عندما يكون مبررا بسبب المصلحة العامة وتعتبر حماية البيئة من الصالح العام، لاسيما إذا ثبت للمصلحة المتعاقدة أن إتمام تنفيذ الصفقة العمومية من شأنه المساس بالبيئة ومواردها.

3- تسجيل المتعامل المتعاقد في قائمة المؤسسات المخلة: في هذه الحالة فإن للمصلحة المتعاقدة صلاحية تسجيل المتعامل المتعاقد معها من أصحاب المشاريع الذي أحل بالتزاماته التعاقدية ذات البعد البيئي ضمن قائمة المؤسسات المخلة بالتزاماتها، وهو في حد ذاته جزء إداري كونه إجراء يقصي المتعامل المتعاقد محل مقرر الفسخ بشكل نهائي أو مؤقت من المشاركة في الصفقات العمومية.²

المطلب الثالث:

عقود الإجراءات المكيفة المستحدثة في تنظيم الصفقات العمومية كأداة للحماية الوقائية للبيئة

رغبة من المشرع الجزائري في الاقتصاد في إجراءات إبرام الصفقات العمومية، جاء تنظيم الصفقات العمومية الجديد بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247 بمجموعة من الأحكام القانونية التي تسمح للمؤسسات والإدارات العمومية بإبرام الطلبات العمومية تبعا للإجراءات المكيفة³، وتعد هذه الأخيرة من أهم المصطلحات التي تضمنها هذا المرسوم الرئاسي، حيث تناولها بالتنظيم في المواد من 13 إلى 22 منه، وتتميز هذه الإجراءات بارتباطها بالخدمات ذات النمط العادي والمتكرر.⁴ وللتعرف على هذه الأداة والدور الذي تقوم به في مجال الحماية الوقائية للبيئة، سنتطرق لمفهوم عقود الإجراءات المكيفة المستحدثة في تنظيم الصفقات العمومية (الفرع الأول)، ثم الأدوار التي تضطلع بها عقود الإجراءات المكيفة في مجال الحماية الوقائية للبيئة (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

مفهوم عقود الإجراءات المكيفة المستحدثة في تنظيم الصفقات العمومية

يعتبر تنظيم الصفقات العمومية الإطار القانوني لتنفيذ الصفقات العمومية، والنظام الأفضل لاستغلال الموارد العمومية في تحقيق المنفعة العمومية، إذ تمثل الوسيلة القانونية التي تحكم النجاعة المتعلقة بالطلب العمومي، وتفعيل

1- المادة 151 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

2- خالد بوزيدي، المرجع السابق، ص.428.

3- يسين شامي، "الإجراءات المكيفة كنموذج للاقتصاد الإجرائي في قانون الصفقات العمومية"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي أفلو، الجزائر، المجلد 3، العدد 1، 2020/01/01، ص. 174.

4- حمزة خضري، "الإجراءات المكيفة ومدى تجسيدها لمبدأ المنافسة في مجال الصفقات العمومية"، مجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية جامعة، تيسمسيلت، الجزائر، المجلد 04، العدد 1، 2019/11/30، ص.13.

دور الصفقات العمومية في دفع عجلة التنمية الاقتصادية والاجتماعية للبلاد¹. والجديد الذي استحدثه المشرع الجزائري في تنظيم الصفقات العمومية هو عقود الإجراءات المكيفة، وسنحاول من خلال هذا الفرع معرفة الأساس القانوني لعقود الإجراءات المكيفة (أولا)، وتحديد مبادئ وخصائص عقود الإجراءات المكيفة (ثانيا)، ثم محل عقود الإجراءات المكيفة والضوابط الإجرائية لإبرامها (ثالثا).

أولا- الأساس القانوني لعقود الإجراءات المكيفة

تعتبر عقود الإجراءات المكيفة أداة تعاقدية خولها المشرع الجزائري للمصلحة المتعاقدة بهدف تلبية حاجاتها وقد تم استحدثها بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، ولمعرفة الأساس القانوني لهذه العقود، سنتطرق إلى النقاط الآتية: التطور القانوني لعقود الإجراءات المكيفة (أ)، ثم تعريفها من منظور قانوني (ب)، وبعدها تعريفها من منظور فقهي (ت).

أ- التطور القانوني لعقود الإجراءات المكيفة

انطلاقا من المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، وباستقراءنا للمادة 5 منه والتي نصت على: «كل عقد أو طلب يقل مبلغه عن أربعة ملايين دينار 4.000.000 دج أو يساويه لا يقتضي وجوبا إبرام صفقة في مفهوم هذا المرسوم»، وإذا كان المشرع الجزائري قد أقر ضمنا أن الطلبات العمومية التي يقل مبلغها عن المبالغ المذكورة أعلاه هي عقود، إلا أنه لم يوضح أو يخصص لها أحكاما تنظمها وهذا بخلاف ما تضمنه المرسوم الرئاسي رقم 03-301 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 02-250، حيث نص على: «كل عقد أو طلب يساوي مبلغه ستة ملايين دينار 6.000.000 أو يقل عنه لخدمات الأشغال أو التوريدات وأربعة ملايين دينار 4.000.000 دج لخدمات الدراسات والخدمات لا يقتضي وجوبا إبرام صفقة في مفهوم هذا المرسوم»².

وبالتالي تأكيد موقف المشرع الجزائري بخصوص اعتبار المعيار المالي فاصلا بين الطلبات التي تقتضي وجوبا الخضوع لتنظيم الصفقات والطلبات التي لا تخضع لها، والجديد في هذا التعديل أنه نص صراحة في المادة 2 منه على: «يجب أن تكون الطلبات المشار إليها أعلاه، محل استشارة لانتقاء أحسن عرض». حيث نستنتج من هذه العبارة وجوبية الاستشارة لانتقاء أحسن عرض بالنسبة لهذه الطلبات.

وهو نفس التوجه الذي عمل به المشرع الجزائري، وأكد عليه من خلال المرسوم الرئاسي رقم 08-338 المعدل والمتمم للمرسوم الرئاسي رقم 02-250، حيث نصت المادة 4 منه على: «كل عقد أو طلب يساوي

1- عبد القادر بوكريدي، حمزة ضويفي، أحمد سريدي، "الإجراءات المكيفة كآلية لتبسيط إجراءات إبرام صفقات الطلب العمومي"، المعيار جامعة تيسمسيلت، الجزائر، المجلد 10، العدد 4، 2020/01/29، ص.81.

2- المادة 2 من المرسوم الرئاسي رقم 03-301 المؤرخ في 2003/09/11، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 02/250 المؤرخ في 2002/07/24 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 55 بتاريخ 2003/09/14.

مبلغه ثمانية ملايين دينار (8.000.000) أو يقل عنه لخدمات الأشغال أو اللوازم وأربعة ملايين دينار (4.000.000) لخدمات الدراسات أو الخدمات لا يقتضي وجوبا إبرام صفقة في مفهوم هذا المرسوم¹ وأكد على وجوبية الاستشارة لاقتناء أحسن عرض بالنسبة لهذه الطلبات.

أما بالنسبة للمرسوم الرئاسي رقم 10-236 فقد نصت المادة 6 منه على أن: «كل عقد أو طلب يساوي مبلغه ثمانية ملايين دينار (8.000.000 دج) أو يقل عنه لخدمات الأشغال أو اللوازم وأربعة ملايين دينار (4.000.000 دج) لخدمات الدراسات أو الخدمات، لا تقتضي وجوبا إبرام صفقة في مفهوم هذا المرسوم»، وجاءت الفقرة الثانية من هذه المادة أكثر وضوحا بنصها على: «يجب أن تكون الطلبات المذكورة في الفقرة أعلاه، المفصلة كما ينبغي، محل استشارة بين ثلاثة (3) متعهدين مؤهلين على الأقل، لاقتناء أحسن عرض...»، ونصت الفقرة الثالثة على: «ويجب أن تكون الطلبات المذكورة أعلاه محل عقود تحدد حقوق الأطراف وواجباتهم».

فالملاحظ من خلال هذه المادة أن المشرع الجزائري مصمم على اعتبار المعيار المالي معيارا فاصلا في خضوع الطلبات العمومية لإجراء الصفقات العمومية من عدمه، كما أكد من خلال هذه المادة على وجوب إبرام عقود بالنسبة للطلبات العمومية التي تساوي أو تقل العتبة المالية المذكورة أعلاه، غير أنه لم يعط تسمية لهذه العقود كما أن هذه المادة تم إدراجها ضمن الأحكام التمهيديّة لهذا المرسوم تحت عنوان "أحكام تمهيدية".

أما بخصوص المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام فقد خصص القسم الفرعي الثاني تحت عنوان: «الإجراءات المكيفة»، وتناوله المشرع الجزائري في المواد من 13 إلى 22، حيث نصت المادة 13 منه على: «كل صفقة عمومية يساوي فيها المبلغ التقديري لحاجات المصلحة المتعاقدة اثني عشر مليون دينار (12.000.000 دج) أو يقل عنه للأشغال أو اللوازم، وستة ملايين دينار (6.000.000 دج) للدراسات أو الخدمات لا يقتضي وجوبا إبرام صفقة عمومية وفق الإجراءات الشكلية المنصوص عليها في هذا الباب».

وقد أكد المشرع الجزائري من خلال الفقرة الثانية من هذه المادة على قيام المصلحة المتعاقدة بإجراءات داخلية لإبرام هذه الطلبات، وعندما تختار المصلحة المتعاقدة أحد الإجراءات الشكلية، المنصوص عليها في هذا المرسوم فإنه يجب عليها مواصلة إبرام الطلب بنفس هذا الإجراء، فهنا نلاحظ أن المشرع حول للمصلحة المتعاقدة الحرية في إبرام هذه الطلبات عن طريق إجراءات داخلية، وألزمها بمواصلة إبرام الطلب بنفس الإجراء إذا اختارت المصلحة المتعاقدة أحد الإجراءات الشكلية المنصوص عليها في المرسوم الرئاسي المذكور أعلاه.

1- المرسوم الرئاسي رقم 08-338 المؤرخ في 2008/10/26، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 250/02 المؤرخ في 2002/07/24 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية ج ر عدد 62 بتاريخ 2008/11/09.

وفي هذا الإطار، نعتقد أن المشرع الجزائري قد أحقق في استعماله لمصطلح "صفقة" التي ابتداءً بها المادة 13 « كل صفقة عمومية... » ونرى من وجهة نظرنا أن استعمال مصطلح "كل طلب" أو "كل عقد" أنسب وأصح باعتبار أن الطلبات التي تساوي أو تقل عن المبالغ المحددة في المادة 13 المذكورة أعلاه لا تقتضي وجوباً إبرام صفقة عمومية.

وفي هذا الشأن أيضاً، فإن صيغة أول جملة في المادة على نحو (كل صفقة عمومية... لا تقتضي وجوباً إبرام صفقة عمومية) ركيكة في مبناها كما في معناها، إذ المفروض أن ما ساوى المبلغ المشار إليه أو فاقه يعتبر صفقة عمومية تخضع للنص، وما قل عنه لا يعتبر صفقة عمومية، ويقترح استبدال كلمة كل (صفقة عمومية) في مدخل المادة بكلمة (كل عقد أو طلب)¹.

ب- تعريف عقود الإجراءات المكيفة من منظور قانوني

يعتبر المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الإطار القانوني الذي كرس من خلاله المشرع الجزائري بشكل صريح تسمية الإجراءات المكيفة²، غير أنه لم يعط للعقود التي تندرج في هذا الإطار تعريفاً واضحاً ودقيقاً لها، كما هو الشأن بالنسبة للصفقات العمومية، بالرغم من أهمية هذه العقود سواء من الناحية المالية، أو من ناحية شمولها لحاجات المصلحة المتعاقدة من أشغال ولوازم وخدمات ودراسات.

فمصطلح الإجراءات المكيفة جديد أتى به هذا المرسوم الرئاسي³. كما أن رغبة المشرع الجزائري في تبسيط إجراءات إبرام الصفقات العمومية، جاء هذا المرسوم بمجموعة من الأحكام القانونية الجديدة، تسمح للمؤسسات والإدارات العمومية بإبرام الصفقات العمومية تبعاً للإجراءات المكيفة، المحددة بالمبالغ المذكورة في المادة 13 منه⁴، والتي أشرنا إليها سالفاً.

وزيادة على ذلك، فإن الطلبات التي يقل مبلغها التقديري عن الحدود المقررة، وإن لم تخضع للإجراءات الشكلية التي تضمنتها المرسوم الرئاسي أعلاه من حيث إبرامها والرقابة عليها، إلا أنها نفقات عمومية وجب إخضاعها لحد أدنى من الإجراءات تتمثل في الإجراءات المكيفة، حتى يتسنى فرض رقابة على نجاعة الطلبات وحسن استعمال المال العام⁵. وبالإضافة إلى ذلك، فإن منشور وزير المالية رقم 08 المؤرخ في 2016/01/05

1- النوي خرشي، الصفقات العمومية، المرجع السابق، ص. 56.

2- المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

3- عبد القادر بوكريدي، حمزة ضويفي، أحمد سردي، المرجع السابق، ص. 84.

4- يسين شامي، المرجع السابق، ص. 177.

5- صالح زمال، "الصفقات العمومية ذات الإجراءات المكيفة في ظل المرسوم الرئاسي 15-247"، مجلة النبراس للدراسات القانونية، جامعة العربي التبسي تبسة، الجزائر، المجلد 3، العدد 2، 2018/09/30، ص. 12.

أكد على أن الطلبات العمومية التي لا تخضع إجباريا لإبرام صفقة في مفهوم تنظيم الصفقات تتكرر بصفة أعلى من الطلبات العمومية الخاضعة إجباريا لإبرام صفقة¹.

وفي هذا الخضم، نجد أيضا أن المشرع التونسي قد نص على الصفقات ذات الإجراءات البسيطة، حيث نص في الأمر المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية على: «تبرم وفق إجراءات مبسطة عندما لا تتجاوز القيمة المقدرة للحاجيات مبلغا معينا. ويحدد المشتري العمومي الإجراءات المبسطة وفقا لطبيعة الحاجيات المراد تسديدها وكميتها ومدى توفر المؤسسات الاقتصادية التي يمكنها تلبية هذه الحاجيات»². وقد حدد هذا الأمر القيمة التقديرية للطلبات محل الإجراءات المبسطة³، كما مكن المشتري العمومي من تحديد طرق تطبيق الإجراءات المبسطة، وفق ما تتطلبه طبيعة وخصائص الحاجيات المراد تسديدها وحجمها ومدى توفر المؤسسات الاقتصادية التي يمكنها تلبية هذه الحاجيات⁴.

ت- التعريف الفقهي لعقود الإجراءات المكيفة

نظرا لحدثة التكريس القانوني لعقود الإجراءات المكيفة من طرف المشرع الجزائري، الذي تبنى هذه الأداة التعاقدية بموجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، فإنها لم تحظ بعد بتعريفات فقهية كثيرة، كما أن بعض التعريفات التي أوردها بعض المؤلفين مستوحاة من هذا الإطار القانوني المستحدث والناظم لها.

حيث يفهم من نص المادة 13 والمادة 24 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، أن الإجراءات المكيفة هي إجراءات داخلية تقوم المصلحة المتعاقدة بتحضيرها وإعدادها وتكييفها بما يتوافق وأحكام تنظيم الصفقات المعمول به، لإبرام الطلبات التي تقل مبالغها عن الحدود المذكورة في المادة 13 من قانون الصفقات العمومية إضافة إلى الخدمات المتعلقة بالنقل والفندقة والإطعام والخدمات القانونية مهما كانت مبالغها، وعليه فإن الإجراءات المكيفة يقصد بها الخدمات التي تكون قد تمت بشأنها طلبات عن طريق سند طلب أو على أكثر تقدير "عقد لم يخضع لأي رقابة" مسبقا للجنة صفقات مختصة⁵.

1- منشور وزير المالية، رقم 08 بتاريخ 2016/01/05 المتعلقة بالالتزام بطلب بعنوان الإجراء المكيف.

2- الفصل 2 من الأمر عدد 1039 لسنة 2014، المرجع السابق.

3- يتم إبرام صفقات الأشغال والتزود بمواد وخدمات والدراسات باعتماد الإجراءات المبسطة، وذلك عندما تتراوح القيمة التقديرية للطلبات باعتبار جمع الأداءات: من 200.000 دينار إلى 500.000 دينار بالنسبة للأشغال، ومن 100.000 دينار إلى 200.000 دينار بالنسبة للدراسات والتزود بمواد وخدمات في مجال الإعلامية وتكنولوجيا الاتصال، ومن 100.000 دينار إلى 300.000 دينار بالنسبة للتزود بمواد وخدمات في القطاعات الأخرى، ومن 50.000 دينار إلى 100.000 دينار بالنسبة للدراسات في القطاعات الأخرى. الفصل 50 من الأمر 1039 لسنة 2014 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، المرجع السابق.

4- الفصل 51، المرجع نفسه.

5- صالح زمال، المرجع السابق، ص. 12.

كما يفهم من نص المادة 13 أن الإجراءات المكيفة هي إجراءات داخلية تقوم المصلحة المتعاقدة بتحضيرها وإعدادها وتكييفها بما يتوافق وأحكام تنظيم الصفقات المعمول به، لإبرام الصفقات التي تقل مبالغها عن الحدود المذكورة في هذه المادة، إضافة إلى الخدمات المتعلقة بالنقل والفندقة والإطعام والخدمات القانونية مهما كانت مبالغها، فالإجراءات المكيفة آلية لتسيير وضمان حفظ الأموال العمومية للدولة والاستغلال الأمثل لها وترشيد النفقات العمومية، وتجسيد المشاريع التنموية على كل الأصعدة بفعالية¹.

واعتمادا على معالجة المرسوم الرئاسي رقم 15-247 لعقود الإجراءات المكيفة، فإننا نحاول تعريفها بالكيفية الآتية: «عقود الإجراءات المكيفة هي عقود تبرم بين المصلحة المتعاقدة والمتعامل المتعاقد بمقابل مالي، بهدف تلبية حاجاتها، في مجال إنجاز الأشغال والدراسات، واقتناء اللوازم، والحصول على الخدمات، عندما تساوي أو تقل مبالغها عن 12.000.000 دج للأشغال واللوازم و 6.000.000 دج للدراسات أو الخدمات، وفقا للإجراءات الداخلية التي تعدها المصلحة المتعاقدة، في شكل سندات طلب أو عقود». فالمرجع الجزائري اعتمد على المعيار المالي لتحديد ما إذا كان العقد الذي تبرمه المصلحة المتعاقدة يأخذ شكل الصفقة العمومية، أو شكل الإجراءات المكيفة.

ثانيا- مبادئ وخصائص عقود الإجراءات المكيفة

عقود الإجراءات المكيفة من العقود التي تبرمها المصالح المتعاقدة بغية تلبية حاجاتها، وهي تقوم على مجموعة من المبادئ، وتتسم بعدة خصائص، وهو ما سنتناوله في النقاط الآتية: مبادئ عقود الإجراءات المكيفة (أ)، وخصائصها (ب).

أ- مبادئ عقود الإجراءات المكيفة

لقد أوجب المرسوم الرئاسي رقم 15-247 بموجب المادة 14 منه على المصلحة المتعاقدة إخضاع الإجراءات المكيفة وجعلها محل إشهار ملاثم واستشارة متعاملين اقتصاديين مؤهلين كتابيا، لانتقاء أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، وتنظم المصلحة المتعاقدة إجراء الاستشارة حسب طبيعة الحاجات الواجب تلبيتها مع الأخذ بعين الاعتبار عدد المتعاملين الاقتصاديين الذين بإمكانهم الاستجابة لها مع مراعاة أحكام المادة 5 من ذات المرسوم، والتي أوجبت مراعاة حرية الوصول للطلبات العمومية، والمساواة في معاملة المرشحين، وشفافية الإجراءات.

كما تجدر الإشارة أن الصفقات وفقا للإجراءات المكيفة لا تعفي المصلحة المتعاقدة من وجوب احترام المبادئ المنظمة للصفقات العمومية المنصوص عليها في المادة 05 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المذكور أعلاه².

1- عبد القادر بوكرديد، حمزة ضويفي، أحمد سريدي، المرجع السابق، ص 85، 95.

2- المرجع نفسه، ص 86.

ب- خصائص عقود الإجراءات المكيفة

1- خاصية التكرار وأهمية المبلغ المحصل والمجمع من هذه الطلبات العمومية:

صحيح أن الطلبات العمومية التي تخضع إجباريا لإبرام صفقة عمومية بمفهوم المرسوم الرئاسي رقم 247/15 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، تمثل مبالغ جد هامة ومرتفعة بالمقارنة مع الطلبات العمومية المعنية محل الإجراءات المكيف، إلا أنه من الضروري التأكيد على أن هذه الأخيرة تتكرر بصفة أعلى من الطلبات العمومية الخاضعة إجباريا لإبرام الصفقة.¹ فهذه الخصوصية المتمثلة في التكرار وأهمية المبلغ المحصل من كل هذه الطلبات العمومية المجمعّة تقتضي بأن تخطى بانتباه خاص، متمحور حول البحث عن فعالية أكبر، وحفظ الأموال العمومية، وفي هذا الإطار تكون الطلبات المعنية بالإجراء المكيف محل سندات طلب أو في حالة الضرورة، عقود تحدد حقوق الأطراف وواجباتهم.²

2- أن تكون الإجراءات المكيفة محل سندات طلب أو عقد:

لقد ألزمت المادة 20 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 السالف الذكر على المصلحة المتعاقدة أن تكون طلباتها المبرمة وفقا للإجراءات المكيفة محل سندات طلب أو في حالة الضرورة عقود تحدد حقوق الأطراف وواجباتهم.

3- عقود الإجراءات المكيفة أداة قانونية تعاقدية لتلبية حاجات المصلحة المتعاقدة:

تعتبر عقود الإجراءات المكيفة أداة قانونية هامة حولها المشرع الجزائري للمصلحة المتعاقدة، وذلك بهدف تلبية حاجاتها في مجال إنجاز الأشغال والدراسات واقتناء اللوازم وتقديم الخدمات من طرف متعامل متعاقد مؤهل وذلك بمقابل مالي.

4- خضوع عقود الإجراءات المكيفة لإجراءات تنظيمية خاصة:

وفقا للمرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، الذي يعتبر الإطار القانوني الرئيسي لهذه الأداة القانونية الاتفاقية، فقد أخضعها لأطر إجرائية محددة، حسب نمط كل واحدة من هذه الطرق.

إن الخصائص التي يتميز بها هذا النوع من العقود يجعل منها أداة قانونية تعاقدية هامة، تضاف إلى رصيد المصلحة المتعاقدة، وهي أداة قانونية مناسبة للمساهمة في الحماية الوقائية للبيئة، لاسيما بالنسبة لبعض الطلبات العمومية البيئية التي تحتاج لإجراءات استباقية أو تدخلية مستعجلة هذا من جهة، ومساهمتها في تلبية حاجاتها المختلفة، بشكل دوري ودائم في مجال إنجاز الأشغال والدراسات، واقتناء اللوازم، وتقديم الخدمات ذات الصلة بالحماية البيئية من جهة أخرى.

1- منشور وزير المالية رقم 08 بتاريخ 05/01/2016، المرجع السابق، د ر ص.

2- المرجع نفسه، ص. 2.

ثالثا- محل عقود الإجراءات المكيفة والضوابط الإجرائية لإبرامها

سنوضح من خلال هذه الجزئية العناصر الآتية: محل الطلبات المبرمة وفقا للإجراءات المكيفة (أ)، ثم الضوابط الإجرائية لإبرامها (ب).

أ- محل الطلبات المبرمة وفقا للإجراءات المكيفة

نص المشرع الجزائري في المادة 20 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 السالف الذكر، على وجوبية أن تكون محل الطلبات المبرمة وفقا للإجراءات المكيفة في شكل سندات طلب أو عقود، بنصها: «... يجب أن تكون الطلبات المبرمة طبقا للإجراءات المكيفة محل سندات الطلب أو في حالة الضرورة، عقود تحدد حقوق الأطراف وواجباتهم. وفيما يخص خدمات الدراسات، فإنه ينبغي على المصلحة المتعاقدة إبرام عقد مهما يكن مبلغ الطلب»، وبالتالي فإن الطلبات المبرمة وفقا للإجراءات المكيفة تكون عقدا أو سند طلب.

1- الطلبات العمومية محل عقد في إطار الإجراءات المكيفة:

وهي الطلبات العمومية التي تساوي مبالغها أو تقل عن الحدود المالية المدرجة في المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 والمذكور آنفا، حيث تنظم المصلحة المتعاقدة طبقا للمادة 14 الفقرة الثانية منه إجراء الاستشارة حسب طبيعة الحاجات الواجب تلبيتها، مع الأخذ بعين الاعتبار عدد المتعاملين الاقتصاديين الذين بإمكانهم الاستجابة لها، مع مراعاة أحكام المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247.

وبالرجوع لأحكام المادة 21 من ذات المرسوم الرئاسي نجد أنها أعفت بشكل صريح الطلبات التي تقل مجموع مبالغها، حسب طبيعتها، أشغالا أو لوازم أو دراسات أو خدمات، خلال نفس السنة المالية عن مليون دينار 1000.000 دج فيما يخص الأشغال أو اللوازم، وعن خمسمائة ألف دينار 500.000 دج فيما يخص الدراسات أو الخدمات، أن تكون محل استشارة، وبالتالي فإن الطلبات العمومية محل عقد في إطار الإجراءات المكيفة يساوي أو يقل الحدود المالية المحددة في المادة 13 المذكورة سابقا، ودون أن تكون محل للاستشارة إذا كانت أقل من المبالغ المحددة في المادة 21 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247. وهنا يطرح تساؤل حول الاستثناء الذي أورده المشرع الجزائري بخصوص إبرام عقد خاص بخدمات الدراسة مهما كان مبلغ الطلب، حيث نصت المادة 20 الفقرة الثانية على: «... وفيما يخص خدمات الدراسات، فإنه يتعين على المصلحة المتعاقدة إبرام عقد مهما يكن مبلغ الطلب».

2- الطلبات العمومية محل سند طلب في إطار الإجراءات المكيفة:

وهي الطلبات العمومية التي أعفاها المشرع الجزائري من أن تكون محلا للاستشارة، وبالتالي يمكن للمصلحة المتعاقدة اللجوء إلى سند الطلب *Bon de Commande*، حيث حددها المشرع الجزائري في المادة 21 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، وهي التي تقل مجموع مبالغها، حسب طبيعتها أشغالا، أو لوازم أو دراسات أو خدمات، خلال نفس السنة المالية عن مليون دينار (1000.000 دج) فيما يخص الأشغال أو اللوازم، وعن

خمسمائة ألف دينار 500.000 دج فيما يخص الدراسات أو الخدمات، وتحسب هذه الطلبات بالرجوع لكل ميزانية على حدة.

وإذا كان المشرع الجزائري قد تبني هذا الإجراء المكيف، فإن المشرع المغربي هو الآخر قد تبناه، فيجوز القيام ببناء على سندات طلب، باقتناء توريدات وبإنجاز أشغال أو خدمات وذلك في حدود مائتي ألف (200.000) درهم مع احتساب الرسوم في إطار سنة مالية واحدة وحسب نوع الميزانية، وقد حدد قائمة الأعمال التي يمكن أن تكون موضوع سندات طلب بموجب ملحق، كما يجب أن تحدد سندات الطلب مواصفات ومحتوى الأعمال المراد تلبيتها وعند الاقتضاء أجل التنفيذ أو تاريخ التسليم وشروط الضمان، كما ألزم المشرع خضوع الأعمال الواجب إنجازها بسندات طلب إلى منافسة مسبقة، ماعدا في الحالات التي يستحيل فيها اللجوء إليها أو كانت غير متلائمة مع العمل لهذه الغاية، وعلى صاحب المشروع أن يستشير كتابيا ثلاثة متنافسين على الأقل¹.

وتجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري إذا كان قد حول للمصلحة المتعاقدة إبرام إجراءاتها المكيفة عن طريق سند الطلب، فإنه قد ألزمها بالتقيد في اختيار المتعاملين الاقتصاديين للأحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية كما أوجب على المصلحة المتعاقدة ألا تلجأ لنفس المتعامل الاقتصادي، عندما يمكن تلبية تلك الخدمات من طرف متعاملين اقتصاديين آخرين، إلا في الحالات الاستثنائية المبررة كما ينبغي².

وهنا نطرح تساؤل آخر حول سبب تحديد المعيار المالي للطلبات الخاصة بالدراسات، طالما أنه في المادة 20 الفقرة 2 المذكورة آنفا، قد أوجب على المصلحة المتعاقدة إبرام عقد مهما كان مبلغ الطلب، إلا إذا كان العقد في إطار المادة 20 يخضع إبرامه إلى إجراء الاستشارة وفقا لمقتضيات المادة 14 السالفة الذكر، أما العقد الذي يجب إبرامه في إطار المادة 21 فيخضع للإجراءات الناظمة للطلبات التي لا تكون محل استشارة وجوبا.

ب- الضوابط الإجرائية لإبرام عقود الإجراءات المكيفة

بالرغم من إعفاء المصلحة المتعاقدة من الإجراءات الشكلية لإبرام الصفقات العمومية، إذا لم يتجاوز المبلغ التقديري الحدود المقررة ضمن أحكام المادة 13 من المرسوم الرئاسي السالف الذكر، إلا أن هذه الأخيرة - المصلحة المتعاقدة - ملزمة بإعداد إجراءات داخلية تتجسد في طرح استشارة كتابية لانتقاء أفضل عرض وفق معايير موضوعية، لأن المادة 21 من ذات المرسوم تضع حدودا مالية دنيا لإلزامية خضوع المصلحة المتعاقدة للإجراءات الداخلية المتعلقة بالاستشارة، وتكون بموجبها معفاة من إجراء الاستشارة، عندما يكون مجموع الطلبات أقل من 1000.000 دج فيما يخص الأشغال واللوازم، و500.000 دج فيما يخص طلبات الدراسات والخدمات، إلا أن هذا الإعفاء مقترن باختيار أفضل عرض اقتصادي لضمان نجاعة النفقة العمومية³.

1- المادة 88 من المرسوم 12. 349. 2، المرجع السابق.

2- المادتين 20 و21 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

3- صالح زمال، المرجع السابق، ص. 14.

كما أكد المشرع الجزائري في المادة 14 الفقرة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 على المصلحة المتعاقدة وجوبية أن تكون هذه الطلبات محل إشهار ملائم واستشارة متعاملين اقتصاديين مؤهلين كتابيا لانتقاء أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية. فبتمعنا في هذه المادة نستنتج مجموعة من الضوابط القانونية الإجرائية التي تلتزم المصلحة المتعاقدة بإتباعها في إجراء الاستشارة، لتلبية حاجاتها بالنظر للمعيار المالي المناسب، والمتمثلة في الإجراءات التالية :

- أن تكون محل إشهار ملائم.

- أن يتم استشارة متعاملين اقتصاديين مؤهلين بشكل كتابي.

- أن يتم انتقاء أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية.

- أن يتم مراعاة أحكام المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، والتي تنص على ضرورة مراعاة مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية، والمساواة في معاملة المترشحين وشفافية الإجراءات، وهذا لضمان نجاعة الطلبات العمومية والاستعمال الحسن للمال العام.

غير أنه وبالرجوع للمادة 21 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 نجد أن المشرع لم يلزم المصالح المتعاقدة بتاتا من اللجوء إلى الإشهار، كما أنه اشترط عليها أعمال مبدأ المنافسة بين المرشحين، وذلك بنصه أنها تختار أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية، ولم يبين المشرع شكل المنافسة أو كفاءات تجسيدها في مجال التعاقد عن طريق سند الطلب¹. ولعل عدم اهتمام المشرع الجزائري بمسألة المنافسة في التعاقد عن طريق سند الطلب راجع إلى أن هذا الأخير متعلق بتلبية حاجات مبالغها المالية منخفضة، لكن هذا الشيء قد يحدث مشاكل من الناحية العملية، ويرجع ذلك للتصرفات التي يمكن أن تكون من طرف المصالح المتعاقدة كالتواطؤ مع متعامل اقتصادي معين².

وتجدر الإشارة، أن المشرع الجزائري ألزم على المصلحة المتعاقدة ضرورة إرفاق الالتزام بالنفقة بتقرير تقديمي مفصل يبرر فيه الاستشارة وكفاءات اختيار المتعامل الاقتصادي الذي رست عليه الاستشارة³. كما ألزم منشور وزير المالية رقم 8 المذكور آنفا إرفاق وثيقة الالتزام بسند الطلب مدعما بالتقرير التقديمي المرتبط به، وقد حدد ذات المنشور نموذجا لهذا التقرير، والعمل بهذه النماذج (سند الطلب والتقرير التقديمي)، من أجل التزام مطابق وتنفيذ منظم وفعال للنفقة العمومية.

وبعد عرضنا لهذه الإجراءات، يمكننا أن نستنتج أن المشرع الجزائري اعتمد المعيار المالي التدريجي في تكييف وتصنيف العقود الإدارية التي تضمنها الباب الخاص بالصفقات العمومية في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15/247

1- يسين شامي، المرجع السابق، ص. 182.

2- المرجع نفسه، ص. 182.

3- المادة 19 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

كما أنه تشدد في الإجراءات التنظيمية الخاصة بكل نمط، بحسب هذا المعيار، بدءاً من الصفقة العمومية، ثم عقود الإجراءات المكيفة، بما تشمله من عقود وسندات طلب.

الفرع الثاني:

دور عقود الإجراءات المكيفة في الحماية الوقائية للبيئة

تعتبر عقود الإجراءات المكيفة واحدة من الأدوات التعاقدية الهامة، التي يمكن من خلالها للمصلحة المتعاقدة تلبية مختلف حاجاتها البيئية من أشغال ودراسات وخدمات واقتناءات، بالإضافة إلى حماية البيئة من خلال تضمين هذه العقود للاعتبارات البيئية، لذا، فإن التطرق لدور عقود الإجراءات المكيفة في الحماية الوقائية للبيئة، يقتضي منا معالجة مسألة إدراج الاعتبارات البيئية ضمن عقود الإجراءات المكيفة (أولاً)، ثم معرفة أهمية عقود الإجراءات المكيفة في مجال الحماية البيئية (ثانياً).

أولاً- إدراج الاعتبارات البيئية ضمن عقود الإجراءات المكيفة

لمعرفة كيفية إدراج الاعتبارات البيئية ضمن عقود الإجراءات المكيفة سنتطرق للعناصر الآتية: إدراج ومراعاة المصلحة المتعاقدة للاعتبارات البيئية ضمن عقود الإجراءات المكيفة (أ)، ثم تلبية الحاجات البيئية للمصلحة المتعاقدة من خلال عقود الإجراءات المكيفة البيئية (ب).

أ- إدراج ومراعاة المصلحة المتعاقدة للاعتبارات البيئية ضمن عقود الإجراءات المكيفة

إن الإطار القانوني المكرس لعقود الإجراءات المكيفة هو المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام¹، وقد اعتمد هذا الأخير في حيثياته على قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة رقم 03-10، وهو ما جسده في إلزامية إدراج البنود المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة في الصفقات العمومية²، كما سبق وأن رأينا، وهي الاعتبارات التي لا يوجد ما يمنع المصلحة المتعاقدة من إدراجها في عقود الإجراءات المكيفة، بالإضافة إلى قدرة المصلحة المتعاقدة على إدراج المعايير البيئية في انتقاء المتعامل المتعاقد سواء في العقود، وحتى في سندات الطلب، والتي تندرج ضمن انتقاء أحسن عرض من حيث المزايا الاقتصادية طبقاً للمادة 14 من المرسوم الرئاسي السالف الذكر.

وفي هذا الشأن، يمكننا القول أن هذه العقود التي أخضعها المشرع الجزائري لإجراءات خاصة اعتماداً على المعيار المالي، فإنه في الحقيقة أغفل مسألة غاية في الأهمية، وهي أن تكرر هذه العمليات وتجميع مبالغها في سنة واحدة قد يفوق بكثير معيار الصفقة العمومية، التي يمكن أن تبرمها المصلحة المتعاقدة مرة واحدة في السنة، أو عدم إبرامها أصلاً، وإذا كانت المصلحة المتعاقدة الواحدة تبرم كما هائلاً من العقود المكيفة، فكم مصلحة متعاقدة

1- المواد من 13 إلى 22 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

2- المادة 95، المرجع نفسه.

توجد على مستوى التراب الوطني التي يمكنها أن تبرم هذه العقود، فلا شك في أهمية هذه الأداة القانونية التي يمكنها أن تركز ثلاثية هامة؛ حماية المال العام، نجاعة الطلبات العمومية لتحسيد مختلف المشاريع التنموية والحماية الوقائية للبيئة.

غير أن أداة تعاقدية بهذا القدر من الأهمية لاسيما من الناحية المالية والتنموية، تحتاج حقيقة إلى إطار تنظيمي خاص ومستقل، من شأنه أن يوضح ويسهل على المصلحة المتعاقدة مختلف الطرق الإجرائية الناضجة لها قبل وأثناء إبرام عقود الإجراءات المكيفة، وبعد تنفيذها، كما يستحسن أن ينص المشرع الجزائري بشكل صريح على إدراج اعتبارات حماية البيئة في مجال عقود الإجراءات المكيفة، وذلك عبر مختلف المراحل التي تمر بها هذه العقود.

ب- تلبية الحاجات البيئية للمصلحة المتعاقدة من خلال عقود الإجراءات المكيفة البيئية

نص المرسوم الرئاسي رقم 15-247 السالف الذكر على احتياجات المصلحة المتعاقدة فيما يخص إنجاز الأشغال واللوازم والخدمات والدراسات، والتي تعد لأجلها المصلحة المتعاقدة إجراءات داخلية لإبرامها إذا كانت تساوي أو تقل عن المبالغ المالية التي تطرقنا إليها آنفا.¹ لذلك، فإنه في كثير من الأحيان تلجأ المصلحة المتعاقدة في سبيل تلبية حاجاتها المرتبطة أساسا بحماية البيئة، إلى إبرام عقود وفقا للإجراءات المكيفة، سواء كان محل العقد بيئيا، أو كان الهدف المتوخى عنها بيئيا، وهو ما يجعلنا نطلق عليها مصطلح "عقود الإجراءات المكيفة البيئية".

وفي هذا الإطار، نجد أن المصلحة المتعاقدة تبرم الكثير من العقود البيئية، وسندات الطلب البيئية، بهدف إنجاز أشغال بيئية، على غرار إنجاز مساحات خضراء، واقتناء لوازم للحماية الوقائية للبيئة كإقتناء المعدات والآليات الخاصة بجمع وضغط النفايات، واقتناء الحاويات، وأدوات التطهير والتعقيم، بالإضافة إلى إنجاز دراسات استباقية للحماية الوقائية للبيئة كالدراسات الخاصة بإنجاز المساحات الخضراء، وإنجاز المفارغ العمومية للنفايات للوقوف على ملاءمتها أو عدم ملاءمتها مع النظم البيئية، وكذا عقود الإجراءات المكيفة المرتبطة بخدمات بيئية كزبر الأشجار، صيانة المساحات الخضراء، نقل وتفريغ النفايات،... الخ.

وإذا كانت هذه المواضيع تشكل محلا لعقود الإجراءات المكيفة، فإنها تعتبر بحق أداة هامة للحماية الوقائية للبيئة، حتى ولو كان قيام المصالح المتعاقدة بها ليس إدراكا منها بضرورة تحقيق الحماية الوقائية للبيئة، وإنما لأنها تندرج في إطار اختصاصاتها الدورية المعتادة، لاسيما بالنسبة للبلديات، التي تعتبر من الفواعل الرئيسية المكلفة بحماية البيئة على المستوى المحلي.

وخلافا لذلك، تجدر الإشارة إلى التأثير السلبي لإنجاز بعض المشاريع الاستثمارية على البيئة، جراء عدم الأخذ بعين الاعتبار الجوانب البيئية، وإغفال المصلحة المتعاقدة عن إدراجها في عقودها، ناهيك أيضا عن عدم

1- المادة 13 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

إيلاء الأهمية اللازمة للمعايير البيئية في انتقاء المتعامل الاقتصادي، والتي يمكن إرجاع أسبابها لتقصير المشرع الجزائي في إدراج الاعتبارات البيئية بشكل صريح وواضح سواء بالنسبة لمحل هذه العقود أو بالنسبة للمعايير البيئية التي يجب اعتمادها، والتي كان من باب أولى أن تكتسي طابعا إلزاميا هذا من جانب، بالإضافة إلى نقص الوعي البيئي لدى موظفي ومسؤولي المصالح المتعاقدة المكلفين بهذه المصالح، والتي تنصب جل اهتمامهم على تغليب الجانب التنموي على الجانب البيئي من جانب آخر.

ثانيا - أهمية عقود الإجراءات المكيفة في مجال الحماية البيئية

تعد عقود الإجراءات المكيفة من العقود الهامة المخولة للمصلحة المتعاقدة بهدف تلبية حاجاتها البيئية ولمعرفة أهمية هذه العقود في مجال الحماية البيئية، سنتطرق للعناصر الآتية: مراعاة الاعتبارات البيئية في عقود الإجراءات المكيفة (أ)، التخفيف من العبء الإجرائي والسرعة في تلبية الحاجات البيئية (ب)، وتنوع المجالات البيئية التي تغطيها عقود الإجراءات المكيفة (ت).

أ - مراعاة الاعتبارات البيئية في عقود الإجراءات المكيفة

إن مراعاة الاعتبارات البيئية من خلال إدراج البنود المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة في البيانات الإلزامية للعقد المبرم بين الطرفين المتعاقدين وفقا للإجراءات المكيفة، بالإضافة إلى اعتماد المعايير البيئية لانتقاء المتعامل الاقتصادي حتى في سندات الطلب، هي مؤشرات توحى بالأهمية التي يمكن أن تلعبها عقود الإجراءات المكيفة في الحماية الوقائية للبيئة في هذا النمط من العقود، وذلك بالنظر إلى تكرار هذه العقود، وحاجة المصلحة المتعاقدة إلى إبرامها بشكل مستديم، بالإضافة إلى الدور الذي تضطلع به لاسيما إذا كان محل هذه العقود بيئيا سواء تعلق الأمر بإنجاز الأشغال أو الدراسات أو اقتناء اللوازم أو الخدمات، وهو ما يجعل من هذه العقود أداة قانونية اتفافية هامة، يمكن من خلالها للمصالح المتعاقدة تلبية حاجاتها وحماية البيئة، بما يتوافق وتجسيد مختلف المشاريع التنموية والاستثمارية.

ب - التخفيف من العبء الإجرائي والسرعة في تلبية الحاجات البيئية

الإجراءات المكيفة في حالة الطلبات العامة خففت من العبء الإجرائي، الذي كان يثقل كاهل المصالح المتعاقدة بشكل ملحوظ، حيث أن المشرع قد أعطى بصورة واضحة اختيار للإدارة بإتباع إجراءات الصفقات دون التقيد الكامل بها، في الحالات التي حددها قانوننا¹. بالإضافة إلى السرعة في تنفيذ الطلبات العمومية، اختصار الوقت، والاقتصاد في النفقات، وذلك تجنبنا للإنفاق على الإشهار في الجرائد والنشرة الرسمية للمتعامل العمومي². فهذه الخصائص التي تتسم بها عقود الإجراءات المكيفة من شأنها الإسهام في تلبية الحاجات البيئية للمصلحة المتعاقدة في أحسن الآجال، وبأقل التكاليف وبإجراءات أسهل وأخف.

1- يسين شامي، المرجع السابق، ص ص. 180، 181.

2- المرجع نفسه، ص ص. 189، 190.

ت- تنوع المجالات البيئية التي تغطيها عقود الإجراءات المكيفة

تهدف عقود الإجراءات المكيفة التي تبناها المشرع الجزائري في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام إلى تلبية حاجات المصلحة المتعاقدة المتنوعة، في مجال إنجاز الأشغال والدراسات، واقتناء اللوازم، والحصول على الخدمات، وفي كثير من الأحيان تكون تلبية هذه الحاجات لها علاقة وطيدة بحماية البيئة بشكل وقائي، سواء من خلال الاعتبارات البيئية التي تدرجها، والمعايير البيئية التي تعتمد عليها في انتقاء المتعامل المتعاقد، أو من خلال عقود الإجراءات المكيفة البيئية الخاصة بإنجاز أشغال بيئية، أو دراسات بيئية، أو اقتناء لوازم بيئية، أو الحصول على خدمات بيئية، في مجالات بيئية كثيرة ومتنوعة على غرار إنجاز الحدائق والمساحات الخضراء، إنجاز المرافق العمومية ومراكز الردم التقني، التخلص من النفايات، اقتناء لوازم التطهير والتعقيم والتنظيف... الخ.

ورغم أهمية عقود الإجراءات المكيفة في مجال الحماية البيئية، نتيجة لتكرار هذه العقود، وتنوع المجالات البيئية التي تغطيها، وأهمية المبالغ المالية والعمليات التنموية الناجمة عنها، نستنتج أن المشرع الجزائري وبالرغم من تكريس الصريح لهذه الأداة القانونية التعاقدية لفائدة المصالح المتعاقدة، إلا أنه تعامل معها باقتضاب تام، حيث خصص لها بضع مواد فقط، بخلاف عقود الصفقات العمومية التي حظيت بتفصيل أكثر، الأمر الذي نستشف منه أن المشرع الجزائري يولي أهمية كبيرة للجانب المالي أكثر من الاعتبارات الأخرى لاسيما البيئية منها.

وفي هذا الإطار، نرى - من وجهة نظرنا- أنه من الأفضل والأجبع على المشرع الجزائري أن يخصص لهذه الأداة التعاقدية إطارا تنظيميا مستقلا، يحدد بشكل أدق وواضح مختلف الجوانب الإجرائية الخاصة بها، أتماط الرقابة التي تخضع لها... الخ، لاسيما أن حاجة المصلحة المتعاقدة إلى إبرام مثل هذه العقود لتلبية حاجاتها يتسم بالديمومة، كما تحتاج هذه العقود أيضا إلى التكريس الصريح للاعتبارات البيئية في كافة المراحل التي تقتضيها عملية إبرام هذه الأخيرة.

وبعد عرضنا لدور الصفقات العمومية وعقود الإجراءات المكيفة في مجال الحماية الوقائية للبيئة، نرى أن المشرع الجزائري قد أولى أهمية كبيرة للصفقات العمومية، نظرا لارتباطها بالمال العام من جهة، والجانب التنموي والاستثماري من جهة أخرى، ونظرا للآثار السلبية التي ترتبها مختلف المشاريع التنموية على البيئة بمختلف عناصرها، فقد حرص المشرع الجزائري على إدراج البعد البيئي في هذا النوع من العقود الإدارية، من خلال النص الصريح على إدراج الاعتبارات المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة في البيانات الإلزامية للصفقة العمومية، وهذا بخلاف عقود الإجراءات المكيفة التي لم يخصص لها إلا بضع مواد فقط، وبالرغم من ذلك تعد الصفقات العمومية وعقود الإجراءات المكيفة كأدوات قانونية تعاقدية هامة، من شأنها الإسهام في الحماية الوقائية للبيئة، إذا ما تم التقيد بالبعد البيئي سواء من طرف المصلحة المتعاقدة أو من طرف المتعامل المتعاقد، والمساهمة الفعالة لكافة الأدوات المرتبطة بها، بالإضافة إلى مساهمة باقي الأدوات، وذلك بالنظر إلى أهمية وصعوبة مهمة الحماية البيئية.

المبحث الثاني:

الحماية الوقائية للبيئة من خلال عقود تفويض المرفق العام

إن أهمية البيئة وصعوبة تكريس حماية لها بواسطة فاعل وحيد وأداة وحيدة، يجعلنا نبحت في كل الأطر والأدوات القانونية التي يمكن استغلالها لوقاية البيئة والحفاظة على عناصرها بما يتماشى ومتطلبات التنمية المستدامة، ونظرا لما يحققه النشاط المرفقي من خدمات عمومية متنوعة للمواطنين في إطار تحقيق الصالح العام ونظرا لمحدودية الأداء المرفقي بالطرق التقليدية التي تطرقنا إليها في المبحث الثالث من الباب الأول، وانطلاقا من الرغبة في تقليص أعباء تسيير المرافق العمومية لاسيما المالية، وتحقيق أجود الخدمات العمومية وأجمعها بما يتماشى وطموحات المواطن، نجد أن المشرع الجزائري قد تبنى أداة قانونية تعاقدية تكمن في تفويض المرفق العام. وللتعرف على مساهمة هذه التقنية في الحماية الوقائية للبيئة، سنتطرق في البداية إلى إدراج اعتبارات حماية البيئة في عقود تفويض المرفق العام (المطلب الأول)، ودور عقود تفويض المرفق العام في الحماية الوقائية للبيئة (المطلب الثاني)، ثم الأدوات القانونية المساهمة في وقاية البيئة في إطار عقود تفويض المرفق العام (المطلب الثالث).

المطلب الأول:

إدراج اعتبارات حماية البيئة في عقود تفويض المرفق العام

حرصا على ضمان الخدمة العمومية، وتحسين نوعيتها بما يضمن فعالية أكبر في التسيير وبأقل التكاليف الممكنة، اتجهت إرادة المشرع الجزائري نحو تكريس عقود تفويض المرفق العام، كأسلوب جديد للتسيير في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.¹ ونظرا لارتباط نمط التفويض ببعض المرافق العمومية البيئية، واختصاص بعض المرافق العمومية بتقديم خدمات عمومية بيئية، وبناء على اهتمام المشرع الجزائري بحماية البيئة، والحفاظة عليها من كل ما من شأنه الإسهام في إفسادها أو تدهورها فقد حرص على وجوبية إدراج بنود حماية البيئة في عقود تفويض المرفق العام، لذا، سنتناول مفهوم عقود تفويض المرفق العام (الفرع الأول)، ثم موضع الحماية الوقائية للبيئة في عقود تفويض المرفق العام (الفرع الثاني).

الفرع الأول

مفهوم عقود تفويض المرفق العام

يقدم المرفق العام خدمة عمومية لها أهداف ترتبط ارتباطا وثيقا بتطور الحياة في المجتمع، وهي تزداد وتنمو بشكل مضطرد ومستمر، ولأنها تهدف إلى تلبية حاجاته كما ونوعا، فلا بد أن يواكبها تطور المرفق العام بشكل دائم، لاسيما من حيث طرق إدارته وتسييره، كون الأساليب التقليدية في تسييره لم تعد تتلاءم والتطور الكبير

1- خالد بوزيدي، "عقود تفويض المرفق العام كأسلوب جديد للتسيير والتعاقد الإداري في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15-247"، المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، المجلد 3، العدد 2، 2018/06/17، ص. 111.

والسريع الذي شهدته المهام الحديثة التي أصبح يضطلع بها.¹ وللتعرف أكثر على هذا النمط من التسيير، سنتناول تعريف ومبادئ عقود تفويض المرفق العام (أولا)، ثم نتطرق إلى أهمية عقود تفويض المرفق العام وصيغ إبرامها (ثانيا).

أولا- تعريف ومبادئ عقود تفويض المرفق العام

يعتبر تفويض المرفق العام واحدا من أهم أنماط تسيير المرفق العام، ولمعرفة معناه والمبادئ التي يقوم عليها سنتطرق للعناصر الآتية: تعريف عقود تفويض المرفق العام (أ)، ثم مبادئ عقود تفويض المرفق العام (ب).

أ- تعريف عقود تفويض المرفق العام

1- تعريف عقود تفويض المرفق العام من منظور قانوني:

نصت المادة 207 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام على أنه: «يمكن الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام المسؤول عن مرفق عام أن يقوم بتفويض تسييره إلى مفوض له، وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف، ويتم التكفل بأجر المفوض له، بصفة أساسية، من استغلال المرفق العام. وتقوم السلطة المفوضة التي تتصرف لحساب شخص معنوي خاضع للقانون العام بتفويض تسيير المرفق العام بموجب اتفاقية. وبهذه الصفة، يمكن السلطة المفوضة أن تعهد للمفوض له انجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لسير عمل المرفق العام».

فمن خلال هذه المادة يستنتج أن هناك مجموعة من المرتكزات القانونية ما إن توفرت نكون أمام عقد تفويض مرفق عام، بمعنى أن هذه المرتكزات تعتبر معيارا لتحديد ما إذا كانت العقود التي تبرمها الإدارة عقود تفويض أو عقود إدارية أخرى، وهذا لمعرفة النظام القانوني الواجب التطبيق، وحقيقة الأمر أن هذا التوجه ليس بالجديد، لأن هذه المرتكزات معمول بها في عدة عقود مثل عقد الامتياز، عقد الإيجار، لكن المشرع أراد الوصول لفكرة وضع إطار قانوني عام وشامل ينظم عقود تسيير المرفق العام، بهدف تحقيق الوضوح والشفافية في الحياة الاقتصادية.²

فتدخل المشرع الجزائري بوضعه الأحكام المطبقة على عقود تفويض المرافق العامة، في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15-247، يعد رهانا ومكسبا حقيقيا للمنظومة القانونية الإدارية، على اعتبار أنه تضمن أحكام جديدة حيث نص على المبادئ التي يخضع لها عقد تفويض المرافق العامة، وكذا أشكال التفويض، وإنشائه كذلك لسلطة ضبط الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، والإحصاء الاقتصادي للطلبات العمومية، وتماشيا مع هذه المستجدات، فقد أدرج بابا خاصا بالتكوين في الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام.³

1 - عبد الصديق شيخ، "أشكال تفويض المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتضمن تفويضات المرفق العام"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسنية بن بوعلي، الشلف، الجزائر، المجلد 12، العدد2، 2020/07/24، ص.194.

2 - خديجة سعدي، المرجع السابق، ص.529.

3- خالد بوزيدي، "عقود تفويض المرفق العام..."، المرجع السابق، ص.120.

وفضلا على ذلك، فإن المشرع الجزائري قد أحال بموجب المادة 207 السالفة الذكر، تطبيق الباب الخاص بالأحكام المطبقة على تفويضات المرفق العام إلى مرسوم تنفيذي، وقد صدر فعلا المرسوم التنفيذي رقم 18-199، والذي عرّف بشكل صريح تفويض المرفق العام بموجب المادة 2 منه، والتي نصت على: « يقصد بتفويض المرفق العام، في مفهوم هذا المرسوم، تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية، لمدة محددة، إلى المفوض له المذكور في المادة 4 أدناه، بهدف الصالح العام». وبالرجوع للمادة 4 منه نجد نصت على أنه يمكن للجماعات الإقليمية والمؤسسات العمومية ذات الطابع الإداري التابعة لها، والمسؤولة عن مرفق عام (السلطة المفوضة) أن تفوض تسيير مرفق عام إلى شخص معنوي عام أو خاص خاضع للقانون الجزائري (المفوض له) بموجب اتفاقية تفويض، والتي اعتبرتها المادة 6 من المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه عقدا إداريا يرم طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما وأحكام هذا المرسوم.

وفي ذات السياق، عرّفت تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 06 تفويض المرفق العام على أنه: «تفويض المرفق العام هو اتفاقية يحوّل من خلالها، شخص معنوي خاضع للقانون العام ومسؤول عن مرفق عام يدعى "السلطة المفوضة"، بعض مهامه، غير السيادية، إلى شخص آخر، يدعى "المفوض له"¹، كما عرّفته ذات التعليمة الوزارية على أنه: «يعد تفويض المرفق العام وسيلة تمكن مسيري الجماعات الإقليمية من تسيير المرافق التي تقع على عاتقهم بشكل فعال ومرن، بغية ضمان خدمات ذات نوعية لمستعملي المرفق العام»². ونستنتج من خلال هذه التعليمة الوزارية أن تفويض المرفق العام هو تحويل لبعض المهام غير السيادية التي تقع على عاتق الجماعات الإقليمية إلى شخص آخر، بموجب اتفاقية تفويض، لضمان تسييرها بشكل فعال، من أجل ضمان خدمات ذات نوعية للمرتفقين، كما أن التعريف الأول لتفويض المرفق العام جاء بشكل عام، أما التعريف الثاني فجعله خاصا بالجماعات الإقليمية.

وتجدر الإشارة إلى أن تفويض المرفق العام حظي باهتمام بعض التشريعات، كما أخذ مسميات مختلف لاسيما المشرع الفرنسي الذي أطلق عليه *Les Délégations de Service Public*³، وكذا المشرع المغربي

1- تعليمة وزير الداخلية و الجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 06 بتاريخ 9 جوان 2019 تتضمن تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 02 أوت 2018، المتعلق بتفويض المرفق العام ، د ر ص.

2- المرجع نفسه ، د ر ص.

3- عرّف المشرع الفرنسي عقد تفويض المرفق العام من خلال المادة 38 من القانون رقم 122/93 المعدلة بموجب المادة 3 من القانون رقم 2001/1168 على أنه: « تفويض المرفق العام هو عقد يخول بموجبه شخص من أشخاص القانون العام تسيير مرفق عام، يتولى مسؤوليته شخص عام أو خاص، بمقابل مالي باستغلال المرفق»، بوزيدي خالد، عقود تفويض المرفق...، المرجع السابق، ص.118. نقلا عن:

la loi n°93/122 du 9 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques , modifiée par la loi n°2001/1168 du 11/12/2001 pourtant mesures urgentes de réformes à caractère économique et financier, JORF n°25 du 30/01/1993.

كما نص عليه في القانون العام للجماعات الإقليمية في الفصل الأول من الكتاب الرابع بعنوان *Les Délégations de Service Public* من المواد L. 1411-1 إلى L. 1411-19.

Code général des collectivités territoriales, Version consolidée au 16 octobre 2015, www.legifrance.fr.

تحت اسم التدبير المفوض للمرافق العامة¹، والمشرع التونسي بتسمية "نظام اللزمات"²، وبالرغم من اختلاف التسمية إلا أنها عقود مرتبطة بالمرفق العام.

2- التعريف الفقهي لعقود تفويض المرفق العام

تعد فرنسا السبابة في تطبيق هذه الآلية بعد سلسلة من الاجتهادات الفقهية (الفقيه الفرنسي *Jean François Auby*) أول من طرح هذه الفكرة، التي لقيت رواجاً كبيراً تكمل فيما بعد بنصوص قانونية انطلقاً من القانون رقم 125/92 المؤرخ في 1992/02/06، ليتم في الأخير إصدار القانون الخاص بتفويض المرافق العمومية من خلال القانون رقم 122/93 المؤرخ في 1993/01/09، والمعروف بقانون *Michel spin*³. وعرفه *Stéphane Braconnier* بأنه: «عقد يفوض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى المفوض تسيير مرفق عام لمدة محددة لفائدة شخص معنوي يخضع للقانون الخاص يسمى المفوض له، يخول له حق تحصيل تعريفه من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التفويض المذكور أو بهما معا»⁴.

ويُعرف على أنه أسلوب من أساليب إدارة المرافق العامة، يعهد بموجبه شخص من أشخاص القانون العام أمر تسيير مرفق عام وتلبية حاجات عامة عن طريق شخص آخر يدعى المفوض له، وقد يكون شخصاً من أشخاص القانون العام أو الخاص لمدة محددة وتحت إشراف ورقابة المفوض⁵. كما يمكن تعريفه على أنه تصرف تعاقدية يخول بموجبه شخص اعتباري من القانون العام مسؤول عن تنظيم مرفق عام، تفويض تسييره إلى شخص عام أو خاص، وترتبط أجرته بشكل كبير بنتائج الاستغلال⁶. ونستنتج من خلال هذه التعاريف أن عقود تفويض المرفق العام هي أداة تعاقدية تسمح بتفويض مرافق عامة.

1- عرّف المشرع المغربي التدبير المفوض للمرافق العامة على أنه: «يعتبر التدبير المفوض عقداً يفوض بموجبه شخص معنوي خاضع للقانون العام يسمى "المفوض" لمدة محددة تدبير مرفق عام يتولى مسؤوليته إلى شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص يسمى "المفوض إليه" يخول له حق تحصيل أجره من المرتفقين أو تحقيق أرباح من التدبير المذكور أو هما معا»، المادة 2 ظهير شريف رقم 15.06.1 صادر في 2006/02/14 ينفذ القانون رقم 04/05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، عدد 5404 بتاريخ 2006/03/16.

2- عرّف المشرع التونسي نظام اللزمات على أنه: «اللزمة على معنى هذا القانون هي العقد الذي يفوض بمقتضاه شخص عمومي يسمى "مانح اللزمة"، لمدة محددة، إلى شخص عمومي أو خاص يسمى "صاحب اللزمة"، التصرف في مرفق عمومي أو استعمال أو استغلال أملاك أو معدات عمومية وذلك بمقابل يستخلصه لفائدته من المستعملين حسب الشروط التي يضبطها العقد»، الفصل الثاني من القانون عدد 23 لسنة 2008 المؤرخ في 2008/04/01، يتعلق بنظام اللزمات، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 28 2008/04/04.

3- خديجة سعيدي، "تفويض المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 كآلية لتحديث تسيير المرافق العامة في الجزائر"، *المجلة الجزائرية للمالية العامة*، جامعة أوبوكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، المجلد 7، العدد 1، 207/12/10، ص.28.

4 - عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص.194-195 نقلا عن:

Stéphane Braconnier, droit des services publics, presse universitaire de France, paris, 2004, p.413.

5 - عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الأول، المرجع السابق، ص.68.

6- Rachid Zouaïmia, " la délégation conventionnelle de service public à la lumière du décret présidentiel du 16 septembre 2015", *revue Académique de la Recherche juridique, université Abderrahmane Mira de béjaia, Algérie, Volume7, Numéro 1, p.13.*

ب- مبادئ عقود تفويض المرفق العام

أخضع المشرع الجزائري اتفاقيات تفويض المرفق العام إلى مجموعة من المبادئ التي تحكمها، حيث نصت المادة 209 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 في فقرتها الأولى على: «تخضع اتفاقيات تفويض المرفق العام لإبرامها إلى المبادئ المنصوص عليها في المادة 5 من هذا المرسوم». أما الفقرة الثانية فقد نصت على خضوع هذه الاتفاقيات عند تنفيذها إلى مبادئ الاستمرارية والمساواة وقابلية التكيف بنصها: «زيادة على ذلك، يخضع المرفق العام عند تنفيذ اتفاقية تفويضه، على الخصوص، إلى مبادئ الاستمرارية والمساواة وقابلية التكيف». وإذا كان المشرع الجزائري قد أقر خضوع اتفاقيات تفويض المرفق العام في إبرامها للمبادئ المحددة في المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، والمتمثلة في حرية الوصول للطلبات العمومية، والمساواة في معاملة المرشحين وشفافية الإجراءات، والتي تم التطرق إليها آنفا في عقود الصفقات العمومية، فإننا نستنتج أن حرص المشرع الجزائري على هذه المبادئ يندرج في إطار حرصه على ضمان نجاعة الطلبات العمومية وشفافية الإجراءات واختيار أفضل مفوض له، لتحقيق الصالح العام.

وبالرجوع للمادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 نجد أنها قد نصت على عدم الإخلال بأحكام المادة 5 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247 والمتعلقة بالمبادئ الأساسية لضمان نجاعة الطلبات العمومية والاستعمال الحسن للمال العام، والمتمثلة في مبادئ حرية الوصول للطلبات العمومية، والمساواة في معاملة المرشحين وشفافية الإجراءات، كما نصت ذات المادة بعد إدراج المبادئ الخاصة بإبرام الاتفاقيات والمبادئ التي يقوم عليها تفويض المرفق العام، على عبارة: «... مع ضمان معايير الجودة والنجاعة في الخدمة العمومية» وبالتالي فإن توجه المشرع الجزائري ليس فقط تخفيف العبء على السلطة المفوضة من خلال تفويض تسيير بعض المرافق العامة للمفوض له، وتأمين ممتلكاتها، وحصولها على مقابل في شكل مبالغ مالية أو استثمارات، وإنما ركز أيضا على تجويد الخدمات العمومية، وتحسينها بما يتماشى وتطلعات المواطنين، وجعلها أكثر تكيفا وملائمة للظروف الراهنة، كما أنه استعمل مصطلح معايير الجودة والنجاعة في الخدمة العمومية ولم يستعمل مصطلح مبادئ ومعايير جاءت على صيغة الجمع، بمعنى مجموعة من المعايير والمقاييس التي تسهم في جودة ونجاعة الخدمة العمومية.

كما أكدت التعليمات الوزارية على أن تفويض المرفق العام القائم على مبادئ الاستمرارية والمساواة والتكيف، لا يعني أن السلطة المفوضة تتخلى عن مسؤولياتها، كما أن المفوض له يتصرف في جميع الأحوال، تحت رقابة السلطة المفوضة، المكلفة أساسا بتلبية حاجيات المستعملين، والتي تبقى في قلب اهتمامات السلطة العمومية، فاحترام هذه المبادئ يسمح باختيار أحسن مفوض له، والذي يمتلك أحسن إمكانيات مالية، بشرية وتقنية.¹ غير أن هذه التعليمات الوزارية أغفلت الإشارة إلى ضمان معايير الجودة والنجاعة في الخدمة العمومية.

1 - تعليمات وزير الداخلية والجماعات والتهيئة العمرانية رقم 06 بتاريخ 2019/06/09، المرجع السابق.

ثانيا- أهمية عقود تفويض المرفق العام وصيغ إبرامها

لمعرفة أهمية عقود تفويض المرفق العام كأحد أنماط التسيير الحديث، والصيغ المحددة قانونا لإبرامها، سنتطرق للعناصر الآتية: أهمية عقود تفويض المرفق العام (أ)، ثم صيغ إبرامها (ب).

أ- أهمية عقود تفويض المرفق العام

1- تحقيق تنمية أفضل للجماعة الإقليمية:

نصت تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 06، على أن تجسيد المرسوم التنفيذي رقم 18-199 من شأنه أن يسمح بتنمية أفضل للجماعة الإقليمية، لاسيما عن طريق خلق الثروة، وهذا من خلال إنجاز وتثمين وتسيير المنشآت المنتجة للمشاريع بنجاحة، وكذا استحداث مناصب الشغل ومنح الأولوية في العقود لفائدة المؤسسات الصغيرة والمتوسطة، ومن جهة أخرى فإن أهمية هذا النمط في تسيير المرفق العام تكمن على وجه الخصوص في كيفية التكفل بأجر المفوض له، والذي يرتبط أساسا بنتيجة استغلال المرفق العام، كما تكمن هذه الأهمية في كون جميع استثمارات وممتلكات المرفق العام التي ينجزها أو يقتنيها المفوض له، تصبح عند نهاية اتفقيه التفويض ملكا للسلطة المفوضة.¹

2- تحقيق المصلحة العامة والنفع العام:

باعتبار أن الغرض من تفويض المرفق العام تسييره وتحسين الأداء للخدمات التي ستقدم للجمهور، فإنه بالضرورة يجب أن يهدف إلى تحقيق النفع العام.² وقد نص المشرع الجزائري من خلال المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف الذكر بشكل صريح إلى أن الهدف المتوخى من تفويض المرفق العام هو تحقيق الصالح العام.

3- إيجاد بدائل لتمويل المرافق العامة:

يعتبر تمويل المشاريع بشكل عام أساس نجاح أي نشاط سواء كان اقتصادي أو اجتماعي، كون توافر الأموال يلبي حاجيات طالبها، وتحقيق نتائج هامة تعود بالفائدة على اقتصاد الدولة، فالمرافق العامة كونها تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة، فهي بحاجة إلى الأموال الضرورية لتطويرها وتلبية حاجات المواطنين من الاستفادة من خدماتها، فالأصل أن الدولة بواسطة الخزينة العمومية هي التي تتولى تمويل المرافق العامة سواء بالنسبة لإنشائها أو تسييرها، لكن مع تطور الحياة الاقتصادية أصبحت الدولة بواسطة الخزينة العمومية عاجزة على الاستجابة لإنشاء وتسيير هذه المرافق، الأمر الذي أدى بها إلى البحث عن بدائل أخرى لتمويلها خارج الخزينة العمومية من خلال اشتراك القطاع الخاص في هذا الإطار بواسطة آلية تفويض المرفق العام.³

1- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 06 بتاريخ 9/06/2019، المرجع السابق، ص.2.

2- الكاهنة أرزيل، "عن استخدام تفويض المرفق العام في القانون الجزائري"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية، جامعة محمد الصديق بن يحي جيجل الجزائر، 2017، المجلد2، العدد 1، 15/06/2017، ص.19.

3- المرجع نفسه، ص ص. 21، 23.

4- تحسين أداء المرافق العامة وتوفير خدمات ذات جودة عالية للمنتفعين

من آثار تفويض المرفق العام ليس الحفاظ على المرفق العام لوحده، وإنما يجب أن ينجم عن ذلك نتائج فعالة وفعالية تنصب على النتائج المرجوة من تفويض المرفق العام بالنسبة للمنتفعين بها، فمن الأسباب الحقيقية التي استدعت اللجوء إلى أسلوب تفويض المرافق العامة هو تحسين أداء المرافق العامة سواء على المستوى الوطني أو على المستوى المحلي، كما أنه من النتائج الهامة التي تنتظر من آلية تفويض المرفق العام هو استفادة المنتفعين أو المواطنين من الجودة العالية المنتظرة من قبل المسيرين له، فانتفاع المواطن من المرفق العام بموجب تفويضه إلى الغير خاصة إذا كان هذا الأخير شخصا خاصا هو أحد عناصر اكتمال أهداف وجود المرفق العام، باعتبار المنتفع هو الطرف الثالث المستفيد من آلية تفويض المرفق العام، والذي يحصل على خدمات المرفق العام مقابل قيامه بدفع رسوم أو ضرائب في هذا الإطار.¹

ب- صيغ إبرام اتفاقيات تفويض المرفق العام

حدد المشرع الجزائري في المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 صيغتين لإبرام اتفاقية تفويض المرفق العام؛ الطلب على المنافسة الذي يعد القاعدة العامة، والتراضي الذي يمثل الاستثناء. فالطلب على المنافسة هو إجراء يهدف إلى الحصول على أفضل عرض، من خلال وضع عدة متعاملين في منافسة، بغرض ضمان المساواة في معاملتهم والموضوعية في معايير انتقائهم وشفافية العمليات وعدم التمييز في القرارات المتخذة، حيث يتم منح تفويض المرفق العام للمرشح الذي يقدم أفضل عرض، وهو ذلك الذي يقدم أحسن الضمانات المهنية والتقنية والمالية حسب سلم تنقيط محدد في دفتر الشروط.²

وبخصوص التراضي فيمكن أن يكون بعد الاستشارة؛ وهو الإجراء الذي تقوم من خلاله السلطة المفوضة باختيار مفوض له من بين ثلاثة مترشحين مؤهلين على الأقل، ويتم اللجوء إليه في حالتين؛ الأولى عند عدم جدوى الطلب على المنافسة للمرة الثانية، أين يتم اختيار المفوض له من بين المترشحين المؤهلين الذين شاركوا في الطلب على المنافسة، والثانية عند تفويض بعض المرافق التي لا تستدعي إجراء الطلب على المنافسة.³ أما التراضي البسيط فإنه إجراء تقوم من خلاله السلطة المفوضة باختيار مفوض له مؤهل لضمان تسيير مرفق، بعد التأكد من قدراته المالية والمهنية والتقنية⁴، وقد حددت المادة 20 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 حالتين يتم فيهما اللجوء إلى هذا الإجراء؛ إما في حالة الخدمات التي لا يمكن أن تكون محل تفويض إلا للمرشح واحد يمثل وضعية احتكارية، وإما في الحالات الاستعجالية.⁵

1- الكاهنة أرزيل، المرجع السابق، ص 26، 29.

2- المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المرجع السابق.

3- المادتين 17 و19، المرجع نفسه.

4- المادة 18، المرجع نفسه.

5- للاطلاع على حالات الاستعجال راجع المادة 21، المرجع نفسه.

الفرع الثاني:

موضع الحماية الوقائية للبيئة في عقود تفويض المرفق العام

تبعاً لتبني المشرع الجزائري لتقنية تفويض المرفق العام، كنمط حديث لتسيير المرافق العمومية، والذي جسده بشكل صريح في المرسوم الرئاسي رقم 15-247، والمرسوم التنفيذي رقم 18-199، ونظراً لكون حماية البيئة بوجه عام من المسائل التي حظيت باهتمام المشرع الجزائري، والذي كرس لأجلها الكثير من الآليات والأدوات القانونية، فسنحاول معرفة مدى مراعاة الحماية للبيئة في عقود تفويض المرفق العام، وذلك من خلال التطرق إلى حماية البيئة بين التكريس والتغيب في عقود تفويض المرفق العام (أولاً)، ثم نتطرق لمحل تفويض المرفق العام وعلاقته بالحماية الوقائية للبيئة (ثانياً).

أولاً - حماية البيئة بين التكريس والتغيب في عقود تفويض المرفق العام

في هذه الجزئية سنتطرق إلى التكريس القانوني لإلزامية إدراج البيانات المتعلقة بتدابير حماية البيئة في عقود تفويض المرفق العام (أ)، ثم تغيب اعتبارات حماية البيئة في معايير انتقاء المفوض إليه في المرسوم التنفيذي رقم 18-199 (ب).

أ - التكريس القانوني لإلزامية إدراج البيانات المتعلقة بتدابير حماية البيئة في عقود تفويض المرفق العام
بتمعنا للمرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف الذكر، نجد من حيث الشكل قد غيَّب إدراج قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة رقم 03-10 ضمن حيثياته، إلا أنه نص بشكل صريح على البيانات الإلزامية لاتفاقية تفويض المرفق العام حيث نص على: «يجب أن تشير كل اتفاقية تفويض مرفق عام إلى... ويجب أن تتضمن على الخصوص، البيانات الآتية:... - تدابير الأمن والنظافة والسلامة الصحية وحماية البيئة...»¹.

فهذا المرسوم التنفيذي جعل من حماية البيئة من البيانات الإلزامية، التي يجب أن تتضمنها اتفاقية تفويض المرفق العام على وجه الخصوص، والتي يمكن من خلالها للسلطة المفوضة إدراج مختلف المقتضيات البيئية، والشروط التي تراها ضرورية لحفظ الأمن العام، الصحة العامة والنظافة العامة، وحماية البيئة بمختلف عناصرها، وبالرغم من ذلك فإن عبارة «... - تدابير... حماية البيئة...» قد جاءت عامة، ومقتضبة جداً، كما نلاحظ أيضاً إغفال مقترب التنمية المستدامة، وهو الأمر الذي لا نرى له تبريراً، لاسيما أمام التطور الكبير الذي عرفته المنظومة القانونية في المجال البيئي، بالإضافة إلى ارتباط بعض العقود بعناصر بيئية، كالماء والمساحات الخضراء.

ب - تغيب اعتبارات حماية البيئة في معايير انتقاء المفوض إليه في المرسوم التنفيذي رقم 18-199

نص المرسوم التنفيذي رقم 18-199 على أنه يمنح تفويض المرفق العام للمترشح الذي يقدم أفضل عرض وهو ذلك الذي يقدم أحسن الضمانات المهنية والتقنية والمالية، حسب سلم التقييم المحدد في دفتر الشروط

1 - المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المرجع السابق.

المنصوص عليه في المادة 13¹، وقد نصت هذه المادة على أن دفتر الشروط يتضمن البنود التنظيمية والبنود التعاقدية، التي يجب أن توضح كيفيات إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام وتنفيذها، ويشمل جزءا خاصا بدفتر ملف الترشح، وجزءا خاصا بالعرض التقني، غير أن هذه المادة غيّبت اعتبارات حماية البيئة في معايير انتقاء المفوض إليه.

وزيادة على ذلك، لم نلمس الجوانب البيئية في دفتر الشروط النموذجي المرفق بتعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 06 السالفة الذكر، إلا من خلال المادة 16 من دفتر الشروط النموذجي الجزء الثاني "دفتر العروض"، والتي نصت على: «يجب أن تشير اتفاقية تفويض المرفق العام إلى التشريع والتنظيم المعمول بهما وتتضمن على الخصوص البيانات الآتية:... - تدابير الأمن والنظافة والسلامة الصحية وحماية البيئة».

وتجدر الإشارة، أنه لا يمكن تفويض المرفق العام إلا لشخص معنوي خاضع للقانون الجزائري، يكون قادرا على تحمل مسؤولية التفويض، ويخضع لمبادئ المرفق العام، ويلبي احتياجات المستعملين، ويجب على السلطة المفوضة، أثناء انتقاء المترشحين التأكد من قدراتهم المهنية والمالية والتقنية بكل الوسائل المناسبة². كما تم منح الأولوية في المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، إذا كان بإمكانها أن تقوم بإنجاز موضوع تفويض المرفق العام. فنستنتج مما سبق أن المشرع الجزائري أولى أهمية كبيرة للقدرات المهنية والمالية والتقنية في انتقاء المترشحين، بالإضافة إلى منح الأولوية للمؤسسات الصغيرة والمتوسطة، في حين لم تتم الإشارة في معايير تأهيل المترشحين إلى أي معايير بيئية أو مؤهلات بيئية، يتم الاعتماد عليها في اختيار المفوض له، وهذا ما يستشف من أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18-199، وكذا تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 06، ودفتر الشروط النموذجي المرفق بهذه التعليمية.

ثانيا- محل تفويض المرفق العام وعلاقته بالحماية الوقائية للبيئة

لمعرفة المحل الذي ينصب عليه تفويض المرفق العام، وتحديد علاقته بالحماية الوقائية للبيئة، سنتطرق لمحل عقود تفويض المرفق العام (أ)، ثم علاقة محل تفويض المرفق العام بالحماية الوقائية للبيئة (ب).

أ- محل عقود تفويض المرفق العام

لم يحدد المشرع الجزائري بشكل صريح محل تفويض المرفق العام في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المتعلق بتنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، غير أن المادة 207 منه نصت على إمكانية قيام الشخص المعنوي الخاضع للقانون العام والمسؤول عن مرفق عام بتفويض تسييره إلى مفوض له، ولكن إذا لم يوجد نص تشريعي يخالف ذلك، فعبرة: «... وذلك ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف»، هي المعيار الذي من خلاله يتم تحديد محل التفويض، كما نصت المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتعلق بتفويض المرفق العام على:

1- المادة 11 الفقرة الثانية من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المرجع السابق.

2- المادة 22، المرجع نفسه.

«...تحويل بعض المهام غير السيادية التابعة للسلطات العمومية...»، فبمعنى المخالفة أن المهام السيادية غير قابلة للتفويض، وإذا كان موقف المشرع الجزائري بالنسبة لتحديد محل تفويض المرفق العام في المرسوم الرئاسي رقم 15-247، والمرسوم التنفيذي رقم 18-199، قد حدده في عبارتي: «ما لم يوجد حكم تشريعي مخالف» و«تحويل بعض المهام غير السيادية»، فإن تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 06 المؤرخة في 2019/06/09، قد ضبطت محل تفويض المرفق العام بشكل صريح ودقيق.

حيث نصت على المهام المحظور تفويضها، والتي لا تكون محل تفويض المرفق العام بأي حال من الأحوال والمتمثلة في: تسليم وثائق الهوية والسفر، الحالة المدنية، العمليات الانتخابية، تحصيل الجباية المحلية، الوقاية وتسيير الأخطار والكوارث، حماية الأشخاص والممتلكات¹. وبخلاف ذلك، نصت على المهام المسموح بتفويضها، حيث يمكن للجماعات المحلية اللجوء إلى هذا النمط من التسيير لتنفيذ مختلف مهام الخدمة العمومية المنوطة بها، والتي يمكن ذكرها في العمليات الآتية على سبيل المثال لا الحصر لاسيما منها: التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة، التطهير، نزع ومعالجة النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، صيانة الطرقات، الإنارة العمومية النقل المدرسي، دور الحضانة، المطاعم المدرسية، الأسواق الجوية، المتاحف، المساحات الخضراء، والمذابح وغيرها.²

ب- علاقة محل تفويض المرفق العام بالحماية الوقائية للبيئة

إن العلاقة بين محل تفويض المرفق العام والحماية الوقائية للبيئة تدفعنا للحديث عن الكثير من الجوانب، التي يمكننا استنتاجها من خلال موقف المشرع الجزائري، في مسألة تحديد محل تفويض المرفق العام سواء في إطار المرسوم الرئاسي رقم 15-247، أو المرسوم التنفيذي رقم 18-199، وكذا تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 06 السالفة الذكر، والتي كانت أكثر دقة ووضوحا وضبطا محل تفويض المرفق العام من خلال تحديد الكثير من المهام البيئية التي يسمح بتفويضها لاسيما التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة، التطهير، نزع ومعالجة النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، المساحات الخضراء، المذابح، وغيرها، كما أن هذه التعليمة لم تحصر محل التفويض في المهام المذكورة أعلاه فقط، وبالتالي إمكانية شموله الكثير من المجالات البيئية، وهو الإجراء الذي من شأنه أن يخفف على السلطة المفوضة مغبة التسيير، وما تتطلبه من نفقات والارتقاء بنوعية الخدمات العمومية البيئية، بالإضافة إلى أن الهدف المتوخى من التفويض هو تحقيق الصالح العام وحماية البيئة هي من الصالح العام.

كما حددت التعليمة الوزارية السالفة الذكر، بعض المهام التي لا يمكن تفويضها بأي حال من الأحوال والتي شملت بعض المهام التي لها علاقة وثيقة بالحماية الوقائية للبيئة، والمتمثلة في تحصيل الجباية المحلية، والتي تشمل

1- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية و التهيئة العمرانية رقم 06 بتاريخ 2019 /06/09، المرجع السابق، ص. 2.

2- المرجع نفسه، ص. 2، 3.

الكثير من الرسوم والضرائب والإتاوات البيئية، الوقاية وتسيير الأخطار والكوارث، حماية الأشخاص والممتلكات ولعل حظر تفويض هذه المهام راجع لأهميتها، وارتباطها بحماية الأشخاص والأموال والممتلكات.

المطلب الثاني:

دور عقود تفويض المرفق العام في الحماية الوقائية للبيئة

يعتبر تفويض إدارة المرفق العام إحدى الوسائل الناجعة في التسيير الحديث، ولا يعد تفويض إدارته إلى أشخاص القانون الخاص بمثابة تخل للسلطة المفوضة عن المرفق محل التفويض، وإنما تبقى مسؤولة عن حسن إدارته واستمرارية سيره وفقا لأشكال التفويض، حيث تختلف طرق تسييره حسب طبيعة المرفق العام ونوعية الخدمة التي يقدمها.¹ وقد ربط المشرع الجزائري من خلال المرسوم الرئاسي رقم 15-247، والمرسوم التنفيذي رقم 18-199 أشكال تفويض المرفق العام حسب مستوى الخطر الذي يتحمله المفوض له، ومستوى رقابة السلطة المفوضة ومدى تعقيد المرفق العام إلى أربعة أشكال (الامتياز، الإيجار، الوكالة المحفزة، التسيير).² وللإطلاع على الأدوار التي تلعبها عقود تفويض المرفق العام المبرمة وفقا لهذه الأشكال في مجال الحماية الوقائية للبيئة، سنتطرق لدور عقود الامتياز والإيجار في الحماية الوقائية للبيئة (الفرع الأول)، وبعدها دور عقود الوكالة المحفزة وعقود التسيير في الحماية الوقائية للبيئة (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

دور عقود الامتياز والإيجار في الحماية الوقائية للبيئة

تعتبر عقود الامتياز والإيجار من الأشكال التي يمكن أن يأخذها تفويض المرفق العام، وهي من العقود الإدارية التي تحظى بأهمية كبيرة في القانون الجزائري، ولمعرفة الدور الذي يمكن أن تلعبه هذه العقود في مجال الحماية الوقائية للبيئة، سنتطرق إلى دور عقود الامتياز في الحماية الوقائية للبيئة (أولا)، ثم دور عقود الإيجار في الحماية الوقائية للبيئة (ثانيا).

أولا- دور عقود الامتياز في الحماية الوقائية للبيئة

تعد عقود الامتياز من العقود التي تحظى بأهمية كبيرة في القانون الجزائري، وهي واحدة من أشكال تفويض المرفق العام، ولمعرفة دورها في مجال الحماية البيئية، سنتطرق للعناصر الآتية: تعريف عقود الامتياز كأحد أشكال تفويض المرفق العام (أ)، ثم أهمية عقود الامتياز في مجال الحماية الوقائية للبيئة (ب).

أ- تعريف عقود الامتياز كأحد أشكال تفويض المرفق العام

1- تعريف عقود الامتياز من منظور قانوني

اعتبر المشرع الجزائري عقود الامتياز في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 السالف الذكر أنها العقد الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام

1- عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص.194.

2- المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق. والمادتين 29 و52 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المرجع السابق.

واستغلاله، وإما أن تعهد له فقط باستغلال المرفق العام، حيث يستغل المفوض له المرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته، ولكن تحت مراقبة السلطة المفوضة، ويتقاضى عن ذلك أتاوى من مستخدمي المرفق العام، ويمول المفوض له الإنجاز واقتناء الممتلكات واستغلال المرفق العام بنفسه¹.

كما تم تعريفه في المادة 53 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 على أنه: «الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له إما إنجاز منشآت أو اقتناء ممتلكات ضرورية لإقامة المرفق العام واستغلاله، وإما تعهد له فقط استغلال المرفق العام». وأضافت ذات المادة أن استغلال المفوض له للمرفق العام باسمه وعلى مسؤوليته، تحت رقابة جزئية من طرف السلطة المفوضة، كما يمولى المفوض له بنفسه الإنجاز واقتناء الممتلكات واستغلال المرفق العام، ويتقاضى عن ذلك أتاوى من مستعملين المرفق العام، كما أنه لا يمكن أن تتجاوز المدة القصوى للامتياز ثلاثين (30) سنة، ويمكن تمديدتها بموجب ملحق مرة واحدة، بطلب من السلطة المفوضة، على أساس تقرير معلل لإنجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية، شريطة ألا تتعدى مدة التمديد أربع (4) سنوات، كحد أقصى.

2- تعريف عقود الامتياز من منظور فقهي

يعرف عقد امتياز المرافق العامة بأنه عقد إداري يتم بين شخص معنوي عام وأحد الأفراد أو الشركات يتعهد بمقتضاه بالقيام على نفقته وتحت مسؤوليته بإدارة وتشغيل مرفق عام تحت إشراف وإدارة الشخص المعنوي العام طبقاً للشروط الموضوعية له مقابل التصريح له باستغلال المشروع لمدة محددة من الزمن، وتحصيل الربح من المقابل الذي يدفعه المتفعون بخدمات المرفق العام محل الامتياز². وعرف *Claudie boiteau* عقد الامتياز على أنه العقد الذي يمنح بموجبه مانح الامتياز لصاحب الامتياز استغلال وتسيير المرفق العمومي من أجل ضمان وأداء الخدمة العمومية³، كما عرفه محمد جمال مطلق ذنبيات على أنه: «وسيلة من الوسائل التي يتم بها إدارة المرفق العام فهو يرد على إنشاء واستغلال المرفق العام بشكل مباشر وقد يرد عقد الامتياز على استغلال المرفق العام»⁴. فعقد الامتياز يخول فرداً عادياً أو شخصاً معنوياً من أشخاص القانون الخاص الحلول محل السلطة العامة في أمر هو من أخص خصائصها، أي إدارة المرفق واستغلاله، وفي استعمال بعض امتيازات السلطة العامة اللازمة لذلك⁵.

كما تعتبر عقود تفويض المرفق العام وعلى رأسهم عقد الامتياز عقود إدارية مبرمة بين أحد أشخاص القانون العام وهو مانح الامتياز من جهة، وأحد الأشخاص الطبيعيين أو المعنويين من القانون العام أو القانون

1- المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

2- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2007، ص.322، 323.

3- *Claudie boiteau, les conventions de délégation de service public, Transparence et service public local, 2^{eme} édition, collection action locale, paris, 2007, p. 63.*

4 - محمد جمال مطلق ذنبيات، العقد الإداري، المرجع السابق، ص. 26.

5 - محمود عاطف البنا، العقود الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007، ص. 52.

الخاص من جهة أخرى، وقد ذهب الفقه في فرنسا وعلى رأسهم الأستاذ *AUBY* إلى القول بأن لفكرة التفويض جذورا تمتد إلى بداية القرن الماضي، عندما اتجهت الدولة الفرنسية إلى تفويض أشخاص القانون الخاص إدارة بعض المرافق العامة ذات الطابع الصناعي والتجاري عن طريق عقود الامتياز¹.

ب- أهمية عقود الامتياز في مجال الحماية الوقائية للبيئة

لعقود الامتياز أهمية كبيرة في مجال الحماية الوقائية للبيئة، تختلف باختلاف المجال البيئي الذي يشملها هذا العقد، وهو ما سنوضحه بالكيفية الآتية: عقود امتياز تسيير المياه الصالحة للشرب والتطهير (أ)، ثم عقود امتياز تسيير الخدمات العمومية في مجال تسيير النفايات المنزلية وما شابهها (ب).

1- عقود امتياز تسيير المياه الصالحة للشرب والتطهير

اعتبر المشرع الجزائري في المادة 101 من القانون رقم 05-12 الخدمات العمومية للمياه من اختصاص الدولة والبلديات، ويمكن في هذا الإطار للدولة منح امتياز تسيير الخدمات العمومية للمياه أو التطهير لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام على أساس دفتر شروط ونظام خدمة يصادق عليها عن طريق التنظيم، كما يمكن تفويض كل أو جزء من تسيير هذه الخدمات لأشخاص معنويين خاضعين للقانون العام أو الخاص بموجب اتفاقية. ونصت المادة 102 منه على أنه يسمح منح امتياز هذه الخدمة لصاحب امتياز الخدمة العمومية للماء أو التطهير في إطار الحدود الإقليمية للامتياز، باستغلال المنشآت والهيكل التابعة للأماكن العمومية الاصطناعية للماء وصيانتها وتجديدها وإعادة تأهيلها وتطويرها، كما يستفيد صاحب الامتياز بالاستغلال التجاري للامتياز عن طريق الفوترة، وتحصيل المبالغ المستحقة من مستعملي الخدمة العمومية للمياه أو التطهير طبقا لنظام التسعيرة.

1-1 تعريف امتياز الخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب:

يتمثل امتياز الخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب في ضمان التزويد بالماء عن طريق الاستغلال والصيانة والتجديد وإعادة تأهيل وتطوير منشآت هيكل الحشد والمعالجة والري أو التخزين وتوزيع الماء الشروب². ولأجل هذا الغرض أنشأ المشرع الجزائري مؤسسة عمومية وطنية تحت تسمية "الجزائرية للمياه"، ذات طابع صناعي وتجاري توضع تحت وصاية الوزير المكلف بالموارد البيئية، ويوجد مقرها في مدينة الجزائر، ويمكن نقله إلى أي مكان آخر من التراب الوطني بموجب مرسوم، بناء على اقتراح الوزير الوصي، وتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، وتخضع في علاقاتها مع الدولة للقواعد الإدارية، وتعد تاجرة في علاقاتها مع الغير³.

1- سهيلة فوناس، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري تيزي وزو 2018/11/26، ص ص.83، 84.

2- المادة 2 من دفتر الشروط النموذجي لتسيير الخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب عن طريق الامتياز، المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 08-54 بتاريخ 2008/02/09، يتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للتسيير بالامتياز للخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب ونظام الخدمة المتعلق به، ج ر عدد 08 بتاريخ 2008/02/13.

3- المواد 1، 2، 3، 4 و 5 من المرسوم التنفيذي رقم 01-101، المرجع السابق.

وتجدر الإشارة إلى أن مؤسسة الجزائرية للمياه تكلف في إطار السياسة الوطنية للتنمية، بضمان تنفيذ السياسة الوطنية لمياه الشرب على كامل التراب الوطني، من خلال التكفل بنشاطات تسيير عمليات إنتاج مياه الشرب والمياه الصناعية ونقلها ومعالجتها وتخزينها وجرها وتوزيعها والتزويد بها، وكذا تحديد الهياكل القاعدية التابعة لها وتنميتها¹.

كما نصت المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 01-101 على أن المؤسسة مكلفة عن طريق التفويض بالخدمة العمومية لمياه الشرب والهادفة لضمان وفرة المياه للمواطنين في ظروف مقبولة عالميا، والساعية لتلبية أقصى طلب لمستعملي شبكة المياه العمومية، ويتم تنفيذ هذه المهمة بالتشاور مع السلطات المحلية، بالإضافة إلى استغلال الأنظمة والمنشآت الكفيلة بالإنتاج والمعالجة والتحويل والتخزين وتوزيع المياه الصالحة للشرب والمياه الصناعية، ومراقبة نوعية المياه الموزعة، المبادرة بكل عمل يهدف إلى اقتصاد المياه لاسيما عن طريق: تحسين فعالية شبكات التحويل والتوزيع، إدخال كل تقنية للمحافظة على المياه، مكافحة تبذير المياه وتصوير برامج دراسية مع المصالح العمومية التربوية لنشر ثقافة اقتصاد المياه، تنظيم تسيير امتياز الخدمة العمومية للمياه الممنوحة للأشخاص المعنويين العموميين أو الخواص لحساب الدولة و/أو الجماعات المحلية، وفقا لاتفاقية تفويض الخدمة العمومية، ترم على أساس دفتر الشروط العامة.

فالمهام الموكلة لهذه المؤسسة (الجزائرية للمياه) تتمحور في ضمان أحسن تلبية لاحتياجات المستعملين وتقليل التبذير، وإعطاء المياه قيمتها الاقتصادية الحقيقية، من أجل تغطية التكاليف والأعباء المالية، لضمان استمرارية الخدمة العمومية وديمومتها². كما أن المهام التي تقوم بها (ADE) مرتبطة بحماية عنصر بيئي غاية في الأهمية وهو الماء، بالإضافة إلى ضرورة الحرص على ترشيده وتثمينه بما يكفل احتياجات المواطنين من هذه المادة الضرورية للحياة.

1-2 تعريف امتياز الخدمة العمومية للتطهير:

يتمثل امتياز الخدمة العمومية للتطهير في ضمان جمع وصرف المياه القدرة المنزلية وكذا تصفيتها أو تفرغها ومعالجة أحوال التصفية لغرض إزالتها نهائيا، ويبرم عقد الامتياز بين السلطة المانحة للامتياز والشخص المعنوي الخاضع للقانون العام والذي يدعى صاحب الامتياز³. ولأجل هذا الغرض أنشأ المشرع الجزائري مؤسسة عمومية وطنية تحت تسمية " الديوان الوطني للتطهير " ذات طابع صناعي وتجاري، يوضع تحت وصاية الوزير المكلف بالموارد المائية، ويحدد مقره في مدينة الجزائر، ويمكن نقله إلى أي مكان آخر من التراب الوطني بموجب مرسوم بناء

1- المادة 6، من المرسوم التنفيذي رقم 01-101، المرجع السابق.

2- عبد الغني حسونة، المرجع السابق، ص. 222.

3- المادتين 1 و2 من دفتر الشروط النموذجي للتسيير بالامتياز للخدمة العمومية للتطهير، المرفق بالمرسوم التنفيذي رقم 08-53 المؤرخ في 09/02/2008، يتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للتسيير بالامتياز للخدمة العمومية للتطهير ونظام الخدمة المتعلقة به، ج ر عدد 08 بتاريخ 13/02/2008.

على اقتراح من الوزير الوصي، ويتمتع الديوان بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويخضع في علاقاته مع الدولة للقواعد الإدارية، ويعد تاجرا في علاقاته مع الغير¹.

وطبقا للمادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 01-102، يكلف الديوان في إطار السياسة الوطنية للتنمية بضمنان المحافظة على المحيط المائي على كامل التراب الوطني، وتنفيذ السياسة الوطنية للتطهير بالتشاور مع الجماعات المحلية، كما يكلف عن طريق التفويض بالتحكم في الإنجاز والأشغال وكذا استغلال منشآت التطهير الأساسية التابعة لمجال اختصاصه لاسيما مكافحة كل مصادر تلوث المياه في المناطق التابعة لمجال تدخله، وكذا تسيير كل منشأة مخصصة لتطهير التجمعات الحضرية واستغلالها، وصيانتها وتجديدها وتوسيعها وبنائها، بالإضافة إلى دوره في تامين الموارد المشتقة من المياه المصفاة وتسويقها، وإعداد وإنجاز المشاريع المدججة المرتبطة بمعالجة المياه المستعملة وصرف مياه الأمطار، كما يكلف الديوان أيضا باقتراح تدابير تشجيع الدولة أو الحوافز ذات الطابع التقني أو المالي في مجال التطهير على الوزير الوصي، والقيام بكل عمل في مجال التحسيس أو التربية أو التكوين أو الدراسة والبحث في مجال مكافحة تلوث المياه.

وتجدر الإشارة، أن قيام الديوان الوطنية للتطهير (ONA) بهذه المهام من شأنه المحافظة على الصحة العمومية، من خلال مكافحة مصادر تلوث المياه، وكذا تنظيف البالوعات الخاصة بمياه الأمطار، تجنباً لأية فيضانات، وبالتالي فإنه يكفل تسيير هذا المرفق الضروري بفعالية أكثر لتخصه في هذا المجال، وتوفره على الوسائل والتقنيات التي تمكنه من أداء مهامه بشكل مناسب².

2- عقود امتياز تسيير الخدمات العمومية في مجال تسيير النفايات المنزلية وما شابهها

1-2 الأساس القانوني لامتياز تسيير النفايات المنزلية:

نص المشرع الجزائري في المادة 33 من القانون رقم 01-19 المتعلق بتسيير النفايات المنزلية على أنه: «يمكن للبلدية أن تسند حسب دفتر شروط نموذجي، تسيير كل النفايات المنزلية وما شابهها أو جزء منها وكذلك النفايات الضخمة والنفايات الخاصة الناتجة بكميات قليلة عن الأشغال المنزلية إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون العام أو القانون الخاص طبقاً للتشريع المعمول به الذي يحكم الجماعات المحلية»، فالمشرع الجزائري نص بشكل مقتضب وغير دقيق على هذه الأداة القانونية الهامة، كما أنه لم يحدد نوع وتسمية هذا العقد، واكتفى بالنص على إمكانية إسناد تسييره إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون العام أو القانون الخاص، وذلك حسب دفتر شروط نموذجي، كما لم يحدد إجراءات إبرامه وأحوال تطبيقه للتشريع الذي يحكم الجماعات المحلية.

1- المواد 2، 3، 4 و 5 من المرسوم التنفيذي رقم 01-102 المؤرخ في 2001/04/21، يتضمن إنشاء الديوان الوطني للتطهير، ج ر عدد 24 بتاريخ 2001/04/22.

2- رزيقة منماش، دور البلدية...، المرجع السابق، ص. 178.

وبالرجوع لقانون البلدية رقم 10-11، وباعتبار البلدية المسؤول الرئيس عن تسيير هذه الخدمة العمومية نجد أن المشرع الجزائري قد نص في المادة 155 منه على إمكانية تسيير مصالح البلدية الخاصة بالنفائيات والفضلات الأخرى عن طريق الامتياز، بموجب دفتر شروط نموذجي، وبالرغم من أن هذه المادة حددت نوع العقد في شكل الامتياز، بخلاف المادة 33 من القانون رقم 01-19 المذكورة أعلاه، فإن غياب دفاتر شروط نموذجية بهذا الخصوص، جعلت بعض البلديات تتخذ الإجراءات التي تراها مناسبة لتسيير هذه الخدمة العمومية.

2-2 أهمية عقود تسيير النفائيات

تتضح أهمية عقود تسيير النفائيات المنزلية في تحسين الإطار المعيشي، وضمان أفضل الخدمات للمواطنين من خلال السعي لتحقيق مدينة نظيفة، والقضاء على القمامة لاسيما بالنسبة للبلديات ذات الاتساع العمراني الكبير، بفضل ما يملكه المتعامل المتعاقد من وسائل ومعدات متطورة، وكذا أعوان نظافة مؤهلين في هذا المجال كما أن هذه العقود من شأنها تخفيف العبء على البلدية، وتحقيق فعالية أكثر لنظافتها، غير أن الملاحظ في كثير من البلديات احتكارها لعملية تسيير هذه الخدمة العمومية عن طريق التسيير المباشر، ولعل ذلك راجع لأسباب خارجة عن إرادة بعض البلديات التي تسيير بإعانات الدولة، أين تركز اهتمامها على تغطية نفقاتها الإلزامية وليس بإمكانها تخصيص مبالغ لإبرام هذه العقود، بالإضافة إلى عدم إعطاء أهمية لهذه العقود من طرف بعض البلديات الغنية¹.

وتجدر الإشارة، أنه بالرغم من الأهمية التي يمكن أن تلعبها عقود امتياز المرفق العام في مجال الحماية الوقائية للبيئة على غرار عقود الامتياز الخاصة بتسيير المياه الصالحة للشرب والتطهير وتسيير النفائيات المنزلية وما شابهها فإن معاناة بعض المواطنين بخصوص الحصول على الماء الشروب، ومشاكل الصرف الصحي، وانتشار النفائيات وتراكمها في الساحات والطرق والأماكن العمومية، على مستوى بعض البلديات التي فوضت كل أو جزء من هذه الخدمات يبين لنا محدودية الدور التي تضطلع به هذه العقود، وكذا غياب المتابعة والرقابة الفعالة من طرف مصالح البلدية.

ثانيا- دور عقود الإيجار في الحماية الوقائية للبيئة

تعتبر عقود الإيجار واحدة من الأشكال التي يمكن أن يأخذها تفويض المرفق العام، وهي من العقود الإدارية التي تحظى بأهمية كبيرة في القانون الجزائري، ولمعرفة دورها في مجال الحماية الوقائية للبيئة، سنتطرق إلى تعريف عقود الإيجار كأحد أشكال تفويض المرفق العام (أ)، ثم أهمية عقود الإيجار في مجال الحماية الوقائية للبيئة (ب).

أ- تعريف عقود الإيجار كأحد أشكال تفويض المرفق العام

طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 15-247 السالف الذكر، فإن عقد الإيجار هو الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له تسيير مرفق عام، مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها، ويتصرف المفوض له حينئذ لحسابه

1- رزيقة مخناش، دور البلدية...، المرجع السابق، ص. 175.

وعلى مسؤوليته، تمول السلطة المفوضة بنفسها إقامة المرفق العام، ويدفع أجر المفوض له من خلال تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام.¹

وفي ذات السياق، عرّفته المادة 54 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 على أنه: «الشكل الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له تسيير وصيانة المرفق العام، مقابل إتاوة سنوية يدفعها لها، ويتصرف المفوض له لحسابه مع تحمل كل المخاطر وتحت رقابة جزئية من السلطة المفوضة». وأضافت ذات المادة أنه قد تعترض المفوض له مخاطر تجارية تتعلق بإيرادات الاستغلال، وكذا مخاطر صناعية تتعلق بأعباء الاستغلال والنفقات المرتبطة بتسيير المرفق العام، والسلطة المفوضة هي التي تمول بنفسها إقامة المرفق العام ويتقاضى المفوض له أجرا من تحصيل الأتاوى من مستعملي المرفق العام. كما نصت هذه المادة أيضا على أن مدة اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل الإيجار تحدد بخمس عشرة (15) سنة كحد أقصى، ويمكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة بطلب من السلطة المفوضة، على أساس تقرير معلل لانحياز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية شريطة ألا تتعدى مدة التمديد ثلاث (3) سنوات كحد أقصى.

كما يعرف عقد إيجار المرفق العمومي *l'affermage* على أنه اتفاق يكلف بموجبه شخص عمومي *l'affermant* شخص آخر يسمى المستأجر *le fermier* استغلال مرفق عمومي لمدة معينة، ويقدم إليه المنشآت والأجهزة ويقوم المستأجر بتسيير واستغلال المرفق مستخدما عماله وأمواله، وفي مقابل تسيير المرفق العمومي يتقاضى المستأجر مقابل مالي يحدد في العقد يدفعه المنتفعين من المرفق في شكل إتاوة، على أن يدفع المستأجر مساهمة مالية للشخص العمومي لاسترجاع مصاريف المنشآت والأجهزة الأصلية.² كما أن الإيجار هو عقد تعهد بموجبه جماعة عمومية طرفا آخر يدعى المستأجر باستغلال المرفق العمومي وصيانة هياكله، على أن تدفع له الأعباء من قبل المستعملين *les usagers*.³

ب- أهمية عقود الإيجار في مجال الحماية الوقائية للبيئة

تحتل عقود الإيجار بأهمية كبيرة في مجال الحماية الوقائية للبيئة، لاسيما إذا ارتبطت بأحد المرافق العمومية البيئية، وسنتطرق لعقود إيجار المذابح البلدية، بالنظر لأهمية هذا المرفق العام صحيا وبيئيا، وذلك من خلال العناصر الآتية: الأساس القانوني لتأجير المذابح البلدية (أ)، ثم أهمية هذه العقود في المجال البيئي (ب).

1- الأساس القانوني لتأجير المذابح البلدية

بالرغم من حداثة نمط التفويض الذي تم تكريسه بشكل صريح في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 وبالرغم من النص على الإيجار كأحد أشكاله، إلا أن هذا الأسلوب تم النص عليه في عدد من النصوص القانونية

1- المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

2- ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الثاني، المرجع السابق، ص 205، 206.

3- Claudie Boiteau, op-cit, p.66.

السابقة، لاسيما قانون البلدية رقم 10/11، الذي اعتبر المذابح البلدية من المرافق العمومية التي يخول للبلدية إمكانية تسييرها مباشرة في شكل استغلال مباشر أو في شكل مؤسسة عمومية بلدية عن طريق الامتياز أو التفويض¹. وذلك تحت إشراف اللجنة البلدية للمزايدة المنشأة بموجب المادة 191 من قانون البلدية المذكور أعلاه، كما اعتبرت تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 06 السالفة الذكر، المذابح من المهام المسموح بتفويضها، وإن اختلفت طريقة التفويض بين ما هو مقرر في قانون البلدية، والتفويض المقرر في المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

2- أهمية عقود إيجار المذابح البلدية في المجال البيئي

تعتبر المذابح البلدية من المرافق العمومية الهامة للبلديات، حيث يتم إنشاؤها بهدف التكفل بعمليات الذبح لمختلف الحيوانات بطريقة نظامية وصحية، لذا فإنه يمنع منعاً باتاً ذبح الحيوانات الصالحة للقتل للمها كانت فصيلتها خارج المذابح، أو أن توجد مذابح خارج الأماكن التي تعينها السلطات المحلية لهذا الغرض². فهذا الأسلوب يمكن الجماعات المحلية من جهة من التسيير بصفة أجمع لمرافقها، ويمكنها من الحصول على مداخيل مالية من خلال المنشآت والتجهيزات التي أنجزتها، ومن جهة أخرى يمكن الأشخاص المتعاقدة مع الإدارة القيام بمهمة الصالح العام دون أن يثقل كاهلهم باستثمارات ضخمة لا يستطيعون مواجهتها³.

وزيادة على ذلك، فإن تسيير هذا المرفق العام يكفل عمليات الذبح النظامي للحيوانات، التخلص الصحي من البقايا والنفايات، يخفف عبء التسيير على البلديات، والاستفادة من مستحقات الإيجار، وكذا ضمان تحصيل رسم الذبح بالتنسيق مع المستأجر⁴. ومن ثمة فإن التسيير الجيد لهذا المرفق العمومي من شأنه أن يحمي الصحة العامة والمحافظة على المستهلكين من خلال الذبح الصحي، وخضوع الذبائح للمراقبة البيطرية، بالإضافة إلى وقاية البيئة من التلوث بالنفايات والروائح الكريهة، جراء بقايا ومخلفات عمليات الذبح غير النظامية، لاسيما في الأحياء والتجمعات السكنية على مستوى المدن.

الفرع الثاني:

دور عقود الوكالة المحفزة وعقود التسيير في الحماية الوقائية للبيئة

تعتبر عقود الوكالة المحفزة وعقود التسيير من الأشكال التي يمكن أن يأخذها تفويض المرفق العام، والتي كرسها المشرع الجزائري بشكل صريح في المرسوم الرئاسي رقم 15-247، والمرسوم التنفيذي رقم 18-199 ولمعرفة الدور الذي يمكن أن تلعبه هذه العقود في مجال الحماية الوقائية للبيئة، سنتطرق إلى دور عقود الوكالة المحفزة في الحماية الوقائية للبيئة (أولاً)، ثم دور عقود التسيير في الحماية الوقائية للبيئة (ثانياً).

1- المادتين 149 و150 من القانون رقم 11-10، المصدر السابق.

2- المادة 84 من القانون رقم 88-08، المصدر السابق.

3- ناصر لباد، الجزء الثاني، النشاط الإداري، ص. 207.

4- رزيقة منماش، دور البلدية...، المرجع السابق، ص. 180.

أولاً- دور عقود الوكالة المحفزة في الحماية الوقائية للبيئة

لمعرفة الدور الذي تلعبه عقود الوكالة المحفزة في مجال الحماية الوقائية للبيئة، سنتطرق إلى تعريف عقود الوكالة المحفزة من منظور قانوني (أ)، وتعريفها من منظور فقهي (ب)، ثم أهميتها في مجال الحماية الوقائية للبيئة (ت).

أ- تعريف عقود الوكالة المحفزة من منظور قانوني

نص المشرع الجزائري في المرسوم الرئاسي رقم 15-247 على أن الوكالة المحفزة هي التي تعهد من خلالها السلطة المفوضة للمفوض له بتسيير أو بتسيير وصيانة المرفق العام، ويقوم المفوض له باستغلال المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها إقامة المرفق العام وتحتفظ بإدارته، ويدفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال تضاف إليها منحة إنتاجية وحصصة من الأرباح عند الاقتضاء، تحدد السلطة المفوضة بالاشتراك مع المفوض له، التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام، ويحصل المفوض له التعريفات لحساب السلطة المفوضة المعنية¹.

كما عرفتها المادة 55 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 على أنها: «الشكل الذي تعهد السلطة المفوضة من خلاله للمفوض له تسيير المرفق العام أو تسييره وصيانته. وقد تعترض المفوض له مخاطر تجارية تتعلق بإيرادات الاستغلال، وكذا مخاطر صناعية تتعلق بأعباء الاستغلال والنفقات المرتبطة بتسيير المرفق العام». وأضافت ذات المادة أن المفوض له يستغل المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته ورقابته الكلية، ويدفع للمفوض له أجر مباشرة من السلطة المفوضة في شكل منحة بنسبة مئوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة الإنتاجية وعند الاقتضاء، حصصة من الأرباح، كما تحدد السلطة المفوضة بالاشتراك مع المفوض له التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام، ويحصل المفوض له التعريفات لصالح السلطة المفوضة المعنية.

وتجدر الإشارة إلى أن مدة اتفاقية التفويض في شكل الوكالة المحفزة، تحدد بعشر (10) سنوات كحد أقصى ويمكن تمديد هذه المدة بموجب ملحق مرة واحدة، بطلب من السلطة المفوضة، على أساس تقرير معلن لانجاز استثمارات مادية غير منصوص عليها في الاتفاقية، شريطة ألا تتعدى مدة التمديد سنتين (2) كحد أقصى².

ب- تعريف الوكالة المحفزة من منظور فقهي

تعتبر الوكالة المحفزة من الطرق الحديثة في تسيير المرافق العامة إلى جانب الامتياز والإيجار، وهي لا تتطلب من المفوض له إمكانات ووسائل معتبرة، بالإضافة أنها لا تعرضه لمخاطر كبيرة³. وقد ذهب الفقه الفرنسي وعلى رأسهم الأستاذ *Braconnier* إلى تعريف عقد مشاطرة الاستغلال على أنه هو العقد الذي من خلاله توكل

1- المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

2- المادة 55 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المرجع السابق.

3- عبد الصديق شيخ، المرجع السابق، ص.199.

السلطات العمومية تسيير وصيانة مرفق عام لشخص طبيعي أو معنوي من القانون الخاص يتولى التسيير لحساب الجماعة العمومية المفوضة، ولا يتحصل على المقابل المالي من إتاوات المرتفقين، بل بأجر محدد بنسبة مئوية من رقم الأعمال المحقق في استغلال المرفق بالإضافة إلى علاوة الإنتاجية وجزء من الأرباح.¹ وهناك من يرى أن المشرع الجزائري لم يوفق في تسمية العقد بالوكالة المحفزة، لأن الوكالة في العقد الإداري تتحقق عندما يتعاقد أحد أشخاص القانون الخاص باسم ولحساب الشخص العام، وهي تختلف عن تقنية التفويض في كون أن موضوع الوكالة ليس محصورا باستغلال المرفق العام، ويمكن أن يمتد إلى مهام أخرى كالأشغال العامة.²

ت- أهمية عقود الوكالة المحفزة في مجال الحماية الوقائية للبيئة

الوكالة المحفزة هي نمط آخر من أنماط تفويض المرفق العام، والتي كرسها المشرع الجزائري بشكل صريح في المرسوم الرئاسي رقم 15-247، والمرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالفي الذكر، واستنادا للتعليمات الوزارية رقم 6، والتي حددت المهام التي يمكن أن تشملها عقود تفويض المرفق العام، والتي تضمنت مجالات بيئية هامة لاسيما المتعلقة بالتزويد بالمياه الصالح للشرب، وصرف المياه المستعملة، نزع ومعالجة النفايات المنزلية، المساحات الخضراء، المذابح... الخ وبالتالي إمكانية شمول عقود الوكالة المحفزة لهذه المرافق العامة البيئية، ومن ثمة المساهمة في حماية البيئة بشكل وقائي بالإضافة لإلزامية إدراج بنود حماية البيئة في اتفاقية تفويض المرفق العام طبقا للمادة 48 من المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه.

إن هذه الطريقة لم تستعمل في الجزائر إلا نادرا على العكس في فرنسا، على أساس أن هذا الأسلوب يجسد بالفعل خصوصية تسيير المرفق العام دون تحمل المسير لعبء البناء والتجهيز، وحصوله على مقابل مالي نتيجة تسييره، يكون مرتبنا مباشرة برقم الأعمال المحقق زائد الإنتاجية والفعالية.³ كما أن الحديث عن فعاليتها في مجال الحماية الوقائية للبيئة يبقى مقترنا بمدى تطبيقها، وهو ما لم نجد له أثرا في حدود بحثنا، وبالرغم من ذلك تعد أداة تعاقدية هامة يمكن استغلالها في تسيير المرافق العمومية البيئية.

ثانيا- دور عقود التسيير في الحماية الوقائية للبيئة

لمعرفة الدور الذي تلعبه عقود التسيير في مجال الحماية الوقائية للبيئة، سنتطرق للعناصر الآتية: تعريف عقود التسيير كأحد أشكال تفويض المرفق العام (أ)، ثم أهميتها في مجال الحماية الوقائية للبيئة (ب).

أ- تعريف عقود التسيير كأحد أشكال تفويض المرفق العام

طبقا للمرسوم الرئاسي رقم 15-247 فإن التسيير هو الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له تسيير أو تسيير وصيانة المرفق العام، حيث يستغل المفوض له المرفق العام لحساب السلطة المفوضة، التي تمول

1- سهيلة فوناس، تفويض المرفق العام...، المرجع السابق، ص. 101 نقلا عن:

Braconnier Stéphane, Droit des services publics, op.cit, p.440.

2- سهيلة فوناس، تفويض المرفق العام...، المرجع نفسه، ص. 102.

3- المرجع نفسه، ص. 103.

بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته، ويتم دفع أجر المفوض له مباشرة من السلطة المفوضة بواسطة منحة تحدد بنسبة مائوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة إنتاجية، وتحدد السلطة المفوضة التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام وتحتفظ بالأرباح، وفي حالة العجز، فإن السلطة المفوضة تعوض ذلك للمسير الذي يتقاضى أجرا جزافيا، ويحصل المفوض له التعريفات لحساب السلطة المفوضة المعنية.¹

وقد عرفت المادة 56 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 عقد التسيير على أنه: «الشكل الذي تعهد السلطة المفوضة من خلاله للمفوض له تسيير المرفق العام أو تسييره وصيانته، بدون أي خطر يتحمله المفوض له. يستغل المفوض له تسيير المرفق العام لحساب السلطة المفوضة التي تمول بنفسها المرفق العام وتحتفظ بإدارته ورقابته الكلية. ويدفع للمفوض له أجر مباشرة من السلطة المفوضة في شكل منحة تحدد بنسبة مائوية من رقم الأعمال، تضاف إليها منحة الإنتاجية. ويتم تحديد التعريفات التي يدفعها مستعملو المرفق العام مسبقا في دفتر الشروط من طرف السلطة المفوضة التي تحتفظ بالأرباح». كما نصت هذه المادة أيضا على أنه في حالة العجز، تعوّض السلطة المفوضة المسير بأجر جزائي، ويحصل المفوض له التعريفات على حساب السلطة المفوضة المعنية، كما أنه لا يمكن أن تتجاوز مدة اتفاقية تفويض المرفق العام في شكل التسيير (5) خمس سنوات. ونستنتج من خلال نص المادة المذكورة أعلاه أن عقد التسيير هو العقد الذي تعهد من خلاله السلطة المفوضة للمفوض له تسيير المرفق العام أو تسييره وصيانته، بدون أي خطر يتحمله المفوض له.

وعقد التسيير تكلف بموجبه السلطة المفوضة المفوض له باستغلال مرفق عام، ولكنها تحتفظ بتحديد مسؤولية التمويل والاستثمار، وحساب التوازن المالي للمشروع محل الاستغلال، والمفوض له يتقاضى مقابلا ماليا جزافيا، وقد يقترن أحيانا بجوافز تتعلق بنتائج الاستغلال، لذا يمكن أن يختلف المقابل المالي الجزائي من فترة إلى أخرى، وتجدر الإشارة إلى أن عقد التسيير يشترك مع عقد الوكالة المحفزة في أن المفوض له يستغل المرفق لحساب السلطة المفوضة فهو يمثل صورة وكيل، ويتميز عنه في المقابل المالي الذي يتحدد في العقد بمبلغ مقطوع دون وجود لعلاوة تدفع من قبل الشخص العام إلى السلطة المفوضة ترتبط بنتائج الاستغلال.²

كما يقوم المفوض له في هذا العقد بتحصيل التعريفات، وإيداعها للسلطة المفوضة التي تقوم بدفع الأجرة المحددة في العقد، كما أنها تحتفظ بالتعريفات إن زادت عن المبلغ المحدد في العقد (الأرباح المحققة)، وتحمل الفرق في حالة عجز التعريفات عن تسديد أجر المفوض له.³

1- المادة 210 من المرسوم الرئاسي رقم 15-247، المرجع السابق.

2 - حسام الدين بركيبة، تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان كلية الحقوق والعلوم السياسية 2018/2019، ص.100.

3 - المرجع نفسه، ص. 100.

ب- أهمية عقود التسيير في مجال الحماية الوقائية للبيئة

عقود التسيير هي نمط آخر من أنماط تفويض المرفق العام، والتي كرسها المشرع الجزائري بشكل صريح في المرسوم الرئاسي رقم 15-247، والمرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالفي الذكر، واعتمادا على تعليمات وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 06 السالفة الذكر، التي حولت أيضا تفويض الكثير من مهام الخدمة العمومية المرتبطة بالبيئة، على غرار: التزويد بالمياه الصالحة للشرب وصرف المياه المستعملة، التطهير، نزع ومعالجة النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، المساحات الخضراء، المذابح وغيرها، وهي المجالات التي يمكن للجماعات الإقليمية تفويضها عن طريق عقود التسيير.

ورغم عدم تقنين عقد تسيير المرفق العام وعدم وجود نظام قانوني إلا في سنة 2015، فقد تم اعتماده في قطاع المياه، وفي إطار تفويض الخدمة العمومية للمياه سنة 2006، حيث قامت مؤسسة "الجزائرية للمياه" بتفويض تسيير خدمات التزويد بالمياه في مدينة الجزائر العاصمة لصالح المتعامل الفرنسي "Suez environnement" لمدة خمس سنوات ونصف، ابتداء من مارس 2006 وهي المدة القانونية التي تستغرقها عقود التسيير، وقد تم تحديد هذا العقد لمدة 5 سنوات أخرى¹.

المطلب الثالث:

الأدوات القانونية المساهمة في وقاية البيئة في إطار عقود تفويض المرفق العام

إن تفويض المرفق العام من السلطة المفوضة إلى المفوض له ضمن مختلف الأشكال المحددة قانونا، تتحكم فيه مجموعة من الأدوات القانونية الهامة، سواء قبل أو أثناء أو بعد إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام، وذلك بهدف تحديد الشروط الناظمة لعملية التفويض، وتكييفها حسب نوع المرفق العام، وطبيعة الخدمة المؤداة طبقا لدفتر شروط تفويض المرفق العام، الذي يعتبر حجر الأساس لاتفاقية التفويض. لذا سنتطرق إلى دفاتر شروط عقود تفويض المرفق العام كأداة لتحقيق حماية بيئية وقائية (الفرع الأول)، ثم الرقابة والجزاءات الإدارية كأدوات لضمان مطابقة عقود تفويض المرفق العام للاعتبارات البيئية (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

دفاتر شروط عقود تفويض المرفق العام كأداة لتحقيق حماية بيئية وقائية

يعتبر دفتر الشروط المتعلق بتفويض المرفق العام من الوثائق الأساسية والجوهرية لهذا الأخير، وهو الإطار الذي يتم من خلاله تحديد مختلف البنود التنظيمية والبنود التعاقدية، التي توضح وتنظم التدابير الإجرائية المتعلقة بإبرام اتفاقية تفويض المرفق العام، وتحدد حقوق وواجبات الأطراف المتعاقدة، وغيرها، وسنتعرف من خلال هذا الفرع على الأساس القانوني لدفاتر شروط عقود تفويض المرفق العام ومضمونها (أولا)، ثم دور دفاتر شروط عقود تفويض المرفق العام في وقاية البيئة (ثانيا).

1- سهيلة فوناس، تفويض المرفق العام...، المرجع السابق، ص.107.

أولاً- الأساس القانوني لدفاتر شروط عقود تفويض المرفق العام ومضمونها

يحظى دفتر شروط عقود تفويض المرفق العام بأهمية كبيرة، كونه الوثيقة الأساسية التي تتضمن مختلف الجوانب الناظمة للعلاقة التعاقدية بين الطرفين المتعاقدين، وهذا ما سنوضحه من خلال العناصر الآتية: الأساس القانوني لدفاتر شروط عقود تفويض المرفق العام (أ)، ثم تحديد مضمونها (ب).

أ- الأساس القانوني لدفاتر شروط عقود تفويض المرفق العام

لم ينص المرسوم الرئاسي رقم 15-247 في الباب الخاص بتفويضات المرفق العام على دفتر الشروط الخاص بتفويض المرفق العام، بينما نصت المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 بشكل صريح على: «يتضمن دفتر الشروط المتعلق بتفويض المرفق العام البنود التنظيمية والبنود التعاقدية التي يجب أن توضح كفاءات إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام وتنفيذها». كما نصت تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 06 المذكورة سلفاً على: «ضرورة إعداد دفاتر الشروط المتعلقة بإجراءات تفويض المرفق العام بمناسبة كل عملية تفويض مع مراعاة نمط التسيير المختار من طرف السلطة المفوضة...»¹.

ب- مضمون دفتر شروط تفويضات المرفق العام

نصت المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف الذكر، على أن دفتر الشروط المتعلق بتفويض المرفق العام يتضمن البنود التنظيمية والبنود التعاقدية التي يجب أن توضح كفاءات إبرام اتفاقية تفويض المرفق العام وتنفيذها، ويشمل دفتر الشروط جزأين: الجزء الأول وعنوانه "دفتر ملف الترشيح" والذي يتضمن البنود الإدارية العامة المتعلقة بشروط تأهيل المترشحين، والوثائق التي تتكون منها ملفات الترشيح، وكذا كفاءات تقديمها ويحدد هذا الجزء معايير اختيار المترشحين لتقديم عروضهم المتعلقة على الخصوص بالقدرات المهنية، القدرات التقنية، والقدرات المالية.

أما الجزء الثاني وعنوانه "دفتر العروض" فيتضمن البنود الإدارية والتقنية، التي تتمثل في كل المعلومات المتعلقة بكفاءات تقديم العروض، واختيار المفوض له، والبنود التقنية المطبقة على تفويض المرفق العام المعني، وكذا كل البيانات الوصفية والتقنية المتعلقة بتسيير المرفق العام محل التفويض، أما البنود المالية فتتمثل في الترتيبات المتعلقة بالمقابل المالي لفائدة المفوض له، أو لفائدة السلطة المفوضة أو الذي يدفعه عند الاقتضاء، مستعملو المرفق العام المعني بالتفويض.²

فالملاحظ من خلال المادة 13 المذكورة أعلاه أن المشرع الجزائري لم يعرف دفتر شروط تفويضات المرفق العام، واكتفى بالإشارة إلى مضمونه بشكل عام، ولعله ترك هذه المسألة لرجال الفقه والقانون والقضاء لإعطاء تعريف مناسب وشامل له.

1 - تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 06 المؤرخة في 09/06/2019، المرجع السابق، ص.4.

2 - المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المرجع السابق.

وتجدر الإشارة، أن المادة 24 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المذكور أعلاه، نصت على أنه يمكن أن يحدد عند الحاجة دفتر شروط نموذجي لبعض المرافق العمومية، بموجب قرار مشترك بين وزير المالية والوزير المكلف بالجماعات الإقليمية. وهو ما تكفلت به تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 06 المذكورة سالفا، حيث نصت على ضرورة إعداد دفاتر الشروط المتعلقة بإجراءات تفويض المرفق العام بمناسبة كل عملية تفويض مع مراعاة نمط التسيير المختار من طرف السلطة المفوضة، وتكييفها مع نموذج دفتر الشروط المرفق بهذه التعليمات.¹

ثانيا- دور دفاتر شروط عقود تفويض المرفق العام في وقاية البيئة

لمعرفة الدور الذي تلعبه دفاتر شروط عقود تفويض المرفق العام في وقاية البيئة، سنتطرق في البداية إلى موضع الاعتبارات البيئية ضمن دفاتر شروط عقود تفويض المرفق العام (أ)، ثم أهمية دفاتر شروط عقود تفويض المرفق العام في وقاية البيئة (ب).

أ- موضع الاعتبارات البيئية ضمن دفاتر شروط عقود تفويض المرفق العام

يتضح من المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 أن المشرع الجزائري، قد غيَّب وأغفل بشكل صريح إدراج الاعتبارات البيئية ضمن دفاتر شروط عقود تفويض المرفق العام، وهو ما لا نجد له أي تبرير لاسيما أمام التطور الكبير الذي عرفته المنظومة البيئية في الجزائر، وحتى بعد صدور تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 06 السالفة الذكر، نجد أنها هي الأخرى أغفلت البعد البيئي، غير أنها تضمنت دفتر شروط نموذجي مرفق بها، والذي نص في المادة 16 منه في الجزء الثاني المعنون بـ "دفتر العروض"، على: «يجب أن تشير اتفاقية تفويض المرفق العام إلى التشريع والتنظيم المعمول بهما وتتضمن على الخصوص البيانات الآتية: ... - تدابير الأمن والنظافة والسلامة الصحية وحماية البيئة». وبالرغم من التكريس النصي على حماية البيئة كأحد البيانات التي يجب أن تشير إليها اتفاقية تفويض المرفق العام إلا أن ذلك يعتبر غير كافٍ.

فالمشرع الجزائري من خلال هذه المواد نجده لم يول أهمية كبيرة للجانب البيئي في دفاتر شروط تفويض المرفق العام، وذلك بالنظر إلى غياب النص الصريح المتعلق بالحماية البيئية في هذا الدفاتر، كما أنه أهمل الجانب المتعلق بالتنمية المستدامة، بالرغم من إمكانية ورود بعض عقود التفويض على انجاز استثمارات ومشاريع ضخمة من شأنها التأثير على البيئة.

ب- أهمية دفاتر شروط عقود تفويض المرفق العام في وقاية البيئة

بالرغم من عدم إدراج الاعتبارات البيئية بشكل صريح في دفاتر شروط تفويض المرفق العام، إلا أن هذا لا يمنع السلطة المفوضة من إمكانية وضع بنود خاصة بتدابير حماية البيئة، لاسيما أن المشرع ألزم السلطة المفوضة على إدراج تدابير الأمن والنظافة والسلامة الصحية وحماية البيئة ضمن البيانات الخاصة بكل اتفاقية تفويض مرفق

1 - تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 06، المرجع السابق، ص.4.

عام¹. وبما أن تدابير حماية البيئة من البيانات الإلزامية للاتفاقية، فإن السلطة المفوضة يمكنها إدراج ما تراه مناسباً لأجل إلزام المتعاقد معها بحماية البيئة، ضمن بنود اتفاقية تفويض المرفق العام.

كما تكمن أهمية دفاتر شروط عقود تفويض المرفق العام في وقاية البيئة، لاسيما إذا كان محل التفويض مرفق عام بيئي، أو يتعلق بعناصر بيئية، أو لها علاقة مباشرة أو غير مباشرة بالبيئة، أو تقديم خدمات عمومية بيئية وذلك من خلال ما يتضمنه دفتر الشروط المتعلق بتفويض هذا المرفق العام البيئي، من بنود تنظيمية وبنود تعاقدية والتي توضح وتنظم التدابير الإجرائية المتعلقة بإبرام اتفاقية تفويض المرفق العام البيئي، وتحدد حقوق وواجبات الأطراف المتعاقدة بهذا الخصوص.

الفرع الثاني:

الرقابة والجزاءات الإدارية كأدوات لضمان مطابقة عقود تفويض المرفق العام للاعتبارات البيئية

الرقابة والجزاءات الإدارية من الأدوات القانونية الهامة التي كرسها المشرع الجزائري بشكل صريح في المرسوم التنفيذي رقم 18-199، بهدف ضمان مطابقة اتفاقيات التفويض للنصوص القانونية الناضجة لها، كما تعتبر هذه الأدوات القانونية ضماناً لمطابقة عقود تفويض المرفق العام للاعتبارات البيئية، وهذا ما سنتطرق له من خلال الرقابة الإدارية كأداة قانونية لضمان مطابقة عقود تفويض المرفق العام للاعتبارات البيئية (أولاً)، ثم الجزاءات الإدارية كأداة قانونية على الإخلال بالاعتبارات البيئية في عقود تفويض المرفق العام (ثانياً).

أولاً- الرقابة الإدارية كأداة قانونية لضمان مطابقة عقود تفويض المرفق العام للاعتبارات البيئية

نصت المادة 74 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 على: "تخضع تفويضات المرفق العام لرقابة قبلية ورقابة بعدية، بمجرد دخول اتفاقية التفويض حيز التنفيذ. وزيادة على الرقابة الخارجية المنصوص عليها في التشريع المعمول به، يخضع تفويض المرفق العام لرقابة السلطة المفوضة." وسنتطرق من خلال هذه الجزئية إلى أشكال الرقابة على النحو الآتي: الرقابة قبلية لتفويض المرفق العام (أ)، والرقابة البعدية لتفويض المرفق العام (ب)، ثم رقابة مستعملي المرفق العام المفوض (ت).

أ- الرقابة قبلية لتفويض المرفق العام

تقوم السلطة المفوضة في إطار الرقابة الداخلية بإنشاء لجنة تدعى "لجنة اختيار وانتقاء العروض" وذلك بهدف انتقاء مترشح لتسيير المرفق العام، وتتكون هذه اللجنة من ستة (06) موظفين مؤهلين، من بينهم الرئيس، يعينهم مسؤول السلطة المفوضة، ويجدد نظامها الداخلي بموجب مقرر منه، ويمكن اللجنة أن تستعين بكل شخص يمكنه بحكم كفاءته أن يديرها في أشغالها.² كما تقوم السلطة المفوضة في إطار الرقابة الخارجية

1 - المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المرجع السابق.

2 - المادة 75، المرجع نفسه.

بإنشاء لجنة تدعى "لجنة تفويضات المرفق العام" يحدد نظامها الداخلي بموجب مقرر من مسؤول السلطة المفوضة، ويتم تعيين أعضاء لجنة تفويضات المرفق العام بموجب مقرر منه، بناء على اقتراح من السلطات التي ينتمون إليها لمدة ثلاث سنوات قابلة للتجديد.¹

وقد حددت المادة 81 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف الذكر مهام لجنة تفويضات المرفق العام في الموافقة على مشاريع دفاتر الشروط، ومشاريع اتفاقيات تفويض المرفق العام، من خلال مراقبتها للإجراءات المتبعة في اختيار المفوض له، الموافقة على مشاريع ملاحق اتفاقيات تفويض المرفق العام، منح التأشيرات للاتفاقيات المبرمة، ودراسة الطعون المودعة لديها من قبل المترشحين غير المقبولين والفصل فيها، وبالتالي فإن عدم إدراج البنود المتعلقة بحماية البيئة في البيانات الإلزامية لاتفاقية التفويض تحول للجنة عدم الموافقة عليها وعدم منح التأشيرة، والتي تعتبر بمثابة إجراء استباقي ضروري لاستكمال باقي إجراءات إبرام اتفاقية التفويض.

وتظهر أهمية الرقابة أيضا إذا كان محل اتفاقية التفويض مرفق عام بيئي، فهنا يكون للجنة دور هام في الموافقة أو عدم الموافقة على مشاريع دفاتر الشروط، ومشاريع اتفاقيات تفويض المرفق العام الخاصة بمرفق عام بيئي، من خلال مراقبتها للإجراءات المتبعة في اختيار المفوض له، الموافقة على مشاريع ملاحق اتفاقيات تفويض المرفق العام البيئي، منح التأشيرات للاتفاقيات المبرمة.

وبالرغم من أهمية الدور الرقابي للجان المذكور أعلاه، إلا أننا نلاحظ اهتمام المشرع الجزائري بالأملاك والجانب المالي أكثر من الجانب البيئي، وذلك من خلال حرصه على تعيين أعضاء من المصالح غير الممركزة للأملاك الوطنية والمصالح غير الممركزة للميزانية، في حين لم تتضمن التشكيلة ممثلين عن البيئة. وبالتالي يؤخذ على المشرع الجزائري تغييبه لهذا القطاع في تشكيلة لجنة تفويضات المرفق العام، التي تقوم بالموافقة على مشروع دفتر الشروط، لذا فإننا نعتقد أنه من باب أولى تعيين أعضاء مؤهلين في الجانب البيئي سواء تابعين للسلطة المفوضة أو غير تابعين لها، لضمان تكريس الاعتبارات البيئية ضمن دفاتر الشروط، وحتى ضمن اتفاقيات تفويض المرفق العام. كما يبقى السؤال المطروح في هذا الإطار حول المكلف بإعداد مشاريع دفاتر الشروط بالضبط، فإذا كانوا موظفي السلطة المفوضة فهل هم مؤهلين فعلا لإعدادها.

ب- الرقابة البعدية لتفويض المرفق العام

هي مجموع الأدوات القانونية التي تقوم بها السلطة المفوضة للتأكد من التزام المفوض له ببنود اتفاقية تفويض المرفق العام. وقد نظم المشرع الجزائري هذا النوع من الرقابة في القسم الثاني من الفصل الرابع بعنوان "الرقابة البعدية لتفويضات المرفق العام" في المرسوم التنفيذي رقم 18-199؛ حيث تضطلع السلطة المفوضة بمراقبة ميدانية للمرفق العام المفوض وكل الوثائق ذات الصلة، ويلزم المفوض له بإعداد تقارير دورية وإرسالها إلى السلطة

1 - المادتين 79 و80، المرسوم التنفيذي رقم 18/199، المرجع السابق.

المفوضة.¹ كما تقوم هذه الأخيرة بعقد اجتماع واحد على الأقل كل ثلاثة أشهر مع المفوض له، لتقييم نجاعة التسيير، والتأكد من جودة الخدمات المقدمة، ومدى احترام مبادئ المرفق العام، وتقوم السلطة المفوضة على إثر هذا الاجتماع، بإعداد تقرير شامل يرسل إلى السلطة الوصية، عند الاقتضاء.² فهذه الأدوات لها أهمية في الحماية الوقائية للبيئة، كونها تسمح للسلطة المفوضة من مراقبة مدى التزام المفوض له بحماية البيئة، باعتبارها أحد البنود الأساسية المدرجة في اتفاقيات التفويض، بالإضافة إلى تقييم مدى نجاعة تسيير المرافق العمومية البيئية، والتأكد من جودة الخدمات البيئية المقدمة للمرتفقين.

فالإدارة تتمتع بامتيازات وبمركز تعاقدى يكمن أساسه في فكرة السلطة العامة في العقود الإدارية، والمرفق العام هو المبرر الأساس لمنح الإدارة السلطات الواسعة عند تنفيذ العقد.³ فسلطة الإدارة في الرقابة والتوجيه من شأنها أن تكفل لها تنفيذ العقد تنفيذا سليما على النحو المتفق عليه، وبما يمكنها من مواجهة أي إخلال صادر عن المتعاقد معها أثناء تنفيذه للعقد.⁴ كما يتأكد من جانب آخر مدى حرص المشرع على توفير ما يلزم لجهة الإدارة من ضمانات تمكنها من التصدي لأي انحراف عن ما تم التعاقد عليه من قبل المتعاقد معها، وتكفل لها تنفيذ العقد تنفيذا سليما على النحو المتفق عليه.⁵

وتجدر الإشارة أنه وفقا للمادة 51 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، نص المشرع الجزائري إلى مستويين من الرقابة التي تمارسها السلطة المفوضة على التسيير والخدمات، قصد الحفاظ على مبادئ تسيير المرفق العام وتشمل المستوى الأول الخاص بالحالة التي تمارس فيها السلطة المفوضة رقابة كلية على المرفق العام موضوع التفويض عندما تحتفظ بإدارته، والمستوى الثاني الذي تمارس فيها السلطة المفوضة رقابة جزئية على المرفق العام موضوع التفويض، عندما يتولى المفوض له الإدارة والتسيير. ويبقى السؤال المطروح حول أدوات ممارسة هذه الرقابة، وطرق ممارستها، والجزاءات التي يمكن أن تترتب عليها، ونقاط تداخلها مع الرقابة البعدية المحددة في المادتين 82 و 83 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199.

ت- رقابة مستعملي المرفق العام المفوض

نظم المشرع الجزائري العلاقة بين المفوض له ومستخدمي المرفق العام، في الفصل الخامس من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، من خلال إلزام المفوض له بنشر وإشهار إعلان يتضمن الشروط الرئيسية بخصوص استخدام المرفق العام، لاسيما مبلغ الإتاوات والتعريفات وساعات العمل والمستفيدين المعنيين من المرفق العام

1 - المادة 82، من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المرجع السابق.

2 - المادة 83، المرجع نفسه.

3 - محمد جمال مطلق الذنبيات، *الوجيز في القانون الإداري*، المرجع السابق، ص. 266.

4 - مجدوب عبد الحليم، *الضمانات القانونية المخولة لجهة الإدارة في مواجهة المتعاقد معها أثناء تنفيذ العقد الإداري دراسة مقارنة*، أطروحة دكتوراه جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018/2019، ص. 15.

5 - المرجع نفسه، ص. 16.

كما ألزم المفوض له بفتح سجل خاص، يوضع تحت تصرف مستخدمي المرفق، بغرض تدوين شكاويهم واقتراحاتهم، ويكون مؤشر عليه من طرف السلطة المفوضة¹.

وفي ذات السياق، نصت المادة 86 من المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه على أنه يمكن لمستعملي المرفق العام المفوض إعلام السلطة المفوضة بتصرفات المفوض له في حال إهمال أو تجاوز، أو عدم احترام المفوض له الشروط المتعلقة باستغلال المرفق العام المعني، أو المساس بمبدأ من مبادئ تسيير المرفق العام والحفاظ عليه، أو سوء استغلال المرفق العام، وفي هذه الحالات تقوم السلطة المفوضة بوضع لجنة تحقيق فورا، وتعد تقريرا في هذا الشأن وتتخذ جميع التدابير اللازمة لتدارك الوضع.

فالمشروع الجزائري من خلال إلزام المفوض له بوضع سجل خاص لمستعملي المرفق العام المفوض، وكذا منحهم الحق في إعلام السلطة المفوضة بتصرفات المفوض له في حال إهمال أو تجاوز، أو عدم احترامه للشروط المتعلقة باستغلال المرفق العام المعني، أو سوء استغلاله، قد حاول إشراك المرتفقين ومنحهم فرصة للمساهمة في عملية الرقابة على المرافق العمومية المفوضة بما فيها المرافق العمومية البيئية، وبالتالي فإن أي إخلال أو تقصير من طرف المفوض له فيما يخص التزاماته البيئية، أو رداءة الخدمات العمومية البيئية يكفل للمرتفق الحق في إعلام السلطة المفوضة، والتي بدورها تتخذ الإجراءات المناسبة لذلك.

ثانيا- الجزاءات الإدارية كأداة قانونية على الإخلال بالاعتبارات البيئية في عقود تفويض المرفق العام

سنحاول من خلال هذه الجزئية التطرق لبعض الجزاءات الإدارية كأدوات قانونية على الإخلال بالاعتبارات البيئية في عقود تفويض المرفق العام ضمن العناصر الآتية: تطبيق الغرامات المنصوص عليها في اتفاقية تفويض المرفق العام (أ) ثم فسخ اتفاقية تفويض المرفق العام (ب).

أ- تطبيق الغرامات المنصوص عليها في اتفاقية تفويض المرفق العام

نصت المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف الذكر على أنه يمكن أن تفرض السلطة المفوضة غرامات على المفوض له، إذا تبين أنه قد أحل بالتزاماته وفقا لما تنص عليه اتفاقية التفويض، غير أنه وقبل اللجوء للغرامات يجب على السلطة المفوضة أن توجه له إعدارين لتدارك النقائص المسجلة في الآجال المحددة وبانقضاء هذه الآجال تطبق عليه السلطة المفوضة الغرامات المنصوص عليها في اتفاقية تفويض المرفق، وفي حال استمرار الإخلال بالتزاماته، يمكن السلطة المفوضة اللجوء من جانب واحد إلى فسخ اتفاقية تفويض المرفق العام دون تعويض المفوض له. ونستنتج من خلال المادة المذكورة أعلاه أن المشروع الجزائري قد حول للسلطة المفوضة اللجوء لتطبيق الغرامات المالية على المفوض له، إذا أحل بالتزاماته التعاقدية المنصوص عليها في اتفاقية التفويض غير أنه لا يمكنها القيام بذلك إلا بعد توجيه إعدارين لتدارك النقائص المسجلة في الآجال المحددة .

1 - المادتين 84 و85 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199، المرجع السابق.

ب- فسخ اتفاقية تفويض المرفق العام

يعتبر فسخ العقد الإداري من أشد الجزاءات وأخطرها أثرا، إذ أن هذا الجزاء يضع نهاية حاسمة للعقد المبرم بين الإدارة والمتعاقد معها، ولذا فإن القضاء الإداري مستقر على أن من حق الإدارة فسخ العقد، إذا تبين بصفة نهائية أن المتعاقد لم يعد بإمكانه تقديم مشاركته في تنفيذ العقد بطريقة مرضية¹. وبالإضافة إلى الفسخ المنصوص عليه في المادة 62 من المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المذكور أعلاه، نصت أيضا المادة 64 منه على إمكانية لجوء السلطة المفوضة إلى فسخ اتفاقية تفويض المرفق العام عند الاقتضاء، من جانب واحد قصد ضمان استمرارية المرفق العام والحفاظ على الصالح العام، مع تحديد مبلغ التعويض لصالح المفوض له طبقا لبنود اتفاقية التفويض كما أضافت الفقرة الثانية من هذه المادة أنه يمكن للسلطة المفوضة اللجوء إلى فسخ اتفاقية التفويض من جانب واحد في حالة القوة القاهرة، وبدون أي تعويض للمفوض له. فالمشرع الجزائري من خلال هذه الفقرة أعطى للسلطة المفوضة أداة خطيرة والمتمثلة في الفسخ من جانب واحد، ودون أن يستفيد المفوض له من أي تعويض بالرغم من أن سبب اللجوء لهذا الفسخ هو القوة القاهرة.

وبما أن حماية البيئة من الصالح العام، فإنه يمكن للسلطة المفوضة فسخ الاتفاقية في حال المساس بالبيئة، أو وجود تهديدات من شأنها تدمير العناصر البيئية، كما أن هذه الجزاءات الإدارية والتي حددها المشرع الجزائري في الإعذار، الغرامات، والفسخ تترتب في حال الإخلال بالالتزامات الواردة في الاتفاقية، وحماية البيئة والأمن والصحة والنظافة هي من البيانات الأساسية للاتفاقية، فالإخلال بهذه الاعتبارات البيئية يحول للسلطة المفوضة تطبيق الجزاءات الإدارية المذكورة أعلاه.

وبعد تطرقنا لدور عقود تفويض المرفق العام في مجال الحماية الوقائية للبيئة، نستنتج أن المشرع الجزائري قد أولى أهمية كبيرة لهذه العقود الإدارية التي أخذت عدة أشكال (الإيجار، الامتياز، التسيير، الوكالة المحفزة)، نظرا لارتباطها بتسيير مرافق عمومية، التي تهدف لتقديم خدمات عمومية للمرتفقين تحقيقا للصالح العام، وحماية البيئة من الصالح العام، بالإضافة إلى ارتباط بعض هذه العقود بعناصر بيئية، فقد حرص المشرع الجزائري على إدراج البعد البيئي في هذا النوع من العقود الإدارية، من خلال النص الصريح على إدراج حماية البيئة في البيانات الإلزامية لاتفاقية تفويض المرفق العام، وبالرغم من أنه لم يكرس بشكل صريح الاعتبارات المتعلقة بالبيئة والتنمية المستدامة في دفاتر الشروط الخاصة بهذه العقود، إلا أن عقود تفويض المرفق العام تعد كأدوات قانونية تعاقدية هامة، من شأنها الإسهام في الحماية الوقائية للبيئة، إذا ما تم التقيد بالبعد البيئي سواء من طرف السلطة المفوضة أو من طرف المفوض له، غير أنه بالرغم من وجود الإطار القانوني لتقنية تفويض المرفق العام المتمثل في المرسوم التنفيذي رقم 18-199 السالف الذكر، إلا أننا نلاحظ عدم تطبيقه، فالكثير من البلديات لازالت تلجأ إلى أسلوب المزايدة العلنية، كأداة لتأجير مرافقها العمومية.

1 - نواف كنعان، القانون الإداري، المرجع السابق، ص.364.

المبحث الثالث:

اتفاقيات التعاون كأدوات قانونية للحماية الوقائية للبيئة

مع تنامي دور الجماعات الإقليمية في الدول الديمقراطية والمتقدمة في مجال تطبيق اللامركزية الإدارية امتد هذا التعاون ليشمل اتفاقيات التعاون الدولي اللامركزي مع مجموعات إقليمية أجنبية، قصد تبادل الخبرات والتجارب؛ وهو ما من شأنه تطوير أدائها وتمكينها من تقديم الخدمات النوعية لسكانها، لهذا أصبح التعاون الدولي اللامركزي صلاحية معترف بها للسلطات المحلية في أغلب دول العالم، وتعدو أن تكون مجرد وسيلة لأداء النشاط الإداري المحلي على ضوء احترام المعاهدات الدولية¹. وقد تبنى المشرع الجزائري هذا الأسلوب الاتفاقي التعاوني حيث حول للجماعات الإقليمية إبرام اتفاقيات في إطار التعاون اللامركزي مع جماعات إقليمية أجنبية، كما مكن أيضا البلديات من إبرام اتفاقيات تعاون مشترك مع البلديات المجاورة لها، ولمعرفة الدور الذي يمكنه أن تلعبه هذه الأدوات التعاقدية التعاونية في مجال الحماية البيئية، سنتطرق لدور اتفاقيات التعاون اللامركزي كأداة قانونية تعاقدية في مجال الحماية الوقائية للبيئة (المطلب الأول)، ثم دور اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات في مجال الحماية الوقائية للبيئة (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

دور اتفاقيات التعاون اللامركزي كأداة قانونية تعاقدية في مجال الحماية الوقائية للبيئة

تبنى المشرع الجزائري اتفاقيات التعاون اللامركزي كأداة قانونية لفائدة الجماعات الإقليمية (البلدية، الولاية) لمباشرة جميع النشاطات التي تدخل ضمن اختصاصاتها الأصلية على غرار حماية البيئة، وذلك بصفة تعاقدية تشاركية مع جماعات إقليمية أجنبية، الأمر الذي تم تكريسه بشكل صريح ضمن قانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية رقم 12-07، والذي حاول تنظيمه من خلال التعليمات الوزارية رقم 54 المؤرخة في 10/02/2015، ثم كرسه بشكل أوضح من خلال إصدار المرسوم التنفيذي رقم 17-329، الذي يعتبر بمثابة الإطار التنظيمي المحدد لكيفيات إقامة علاقة التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية². وسنحاول الوقوف على الأدوار التي تلعبها هذه الأداة القانونية الاتفاقية التعاونية في مجال تكريس الحماية الوقائية للبيئة، من خلال التطرق إلى التكريس القانوني لاتفاقيات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية (الفرع الأول)، ثم اتفاقيات التعاون اللامركزي كأداة للمساهمة في الحماية الوقائية للبيئة (الفرع الثاني).

1- محمد الأخضر بن عمران، فارس مزوزي، "التعاون الدولي اللامركزي كآلية لترقية التنمية المحلية في الجزائر، مقارنة تحليلية لأحكام المرسوم التنفيذي 17-329"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، الجزائر، المجلد 6، العدد 1، 30/01/2019 ص. 216.

2- رزيقة منخاش، "اتفاقيات التعاون اللامركزي..."، المرجع السابق، ص. 2.

الفرع الأول:

التكريس القانوني لاتفاقيات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية

من بين الاختصاصات الممنوحة للجماعات الإقليمية التي تنبجس عن الإقليم الوطني أي تتجاوز الحدود الوطنية، هو قيام شراكة بين جماعات إقليمية من الوطن وجماعات إقليمية من دول أجنبية، وذلك في شكل بروتوكولات، اتفاقيات، عقود...، وهو ما يصطلح عليه باتفاقيات التوأمة أو باتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي التي عرفت اليوم انتشارا واسعا بين مختلف الدول، وأصبحت رابطا للشراكة الأجنبية ودعم للتعاون بين الدول¹. وسنحاول من خلال هذا الفرع التطرق إلى تعريف ومبادئ التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية (أولا)، ثم مفهوم اتفاقيات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية (ثانيا).

أولا- تعريف ومبادئ التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية

لمعرفة مدلول التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، سنتطرق إلى: تعريف التعاون اللامركزي من منظور قانوني (أ)، ثم مبادئ وأهدافه (ب).

أ- تعريف التعاون اللامركزي من منظور قانوني

عرّف المشرع الجزائري التعاون اللامركزي في المرسوم التنفيذي رقم 17-329 على أنه: «كل علاقة شراكة قائمة بموجب اتفاقية بين جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر، بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحياتها المشتركة. يمكن أن تكون في شكل علاقات صداقة أو توأمة أو برامج أو مشاريع التنمية أو تبادلات تقنية أو ثقافية أو علمية أو رياضية أو غيرها من أشكال الشراكة، طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما»².

كما تم تعريفه على أنه مجموعة العلاقات القائمة على أساس اتفاقية موقعة بين الجماعات الإقليمية الجزائرية وجماعة إقليمية أجنبية، وإذا كان مصطلح "التعاون" يشمل كافة المبادرات التي تقوم بها الجماعات الإقليمية اتجاه نظيرتها الأجنبية، فإن مصطلح "اللامركزية" يحدد مستوى وشكل هذا التعاون، أي ذلك الذي تقوم به الجماعات الإقليمية قصد تحقيق المنفعة العامة المحلية، وقد يتعلق الأمر بإقامة علاقة الصداقة، التعاون، التوأمة مع جماعات إقليمية أجنبية، التبادلات الفنية، الثقافية، العلمية، الرياضية، الشبابية ومختلف أشكال التعاون³. فالتعاون اللامركزي يقوم على قيم السلام والصداقة والتضامن والشراكة، إنه طريقة لموازنة تأثيرات العولمة القائمة بشكل

1- عبد الهادي درار، "اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي- اتفاقيات التوأمة- طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 17-329"، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، المجلد 2، العدد 1، 2018/06/20، ص. 78.

2- المادة 02 الفقرة 1 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المؤرخ في 2017/11/15، يحدد كيفية إقامة علاقة التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج ر عدد 68، بتاريخ 2017/11/28.

3- وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مديرية التعاون، دليل الجماعات الإقليمية المنهجي للتعاون اللامركزي، جانفي 2015، ص. 4.

أساسي على علاقات المصالح وعلاقات القوة، تجدد هذه القيم مجال ميلها على مستوى الجماعة القاعدية وهي البلدية¹.

وعزفت تعليمية وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 54 المؤرخة في 2015/02/10 التعاون اللامركزي على أنه آلية من آليات الشأن المحلي، وأداة لمواجهة حاجات التنمية المحلية، والبحث عن سبل للمعالجة الأمثل للمشاكل والقضايا المشتركة، حيث تلمس مجالات جد متنوعة تندرج في إطار تطوير قدرات الجماعة المحلية على الاستجابة لحاجات الساكنة، وترقية الإطار المعيشي للمواطن، فهو بذلك يتجاوز الصفة الرمزية ليصبح وسيلة لتحسين أداء المرافق العمومية وتشجيع الديمقراطية المحلية، والدفع بعجلة التنمية بصفة عامة، وأهم ما يميز التعاون اللامركزي هو الطابع التعاقدية، إذ يأخذ شكل اتفاقية للتعاون، تترجم التزامات الطرفين قصد إنجاز مشاريع محددة².

والملاحظ أن المشرع الجزائري أخذ بالمفهوم الضيق للتعاون اللامركزي وهو ما يتضح من المادتين 1 و2 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، والتي حصرت التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية فقط، وبالتالي فلا مجال لدخول أي طرف آخر لا يحمل صفة الجماعة المحلية في أي اتفاقية لامركزية³. حيث مكن المشرع الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي المذكور أعلاه الجماعات الإقليمية فقط من هذه الأداة التعاقدية، وهو ما أكدته المادة 2 منه في فقرتها الأولى التي أشارت إلى شمول علاقة الشراكة جماعة إقليمية جزائرية أو أكثر وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر، بهدف تحقيق مصلحة متبادلة في إطار صلاحياتها المشتركة.

ب- مبادئ وأهداف التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية

1- المبادئ الأساسية للتعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية:

تبنى المشرع الجزائري من خلال المرسوم التنفيذي رقم 17-329 جملة من المبادئ التي يخضع لها التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، والمتمثلة في احترام القيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية، في ظل الاحترام الصارم للمصالح والالتزامات الدولية للجزائر، حيث تعتبر باطله كل علاقة تعاون لا مركزي تمس بالوحدة الوطنية وبالقيم والمكونات الأساسية للهوية الوطنية والأمن وسلامة التراب الوطني وبالنظام العام، وضرورة وجود منفعة عمومية وطنية أو محلية مؤكدة، ويجب أن تعود بالفائدة على الجماعة الإقليمية المعنية ويجب ألا تحيد هذه العلاقات عن هدفها لتحقيق غايات شخصية أو حزبية أو سياسية، كما لا يمكن أن تبرم الجماعات الإقليمية الجزائرية مع الجماعات الإقليمية الأجنبية اتفاقيات خارج الصلاحيات التي يجدهما التشريع

1- Essaid Taib, "La coopération décentralisée des collectivités territoriales algériennes", *Revue Algérienne des politiques publiques*, université d'Alger, Algérie, volume 2, Numéro3, 01/10/2014, p.10.

2- تعليمية وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 54 المؤرخة في 2015/02/10، تتعلق بإعادة بعث وتفعيل اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي الموقعة بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية، ص. 1، 2.

3- بلال فؤاد، "التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية في التشريع الجزائري"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد 10، العدد 2، 2018/03/20، ص. 313.

والتنظيم المعمول بهما، ولا يمكنها أن تلزم هيئات أخرى خاضعة للقانون العام أو الخاص دون الموافقة المسبقة من طرف هذه الأخيرة، وفي إطار احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما، بالإضافة إلى خضوع كل مبادرة ترمي إلى إقامة علاقات التعاون اللامركزي إلى الموافقة المسبقة للوزير الأول، والتعبير عنها رسميا عبر القناة الدبلوماسية¹.

2- أهداف التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية:

حدد المشرع الجزائري في المادة 11 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 السالف الذكر الأهداف المتوخاة من التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، والمتمثلة في دفع ودعم حركة التنمية المحلية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وترقية تبادل الخبرات والمهارات بين الجماعات الإقليمية، بالإضافة إلى المساهمة في تلبية حاجات الساكنة ومطالبها ذات الأولوية، وتمتين الصداقة بين الشعوب وتعزيز الديمقراطية التساهمية واللامركزية والحكومة المحلية، كما تقام علاقات التعاون اللامركزي بهدف تعزيز قدرات الجماعات الإقليمية الجزائرية وتسيير المرافق العمومية المحلية بفعالية وكذا ترقية التنمية المحلية². فنستنتج من خلال هذه المادة حرص المشرع الجزائري على ضبط الأهداف المتوخاة من هذه الأداة التعاونية، والتي تضمنت العديد من المجالات الهامة على غرار التنمية المحلية، وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، وترقية تبادل الخبرات بين الجماعات الإقليمية المتعاقدة والمساهمة في تلبية حاجات السكان ومطالبها ذات الأولوية.

ثانيا- مفهوم اتفاقيات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية

لتحديد مفهوم اتفاقيات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية سنتطرق في البداية إلى الأساس القانوني لاتفاقيات التعاون اللامركزي للجماعات الإقليمية (أ)، ثم تعريفها (ب).

أ- الأساس القانوني لاتفاقيات التعاون اللامركزي للجماعات الإقليمية

تجدر الإشارة في البداية إلى أن أولى اتفاقيات التوأمة تم إبرامها مع المدن الفرنسية، ترجع إلى سنوات الثمانينات³، وقد كان التعاون اللامركزي واقع فرضه السياق الدولي تحت ما يسمى بـ "دبلوماسية المدن"، حيث انخرطت الجماعات الإقليمية الجزائرية في هذه الممارسة منذ السنوات الأولى للاستقلال، وأعطت بذلك للمركزية بعدا جديدا، وإذا كان قانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية رقم 12-07 قد كرسا لأول مرة مصطلح "التعاون اللامركزي" فقد جاء بالدرجة الأولى لتأطير واقع موجود مسبقا⁴. حيث يعتبر قانون البلدية رقم 11-10 وقانون الولاية رقم 12-07 أولى القانونين الذين كرسا الإشارة الصريحة لهذا النمط من التسيير التشاركي التعاوني ما بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية.

1- المواد 3، 4، 5، 7، 8، 9 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، المرجع السابق.

2- المادة 6، المرجع نفسه.

3- وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مديرية التعاون، دليل الجماعات الإقليمية المنهجي للتعاون اللامركزي، جانفي 2015، ص. 1.

4- تعليمة وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 54 المؤرخة في 10/02/2015، تتعلق بإعادة بعث وتفعيل اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي الموقعة بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية، ص. 2.

حيث نصت المادة 57 من قانون البلدية رقم 10-11 على: «لا تنفذ إلا بعد المصادقة عليها من الوالي، المداورات المتضمنة ما يأتي: ... - اتفاقية التوأمة،...»، ونصت المادة 106 من ذات القانون على: «تخضع توأمة بلدية مع بلدية أو أي جماعة إقليمية أجنبية أخرى إلى الموافقة المسبقة للوزير المكلف بالداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية»، وأحالت المادة تطبيق هذه الأخيرة للتنظيم.

كما نص قانون الولاية رقم 07-12 على أنه تستطيع الولاية في حدود صلاحياتها إقامة علاقات مع جماعات إقليمية أجنبية قصد إرساء علاقات تبادل وتعاون طبقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما في ظل احترام القيم والثوابت الوطنية، وتتطلب إقامة هذه العلاقات وجود مصلحة وطنية عمومية ومحلية مؤكدة، ولا يجب أن تكون بأي حال من الأحوال مصدرا لإفقار الولاية، كما يجب أن تندرج علاقات التعاون ضمن الاحترام الصارم لمصالح الجزائر والتزاماتها الدولية، وتتم المصادقة عليها بموجب مداولة يوافق عليها الوزير المكلف بالداخلية، بعد أخذ رأي الوزير المكلف بالشؤون الخارجية، وأحال المشرع الجزائري تطبيق هذه المادة إلى التنظيم¹. كما نصت المادة 55 من قانون الولاية رقم 07-12 على: «لا تنفذ إلا بعد مصادقة الوزير المكلف بالداخلية عليها، في أجل أقصاه شهران (2)، مداورات المجلس الشعبي الولائي المتضمنة ما يأتي: ... - اتفاقية التوأمة،...».

فالملاحظ أن المشرع الجزائري في قانون البلدية رقم 10-11 استعمل مصطلح "اتفاقيات التوأمة" واشترط المصادقة الصريحة عليها من طرف الوالي، بالإضافة إلى الموافقة المسبقة من طرف وزير الداخلية بعد أخذ رأي وزير الشؤون الخارجية، كما أحال تطبيق المادة 106 إلى التنظيم، في حين أطلق عليها في قانون الولاية رقم 07-12 "علاقات التعاون" في المادة 8، و"اتفاقيات التوأمة" في المادة 55، ولعل المشرع الجزائري قام بوضع كل هذه الإجراءات نظرا لأهمية وحساسية هذه الأداة القانونية، الأمر الذي جعله يشير إليها بشكل مقتضب ويحيل إجراءاتها وطرق إبرامها إلى إطار تنظيمي خاص بها². وبالفعل صدر الإطار القانوني الناظم لهذه الأداة التعاقدية بموجب المرسوم التنفيذي رقم 17-329، الذي جاء تطبيقا لأحكام المادة 106 من قانون البلدية رقم 10-11 والمادة 8 من قانون الولاية رقم 07-12، طبقا للمادة الأولى منه.

وتجدر الإشارة إلى اتفاقية الشراكة التي تمت بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة الجمهورية الفرنسية، حول الصحة العمومية والحماية الاجتماعية، الحكم الراشد والإصلاح الإداري، التعاون اللامركزي وتطوير تبادل الكفاءات البيئية والفعالية الطاقوية³. حيث خصصت الاتفاقية المادة 15 بعنوان "البيئة والتنمية المستدامة والفعالية الطاقوية"، ومن خلالها يقوم الطرفان بترقية التسيير المستدام للموارد الطبيعية

1- المادة 8 من القانون رقم 07-12، المصدر السابق.

2- رزيقة مخناش، "اتفاقيات التعاون اللامركزي..."، المرجع السابق، ص. 15.

3- المادة الأولى من المرسوم الرئاسي رقم 08-88 المؤرخ في 09/03/2008، يتضمن التصديق على اتفاقية الشراكة بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة الجمهورية الفرنسية، وبروتوكولها الإداري والمالي المتعلق بوسائل التعاون، الموقعين بالجزائر في 04/12/2007، ج ر عدد 15، بتاريخ 16/03/2008.

ويوطدان تعاونهما في مجال مكافحة التلوث ويسعيان للحفاظ على التنوع البيولوجي، كما خصصت الاتفاقية الفصل 4 للتعاون اللامركزي وحركية الكفاءات، وقد نصت المادة 16 التي تحمل عنوان "التعاون اللامركزي" على تأكيد الطرفين على الدور الذي يجب أن يلعبه التعاون اللامركزي في التعاون الثنائي، كما أشارت ذات المادة إلى تحديد أهداف التعاون اللامركزي على غرار التبادلات التقنية والمؤسسية بين الجماعات الإقليمية للطرفين، وتبادل الخبرات وتكوين إطارات الجماعات المحلية وغيرها.

ب- تعريف اتفاقية التعاون اللامركزي المبرمة بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية

عرّف المشرع الجزائري اتفاقية التعاون اللامركزي في المرسوم التنفيذي رقم 17-329 السالف الذكر على أنها: «كل وثيقة موقعة بين جماعات إقليمية جزائرية أو أكثر من جهة، وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر من جهة أخرى، تقوم بموجها علاقة تعاون لا مركزي، وتتضمن تصريحات أو إعلان نية وتحدد الحقوق والواجبات الملزمة لكل طرف موقع، وكذا مجالات التعاون والكيفيات التقنية والمالية لتنفيذها»¹. ويقصد بالاتفاقية كل عقد أو وثيقة موقعة بين جماعة إقليمية جزائرية وجماعة إقليمية أجنبية، وترتب التزامات وحقوق للطرفين، ويمكن أن تحمل الوثائق التي توقعها الجماعات الإقليمية تسميات مختلفة كاتفاقية للتعاون اللامركزي اتفاق إطار للتعاون اللامركزي، بروتوكول تعاون لامركزي، تصريح بنية إقامة توأمة، بروتوكول توأمة... الخ.² فالمشرع الجزائري من خلال التعريف الذي أورده بشأن اتفاقية التعاون اللامركزي أكد على أنها وثيقة موقعة بين جماعات إقليمية جزائرية أو أكثر من جهة، وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر من جهة أخرى، تحدد الحقوق والواجبات الملزمة لكل طرف موقع، وكذا مجالات التعاون والكيفيات التقنية والمالية لتنفيذها.

وتجدر الإشارة إلى أن إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية يمر بعدة مراحل أساسية، حيث حدد دليل الجماعات الإقليمية المنهجي للتعاون اللامركزي المرفق بالتعليمات الوزارية رقم 54 أربعة مراحل لإعداد مشروع التعاون اللامركزي وتشمل؛ مرحلة التصور، مرحلة تحرير مشروع الاتفاقية، مرحلة توقيع الاتفاقية ودخولها حيز النفاذ، مرحلة الرقابة والمرافقة³، غير أن المشرع الجزائري أعاد ضبطها، من خلال ما تضمنته المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 والتي حددت المراحل التي تمر بها عملية إبرام اتفاقية التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية بخمسة مراحل وهي: الاستكشاف، الاتصال المفاوضات، إعداد مشروع الاتفاقية، وتوقيع الاتفاقية. كما تجدر الإشارة أيضا إلى أنه يجب أن تعد مشاريع اتفاقيات التعاون اللامركزي التي تبرمها الجماعات الإقليمية الجزائرية وفقا للاتفاقية النموذجية الملحقة بالقرار الوزاري المشترك المؤرخ في 27/08/2020⁴.

1- المادة 2 الفقرة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، المرجع السابق.

2- وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مديرية التعاون، دليل الجماعات الإقليمية المنهجة للتعاون اللامركزي، المرجع السابق، ص. 9.

3- المرجع نفسه، ص ص 9، 10، 11، 12.

4- المادة 3 من القرار الوزاري المشترك بتاريخ 27/08/2020، يحدد الاتفاقية النموذجية للتعاون اللامركزي ج ر عدد 64 بتاريخ 28/10/2020.

الفرع الثاني:

اتفاقيات التعاون اللامركزي كأداة للمساهمة في الحماية الوقائية للبيئة

يمثل التعاون الدولي اللامركزي اليوم مقاربة جديدة للتعاون، تستمد خصائصها وعناصرها من مبدأ تجاوز الحدود الوطنية، وتهدف إلى تقوية روح التضامن والتآزر وترسيخ سياسة القرب والحوار، ومعالجة سلبيات ونقائص الجماعات الإقليمية في الدول وتحسين أدائها عن طريق ضم الخبرات والوسائل والإمكانيات لإنجاز مشاريع ذات فائدة مشتركة¹. ولمعرفة مدى مساهمة اتفاقيات التعاون اللامركزي كأداة قانونية تعاقدية في الحماية الوقائية للبيئة سننتقل إلى موضع حماية البيئة في اتفاقيات التعاون اللامركزي (أولا)، ثم دور اتفاقيات التعاون اللامركزي في الحماية الوقائية للبيئة (ثانيا).

أولا- موضع حماية البيئة في اتفاقيات التعاون اللامركزي

سننتقل في هذه الجزئية إلى العناصر الآتية: حماية البيئة والمجالات البيئية كمحل لاتفاقيات التعاون اللامركزي (أ)، حماية البيئة والمجالات البيئية من الحاجات التي يهدف التعاون اللامركزي لتحقيقها (ب).

أ- حماية البيئة والمجالات البيئية كمحل لاتفاقيات التعاون اللامركزي

يرجع الأساس القانوني الصريح لاعتبار حماية البيئة كمحل لاتفاقيات التعاون اللامركزي للجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية إلى المرسوم التنفيذي رقم 17-329 السالف الذكر، الذي أقر بشكل صريح في المادة 12 منه اعتبار حماية البيئة محلا للتعاون اللامركزي، والتي نصت على: « يجب أن يندرج كل مشروع تعاون لامركزي ضمن الميادين الآتية: - التنمية والتهيئة والهندسة الحضرية،... - حماية البيئة، - الطاقات المتجددة، - الموارد المائية والري،... - النظافة والصحة والحماية الاجتماعية،... - التنمية الاقتصادية والاجتماعية، - الفلاحة والغابات والصيد البحري، - السياحة... ».

ونستنتج من هذه المادة أن المشرع الجزائري قد جعل من حماية البيئة من الميادين التي خصّها بالذكر والحصر، وبالتالي منحها أولوية تناسب الأهمية التي تحظى بها حماية البيئة، كما نص أيضا بشكل صريح على بعض الميادين البيئية التي يمكنها أن تكون محلا لاتفاقيات التعاون اللامركزي، على غرار الطاقات المتجددة، الموارد المائية النظافة والصحة والحماية الاجتماعية، الغابات، السياحة، وغيرها، فالمشرع الجزائري وسّع مجالات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية في المجال البيئي، وجعلها من الميادين التي يجب أن تندرج ضمنها اتفاقيات التعاون اللامركزي.

وزيادة على ذلك، فإن المشرع الجزائري قد نص في المادة 12 السالفة الذكر في مطلعها الأخيرة على «.... كل نشاط يندرج في إطار صلاحيات الجماعات الإقليمية وفقا للتشريع والتنظيم المعمول بهما».

1- محمد الأخضر بن عمران، فارس مزوزي، المرجع السابق، ص. 216.

فهذه العبارة تسمح للجماعات الإقليمية من جعل صلاحياتها محلا لاتفاقيات التعاون اللامركزي، وكما سبق وأن رأينا في الفصل الأول من الباب الأول من هذه الأطروحة أن صلاحيات الجماعات الإقليمية في مجال الحماية الوقائية للبيئة كثيرة، وبالتالي يمكن لهذه الأخيرة أن تستغل هذه الأداة التعاقدية في مختلف المجالات البيئية التي تندرج في إطار اختصاصاتها.

ب- حماية البيئة والمجالات البيئية من الحاجات التي يهدف التعاون اللامركزي لتحقيقها

أكد دليل الجماعات الإقليمية المنهجي للتعاون اللامركزي المرفق بتعليمه وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 54 المؤرخة في 2015/02/10 على ضرورة أن يندرج كل مشروع تعاون لامركزي ضمن تصور كلي وشامل للتنمية المحلية، وبالتالي فإن الأهداف التي يرمي إليها مشروع التعاون اللامركزي يجب أن تعكس حاجات الجماعات المحلية المعنية على غرار: حماية البيئة، التنمية الحضرية، معالجة النفايات وصيانة شبكات جمع وتصريف المياه المستعملة وإقامة محطات معالجة المياه، الصحة والنظافة، تسيير المساحات الخضراء، التهيئة والتسيير الحضري، إعادة تهيئة التراث العمراني،... الخ¹. ونستنتج من خلال الإشارة الصريحة لحماية البيئة، وتعداد الكثير من الميادين البيئية هو الحرص على أن تندرج هذه الأداة التعاونية مع الطرف الأجنبي ضمن هذه الأطر الهامة.

ثانيا- دور اتفاقيات التعاون اللامركزي في الحماية الوقائية للبيئة

تعتبر اتفاقيات التعاون اللامركزي من الأدوات التعاقدية التعاونية الهامة، والتي من شأنها الإسهام في الحماية الوقائية للبيئة، وذلك بحسب موضوع ومجال اتفاقيات التعاون اللامركزي المبرمة بين الطرفين، وستتطرق من خلال هذه الجزئية لبعض اتفاقيات التعاون اللامركزي في المجالات البيئية (أ)، أهميتها في مجال الحماية الوقائية للبيئة (ب) ثم تقييم دورها في هذا المجال (ت).

أ- اتفاقيات التعاون اللامركزي في بعض المجالات المتعلقة بالحماية الوقائية للبيئة

نصت تعليمه وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 54 بشكل صريح إلى أن وزارة الداخلية والجماعات المحلية أحصت في إطار التعاون اللامركزي ما يفوق خمسين (50) جماعة إقليمية ما بين مجالس شعبية بلدية وولائية تقيم علاقات تعاون لا مركزي مع جماعات إقليمية أجنبية، موزعة على أكثر من 20 بلدا، والتي تجلت في التعاون في مجال التهيئة والتسيير الحضري (التطهير، تسيير النفايات، تهيئة المساحات الخضراء، المحافظة على البيئة وغيرها)². وستتطرق لبعض اتفاقيات التعاون اللامركزي المتعلقة ببعض المجالات البيئية على النحو الآتي:

1- اتفاقيات التعاون اللامركزي في مجال تسيير ومعالجة النفايات المنزلية:

تعتبر النفايات المنزلية من أكثر المشاكل التي تهدد البيئة، وتؤثر على الإطار المعيشي للمواطنين، كما تحظى مسألة تسييرها ومعالجتها بأهمية كبيرة، ونذكر في هذا الإطار إمضاء اتفاقية توأمة بين بلدية قسنطينة و *Grenoble*

1- وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مديرية التعاون، دليل الجماعات الإقليمية المنهجي للتعاون اللامركزي، المرجع السابق، ص 6، 7.

2- تعليمه وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 54، المرجع السابق، ص 2.

بتاريخ 2001/01/19، حيث برحمت زيارات عمل منتظمة من طرف مفوضيات عن الطرفين ضمت منتخبين محليين، تقنين، إطارات جامعية،...، ومن ضمن ما تضمنته الاتفاقية تسيير وعلاج النفايات المنزلية، تحديث شبكات التطهير ووضع مخطط مروري وتنمية حضرية¹.

كما أنه في سنة 2003 تم إبرام اتفاقية التعاون والصداقة بين ولاية الجزائر وبلدية باريس، حيث تم تحديد الكفاءات الفنية من قبلها لتحسين الظروف المعيشية لسكان العاصمة، حيث تم وضع مشروعين للشراكة بين الطرفين، يتعلق المشروع الأول بتحسين عمليات تجميع ومعالجة النفايات المنزلية². أما المشروع الثاني فبدأ سنة 2005 يرمي إلى مرافقة عملية إعادة تأهيل حديقة التجارب بالحامة التي تتربع على مساحة 32 هكتار، يعود تأسيسها إلى سنة 1832، حيث تم حشد كفاءات لإدارة المساحات الخضراء والبيئة من بلدية باريس، فسمح التعاون الفني ما بين الطرفين بإعادة فتح الحديقة في شهر ماي 2009 بعد إغلاقها لمدة 10 سنوات، بعد اعتماد أسلوب بيئي في إدارتها، وأصبحت تضم مدرسة طبيعية للأطفال، ومركز لتحويل النفايات إلى سماد ما يجعلها مكانا للتوعية البيئية، كما أصبحت تحظى بـ 900.000 زائرا سنويا واستعادت دورها كموقع لتدريب المهنيين مع فتح مدرسة البستنة³.

2- اتفاقيات التعاون اللامركزي في مجال الطاقة المستدامة والتخفيف من التغيرات المناخية:

قامت بعض البلديات الجزائرية بعقد اتفاقيات متعددة الأطراف مع الاتحاد الأوروبي عن طريق الانضمام إلى "ميثاق رؤساء المحليات والمدن" *The Covenant of Mayors - COM* الذي أنشأته المفوضية الأوروبية وهو الحركة الأوروبية السائدة التي تتضمن إشراك السلطات المحلية الإقليمية المتزامنة طوعا بزيادة كفاءة استخدام الطاقة، واستخدام مصادر الطاقة المتجددة في أراضيها، ومن أجل حماية البيئة من التغيرات المناخية في المنطقة المتوسطية، يلتزم الموقعين على الميثاق بتحقيق وتجاوز هدف الاتحاد الأوروبي وهو الحد من انبعاث ثاني أكسيد الكربون بنسبة 20% بحلول عام 2020، عن طريق دعم الجهود المبذولة من قبل السلطات المحلية في تنفيذ سياسات الطاقة المستدامة، لأن هذه الأخيرة لها دور حاسم في التخفيف من التغيرات المناخية بل وأكثر باعتبار أن 80% من استهلاك الطاقة وانبعاثات ثاني أكسيد الكربون ترتبط بالأنشطة الحضرية⁴.

1- مفيدة بن لعبيدي، عمارة ناجي، "دور التعاون اللامركزي الأفقي في حوكمة عملية التنمية المحلية- التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي أنموذجا"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، الجزائر، المجلد 8، العدد 01، 2017/01/01، ص. 120.

2- المرجع نفسه، ص. 120، 121.

3- المرجع نفسه، ص. 121، نقلا عن:

Ministère des Affaires Etrangères et Européennes de la République Française, Guide Illustré Algérienne, avec le soutien du Ministère des Affaires Etrangères et Européennes de la République Française, p.10, à disponible sur : www.diplomatie.gouv.fr.

4- لطيفة يحيى، "التعاون اللامركزي في مجال حماية البيئة من التغيرات المناخية والطاقة في القانون الجزائري (بلدية باتنة نموذجا)"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، الجزائر، المجلد 10، العدد 1، 2018/04/28، ص. 736، نقلا عن:

تقرير الاتحاد الأوروبي <http://www.ces-med.eu/ar>، من الموقع الإلكتروني *Covenant of Mayors for climate Energy*

فالسلاطات المحلية المختارة والمدن والبلديات والمحافظات في البلدان العشرة المنضمة إلى الآلية الأوربية للحوار والشراكة جنوب، التي تعتبر الجزائر واحدة من الدول المنظمة إليها، وما دفع هذه الأخيرة إلى الانضمام إلى مشروع توفير طاقة نظيفة هي التحديات المتزايدة في قطاع الطاقة، التي تواجهها الجزائر من جراء تزايد انبعاثات ثاني أكسيد الكربون والتفاوت فيما بين العرض والطلب في استهلاك الطاقة، لذلك عليها تبني تدابير فعالة في مجال فعالية الطاقة والطاقت المتجددة¹. وقد بدأت التجربة من الخلية الأساسية والهيئة القاعدية، وهي المجالس الشعبية البلدية في كل من بومرداس وسيدي بلعباس وباتنة لتنظم إلى مشروع توفير طاقة نظيفة لمدن البحر المتوسط *CES / MED* كمرحلة أولى وكولايات نموذجية قبل تعميم التجربة على كامل التراب الوطني².

3- اتفاقيات التعاون اللامركزي في مجال المدن:

في سنة 2000 أتاحت رحلة وفد الممثلين المنتخبين من ميلوز إلى الخروب تحديد محاور التعاون التي تركز على: "الصحة في الوسط الحضري"، حيث تم توقيع اتفاقية تعاون بهذه المناسبة، إدراكا لتفاهم المشكلات البيئية في المدينة، بالتوسع الديموغرافي (4000 ساكن في عام 1962 مقابل 179000 حاليا) والتعمير (لبناء مدن جديدة حول الخروب علي منجلي وماسينيسا) مع مشاكل التسيير العمراني الناتجة عنها. رئيس بلدية الخروب اقترح تبادل الخبرات بين أطباء المؤسسات الإستشفائية للمدينتين، وكذلك في مجال النظافة الحضرية والصرف الصحي واستهلاك المياه³. كما تجدر الإشارة في هذا الخضم إلى قيام والي ولاية الجزائر في إطار المؤتمر الدولي لميترو بولي بموريل (كندا) بتاريخ 2017/06/17 إلى 2017/06/24 بتوقيع مسودة التفاهم والصداقة بين ولاية الجزائر وموريل الكندية وكذا عقد الخراط ولاية الجزائر بالمرصد الدولي لرؤساء البلديات حول ما يسمى "الحياة معا" وهو شبكة دولية للمدن تهدف إلى تبادل التجارب والمبادرات المستحدثة فيما بين المدن⁴.

4- اتفاقيات التعاون اللامركزي في مجال التنمية المستدامة:

عرفت نشاطات التعاون اللامركزي تطورا في معظم بلدان العالم خاصة فرنسا التي عرفت بناء مستويات جديدة بين البلديات، والأولوية المقدمة هو للعيش الحسن أي جودة المعيشة، وإعطاء الفرص من أجل تجسيد ميداني لتوجهات مدججة مرتكزة على التوازن بين الاحتياجات الاقتصادية الاجتماعية والبيئية، بمعنى التنمية المستدامة يجب أن تؤدي إلى خلق إستراتيجية إقليمية⁵. ونذكر بهذا الخصوص، إبرام اتفاقية تعاون لامركزي بين

1- لطيفة يحيى، المرجع السابق، ص. 737، نقلا عن: النشرة الدورية حول أنشطة المشروع والانجازات ذات الصلة، تقرير حول مدن المشروع في الجزائر، مشروع توفير طاقة نظيفة لمدن البحر المتوسط (*CES - MED*)، طبع في بيروت، لبنان، 2016، ص. 3.

2- المرجع نفسه، ص. 737.

3- *Arezki Akerkar, " Approche Territoriale Durable et coopération décentralisée franco - Algérienne : les effets du Partenariat avec Mulhouse sur El KHROUB ", Revue pensée plurielle, 2015/2 (N° 39), p.77 à 91, pp.80, 81 .*

4- بلال فؤاد، المرجع السابق، ص. 321، نقلا عن: الموقع الرسمي لوزارة الداخلية والجماعات المحلية.

5- نسيمة مختاري، التعاون الدولي اللامركزي من أجل التنمية المستدامة، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012/09/11، ص. 152.

منطقة إيل دو فرانس وولاية الجزائر بتاريخ 2017/03/23 بمناسبة تنقل وفد بقيادة الوالي إلى فرنسا، يهدف هذا الاتفاق إلى تقوية مجمل علاقات التبادل مع التركيز خصيصا على مجال التهيئة العمرانية، التنمية المستدامة، النقل والتعاون الجامعي¹. وفي الجزائر وبالرغم من تغييب المشرع الجزائري لمصطلح التنمية المستدامة بشكل صريح في الميادين التي يجب أن يندرج فيها التعاون اللامركزي، إلا أنه بالرجوع للمادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329 السالف ذكره نجد أنه قد أشارت للأبعاد الثلاثة الخاصة بالتنمية المستدامة من خلال النص على التنمية الاقتصادية والاجتماعية وحماية البيئة.

ب- أهمية اتفاقيات التعاون اللامركزي في مجال الحماية الوقائية للبيئة

نصت تعليمة وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 54 السالفة الذكر بشكل صريح على الآثار والنتائج الإيجابية للتعاون اللامركزي لاسيما المرتبطة منها بالجانب البيئي على غرار التعاون في مجال التهيئة والتسيير الحضري (التطهير، تسيير النفايات، تهيئة المساحات الخضراء، المحافظة على البيئة وغيرها)، بالإضافة إلى إكساب الجماعات الإقليمية المهارة في تسيير الشؤون المحلية، ودعم قدراتها على التحكم في التنمية وتحسين الإطار المعيشي للمواطن، وتحسين أدائها من خلال نقل الخبرات، والعمل على إيجاد حلول متشابهة لمشاكل مماثلة تواجهها المدن،... الخ².

كما لا يمكن إنكار ما لعبه التعاون اللامركزي من دور في تقديم المعرفة وتبادل الخبرات، والذي يكون دائما ثابت عن اتفاق مؤسسي فهو يجند الأطارات والحرفيين الذين يعملون في تناسق وتبادل التجارب التي تساهم في تحويل المعارف، المعلومات وتقنيات التسيير دون نسيان عمليات تحويل التمويلات التي لا حدود لها. إذ لا يمكن اعتباره مصدرا للتمويلات فقط لكن القيمة المضافة التي يقدمها تكمن في إمكانية الانتفاع الأكبر من مميزات فواعلها خاصة الجماعات المحلية³. بالإضافة إلى شمول هذه العلاقات التعاونية الكثير من المجالات⁴.

ت- تقييم دور اتفاقيات التعاون اللامركزي في مجال الحماية الوقائية للبيئة

لقد أكدت التعليمة الوزارية رقم 54 السالفة الذكر على أنه: «وعلى الرغم من الإسهام الذي يمكن لهذا النوع من العلاقات تحقيقه في التنمية المحلية، لاسيما في مجالي التكوين وتبادل الخبرات، فإن الانجازات المحققة في إطاره تظل جد متواضعة ومحدودة ولا تصبو إلى الغايات المتوخاة»⁵. فالتعاون

1- موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، www.intérieur.gov.dz، تاريخ الاطلاع 2020/4/13.

2- تعليمة وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 54، المرجع السابق، ص. 2.

3- رادية عليان، "التعاون اللامركزي في الجزائر: واقع وتحديات"، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، الجزائر، المجلد 1 العدد 2، 2016/07/01، ص. 185.

4- فحسب تقرير المدن المتحدة الفرنسية "CUF" لسنة 2001، فإن العلاقات التعاونية شملت مجالات متعددة؛ 4 مشاريع خاصة بإدارة النفايات 3 مشاريع خاصة بالبيئة والماء، 12 بالثقافة والإرث، 11 خاصة بالصحة والشباب، 7 بالتنمية الاقتصادية، 5 خاصة بالمساعدة المؤسسية (تكوين المنتخبين)، المرجع نفسه، ص. 194، نقلا عن: تقرير المدن الفرنسية المتحدة حول التعاون اللامركزي الفرنسي الجزائري، ماي 2012.

5- تعليمة وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 54، المرجع السابق، ص. 2.

اللامركزي يعرف حقيقة نتائج محتشمة، وأشكال التعاون اللامركزي غير متجانسة، والمشاريع ذات قيمة غير متكافئة، وبالرغم من ذلك فإن للجزائر مصلحة في تنمية تعاونها اللامركزي، بالإضافة إلى إتاحة الفرصة للجماعات المحلية للاستفادة من فرص حقيقية للغاية لاسيما فيما يتعلق بتعزيز القدرات المؤسسية، كما يسمح للدولة بتدعيم دبلوماسيتها.¹

لذا، سنتطرق لبعض عوامل عدم فعالية اتفاقيات التعاون اللامركزي في مجال الحماية الوقائية للبيئة، وبعض العوامل المساهمة في تفعيلها في هذا المجال على النحو الآتي:

1- عوامل عدم فعالية اتفاقيات التعاون اللامركزي في مجال الحماية الوقائية للبيئة

1-1 نقص الوعي البيئي الخاص بالحماية الوقائية للبيئة:

بالرغم من الأهمية التي باتت تحظى بها حماية البيئة في الآونة الأخيرة، والتي رسمت لأجلها الدولة إستراتيجية لتكريسها، وبالرغم من اعتبار الجماعات الإقليمية من الفواعل المؤسساتية المكلفة بالحماية البيئية على المستوى المحلي، إلا أن نقص الوعي البيئي في مجال الحماية الوقائية للبيئة، يحول دون إيلاء الأهمية والعناية اللازمين لضمان حماية البيئة بشكل وقائي، للمحافظة على نوعيتها وجودتها واستمراريتها، وتفادي نفقات العلاج والإصلاح إذا أمكن ذلك طبعاً.²

1-2 غياب الكفاءة والتأهيل للمستخدمين المحليين والموظفين في مجال التعاون اللامركزي:

لعل من الأسباب التي جعلت أغلب البلديات خصوصا تعزف عن إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والجماعات الإقليمية الأجنبية، هو غياب الكفاءة للمنتخبين المحليين والموظفين في هذا المجال، بالإضافة إلى تخوف البعض من إبرام هذا النوع من الاتفاقيات، خاصة وأن أحد أطرافها أجنبي، كما أن البعض يجهل حتى وجود هذه الأداة القانونية³. كما أن التعاون اللامركزي الذي ينظر إليه على أنه تعاون بين المواطنين، لا يشمل المجتمع المدني كشرط أساسي لبناء شراكات متبادلة ودائمة⁴.

1-3 ثقل حجم الوصاية المفروضة على إرادة الجماعات الإقليمية في مجال التعاون الدولي:

رغم اعتراف المشرع الجزائري بهذا المستوى الجديد في مجال التسيير وضبطه بإطار قانوني واضح ودقيق، إلا أن الملاحظ عليه ثقل حجم الوصاية المفروضة على إرادة الجماعات الإقليمية في مجال التعاون الدولي، ما يجعلها لا تستفيد من هذا النوع من الاتفاقيات إلا في الحدود التي تسمح بها السلطة المركزية، وعليه، يمكن القول أن الاستفادة من هذه المقاربة وتحقيق مساهمتها الفعالة في شتى ميادين التنمية المحلية يتوقف على توفر عوامل أخرى خاصة على مستوى تسيير الجماعات الإقليمية⁵.

1 - Taib Essaid, op- cit, p.11 .

2- رزيقة مخناش، "اتفاقية التعاون اللامركزي...."، المرجع السابق، ص. 20.

3- المرجع نفسه، ص. 20.

4- Arezki Akerkar, "Approche Territoriale....", op. cit, p. 88.

5- محمد الأخضر بن عمران، فارس مزوزي، المرجع السابق، ص. 225.

2- عوامل تفعيل اتفاقيات التعاون اللامركزي في مجال الحماية الوقائية للبيئة:

1-2 التخفيف من حدة الرقابة على اتفاقيات التعاون اللامركزي

خلافا للمرونة التي اعتمدها المشرع الفرنسي نجد أن المشرع الجزائري قد أخضع اتفاقيات التعاون اللامركزي لرقابة مشددة، فمثلا اتفاقيات التعاون التي تبرمها البلدية لا يمكن أن تتم دون موافقة مسبقة من طرف وزير الداخلية، أكثر من ذلك حتى بقبول الوزير، فإن مداولة المجلس الشعبي البلدي لا يمكن تنفيذها إلا بعد المصادقة الصريحة من الوالي، كما أن الوزارة الوصية تشرف وتراقب اتفاقيات التعاون اللامركزي في جميع مراحلها بدءا من الاستكشاف حتى دخول هذه العلاقات حيز التنفيذ، الأمر الذي يترتب عند تعدد الإجراءات وتعقيدها¹.

وهناك من يرى أنه لا بد من منح الحرية الإجرائية للوحدات المحلية ومنحها استقلالية أكبر عن طريق التخفيف من حدة الرقابة المفروضة عليها في هذا المجال، وإعطائها حرية المبادرة والتفاعل، حتى تستطيع هذه الهيئات الدخول بكل حرية وإرادة في سياسات التعاون والشراكة مع مثيلاتها الأجنبية، بما تراه يخدم مصالحها وبناء على التشاور الجدي والتفاهم المتبادل، بعيدا عن الوصاية المشددة التي تجعل منها هيئات قاصرة، غير أن ذلك لن يتأتى إلا عن طريق إعادة النظر في النصوص القانونية لهذه الوحدات².

2-2 توفير الموارد المالية اللازمة للتعاون اللامركزي

من أهم الإشكاليات التي تعاني منها الجماعات الإقليمية في الجزائر الموارد المالية الضرورية والكافية التي تمكنها من أداء الدور المنوط بها، فعدم التناسب بين الموارد المالية لهذه الوحدات وحجم الصلاحيات التي تضطلع بها، يجعل من الجماعات الإقليمية في الجزائر تستبعد فكرة اللجوء إلى فتح آفاق التعاون مع هيئات أجنبية، نظرا لعدم قدرتها على تحمل أعباء مالية إضافية نتيجة حجم الأموال التي تتطلبها هذه الاتفاقيات من أجل تنفيذ برامجها وتحقيق أهدافها، وعليه فإن تحقيق الاستقرار المالي على مستوى هذه الوحدات يعتبر شرطا ضروريا لدفع الجماعات الإقليمية الجزائرية نحو إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي وتوسيع مجالاتها³.

3-2 التكوين والتأطير الجيد للمسؤولين المحليين:

يستدعي هذا الميدان مرافقة وتأطير مناسب للمسؤولين المحليين حتى لا تحيد مبادرات التعاون اللامركزي عن مقاصدها الأساسية المتمثلة في خدمة متطلبات التنمية المحلية⁴. من خلال برمجة دورات تكوينية لفائدة المنتخبين المحليين والموظفين على حد سواء، بخصوص إعداد اتفاقيات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية، وتوضيح المجالات الهامة التي تشملها هذه الاتفاقيات، وما يمكن أن تحققه هذه الأخيرة للجماعات الإقليمية لاسيما في الجوانب البيئية.

1- محمد الأخضر بن عمران، فارس مزوزي، المرجع السابق، ص. 226.

2- المرجع نفسه، ص. 226.

3- المرجع نفسه، ص. 227.

4- تعليمية وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 54، المرجع السابق، ص. 3.

المطلب الثاني:

اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات في مجال الحماية الوقائية للبيئة

إن التعاون بين البلديات يقوم على أسس وقواعد ويجسد من خلال أساليب معينة من دولة إلى أخرى فهو يسمح لبلديتين أو أكثر القيام بأعمال مشتركة وتشكيل فضاء للتعاون والشراكة في إطار التنمية المشتركة وهيئة الإقليم وتسيير مرافق عامة والتضامن... الخ، وهذا كله من أجل الخروج من حدود المساهمة الذاتية للجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية والتنمية المستدامة، حيث يمكن للبلديات إبرام اتفاقيات وعقود فيما بينها لتحقيق تلك الأعمال بموجب مداولاتها¹. ونظرا لأهمية هذه الأداة القانونية التعاقدية بالنسبة للبلديات، وارتباط محلها بالجوانب البيئية لاسيما تنمية أقاليمها، و/أو تسيير مرافقها العامة الجوارية البيئية، سنحدد مفهوم اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات (الفرع الأول)، ثم دور اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات في الحماية الوقائية للبيئة (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

مفهوم اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات

تعتبر اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات من الأدوات التعاقدية التعاونية التي خولها المشرع الجزائري للبلديات، ولتحديد مفهوم هذه الأخيرة، سنتطرق إلى التكريس القانوني لاتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات (أولا)، ثم تعريف اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات وتمييزها عن بعض الاتفاقيات (ثانيا).

أولا- التكريس القانوني لاتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات

تبنت العديد من التشريعات تقنية التعاون المشترك ما بين البلديات، كأداة قانونية تعاقدية تسهم في تعاضد وسائل وإمكانيات البلديات المتجاورة، لتحقيق أغراض تتوافق مع النصوص القانونية الناظمة لها، وسيتم التعرض للأساس القانوني لاتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات في التشريع الجزائري (أ)، والتشريعات المقارنة (ب).

أ- الأساس القانوني لاتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات في التشريع الجزائري

أول نص قانوني في مجال التعاون ما بين البلديات يتمثل في الأمر رقم 67-24². وهو أول قانون خاص بالبلدية، تطرق من خلاله المشرع الجزائري لمسألة التعاون بين البلديات في الفصل الثاني تحت عنوان مجموعات البلديات *Groupements de communes* حيث نص على: «يجوز أن يقوم التعاون بين البلديات وأن تضع مواردها بصورة مشتركة بينها للقيام بأعمال ذات نفع مشترك، ويمكنها لهذا الغرض أن تحدث هيئات

1- نزار بلة، "التعاون بين البلديات كآلية لمساهمة الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية وترشيد أملاكها"، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم، الجزائر، المجلد 3، العدد 2، 2020/01/19، ص. 67، 68.

2- قدور بن عيسى، "التعاون ما بين البلديات ما بين القانون والممارسة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، المجلد 3، العدد 1، 2012/09/03، ص. 317.

ومصالح مشتركة تتولى بعض المهام التابعة لاختصاصها¹. فالتشريع القانوني للتعاون المشترك بين البلديات من خلال الأمر رقم 67-24 أتي حاملا العديد من المواد حيث تم معالجته بشكل من التفصيل في 20 مادة (من المادة 12 إلى المادة 32) حددت من خلالها الأساليب الممكنة للتعاون المشترك بين البلديات.²

وقد حدد المشرع الجزائري ميادين ومجالات التعاون في النفايات البلدية من أجل تحقيق خدمات أو مصالح ذات نفع مشترك بينها³، عقد ملتقيات مشتركة لمناقشة المسائل ذات الصالح البلدي المشترك والتي تتبع اختصاصاتها وتهم بلدياتها⁴، وتأسيس لجنة تسيير وإدارة الأموال والحقوق المشاعة⁵. فالمادة 12 من قانون البلدية رقم 67-24 تؤكد الإمكانية المتاحة للبلديات للتعاون مع بعضها البعض لتسيير خدمة عامة تقع ضمن صلاحياتها⁶.

أما القانون رقم 90-08 المتعلق بالبلدية (ملغى) فقد جاء بعكس الأمر الصادر في سنة 1967 من حيث المواد التي عاجلت التعاون بين البلديات، والتي حصرها في أربعة مواد فقط، في الفصل الثالث من الباب الأول (من المادة 9 إلى غاية المادة 12)، والجديد الذي أتي به هذا القانون، هو إمكانية قيام البلديات في الاشتراك في إطار مؤسسة عمومية مشتركة بين البلديات بهدف تقديم خدمات أو تحقيق مصالح ذات نفع مشترك بينهما والآلية القانونية لتنفيذ هذا الشكل من التعاون بين البلديات هو العقد "دفتر الشروط" الذي يحدد العلاقات بين المؤسسة العمومية المشتركة بين البلديات، وفي حالة وجود أموال أو حقوق مشاعة بين عدة بلديات أو حالة عدم وجود مؤسسة عمومية مشتركة بين هذه البلديات المعنية، يمكن لها أن تستحدث لجنة مشتركة بين البلديات متكونة من منتخبي المجالس الشعبية البلدية لتقوم بمهام تسيير هذه الأموال والحقوق المشاعة.⁷

كما كرس المشرع الجزائري الوجود القانوني لاتفاقيات التعاون المشترك في قانون البلدية رقم 11-10 المتعلق بالبلدية، ونظمها في ثلاث مواد؛ 215-216-217، حيث نصت المادة 215 منه على: «يمكن لبلديتين (2) متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد التهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها و/أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية طبقا للقوانين والتنظيمات».

1- المادة 12 من الأمر رقم 67-24، المصدر السابق.

2- إسحاق العشا، "التعاون ما بين البلديات دراسة تطبيقية لاتفاقية التعاون (Ayla n tmurt)"، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي لأفلو، الجزائر، المجلد 5، العدد 01، 2021/06/30، ص.131.

3- المادة 13 من الأمر رقم 67/24، المصدر السابق.

4- المادة 26، المصدر نفسه.

5- المادة 27، المصدر نفسه.

6- Chenane Arezki, *réflexion sur les alliances stratégiques intercommunales et reconfigurations territoriales dans l'optique du développement durable locale en Algérie*, Thèse en vue de l'obtention du Diplôme Doctorat, Université mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, faculté de sciences économiques, commerciales et sciences de gestion, 2015, p. 103.

7 - إسحاق العشا، المرجع السابق، ص.131، 132.

لقد عرف التعاون المشترك بين البلديات في قوانين البلدية الثلاثة تراجعاً تدريجياً في الاهتمام، في الوقت الذي كان يتطلب معالجة قانونية أوسع، مع عدم إصدار النصوص التنظيمية المتعلقة به، فبقاء التعاون المشترك بين البلديات على هذا الوضع القانوني يجعله في أخفض مستوياته ويستبعد إمكانية تفعيله.¹

كما تجدر الإشارة، أن التشريع القانوني للتعاون بين البلديات لم يقتصر على قوانين البلدية فقط، فرغم التأصيل القانوني المهم الذي ميز التعاون بين البلديات في هذه القوانين نجد بعض القوانين التي عاجلت الموضوع بشكل مختلف.² على غرار القانون رقم 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، والقانون رقم 01-10 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

ب- الأساس القانوني لاتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات في التشريعات المقارنة

تبنى المشرع المغربي هذه الأداة القانونية التعاونية، حيث نصت المادة 78 من القانون 78.00 والمعنون بـ"التعاون والشراكة" على أنه يمكن للجماعات الحضرية والقروية ومجموعاتها أن تبرم فيما بينها أو مع جماعات محلية أخرى أو مع الإدارات العمومية أو المؤسسات العامة أو الهيئات غير الحكومية ذات المنفعة العامة اتفاقيات للتعاون أو للشراكة، من أجل إنجاز مشروع أو نشاط ذي فائدة مشتركة لا يقتضي اللجوء إلى إحداث شخص معنوي خاضع للقانون العام أو الخاص، وتحدد هذه الاتفاقيات بالخصوص الموارد البشرية والمالية التي يقرر كل طرف تعبئتها من أجل إنجاز المشروع أو النشاط المشترك.³ كما أشارت ذات المادة على أنه تبرم اتفاقيات التعاون التي يصادق عليها وزير الداخلية أو من يفوض إليه ذلك، بناء على مقررات متطابقة للمجالس المعنية تحدد خاصة موضوع المشروع وتكلفته ومدته ومبلغ أو طبيعة المساهمات والشروط المالية والمحاسبية، وتعتمد ميزانية أو حساب خصوصي لإحدى الجماعات المشتركة سنداً مالياً ومحاسبياً لمشروع التعاون.

كما تبنى المشرع التونسي هذه الأداة القانونية أيضاً، حيث أشار في القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية القسم التاسع بعنوان "في التعاون بين البلديات" على أنه يمكن لبلديتين أو أكثر التعاون قصد إعداد أو إنجاز مشاريع مشتركة، أو إسداء خدمات ذات مصلحة مشتركة، في إطار التضامن أو الاقتصاد في الكلفة أو الجدوى أو إنجاز الأعمال الفنية. ويمكن للإقليم أو الجهة أن يشتركا مع البلديات في إنجاز المشاريع أو إسداء الخدمات المذكورة، يأخذ التعاون بين البلديات صيغاً مختلفة وفق أحكام هذا القانون⁴، كما أشار في الفصل 283 على أنه: «يمكن لبلديتين أو أكثر التعاون لتحقيق الغايات المنصوص

1 - إسحاق العناش، المرجع السابق، ص. 133.

2 - المرجع نفسه، ص. 134.

3 - المادة 78 عدلت وتمت بالمادة الأولى من القانون رقم 17/08 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 01/08/153 بتاريخ 2009/02/18 ج ر عدد 5711 بتاريخ 2009/02/23.

4 - الفصل 281 من القانون الأساسي عدد 29 لسنة 2018 مؤرخ في 2018/05/09 يتعلق بمجلة الجماعات المحلية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، 2018/05/15.

عليها في هذا القانون بإبرام اتفاقية بينهما. يمكن للبلديتين أو أكثر استغلال مرافق عمومية لها صبغة اقتصادية ذات مصلحة مشتركة من قبل بلدية واحدة تقوم مقام صاحب اللزمة بالنسبة للبلديات الأخرى في إطار اتفاقية تبرم للغرض¹.

ثانيا- تعريف اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات وتمييزها عن بعض الاتفاقيات

سنوضح من خلال هذه الجزئية العناصر الآتية: التعريف القانوني والفقهى لاتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات (أ)، والشروط والمعايير الخاصة بها (ب)، ثم تمييزها عن بعض العقود والاتفاقيات (ت).

أ- التعريف القانوني والفقهى لاتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات

1- التعريف القانوني لاتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات

المشروع الجزائري لم يعرف اتفاقيات التعاون المشترك بين البلديات، غير أنه اعتمد عدة مصطلحات للتعبير عن هذا التعاون بدءا من الأمر رقم 67-24 الذي استخدم فيه مصطلح مجموعات البلديات والتعاون بين البلديات¹، ثم استعمل مصطلح التعاون ما بين البلديات في القانون رقم 08/90²، والتعاون المشترك بين البلديات في القانون رقم 11-10، غير أنه وباستقراءنا للمواد 215-216-217 من قانون البلدية رقم 11-10 يمكننا تعريف اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات على أنها: « عبارة عن أداة قانونية تعاقدية تأخذ شكل عقود أو اتفاقيات، تبرم بين بلديتين متجاورتين أو أكثر، بهدف التشارك في تهيئة أو تنمية أقاليمها، أو تسيير مرافق عمومية جوارية، وتتم المصادقة عليها بموجب مداورات المجلس الشعبي البلدي³ ».

ونلاحظ من خلال المادتين 215 و216 من قانون البلدية أن المشروع الجزائري أخذ بالمعيار الضيق، حيث حصر أطراف اتفاقية التعاون في البلديات فقط، وليس للبلديات جميعا وإنما البلديات المتجاورة فقط، وهذا بخلاف ما تضمنته المادة 59 من القانون رقم 01-10 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، التي مكنت الدولة أو الجماعات الإقليمية والمتعاملين والشركاء الاقتصاديين من إبرام عقود تنمية في إطار تنفيذ المخططات التوجيهية وخطط التهيئة. وهنا نجد أن المشروع الجزائري قد أخذ بالمعيار الموسع حيث لم تحصر العقود ما بين البلديات فقط ولكن يمكن أن تضم الدولة والجماعات الإقليمية (البلديات، الولايات) والمتعاملين والشركاء الاقتصاديين.

وتجدر الإشارة، أنه إذا كان المشروع الجزائري قد أغفل تعريف هذه الأداة القانونية، فإن المشروع التونسي أيضا لم يقدم تعريفا محدد لها، من خلال القانون الأساسي عدد 29 المتعلق بمجلة الجماعات المحلية، وكذا المشروع المغربي في القانون 78.00 المتعلق بالميثاق الجماعي، ونعتقد أن عدم تقديم تعريف لهذه الأداة، من شأنه فسح المجال للعمل الفقهى أكثر.

1 - الفصل الثاني من الأمر رقم 67-24، المصدر السابق.

2 - الفصل الثالث من القانون رقم 90-08، المصدر السابق.

2- التعريف الفقهي لاتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات

يتعلق التعاون بين البلديات *La coopération intercommunale* أو بين البلديات *L'intercommunalité* بالعديد من البلديات أو البلديات المجاورة، التي تجتمع من أجل العمل المشترك لإنشاء وتسيير خدمات التجهيزات والبنية التحتية أو لتقديم الخدمات من أجل تلبية احتياجات مواطنيها بشكل أفضل ويهدف للتنمية المحلية¹. وفي هذا الإطار نجد أن المشرع الجزائري قد استخدم عدة مصطلحات للتعبير على التعاون ما بين البلديات، فنجد في الفصل الثاني من الأمر رقم 67-24 استعمال مصطلح *Groupements de communes* للتعبير على "مجموعات البلديات" وللتعبير على "التعاون بين البلديات"²، كما استعمال مصطلح *La coopération intercommunale* للتعبير عن "التعاون ما بين البلديات" ضمن الفصل الثالث من قانون البلدية رقم 90-08³، في حين استخدم مصطلح *L'intercommunalité* للتعبير عن "التعاون المشترك بين البلديات" ضمن الباب الثاني من قانون البلدية رقم 11-10 في المواد 215-216-217⁴.

وما بين البلديات *L'intercommunalité* هو شكل من أشكال التحالف الإستراتيجي، يهدف إلى تحسين تسيير الجماعات الإقليمية، ويتطلب تسيير الجماعة المحلية القاعدية وهي البلدية في تنفيذها الحفاظ على العلاقات مع الكيانات البلدية المجاورة الأخرى، وذلك بهدف تيسير وتنسيق للشؤون الاقتصادية والاجتماعية وتسمى هذه الطريقة العملية في التسيير ما بين البلديات¹. ويتم التعاون ما بين البلديات من وجهة النظر القانونية على أساس اتفاق تعاقدية يلزم الكيانات المعنية².

كما يشكل التعاون المشترك ما بين البلديات أحد الوسائل الحديثة لتطوير أداء الإدارة المحلية والرفع من كفاءة التسيير المحلي، حيث يسمح بترشيد استغلال أملاك الجماعات المحلية، ومن تمكين البلديات من مواجهة الصعوبات والمشاكل التي لا تقوى على حلها منفردة لمحدودية الإمكانيات المالية والمادية والبشرية. وأصبح يشكل اليوم أحد الوسائل المتاحة للبلديات للتقليل من تبعيتها المالية للدولة، ويتجه للمحافظة على الموارد المالية عن طريق الحد الأدنى من الموارد الذاتية وتبادل الإمكانيات والوسائل المادية وسد العجز الحاصل في البنية التحتية والتجهيزات³.

1- Conseil de l'Europe, *coopération intercommunale*, Manuel du comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR), préparé avec la collaboration de Clotilde Deffigier, 2008, p. 4.

2- chapitre 2 du l'ordonnance n°24-67 du 18/01/1967 relative à la commune, journal officiel de la république Algérienne n° 6 du 18/01/1967.

3- chapitre 3 du loi n°90-08 du 07/04/1990 relative à la commune, journal officiel de la république Algérienne n° 15 du 11/04/1990.

4- l'article 215-216-217 du loi n°11-10 du 22/06/2011 relative à la commune, journal officiel de la république Algérienne n° 37 du 03/07/2011.

1- Chenane Arezki, op.cit .p.84.

2- Ibid , p. 84 .

3- نزار بلة، المرجع السابق، ص. 68.

فالتعاون ما بين البلديات كما تم تعريفه ليس أكثر من وسيلة للتنفيذ والتسيير المشترك لمرفق أو تجهيزات ضمن اختصاصات البلديات¹. ويتم التمييز بين عدة أشكال أو أنواع من التعاون بين البلديات على حقيقة أن هذا الخيار يتكيف بمرونة مع المشاكل البلدية، هذا هو السبب في عدم وجود نظرية التعاون ما بين البلديات، أي رؤية شاملة وعامة لاستخدام المفهوم، فهو شكل من أشكال التحالف الإستراتيجي القائم على تنسيق وتنمية الموارد بهدف البناء الإقليمي².

ب- شروط ومعايير خاصة باتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات

بالعودة لقانون البلدية رقم 10-11 نجد أن المشرع الجزائري قد نص على أن التعاون المشترك بين البلديات يقوم بترقية فضاء للشراكة والتضامن بين بلديتين متجاورتين أو أكثر تابعة لنفس الولاية أو لعدة ولايات، هذا يقودنا إلى أنه لكي تقوم بلدية معينة بتعاون مشترك لا بد من توافر عدة شروط وهي: أن يكون التعاون بين أكثر من بلدية، وبالتالي التعاون المشترك لا يكون بين بلدية وولاية أخرى، وأن يكون التعاون بين البلديات المتجاورة ويجب أن يكون الهدف منه خلق فضاء للتعاون المشترك، وهو تحقيق التنمية المشتركة لأقاليم البلديات المعنية و/أو تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية¹.

وفي ذات السياق، ومن خلال استقراءنا للمواد الثلاث 215- 216- 217 من قانون البلدية رقم 10-11 نجده حدد وضبط التعاون المشترك ما بين البلديات بالاعتماد على ثلاث معايير أساسية وهي:

1- المعيار الإقليمي لاتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات: (معيار البلديات المتجاورة)

يعد التشارك في الحدود من المبررات الأساسية للتعاون بين البلديات، حيث وضع المشرع الجزائري شرط التجاور الإقليمي للبلديات التي تلتزم بمبادرة للتعاون المشترك². فالمشرع الجزائري جعل من البلديات المتجاورة معيارا أساسيا لإبرام اتفاقيات التعاون الداخلي ما بين البلديات سواء كانت بلديتين أو أكثر، وبالتالي فإن التعاون المشترك موجه خصيصا للبلديات المتجاورة فقط، الأمر الذي يتأكد من خلال نص المادة 215 من قانون البلدية السالف ذكرها، والتي نصت بشكل صريح وواضح على: «يمكن لبلديتين (2) متجاورتين أو أكثر أن تشترك قصد النهيئة أو التنمية المشتركة لأقاليمها...»، حيث نستنتج من هذه المادة أن إمكانية التشارك تتطلب تجاور بلديتين أو أكثر.

غير أن اشتراط التجاور الإقليمي لتجسيد أي عملية تعاون ما بين البلديات يزيد من محدودية العمل العمومي، وذلك بتقييد البلديات بحدود جغرافية، الأمر الذي يقوض سبل التعاون في مجالات أخرى، غير التي

1- Chenae Arezki, op, cit. p.85.

2- Ibid, p. 85.

1- صليحة ملباني، "لجوء الجماعات الإقليمية لآلية التعاون المشترك - دراسة قانونية ضمن إصلاحات المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الجزائري -"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالخلفة، الجزائر، المجلد 5، العدد 2، 2020/06/01، ص. 496.

2 - إسحاق العشا، المرجع السابق، ص. 138.

ترتبط بالإقليم والحدود الجغرافية، ومن أمثلة ذلك صعوبة التشارك بين مجموعة البلديات الفقيرة المتجاورة بحيث يكون تشاركتها محدودا للغاية خاصة وأنها تفتقد للموارد المالية الكافية.¹ في حين نجد أن التعاون ما بين بلديات فقيرة وأخرى متوسطة أو غنية بغض النظر عن شرط التجاور تزيد من فرص التعاون والتبادل والتشارك في مجالات متعددة، فبإمكان البلدية الغنية أن تستثمر في أراضي البلديات الفقيرة مقابل إتاوات أو منح تمنحها لهذه الأخيرة كما يمكنها من ابتكار مجالات أخرى للتعاون.²

2- المعيار الموضوعي لاتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات:

ويقصد به موضوع أو محل اتفاقيات التعاون ما بين البلديات، فباستقراءنا للمادة 215 من قانون البلدية رقم 10-11، نجد أن المشرع الجزائري حصر مجالات التعاون في جانبين:

- التهيئة أو التنمية المشتركة للأقاليم المشتركة.
- تسيير أو ضمان مرافق عمومية جوارية.

وقد أحال كفاءات تطبيقها إلى التنظيم، الذي لم تتضح معالمه لحد يومنا هذا.

3- المعيار الشكلي لاتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات:

حدد المشرع الجزائري بموجب المادة 216 من قانون البلدية رقم 10-11 الشكل القانوني الذي يجب أن يكون عليه التعاون ما بين البلديات، والذي حدده في إطار تعاقدية عن طريق اتفاقيات *Convention* أو عقود *Contrat*، بالإضافة إلى إلزامية المصادقة عليها بموجب مداوات تتخذ من طرف م ش ب.

ت- تمييز اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات عن بعض العقود والاتفاقيات

سنتطرق لتمييز اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات وبعض العقود والاتفاقيات، والمتمثلة في عقود تطوير المدينة، اتفاقيات الشراكة بين مدينتين أو أكثر، عقود التنمية، واتفاقيات التعاون اللامركزي على النحو الآتي:

1- اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات وعقود تطوير المدينة

عرّف المشرع الجزائري عقد تطوير المدينة على أنه: « اتفاق اكتب مع جماعة إقليمية أو أكثر و/أو فاعل أو شريك اقتصادي أو أكثر في إطار النشاطات والبرامج التي تنجز بعنوان سياسة المدينة»¹. فقد وسّع المشرع الجزائري في دائرة الشراكة التي لم يحصرها مع جماعة إقليمية فحسب، وإنما تتسع لتشمل أي فاعل أو شريك في إطار إنجاز نشاطات وبرامج بعنوان سياسة المدينة، وهذا بخلاف اتفاقيات التعاون المشترك التي تبرمها البلدية وهي التي تبادر بها، كما أن هذه الأخيرة خاصة بالبلديات المتجاورة فقط، في حين أن عقود تطوير المدينة تشمل الجماعات الإقليمية وهي بذلك تضم البلديات والولايات بالإضافة إلى كل فاعل أو شريك اقتصادي. وإذا كان الغرض من اتفاقيات التعاون المشترك التي تبرمها البلديات المتجاورة هو تنمية أو تهيئة الإقليم وتسيير وضمان

1 - إسحاق العشا، المرجع السابق، ص.139.

2 - المرجع نفسه، ص.139.

1- المادة 2 من القانون رقم 06-06، المصدر السابق.

المرافق العامة الجوارية، فإن محل عقد تطوير المدينة حدده المشرع الجزائري في النشاطات والبرامج التي تنجز بعنوان سياسة المدينة.

ونجد المشرع الجزائري قد حدد في المادة 6 من القانون رقم 06-06 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة إلى أن سياسة المدينة تهدف إلى توجيه وتنسيق كل التدخلات لاسيما المتعلقة بتقليص الفوارق بين الأحياء وترقية التماسك الاجتماعي، القضاء على السكنات الهشة وغير الصحية، ضمان توفير الخدمة العمومية وتعميمها خاصة تلك المتعلقة بالصحة والتربية والتكوين والسياحة والثقافة والرياضة والترفيه، حماية البيئة، الوقاية من الأخطار الكبرى وحماية السكان، مكافحة الآفات الاجتماعية والإقصاء والانحرافات والفقر والبطالة، ترقية الشراكة والتعاون بين المدن... الخ. كما تهدف سياسة المدينة إلى تحقيق التنمية المستدامة بصفتها إطارا متكاملا متعدد الأبعاد والقطاعات والأطراف ويتم تجسيدها من خلال عدة مجالات: مجال التنمية المستدامة والاقتصاد الحضري والمجال الحضري والثقافي والمجال الاجتماعي ومجال التسيير والمجال المؤسسي¹.

2- اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات واتفاقيات الشراكة بين مدينتين أو أكثر

نص المشرع الجزائري في القانون رقم 06-06 على إمكانية المبادرة بنشاطات الشراكة بين مدينتين أو أكثر لإنجاز تجهيزات ومنشآت حضرية في إطار اتفاقيات تبرم بين الجماعات الإقليمية المسؤولة عن المدن المعنية، وأحال المشرع الجزائري تطبيق هذه المادة إلى التنظيم². وتعد هذه الاتفاقيات واحدة من أدوات الشراكة التي تجمع حصرا بين مدينتين أو أكثر، أي أن المشرع لم يفسح المجال لفواعل أخرى كما هو الشأن بالنسبة لاتفاقيات التعاون ما بين البلديات، وبخلاف عقود تطوير المدينة التي يمكن للفواعل والشركاء الاقتصاديين والاجتماعيين أن يكونوا شركاء فيها هذا من جانب، كما أن موضوع هذه الاتفاقيات حصره المشرع الجزائري في إنجاز تجهيزات ومنشآت حضرية، وتبرم هذه الاتفاقيات بين الجماعات الإقليمية المسؤولة عن المدن المعنية. وهو نفس المنهج الحضري الذي تبناه في اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات حينما حدد وحصر الأهداف المتوخاة منها.

3- اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات وعقود التنمية

خصص المشرع الجزائري في القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة مادتين لعقود التنمية، حيث نصت المادة 59 على إمكانية إبرام عقود التنمية *des contrats de développement* تشترك فيها الدولة و/أو الجماعات الإقليمية والمتعاملين والشركاء الاقتصاديين بهدف تنفيذ المخططات التوجيهية وخطط التهيئة لاسيما في المناطق الواجب ترقيتها.

وعرّفها المشرع الجزائري على أنها: «عقد التنمية هو اتفاقية تشترك فيها الدولة ومجموعة أو عدة مجموعات إقليمية أو متعامل أو عدة متعاملين أو شريك أو شركاء اقتصاديين للقيام بأعمال وبرامج تحدد

1- المادة 7 من القانون رقم 06-06، المصدر السابق.

2- المادة 22، المصدر نفسه.

انطلاقاً من المخططات التوجيهية وخطط التهيئة لمدة معينة¹، وتأتي هذه العقود في إطار تنفيذ المخططات والمخططات التوجيهية وخطط التهيئة لاسيما في المناطق الواجب ترقيتها، إبرام عقود تنمية تشترك فيها الدولة و/أو الجماعات الإقليمية والمتعاملين والشركاء الاقتصاديين¹.

فالملاحظ أن المشرع الجزائري قد عرّف عقود التنمية بخلاف اتفاقيات التعاون المشترك التي لم يورد لها تعريفاً، كما أنه وسّع في العمل التعاقدي التشاركي الذي لم يحصره مع جماعة إقليمية فحسب، وإنما يشمل أي متعامل أو شريك في إطار القيام بأعمال وبرامج تحدد انطلاقاً من المخططات التوجيهية وخطط التهيئة لمدة معينة وهذا بخلاف اتفاقيات التعاون المشترك التي تبرمها البلديات المتجاورة فقط، بغرض تنمية أو تهيئة الإقليم وتسيير وضمان المرافق العامة الجوارية.

كما يتضح من خلال المادة 59 من قانون تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، بأن مضمون العقد يشمل تنفيذ التوجيهات التي تنص عليها المخططات التوجيهية وخطط التهيئة العمرانية، (والتي تعتبر مبدئياً إحدى أهم وسائل التخطيط القطاعية المفضلة في قانون حماية البيئة، وبذلك تشمل هذه المخططات تحقيق أهداف بيئية مباشرة). وهو بذلك يهدف إلى تحقيق منفعة عامة، ومنه فإن مضمون عقد التنمية يتعلق بتنفيذ مرفق عام لحماية البيئة¹. وما يؤخذ على المشرع الجزائري دائماً هو إحالته لشروط إعداد مختلف أنواع العقود الخاصة بالتنمية إلى التنظيم². والذي لم تتضح معالمه إلى غاية يومنا هذا، وبالتالي يبقى اللجوء إلى هذا النوع من إبرام العقود مستبعد وغير وارد في ظل غياب نصوصه التنظيمية.

4- اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات واتفاقيات التعاون اللامركزي

كما رأينا سابقاً المشرع الجزائري عرّف اتفاقيات التعاون اللامركزي على أنها: «كل وثيقة موقعة بين جماعات إقليمية جزائرية أو أكثر من جهة، وجماعة إقليمية أجنبية أو أكثر من جهة أخرى، تقوم بموجبه علاقة تعاون لا مركزي، وتتضمن تصريحات أو إعلان نية وتحدد الحقوق والواجبات الملزمة لكل طرف موقع، وكذا مجالات التعاون والكيفيات التقنية والمالية لتنفيذها»³. فالمشرع الجزائري خص هذه الاتفاقيات بتنظيم مستقل يوضح شروط وكيفيات إبرامها، والمجالات التي يمكنها أن تكون محلاً لهذه الاتفاقيات، كما سبق وأن تطرقنا إليها في المطلب الأول من هذا المبحث، وهذا ما لم نسجله في اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات التي لم يخصها إلا بثلاثة مواد فقط، وحصره في مجالين فقط، وللبلديات المتجاورة فقط، بالإضافة إلى إحالتها للتنظيم لتوضيح كيفيات تطبيقها والذي لم يصدر بعد.

1- المادة 59 من القانون رقم 01-20، المصدر السابق.

1- يحي وناس، المرجع السابق، ص. 107.

2- المادة 60 من القانون رقم 01-20، المصدر السابق.

3- المادة 2 من المرسوم التنفيذي رقم 17-329، المرجع السابق.

الفرع الثاني:

دور اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات في الحماية الوقائية للبيئة

تعتبر اتفاقيات التعاون المشترك بين البلديات من الأدوات القانونية التعاقدية الهامة، التي حولها المشرع الجزائري لفائدة البلديات المتجاورة، والتي حرص على تكريسها ضمن قوانين البلدية المتعاقبة منذ 1967 إلى غاية 2011، بغية إحداث فضاء تشاركي تعاوني بين هذه الفواعل المحلية، التي تحظى بأهمية كبيرة في التنظيم الإداري الجزائري، ولمعرفة دور هذه الأداة التعاونية في الحماية الوقائية للبيئة، سنتطرق إلى أهداف ومجالات التعاون المشترك ما بين البلديات في المجال البيئي (أولا)، ثم تقييم دور اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات في مجال الحماية الوقائية للبيئة (ثانيا).

أولا - أهداف ومجالات التعاون المشترك ما بين البلديات في المجال البيئي

يعتبر التعاون المشترك ما بين البلديات من الأدوات التعاقدية الهامة، وللتعرف على أهدافه ومجالاته سنتطرق إلى: أهداف التعاون المشترك بين البلديات في المجال البيئي (أ)، ومجالاته في المجال البيئي (ب)، ثم الهيكل المشترك بين البلديات كأداة قانونية جديدة للتعاون المشترك في المجال البيئي (ت).

أ- أهداف التعاون المشترك بين البلديات في المجال البيئي

للبلديات اختصاصات مختلفة في المواد البيئية، وبعضها يمكن أن يمارس في إطار التشارك ما بين البلديات¹ ويقوم التعاون المشترك بين البلديات بترقية فضاء للشراكة والتضامن بين بلديتين متجاورتين أو أكثر لنفس الولاية أو لعدة ولايات². وبالتالي فإن هذه الأداة من شأنها أن تحقق فضاء تشاركيًا تعاونيًا هاما في مجال الحماية الوقائية للبيئة، لاسيما أمام الارتباط الوثيق بين الحماية الوقائية للبيئة، والمجالات التي حددها المشرع الجزائري من خلال المادة 215 من قانون البلدية رقم 11-10 والمتمثلة في التهيئة أو التنمية المشتركة للأقاليم أو ضمان مرافق عمومية جوارية، فالحديث عن التنمية والتهيئة للإقليم يجزنا حتما للحديث عن حماية البيئة، باعتبار الإقليم أحد العناصر الأساسية للبيئة، بالإضافة لارتباط التعاون المشترك بين البلديات بضمن مرافق عمومية جوارية، وبما أن البلديات تحظى بتسيير الكثير من المرافق العمومية البيئية، على غرار مرافق تسيير النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، ومرافق تسيير المساحات الخضراء، وغيرها فإنه بإمكان هذه الأخيرة أن تكون محلا لاتفاقيات التعاون إذا ما توفرت على شرط الجوار.

وبالرغم من أهمية هذه الأدوات القانونية التعاقدية، التي يمكن للبلديات أن تشغلها في مجال تهيئة وتنمية أقاليمها، وحتى سير وضمان مرافقها العمومية الجوارية عموما والبيئية خصوصا، إلا أن هذه الأداة لم تحظ باهتمام كبير من طرف المشرع الجزائري، الأمر الذي يتضح من خلال تخصيص ثلاثة مواد فقط لهذه الأداة من أصل

1- Philippe Malingrey, *Introduction au droit de l'environnement*, 4^{eme} édition, Lavoisier, France, 2008, p.19.

2- المادة 217 من القانون رقم 11-10، المرجع السابق.

220 مادة خاصة بقانون البلدية رقم 10-11، بالإضافة إلى إحالة المادتين 215 و216 إلى التنظيم لتوضيح كيفية تطبيقها. إن هذه الإحالة، وهذا الاقتضاب في معالجة هذه الأداة القانونية الهامة، أسهم بلا شك في عزوف الكثير من البلديات عن استغلالها، وبالتالي تفويت فرصة هامة على البلديات كان من الممكن أن تحقق فضاء تشاركيا تعاونيا هاما في مجال الحماية الوقائية للبيئة.

فالمعالجة القانونية المقتضبة لهذه الأداة التعاونية التعاقدية من طرف المشرع الجزائري، جعلتنا نلاحظ عدم وجود إشارة صريحة لإدراج الاعتبارات البيئية ضمن هذه الاتفاقيات، بالإضافة لإغفال التكريس الصريح لحماية البيئة كمحل لهذه الاتفاقيات، ونعتقد من وجهة نظرنا أن اكتمال البناء القانوني لهذه الأخيرة، من خلال إصدار نص تنظيمي مستقل، يحدد الأطر الإجرائية النازمة للتعاون ما بين البلديات، والمجالات التي يغطيها،... الخ. يجعلنا نحدد بدقة موقف المشرع الجزائري من تكريس الحماية البيئية عموما والوقائية خصوصا للبيئة ضمن اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات.

ب- مجالات اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات في المجال البيئي

1- اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات في مجال التهيئة والتنمية المشتركة للإقليم:

تعد التهيئة أو التنمية المشتركة للأقاليم من المجالات التي حددها المشرع الجزائري لاتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات في المادة 215 من قانون البلدية رقم 10-11، ولا يمكننا الحديث عن التهيئة والتنمية دون الحديث عن حماية البيئة، وتجدر الإشارة أن المادة 53 من القانون رقم 01-20 نصت على مساحات التهيئة والتنمية المشتركة بين البلديات، والتي يتكفل المخطط التوجيهي لتهيئة الإقليم الولائي بتحديدتها. كما تعتبر مخططات التنمية المحلية والعمليات القطاعية أشكال موازية للأشكال القانونية الخاصة بالتعاون ما بين البلديات وتمويلها يتم من قبل الدولة لكن مجالها يتسع إلى عدة بلديات متجاورة، ومن المفترض أن اعتمادها يتم بما يتوافق والمخططات الوطنية الخاصة بالتنمية والتهيئة العمرانية، هذه العمليات والمشاريع يتم تسجيلها ضمن المخططات التنموية المحلية بعد اقتراحها من قبل البلديات، لكن الوصاية ممثلة في الوالي ورئيس الدائرة هي التي تتدخل في عملية التحكيم والاعتماد النهائي، مما يقلص من استقلالية البلديات في اتخاذ القرارات التي تهم مجال حياة المواطن كالتنمية والتهيئة العمرانية¹.

2- اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات في مجال تسيير المرافق العمومية الجوارية:

يعتبر ضمان مرافق عمومية جوارية من مجالات اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات، والتي حددها المشرع الجزائري في المادة 215 من قانون البلدية رقم 10/11، فالمشرع الجزائري لم يحصر هذه المرافق العمومية وبالتالي ترك المجال مفتوحا لاختيار البلديات، وفي مقابل ذلك وضع شرطا أساسيا وهو شرط الجوار، بمعنى أن يكون محل اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات مرفقا عموميا جواريا، واعتمادا على ما نصت عليه المادة

1- قدور بن عيسى، المرجع السابق، ص. 324.

149 من قانون البلدية رقم 11-10، التي حددت المرافق العمومية البلدية عموماً، نجد الكثير من المرافق العمومية البلدية البيئية على غرار تسيير المساحات الخضراء، وتسيير النفايات المنزلية... الخ. التي يمكن للبلديات أن تجعل منها مجالاً للتعاون المشترك.

وبالرجوع للقانون رقم 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها نجد أن المشرع الجزائري حول للبلديات آلية قانونية هامة، تكمن في التجمع للاشتراك في تسيير جزء من النفايات المنزلية وما شابهها، أو كلها باعتبار أن المسؤولية تقع على البلدية في تسيير النفايات المنزلية وما شابهها، كما يقع على عاتقها تنظيم خدمة عمومية غايتها تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها في مجال جمع النفايات المنزلية وما شابهها ونقلها ومعالجتها عند الاقتضاء، وهذا ما نلمسه بشكل صريح في المادة 32 من القانون رقم 01-19 السالف الذكر والتي نصت على: «يمكن بلديتين أو أكثر أن تجتمع للاشتراك في تسيير جزء من النفايات المنزلية وما شابهها، أو كلها، تحدد كيفية تطبيق هذه المادة عن طريق التنظيم».

ونستنتج من المادة 32 المذكورة أعلاه أن المشرع الجزائري أعطى للبلديات إمكانية التجمع للاشتراك في تسيير النفايات المنزلية، غير أن هذه المادة جاءت بشكل غامض ومقتضب فهي لم تحدد شكل الاشتراك، ولم تحدد المعايير المطلوبة في البلديات الراغبة في الاشتراك في عملية التسيير، وهذا طبعاً في ظل عدم صدور النص التنظيمي المحدد لكيفية التطبيق منذ سنة 2001. وبالتالي يبقى هذا النوع من التعاون والتشارك ما بين البلديات بحاجة إلى نصوص تنظيمية تحدد كميّاته وإجراءاته وأشكاله، ومن ثمة فإنه يتعذر الحكم على فعالية الشراكة بهذا الخصوص.

ونظراً لأهمية التعاون المشترك في مجال تسيير النفايات، تجدر الإشارة إلى الاتفاقية المشتركة بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ووزارة البيئة والطاقات المتجددة، الخاصة بتطوير آليات تسيير النفايات المنزلية، والتي تندرج في إطار تجسيد المبادئ الدستورية الرامية إلى حماية البيئة، وتكريساً للتعاون المشترك الذي يهدف إلى تحقيق التطلعات والسياسات العامة المشتركة بين الوزارتين، فيما يتعلق بتطوير آليات تسيير النفايات لاسيما المنزلية منها، حيث تهدف الاتفاقية إلى تنظيم مجالات التعاون والتشارك، مما سيمكن لا محالة من تعزيز وتدعيم النهوض بقطاع تسيير النفايات في الجزائر¹.

ت- الهيكل المشترك بين البلديات كأداة قانونية جديدة للتعاون المشترك في المجال البيئي

1- الإطار القانوني للهيكل المشترك بين البلديات:

أحدث المرسوم التنفيذي رقم 20-368 هيكلاً تعاونياً تشاركياً بين القطاعات لضمان مهام الحفاظ على الصحة والنظافة العمومية على مستوى البلدية وبين البلديات، ويسمح هذا التعاون للقطاعات المعنية بتعاقد

1- اتفاقية تعاون متعلقة بمرافقة الجماعات المحلية في مجال تطوير آليات تسيير النفايات المنزلية وما شابهها، المبرمة بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ووزارة البيئة والطاقات المتجددة، المؤرخة في 2019/01/18.

مواردها البشرية والمالية والمادية لتعزيز مهام هذا الهيكل¹. كما نص منشور وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 01 المؤرخ في 2021/01/14، إلى أن هذا النص يندرج ضمن إطار الإصلاحات الشاملة التي تبنتها الوزارة، والرامية من جهة إلى تكييف الإطار القانوني الذي يحكم المجالات المتعلقة بالنظافة والصحة العمومية، ومن جهة أخرى إلى إعادة تنظيم شاملة ومنسقة لمهام حفظ الصحة على المستوى البلدي، التي باتت تحظى بأهمية قصوى لدى السلطات العمومية، بهدف المساهمة في تحسين الإطار المعيشي للمواطنين في شقه المتعلق بتوفير بيئة صحية تضمن بصفة وقائية وردعية¹.

ويتم إنشاء هذا الأخير في إطار التعاون المشترك بين البلديات، بموجب قرار من الوالي المختص إقليميا بمبادرة منه، أو باقتراح من رؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية، لاسيما بالنسبة للبلديات المتجاورة أو البلديات التي تضم تجمعات حضرية بين البلديات أو البلديات التابعة لنفس المقاطعة الإدارية، ويحدد هذا القرار مقر الهيكل المشترك بين البلديات، وطبيعة الموارد البشرية والمادية التي توفرها كل بلدية وكل قطاع². كما نصت المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 20-368 على أنه يمكن الهياكل تنظيم أنشطة تعاونية مشتركة فيما بينها بواسطة اتفاقيات.

وهنا نلاحظ أن المشرع الجزائري اعتبر الجوار معيارا في اعتماد الهيكل المشترك، ولعله وفق لحد كبير في ذلك، وهذا بالنظر إلى الطابع الوقائي الاستباقي، والتدخل العلاجي، وكذا الطابع الاستعجالي لمهام الهيكل فلا يعقل أن يضم الهيكل بلدية من الشمال وبلدية من أقصى الجنوب، وبالتالي فمعيار الجوار يناسب الأغراض التي أحدث لأجلها الهيكل المشترك.

2- مهام الهيكل المشترك بين البلديات في الحماية الوقائية للبيئة

2-1 دور الهيكل المشترك بين البلديات في مجال الصحة والنظافة العمومية:

حددت المادة 6 من المرسوم التنفيذي رقم 20-368 السالف الذكر مهام الهيكل تحت سلطة ر م ش ب لمقر الهيكل، وتمثل مهام الهيكل المشترك بين البلديات في ضمان الحفاظ على الصحة والنظافة العمومية على مستوى البلديات المعنية، ويكلف بالرقابة والتفتيش وتنفيذ التدابير الرامية إلى حفظ الصحة والنظافة العمومية والرقابة على تطبيق الشروط الصحية من قبل أعوان النظافة وكل الهيئات المسؤولة عن تسيير النفايات المنزلية وما شابهها، ورقابة جودة المنتجات الموجهة للاستهلاك البشري والحيواني، ورقابة النظافة المرتبطة بتوزيع المياه الصالحة للشرب والسقي ومعالجة مياه الصرف الصحي وكذا التجمعات المائية، والوقاية من الأمراض المتنقلة ومكافحتها والقيام بالأنشطة الجوارية وحملات توعية المواطنين في المسائل المتعلقة بالصحة والنظافة العمومية.

1- المادة 3 من المرسوم التنفيذي رقم 20-368- المؤرخ في 2020/12/08، يتضمن إعادة تنظيم مكتب حفظ الصحة البلدي، ج ر عدد 75 بتاريخ 2020/12/13.

1- منشور وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 01 المؤرخ في 2021/01/14 يتضمن تطبيق المرسوم التنفيذي رقم 20-368 المؤرخ في 2020/12/08، المتضمن إعادة تنظيم مكتب حفظ الصحة البلدي.

2- المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 20-368، المرجع السابق.

2-2 دور الهيكل المشترك بين البلديات في مجال تسيير النفايات والوقاية من الأمراض المتنقلة:

في مجال تسيير النفايات المنزلية وما شابهها، تأطير الجوانب الوقائية للتدخل البلدي في مجال تسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونقلها ومعالجتها، اتخاذ التدابير اللازمة لتنفيذ البرنامج الوطني لمعالجة النفايات المنزلية وما شابهها على المستوى البلدي، وتحديد المفارغ العشوائية والإبلاغ عنها واقتراح جميع الإجراءات للقضاء عليها¹. بالإضافة إلى المساهمة في محاربة الأمراض المتنقلة، اقتراح أي تدبير أو برنامج لمكافحة ناقلات الأمراض والمساهمة فيه وتطبيقه، تنظيم عمليات محاربة الحيوانات الضارة، وتنفيذ عمليات التطهير وإبادة الجرذان والحشرات، والإبلاغ عن أي تقاطع بين مياه الشرب ومياه الصرف الصحي¹.

2-3 دور الهيكل المشترك بين البلديات في مجال المياه ورقابة المواد الاستهلاكية:

يسهر الهيكل على احترام الشروط الصحية لجمع المياه الصالحة للشرب والمصبات ومياه الصرف الصحي ومعالجتها، ويسهر على احترام الشروط الصحية لمياه السقي، كما يسهر مع القطاعات المعنية على مراقبة نوعية مياه الشواطئ والبحيرات والسدود والمسابع، ويساهم في معالجة أو القضاء على مصادر المياه غير الصالحة للاستهلاك، وتحديد النقاط السوداء مصدر التلوث أو المهتدة بالتلوث، كما يسهر الهيكل على مراقبة نظافة المواد الاستهلاكية والمواد الغذائية ذات الأصل الحيواني، تحديد ورقابة نظافة منشآت وأماكن الذبح، المشاركة مع القطاعات المعنية في متابعة ومراقبة نشاطات تربية الحيوانات، اقتراح سحب وحجز المواد غير الصالحة للاستهلاك البشري والحيواني².

2-4 دور الهيكل المشترك بين البلديات في مجال الأنشطة الجوارية :

يكلف الهيكل في مجال الأنشطة الجوارية وحملات توعية المواطنين في المسائل المتعلقة بالصحة والنظافة العمومية بتحضير مخطط اتصالي والقيام بحملات التوعية بمختلف أنواعها باتجاه المواطنين، بناء على التدابير التي تتخذها السلطات العمومية، خصوصا في حالة انتشار الأمراض أو الأوبئة سريعة الانتقال بين الأشخاص، تحضير مخططات توعية في المسائل المتعلقة بالصحة والنظافة وتنفيذها، وكذا التنسيق مع لجان الأحياء والحركة الجمعوية للنشاطات الهادفة إلى إعلام وتوعية المواطن، وكذا تنظيم جميع أنواع الحملات التطوعية للنظافة والصحة لاسيما في فترات الأوبئة، كما يساهم في تنفيذ كل المخططات التحسيسية والحملات الوطنية والمحلية التي تطلقها الدولة أو القطاعات المعنية في مجال حفظ الصحة والنظافة العمومية، إنشاء واستغلال بنك معطيات حول كل الأمراض المتنقلة والمعدية وناقل الأمراض التي تكون في إقليم البلدية، بالإضافة إلى نشر وتبليغ كل التدابير المتعلقة بحفظ الصحة والنظافة ومكافحة ناقل الأمراض وبمختلف الوسائل، خصوصا في المناطق النائية والمنعزلة³.

1- المادة 8 من المرسوم التنفيذي رقم 20-368، المرجع السابق.

1- المادة 11، المرجع نفسه.

2- المادتين 9 و10، المرجع نفسه.

3- المادة 12، المرجع نفسه.

ثانيا- تقييم دور اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات في مجال الحماية الوقائية للبيئة

يحقق التعاون بين البلديات الكثير من النتائج الإيجابية، وفي مقدمتها تحقيق التوازن بين البلديات وتقليص حجم التفاوت الموجود بينها في مجال التنمية، كما أن هذا التعاون يمكّن البلديات من تجاوز عجزها، وضعف إمكانياتها، ويكرس فكرة الشراكة، والاستعانة ببعضها البعض في المجال المالي والإداري والتقني، ورغم أهمية هذه النتائج وغيرها في إصلاح الجماعات الإقليمية في الجزائر، إلا أن تكريس وتفعيل مبدأ التعاون الداخلي بين البلديات بقي محدودا نتيجة لجملة من الإشكاليات¹. فالواقع العملي والممارسة الفعلية للتعاون بين البلديات يبين حقائق عديدة، لاسيما واقع الإدارة المحلية ونظرة المشرع للامركزية، إضافة للصورة العامة للبلدية الجزائرية وإشكالية التمثيل، وأيضا الوصاية المطبقة عليها، وانعدام المستوى الثقافي للإدارة الحديثة وعدم التشبع بثقافة الإقليم التخطيطي والذكاء الإقليمي القائم على تنمية الإقليم، وفقا للخصائص التي يتميز بها والتعاون بين وحداته².

لذا، سنتعرض لبعض معوقات تجسيد اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات في الحماية الوقائية للبيئة (أ) وبعض عوامل تفعيل دورها في هذا المجال (ب).

أ- معوقات تجسيد اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات في الحماية الوقائية للبيئة

سنتطرق لمعوقات تجسيد اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات في الحماية الوقائية للبيئة على النحو الآتي:

1- حصر تطبيق اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات على مبدأ الجوار:

يقتضي التعاون ما بين الجماعات الإقليمية ترك الحرية الواسعة للبلديات في اختيار الجماعات الإقليمية التي تريد التعاون معها، وعدم تقييد ذلك كما فعل المشرع الجزائري حين حصر مجال التعاون بين الجماعات الإقليمية المتجاورة، أي أن الجوار هو أساس التعاون، وهو ما يقلل من التعاون الفني والتقني والمالي بين الجماعات الإقليمية غير المتجاورة حسب المادة 217 من قانون البلدية رقم 10-11³.

2- إحالة تطبيق اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات للتنظيم:

إذا كان القانون يقيد الإدارة، فإنه وسيلة بيدها تقرر به توجيهها ورغباتها، وهذا ما تستعمله السلطة المركزية من خلال السلطة التنظيمية التطبيقية، التي تجعلها تربط تطبيق القوانين الصادرة من البرلمان حسب نظرتها وأهدافها، والتحكم في النشاط المنظم، انطلاقا من هذا نجد وسيلة أخرى بيد السلطة المركزية للهيمنة على التنظيم الجديد، تتمثل في إحالة القانون، وتعليق تنفيذ التعاون على التنظيمات الصادرة من السلطة المركزية، وأنشأ بذلك وسيلة أخرى للهيمنة على التعاون ما بين الجماعات الإقليمية⁴. فمنذ صدور قانون البلدية في سنة 2011 إلى غاية يومنا هذا لم يصدر التنظيم الخاص بتطبيق أحكام المادتين 215 و216.

1- محمد الأخضر بن عمران، فارس مزوزي، المرجع السابق، ص 227، 228.

2- نزار بلة، المرجع السابق، ص 82.

3- صليحة ملياني، المرجع السابق، ص 515.

4- المرجع نفسه، ص 516.

3- محدودية دور العنصر البشري في تفعيل آلية التعاون المشترك ما بين البلديات

لا يتوقف نجاح أية اتفاقية تعاون على مجرد توافر الجماعات المحلية على موارد كافية، بل إلى جانب ذلك لا بد أن تتمتع هذه الأخيرة بعنصر بشري كفاء، مما يمكنها من وضع إستراتيجية تمويل، لكن بروز ممارسات سلبية متصلة أساسا بهذا الجانب تؤدي لفشل هذا المسعى، خاصة أمام ضعف كفاءة المنتخبين المحليين والمستخدمين المحليين على حد سواء، وهشاشة التحالفات السياسية داخل المجالس المحلية المنتخبة، إضافة لغلبة منطق الصراع على منطق التكامل بين أعضاء المجالس المحلية، وضعف الممارسة السياسية للمنتخبين بفعل تراجع وضعف دور الأحزاب وتحلفها عن أداء مهمتها اتجاه منتخبيها⁵. فالمنتخبون المحليون بالأخص على مستوى البلديات يفضلون اللجوء إلى السلطة المركزية طلبا للإعانات بدل الدخول في مشاركة وإبرام اتفاقيات تعاون⁶.

4- تأثير الموارد المالية والبشرية على إبرام اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات:

إن نجاح التعاون بين الجماعات لا يتوقف على مجرد تكريسه في النصوص القانونية، بل يحتاج إلى جانب ذلك بأن تتمتع الجماعات المحلية بوسائل مالية وبشرية لتتمكن من تفعيله ميدانيا، بما يعود بالفائدة على تنشيط التنمية المحلية، وهي الوسائل التي تفتقدها الجماعات المحلية الجزائرية، إذ تبقى مواردها المالية محدودة مما يعيق تفعيل تعاونها المحلي، إضافة إلى محدودية مواردها البشرية⁷. كما أن عدم التناسب ما بين الموارد البشرية والمادية وتعدد الاختصاصات وتعقدتها، جعل كل بلدية لا تفكر في فتح آفاق للتعاون مع البلديات الأخرى، والتي قد يوفر لها هذا التعاون موارد، وتلبي احتياجات المواطن، وقد تسمح بتطوير خدماتها بالاستفادة من الشركاء الآخرين⁸.

5- عدم التمكن من قواعد التسيير وأنظمتها وعدم وجود ثقافة خاصة بالإدارة المحلية:

عدم التمكن من قواعد التسيير وأنظمتها، وعدم وجود ثقافة خاصة بالإدارة المحلية، تسمح بإدراج التعاون والشراكة كعنصر إيجابي يساهم في التكفل بالمرافق والمشاريع المشتركة، مما يوفر موارد وقدرات للأطراف المتعاونة ويسمح بتبادل الخبرات والآراء، ويطور نوعية الخدمات المقدمة للمواطن في فضاء التعاون ما بين البلديات⁹.

ب- عوامل تفعيل دور اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات في الحماية الوقائية البيئية

تحتاج اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات كأداة تعاونية لبعض العوامل لتفعيل دورها، ونذكر منها:

1- منح الحرية للبلدية في اختيار البلديات التي تريد التعاون معها:

يجب منح الحرية الواسعة للبلدية من أجل اختيار البلديات التي تريد التعاون معها، وعدم تقييد ذلك بمبدأ الجوار¹. وإذا كانت البلدية حرة في تعاقدها، فإن المشرع الجزائري قيد هذه الحرية بشروط وإجراءات ضابطة وعدم

1- صليحة ملياني، المرجع السابق، ص. 511.

1- المرجع نفسه، ص. 511، نقلا عن:

Taieb Essaid, " La coopération intercommunale en Algérie", *Revue Droit et science politique*, N° 12, 2016, p. 10.

1- صليحة ملياني، المرجع نفسه، ص. 510.

1- قدور بن عيسى، المرجع السابق، ص. 322.

1- المرجع نفسه، ص. 322، 323.

وعدم منحها الحرية التامة بهذا الخصوص. وإذا كان تقييد التعاون بمبدأ الجوار يصلح في مجالات معينة، فإنه لا يصلح في مجالات أخرى، وإذا كان بإمكان البلدية أن تبرم اتفاقيات التعاون اللامركزي مع جماعة إقليمية أجنبية، فلماذا لا يمكنها أن تتعاون داخليا مع أي جماعة إقليمية على مستوى كامل الإقليم الوطني، وبالتالي تحتاج المسألة كحد أدنى إلى توضيح من طرف المشرع للمجالات التي تناسب مبدأ الجوار، والمجالات التي لا يمكن تقييدها بهذا المعيار.

2- الإسراع في إصدار التنظيم الخاص بتطبيق اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات:

إذا كان المشرع الجزائري قد وفق بتبنيه لهذه الأداة القانونية التعاقدية لفائدة البلديات من خلال تكريسها بشكل صريح في قانون البلدية، إلا أنه أحال تطبيقها للتنظيم الذي لم تحظ به هذه الأداة لحد يومنا هذا، وبالتالي تبقى الحاجة ملحة لإصدار النصوص التنظيمية التطبيقية الناضجة لاتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات لتمكين البلديات من استغلالها في الميادين المتاحة لها قانونا، كما أن تأخر إصدار الإطار التنظيمي أسهم بشكل كبير في عزوف البلديات عن استعمال هذه الأداة القانونية التعاونية، التي كان بإمكانها استغلالها في تنمية أقاليمها بما يتماشى وحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، وتسيير مرافقها العمومية البيئية.

وفي هذا الشأن، أشارت التوصيات المنبثقة عن لقاء الحكومة والولاية حول الاقتصاد المحلي عامل مشجع للتنمية الوطنية على أن التعاون المشترك ما بين البلديات المنصوص عليه في قانون البلدية سيمكن هذه الجماعات من تنمية أقاليمها بصفة تعاضدية وتسيير الخدمة العمومية، كما يساهم لا محالة في تامين أملاكها المشتركة، لذلك فإن إعداد النصوص التنظيمية المحددة لكيفيات تطبيق المادتين 215 و216 من قانون البلدية يعتبر أمرا ضروريا من أجل وضع حيز التنفيذ لهذا التعاون المشترك ما بين البلديات، كما يجب أن تتضمن الاتفاقية التضامنية ما بين البلديات العناصر الأساسية المتعلقة بتعريف الموضوع، وتحديد الكلفة، وآجال تنفيذها، وكذا تحديد المساهمات المالية لكل بلدية².

3- توسيع محل اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات إلى مجالات بيئية أخرى:

لقد حصر المشرع الجزائري اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات المنصوص عليها بموجب المادتين 215 و216 من قانون البلدية في مجالين فقط: تنمية أو تهيئة الإقليم، وسير أو ضمان مرافق عمومية جوارية، وبالتالي فإن تحديد المحل جاء بشكل عام ومقتضب جدا، بخلاف ما لاحظناه في اتفاقيات التعاون اللامركزي، التي يمكن إبرامها في مجالات كثيرة حددها المشرع بشكل صريح، بالإضافة إلى شمولها كافة المجالات التي تدرج في اختصاص البلدية والولاية، ماعدا المجالات المستثناة قانونا.

1- محمد الأخضر بن عمران، فارس مزوزي، المرجع السابق، ص. 228.

2- توصيات متعلقة بإصلاح المالية والحماية المحليتين من أجل تنمية محلية مستدامة، الورشة رقم 2، لقاء الحكومة، الولاية، الاقتصاد المحلي عامل مشجع للتنمية الوطنية، قصر الأمم، نادي الصنوبر، الجزائر، 12 و13 نوفمبر 2016، ص. 69.

وبالتالي فإنه كان بإمكان المشرع الجزائري أن يوسع أكثر في المجالات البيئية التي يمكنها أن تكون محلا لاتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات، لاسيما في مجال تسيير النفايات المنزلية، وتسيير المساحات الخضراء وتسيير الكوارث، وغيرها من الميادين البيئية التي تندرج في إطار المهام والصلاحيات المنوطة بالبلديات، التي تعتبر الخلية الأساسية في الدولة، والإطار المؤسساتي المحلي الأقرب للمواطنين للتكفل بكل انشغالاتهم البيئية، وعدم حصر هذه الاتفاقيات في تنمية أو تهيئة الإقليم، وسير أو ضمان مرافق عمومية جوارية فقط، على الرغم من إمكانية شمول هذين المجالين الكثير من الجوانب البيئية، كما أن تحديد طريقتي اتفاقيات التعاون المشترك وحصرها في البلديات، وإخضاعها للقانون الجزائري، يجعل التحكم في هذا النمط من الاتفاقيات سهلا ويسيرا نوعا ما، بسبب خضوع الطرفين المتعاقدين لذات التدابير الإجرائية والتنظيمية المرتبطة بهذه الاتفاقيات، لاسيما أمام أجهزة الوصاية والرقابة وغيرها.

4- تكوين وتأهيل المنتخبين والموظفين في مجال التعاون المشترك ما بين البلديات:

يحتاج تجسيد اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات على أرض الواقع إلى جملة من العوامل، فبالإضافة إلى النصوص التطبيقية النازمة لها، فهي تحتاج إلى تكوين وتأهيل موظفي البلديات، والمنتخبين على مستوى المجلس الشعبي البلدية، وذلك من خلال برمجة دورات تكوينية، توضح سبل وإجراءات التعاون المشترك بين البلديات، وعرض بعض التجارب الناجحة ميدانيا لهذا النمط التعاقدية والتعاوني ما بين البلديات، وهو ما يفرض على الجهات الوصية إيلاء الأهمية الكبيرة له، من خلال توجيه وترغيب البلديات في هذه الأداة التعاونية ومرافقتها إداريا، ودعمها ماليا، لاسيما بالنسبة للبلديات الفقيرة، بالإضافة إلى تذليل مخاوف البلديات من الولوج في هذا المجال التعاقدية والتعاوني، من خلال توفير الأطر التنظيمية الواضحة والدقيقة قبل وأثناء وبعد إبرام الاتفاقية.

5- التكريس الصريح للاعتبارات البيئية في اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات:

بالرغم من الدور الذي يمكن أن تلعبه اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات في مجال الحماية الوقائية للبيئة، سواء من خلال تنمية أقاليمها المشتركة، أو من خلال تعاونها على تسيير مرافقها العمومية البيئية الجوارية إلا أننا نعتقد- من وجهة نظرنا- أنه من الضروري على المشرع الجزائري أن يكرس صراحة حماية البيئة والاعتبارات البيئية في اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات؛ من خلال النص على وجوبية إدراج البنود المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة ضمن البيانات الإلزامية لهذه الاتفاقيات، مع إمكانية وضع اتفاقية نموذجية خاصة بالتعاون المشترك ما بين البلديات، تتضمن حقوق وواجبات الأطراف المتعاقدة، والميادين التي يمكن أن تشملها بما فيها البيئية، التي تتلاءم مع هذه الأداة، لاسيما أن البلديات تحظى بصلاحيات واسعة في مجال حماية البيئة، ضمن نصوص قانونية وتنظيمية كثيرة ومتشعبة، وهذا بطبيعة الحال دون المساس بالمعايير والشروط التي حددها المشرع الجزائري لإبرام هذا النوع من الاتفاقيات، فتكون بذلك أداة قانونية تعاقدية هامة في يد البلديات لتحقيق حماية بيئية وقائية من جهة، والمساهمة في تحقيق تنمية محلية بلدية من جهة أخرى.

الفصل الثّاني:

الأدوات الاقتصادية والمالية لإرساء حماية وقائية بيئية

الفصل الثاني:

الأدوات الاقتصادية والمالية لإرساء حماية وقائية بيئية

تعتبر الأدوات الاقتصادية والمالية واحدة من الأدوات التي من شأنها المساهمة في حماية البيئة ووقايتها من التلوث أو التقليل منه، والجزائر وعلى غرار الكثير من دول العالم تبنت نظاما جبائيا بيئيا متنوعا، ضمّنته العديد من الضرائب والرسوم البيئية، الإتاوات البيئية، وكذا التحفيزات الجبائية البيئية، وهذا إدراكا منها بأهمية الحماية البيئية كأداة اقتصادية في مجال الحماية البيئية، سواء تعلق الأمر بالجانب الوقائي أو بالجانب العلاجي، مما يستدعي منا معالجة هذه الأداة الاقتصادية الهامة، لأجل معرفة الدور الوقائي للنظام الجبائي البيئي في مجال الحماية البيئية، من خلال التطرق لمدى مساهمة الحماية البيئية في الحماية الوقائية للبيئة، والاطلاع على تطبيقات النظام الجبائي البيئي في الجزائر ضمن (المبحث الأول).

كما حرصت الجزائر عقب الاستقلال على تبني مجموعة من المخططات والبرامج التنموية، سعيا منها لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، نتيجة لما خلقه المستدمر الفرنسي من فقر وجهل وتخلف... الخ، فكانت الحاجة إلى التنمية في جوانبها الاقتصادية والاجتماعية مطلبا أساسيا وضروريا حيث اتسمت هذه المرحلة بتغليب الجانب التنموي على الجانب البيئي، غير أن تزايد الاهتمام الدولي بحماية البيئة، وانضمام الجزائر وتصديقها على الكثير من الاتفاقيات الدولية، وتبنيها للأطر القانونية الخاصة بحماية البيئة جعلتها تعيد النظر في سياستها التنموية بما يتماشى وحماية البيئة، وهو ما يدفعنا لمعرفة موضع الحماية الوقائية للبيئة في المخططات والبرامج التنموية التي اعتمدها الجزائر منذ سنة 1967، والتطرق لدورها ودور المخططات البلدية للتنمية في المجال التنموي والحماية الوقائية للبيئة (المبحث الثاني).

وإضافة لذلك، وكما هو الشأن بالنسبة للكثير من الدول النامية نجد أن الجزائر قد سعت إلى توفير الظروف المناسبة والملائمة للاستثمار، باعتباره العامل الرئيس في دفع عجلة التنمية الاقتصادية، غير أن الأضرار التي باتت تلحق بالبيئة، والتهديدات التي باتت ترتب بها جراء الاستثمارات غير المراعية لحماية البيئة، جعلتها تعيد النظر في سياستها الاستثمارية، لجعلها أكثر تلاؤما وتناسبا مع إستراتيجيتها الرامية لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة كون حماية البيئة والمحافظة على مواردها، تعتبر عنصرا هاما في العملية الاستثمارية، من خلال إدراج البعد البيئي في مجال الاستثمار، ومن ثمة محاولة الموازنة والتوفيق بين الحماية البيئية وبين النشاط الاستثماري المفضي للتنمية المستدامة، بالإضافة إلى توجه الجزائر نحو الاستثمارات البيئية (الاستثمارات الخضراء)، كأداة للتنمية المستدامة والحماية الوقائية للبيئة، كالأستثمار البيئي في مجال الطاقات المتجددة، والسياحة البيئية كخيارات اقتصادية مستدامة وصديقة للبيئة، وبديلة لقطاع المحروقات، وهو ما يدفعنا لمعرفة التطور الذي مر به إدراج البعد البيئي في مجال الاستثمار، والدور الذي تلعبه الاستثمارات البيئية المذكورة أعلاه في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة (المبحث الثالث).

المبحث الأول:

الدور الوقائي للنظام الجبائي البيئي في مجال الحماية البيئية

يعد التلوث البيئي من بين أهم المشاكل التي يعاني منها العالم في الوقت الحالي، والتي أثرت سلبا على الحياة البشرية في صورها المتعددة، الأمر الذي أدى بالدول إلى تبني العديد من الآليات والأدوات الاقتصادية التي تهدف إلى الحد من التلوث البيئي بغية تحقيق التنمية المستدامة، ومن أهم هذه الأدوات الجباية البيئية.¹ والجزائر وعلى غرار الكثير من دول العام تبنت هذه الأداة الاقتصادية الهامة، من خلال إحداث العديد من الضرائب والرسوم والإتاوات والتحفيزات لتعزيز نظامها الجبائي البيئي، ليضطلع بالدور المنوط به في مجال الحماية البيئية، وستناول في هذا المبحث مساهمة الجباية البيئية في الحماية الوقائية للبيئة (المطلب الأول)، ثم نتطرق إلى تطبيقات النظام الجبائي البيئي في الجزائر (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

مساهمة الجباية البيئية في الحماية الوقائية للبيئة

ظهر في السنوات الأخيرة على المستوى الدولي شكل جديد من الجباية يسمى الجباية الخضراء *fiscalité verte* أو الجباية الإيكولوجية *fiscalité écologique* أو الجباية البيئية *fiscalité environnementale* وهي مرتبطة ارتباطا وثيقا بالاقتصاد الأخضر *l'économie verte* والتنمية المستدامة ومسألة حماية البيئة.² ولمعرفة مدى مساهمة الجباية البيئية في مجال الحماية الوقائية للبيئة سنتطرق في البداية إلى مفهوم الجباية البيئية (الفرع الأول)، وعلاقة النظام الجبائي البيئي بالحماية الوقائية للبيئة (الفرع الثاني)، ثم أساس فرض النظام الجبائي البيئي (الفرع الثالث).

الفرع الأول:

مفهوم الجباية البيئية

تتعدد مفاهيم الجباية البيئية وحتى مسمياتها من جباية بيئية إلى جباية خضراء أو ضرائب أو رسوم بيئية لكن مهما تعددت فيبقى مقصودها واحدا³، وللاطلاع على بعض الجوانب النظرية الخاصة بهذه الأداة الاقتصادية، سنتطرق إلى تعريف الجباية البيئية وأهميتها (أولا)، ثم مبادئ وأشكال الجباية البيئية (ثانيا).

1- مريم بن الشيخ، أثر الجباية البيئية على أداء المؤسسات الاقتصادية لتحقيق التنمية المستدامة، دراسة حالة شركة القلد وصنع منتجات التلحيم *TREFISOUD* العالمة سطيف، مذكرة ماجستير، جامعة فرحات عباس، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، 2011/2012 ص.8.

2 - Soufiane Belfatmi, " la fiscalité environnementale en Algérie :Un état des lieux", *Revue algérienne d'économie et gestion, université Mohamed ben Ahmed Oran 2, Algérie, Volume10, n°2, 2016, p.75.*

3- نسيم بن مهرة، "الجباية الإيكولوجية كآلية لحماية البيئة في الجزائر"، مجلة الدراسات الحقوقية، جامعة طاهر مولاي سعيدة، الجزائر، المجلد 7 العدد 3، 2020/09/15، ص.85.

أولاً- تعريف الجباية البيئية وأهميتها

تعتبر الجباية البيئية واحدة من الأدوات الاقتصادية التي تم وضعها بهدف حماية البيئة، وللاطلاع على مفهومها سنتطرق للعناصر الآتية: تعريف الجباية البيئية (أ)، ثم أهميتها (ب).

أ- تعريف الجباية البيئية

لقد عُرفت الضريبة البيئية لأول مرة من خلال الاقتصادي **Pigou Cecil Arthur**، الذي اقترح فرض ضريبة كوسيلة مناسبة لمكافحة التلوث¹، وتعرف الجباية البيئية على أنها نوع من الأدوات الاقتصادية لمعالجة المشاكل البيئية، وهي مصممة لاستيعاب التكاليف البيئية، وتوفير حوافز اقتصادية للأشخاص والشركات لتعزيز الأنشطة المستدامة بيئياً.² وعُرفت منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية الجباية البيئية على أنها جميع الرسوم والضرائب والإتاوات التي يتكون وعاءها من مادة ملوثة أو منتج أو خدمة تضر بالبيئة أو تستنزف الموارد الطبيعية³. وتعتبر الجباية البيئية في جميع أنحاء العالم إحدى الأدوات الاقتصادية الرئيسية المتاحة للسلطات العامة لحماية البيئة.⁴ وتشمل سياسات الجباية البيئية تحويل جزء من العبء الضريبي نحو الأنشطة الملوثة وتحقيق الأهداف البيئية، هذه السياسات تهدف بشكل أساسي إلى معالجة المشاكل المرتبطة بالبيئة والإيكولوجيا⁵.

كما تُعرف الجباية البيئية على أنها نوع من الأدوات الاقتصادية لمعالجة المشاكل البيئية، وهي مصممة لاستيعاب التكاليف البيئية، وتوفير حوافز اقتصادية للأشخاص والشركات لتعزيز الأنشطة المستدامة بيئياً، بحيث أن إسقاط وصف البيئة على الجباية في حالة ما إذا كان وعاءها أو ما ينوب عنه عبارة عن وحدة طبيعية⁶ وهي: «عبارة عن مجموعة الإجراءات الجبائية الرامية إلى تعويض أو بالأحرى الحد من الآثار الضارة اللاحقة بالبيئة من جراء التلوث»⁷. كما تُعرف على أنها أداة اقتصادية منظمة من السلطة العمومية، مفروضة وموجهة

1- محمد بن عزة، عبد الرزاق بن حبيب، "دور الجباية في ردع وتحفيز المؤسسات الاقتصادية على حماية البيئة من أشكال التلوث، دراسة تحليلية لنموذج الجباية البيئية في الجزائر"، المؤتمر العلمي الدولي الأول حول "سلوك المؤسسة الاقتصادية في ظل رهانات التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية"، جامعة قاصدي مرباح، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، ورقلة، يومي 20-21 نوفمبر 2012، ص.155. نقلا عن: دوناتو رومانو، الاقتصاد البيئي والتنمية المستدامة، مواد تدريبية، برنامج التنمية الريفية المستدامة مركز السياسات الزراعية، ن دمشق، 2003 ص.129.

2- محمد بن عزة، عبد الرزاق بن حبيب، المرجع نفسه، ص.155.

3- Gilles Rotillon, "la fiscalité environnementale outil de protection de l' environnement ?", *revue regards croisés sur l'économie*, 2007/1 n°1, p. 108.

4- Fahd Chraïbi, "La Fiscalité environnementale: les déterminants de son efficacité", *revue de recherche en économie et management*, centre universitaire de maghnia, Algérie, volume01,numéro 02,2020, p.348.

5- N. cherif, H Benzidane, "la fiscalité environnementale en Algérie", *Revue papier économique* (دفا تر اقتصادي) Université Ziane Achour de Djelfa, Algérie, 2011.Volume2, numéro 2, p.26.

6- هاجر عزي، رشيد سالمي، "الجباية البيئية عنصر مفتاحي لحماية البيئة في الجزائر"، *مجلة معهد العلوم الاقتصادية*، جامعة الجزائر 3، الجزائر المجلد 20 العدد 01، 2016/06/26، 158، ص.147.

7- محمد مسعودي، "الجباية البيئية كأداة لتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر"، *أبحاث اقتصادية وإدارية*، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خبضر بسكرة، الجزائر، المجلد 8، العدد 1، 2014/06/01، ص. 51.

لإعادة توجيه سلوك الأطراف الفاعلة، عن طريق رفع تكلفة بعض النشاطات المضرة أو الملوثة.¹ لذا تعد الحماية البيئية من أهم وسائل وأدوات السلطة العامة التي تعمل على الحد من آثار التلوث.² كما أن الأدوات الاقتصادية تعد من أبحر الوسائل والأدوات لحماية البيئة، كون الحماية البيئية المتمثلة في الضرائب والرسوم المفروضة من طرف الدول تفرض تعويضا على الضرر الذي تسبب فيه الملوث لغيره، على اعتبار أن الحق في البيئة النظيفة هو حق لجميع الأفراد، كما تعتبر في نفس الوقت وسيلة للردع من خلال الإجراءات العقابية التي تنجر عن عدم الدفع من طرف المكلف.³

ب- أهمية الحماية البيئية

1- أهمية الحماية البيئية في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة:

تلعب الحماية البيئية أو الضرائب الخضراء كما يصطلح تسميتها دورا مهما في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة، فهي تعد أهم ركائز هذه الأخيرة، فتعد تجسيدا لمبدأ الملوث الدافع، كما أنها تمس بكل أبعاد التنمية المستدامة سواء بالبعد الاجتماعي، الاقتصادي، وخاصة البيئي، وفرض هذه الحماية يعود بالنفع على المجتمع والبيئة في آن واحد، وتبرز أهميتها في تحقيق تغييرات في أنماط استخدام الموارد بطريقة تخفض من تأثيرها على البيئة، وهذه التغييرات تظهر في شكل إجراءات ترشيدية في الاستهلاك من المواد الضارة، إما بتقليلها أو إحلال مواد أقل ضررا منها.⁴ كما تأخذ الحماية البيئية طابعين أساسيين، فهي تشكل محفزا من حيث الحد من أخطار التلوث البيئي، كما أنها تكون ذات طابع ردعي، يمنع كل أنماط الإنتاج والاستهلاك المسببة للتلوث، وبهذا تكون الدولة من خلال سهرها على تطبيق القوانين والتشريعات الضريبية قد ساهمت بشكل غير مباشر في حماية البيئة بالاعتماد على تكاثف الجهود ما بين الدولة، القطاعات الاقتصادية والمستهلك.⁵

2- أهمية الحماية البيئية في تحفيز المنتجين:

تلعب الحماية البيئية بالنسبة للمنتجين دورا محفزا للابتكار عندما تصبح الطاقة والمياه والمواد الخام وكذا النفايات الصلبة والسائلة والغازية خاضعة للتكليف الضريبي، فسوف يطور دافعو الضرائب طرقا جديدة للنقل واستخدام الطاقة والاستهلاك العام، من أجل تخفيض كمية الضرائب التي يدفعونها.⁶

1- Philippe Malingrey, *op.cit*, p.36.

2- Pierre merlinet jean, Pierre traisnel, *Energie environnement et urbanisme durable*, presses universitaires de France, sans date de publication, p.112.

3- كمال رزق، "دور الدولة في حماية البيئة"، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرياح ورقلة، الجزائر، المجلد 5، العدد 01، 2007/06/5، ص 99، 100.

4- ليلي أوشن، "الحماية البيئية كآلية لتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر "بين الردع والتحفيز"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية جامعة مولود معمري بتيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 12، العدد 2، 2017/06/30، ص 117- 118. نقلا عن: سيدي محمد، حقوق الإنسان وإستراتيجية حماية البيئة، مطابع الشرطة، القاهرة، 2006، ص.259.

5- العونية بن زكورة، فاطمة الزهراء سعدي، "حماية البيئة في ظل قوانين الحماية البيئية بالجزائر ودورها في التوجه نحو التنمية المستدامة والاقتصاد الأخضر"، مجلة الاقتصاد الجديد، جامعة خميس مليانة، الجزائر، المجلد 10، العدد 3، 2019/09/06، ص.260.

6- حسونة عبد الغني، حماية البيئة في إطار.....، المرجع السابق، ص.79.

3- مساهمة الجباية البيئية في البحث عن تكنولوجيات صديقة للبيئة:

ترتكز الجباية البيئية على قاعدة أساسية مفادها أن الذي يحدث ضررا بيئيا (تلوثي) أكثر، هو من يدفع ضرائب أكثر، كعقوبة على تدمير البيئة من خلال اعتماد تكنولوجيات عدوة للبيئة، وعليه كلما كانت الضرائب أكبر كلما أحس الملوثنون بأثرها، الأمر الذي قد يجعلهم يغيرون استراتيجياتهم الصناعية أو الإنتاجية، المرتكزة على التكنولوجيا الرخيصة الملوثة، إلى البحث عن تكنولوجيات صديقة للبيئة، والتي عادة ما تكون مرتفعة.¹

4- دفع الملوثنين لاتخاذ سلوكيات غير مضرّة بالبيئة:

تختلف الجباية البيئية باختلاف الشكل الذي ترد عليه، سواء ضرائب أو رسوم أو رسوم انتفاع، تفرضها الدولة على الملوثنين للبيئة، من أجل دفعهم إلى اتخاذ سلوكيات غير مضرّة بالبيئة، ونجد هناك فرقا بينهما وبين الغرامات البيئية التي يطلق عليها الغرامات الخضراء، التي تفرض على المخالفين للأحكام التشريعية المتعلقة بحماية البيئة، فالغاية منها ليس توفير موارد مالية من أجل حماية البيئة، بل هي ردع المخالفين للتشريع البيئي المعمول به فالمرشع الجزائري فصل في الموضوع من خلال استعماله لمصطلح نفقات لأن الملوث يتحمل عبء تلوّثه من خلال دفع هذه الجباية، وهذا لا يعفيه من تحمل المسؤولية التي قام بها سواء الإدارية المدنية وحتى الجزائية.²

ثانيا- مبادئ وأشكال الجباية البيئية

تقوم الجباية البيئية على عدة مبادئ، كما تتخذ عدة أشكال، وهو ما سنتعرض له في العناصر الآتية: مبادئ الجباية البيئية (أ)، ثم أشكالها (ب).

أ- مبادئ الجباية البيئية:

في العديد من دول العالم خاصة الدول المتقدمة، التي اعتمدت سياسيات بيئية للحد من الملوّثات ارتكزت هذه السياسات على مجموعة من المبادئ منها **مبدأ العبء الجماعي** الذي تتحمل من خلاله السلطة العامة التكاليف البيئية للحد من الأضرار البيئية، بشكل مباشر أو غير مباشر، بدلا من المتسببين في التلوّث، في حالة عدم إمكانية تحديد المتسبب فيه، أو في الحالات الطارئة التي يتوجب معالجتها من قبل الدولة، و**مبدأ الوقاية** الذي يعني أن الإجراءات البيئية الحكومية يجب أن توجه لحماية المرتكزات البيئية، وإعطائها الأولوية من أجل حماية الوجود البشري، وفقا لمبدأ الوقاية خير من العلاج، و**مبدأ المشاركة والتعاقد** الذي تعتبر المسؤولية جماعية ومشاركة للفعاليات الاقتصادية المعنية بتخريب البيئة والإضرار بها، من خلال المشاركة في تخطيط وتنفيذ الإجراءات اللازمة لحماية البيئة، للوصول إلى علاقات متوازنة بين الحرية الفردية والحاجات والمصالح الاجتماعية.³

1- هاجر عزي ، رشيد سالمي، المرجع السابق، ص.149.

2- ليلي أوثن، المرجع السابق، ص.114، 115.

3- أحمد فؤاد مندور، إيمان محمد السعيد، هالة رشوان عبد الباسط رشوان، " استخدام الضريبة البيئية في الحد من الملوّثات الناتجة عن عوادم السيارات في مصر، - دراسة ميدانية-"، مجلة العلوم البيئية معهد الدراسات والبحوث البيئية، جامعة عين شمس، المجلد42، الجزء الثالث جوان2018، ص.356. نقلا عن: ربيعة عطا الله، 2012.

كما تستوجب الضرائب البيئية إتباع المبادئ الضريبية ومنها وجوب تحديد الهدف البيئي بوضوح وأن يكون قابلا للقياس، ويجب معالجة الآثار الاجتماعية المحتملة للضرائب البيئية من خلال نهج السياسات المتكاملة، وقد تكون هناك آثار اجتماعية في تحديد سعر العوامل الخارجية، حيث قد يتأثر أفراد المجتمع الأفقر أكثر من غيرهم ولا ينصح باستخدام الإعفاءات الضريبية كوسيلة لمعالجة الأثر الاجتماعي للضرائب البيئية، وتجنب الازدواج الضريبي (*double taxation*)، سواء بشكل مباشر أو غير مباشر¹.

ب- أشكال الجباية البيئية

تتخذ الجباية البيئية عدة أشكال منها: نظام الضرائب، نظام الرسوم، ونظام الحوافز، والتي سنوضحها كما يأتي:

1- نظام الضرائب البيئية:

الضريبة هي اقتطاع مالي تفرضه الدولة وتستوفيه وفقا لقواعد قانونية وتشريعية مقدرة بصفة إلزامية ونهائية وتفرض على المكلفين وفقا لمقدرتهم التكليفية بقصد تغطية النفقات العامة للدولة، والهادفة لخدمة المجتمع وتطويره في جميع مناحيه الاقتصادية والاجتماعية والبيئية والثقافية وغيرها، بما يعود على كل أفراد المجتمع بالنفع العام.² والضريبة البيئية هي اقتطاعات مالية يتم دفعها جبرا إلى الحكومة من طرف كل من يتسبب بتلوث البيئة سواء كان شخصا طبيعيا أو معنويا، وذلك بهدف الحد من آثار تلويثهم والعمل على تصليحها بالمشاركة في تحمل أعباء الإصلاح وإعادة الحال إلى ما كان عليه كلما أمكن ذلك.³ ويرى الكاتب *Benoît Jadot* أن الضرائب البيئية هي عبارة عن اقتطاعات لها علاقة بالسياسات البيئية، وكذا من حيث استخدامها كوسيلة لتوفير موارد مالية تضمن نجاح هذه السياسات في حدا ذاتها.⁴

وهي تعني قيام المكلف بالضريبة (الملوث) بدفع مبلغ من المال جبرا وبدون مقابل وبصفة نهائية إلى الدولة نتيجة لإنتاج سلعة أو تقديم خدمة تزيد من تلويث البيئة، وهذا المبلغ يكون مساويا للتكلفة الحدية للضرر البيئي الحادث في المجتمع.⁵ كما يُعرّف العديد من غير الاقتصاديين الضريبة البيئية على أنها ضريبة تستخدم إيراداتها لمعالجة الأهداف البيئية، لكن بالنسبة لمعظم الاقتصاديين، الضريبة البيئية هي ضريبة انبعاثات التلوث، يركز هذا التعريف الأخير على الدور التصحيحي للضرائب البيئية بشكل عام، يمكن أن تكون الإيرادات المحصلة من خلال المستويات الفعالة للضرائب على الانبعاثات أكبر أو أقل من المستوى الفعال للإنفاق لمعالجة الأهداف البيئية

1-ICC, *Environmental taxation principles, fiscal instruments and environmental policy- making*, prepared the icc commissions on Environment and energy and taxation ,International chamber of commerce, Paris, France, pp.3,4. on the site <https://iccwbo.org/publication/icc-environmental-taxation-principales-2012> date of visit :29/01/2021.

2- عبد الغني حسونة، حماية البيئة في إطار.....، المرجع السابق، ص. 77.

3- ليلى أوشن، المرجع السابق، ص. 113- 114.

4- محمد مسعودي، المرجع السابق، ص. 55، نقلا عن:

Benoît Jadot, Fiscalité de l'environnement, bruyllaut, Bruxelles, 1994, p.09.

5- أحمد عبد الصبور الدجاوي، المرجع السابق، ص. 108.

وبالتالي فإن النظرية الاقتصادية تجادل بأن عائدات الضرائب البيئية لا ينبغي بالضرورة إنفاقها على الغايات البيئية ولا ينبغي بالضرورة تمويل الإنفاق البيئي من الضرائب البيئية.¹

2- نظام الرسوم البيئية:

الرسوم البيئية هي مجموعة الرسوم التي تفرضها الدولة على جملة الخدمات الخاصة، التي تستخدم فيها تقنيات التطهير والسلامة البيئية، ولا تظهر الاستفادة المباشرة من خدماتها مثل رسم التطهير.² وتكون الرسوم البيئية أكثر تحفيزا عندما تكون أكثر ارتفاعا، كما يمكن للمشرع أن يردع بعض السلوكيات غير المرغوب فيها بالرفع من مقدار الرسوم إلى أكثر من التكاليف الواجب تغطيتها، ففي مثل هذه الحالات، فإن الغرض الوقائي للرسوم البيئية يمكن أن يصل إلى غاية طمس شرط التناسب (*L'exigence de proportionnalité*)، لكن هذا يسمح للملوث أن يحتج ضد هذه الرسوم التي لا تتناسب مع الضرر المتسبب فيه، لكن هل يجب عليه في هذه الحالة أن يثبت أن وعاء الضريبة لا يتناسب مع هدف الوقاية المحدد من طرف المشرع.³

3- نظام الحوافز الجبائية البيئية:

الحوافز الجبائية البيئية غالبا ما تكون موجهة لتشجيع إحداث قطاعات خاصة لحماية البيئة من التلوث سواء عن طريق تقديم خبرات فنية وتقنية لذلك أو القيام بأنشطة النظافة ومعالجة النفايات كما هو الحال عليه في أغلب الدول الصناعية، كما يمكن أن يوجه أيضا لتشجيع القطاعات الصناعية على اقتناء معدات وتجهيزات للحد من التلوث.⁴ و«يقصد بالحوافز الضريبية ذات البعد البيئي، كل سياسة ضريبية تعمل على تحقيق أهداف بيئية لصالح المجتمع من خلال توجيه الاستثمارات نحو المجالات التي تسهم في تخفيض درجة تلوث البيئة، مما يؤدي بشكل أو بآخر إلى تعديل سلوك الأفراد والمنشآت إيجابيا اتجاه البيئة».⁵

كما يشمل هذا النظام التحفيزي الإعفاءات الجبائية البيئية، وتتمثل في تنازل الدولة عن حقها في قيمة الرسوم والضرائب المستحقة على الاستثمارات، التي تساهم في التنمية الاقتصادية بالموازاة مع الحفاظ على البيئة بمعنى التنازل عن الحقوق الضريبية للدولة، من أجل تحقيق الاستثمارات الإنتاجية والخدمات المرتبطة بالبيئة، والتي تهدف إلى توفير منتجات نظيفة، وأيضا المشاريع الوقائية لتجنب حدوث تلوث بالبيئة أو تدهورا أو نضوب في مواردها، أو تلك الاستثمارات التي تهدف إلى التخلص من ملوثاتها أو في معالجة مشاكل نضوبها.⁶ وقد يكون الإعفاء دائما من خلال إعفاء المنشآت بصورة كلية وبشكل مستمر من الضرائب والرسوم التي تفرض عليها

1- Robertson C. Williams III, op. cit, p. 3.

2- فارس مسدور، "أهمية تدخل الحكومات في حماية البيئة من خلال الجبائية البيئية"، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، المجلد 07، العدد 07، 01/06/2009، ص.349.

3- صافية زيد المال، المرجع السابق، ص.546.

4- ليلي أوشن، المرجع السابق، ص.119، 120.

5- عبد الغني حسونة، حماية البيئة في إطار.....، المرجع السابق، ص.89.

6- المرجع نفسه، ص.89، 90.

مقابل عدم تلويثها للبيئة، من خلال الأنشطة التي تقوم بها، ويستخدم هذا الأسلوب للتمييز بين الأنشطة الملوثة للبيئة وتلك الرفيعة بها.¹ كما قد يكون الإعفاء مؤقتا، أي لمدة محددة، كأن يتم إعفاء المؤسسة التي تمارس أحد الأنشطة الصديقة للبيئة من الضرائب والرسوم مدة الخمس أو العشر السنوات الأولى لمباشرة نشاطها، لتشجيعها على استخدام تكنولوجيا صديقة للبيئة، وكذلك لمساعدتها بشكل غير مباشر في إنتاج سلع أقل تكلفة من السلع التي تنتجها مؤسسات تستخدم تكنولوجيا ملوثة للبيئة.²

الفرع الثاني:

علاقة النظام الجبائي البيئي بالحماية الوقائية للبيئة

إن الجباية البيئية بما تشمله من ضرائب بيئية ورسوم بيئية وإتاوات بيئية وحوافز جبائية بيئية أداة اقتصادية تبتتها الدول للحد من التلوث أو التقليل منه، وتوجيه سلوك الأشخاص نحو النشاطات غير الضارة بالبيئة، وهذا لأجل حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ولمعرفة علاقة النظام الجبائي البيئي بالحماية الوقائية للبيئة سنتطرق إلى علاقة الجباية البيئية بالتنمية وحماية البيئة (أولا)، ثم أهداف النظام الجبائي البيئي (ثانيا).

أولاً- علاقة الجباية البيئية بالتنمية وحماية البيئة

تعتبر كل من البيئة والتنمية من الحقوق المكرسة بموجب المواثيق والدساتير الوطنية، لذا سعى المشرع الجزائري إلى إيجاد توازن بين هذين الحقين، وذلك من خلال تدخله لتحقيق التوازن بين متطلبات التنمية ومقتضيات حماية البيئة، لاسيما من خلال الجباية الايكولوجية التي تؤثر بشكل مباشر في التنمية، والتي قد تكون مقيدة للعملية التنموية أو منظمة لها.³ وسنتطرق إلى الجباية البيئية مقيدة لعملية التنمية للمحافظة على البيئة (أ) ثم الجباية البيئية منظمة لعملية التنمية للمحافظة على البيئة (ب).

أ- الجباية البيئية مقيدة لعملية التنمية للمحافظة على البيئة

ترتبط الجباية البيئية بالمشاريع ذات الأهمية والخطورة على البيئة لاسيما المشاريع الصناعية وأشغال النشاط العمراني، والتي تؤدي في الغالب إلى استنزاف الموارد الطبيعية والمساس بالتنوع البيولوجي، وعلى الرغم من ذلك يرى البعض أنّ هذه الرسوم قد تكون مقيدة لعملية التنمية، وذلك أنه إذا كانت كلفة الإنفاق الجبائي عالية، فإنّها لا تحفز على جذب المستثمرين الأجانب، هذا قد يجعل من الجباية البيئية مؤشر سلبي في عملية التنمية، وتعطيل عجلة النمو الاقتصادي والتقدم.⁴

1- ليلي أوشن، المرجع السابق، ص.121.

2- أحمد فؤاد مندور، إيمان محمد السعيد، هالة رشوان عبد الباسط رشوان، المرجع السابق، ص. 354، 355.

3- السعيد خويلدي، صدوق المهدي، "دور الجباية الايكولوجية في الموازنة بين متطلبات التنمية والمحافظة على البيئة"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تامنغست، الجزائر، المجلد 9، العدد 01، 2020/01/016، ص. 172.

4- المرجع نفسه، ص. 173، 172.

ب- الجباية البيئية منظمة لعملية التنمية للمحافظة على البيئة

إنّ المشروع الجزائري من خلال آلية الجباية الايكولوجية كان يريد تنظيم العملية التنموية، لأنّ فتح المجال أمام التنمية قد يهدر ويدهور البيئة، لذلك يرى البعض أنّ الجباية البيئية تصنع التنمية في قالبها الإيجابي، والموازن لعملية المحافظة وحماية البيئة، لأنّها تجعل الأعوان الاقتصاديين يحترمون ويضعون نصب أعينهم حماية البيئة من أجل تحقيق التنمية المستدامة، التي هي تلبية الاحتياجات الحالية الراهنة دون المساومة على قدرة الأجيال المقبلة في تلبية حاجاتهم، دون أن ننسى الدور الذي تلعبه الجباية على الأنشطة الملوثة في التقليل من هذه الأخيرة، وذلك من خلال الرسوم المفروضة على بعض النشاطات¹. وتجدر الإشارة بهذا الخصوص إلى أن تبني المشروع الجزائري لهذه الأداة الاقتصادية من أجل المساهمة في حماية البيئة من الآثار السلبية الناجمة عن مختلف النشاطات الضارة بالبيئة لاسيما الاقتصادية منها.

ثانيا- أهداف النظام الجبائي البيئي

إنّ للضريبة أغراضا وأهدافا متعددة ومتشعبة، خلافا لما كان عليه الحال من بدايات القرن العشرين، فقد كان للضريبة هدف وحيد هو الهدف المالي، وبالتالي استخدمت السلطات العامة الضريبة للحصول على الإيرادات المالية لتغطية النفقات العامة، ونتيجة لتطور الدولة وانتقالها من الدولة الحارسة إلى الدولة المتدخلية، ثم الدولة المنتجة في بعض الأحيان، فقد ترتب على ذلك تطور في مجموعة الأهداف أو الأغراض التي تسعى الدولة إلى تحقيقها من جراء فرض الضريبة.²

ويعتبر الفقه التقليدي أن الدور الأساسي الأولي للضرائب يتمثل في تمويل وتزويد السلطات العامة بالموارد المالية لضمان تغطية مصاريفها، ومع تطور نظام الضرائب أصبح دورها ينحصر أكثر فأكثر في الإصلاح الاجتماعي باعتبارها وسيلة لممارسة السلطة وإعادة توزيع ثروات الدولة.³ فأضحت الضريبة في الفكر المالي الحديث أداة من أدوات التدخل لمواجهة العديد من المشكلات التي تواجه الدول، إذ يمكن استخدامها لحماية المنتجات الوطنية، أو لتشجيع الادخار والحد من الاستهلاك، أو لمكافحة التضخم أو الانكماش الاقتصادي، أو لإعادة توزيع الأعباء القومية بين أبناء المجتمع بما يحقق الاستقرار الاقتصادي والاجتماعي... الخ.⁴

وتجدر الإشارة، أن مشكلة التلوث البيئي تعد من أهم المشكلات التي تعاني منها الدول في الوقت الراهن لذلك فليس هناك ما يمنع أن تساهم الضريبة في الحد منه، من خلال فرض ضريبة على الأنشطة الملوثة، وذلك

1 - السعيد خويلدي، صدوق المهدي، المرجع السابق، ص. 173.

2- أحمد عبد الصبور الدجاوي، "دور السياسة الضريبية في حماية البيئة من التلوث"، مجلة المنار للدراسات والبحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحيى فارس بالمدينة، الجزائر، المجلد 2، العدد 4، 2018/12/01، ص. 106.

3- صافية زيد المال، المرجع السابق، ص. 536.

4- أحمد عبد الصبور الدجاوي، المرجع السابق، ص. 107.

من خلال تحويل التلوث البيئي من تكلفة خارجية بالنسبة للملوث إلى تكلفة داخلية تضاف إلى تكلفة إنتاج السلعة التي ينتجها أو الخدمة التي يقدمها عن طريق هذه الضريبة.¹ فالأهداف البيئية تمخضت كنتيجة للتدهور البيئي حيث تم إدخال إصلاحات جبائية بيئية في المؤتمر العالمي "ريو دي جانيرو" سنة 1992 و"كيوتو 1997" أو ما اصطلح عليها بالجباية الخضراء أو جباية التنمية المستدامة.² فالضرائب البيئية كجزء من نظام الضرائب الأوسع *border tax system* لا تصحح العوامل الخارجية فقط، وإنما تزيد الإيرادات، ويمكن أن يكون ذلك ميزة كبيرة، تمكن من استخدام هذه الإيرادات في خفض الضرائب الأخرى، تقليل عجز الميزانية، دفع ثمن السلع العامة، معالجة أهداف التوزيع أو لأغراض أخرى كثيرة.³

كما أن الجباية البيئية تساهم في زيادة الإيرادات الجبائية، والتي تستعمل في تغطية النفقات البيئية سواء بالرفع من مستواها على الملوث أو بتخفيضها لتشجيع الاستبدال والتجديد والابتكار، بما يؤدي إلى خلق التنافسية بين الأعوان الاقتصاديين.⁴ كما تساهم الضرائب البيئية في تمويل سياسات حماية البيئة من خلال زيادة الإيرادات الجبائية التي تستعمل لتغطية النفقات البيئية، ويعد هذا الهدف من بين الأسباب الرئيسية لتأسيس الضرائب البيئية في أغلب الدول، وتجدر الإشارة إلى أن تحقيق هذا الهدف غالبا ما يتم عن طريق فرض ضرائب بيئية تمس مجالات الطاقة والكربون ومختلف أنواع الوقود.⁵

وفضلا عن ذلك، فإن الغرض الأساسي من "الضرائب البيئية" ليس زيادة الإيرادات، ولكن تغيير السلوك من خلال حساب العوامل الخارجية البيئية.⁶ فالجباية البيئية تهدف إلى ترقية الاستعمال الإيكولوجي والعقلاني للموارد الطبيعية المتوفرة واستعمال التكنولوجيا الأكثر نقاء باعتبارها واحدة من الأدوات التي تهدف إلى المحافظة على البيئة وتحقيق التنمية المستدامة.⁷ والجباية البيئية من شأنها ضمان بيئة صحية لكل شخص من المجتمع والعالم بأسره، وهذا ما نصت عليه مختلف التشريعات الوطنية أو الدولية وحتى الاتفاقيات.⁸ كما أن الجباية البيئية تهدف إلى الحد من التدهور البيئي.⁹ فالجباية البيئية بما تتضمنه من صور مختلفة للضرائب وحوافز ضريبية إحدى أهم الأدوات الجبائية التي يمكن الاعتماد عليها في زيادة تفعيل قوى السوق في معالجة مشكلة التلوث البيئي.¹⁰

1- أحمد عبد الصبور الدجاوي، المرجع السابق، ص. 107.

2- حميد بوزيدة، النظام الضريبي الجزائري وتحديات الإصلاح الاقتصادي في الفترة 1999-2004، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2006/2005، ص. 268.

3- *Roberton C. Williams III, "environmental taxation", resources for the future, washington, june 2016, p. 3.*

4- العياشي عجلان، "تفعيل دور الجباية البيئية لتحقيق التنمية المستدامة حالة الجزائر" المؤتمر العلمي الدولي حول "التنمية المستدامة والكفاءة الاستخدامية للموارد المتاحة"، جامعة فرحات عباس، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، سطيف 07-08 أبريل 2008، ص. 05، 06.

5- محمد مسعودي، المرجع السابق، ص. 56.

6- *ICC, Environmental taxation principles, fiscal instruments and environmental policy-making, op.cit, p.2.*

7- العياشي عجلان، المرجع السابق، ص. 05، 06.

8- كمال رزقي، المرجع السابق، ص. 100.

9 - *Gilles Rotillon, op.cit, p.110.*

10- مريم بن الشيخ، المرجع السابق، ص. 21.

الفرع الثالث:

أساس فرض النظام الجبائي البيئي

تقوم الحماية البيئية باعتبارها أداة ووسيلة من الوسائل الاقتصادية الوقائية، على اعتبار الملوث ملزم بتعويض الأضرار التي تسبب فيها، وهو ما يشكل مبدأ الملوث الدافع، الذي يعتبر أساس قيام الحماية البيئية، وهو تدعيم لفكرة التنمية المستدامة التي جاء بها مؤتمر قمة الأرض، التي تقوم على تدعيم الاستثمار في مجال النشاطات الملوثة للبيئة، بشرط دفع مقابل التلوث كسياسة اقتصادية من شأنها أن تكون محفزا يجعل الملوث يسعى دائما من أجل التقليل من المواد الأكثر إضرارا للبيئة مع إلزامه بتحمل تكاليف التلوث، ما يجعلها مصدرا جديدا للحماية تمكن الدولة من خلال الاستعانة بها من تمويل مشاريع مكافحة التلوث البيئي¹. وستناول من خلال هذا الفرع مبدأ الملوث الدافع كأساس لفرض الضريبة البيئية (أولا)، ثم موقف المشرع الجزائري من مبدأ الملوث الدافع (ثانيا).

أولا- مبدأ الملوث الدافع كأساس لفرض الضريبة البيئية

إن اعتبار مبدأ الملوث الدافع كأساس لفرض الضريبة البيئية، يستدعي منا التطرق إلى العناصر الآتية: ظهور مبدأ الملوث الدافع (أ)، ثم تعريفه (ب).

أ- ظهور مبدأ الملوث الدافع

من أهم الأدوات الاقتصادية في مجال حماية البيئة من أشكال التلوث المختلفة ما جاء به الاقتصادي (Arthur Cecil Pigou)، حيث تعتبر الحماية البيئية أو كما يطلق عليها الحماية الخضراء، أهم أداة في هذا المجال، وفلسفة هذه الأخيرة تستند إلى "مبدأ الملوث الدافع" "principale polluter pays"². فمبدأ الملوث يدفع هو أساس الحماية الأيكولوجية³، وأساس فرض الضريبة هو المبدأ العالمي مبدأ الملوث القائم بالدفع وقد ظهر هذا المبدأ لأول مرة سنة 1972 من طرف منظمة التعاون والتنمية الاقتصادية (OCDE) ويقضي هذا المبدأ على "أن الملوث يجب أن تقتطع منه السلطات العمومية النفقات الخاصة بالإجراءات الرامية إلى الحفاظ على البيئة في حالة مقبولة"⁴. فالضريبة تساوي تكلفة تفادي الضرر أو تكلفة إزالة الضرر⁵.

كما تم تكريسه في المبدأ 16 من إعلان ريو دي جانيرو بالبرازيل عام 1992، الذي حث على أن: «الملوث هو من يجب عليه مبدئيا، تحمل تكاليف التلوث، وهذا في إطار المصلحة العامة ودون

1- حياة المليكشي، "الحماية البيئية كآلية لحماية البيئة في القانون الجزائري"، مجلة الدراسات القانونية، مخبر السيادة والعمولة، جامعة يحيى الشريف بالمدينة الجزائر، المجلد 07، العدد 02، 2021/06/24، ص. 416.

2- محمد بن عزة، عبد الرزاق بن حبيب، المرجع السابق، ص. 153.

3-Éric Naim-Gesbert, op-cit, p. 98.

4- كمال رزق، المرجع السابق، ص. 101.

5 - المرجع نفسه، ص. 101.

المساس بقواعد التجارة الدولية والاستثمار¹. ولم يكن الهدف من تكريس مبدأ الملوث الدافع هو السماح لهم بتلويث البيئة دون قيود تضعها السلطة العامة، وإنما الهدف من إقراره هو أن يكون وسيلة لتخفيض مستوى التلوث، وتوفير الإيرادات اللازمة لعلاج آثار التلوث البيئي، والحفاظ على البيئة².

ب- تعريف مبدأ الملوث يدفع

مبدأ الملوث يدفع هو أساس الجباية الايكولوجية³، وتم تعريفه لأول مرة من خلال توصية مجلس منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية **OCDE** في 1972/05/26، وهو لا يتعلق بالتعويض عن الضرر الذي يلحق بالبيئة، ولكنه يحث على استيعاب تكاليف الوقاية من التلوث في تكاليف الإنتاج⁴، كما أن "مبدأ الملوث يدفع" لا يعدو أن يكون إلا تطبيقاً للمبدأ المعروف "العُرم بالغنم"، فالمنشأة تمارس نشاطها، وتحقق الربح، وتلوث البيئة وبالتالي تدفع مقابل ذلك، فمناط ضريبة التلوث إذن هو الإنتاج، والأرباح والتلوث⁵ وبالتالي فإن تطبيق مبدأ الملوث يدفع يكفل اعتبار تكاليف التلوث كعنصر داخلي ومن ثمة تعكس أسعار السلع والخدمات وتكاليف إنتاجها، بما في ذلك التكاليف المرتبطة بالتلوث، وتدهور الموارد الطبيعية، وسائر الأضرار البيئية الأخرى، وهو ما سوف يؤدي إلى ارتفاع أسعار تلك السلع، فتصبح أقل تنافسية، وهو ما يشكل حافزاً للمنتجين والمستهلكين على اختيار المزيد من المنتجات الصديقة للبيئة⁶.

ويعتبر مبدأ الملوث الدافع مبدأً وقائيًا وجزائيًا؛ وقائيًا في كونه يجعل الملوث أكثر حرصاً على التقليل من نسبة التلوث في مصدره، وذلك بإنشاء خلايا على مستوى المنشآت الصناعية من أجل مكافحة التلوث، ومبدأً جزائيًا كونه يشكل ضماناً للمسؤولية، حيث يلتزم الملوث بدفع التكلفة الاجتماعية للتلوث حتى مع اتخاذ الاحتياطات والمقاييس القانونية، خاصة إذا تعلق بممارسة نشاط خطير له انعكاسات سلبية على البيئة، وهو ما نص عليه المشرع الجزائري أين قضى بإرجاع الأماكن وبيئتها إلى حالتها الأصلية⁷.

كما ينطوي مبدأ الملوث يدفع على بعد سياسي، يتمثل في إرادة السلطات العامة في توفير الأعباء المالية المتعلقة بمكافحة التلوث، والحفاظ على البيئة بعيداً عن الخزينة العامة، وتحميلها بصورة مباشرة على المتسببين في التلوث⁸. فلا مناص من التدخل الحكومي وتوجيه السياسة العامة لحماية البيئة عن طريق استخدام الضريبة أو

1- نسيم بن مهرة، المرجع السابق، ص.91. نقلاً عن:

Jean Marc Lavielle, *Droit de l'environnement*, 3ème édition, ellipses, France, 2010, p.167.

2- نسيم بن مهرة، المرجع نفسه، ص.91.

3-Éric Naim-Gesbert, *op-cit*, p. 98.

4-Philippe Ch.-AGUILLOT, *op-cit*, p. 15.

5- أحمد عبد الصبور الدجاوي، المرجع السابق، ص.110.

6- المرجع نفسه، ص.110، 111.

7- حياة المليكشي، المرجع السابق، ص.417.

8- أحمد عبد الصبور الدجاوي، المرجع السابق، ص.111.

غيرها من الحوافز الاقتصادية أو الرقابة المباشرة، وأصبح هذا التدخل الحكومي ضرورة ملحة في العصر الحالي، ليس فقط لمكافحة التلوث المتولد من الأنشطة الاقتصادية التي تمارس داخل حدود الدولة، وإنما أيضا لمسببات التلوث الموجودة خارج الحدود الجغرافية للدولة، حيث لا تقتصر الآثار الخارجية السلبية على الأنشطة الاقتصادية التي تتم داخل حدود الدولة، فمدى ومجال تلك الآثار لا يعترفان بالحدود السياسية بين الدول.¹

وقد اعترض بعض الاقتصاديين على الضريبة البيئية (ضريبة التلوث) بحجة أنها تمنح الملوئين ترخيصا بالتلوث لاسيما إذا وجدت المنشأة أن دفع الضريبة أقل تكلفة من استخدام طرق فنية جديدة صديقة للبيئة، أو إذا كان بمقدور هذه المنشأة القيام ببعض العمليات الداخلية. غير أن هذا الاعتراض غير مقبول، فالضريبة لا تمنح الملوث ترخيصا بالتلوث، بل العكس فهذه الضريبة تهدف إلى تحويل تكلفة التلوث من تكلفة خارجية يتحملها المجتمع إلى تكلفة داخلية تتحملها المنشأة الملوثة، أما إذا وجدت المنشأة أن دفع الضريبة أقل تكلفة من استخدام طرق فنية جديدة صديقة للبيئة، أو وجدت أن بمقدورها القيام ببعض العمليات الداخلية للتخلص من عبء الضريبة فإن النقد هنا لا يوجه لضريبة التلوث في ذاتها، إنما يوجه للمشروع الذي لم يوفق في فرض ضريبة ملائمة تُحمل الملوث التكاليف الحقيقية لما يلحقه بالبيئة من تلوث، فتكون مصلحته في تخفيض نسب التلوث، والبحث عن تقنيات حديثة غير ملوثة.²

ثانيا- موقف المشرع الجزائري من مبدأ الملوث الدافع

لم يتطرق المشرع الجزائري لمبدأ الملوث يدفع في القانون رقم 83-03 الذي يعتبر أول تشريع بيئي، وهذا بخلاف القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الذي تبناه بشكل صريح، حيث اعتبر من مبدأ الملوث يدفع أحد المبادئ العامة التي يتأسس عليها قانون حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة من خلال المادة 3 منه التي نصت على: «مبدأ الملوث الدافع، الذي يتحمل بمقتضاه، كل شخص يتسبب نشاطه أو يمكن أن يتسبب في إلحاق الضرر بالبيئة، نفقات كل تدابير الوقاية من التلوث والتقليص منه وإعادة الأماكن وبيئتها إلى حالتها الأصلية».

فمن خلال هذه الفقرة نستنتج إقرار المشرع الجزائري وتكريسه لمبدأ الملوث الدافع، كما أنه حمل كل شخص طبيعيا كان أو اعتباريا يتسبب نشاطه أو يمكن أن يتسبب في إلحاق أضرار بالبيئة، النفقات المالية المترتبة على كل التدابير التي من شأنها الوقاية من التلوث والتقليص منه، وإعادة الأماكن وبيئتها إلى حالتها الأصلية. كما أننا نلاحظ من خلال هذا المبدأ أنه جمع بين الجانب الوقائي من خلال إلزام كل شخص يتسبب أو يمكن أن يتسبب نشاطه في إلحاق الضرر بالبيئة، نفقات وقاية البيئة من التلوث والتقليص منه، والجانب العلاجي من خلال إلزامية إرجاع وإعادة الأماكن وبيئتها إلى حالتها الأصلية.

1- أحمد عبد الصبور الدجاوي، المرجع السابق، ص.119.

2- المرجع نفسه، ص.120.

ورغم أهمية مبدأ الملوث الدافع من الناحية المالية والاقتصادية في إيجاد موارد مالية لمباشرة الأعمال الوقائية والأعمال التدخيلية لحماية البيئة، إلا أنه يعتبره نوع من عدم الوضوح في تحديد المخاطب الحقيقي به، ذلك أن تأثيره يتراوح بين الملوث والمستهلك، فإن كان الملوث هو الدافع من خلال النص القانوني، فإنه ليس إلا الدافع الأول، لأنه يدرج كلفة الرسوم الإيكولوجية ضمن ثمن السلعة أو الخدمة النهائية التي يقدمها، وبذلك يصبح الدافع الحقيقي هو المستهلك، لأن أي نشاط صناعي ملوث هو موجه لصالحه.¹

وبذلك نتحول من "الملوث الدافع" إلى "المستهمل الدافع" الذي لا يستخدم الموارد البيئية بعقلانية إلا إذا طبق السعر الحقيقي أو الخدمة، إلا أن تطبيق التكلفة الحقيقية للموارد البيئية على المستهلكين من الطبقات الاجتماعية المحرومة أو ذات الدخل الضعيف، وحتى لا يكون تحسين البيئة على حساب المستهلكين ذوي الدخل الضعيف، وجب القيام بمراجعة شمولية للسياسة الضريبية، من خلال البحث عن أجمع السبل للتطبيق الموضوعي لمبدأ المستهلك الدافع، من خلال تحفيز المستهلك على احترام البيئة ومراعاة ظروفه المعيشية.²

إن هذا المبدأ حتى ولو كان ذو طابع ردعي وعلاجي، إلا أنه يحمل في طياته الطابع الوقائي بحكم كون هؤلاء الملوثين يحتاطون مسبقا باتخاذ إجراءات تحد من حجم توليهم للتخفيض من الضرائب التي يدفعونها، فمبدأ الملوث الدافع يجمع بين الطابع الردعي والوقائي في آن واحد هذا ما دفع بالعديد من الدول للعمل به، وتفعيل دور الجباية البيئية للمساهمة في مجال حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة.³

المطلب الثاني:

تطبيقات النظام الجبائي البيئي الجزائري

كرس المشرع الجزائري النظام الجبائي البيئي بشقيه الردعي والتحفيزي، من خلال إقرار مجموعة من الضرائب والرسوم البيئية في مختلف المجالات، محاولة منه للحد من ظاهرة التلوث، التي تفاقمت في الآونة الأخيرة، حتى وإن كان هذا الإقرار متأخرا مقارنة بالعديد من الدول، التي اعتمدت على هذا الأسلوب لحماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة.⁴ وللتعرف على تطبيقات النظام الجبائي البيئي الجزائري سنتطرق إلى مضمون النظام الجبائي البيئي الجزائري (الفرع الأول)، ثم نظام الصناديق الخاصة المرتبطة بالجانب البيئي ودورها في الحماية الوقائية البيئية (الفرع الثاني).

1- امبارك علواني، المسؤولية الدولية عن حماية البيئة - دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية 2017/2016، ص.200.

2- المرجع نفسه، ص.201، 200.

3- ليلي أوشن، المرجع السابق، ص.109، 110.

4- المرجع نفسه، ص.122.

الفرع الأول:

مضمون النظام الجبائي البيئي الجزائري

استجابة للتطورات الدولية في مجال حماية البيئة وتحقيقا لمفهوم التنمية المستدامة، كرس المشرع الجزائري بشكل تدريجي الجباية على الأنشطة الملوثة بصفة ردعية ومع نظرة وقائية من أجل الحماية والمحافظة على البيئة في الجزائر¹. فالنظام الجبائي البيئي في الجزائر وتأسيسا على مبدأ الملوث الدافع يتضمن مجموعة من الضرائب والرسوم المفروضة على الملوّثين الذين يحدثون أضرارا بالبيئة من خلال المنتجات الملوثة الناجمة عن نشاطاتهم الاقتصادية المختلفة، وتتنوع هذه الضرائب والرسوم بين الضرائب المطبقة على الانبعاثات الملوثة، الضرائب والرسوم المطبقة على المنتجات، الضرائب والرسوم المطبقة لتحسين جودة الحياة، الضرائب والرسوم المطبقة على استغلال الموارد الطبيعية². بالإضافة إلى مختلف الإعفاءات والتحفيزات الجبائية للأشخاص الذين يستخدمون في أنشطتهم الاقتصادية تقنيات صديقة للبيئة³. لذا سنتطرق إلى الضرائب والرسوم البيئية في النظام الجبائي الجزائري (أولا) والإتاوات البيئية في النظام الجبائي الجزائري (ثانيا)، ثم التحفيزات الجبائية البيئية في النظام الجبائي الجزائري (ثالثا).

أولا- الضرائب والرسوم البيئية في النظام الجبائي الجزائري

يتضمن النظام الجبائي البيئي الجزائري مجموعة من الضرائب والرسوم الخاصة بالنشاطات الملوثة والخطيرة على البيئة، الرسوم المفروضة على المنتجات، الرسوم البيئية المرتبطة بالنشاط العمراني، الرسوم المرتبطة بالفاعلية الطاقوية والاستهلاك الطاقوي، الرسوم البيئية المرتبطة بالنفايات المنزلية والنفايات الخاصة الخطرة، والرسوم التكميلية على التلوث الجوي والمائي ذي المصدر الصناعي، والتي سنتطرق لها كما يأتي:

أ- الرسم على النشاطات الملوثة والخطيرة على البيئة (TAPDE) :

تم تأسيس هذا الرسم بموجب المادة 117 من قانون المالية لسنة 1992⁴، والذي فرض ضريبة على الأنشطة الملوثة أو الخطرة على البيئة من خلال تحديد النسب والمعامل المضاف⁵. وتم تعديل وتتميم المادة بموجب أحكام المادة 61 من القانون رقم 17-11 المتضمن قانون المالية لسنة 2018، ثم بأحكام المادة 88 من القانون رقم 19-14 المتضمن قانون المالية لسنة 2020، وقد تم رفع معدل مبلغ هذا الرسم السنوي بالنسبة للمنشآت المصنفة بفئاتها الأربع بالكيفية التالية:

- 360.000 دج للمنشآت المصنفة التي يخضع أحد نشاطاتها على الأقل لترخيص الوزير المكلف بالبيئة.

1- حياة مليكشي، المرجع السابق، ص. 420.

2- عبد الغني حسونة، حماية البيئة في إطار.....، المرجع السابق، ص. 76.

3- نسيم بن مهرة، المرجع السابق، ص. 93.

4- المادة 117 من قانون المالية لسنة 1992.

5-Brahim Djemaci , la gestion des déchets municipaux en Algérie: Analyse prospective et éléments d'efficacité, thèse de doctorat en sciences économiques, université de Rouen, école doctorale économie, gestion Normandie, faculté de droit, science économique gestion, 2012, p. 19.

- 270.000 دج للمنشآت المصنفة التي يخضع أحد نشاطاتها على الأقل لترخيص الوالي المختص إقليميا.
 - 60.000 دج للمنشآت المصنفة التي يخضع أحد نشاطاتها على الأقل لترخيص م ش ب المختص إقليميا.
 - 27.000 دج للمنشآت المصنفة التي يخضع أحد نشاطاتها على الأقل للتصريح.
- كما أنه بالنسبة للمنشآت التي لا تشغل أكثر من شخصين، يحدد مبلغ الرسم الأساسي ب: 68.000 دج بالنسبة للفئة الأولى، 50.000 دج للفئة الثانية، 9.000 دج للفئة الثالثة، و 6.000 دج للفئة الرابعة، أما بالنسبة لتوزيع حاصل هذا الرسم فلم يعدل، حيث يقسم مناصفة؛ 50% لميزانية الدولة، و 50% للصندوق الوطني للبيئة والساحل.¹

وتجدر الإشارة إلى أنه إضافة إلى معياري التصنيف وعدد العمال المشغلين أضاف المشرع معيارا آخر يتمثل في تطبيق المعامل المضاعف (*coefficient multiplicateur*) الذي يتراوح بين 1 إلى 10 على كل نشاط من هذه النشاطات، حسب طبيعة النشاط وأهميته، وكذا أنواع وكميات الفضلات والنفايات الناجمة عنه، على أن يحدد المعامل المضاعف عن طريق التنظيم.² والملاحظ أن التطبيق الأولي للرسم على الأنشطة الملوثة أو الخطيرة على البيئة تم بمعدلات ضعيفة، لا تمكن من فرض أثر تحفيزي فعال للخفض من التلوث، الأمر الذي حدا بالمشرع إلى التشديد أكثر في فرض هذا الرسم.³ فلا يمكن أن يكون للرسم البيئية أثرا إلا إذا كانت قيمة الرسم تساوي قدر الإمكان تكاليف مكافحة التلوث، وإلا سيحدد الملوث دائما فائدة من دفعها والاستمرار في تلويث البيئة.⁴

فهذه الرسوم المفروضة على النشاطات الخطيرة والملوثة للبيئة من شأنها الاسهام في جعل الملوث يقلل في تلويثه لكي لا يدفع أكثر، أو يبحث عن طرق أخرى تجنبه دفع هذه النفقات المالية، لاسيما إذا توفرت البدائل التي تعفيه من ذلك، والتي من شأنها حماية البيئة، كما أن تحمل الأعباء المالية جراء ممارسة هذه الأنشطة الخطيرة والضارة بالبيئة، قد تؤدي بأشخاص آخرين إلى العزوف عن ممارسة هذه الأنشطة بهذه الكيفية الضارة بالبيئة، أو ممارستها ولكن ضمن أطر وقائية خاصة إذا ما توفرت التجهيزات والمعدات الصديقة للبيئة.

ب- الرسوم المفروضة على المنتجات

تستهدف هذه الضريبة بعض المنتجات التي تحتوي على عناصر ملوثة أو سامة، كما يمكن أن تفرض على شكل ضرائب على استهلاك منتجات معينة، والهدف منها هو خفض مستوى الملوثات، كي لا تحدث أضرارا بيئية من جهة، ولا تضر بالإنسان من جهة أخرى، فإذا كان إنتاج بعض المنتجات أو التخلص منها يفرز أضرارا بالغة على الصحة، فإن هذه المنتجات يمكن التقليل منها، بفرض بعض الضرائب البيئية على هذه المنتجات.⁵

1- المادة 88 من القانون رقم 19-14 المؤرخ في 2019/12/11 يتضمن قانون المالية لسنة 2020، ج ر عدد 81، بتاريخ 2019/12/30.

2- صافية زيد المال، المرجع السابق، ص. 549.

3- محمد مسعودي، المرجع السابق، ص. 63.

4- صافية زيد المال، المرجع السابق، ص. 548.

5- حياة المليكشي، المرجع السابق، ص ص. 421، 422.

وتظهر الرسوم البيئية التي أقرها المشرع الجزائري على المنتجات في كل من الرسم على الأكياس البلاستيكية المستوردة أو المصنوعة محليا، بالإضافة إلى الرسم المطبق على الإطارات المطاطية الجديدة والمستوردة، وكذا الرسم المفروض على الزيوت والشحوم المستوردة أو المصنعة محليا.¹

1- الرسم على الأكياس البلاستيكية المستوردة أو المصنوعة محليا: تم تأسيس هذا الرسم بموجب المادة 53 من قانون المالية لسنة 2004، يؤسس رسم قدره 200 دج للكيلوغرام الواحد، يطبق على الأكياس البلاستيكية المستوردة أو المصنوعة محليا، تخصص عائدات هذا الرسم كما يأتي: 73% لفائدة ميزانية الدولة و27% للصندوق الوطني للبيئة والساحل، وأحال كيفية تطبيق هذه المادة إلى التنظيم.²

2- الرسم على الإطارات المطاطية الجديدة المنتجة محليا أو المستوردة: أسس هذا الرسم بموجب المادة 60 من قانون المالية لسنة 2006، حيث حدد بـ 10 دج عن كل إطار خاص بالسيارات الثقيلة، و5 دج عن كل إطار خاص بالسيارات الخفيفة، وتوزع مداخيل هذه الرسوم بـ 50% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث، 25% لصالح البلديات، 15% لصالح الخزينة العمومية، 10% لصالح الصندوق الوطني للتراث الثقافي، وأحال تطبيق هذه المادة للتنظيم.³

3- الرسم على الزيوت والشحوم وتحضير الشحوم: أسس هذا الرسم بموجب المادة 61 من قانون المالية لسنة 2006، ثم تم تعديله بموجب المادة 66 من قانون المالية لسنة 2018، ثم تم تعديله في قانون المالية لسنة 2020، ويحدد هذا الرسم بـ 37.000 دج عن كل طن مستورد أو مصنع داخل التراب الوطني، والتي تنجم عن استعمالها زيوت مستعملة، وتخصص مداخيل هذا الرسم كما يأتي: 42% لفائدة ميزانية الدولة و34% لفائدة البلديات بالنسبة للزيوت والشحوم وتحضير الشحوم المصنوعة داخل التراب الوطني، ولفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية بالنسبة للزيوت والشحوم وتحضير الشحوم المستوردة، 24% لفائدة الصندوق الوطني للبيئة والساحل، وبصفة انتقالية يصب حاصل هذا الرسم المقتطع من طرف مصالح الجمارك والذي يدفع لصالح البلديات، لفائدة صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية الذي يتولى توزيعها على البلديات المعنية.⁴ وتجدر الإشارة إلى أن قانون المالية لسنة 2023 عند تفصيله للإخضاعات الجبائية البيئية المخصصة للجماعات المحلية جعل 66% للدولة و34% للبلدية.⁵

ت- الرسوم البيئية المرتبطة بالنشاط العمراني

يؤسس لصالح البلديات رسوم خاصة على عقود التعمير، وكل الرخص والشهادات المتعلقة بها، حيث تخضع عند تسليمها لهذا الرسم: رخص البناء، رخص التجزئة، رخص الهدم، شهادة المطابقة، شهادة التقسيم

1- عبد الغني حسونة، حماية البيئة في إطار.....، المرجع السابق، ص.85.

2- المادة 94 من القانون رقم 19-14، المصدر السابق.

3- المادة 60 من القانون رقم 05-16 المؤرخ في 2005/12/31 المتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج ر عدد 85 بتاريخ 2005/12/31.

4- المادة 93 من القانون رقم 20-16، المصدر السابق.

5- القانون رقم 22/24، المصدر السابق، ص.45.

شهادة التعمير، وشهادة قابلية الاستغلال، وتحدد مبالغ هذا الرسم لكل صنف من الوثائق حسب المساحة المبنية أو القيمة التجارية للبناء أو حسب عدد الأجزاء¹. والتي حددتها المادة 77 من قانون المالية لسنة 2018² ويخص هذا الرسم كلية للبلديات، ولعل الغرض من إحداث هذه الرسوم - المرتبطة بالبيئة العمرانية- التي عرفت عدة تعديلات للزيادة في قيمتها، هو ضبط النشاط العمراني والتحكم فيه وتقييده بإلزامية الحصول على الرخص أو الشهادات المطلوبة، والتي لا يتحصل عليها الأشخاص إلا بعد تسديد الرسوم العمرانية المقررة قانونا.

ث- الرسوم البيئية المرتبطة بممارسة بعض الأنشطة ذات الصلة بالبيئة

1- رسوم تراخيص استغلال المؤسسات المصنفة: تم لأول مرة تأسيس رسم على تراخيص استغلال المؤسسات الجديدة المصنفة من الدرجة الأولى الخاضعة لترخيص الوزير، ومن الدرجة الثانية الخاضعة لترخيص الوالي، ومن الدرجة الثالثة الخاضعة لرخصة ر م ش ب، يسدد هذا الرسم عن طريق وصل لدى قابض الضرائب ويحدد مبلغه بالنسبة للدرجة الأولى (الفئة 1) بـ 30.000 دج، الدرجة الثانية (الفئة 2) بـ 15.000 دج، والدرجة الثالثة (الفئة 3) بـ 5.000 دج، وتخصص مداخيل هذا الرسم 70% لميزانية الدولة و30% للصندوق الوطني للبيئة والساحل.³

ونستنتج من سن المشرع الجزائري لهذه الرسوم أنه أعفى نظام التصريح الخاص بالمؤسسات المصنفة الذي يختص بتسليمه ر م ش ب المختص إقليميا من دفع هذا الرسم، ربما لاعتقاده - من وجهة نظرنا- أن هذا النظام أقل خطورة مقارنة بالأصناف الثلاثة الأخرى، كما نلاحظ أنه بالرغم من أن ر م ش ب يختص بتسليم الكثير من الرخص الإدارية الخاصة بهذه المؤسسات المصنفة، وبالنظر إلى توطئتها على مستوى إقليم البلديات، وما ترتبه من آثار بيئية وصحية مختلفة عليها، إلا أن البلديات لم يخصص لها حصة من مداخيل هذه الرسوم، التي توزع بين ميزانية الدولة والصندوق الوطني للبيئة والساحل، كما اعتمد المشرع الجزائري في فرض هذه الرسوم على معيار تنازلي في تحديد المبلغ، مقترن بالجهة المسؤولة والمخولة بمنح رخص المؤسسات المصنفة، بدءا من الوزير، الوالي ثم ر م ش ب.

2- رسم اعتماد مكاتب الدراسات الناشطين في مجال البيئة: تم تأسيس رسم اعتماد مكاتب الدراسات الناشطين في مجال البيئة، بموجب القانون رقم 16-20، حيث يؤسس هذا الرسم حسب الفئات الخمس المحددة عن طريق التنظيم، ويسدد هذا الرسم عن طريق وصل لدى قابض الضرائب ويحدد مبلغه بـ (5000 دج للفئة أ)، (4000 دج للفئة ب)، (3000 دج للفئة ج)، (2000 دج للفئة د) و(1000 دج للفئة هـ)، وتخصص مداخيل هذا الرسم 50% لميزانية الدولة، و50% للصندوق الوطني للبيئة والساحل.⁴

1- المادة 77 من القانون رقم 17-11 المؤرخ في 2017/12/27، يتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج ر عدد 76 بتاريخ 2017/12/28.

2- للاطلاع على مبالغ الرسوم الخاصة بكل فئة، راجع المادة 77 من القانون رقم 17-11، المصدر السابق.

3- المادة 123 من القانون رقم 16/20، المصدر السابق.

4- المادة 124، المصدر نفسه.

ج- الرسوم المرتبطة بالفاعلية الطاقوية والاستهلاك الطاقوي

1- رسم الفاعلية الطاقوية: أسس هذا الرسم بموجب المادة 64 من قانون المالية لسنة 2020، حيث يطبق على الأجهزة المستوردة أو المصنعة محليا، المشتغلة بالكهرباء والغاز، والمنتجات البترولية التي يعتبر استهلاكها مفرطا بالنظر إلى معايير التحكم في الطاقة المنصوص عليها قانونا، ويستحق دفع هذا الرسم عند الجمركة بالنسبة للأجهزة المستوردة، وعند الخروج من المصنع بالنسبة للأجهزة المنتجة محليا، وفيما يخص الأجهزة المشتغلة بالكهرباء والخاضعة للقواعد الخاصة بالفاعلية والتصنيف والوسم الطاقوية، يطبق رسم الفاعلية الطاقوية حسب الصنف الطاقوي، وحسب سلم تصاعدي من 05% إلى 30% بالنسبة للأجهزة المصنوعة محليا، ومن 05%، 20% 30%، 40% بالنسبة للأجهزة المستوردة.

وبناء على تصريح المستوردين والمنتجين المحليين يتم تقديم وثيقة تبين الصنف الطاقوي الذي ينتمي إليه المنتج، مقدمة من طرف ممون المنتجات النهائية أو الأجزاء، بالنسبة للمنتجات المستوردة يخص هذا الالتزام التصريحات المتعلقة بعمليات الاستيراد المنجزة ابتداء من أول جويلية لسنة 2017، وأي مخالفة متعلقة بقواعد توسيم الفاعلية الطاقوية يعرض المخالفين لدفع قيمة الرسم طبقا للمعدل الأعلى، أي 30% بالنسبة للأجهزة المصنوعة محليا و40% بالنسبة للأجهزة المستوردة، كما تعرّض المخالفين لدفع غرامة مالية تعادل مرتين قيمة الجهاز المستورد أو الجهاز المصنوع محليا¹.

2- رسم الاستهلاك الطاقوي: كما تخضع الأجهزة المشتغلة بالكهرباء والخاضعة للقواعد الخاصة بالفاعلية الطاقوية، والتي لا تخضع إلى نص تنظيمي متعلق بالتصنيف والتوسيم الطاقويين، إلى رسم الاستهلاك الطاقوي بمعدل 15% بالنسبة للأجهزة المنتجة محليا، وبمعدل 30% بالنسبة للأجهزة المستوردة، ويستحق هذا الرسم عند الجمركة بالنسبة للأجهزة المستوردة وعند الخروج من المصنع بالنسبة للأجهزة المصنوعة محليا².

ويخصص ناتج رسم الفاعلية الطاقوية ورسم الاستهلاك الطاقوي لميزانية الدولة والصندوق الوطني للتحكم في الطاقة والطاقات المتجددة والتوليد المشترك للطاقة³.

ح- الرسوم البيئية المرتبطة بالنفايات المنزلية والنفايات الخاصة الخطرة

1- رسم رفع القمامات المنزلية: تم تأسيس هذا الرسم بموجب قانون المالية لسنة 1981 الذي أسس رسم سنوي للتنظيف لصالح البلديات، وذلك على كل الملكيات المبنية الخاضعة للرسم العقاري⁴، وبعد أن كان هناك رسمين أحدهما خاص برفع القمامات المنزلية والآخر بتصريف المياه في المجاري بموجب المادة 30 من قانون

1- المادة 64 من القانون رقم 19-14، المصدر السابق.

2- المادة 64، المصدر نفسه.

3- يخصص ناتج رسم الفاعلية الطاقوية ورسم الاستهلاك الطاقوي 90% لميزانية الدولة و10% لحساب التخصيص الخاص رقم 131-302 الذي عنوانه: الصندوق الوطني للتحكم في الطاقة والطاقات المتجددة والتوليد المشترك للطاقة، السطر 2: التحكم في الطاقة، المادة 64، المصدر نفسه.

4- المادة 54 من القانون رقم 80-12 المؤرخ في 1980/12/31، المتضمن قانون المالية لسنة 1981، ج ر عدد 54 بتاريخ 1980/12/31.

المالية لسنة 1993¹. فقد تم إلغاء هذا الأخير بموجب المادتين 25 و26 من قانون المالية لسنة 1994 وتم الإبقاء على رسم وحيد وهو رسم رفع القمامات المنزلية².

ويؤسس هذا الرسم سنويا لفائدة البلديات التي تتوفر على خدمة رفع القمامات المنزلية، وذلك على الملكية المبنية، وبهذا يعد هذا الرسم ملحقا بالرسم العقاري على الملكيات المبنية، فهو مرتبط باستفادة الملكية المبنية من رفع القمامات³. وبعد أن كان تحديد الرسم بموجب قرار من م ش ب، بناء على مداولة م ش ب، وبعد استطلاع رأي السلطة الوصية⁴، بالاعتماد على النسب المحددة في قانون المالية، نص قانون المالية لسنة 2022 على تحديد هذا الرسم بمبالغ ثابتة؛ 2.000 دج على كل محل ذي استعمال سكني، 10.000 دج على كل محل ذي استعمال مهني أو تجاري أو حرفي أو ما شابهه، 18.000 دج على كل أرض مهيأة للتخميم والمقظورات و80.000 دج على كل محل ذي استعمال صناعي أو تجاري أو حرفي، أو ما شابهه ينتج كميات من النفايات تفوق نفايات الأصناف المذكورة أعلاه، كما تطبق معاملات الترحيح على هذه التسعيرات وفقا للمناطق والمناطق الفرعية للبلديات⁵، وتم تحديد المعاملات والمناطق الفرعية المعمول بها لحساب وعاء رسم رفع القمامات المنزلية بموجب قرار وزاري مشترك⁶.

وحسنا فعل المشرع الجزائري بتخصيص هذا الرسم لفائدة البلديات، على اعتبار أن البلدية هي أكثر اطلاعا على التعداد الحقيقي للمساكن والمحلات التجارية، بالإضافة إلى أنها المكلفة برفع النفايات المنزلية⁷، كما أن ضبط وتحديد هذا الرسم السنوي، من شأنه تحقيق مبدأ المساواة في تحمل رسم رفع القمامات المنزلية على المستوى الوطني، بخلاف ما تضمنته قوانين المالية السابقة، أين تم تسجيل اختلاف في مبالغ الرسم من بلدية لأخرى، كما نلاحظ من خلال المادة 67 من قانون المالية لسنة 2022 إغفال النص على الأداة القانونية التي يتم اعتمادها بخصوص هذا الرسم، بعد أن كان يتم بموجب قرار من م ش ب بناء على مداولة م ش ب.

2- رسم تراخيص تصدير النفايات الخاصة الخطيرة: يؤسس رسم على تراخيص تصدير النفايات الخاصة الخطيرة، يسدد هذا الرسم عن طريق وصل لدى قابض الضرائب، ويحدد مبلغه بـ 5000 دج، تخصص مداخيل هذا الرسم 60% لميزانية الدولة، و40% للصندوق الوطني للبيئة والساحل⁸.

1- المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 19/1/1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1993، ج ر عدد 04 بتاريخ 20/01/1993.

2- المرسوم التشريعي رقم 93-18 المؤرخ في 29/12/1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1994، ج ر عدد 88 بتاريخ 30/12/1993.

3- حميد بوزيدة، المرجع السابق، ص.232.

4- المادة 25 من القانون رقم 20-16 المؤرخ في 31/12/2020، يتضمن قانون المالية لسنة 2021، ج ر عدد 83، بتاريخ 31/12/2020.

5- المادة 67 من القانون رقم 21-16 المؤرخ في 30/12/2021، يتضمن قانون المالية لسنة 2022، ج ر عدد 100، بتاريخ 30/12/2021.

6- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 10/11/2022، يحدد المعاملات والمناطق والمناطق الفرعية المعمول بها لحساب وعاء الرسم العقاري على

الممتلكات المبنية وتلك غير المبنية وحساب وعاء الرسم على رفع القمامات المنزلية، ج ر عدد 03، بتاريخ 17/01/2023.

7- رزيقة مخناش، دور البلدية...، المرجع السابق، ص.162.

8- المادة 125 من القانون رقم 20-16، المصدر السابق.

خ- الرسوم التكميلية على التلوث الجوي والمائي ذي المصدر الصناعي

1- الرسم التكميلي على التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي¹: يحدد الرسم التكميلي على التلوث الجوي ذي المصدر الصناعي على الكميات المنبعثة التي تتجاوز القيم المحددة، ويخصص حاصل هذا الرسم كما يأتي: 50% لفائدة ميزانية الدولة، 33% للصندوق الوطني للبيئة والساحل، و17% لفائدة البلديات.² وتجدر الإشارة إلى أن قانون المالية لسنة 2023 عند تفصيله للإخضاعات الجبائية البيئية المخصصة للجماعات المحلية جعل 50% للدولة، 34% للبلدية، و16% للصناديق الخاصة.³

2- الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي⁴: ينشأ الرسم التكميلي على المياه المستعملة ذات المصدر الصناعي وفقا لحجم المياه المطروحة، وعبء التلوث الناجم على النشاط الذي يتجاوز حدود القيم المحددة بموجب التنظيم الساري المفعول، وتخصص عائدات هذا الرسم كما يأتي: 34% لفائدة ميزانية الدولة، 34% لفائدة البلديات، و16% للصندوق الوطني للبيئة والساحل، و16% للصندوق الوطني للمياه.⁵ وتجدر الإشارة إلى أن قانون المالية لسنة 2023 عند تفصيله للإخضاعات الجبائية البيئية المخصصة للجماعات المحلية جعل 50% للدولة، 34% للبلدية، و16% للصناديق الخاصة.⁶

ثانيا- الإتاوات البيئية في النظام الجبائي الجزائري

تبنى المشرع الجزائري إتاوات خاصة باستغلال واستعمال بعض الموارد والعناصر الطبيعية، وستتطرق فقط لبعض الإتاوات البيئية المرتبطة بالماء باعتباره من العناصر الطبيعية البيئية الهامة، والتي نعتقد أن المشرع أقرها من أجل المحافظة على هذا العنصر الحيوي الهام، وضمان ترشيد استغلاله، والتحكم في استعماله، وتثمينه وتجنب تبذيره، والمتثلة في إتاوة اقتصاد الماء (أ)، إتاوة حماية نوعية المياه (ب)، إتاوة استعمال الموارد المائية (ت)، وإتاوة اقتطاع الملك العمومي للمياه (ث).

أ- إتاوة اقتصاد الماء

تم تأسيس هذه الإتاوة بموجب قانون المالية لسنة 1996.⁷ مقابل مشاركة مستعملي ومستخدمي المياه في برامج الحماية الكمية للموارد المائية بالكيفية الآتية:⁸

4% من المبلغ المفوتر بعنوان إتاوة اقتطاع المياه في ولايات شمال البلاد.

- 1- أسس بالمادة 205 من قانون المالية لسنة 2002، وتم تعديله بالمادة 64 من قانون المالية لسنة 2018، ثم عدل في قانون المالية لسنة 2020.
- 2- المادة 91 من القانون رقم 19-14، المصدر السابق.
- 3- القانون رقم 22-24، المصدر السابق، ص. 45.
- 4- أسس بالمادة 94 من قانون المالية لسنة 2003، وتم تعديله بالمادة 65 من قانون المالية لسنة 2018، ثم عدل في قانون المالية لسنة 2020.
- 5- المادة 92 من القانون رقم 19-14، المصدر السابق.
- 6- القانون رقم 22-24، المصدر السابق، ص. 45.
- 7- المادة 173 من الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 1995/12/30 المتضمن قانون المالية لسنة 1996، ج ر عدد 82 بتاريخ 1995/12/31.
- 8- المادة 59 من القانون رقم 15-18 المؤرخ في 2015/12/30 المتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج ر عدد 72 بتاريخ 2015/12/31.

2% من المبلغ المفوتر بعنوان إتاوة اقتطاع المياه في ولايات جنوب البلاد (الأغواط، غرداية، الوادي، تيندوف، بشار، إيليزي، تامنغاست، أدرار، بسكرة، ورقلة).

ب- إتاوة حماية نوعية المياه

كان يطلق عليها إتاوة المحافظة على جودة المياه في قانون المالية لسنة 1996.¹ وتم إعادة تسميتها بإتاوة حماية نوعية المياه، والتي تدفع مقابل مشاركة مستعملي ومستخدمي المياه في برامج الحماية النوعية للموارد المائية بالكيفية الآتية:²

4% من المبلغ المفوتر بعنوان إتاوة اقتطاع المياه في ولايات شمال البلاد.

2% من المبلغ المفوتر بعنوان إتاوة اقتطاع المياه في ولايات جنوب البلاد (الأغواط، غرداية، الوادي، تيندوف، بشار، إيليزي، تامنغاست، أدرار، بسكرة، ورقلة).

وتدفع إتاوة اقتصاد المياه وحماية نوعية المياه للصندوق الوطني للمياه طبقا للمادتين 59 و60 من قانون المالية لسنة 2016. ويتم تخصيصها حسب الحالة من طرف البلديات المسيرة للخدمات العمومية للمياه أو من طرف المؤسسات صاحبة الامتياز أو مفوضي تسيير الخدمات العمومية للمياه، ويتم التحصيل من خلال الفوترة على مستعملي الخدمات العمومية للتزويد بالماء الصالح للشرب من الهيئة المستعملة للخدمة العمومية للتزويد بالماء الصالح للشرب.³

ت- إتاوة استعمال الموارد المائية

وفقا للمادة 136 من قانون المالية لسنة 2021، يحدد مبلغ الإتاوة المنصوص عليها بموجب المادة 73 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه، المستحقة على استعمال الموارد المائية لأغراض صناعية وسياحية وخدمائية، على التوالي: 35 دج، 30 دج، 30 دج عن كل متر مكعب من المياه المقطعة، ويخصص ناتج هذه الإتاوات كما يأتي: 50% لفائدة ميزانية الدولة، 40% لفائدة حساب التخصيص الخاص رقم 079-302 الذي عنوانه "الصندوق الوطني للمياه"، 10% لفائدة الوكالة المكلفة بالتحصيل. وتكلف وكالات الأحواض الهيدروغرافية، كل واحدة في إقليم اختصاصها، بجمع الإتاوة.⁴

ث- إتاوة اقتطاع الملك العمومي للمياه

نصت المادة 137 من قانون المالية لسنة 2021 التي جاءت تطبيقا لأحكام المادة 73 من القانون رقم 05-12 المتعلق بالمياه، أن كل اقتطاع من الملك العمومي للمياه من طرف أي شخص طبيعي أو معنوي، قطاع

1- المادة 174 من الأمر رقم 95-27، المصدر السابق.

2- المادة 60 من الأمر رقم 15-18، المصدر السابق.

3- المادة 63 من المرسوم التنفيذي رقم 05-13 المؤرخ في 19/01/2005 المحدد لقواعد تسعير الخدمات العمومية للتزويد بالماء الصالح للشرب والتطهير وكذا التعريفات المتعلقة به، ج ر عدد 05 بتاريخ 12/01/2005.

4- المادة 136 من القانون رقم 20-16، المصدر السابق.

عام أو خاص، لاستعماله في المجال الفلاحي، يخضع لدفع إتاوة تقدر بـ: 1دج للمتر المكعب من المياه المستعملة عن طريق السقي بنظام التقطير أو أنظمة الري بالرش، و2دج للمتر المكعب من المياه المستعملة عن طريق الري السطحي، وتطبق هذه الإتاوة مهما كان مصدر الاقتطاع سواء كانت مياه جوفية أو مياه سطحية، أو مياه غير تقليدية، وتخصص الإتاوة المحصلة وفقا لهذه المادة كما يأتي: 50% لفائدة ميزانية الدولة، و40% لفائدة حساب التخصيص الخاص رقم 079-302 الذي عنوانه "الصندوق الوطني للمياه"، و10% لفائدة الوكالة الوطنية للتسيير المدمج للموارد المائية المكلفة عبر فروعها الإقليمية بتحصيل هذه الإتاوة¹.

ثالثا- التحفيزات الجبائية البيئية في النظام الجبائي الجزائري

تعد التحفيزات الجبائية البيئية من الأدوات الاقتصادية الرامية لحماية البيئة بشكل وقائي، لذا، سنوضح موقف المشرع الجزائري من أسلوب التحفيز الجبائي البيئي (أ)، ثم تطبيقات التحفيز الجبائي البيئي (ب).

أ- موقف المشرع الجزائري من أسلوب التحفيز الجبائي البيئي

اعتمد المشرع الجزائري على غرار الكثير من التشريعات أسلوب التحفيز الجبائي البيئي، وهو ما يتضح من النصوص القانونية التي سنأتي على ذكر البعض منها، بالإضافة إلى الأنظمة التحفيزية البيئية التي تضمنها قانون الاستثمار الحالي، والتي سنتطرق لها بحول الله في المبحث الثالث من هذا الفصل. وهناك من يرى أن المشرع الجزائري لم ينص - صراحة - من خلال قوانين المالية، على أي إجراءات جبائية تحفيزية لصالح الاستثمار في مجال الحد من التلوث وحماية البيئة، وهذا على النقيض من بعض المواد القانونية المدرجة ضمن التشريعات البيئية المختلفة، والتي تنص على ضرورة إيلاء الحوافز المالية أهمية قصوى في مجال حماية البيئة والحد من التلوث². فالمشرع الجزائري أولى أهمية لهذه الحوافز وعمل على إقرارها ليس في قانون حماية البيئة فقط، بل نص على ضرورة اللجوء إليها في قوانين مختلفة نظرا للدور الذي تؤديه³.

ب- تطبيقات التحفيز الجبائي البيئي

تبنى المشرع الجزائري في إطار التحفيز الجبائي البيئي، رسوم تشجيعية على عدم تخزين النفايات وتحفيزات جبائية بيئية مختلفة، والمتتمثلة فيما يلي:

1- الرسوم التشجيعية على عدم تخزين النفايات:

تتمثل هذه الرسوم في الرسم التشجيعي على عدم تخزين النفايات الصناعية الخاصة أو الخطرة، والذي يحدد بمبلغ 30.000دج عن كل طن مخزن من النفايات الصناعية الخاصة أو الخطرة، وتخصص عائدات هذا الرسم بـ 46% لفائدة ميزانية الدولة، و38% للصندوق الوطني للبيئة والساحل، و16% لفائدة البلديات⁴. بالإضافة

1- المادة 137 من القانون رقم 20-16، المصدر السابق.

2- محمد مسعودي، المرجع السابق، ص.68.

3- ليلي أوشن، المرجع السابق، ص.128.

4- المادة 89 من القانون رقم 19-14، المصدر السابق.

إلى الرسم التشجيعي لعدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج في المستشفيات والعيادات الطبية والذي يهدف إلى تخفيض المستشفيات، العيادات، ومراكز العلاج الأخرى على تخفيض كميات النفايات المعدية والملوثة كيميائيا وهذا نظرا للأخطار الكبيرة التي تنجر عنها.¹ وحُدد هذا الرسم بسعر مرجعي قدره 60.000 دج/طن، ويخصص حاصل هذا الرسم: 50% للصندوق الوطني للبيئة والساحل، 30% لفائدة ميزانية الدولة، و20% لفائدة البلديات.² أما قانون المالية لسنة 2023 فعند تفصيله للإخضاعات الجبائية البيئية المخصصة للجماعات المحلية جعل الرسم التشجيعي على عدم تخزين النفايات الصناعية 84% للدولة، و16% للبلدية، ونص على أن الرسم التشجيعي على عدم تخزين النفايات المرتبطة بأنشطة العلاج الطبي والبيطري 80% للدولة، و20% للبلدية.³

2- التحفيز الجبائي البيئي:

نص المشرع الجزائري على بعض التحفيزات الجبائية التي من شأنها المساهمة في حماية البيئة، على غرار ما تضمنه القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الذي نص على استفادة كل شخص طبيعي أو معنوي من تخفيض في الريح الخاضع للضريبة إذا قام بأنشطة من شأنها ترقية البيئة، ويتم تحديد هذا التخفيض بموجب قانون المالية، كما تستفيد المؤسسات الصناعية التي تستورد التجهيزات التي تسمح في إطار صناعتها أو منتجاتها بإزالة أو تخفيف ظاهرة الاحتباس الحراري، وكذا التقليل من التلوث بمختلف أشكاله من حوافز مالية وجمركية يحددها قانون المالية.⁴ كما نص القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة أنه بغرض تطوير الفضاءات والأقاليم والأوساط الواجب ترقيتها وفقا لأدوات تهيئة الإقليم المصادق عليها، تمنح إجراءات محفزة تحدد في قوانين المالية، كما يمكن منح إعانات ومساعدات مالية لاسيما لدعم برامج التنمية المتكاملة.⁵

وزيادة على ذلك، نص القانون رقم 02-02 المتعلق بحماية الساحل وتنميته على تدابير تحفيزية اقتصادية وجبائية، تشجع على تطبيق التكنولوجيات غير الملوثة ووسائل أخرى تتوافق واستدخال التكاليف الإيكولوجية في إطار السياسة الوطنية للتسيير المتكامل والتنمية المستدامة للساحل والمناطق الشاطئية.⁶ كما أخضع المشرع الجزائري الخدمات المتصلة بالنشاطات السياحية والفندقية والحمامات المعدنية والإطعام السياحي المصنف والأسفار وتأجير السيارات للنقل السياحي، انتقاليا وإلى غاية 2022/12/31 للمعدل المنخفض للرسم على القيمة المضافة.⁷ وهو بمثابة تحفيز جبائي لبعض النشاطات المرتبطة بالمجال السياحي غير أن المشرع الجزائري حدده بأجل.

1- محمد مسعودي، المرجع السابق، ص.65.

2- المادة 90 من القانون رقم 19-14، المصدر السابق.

3- القانون رقم 22-24، المصدر السابق، ص.45.

4- المادتين 77،76 من القانون رقم 03-10، المصدر السابق.

5- المادة 7 من القانون رقم 01-20، المصدر السابق.

6- المادة 36 من القانون رقم 02-02 المؤرخ في 05/02/2002، المتعلق بحماية الساحل وتنميته، ج ر عدد 10 بتاريخ 12/02/2002.

7- المادة 70 من القانون رقم 19-14، المصدر السابق.

الفرع الثاني:

نظام الصناديق الخاصة ودورها في الحماية الوقائية البيئية

إلى جانب هذه السياسات الوقائية تلجأ الدولة إلى تقديم مجموعة من الإعانات والمساعدات المالية قصد إقامة مشاريع في مجال حماية البيئة، وهي طريقة حديثة مقارنة بالرسوم، وتهدف هي الأخرى إلى حماية البيئة، حيث يتم تقديم مساعدات للمؤسسات والمنشآت التي تبادر بحماية البيئة، بواسطة الرسوم التي تفرض عليها، حيث تذهب عائداًها إلى صناديق خاصة في مختلف المجالات، ثم يعاد توزيع هذه المداخيل على مشاريع ومنشآت تخدم البيئة وتحافظ عليها¹. ولمعرفة الدور الوقائي الذي تسهم به الصناديق الخاصة في الحماية البيئية، سنتطرق لبعض الصناديق الخاصة (حسابات التخصيص) التي لها علاقة بالحماية الوقائية للبيئة (أولاً)، ثم تقييم نظام الصناديق (حسابات التخصيص) في الحماية الوقائية للبيئة (ثانياً).

أولاً- الصناديق الخاصة (حسابات التخصيص) التي لها علاقة بالحماية الوقائية للبيئة

قام المشرع الجزائري بإحداث صناديق خاصة (حسابات التخصيص) لها علاقة بالحماية الوقائية للبيئة، وهو ما سنوضحه من خلال العناصر الآتية: تعريف نظام الصناديق الخاصة (حسابات التخصيص) (أ)، ثم أنواع الصناديق الخاصة (حسابات التخصيص) التي لها علاقة بالحماية الوقائية للبيئة (ب).

أ- تعريف نظام الصناديق الخاصة (حسابات التخصيص)

نص المشرع الجزائري في القانون رقم 84-17 المتعلق بقوانين المالية على أنه: « لا يمكن تخصيص أي إيراد لتغطية نفقة خاصة... غير أنه يمكن أن ينص قانون المالية صراحة على تخصيص الموارد لتغطية بعض النفقات، وتكتسي هذه العمليات حسب الحالات الأشكال التالية:... الحسابات الخاصة للخرزينة... »². وهو التوجه الذي أخذ به في القانون العضوي رقم 18-15³، كما أكدت المادة 42 منه على أنه يتم فتح الحسابات الخاصة للخرزينة أو غلقها بموجب قانون المالية، وتشمل هذه الحسابات ستة أصناف محددة على سبيل الحصر، ومنها "حسابات التخصيص الخاص". فالمشرع الجزائري أعطى الأساس القانوني للحسابات الخاصة غير أنه لم يقدم تعريفاً دقيقاً لهذه الأخيرة سواء في القانون رقم 84-17 أو في القانون العضوي رقم 18-15، وترك بذلك المجال مفتوحاً للفقهاء.

وتُعرّف الحسابات الخاصة للخرزينة على أنها: « الإطار الذي يسجل فيه دخول أموال إلى خزانة الدولة بمناسبة بعض العمليات الخاصة التي تقوم بها ولا تعتبر إيرادات عامة، وخروج أموال منها ولا تعتبر نفقات عامة »⁴.

1- حياة المليكشي، المرجع السابق، ص. 426.

2- المادة 08 من القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07/07/1984 يتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 28 بتاريخ 10/07/1984. (ملغى جزئياً)

3- المادة 38 من القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 02/09/2018 يتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 53 بتاريخ 02/09/2018.

4- يحيى وناس، المرجع السابق، ص. 96. نقلاً عن:

واعتمادا على ما تقدم نرى أن الصناديق الخاصة (حسابات التخصيص) المتعلقة بالبيئة هي حسابات تخصيص خاصة بالبيئة أو أحد عناصرها، أو بقطاع بيئي أو مجال بيئي معين، تُفتح بموجب قوانين المالية، ذات ترقيم معين، وتأخذ تسمية محددة، توضح فيها إيرادات الصندوق والنفقات التي يضطلع بها، ونذكر على سبيل المثال الصندوق الوطني للبيئة وإزالة التلوث، الصندوق الوطني للبيئة والساحل، الصندوق الوطني لحماية الساحل والمناطق الشاطئية... الخ.

وتجدر الإشارة إلى أن إيرادات الحسابات الخاصة المتعلقة بحماية البيئة تمول بشكل مباشر من حصيللة الرسوم والغرامات، التي تفرض على النشاطات المخالفة للقواعد الحمائية للبيئة، ويفترض نظريا أنها تتناسب مع النفقات التي تغطي عمليات تخفيض أو إزالة التلوث، وبذلك تعتبر هذه النفقات مسترجعة وهذا عكس ما هي عليه قواعد الميزانية العامة، حيث تعتبر نفقاتها نهائية وغير قابلة للاسترجاع، وهو السبب الذي يؤدي إلى إخراج هذه الحسابات الخاصة من ميزانية الدولة.¹

ب- أنواع الصناديق الخاصة (حسابات التخصيص) التي لها علاقة بالحماية الوقائية للبيئة
من الصناديق الخاصة التي لها علاقة بالحماية الوقائية للبيئة نذكر على سبيل المثال لا الحصر ما يلي:

1- الصندوق الوطني للبيئة والساحل:

تم في البداية إنشاء الصندوق الوطني للبيئة بموجب المادة 189 من قانون المالية لسنة 1992.² وقد تم تعديلها³، وأصبح يطلق عليه "الصندوق الوطني للبيئة والساحل" بموجب قانون المالية لسنة 2020.⁴ وتشمل نفقاته تمويل أنشطة مراقبة البيئة وفرض الرقابة عليها، تمويل أنشطة التفتيش البيئي، النفقات المتعلقة باقتناء التجهيزات البيئية وتجديدها وإعادة تأهيلها، النفقات المتعلقة بالتدخلات الاستعجالية في حالة تلوث بحري مفاجئ، نفقات الإعلام والتوعية والتكوين المرتبطة بالبيئة والتنمية المستدامة، الإعانات الموجهة للدراسات والنشاطات المتعلقة بإزالة التلوث الصناعي والحضري، المساهمات المالية لمراكز الردم التقني لمدة 03 سنوات ابتداء من وضعها قيد الاستغلال، وتمويل أنشطة حماية وتثمين الأوساط البحرية والأرضية.⁵

محمد عباس محرز، اقتصاديات المالية العامة، النفقات العامة- الإيرادات العامة- الميزانية العامة للدولة، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر 2003، ص.402.

1- يحيى وناس، المرجع نفسه، ص.96.

2- المادة 189 من القانون رقم 91-25 المؤرخ في 1991/12/18 يتضمن قانون المالية لسنة 1992، ج ر عدد65 بتاريخ 1991/12/18.

3- عدلت بموجب المادة 128 من قانون المالية لسنة 2018، ثم عدلت بموجب قانون المالية لسنة 2020، وتم إعادة فتح في كتابات الخزينة حساب التخصيص الخاص رقم: 065-302 الذي عنوانه "الصندوق الوطني للبيئة والساحل" ويقيد في هذا الحساب السطر الأول:1: البيئة والساحل ضمن باب الإيرادات الرسم على الأنشطة الملوثة أو الخطيرة على البيئة، الرسوم الخاصة المحددة بموجب قوانين المالية، حاصل الغرامات المحصلة بعنوان المخالفات لتشريع المتعلق بحماية البيئة، المادة 128 من القانون رقم 19-14، المصدر السابق.

4- المادة 128 من القانون رقم 19-14، المصدر السابق.

5- المصدر نفسه.

بالإضافة أيضا إلى تمويل برامج حماية وإعادة تأهيل المواقع الطبيعية والمساحات الخضراء، تمويل عمليات المحافظة والحفاظ على التنوع البيولوجي والأنظمة البيئية والموارد الطبيعية ومكافحة التغيرات المناخية وتأمينها، تمويل أنشطة إحياء الأيام الوطنية والعالمية ذات الصلة بحماية البيئة، تمويل العمليات المرتبطة بمنح جوائز مختلفة في إطار حماية البيئة، التكفل بالنفقات المتعلقة بإنجاز أنظمة الإعلام المرتبطة بالبيئة، تمويل التقارير والمخططات البيئية تمويل الأنشطة والإعانات المرتبطة بالاقتصاد الأخضر، تمويل الدراسات لاسيما تلك المرتبطة بتطبيق التشريع والتنظيم المتعلقين بالبيئة طبقا للمادة 128 من قانون المالية لسنة 2020 السالف الذكر.

2- الصندوق الوطني لحماية الساحل والمناطق الشاطئية:

تم فتح حساب التخصيص الذي عنوانه الصندوق الوطني لحماية الساحل والمناطق الشاطئية بموجب المادة 125 من قانون المالية لسنة 2003¹، نص قانون الساحل على إنشاء الصندوق الوطني لحماية الساحل والمناطق الشاطئية، وخصصت إيرادات الصندوق من الرسوم النوعية المحددة بموجب قوانين المالية من حاصل الغرامات المحصلة بعنوان المخالفات لقانون حماية الساحل والمناطق الشاطئية، والتعويضات بعنوان النفقات الناتجة عن مكافحة التلوث المفاجئ الناتج عن تسرب مواد كيميائية خطيرة في البحر، والهبات والوصايا، التخصيصات المحتملة في ميزانية الدولة، وكل المساهمات والموارد الأخرى².

وقد حددت نفقات الصندوق في تمويل أعمال إزالة التلوث وحماية وتأمين الساحل والمناطق الشاطئية تمويل دراسة وبرامج البحث التطبيقي المتعلقة بحماية الساحل والمناطق الشاطئية، و تمويل الدراسات والخبرات المسبقة لرد الاعتبار للمواقع المنجزة من قبل معاهد التعليم العالي ومكاتب الدراسات الوطنية والأجنبية، والنفقات المتعلقة بالتدخلات الاستعجالية في حالة وقوع تلوث بحري مفاجئ³. ونستنتج من العمليات التي تقيد في هذا الحساب في باب النفقات المذكورة أعلاه، لاسيما منها تمويل أعمال إزالة التلوث وحماية وتأمين الساحل والمناطق الشاطئية، والنفقات المتعلقة بالتدخلات الاستعجالية في حالة وقوع تلوث بحري مفاجئ، الاهتمام بتمويل الأعمال الهادفة إلى إزالة التلوث وحماية وتأمين الساحل والمناطق الشاطئية.

3- الصندوق الوطني للتنمية الفلاحية والصيد البحري وتربية المائيات:

يتجلى دور الصندوق الوطني للتنمية الفلاحية والصيد البحري وتربية المائيات⁴، من خلال ما تم تقييده في باب النفقات التي يتضمنها لاسيما في مجال الاستثمار الفلاحي، والمتمثلة في الإعانات التي تضمن مساهمة الدولة

1- المادة 125 من القانون رقم 02-11 المؤرخ في 2002/12/24 يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر عدد 86 بتاريخ 2002/12/25.

2- امبارك علواني، المرجع السابق، ص.203.

3- المادة 125 من القانون رقم 02-11، المصدر السابق.

4- كان يطلق عليه "الصندوق الوطني للتنمية الفلاحية"، المادة 122 من قانون المالية 2017، وأصبح يطلق عليه "الصندوق الوطني للتنمية الفلاحية والصيد البحري وتربية المائيات"، المادة 130 من قانون المالية لسنة 2020، ويتضمن ثلاثة محاور أساسية: تطوير الاستثمار الفلاحي ترقية الصحة الحيوانية وحماية الصحة النباتية، ضبط الإنتاج الفلاحي، المادة 122 من القانون رقم 16-14 المؤرخ في 2016/12/28، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج ر عدد 77 بتاريخ 2016/12/29.

لتطوير الإنتاج والإنتاجية الفلاحية، الإعانات التي تضمن مساهمة الدولة في عمليات تطوير الري الفلاحي وحماية وتطوير التراث الوراثي الحيواني والنباتي، الإعانات المقدمة لدعم أسعار المنتوجات الطاقوية المستعملة في الفلاحة، كما تشمل نفقاته أيضا النفقات المرتبطة بنشاطات حماية الصحة النباتية، النفقات المرتبطة بالتعويضات عن الخسائر أو الأضرار التي تكبدها المستثمرون من جراء عمليات مكافحة أمراض وآفات الزرع، بالإضافة إلى النفقات المرتبطة بالمكافحة الوقائية للمحافظة على الزرع، والنفقات المرتبطة بأنشطة تطوير الصحة الحيوانية والنفقات المرتبطة بالذبح الإجباري المقررة تبعا للجائحة الحيوانية أو الأمراض المعدية، والنفقات المرتبطة بالحملات الوقائية¹.

ونستنتج من خلال هذه الميادين لاسيما المرتبطة بتطوير الاستثمار الفلاحي، وترقية الصحة الحيوانية وحماية الصحة النباتية، وكذا من خلال النفقات التي يشملها ارتباطها الوثيق بحماية بعض العناصر البيئية، لاسيما النباتية والحيوانية، بالإضافة إلى النفقات المرتبطة بالمكافحة الوقائية للمحافظة على الزرع، والنفقات المرتبطة بالذبح الإجباري المقررة تبعا للجائحة الحيوانية أو الأمراض المعدية.

4- الصندوق الوطني للتنمية الريفية:

أحدث الصندوق الوطني للتنمية الريفية طبقا للمادة 123 من قانون المالية لسنة 2017، ويتضمن هذا الصندوق ثلاثة أسطر تتمثل في مكافحة التصحر وتنمية الاقتصاد الرعوي والسهوب، التنمية الريفية واستصلاح الأراضي عن طريق الامتياز، ودعم مربّي المواشي وصغار المستثمرين الفلاحين، فهذه المجالات وثيقة الصلة بالبيئة وهو ما يتضح من خلال ما تشمله النفقات المقيدة في هذا الحساب (الصندوق الوطني للتنمية الريفية)، ف فيما يخص مكافحة التصحر وتنمية الاقتصاد الرعوي والسهوب تشمل الإعانات الموجهة لمكافحة التصحر، الإعانات الموجهة لأعمال الحفاظ على المراعي وتنميتها، الإعانات الموجهة لتنمية الإنتاج الحيواني في المناطق السهلية والزراعية الرعوية، الإعانات الموجهة لتنظيم الاقتصاد الرعوي، وبخصوص التنمية الريفية واستصلاح الأراضي عن طريق الامتياز فيتضمن الإعانات الموجهة لعمليات التنمية الريفية، الإعانات الموجهة لعمليات استصلاح الأراضي أما دعم مربّي المواشي وصغار المستثمرين الفلاحين فنذكر منها إعانة الدولة في تنمية تربية المواشي والإنتاج الفلاحي².

ونستنتج من خلال ما تضمنته المادة المذكورة أعلاه أن النفقات الخاصة بهذا الصندوق تشمل الكثير من الجوانب والمجالات المتعلقة بالبيئة، لاسيما مكافحة التصحر الذي يعد من بين أهم المشاكل التي تعاني منها البيئة في الجزائر، بالإضافة إلى الإعانات الموجهة لتنظيم الاقتصاد الرعوي، والتنمية الريفية واستصلاح الأراضي عن طريق الامتياز.

1- المادة 122 من القانون رقم 16-14، المصدر السابق.

2- المادة 123، المصدر نفسه.

ثانيا- تقييم نظام الصناديق (حسابات التخصيص) في الحماية الوقائية للبيئة

رغم تعارض أسلوب المساعدات والدعم مع مبدأ الملوث الدافع، إلا أن هذا الأسلوب لازال يحتفظ بأهمية كبيرة في تحقيق السياسات البيئية، التي تقوم على أساس الموازنة بين تحقيق الأهداف البيئية والمحافظة على بقاء واستمرارية المؤسسات الاقتصادية نظرا للأهمية الاجتماعية والاقتصادية التي تلعبها¹ غير أن هذا النوع من الدعم والإعانات يثير جدلا بين الاقتصاديين حول الكفاءة الاقتصادية لهذا النظام في إطار سياسة حماية البيئة لأنه يؤدي إلى استمرار النشاط الملوث، ولا يحفز نحو التغيير إلى نشاط آخر سليم بيئيا، باعتبار أن نفقة التلوث تعادل الإعانات التي يحصل عليها الملوث نظير كل وحدة من التلوث، بل بالعكس سوف تسعى المؤسسات في ظل هذا النظام لتضخيم حجم التلوث الصادر عنها بغية تلقي إعانات أكثر أهمية.²

كما نستنتج من خلال تطرقنا لبعض الصناديق الخاصة المتمثلة في الصندوق الوطني للبيئة والساحل الصندوق الوطني لحماية الساحل والمناطق الشاطئية، الصندوق الوطني للتنمية الريفية، الصندوق الوطني للتنمية الفلاحية والصيد البحري وتربية المائيات، أن هذه الحسابات يتم فتحها بموجب قوانين المالية، وتتضمن تسمية الحساب، وتفيد فيها الإيرادات والنفقات بشكل محدد، وبالرغم من شمول نفقات هذه الصناديق - على اختلاف مجالاتها- الكثير من الجوانب المرتبطة بالحماية البيئية التي سبقت الإشارة إليها، لاسيما بالنسبة للصندوق الوطني للبيئة والساحل، إلا أن الملاحظ على المواد التي أحدثت حسابات التخصيص المذكورة أعلاه، أنها مقتضبة وتتسم بالغموض، فهي لا تتضمن أية مبالغ مالية سواء بالنسبة للإيرادات أو بالنسبة للنفقات، كما أن تنامي المشاكل البيئية في مختلف صورها لاسيما التلوث، والإفساد لبعض العناصر البيئية، يجعل من دور هذه الأخيرة غير كافٍ لحماية البيئة.

وبعد عرضنا لدور الجباية البيئية في مجال الحماية الوقائية للبيئة، وتطبيقاتها في الجزائر نرى أن المشرع الجزائري قد سار على نهج الكثير من الدول التي أخذت بهذه الأداة القانونية الاقتصادية بهدف حماية البيئة، فتنبى لأجل ذلك المشرع الجزائري نظاما جبائيا متنوعا، ضمّنه العديد من الضرائب البيئية، الرسوم البيئية، الإتاوات البيئية والتحفيزات الجبائية البيئية، واعتبرها كأداة لحماية البيئة، سواء في شقها الوقائي من خلال إلزامية اتخاذ كافة التدابير للوقاية من التلوث أو التقليل منه، بالإضافة إلى التحفيزات الجبائية الرامية إلى توجيه سلوك الأشخاص لاختيار بدائل صديقة للبيئة، أو في شقها العلاجي من خلال الالتزام بكافة النفقات الخاصة بالتلوث، وإعادة الحال إلى ما كان عليه. غير أن تنامي وتفاقم الآثار السلبية للأنشطة الاقتصادية على البيئة وعلى الإنسان، تجعل هذه الأداة الاقتصادية غير قادرة على تحقيق حماية فعالة للبيئة، وتبقى الحاجة لممارسة الأنشطة النظيفة والصديقة للبيئة أفضل خيار للحماية الوقائية للبيئة.

1- يحيى وناس، المرجع السابق، ص.102.

2- مريم بن الشيخ، المرجع السابق، ص.32.

المبحث الثاني:

الحماية الوقائية للبيئة من خلال المخططات والبرامج التنموية

بالرغم من أهمية التخطيط الاقتصادي كوسيلة لتحقيق تدخل وقائي مسبق لحماية البيئة، إلا أن إدراج الانشغالات البيئية ضمن التخطيط الاقتصادي في الجزائر عرف تطورا بطيئا بسبب عدم نضج فكرة الموازنة بين البيئة والتنمية المستدامة¹. فعقب الاستقلال تبنت الجزائر العديد من المخططات والبرامج التنموية، سعيا منها لتحقيق تنمية اقتصادية واجتماعية وتحسين الإطار المعيشي للمواطنين، نتيجة لما خلفه المستدمر الفرنسي من فقر وجهل وتخلف... الخ، فكانت بذلك التنمية في جوانبها الاقتصادية والاجتماعية مطلبا أساسيا وضروريا، وبعد تزايد الاهتمام الدولي بحماية البيئة، وانضمام الجزائر وتصديقها على الكثير من الاتفاقيات الدولية، تبنت أول إطار قانوني لحماية البيئة في سنة 1983، ثم تم إلغاؤه في سنة 2003 بموجب القانون رقم 03-10، وأمام هذه المتغيرات، وسلسلة الاستثمارات التي تبنتها الجزائر في إطار سياستها التنموية من خلال مخططاتها وبرامجها التنموية سنحاول التطرق إلى دور المخططات والبرامج التنموية في الحماية الوقائية للبيئة (المطلب الأول)، ثم المخططات البلدية للتنمية أداة للتنمية والحماية الوقائية للبيئة (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

دور المخططات والبرامج التنموية في الحماية الوقائية للبيئة

أصبحت حماية البيئة اليوم من المشاريع التنموية الهامة التي بدأت جميع الدول المبادرة بالعناية بها، بعد أن تبين لها أنّ تلك الحماية ليست ضرورية فقط لصحة الإنسان، وإنما للتنمية أيضا، ومن مظاهر الاهتمام ارتباطه بمفهوم "التنمية المستدامة"، التي تدعو إلى نمط جديد في التنمية يحافظ على محتوى الموارد الطبيعية المتاحة ويستحدث بدائل نظيفة لا تدمر البيئة². ولمعرفة دور المخططات والبرامج التنموية التي تبنتها الجزائر في إطار سياستها التنموية في مجال الحماية الوقائية للبيئة، سنتطرق إلى دور المخططات التنموية في الحماية الوقائية للبيئة (الفرع الأول)، ثم دور البرامج التنموية في الحماية الوقائية للبيئة (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

دور المخططات التنموية في الحماية الوقائية للبيئة

تبنت الجزائر في إطار سياستها التنموية العديد من المخططات التنموية المتعددة السنوات، ولمعرفة مدى مراعاة الجوانب البيئية ضمن مضامين هذه المخططات، سنتطرق لموضع الحماية الوقائية للبيئة في المخططات

1- نور الدين محرز، مريم صيد، "التخطيط البيئي كآلية وقائية لحماية البيئة في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيذر، بسكرة الجزائر، 2017، ص. 186.

2- كمال رزق، المرجع السابق، ص. 104.

التنموية للفترة الممتدة من 1967 إلى 1977 (أولاً)، ثم موضع الحماية الوقائية للبيئة في المخططات التنموية للفترة الممتدة من 1980 إلى 1997 (ثانياً).

أولاً- موضع الحماية الوقائية للبيئة في المخططات التنموية للفترة الممتدة من 1967 إلى 1977

سنوضح موضع الحماية الوقائية للبيئة في المخططات التنموية ضمن المخطط الثلاثي (أ)، وضمن المخطط الرباعي الأول (ب)، ثم ضمن المخطط الرباعي الثاني (ت).

أ- الحماية الوقائية للبيئة ضمن المخطط الثلاثي (1967-1969)

يعتبر هذا المخطط الثلاثي أول خطة تنموية اقتصادية انتهجتها الجزائر عقب الاستقلال، وهو مخطط قصير الأجل ركزت من خلاله على التصنيع كمحرك أساسي لتحقيق التنمية وتعزيز الاستقلال الاقتصادي¹، كما يعتبر هذا المخطط التجربة الجزائرية الأولى في هذا المجال، حيث تحددت من خلاله معالم نموذج التصنيع في الجزائر ويتميز هذا المخطط بافتقاره إلى معالم خطة اقتصادية متكاملة، لكونه لم يطرح مسألة التوازن الاقتصادي الإجمالي، كما أنه لم يأخذ بعين الاعتبار مسألة التناسق بين الفروع الاقتصادية وبين الأنشطة داخل كل فرع².

فالواضح هو تغييب البيئة ضمن المخطط التنموي الثلاثي للفترة الممتدة من 1967 إلى 1969، ومرد ذلك هو تبني هذا الأخير في حقبة زمنية ليست ببعيدة على حصول الجزائر على استقلالها، وبالتالي كان التوجه نحو بناء البلاد اقتصادياً.

ب- الحماية الوقائية للبيئة ضمن المخطط الرباعي الأول (1970-1973)

اعتبر المشرع الجزائري في الأمر رقم 70-10 المخطط الرباعي القانون الأساسي الذي يشرع بمجموع النشاط الاقتصادي والاجتماعي للبلاد حيث نص على: «يشكل المخطط الرباعي القانون الأساسي الذي يشرع بمجموع النشاط الاقتصادي والاجتماعي للبلاد طيلة المدة المتراوحة بين 1970 و 1973»³. وأضافت المادة 5 منه على أن المخطط الرباعي يهدف إلى تقوية ودعم بناء الاقتصاد الاشتراكي وتعزيز الاستقلال الاقتصادي للبلاد، ويعتمد على التقويم التام للثروات الفلاحية والمنجمية ويندرج في سلسلة من التصنيع التام والعصري، كما تم التركيز على مسار التنمية الاقتصادية، وتلبية الحاجيات الأولية المادية والثقافية لمجموع السكان وبالخصوص لتحسين مستوى حياة السكان الفقراء تحسيناً ملموساً طبقاً للمادة 6 منه. فالملاحظ من خلال هذه المواد التوجه كان أيضاً نحو بناء البلاد اقتصادياً واجتماعياً، بالرغم من إشارته إلى بعض الميادين الهامة التي لها صلة بالبيئة، على غرار التقويم التام للثروات الفلاحية، وتحسين مستوى حياة السكان الفقراء... الخ.

1- نور الدين محرز، مريم صيد، المرجع السابق، ص. 186، نقلاً عن: محمد بالقاسم حسن بللول، سياسة تمويل التنمية وتنظيمها في الجزائر ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 1991، ص. 66.

2- نوبصر بلقاسم، التنمية والتغيير في نسق القيم الاجتماعية - دراسة سوسولوجية ميدانية بأحد المجتمعات المحلية بمدينة سطيف، أطروحة دكتوراه جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإنسانية، 2011/2010، ص. 170.

3- المادة 2 من الأمر رقم 70-10 المؤرخ في 1970/01/20، خاص بالمخطط الرباعي 1970-1973، ج ر عدد 7 بتاريخ 1970/01/20.

ت- الحماية الوقائية للبيئة ضمن المخطط الرباعي الثاني (1974-1977)

عرّف المشرع الجزائري هذا المخطط من خلال الأمر رقم 74-68 على أنه: « هو مخطط للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على ضوء الآفاق الطويلة المدى للاقتصاد الوطني...»، ووفقا للمادة 2 منه فإنه يهدف إلى تدعيم الاستقلال الاقتصادي، وإلى بناء اقتصاد اشتراكي بواسطة تقوية سريعة للإنتاج وتوسيع مجال التنمية عبر كامل التراب الوطني، وذلك في إطار الخطة الإجمالية للتنمية، كما اعتبرت المادة 9 من ذات الأمر بمثابة قانون أساسي يسري على مجموع النشاط الاقتصادي والاجتماعي للبلاد خلال هذه الفترة (1974-1977).

وتجدر الإشارة أن المادة 4 من الأمر رقم 74-68 السالف الذكر نصت على الأهداف الاجتماعية الأساسية لهذا المخطط، والتي تتمثل في تحسين مستويات المعيشة للسكان ابتداء من زيادة مناصب العمل ومن توزيع عادل للدخل، رفع المستوى الثقافي والتقني لاسيما تطبيق الإصلاح المحدث للمدرسة الأساسية، والتحسين السريع لشروط معيشة السكان بفضل ترقية الطب المجاني، وتحقيق البرامج الاجتماعية لاسيما في مجال القرى الفلاحية والإسكان الحضري والتجهيزات الجماعية.

فنستنتج من خلال ما تضمنه القانون المذكور أعلاه تغييب البعد البيئي في تعريفه للمخطط، حيث تم التركيز على التنمية ببعديها الاقتصادي من خلال تدعيم الاستقلال الاقتصادي، وبناء اقتصاد اشتراكي بواسطة تقوية سريعة للإنتاج وتوسيع مجال التنمية عبر كامل التراب الوطني. أما بعدها الاجتماعي فمن خلال الاهتمام بتحسين مستويات المعيشة للسكان لاسيما زيادة مناصب العمل، ترقية الطب المجاني، تحقيق البرامج الاجتماعية الإسكان الحضري، والتجهيزات الجماعية. ولعل هذا التوجه تبرره الظروف والحقبة الزمنية التي صدر فيها القانون كما أنه خلال هذه الفترة لم يسن المشرع الجزائري الإطار القانوني الخاص بالبيئة بعد.

ثانيا- موضع الحماية الوقائية للبيئة في المخططات التنموية للفترة الممتدة من 1980 إلى 1997

سنتطرق من خلال هذه الجزئية لموضع الحماية الوقائية للبيئة ضمن المخطط الخماسي الأول (أ)، وضمن المخطط الخماسي الثاني (ب)، وضمن المخطط الوطني (1993-1997) (ت).

أ- الحماية الوقائية للبيئة ضمن المخطط الخماسي الأول (1980-1984)

يندرج هذا المخطط في إطار التوجيهات الطويلة الأمد للتنمية الاقتصادية والاجتماعية على مدى الفترة العشرية 1980-1990 التي يجب أن تحقق عند نهايتها تغطية مرضية للحاجيات الأساسية للمواطنين والأمة وذلك كما وكيفا وبالاعتماد أساسا على الإنتاج الوطني¹، ويهدف المخطط الخماسي طبقا للمادة 5 من القانون رقم 80-11 إلى تعزيز بناء الاقتصاد الاشتراكي في إطار توجيهات الميثاق الوطني، ضمان تغطية الحاجيات

1- المادة 2 من القانون رقم 80-11 المؤرخ في 13/12/1981 يتضمن المخطط الخماسي 1980-1984، ج ر عدد 51 بتاريخ 1980/12/16.

الأساسية للمواطنين والأمة عند نهاية العشرية الجارية بالاعتماد أساسا على الإنتاج الوطني، تعبئة الطاقات والمهارات الوطنية، ضمان تدعيم الاستقلال الاقتصادي للبلاد، والتحكم في توازنات الاقتصاد ومقاديره العامة تطوير نشاطات اقتصادية متكاملة، نشر التنمية الاقتصادية والاجتماعية التي تخلق ظروفًا متماثلة للرفعي الاجتماعي عبر سائر التراب الوطني، وبالرغم من أهمية هذه الأهداف إلا أن الجانب البيئي كان مستبعدا في هذا الأخير.

ب- الحماية الوقائية للبيئة ضمن المخطط الخماسي الثاني (1985-1989)

تم إحداث هذا المخطط الخماسي بموجب القانون رقم 84-22، ويهدف إلى تجسيد توجيهات المؤتمر الخماسي لحزب جبهة التحرير الوطني، وقرارات الدورة الثانية عشرة للجنة المركزية، ويندرج في إطار الآفاق الاقتصادية والاجتماعية لسنة 2000¹، كما يهدف المخطط الخماسي إلى تحقيق أهداف الإستراتيجية التنموية لاسيما تغطية الحاجيات الأساسية للمواطنين والأمة، نشر التنمية الاقتصادية والاجتماعية لتوفير ظروف مناسبة للرفعي الاجتماعي عبر كافة التراب الوطني طبقا للمادة 5 من القانون رقم 84-22 المذكور أعلاه.

وتجدر الإشارة بهذا الخصوص أنه بالرغم من تبني المشرع الجزائري لقانون حماية البيئة في سنة 1983، وأن هذا المخطط الوطني جاء بعده إلا أنه لم يتم إدراج قانون البيئة ضمن حيثيات القانون رقم 84-22 المذكور أعلاه، كما أننا لم نسجل تكريسا صريحا للحماية البيئية ضمن هذا القانون، ولاحظنا من خلال المادة 5 منه أن هذا المخطط أعطى الأولوية لتحقيق أهداف الإستراتيجية التنموية، لاسيما التركيز على تغطية الحاجيات الأساسية للمواطنين، ولعل هذا التغييب مرده إلى حداثة هذا القانون الذي سنه المشرع الجزائري تماشيا مع السياق الدولي الذي أولى أهمية كبيرة لحماية البيئة، بالإضافة إلى انضمام وتصديق الجزائر على العديد من الاتفاقيات الدولية بهذا الخصوص.

ت- الحماية الوقائية للبيئة ضمن المخطط الوطني (1993-1997)

ركزت الأهداف العامة خلال هذه الفترة على الأهداف الاقتصادية والاجتماعية، لاسيما استعادة هبة الدولة وإعادة الاعتبار لها لأداء وظيفتها في تنظيم وضبط وتيرة التنمية الاقتصادية والاجتماعية وتعزيز العدالة الاجتماعية، تحسين إطار معيشة المواطنين تدريجيا بإعطاء الأولوية لظروف معيشة الأكثر حرمانا منهم². كما أكدت الماد 6 من المرسوم التشريعي رقم 93-07 على أهداف المخطط الوطني لسنة 1993 في إطار الآفاق المتوسطة الأمد لاسيما منها: استعادة هبة الدولة وتحسين نوعية الخدمة العمومية واسترجاع علاقات الثقة بين المواطن وإدارته، وإنعاش أنشطة قطاعات البناء والفلاحة والري والسكن، والاستمرار في جهود تطهير الاقتصاد والشروع في عملية إعادة الهيكلة الصناعية للمؤسسات،... الخ.

1- المادة 02 من القانون رقم 84-22 المؤرخ في 24/12/1984 يتضمن المخطط الخماسي 1985-1989، ج ر العدد الأول بتاريخ 02/01/1985.

2- المادة 03 من المرسوم التشريعي رقم 93-07 المؤرخ في 24/04/1993 يتعلق بالأهداف العامة للفترة 1993-1997 ويتضمن المخطط الوطني لسنة 1993، ج ر العدد 26 بتاريخ 26/04/1993.

وبالرغم من تركيز هذا المخطط الوطني على التنمية في بعديها الاقتصادي والاجتماعي، إلا أنه تمت الإشارة إلى بعض الجوانب البيئية، والتي تمت الإشارة إليها في الملحق رقم 2 الخاص بالأنشطة المصرح بأولويتها في المخطط الوطني لسنة 1993، لاسيما الأنشطة المتعلقة بمعالجة وتصفية ورسكلة المياه، ورسكلة النفايات الصلبة (خارج أنشطة الاسترجاع)، زراعة النباتات المقاومة للمناخات، وزراعة النخيل، الأنشطة الفلاحية، وتربية المواشي التنقيب عن المياه، استصلاح الأراضي،... الخ.¹

فنستنتج من خلال الأنشطة المصرح بأولويتها في هذا المخطط هو الاهتمام بالجانب البيئي، من خلال إيلاء أهمية لبعض المجالات والميادين البيئية لاسيما بالنسبة لمعالجة وتصفية ورسكلة المياه، ورسكلة النفايات الصلبة وكذا استصلاح الأراضي.

وهناك من يرى بأن تحول موقف التخطيط الوطني اتجاه فكرة الموازنة بين مفهوم حماية البيئة والتنمية لجملة من المتغيرات التي شهدتها الساحة الدولية والعربية، والتي دفعت بالدولة إلى إعادة التفكير في وضعها البيئي ومسيرتها التنموية، خاصة أن البعد البيئي أخذ حيزا كبيرا ضمن الانشغالات الدولية، وقد ترجم ذلك ضمن المخطط الوطني لسنة 1993². كما أن الجزائر خلال هذه الفترة تبنت أول قانون لحماية البيئة في سنة 1983.

الفرع الثاني:

دور البرامج التنموية في الحماية الوقائية للبيئة

تكملة للمسار التنموي الذي انتهجته الجزائر منذ استقلالها، في إطار مخططاتها المتعددة السنوات السالف ذكرها، تبنت أيضا العديد من البرامج التنموية المتعددة السنوات، غير أن ما يميز هذه المرحلة هو التطور الكبير الذي عرفته المنظومة القانونية البيئية، وتبنيها القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة وللإطلاع على موضع حماية البيئة ضمن بعض المخططات التنموية، سنتطرق إلى الحماية الوقائية للبيئة في إطار البرامج التنموية للفترة الممتدة من 2001 إلى 2009 (أولا)، ثم الحماية الوقائية للبيئة في إطار البرامج التنموية للفترة الممتدة من 2010 إلى 2019 (ثانيا).

أولا- الحماية الوقائية للبيئة في إطار البرامج التنموية للفترة الممتدة من 2001 إلى 2009

يعتبر برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي واحدا من الأدوات والمخططات الاقتصادية الهامة التي تبنتها الجزائر في شكل برامج متعددة السنوات، وذلك من أجل استكمال مسيرتها التنموية في شتى المجالات، وستتطرق من خلال هذه الجزئية إلى الحماية الوقائية للبيئة ضمن برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (2001-2004) (أ)، وضمن البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش الاقتصادي (2005-2009) (ب).

1- الملحق رقم 2 للمرسوم التشريعي رقم 93-07، المصدر السابق.

2- نور الدين محرز، مريم صيد، المرجع السابق، ص. 188.

أ- الحماية الوقائية للبيئة ضمن برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (2001-2004)

1- تعريف وأهداف برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي¹:

يعتبر هذا البرنامج أداة من أدوات السياسات الاقتصادية المعروفة والمتمثلة في سياسة الإنفاق العام، وهو يرمي أساسا إلى دفع عجلة النمو في الجزائر مركزين بذلك على المشاريع القاعدية والداعمة للعمليات الإنتاجية والخدماتية². وقد خصص له مبلغ مالي معتبر³. وأشار منشور رئيس الحكومة رقم 05 إلى أن هذا البرنامج خصص مبلغ 114 مليار دج للتنمية المحلية أي نسبة 22% من غلافه المالي الإجمالي، ويحدد مختلف مستويات تدخل الجماعات المحلية من أجل إرساء الظروف المواتية لتحسين المحيط الذي يعيش فيه المواطنون على أسس موضوعية، كما ينظر إلى هذا البرنامج بشتى جوانبه الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية، بالإضافة إلى إشارته إلى تحقيق أهداف التنمية المحلية، والتي يجب أن تهدف إلى إعادة الحيوية للفضاءات الريفية، وإعادة الاعتبار للأطر والأوساط المعيشية على مستوى الجماعات السكانية، وبالتالي معالجة أشكال التفاوت والتمييز بين الأقاليم، وتجنب الفوضى العمرانية على مستوى التجمعات السكانية الحضرية، بالإضافة إلى العمل على تحقيق استرجاع الفضاءات المهمشة الذي يعتبر الشغل الشاغل للإدارة المحلية⁴.

كما أنه يشكل فرصة لتجديد العهد مع نمو مستدام وقوي، وبعث المبادرات المفترزة لمناصب الشغل والقضاء على الفقر والإقصاء الاجتماعي؛ ويرجى منه أن يفضي إلى تحسن ملموس وتدرجي لظروف معيشة المواطنين ونوعيتها، وترجيح الأشغال الكبرى والورشات التي تتطلب القدر الأوفر من اليد العاملة، بهدف إنشاء عاجل لمناصب الشغل لصالح العاطلين، ويتعلق الأمر على سبيل المثال، بالأنشطة المتصلة بتهيئة الأملاك الغابية وحمايتها، مثل إعادة التشجير وصيانة الغابات، وفتح المسالك، وحماية السفوح المنحدرة حول السدود⁵.

1- أسس هذا البرنامج بموجب المادة 230 من قانون المالية لسنة 2002، يغطي هذا البرنامج الفترة الممتدة بين 2001 و2004. خنصري خيضر تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، 2010/2011 ص. 129.

2- صالحى ناجية، مخناش فتيحة، "أثر دعم الإنعاش الاقتصادي والبرنامج التكميلي لدعم النمو وبرنامج التنمية الخماسي على النمو الاقتصادي 2001/2014"، نحو تحديات آفاق النمو الاقتصادي الفعلي والمستديم"، أبحاث المؤتمر الدولي لتقييم أثر برامج الاستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والاستثمار والنمو الاقتصادي خلال الفترة 2001-2014، جامعة سطيف 1، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، 12/11 مارس 2013، ص. 3.

3- خصص له مبلغ 525 مليار دينار جزائري، وجه أساسا للعمليات والمشاريع الخاصة بدعم المؤسسات والنشاطات الإنتاجية الفلاحية، تقوية الخدمات العمومية في مجالات كبرى مثل: الري تحسين الإطار المعيشي للسكان، دعم التنمية المحلية وتنمية الموارد البشرية، تزامنت هذه العمليات مع سلسلة من الإجراءات الخاصة بالإصلاحات المؤسساتية ودعم المؤسسات الإنتاجية الوطنية. نبيل بوفليح، "دراسة تقييمية لسياسة الإنعاش الاقتصادي المطبقة في الجزائر في الفترة 2000-2010"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المجلد 6، العدد 2، 2012/12/18، ص. 252.

4- منشور رئيس الحكومة رقم 05 المؤرخ في 2001/07/14، المتعلق ببرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (2001-2004)، عمليات التنمية المحلية ص. 1، 2 و3.

5- تعليمة رئيس الجمهورية الصادرة بتاريخ 2001/11/15، ص. 2.

2- موضع حماية البيئة ضمن برنامج دعم الإنعاش الاقتصادي

نص منشور رئيس الحكومة رقم 05 السالف الذكر على: «ولابدّ من النظر إلى هذا البرنامج بشئى جوانبة الاجتماعية والاقتصادية والثقافية والبيئية، ومن زاوية عمقه الاستراتيجي على أنه أحد عناصر الإدماج الأساسية في البرامج الجاري إنجازها...». كما نص أيضا: «...، يكمن الهدف المنشود في تيسير بروز تصور جديد يكون فيه التكفل بالانشغالات العميقة للمواطنين وخلق الثروات الجديدة، من بين العناصر الأساسية لتنمية منسجمة مستديمة تخدم الصالح العام»¹، فنستنتج من خلال هذه العبارات الاهتمام الواضح بالجوانب البيئية، حيث نص عليها بشكل صريح وواضح في العبارة الأولى، كما أكدت العبارة الثانية أيضا على نقطة غاية في الأهمية، وهي تحقيق تنمية منسجمة ومستديمة خدمة للصالح العام. كما أكدت أيضا تعليمة رئيس الجمهورية الصادرة بتاريخ 2001/11/15 على أن هذا البرنامج يشكل فرصة تاريخية بالنسبة لبلادنا لتحديد العهد مع نمو مستدام وقوي².

وتجدر الإشارة إلى أن هذا التوجه الذي اتسم به هذا البرنامج التنموي يمكن إرجاعه لتبني المشرع الجزائري لأول إطار قانوني خاص بالبيئة، بموجب القانون رقم 83-03 المتعلق بحماية البيئة، والذي تم من خلاله التأكيد على أن حماية البيئة تعد مطلباً أساسياً للسياسة الوطنية للتنمية الاقتصادية والاجتماعية³، كما نصت المادة 3 من هذا القانون على: «تقتضي التنمية الوطنية تحقيق التوازن الضروري بين متطلبات النمو الاقتصادي ومتطلبات حماية البيئة والمحافظة على إطار معيشة السكان». وبعد إلغاء هذا الأخير بموجب القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، نص بشكل صريح إلى أن حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة تهدف إلى ترقية تنمية وطنية مستدامة بتحسين شروط المعيشة، والعمل على ضمان إطار معيشي سليم⁴، كما نصت المادة 3 من هذا القانون على المبادئ العامة التي يتأسس عليها لاسيما مبدأ الإدماج، الذي يتعين من خلاله دمج الترتيبات المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة عند إعداد المخططات والبرامج القطاعية وتطبيقها، بالإضافة إلى نصه في المادة 15 منه إلى نظام تقييم الآثار البيئية لمشاريع التنمية.

كما أشارت الكلمة الافتتاحية لرئيس الحكومة بمناسبة اليوم الدراسي حول " النقاش الوطني حول حالة البيئة ومستقبلها" على أن الحكومة تعمل على التكفل بعامل المحافظة على البيئة وضمن التنمية المستديمة في السياسات القطاعية المتبعة، وفي هذا الإطار تعمل وفق محاور أساسية لاسيما تطبيق برنامج الاستثمارات البيئية في إطار المخطط الثلاثي (2001-2004)، يرمي إلى تحسين إطار المعيشة والنظافة العمومية، وتسيير الموارد

1- منشور رئيس الحكومة رقم 05 المؤرخ في 2001/07/14، المرجع السابق.

2- تعليمة رئيس الجمهورية الصادرة بتاريخ 2001/11/15، المرجع السابق، ص. 2.

3- المادة 2 من القانون رقم 83-03، المصدر السابق.

4- المادة 2 من القانون رقم 03-10، المصدر السابق.

الطبيعية بشكل عقلائي، وحماية الساحل والفضاءات الريفية، ومرافقة المؤسسات في برامجها الخاصة بالتقليل من التلوث، قصد ضمان حماية أفضل للأنظمة الإيكولوجية، وتحسين الصحة العمومية للمواطنين، والحد من النزوح الريفي، وتقليص نسبة الفقر وإحداث مناصب شغل¹.

ب- الحماية الوقائية للبيئة ضمن البرنامج التكميلي لدعم الإنعاش الاقتصادي (2005-2009)

كان تركيز الحكومة في هذا البرنامج على مواصلة الجهود لإعادة بناء الاقتصاد الوطني، والانفتاح على الاقتصاد العالمي، ومن المحاور التي لاقت اهتمام في هذا البرنامج نذكر بعض المجالات المتعلقة بالبيئة، ففي مجال الموارد المائية، وبالنظر لأهميتها الاقتصادية والاجتماعية، وضعت الحكومة برنامج للنهوض بهذا القطاع، ترمي إلى حشد الموارد المائية من خلال بناء السدود وتطوير برنامج حفر الآبار، أنجاز محطات كبرى لتحلية المياه، وتسيير الموارد المائية وتوزيعها بشكل عقلائي والرقابة من الكوارث المرتبطة بالمياه وامتصاصها، وفيما يخص حماية البيئة وجعلها في خدمة التنمية المستدامة، ففي مجال تسيير النفايات الصناعية والنفايات الخاصة وكذلك التلوث حرصت الحكومة على فرض احترام النصوص القانونية لترسيخ قاعدة "من يلوث يدفع"، كما تم إنشاء مناطق تهيئة متكاملة، ومضاعفة المساحات المحمية، ووضع المناطق الطبيعية المتميزة تحت حماية المواطنين، وإعادة تأهيل وترقية المساحات الخضراء والحدائق، وكذا الأنظمة البيئية للوحدات وحدائق النخيل، وهذا المسعى يستدعي انتهاج سياسات نوعية للحفاظ على المساحات الحساسة وتثمينها لاسيما السواحل والجبال والسهوب².

ثانيا- الحماية الوقائية للبيئة في إطار البرامج التنموية للفترة الممتدة من 2010 إلى 2019

سنتطرق من خلال هذه الجزئية إلى بعض البرامج التنموية التي تبنتها الدولة، في إطار خططها الاقتصادية المتعددة السنوات، ولمعرفة موضع الحماية البيئية ضمن هذه الأخيرة، سنتطرق إلى الحماية الوقائية للبيئة ضمن برنامج توطيد النمو الاقتصادي (أ)، ثم الحماية الوقائية للبيئة ضمن النموذج الاقتصادي الجديد (ب).

أ- الحماية الوقائية للبيئة ضمن برنامج توطيد النمو الاقتصادي

1- الحماية الوقائية للبيئة ضمن برنامج توطيد النمو الاقتصادي (2010-2014)

برنامج توطيد النمو الاقتصادي³، يسعى لتحقيق مجموعة من الأهداف من أبرزها: دعم وتحسين التنمية الاقتصادية خاصة التنمية الصناعية وكذا اقتصاد المعرفة، تحسين المستوى المعيشي وتطوير التنمية البشرية، مواصلة

1- الكلمة الافتتاحية لرئيس الحكومة بمناسبة اليوم الدراسي حول "النقاش الوطني حول حالة البيئة ومستقبلها"، بقصر الأمم، نادي الصنوبر، 12 ماي 2001، ص ص. 5، 6.

2- الجودي صاطوري، "التنمية المستدامة في الجزائر: الواقع والتحديات"، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، المجلد 16، العدد 16، 01/06/2016، ص ص. 303، 304 و305.

3- جاء في إطار المخطط الخماسي الثالث، وقد خصص له 155 مليار دولار لتصل تكلفته الإجمالية بالبرنامج السابق بنهاية سنة 2014 إلى 286 مليار دولار. منصور هجرس، عبد المجيد بزيان، "واقع الاستثمار العمومي من خلال البرامج البلدية للتنمية والبرامج القطاعية غير الممركزة وآثارها على التنمية المحلية المستدامة - حالة دراسية لبلديات الهضاب العليا لولاية سطيف"، مجلة علوم وتكنولوجيا D علوم الأرض، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، الجزائر، عدد 43، 30/06/2016، ص. 37.

تطوير المنشآت القاعدية والخدمة العمومية، تشجيع سياسة التشغيل بتدعيم الأنشطة الخلاقة لمناصب الشغل¹. وهو برنامج أقره رئيس الجمهورية، وخصص له مبلغا يقدر بـ 139 دولار لمشاريع التنمية المحلية بما يعادل 48% من الغلاف الإجمالي، وهذا الاستثمار الضخم من شأنه وضع أسس متينة للتنمية المستدامة في جميع نواحي الإقليم الجزائري، مما يسمح بتقليل الفوارق الإقليمية والحفاظ على التماسك الاجتماعي، من خلال المجالات التي تغطيها خاصة تلك المشاريع الموجهة للأحياء التي تعاني وضعيات صعبة والفضاءات الريفية لإعادة إحيائها².

كما نص منشور وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 2010/13 أنه من الضروري أن تركز المشاريع على القضايا المتعلقة بتسيير المدن ونوعية العمران في المناطق الحضرية، تنشيط وإعادة إحياء الفضاءات الريفية الحصول على الخدمات العامة المحلية، الرعاية والتكفل بالفئات الضعيفة من السكان، استعادة التوازن البيئي الاستعمال الأمثل للمنشآت التربوية والاجتماعية، إبراز مساحات وفضاءات للاسترخاء والاستجمام،... كما اعتبر تفعيل ديناميكية التنمية المحلية هي وسيلة لتقديم إجابات على الانشغالات المتكررة التي يثيرها المواطنون. وأن عملية تحديد قيادة مسار التنمية الاقتصادية والثقافية والبيئية والتنمية الاجتماعية، يزيد من الضرورة الحتمية مما هي عليه الآن لوقف النزوح الريفي، واستعادة وظائف النسيج الحضري، ويمثل هذا الهدف نتيجة طبيعية، وتهيئة الظروف الملائمة لمعالجة الفوارق الإقليمية البيئية، وهو ما يتطلب إدراج ديناميكيات التنمية المحلية، في إطار المبادئ التوجيهية للسياسة الوطنية للتهيئة العمرانية والتنمية المستدامة للإقليم³.

كما أضاف ذات المنشور أنه نظرا لرهانات وتحديات هذه المرحلة الخماسية، بات ضروريا على الإدارة المحلية أن تسعى إلى التغيير لتصبح ذات مصداقية في توجهها، وشفافة في خياراتها، وعادلة في توزيع برامجها، بدافع الرغبة في تحسين تقديم الخدمات العامة المحلية، والتي لن تتأتى إلا بالمشاركة الفعلية للمجتمع المدني ومختلف المتعاملين، هذا الانفتاح على المجتمع يأخذ معنى تقاسم المسؤولية، وهو ما يعكس في الواقع إرادة الدولة في ظهور وإبراز ثقافة المواطنة كشرط أساسي لانسجام التنمية والتقدم الاجتماعي، وقد تم التأكد على أنه في مختلف أطوار إعداد المشاريع يجب تحديد الأولويات وربط الاتصال والتشاور والشراكة والشفافية، وبعبارة أخرى هو أسلوب جديد من الحكم الراشد الذي سيعزز بلا شك مصداقية العمل⁴.

وتجدر الإشارة إلى أن منشور وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 2010/14 أشار إلى أن انطلاق المخطط الخماسي 2010-2014 من المؤكد أنه يشكل حدثا كبيرا، نظرا لضخامة الاستثمار، وما يفرزه من آمال تسمح بإدراج ديناميكية التنمية الاقتصادية والاجتماعية في الاستدامة من شأنه أن يولد الثروات الجديدة

1- منصور هجرس، عبد المجيد بزيان، المرجع السابق، ص. 37.

2- منشور وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 10/13 المؤرخ في 2010/12/19، ص. 1.

3- المرجع نفسه، ص. 2، 3.

4- المرجع نفسه، ص. 3.

والرفاهية للمجتمع برمته، كما نص هذا المنشور على: «...، اغتنام هذه الفرصة لإدراج التنمية المستدامة في نهج ديناميكي تنفصل تماما مع البرمجة البديهية...»¹، فنستنتج من هذه العبارة النص الصريح على إدراج مقترب التنمية المستدامة، كما نستشف أيضا من خلال المنشور رقم 2010/13 السالف الذكر توجه الدول الصريح لمختلف الجوانب المتعلقة بالبيئة والتنمية المستدامة، كما أشار بوضوح إلى أن هذا الاستثمار الضخم من شأنه وضع أسس متينة للتنمية المستدامة في جميع نواحي الإقليم الجزائري.

2- الحماية الوقائية للبيئة ضمن برنامج توطيد النمو الاقتصادي (2015-2019)

من أجل مواصلة تنمية الاقتصاد الوطني تبنت الجزائر مخططا تنمويا خماسيا للفترة الممتدة من 2015-2019، يهدف إلى تعزيز مقومات الاقتصاد، ومواجهة تأثيرات الأزمة المالية العالمية². وتمثل أهداف هذا البرنامج في الحفاظ على المكاسب الاجتماعية من خلال منح الأولوية لتحسين الظروف المعيشية للسكان في قطاع السكن، التربية، الصحة العمومية، ربط البيوت بشبكات الكهرباء والماء والغاز،... الخ، وإيلاء الاهتمام الأكثر بالتنوع الاقتصادي وتحقيق نمو الصادرات خارج قطاع المحروقات، والاهتمام بالتنمية الفلاحية والريفية بسبب مساهمتها في تحقيق الأمن الغذائي وتنويعه³.

ب- الحماية الوقائية للبيئة ضمن النموذج الاقتصادي الجديد (2016-2019)

أصبحت الجزائر تواجه مشاكل اقتصادية واجتماعية حادة بسبب تراجع أسعار البترول وتقلص الموارد المالية بشكل كبير، وفي ظل هذه الظروف صادقت الحكومة الجزائرية على نموذج النمو الاقتصادي الجديد في إطار سياسة تنويع الاقتصاد الوطني وإصلاحه هيكليا، ويتمحور هذا النموذج على جوانب وتدابير إجرائية استعجالية قصد معالجة الاختلالات والعجز في الميزانية، ومقاربة للتنوع والتحول الاقتصادي من أجل الوصول إلى اقتصاد مبني على موارد مالية خارج المحروقات، يميزه التنوع والاستقرار إضافة إلى الاستدامة التنموية، التي تتحقق من خلال دعم مقومات الاستدامة وتشجيع الاقتصاد الأخضر، فهذا النموذج يولي أهمية بالغة لجانب استدامة النمو من خلال التركيز على ضرورة التنويع الاقتصادي وضمان الأمن الطاقوي وتنويع الموارد الطاقوية، وبالتالي دعم الاقتصاد الموالي للبيئة، أو ما يعرف بالاقتصاد الدائري⁴.

ويمكن تعريفه على أنه برنامج يحتوي على حزمة من الإصلاحات والقرارات الهادفة لتحقيق التنوع الاقتصادي والخروج من التبعية البترولية، والذي أعلن عنه الوزير الأول سنة 2016، وصادق عليه مجلس الوزراء

1- منشور وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 14، المؤرخ في 2010/12/19، در ص.

2- الجودي صاطوري، المرجع السابق، ص. 307.

3- العالية مناد، مزريق عاشور، "مدى مساهمة البرامج التنموية التي تبنتها الجزائر في تحقيق التنمية المستدامة بالإسقاط على الفترة الممتدة من 2001 إلى غاية 2019"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الجزائر، المجلد 16، العدد 1، 2020/03/03، ص. 212.

4- دنيا خنشول، "واقع الاقتصاد الدائري في الجزائر في إطار النموذج الجديد للنمو الاقتصادي"، مجلة الأصل للبحوث الاقتصادية والإدارية جامعة خنشلة، الجزائر، المجلد 4، العدد 1، 2020/06/30، ص ص. 161، 163.

بتاريخ 2017/07/26، ويرتكز على مقارنة مستعدة لسياسة الموازنة مع مسار يغطي الفترة 2016-2019 ومن جهة أخرى يقوم على آفاق لتنويع وتحويل بنية الاقتصاد في أفق 2030¹. فالنموذج الجديد للنمو الاقتصادي، يمثل مقارنة تتماشى مع مقتضيات الظرف الراهن، الذي يتميز بالتراجع المحسوس والمتواصل لأسعار المواد الطاقوية، وأكد وزير المالية على مباشرة الأعمال التي تستهدف التخلص التدريجي من التبعية للمحروقات حيث يتمثل تنفيذ هذه السياسة الاقتصادية الجديدة في إنشاء المؤسسات، تمويل الاستثمار الذي ينطوي على أثر اقتصادي قوي، تنفيذ السياسات الصناعية وسياسات التشغيل والتصنيع، الذي يستهدف تحقيق نمو مستدام للقيم المضافة للقطاعات خارج المحروقات، وتأمين وتنويع المواد الطاقوية من خلال تنفيذ برنامج النجاعة الطاقوية الموصول ببرنامج صناعي وتكنولوجي لتنمية الطاقات المتجددة والأمن الطاقوي².

كما تجدر الإشارة، أن النموذج الاقتصادي الجديد يرتكز على جانين أساسيين هما المالية العامة وجانب التنوع الاقتصادي، بحيث يتمحور الجانب الأول على تحسين إيرادات الجباية العادية ورفع حصيلتها إلى مستوى معتبر مقارنة بالجباية البترولية مع التركيز على ترشيد النفقات، أما الجانب الثاني فيرتكز على التنويع الاقتصادي خارج قطاع المحروقات ودعم القطاعات التنافسية خاصة القطاعين الزراعي والصناعي، إضافة إلى جانب ثالث تكميلي، يهدف لتحقيق الاستدامة والملاءة الخارجية، من خلال تقليص الفجوة بين الصادرات والواردات خارج المحروقات، والتي ترتكز أساسا في الاعتماد وتفعيل البرنامج الطاقوي لإنتاج الطاقة المتجددة بهدف تقليص الاستهلاك والاعتماد على الموارد الهيدروجينية³.

ونستنتج مما سبق أن النموذج الاقتصادي هو خطة اقتصادية متعددة السنوات، يرتكز على جوانب هامة لها علاقة بحماية البيئة، لاسيما المتعلقة بالتنويع الاقتصادي خارج قطاع المحروقات، التي تعد الممول الرئيس للاقتصاد كما أنها طاقة آيلة للنضوب وغير نظيفة وملوثة للبيئة، وبالنظر للإمكانيات الكبيرة للجزائر في مجال التنويع الاقتصادي على غرار الطاقات المتجددة، السياحة، الفلاحة... الخ. فإن هذا التوجه من شأنه المحافظة على مخزون الطاقة الأحفورية، وحماية البيئة، واستغلال إمكانياتها في الطاقات المتجددة... الخ.

وبعد تطرقنا لبعض المخططات والبرامج التنموية، لاحظنا اهتمام الدولة الكبير بهذه الأدوات الاقتصادية المتعددة السنوات، لارتباطها بالتنمية في شتى مجالاتها، وبالرغم من التأخر في إدراج الاعتبارات المتعلقة بالبيئة والتنمية المستدامة ضمن هذه الأخيرة، إلا أن أنها تعد أدوات هامة، من شأنها الإسهام في حماية البيئة، إذا ما تم الالتزام بالبعد البيئي في الخطط الاقتصادية، وفي المشاريع الاستثمارية المنبثقة عنها على المستوى الوطني والمحلي.

1- طلال عباسي، لعربي بلخلف، الربيع عيساني، "النموذج الاقتصادي الجديد لدعم النمو في الجزائر بين المقاربة النظرية والتجسيد الفعلي" المتلقى العلمي الوطني حول "التوجهات النقدية والمالية للاقتصاد الجزائري على ضوء التطورات الإقليمية والدولية"، 14/01/2019، ص.26.
2- مداخلة وزير المالية، لقاء الحكومة، الولاية، الاقتصاد المحلي عامل مشجع للتنمية الوطنية، يومي 12 و 13 نوفمبر 2016، قصر الأمم، نادي الصنوبر، الجزائر، 2016، ص.15، 16.
3- المرجع نفسه، ص.27.

المطلب الثاني:

المخططات البلدية للتنمية أداة للتنمية والحماية الوقائية للبيئة

تعتبر البلدية مكان التقاء التطلعات الاجتماعية والاقتصادية للمواطنين، وأنسب جهاز إداري محلي يمكنه تحقيق هذه الطموحات، من خلال برامج تنموية محلية تخدم المصلحة العامة لسكان البلدية، دون أن تتعارض مع المصلحة العامة لمخططات التنمية الوطنية¹. وقد أدخل أسلوب المخطط البلدي للتنمية في سنة 1973، ويعتبر من أكثر البرامج التنموية استعمالا وخاصة بعد صدور المرسوم رقم 73-136، والمتعلق بشروط تسيير وإنجاز المخططات البلدية للتنمية، لقد جاء هذا المخطط ليخلف النظام القديم، والمتمثل في "برنامج التجهيز المحلي" إذ تتكفل الدولة بتمويل بعض المشاريع المدرجة في المخططات البلدية، بعد أن تكون قد وافقت عليها². ولمعرفة الأدوار التنموية والبيئية للمخططات البلدية للتنمية سنتطرق إلى علاقة المخطط البلدي للتنمية بالحماية الوقائية للبيئة (الفرع الأول)، ثم دور المخطط البلدي للتنمية في المجال التنموي والبيئي (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

علاقة المخطط البلدي للتنمية بالحماية الوقائية للبيئة

يعتبر المخطط البلدي للتنمية البرنامج الأكثر استعمالا منذ سنة (1974) أي بعد صدور المرسوم رقم 73-136، حيث يعتبر هذا البرنامج من الاختصاصات المباشرة للبلدية، أو بالأحرى م ش ب، من حيث الاختيار وملائمة المشروعات المقترحة وموقعها وأثرها المباشر على الجماعات المحلية، والسعي التساهمي مع المواطنين³. فهو المخطط التنموي الرئيس للبلديات، وللتعرف على هذه الأداة التنموية المحلية أكثر سنتطرق إلى تعريف المخطط البلدي للتنمية وعلاقته بالبيئة (أولا)، ثم مبادئ المخطط البلدي للتنمية وتمييزه عن بعض المخططات التنموية (ثانيا).

أولا- تعريف المخطط البلدي للتنمية وعلاقته بالبيئة

يعتبر المخطط البلدي للتنمية أداة قانونية هامة حولها المشرع الجزائري للبلدية للاستفادة من مختلف المشاريع التنموية على مستوى البلدية، وللإطلاع على هذا المخطط وعلاقته بالبيئة، سنتطرق للعناصر الآتية: الأساس القانوني للمخططات البلدية للتنمية (أ)، ثم التعريف الفقهي لها (ب)، وبعدها علاقته بالبيئة (ت).

1- محمد خشمون، مشاركة المجالس الشعبية البلدية في التنمية المحلية (دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية قسنطينة)، أطروحة دكتوراه، جامعة متتوري قسنطينة، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، 2010/2011، ص. 20.

2- ليندة أونيسي، "المخطط البلدي للتنمية ودوره في التنمية البلدية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، الجزائر المجلد 3، العدد 2، 2016/06/05، ص. 229، 228.

3- محمد خشمون، المرجع السابق، ص. 207.

أ- الأساس القانوني للمخططات البلدية للتنمية

يرجع الأساس القانوني للمخطط البلدي للتنمية إلى المرسوم رقم 73-136¹. كما نص المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 84-22 على: «يحدد مخطط البلدية إطار وسائل تنفيذ مجمل العمليات التنموية المقامة على تراب البلدية. كما يشكل الوسيلة المفضلة للمركزية على المستوى المحلي ويستهدف التكفل بالحاجيات الأساسية للمواطنين وتعبئة الإمكانيات والموارد الخاصة واستصلاحها وكذا تدعيم القاعدة الاقتصادية المحلية. ويعكس ويدمج على المستوى المحلي تصاميم التهيئة الضرورية لتنمية المساحة المحلية تنمية منسجمة»². ونستنتج من هذه المادة أن المشرع الجزائري اعتبر مخطط البلدية الوسيلة المفضلة للمركزية على المستوى المحلي، والذي يهدف إلى التكفل بالحاجيات الأساسية للمواطنين.

وزيادة على ذلك، نص المشرع الجزائري في القانون رقم 11-10 المتعلق بالبلدية على: «يعد المجلس الشعبي البلدي برامج السنوية والمتعددة السنوات الموافقة لمدة عهده ويصادق عليها ويسهر على تنفيذها، تماشيا مع الصلاحيات المخولة له قانونا، وفي إطار المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم وكذا المخططات التوجيهية القطاعية. يكون اختيار العمليات التي تنجز في إطار هذا المخطط البلدي للتنمية من صلاحيات المجلس الشعبي البلدي»³.

ونستنتج من هذه المادة أن المشرع الجزائري نص على نوعين من البرامج الخاصة بالبلدية، وهي البرامج السنوية والمتعددة السنوات، التي يعدها م ش ب ويصادق عليها، والتي حرص المشرع على ضبطها بضرورة تماشيها مع المخطط الوطني للتهيئة والتنمية المستدامة للإقليم، والمخططات التوجيهية القطاعية، كما أضافت ذات المادة وأكدت على أن اختيار العمليات التي تنجز في إطار المخطط البلدي للتنمية هي من صلاحيات م ش ب والملاحظ أيضا هو الغموض الذي يكتنف هذه المادة، حول المقصود بالبرامج السنوية والمتعددة السنوات وكيفية التصديق عليها.

ويعيب على المشرع الجزائري عدم اهتمامه بتعريف المخطط البلدي للتنمية في كل قوانين البلدية، لاسيما القانون رقم 11-10، بالرغم من الدور الذي يلعبه على المستوى المحلي من خلال توفير الاحتياجات للمواطنين ومن ثمة تحقيق التنمية المحلية... الخ، وعدم توضيحه لأنواع هذا المخطط، والاكتفاء بذكر البرنامج السنوي والبرنامج متعدد السنوات دون تحديد أنواع كل منها أو معايير الفصل بينها⁴.

1- المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09/08/1973، يتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، ج ر عدد 67 بتاريخ 21/08/1973.

2- المادة 27 من القانون رقم 84-22، المصدر السابق.

3- المادة 107 من القانون رقم 11-10، المصدر السابق.

4- زهرة سعوي، "الإطار القانوني للمخطط البلدي للتنمية في الجزائر"، مجلة بحوث، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، المجلد 11، العدد 1، 30/06/2018، ص. 223.

وفي هذا السياق، نجد أن تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 007/17 عرّفت المخططات البلدية للتنمية على أنها: « مخططات تنموية فعلية للبلديات، معدة في شكل برامج سنوية أو ما دون ذلك (في حالة الأقساط التكميلية)، تستدعي السرعة في تحقيق الأهداف المتوخاة والإنجاز الفعلي لمشاريعها خلال نفس السنة»¹. كما اعتبرت مراسلة وزارة الداخلية والجماعات المحلية رقم 313 أن المخطط البلدي للتنمية (PCD) يشكل أداة مميزة لتنفيذ السياسة اللامركزية، وأضافت ذات المراسلة أن الأعمال المخططة تهدف على سبيل الأولوية إلى الاستجابة بسرعة وفعالية لانشغالات المواطنين، وتساهم أيضا في ديناميكية الأنشطة السوسيو اقتصادية على مستوى البلديات، وبالتالي في تحسين ظروف حياة السكان².

وطبقا للمرسوم التنفيذي رقم 09-148 يخضع برنامج التجهيز العمومي التابع لمخططات التنمية البلدية لخصصة برنامج شاملة حسب الولاية، يبلغها الوزير المكلف بالميزانية بعد استشارة الوزير المكلف بالجماعات الإقليمية، ويتمحور هذا البرنامج حول الأعمال ذات الأولوية في التنمية، ومنها على الخصوص التزويد بماء الشرب والتطهير والطرق والشبكات وفك العزلة، وتعد هذا البرنامج المصالح الولائية المختصة بعد استشارة المصالح التقنية المحلية المعنية، ثم يوزع طبقا للقانون حسب الباب والبلدية المتواجدة بالولاية مع تفضيل البلديات المحرومة لاسيما في المناطق الواجب ترقيتها³.

ب- التعريف الفقهي للمخطط البلدي للتنمية

تعتبر المخططات البلدية للتنمية *Plans communaux de développement* أداة تخطيط ووسيلة تمويل لمشاريع التهيئة العمرانية والتنمية المحلية، وقد أسس هذا البرنامج في السبعينيات ليتكفل بمشاريع لا نجد لها مبدئيا ضمن البرامج القطاعية الممركزة أو غير الممركزة، لأن ذلك يعتبر ازدواجا في التكفل، وهو مالا يستسيغه التسيير العقلاني للبرامج⁴. كما تعتبر هذه البرامج وسيلة منهجية للنهوض الاقتصادي والاجتماعي والثقافي للجماعات المحلية، وبالتالي فهي عامل أساسي لتحسين الإطار المعيشي للمواطن، كما تعتبر هذه البرامج عاملا أساسيا في تكامل الاقتصاد في إطار البرامج القطاعية المختلفة⁵.

كما يعتبر المخطط البلدي للتنمية وسيلة في يد البلدية، تجسد من خلاله لامركزية التخطيط بهدف تحقيق التنمية المحلية الشاملة على إقليمها، ويرتبط هذا المخطط بمختلف الاحتياجات الأساسية اليومية للمواطن، الأمر

1- تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 007/17، المؤرخة في 2017/07/13، المتعلقة بإعداد المخططات البلدية للتنمية (PCD)، ص. 2.

2- *Correspondance du Ministère de l'intérieur et des collectivités locales, le secrétaire Général, N°313 du 13/10/2015, relative Exécution des actions inscrites au titre des P.C.D.*

3- المادة 12 من المرسوم التنفيذي رقم 09-148 المؤرخ في 2009/05/02، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 227/98 المؤرخ في 1998/07/13 والمتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، ج ر عدد 26، بتاريخ 2009/05/03.

4- النوي خرشى، تسيير المشاريع... المرجع السابق، ص ص. 93، 94.

5- *Khaled Soltane, L'investissement local et dynamique des territoire cas de Constantine, Mémoire Présentée en vue de l'obtention du Diplôme de posse-Graduation spécialisée Option: collectivités locales et Développements, Université Mentouri Constantine, faculté des sciences Economique, 2006/ 2007, p. 7.*

الذي جعل مجاله يتسع ليشمل مختلف الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية... الخ، وقد أصبح المخطط البلدي وسيلة لتحسين الظروف المعيشية للمواطن، وكذا دفع عجلة التنمية بالطريقة التي تحقق التنمية على جميع المستويات (المحلي والوطني)¹. وهو أيضا « مخطط شامل للتنمية في البلدية وهو أكثر تجسيدا لامركزية على مستوى الجماعات المحلية، ومهمته توفير الحاجات الضرورية للمواطنين، ودعم القاعدة الاقتصادية، ويشمل التجهيزات الفلاحية والقاعدية وتجهيزات الإنجاز والتجهيزات التجارية»².

وتجدر الإشارة، أن المخطط البلدي للتنمية يعتبر الأداة والوسيلة الأساسية لبلورة عملية إعداد وتنفيذ المشاريع والبرامج التنموية المختلفة على المستوى المحلي، والتي تلمس الجوانب الاقتصادية والاجتماعية والثقافية للمواطنين، ويعبر المخطط البلدي عن لامركزية التخطيط على المستوى المحلي وإشراك البلدية في إعداد وتنفيذ برامجها التنموية³. كما أنها أداة أساسية تقوم عليها عملية التنمية المحلية في الجزائر، ويظهر ذلك من خلال مجمل المبادئ والخصائص التي تتميز بها، فهي تعبر عن التوجهات التنموية للسياسة العامة في الجزائر⁴. كما يعتبر المخطط البلدي للتنمية بمثابة البرنامج الاقتصادي والاجتماعي العام، الذي يمس جميع القطاعات، والذي يستجيب للأهداف التنموية التي حددت له على مستوى البلدية، حيث يشكل الأداة المفضلة للتنمية المحلية، لما يتضمنه من أهداف تتكلف بالحاجات الأساسية للمواطنين في مجالات التزويد بالمياه الصالحة للشرب والتطهير والتهيئة الحضرية والمنشآت الجوارية وفك العزلة⁵.

ت- علاقة المخطط البلدي للتنمية بالبيئة

1- ارتباط المشاريع المنبثقة عن المخطط البلدي للتنمية بالبيئة:

بالرغم من أن المرسوم رقم 73-136 المتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، لم يشر صراحة لحماية البيئة، والذي نعتقد أنه يرجع إلى قدم هذا الإطار القانوني، الذي عرف بعده التشريع الجزائري تطورات هامة وكثيرة لاسيما المتعلقة منها بالحماية البيئية، إضافة إلى أن هذا المرسوم قد جاء في فترة قريبة من حصول الجزائر على استقلالها، وبالتالي كانت توجه الدولة نحو إعادة بناء البلاد، والنهوض بالاقتصاد الوطني وكان حرص الدولة على تحقيق التنمية في جوانبها الاجتماعية والاقتصادية، وبالتالي كانت حماية البيئة مستبعدة إلى حد كبير. غير أن هذا التوجه لم يمنع من توطين الكثير من المشاريع التنموية التي لها علاقة مباشرة بحماية البيئة أو أحد

1- زهرة سعوي، المرجع السابق، ص. 219، 220.

2- برحومة عبد المجيد، شريف مراد، "دور وأهمية إعداد السياسات العمومية الفعالة في تحقيق التنمية المحلية"، الملتقى الوطني الأول حول "التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق"، المركز الجامعي بـج بوعريـج، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية والتسيير، 15/14 أبريل 2008 ص. 2.

3- عادل إنزرن، انتصار عربوات، "دور المخططات البلدية في التنمية المحلية في الجزائر"، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، الجزائر، المجلد 3، العدد 2، 01/07/2018، ص. 63.

4- المرجع نفسه، ص. 66.

5- محمد حشمون، المرجع السابق، ص. 207.

عناصرها، فتحسين الإطار المعيشي للمواطنين مثلا كان دائما هو الهدف الأساسي من هذه المخططات، ولا يمكننا الحديث عن هذا الإطار دون الحديث على الكثير من الجوانب البيئية المرتبطة به، على غرار: الصحة النظافة، الماء الشروب، التطهير، المساحات الخضراء،... الخ.

2- إدراج البيئة ضمن مدونة الاستثمارات العمومية

تحظى البيئة بأهمية كبيرة في المجال التنموي، والحديث عن التنمية يقودنا للحديث عن البيئة، باعتبارها عنصرا هاما في السياسة التنموية، ويتضح الأمر من خلال إدراج البيئة بشكل صريح ضمن مدونة الاستثمارات العمومية للدولة، فلقد نص مقرر وزير المالية رقم 522 المتضمن تعديل مدونة الاستثمارات العمومية، في المادة الأولى منه على تعديل وتنظيم مدونة الاستثمارات العمومية للدولة، بعنوان القطاع "9" المعنون بـ "المخططات البلدية للتنمية"، وفقا للجدول الملحق بهذا المقرر، والمتضمن أبواب جديدة خاصة بالطاقة، لاسيما اقتناء وتركيب مجموعات الطاقة الشمسية للسكنات الكائنة في المناطق المعزولة ومناطق الظل، وأبواب خاصة بالدراسات تتمثل في دراسات مخطط تهيئة البلديات ودراسات أخرى، كما تضمن الملحق أبواب متعلقة بالبيئة، وأبواب خاصة بالتزود بالمياه الصالحة للشرب، التطهير، الصحة والنظافة، التهيئة الحضرية (تهيئة المساحات الخضراء، إنجاز الحدائق، الإنارة العمومية، بما في ذلك الطاقة الشمسية)¹. وتكون هذه المدونة سارية المفعول ابتداء من 2021/01/01². فالواضح من خلال هذه المجالات الإدراج الصريح للبيئة، وعديد المجالات المرتبطة بها على غرار الصحة والنظافة، تهيئة المساحات الخضراء، وإنجاز الحدائق.

ثانيا- مبادئ المخطط البلدي للتنمية وتمييزه عن بعض المخططات التنموية

سنتطرق من خلال هذه الجزئية إلى العناصر الآتية: مبادئ المخطط البلدي للتنمية (أ)، ثم تمييزه عن بعض المخططات والبرامج التنموية (ب).

أ- مبادئ المخطط البلدي للتنمية

يرتكز المخطط البلدي للتنمية على عدة مبادئ لاسيما مبدأ لامركزية التخطيط، فالبلدية باعتبارها الخلية القاعدية للدولة تقوم بإنجاز مخططاتها التنموية كونها أقرب مؤسسة للمواطنين، وبالتالي فهي أكثر دراية بانشغالاتهم ويكون ذلك بالتنسيق مع مؤسسات الوصاية، فلامركزية التخطيط إذن تعني إشراك الجماعات المحلية في رسم البرامج التنموية انطلاقا من أولوياتها التنموية وقدراتها والصلاحيات المسندة لها في إطار المخطط الوطني أو السياسة العامة للتنمية في الجزائر، وذلك لأجل تحقيق المشاركة في التنمية المحلية، وتخفيف الأعباء التنموية على المركز من خلال التنازل عن بعض الصلاحيات لصالح الجماعات المحلية³.

1- الملحق المرفق بمقرر وزير المالية رقم 522 المؤرخ في 2021/01/17، يتضمن تعديل مدونة الاستثمارات العمومية.

2- المادة 3 من المقرر رقم 522، المرجع نفسه.

3- عادل إنزران، انتصار عريوات، المرجع السابق، ص. 63.

بالإضافة إلى مبدأ المشاركة الشعبية في المخطط البلدي للتنمية من خلال إشراك المواطنين في التنمية وتقريبهم من الإدارة انطلاقاً من أن المواطنين هم وسيلة التنمية وغايتها، غير أن ما يمكن قوله بخصوص المشاركة الشعبية في المخططات التنموية أصبح محدوداً إن لم نقل معدوماً، لفقدان الثقة بين المواطنين والمجالس المحلية المنتخبة، إذ أصبحت تسعى لتحقيق المصالح الشخصية على حساب تمثيل المواطنين، إضافة لانعدام قنوات الاتصال بين المواطنين والإدارة المحلية نتيجة البيروقراطية التي تميز الإدارة الجزائرية بصفة عامة¹.

كما تجدر الإشارة إلى ضرورة التقيد بالتدابير والإجراءات الناظمة للمخطط البلدي للتنمية، حيث نصت تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 007/17 على جملة من الضوابط الواجب التقيد بها، حيث لا يسمح بالتسجيل المزدوج للمشاريع المتعلقة بنفس الموضوع ونفس الأهداف، وينبغي في هذا الشأن ضبط عناوين العمليات بدقة، كما يجب أن يكون هيكل العمليات مطابقاً للشروط التقنية والمالية المدرجة في البطاقات التقنية للمشاريع المسجلة، كما أن عملية تفريد أي مخطط بلدي للتنمية يجب أن يتم في إطار احترام الأولويات الموضوعية من طرف م ش ب المعني، والذي عليه ضمان مشاورات واسعة، ومراعاة الانشغالات المطروحة من طرف ممثلي المجتمع المدني، وترجمتها في شكل مشاريع جوارية ذات أثر فوري وملاموس على نوعية الإطار المعيشي للسكان².

وتجدر الإشارة، أن هذا المخطط يتميز بمبدأ السنوية، فالمخطط البلدي للتنمية يتميز بالاستمرارية ويعد كل سنة، ويسهر على تنفيذ تلك المشاريع وإن لم يكملها في تلك السنة يقوم بإتمامها في السنة الموالية، فاعتمادات الدفع المخصصة له تستهلك قبل السنة المالية، وهذا لإغلاق العمليات المدرجة في إطار المخطط البلدي للتنمية فالمشاريع المسجلة ضمنه تتميز بأنها صغيرة ولا تتجاوز في العادة مدة إنجازها السنة، كما يتميز كذلك بكونه يمول من الدولة، وذلك بالنسبة لجميع البلديات عكس بعض البرامج التنموية الأخرى³. فالمخطط البلدي للتنمية إذن هو مخطط بلدي تنموي سنوي يتسم بالديمومة.

ب- تمييز المخطط البلدي للتنمية عن بعض المخططات والبرامج التنموية

سنعرض من خلال هذه الجزئية إلى تمييز المخطط البلدي للتنمية كأداة تنموية محلية هامة عن المخطط الوطني للتنمية، والمخطط القطاعي للتنمية، بالإضافة إلى تمييزه عن البرامج الممولة من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وكذا البرامج الممولة من ميزانية البلدية، وذلك بالكيفية الآتية:

1- المخطط البلدي للتنمية والمخطط الوطني للتنمية: المخطط الوطني للتنمية هو مخطط عام

وشامل للتنمية الوطنية، ويستحيل عليه التطرق إلى التفاصيل المتعلقة بخصوصيات ومتطلبات كل منطقة من الوطن

1- عادل إنزران، انتصار عريوات، المرجع السابق، ص. 64.

2- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 007/17، المرجع السابق، ص. 2.

3- عادل إنزران، انتصار عريوات، المرجع السابق، ص. 65.

أما المخطط البلدي للتنمية فهو مكمل ومفصل للتنمية المحلية على مستوى البلدية، إضافة إلى أنه يفصل الخطوط العريضة للمخطط الوطني للتنمية ويكمّله باعتباره يراعي خصوصيات كل منطقة¹.

2- المخطط البلدي للتنمية والمخطط القطاعي للتنمية: المخطط القطاعي للتنمية يسجله وينفذه الوالي، والاعتمادات المخصصة لا تسجل بكاملها عند نهاية السنة المالية، نظرا لكبر هذه المشاريع المتعددة السنوات، وغالبا ما تتجاوز المشاريع مدة إنجازها نظرا لضخامتها، بينما المخطط البلدي للتنمية يسجل باسم الوالي، وينفذه رئيس المجلس الشعبي البلدي، واعتمادات الدفع تستهلك قبل نهاية السنة المالية، وكذلك إنجاز هذه المشاريع عادة ما يكون قبل نهاية السنة المالية².

ويتكون البرنامج القطاعي الممركز³ والبرنامج القطاعي غير الممركز⁴ لقطاع ما، من مجموع المشاريع أو البرامج المسجلة في مدونة نفقات التجهيز العمومي للدولة، حيث يقصد بالبرنامج مجموع المشاريع أو النشاطات المحددة، التي تصب في نفس الهدف، ويتم تسجيل مشروع أو برنامج تجهيز عمومي ممركز أو غير ممركز في مدونة نفقات التجهيز العمومي للدولة، من طرف الوزير المكلف بالميزانية بناء على طلب من الوزير المكلف بالقطاع المعني، وهذا التسجيل مرهون من جهة بالنتائج الإيجابية لدراسات تحضير إنجاز المشروع أو البرنامج، ومن جهة أخرى، بالتسجيل المسبق للمشروع في البرنامج المتعدد السنوات للتجهيز العمومي المصادق عليه من طرف مجلس الوزراء، ويمكن أن يكون البرنامج السنوي للتجهيز العمومي موضوع تعديل خلال السنة المالية من مجلس الوزراء⁵.

وطبقا للمادة 5 من المرسوم التنفيذي رقم 09-148 فإنه لا يمكن أن تحول المشاريع المسجلة في إطار البرامج القطاعية الممركزة والبرامج القطاعية غير الممركزة نحو مخططات البلدية للتنمية، ويجب ألا تستعمل المشاريع المسجلة في هذه الأخيرة استعمالا مزدوجا مع البرامج القطاعية الممركزة والبرامج القطاعية غير الممركزة. وغالبا ما تواجه المخططات القطاعية عدة عوائق منها سوء تقييم المشاريع مما يؤثر على الإنجاز، كما أن الواقع يبين أن الاستثمارات المسجلة في إطار المخططات القطاعية، توجه غالبا للمدن على حساب المناطق المعزولة التي هي بحاجة ماسة لهذه العمليات، هذه الوضعية تظهر مدى محدودية دور المخططات القطاعية في التنمية المحلية⁶.

1- صليحة بن نملة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2012/2013، ص. 69.

2- المرجع نفسه، ص. 70.

3- **البرامج القطاعية الممركزة:** هي مشروعات كبرى ذات بعد وطني أو جهوي، هدفها تنمية الإقليم وتحتوي على المستوى المحلي على أبعاد جغرافية من شأنها أن تشكل محاور للتشغيل تسجل هذه المشروعات بعنوان الوزارات والهيئات المختصة. محمد خشمون، المرجع السابق، ص. 206، 207.

4- **البرامج القطاعية غير الممركزة:** هي مخططات ذات طابع وطني، حيث تدخل ضمنه كل استثمارات الولاية والمؤسسات العمومية التي تكون وصية عليها ويتم تسجيل هذه المخططات باسم الوالي والذي يسهر على تنفيذها، ويكون تحضير المخططات القطاعية بدراسة المشاريع المقترحة على مستوى المجلس الولائي. وعند إعدادها يؤخذ بعين الاعتبار آفاق التنمية للجماعات المحلية في ثلاثة أبعاد (الديموغرافية، النشاطات والتجهيزات السوسيو اقتصادية، البعد المحلي). خنفرى خيضر، المرجع السابق، ص. 127.

5- المادة 4 من المرسوم التنفيذي رقم 09-148، المرجع السابق.

6- خيضر خنفرى، المرجع السابق، ص. 128.

3- المخطط البلدي للتنمية والبرامج الممولة من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية¹: إضافة إلى *PCD* يمكن البلدية الاستفادة من إعانات هذا الصندوق، وقد نصت المذكرة التأسيسية رقم 903 على أنه في إطار مبدأ التضامن المالي المحلي العمودي، والذي تم إرساؤه من خلال صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، تستفيد الولايات والبلديات في حدود الإمكانيات المالية المتوفرة من إعانات بعنوان قسمي التسيير والتجهيز والاستثمار²، كما أكدت على أنه لا بد أن تشمل العمليات المقترحة بعنوان التخصيص الإجمالي للتجهيز والاستثمار تلك المذكورة حصريا بمدونة العمليات الممولة عن طريق صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، وعلى إعطاء الأولوية للمشاريع الجوارية الهادفة لتحسين الظروف المعيشية للمواطنين، بالإضافة إلى التخطيط لإجراءات أخرى تندرج في إطار إنعاش وتفعيل الاقتصاد المحلي وتحسين مداخيل الجماعات المحلية³.

وفي هذا الشأن، نجد أن قرار وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية المؤرخ في 2021/08/29 عدّل مدونة العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية⁴، حيث تضمن ملحق هذا القرار العديد من العمليات ذات الصلة بالحماية الوقائية للبيئة، لاسيما الباب الخاص بالتهيئة والتجهيزات الحضرية، الذي يتضمن عمليات خاصة بالمساحات العمومية والمساحات الخضراء وجمع ونقل النفايات المنزلية، وباب الشبكات ومنشآت التهيئة كالعمليات المتعلقة بشبكة التطهير، شبكة التزويد بالمياه الصالحة للشرب، واقتناء وتركيب وصيانة تجهيزات الطاقة الشمسية⁵. وبالرغم من عدم تخصيص باب للبيئة بشكل مستقل، إلا أن الإشارة للعمليات المذكورة أعلاها من شأنها الإسهام في حماية البيئة.

كما أكدت المذكرة التأسيسية رقم 903 السالفة الذكر على المقاربة التشاركية، حيث أوجبت على البلديات ضبط واقتراح سنويا قائمة العمليات التي يتم تمويلها من الصندوق بإشراك المجتمع المدني (الجمعيات، لجان الأحياء...) وذلك عملا بمبدأ المقاربة التشاركية، وترسل قائمة العمليات المصنفة حسب الأولوية، والمصادق عليها خلال مداوالات م ش ب إلى لجنة الدائرة للدراسة، والتي تقوم بإرسال البرامج المسجلة الموافق عليها بعد التحكيم

1- صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية: هو مؤسسة عمومية ذات طابع إداري، يتمتع بالشخصية المعنوية والاستقلال المالي، ويكلف بدفع المخصصات لفائدة الجماعات المحلية من صندوق التضامن للجماعات المحلية بـ 60% تخصيص إجمالي للتسيير، و40% تخصيص إجمالي للتجهيز والاستثمار. المادتين 1، 2 من المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 2014/03/24، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسيره، ج ر عدد 19، بتاريخ 2014/04/02.

2- مذكرة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 2022/903 المؤرخة في 2022/10/23 المتضمنة مذكرة تأسيسية تتعلق بتمويل برامج التجهيز والاستثمار من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.

3- المرجع نفسه، ص. 2.

4- المادة الأولى من قرار وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية المؤرخ في 2021/08/29، يعدل ويتمم القرار المؤرخ في 2014/12/09 الذي يحدد مدونة العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ج ر عدد 73، بتاريخ 2021/09/26.

5- مدونة العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ملحق القرار الوزاري المؤرخ في 2021/08/29، المرجع نفسه، ص ص. 23، 24.

من لجنة الدائرة إلى لجنة الولاية، للتحكيم والبت في البرامج المقترحة من قبل البلديات، والمصادقة عليها من طرف لجان الدوائر، واقتراح برنامج تجهيز للتسجيل في ميزانية الولاية، وعلى ضوء نتائج التحكيم يرسل برنامج الولاية المقترح إلى وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية لدراسته من طرف اللجنة المختصة.¹

4- المخطط البلدي للتنمية والبرامج الممولة من طرف ميزانية البلدية: يختلف المخطط البلدي

للتنمية عن البرامج الممولة من طرف ميزانية البلدية، كون هذه الأخيرة يتم تمويلها من ميزانية البلديات، من خلال الاقتطاع المالي من قسم التسيير إلى قسم التجهيز والاستثمار، الذي تحدد نسبته وكيفية احتسابه سنويا، بموجب قرار وزاري مشترك، وقد حددت النسبة القانونية الدنيا التي تقتطعها البلديات من إيرادات التسيير والمخصصة لتغطية نفقات التجهيز والاستثمار لسنة 2022 بـ 10%²، واعتمادا على المبلغ المتحصل عليه من النسبة التي تضعها البلدية، تقوم بوضوح البرامج التنموية التي تعتبرها ضرورية وذات أولوية، حيث يكون للمجالس الشعبية البلدية الحرية في اختيار هذه المشاريع التنموية، وهي تختلف من بلدية إلى أخرى بسبب الوضعية المالية لكل بلدية فكلمما كانت البلدية غنية كلما كانت مشاريعها التنموية أكثر، وكلمما كانت البلدية فقيرة وقليلة الموارد كانت مشاريعها أقل، وبالرغم من ذلك فإن هذه البرامج التنموية تمكن البلديات من وضع برامج ومشاريع بيئية هامة على مستوى إقليمها.

الفرع الثاني:

دور المخطط البلدي للتنمية في المجال التنموي والبيئي

المخطط البلدي للتنمية يعتبر الأداة لبلورة المشاريع والبرامج على المستوى الإقليمي البلدي، حيث يمس مختلف الجوانب منها الاقتصادية، الاجتماعية، والثقافية للمواطنين، ومراعاة أولوياتهم التنموية، لذلك هو صورة عاكسة للامركزية، فنبداً عملية التنمية من البلدية كقاعدة لها، حيث تبادر باختيار المشاريع ومراعاة احتياجات سكان الإقليم، لتنتقل للوصاية، ثم تعود للبلدية مرة أخرى من أجل تنفيذها، وهذا لتحقيق الأهداف المرجوة على مستوى ذلك الإقليم³. ولمعرفة دور هذا المخطط في المجال التنموي والبيئي سنتطرق إلى الأهداف التنموية والبيئية للمخطط البلدي للتنمية (أولاً)، ثم تقييم دور المخططات البلدية للتنمية في المجال التنموي والبيئي (ثانياً).

أولاً- الأهداف التنموية والبيئية للمخطط البلدي للتنمية

إن المخططات البلدية للتنمية برامج للتجهيز موجهة خصيصاً للمشاريع الجوارية، وتهدف بالدرجة الأولى إلى تحسين الإطار المعيشي للمواطن، فالمفروض أن يتم تسجيلها وفق ترتيب عدد الأولويات المحلية، بالتشاور مع

1- مذكرة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 2022/903، المرجع السابق، ص 3، 4.

2- المادة الأولى من القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2022/02/14، يحدد نسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانيات البلديات، ج ر عدد 21 بتاريخ 2022/03/27.

3- وهبية خبيزي، "المخططات البلدية للتنمية، إطار لامركزي ضيق وتدبير مركزي شامل"، دفاثر البحوث العلمية، المركز الجامعي بتيبازة، الجزائر المجلد 7، العدد الأول، 2019/06/20، ص 113.

المواطنين ومختلف الهيئات الممثلة للمجتمع المدني على المستوى المحلي¹. وتعتبر البيئة من المجالات التنموية الهامة التي تندرج في إطار المخطط البلدي للتنمية، حيث تضمنت مدونة الاستثمارات العمومية التي يتم على أساسها اختيار المشاريع التنموية بشكل صريح حماية البيئة، بالإضافة إلى مجالات كثيرة لها علاقة وطيدة بالحماية الوقائية للبيئة على غرار تهيئة المساحات الخضراء، إنجاز مفاغيع عمومية بلدية، التزود بالمياه الصالحة للشرب، التطهير الصحي والنظافة، التهيئة الحضرية، إنجاز الحدائق، الإنارة العمومية، بما في ذلك الطاقة الشمسية².

ولاشك في أن الهدف من هذه المشاريع هو تنمية المناطق المعنية بتوطين هذه المشاريع، وتحسين الإطار المعيشي والبيئي للمواطنين، كما أنه من خلال هذا المخطط الذي يتم إعداده بالتنسيق وبالتشاور مع مختلف الهيئات المعنية على المستوى المحلي، يتم وضع قائمة المشاريع المقترحة حسب الأولويات التي تقتضيها المناطق والقرى التابعة للبلدية، واستجابة لاحتياجات مواطنيها، حيث تعتبر الكثير من الجوانب المرتبطة بالبيئة أحد هذه المجالات التنموية، كإنجاز الأنقاب للتزويد بالماء الشروب، وإنجاز المفاغيع العمومية لرمي النفايات، إنجاز وتهيئة المساحات الخضراء، إنجاز الحدائق العمومية، تهيئة الوديان... الخ.

كما تهدف هذه المخططات إلى القضاء على الزحف الريفي، وتحسين ظروف المعيشة للمجتمع المدني والريفي، من خلال فك العزلة وبناء المرافق الاجتماعية والثقافية والهياكل القاعدية، من شبكات المياه الصالحة للشرب وشبكة التطهير والتهيئة العمرانية، تطوير المبادرات المحلية، والبحث عن حلول محلية لمشاكل البلديات عن طريق مجمل المنافع الاقتصادية والاجتماعية المحلية في المخطط البلدي، وتوزيع مجالي متوازن للاستثمارات المحلية وتحسين استغلال الطاقات والإمكانات المحلية، ودمج البلدية في مسار التخطيط الوطني³. فالبلدية باعتبارها الإطار المؤسسي الأقرب للمواطنين، هي الأكثر إطلاعاً من غيرها على الاحتياجات التنموية للمناطق التابعة لها سواء في المدينة أو الريف.

وتجدر الإشارة أن المخططات البلدية للتنمية من وجهة النظر المركزية بالنسبة للدولة تمثل أداة فعالة للتخطيط الإقليمي على المستوى المحلي، فالهدف منها هو تحقيق التنمية المحلية الشاملة بتحقيق أهداف متفاوتة المدى؛ أهداف قصيرة المدى تتمثل في التقليل أو القضاء على الزحف الريفي، محاولة تدارك نقائص برامج التنمية المحلية السابقة خاصة مركزية تسيير الاعتمادات والعراقل الناجمة عنها، وتسهيل تنفيذ جميع العمليات المسجلة في المخططات البلدية للتنمية، وأهداف متوسطة المدى تكمن في محو الإختلالات الجهوية بين البلديات، وتحسين مستوى معيشة المواطنين خاصة في المناطق الفقيرة (التي تعاني من نقص الهياكل الاقتصادية والتجهيزات الجماعية)

1- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 007/17، المرجع السابق، ص. 1.

2- الملحق المرفق بقرار وزير المالية رقم 522 المؤرخ في 2021/01/17، المرجع السابق.

3- ليندا أونيسي، المرجع السابق، ص. 230، 231.

وأهداف طويلة المدى تتمثل في تطوير المبادرات المحلية والبحث عن حلول لمشاكل الجماعات المحلية، دون اللجوء للتدخل المركزي ودمج البلدية في مسار التخطيط الوطني¹.

كما أن هذه المخططات البلدية للتنمية من وجهة النظر المحلية تهدف إلى مواصلة سياسة فك العزلة عن المناطق النائية، تحسين مستوى الاستجابة الاجتماعية خاصة في مجال السكن، التعليم، والمرافق الصحية، ولتحقيق هذه الأهداف يطالب المسؤولون المحليون بالموارد والإمكانيات الضرورية للإعانات التي تمنحها الدولة ليست هبة وإنما مقابل للأعباء التي تتحملها الجماعات المحلية، عند تأديتها مهام المرفق العمومي لتحقيق الصالح العام. غير أنه ومن جهة أخرى وبعد الأزمة الاقتصادية الحادة أصبح المسؤولون في وضعية ضعيفة أمام السلطة المركزية وأصبحت الإعانات تؤخذ على أنها صدقة من الدولة للجماعات المحلية، فالسلطة المركزية تحتفظ بحق التقدير تحديد المستفيدين والمبالغ، بينما يعود للسلطات المحلية اقتراح العمليات الاستثمارية للمخططات البلدية للتنمية دون القدرة على فرض هذه الاقتراحات².

وبالرغم من الأهداف التي يسعى المخطط البلدي للتنمية لتحقيقها، أشارت تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 007/17 السالفة الذكر إلى تفشي بعض التصرفات، التي رافقت هذه المخططات، وتحييدها عن الأهداف المتوخاة منها، وهو ما تم ملاحظته في العديد من الولايات لاسيما تسجيل العديد من العمليات بنفس التسمية من خلال برامج سنوية متتالية، وأحيانا تكون موجهة لتحقيق نفس الأهداف، التسجيل بعنوان المخططات البلدية للتنمية، لعمليات يفترض أن تنجز في إطار البرامج القطاعية للتجهيز أو في إطار البرامج الخاصة الممولة بواسطة ميزانية الدولة، تسجيل العديد من النقائص التي نتجت بسبب تفريد العمليات، لاسيما توجيه القسط الأكبر من الغلاف المالي إلى البلدية مقر الولاية، أو توزيع الإعتمادات دون الالتزام بمعايير محددة، بالإضافة إلى توجيه أغلبية الأظرفة لعمليات ذات طابع كفاي غير واضحة بشكل كاف، وغير ملائمة للاحتياجات الأولوية لبعض المواقع³.

ثانيا- تقييم دور المخططات البلدية للتنمية في المجال التنموي والبيئي

يعتبر المخطط البلدي للتنمية واحدا من أهم الأدوات القانونية التنموية التي خصص بها المشرع الجزائري البلديات على المستوى المحلي، دون سواها من الفواعل الأخرى، وذلك بالنظر لأهمية البلدية من جهة، وأهمية هذا المخطط من جهة ثانية، في العديد من المجالات التنموية بما فيها البيئية، وبالرغم من الانجازات الضخمة والكثيرة التي استفادت منها البلديات في إطار هذا المخطط، على مر سنوات طويلة من إحداثه، في شتى المجالات التنموية إلا أن هذا المخطط تعثره بعض النقائص التي تؤثر على دوره في المجال التنموي عموما والبيئي خصوصا.

1- خيضر خنفري، المرجع السابق، ص. 123، 124.

2- المرجع نفسه، ص. 125.

3- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 007/17، المرجع السابق، ص. 1.

لذا، سنتطرق لبعض العوامل المساهمة في محدودية دور المخططات البلدية للتنمية في المجال التنموي والبيئي (أ)، ثم بعض عوامل تفعيل دورها في هذا المجال (ب).

أ- عوامل محدودية دور المخططات البلدية للتنمية في المجال التنموي والبيئي

يمكن إرجاع محدودية دور المخططات البلدية للتنمية في المجال التنموي والبيئي إلى عدة عوامل، نذكر منها:

1- غياب استقلالية المجالس المنتخبة عن السلطة المركزية في المجال التنموي:

إن توسيع صلاحيات البلدية في إدارة شؤون التنمية المحلية لم يقابله تدعيم استقلالية المجالس المنتخبة عن السلطة المركزية، وهذا من خلال استمرار سياسة المخططات الوطنية، وغياب تام لدعم الاستقلالية المالية المحلية للبلدية رغم تزايد صلاحياتها بحيث بقيت البلدية رهينة القرارات الفوقية من السلطة الولائية، بالرغم من الصبغة الانتخابية الديمقراطية لهذه المجالس، وهذا ما يجعل فعالية البرامج التنموية محدودة وتفتقر النجاعة والفعالية¹.

فالبلدية حسب المادة 107 من قانون البلدية تعد مخططها التنموي، وتسهر على تنفيذه في إطار مخطط الولاية وأهداف مخططات التهيئة العمرانية، فالبلدية تتمتع هنا بهامش الاستقلالية من خلال مبادراتها بإعداد المخططات التنموية، غير أن السؤال الذي يبقى مطروحا هو إلى أي مدى يمكن الحديث عن استقلالية البلدية في هذا الإطار؟ فالملحوظ أن المخططات البلدية للتنمية مشروطة ومركزية، حيث يقتصر دور البلدية فيها على التصويت على الاعتمادات خلال مداولاتها، مع إمكانية اقتراح المشاريع، والتي يجب أن تتماشى وأولويات المخطط الوطني، ولذلك فإن هذه المساهمات تحد نوعا ما من الاستقلالية المالية للجماعات المحلية، فهي تجعلها مرتبطة في مجهودها الاستثماري والتنموي بالسلطة المركزية، كما تبرز درجة ضعف استقلالية الجماعات المحلية في الجزائر في إطار إعداد المخططات البلدية من خلال ارتباط إنجاز المشاريع دائما بالسلطة الوصية، حيث أن هذه المخططات تمول كلية من ميزانية الدولة، وحتى تتمكن الجماعات المحلية من الاستقلال المالي يجب البحث عن مصادر أخرى لتمويل المخططات البلدية².

2- نقد وجهة النظر المركزية للمخططات البلدية للتنمية

رغم أهمية المبالغ المالية المخصصة سنويا لتمويل هذه المخططات التي تفوق مئات الملايير، فإنه بعد تقسيمها على 1541 بلدية، لا يبقى لكل واحدة منها إلا مبالغ ضئيلة لا تفي بالحاجة الحقيقية، كما أن إحداث نماذج موحدة للتنمية المحلية، تجد البلدية نفسها أمام تدخلات الدولة، الولاية، المصالح الخارجية، التي ترغمها على إتباع السياسة التنموية للدولة ولو كانت متناقضة وحاجياتها الذاتية، فغالبا ما لا تتماشى المشاريع والواقع الاقتصادي والاجتماعي، وكذا تحديد تكلفة المشاريع التي لا تأخذ بعين الاعتبار الاختلافات الجغرافية والمناخية والقدرات البشرية المتوفرة³.

1- منصور هجرس، عبد المجيد بزيان، المرجع السابق، ص. 47.

2- عادل إنزران، انتصار عربوات، المرجع السابق، ص. 64، 65.

3- خيضر خنفري، المرجع السابق، ص. 125.

3- نقد وجهة النظر المحلية للمخططات البلدية للتنمية:

يمكن تسجيل تحفظات تتعلق بإعداد المخططات البلدية للتنمية من خلال غياب التأطير التقني لهذه المخططات، مما يؤدي إلى تزايد التكاليف، زيادة الآجال، تراجع جودة الخدمات في المشاريع المحلية، وتحفظات تتعلق بميكانيزمات تمويلها، التي تتميز بثقلها حيث تستلزم تدخل عدة مستويات البلدية، الدائرة، الولاية، وزارة الداخلية، وزارة المالية، وتحفظات تتعلق بإنجاز وتطبيق هذه المخططات فمعظم المشاريع المقترحة تتعلق بصيانة الهياكل المحلية من: طرق، شبكة صرف المياه، وهناك من يرى أن المخططات البلدية للتنمية لا تمثل سوى مجموع عمليات مبعثرة لا تستجيب للحاجيات الأكثر ضرورة للسكان، كما أن معظم المرافق الثقافية، الاجتماعية الاقتصادية والصحية تتمحور في مركز البلدية تاركة باقي النواحي في عزلة، وهذا يتناقض ومنطق المخططات البلدية للتنمية، فبالرغم من كل الجهود المبذولة تبقى العديد من البلديات تعيش نقصا فادحا في مجال المياه الصالحة للشرب، شبكة صرف المياه، وغيرها¹.

4- سوء التقدير للاحتياجات المحلية، وغياب المناقشة والإجماع عند اختيار المشاريع، لأنه بعد طرح الاقتراحات من طرف م ش ب، قد يغيب ممثلوه عند اختيار المشاريع الأكثر أهمية، رغم كونهم أكثر علما بالحيث الاقتصادي والاجتماعي لبلديتهم، بالإضافة إلى تغييب تام للعناصر الفاعلة في المجتمع المحلي والإصغاء إلى احتياجاتها، والتي بإمكانها توجيه مسار التنمية ودفعها بما يخدم المنطقة².

5- تركيز الاستفادة من المشاريع التنموية في بعض الأحيان على مناطق محددة، وتهميش مناطق أخرى الأمر الذي ينجم عنه عدم المساواة في التنمية داخل إقليم البلدية الواحدة، كما أن قائمة المقترحات التي يعدها م ش ب في كثير من الأحيان لا تعكس الأولويات الحقيقية للبلديات، والتي ترجع بعض أسبابها إلى عدم تأهيل وكفاءة بعض المنتخبين المحليين³.

6- ضعف وسائل الانجاز المحلية، لأن معظم المشاريع تنجز من طرف مؤسسات محلية ضعيفة، ولا تملك كفاءة عالية، ومن جهة أخرى نجد أن معظم المشاريع تشهد إختلالات في متابعة إنجازها لنقص المتابعة التقنية نقص الموارد المالية، لأن دور البلدية يقتصر على الاقتراحات دون القدرة على تمويل المشاريع من مداخلها المحلية بسبب قلتها، وكذلك تحلي المقاولين عن الأشغال بسبب المشاكل المالية وأكثرها تأخر الدفع⁴.

ب- عوامل تفعيل دور المخططات البلدية للتنمية في المجال التنموي والبيئي

تعتبر المخططات البلدية للتنمية أداة اقتصادية هامة، في شتى المجالات غير أن هذه المخططات بحاجة إلى مجموعة من العوامل لتفعيل دورها لاسيما في المجال التنموي والبيئي، ونذكر منها على سبيل المثال:

1- خنفري خيضر، المرجع السابق، ص. 126، 127.

2- ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص. 236، 237.

3- رزيقة مخناش، دور البلدية...، المرجع السابق، ص. 34، 35.

4- ليندة أونيسي، المرجع السابق، ص. 237.

1- توسيع نطاق صلاحيات البلدية:

أصبح من الضروري إعطاء البلدية صلاحية أكبر في التسيير والإدارة الكاملة لشؤون التنمية المحلية بمختلف أبعادها، وهذا من خلال الاستقلالية المالية، حرية توزيع الاعتمادات المالية حسب أولويات التنمية، لكون أن السلطات المنتخبة هي أدري بنقائص واحتياجات التنمية المحلية¹. كما أن البلدية تشكل المكان المناسب الذي يمكن للمواطنين من خلاله مشاركة الدولة، والمساهمة معها في تحقيق أهداف التنمية المحلية ببلديتهم، فالبلدية في الجزائر وفي معظم الدول الأخرى هي أقرب الهيئات الرسمية إلى المواطنين، حيث تعايش مشاكلهم اليومية، وتعمل على تلبية حاجاتهم الاجتماعية والاقتصادية،... في إطار الصلاحيات والاختصاصات التي يخولها لها القانون².

2- تفعيل الديمقراطية التشاركية (التساهمية) *Démocratie participative*:

يجب السعي إلى تجسيد هذا التوجه وهذا من خلال إعادة الاعتبار للمساهمة المحلية، واستعادة دور المواطن من خلال حضوره في مختلف اجتماعات المجالس البلدية والولائية للتعبير عن انشغالاته وتطلعاته في مجال التنمية المحلية³. فمن الضروري في المرحلة القادمة تصميم هذه المخططات وفق مقاربة تشاركية ونظرة مستقبلية غير ممركة تشرك جميع الفاعلين المحليين في إعدادها وتنفيذها⁴.

3- تعديل الإطار القانوني الخاص بالمخطط البلدي للتنمية:

بالرغم من التكريس القانوني للمخطط البلدي للتنمية بموجب المرسوم رقم 73-136، إلا أن هذا الأخير تجاوزته الكثير من الظروف، لاسيما البيئية منها، فصدور هذا المرسوم كان قبل تبني المشرع الجزائري لأول إطار قانوني خاص بالبيئة في سنة 1983، والذي تم إلغاؤه في سنة 2003، كما أن الإشارة إليه في النصوص الأخرى جاء بشكل مقتضب وغامض لاسيما من الناحية الإجرائية، الأمر الذي يتطلب تعديل الإطار القانوني الخاص بهذا المخطط، يتم من خلاله إدراج مختلف الجوانب والاعتبارات البيئية، تماشياً مع إستراتيجية الدولة الرامية لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، بالإضافة إلى توضيح مختلف الجوانب الناظمة لهذه الأداة القانونية التنموية الهامة.

4- تكوين وتأهيل المنتخبين والمسيرين المحليين:

يحظى المخطط البلدي للتنمية بأهمية كبيرة على المستوى المحلي، كونه الأداة الأساسية التي يتم من خلالها ترجمة احتياجات المواطنين في شتى المجالات التنموية في شكل مشاريع مخصصة لفائدة البلدية، وأداة بهذه الأهمية تحتاج للعنصر البشري المؤهل على اختيار وترتيب الأولويات التنموية، بحسب حاجات الساكنة، وبما يتوافق وحماية البيئة، وعليه فإن الحاجة إلى برمجة أيام دراسية وتكوينية لفائدة المنتخبين والمسيرين المحليين بهذا الخصوص ضرورية لاطلاعهم على مختلف الأطر الخاصة بهذا المخطط، بدءاً من مرحلة الاقتراح والترتيب والتنفيذ وغيرها.

1- منصور هجرس، عبد المجيد بزبان، المرجع السابق، ص. 47.

2- محمد خشمون، المرجع السابق، ص. 146.

3- منصور هجرس، عبد المجيد بزبان، المرجع السابق، ص. 47.

4- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 007/17، المرجع السابق، ص. 2.

المبحث الثالث:

الاستثمار البيئي كأداة للتنمية المستدامة والحماية الوقائية للبيئة

عمدت الجزائر مباشرة بعد الاستقلال، إلى تشجيع الاستثمارات الوطنية والأجنبية، دون الاهتمام بوضعية البيئة، وذلك اعتقاداً منها بأن هذه الاستثمارات هي السبيل الوحيد لحل المشاكل والصعوبات في المجال الاقتصادي، وقد كان موقفها في بادئ الأمر مشابهاً لموقف دول العالم الثالث، حيث لم تول أية أهمية أو عناية للبيئة، وانعكس ذلك في مختلف قوانين الاستثمار قبل صدور قانون حماية البيئة لسنة 1983¹. إلا أن هذا الوضع لم يدم طويلاً، فتدرجياً ومع مرور الوقت بدأت الجزائر تدرك أن التنمية الفعلية الواجب تحقيقها يجب أن تتسم بالاستمرارية والديمومة، وهذا لا يكون إلا بإدراج البعد البيئي في الإستراتيجية التنموية، من خلال الدعوة للاستثمار ولكن مع مراعاة البيئة والمحافظة على الموارد الطبيعية². ومن ثمة محاولة الموازنة والتوفيق بين حماية البيئة وبين الاستثمار، حيث يعد الاستثمار البيئي كأداة للتنمية المستدامة والحماية الوقائية للبيئة، لذا، سنتطرق إلى إدراج البعد البيئي في مجال الاستثمار (المطلب الأول)، ثم الاستثمار البيئي في مجال الطاقات المتجددة والسياحة البيئية (المطلب الثاني).

المطلب الأول:

إدراج البعد البيئي في مجال الاستثمار

سعت الجزائر على غرار الكثير من الدول النامية إلى توفير الظروف الملائمة للاستثمار، باعتباره العامل الرئيس في دفع عجلة التنمية الاقتصادية، بيد أن الأضرار التي لحقت بالبيئة، والتهديدات التي باتت تترص بها جراء الاستثمارات غير المراعية للبيئة، جعلتها تعيد النظر في سياستها الاستثمارية، تماشياً مع إستراتيجيتها الرامية لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، وتكريساً لحماية البيئة، التي تعد عنصراً هاماً في العملية الاستثمارية، وذلك من خلال إدراج البعد البيئي في مجال الاستثمار، وسنتناول في هذا المطلب التطور القانوني لمسألة إدراج حماية البيئة في قوانين الاستثمار (الفرع الأول)، ثم دور الاستثمارات البيئية في الحماية الوقائية للبيئة (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

التطور القانوني لمسألة إدراج حماية البيئة في قوانين الاستثمار

عرفت التشريعات الاستثمارية في الجزائر عدة تطورات قانونية، بدءاً من سنة 1963، تاريخ صدور أول إطار قانوني خاص بالاستثمارات عقب الاستقلال، وذلك لجعلها أكثر تكيفاً وملاءمة مع الظروف السياسية

1- عبد الغاني بركان، سياسة الاستثمار وحماية البيئة في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق، 2010/05/20 ص. 8.

2- العارم باي، عصام نجاح، "تكريس الحماية القانونية للبيئة في ظل تشجيع الاستثمار"، مجلة البشائر الاقتصادية، جامعة بشار، الجزائر، المجلد 4، العدد 3، 2019/02/06، ص. 405.

والاقتصادية والاجتماعية والبيئية وغيرها التي عرفتها البلاد، وحتى يتسنى لنا الوقوف على أهم المحطات القانونية لمسألة إدراج حماية البيئة في قوانين الاستثمار، سنتطرق إلى تعريف الاستثمار وعلاقته بالبيئة (أولاً)، ثم إدراج حماية البيئة في قوانين الاستثمار من التغيب إلى التكريس (ثانياً).

أولاً- تعريف الاستثمار وعلاقته بالبيئة

يحتل الاستثمار بأهمية كبيرة من الناحية الاقتصادية والقانونية، ولمعرفة معناه وكذا علاقته بالبيئة سنتطرق للعناصر الآتية: تعريف الاستثمار (أ)، ثم علاقته بالبيئة (ب).

أ- تعريف الاستثمار

يعتبر الاستثمار بالنسبة للاقتصاديين عملية هادفة لتكوين الرأسمال أو الزيادة في ذلك الرأسمال، فهو إذن عملية تزيد من التراث المادي للبلاد¹. كما يمكن تعريف الاستثمار على أنه: «استخدام المدخرات في تكوين الاستثمارات أو الطاقات الإنتاجية الجديدة، اللازمة لعمليات إنتاج السلع والخدمات، والمحافظة على الطاقات الإنتاجية القائمة أو تجديدها»². وما يلاحظ أن التعريف السابق للاستثمار - كمتغير اقتصادي كلي- لا يقتصر على تكوين طاقات إنتاجية جديدة لإقامة المشروعات الجديدة، أو التوسع في المشروعات القائمة، بغرض زيادة حجم طاقتها الإنتاجية، بل يشمل أيضاً تكوين الاستثمارات بهدف المحافظة على الطاقات الإنتاجية في المشروعات القائمة، أو تجديد هذه الطاقات، إذ من المعلوم أن أية سلعة إنتاجية ذات عمر إنتاجي معين، وأن المحافظة على قدرتها الإنتاجية - على مدار عمرها الإنتاجي - تحتاج إلى عمليات صيانة وتجديدات لبعض أجزاء الطاقة الإنتاجية القائمة³.

وعرف الاستثمار في الجزائر إصدار عدة قوانين بدءاً من الستينيات، كما حظي هذا الأخير بالكثير من المحطات القانونية لمواكبة مختلف التطورات الاقتصادية، الاجتماعية، البيئية وغيرها. وبالرجوع للمرسوم التشريعي رقم 93-12 المتعلق بترقية الاستثمار نجد أنه لم يقدم تعريفاً للاستثمار، غير أنه جعل من هذا المرسوم التشريعي النظام الذي يطبق على الاستثمارات الوطنية الخاصة، وعلى الاستثمارات الأجنبية التي تنجز ضمن الأنشطة الاقتصادية الخاصة بإنتاج السلع أو الخدمات غير المخصصة صراحة للدولة أو لفروعها، أو لأي شخص معنوي معين صراحة بموجب نص تشريعي¹.

1- محمد شقرون، واقع حماية البيئة بين القانون الجزائري والاجتهاد التحكيمي في مجال الاستثمار، مذكرة ماجستير، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017/2018، ص.23. نقلاً عن: قادي عبد العزيز، الاستثمارات الدولية، التحكيم التجاري الدولي، ضمان الاستثمارات، الجزء الأول، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2004، ص.11.

2- الزين منصوري، آليات تشجيع وترقية الاستثمار كأداة لتمويل التنمية الاقتصادية، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2005/2006، ص. 21. نقلاً عن: طاهر حيدر حردان، مبادئ الاستثمار، المستقبل للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 1997، ص.37.

3- المرجع نفسه، ص. 21.

1- المادة الأولى من المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 05/10/1993، يتعلق بالاستثمار، ج ر عدد 64 بتاريخ 10/10/1993.(ملغى)

وهذا خلافا للأمر رقم 01-03 المتعلق بتطوير الاستثمار الذي عرّف من خلاله المشرع الجزائري الاستثمار على أنه: «يقصد بالاستثمار، في مفهوم هذا الأمر ما يأتي:1- اقتناء أصول تندرج في إطار استحداث نشاطات جديدة، أو توسيع قدرات الإنتاج، أو إعادة التأهيل، أو إعادة الهيكلة، 2- المساهمة في رأس مال مؤسسة في شكل مساهمات نقدية أو عينية، 3- استعادة النشاطات في إطار حوصصة جزئية أو كلية»¹. كما عرّفه في القانون رقم 16-09 المتعلق بترقية الاستثمار على أنه: «يقصد بالاستثمار، في مفهوم هذا القانون، ما يأتي:1- اقتناء أصول تندرج في إطار استحداث نشاطات جديدة، أو توسيع قدرات الإنتاج و/أو إعادة التأهيل، 2- المساهمة في رأس مال شركة»². في حين تراجع المشرع الجزائري عن مسألة تعريفه في قانون الاستثمار الحالي رقم 22-18، الذي يهدف إلى تحديد القواعد التي تنظم الاستثمار وحقوق المستثمرين والتزاماتهم، وكذا الأنظمة التحفيزية المطبقة على الاستثمارات³. بالرغم من أنه حدد المقصود من بعض المصطلحات في المادة 5 منه على غرار المستثمر.

ب- علاقة الاستثمار بالبيئة

يعتبر الاستثمار والبيئة مجالان متقطعان ومتكاملان من حيث الرؤية والأهداف، وترابطهما علاقة التأثير والتأثر، حيث تؤثر البيئة في الاستثمار إذ أن جل المخططات البيئية ليست سوى جزءا من المخططات الاستثمارية، طالما أن البيئة وحماية عناصرها هي ذاتها إحدى مجالات الاستثمار، وهذه العناصر البيئية المادية تكون موضوعا للاستغلال في مختلف المشاريع الصناعية، وهي عناصر معرضة للنفاذ والتدهور، كما أنها تتأثر بالنشاطات التجارية كنقل المواد المصنعة عبر الطرق والقنوات البحرية والنهرية، أو ما تخلفه وسائل النقل ذاتها من تلوث، ويؤثر الاستثمار على البيئة، حيث أنه من الواضح أن للاستثمار الأجنبي المباشر منافع سواء تحققت في مجال النمو الاقتصادي ككل، أم في زيادة القدرات الإنتاجية في البلد المضيف، لكن هذا النمو كان مترافقا بتكلفة بيئية عالية تمثلت في استنزاف الموارد الطبيعية، وتدهور نوعية البيئة والتأثير السلبي على الصحة العامة بشكل يهدد إنتاجية العمل⁴. كما أن ممارسة الأنشطة الاقتصادية تتطلب التقيد بالضوابط البيئية، مما ينتج عنه علاقة وطيدة بين حماية البيئة والاستثمار، فعدم الأخذ بعين الاعتبار تلك الآليات الوقائية سوف يترتب عنه آثار سلبية على العملية الاستثمارية وكذا على البيئة¹.

1- المادة 2 من الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20/08/2001، يتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر عدد 47 بتاريخ 22/08/2001.

2- المادة 2 من القانون رقم 16-09 المؤرخ في 03/08/2016 المتعلق بترقية الاستثمار، ج ر عدد 46، بتاريخ 03/08/2016. (ملغى)

3- المادة الأولى من القانون رقم 22-18 المؤرخ في 24/07/2022 يتعلق بالاستثمار، ج ر عدد 50، بتاريخ 28/07/2022.

4- عبد الغاني بركان، الآليات القانونية للتوفيق بين الاستثمار وحماية البيئة، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2020، ص. 2. نقلا عن: عدنان داود محمد العادري، تأثير الاستثمار الأجنبي المباشر على التنمية والتنمية المستدامة في بعض الدول الإسلامية، دار غيداء للنشر والتوزيع، عمان، 2016، ص. 76.

1- زايد بوالقرارة، "الاستثمار في الأنشطة الاقتصادية ومتطلبات الحماية القانونية للبيئة في التشريع الجزائري"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، المجلد 14، العدد 1، مارس 2022، ص. 292.

ثانيا- إدراج حماية البيئة في قوانين الاستثمار من التغييب إلى التكريس

لقد عرفت مسألة إدراج حماية البيئة في قوانين الاستثمار الجزائرية تطورات قانونية هامة، ولمعرفة ذلك سنتطرق إلى العناصر الآتية: مرحلة تغييب حماية البيئة في قوانين الاستثمار (أ)، ثم مرحلة تكريس حماية البيئة في قوانين الاستثمار (ب).

أ- مرحلة تغييب حماية البيئة في قوانين الاستثمار

إن قوانين تنظيم الاستثمارات الجزائرية¹ بدءا من القانون رقم 63-277 الذي يعد الأول بعد الاستقلال والذي حاول المشرع من خلاله تنظيم الاستثمارات الأجنبية والاستفادة منها في برامج التنمية الوطنية، حيث اعتبرها ضرورية نظرا لدورها التكميلي في بناء الاقتصاد الوطني، الذي تم التأكيد عليه في العديد من المواثيق السياسية، إلا أنّ مسألة حماية البيئة لم يتطرق إليها المشرع، لأنّ الجزائر كانت حديثة العهد بالاستقلال، واعتبرت مسألة التنمية هي الأولى لأجل النهوض بالاقتصاد الوطني².

وقد تطرقت قمة الجزائر لدول عدم الانحياز لسنة 1973 في محورها المتعلق بالبيئة إلى عدم استعداد هذه الدول النامية لإدماج الانشغال البيئي ضمن الخيارات الاقتصادية، واعتبرت أنّ هذه المناورة تشكل عائقا إضافيا لتحقيق التنمية التي تسعى إليها هذه الدول، لأنّها لا ترغب في تخصيص نفقات إضافية لحماية البيئة، وأنّها تفضل توجيه هذه النفقات لتلبية الحاجيات الملحة لشعبها، كما انعكس موقف الجزائر على الطرح الغربي لحماية البيئة في المواقف السياسية الداخلية للمخطط الوطني في تحديد العلاقة بين التنمية والبيئة، إذ ركزت كل توجهات المخططات التنموية الوطنية على البعد التنموي وأهملت البعد البيئي³. وبالرغم من سن المشرع الجزائري للقانون الإطار لحماية البيئة في سنة 1983 إلا أنه لم يتم إدراجه ضمن حيثيات أول قانون استثمار صادر بعده، وهو ما يؤكد تغليب الجانب الاستثماري على حساب الجانب البيئي.

ب- مرحلة تكريس حماية البيئة في قوانين الاستثمار

يعد المرسوم التشريعي رقم 93-12 المتعلق بترقية الاستثمار الإطار القانوني الأول الذي اعتمد على القانون رقم 83-03 المتعلق بحماية البيئة ضمن حيثياته¹، كما نص بشكل صريح على شروط المحافظة على

1 - la loi n°63-277 du 26/07/1963 portant code des investissements, journal officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire, n° 2 du 02/08/1963.(ملغى).

- الأمر رقم 66-284 المؤرخ في 15/09/1966 يتضمن قانون الاستثمارات، ج ر عدد 80 بتاريخ 17/09/1966.(ملغى).

- القانون رقم 82-11 المؤرخ في 21/08/1982 يتعلق بالاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني، ج ر عدد 34 بتاريخ 24/08/1982.(ملغى).

- القانون رقم 88-25 المؤرخ في 12/07/1988 يتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية، ج ر عدد 28 بتاريخ 13/07/1988.(ملغى).

2- عبد الغاني بركان، سياسة الاستثمار...، المرجع السابق، ص ص. 8، 11.

3- المرجع نفسه، ص. 14.

1- حيثيات المرسوم التشريعي رقم 93-12، المصدر السابق.

البيئة، والتي تعتبر من النقاط الأساسية التي يبينها التصريح بالاستثمار، الذي يقوم به المستثمر لدى الوكالة المحدثة لهذا الغرض¹. حيث نصت المادة 3 منه على: «تنجز الاستثمارات بكل حرية مع مراعاة التشريع والتنظيم المتعلقين بالنشاطات المقننة. وتكون هذه الاستثمارات، قبل انجازها، موضوع تصريح بالاستثمار لدى الوكالة المذكورة أدناه».

لذا، يعد المرسوم التشريعي أول قانون خاص بالاستثمار يدرج البعد البيئي في إطار السعي لتفعيل الاستثمار، وأول قانون راعي المشرع من خلاله قانون حماية البيئة عند سنه، بل وأكد أنّ الاستثمارات قبل انجازها تكون موضوع تصريح². فالدولة الجزائرية تراجعت عن موقفها في تشجيع الاستثمارات دون تقييدها بشرط حماية البيئة، وهذا نتيجة الآثار السلبية التي لحقت بالبيئة، نتيجة الاهتمام المتواصل بالتنمية على حساب البيئة³. وبالتالي فالمشرع الجزائري قد كرس بشكل صريح وواضح مراعاة التشريع والتنظيمات المتعلقة بالنشاطات المقننة وحماية البيئة في المجال الاستثماري⁴. فمرحلة ما بعد سنة 2001، تم من خلالها تكريس البعد البيئي فأصبح كقيد على حرية الاستثمار الوطني والأجنبي معا، فلا تمنح الرخصة بالاستثمار إلا إذا ثبت أنّ الاستثمار المرغوب إنشاؤه لا يضر بالبيئة، من خلال إلزام المعنيين بالقيام بدراسة مفصلة حول تأثير الاستثمار على البيئة بمعنى جدوى الاستثمار على البيئة، حتى يتم التأكد من مدى مراعاة البعد البيئي⁵.

كما أن المشرع الجزائري من خلال القانون رقم 22-18 المتعلق بالاستثمار لم يكتف بالنص في حيثيات هذا القانون على القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والقانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة⁶، وإنما نص بشكل صريح في المادة 2 منه على: «ترمي أحكام هذا القانون إلى تشجيع الاستثمار، بهدف:.... - ضمان تنمية إقليمية مستدامة ومتوازنة، - تهمين الموارد الطبيعية والمواد الأولية المحلية...»، كما كرس بشكل صريح وجوبية احترام التشريع المعمول به، والمعايير المتعلقة بحماية البيئة والصحة العمومية من طرف المستثمر طبقا للمادة 15 منه.

وزيادة على ذلك، أقر أنظمة تحفيزية هامة ذات صلة وثيقة بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والمتمثلة في النظام التحفيزي للقطاعات ذات الأولوية لاسيما الاستثمارات في مجال السياحة والطاقات الجديدة والطاقات

1- المادتين 7 و4 من المرسوم التشريعي رقم 93-12، المصدر السابق.

2- العارم باي، عصام نجاح، المرجع السابق، ص. 405.

3- عبد الغاني بركان، سياسة الاستثمار...، المرجع السابق، ص. 33.

4- بموجب المادة 4 من الأمر رقم 01-03، المصدر السابق، والمعدل ب الأمر رقم 06-08 المؤرخ في 15/07/2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 01-03 المؤرخ في 20/08/2001 والمتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر عدد 47 بتاريخ 19/07/2006، والقانون رقم 16-09، المصدر السابق.

5- نوارة حسين، "حماية البيئة شرط لإنجاز الاستثمارات الأجنبية في الجزائر"، الجملة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية الجزائر، المجلد 09، العدد 1، 31/07/2018، ص. 491.

6- القانون رقم 22-18 المؤرخ في 24/07/2022 يتعلق بالاستثمار، ج ر عدد 50، بتاريخ 28/07/2022.

المتجددة، والنظام التحفيزي للمناطق كالمواقع التابعة للهضاب العليا والجنوب والجنوب الكبير، والمواقع التي تمتلك إمكانيات من الموارد الطبيعية القابلة للثمين، بالإضافة إلى النظام التحفيزي للاستثمارات ذات الطابع المهيكلي حيث تكون الاستثمارات ذات القدرة العالية لخلق الثروة واستحداث مناصب الشغل، والتي من شأنها الرفع من جاذبية الإقليم، وتكون قوة دافعة للنشاط الاقتصادي من أجل تنمية مستدامة قابلة للاستفادة من هذا النظام¹. فالواضح من خلال هذا القانون هو التأكيد على تشجيع الاستثمارات بما يتماشى وحماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة.

الفرع الثاني:

دور الاستثمارات البيئية في الحماية الوقائية للبيئة

لقد كان للنمو الاقتصادي آثارا إيجابية على مستوى معيشة سكان مختلف دول العالم، إلا أن هذا النمو كان مترافقا بتكلفة بيئية عالية، تمثلت في استنزاف الموارد الطبيعية، وتدهور نوعية البيئة، والتأثير السلبي على الصحة العامة بشكل يهدد إنتاجية العمل، وكنتيحة لذلك تزايد الضغوط على الحكومات لتعديل أنماط الإنتاج والاستهلاك لتصبح أكثر استدامة بيئيا واقتصاديا، وهذا يتطلب استثمارات بيئية هائلة يفترض توجيهها لمعالجة المشاكل البيئية الناجمة عن النشاطات الاقتصادية المختلفة، أو لتجنب حدوثها، إذ لا يمكن معالجة المشاكل البيئية بالوعظ والتعليمات والأوامر والتشريعات فقط، بل لابد من أداة أو فعل هام في إطار السياسة البيئية، وتتجسد هذه الأداة في الاستثمارات البيئية². وستتطرق في هذا الفرع إلى مفهوم الاستثمارات البيئية (أولاً)، ثم دوافع ومؤهلات الجزائر في مجال الاستثمار البيئي (ثانياً).

أولاً- مفهوم الاستثمارات البيئية

تعتبر الاستثمارات البيئية أداة اقتصادية هامة، ولمعرفة مفهوم هذه الأخيرة سنتطرق إلى العناصر الآتية: تعريف الاستثمار البيئي (أ)، وأنواعه (ب)، ثم أهمية الاستثمارات البيئية من الناحية الاقتصادية والبيئية (ت).

أ- تعريف الاستثمار البيئي

لم يقدم المشرع الجزائري تعريفا للاستثمار عموما والاستثمار البيئي خصوصا، في قانون الاستثمار رقم 22-18 السالف الذكر، وبالرغم من ذلك، فإن هذا القانون كرس البعد البيئي في عدة مواد، لاسيما المادة 15 التي كرست الواجب البيئي على المستثمر، من خلال وجوب احترامه للتشريع البيئي، وكذا سعيه لتحقيق تنمية إقليمية مستدامة ومتوازنة في المادة 2 منه، وتحفيزه للاستثمارات التي من شأنها الرفع من جاذبية الإقليم، وتكون دافعة للنشاط الاقتصادي من أجل تنمية مستدامة بموجب المادة 30 منه.

1- المواد 24، 26، 28 و30 من القانون رقم 22-18، المصدر السابق.

2- رسلان خضور، "الاستثمارات البيئية وأبعادها الاقتصادية"، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 30 العدد 5، 2008، ص. 39.

وتعد الاستثمارات البيئية ضرورية لتعديل وإصلاح الآثار السلبية والاقتصادية الناجمة عن النمو الحالي والمستقبلي، وهي نتيجة ملموسة للمشاكل البيئية، وعند الحديث عن الاستثمارات البيئية يعني ذلك الحديث عن الاستخدام الأمثل للموارد والحد من الإجهاد البيئي¹. والاستثمارات البيئية هي تلك الاستثمارات التي تنفذ لأسباب ودواعي حماية البيئة، وتهدف لمعالجة الآثار الضارة الناجمة عن النشاطات الإنتاجية أو لإنتاج تجهيزات ومعدات تستخدم للحد من الإجهاد البيئي، الناجم عن الاستخدام أو الاستهلاك النهائي، وهي تعني وتتم بمنتجات صديقة للبيئة، وتلك التي تقلل من الانبعاثات والإجهاد البيئي، وكذلك عمليات تحويل الإنتاج، أو إيجاد أنماط إنتاج جديدة كلياً تستخدم تقنيات نظيفة بيئياً².

فالاستثمار الأخضر، الاستثمار البيئي، الاقتصاد الأخضر، التنمية الخضراء كلها مصطلحات حديثة ترمي إلى احترام الإنسان للبيئة ومعطيائها، وعدم تقديم المنفعة المادية التي ينتجها الاقتصاد الأسود أو البني والمصاحب له التلوث والتدهور العام للحياة الصحية للإنسان والمكان، إضافة للاستنزاف للموارد الطبيعية المقدرة للأجيال القادمة، فالاستثمار الأخضر هو نموذج جديد من نماذج التنمية الاقتصادية السريعة النمو، والذي أساسه يقوم على المعرفة بالاقتصاديات البيئية، والتي تهدف إلى معالجة العلاقة المتبادلة ما بين الاقتصاديات الإنسانية والنظام البيئي الطبيعي، والأثر العكسي للنشاطات الإنسانية على التغير المناخي الكوني، وهو يناقض نموذج ما يعرف بالاقتصاد الأسود أو البني والذي أساسه الوقود الأحفوري مثل الفحم والبتروول والغاز الطبيعي³.

ويرتبط مفهوم الاستثمار الأخضر بممارسه الأخلاق البيئية التي تقود حتماً للارتقاء بالإنسان والبيئة المحيطة به، فضلاً عن ارتباط الاستثمار المالي الحديث في مجالات حماية البيئة، ومعرفة الدرجة التي يسهم فيها الاستثمار في تحسين القضايا البيئية، وتوفير ملايين الوظائف الجديدة كاستخدام الطاقة النظيفة، ورفع مستوى الدعم للمنتج الذي يسهم في تطوير الاقتصاد للدول، والتقليل من التلوث وتنقيه الهواء⁴. كما يتمحور مفهوم الاستثمار الأخضر **Green Investment** من قدرة المساهمة المالية من قبل مختلف المؤسسات المالية حكومية كانت أم خاصة في احترام البيئة والمحافظة عليها، ويؤكد **Pollin** بأن مفهوم الاستثمار الأخضر يتكون من حصر المتطلبات المالية لأي مشروع وتوظيفها في ضوء الإسهام البيئي كاستخدام الطاقة النظيفة، ورفع مستوى الدعم للمنتج الأخضر والمساحة الخضراء في مختلف دول العالم، وتوليد ملايين الوظائف الجديدة في مشاريع كبيرة¹.

1- رسلان خضور، المرجع السابق، ص. 40.

2- المرجع نفسه، ص. 41.

3- علي مهراڤ هشام، الاستثمار الأخضر، د ر ص. من المصدر: علي مهراڤ هشام، مجلة العلم، باب عالم البيئة، القاهرة، عدد 460، مارس 2015، على موقع الأنترنت <http://kenanaonline.com> تاريخ الاطلاع 2022/05/17.

4- بشار ذنون الشكرجي، محمد ذنون الشرايبي، فارس جار الله الدليمي، "الاستثمار الأخضر دراسة تحليلية في مدينته الموصل"، تنمية الراءدين جامعة الموصل، كلية الإدارة والاقتصاد، المجلد 34، العدد 109، 2012، ص. 66.

1- المرجع نفسه، ص. 67. نقلاً عن:

ب- أنواع الاستثمارات البيئية

يمكن تصنيف الاستثمارات البيئية بحسب الدوافع والأسباب إلى استثمارات غايتها تحقيق معايير حماية البيئة وفقا للمتطلبات المحلية والعالمية، استثمارات تنفذ بقصد حماية البيئة بشكل كلي أو جزئي، استثمارات تنفذ بهدف تحقيق تأثير في البيئة الطبيعية، واستثمارات ذات بعد اقتصادي بيئي¹. كما أن المشروعات البيئية هي أهم أنواع الاستثمارات الخضراء، الأمر الذي جعلها تكتسي أهمية بالغة على المستوى المحلي والدولي²، وتُعرف - المشاريع البيئية - على أنها: « تلك الاستثمارات الإنتاجية أو الخدمية المرتبطة بالبيئة والتي تهدف إلى توفير منتجات نظيفة (المنتجات الخضراء) التي لا تضر بها، كما تشمل المشاريع الوقائية لتجنب حدوث تلوث بالبيئة أو تدهور أو نضوب في مواردها، أو تلك الاستثمارات التي تهدف إلى التخلص من ملوثاتها، أو في معالجة مشاكل نضوبها، سواء كان ذلك يتعلق بالبيئة داخل المنزل أو بالبيئة المهنية أو البيئة الخارجية إجمالاً»³.

كما يمكن تقسيم الاستثمارات البيئية إلى استثمارات بيئية مدمجة بعمليات الإنتاج، وهي الاستثمارات التي لا يمكن عزلها عن الاستثمارات الأخرى، وتكون مدمجة معها، مثل التجهيزات التي تشكل جزءا من دورة إنتاجية متكاملة لمعالجة مدخلات العملية الإنتاجية؛ كاستخدام وسائل نقل صديقة للبيئة أو تغيير بنية التجهيزات والمعدات المستخدمة في الإنتاج بهدف تخفيف الانبعاث والنفايات، وزيادة الكفاءة وتحسين استخدام المواد الأولية واستثمارات حماية بيئية إضافية وهي استثمارات منفصلة كاستخدام تكنولوجيا خاصة بحماية البيئة (مثل تجهيزات حرق النفايات، محطات معالجة وتنقية المياه، جدران الحماية من الضوضاء)، وقد لا تكون هذه الاستثمارات ضرورية في عمليات الإنتاج، وإنما تكون ضرورية لحماية البيئة ولمعالجة مدخلات أو مخرجات عملية إنتاجية، إذ يمكن التخفيف من الأعباء البيئية في عمليات الإنتاج عن طريق التأثير الإيجابي في المدخلات والمخرجات من خلال تجنب المدخلات الضارة أو تخفيضها أو استبدالها بمواد أخرى¹.

كما أنّ استثمارات حماية البيئة قد لا تؤثر على إجمالي التكوين الرأسمالي، وإنما ستؤثر على الاستثمارات الإنتاجية، لذلك فإنّ تحديد استثمارات حماية البيئة وتبويبها بشكل منفصل عن بقية الاستثمارات ضروري وهام وهو ممكن كون القسم الأعظم من الاستثمارات البيئية، وخاصة في البداية وفي الأمد القصير، تكون غير منتجة وبالتالي ستؤثر على إنتاجية الاستثمارات ككل في حال صنفت كجزء منها. وقد تكون الحاجة للاستثمارات

Pollin Roberto, Economic Prospects New Labor Forum, U.S.A, 2009, p.111.

1- رسلان حضور، المرجع السابق، ص. 41.

2- حدة فروحات، "استراتيجيات المؤسسات المالية في تمويل المشاريع البيئية من أجل تحقيق التنمية المستدامة- دراسة حالة الجزائر-" مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، المجلد 07، العدد 07، 07/01/2009، ص. 123.

3- المرجع نفسه، ص. 124. نقلا عن: زينب صالح الأشوح، الأطراد والبيئة ومدولة البطالة، دار غريب القاهرة، 2003، ص. 112.

1- رسلان حضور، المرجع السابق، ص. 41.

البيئية مرتفعة في البداية ومن المرجح أن يزداد حجم إجمالي الاستثمارات البيئية، إلا أن معدل نموها ممكن أن يتراجع في حال تم استخدام تكنولوجيا صديقة للبيئة من البداية، وفي حال تم الأخذ بالتعليمات والمعايير البيئية وتقييم الأثر البيئي للمشاريع، وتنفيذ إجراءات بيئية متكاملة في إطار سياسة بيئية واضحة¹.

ت- أهمية الاستثمارات البيئية من الناحية الاقتصادية والبيئية

الاستثمار الاقتصادي في المجال البيئي هو مساهمة كبيرة في احترام البيئة، ويكون الاستثمار المالي إيكولوجيا إذا ارتبط ارتباطا وثيقا بمفهوم النزاهة الإيكولوجية والفعالية الإيكولوجية، والنزاهة بمعناها الإيكولوجي تعني الحالة التي يتم فيها ممارسة الأخلاق البيئية، والتي تقود حتما للارتقاء بالإنسان والبيئة المحيطة، كما تعني أيضا إلى أي درجة يكون المشروع الاستثماري الذي يتم تمويله رفيقا بالبيئة وعناصرها المتعددة، ومع انتشار الوعي البيئي، الاجتماعي والسياسي يزداد عدد الراغبين باستغلال أموالهم في مجالات حماية البيئة، لأنه لم يعد يكفي المستثمر اليوم معرفة إذا ما كان شكل الاستثمار والادخار الذي يقوم به نظيفا، بل يطمح إلى أبعد من ذلك وهو معرفة الدرجة التي يساهم فيها استثماره في تحسين شروط البيئة، وهذا ما تعنيه الفعالية الإيكولوجية، من خلال معرفة حجم الفوائد التي يعود بها الاستثمار الإيكولوجي على حماية البيئة².

كما يعتبر الاستثمار البيئي من الأدوات الاقتصادية الهامة، التي يمكن النظر إليها من زوايا عديدة، فمن الناحية الاقتصادية هو أداة للتوفيق والموازنة بين الأنشطة الاقتصادية والاعتبارات البيئية، ومن الناحية البيئية فهو أداة لحماية العناصر البيئية لاسيما إذا كان محل هذا الاستثمار بيئيا، كالاستثمار في السياحة والطاقات المتجددة.

وتجدر الإشارة إلى أن الاستثمارات في مشاريع الطاقة المتجددة توفر ملايين الأطنان من النفط، وهذا يعني تغيير بنية الطلب على الطاقة، ويعني استدامة استخدام الموارد الطبيعية والحفاظ عليها، وتخفيض انبعاثات ثاني أكسيد الكربون، وتحسين نوعية الحياة، كما يؤدي الاستثمار البيئي في بعض المجالات إلى تقليل التبعية لاستيراد بعض المنتجات، إضافة إلى ذلك يؤدي إعادة تصنيع بعض المخلفات إلى الحد من التدمير البيئي، كالاستثمار في مجال إعادة تدوير الزيوت المعدنية والمعادن والمواد القابلة للاستخدام¹.

ثانيا- دوافع ومؤهلات الجزائر في مجال الاستثمار البيئي

الاستثمار من الناحية الاقتصادية هو كل إنفاق آني تنجر عنه عوائد مستقبلية، وبالقياس على ذلك تكون الاستثمارات الخضراء أو الاستثمارات البيئية أو الاستثمارات الصديقة للبيئة كل الخطط والمشاريع التي تضعها المؤسسة أو الدولة أو أي شكل من أشكال المنظمات لأجل تحقيق تنمية اقتصادية ومساندة للبيئة وتحقيق العدالة الاجتماعية، وبذلك تعد أنجع الوسائل لتنشيط آليات الاقتصاد الأخضر، ومن ثمة المساهمة في تحقيق التنمية

1- رسلان خضور، المرجع السابق، ص. 42.

2- علي مهراڤ هشام، المرجع السابق، د ر ص.

1- رسلان خضور، المرجع السابق، ص. 45، 46.

المستدامة، وهذا ما عمدت الحكومة الجزائرية إلى تحقيقه في ظل حتمية الأسباب والدوافع وما توفره من إجراءات تحفيزية¹. وستتطرق من خلال هذه الجزئية إلى العناصر الآتية: دوافع الاستثمار البيئي في الجزائر (أ)، ثم مؤهلاتها في هذا المجال (ب).

أ- دوافع الاستثمار البيئي في الجزائر

1- الدوافع الاقتصادية للاستثمار في المجال البيئي

إن المرحلة الانتقالية التي تمر بها الجزائر الناجمة عن تراجع أسعار البترول، وما فرضته من تحديات للخروج من التبعية لقطاع المحروقات، والتخلص من الجوانب البيئية السلبية للاقتصاد الريعي، وضرورة إيجاد بدائل في حدود الإمكانيات المتاحة². كانت من بين الدوافع للبحث عن بدائل اقتصادية في إطار التنوع الاقتصادي لاسيما أما ما تمتلكه الجزائر من إمكانيات ومؤهلات خاصة الطبيعية منها. وتجدر الإشارة بهذا الخصوص إلى أن المؤسس الدستوري الجزائري قد نص في المادة 9 من التعديل الدستوري لسنة 2020 على تشجيع بناء اقتصاد متنوع يثمن قدرات البلد كلها، الطبيعية والبشرية والعلمية، كما نصت ديباجة هذا الدستور على تمسك الشعب الجزائري بخيارته من أجل الحد من الفوارق الاجتماعية والقضاء على أوجه التفاوت الجهوي، وعمله على بناء اقتصاد منتج وتنافسي في إطار التنمية المستدامة، وتعتبر القطاعات المرتبطة بالبيئة من بين أهم البدائل الاقتصادية التي من شأنها ضمان اقتصاد منتج ومتنوع، وضمان حماية واستدامة الموارد البيئية بما يكفل حقوق الأجيال القادمة.

2- الدوافع البيئية للاستثمار في المجال البيئي

تعتبر حماية البيئة بعناصرها المختلفة، والمحافظة على مواردها من الاستنزاف والنضوب، والتلوث الناجم عن مختلف الأنشطة الاستثمارية، وماله من آثار سلبية على البيئة وصحة الإنسان من الدوافع للاستثمار في المجالات البيئية، وتعتبر الجزائر من الدول التي أولت اهتماما كبيرا لحماية البيئة في إطار ممارسة الأنشطة الاستثمارية، فبنت لأجل ذلك الكثير من الأطر القانونية والأدوات الرامية لحمايتها الوقائية، كما قامت بإدراج البعد البيئي ضمن قوانين الاستثمار - كما رأينا سابقا - لأجل الموازنة والتوفيق بين الاستثمار وحماية البيئة من مختلف المشاكل البيئية.

3- الدوافع الاجتماعية للاستثمار البيئي في المجال البيئي

تهدف الاستثمارات البيئية إلى المحافظة على البيئة، وهذا الأمر من شأنه تفادي الكثير من المشاكل البيئية التي تسببها النشاطات الاستثمارية الأخرى، ومن ثمة المحافظة على الإطار البيئي للمواطنين، لاسيما وأن المؤسس الدستوري الجزائري قد كرس حق كل مواطن في بيئة نظيفة وسليمة¹، كما تسهم الاستثمارات البيئية في إحداث مناصب شغل متنوعة بتنوع المشاريع البيئية، وهو ما يؤدي إلى تحسين الوضعية الاجتماعية لفئة كبيرة من المجتمع.

1- منى كشاط، خديجة حجاز، "تفعيل الاستثمارات الخضراء في الجزائر لدفع عجلة الاقتصاد الأخضر وتحقيق التنمية المستدامة- الواقع والآفاق المستقبلية"، مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، المجلد 5، العدد 01، 2019/06/01، ص.30.

2- المرجع نفسه، ص.30.

1- المادة 68 من التعديل الدستوري لسنة 2016، المصدر السابق، والمادة 64 من التعديل الدستوري لسنة 2020، المصدر السابق.

ب- مؤهلات الجزائر في مجال الاستثمار البيئي

1- الإمكانيات الطبيعية والبشرية:

تحتل الجزائر بموقع استراتيجي هام، مساحة شاسعة، تنوع في التضاريس، تنوع في الإقليم، تنوع في المواد الطاقوية، تنوع في الموارد البيئية... الخ. بالإضافة إلى توفرها على إمكانيات بشرية شبابية هامة، وهي عوامل ومؤهلات تجعل منها مناخا ملائما لاحتضان الكثير من الاستثمارات البيئية، كما أن المجالات التي يمكنها أن تكون محلا للاستثمارات البيئية كثيرة ومتنوعة، على غرار قطاع الطاقات المتجددة، قطاع السياحة بمختلف أنواعها الغابات... الخ.

2- توفر الأطر القانونية الناعمة للمجال الاستثماري بما يتماشى وحماية البيئة

يعتبر التشريع أداة لترجمة السياسة الاستثمارية للدولة، أو للتعبير عنها في كافة نواحيها الاقتصادية والمالية والإدارية وغيرها، فبقدر نجاح الدول في إصدار التشريعات الملائمة لأوضاعها الداخلية والمتجاوبة مع الأوضاع العالمية بقدر ما تنجح في الحصول على المزيد من الاستثمارات¹. وقد حرص المشرع الجزائري على سن الأطر القانونية الناعمة للمجال الاستثماري بما يتماشى وحماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة، لاسيما القانون رقم 22-18 المتعلق بالاستثمار.

كما تبنى المشرع الجزائري جملة من الأدوات لضبط النشاط الاستثماري وحماية البيئة، لاسيما الأدوات الإدارية المساهمة في حماية البيئة قبل مباشرة النشاط الاستثماري، على غرار نظام التراخيص الذي يعتبر من أكثر الآليات استعمالا وفعالية في توجيه المشاريع الاستثمارية ومراقبتها في إطار حماية البيئة، كونه يشكل أداة وقائية تمارس من خلالها السلطات المختصة بعض الإجراءات التي من شأنها الكشف على مدى تأثير تلك المشاريع على البيئة المحيطة بها، كما تختلف إجراءات الترخيص باختلاف حجم ونوع النشاط المراد القيام به ومدى إمكانية تأثيره على البيئة¹. وما يتطلبه من أدوات وقائية لاسيما دراسة التأثير وموجز التأثير ودراسة الخطر، بالإضافة إلى نظام التصاريح، وهي الأدوات التي تطرقنا إليها في الفصل الثاني من الباب الأول لهذه الأطروحة.

وزيادة على ذلك، تبنى المشرع الجزائري مجموعة من الأدوات الاقتصادية والمالية بهدف حماية البيئة، كفرض الضرائب والرسوم على المستثمرين، فالدولة تحمّل المستثمر الذي يتسبب في التلوث البيئي من جراء النشاط الاستثماري والصناعي الذي يستغله تكاليف الوقاية ومكافحة التلوث، وتجعل على عاتقه كل الأعباء المالية اللازمة لذلك بصورة ضريبة أو رسم على التلوث²، والتي تطرقنا إليها في المبحث الأول من هذا الفصل.

1- مولاي لخضر عبد الرزاق، شعيب بنونو، "دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية في الدول النامية-دراسة حالة الجزائر-" مجلة الباحث جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، المجلد 07، العدد 07، 01/06/2009، ص. 142.

1- المرجع نفسه، ص. 406.

2- حسيني نوار، المرجع السابق، ص. 502.

المطلب الثاني:

الاستثمار البيئي في مجال الطاقات المتجددة والسياحة البيئية

يحتل موضوع الاستثمار أهمية كبيرة لكونه يمثل المحرك الأساسي للنمو الاقتصادي، فضلا عن دوره في مشاريع التنمية الاقتصادية لتحقيق التقدم والرفق الاقتصادي، وكذلك تنوع مصادر الدخل وتحسين مستوى المعيشة، وتشكل البيئة دعامة أساسية لكل نشاط استثماري، نظرا لما توفره من موارد طبيعية، مما يستدعي حمايتها واستدامتها، وهذا ما أدى إلى زيادة طلب المجتمعات بضرورة دعم وتشجيع الاستثمارات النظيفة لحماية البيئة من التلوث وإنشاء مجتمع نظيف بيئيا.¹ وتتعدد المجالات الخاصة بالاستثمارات البيئية، أو الاستثمارات النظيفة، أو الاستثمارات الصديقة للبيئة، أو الاستثمارات الخضراء، على غرار الاستثمار في مجال الطاقات المتجددة والاستثمار في مجال السياحة البيئية، وللاطلاع على دور هذه الاستثمارات البيئية في الحماية الوقائية للبيئة وتحقيق التنمية المستدامة، سنتطرق إلى الاستثمار البيئي في مجال الطاقات المتجددة (الفرع الأول)، ثم الاستثمار البيئي في مجال السياحة البيئية (الفرع الثاني).

الفرع الأول:

الاستثمار البيئي في مجال الطاقات المتجددة

تشكل الطاقة العصب المحرك لاقتصاديات الدول، ويشكل البترول المصدر الرئيس والأهم للطاقة العالمية هذه الأهمية التي تزايدت بتزايد الطلب عليه، لتلبية احتياجات الدول، التي تعتمد عليها لتحقيق تنميتها الشاملة وهو ما رفع المخاوف على إمكانية نفاذه أسرع مما كان متوقعا، وبذلك بدأ البحث عن بدائل أخرى تحل محله فبدأت الأنظار تتجه نحو مصادر الطاقة المتجددة التي تتميز بديمومتها، واعتبارها الخيار الأمثل لتعويض النفط. وعليه عرف الاستثمار في هذا المجال تطورا مستمرا من سنة لأخرى، اقتناعا بأن الطاقة المتجددة سيكون لها مكانة هامة في السوق الطاقوية المستقبلية.¹ ويعد الاستثمار في الطاقات المتجددة من أهم المجالات الواعدة في مجال الاستثمارات البيئية، ولا يعد الاستثمار في هذا المجال استثمارا بيئيا فحسب بل استثمارا اقتصاديا.² وسنتناول في هذا الفرع مفهوم الطاقات المتجددة ودورها في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة (أولا)، ثم دوافع الجزائر للاستثمار في مجال الطاقات المتجددة (ثانيا)، وبعدها نتطرق إلى جهود الجزائر في مجال البرامج والمشاريع الاستثمارية للطاقات المتجددة والفعالية الطاقوية (ثالثا).

1- بسام أحمد عبد الله البامربي، سمر كوكب علي الجميل، "دور معايير حماية البيئة في قرارات الاستثمار، نموذج مقترح لمحافظة نيبوى" تنمية الرفادين، جامعة الموصل، العراق، المجلد 35، العدد 113، 2013، ص. 165.

1- كززة عيشاوي، إلياس بدوي، "الاستثمار في الطاقات المتجددة ودوره في تحقيق التنمية الاقتصادية في دول المغرب العربي"، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، المجلد 6، العدد 11، 2017/02/03، ص. 40.

2- رسلان حضور، المرجع السابق، ص. 46.

أولاً- مفهوم الطاقات المتجددة ودورها في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة

للاطلاع على مفهوم الطاقات المتجددة ودورها في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة، سنتطرق للعناصر الآتية: تعريف الطاقات المتجددة (أ)، ثم أهمية الطاقات المتجددة في حماية البيئة وعلاقتها بالتنمية المستدامة (ب) وبعدها دورها في تحقيق أبعاد التنمية المستدامة (ت).

أ- تعريف الطاقات المتجددة

الطاقات المتجددة « *les énergies renouvelables* » يشار إليها أيضا باسم "الطاقات الخضراء" « *énergies vertes* » أو "الطاقات النظيفة" « *énergies propres* ». ¹ وال طاقة المتجددة هي الطاقة التي نحصل عليها من خلال تيارات الطاقة التي يتكرر وجودها في الطبيعة على نحو تلقائي ودوري، وهي عكس الطاقات غير المتجددة الموجودة غالبا في مخزون جامد تحت الأرض، بتعبير آخر هي عبارة عن مصادر طبيعية دائمة متوفرة من الطبيعة بصوره محدودة أو غير محدودة، إلا أنها متجددة باستمرار واستعمالها لا ينتج أي تلوث للبيئة، فهي طاقات نظيفة فنجد مثلا الطاقة الشمسية وطاقه الرياح والماء والحرارة الجوفية لا ينتج عن استخدامها أي تلوث، أما احتراق الكتلة الحية ينتج عنه بعض الغازات، إلا أنها أقل من تلك الناتجة عن احتراق الطاقات الأحفورية. ² كما تمثل الطاقة المتجددة طيف واسع من الموارد التي تستخرج من الطاقة الطبيعية المتاحة من حولنا والتي يتكرر وجودها بشكل تلقائي ودوري في الطبيعة. ³ بالإضافة إلى ذلك، هذه الطاقة لا تنضب لأنه يمكن استخدامها إلى ما لا نهاية، وتأتي الطاقة المتجددة من الظواهر الطبيعية مثل الرياح، الماء، الشمس والنباتات. ¹

كما عرّف برنامج الأمم المتحدة لحماية البيئة الطاقات المتجددة على أنها عبارة عن الطاقة التي لا يكون مصدرها مخزون ثابت ومحدود في الطبيعة، تتجدد بصفه دورية، وتظهر في الأشكال الخمسة؛ الكتلة الحيوية، أشعة الشمس، الرياح، الطاقة الكهربائية وطاقه باطن الأرض. ² وتتميز الطاقة المتجددة بأنها أبدية وصديقة للبيئة، وهي بذلك على خلاف الطاقات غير المتجددة (قابلة للنضوب) الموجودة غالبا في مخزون جامد في الأرض لا يمكن

1 - Nabil Akouche, Mohamed Olichicha, *L'investissement dans les énergies renouvelables en Algérie, mémoire de Master, Université Abderrahmane mira de Bejaia, Faculté des sciences économiques, commerciales et des sciences de gestion, 2019/ 2020 , p.14 .*

2- هارون العشي، "مستقبل الطاقات المتجددة في الجزائر وتحديات استغلالها دراسة لواقع مشروع تطبيق الطاقة الشمسية في ولاية أدرار- الجزائر"، *مجلة العلوم الإنسانية*، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، المجلد 15، العدد2، 2015 /12/31، ص. 417،416.

3 - رسلان خضور، المرجع السابق، ص. 46.

1- صبرينة خليل، سي أحمد نذير، جمعة خير الدين، مداخلة بعنوان: « *Energies renouvelables et développement Durable* : *Fondements Théoriques perspectives* » مؤتمّر علمي دولي حول "استراتيجيات الطاقات المتجددة ودورها في تحقيق التنمية المستدامة - دراسة تجارب بعض الدول" - جامعة البليدة 2 لونيبي علي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير يومي 23، 24 أبريل 2018، ص.4.

2- نور الهدى زروقي، "دور الاستثمار في الطاقات المتجددة في تحقيق التنمية الاقتصادية حالة الجزائر"، *مجلة دراسات وأبحاث اقتصادية في الطاقات المتجددة*، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، الجزائر، المجلد 7، العدد 2، 2020/07/10، ص. 38.

الاستفادة منها إلا بعد تدخل الإنسان لإخراجها منه، ومصادر الطاقة المتجددة تختلف كلياً عن الثروة البترولية حيث أن مخلفاتها لا تتسبب في تلويث البيئة كما هو الحال عليه عند احتراق البترول.¹

وعرّف المشرع الجزائري الطاقة المتجددة من خلال القانون رقم 04-09 المتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة على أنّها: «تعرف الطاقات المتجددة في مفهوم هذا القانون، بما يأتي: - أشكال الطاقات الكهربائية أو الحركية أو الحرارية أو الغازية المحصل عنها انطلاقاً من تحويل الإشعاعات الشمسية وقوة الرياح والحرارة الجوفية والنفايات العضوية والطاقة المائية وتقنيات استعمال الكتلة الحيوية، - مجموع الطرق التي تسمح باقتصاد معتبر في الطاقة، باللجوء إلى تقنيات هندسة المناخ الحيوي في عمليات البناء»².

ب- أهمية الطاقات المتجددة في حماية البيئة وعلاقتها بالتنمية المستدامة

سننظر إلى أهمية الطاقات المتجددة في حماية البيئة، ثم علاقتها بالتنمية المستدامة، من خلال العناصر الآتية:

1- أهمية الطاقات المتجددة في حماية البيئة:

تعتبر البيئة متغيراً أساسياً من متغيرات التنمية المستدامة، كما أن استخدام الطاقات المتجددة يعمل على خفض انبعاث الغازات الناتجة عن الوقود التقليدي ومنه التلوث البيئي، وبالتالي فهي تؤثر في حماية البيئة، وحسب تقرير أصدرته شبكة سياسية للطاقات المتجددة للقرن الواحد والعشرين يقول بأنه يجب أن تلعب الطاقات المتجددة دوراً رئيسياً في إمدادات الطاقة العالمية، من أجل مواجهته التهديدات البيئية والاقتصادية للتغير المناخي التي تتزايد خطورة، كما أكدت تقارير البنك الدولي في العقد الأخير على ضرورة الاهتمام بالبيئة كركن أساسي في التنمية، خاصة إذا تعلق الأمر بالحفاظ على الموارد الطبيعية، وكذا الاهتمام بمؤشرات الرفاهية الاقتصادية.¹

2- العلاقة بين الطاقات المتجددة والتنمية المستدامة:

لا تنفصل الطاقات المتجددة وتنميتها عن التنمية المستدامة للأسباب التالية:

- إن استخدام الطاقات المتجددة من شأنه أن يجعل من الممكن تلبية احتياجات الطاقة للسكان الحاليين ولكن أيضاً احتياجات الأجيال القادمة، كما أنه سيمنع استنزاف الموارد الطبيعية، مع توفير الظروف اللازمة للتنمية المستدامة.²

1- حدة فوحت، "الطاقات المتجددة كمدخل لتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، دراسة لواقع مشروع تطبيق الطاقة الشمسية في الجنوب الكبير بالجزائر"، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، المجلد 11، العدد 11، 2012/12/31، ص. 149، 150.

2- المادة 2 من القانون رقم 04-09 المؤرخ في 2004/08/14 يتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 52 بتاريخ 2004/08/18.

1- هدى بدروني، "الاستثمار في الطاقات المتجددة ودوره في تحقيق ثنائية حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة بالجزائر"، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال، جامعة حسينية بن بوعلي، الشلف، الجزائر، المجلد 6، العدد 3، 2020/01/30، ص. 135.

2- صبرينة خليل، سي أحمد نذير، جمعة خير الدين، المرجع السابق، ص. 13، نقلاً عن:

www : developpementdurable.org/energies-renouvelables.html, consulté le 13/02/2018.

- يشمل تعريف التنمية المستدامة أيضا الحفاظ على التوازن العام لقيمة الموارد، فالطاقات المتجددة تلي هذا الشرط تماما، نظرا لكونها طاقة نظيفة وغير ملوثة وغير منتجة للغازات الدفيئة، لذلك تجدر الإشارة على سبيل المثال، إلى أنه من خلال إنتاج الكهرباء باستخدام الطاقة المتجددة، فإننا نخفض حصة الكهرباء التي تنتجها محطات الطاقة التقليدية، مما يؤدي بشكل مباشر إلى إنتاج نفايات أقل إشعاعية لتديرها الأجيال القادمة.¹

- تشير الطاقات المتجددة إلى مجموعة من وسائل إنتاج الطاقة من مصادر أو موارد غير محدودة نظريا وهي متاحة بدون حد زمني أو يتم تجديدها بشكل أسرع دون أن تستهلك²، ويتم إنتاج الطاقات المتجددة من مصادر مثل أشعة الشمس، أو الرياح، وهي نظريا لا حدود لها على المستوى البشري.³

وتجدر الإشارة، أن جدول أعمال القرن الواحد والعشرين قد تعرض إلى العلاقة بين الطاقة والأبعاد البيئية للتنمية المستدامة، خاصة تلك المتعلقة بحماية الغلاف الجوي من التلوث الناجم عن استخدام الطاقة في مختلف النشاطات الاقتصادية والاجتماعية، وفي قطاعي الصناعة والنقل على وجه الخصوص، حيث دعت الأجندة 21 إلى مجموعة من الأهداف المرتبطة بحماية الغلاف الجوي، والحد من التأثيرات السلبية لقطاع الطاقة، مع مراعاة العدالة في توزيع مصادر الطاقة القائمة بها، وذلك بتطوير سياسات وبرامج الطاقة المستدامة، من خلال العمل على تطوير مزيج من مصادر الطاقة المتوفرة الأقل تلويثا، للحد من التأثيرات البيئية غير المرغوبة مثل انبعاث غازات الاحتباس الحراري، ودعم برامج البحوث اللازمة للرفع من كفاءة نظم وأساليب استخدام الطاقة، إضافة إلى تحقيق التكامل بين سياسات قطاع الطاقة والقطاعات الاقتصادية الأخرى وخاصة قطاعي النقل والصناعة.¹

ت- دور الطاقات المتجددة في تحقيق أبعاد التنمية المستدامة

1- دور الطاقات المتجددة في المجالات الاجتماعية والبيئية:

للطاقات المتجددة دور في المجال الاجتماعي على غرار مقاومة الفقر وتحسين نوعية الحياة من خلال تحقيق إسهام مؤثر لمصادر الطاقة المتجددة في توفير إمدادات الطاقة اللازمة لتنمية المناطق الريفية، يمكن أن يؤدي إلى تحسين نوعية الحياة، لما يوفره من خدمات تعليمية وصحية أفضل لسكان المناطق الريفية، إضافة إلى القضاء على الفقر، من خلال إيجاد فرص للعمالة المحلية في مجالات تصنيع وتركيب وصيانة معدات إنتاج الطاقات المتجددة.²

1- صبرينة خليل، سي أحمد نذير، جمعة خير الدين، المرجع السابق، ص، 13. نقلا عن:

[www : developpementdurable.org/energies-renouvelables.html](http://www.developpementdurable.org/energies-renouvelables.html), consulté le 13/02/2018.

2 - Nabil Akouche, Mohamed Olichicha, op .cit, p. 13.

3 - Ibid, p.14 .

1- مختارية دين، فاطمة الزهراء زرواط، "الاستثمار في الطاقات المتجددة ودورها في تحقيق التنمية المستدامة بالجزائر دراسة مشروع المحطة النموذجية بالطاقة الشمسية بحقل "بئر ريع شمال"-ورقلة"-، مجلة البديل الاقتصادي، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، المجلد5، العدد 1، 2019/02/01، ص. 81.

2- فريدة كافي، "الاستثمار في الطاقة المتجددة كمدخل لدفع عجلة التنمية المستدامة في الجزائر- مع الإشارة إلى مشروع صحراء صولار بريدير"-، مركز تنمية الطاقات المتجددة CDER، الجزائر، على موقع الانترنت: www.cder.dz/spip.php?article_2877 ، تاريخ الإطلاع 2021/03/09. ص. 28.

بالإضافة إلى أن الاعتماد على الطاقات المتجددة في تلبية الاحتياجات، يؤدي إلى الحد من التلوث الناجم عن استخدام الطاقات الأحفورية وخاصة غازات الدفيئة، وذلك لكون المصادر المتجددة مصادر نظيفة لا تسبب أي تلوث يذكر للبيئة، إضافة إلى أن تحسين الظروف المعيشية بالمناطق الريفية ينتج عنه التقليل من أنماط استهلاك الطاقة غير المستدامة في هذه المناطق، كما أن الطاقة المتجددة تعتبر بديلا حقيقيا ومكملا للطاقة الأحفورية، نظرا للخصائص التي تتميز بها وبالأخص أنها صديقة للبيئة، فهي مفتاح لحماية البيئة والسييل للتقدم الاقتصادي وتنوع مصادر الطاقة، فهي تقوم بدور هام في ترجمة أبعاد التنمية المستدامة، حيث تسهم مشاريعها في تحقيق المكاسب الاقتصادية، وتحسين الأوضاع الاجتماعية والحفاظ على الموروث البيئي للأجيال القادمة¹.

2- دور الطاقات المتجددة في تحقيق التنمية الاقتصادية:

تلعب الطاقات المتجددة دورا في تحقيق التنمية الاقتصادية من خلال تعزيز إمدادات السكان بالطاقة حيث يعاني حوالي ثلث سكان العالم من عدم توفر الإمدادات والخدمات الأساسية للطاقة، مما يساهم في تدهور الأوضاع الاقتصادية والاجتماعية، وانخفاض مستوى التعليم والرعاية الصحية، ويحد من فرص التنمية وتحسين نوعية الحياة، وبالنظر إلى كون المصادر المتجددة مصادر محلية، فإنها تتوفر للمناطق البعيدة والنائية، ويمكن تنفيذ العديد من نظمها بالقدرات الملائمة لاحتياجات السكان بالمناطق الريفية وبكلفة مناسبة، الأمر الذي يجعلها قادرة على تعزيز إمدادات الطاقة وتحفيز التنمية لهذه المناطق¹. ومن جهة أخرى فإن توفير الطاقة لهذه المناطق يسهم في تقليص النفقات التي تتطلبها عمليات الربط بالشبكات التقليدية، لاسيما بالنسبة للمساكن المبعثرة.

بالإضافة إلى توفير مصادر الطاقة اللازمة والضرورية لتحلية مياه البحر، حيث أن توفر مصادر الطاقة المتجددة في مواقع الاحتياج للمياه، خاصة بالتجمعات الصغيرة، التي تحتاج إلى استهلاك محدود من الماء العذب يمكن أن تكون الحل الاقتصادي والتقني لتحلية المياه في المناطق التي يتعذر فيها توفر المصادر التقليدية بكلفة اقتصادية².

كما تجدر الإشارة، إلى تغيير أنماط الإنتاج والاستهلاك غير المستدامة، حيث تسبب أنماط الإنتاج والاستهلاك السائد في كثير من المجالات في هدر كبير للموارد الطبيعية، وتؤدي إلى مشاكل بيئية تهدد البيئة المحلية والعالمية، وبما أن قطاع الطاقة يعتبر من القطاعات التي تتنوع بها أنماط الإنتاج والاستهلاك نتيجة للنمو السكاني فإن الأمر يتطلب تشجيع كفاءة استخدام وقابلية استمرار موارد الطاقة، من خلال وضع سياسات تسعير ملائمة من شأنها إتاحة حوافز زيادة الاستهلاك والمساعدة على تطبيق الإصلاحات القانونية والتنظيمية، التي تؤكد على

1- فريدة كافي، المرجع السابق، ص. 28.

1- جمال عمورة، أمينة بن عمر، "الطاقات المتجددة كخيار استراتيجي لتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر"، الملتقى العلمي الدولي الخامس حول "استراتيجيات الطاقات المتجددة في التنمية المستدامة-دراسة تجارب بعض الدول"، يومي 23-24 أبريل 2018، جامعة البليدة 2، 2018، د ر ص.

2- المرجع نفسه، د ر ص.

ضرورة الاستغلال المستدام للموارد الطبيعية أو تنمية موارد الطاقة المتجددة، إضافة إلى تسهيل الحصول على التجهيزات المتسمة بالكفاءة في استهلاك الطاقة والعمل على تطوير آليات التمويل الملائمة¹.

ثانيا- دوافع الجزائر للاستثمار في مجال الطاقات المتجددة

يرجع توجه الجزائر للاستثمار في مجال الطاقات المتجددة لعدة دوافع لاسيما منها: أسباب وعوامل مرتبطة بالطاقة (أ)، حماية البيئة والإسهام في تحقيق التنمية المستدامة (ب)، وتوفر الجزائر على مقومات للاستثمار في هذا المجال (ت).

أ- أسباب وعوامل مرتبطة بالطاقة

إن الطاقة تعد أحد المحركات الأساسية للاقتصاد العالمي، وهي العنصر الأهم الذي يعتمد عليه أي تطور إلا أنه نتيجة للتقدم التقني والعلمي المتزايد تزايد الطلب على المصادر المختلفة للطاقة، وانعكس ذلك على مواردها وبذلك أصبح الكل يعي جيدا أن مصادر الطاقة الأحفورية المعتمدة حاليا بشكل واسع ستصل إلى قمة إنتاجها بغض النظر عن التطورات البيئية والاقتصادية الحديثة، التي طرأت في ميدان الطاقة، وهذا راجع للضغوطات والتحديات الهائلة التي يطرحها تغير المناخ على العالم من جهة، وتذبذب أسعار مصادر الطاقة الأحفورية من جهة أخرى.¹

كما أن ارتفاع الطلب على مصادر الطاقة التقليدية، ومع محدودية هذه الأخيرة بدأ البحث عن مصادر بديلة للطاقة لدفع عجلة التنمية الاقتصادية، وبالتالي أصبح للطاقات المتجددة دورا حيويا في مجال النمو والتنمية ويعود الاهتمام بهذا النوع من مصادر الطاقة إلى أزمة الطاقة في سنة 1973 وانعكاساتها السلبية على اقتصاديات الدولة المتقدمة، فبدأت هذه الأخيرة في البحث عن مصادر محلية بديلة للطاقة، للقضاء على تابعة اقتصادياتها للبترو، غير أن هذا الاهتمام تلاشى مع انخفاض أسعار البترول في الأسواق العالمية، ولكن بعد الضرر الذي أحدثته مصادر الطاقة الأحفورية بالبيئة، ومع التنبؤات بنضوب هذه المصادر في غضون 100 سنة القادمة، عاد الاهتمام العالمي لتطوير مصادر جديدة متجددة للطاقة.²

والجزائر وعلى غرار الكثير من الدول التي تعتمد في اقتصادها على الطاقة التقليدية، ونظرا للظروف التي عرفتتها هذه الأخيرة لاسيما تراجع وتذبذب أسعار النفط، بالإضافة إلى محدودية الطاقة التقليدية، والمخاوف من نضوبها في السنوات المقبلة جراء الاستهلاك المفرط لها، كونها المصدر الرئيس الذي يعتمد عليه الاقتصاد الجزائري. اتجهت الدولة نحو البحث عن بدائل طاغوية صديقة للبيئة، وتتسم بالديمومة، وبالتالي اتقاء الآثار السلبية الناجمة عن استعمال الطاقة التقليدية، وتعتبر الطاقات المتجددة من بين البدائل والخيارات التي تبنتها الجزائر في هذا

1- جمال عمورة، أمينة بن عمر، المرجع السابق، د ص.

1- فريدة كافي، المرجع السابق، ص. 21.

2- كنزة عيشاوي، إلياس بدوي، المرجع السابق، ص ص. 40، 41.

المجال، كما تجدر الإشارة إلى أن المشرع الجزائري حفّز على الاستثمار في هذه القطاع من خلال المادة 26 من قانون الاستثمار رقم 18/22 السالف الذكر.

ب- حماية البيئة والإسهام في تحقيق التنمية المستدامة

يعتبر الدافع الرئيس الأول للاهتمام بالطاقة المتجددة هو الدافع البيئي، للحد من الغازات المنبعثة، وخاصة غاز ثاني أكسيد الكربون¹. فالمشرع الجزائري أولى أهمية كبيرة لحماية البيئة والإسهام في تحقيق التنمية المستدامة في إطار القوانين الناظمة للمجال الطاقوي، وذلك من خلال إدراجه صراحة للبعد البيئي لاسيما في القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة، والقانون المتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة بالكيفية الآتية:

1- إدراج حماية البيئة في القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة

نص المشرع الجزائري في القانون المتعلق بالتحكم في الطاقة رقم 99-09 على أن التحكم في الطاقة يشمل مجمل الإجراءات والنشاطات التطبيقية بغية ترشيد استخدام الطاقة المتجددة، والحد من تأثير النظام الطاقوي على البيئة¹، من انبعاثات الغازات المدفئة وغازات السيارات في المدن². كما نصت المادة 7 من هذا القانون على أن التحكم في الطاقة يعتبر نشاطا ذا منفعة عامة، يضمن ترقية وتشجيع التطور التكنولوجي وتحسين الفعالية الاقتصادية، كما يساهم في تحقيق التنمية المستدامة، لاسيما من خلال المحافظة على الموارد الطاقوية الوطنية غير المتجددة وإنائها، وتحسين إطار الحياة وحماية البيئة، والمساهمة في البحث عن أحسن التوازنات في مجال التهيئة العمرانية، وتقليص احتياجات الاستثمار في قطاع الطاقة.

2- إدراج حماية البيئة في القانون المتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة

نصت المادة الأولى من القانون رقم 04-09 المتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة على أن الهدف من هذا القانون هو ترقية الطاقات المتجددة، والمتمثلة في حماية البيئة بتشجيع اللجوء إلى مصادر الطاقة غير الملوثة، والمساهمة في مكافحة التغيرات المناخية بالحد من إفرازات الغاز المتسبب في الاحتباس الحراري، والمساهمة في التنمية المستدامة بالمحافظة على الطاقات التقليدية وحفظها، بالإضافة إلى المساهمة في السياسة الوطنية لتهيئة الإقليم بتمكين مصادر الطاقة المتجددة بتعميم استعمالها.

فلاحظ من خلال هذه المواد أن المشرع الجزائري جعل الهدف من ترقية الطاقات المتجددة هو تحقيق حماية بيئية، من خلال التشجيع للجوء إلى المصادر الطاقوية غير الملوثة، والإسهام في تحقيق التنمية المستدامة، التي تركز على البعد الاجتماعي، الاقتصادي، والبيئي، بما يكفل تنمية للأجيال الحالية ودون المساس بحق الأجيال المقبلة وذلك من خلال المحافظة على الطاقات التقليدية، بالإضافة إلى تمييز مصادر الطاقة المتجددة وتعميم

1- منور أوسيرير، محمد حمو، المرجع السابق، ص 133، 134.

1- المادة 2 من القانون رقم 99-09 المؤرخ في 1999/07/28 يتعلق بالتحكم في الطاقة، ج ر عدد 51 بتاريخ 1999/08/02.

2- المادة 5، المصدر نفسه.

استخدامها، كما يتضح اهتمام المشرع الجزائري بحماية البيئة في إطار ترقية الطاقات المتجددة من خلال اعتماده في حيثيات هذا الإطار القانوني على عدة قوانين مرتبطة بحماية البيئة على غرار القانون رقم 03-10 المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، والقانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.

ت- توفر الجزائر على مقومات للاستثمار في مجال الطاقات المتجددة

يتم تعريف مصادر الطاقة المتجددة على أنها مصادر طاقة يمكن إعادة إنتاجها أو تجديدها بشكل طبيعي، لذلك يمكن استخدامها دون حد زمني، بينما تأتي مصادر الطاقة غير المتجددة من الاحتياطات التي تنفذ بمرور الوقت.¹ ونظرا لكبر مساحة الجزائر التي تبلغ 2.381.741 كم²، وتنوع تضاريسها ومناخها من منطقة إلى أخرى، سمح لها بامتلاك كميات هائلة من مختلف مصادر الطاقة المتجددة خاصة الشمسية منها.² وهي:

1- الطاقة الشمسية: تتميز الطاقة الشمسية بكونها طاقه نظيفة وغير ملوثة للبيئة، ولا توجد مخلفات إنتاج ضارة ناتجة عنها، وتستخدم حاليا في العديد من التطبيقات وبطريقتين: إما طاقة حرارية شمسية وإما طاقة كهربائية شمسية.¹ ونظرا للموقع الجغرافي والمساحة الشاسعة تتوفر الجزائر على إمكانيات هائلة من الطاقة الشمسية حيث أعلنت الوكالة الفضائية الألمانية بعد دراسة قامت بها سنة 2007 أن الصحراء الجزائرية هي أكبر مصدر للطاقة الشمسية في العالم حيث تدوم الإشعاعات الشمسية فيها حوالي 3000 ساعة إشعاع في السنة.²

والجدير بالإشارة أن الجزائر تمتلك أكبر نسبة من الطاقة الشمسية في حوض البحر المتوسط تقدر بـ 4 مرات مجمل الاستهلاك العالمي للطاقة، و 60 مرة من حاجة الدول الأوروبية من الطاقة الكهربائية، ولأجل ذلك شرعت الجزائر في إنشاء محطة للطاقة الهجينة تعتبر الأولى من نوعها على مستوى العالم، التي تعمل بالمرزج بين الغاز والطاقة الشمسية، بالإضافة إلى إنشاء ثلاث محطات أخرى للطاقة الهجينة 400 ميغاواط شمسي، والتي ستكون موجهة للاستهلاك المحلي فحسب، وبالتالي فتفعيل الطاقة الهجينة من شأنه حماية مخزون الجزائر من الغاز الطبيعي، لأن استعماله في إنتاج الكهرباء قد استنزف حوالي 48% من احتياطي الطاقة الغازية، وبالتالي أصبح الاعتماد على الطاقة الشمسية هو الحل الأمثل، خاصة بعد ارتفاع تكلفة الكهرباء المنتجة بالغاز الطبيعي، علما أن مقدار الاستهلاك الطاقوي في الجزائر يتراوح ما بين 25 و 30 ألف ميغاواط سنويا، في حين يمكن الاعتماد على 9,13 ألف ميغاواط في السنة كطاقة ناتجة عن الخلايا الشمسية.³

1- Zermane Karim, Badis Nabila, Zedira Charaf Eddine, "Enjeux et potentiels des énergies renouvelables", *Arsad journal For economic and management studies*, Université 20 Aout 1955 de Skikda Algérie, volume 01, Issue 01,31/12/2018, Sans numéro de page.

2- كنزة عيشاوي، إلياس بدوي، المرجع السابق، ص. 42.

1- هدى بدروني، المرجع السابق، ص. 131، 132.

2- المرجع نفسه، ص. 136.

3- حدة فروحات، "الطاقات المتجددة كمدخل...", المرجع السابق، ص. 153.

2- طاقة الرياح: تعمل الطاقة الحركية للرياح على تشغيل مولد ينتج الكهرباء، وهناك عدة أنواع من طاقة الرياح غير المتجددة منها: توربينات الرياح البرية (*Les éoliennes Terrestres*)، توربينات الرياح البحرية (*Les éoliennes off-shore*)، وتوربينات الرياح العائمة (السطحية) (*Les éoliennes flottantes*)¹. وفي الجزائر تتفاوت طاقة الرياح من منطقة إلى أخرى، وهذا راجع إلى التنوع المناخي والتنوع الطبوغرافي، فالجزائر تمتاز بمحور رياح في الجنوب بسرعة أكبر منها في الشمال، وتصل إلى سبع أمتار في الثانية²، وتعتبر أدرار من أهم المناطق ذات الهبوب المرتفع في الجنوب الغربي، وعين أميناس في الجنوب الشرقي³.

3- طاقة الحرارة الجوفية: يشكل كلس الجوارسي في الشمال الجزائري احتياطي هاما لحرارة الأرض الجوفية، ويؤدي إلى وجود أكثر من 200 منبع مياه معدنية حارة، واقعة أساسا في مناطق شمال شرق وشمال غرب البلاد، وتوجد هذه الينابيع في درجة حرارة غالبا ما تزيد عن 40°م، والمنبع الحار أكثر هو منبع المسخوطين 96°م، وهذه الينابيع الطبيعية التي هي على العموم تسربات لخزانات موجودة في باطن الأرض، تدفق لوحدها أكثر من 2 م³/ثا من الماء الحار، وهي جزء صغير فقط مما تحويه الخزانات، كما يشكل التكون القاري الكبيس خزانا كبيرا من حرارة الأرض الجوفية، ويمتد على آلاف الكيلومترات المربعة، وسمي هذا الخزان طبقة ألبية، حيث تصل حرارة مياه هذه الطبقة إلى 57°م، ولو تم جمع التدفق الناتج من استغلال الطبقة الألبية والتدفق الكلي لينابيع المياه المعدنية الحارة فهذا يمثل على مستوى الاستطاعة أكثر من 700 ميغاواط¹.

4- الطاقة المائية: يقدر التساقط في إقليم الجزائر بحوالي 65 مليار م³، يستغل منها فقط 5%² في إنتاج الطاقة الكهربائية، وهذا بسبب انخفاض عدد محطات الإنتاج، وعدم كفاءة إنتاج الطاقة من هذا المصدر³. لذا، تشكل الطاقة المائية مصدرا محدودا للطاقة في الجزائر، وذلك راجع إلى محدودية عدد محطات إنتاج الكهرباء انطلاقا من الطاقة المائية، وكذا عدم الاستغلال الجيد للمحطات الموجودة، فعلى الرغم من الإمكانيات المائية التي تتوفر عليها الجزائر إلا أن نسبة توليد الطاقة الكهربائية اعتمادا على الطاقة المائية لا يتجاوز 3% فقط⁴ وتجدر الإشارة أنه خلال 2005 تم إعادة تأهيل المحطة الكهرومائية بزيامة بولاية جيجل بقدرة 100 ميغاواط⁵.

1- ZERMANE Karim, BADIS Nabila, ZEDIRA Charaf Eddine, op cit, p. 312.

2- كتنزة عيشاوي، إلياس بدوي، المرجع السابق، ص. 43، نقلا عن: Guide lines to renewable energies, Editions 2007, p. 41.

3- المرجع نفسه، ص 43.

1- حدة فروحات، "الطاقات المتجددة كمدخل..."، المرجع السابق، ص. 153، 154.

2- كتنزة عيشاوي، بدوي إلياس، المرجع السابق، ص. 43، نقلا عن:

Amar dgoi Adnani hamia, *Algérie énergie solaire et hydrogène : développement durable*, office des publications universitaires, Alger, 2007, p. 109.

3- كتنزة عيشاوي، إلياس بدوي، المرجع السابق، ص. 43.

4- هدى بدروني، المرجع السابق، ص. 137.

5- حدة فروحات، "الطاقات المتجددة كمدخل..."، المرجع السابق، ص. 153.

5- طاقة الكتلة الحيوية: (*Biomasse*) تأتي الطاقة من احتراق المواد ذات الأصل البيولوجي (الموارد الطبيعية أو المحاصيل أو النفايات العضوية).¹ وطاقة الكتلة الحيوية في الجزائر تشمل مصدرين هما: الموارد الغابية التي تقدر مساحتها بـ 10% من المساحة الإجمالية للبلاد، وتقدر المساحة الإجمالية للمورد الغابي في الجزائر بحوالي 37 ميغا طن مكافئ بترولي، وموارد طاقوية من النفايات الحضرية والزراعية، وتقدر طاقة هذا المورد والتي لم يتم إعادة تدويرها بعد بحوالي 5 مليون طن مكافئ بترولي.²

ثالثا- جهود الجزائر في مجال البرامج والمشاريع الاستثمارية للطاقات المتجددة والفعالية الطاقوية

للاطلاع على جهود الجزائر في مجال البرامج والمشاريع الاستثمارية الخاصة بالطاقات المتجددة والفعالية الطاقوية سنتطرق للعناصر الآتية: تبني الجزائر للبرنامج الوطني لتطوير الطاقات المتجددة والفعالية الطاقوية (أ)، ثم بعض المشاريع الاستثمارية المرتبطة بالطاقات المتجددة في الجزائر (ب)، وبعدها تقييم الاستثمار البيئي في الطاقات المتجددة في الجزائر (ت).

أ- تبني الجزائر للبرنامج الوطني لتطوير الطاقات المتجددة والفعالية الطاقوية

تعتبر الطاقات المتجددة من المجالات التي حظيت باهتمام من طرف الجزائر، ومن الأدوات التي تبنتها في هذا الإطار نذكر ما يلي:

1- البرنامج الوطني لتطوير الطاقات المتجددة في الجزائر

إن تنمية الطاقات المتجددة في الجزائر تحظى باهتمام خاص من طرف السلطات العمومية، التي تسعى لإعطاء دفعة جديدة لهذا القطاع كبديل للطاقات الأحفورية المتناقصة الموارد، ولتحقيق وتنفيذ خططها وأهدافها تبنت الحكومة في 03/02/2011 البرنامج الوطني لتطوير الطاقات الجديدة والمتجددة والكفاءة الطاقوية.¹ فمهدت الجزائر لديناميكية الطاقة الخضراء بإطلاق هذا البرنامج الطموح لتطوير الطاقات المتجددة والفعالية الطاقوية،² وفي إطار استراتيجياتها نحو الاستثمار التكنولوجي الأخضر أطلقت الجزائر هذا الأخير، الذي يتمحور حول تأسيس قدرة ذات أصول متجددة مقدرة بحوالي 22 ألف ميغاواط خلال الفترة 2011-2030 منها 12000 ميغاواط موجهة لتغطية الطلب الوطني على الكهرباء و 10000 ميغاواط موجهة للتصدير، والطاقة الشمسية تشكل المحور الرئيس لهذا البرنامج، حيث من المتوقع أن تساهم بـ 37% من مجمل الإنتاج الوطني للكهرباء خلال الفترة من 2011 إلى غاية 2030.³

1- Karim Zermane, Badis Nabila, Charaf Eddine Zedira, op. cit, p.312

2- كنزة عيشاوي، إلياس بدوي، المرجع السابق، ص. 43.

1- المرجع نفسه، ص. 48، نقلا عن :

CREG, présentation du programme de développement des énergies nouvelles et renouvelables et des efficacité énergétique 2011-2030, mars 2011, p. 01.

2- فريدة كافي، المرجع السابق، ص. 24.

3- هدى بدروني، المرجع السابق، ص. 138، 139.

2- الإستراتيجية الجديدة لاستعمال الطاقة والتنمية المستدامة:

نص منشور وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، ووزارة الطاقة رقم 01، على وضع السلطات العمومية إستراتيجية جديدة لاستعمال الطاقة والتنمية المستدامة يتعلق جزء منها بالجماعات المحلية، تركز خصوصا على استعمال الطاقات المتجددة وإدخال تدابير الفعالية الطاقوية، التي تؤدي إلى تقليص استهلاك الطاقة على مستوى الجماعات المحلية، والانبعاثات الغازية السامة المسببة للاحتباس الحراري بهدف حماية البيئة التي تعد أحد الوظائف الأساسية للجماعات المحلية، وذلك بهدف تأسيس نموذج جديد لاستهلاك الطاقة على مستوى الجماعات المحلية، يركز على استهلاك عقلائي ورشيد، استعمال الطاقات المتجددة، وتنمية اقتصادية مسؤولة ومستدامة، وقد ركزت هذه الإستراتيجية الجديدة لاستعمال الطاقة والتنمية المستدامة على: إدخال تدابير الفعالية الطاقوية، وترقية استعمال الطاقة الشمسية في التطبيقات المحلية¹.

3- برنامج الطاقات المتجددة والفعالية الطاقوية في أفق سنة 2030

نصت تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 28 إلى أنه في إطار إستراتيجية الانتقال الطاقوي المنتهجة من طرف السلطات العمومية في أفق سنة 2030، الرامية إلى تنويع مصادر الطاقة وبروز طاقات نظيفة ومستدامة، تلعب الجماعات المحلية دور أساسيا ومحوريا في انتشارها على نطاق واسع، من خلال إنجاز مشاريع ذات فعالية طاقوية، لاسيما تلك التي تمس ممتلكاتها على غرار الإنارة العمومية، المدارس المساجد، الهياكل والبنيات الإدارية وكذا المناطق النائية منها والمعزولة، ولتحقيق كل هذا، يتطلب إشراك ودمج كل الفاعلين المحليين بما فيها الجماعات المحلية في إطار ديناميكية النمو الأخضر².

ولأجل تحقيق الأهداف المحددة في هذا الإطار، والمتمثلة في التخفيض من فواتير الطاقة التي تتحملها الميزانيات المحلية³، وحماية البيئة والمساهمة في مكافحة تغيير المناخ، من خلال المشاركة في الحد من انبعاث الغازات الدفيئة المسببة للاحتباس الحراري، وإيجاد سوق محلي للطاقات المتجددة، وتوفير فرص عمل تؤدي بالضرورة إلى قيمة إضافية على المستوى المحلي، تبنت وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية خارطة طريق لضمان هذا الانتقال الطاقوي على مستوى الجماعات المحلية، من خلال نموذج استهلاك طااقوي جديد، يقوم أساسا على ترشيد وعقلنة الاستهلاك الطاقوي، تحقيق النجاعة الطاقوية واستخدام الطاقات المتجددة، ويشمل وضع برنامج استثماري متعدد السنوات، يشمل ممتلكات الجماعات المحلية والمناطق المعزولة، يعتمد على الطاقات المتجددة

1- منشور وزاري مشترك، وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، ووزارة الطاقة، رقم 01 مؤرخ في 2018/02/05 يتعلق بتطوير الفعالية الطاقوية واستعمال الطاقات المتجددة على مستوى الجماعات المحلية.

2- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، رقم 28 مؤرخة في 2019/11/04 تتعلق ببرنامج الطاقات المتجددة والفعالية الطاقوية في أفق سنة 2030 ومخطط العمل بعنوان السنة المالية 2020.

3- والتي تتعدى 27 مليار دينار جزائري سنويا، أي ما يعادل نسبة 5% من ميزانية تسيير كل بلدية و 8% من الاستهلاك الوطني للكهرباء. تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، رقم 28 مؤرخة في 2019/11/04، المرجع السابق.

وتدابير الفعالية الطاقوية، ووضع تركيبة مالية تعتمد على عدة مصادر مالية من الصناديق والبرامج، ووضع إطار تنظيمي وإجراءات تفضيلية للجماعات المحلية في ميدان ترقية الطاقات المتجددة، ومرافقتها من خلال التوعية التكوينية، والمساعدة التقنية للإطارات والمنتخبين المحليين¹.

ب- بعض المشاريع الاستثمارية المرتبطة بالطاقات المتجددة في الجزائر

1- مشروع كهربية 20 قرية في الجنوب الكبير بالطاقة الشمسية: أبرزت نتائج تطبيق البرنامج الوطني للكهرباء أن البديل الفعلي لتزويد قرى الصحراء الجزائرية بالكهرباء يتمثل في الطاقة الشمسية الفوتوفولطية¹ ويختص هذا البرنامج بإيصال الكهرباء لفائدة 20 قرية نائية في الجنوب ذات المعيشة القاسية والبعد عن الشبكة بسبب صعوبة إيصال الكهرباء لها بالوسائل التقليدية كالبتروول، وهذه القرى متواجدة في ولايات الجنوب (تندوف، تمنراست، أدرار، وإليزي)، وتعتبر شركة سونلغاز المؤسسة المسؤولة عن إنجاز هذا البرنامج، ومن أهداف هذا المشروع استخدام مصدر طاقة نقي ونظيف وغير ناضب، وإيجاد مصادر بديلة للطاقة كون المصادر التقليدية في طريقها للنفاد، كما أن استخدام الطاقة الشمسية يمكن من تخفيض سعر تكلفة الإنارة في القرى النائية، وكذا ترقية الأداء في المستشفيات والمراكز الصحية والمدارس، واقتصاد في العملة الصعبة وتحويلها إلى إقامة المشاريع التنموية². وتجدر الإشارة، أن أول قرية بدأت التشغيل هي مولاي لحسن بولاية تمنراست³.

2- إنجاز محطتا ملوكة وماترويان لاستغلال الطاقة الشمسية بأدرار: لقد شكلت محطتا الطاقة الشمسية اللتين أنجزتا خلال ثمانينات القرن الماضي بشراكة أجنبية بكل من قصر ملوكة (بلديه تيمي) وماترويان (بلدية تيمقطن) الخطوات الأولى لخوض تجربة استغلال الطاقة المتجددة، حيث تعتبر محطة ملوكة أول محطة لاستغلال الطاقة الشمسية تنجز على المستوى الوطني، إلى جانب عمليات أخرى أنجزت خلال تلك الفترة بكل من برج باجي مختار وحتى خارج الولاية بكل من ولايات وهران وسعيدة وبني ونيف(بشار)، بالإضافة إلى إنتاج عدة تجهيزات شملت معدات تسخين المياه التي وضعت على مستوى المؤسسات التربوية⁴.

3- مشروع "صحراء صولار بريدير" ومطابقته لبروتوكول كيوتو من أجل حماية البيئة لتحقيق التنمية المستدامة: لقد طرح المدير العام لمعهد البحث حول الاقتصاد العربي بطوكيو اليابان، يوجيرو كيتامورا لدى تنشيطه لمحاضرة في إطار أشغال الدورة الثانية للمنتدى الآسيوي العربي حول الطاقة المستدامة أن برنامج التعاون

1- تعليمية وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، رقم 28 مؤرخة في 04 / 11 / 2019، المرجع السابق، ص. 2.

1- وتشير الإحصائيات التي تمت في الثلاثي الأول من سنة 1994 أن 6300 مركز يحتوي على 270000 ساكن ويتطلب أكثر من 40000 كيلومتر من الشبكة الخاصة لسد احتياجاتها الضرورية، حدة فروحات، "الطاقات المتجددة كمدخل...", المرجع السابق، ص. 154.

2- حدة فروحات، "الطاقات المتجددة كمدخل...", المرجع نفسه، ص. 154، 155.

3- والتي تتواجد ما بين تمنراست وعين صالح بواسطة الصحراء، والتي تصل فيها الحرارة إلى 48 درجة مئوية في الصيف وهي مجهزة كلياً بالطاقة الشمسية عن طريق نظام شمسي فوتوفولطي بقوة 6 كيلواط كالكوري لتوفير الاحتياجات الطاقوية الضرورية لـ 20 مسكناً قاطنين بها، وقد بدأ التشغيل بها سنة 1998 وقد أنجز أكثر من 1300 كيلو واط/سا، بالإضافة إلى قرى أخرى بدأت في التشغيل. حدة فروحات، "الطاقات المتجددة كمدخل...", المرجع السابق، ص. 154، 155.

4- هارون العشي، المرجع السابق، ص. 422، 423.

الجزائري الياباني المسمى "صحراء صولار بريدير" سوف يؤدي إلى تطوير تكنولوجيات الطاقة الشمسية بالجزائر بطريقة مطابقة تماما " لبروتوكول كيوتو"، كما وصف الخبر هذه العملية للتعاون بـ"المثالية" من خلال استغلال الموارد الطبيعية لإنتاج الطاقة النظيفة، مشيرا إلى أن تنفيذها سيكون في 2015 مطابقا للمعاهدة الدولية لكيوتو الرامية إلى التقليل من انبعاثات غازات الاحتباس الحراري بهدف مكافحة التغيرات المناخية، كما اعتبر كيتامورا أنه سيكون لهذا البرنامج أثرا إيجابيا على الأصدقاء الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، مؤكدا في هذا السياق على تطبيقاته لفائدة مختلف مجالات الصناعة، وأثره فيما يخص إحداث مناصب الشغل.¹

ويشكل المشروع الجزائري الياباني حول تكنولوجيات الطاقة الشمسية، المسمى "صحراء صولار بريدير" أبرز اتفاقيات التعاون بين جامعة الجزائر والجامعات اليابانية، فهو يضم ثلاث مؤسسات جزائرية شريكة، وهي جامعة العلوم والتكنولوجيا محمد بوضياف بوهران، وجامعة طاهر مولاي بسعيدة، ووحدة البحث في الطاقات المتجددة في الوسط الصحراوي لأدرار.²

4- إنشاء مركز ترقية الطاقة المتجددة في بوزريعة وبناء أول حظيرة لطاقة الرياح في تندوف

من أهم المشاريع في مجال الطاقة المتجددة إنشاء مركز ترقية الطاقة المتجددة في 1988/03/22 ببوزريعة ومن مهامه وضع برامج البحث الخاصة بتطوير الوسائل المتعلقة باستغلال وأنجاز المواد الخاصة بالطاقة المتجددة كما أنشئت في نفس السنة محطة التجارب الخاصة بالوسائل الصحراوية العميقة، وهدفها ترقية وتصنيع الوسائل الشمسية الصناعية في الصحراء³، كما تم بناء أول حظيرة لطاقة الرياح في تندوف⁴.

ت- تقييم الاستثمار البيئي في الطاقات المتجددة في الجزائر

تعتبر الجزائر من الدول التي تسعى لتكريس مبدأ المحافظة على البيئة والتنمية المستدامة، للنهوض باقتصادها مستقبلا، وذلك باعتمادها لسياسة طاقوية تنطلق من إيجاد العناصر البديلة الفعلية التي تحقق ذلك، وهذا من أجل المحافظة على مواردها البترولية الناضبة، الذي يعد حقا من حقوق الأجيال القادمة، واستغلالها وإدارتها بكفاءة عالية، وتطبيق برنامج النجاعة الطاقوية للطاقة المتجددة تعتبر نقاط مساعدة لدعم مسيرة التنمية المستدامة، كما أن الاستثمار في الطاقات المتجددة من خلال عدة مشاريع في إطار الإستراتيجية الوطنية للبيئة، كان له أثر على نموذج الاستهلاك الوطني للطاقة⁵.

1- فريدة كافي، المرجع السابق، ص. 27.

2- المرجع نفسه، ص. 26، نقلا عن: مسعودة براهيمية، مشروع "أس. أس. بي" للطاقة الشمسية مع اليابان نموذج للشراكة الناجحة من الموقع الإلكتروني: <http://www.vitamedz.com/Article/Articles-18300-2783753-0-1.html>: 12/08/2014.

3- كنزة عيشاوي، إلياس بدوي، المرجع السابق، ص. 47.

4- بالتعاقد مع الشركة الفرنسية *Vergnet*، والتي تم الانتهاء منها في سنة 2012، تنتج 10 ميغاواط من الكهرباء، بالإضافة إلى إنجاز مصنع وحدة الطاقة الكهربائية الكهروضوئية وتركيب الألواح الشمسية بمنطقة الرويبة، بقدرة 41800 وحدة طاقة كهروضوئية في السنة. عيشاوي كنزة بدوي إلياس، المرجع السابق، ص. 47.

5- مختارية دين، فاطمة الزهراء زرواط، المرجع السابق، ص. 85.

وبالرغم من كل المقومات والمؤهلات المتنوعة التي تزخر بها الجزائر في مجال الطاقات المتجددة، لاسيما الطبيعية منها، بالإضافة إلى الأطر القانونية والتنظيمية التي تبنتها الدولة، في إطار تكريس مساعيها الرامية للانتقال الطاقوي نحو الطاقات المتجددة، باعتبارها طاقة نظيفة ودائمة، ومن شأنها أن تكفل الحماية البيئية، إلا أن الاستثمار في مجال الطاقات المتجددة في الجزائر لا يزال ضعيفا، ومحدودا على بعض المصادر والمجالات فقط، هذا مقارنة بالإمكانيات المتنوعة والهائلة التي تتوفر عليها، ولعل ذلك مرده لجملة من العوامل والتحديات، التي أسهمت في ذلك، ونذكر منها العوامل الآتية:

- ارتفاع التكلفة الرأسمالية لمشروعات الطاقة المتجددة، مع قصور أو غياب آليات التمويل، فضلا على الاعتقاد الخاطئ بأن الاستثمار في مثل هذه المشروعات يمثل مخاطرة مالية، على الرغم من كونها طاقة تحافظ على البيئة. كما أن إنتاج واستخدام التكنولوجيات المتقدمة في إنتاج الطاقة (الطاقة الشمسية، وطاقه الرياح والوقود الحيوي) يحتاج إلى تضافر جهود عدد كبير من الشركاء من هم شركاء التصنيع والمستخدمين، والسلطات التشريعية والتنفيذية ذات الصلة والبحث العلمي وغيرها، كما يجب تحديد الأدوار وخطط التنفيذ ووضع نظام إداري متكامل للتنسيق بين هذه الأطراف من أجل الوصول إلى إنتاج الطاقة من مصادر متجددة، والجزائر تفتقر للجانب التنسيقي¹.

- نقص الطاقات الفنية والتقنية اللازمة من أجل تطبيق تكنولوجيا الطاقة المتجددة، وهذا ما يحول دون انتشارها بشكل واسع، فهي تحتاج إلى دراسات وافية للقدرات المحلية في التصنيع، وما تتطلبه إجراءات تصنيع مكونات ومعدات الطاقة المتجددة ومدى توافر الأيدي العاملة².

- الحاجة إلى التكوين والإعلام والتحسيس بأهمية الاستثمار في مجال الطاقات المتجددة، وقد نص المنشور الوزاري المشترك رقم 01 على ضرورة التكوين والإعلام والتحسيس، كون التحديات الحقيقية لا تأتي من الاستثمارات فقط، ولكن تتوقف أيضا على تكوين الموارد البشرية اللازمة، واشتراك كل الفاعلين على المستوى المحلي، المنتخبين، الموظفين، المجتمع المدني، المواطنين³. وذلك من خلال برمجة دورات تكوينية وتدريبية، وأيام دراسية... الخ. بالإضافة إلى اللقاءات الحوارية بين مختلف الفاعلين بغية تحسيس المستثمرين بأهمية الاستثمار البيئي في قطاع الطاقات المتجددة.

- حداثة الاهتمام بالطاقات المتجددة كبديل اقتصادي للطاقات الأحفورية، وكمجال ملائم ومحفز للاستثمار فيه سواء على المستوى الوطني أو على المستوى الدولي، بما يشمل هذا الأخير من أنواع وميادين مختلفة، والتي تأكدت من خلال توجه الدولة إلى سياسة التنوع الاقتصادي خارج قطاع المحروقات، الذي يعتبر القطاع الرئيس لتمويل الاقتصاد الجزائري، وهذا بسبب ما عرفه من تذبذب في السنوات الأخيرة.

1- هارون العشي، المرجع السابق، ص. 425.

2- المرجع نفسه، ص 425.

3- منشور وزاري مشترك، وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، ووزارة الطاقة، رقم 01 مؤرخ في 05/02/2018، المرجع السابق.

الفرع الثاني:

الاستثمار البيئي في مجال السياحة البيئية

لقد حظي القطاع السياحي باهتمام كبير من قبل المشتغلين بقضايا البيئة، كون السياحة تعتبر من النشاطات التنموية التي تعتمد على البيئة بمختلف مكوناتها وعناصرها، الأمر الذي أدى إلى التفكير في التحلي عن السياحة التقليدية، والتفكير في السياحة البيئية، التي تهتم بحماية الموارد البيئية والحضرية والحفاظ على ثقافة المجتمع المحلي، ومن هنا تتضح أهمية السياحة البيئية سواء بالنسبة للدول المتقدمة أو النامية.¹ وللاطلاع على الدور الذي يلعبه الاستثمار في مجال السياحة البيئية، سنتعرف على مفهوم السياحة البيئية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة (أولاً)، ثم نتطرق لواقع الاستثمار البيئي في مجال السياحة البيئية بالنسبة للجزائر (ثانياً).

أولاً- مفهوم السياحة البيئية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة

لتحديد مفهوم السياحة البيئية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة، سنتطرق للعناصر الآتية: مفهوم السياحة البيئية (أ)، ثم آثارها على أبعاد التنمية المستدامة (ب).

أ- مفهوم السياحة البيئية

1- تعريف السياحة البيئية:

يمثل تعريف السياحة إشكالية نظراً للصعوبات التي تنشأ من ظاهرة السياحة نفسها، ولاسيما أوجه القصور في أدوات القياس المتاحة، ومع ذلك فقد أدى التقدم الأخير إلى تحسين فهمها بشكل كبير، كظاهرة بشرية فالسياحة مفهوم ثري ومعقد ومتعدد الاستخدامات، ولكنها تعتبر القطاع الرئيسي في الاقتصاد.² والسياحة هي ظاهرة تنقل قانوني للأشخاص إلى وجهات خارج مكان إقامتهم المعتاد، لمدة لا تقل عن 24 ساعة، ولا تزيد عن سنة واحدة.³

ونبعت فكرة السياحة البيئية عندما تبنت الحركات التي تهتم بالمحافظة على البيئة، إمكانية الدمج ما بين اهتمام الأفراد بالبيئة وحرصهم عليها خاصة وأن هذه الفكرة تطورت في السنوات القليلة الماضية بناء على رد فعل السياحة وآثارها السلبية من جهة، والاهتمام بالتنوع البيئي من جهة أخرى.⁴ وقد ظهر مصطلح السياحة البيئية

1- صباح بلقيدم، حياة مامن، "السياحة البيئية... حلقة وصل بين الاستثمار السياحي والمجال البيئي لتحقيق التنمية المستدامة - نماذج عالمية وعربية متميزة من عالم السياحة البيئية"، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، جامعة العربي بن المهدي أم البواقي، الجزائر، المجلد 5 العدد 1، 2018/06/24، ص ص. 727، 728.

2-M.Aidli Lakehal, *les tourisms en Algérie: réalités et perspectives*, Mémoire de Magistère, Université Abderrahmane MIRA de BEJAIA, Faculté des sciences économiques, de gestion et des sciences commerciales, 2013, p. 9.

3- Ouldaïd Mohammed, *Stratégie de développement du secteur du tourisme «cas de la wilaya de Mostaganem»*, Mémoire de magistère, Université Abdelhamid Ibn badis, Mostaganem, Faculté des sciences commerciales, sciences économiques, 2013-2014, p. 14.

4- منصف بن خديجة، عبد الرحمان أولاد زاوي، "السياحة البيئية مدخل حديث للإسهام في تحقيق التنمية المستدامة"، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة 8 ماي 1945 قلمة، الجزائر، المجلد 10، العدد 1، 2016/03/31، ص. 222.

ECOTOURISM منذ مطلع الثمانينات من القرن العشرين، وهو مصطلح حديث نسبيا جاء ليعبر على نوع جديد من النشاط السياحي الصديق للبيئة، الذي يمارسه الإنسان محافظا على الميراث الطبيعي والحضاري للبيئة التي يعيش فيها، وقد كان هكتور سيبالوس لاسكوران **HECTOR CEBALLOS LASCURAIN** وهو معماري مكسيكي وخبير الاتحاد العالمي لصون الطبيعة أول من أطلق مصطلح السياحة البيئية سنة 1983 وبذلك يبرز مفهوم السياحة البيئية كاختيار علمي للاستمتاع بالمناظر الطبيعية، والتعرف على تضاريسها ونباتها والحياة الفطرية فيها، واكتشاف تنوع وعادات وثقافات مجتمعاتها المحلية.¹

وقد جاء مصطلح السياحة البيئية ليعبر عن نوع جديد من النشاط السياحي الصديق للبيئة، الذي يمارسه الإنسان محافظا على الميراث الفطري الطبيعي والحضاري بالبيئة التي يعيش فيها ويمارس فيها نشاطه، وهو في هذه الممارسة والحياة ليس حرا مطلقا بل هو مسؤول عن ما يفعله، أي أن الحرية السياحية تساوي المسؤولية البيئية ومن ثمة فإن السائح يصبح حرا بمقدار التزامه بالسلوك البيئي السليم، ومن هنا تأتي السياحة البيئية لتصنع له ضوابط حماية وصيانة تنبع من ذاته وإحساسه بالمسؤولية تجاه البيئة، وبالتالي فإن فعله وتفاعله يتمان وفق ضوابط وقيود ليست فقط للحفاظ على سلامة وصحة البيئة من التلوث ولكن أيضا لإكسابها مزيدا من الجمال والهدوء للارتقاء بمعدلات تحسنها بصفة مستمرة.²

والسياحة البيئية هي: «السياحة التي تقتضي السفر إلى المناطق الطبيعية المستقرة نسبيا لهدف محدد يتمثل في الدراسة، الإعجاب، والاستمتاع بالمناظر الطبيعية ونباتاتها وحيواناتها البرية، بالإضافة إلى أية مظاهر ثقافية ناشئة (سواء كانت من الزمن الماضي أو الحاضر) موجودة في تلك المناطق، وهو مصطلح حديث نسبيا جاء ليعبر عن نوع جديد من النشاط السياحي الصديق للبيئة، الذي يمارسه الإنسان محافظا على الميراث الفطري الطبيعي والحضاري للبيئة التي يعيش فيها»³. كما تُعرف السياحة البيئية أيضا على أنها: «هي نوع جديد من النشاط السياحي الصديق للبيئة، والذي يمارسه الإنسان محافظا على الميراث الفطري الطبيعي والحضاري للبيئة التي يعيش فيها ويمارس فيها نشاطه وحياته»⁴. وهي نشاط إنساني يمارسه البشر وفق قواعد وضوابط تحمي وتصون الحياة الفطرية الطبيعية وترتقي بوجودها وتحول دون تلوثها وتعمل على المحافظة عليها للأجيال الحالية والأجيال القادمة.⁵

1- صباح بلقيدوم، حياة مامن، المرجع السابق، ص. 728.

2- منصف بن خديجة، عبد الرحمان أولاد زاوي، المرجع السابق، ص. 223، 224.

3- أحلام خان، صورية زاوي، "السياحة البيئية وأثرها على التنمية في المناطق الريفية"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيذر بسكرة الجزائر، المجلد 4، العدد 1، 2010/06/03، ص. 228.

4- نعيمة خطير، "الاستثمار في السياحة البيئية كإستراتيجية لدعم التنمية المستدامة دراسة نظرية للمبادئ وسبل التطبيق"، مجلة البحوث والدراسات التجارية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد 2، العدد 2، 2018/09/01، ص. 55.

5- صباح بلقيدوم، حياة مامن، المرجع السابق، ص. 729.

وتجدر الإشارة إلى أن الصندوق العالمي للبيئة عرّف السياحة البيئية على أنها: «السفر إلى مناطق طبيعية لم يلحق بها التلوث ولم يتعرض توازنها الطبيعي إلى الخلل، وذلك للاستمتاع بمناظرها ونباتاتها وحيواناتها البرية وحضاراتها في الماضي والحاضر»، فهي سياحة تعتمد على الطبيعة في المقام الأول بمناظرها الخلابة¹.

2- أهمية السياحة البيئية:

السياحة البيئية تستوجب البحث والدراسة للعديد من العناصر منها: التأمل في الطبيعة، دراسة النباتات التعرف على الأنواع المختلفة للحيوانات، كيفية توفير الراحة للإنسان، محاولة ربط الاستثمار والمشاريع الإنتاجية للمجتمع المحلي مع حماية البيئة، دراسة التنوع الحيوي والثقافي للمناطق السياحية، إعداد برامج سياحية تعتمد على المواقع ذات الطابع البيئي مع التأكد بممارسة سلوكيات سياحية دون خطر ودون تعرض لأي عنصر أو مكون للبيئة².

كما أن السياحة البيئية لها أهمية خاصة، فهي تكتسب خصوصيتها من عدة جوانب لاسيما المحافظة على التوازن البيئي، ومن ثمة حماية الحياة الطبيعية البرية والبحرية والجوية من التلوث، وبالتالي فإنها تستخدم كمنهج للوقاية بدلا من أساليب المعالجة، مما يحافظ على آليات تحقيق التوازن والصحة والبيئة، كما ترتبط الأهمية الاقتصادية للسياحة البيئية من حيث كونها أداة ووسيلة رئيسية لتحقيق التنمية المستدامة، ومن حيث الأهمية الاجتماعية تعد السياحة البيئية صديقة للمجتمع، حيث تقوم على الاستفادة مما هو متاح في هذا الأخير من موارد، وتعمل على تنمية العلاقات الاجتماعية وتحقيق وتحسين عملية تحديث المجتمع، ونقل المجتمعات المنعزلة إلى مجتمعات منفتحة³.

3- أنواع السياحة البيئية:

تشمل السياحة البيئية عدة جوانب منها: السياحة الترفيهية، سياحة المغامرة، السياحة الصحية، السياحة الساحلية، سياحة المنتجعات، السياحة الثقافية، السياحة العلمية للاسترخاء، سياحة الاستكشاف (الصحراء، الجبال، الخ)⁴. كما توجد العديد من أنواع السياحة يمكن استغلالها والاستفادة منها، وترتبط بالبيئة بصورة مباشرة سواء ملتصقة بالطبيعة أو بالتراث الحضاري أهمها: سياحة المحميات الطبيعية، سياحة الصحاري، سياحة التنزه على الشواطئ، تسلق الجبال، السياحة العلاجية في المناطق الخالية من التلوث في الجبال والصحاري، وبالتقرب من الينابيع الحارة... الخ⁵.

1- مصطفى يوسف كاني، السياحة البيئية المستدامة (تحدياتها وآفاقها المستقبلية)، دار مؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، سوريا، 2014 ص.ص. 39، 40.

2- نعيمة خطير، المرجع السابق، ص. 55.

3- مصطفى يوسف كاني، المرجع السابق، ص.ص. 50، 51 و 54.

4 - Saïd Grimes , *Le tourisme environnementale et l'aménagement urbain du littoral « cas de la ville de Jijel »*, Mémoire de Magistère, Université de Mentouri Constantine, Faculté des sciences de la terre, de la géographie et de l'aménagement du territoire, sans date, p.106.

5- مصطفى يوسف كاني، المرجع السابق، ص. 58.

ب- آثار السياحة البيئية على أبعاد التنمية المستدامة

1- آثار السياحة البيئية على الجانب البيئي:

إن الالتزام بالقيام بسياحة بيئية يؤدي إلى تخفيضات متواصلة من مستويات الاستهلاك المبددة للطاقة والموارد الطبيعية، وتعمل على تغيير أنماط الاستهلاك التي تهدد التنوع البيولوجي والمنتجات الحيوانية بالانقراض.¹ وبفضل الالتزام الأخلاقي والسلوكي بالسياحة البيئية يتم صيانة ثراء الأرض في التنوع البيولوجي للأجيال المقبلة وذلك بإبطاء عمليات الانقراض وتدمير الملاجئ والنظم الايكولوجية بدرجة كبيرة؛ وان أمكن وقفها، إضافة إلى الحفاظ على الغطاء النباتي والمصائد وعدم إتلاف التربة والحد من الاستخدامات المبددة للمياه.²

كما تعمل الأنشطة السياحية على تحقيق التنمية المستدامة من خلال المساعدة على إنشاء المتنزهات والعمل على المحافظة على البيئة وحمايتها، وتحقيق إدارة جيدة للنفايات للتخلص منها بشكل علمي سليم، وزيادة الوعي البيئي لأفراد المجتمع المضيف، ويرجع الاهتمام الكبير بالبيئة والمحافظة عليها في ميدان السياحة البيئية إلى اعتبار عناصر البيئة الطبيعية جزء من العرض السياحي، مما يتطلب المحافظة عليها وصيانتها، ولذلك برز مفهوم السياحة المستدامة كمنهج يرتكز على جعل كل المتعاملين في حقل الخدمات السياحية أكثر محافظة على البيئة واستدامة الموارد الطبيعية، لما تمثله من أهمية بالغة للقطاع السياحي.³

2- آثار السياحة البيئية على الجانب الاجتماعي:

من آثار السياحة على الجانب الاجتماعي تثبيت السكان والحد من الهجرة إلى المدن، فالدولة في إطار سعيها لتفعيل التنمية السياحية يتحتم عليها ضرورة النهوض بالتنمية الريفية لتقليل الهجرة إلى المدن؛ واتخاذ تدابير سياسية خاصة، وزيادة الإنفاق على المشاريع السياحية وما يرافقها من خدمات، إضافة إلى العوائد الناجمة عن السياحة في تلك المناطق، كلها عوامل من شأنها أن تسهم على تثبيت السكان، والحد من الهجرة نحو المدن الكبرى، وتحقيق التوازن بين تلك المناطق والمدن.⁴ لاسيما إذا كانت هذه المناطق ذات مؤهلات بيئية متميزة.

وزيادة على ذلك، ترويج صورة البلد وتحقيق التواصل بين الشعوب، حيث تساعد السياحة في تعزيز فرص السلام والتفاهم بين الشعوب والأمم وتحقيق السلم، كما تعتبر من أهم الوسائل لتحقيق التقارب بين الشعوب إضافة إلى أن كل بلد مضيف للسياحة يتسنى له إيضاح صورته الحقيقية عند مرأى الأمم الأخرى، والوصول إلى تقارب بينه وبين شعوب الأمم والبلد المضيف، مما يقوي الصلات بين الأمم والدول مع هذا البلد.⁵

1- منصف بن خديجة، عبد الرحمان أولاد زاوي، المرجع السابق، ص. 224.

2- المرجع نفسه، ص. 225.

3- صباح بلقيدوم، حياة مامن، المرجع السابق، ص. 733، 734.

4- منصف بن خديجة، عبد الرحمان أولاد زاوي، المرجع السابق، ص. 225.

5- المرجع نفسه، ص. 225، 226.

كما أن السياحة البيئية لها أثر في تحقيق التنمية على المستوى الاجتماعي، لاسيما الرفع من مستوى معيشة المجتمعات والشعوب وتحسين نمط حياتهم، المساعدة على تطوير الأماكن والخدمات العامة بدولة المقصد السياحي البيئي، المساعدة على رفع مستوى الوعي بالتنمية السياحية لدى فئات واسعة من المجتمع.¹

3- آثار السياحة البيئية على الجانب الاقتصادي:

السياحة البيئية تؤدي إلى زيادة الإنفاق في المناطق السياحية دون تأثير على البيئة، فالإنفاق السياحي والممثل في التقييم الاقتصادي لمجموع الخدمات المقدمة إلى السياح (كل إنفاق من جانب السائح إنما هو في المقابل خدمة سياحية يحصل عليها كالإنفاق على الخدمة الفندقية، والتي تشمل الإيواء والإطعام ومختلف الخدمات التي يطلبها السائح أثناء إقامته)، يمثل انتقال الأموال من السياح إلى أصحاب المؤسسات الفندقية، وفي ظل سيادة ثقافة السياحة البيئية يزيد انتقال الأموال والإنفاق دون الضرر بالبيئة، بالإضافة إلى تنشيط الحركة الاقتصادية من خلال نوع آخر من الإنفاق ليس من جانب السائح، وإنما من جانب الدولة السياحية، كالإنفاق على المشروعات السياحية، منها إنشاء المدن السياحية والمركبات السياحية، شق الطرق والمتاحف والمعارض وتوسيع شبكة النقل، فهذا النوع من الإنفاق على المرافق العمومية يؤدي من دون شك إلى تنشيط الحركة الاقتصادية.²

وبالإضافة لذلك إحداث مناصب عمل، فالاستثمارات التي يقوم بها البلد السياحي تؤدي إلى استيعاب قدر كبير من العمالة، باعتبار السياحة قطاع متعدد ومتشعب النشاطات والفروع، وعلى علاقة مع القطاعات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية الأخرى، فهي بذلك تساهم بطريقة مباشرة وغير مباشرة في إحداث العديد من مناصب العمل بالمنطقة السياحية.³ تختلف باختلاف الخدمات السياحية المقدمة للسياح، في شتى المجالات على غرار الفنادق، الأمن، النقل، والإرشاد... الخ.

ثانيا- واقع الاستثمار البيئي في مجال السياحة البيئية بالنسبة للجزائر

لمعرفة واقع الاستثمار البيئي في مجال السياحة البيئية بالنسبة للجزائر، سنتطرق للعناصر الآتية: موضع السياحة البيئية وحماية البيئة في التشريع السياحي (أ)، وأهمية الاستثمار في مجال السياحة البيئية بالنسبة للجزائر(ب)، ثم العوامل المساهمة على هذا الاستثمار في الجزائر (ت)، وبعدها تقييم الاستثمار في هذا المجال بالنسبة للجزائر(ث).

أ- موضع السياحة البيئية وحماية البيئة في التشريع السياحي

لم يخص المشرع الجزائري السياحة البيئية بتنظيم قانوني خاص بها، كما لم يستعمل هذا المصطلح في مختلف التشريعات والتنظيمات المتعلقة بالسياحة والبيئة والاستثمار، إلا أنه اهتم بصفة ضمنية بهذا النمط السياحي

1- صباح بلقيدوم، حياة مامن، المرجع السابق، ص. 733.

2- منصف بن خديجة، عبد الرحمان أولاد زاوي، المرجع السابق، ص. 226.

3- المرجع نفسه، ص. 227.

الجديد وشجع المستثمرين على ولوجه¹، حيث أدى إدراج التنمية المستدامة بأبعادها الثلاثة ضمن قطاع السياحة في الجزائر، إلى حدوث تغييرات في توجهات الاستثمارات السياحية يجمع بين المنافع الاقتصادية لهذه الأخيرة وبين تحقيق التنمية المستدامة في هذا القطاع، وهو ما يصرح عليه بـ "السياحة البيئية"، والتي بدأت تلقى رواجاً كبيراً في أوساط المستثمرين في السياحة².

وتجدر الإشارة أن المشرع الجزائري قد أعطى أهمية كبيرة لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة للسياحة، من خلال إدراج البعد البيئي في إطار القوانين المرتبطة بالنشاط السياحي، لاسيما في القانون رقم 03-01 المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، والقانون رقم 03-03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، وستتطرق إليهما بالكيفية الآتية:

1- إدراج البعد البيئي في القانون المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة

نص المشرع الجزائري في القانون رقم 03-01 المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة على أن الهدف من هذا القانون هو إحداث محيط ملائم ومحفز، من أجل ترقية الاستثمار وتطوير الشراكة في السياحة، وإدماج مقصد "الجزائر" ضمن السوق الدولية للسياحة، من خلال ترقية الصورة السياحية وتطوير العرض السياحي، وتطوير أشكال جديدة للأنشطة السياحية، والمساهمة في حماية البيئة، وتحسين إطار المعيشة، وتأمين القدرات الطبيعية والثقافية والتاريخية، وترقية وتنمية الشغل في الميدان السياحي... الخ³. كما نصت المادة 5 من هذا القانون إلى خضوع تنمية الأنشطة السياحية لقواعد وحماية الموارد الطبيعية.

فالواضح من خلال ما سبق أن المشرع الجزائري حرص على إحداث محيط ملائم ومحفز من أجل تشجيع وترقية الاستثمار السياحي، وتطوير الشراكة في هذا المجال، وجعل الجزائر مقصداً سياحياً ضمن السوق الدولية للسياحة، من خلال ترقية الصورة السياحية، بالإضافة إلى المساهمة في حماية البيئة، وتحسين إطار المعيشة، وتأمين القدرات الطبيعية، وبالتالي التوفيق بين الاستثمار السياحي وبين حماية البيئة ومواردها، فالبيئة تعتبر عنصراً هاماً ورئيسياً للاستثمار السياحي عموماً، كما يعتبر هذا الأخير أداة هامة لحماية البيئة ووقايتها وترقيتها، كونها عامل رئيس في الجذب السياحي.

كما يظهر جلياً من خلال المادة 2 من القانون المذكور أعلاه استهداف المشرع الجزائري تحقيق تنمية سياحية مستدامة، حيث يظهر البعد الاقتصادي في ترقية الاستثمار السياحي وتحسين الخدمات السياحية، والبعد الاجتماعي من خلال بعض الأهداف ذات الطابع الاجتماعي التنموي من بينها تلبية حاجات المواطن في مجال

1- نوفل رؤوف بركاني، حمزة وهاب، "التوجهات الحديثة للاستثمار السياحي في الجزائر نحو سياحة مستدامة بيئياً"، مجلة آفاق للعلوم، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد 07، العدد 02، 2022/03/01، ص.777.

2- المرجع نفسه، ص.776.

3- المادة 2 من القانون رقم 03-01 المؤرخ في 2003/02/17، يتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، ج ر عدد 11 بتاريخ 2003/03/19.

السياحة، وترقية الخدمات المقدمة له ضمانا لرفاهيته، أما البعد البيئي فيتجلى بوضوح في المحافظة على البيئة وتأمين القدرات الطبيعية والثقافية للجزائر ضمانا لاستمراريتها¹.

2- إدراج البعد البيئي في القانون المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية

نصت المادة الأولى من القانون رقم 03-03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية إلى أن هذا القانون يهدف إلى الاستعمال العقلاني والمنسجم للفضاءات والموارد السياحية، قصد ضمان التنمية المستدامة للسياحة وحماية المقومات الطبيعية للسياحة، إنشاء عمران مهياً ومنسجم ومناسب مع تنمية النشاطات السياحية والحفاظ على طابعه المميز... الخ. كما نص المشرع الجزائري في هذا القانون بشكل صريح على وجوبية مطابقة تنمية وتهيئة مناطق التوسع والمواقع السياحية مع التشريعات المتعلقة بحماية البيئة والساحل، وبحماية التراث الثقافي إذا كانت تحتوي هذه المناطق على تراث ثقافي مصنف²، كما أضافت المادة 10 منه على تصنيف مناطق التوسع والمواقع السياحية كمناطق سياحية محمية، وبهذه الصفة خصّها بحماية خاصة لاسيما الحفاظ على هذه المناطق من كل أشكال تلوث البيئة وتدهور الموارد الطبيعية والثقافية.

كما استهدف هذا القانون بصفة مباشرة تحقيق التنمية المستدامة للسياحة، وذلك عن طريق الاستعمال المستدام للموارد السياحية متمثلة في مناطق التوسع والمواقع السياحية³. فالمشرع الجزائري كفل من خلال هذه المواد أيضا حماية البيئة والمحافظة على مواردها، من خلال حماية المقومات الطبيعية للسياحة، بالإضافة إلى اعتبار مناطق التوسع والمواقع السياحية مناطق سياحية محمية، تحظى بحماية خاصة من كل ما من شأنه تلويث البيئة وتدهور الموارد الطبيعية، كما يتضح اهتمام المشرع الجزائري بحماية البيئة في هذا الإطار، من خلال اعتماده على عدة قوانين مرتبطة بحماية البيئة في حيثيات هذا القانون.

ب- أهمية الاستثمار في مجال السياحة البيئية بالنسبة للجزائر

1- أداة لتنويع الاقتصاد خارج قطاع المحروقات للنهوض بالاقتصاد الوطني:

لقد وجدت الكثير من الدول في السياحة البيئية بديلا استراتيجيا لاستغلال مواردها السياحية، بشكل يضمن استدامتها، ويُغنيها عن الاعتماد على مصادر الثروة الناضبة، وعلى رأسها احتياطات النفط، حيث أن السياحة البيئية هي أكثر الأنشطة صداقة للبيئة، فالمستثمر يلتزم ذاتيا بالحفاظ على البيئة، لأنه يسوّقها باعتبارها أحد مكونات المنتج السياحي، ويحافظ عليها، لأنها تشكل الخلفية التي لا يستطيع بدونها أن يبيع منتجا سياحيا في الحاضر أو المستقبل⁴. وفي الجزائر، أشار وزير التهيئة العمرانية والسياحة والصناعة التقليدية إلى أن التوجهات الأساسية للدولة في إطار تنويع الاقتصاد الوطني خارج المحروقات، هو اعتبار كل من الفلاحة والصناعة والسياحة

1- نوفل رؤوف بركاني، حمزة وهاب، المرجع السابق، ص. 776.

2- المادة 5 من القانون رقم 03-01، المصدر السابق.

3- نوفل رؤوف بركاني، حمزة وهاب، المرجع السابق، ص. 775.

4- صباح بلقيدوم، حياة مامن، المرجع السابق، ص. 732.

من الأولويات الكبرى للحكومة، التي تعمل جاهدة على بعث التنمية بصفة عامة وخاصة في هذه القطاعات الحيوية¹.

2- أداة للحماية الوقائية للبيئة في إطار التنمية المستدامة للسياحة: يسهم الاستثمار البيئي في مجال السياحة البيئية في حماية البيئة ووقايتها من كل أشكال التلوث والإفساد، كما يسهم في ترفيتها وتثمينها من خلال العناية بها بما يتماشى ويتوافق مع النظم البيئية، ومع خصائص هذه العناصر البيئية محل الحماية الوقائية وهو ما يزيد في جاذبيتها، ويكفل ديمومتها فكلما كانت الحماية والعناية فعالة كلما كان المنتج السياحي في مستوى تطلعات السياح.

ت- العوامل المساهمة على الاستثمار في السياحة البيئية في الجزائر

تملك الجزائر مجموعة متنوعة من الإمكانيات السياحية، وهو ما يؤهلها لإنشاء صناعة سياحية كبيرة ومزدهرة، هذه الإمكانيات تتمثل في الجمال وتنوع المناظر الطبيعية²، بالإضافة إلى توفر مجموعة من العوامل والأطر التي تبنتها الدولة، والتي من شأنها المساهمة على الاستثمار في مجال السياحة البيئية، وستتطرق لبعض هذه العوامل من خلال العناصر الآتية:

1- المقومات السياحية التي تزخر بها الجزائر:

الجزائر تقع في شمال إفريقيا ضمن المغرب العربي، وهي أكبر دولة في البحر الأبيض المتوسط، والأكبر مساحة في إفريقيا³، والجزائر حباها الله بمقومات سياحية فريدة ومتكاملة، وتراث طبيعي وثقافي وتاريخي غني صناعة تقليدية متميزة، مناظر طبيعية في منتهى الروعة والجمال، واحات وصحاري تمتع الزوار بجمالها وبأصالتها تؤهلها لأن تكون وجهة سياحية بامتياز. غير أن النهوض بالسياحة في بلادنا، يبقى مرهونا بمدى قدرتنا على تحويل هذه المؤهلات من مادة خام إلى عروض ومنتجات ذات مواصفات دولية، نضمن من خلالها الجودة والتنوعية، التي تمكن من كسب رهان التنافسية لنجعل من الجزائر مقصدا سياحيا يستجيب لمتطلبات السوق العالمية¹.

1- عبد الوهاب نوري، وزير التهيئة العمرانية والسياحية والصناعة التقليدية - عرض حول السياحة - ، لقاء الحكومة، الولاية، الاقتصاد المحلي عامل مشجع للتنمية الوطنية، قصر الأمم، نادي الصنوبر، الجزائر، 12 و 13 نوفمبر 2016. ص. 38.

2- فؤاد بن غضبان، السياحة البيئية المستدامة بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015، ص. 234.

3- تحتوي على الصحراء الجزائرية التي تعد ثاني أكبر صحراء في العالم، حيث تقارب مساحتها 2 مليون متر مربع، وتحتوي على تراث طبيعي وثقافي وتاريخي غني ومتنوع، وتحتوي على 05 حظائر ثقافية مصنفة، وهي حظيرة الطاسيلي في ولاية إيليزي، الهقار في ولاية تلمسان، وادي ميزاب في ولاية غرداية، والحظيرة الثقافية في حظيرة نوات، قورارة، تيديكلت. ويحتوي الساحل الجزائري الذي يمتد على 1200 كم على شواطئ تطل على البحر الأبيض المتوسط، بالإضافة إلى التراث غير المادي، حيث تحتوي الجزائر على 07 مواقع ثقافية مصنفة في قائمة اليونسكو كتراث مادي عالمي؛ قلعة بني حماد 1980، وادي ميزاب 1982، جميلة 1982، تيمقاد 1982، تيبازة 1982، طاسيلي ناجر 1982، قصبة الجزائر 1992، وحوالي 1000 موقع ثقافي وتاريخي مصنّف كتراث وطني، كما تزخر الجزائر بأكثر من 282 منبعا حمويا ذو خصائص علاجية، بالإضافة إلى إدراج 30 محطة حموية.

موقع وزارة السياحة والصناعة التقليدية الجزائرية، على موقع الانترنت: <https://www.mta.gov.dz>، تاريخ الاطلاع 2022/06/01.

1- عبد الوهاب نوري، المرجع السابق، ص. 39.

2- اعتماد المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية لآفاق 2030:

يعتبر المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية لآفاق 2030 مرجعا لسياسة جديدة تبنتها الدولة الجزائرية ويعد جزءا من المخطط الوطني لتهيئة الإقليم في آفاق 2030، فهو المرآة التي تعكس مبتغى الدولة فيما يخص التنمية المستدامة، وذلك من أجل تحقيق توازن ثلاثي، يشمل الرقي الاجتماعي، والفعالية الاقتصادية، والاستدامة البيئية، ويهدف لاسيما إلى جعل السياحة قطاع مساهم في تنمية الاقتصاد، وكبديل لقطاع المحروقات، والتوفيق بين الترقية السياحية والبيئة¹. كما تسعى الإستراتيجية السياحية الجديدة من خلال هذا المخطط إلى إعادة تأهيل وجهة الجزائر في الأسواق الدولية، كوجهة سياحية بامتياز، وكذا إلى التكفل بالطلب الوطني الداخلي².

3- تأمين الحماية الدائمة للعقار السياحي:

حدد المشرع الجزائري في القانون رقم 03-03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية مبادئ وقواعد حماية وتهيئة وترقية وتسيير مناطق التوسع والمواقع السياحية³، كما أكدت تعليمة وزير تهيئة الإقليم، البيئة والسياحة رقم 261 على تأمين حماية دائمة للعقار السياحي (*Protection Du Foncier Touristique*) المتواجد داخل مناطق التوسع السياحي، التي تعتبر كمصدر غير متجدد، ونظرا لهشاشة المناطق السياحية وأهميتها للأجيال القادمة، وكذا الاهتمام بتأمين تنمية مستدامة للاقتصاد، فإنه يقتضي الاستعمال العقلاني والراشد لهذه الموارد والمحافظة على هذا العقار الموجه حصريا لتنمية الاستثمارات والنشاطات السياحية، وفق ما يقتضيه القانون رقم 03-03⁴.

4- تقديم الدعم والمساعدات والامتيازات المالية والجبائية للمستثمرين في المجال السياحي

قصد ترقية الاستثمار السياحي، وترقية القدرة التنافسية للمنتوج السياحي الوطني تضع الدولة تدابير تشجيعية، لاسيما في مجال تهيئة وتسيير مناطق التوسع والمواقع السياحية⁵. كما نصت المادة 18 من القانون رقم 03-01 على دعم الدولة للتنمية السياحية، حيث تتخذ إجراءات وأعمال الدعم، وتقدم المساعدات، وتمنح الامتيازات المالية والجبائية النوعية الخاصة بالاستثمار السياحي، قصد تشجيع التنمية السريعة والمستدامة للسياحة واستحداث أثار إيجابية على الاقتصاد الوطني، وتهدف إجراءات المساعدة ودعم النشاط السياحي إلى إعطاء دفع للنمو الاقتصادي، وإدراج التنمية السياحية ضمن ديناميكية التطور والتكيف التكنولوجي، وترقية محيط ملائم لتحفيز روح المنافسة، وتمكين المستثمرين من الاستفادة من الأدوات والخدمات المالية الملائمة مع متطلباتهم.. الخ كما اعتبر المشرع الجزائري الترقية السياحية ذات منفعة عامة، وتحظى بكل أشكال الإعانة والدعم من الدولة

1- موقع وزارة السياحة والصناعة التقليدية الجزائرية، على موقع الانترنت: <https://www.mta.gov.dz>، تاريخ الاطلاع 2022/05/31.

2- عبد الوهاب نوري، المرجع السابق، ص 39، 40.

3- المادة الأولى من القانون رقم 03/03، المرجع السابق.

4- تعليمة وزير تهيئة الإقليم، البيئة والسياحة رقم 261 بتاريخ 2010/04/01، المعلقة بحماية العقار السياحي.

5- المادة 11 من القانون رقم 01/03، المرجع السابق.

والجماعات الإقليمية¹. بالإضافة إلى المزايا والتحفيزات الجبائية وشبه الجبائية والجمركية التي تستفيد منها الاستثمارات في مجال النشاطات السياحية والتي تضمنها قانون الاستثمار رقم 22-18 السالف الذكر.²

5- إبرام اتفاقية لحماية التراث الطبيعي وتثمين السياحة البيئية:

أبرمت وزارتا السياحة والصناعات التقليدية والعمل العائلي والبيئة اتفاقية شراكة³، بغرض حماية التراث الطبيعي، وتطوير المشاريع والمنتجات الايكولوجية، وتشجيع التنمية المستدامة، وأكد الوزير على أهمية هذه الاتفاقية في تشجيع نشاطات السياحة الصديقة للبيئة، وتعزيز العمل التنسيقي بينهما، لإنشاء ديناميكية متوازنة بين المحافظة على التنوع الطبيعي المتواجد في الجزائر والسياحة المستدامة، كما أكدت وزيرة البيئة أن الاتفاقية تهدف إلى ترقية السياحة البيئية، باعتبارها المحرك الأساسي لتحقيق التنمية السياحية المستدامة، وأكدت أيضا على سعي الجزائر إلى وضع إطار استراتيجي طويل المدى، لترقية اقتصاد يراعي فيه مشاكل البيئة، ويحافظ على الرفاهية الاجتماعية، بتوفير العمل وتقليص الفوارق الاجتماعية والجغرافية، وعلى ضرورة إعداد ميثاق للسياحة البيئية لفائدة الفاعلين وتعزيز برامج التكوين والتعليم، والتكفل بالمؤسسات السياحية⁴.

ث- تقييم الاستثمار في مجال السياحة البيئية في الجزائر

بالرغم من أن المشرع الجزائري لم يستخدم مصطلح السياحة البيئية في القانون رقم 03-01 المتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، إلا أنه حرص على إدراج الاعتبارات البيئية في هذا الأخير، وكذا في القانون رقم 03-03 المتعلق بمناطق التوسع والمواقع السياحية، الأمر الذي يؤكد حرصه على تحقيق نوع من التوفيق بين الجانب البيئي والجانب التنموي في المجال السياحي، كما يؤكد أهمية العلاقة بين السياحة والبيئة، حيث تعتبر هذه الأخيرة العنصر الرئيس لقيام الأولى، وبالرغم من عدم توفرنا على إحصائيات دقيقة ومضبوطة، خاصة فقط بالاستثمار في مجال السياحة البيئية، إلا أننا نرى - من وجهة نظرنا- أن الاستثمار في السياحة عموما، بما فيه الاستثمار في السياحة البيئية في الجزائر، كإحدى الأدوات الاقتصادية لا يزال في مراحله الأولى، وبعيدا عن ما حققته الكثير من الدول في هذا المجال.

وزيادة على ذلك، فإن قطاع السياحة في الجزائر لم يرق إلى المستوى المطلوب، بالرغم من توفرها على كل الإمكانيات السياحية، الطبيعية والثقافية والتاريخية من جهة، وكذا موقعها المتميز من جهة أخرى، فالثروات التي تزخر بها الجزائر نادرة ومنقطعة النظير، إلا أنها تبقى غير مستغلة في معظمها، لذا فالقطاع السياحي في الجزائر لا يزال بحاجة إلى العناية والاهتمام والاستغلال المحكم، فهو يشهد تأخرا مقارنة ببقية القطاعات الاقتصادية الأخرى

1- المادتين 19 و 26 من القانون رقم 03-01، المصدر السابق.

2- المادتين 26 و 27 من القانون رقم 22-18، المصدر السابق.

3- بتاريخ 2021/01/07، موقع وزارة السياحة والصناعة التقليدية الجزائرية، على موقع الانترنت: <https://www.mta.gov.dz>، تاريخ الاطلاع 2022/05/31، و 2022/06/03.

4- موقع وزارة السياحة والصناعة التقليدية الجزائرية، على موقع الانترنت: <https://www.mta.gov.dz>، تاريخ الاطلاع 2022/05/31، و 2022/06/03.

ولعل الإستراتيجية الجديدة من خلال المخطط التوجيهي للتهيئة السياحية سيكون لها دفعا جديدا في التنمية السياحية بالجزائر في إطار التوجه البيئي¹.

ويمكن إرجاع ذلك إلى العديد من العوامل لاسيما: تأخر الجزائر في تبني هذا التوجه الاقتصادي البيئي الذي فرضته حتمية البحث عن بدائل أخرى لقطاع المحروقات لنهوض بالاقتصاد، عدم استغلال الكثير من المواقع والمناطق الطبيعية التي تستحق أن تكون وجهات سياحية بامتياز، عدم الاهتمام ببعض المناظر الطبيعية الخلابة، نقص الوعي السياحي البيئي، رمي النفايات والأوساخ بطريقة عشوائية على مستوى بعض المناطق والمواقع، التي تعتبر من المقومات السياحية الهامة، وهو ما يؤدي إلى تلويثها، والإسهام في إفساد عناصرها البيئية ويؤثر على جاذبيتها... الخ.

وتجدر الإشارة، أن إعادة الاعتبار لهذا القطاع الحساس، وجعله يواكب التقدم الذي تعرفه بعض البلدان في هذا المجال، لا يمكن تحقيقه إلا إذا تضافرت جهود الجميع، حكومة وجماعات محلية ومؤسسات مختلفة للدولة ومواطنين، من أجل جعل بلادنا وجهة سياحية حقيقية، على غرار ما هو قائم في الكثير من المناطق عبر العالم². فما تزخر به الجزائر من مقومات سياحية لاسيما الطبيعية منها يجعلها مناخا ملائما للاستثمار البيئي السياحي النظيف، وهو ما يمكنها من حماية البيئة ووقايتها، باعتبارها العنصر الرئيس لهذا الأخير هذا من جانب، وتنمية وتنشيط الاقتصاد الجزائري في إطار التنمية المستدامة من جانب آخر.

ويتضح بعد تطرقنا للاستثمار البيئي كأداة للتنمية المستدامة والحماية الوقائية للبيئة، أن المشرع الجزائري قد أولى أهمية كبيرة للبعد البيئي في المجال الاستثماري لاسيما في الآونة الأخيرة، من خلال الكثير من النصوص القانونية التي بناها بهذا الخصوص، لتؤكد وجهته بشكل أوضح في الأهداف التي تضمنها قانون الاستثمار رقم 18/22، والمتمثلة في ضمان تنمية إقليمية مستدامة ومتوازنة، وتحفيزه للاستثمارات التي من شأنها الرفع من جاذبية الإقليم، وتكون قوة دافعة للنشاط الاقتصادي من أجل تنمية مستدامة³. فهي مؤشرات للاستثمار النظيف الصديق للبيئة، الذي يجب أن يأخذ بعين الاعتبار الجانب البيئي، بالإضافة لتكريسه الواجب البيئي على المستثمر في المادة 15 من القانون المذكور أعلاه، كما يعد الاستثمار في مجال الطاقات المتجددة والسياحة البيئية من المجالات الاقتصادية الهامة، التي تعد الجزائر مناخا مناسباً لها، وهي الأدوات التي من شأنها تحقيق الموازنة والتوفيق بين الحماية الوقائية للبيئة وبين التنمية المستدامة، وبالرغم من أن الاستثمار البيئي في الجزائر لا يزال ضعيفا، مقارنة بإمكانياتها الهامة في هذا المجال، إلا أنه يعد من الأدوات الاقتصادية الهامة، التي يمكن للجزائر أن تعتمد عليها في سياستها الاقتصادية والاستثمارية والبيئية.

1- فؤاد بن غضبان، المرجع السابق، ص. 234.

2- عبد الوهاب نوري، المرجع السابق، ص. 41.

3- المادتين 2، 30 من القانون رقم 22-18، المصدر السابق.

خاتمة

خاتمة:

متعددة هي الأدوات القانونية التي تبناها المشرع الجزائري في إطار إستراتيجيته الرامية لحماية البيئة، فشملت الكثير من الجوانب لاسيما الاجتماعية، السياسية، التربوية، الإدارية، الاقتصادية والمالية... الخ، كما أخذت الحماية البيئية أوجه متعددة ومختلفة، على غرار الحماية الجنائية، الحماية المدنية، الحماية الوقائية، ونظرا لأهمية هذه الأخيرة في رسم السياسة الوقائية البيئية، الرامية لمنع ودرء الأفعال الضارة بالبيئة، أو الحد منها، أو التقليل من أضرارها، لاسيما أمام صعوبة جبر الأضرار البيئية، وإرجاع الحال إلى ما كان عليه في كثير من الأحيان، تفنن المشرع الجزائري في وضع الأدوات القانونية، التي من شأنها ضمان حماية وقائية للبيئة.

وفي هذا الإطار، أولى المشرع الجزائري أهمية كبيرة للبناء المؤسساتي في مجال الحماية الوقائية للبيئة، وعكف على تكليف الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية)، والهيئات الإدارية المركزية البيئية، والهيئات الإدارية المركزية ذات الصلة بالبيئة بهذه المهمة، وذلك من خلال تزويدها بمختلف الأدوات والوسائل القانونية اللازمة لأداء مهامها في هذا المجال، بالإضافة إلى استحداث وإنشاء مجالس ومراسد ووكالات متخصصة في الجانب البيئي، لتكون أكثر مؤمنة وتخصصا مع العناصر البيئية المراد حمايتها. وبالرغم من المهام التي تضطلع بها الفواعل المؤسساتية في الحماية الوقائية للبيئة إلا أن أدوارها يعتبرها النقص والمحدودية، والتي يمكن ردها للعديد من العوامل والمعوقات.

وفضلا على ذلك، فإن الأهمية التي تحظى بها الفواعل المجتمعية تجعلها قادرة على الاسهام الفعال في الحماية الوقائية للبيئة على غرار؛ الأسرة التي تعتبر الخلية الأساسية في المجتمع، والمدرسة الابتدائية التي تعتبر الجهاز القاعدي الأساسي للتربية والتعليم، فاضطلاعهما بالأدوار المنوطة بهما من شأنه الإسهام في تنشئة الفرد تنشئة بيئية، وغرس قيم المواطنة البيئية فيه، لتجعل منه مواطنا فاعلا مساهما هو الآخر في هذه الحماية، وكذا الشأن بالنسبة للجمعيات البيئية والأحزاب السياسية، فأهمية هذه الأخيرة، وما تزخر به من أدوات قانونية مختلفة، تجعلها هي الأخرى قادرة على الاضطلاع بالكثير من الأدوار الهامة في مجال الحماية البيئية في شكلها الوقائي، بالرغم من تغييب المشرع الجزائري لدور بعض الفواعل المجتمعية في هذا المجال، على غرار الأسرة والأحزاب السياسية.

وإضافة لذلك، تسهم الأنشطة الإدارية في الحماية الوقائية للبيئة، من خلال تبني المشرع الجزائري لأدوات قانونية استشرافية، تشمل عدد كبير من المخططات البيئية الوطنية والمحلية، ومخططات خاصة بتسيير بعض المجالات البيئية، والتي من شأنها وقاية البيئة، من خلال رؤية مستقبلية سواء على المدى القصير، المتوسط أو الطويل. كما خول في إطار النشاط الإداري الضبطي الكثير من الأدوات القانونية لهيئات الضبط الإداري، سواء على المستوى المركزي أو المحلي، بهدف حفظ النظام العام البيئي، أما في إطار النشاط الإداري المرفقي فتلعب المرافق العمومية البيئية دورا لا يستهان به في هذا المجال، من خلال تقديم خدمات عمومية بيئية في جوانب كثيرة لتحقيق المصلحة العامة البيئية، ولأجل ذلك كرس إمكانية إنشاء الكثير من المرافق العمومية البيئية على المستوى الوطني والمحلي.

ونظرا لأهمية العقود الإدارية في الحماية الوقائية للبيئة، حرص المشرع الجزائري على إدراج البعد البيئي ضمن عدد كبير من هذه العقود، لاسيما بالنسبة للصفقات العمومية، التي تعتبر من أهم العقود الإدارية، بسبب ارتباطها بحماية المال العام، وتلبية حاجات المواطنين في المجال التنموي، حيث ألزم المشرع الجزائري المصالح المتعاقدة بإدراج الاعتبارات الخاصة بالبيئة والتنمية المستدامة ضمن صفقاتها العمومية، الرامية لتلبية حاجاتها في مجال إنجاز الأشغال والدراسات واقتناء اللوازم والحصول على الخدمات، وهي الاعتبارات التي يمكنها أن تدرجها أيضا في عقودها ذات الإجراءات المكثفة، كما مكّنها من بعض الوسائل القانونية لضمان الالتزام بالبعد البيئي في صفقاتها العمومية.

وزيادة على ذلك، وانطلاقا من حرص الدولة على توسيع وتجويد نوعية الخدمات العمومية المقدمة لمواطنيها، بما فيها الخدمات العمومية البيئية، ورغبة منها لتحقيق فعالية في التسيير، تبنى المشرع الجزائري أداة قانونية تعاقدية في إطار ما يسمى تفويض المرفق العام، ضمن أشكال عقدية متعددة، على غرار: الامتياز، الإيجار الوكالة المحفزة والتسيير، وهي الأداة التي أدرج فيها البعد البيئي من خلال وجوبية الإشارة لحماية البيئة في البيانات الخاصة بكل اتفاقية تفويض مرفق عام، بالإضافة إلى الدور الذي يمكن أن تسهم به هذه الاتفاقيات في الحماية الوقائية للبيئة، لاسيما إذا كان محل هذه العقود أو الغرض المتوخى منها بيئيا.

ويهدف تعزيز علاقات التعاون والتشارك مكّن المشرع الجزائري الجماعات الإقليمية الجزائرية من إبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي مع نظيرتها الأجنبية، والتي كرس من خلالها بشكل صريح البعد البيئي، الذي يتضح بجلاء في محل هذه الاتفاقيات التعاونية، وفي عدد هام من الميادين البيئية، إضافة إلى شمولها صلاحيات الجماعات الإقليمية، بما فيها حماية البيئة التي تعد واحدة من أهم هذه الصلاحيات. كما خول للبلديات على المستوى الداخلي إبرام اتفاقيات التعاون المشترك، التي تعتبر من الأدوات التعاقدية الهامة، التي يمكنها الإسهام في تكريس الحماية الوقائية للبيئة لصالح الأطراف المتعاقدة.

كما قامت الدولة من الناحية الاقتصادية، بتبني مجموعة من الأدوات الاقتصادية والمالية، التي من شأنها المساهمة في حماية البيئة، ووقايتها من التلوث أو التقليل منه، لاسيما تبنيها نظاما جبائيا بيئيا متنوعا، ضمّنته العديد من الضرائب والرسوم البيئية، الإتاوات البيئية، والتحفيزات الجبائية البيئية، وهذا إدراكا منها بأهمية الحماية البيئية كأداة اقتصادية في مجال الحماية البيئية، سواء في الجانب الوقائي أو الجانب العلاجي.

وفي ذات السياق، سعت الجزائر من خلال مخططاتها وبرامجها التنموية السنوية ومتعددة السنوات، التي اعتمدها للنهوض بالاقتصاد الوطني، إلى إعادة النظر في سياستها التنموية، بما يتماشى وحماية البيئة، لاسيما في شقها الوقائي، من خلال محاولة تحقيق نوع من التوازن والتوفيق بين الجانب التنموي والجانب البيئي، الذي أغفلته خلال السنوات الأولى عقب الاستقلال، أين أولت أهمية كبيرة لتنمية البلاد من الناحية الاقتصادية والاجتماعية على حساب البيئة.

وفي هذا الخضم، وكما هو الشأن بالنسبة للكثير من الدول النامية نجد أن الجزائر قد سعت إلى توفير الظروف المناسبة للاستثمار، باعتباره العامل الرئيس في دفع عجلة التنمية الاقتصادية، غير أن الأضرار التي باتت تلحق بالبيئة، جعلتها تعيد النظر في سياستها الاستثمارية، من خلال إدراج البعد البيئي في مجال الاستثمار، ومن ثمة الموازنة والتوفيق بين الحماية البيئية وبين النشاط الاستثماري المفضي للتنمية المستدامة، بالإضافة إلى توجه الجزائر نحو الاستثمارات البيئية، كخيارات اقتصادية مستدامة وصديقة للبيئة، وبديلة لقطاع المحروقات، وهي الاستثمارات التي من شأنها أن تسهم في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة.

وبعد التطرق للأدوات القانونية التي من شأنها الاسهام في الحماية الوقائية للبيئة، والإطلاع على الأطر القانونية والتنظيمية الكثيرة التي تبناها المشرع الجزائري بهذا الخصوص، ونظرا لاختلاف كفاءات وأشكال المعالجة القانونية لهذه الأدوات، وتعدد وتنوع الوسائل والتقنيات المساهمة في تكريس الحماية الوقائية للبيئة، فقد تباينت بذلك النتائج التي تم التوصل إليها، بحسب كل أداة قانونية، والتي نوردتها في النقاط الآتية:

- كثرة النصوص القانونية النازمة للجانب البيئي، والتي توضح مدى اهتمام المشرع الجزائري بتوفير الأطر القانونية اللازمة في هذا المجال، وبالرغم من الأهمية التي يحظى بها البناء القانوني في تكريس الحماية القانونية للبيئة إلا أن كثرة النصوص القانونية وتشعبها، واحتوائها على مواد تحيلنا في كثير من الأحيان إلى التشريع أو التنظيم المعمول به، أو إلى نصوص تنظيمية لاحقة، أثر على التطبيق الفعلي والفعال للقانون الأصلي، من طرف المخاطبين به، وعزوفهم عنه لعدم اكتمال نصوصه التطبيقية.

- تعدد الفواعل المؤسساتية المكلفة بالحماية الوقائية للبيئة، بدءا من الفواعل المؤسساتية المحلية، المتمثلة في الجماعات الإقليمية (البلدية والولاية)، والفواعل المؤسساتية المركزية، من خلال الوزارات المكلفة بالبيئة بشكل مباشر أو غير مباشر، بالإضافة إلى الأجهزة المتخصصة في حماية البيئة أو أحد عناصرها، غير أن كثرة هذه الفواعل المؤسساتية قد تؤدي أحيانا إلى تداخل في بعض الاختصاصات وتشابكها، وبالتالي عدم مباشرة بعض الهيئات لمهامها البيئية اعتمادا و اتكالا على هيئات أخرى، خاصة إذا تمت الإشارة لهذه الصلاحيات بشكل مقتضب وعمام.

- وجود عدد معتبر من الفواعل المجتمعية التي من شأنها الإسهام في الحماية الوقائية للبيئة، على غرار الدور الذي تلعبه الأسرة والمدرسة الابتدائية في التربية والتنشئة الاجتماعية عموما والبيئية خصوصا، ومن ثمة الإسهام في تكوين مواطن واع بيئيا، للمحافظة على نفسه ومجتمعه وبيئته، غير أن تنامي المشاكل البيئية والتدهور التي تعرفه البيئة، وانتشار السلوكيات اللابيئية من طرف الأطفال والتلاميذ وحتى الأفراد الراشدين، توحى لنا بمحدودية الدور الذي تضطلع به بعض الفواعل المجتمعية، لعدد الأسباب لاسيما نقص الوعي البيئي لدى بعض الأسر، وتخليها التدريجي عن مسؤولية تربية الأبناء، بالإضافة إلى عدم توفر بعض المقومات والعوامل المساهمة في تلقين التلاميذ وتربيتهم تربية بيئية ناجحة.

- التغيب القانوني لدور الأحزاب السياسية في المجال البيئي، والذي يمكن رده إلى أن الهدف من هذه التنظيمات هو الوصول للسلطة وممارستها، بالإضافة إلى تغيب البعد البيئي في برامج وخطط بعض الأحزاب السياسية، لعدة عوامل أهمها نقص الوعي البيئي، والتركيز على الجوانب التي تشغل اهتمام المواطن بشكل كبير لاستقطابهم وتحفيزهم على المشاركة في الانتخابات، كما نعتقد أنه لا مجال للحديث عن دور الحزب السياسي في المجال البيئي أو المجال التنموي أو غيرها من المجالات، إذا لم يكتب له النجاح والفوز بالسلطة.

- إدماج البعد البيئي في الكثير من المخططات البيئية، سواء كانت مخططات بيئية وطنية شمولية أو مخططات بيئية محلية، أو مخططات بيئية قطاعية، غير أن فعاليتها مرتبطة بمدى كفاءة وتأهيل المخططين في التنبؤ والتصور، ومدى فعالية الأدوات المتخذة في إعدادها، ومدى فعالية أدوات تنفيذها على أرض الواقع، فتنامي بعض المشاكل البيئية، ووجود فوضى عمرانية، وتزايد النفايات، وتدهور المساحات الخضراء، يجعل من دور هذه الأداة القانونية الاستشرافية الهامة محدودا ويعتريه النقص.

- تعدد الوسائل القانونية التي تعتمد الإدارة في إطار نشاطها الخاص بالضبط الإداري البيئي، والتي تشمل العديد من الوسائل القبلية، الرامية لحماية البيئة بشكل وقائي مسبق، بالإضافة إلى الوسائل البعدية التي تلجأ إليها الإدارة بعد إتيان التصرفات الماسة بالبيئة، والمخالفة لبعض التدابير القانونية، بهدف ضمان عدم الإضرار بالبيئة، والتحكم في الوضع قبل تفاقمه، كحماية وقائية بعدية، غير أن وجود الكثير من النشاطات البيئية المضرة بالبيئة، التي تمارس بشكل اعتيادي دون رخص إدارية، تنامي البناءات الفوضوية في المدن والأرياف، ضعف العمل الرقابي على المؤسسات المصنفة... الخ، تجعل من الضبط الإداري كأداة قانونية وقائية لحماية البيئة غير قادر على تحقيق حماية فعالة للبيئة.

- عدم كفاية إدراج الاعتبارات المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة في الصفقات العمومية كأداة لتكريس الحماية الوقائية للبيئة، والتي نعتقد أنه في كثير من الأحيان يتم إهمالها من قبل الطرفين المتعاقدين (المصلحة المتعاقدة والمتعامل المتعاقد)، كما أن وجود مادة أو مادتين خاصة بهذه الاعتبارات في الصفقة العمومية قد لا يعني مراعاة الجوانب البيئية، وإنما مراعاة إلزامية إدراج هذه الاعتبارات في الصفقة العمومية، وفي الغالب يتم التركيز على المبالغ المالية (الكشوفات الكمية والمالية)، وعلى المعلومات الخاصة بالمتعامل المتعاقد، كما أن مدلول العبارات الآتية: "حماية البيئة والتنمية المستدامة" و"النجاعة المتعلقة بالتنمية المستدامة" التي تضمنها تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام تتسم بالعمومية والاقتضاب.

- حسنا فعل المشرع الجزائري بإصدار المرسوم التنفيذي رقم 21-219 المتضمن الموافقة على دفتر البنود الإدارية العامة المطبقة على الصفقات العمومية للأشغال، الذي تبنى من خلاله اعتبارات حماية البيئة والتنمية المستدامة بشكل صريح، بالرغم من أن صفقات الأشغال ليست وحدها بحاجة لهذه البنود، فصفقات الخدمات الدراسات والاقتناءات لا تقل أهمية عن صفقات الأشغال، وبالتالي فهي الأخرى بحاجة لتقنين من المشرع الجزائري، يدرج فيه مختلف الاعتبارات البيئية بشكل صريح.

- بالرغم من استحداث المشرع الجزائري لنمط آخر من العقود ضمن قانون الصفقات العمومية، وهو ما يطلق عليه "عقود الإجراءات المكيفة"، وبالرغم من أهمية هذه العقود بالنظر إلى طابع التكرار الذي تتسم به وأهمية المبالغ المحصلة عنها، وكذا الدور الذي يمكن أن تلعبه في مجال الحماية الوقائية للبيئة، إلا أن تنظيم هذا النمط من العقود لم يحظ بالأهمية اللازمة تنظيميا، وحتى بيئيا، والتي تلجأ إليها المصلحة المتعاقدة وتُكفِّهُها مع الإجراءات الشكلية للصفقات العمومية.

- وجود العديد من المرافق العمومية البيئية سواء كانت إدارية أو تجارية صناعية، على المستوى الوطني أو المستوى المحلي، التي تسهم في الحماية الوقائية للبيئة من جهة، وتقدم خدمات عمومية بيئية لفائدة المواطنين في إطار إشباع حاجاتهم لتحقيق المصلحة العامة البيئية من جهة أخرى، على غرار مرفق المياه، المساحات الخضراء تسيير النفايات، والتي يتم تسييرها بالطرق التقليدية (التسيير المباشر، المؤسسة العمومية) أو الطرق الحديثة (تقنية التفويض)، وذلك بهدف تحقيق نجاعة في التسيير، وفعالية في الخدمات المؤداة في هذا المجال، غير أن معاناة بعض المواطنين من تذبذب في خدمة الماء الشروب، وعدم توفرها لدى البعض الآخر، وانتشار النفايات في بعض الشوارع والمساحات، وتدهور وإتلاف بعض المساحات الخضراء، تجعل من أداءات هذه المرافق بحاجة إلى تفعيل.

- بالرغم من إصدار الإطار القانوني الناظم لتقنية تفويض المرفق العام، بدءا بالمرسوم الرئاسي رقم 15-247، ثم المرسوم التنفيذي رقم 18-199، الذي يعتبر خطوة إيجابية من طرف المشرع الجزائري، إلا أن الفعالية المتوخاة من هذه الأطر لم يكتب لها النجاح، في ظل تأخر إصدار النصوص التنظيمية المرتبطة بتطبيق بعض أحكامه، لاسيما مسألة تكوين الموظفين والأعوان العموميين المكلفين بتحضير وإبرام وتنفيذ اتفاقيات تفويض المرفق العام، وهي النقطة التي أدت إلى إرجاء وتعليق تطبيق المرسوم التنفيذي رقم 18-199 ليومنا هذا.

- الإشارة المقتضية للجانب البيئي ضمن المرسوم التنفيذي رقم 18-199، حيث تم تسجيل إشارة وحيدة ضمن المادة 48 منه، التي نصت على وجوبية إشارة كل اتفاقية تفويض مرفق عام إلى مجموعة من البيانات، من بينها "تدابير الأمن والنظافة والسلامة الصحية وحماية البيئة"، من أصل 88 مادة في هذا المرسوم، بالإضافة إلى إغفاله للمعايير البيئية التي يمكن الاعتماد عليها في انتقاء المترشحين، كما أغفل هذا التنظيم الإشارة إلى مقرب "التنمية المستدامة".

- تأكيد وإصرار المشرع الجزائري على التعاون المشترك بين البلديات من خلال قوانين البلدية المتعاقبة لسنة 1967، 1990 و2011، يؤكد على القيمة القانونية لهذه الأداة، وبالرغم من العلاقة الوثيقة بين المجالين الذين جعلهما المشرع محلا لهذه الاتفاقيات مع البيئة، إلا أنه أغفل النص الصريح للاعتبارات البيئية ضمن هذه الأخيرة كما أن نصه كان مقتضبا وغامضا، مما أفقد هذه الأداة القانونية أهميتها التعاقدية والتشاركية والتعاونية، بالإضافة إلى أن إحالتها إلى التنظيم لتوضيح كفاءات تطبيقها، أسهم في عزوف الكثير من البلديات عن الولوج في هذا المجال التعاقدية، وبالتالي يتعذر علينا الحديث عن فاعلية هذه الأداة التعاقدية في المجال البيئي خصوصا، والمجالين المحددين لها عموما، في ظل عدم اكتمال البناء القانوني لهذه الأخيرة.

- سن إطار قانوني مستقل خاص باتفاقيات التعاون اللامركزي من خلال المرسوم التنفيذي رقم 17-329، يعتبر خطوة جيدة من طرف المشرع الجزائري، الذي وفق إلى حد كبير بتخصيصها للجماعات الإقليمية من جهة، وجعل حماية البيئة ومختلف الجوانب البيئية محلا لها، من جهة أخرى، غير أن أهمية هذه الأداة القانونية في الجانب البيئي خصوصا، والجوانب الأخرى عموما لم تستغلها أغلب الجماعات الإقليمية لاسيما البلديات، حيث يمكن إرجاع عزوفها وعدم اهتمامها بهذه الأداة التعاقدية، إلى تخوفها من إبرام هذه الاتفاقيات التي يعتبر أحد أطرافها جماعة إقليمية أجنبية، نقص الإطارات المؤهلة في هذا الميدان، ونقص الموارد المالية، التي تمكنها من إبرام هذه الاتفاقيات والالتزام بأعبائها، بالإضافة إلى غموض وطول الإجراءات الإدارية وتعقيدها... الخ.

- بالرغم من أن المشرع الجزائري قد تبنى نظاما جبائيا متنوعا، ضمّنه العديد من الضرائب والرسوم البيئية الإتاوات البيئية، التحفيزات الجبائية البيئية، وهذا إدراكا منه بأهمية الجباية البيئية كأداة اقتصادية في مجال الحماية البيئية، سواء في الجانب الوقائي أو الجانب العلاجي، إلا أن هذه الأداة لم تحقق الأهداف المرجوة منها بشكل فعال، الأمر الذي يتضح من خلال استمرار النشاطات الملوثة للبيئة وتفاقم الملوثات، وبالتالي تبقى هذه الأداة القانونية الاقتصادية بحاجة إلى مراجعة من طرف الدولة، لوضع الأطر والأدوات الكفيلة بضمان فعاليتها في المجال البيئي لاسيما في شقها الوقائي.

- تبنت الجزائر في إطار سياستها التنموية العديد من المخططات والبرامج التنموية منذ الاستقلال إلى غاية يومنا هذا، وبالرغم من الأهمية التي يمكن أن تؤديها هذه الأدوات الاقتصادية في وقاية البيئة من الآثار السلبية الناجمة عن توطين المشاريع الاستثمارية، والمساس بعناصر البيئة، والإسهام في نضوب مواردها، وبالرغم من أن القانون رقم 83-03 أكد على أن حماية البيئة تعد مطلبا أساسيا للسياسة الوطنية للتنمية، والتي تقتضي تحقيق التوازن الضروري بين متطلبات النمو الاقتصادي ومتطلبات حماية البيئة والمحافظة على إطار معيشة السكان. وحتى بعد صدور القانون رقم 03-10 الذي أكد على مبدأ إدماج الترتيبات المتعلقة بحماية البيئة والتنمية المستدامة عند إعداد المخططات والبرامج القطاعية وتطبيقها، إلا أن الملاحظ هو إنباء الأهمية الكبيرة والأولوية للتنمية ببعديها الاقتصادي والاجتماعي.

- كرس المشرع الجزائري الاعتبارات البيئية في إطار سياسته الاستثمارية، وذلك من خلال إدراج البعد البيئي ضمن الإطار القانوني الخاص بالاستثمار، الأمر الذي يؤكد سعيه وحرصه على التوفيق والموازنة بين الحماية البيئية من جهة، وبين النشاط الاستثماري المفضي للتنمية المستدامة من جهة أخرى، وبالرغم من أن المشرع الجزائري قد استدرك إغفاله لمقرب التنمية المستدامة في القانون رقم 22-18 المتعلق بالاستثمار، وتكريسه للواجب البيئي على المستثمر، إلا أن بعض المشاريع الاستثمارية لها انعكاسات وآثار خطيرة على البيئة عموما وعلى الصحة العمومية خصوصا، ولعل هذا القانون يسمح بإعادة النظر في السياسة الاستثمارية في الجزائر، بما يتماشى والحماية الفعالة للبيئة.

- توجه الجزائر نحو الاستثمارات البيئية (الاستثمارات الخضراء)، المرتبطة ببعض المجالات ذات الصلة بالبيئة، لاسيما الاستثمار البيئي في مجال الطاقات المتجددة، والسياحة البيئية، كخيارات اقتصادية مستدامة وصديقة للبيئة، وبديلة لقطاع المحروقات، وبالرغم من أهمية الجهود المبذولة من طرف الدولة في هذا المجال، إلا أن ما نلاحظه بخصوص هذه الاستثمارات أنها لا تزال بعيدة عن المستوى المطلوب، مقارنة بحجم الإمكانيات الهائلة التي تزخر بها الجزائر، سواء بالنسبة للطاقات المتجددة أو بالنسبة للسياحة البيئية.

وبعد معالجة الأدوار الوقائية التي تضطلع بها الأدوات القانونية في مجال الحماية البيئية، التي تم التطرق لها تباعا في هذه الأطروحة، تم التوصل إلى العديد من الاقتراحات التي تمت صياغتها بالكيفية الآتية:

- إيلاء الأهمية اللازمة للأطر القانونية الخاصة بالبيئة، بدءا من صياغتها بشكل دقيق، وتجنب قدر المستطاع الإحالات للتنظيم، أو الإحالات للتشريع والتنظيم المعمول به، والإسراع في إصدار التنظيمات الخاصة ببعض المواد القانونية، لضمان التطبيق الفوري لها، مع دراسة إمكانية تجميع النصوص القانونية النازمة لمختلف المجالات البيئية في أقل عدد ممكن من القوانين، وكذا محاولة تكييف القانون الإطار لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة مع النصوص القانونية والتنظيمية الصادرة بعده من جهة، ومع الظروف والتطورات التي عرفها المجتمع في شتى المجالات لاسيما البيئية منها من جهة أخرى.

- تفعيل دور الفواعل المؤسساتية المكلفة بالحماية الوقائية للبيئة، لاسيما البلدية باعتبارها الإطار المؤسساتي القاعدي للدولة، التي تحظى باختصاصات كثيرة في الجانب البيئي، وهي الأقرب للمواطنين، والفضاء الذي يمكنهم من خلاله المساهمة في تسيير الشؤون العمومية عموما والبيئية خصوصا، فقدرته كل بلدية على الحماية الوقائية للبيئة على مستوى إقليمها، سيؤثر إيجابا على الحماية الوقائية للبيئة على مستوى الدولة برمتها غير أن اضطلاع البلدية بالكم الهائل من المهام البيئية، يحتاج إلى توفر الإمكانيات البشرية والمالية والمادية، كما يحتاج إلى مساعدات وإعانات الدولة، وكذا مرافقتها لاسيما بالنسبة للبلديات النائية والفقيرة.

- قيام الفواعل المجتمعية بالدور المنوط بها على أكمل وجه، بدءا من الأسرة والمدرسة الابتدائية في التربية والتنشئة الاجتماعية، وما تشمله من جوانب بيئية، وتعزيز أدوات التعاون والتنسيق فيما بينها، لضمان تكوين مواطن واع بيئيا، للمحافظة على نفسه ومجتمعه وبيئته، ويكون قادرا على القيام بأدوار إيجابية سواء بمفرده، أو من خلال التجمع في شكل جمعيات بيئية، أو أحزاب سياسية، ومن ثمة الحد من انتشار بعض السلوكيات اللابيئية من طرف بعض الأطفال والتلاميذ والمواطنين.

- تخصيص جزء هام من مواد تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام للصفقات العمومية البيئية، فهناك الكثير من الصفقات التي يكون محلها بيئيا، وبالتالي تبقى الحاجة ملحة لتدابير وإجراءات تتلاءم مع موضوع الصفقة، بالإضافة إلى تنمية الوعي البيئي لدى مسؤولي المصالح المتعاقدة، والموظفين المكلفين بمصالح

الصفقات العمومية، وتنسيق الأعمال مع مختلف المصالح التي لها صلة بالبيئة، على غرار مصالح التعمير ومصالح البيئة والصحة والوقاية... الخ، وهذا بدءا من مرحلة التفكير في المشاريع، أثناءها وبعد تنفيذها.

- دراسة إمكانية إصدار مرسوم تنفيذي يتضمن الموافقة على دفتر البنود الإدارية العامة المطبقة على الصفقات العمومية الخاصة بالخدمات، الدراسات والاقترانات، يدرج من خلاله المشرع الجزائري اعتبارات حماية البيئة والتنمية المستدامة بشكل صريح.

- تخصيص تنظيم مستقل لعقود الإجراءات المكيفة، وذلك بالنظر إلى أهمية هذه العقود من الناحية المالية الإجرائية وحتى البيئية، فتخصيص تنظيم لهذه الأخيرة من شأنه أن يضبط العلاقة التعاقدية بين الطرفين المتعاقدين وتحديد محل العقود بدقة، بالإضافة إلى ضبط أدوات الرقابة بمختلف أشكالها، قبل وأثناء وبعد تنفيذها.

- دراسة إمكانية إعداد دفاتر شروط نموذجية، لاسيما للمرافق العمومية التي تقدم خدمات عمومية بيئية بالتنسيق والتشاور مع مختلف الفواعل ذات الصلة بالموضوع لاسيما الجماعات الإقليمية، البيئة، التعمير... الخ. مع الإشارة الصريحة لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة في هذه الدفاتر، بالإضافة إلى اعتماد بعض المعايير البيئية التي من شأنها أن تخدم البيئة، ضمن معايير انتقاء المترشحين، كمرفق تسيير النفايات، الذي يحتاج إلى أدوات صديقة للبيئة، ويد عاملة مؤهلة من الناحية البيئية... الخ.

- الإسراع في إدخال المرسوم التنفيذي رقم 18-1999 حيز التنفيذ، فأغلب البلديات لازالت تعتمد على الأساليب التقليدية في تسيير مرافقها، وإعادة النظر في تشكيلة اللجان المكلفة بالرقابة الداخلية والخارجية لتفويضات المرفق العام، من خلال إضافة أعوان مؤهلين في الجانب البيئي تابعين للسلطة المفوضة، وآخرين تابعين للقطاعات غير المركزية التابعة للدولة، مع إمكانية تحديد الأنظمة الداخلية للجان بموجب نصوص تنظيمية، وليس بمقرر من السلطة المفوضة، لأجل توحيد نظام العمل، التصويت... الخ على المستوى الوطني.

- ضرورة الإسراع في إصدار الإطار القانوني الناظم لاتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات، لتوضيح إجراءات وكيفية إبرامها والمصادقة عليها، والمجالات التي تغطيها، بالإضافة إلى تكريس الاعتبارات البيئية بشكل صريح ضمن هذه الأخيرة، وبرمجة دورات تكوينية للمستخدمين والموظفين المعنيين، ودراسة إمكانية وضع هيئة لمتابعة سير وتنفيذ هذه الاتفاقيات، وتوفير بنك معلومات وإحصائيات بهذا الخصوص، وكذا الإطلاع والاستفادة من التجارب الناجحة بين البلديات لاسيما في مجال وقاية البيئة.

- تفعيل دور اتفاقيات التعاون اللامركزي للجماعات الإقليمية، واستغلالها كأداة قانونية تعاقدية لتحقيق حماية وقائية للبيئة، من خلال برمجة دورات تكوينية للمنتخبين والموظفين، لتوضيح مختلف الجوانب الإجرائية لإعدادها، وفقا للاتفاقيات النموذجية التي تم إصدارها بهذا الخصوص، بالإضافة إلى تخصيص اعتمادات مالية من طرف الدولة، للالتزام بأعباء هذه الاتفاقيات، لاسيما بالنسبة للبلديات الفقيرة، دراسة إمكانية إحداث بوابة رقمية أو هيئة خاصة بهذا المجال لمتابعة الأعمال التعاقدية، وتوفير المعلومات والإحصائيات، وتسهيل التواصل مابين البلديات للاستفادة من مختلف التجارب المرتبطة بإبرام اتفاقيات التعاون اللامركزي لاسيما في المجال البيئي.

- تفعيل الدور الوقائي للحماية البيئية، لما له من آثار إيجابية على البيئة والمحافظة على مكوناتها، وذلك من خلال توسيع مجالات التحفيزات الجبائية لتشمل مختلف الميادين البيئية، والسهر على عمليتي التحسيس والتوعية باختيار طرق وبدائل صديقة للبيئة، بالإضافة إلى التحسيس بأن اتخاذ التدابير لوقاية البيئة خير من تدابير إصلاحها بعد إفسادها إن أمكن ذلك.

- تبنى أطر قانونية واضحة خاصة بإدماج الاعتبارات البيئية ضمن المخططات والبرامج التنموية السنوية والمتعددة السنوات، وتتماشى مع المنظومة البيئية التي تبنتها الجزائر في إطار إستراتيجيتها الرامية لحماية البيئة بالإضافة إلى تفعيل دور الديمقراطية التشاركية في هذا المجال، وتوفير كافة الضمانات التي تكفل المشاركة والمساهمة الفعلية للفواعل المعنية في هذه الأدوات الاقتصادية التنموية الهامة.

- تحديد النصوص القانونية التي يرجع إليها المستثمر في مجال حماية البيئة والصحة العمومية، التي نص عليها المشرع الجزائري في المادة 15 من القانون رقم 22-18 المتعلق بالاستثمار بصيغة العموم، لتسهيل العمل على المعنيين بالعملية الاستثمارية، لاسيما أمام تشعب وكثرة النصوص القانونية والتنظيمية المرتبطة بحماية البيئة.

- خص الاستثمارات البيئية (الاستثمارات الخضراء) بمواد قانونية صريحة وواضحة في قانون الاستثمار بالإضافة إلى النص على التحفيزات الجبائية البيئية، التي يمكن الاستفادة منها في هذا المجال الاستثماري بشكل واضح ودقيق، تفاديا لإدراجها في نصوص قانونية وتنظيمية متشعبة وكثيرة، ترهق المستثمر في الاطلاع عليها.

- تشجيع الاستثمارات البيئية وتوسيع مجالاتها المرتبطة بالبيئة، لتحقيق التنمية المستدامة، بما يتماشى والحماية الوقائية للبيئة، بالإضافة إلى تفعيل الأطر التشاركية والتعاونية بين مختلف الفاعلين في مجال الاستثمارات البيئية، لاسيما الاستثمار البيئي في مجال الطاقات المتجددة والسياحة البيئية، وذلك بالنظر إلى ما تزخر به الجزائر في هذا المجال من مؤهلات وإمكانات حباها بها الله سبحانه وتعالى.

وفي الأخير، نجد أن الحماية الوقائية للبيئة في الجزائر لا تجسده أداة قانونية واحدة فحسب، فالطابع المميز والخصوصي الذي تتسم به العناصر البيئية، فرض على الدولة وضع الأدوات القانونية الملائمة والمناسبة لتكريس حماية وقائية، تتلاءم مع العنصر البيئي المراد حمايته. وبالرغم من تعدد الأدوات القانونية التي من شأنها الاسهام في الحماية الوقائية للبيئة، على غرار: الفواعل المؤسساتية والمجتمعية، التخطيط البيئي، النشاط الإداري الضبطي والمرفقي، العقود الإدارية، الحماية البيئية، المخططات والبرامج التنموية، والاستثمارات البيئية، وبالرغم من تعدد الأدوار الوقائية التي يمكن أن تسهم بها هذه الأخيرة، إلا أن هذه الأدوات منها ما يحتاج إلى تأطير قانوني بيئي دقيق، ومنها ما يحتاج إلى تأطير تنظيمي للتطبيق، ومنها ما يحتاج إلى مراجعة وإعادة النظر للتفعيل، وتبقى مسألة تحقيق حماية وقائية فعالة للبيئة في الجزائر متوقفة على مدى فعالية الأدوات القانونية في أدوارها الوقائية في حماية البيئة، والتي تتوقف هي الأخرى على مدى فعالية النص ومدى فعالية التطبيق.

تم بفضل من الله سبحانه وتعالى

قائمة المصادر والمراجع

قائمة المصادر والمراجع

المصادر والمراجع باللغة العربية

أولا- القرآن الكريم

ثانيا- السنة النبوية الشريفة

ثالثا- النصوص القانونية والتنظيمية

أ- الدساتير:

1- الدستور الجزائري لسنة 1989 المنشور بموجب المرسوم الرئاسي رقم 89-18 المؤرخ في 1989/02/28 ج ر عدد 9 بتاريخ 1989/03/01.

2- القانون رقم 16-01 المؤرخ في 2016/03/06 يتضمن التعديل الدستوري، ج ر عدد 14 بتاريخ 2016/03/07.

3- المرسوم الرئاسي رقم 20-442 المؤرخ في 2020/12/30، يتعلق بإصدار التعديل الدستوري، المصادق عليه في استفتاء أول نوفمبر سنة 2020 في الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، ج ر عدد 82 بتاريخ 2020/12/30.

ب- الاتفاقيات الدولية:

1- المرسوم الرئاسي رقم 98-158 المؤرخ في 1998/05/16 يتضمن انضمام الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية مع التحفظ إلى اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود، ج ر عدد 32 بتاريخ 1998/05/19.

2- المرسوم الرئاسي رقم 08-88 المؤرخ في 2008/03/09، يتضمن التصديق على اتفاقية الشراكة بين حكومة الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية وحكومة الجمهورية الفرنسية، وبروتوكولها الإداري والمالي المتعلق بوسائل التعاون، الموقعين بالجزائر في 2007/12/04، ج ر عدد 15، بتاريخ 2008/03/16.

3- المرسوم الرئاسي رقم 12-415 المؤرخ في 2012/12/11، يتضمن التصديق على الميثاق الإفريقي لقيم ومبادئ الخدمة العامة والإدارة المعتمد بأديس أبابا بتاريخ 2011/01/31، ج ر عدد 68 بتاريخ 2012/12/16.

ت- القوانين:

1- القانون العضوي رقم 04/12 المؤرخ في 2012/11/12، المتعلق بالأحزاب السياسية، ج ر عدد 02 بتاريخ 2012/01/15.

2- القانون العضوي رقم 18-15 المؤرخ في 2018/09/02 يتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 53 بتاريخ 2018/09/02.

- 3- الأمر رقم 66-284 المؤرخ في 15/09/1966 يتضمن قانون الاستثمارات، ج ر عدد 80 بتاريخ 1966/09/17.
- 4- الأمر رقم 67-24 المؤرخ في 18/01/67 يتضمن القانون البلدي، ج ر عدد 6 بتاريخ 1967/01/18.
- 5- الأمر رقم 67-90 المؤرخ في 17/06/1967 يتضمن قانون الصفقات العمومية، ج ر عدد 52 بتاريخ 1967/06/27.
- 6- الأمر رقم 69-38 المؤرخ في 22 /05/ 1969 يتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 44 بتاريخ 1969/05/23.
- 7- الأمر رقم 70-10 المؤرخ في 20/01/1970، خاص بالمخطط الرباعي 1970-1973، ج ر عدد 7 بتاريخ 1970/01/20.
- 8- الأمر رقم 74-68 المؤرخ في 24/06/1974 يتضمن المخطط الرباعي الثاني 1974-1977، ج ر عدد 52 بتاريخ 1974/06/28.
- 9- القانون رقم 80-11 المؤرخ في 13/12/1981 يتضمن المخطط الخماسي 1980-1984، ج ر عدد 51 بتاريخ 1980/12/16.
- 10- القانون رقم 80-12 المؤرخ في 31/12/1980، المتضمن قانون المالية لسنة 1981، ج ر عدد 54 بتاريخ 1980/12/31.
- 11- القانون رقم 81-09 المؤرخ في 04/07/1981 يعدل ويتمم الأمر رقم 67/24 المؤرخ في 08/01/1967 والمتضمن القانون البلدي، ج ر عدد رقم 27 بتاريخ 07/07/1981.
- 12- القانون رقم 82-11 المؤرخ في 21/08/1982 يتعلق بالاستثمار الاقتصادي الخاص الوطني، ج ر عدد 34 بتاريخ 1982/08/24.
- 13- القانون رقم 83-03 المؤرخ في 05/02/1983، المتعلق بحماية البيئة، ج ر عدد 06، بتاريخ 1983/02/08.
- 14- القانون رقم 84-12 المؤرخ في 23/06/1984 يتضمن النظام العام للغابات، ج ر عدد 26 بتاريخ 1984/06/26.
- 15- القانون رقم 84-17 المؤرخ في 07/07/1984 يتعلق بقوانين المالية، ج ر عدد 28 بتاريخ 1984/07/10.
- 16- القانون رقم 84-22 المؤرخ في 24/12/1984 يتضمن المخطط الخماسي 1985-1989، ج ر العدد الأول بتاريخ 1985/01/02.

- 17- القانون 87-17 المؤرخ في 01/08/1987 المتعلق بحماية الصحة النباتية، ج ر عدد 22 بتاريخ 05/08/1987.
- 18- القانون رقم 88-25 المؤرخ في 12/07/1988 يتعلق بتوجيه الاستثمارات الاقتصادية الخاصة الوطنية ج ر عدد 28 بتاريخ 13/07/1988.
- 19- القانون رقم 89-11 المؤرخ في 05/07/1989 يتعلق بالجمعيات ذات الطابع السياسي، ج ر عدد 27 بتاريخ 05/07/1989.
- 20- الأمر رقم 90-09 المؤرخ في 07/04/1990 يتعلق بالولاية، ج ر عدد 15 بتاريخ 11/04/1990.
- 21- القانون رقم 90-08 المؤرخ في 07/04/1990 يتعلق بالبلدية، ج ر عدد 15 بتاريخ 11/04/1990.
- 22- القانون رقم 90-29 المؤرخ في 01/12/1990، يتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 52 بتاريخ 02/02/1990.
- 23- القانون رقم 90-31 المؤرخ في 05/12/1990 المتعلق بالجمعيات، ج ر عدد 53 بتاريخ 05/12/1990.
- 24- القانون رقم 91-25 المؤرخ في 18/12/1991 يتضمن قانون المالية لسنة 1992، ج ر عدد 65 بتاريخ 18/12/1991.
- 25- المرسوم التشريعي رقم 93-01 المؤرخ في 19/01/1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1993، ج ر عدد 04 بتاريخ 20/01/1993.
- 26- المرسوم التشريعي رقم 93-07 المؤرخ في 24/04/1993 يتعلق بالأهداف العامة للفترة 1993-1997 ويتضمن المخطط الوطني لسنة 1993، ج ر العدد 26 بتاريخ 26/04/1993.
- 27- المرسوم التشريعي رقم 93-12 المؤرخ في 05/10/1993، يتعلق بالاستثمار، ج ر عدد 64 بتاريخ 10/10/1993.
- 28- المرسوم التشريعي رقم 93-18 المؤرخ في 29/12/1993، المتضمن قانون المالية لسنة 1994، ج ر عدد 88 بتاريخ 30/12/1993.
- 29- الأمر رقم 95-27 المؤرخ في 30/12/1995 المتضمن قانون المالية لسنة 1996، ج ر عدد 82 بتاريخ 31/12/1995.
- 30- الأمر رقم 97-09 المؤرخ في 06/03/1997، المتضمن القانون العضوي المتعلق بالأحزاب السياسية ج ر عدد 12 بتاريخ 06/03/1997.
- 31- القانون رقم 99-09 المؤرخ في 28/07/1999 يتعلق بالتحكم في الطاقة، ج ر عدد 51 بتاريخ 02/08/1999.

- 32- الأمر رقم 03-01 المؤرخ في 20/08/2001، يتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر عدد 47 بتاريخ 2001/08/22.
- 33- القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12/12/2001، يتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج ر عدد 77 بتاريخ 2001/12/15.
- 34- القانون رقم 01-20 المؤرخ في 12/12/2001، يتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، ج ر عدد 77 بتاريخ 2001/12/15.
- 35- القانون رقم 02-02 المؤرخ في 05/02/2002 يتعلق بحماية الساحل وتنميته، ج ر عدد 10 بتاريخ 2002/02/12.
- 36- القانون رقم 02-11 المؤرخ في 24/12/2002 يتضمن قانون المالية لسنة 2003، ج ر عدد 86 بتاريخ 2002/12/25.
- 37- القانون رقم 03-01 المؤرخ في 17/02/2003، يتعلق بالتنمية المستدامة للسياحة، ج ر عدد 11 بتاريخ 2003/03/19.
- 38- القانون رقم 03-02 المؤرخ في 17/02/2003، يحدد القواعد العامة للاستعمال والاستغلال السياحيين للشواطئ، ج ر عدد 11 بتاريخ 2003/02/19.
- 39- القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19/07/2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 43 بتاريخ 2003/07/20.
- 40- القانون رقم 04-03 المؤرخ في 23/06/2004 المتعلق بحماية المناطق الحبلية في إطار التنمية المستدامة ج ر عدد 14 بتاريخ 2004/06/27.
- 41- القانون رقم 04-05 المؤرخ في 14/08/2004 المعدل والمتمم للقانون 90/29 المؤرخ في 01/12/1990 والمتعلق بالتهيئة والتعمير، ج ر عدد 51 بتاريخ 2004/08/15.
- 42- القانون رقم 04-07 المؤرخ في 14/08/2004 يتعلق بالصيد، ج ر عدد 51 بتاريخ 2004/08/15.
- 43- القانون رقم 04-09 المؤرخ في 14/08/2004 يتعلق بترقية الطاقات المتجددة في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 52 بتاريخ 2004/08/18.
- 44- القانون رقم 04-20 المؤرخ في 25/12/2004، يتعلق بالوقاية من الأخطار الكبرى وتسيير الكوارث في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 84 بتاريخ 2004/12/29.
- 45- القانون رقم 05-12 المؤرخ في 04/08/2005 المتعلق بالمياه المعدل والمتمم، ج ر عدد 60 بتاريخ 2005/09/04.
- 46- القانون رقم 05-16 المؤرخ في 31/12/2005 المتضمن قانون المالية لسنة 2006، ج ر عدد 85 بتاريخ 2005/12/31.

- 47- ظهير شريف رقم 15.06.1 صادر في 14/02/2006 ينفذ القانون رقم 04/05 المتعلق بالتدبير المفوض للمرافق العامة، الجريدة الرسمية للمملكة المغربية، عدد 5404 بتاريخ 16/03/2006.
- 48- الأمر رقم 05-06 المؤرخ في 15/07/2006 يتعلق بحماية بعض الأنواع الحيوانية المهددة بالانقراض والمحافظة عليها، ج ر عدد 47 بتاريخ 19/07/2006.
- 49- القانون رقم 06-06 المؤرخ في 20/02/2006 يتضمن القانون التوجيهي للمدينة، ج ر عدد 15 بتاريخ 12/03/2006.
- 50- الأمر رقم 08-06 المؤرخ في 15/07/2006، يعدل ويتمم الأمر رقم 03/01 المؤرخ في 20/08/2001 والمتعلق بتطوير الاستثمار، ج ر عدد 47 بتاريخ 19/07/2006.
- 51- القانون رقم 06-07 المؤرخ في 13/05/2007 يتعلق بتسيير المساحات الخضراء وحمايتها وتنميتها، ج ر عدد 31 بتاريخ 13/05/2007 .
- 52- القانون رقم 04-08 المؤرخ في 23/01/2008، يتضمن القانون التوجيهي للتربية الوطنية، ج ر عدد 04 بتاريخ 27/01/2008.
- 53- القانون عدد 23 لسنة 2008 المؤرخ في 01/04/2008، يتعلق بنظام اللزمات، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 28، 04/04/2008.
- 54- القانون رقم 15-08 المؤرخ في 20/07/2008، يحدد قواعد مطابقة البناءات وإتمام إنجازها، ج ر عدد 44 بتاريخ 03/08/2008 .
- 55- القانون رقم 16-08 المؤرخ في 03/08/2008 يتضمن التوجيه الفلاحي، ج ر عدد 46 بتاريخ 10/08/2008 .
- 56- القانون رقم 17-08 الصادر بتنفيذه الظهير الشريف رقم 01/08/153 بتاريخ 18/02/2009 ج ر عدد 5711 بتاريخ 23/02/2009.
- 57- القانون رقم 09-09 المؤرخ في 30/12/2009 المتضمن قانون المالية لسنة 2010، ج ر عدد 78 بتاريخ 31/12/2009.
- 58- القانون رقم 10-02 مؤرخ في 29/06/2010، يتضمن المصادقة على المخطط الوطني لهيئة الإقليم ج ر عدد 61 بتاريخ 21/10/2010.
- 59- القانون رقم 11-02 المؤرخ في 17/02/2011 المتعلق بالمجالات المحمية في إطار التنمية المستدامة، ج ر عدد 13 بتاريخ 28/02/2011.
- 60- القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22/06/2011 المتعلق بالبلدية، ج ر عدد 37 بتاريخ 03/07/2011 .

- 61- القانون رقم 12-06 المؤرخ في 12/01/2012 المتعلق بالجمعيات، ج ر عدد 02 بتاريخ 15/01/2012.
- 62- القانون رقم 12-07 المؤرخ في 21/12/2012 المتضمن قانون الولاية، ج ر عدد 12 بتاريخ 29/02/2012.
- 63- الأمر عدد 1039 لسنة 2014 مؤرخ في 13/03/2014 يتعلق بتنظيم الصفقات العمومية، الرائد الرسمي للجمهورية التونسية، عدد 22 بتاريخ 18/03/2014.
- 64- القانون رقم 14-10 المؤرخ في 30/12/2014 المتضمن قانون المالية لسنة 2015، ج ر عدد 78 بتاريخ 31/12/2014.
- 65- القانون رقم 15-18 المؤرخ في 30/12/2015 المتضمن قانون المالية لسنة 2016، ج ر عدد 72 بتاريخ 31/12/2015.
- 66- القانون رقم 16-09 المؤرخ في 03/08/2016 المتعلق بترقية الاستثمار، ج ر عدد 46 بتاريخ 03/08/2016.
- 67- القانون رقم 16-14 المؤرخ في 28/12/2016، يتضمن قانون المالية لسنة 2017، ج ر عدد 77 بتاريخ 29/12/2016.
- 68- القانون رقم 17-11 المؤرخ في 27/12/2017، يتضمن قانون المالية لسنة 2018، ج ر عدد 76 بتاريخ 28/12/2017.
- 69- القانون رقم 18-11 المؤرخ في 02/07/2018، يتعلق بالصحة، ج ر عدد 46 بتاريخ 29/07/2018.
- 70- القانون رقم 19-14 المؤرخ في 11/12/2019 يتضمن قانون المالية لسنة 2020، ج ر عدد 81 بتاريخ 30/12/2019.
- 71- القانون رقم 20-16 المؤرخ في 31/12/2020، يتضمن قانون المالية لسنة 2021، ج ر عدد 83 بتاريخ 31/12/2020.
- 72- الأمر رقم 21-09 المؤرخ في 08/06/2021، يتعلق بحماية المعلومات والوثائق الإدارية، ج ر عدد 45 بتاريخ 09/06/2021.
- 73- القانون رقم 21-16 المؤرخ في 30/12/2021، يتضمن قانون المالية لسنة 2022، ج ر عدد 100 بتاريخ 30/12/2021.
- 74- القانون رقم 22-17 المؤرخ في 20/07/2022، يعدل ويتمم القانون رقم 06/07 المؤرخ في 13/05/2007 والمتعلق بالمساحات الخضراء وحمايتها وتثمينها، ج ر عدد 49، بتاريخ 20/07/2022.

- 75- القانون رقم 22-18 المؤرخ في 24/07/2022، يتعلق بالاستثمار، ج ر عدد 50 بتاريخ 28/07/2022.
- 76- القانون رقم 22-24 المؤرخ في 25/12/2022، يتضمن قانون المالية لسنة 2023، ج ر عدد 89 بتاريخ 29/12/2022.
- ث - المراسيم والمراسيم الرئاسية:
- 1- المرسوم رقم 73-136 المؤرخ في 09/08/1973، يتعلق بشروط تسيير وتنفيذ مخططات البلدية الخاصة بالتنمية، ج ر عدد 67، بتاريخ 21/08/1973.
- 2- المرسوم رقم 74-156 مؤرخ في 12/07/1974، يتضمن إحداث لجنة وطنية للبيئة، ج ر عدد 59 بتاريخ 23/07/1974.
- 3- المرسوم رقم 77-119 مؤرخ في 15/08/1977، يتضمن إنهاء نشاطات اللجنة الوطنية للبيئة، ج ر عدد 64، بتاريخ 21/08/1977.
- 4- المرسوم رقم 81-374 المؤرخ في 26/12/1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الصحة، ج ر عدد 52 بتاريخ 29/12/1981.
- 5- المرسوم رقم 81-379 المؤرخ في 26/12/1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع المياه، ج ر عدد 52 بتاريخ 29/12/1981.
- 6- المرسوم رقم 81-387 المؤرخ في 26/12/1981، يحدد صلاحيات البلدية والولاية واختصاصاتهما في قطاع الغابات واستصلاح الأراضي، ج ر عدد 52 بتاريخ 29/12/1981.
- 7- المرسوم رقم 82-145 المؤرخ في 10/04/1982 ينظم الصفقات التي يبرمها المتعامل العمومي، ج ر عدد 15 بتاريخ 03/04/1982.
- 8- المرسوم رقم 83-200 المؤرخ في 19/03/1983 يحدد شروط إنشاء المؤسسة العمومية المحلية وتنظيمها وسيرها ج ر عدد 12 بتاريخ 22/03/1983.
- 9- المرسوم رقم 85-231 المؤرخ في 25/08/1985 يحدد شروط تنظيم التدخلات والإسعافات وتنفيذها عند وقوع الكوارث، كما يحدد ذلك، ج ر عدد 36 بتاريخ 28/08/1985.
- 10- المرسوم رقم 87-146 المؤرخ في 30/06/1987، يتضمن إنشاء مكاتب لحفظ الصحة البلدية، ج ر عدد 27 بتاريخ 01/07/1987.
- 11- المرسوم رقم 88-131 المؤرخ في 04/07/1988 ينظم العلاقات بين الإدارة والمواطن، ج ر عدد 27 بتاريخ 06/07/1988.
- 12- المرسوم الرئاسي رقم 94-465 المؤرخ في 25/12/1994 المتضمن إحداث مجلس أعلى للبيئة والتنمية المستدامة ويحدد صلاحياته وتنظيمه وعمله ج ر عدد 01 بتاريخ 08/01/1995.

- 13- المرسوم الرئاسي رقم 98-232 المؤرخ في 18/07/1998 المتضمن إحداث مجلس أعلى للبحر ويحدد مهامه وتنظيمه وعمله، ج ر عدد 52 بتاريخ 19/07/1998.
- 14- المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24/07/2002، يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 52 بتاريخ 28/07/2002.
- 15- المرسوم الرئاسي رقم 03-301 المؤرخ في 11/09/2003، يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24/07/2002 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 55 بتاريخ 14/09/2003.
- 16- المرسوم الرئاسي رقم 08-338 المؤرخ في 26/10/2008 يعدل ويتمم المرسوم الرئاسي رقم 02-250 المؤرخ في 24/07/2002 والمتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 62 بتاريخ 09/11/2008.
- 17- المرسوم الرئاسي رقم 10-236 المؤرخ في 07/10/2010 يتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 58 بتاريخ 07/10/2010.
- 18- المرسوم الرئاسي رقم 15-247 المؤرخ في 16/09/2015 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية وتفويضات المرفق العام، عدد 50 بتاريخ 20/09/2015.
- 19- المرسوم الرئاسي رقم 17-243 مؤرخ في 17/08/2017، يتضمن تعيين أعضاء الحكومة، ج ر عدد 48، بتاريخ 20/08/2017.
- 20- المرسوم الرئاسي رقم 21-117 مؤرخ في 22/03/2021، يتمم المرسوم رقم 84/79 المؤرخ في 03/04/1984 الذي يحدد أسماء الولايات ومقارها، ج ر عدد 22، بتاريخ 25/03/2021.
- ج- المراسيم التنفيذية:**
- 1- المرسوم التنفيذي رقم 90-78 مؤرخ في 27/02/1990 المتعلق بدراسة التأثير على البيئة، ج ر عدد 10، بتاريخ 07/03/1990.
- 2- المرسوم التنفيذي رقم 91-177 المؤرخ في 28/05/1991 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوى الوثائق المتعلقة به المعدل والمتمم، ج ر عدد 26، بتاريخ 01/06/1991.
- 3- المرسوم التنفيذي رقم 91-178 المؤرخ في 28/05/1991 المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، ج ر عدد 26، بتاريخ 01/06/1991.
- 4- المرسوم التنفيذي رقم 91-434 المؤرخ في 09/11/1991 المتضمن تنظيم الصفقات العمومية، ج ر عدد 57 بتاريخ 13/11/1991.
- 5- المرسوم التنفيذي رقم 93-184 المؤرخ في 27/07/1993 ينظم إثارة الضجيج ج ر عدد 50 بتاريخ 28/07/1993.

- 6- المرسوم التنفيذي رقم 96-60 المؤرخ في 27/01/1996، المتضمن إحداث مفتشية للبيئة في الولاية، ج ر عدد 07 بتاريخ 28/01/1996 .
- 7- المرسوم التنفيذي رقم 96-481 بتاريخ 28/12/1996 يحدد تنظيم المجلس الأعلى للبيئة والتنمية المستدامة، ج ر عدد 84 بتاريخ 29/12/1996
- 8- المرسوم التنفيذي رقم 01-101 المؤرخ في 21/04/2001، يتضمن إنشاء الجزائرية للمياه، ج ر عدد 24 بتاريخ 22/04/2001.
- 9- المرسوم التنفيذي رقم 01-102 المؤرخ في 21/04/2001، المتضمن إنشاء الديوان الوطني للتطهير، ج ر عدد 24 بتاريخ 22/04/2001.
- 10- المرسوم التنفيذي رقم 02-115 المؤرخ في 03/04/2002 المتضمن إنشاء المرصد الوطني للبيئة والتنمية المستدامة، ج ر عدد 22 بتاريخ 03/04/2002.
- 11- المرسوم التنفيذي رقم 02-175 المؤرخ في 20/05/2002 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للنفايات وتنظيمها وعملها، ج ر عدد 37 بتاريخ 26/05/2002.
- 12- المرسوم التنفيذي رقم 02-263 المؤرخ في 17/08/2002 المتضمن إنشاء المعهد الوطني للتكوينات البيئية، ج ر عدد 56 بتاريخ 18/08/2002.
- 13- المرسوم التنفيذي رقم 03-477 المؤرخ في 09/12/2003 يحدد كفاءات وإجراءات إعداد المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة ونشره ومراجعته، ج ر عدد 78 بتاريخ 14/12/2003.
- 14- المرسوم التنفيذي رقم 03-494 المؤرخ في 17/12/2003، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 96-60 المؤرخ في 27/01/1996، والمتضمن إحداث مفتشية للبيئة في الولاية، ج ر عدد 80 بتاريخ 21/12/2003.
- 15- المرسوم التنفيذي رقم 05-13 المؤرخ في 19/01/2005 المحدد لقواعد تسعير الخدمات العمومية للتزويد بالماء الصالح للشرب والتطهير وكذا التعريفات المتعلقة به، ج ر عدد 05 بتاريخ 12/01/2005.
- 16- المرسوم التنفيذي رقم 05-317 المؤرخ في 10/09/2005 المحدد لإجراءات إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير والمصادقة عليه ومحتوي الوثائق المتعلقة به المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-177، ج ر عدد 62، بتاريخ 11/09/2005.
- 17- المرسوم التنفيذي رقم 05-318 المؤرخ في 10/09/2005 المحدد لإجراءات إعداد مخطط شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها المعدل والمتمم للمرسوم التنفيذي رقم 91-178 ج ر عدد 62 بتاريخ 11/09/2005.
- 18- المرسوم التنفيذي رقم 05-375 المؤرخ في 26/09/2005 المتضمن إنشاء الوكالة الوطنية للتغيرات المناخية وتحديد مهامها وضبط كفاءات تنظيمها وسيرها، ج ر عدد 67 بتاريخ 05/10/2005.

- 19- المرسوم التنفيذي رقم 05-416 المؤرخ في 25/10/2005 يحدد تشكيلة المجلس الوطني لهيئة الإقليم وتنميته المستدامة ومهامه وكيفيات سيره، ج ر عدد 72 بتاريخ 02/11/2005.
- 20- المرسوم التنفيذي رقم 05-443 المؤرخ في 14/12/2005، يحدد كيفيات تنسيق المخططات التوجيهية القطاعية للبنى التحتية الكبرى والخدمات الجماعية ذات المنفعة الوطنية، مجال تطبيقها ومحتواها وكذا القواعد الإجرائية المطبقة عليها، ج ر عدد 75 بتاريخ 20/11/2005.
- 21- المرسوم التنفيذي رقم 05-444 المؤرخ في 14/11/2005 يحدد كيفيات منح الجائزة الوطنية من أجل حماية البيئة، ج ر عدد 75 بتاريخ 20/11/2005.
- 22- المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31/05/2006، يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، ج ر عدد 37 بتاريخ 04/06/2006.
- 23- المرسوم التنفيذي رقم 07-05 المؤرخ في 08/01/2007 يتضمن تشكيل المرصد الوطني للمدينة وتنظيمه وسيره، ج ر عدد 03 بتاريخ 10/01/2007.
- 24- المرسوم التنفيذي رقم 07-144 المؤرخ في 19/05/2007، المحدد لقائمة المنشآت المصنفة لحماية البيئة ج ر عدد 34 بتاريخ 22/05/2007.
- 25- مرسوم تنفيذي رقم 07-145 المؤرخ في 19/05/2007 يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكيفيات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج ر عدد 34 بتاريخ : 22/05/2007.
- 26- المرسوم التنفيذي رقم 07-205 المؤرخ في 30/06/2007 المحدد لكيفيات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره، ج ر عدد 43 بتاريخ 01/07/2007.
- 27- بالمرسوم التنفيذي رقم 08-53 المؤرخ في 09/02/2008، يتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للتسيير بالامتياز للخدمة العمومية للتطهير ونظام الخدمة المتعلقة به، ج ر عدد 08 بتاريخ 13/02/2008.
- 28- المرسوم التنفيذي رقم 08-54 بتاريخ 09/02/2008، يتضمن المصادقة على دفتر الشروط النموذجي للتسيير بالامتياز للخدمة العمومية للتزويد بالماء الشروب ونظام الخدمة المتعلقة به، ج ر عدد 08 بتاريخ 13/02/2008.
- 29- المرسوم التنفيذي رقم 08-195 المؤرخ في 06/07/2008، يحدد شروط التزويد بالماء الموجه للاستهلاك البشري بواسطة الصهاريج المتحركة، ج ر عدد 38 بتاريخ 09/07/2008.
- 30- المرسوم التنفيذي رقم 09-147 المؤرخ في 02/05/2009 الذي يحدد محتوى مخطط تسيير المساحات الخضراء وكيفيات إعدادها والمصادقة عليه وتنفيذه، ج ر عدد 26، بتاريخ 03/05/2009.
- 31- المرسوم التنفيذي رقم 09-148 المؤرخ في 02/05/2009، يعدل ويتم المرسوم التنفيذي رقم 98-227 المؤرخ في 13/07/1998 والمتعلق بنفقات الدولة للتجهيز، ج ر عدد 26، بتاريخ 03/05/2009.

- 32- المرسوم التنفيذي رقم 11-379 المؤرخ في 2011/11/21، يحدد صلاحيات وزير الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، ج ر عدد 63 بتاريخ 2011/11/23 .
- 33- المرسوم التنفيذي رقم 11-380 المؤرخ في 2011/11/21، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية في وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، ج ر عدد 63 بتاريخ 2011/11/23.
- 34- المرسوم التنفيذي رقم 13-105 المؤرخ في 2013/03/17، يتضمن النظام الداخلي النموذجي للمجلس الشعبي البلدي، ج ر عدد 15 بتاريخ 2013/03/17.
- 35- المرسوم رقم 349.12.2 صادر في 2013/03/20 يتعلق بالصفقات العمومية، الجريدة الرسمية عدد 6140 بتاريخ 2013/04/04.
- 36- المرسوم التنفيذي رقم 14-116 المؤرخ في 2014/03/24، يتضمن إنشاء صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية ويحدد مهامه وتنظيمه وسييره، ج ر عدد 19 بتاريخ 2014/04/02.
- 37- المرسوم التنفيذي رقم 15-19 المؤرخ في 2015/01/25 المحدد لكيفيات تحضير عقود التعمير وتسليمها، ج ر عدد 07 بتاريخ 2015/02/12.
- 38- المرسوم التنفيذي رقم 16-83 المؤرخ في 2016/03/01، يحدد كيفيات إعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية ج ر عدد 13 بتاريخ 2016/03/02.
- 39- المرسوم التنفيذي رقم 16-88 المؤرخ في 2016/03/01 الذي يحدد صلاحيات وزير الموارد المائية والبيئة، ج ر عدد 15 بتاريخ 2016/03/09.
- 40- المرسوم التنفيذي رقم 16-90 المؤرخ في 2016/03/01 يتضمن إنشاء المفتشية العامة لوزارة الموارد المائية والبيئة وتنظيمها وسيورها، ج ر عدد 15 بتاريخ 2016/03/09.
- 41- المرسوم التنفيذي رقم 16-190 المؤرخ في 2016/06/30، يحدد كيفيات الاطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية، ج ر عدد 41، بتاريخ 2016/07/12.
- 42- المرسوم التنفيذي رقم 16-226 المؤرخ في 2016/08/25، يحدد القانون الأساسي النموذجي للمدرسة الابتدائية، ج ر عدد 51 بتاريخ 2016/08/31.
- 43- المرسوم التنفيذي رقم 16-244 المؤرخ في 2016/09/22، يحدد تنظيم الإدارة المركزية للمديرية العامة للغابات، ج ر عدد 56 بتاريخ 2016/09/25.
- 44- المرسوم التنفيذي رقم 16-259 المؤرخ في 2016/10/10، يحدد تشكيلة اللجنة الوطنية واللجان الولائية للمجالات الحمية وكيفيات تنظيمها وغيرها، ج ر عدد 60 بتاريخ 2016/10/13.
- 45- المرسوم التنفيذي رقم 17-316 المؤرخ في 2017/11/02، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 16-88 المؤرخ في 2016/03/01 الذي يحدد صلاحيات وزير الموارد المائية والبيئة، ج ر عدد 65 بتاريخ 2017/11/09.

- 46- المرسوم التنفيذي رقم 17-317 المؤرخ في 2017/11/02، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الموارد المائية، ج ر عدد 65 بتاريخ 2017/11/09.
- 47- المرسوم التنفيذي رقم 17-318 المؤرخ في 2017/11/02، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 16-90 المؤرخ في 2016/03/01 والمتضمن إنشاء المفتشية العامة لوزارة الموارد المائية والبيئية وتنظيمها وسيرها، ج ر عدد 65 بتاريخ 2017/11/09.
- 48- المرسوم التنفيذي رقم 17-329 المؤرخ في 2017/11/15، يحدد كفاءات إقامة علاقة التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية، ج ر عدد 68، بتاريخ 2017/11/28.
- 49- المرسوم التنفيذي رقم 17-365 المؤرخ في 2017/12/25 يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة البيئة والطاقات المتجددة، ج ر عدد 74 بتاريخ 2017/12/25.
- 50- المرسوم التنفيذي رقم 17-366 المؤرخ في 2017/12/25 يتضمن تنظيم المفتشية العامة لوزارة البيئة والطاقات المتجددة وسيرها، ج ر عدد 74 بتاريخ 2017/12/25.
- 51- المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المؤرخ في 2018/08/02 يتعلق بتفويض المرفق العام، ج ر عدد 48 بتاريخ 2018/08/05.
- 52- المرسوم التنفيذي رقم 18-255 المؤرخ في 2018/10/09 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المؤرخ في 2007/05/19 الذي يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكفاءات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج ر عدد 62 بتاريخ 2018/10/17.
- 53- المرسوم التنفيذي رقم 19-59 المؤرخ في 2019/02/02 يحدد كفاءات إعداد مخططات تنظم النجدة وتسييرها، ج ر عدد 10 بتاريخ 2019/02/10.
- 54- المرسوم التنفيذي رقم 19-226 المؤرخ في 2019/08/13، يحدد مهام مديريات البيئة في الولايات وتنظيمها، ج ر عدد 50 بتاريخ 2019/08/19.
- 55- المرسوم التنفيذي رقم 19-241 المؤرخ في 2019/09/08 يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 07-145 المؤرخ في 2007/05/19 الذي يحدد مجال تطبيق ومحتوى وكفاءات المصادقة على دراسة وموجز التأثير على البيئة، ج ر عدد 54 بتاريخ 2019/09/08.
- 56- المرسوم التنفيذي رقم 20-128 المؤرخ في 2020/05/21، يحدد صلاحيات وزير الفلاحة والتنمية الريفية، ج ر عدد 32 بتاريخ 2020/05/31.
- 57- المرسوم التنفيذي رقم 20-129 المؤرخ في 2020/05/21، يتضمن تنظيم الإدارة المركزية لوزارة الفلاحة والتنمية الريفية، ج ر عدد 32 بتاريخ 2020/05/31.

- 58- المرسوم التنفيذي رقم 20-302 المؤرخ في 2020/10/15، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 16-244 المؤرخ في 2016/09/22 الذي يحدد تنظيم الإدارة المركزية للمديرية العامة للغابات، ج ر عدد 63 بتاريخ 2020/10/24.
- 59- المرسوم التنفيذي رقم 20-368 المؤرخ في 2020/12/08، يتضمن إعادة تنظيم مكتب حفظ الصحة البلدي، ج ر عدد 75 بتاريخ 2020/12/13.
- 60- المرسوم التنفيذي رقم 21-219 المؤرخ في 2021/05/20، يتضمن الموافقة على دفتر البنود الإدارية العامة المطبقة على الصنفات العمومية للأشغال، ج ر عدد 50 بتاريخ 2021/06/24.
- 61- المرسوم التنفيذي رقم 22-55 المؤرخ في 2022/02/02، يحدد شروط تسوية البناءات غير المطابقة لرخصة البناء المسلمة، ج ر عدد 09 بتاريخ 2022/02/03.
- 62- المرسوم التنفيذي رقم 22-167 المؤرخ في 2022/04/19، يعدل ويتمم المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 2006/05/31 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة ج ر عدد 29 بتاريخ 2022/04/24.

ح- القرارات والمقررات الوزارية:

- 1- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2014/09/14، يحدد كفاءات فحص دراسات الخطر والمصادقة عليها ج ر عدد 03 بتاريخ 2015/01/27.
- 2- القرار الوزاري المشترك بتاريخ 2020/08/27، يحدد الاتفاقية النموذجية للتعاون اللامركزي، ج ر عدد 64 بتاريخ 2020/10/28.
- 3- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2022/02/14، يحدد نسبة الاقتطاع من إيرادات التسيير في ميزانيات البلديات، ج ر عدد 21 بتاريخ 2022/03/27.
- 4- القرار الوزاري المشترك المؤرخ في 2022/11/10، يحدد المعاملات والمناطق والمناطق الفرعية المعمول بها لحساب وعاء الرسم العقاري على الممتلكات المبنية وتلك غير المبنية وحساب وعاء الرسم على رفع القمامات المنزلية، ج ر عدد 03، بتاريخ 2023/01/17.
- 5- القرار الوزاري المؤرخ في 2011/03/28، يحدد البيانات التي يتضمنها الإعدار وآجال نشره، ج ر عدد 24 بتاريخ 2011/04/20.
- 6- قرار وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية المؤرخ في 2021/01/19 يحدد الدليل المتعلق بإعداد مخططات تنظيم النجدة للولاية والبلدية والموقع الحساس، ج ر عدد 13، بتاريخ 2021/02/22.
- 7- قرار وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية مؤرخ في 2021/01/19 يحدد تشكيلة اللجنة الولائية واللجنة البلدية المكلفتين بإعداد مخططات تنظيم النجدة في حالة وقوع الكارثة، ج ر عدد 13، بتاريخ 2021/02/22.

- 8- قرار وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية المؤرخ في 2021/08/29 يعدل ويتمم القرار المؤرخ في 2014/12/09 الذي يحدد مدونة العمليات الممولة في إطار إعانات التجهيز والاستثمار لصندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية، ج ر عدد 73، بتاريخ 2021/09/26.
- 9- القرار الوزاري المؤرخ في 2022/07/02، يحدد تشكيلة لجان مراقبة عقود التعمير، ج ر عدد 58 بتاريخ 2022/09/05.
- 10- مقرر وزير المالية رقم 522 المؤرخ في 2021/01/17، يتضمن تعديل مدونة الاستثمارات العمومية.

خ- المناشير:

- 1- منشور رئيس الحكومة رقم 05 المؤرخ في 2001/07/14، المتعلق ببرنامج دعم الإنعاش الاقتصادي (2001-2004)، عمليات التنمية المحلية.
- 2- منشور وزاري مشترك، وزير التهيئة العمرانية والبيئة، وزير الداخلية والجماعات المحلية، وزير الفلاحة والتنمية الريفية رقم 01 بتاريخ 2012/01/08 يتعلق بالمحالات المحمية في إطار التنمية المستدامة.
- 3- منشور وزاري مشترك، وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، ووزارة الطاقة، رقم 01 مؤرخ في 2018/02/05 يتعلق بتطوير الفعالية الطاقوية واستعمال الطاقات المتجددة على مستوى الجماعات المحلية.
- 4- منشور وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 10/13 المؤرخ في 2010/12/19.
- 5- منشور وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 14 المؤرخ في 2010/12/19.
- 6- منشور وزير المالية رقم 08 بتاريخ 2016/01/05 المتعلقة بالالتزام بطلب بعنوان الإجراء المكيف.
- 7- منشور وزير الموارد المائية رقم 796 المؤرخ في 2017/08/01، المتعلق بتسيير الخدمة العمومية للماء الشروب.
- 8- منشور وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 01 المؤرخ في 2021/01/14 يتضمن تطبيق المرسوم التنفيذي رقم 20-368، المؤرخ في 2020/12/08، المتضمن إعادة تنظيم مكتب حفظ الصحة البلدي.
- 9- منشور وزير السكن والعمران والمدينة رقم 01 المؤرخ في 2022/03/10، متعلق بتطبيق تدابير وأحكام المرسوم التنفيذي رقم 55/22 المؤرخ في 2022/02/02 الذي يحدد شروط تسوية البنايات غير المطابقة لرخصة البناء المسلمة.

د- التعليمات الرئاسية والوزارية:

- 1- تعليمة رئيس الجمهورية الصادرة بتاريخ 2001/11/15.
- 2- تعليمة وزارية مشتركة رقم 02 المؤرخة في 2016/02/21، المحددة لكيفيات معالجة أشغال إتمام الغلاف الخارجي للبنايات المعنية بالمطابقة أو الإتمام.

- 3- تعليمة وزارية مشتركة، وزارة الصحة والسكان وإصلاح المستشفيات، وزارة التربية الوطنية، وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية، رقم 02 بتاريخ 2019/12/11 تتعلق بالبرنامج الوطني للصحة المدرسية وصحة الفم والأسنان في الوسط المدرسي.
- 4- تعليمة وزير تهيئة الإقليم، البيئة والسياحة رقم 261 بتاريخ 2010/04/01 المتعلقة بحماية العقار السياحي.
- 5- تعليمة وزير الدولة وزير الداخلية والجماعات المحلية رقم 54 المؤرخة في 2015/02/10، تتعلق بإعادة بعث وتفعيل اتفاقيات التوأمة والتعاون اللامركزي الموقعة بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية.
- 6- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية، رقم 424 المؤرخة في 2016/09/07 المتعلقة بحق الإطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية.
- 7- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 007/17 المؤرخة في 2017/07/13 المتعلقة بإعداد المخططات البلدية للتنمية (PCD).
- 8- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 201 المؤرخة في 2019/03/24 المتعلقة بتقييم السياسة الوطنية للجماعات الإقليمية في مجال نظافة المحيط.
- 9- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 219 المؤرخة في 2019/03/27 المتعلقة بمحاربة البناءات الفوضوية.
- 10- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 06 بتاريخ 9 جوان 2019 تتضمن تجسيد أحكام المرسوم التنفيذي رقم 18- 199 المؤرخ في 02 أوت 2018، المتعلق بتفويض المرفق العام.
- 11- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 17 المؤرخة في 2019/08/22 تتعلق بالوقاية من أخطار الفيضانات الناجمة عن التقلبات الجوية خلال موسمي الخريف والشتاء.
- 12- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 2304 مؤرخة في 2019/10/03 تتعلق بوضع وتنفيذ برنامج واسع النطاق لتسيير، حماية وتطوير المساحات الخضراء.
- 13- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 28 مؤرخة في 2019/11/04 تتعلق ببرنامج الطاقات المتجددة والفعالية الطاقوية في أفق سنة 2030 ومخطط العمل بعنوان السنة المالية 2020.
- 14- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 19 المؤرخة في 2020/05/07، المتعلقة بمرافقة وتسهيل تسجيل الجمعيات البلدية ذات الطابع الخيري التضامني ولجان الأحياء والقرى والتجمعات السكانية.
- 15- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 5490 المؤرخة في 2021/04/20 المتعلقة بالتكفل بطلبات المرتفقين وانشغالهم.
- 16- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 13510 المؤرخة في 2021/10/04 المتعلقة باستحداث أرضية رقمية تتعلق بمعالجة والتكفل بعراض المرتفقين.

- 17- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 14930 المؤرخة في 2021/10/31 والمتعلقة بنظافة المحيط.
 - 18- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 1936 المؤرخة في 2022/02/16 المتعلقة بتسيير النفايات المنزلية وما شابهها.
 - 19- تعليمة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 629 المؤرخة في 2022/06/16 المتعلقة بحق الإطلاع على مستخرجات مداوات المجلس الشعبي البلدي والقرارات البلدية.
 - 20- تعليمة وزير السكن والعمران والمدينة رقم 1074 المؤرخة في 2022/10/13، الخاصة بلجان مراقبة عقود التعمير.
 - 21- مذكرة وزير الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية رقم 2022/903 المؤرخة في 2022/10/23 المتضمنة مذكرة تأطيرية تتعلق بتمويل برامج التجهيز والاستثمار من طرف صندوق التضامن والضمان للجماعات المحلية.
- رابعا- الكتب والمعاجم**
- أ- الكتب**
- 1- أبو عبد الله محمد بن إسماعيل البخاري الجعفي، **صحيح البخاري**، الجزء الأول، موفم للنشر دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة، الجزائر، 1992.
 - 2- أحمد لكحل، **دور الجماعات المحلية في حماية البيئة**، الطبعة الثانية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع الجزائر، 2016.
 - 3- إسماعيل نجم الدين زكنه، **القانون الإداري البيئي**، دراسة تحليلية مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت، 2012.
 - 4- أمال حاج جاب الله، **الإطار القانوني للمدن الكبرى في الجزائر**، دار بلقيس للنشر، دار البيضاء الجزائر 2014.
 - 5- الأمين شريط، **الوجيز في القانون الدستوري والمؤسسات السياسية المقارنة**، الطبعة الخامسة، ديوان المطبوعات الجامعية بن عكنون، الجزائر، 2007.
 - 6- النوي خرشي، **تسيير المشاريع في إطار تنظيم الصفقات العمومية**، دار الخلدونية للنشر والتوزيع، الجزائر 2011.
 - 7- النوي خرشي، **الصفقات العمومية**، دار الهدى للطباعة والنشر والتوزيع، عين مليلة الجزائر، 2019.
 - 8- تركية سايح، **حماية البيئة في ظل التشريع الجزائري**، الطبعة الأولى، مكتبة الوفاء القانونية، الإسكندرية 2014.

- 9- جلال الدين عمر بن أحمد المحلي، جلال الدين عبد الرحمان بن أبي بكر البوطي، تفسير الجلالين، الطبعة الأولى، مكتبة ومطبعة الشريجي، دمشق، 1416هـ.
- 10- داود عبد الرزاق الباز، الأساس الدستوري لحماية البيئة من التلوث دراسة تحليلية في إطار المفهوم القانوني للبيئة والتلوث، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، 2006.
- 11- سه نكه رداود محمد، التنظيم القانوني الدولي لحماية البيئة من التلوث دراسة قانونية تحليلية، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر الإمارات، 2012.
- 12- عادل مشعان ربيع، هادي مشعان ربيع، أحمد محمد ربيع، التربية البيئية، دار عالم الثقافة والنشر والتوزيع عمان، الأردن، 2007.
- 13- عارف صالح مخلف، الإدارة البيئية الحماية الإدارية للبيئة، دار اليازوري العلمية للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2007.
- 14- عبد الرؤوف هاشم محمد بسيوني، نظرية الضبط الإداري في النظم الوضعية المعاصرة والشريعة الإسلامية، الطبعة الأولى، دار الفكر الجامعي، الإسكندرية، مصر، 2008.
- 15- عبد القادر الشخلي، حماية البيئة في ضوء الشريعة والقانون والإدارة والتربية والإعلام، الطبعة الأولى منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2009.
- 16- عبد الكريم ماروك، الميسر في شرح قانون البلدية الجزائري، الطبعة الأولى، الوسام العربي للنشر والتوزيع عنابة، الجزائر، 2013.
- 17- عبد الناصر زياد هياجنة، القانون البيئي النظرية العامة للقانون البيئي مع شرح التشريعات البيئية الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن، 2012.
- 18- الزين عزري، قرارات العمران الفردية وطرق الطعن فيها، دراسة في التشريع الجزائري مدعمة بأحدث قرارات مجلس الدولة، الطبعة الأولى، دار الفجر للنشر والتوزيع، القاهرة، 2005.
- 19- علاء الضاوي سبيطة، هشام بشير، حماية البيئة والتراث الثقافي في القانون الدولي، الطبعة الأولى المركز القومي للإصدارات القانونية القاهرة، 2013.
- 20- عمار بوضياف، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، جسور للنشر والتوزيع، الجزائر، 2017.
- 21- عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الأول، الطبعة السادسة، جسور للنشر والتوزيع الحمديّة الجزائر، 2019.
- 22- عمار بوضياف، شرح تنظيم الصفقات العمومية، القسم الثاني، الطبعة الخامسة، جسور للنشر والتوزيع الحمديّة الجزائر، 2017.
- 23- عمار عوابدي، دروس في القانون الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، الجزائر، 2000.

- 24- عمار عوابدي، القانون الإداري، النظام الإداري، الجزء الأول، الطبعة السابعة، ديوان المطبوعات الجامعية، 2017.
- 25- عمار كوسة، أبحاث في القانون الدستوري، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2018.
- 26- عمر عمتوت، قاموس المصطلحات القانونية في تسيير شؤون الجماعات المحلية، دار هومة للطباعة والنشر والتوزيع، الجزائر، 2009.
- 27- فؤاد بن غضبان، السياحة البيئية المستدامة بين النظرية والتطبيق، الطبعة الأولى، دار صفاء للنشر والتوزيع، عمان، الأردن، 2015.
- 28- فريدة مزياي، مبادئ القانون الإداري الجزائري، مطبعة عمار قرني، باتنة، د س ن.
- 29- ماجد راغب الحلو، قانون حماية البيئة في ضوء الشريعة، دار الجامعة الجديدة، الإسكندرية، 2007.
- 30- محسن أفكيرين، القانون الدولي للبيئة، الطبعة الأولى، دار النهضة العربية، القاهرة، 2006.
- 31- محمد الصغير بعلي، العقود الإدارية، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2005.
- 32- محمد الصغير بعلي، القانون الإداري، دار العلوم للنشر والتوزيع، عنابة، 2013.
- 33- محمد جمال مطلق الذنبيات، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الأولى، الدار العلمية الدولية للنشر والتوزيع ودار الثقافة للنشر والتوزيع عمان، 2003.
- 34- محمد جمال مطلق ذنبيات، العقد الإداري دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، مكتبة القانون والاقتصاد الرياض المملكة العربية السعودية، 2012.
- 35- محمود عاطف البناء، العقود الإدارية، الطبعة الأولى، دار الفكر العربي، القاهرة، 2007.
- 36- مصطفى يوسف كافي، السياحة البيئية المستدامة (تحدياتها وآفاقها المستقبلية)، دار مؤسسة رسلان للطباعة والنشر والتوزيع، سوريا، 2014.
- 37- منور أوسرير، محمد حمو، الاقتصاد البيئي، الطبعة الأولى، دار الخلدونية، الجزائر، 2010.
- 38- ناصر لباد، القانون الإداري، الجزء الثاني، النشاط الإداري، الطبعة الأولى، 2004.
- 39- ناصر لباد، الوجيز في القانون الإداري، الطبعة الرابعة، دار المجدد للنشر والتوزيع، سطيف، 2010.
- 40- نواف كنعان، القانون الإداري، الكتاب الثاني، الطبعة الأولى، دار الثقافة للنشر والتوزيع، عمان الأردن 2007.
- 41- وليد حيدر جابر، التفويض في إدارة واستثمار المرافق العامة دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، منشورات الحلبي الحقوقية، بيروت لبنان، 2009.
- 42- وليد محمد الشناوي، الحماية الدستورية للحقوق البيئية دراسة مقارنة، الطبعة الأولى، دار الفكر والقانون المنصورة، 2013.

ب - المعاجم:

- 1- خليل الجر، المعجم العربي الحديث لاروس، مكتبة لاروس، باريس، 1987.
 - 2- مجد الدين محمد بن يعقوب الفيروزآبادي، القاموس المحيط، دار الفكر للطباعة والنشر والتوزيع، بيروت لبنان، 2010.
 - 3- منجد الطلاب، الطبعة 13، دار المشرق، بيروت، لبنان، 1986.
 - 4- المنجد في اللغة والإعلام، الطبعة 31، دار المشرق، بيروت، 1991.
- خامسا - الأطروحات والمذكرات الجامعية
- أ - أطروحات الدكتوراه
- 1- أعمر جلطي، الأهداف الحديثة للضبط الإداري، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد، تلمسان كلية الحقوق و العلوم السياسية، 2015 - 2016.
 - 2- امبارك علواني، المسؤولية الدولية عن حماية البيئة - دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية 2016/2017.
 - 3- بلقاسم نويصر، التنمية والتغيير في نسق القيم الاجتماعية - دراسة سوسيولوجية ميدانية بأحد المجتمعات المحلية بمدينة سطيف، أطروحة دكتوراه، جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الاجتماعية والعلوم الإنسانية 2010/2011.
 - 4- بوعلام بوزيدي، الآليات القانونية للوقاية من تلوث البيئة دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017/2018.
 - 5- حسام الدين بركيبة، تفويض المرفق العام في فرنسا والجزائر، أطروحة دكتوراه، جامعة أبي بكر بلقايد تلمسان كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2018/2019.
 - 6- حططاش عمر، تأثير سلطات الضبط الإداري على الحريات العامة في التشريع الجزائري، أطروحة دكتوراه جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، السنة الجامعية 2017/2018.
 - 7- حميد بوزيدة، النظام الضريبي الجزائري وتحديات الإصلاح الاقتصادي في الفترة 1999-2004، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2005/2006.
 - 8- خيضر خنفري، تمويل التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 3، كلية العلوم الاقتصادية، العلوم التجارية وعلوم التسيير، 2010/2011.
 - 9- الزين منصوري، آليات تشجيع وترقية الاستثمار كأداة لتمويل التنمية الاقتصادية، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، 2005/2006.
 - 10- سهيلة فوناس، تفويض المرفق العام في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة مولود معمري تيزي وزو، 2018/11/26.

- 11- صافية زيد المال، حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة على ضوء أحكام القانون الدولي، أطروحة دكتوراه جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، تاريخ المناقشة 2013/02/27.
- 12- صليحة القص، فعالية برنامج تربية صحية في تغيير سلوكيات الخطر وتنمية الوعي الصحي لدى المراهقين (دراسة ميدانية على عينة من تلاميذ المرحلة المتوسطة بمدينة عين التوتة-باتنة-)، أطروحة دكتوراه، كلية العلوم الاقتصادية والاجتماعية- جامعة محمد خيضر، بسكرة، 2016/2015.
- 13- صليحة بن نملة، مخططات التنمية المحلية في ظل الإصلاح المالي، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 1، كلية الحقوق، 2013/2012.
- 14- عبد الحليم مجدوب، الضمانات القانونية المخولة لجهة الإدارة في مواجهة المتعاقد معها أثناء تنفيذ العقد الإداري دراسة مقارنة، أطروحة دكتوراه، جامعة أبو بكر بلقايد تلمسان، كلية الحقوق والعلوم السياسية 2019/2018.
- 15- عبد الغاني بركان، الآليات القانونية للتوفيق بين الاستثمار وحماية البيئة، أطروحة دكتوراه، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2020.
- 16- عبد الغني حسونة، الحماية القانونية للبيئة في إطار التنمية المستدامة، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013/2012.
- 17- عربي باي يزيد، إستراتيجية البناء على ضوء قانون البناء والتعمير الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة الحاج لخضر باتنة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2013/2012.
- 18- فايزة قاصدي، المعايير البيئية في مجال الصفقات العمومية - دراسة مقارنة-، أطروحة دكتوراه، جامعة الطاهر مولاي سعيدة، كلية الحقوق والعلوم السياسية 2019/2018.
- 19- محمد خشمون، مشاركة المجالس الشعبية البلدية في التنمية المحلية (دراسة ميدانية على مجالس بلديات ولاية قسنطينة)، أطروحة دكتوراه، جامعة منتوري قسنطينة، كلية العلوم الإنسانية والعلوم الاجتماعية، 2011/2010.
- 20- محمود الأبرش، السياسة البيئية في الجزائر في ظل الاتجاهات البيئية العالمية، أطروحة دكتوراه، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الإنسانية والاجتماعية، 2017/2016.
- 21- نادية ضريفي، المرفق العام بين ضمان المصلحة العامة، وهدف المردودية حالة عقود الامتياز، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق بن عكنون، 2012/2011.
- 22- ناصر زوررو، الحماية الجنائية للبيئة في القانون الجزائري، أطروحة دكتوراه، جامعة الجزائر 1 بن يوسف بن خدة، كلية الحقوق، تاريخ المناقشة 2017/05/08.

ب- مذكرات الماجستير

- 01- رزيقة مخناش، دور البلدية في حماية البيئة في ظل التشريع الجزائري، مذكرة ماجستير، جامعة محمد لمين دباغين سطيف -2- ، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017/2016.

- 02- عبد الغاني بركان، سياسة الاستثمار وحماية البيئة في الجزائر، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري تيزي وزو، كلية الحقوق، 2010/05/20.
- 03- لخضر رباح، اختصاص البلدية في مجال حماية البيئة، دراسة حالة البيئة ببلديات ولاية برج بوعرييج-برج الغدير-بليمور 2007-2012، مذكرة ماجستير، جامعة الجزائر3، كلية العلوم السياسية والعلاقات الدولية 2013/2014.
- 04- محمد شقرون، واقع حماية البيئة بين القانون الجزائري والاجتهاد التحكيمي في مجال الاستثمار، مذكرة ماجستير، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2017/2018.
- 05- مريم بن الشيخ، أثر الجباية البيئية على أداء المؤسسات الاقتصادية لتحقيق التنمية المستدامة، دراسة حالة شركة القلد وصنع منتجات التلحيم، *TREFISOU* العلمة سطيف، مذكرة ماجستير، جامعة فرحات عباس كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير، 2011/2012.
- 06- نادية ضريفي، تسيير المرفق العام والتحولت الجديدة، مذكرة ماجستير، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، كلية الحقوق، 2007، 2008.
- 07- نسيم مختاري، التعاون الدولي اللامركزي من أجل التنمية المستدامة، مذكرة ماجستير، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، 2012/09/11.

سادسا - المقالات والمدخلات

أ - المقالات

- 1- أحلام خان، صورية زاوي، "السياحة البيئية وأثرها على التنمية في المناطق الريفية"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيدر بسكرة، الجزائر، المجلد4، العدد 1، 2010/06/03، ص ص. 224-245.
- 2- أحمد عبد الصبور الدجاوي، "دور السياسة الضريبية في حماية البيئة من التلوث"، مجلة المنار للدراسات والبحوث القانونية والسياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة يحيى فارس بالمدينة، الجزائر، المجلد2، العدد4 ديسمبر 2018، ص ص. 81-144
- 3- أحمد عمري، "سلطات الضبط الإداري في مجال حماية النظام العام البيئي"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة بن خلدون تيارت، الجزائر المجلد 7، العدد2، 2017/06/09، ص ص. 01-22.
- 4- أحمد فؤاد مندور، إيمان محمد السعيد، هالة رشوان عبد الباسط رشوان، "استخدام الضريبة البيئية في الحد من الملوثات الناتجة عن عوادم السيارات في مصر، - دراسة ميدانية-"، مجلة العلوم البيئية معهد الدراسات والبحوث البيئية، جامعة عين شمس، المجلد42، الجزء الثالث، جوان 2018، ص ص. 345-375.
- 5- أحمد لكحل، "مفهوم البيئة ومكانتها في التشريعات الجزائرية"، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 6، العدد1، 2011/11/15، ص ص. 221-242.

- 6- إسحاق العشاش، "التعاون ما بين البلديات دراسة تطبيقية لاتفاقية التعاون (Ayla n tmurt)"، مجلة المستقبل للدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي لأفلو، الجزائر، المجلد 5، العدد 01، 2021/06/30، صص 126-150.
- 7- أسماء مطوري، "مؤسسات التنشئة الاجتماعية ودورها في تنمية قيم التربية البيئية"، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، جامعة الشهيد حمة لخضر الوادي، المجلد 4، العدد 1، 2016/03/01، صص 180-196.
- 8- بسام أحمد عبد الله البامربي، سمر كوكب علي الجميل، "دور معايير حماية البيئة في قرارات الاستثمار، نموذج مقترح لمحافظة نينوى"، تنمية الرافدين، جامعة الموصل، العراق، المجلد 35، العدد 113، 2013، صص 163-178.
- 9- بشار ذنون الشكرجي، محمد ذنون الشرايبي، فارس جار الله الدليمي، "الاستثمار الأخضر دراسة تحليلية في مدينته الموصل"، تنمية الرافدين، جامعة الموصل، كلية الإدارة والاقتصاد، المجلد 34، العدد 109، 2012، صص 65-83.
- 10- بكير قشار، "دور المجتمع المدني في الإعلام البيئي في الجزائر الجمعيات البيئية بمدينة غرداية- نموذجاً"، مجلة الواحات للبحوث والدراسات، جامعة غرداية، المجلد 6، العدد 2، 2013/12/31، صص 93-115.
- 11- بلال بوغازي، "تثمين المساحات الخضراء في المناطق العمرانية بالجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد 11، العدد 1، 1970/01/01، صص 571-589.
- 12- بلال فؤاد، "التعاون اللامركزي بين الجماعات المحلية الوطنية والأجنبية في التشريع الجزائري"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد 10، العدد 2، 2018/03/29، صص 309-330.
- 13- بوبكر بزغيش، "مشاركة الجمعيات والمواطنين في إعداد أدوات التهيئة والتعمير: الإجراء القانوني المهجور"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، المجلد 10، العدد 2، 2019/12/19، صص 05-22.
- 14- بوزيان عليان، الشيخ بوسماحة، أحمد شامي، "دور الوعي البيئي في صناعة المواطنة البيئية العالمية في الشريعة الإسلامية والمواثيق الدولية"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة ابن خلدون، تيارت، المجلد 4، العدد 1، 2014/03/07، صص 1-21.
- 15- جمال ونوقي، "تعزيز حماية البيئة من خلال آليات الضبط الإداري"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسبية بن بوعلي الشلف، الجزائر، المجلد 12، العدد 05، 2020/07/24، صص 279 - 290.

- 16- جميلة دوار، "المساحات الخضراء في الجزائر، نقائص وتحديات"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية جامعة زيان عاشور بالخلفة، الجزائر، المجلد 4، العدد 2، 2019/06/01، ص ص. 295-313.
- 17- الجودي صاطوري، "التنمية المستدامة في الجزائر: الواقع والتحديات"، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، المجلد 16، العدد 16، 2016/06/01، ص ص. 299-311.
- 18- جيلالي العقاب، رابع شريط، "تفعيل دور المجتمع المدني لحماية البيئة والمحافظة عليها"، مجلة المعيار، جامعة تيسمسيلت، المجلد 7، العدد 2، 2016/12/31، ص ص. 214-250.
- 19- حدة فروحات، "استراتيجيات المؤسسات المالية في تمويل المشاريع البيئية من أجل تحقيق التنمية المستدامة - دراسة حالة الجزائر -"، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، المجلد 07، العدد 07، 2009/06/01، ص ص. 12-136.
- 20- حدة فروحات، "الطاقات المتجددة كمدخل لتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر، دراسة لواقع مشروع تطبيق الطاقة الشمسية في الجنوب الكبير بالجزائر"، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة الجزائر، المجلد 11، العدد 11، 2012/12/31، ص ص. 149-156.
- 21- حسينة غواس، "دور التخطيط العمراني في حماية البيئة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، المجلد 8، العدد 2، 2017/06/19، ص ص. 346-361.
- 22- حمامة قدوج، "التنمية المستدامة في الصفقات العمومية"، مجلة صوت القانون، جامعة خميس مليانة الجزائر، المجلد 4، العدد 1، 2017/06/01، ص ص. 48-60.
- 23- حمزة خضري، "الإجراءات المكيفة ومدى تجسيدها لمبدأ المنافسة في مجال الصفقات العمومية" المجلة الجزائرية للحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيسمسيلت، الجزائر، المجلد 04، العدد 1، 2019/11/30، ص ص. 11-23.
- 24- حورية جاوي، "حماية البيئة في إطار الصفقات العمومية"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية جامعة ابن خلدون، تيارت، الجزائر، المجلد 5، العدد 2، 2015/06/05، ص ص. 22-34.
- 25- حياة مليكشي، "الجباية البيئية كآلية لحماية البيئة في القانون الجزائري"، مجلة الدراسات القانونية مخبر السيادة والعولمة، جامعة يحيى الشريف بالمدينة الجزائر، المجلد 07، العدد 02، 2021/06/24، ص ص. 412-428.
- 26- خالد بوزيدي، "عقود تفويض المرفق العام كأسلوب جديد للتسيير والتعاقد الإداري في ظل المرسوم الرئاسي رقم 15-247"، المجلة المتوسطة للقانون والاقتصاد، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، المجلد 3 العدد 2، 2018/06/17، ص ص. 109-131.

- 27- خالد بوزيدي، "إدماج البعد البيئي في مجال الصفقات العمومية بين متطلبات تحقيق التنمية المستدامة وحماية البيئة"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، الجزائر المجلد 04، العدد 02، 2020/01/08، ص ص. 433-417.
- 28- خديجة سعدي، "تفويض المرفق العام في ظل المرسوم الرئاسي 15-247 كآلية لتحديث تسيير المرافق العامة في الجزائر"، المجلة الجزائرية للمالية العامة، جامعة أبوبكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، المجلد 7 العدد 1، 2017/12/20، ص ص. 41-27.
- 29- خيرة شراطي، "مدى فاعلية آليات الضبط البيئي في حماية البيئة"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تامنغست، الجزائر، المجلد 09، العدد 02، 2020/01/06، ص ص. 52 - 27.
- 30- دنيا خنشول، "واقع الاقتصاد الدائري في الجزائر في إطار النموذج الجديد للنمو الاقتصادي"، مجلة الأصيل للبحوث الاقتصادية والإدارية، جامعة خنشلة، الجزائر، المجلد 4، العدد 1، 202/06/30، ص ص. 180-159.
- 31- رابح العروسي، فاروق أهنازي، "الجمعيات البيئية كفاعل أساسي لحماية البيئة في الجزائر قانون 10/03"، مجلة الحقيقة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة أحمد درارية أدرار، المجلد 18، العدد 1، 2019/04/15، ص ص. 338-321.
- 32- رادية عليان، "التعاون اللامركزي في الجزائر: واقع وتحديات"، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، الجزائر، المجلد 1، العدد 2، 2016/07/01، ص ص. 200-181.
- 33- راضية رحمان، "قراءة حول مدى إدراج البعد البيئي في عقود الصفقات العمومية"، حوليات جامعة الجزائر 1، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، المجلد 34، العدد 01، 2020، ص ص. 116-106.
- 34- راضية عباس، "معوقات أدوات التهيئة والتعمير في تنظيم النسيج العمراني بالجزائر"، مجلة الحقوق والعلوم الإنسانية، جامعة زيان عاشور الخلفة، الجزائر، المجلد 7، العدد 3، 2014/10/15، ص ص. 177-199.
- 35- ربيعة بوقرط، "فاعلية الضبط الإداري في تحقيق الأمن البيئي في التشريع الجزائري"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسيبة بن بوعلي شلف، الجزائر، المجلد 10، العدد 02، 2018/07/01، ص ص. 251 - 242.
- 36- رزيقة مخاش، "اتفاقيات التعاون اللامركزي كأداة قانونية للجماعات الإقليمية لتكريس الحماية الوقائية للبيئة في القانون الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر المجلد 59، العدد 02، 2022/06/08، ص ص. 572-549.
- 37- رسلان خضور، "الاستثمارات البيئية وأبعادها الاقتصادية"، مجلة جامعة تشرين للبحوث والدراسات العلمية، سلسلة العلوم الاقتصادية والقانونية، المجلد 30 العدد 5، 2008.

- 38- ريمة كرمي، "إشراك الجمعيات أحد الوسائل القانونية في حماية البيئة"، مجلة البحوث والدراسات جامعة الوادي، المجلد 14، العدد2، 2017/06/01، ص ص.211-224.
- 39- زايد بوالقرارة، "الاستثمار في الأنشطة الاقتصادية ومتطلبات الحماية القانونية للبيئة في التشريع الجزائري"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر، المجلد 14، العدد 1 2022/03/30، ص ص.291-308.
- 40- صالح زمال، "الصفقات العمومية ذات الإجراءات المكيفة في ظل المرسوم الرئاسي 15-247" مجلة النبراس للدراسات القانونية، جامعة العربي التبسي تبسة، الجزائر، المجلد 3، العدد 2، 2018/09/30 ص ص. 11 - 20.
- 41- زهرة سعيود، "الإطار القانوني للمخطط البلدي للتنمية في الجزائر"، مجلة بحوث، جامعة بن يوسف بن خدة، الجزائر، المجلد 11، العدد 1، 2018/06/30، ص ص.217-238.
- 42- الزين عزري، "إجراءات إصدار قرارات البناء والهدم في التشريع الجزائري"، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد 3، العدد 1، 2008/02/17، ص ص.9-28.
- 43- زينب كريم الداودي، "دور الضبط الإداري في حماية البيئة"، مجلة كلية القانون للعلوم القانونية والسياسية جامعة كركوك العراق، المجلد 2، العدد4، 2013، ص ص. 345-396.
- 44- سارة عبايدية، نورة موسى، "دراسات الأخطار كآلية وقائية على نشاط المنشآت المصنفة في التشريع الجزائري"، المجلة الجزائرية للعلوم القانونية والسياسية، جامعة بن يوسف بن خدة الجزائر، المجلد 57، العدد 02 2020/03/22، ص ص.194 - 207.
- 45- سالم أقاري، "آليات تفعيل أدوار الفواعل المجتمعية في ترسيخ قيم الثقافة البيئية"، آفاق علمية جامعة تامنغست، الجزائر، المجلد 11، العدد4، 2019/09/08، ص ص.349-368.
- 46- سامية ابريغم، "دور الأسرة في تنمية القيم البيئية لدى الأبناء"، مجلة جامعة بابل للعلوم الإنسانية المجلد26، العدد9، 2018، ص ص.333-350.
- 47- سعاد لحول، "الحق في تكوين الأحزاب السياسية في التشريع الجزائري"، مجلة المفكر، جامعة محمد خيضر بسكرة، المجلد 14، العدد 1، 2019/02/04، ص ص.422-437.
- 48- السعيد خويلدي، صدوق المهدي، "دور الجباية الايكولوجية في الموازنة بين متطلبات التنمية والمحافظة على البيئة"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تامنغست، الجزائر، المجلد 9 العدد 01 2020، ص ص. 155-178.
- 49- سليم سيهوب، "المرفق العام والبيئة"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة بن خلدون تيارت، الجزائر، المجلد 6، العدد2، 2016/12/01، ص ص.176-195.

- 50- سليمة بوشاقور، "الحماية الدستورية للبيئة - في ضوء أحكام الدستور الجزائري المعدل بموجب القانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016"، مجلة بحوث، المجلد 11، العدد 1، جامعة الجزائر بن يوسف بن خدة الجزائر، 2017/06/30، ص ص. 197-216.
- 51- سمية بوسعد، ملامح السعيد، "دور الوسائط السياسية في تعزيز التنمية المحلية"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، المجلد 3، العدد 3، 2018/09/01، ص ص. 86-98.
- 52- سمير بوعنق، "آليات الضبط الإداري البيئي في الجزائر. أي فعالية في حماية البيئة؟"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة بن خلدون تيارت، الجزائر، المجلد 8، العدد 2، 2018/06/17، ص ص. 498-532.
- 53- سمير شوقي، سهام بن دعاس، "إدراج البعد البيئي في الصفقات العمومية كأساس لتحقيق التنمية المستدامة"، مجلة جامعة الأمير عبد القادر للعلوم الإسلامية، قسنطينة، الجزائر، المجلد 34، العدد 03، 2021/03/25، ص ص. 1330-1362.
- 54- صباح بلقيدم، حياة مامن، "السياحة البيئية... حلقة وصل بين الاستثمار السياحي والمجال البيئي لتحقيق التنمية المستدامة - نماذج عالمية وعربية متميزة من عالم السياحة البيئية"، مجلة الدراسات المالية والمحاسبية والإدارية، جامعة العربي بن المهدي أم البواقي، الجزائر، المجلد 5، العدد 1، 2018/06/24، ص ص. 721-742.
- 55- صفية زيد المال ميلودي، "مقومات قانون البيئة في الجزائر"، المجلة النقدية للقانون والعلوم السياسية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري، تيزي وزو، المجلد 9، العدد 01، 2014/06/30، ص ص. 219-248.
- 56- صليحة ملياني، "لجوء الجماعات الإقليمية لآلية التعاون المشترك - دراسة قانونية ضمن إصلاحات المشروع التمهيدي لقانون الجماعات الإقليمية الجزائري -"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور بالجلفة، الجزائر، المجلد 5، العدد 2، 2020/06/01، ص ص. 492-520.
- 57- عادل إنزان، انتصار عريوات، "دور المخططات البلدية في التنمية المحلية في الجزائر"، المجلة الجزائرية للأمن الإنساني، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، الجزائر، المجلد 3، العدد 2، 2018/08/01، ص ص. 58-77.
- 58- العارم باي، عصام نجاح، "تكريس الحماية القانونية للبيئة في ظل تشجيع الاستثمار"، مجلة البشائر الاقتصادية، جامعة بشار، الجزائر، المجلد 4، العدد 3، 2019/02/06، ص ص. 404-419.
- 59- العالية مناد، مزريق عاشور، "مدى مساهمة البرامج التنموية التي تبنتها الجزائر في تحقيق التنمية المستدامة بالإسقاط على الفترة الممتدة من 2001 إلى غاية 2019"، مجلة اقتصاديات شمال إفريقيا، جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف، الجزائر، المجلد 16، العدد 1، 2020/03/03، ص ص. 207-222.

- 60- عايدة مصطفاوي، "تكريس مبدأ التنمية المستدامة في الحماية القانونية للبيئة في الجزائر"، دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المجلد 10، العدد 18، 2018/01/01، ص ص.361-370.
- 61- عايدة مصطفاوي، "دور المساحات الخضراء في تجسيد التنمية العمرانية المستدامة"، مجلة دراسات وأبحاث، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر مجلد 11، عدد 2، 2019/06/14، ص ص. 221-230.
- 62- عبد الرزاق بحري، "وسائل الضبط الإداري وإجراءاته كسبيل لتحقيق الأمن البيئي"، مجلة المنار للبحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة يحي فارس بالمدينة، المجلد 1، العدد 01، 2017/12/3، ص ص. 162-179.
- 63- عبد الصديق شيخ، "أشكال تفويض المرفق العام في ظل المرسوم التنفيذي رقم 18-199 المتضمن تفويضات المرفق العام"، الأكاديمية للدراسات الاجتماعية والإنسانية، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف الجزائر المجلد 12، العدد 2، 2020/07/24، ص ص.193-201.
- 64- عبد الغني حسونة، عمار زغي، "دسترة موضوع البيئة في الجزائر"، مجلة العلوم القانونية والسياسية جامعة الوادي، الجزائر، المجلد 7، العدد 3، 2016/10/31، ص ص.109-119.
- 65- عبد القادر بوكريدي، حمزة ضويفي، أحمد سريدي، "الإجراءات المكيفة كآلية لتبسيط إجراءات إبرام صفقات الطلب العمومي"، المعيار، جامعة تيسمسيلت، الجزائر، المجلد العاشر، العدد 4، 2020/01/29، ص ص.79-119.
- 66- عبد الله بوشيرب، "التخطيط البيئي لتسيير النفايات الخاصة آلية لتكريس الاستدامة البيئية"، مجلة آفاق للعلوم، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، العدد 16، المجلد 4، العدد 3، 2019/06/01، ص ص. 501-513.
- 67- عبد الله خلف الرقاد، "وسائل الضبط الإداري في حماية البيئة من التلوث العمراني"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تامنغست، الجزائر، المجلد 09، العدد 01، 2020/01/06، ص ص.266-301.
- 68- عبد الهادي درار، "اتفاقيات التعاون اللامركزي الدولي - اتفاقيات التوأمة - طبقا للمرسوم التنفيذي رقم 17-329"، المجلة الإفريقية للدراسات القانونية والسياسية، جامعة أحمد دراية أدرار، الجزائر، المجلد 2 العدد 1، 2018/06/20، ص ص.77-90.
- 69- عزوز غربي، "إدارة الكوارث والمخاطر الكبرى في الجزائر: على ضوء القانون رقم 04-20"، مجلة الدراسات والبحوث القانونية، جامعة المسيلة، الجزائر، المجلد 04، العدد 02، 2020/01/10، ص ص. 42-55.

- 70- عماد الدين بركات، "مساهمة المجتمع المدني في تحقيق الأمن البيئي الجمعيات البيئية نموذجاً-
"مجلة معالم للدراسات القانونية والسياسية، المركز الجامعي تندوف، المجلد 1، العدد1، 2017/06/01
ص ص.187-210.
- 71- العونية بن زكورة، فاطمة الزهراء سعدي، "حماية البيئة في ظل قوانين الجباية البيئية بالجزائر ودورها
في التوجه نحو التنمية المستدامة والاقتصاد الأخضر"، مجلة الاقتصاد الجديد، جامعة خميس مليانة، الجزائر
المجلد10، العدد3، 2019/09/06، ص ص.249-269.
- 72- فارس مسدور، "أهمية تدخل الحكومات في حماية البيئة من خلال الجباية البيئية"، مجلة الباحث
جامعة قاصدي مرباح ورقلة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، الجزائر، المجلد 07، العدد07
2009/06/01، ص ص.345-351.
- 73- فتحي عكوش، "ضمان الخدمة العمومية في تفويض المرفق العام"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات
القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، الجزائر المجلد 05، العدد01، 2020/07/01، ص ص.848-863.
- 74- فيصل نسيغة، "النظام القانوني للصفقات العمومية وآليات حمايتها"، مجلة الاجتهاد القضائي، جامعة
محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد 4 العدد 5، 2009/12/01، ص ص.109-131.
- 75- قدور بن عيسى، "التعاون ما بين البلديات ما بين القانون والممارسة"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني
جامعة عبد الرحمان ميرة بجاية، الجزائر، المجلد 3، العدد1، 2012/09/03، ص ص.316-329.
- 76- الكاهنة أرزيل، "عن استخدام تفويض المرفق العام في القانون الجزائري"، مجلة أبحاث قانونية وسياسية
جامعة محمد الصديق بن يحيى، جيجل، الجزائر، المجلد2، العدد 1، 2017/06/15، ص ص.09-33.
- 77- كمال رزيق، "دور الدولة في حماية البيئة"، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، المجلد5
العدد5، 2007/06/01، ص ص.95-105.
- 78- كمال محمد الأمين، "مشاركة الجمهور بتسيير الكوارث والمخاطر الكبرى في إطار التنمية
المستدامة"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة الأخوة منتوري قسنطينة، الجزائر، المجلد28، عدد 03
2017/12/31، ص ص.381-391.
- 79- كنزة عيشاوي، إلياس بدوي، "الاستثمار في الطاقات المتجددة ودوره في تحقيق التنمية الاقتصادية
في دول المغرب العربي"، مجلة أداء المؤسسات الجزائرية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، المجلد 6
العدد 11، 2017/02/03، ص ص.39-54.
- 80- لطيفة بهي، "التعاون اللامركزي في مجال حماية البيئة من التغيرات المناخية والطاقة في القانون
الجزائري (بلدية باتنة نموذجاً)"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، الجزائر، المجلد 10، العدد 1
2019/04/28، ص ص.724-745.

- 81- ليلي أوشن، "الجباية البيئية كآلية لتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر "بين الردع والتحفيز""، المجلة النقديّة للقانون والعلوم السياسية، جامعة مولود معمري بتيزي وزو، كلية الحقوق والعلوم السياسية، المجلد 12 العدد 2، 2017/06/30، ص ص. 109 - 135.
- 82- ليلي سالم، "الجهود الدولية لإدماج اعتبارات حماية البيئة ضمن الصفقات العمومية"، مجلة نظرة على القانون الاجتماعي، جامعة محمد بن أحمد وهران 2، الجزائر، المجلد 8، العدد 1، 2018/12/31، ص ص. 283-304.
- 83- ليندة أونيسي، "المخطط البلدي للتنمية ودوره في التنمية البلدية"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، الجزائر، المجلد 3، العدد 2، 2016/06/05، ص ص. 226-243.
- 84- ليندة شرابية، "دور الجماعات المحلية في الحفاظ على البيئة في التشريع الجزائري"، مجلة الفقه والقانون، المغرب، العدد الثاني، 2012.
- 85- محمد الأخضر بن عمران، فارس مزوزي، "التعاون الدولي اللامركزي كآلية لترقية التنمية المحلية في الجزائر، مقارنة تحليلية لأحكام المرسوم التنفيذي 17-329"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، الجزائر، المجلد 6، العدد 1، 2019/01/30، ص ص. 215-231.
- 86- محمد الأمين مزيان، عبد القادر محفوظ، "الآليات التقنية للرقابة الإدارية على المنشآت المصنفة كآلية وقائية لحماية البيئة"، القانون العقاري والبيئة، جامعة عبد الحميد بن باديس مستغانم، الجزائر، المجلد 2، العدد 2، 2014/06/06، ص ص 10 - 30.
- 87- محمد رموني، "مدى مساهمة التحقيق العمومي في حماية البيئة في التشريع الجزائري"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تامنغست الجزائر، المجلد 07، العدد 02، 2018 /06/01، ص ص 78-100.
- 88- محمد رفيق بكاي، فهيمة بلحمزي، "البيئة والتنظيمات السياسية والمدنية"، مجلة البحوث العلمية في التشريعات البيئية، جامعة ابن خلدون تيارت، المجلد 08، العدد 02، 2018/06/17، ص ص. 352-371.
- 89- محمد مسعودي، "الجباية البيئية كأداة لتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر"، أبحاث اقتصادية وإدارية كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، جامعة محمد خيضر بسكرة، الجزائر، المجلد 8، العدد 1، 2014/06/01، ص ص. 47-75.
- 90- مختارية دين، فاطمة الزهراء زرواط، "الاستثمار في الطاقات المتجددة ودورها في تحقيق التنمية المستدامة بالجزائر دراسة مشروع المحطة النموذجية بالطاقة الشمسية بحقل "بئر ربع شمال"-ورقلة-"مجلة البديل الاقتصادي، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، المجلد 5، العدد 1، 2019/02/01، ص ص. 71-93.

- 91- مفيدة بن لعبيدي، عمارة ناجي، "دور التعاون اللامركزي الأفقي في حوكمة عملية التنمية المحلية- التعاون اللامركزي الجزائري الفرنسي أنموذجا-"، مجلة العلوم القانونية والسياسية، جامعة الوادي، الجزائر المجلد 8، العدد 01، 2017/01/01، ص ص. 109-124.
- 92- مفيدة مقورة، رياض بوريش، "دور الأحزاب السياسية في صنع السياسة العامة في الجزائر (1997-2017) دراسة في الاختصاص التشريعي"، مجلة الحكمة للدراسات الفلسفية، مركز الحكمة للبحوث والدراسات، الجزائر، المجلد 8، العدد 1، بتاريخ 2020/02/03، ص ص. 78-99.
- 93- ملامح حفصي، فاتن صبري سيد الليثي، "المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية كآلية ضبط لحماية البيئة في الجزائر"، مجلة الباحث للدراسات الأكاديمية، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، الجزائر، المجلد 07 العدد 02، 2020 /06/01، ص ص. 298-317.
- 94- منصف بن خديجة، عبد الرحمان أولاد زاوي، "السياحة البيئية مدخل حديث للإسهام في تحقيق التنمية المستدامة"، حوليات جامعة قلمة للعلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة 8 ماي 1945 قلمة، الجزائر، المجلد 10، العدد 1، 2016/03/31، ص ص. 203-229.
- 95- منصف ذيب، "أي دور للأحزاب السياسية في تعزيز مفهوم الحكم الراشد في الدولة؟"، مجلة العلوم الاجتماعية والإنسانية، جامعة العربي التبسي، تبسة، المجلد 11، العدد 1، 2018/06/30، ص ص. 194-214.
- 96- منصور مجاجي، "الإعلام البيئي كأداة لتجسيد الطابع الوقائي في مجال أمن وحماية البيئة في التشريع الجزائري"، مجلة العلوم القانونية والاجتماعية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد 4، العدد 2، 2019/06/01، ص ص. 104-114.
- 97- منصور هجرس، عبد المجيد بزيان، "واقع الاستثمار العمومي من خلال البرامج البلدية للتنمية والبرامج القطاعية غير الممركزة وآثارهما على التنمية المحلية المستدامة - حالة دراسية لبلديات الهضاب العليا لولاية سطيف"، مجلة علوم وتكنولوجيا D علوم الأرض، جامعة الإخوة منتوري قسنطينة، الجزائر، عدد 43، 2016/06/30، ص ص. 33-50.
- 98- منى كشاط، خديجة حجاز، "تفعيل الاستثمارات الخضراء في الجزائر لدفع عجلة الاقتصاد الأخضر وتحقيق التنمية المستدامة- الواقع والآفاق المستقبلية-" مجلة إدارة الأعمال والدراسات الاقتصادية، جامعة زيان عاشور، الجلفة، الجزائر، المجلد 5، العدد 01، 2019/06/01، ص ص. 23-44.
- 99- منير مباركية، "التعاون اللامركزي وتكريس الديمقراطية التشاركية: الأدوار والمساهمات الممكنة في السياق الجزائري"، مجلة البحوث السياسية والإدارية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد 06، العدد 2، 2017/12/31، ص ص. 266-285.

- 100- منيرة لعجال، محمد بومدين، "الأساس القانوني لحق المواطن في الخدمة العمومية في الجزائر"، مجلة الحقيقة، جامعة أحمد دراية، أدرار، المجلد 14 العدد 1، 2015/03/30، ص ص. 48-6.
- 101- مولاي لخضر عبد الرزاق، بونوة شعيب، "دور القطاع الخاص في التنمية الاقتصادية في الدول النامية-دراسة حالة الجزائر-" مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، الجزائر، المجلد 07، العدد 07، 2009/06/01، ص ص. 137-151.
- 102- مونة مقلاتي، حميداني سليم، "الضبط الإداري البيئي في الجزائر"، مجلة الدراسات القانونية والسياسية جامعة عمار ثليجي بالأغواط، الجزائر، المجلد 05، العدد 02، 2019/06/05، ص ص. 152-174.
- 103- نادية ضريفي، "جودة الخدمة العمومية"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، المجلد 1، العدد 4، 2016/12/01، ص ص. 134-141.
- 104- ناصر قاسمي، العطرة مصباحي، "دور الجمعية البيئية في تنمية الوعي البيئي"، مجلة التنمية وإدارة الموارد البشرية، جامعة الجامعة البليلة 2، الجزائر، المجلد 2، العدد 6، 2016/06/01، ص ص. 109-123.
- 105- نبيل بوفليح، "دراسة تقييمية لسياسة الإنعاش الاقتصادي المطبقة في الجزائر في الفترة 2000-2010"، مجلة أبحاث اقتصادية وإدارية، جامعة محمد خيضر بسكرة، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، المجلد 6، العدد 2، 2012/12/18، ص ص. 243-266.
- 106- نزار بلة، "التعاون بين البلديات كآلية لمساهمة الجماعات المحلية في مجال التنمية المحلية وترشيد أملاكها"، مجلة القانون الدستوري والمؤسسات السياسية، جامعة عبد الحميد بن باديس، مستغانم الجزائر المجلد 3 العدد 2، 2020/01/19، ص ص. 66-88.
- 107- نسيمة بن مهرة، "الحماية الإيكولوجية كآلية لحماية البيئة في الجزائر"، مجلة الدراسات الحقوقية جامعة طاهر مولاي سعيدة، الجزائر، المجلد 7 العدد 3، 2020/09/15، ص ص. 82-113.
- 108- نصر الدين بن شعيب، مصطفى شريف، "الجماعات الإقليمية ومفارقات التنمية المحلية"، مجلة الباحث، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المجلد 10، العدد 10، 2012/06/01، ص ص. 161-174.
- 109- نعيمة خطير، "الاستثمار في السياحة البيئية كإستراتيجية لدعم التنمية المستدامة دراسة نظرية للمبادئ وسبل التطبيق"، مجلة البحوث والدراسات التجارية، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد 2، العدد 2، 2018/09/01، ص ص. 48-60.
- 110- نوارة حسين، "حماية البيئة شرط لإنجاز الاستثمارات الأجنبية في الجزائر"، المجلة الأكاديمية للبحث القانوني، جامعة عبد الرحمان ميرة، بجاية، الجزائر، المجلد 09، العدد 1، 2018/07/31، ص ص. 488-509.

- 111- نواف كنعان، "دور الضبط الإداري في حماية البيئة (دراسة تطبيقية في دولة الإمارات العربية المتحدة)"، مجلة جامعة الشارقة للعلوم الشرعية والإنسانية، جامعة الشارقة الإمارات العربية المتحدة، كلية القانون المجلد 3، العدد 1، فيفري 2006.
- 112- نوال زباني، عائشة لزرقي، "الحماية الدستورية للحق في البيئة على ضوء التعديل الدستوري الجزائري 2016"، مجلة دفاتر السياسة والقانون، المجلد 8، العدد 15، 2016/06/01، ص ص. 279-286.
- 113- نوال زباني، عائشة لزرقي، "الحماية الدستورية للحق في البيئة على ضوء التعديل الدستوري الجزائري 2016"، دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، المجلد 8، العدد 15، 2016/06/01، ص ص. 279-286.
- 114- نور الدين براي، نعيمة عمارة، "أثر آلية التخطيط البيئي في دعم الشراكة البيئية من أجل تحقيق التنمية المستدامة (المخطط الوطني لتهيئة الإقليم SNAT أنموذجا)"، مجلة الأستاذ الباحث للدراسات القانونية والسياسية، جامعة المسيلة، الجزائر، المجلد 3، العدد 2، 2018/06/20، ص ص. 308-325.
- 115- نور الدين محرز، مريم صيد، "التخطيط البيئي كآلية وقائية لحماية البيئة في الجزائر"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيذر، بسكرة، الجزائر، 2017، ص ص. 181-195.
- 116- نور الهدى زروقي، "دور الاستثمار في الطاقات المتجددة في تحقيق التنمية الاقتصادية حالة الجزائر"، مجلة دراسات وأبحاث اقتصادية في الطاقات المتجددة، جامعة باتنة 1 الحاج لخضر، الجزائر، المجلد 7 العدد 2، 2020/07/10، ص ص. 36-58.
- 117- نور الدين يوسف، "المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وسيلة للمحافظة على العقار والبيئة وعصرنة المدن"، مجلة الحقوق والحريات، جامعة محمد خيذر بسكرة، المجلد 1، العدد 1، 2013/09/01، ص ص. 433-439.
- 118- نوفل رؤوف بركان، حمزة وهاب، "التوجهات الحديثة للاستثمار السياحي في الجزائر نحو سياحة مستدامة بيئية"، مجلة آفاق للعلوم، جامعة زيان عاشور الجلفة، الجزائر، المجلد 07، العدد 02، 2022/03/01، ص ص. 771-779.
- 119- هاجر عزي، رشيد سالمي، "الجباية البيئية عنصر مفتاحي لحماية البيئة في الجزائر"، مجلة معهد العلوم الاقتصادية، جامعة الجزائر 3، الجزائر، المجلد 20، العدد 01، 2016/06/26، ص ص. 141-158.
- 120- هاجر فخار، عايدة مصطفى، "سياسة تهيئة الإقليم في الجزائر بين الواقع والمأمول"، مجلة البحوث والدراسات القانونية والسياسية، جامعة البليدة 2، الجزائر، المجلد 6، العدد 2، 2017/06/01، ص ص. 575-591.

- 121- هارون العشي، "مستقبل الطاقات المتجددة في الجزائر وتحديات استغلالها دراسة لواقع مشروع تطبيق الطاقة الشمسية في ولاية أدرار-الجزائر-"، مجلة العلوم الإنسانية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، الجزائر المجلد 15، العدد2، 2015 /12/31، ص ص.428-415.
- 122- هدى بدروني، "الاستثمار في الطاقات المتجددة ودوره في تحقيق ثنائية حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة بالجزائر"، مجلة الريادة لاقتصاديات الأعمال، جامعة حسيبة بن بوعلي، الشلف، الجزائر المجلد 6 العدد 3، 2020/01/30، ص ص.143-128.
- 123- هشام عبد السيد الصافي محمد بدر الدين، "دور منظمات المجتمع المدني في رعاية البيئة"، مجلة الاجتهاد للدراسات القانونية والاقتصادية، جامعة تامنغست، المجلد 9، العدد 02، 2020/01/06، ص ص.239-175.
- 124- وهيبة خبيزي، "المخططات البلدية للتنمية، إطار لامركزي ضيق وتدبير مركزي شامل"، دفاتر البحوث العلمية، المركز الجامعي بتيبازة، الجزائر، المجلد 7، العدد الأول، 2019/06/20، ص ص.104-130.
- 125- يسين شامي، "الإجراءات المكيفة كنموذج للاقتصاد الإجرائي في قانون الصفقات العمومية"، مجلة البحوث القانونية والاقتصادية، المركز الجامعي لأفلو، الجزائر، المجلد 3، العدد 1، 2020/01/01، ص ص.192-173.
- 126- يوسف بلملياني، "دفتر الشروط كوسيلة لتكريس البعد البيئي في مجال الصفقات العمومية"، دفاتر السياسة والقانون، جامعة قاصدي مرباح ورقلة، الجزائر، المجلد12، العدد01، 2020/01/01، ص ص.447-436.

ب- المداخلات

- 1- جمال عمورة، أمينة بن عمر، "الطاقات المتجددة كخيار استراتيجي لتحقيق التنمية المستدامة في الجزائر"، الملتقى العلمي الدولي الخامس حول استراتيجيات الطاقات المتجددة في التنمية المستدامة-دراسة تجارب بعض الدول - يومي 23-24 أبريل 2018، جامعة البليدة2، 2018.
- 2- جميلة حميدة، "مفهوم الصفقات العمومية بين الطبيعة التعاقدية والقيود التشريعية"، الملتقى الوطني السادس حول دور قانون الصفقات العمومية في حماية المال العام، جامعة يحي فارس، المدية، كلية الحقوق، 2013، ماي.
- 3- رزيقة محاش، "العمل التطوعي للجمعيات في مجال حماية البيئة في القانون الجزائري"، ملتقى وطني حول "مساعي المجتمع المدني في تكريس العمل التطوعي التنموي"، جمعية التضامن صالح باي بمشاركة مخبر الجزائر دراسات في التاريخ والثقافة والمجتمع جامعة باتنة1- المركز الثقافي دريسي الطيب صالح باي سطيف. يومي11-12 جانفي 2020. غير منشورة

- 4- صبرينة خليل، سي أحمد ندير، جمعة خير الدين، مداخلة بعنوان: *Energies renouvelables et développement Durable : Fondements Théoriques perspectives* « مؤتمر علمي دولي حول استراتيجيات الطاقات المتجددة ودورها في تحقيق التنمية المستدامة -دراسة تجارب بعض الدول- جامعة البليدة 2 لونيبي علي، كلية العلوم الاقتصادية والعلوم التجارية وعلوم التسيير يومي 23، 24 أبريل 2018.
- 5- طلال عباسي، لعربي يخلف، الربيع عيساني، "النموذج الاقتصادي الجديد لدعم النمو في الجزائر بين المقاربة النظرية والتجسيد الفعلي"، الملتقى العلمي الوطني حول التوجهات النقدية والمالية للاقتصاد الجزائري على ضوء التطورات الإقليمية والدولية، 2019/01/14.
- 6- عبد المجيد برحومة، مراد شريف، " دور وأهمية إعداد السياسات العمومية الفعالة في تحقيق التنمية المحلية"، الملتقى الوطني الأول حول التنمية المحلية في الجزائر واقع وآفاق، المركز الجامعي برج بوعريبيج، معهد العلوم الاقتصادية والتجارية والتسيير، 15/14 أبريل 2008.
- 7- عجلان العياشي، "تفعيل دور الجباية البيئية لتحقيق التنمية المستدامة حالة الجزائر" المؤتمر العلمي الدولي حول التنمية المستدامة والكفاءة الاستخدمية للموارد المتاحة، جامعة فرحات عباس، كلية العلوم الاقتصادية وعلوم التسيير، سطيف 07- 08 أبريل 2008.
- 8- محمد بن عزة، عبد الرزاق بن حبيب، "دور الجباية في ردع وتحفيز المؤسسات الاقتصادية على حماية البيئة من أشكال التلوث، دراسة تحسيسية لنموذج الجباية البيئية في الجزائر"، المؤتمر العلمي الدولي الأول حول سلوك المؤسسة الاقتصادية في ظل رهانات التنمية المستدامة والعدالة الاجتماعية، جامعة قاصدي مرباح ورقلة كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير، يومي 20-21 نوفمبر 2012.
- 9- محمد لموسخ، "دور الجماعات المحلية في حماية البيئة"، الملتقى الدولي الخامس حول "دور ومكانة الجماعات المحلية في الدول المغربية"، مخبر أثر الاجتهاد القضائي على حركة التشريع، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، بالتنسيق مع جمعية هانس صيدل يومي 04/03 ماي 2009.
- 10- ناجية صالح، فتيحة مخناش، " أثر دعم الإنعاش الاقتصادي والبرنامج التكميلي لدعم النمو وبرنامج التنمية الخماسي على النمو الاقتصادي 2001/2014، نحو تحديات آفاق النمو الاقتصادي الفعلي والمستديم"، أبحاث المؤتمر الدولي لتقييم أثر برامج الاستثمارات العامة وانعكاساتها على التشغيل والاستثمار والنمو الاقتصادي خلال الفترة 2001-2014، جامعة سطيف 1، كلية العلوم الاقتصادية والتجارية وعلوم التسيير 12/11 مارس 2013.
- 11- عبد الوهاب نوري، وزير التهيئة العمرانية والسياحية والصناعة التقليدية، مداخلة حول - عرض حول السياحة-، لقاء الحكومة، الولاية، الاقتصاد المحلي عامل مشجع للتنمية الوطنية، يومي 12 و 13 نوفمبر 2016، قصر الأمم، نادي الصنوبر، الجزائر، 2016.

- 12- يمين كوسة، زكية جيلالي، ضيف الله رابح، "مسؤولية ومهام رئيس البلدية في حفظ النظافة والصحة العمومية"، مهام مكتب النظافة، يوم إعلامي وتحسيسي لفائدة المنتخبين المحليين حول الوقاية ومكافحة الأمراض المتنقلة عن طريق المياه، سطيف، 2000.
- 13- وزير السكن والعمران والمدينة، مداخلة حول "أدوات التعمير كآليات تخطيط إستراتيجية للتنمية المحلية" لقاء الحكومة، الولاية، الاقتصاد المحلي عامل مشجع للتنمية الوطنية، يومي 12 و13 نوفمبر 2016 قصر الأمم نادي الصنوبر، الجزائر، 2016.
- 14- مداخلة وزير المالية، لقاء الحكومة، الولاية، الاقتصاد المحلي عامل مشجع للتنمية الوطنية، يومي 12 و13 نوفمبر 2016، قصر الأمم، نادي الصنوبر، الجزائر، 2016.
- 15- الكلمة الافتتاحية لرئيس الحكومة بمناسبة اليوم الدراسي حول " النقاش الوطني حول حالة البيئة ومستقبلها"، بقصر الأمم، نادي الصنوبر، 12 ماي 2001.
- سابعاً - وثائق مختلفة
- 1- اتفاقية تعاون متعلقة بمرافقة الجماعات المحلية في مجال تطوير آليات تسيير النفايات المنزلية وما شابهها المبرمة بين وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية ووزارة البيئة والطاقات المتجددة، المؤرخة في 2019/01/18.
- 2- توصيات متعلقة بإصلاح المالية والحماية المحليتين من أجل تنمية محلية مستدامة، الورشة رقم 2، لقاء الحكومة، الولاية، الاقتصاد المحلي عامل مشجع للتنمية الوطنية، قصر الأمم، نادي الصنوبر، الجزائر، 12 و13 نوفمبر 2016.
- 3- وزارة الداخلية والجماعات المحلية، مديرية التعاون، دليل الجماعات الإقليمية المنهجية للتعاون اللامركزي جانفي 2015.
- ثامناً - المواقع الالكترونية:
- 1- فريدة كافي، "الاستثمار في الطاقة المتجددة كمدخل لدفع عجلة التنمية المستدامة في الجزائر - مع الإشارة إلى مشروع صحراء صولار بريدبير-" مركز تنمية الطاقات المتجددة CDER، الجزائر، على موقع الانترنت: www.cder.dz/spip.php?article_2877، تاريخ الإطلاع 2021/03/09.
- 2- علي مهراڤ هشام، الاستثمار الأخضر، د ر ص. من المصدر: علي مهراڤ هشام، مجلة العلم، باب عالم البيئة، القاهرة، عدد 460، مارس 2015، على موقع الانترنت <http://kenanaonline.com>، تاريخ الإطلاع 2022/05/17.
- 3- سوسن سكي، الأسرة، المدرسة والإعلام نحو تربية بيئية متكاملة للتكيف مع ظاهرة التغير المناخي مجلة الدراسات الإعلامية، المركز الديمقراطي العربي، برلين ألمانيا، العدد 5، نوفمبر 2018، على موقع الانترنت، <...> <https://democraticacide>، تاريخ الإطلاع 2020/06/12.

- 4- حاتم عبد المنعم أحمد، "دور الأحزاب السياسية في حماية البيئة"، بوابة الأهرام، على موقع الأنترنت: [http:// gate.ahram.org.eg](http://gate.ahram.org.eg)>News تاريخ الإطلاع 2020/05/31.
- 5- دور المدرسة في حماية البيئة، على موقع الأنترنت <https://alkhadraasy.com> تاريخ الإطلاع 2020/05/19.
- 6- المسؤولية الفردية للحفاظ على البيئة، على موقع الأنترنت <https://www.feedo.net> Go Green تاريخ الإطلاع 2020/06/11.
- 7- تعريف ومعنى الوقاية في معجم المعاني الجامع على موقع الأنترنت [https:// www.almaany.com](https://www.almaany.com) تاريخ الإطلاع 2021/08/27.
- 8- تعريف ومعنى حماية في معجم المعاني الجامع على موقع الأنترنت [https:// www.almaany.com](https://www.almaany.com) تاريخ الإطلاع 2021/08/27.
- 9- المساحات الخضراء، وزارة البيئة على موقع الأنترنت www.meer.gov.dz، تاريخ الإطلاع 2020/09/01.
- 10- موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية والتهيئة العمرانية www.intérieur.gov.dz تاريخ الإطلاع 2020/4/13.
- 11- موقع وزارة السياحة والصناعة التقليدية الجزائرية، على موقع الأنترنت: <https://www.mta.gov.dz> تاريخ الإطلاع 2022/06/01.
- 12- موقع وزارة البيئة www.meer.gov.dz، تاريخ الإطلاع 2020/09/01.
- 13- موقع الجريد الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية <https://www.joradp.dz>
- 14- موقع البوابة الوطنية للمجلات <https://www.asjp.cerist.dz>

المصادر والمراجع باللغة الأجنبية:

I. Les textes juridiques

A- Les lois:

1- La loi n°63-277 du 26/07/1963 portant code des investissements, journal officiel de la République Algérienne Démocratique et Populaire, n° 2 du 02/08/1963.

2- L'ordonnance n°67-24 du 18/01/1967 relative à la commune, journal officiel de la république Algérienne n° 6 du 18/01/1967.

3- La loi n°90-08 du 07/04/1990 relative à la commune, journal officiel de la république Algérienne n° 15 du 11/04/1990.

4- La loi n°11-10 du 22/06/2011 relative à la commune, journal officiel de la république Algérienne n° 37 du 03/07/2011.

5- La loi n° 12-07 du 22/06/2011 relative à la wilaya, journal officiel de la république Algérienne n° 12 du 29/02/2012.

B-Les Circulaires, Les instructions et les correspondances

1- Circulaire de le Secrétaire d'Etat auprès du Ministère de l'intérieur des collectivités locales et de l'Environnement chargé de l'Environnement, N° 96/0034 du 25/03/1996 relative à l'Environnement et cadre de vie .

2- Circulaire de ministère des ressources en Eau n°153 du 16/02/2021 portant rappel sur l'application du décret exécutif n°08-195 du 06/07/2008 fixant les conditions d'approvisionnement en eau destinée à la consommation humaine par citernes mobiles.

3- Instruction de Ministère de l'intérieur, des collectivités locales et de l'Aménagement du territoire chargé de l'Environnement, N° 1421 du 06/02/2021, relative d'hygiène du milieu.

4- Correspondancedu Ministère de l'intérieur et des collectivités locales, le secrétaire Général, N°313 du 13/10/2015, relative Exécution des actions inscrites au titre des P.C.D.

II. Les ouvrages et les dictionnaires

A-Les ouvrages

1- Agathe van Lang, **droit de l'environnement**, 3^{eme} édition, presses universitaires de France, France, 2011.

2- Alexandre Kiss, Jean-Pierre Beurier, **droit internationale de l'environnement**, 4^{eme} édition, Editions A. Pedone, paris, 2010.

3- Bernard Drobenko, **droit de l'urbanisme**, 4^{eme} édition, Gualino lextenso éditions, paris, 2008.

4- Claudie Boiteau, **les conventions de délégation de service public** **Transparence et service public local**, 2^{eme} édition, Groupe Moniteur (Editions du Moniteur), paris, 2007.

5- Éric Naim-Gesbert, **droit générale de l'environnement**, Lexis Nexis SA paris, 2011.

6- Gilles j. Martin et Béatrice parance, **la régulation environnementale** lextenso éditions, paris, 2012.

7- Henri Jacquot, François Priet , **droit de l'urbanisme**, 3^{eme} édition, Dalloz Delta, paris, 1998.

8- Jean –Bernard Auby, Jean François Auby, Rozen Noguellou, **droit des collectivités locales**, 5^{eme} édition, presses universitaire de France ,2009.

9- Jean-Michel Balet, **Aide –mémoire gestion des déchets**, Dunod, paris 2005.

10- Marie –Christine .Rouault, **droit administratif**, gualino-joly, paris ,2006.

11- Michel Delnoy, **la participation, un concept sans délimitation précise** sous la direction Benoît JADOT, **la participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme**, bruyant Bruxelles Belgique, 2005 .

- 12- Michel Prieur, *droit de l'environnement*, Dalloz, paris 4^{ème} édition 2001 .
- 13- Nathalie Baillon, Nicolas Nahmias, Elsa Sacksick, *pratique du droit de l'environnement*, Groupe Moniteur (Editions du Moniteur), paris, 2006.
- 14- Patrick Gérard, *pratique du droit de l'urbanisme, l'urbanisme réglementaire, Individuel et opérationnel*, groupe eyrolles, paris, cinquième édition, 2007.
- 15- Philippe Ch.-AGUILLOT, *droit de l'environnement*, 2^{ème} édition, Ellipses Edition Marketing S.A, paris, 2010 .
- 16- Philippe Malingrey, *Introduction au droit de l'environnement*, 4^{ème} édition, Lavoisier, France, 2008.
- 17- Pierre Merlinetjean, Pierre Traisnel, *Energie environnement et urbanisme durable*, presses universitaires de France, sans date de publication.
- 18- Raphaël Romi, *droit et administration de l'environnement*, LGDJ-Montchrestien, paris ,5^{ème} édition , 2004 .
- 19- Thomas Garancher, *Etudes d'impact environnemental*, Groupe Moniteur (Editions du Moniteur), paris, 2013.
- 20- Valérie Sansévérino- Godfrin, *le cadre juridique de la gestion des risques naturels*, Lavoisier, paris, 2008.
- 21- Yann Aguila, *Actes-les sources de la démocratie environnementale-le principe de participation du public: de la convention d'Aarhus à la Charte de l'environnement*, Conseil d'ÉTA, la démocratie environnementale, Direction de l'information légale et administrative, paris, 2013.

B-Les dictionnaires

- 1- Le petit Larousse, paris, 2005.

III. Les Thèses et les mémoires

A-Les Thèses

- 1- Brahim Djemaci, *la gestion des déchets municipaux en Algérie: Analyse prospective et éléments d'efficacité*, thèse de doctorat en sciences économiques université de Rouen, école doctorale économie, gestion Normandie, faculté de droit, science économique gestion, 2012.
- 2- Chenane Arezki, *réflexion sur les alliances stratégiques intercommunales et reconfigurations territoriales dans l'optique du développement durable locale en Algérie*, Thèse en vue de l'obtention du Diplôme Doctorat, Université mouloud Mammeri de Tizi-Ouzou, faculté de sciences économiques commerciales et sciences de gestion, 2015.
- 3- Grimes Saïd ; *Le tourisme environnementale et l'aménagement urbain du littoral « cas de la ville de Jijel »*, Mémoire de Magistère, Université de Mentouri Constantine, Faculté des sciences de la terre, de la géographie et de l'aménagement du territoire, sans date.
- 4- Khaled Soltane, *l'investissement local et dynamique des territoire cas de Constantine*, Mémoire Présenté en vue de l'obtention du Diplôme de posse-

Graduation spécialisée Option: collectivités locales et Développements
Université Mentouri Constantine, faculté des sciences Economique, 2006/ 2007.

5- Remi Radiguet, le service public environnemental, thèse doctorat université Toulouse, français, 2016.

B-Les mémoires

6- M.Aidli Lakehal, les tourisms en Algérie : réalités et perspectives Mémoire de Magistère, Université Abderrahmane MIRA de BEJAIA, Faculté des sciences économiques, de gestion et des sciences commerciales, 2013.

7- Ouldsaïd Mohammed, Stratégie de développement du secteur du tourisme «cas de la wilaya de Mostaganem», Mémoire de magistère, Université Abdelhamid Ibn badis, Mostaganem, Faculté des sciences commerciales sciences économiques, 2013-2014.

8- Nabil Akouche, Mohamed Olichicha, l'investissement dans les énergies renouvelables en Algérie, mémoire de Master, Université Abderrahmane mira de Bejaia, Faculté des sciences économiques, commerciales et des sciences de gestion, 2019/ 2020.

9- Raphaële Charlier, Les critère environnementaux dans les marches publics, master2 droit public économique, Université paris 1- PANTHEON-SORBONNE- Année Universitaire 2006-2007.

IV. Les articles

1- Arezki Akerkar, "**Approche Territoriale Durable et coopération décentralisée franco – Algérienne : les effets du Partenariat avec Mulhouse sur El KHROUB**", Revue pensée plurielle, 2015/2 (N° 39), p.77 à91.

2- Claire Etrilland, "**le développement durable dans les marché publics des villes**", Revue juridique de l'Ouest, 2006-3, pp 313-332.

3- Essaid Taib, "**La coopération décentralisée des collectivités territoriales algériennes**", Revue Algérienne des politiques publiques, université d'Alger Algérie, volume 2, Numéro3, 2014, p p.6-35.

4- Fahd Chraïbi, "**La Fiscalité environnementale: les déterminants de son efficacité**", Revue de recherche en économie et management, centre universitaire de maghnia, Algérie, volume01, numéro 02, 2020, p p.343-369.

5- Gilles Rotillon, "**la fiscalité environnementale outil de protection de l' environnement ?**", Revue regards croisés sur l'économie, 2007/1 n°1 pages108 à 113.

6- Karim Zermane, Nabila Badis, Charaf Eddine Zedira, "**Enjeux et potentiels des énergies renouvelables**", Arsad journal For economic and management studies, Université 20 Aout 1955 de Skikda, Algérie, volume 01 Issue 01, 31/12/2018, p p.310-321.

7- Maire Yves – René Guillou et son équipe de droit public des affaires et de la régulation, **ENVIRONNEMENT ET MARCHES PUBLICS** évolution des modalités juridiques d'intégrations des considérations environnementales dans les marchés publics, avec le soutien de l'ADEME , Novembre 2004.

8- N. cherif, H Benzidane, *la fiscalité environnementale en Algérie*, *Revue papier économique* (دفاتر اقتصادية) Université Ziane Achour de Djelfa, Algérie 2011. Volume2, numéro 2, page19-35.

9- Rachid Zouaïmia , " *la délégation conventionnelle de service public à la lumière du décret présidentiel du 16 septembre 2015*", *Revue Académique de la Recherche juridique*, université Abderrahmane Mira de béjaia Algerie Volume7, Numéro 1, pages7-35.

10- Roberton C. Williams III, " *environmental taxation*", resources for the future, washington, june2016.

11- Soufiane Belfatmi, " *la fiscalité environnementale en Algérie : Unétat des lieux*", *Revue algérienne d'économie et gestion*, université Oran 2 Mohamed ben Ahmed, Algérie, Volume10, n°2, 2016, page 65-85.

V. Les documents

1- Commission européenne, *acheter vert ! Un manuel sur les marchés publics écologiques*, Luxembourg: Office des publication officielles des communautés européennes,2005.

2- Conseil de l'Europe, *coopération intercommunale*, Manuel du comité européen sur la démocratie locale et régionale (CDLR), préparé avec la collaboration de Clotilde Deffigier, 2008.

3- *Acheter Vert ! Un manuel sur les marchés publics écologiques*, 3^{eme} éditions, office des publications de l'union européenne, 2016, sans numéro de page.

VI. Les sites d'internet

1- Code général des collectivités territoriales, Version consolidée au 16 octobre 2015, www.legifrance.fr

2- Plan national de gestion des déchets spéciaux (pnagdes), sur site ano.dz/présentation/stratégie-nationale-de-la-gestion-des-déchets/ date de consultation le 08/03/2021

3- Des marchés publics qui ont du sens sur site : [www. Espace-environnement. be /wp-content /uploads/2015/10 fiche- cahier des charges. PDF](http://www.Espace-environnement.be/wp-content/uploads/2015/10/fiche-cahier-des-charges.PDF). Date du consultation 22/12/2020.

4- ICC, *Environmental taxation principles, fiscal instruments and environmental policy- making*, prepared the icc commissions on Environment and energy and taxation , International chamber of commerce, Paris, France, on the site <https://iccwbo.org/publication/icc-environmental-taxation-principales-2012> date of visit :29/01/2021.

الفہ رس

الفهرس

1.....	مقدمة:
10	الباب الأول: دور الفواعل المؤسساتية والمجتمعية والأنشطة الإدارية في الحماية الوقائية للبيئة.
11.....	الفصل الأول: الحماية الوقائية للبيئة من خلال الفواعل المؤسساتية والمجتمعية.
12.....	المبحث الأول: الإطار المفاهيمي والقانوني للحماية الوقائية للبيئة.
12	المطلب الأول: ماهية البيئة محل الحماية الوقائية.
12.....	الفرع الأول: مفهوم البيئة محل الحماية الوقائية.
13.....	أولا- تعريف البيئة محل الحماية الوقائية لغة واصطلاحا.
14.....	ثانيا - تعريف البيئة محل الحماية الوقائية من منظور الشريعة الإسلامية.
16.....	ثالثا - تعريف البيئة محل الحماية الوقائية من منظور قانوني.
18.....	الفرع الثاني: عناصر البيئة محل الحماية الوقائية وموقف المشرع الجزائري منها.
18.....	أولا - عناصر البيئة محل الحماية الوقائية.
19.....	ثانيا - موقف المشرع الجزائري من عناصر البيئة محل الحماية الوقائية.
20.....	المطلب الثاني: الأساس القانوني للحماية الوقائية للبيئة.
20.....	الفرع الأول: الأساس القانوني لتكريس حماية البيئة محل الحماية الوقائية.
21.....	أولا - أساس حماية البيئة محل الحماية الوقائية في الدساتير الجزائرية.
26.....	ثانيا - أساس حماية البيئة محل الحماية الوقائية في القانون البيئي والقوانين القطاعية ذات الصلة بالبيئة.
30.....	الفرع الثاني: تحديد المقصود بالحماية الوقائية للبيئة.
30.....	أولا - تعريف وخصائص الحماية الوقائية للبيئة.
33.....	ثانيا- أهمية النهج الوقائي (الإجراءات الوقائية) في مجال الحماية البيئية وموقف المشرع الجزائري منه.
37.....	المبحث الثاني: دور الفواعل المؤسساتية في الحماية الوقائية للبيئة.
37.....	المطلب الأول: الجماعات الإقليمية كفاعل محلي لتكريس الحماية الوقائية للبيئة.
38.....	الفرع الأول: دور البلدية في الحماية الوقائية للبيئة.

- 38.....أولا - الأساس القانوني لدور البلدية في الحماية الوقائية للبيئة.
- 41.....ثانيا- دور البلدية في الحماية الوقائية للبيئة في إطار قوانين البلدية.
- 47.....ثالثا- دور البلدية في الحماية الوقائية للبيئة في القوانين القطاعية ذات الصلة بالبيئة.
- 49.....الفرع الثاني: دور الولاية في الحماية الوقائية للبيئة.
- 49.....أولا- تعريف الولاية فقها وقانونا.
- 51.....ثانيا- دور الولاية في الحماية الوقائية للبيئة في قوانين الولاية والقوانين القطاعية ذات الصلة بالبيئة.
- 56.....الفرع الثالث: تقييم دور الجماعات الإقليمية في الحماية الوقائية للبيئة.
- 56.....أولا- الأسباب المساهمة في محدودية دور الجماعات الإقليمية في الحماية الوقائية للبيئة.
- 59.....ثانيا- العوامل المساعدة على تفعيل دور الجماعات الإقليمية في الحماية الوقائية للبيئة.
- 61.....المطلب الثاني: دور الأجهزة الإدارية المركزية والمتخصصة في الحماية الوقائية للبيئة.
- 61.....الفرع الأول: الحماية الوقائية للبيئة من خلال الأجهزة الإدارية المركزية.
- 61.....أولا- دور وزارة البيئة والطاقات المتجددة في الحماية الوقائية للبيئة.
- 66.....ثانيا- دور وزارة الموارد المائية في الحماية الوقائية للبيئة.
- 68.....ثالثا- دور وزارتي الصحة والفلاحة في الحماية الوقائية للبيئة.
- 73.....الفرع الثاني: دور الأجهزة المتخصصة في الحماية الوقائية للبيئة.
- 73.....أولا- الدور الوقائي للمجالس العليا والوطنية في حماية البيئة.
- 77.....ثانيا- الدور الوقائي للمراصد والمعاهد والوكالات الوطنية في حماية البيئة.
- 81.....المبحث الثالث: دور الفواعل المجتمعية في الحماية الوقائية للبيئة.
- 81.....المطلب الأول: دور الأسرة والمدرسة الابتدائية والمواطن في الحماية الوقائية للبيئة.
- 81.....الفرع الأول: إسهام الأسرة في الحماية الوقائية للبيئة.
- 82.....أولا- الأساس الدستوري والقانوني لدور الأسرة في حماية البيئة.
- 83.....ثانيا- دور الأسرة في مجال الحماية الوقائية للبيئة.
- 85.....ثالثا- عوامل محدودة دور الأسرة في التنشئة الاجتماعية في مجال الحماية الوقائية للبيئة.
- 87.....الفرع الثاني: إسهام المدرسة الابتدائية في الحماية الوقائية للبيئة.
- 87.....أولا- الأساس الدستوري والقانوني لدور المدرسة الابتدائية في حماية البيئة.

- 89..... ثانيا- دور المدرسة الابتدائية في الحماية الوقائية للبيئة والعوامل المساهمة في نجاح دورها.....
- 93..... ثالثا- العوامل المساهمة في محدودية المدرسة الابتدائية في الحماية الوقائية للبيئة.....
- 95..... الفرع الثالث: المواطن كفاعل في الحماية الوقائية للبيئة.....
- 95..... أولا- دور المواطن في الحماية الوقائية للبيئة.....
- 102..... ثانيا- تقييم الدور الوقائي للمواطن في مجال الحماية البيئية.....
- 105..... المطلب الثاني: دور التنظيمات الطوعية في تكريس الحماية الوقائية للبيئة.....
- 105..... الفرع الأول: الحماية الوقائية للبيئة من خلال الجمعيات البيئية.....
- 106..... أولا- دور الجمعيات البيئية في الحماية الوقائية للبيئة.....
- 112..... ثانيا- تقييم دور الجمعيات البيئية في مجال الحماية الوقائية للبيئة.....
- 115..... الفرع الثاني: الحماية الوقائية للبيئة من خلال الأحزاب السياسية.....
- 115..... أولا- الأحزاب السياسية بين التكريس القانوني لإنشائها والتغيب الصريح لدورها في حماية البيئة.....
- 119..... ثانيا- مساهمة الأحزاب السياسية في الحماية الوقائية للبيئة وتقييم دورها في هذا المجال.....
- 123..... **الفصل الثاني: دور الأنشطة الإدارية في الحماية الوقائية للبيئة.**
- 124..... المبحث الأول: المخططات البيئية أدوات للتسيير المستقبلي في المجالات البيئية.....
- 124..... المطلب الأول: المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.....
- 124..... الفرع الأول: مفهوم المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.....
- 125..... أولا- الأساس القانوني وتعريف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.....
- 127..... ثانيا- أهداف المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وكيفيات إعدادة.....
- 128..... الفرع الثاني: أدوات تنفيذ المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.....
- 128..... أولا- الخطوط التوجيهية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.....
- 131..... ثانيا- المخططات المعتمدة لتنفيذ المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.....
- 133..... ثالثا- تقييم المخطط الوطني لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة.....
- 135..... المطلب الثاني: أدوات التعمير والتسيير المحلي؛ أدوات للحماية الوقائية للبيئة.....
- 135..... الفرع الأول: المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير كأداة للتخطيط المحلي والحماية الوقائية للبيئة.....
- 135..... أولا- الأساس القانوني الإلزامي لوضع المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير.....

139.....	ثانيا- دور المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير في الحماية الوقائية للبيئة.....
141.....	الفرع الثاني: مخطط شغل الأراضي كأداة قانونية للحماية الوقائية للبيئة.....
141.....	أولا- الأساس القانوني الإلزامي لوضع مخطط شغل الأراضي.....
145.....	ثانيا- أهداف مخطط شغل الأراضي ودوره في الحماية الوقائية للبيئة.....
147.....	الفرع الثالث: تقييم دور أدوات التعمير في مجال الحماية الوقائية للبيئة.....
147.....	أولا- العوامل المساهمة في محدودية دور أدوات التعمير في مجال الحماية الوقائية للبيئة.....
149.....	ثانيا- العوامل المساعدة على تفعيل دور أدوات التعمير في مجال الحماية الوقائية للبيئة.....
151.....	المطلب الثالث: المخططات البيئية القطاعية كأدوات للتسيير البيئي المتخصص.....
151.....	الفرع الأول: مخططات تسيير النفايات المنزلية والخاصة.....
151.....	أولا- مخطط تسيير النفايات المنزلية وما شابهها.....
156.....	ثانيا- المخطط الوطني لتسيير النفايات الخاصة.....
159.....	الفرع الثاني: مخططات تسيير المساحات الخضراء وتنظيم النجدة.....
159.....	أولا- مخطط تسيير المساحات الخضراء كأداة للتسيير المستدام.....
164.....	ثانيا- مخططات تنظيم النجدة كأدوات للتسيير والتكفل بالآثار المرتبطة بالكوارث.....
170.....	المبحث الثاني: الضبط الإداري البيئي كأداة قانونية لتحقيق الحماية الوقائية للبيئة.....
170.....	المطلب الأول: الحماية الوقائية للبيئة من خلال المحافظة على النظام العام.....
170.....	الفرع الأول: مفهوم الضبط الإداري البيئي.....
171.....	أولا- تعريف الضبط الإداري البيئي.....
172.....	ثانيا- أنواع الضبط الإداري البيئي وخصائصه.....
173.....	الفرع الثاني: الحماية الوقائية للبيئة من خلال المحافظة على عناصر النظام العام التقليدية والحديثة.....
174.....	أولا- الحماية الوقائية للبيئة من خلال المحافظة على عناصر النظام العام التقليدية.....
176.....	ثانيا- الحماية الوقائية للبيئة من خلال المحافظة على العناصر الحديثة للنظام العام.....
178.....	المطلب الثاني: وسائل الضبط الإداري المعتمدة في مجال الحماية الوقائية للبيئة.....
178.....	الفرع الأول: أنظمة الرقابة القبيلية للضبط الإداري في مجال الحماية الوقائية للبيئة.....
179.....	أولا- الترخيص الإداري كأداة قانونية قبلية لحماية البيئة.....

186.....	ثانيا- نظام الإلزام (الأمر) والحظر(المنع) في المجال البيئي.
189.....	ثالثا- نظام الإبلاغ(الإخطار) والتحفيز في المجال البيئي.
190	الفرع الثاني: أنظمة الرقابة البعدية للضبط الإداري في مجال الحماية الوقائية للبيئة.
191.....	أولا- أسلوب الإنذار وأسلوب الإزالة.....
192.....	ثانيا- أسلوب غلق المنشأة أو وقف النشاط وأسلوب إلغاء أو سحب أو توقيف الرخصة.....
193.....	الفرع الثالث: الأنظمة التقنية المرافقة للضبط الإداري البيئي في مجال الحماية الوقائية للبيئة.
194.....	أولا- دراسة التأثير وموجز التأثير كأداة للحماية الوقائية للبيئة.....
197.....	ثانيا- نظام دراسة الخطر كأداة للحماية الوقائية للبيئة
199.....	ثالثا- التحقيق العمومي كأداة قانونية وقائية تشاركية للمساهمة في صنع القرارات البيئية
203.....	المبحث الثالث: المرافق العمومية البيئية كأداة لتقديم الخدمات العمومية البيئية وحماية البيئة.....
203	المطلب الأول: مفهوم المرافق العمومية البيئية.....
203.....	الفرع الأول: تعريف المرافق العمومية البيئية والجهة المختصة بإنشائها.....
204.....	أولا- تعريف المرفق العام البيئي.....
206.....	ثانيا- الجهة المختصة بإنشاء المرافق العمومية البيئية.....
209.....	الفرع الثاني: مبادئ المرافق العمومية البيئية ودورها في تقديم الخدمات العمومية البيئية.....
209.....	أولا- المبادئ التي تحكم المرافق العمومية البيئية.....
213.....	ثانيا- دور المرافق العمومية البيئية في تقديم الخدمات العمومية البيئية.....
215.....	المطلب الثاني: أنواع المرافق العمومية البيئية ومجالاتها وأنماط تسييرها.....
216.....	الفرع الأول: أنواع المرافق العمومية البيئية.....
216	أولا- المرافق العمومية البيئية بالنظر إلى طبيعة النشاط.....
217.....	ثانيا- المرافق العمومية البيئية بالنظر إلى الامتداد الإقليمي.....
218.....	الفرع الثاني: مجالات وأنماط تسيير المرافق العمومية البيئية.....
218	أولا- المرافق العمومية البيئية الخاصة ببعض القطاعات البيئية.....
227.....	ثانيا- أنماط تسيير المرافق العمومية البيئية.....

- 234.....**المابج الثاني: دور العقود الإدارية والأدوات الاقتصادية في الحماية الوقائية للبيئة**
- 235.....**الفصل الأول: العقود الإدارية فضاء للشراكة والتعاون في مجال الحماية الوقائية للبيئة**
- 236.....المبحث الأول: الحماية الوقائية للبيئة من خلال عقود الصفقات العمومية والإجراءات المكيفة
- 236المطلب الأول: مفهوم الصفقات العمومية وعلاقتها بالحماية الوقائية للبيئة
- 236الفرع الأول: مفهوم الصفقات العمومية
- 237.....أولا- تعريف الصفقات العمومية
- 240.....ثانيا- طرق إبرام الصفقات العمومية والمبادئ التي تخضع لها
- 241.....الفرع الثاني: علاقة الصفقات العمومية بالحماية الوقائية للبيئة
- 241أولا- مفهوم الصفقات العمومية البيئية
- 243ثانيا- أنواع وأهداف الصفقات العمومية البيئية
- 245.....المطلب الثاني: إدراج بنود ومعايير حماية البيئة والتنمية المستدامة في الصفقات العمومية
- 245.....الفرع الأول: إدراج بنود حماية البيئة والتنمية المستدامة في الصفقات العمومية من منظور قضائي وقانوني
- 245.....أولا- إدماج حماية البيئة والتنمية المستدامة في الصفقات العمومية من منظور قضائي
- 248.....ثانيا- إدراج حماية البيئة والتنمية المستدامة في الصفقات العمومية من منظور قانوني
- 253.....الفرع الثاني: الأدوات القانونية المساهمة في وقاية البيئة في إطار الصفقات العمومية
- 254.....أولا- دفاثر شروط الصفقات العمومية كأداة لإدراج اعتبارات حماية البيئة والتنمية المستدامة
- 258ثانيا- الرقابة والجزاءات الإدارية كأدوات قانونية لضمان مطابقة الصفقة العمومية للاعتبارات البيئية
- 262.....المطلب الثالث: عقود الإجراءات المكيفة المستحدثة في تنظيم الصفقات العمومية كأداة للحماية الوقائية للبيئة
- 262الفرع الأول: مفهوم عقود الإجراءات المكيفة المستحدثة في تنظيم الصفقات العمومية
- 263.....أولا- الأساس القانوني لعقود الإجراءات المكيفة
- 267.....ثانيا- مبادئ وخصائص عقود الإجراءات المكيفة
- 269ثالثا- محل عقود الإجراءات المكيفة والضوابط الإجرائية لإبرامها
- 272.....الفرع الثاني: دور عقود الإجراءات المكيفة في الحماية الوقائية للبيئة
- 272.....أولا- إدراج الاعتبارات البيئية ضمن عقود الإجراءات المكيفة
- 274.....ثانيا - أهمية عقود الإجراءات المكيفة في مجال الحماية البيئية

- المبحث الثاني: الحماية الوقائية للبيئة من خلال عقود تفويض المرفق العام.....276
- المطلب الأول: إدراج اعتبارات حماية البيئة في عقود تفويض المرفق العام..... 276
- الفرع الأول: مفهوم عقود تفويض المرفق العام.....276
- أولا- تعريف ومبادئ عقود تفويض المرفق العام.....277
- ثانيا- أهمية عقود تفويض المرفق العام وصيغ إبرامها.....281
- الفرع الثاني: موضع الحماية الوقائية للبيئة في عقود تفويض المرفق العام.....283
- أولا- حماية البيئة بين التركيز والتغيب في عقود تفويض المرفق العام.....283
- ثانيا- محل تفويض المرفق العام وعلاقته بالحماية الوقائية للبيئة.....284
- المطلب الثاني: دور عقود تفويض المرفق العام في الحماية الوقائية للبيئة.....286
- الفرع الأول: دور عقود الامتياز والإيجار في الحماية الوقائية للبيئة.....286
- أولا- دور عقود الامتياز في الحماية الوقائية للبيئة.....286
- ثانيا- دور عقود الإيجار في الحماية الوقائية للبيئة.....291
- الفرع الثاني: دور عقود الوكالة المحفزة وعقود التسيير في الحماية الوقائية للبيئة.....293
- أولا- دور عقود الوكالة المحفزة في الحماية الوقائية للبيئة.....294
- ثانيا- دور عقود التسيير في الحماية الوقائية للبيئة.....295
- المطلب الثالث: الأدوات القانونية المساهمة في وقاية البيئة في إطار عقود تفويض المرفق العام.....297
- الفرع الأول: دفاتر شروط عقود تفويض المرفق العام كأداة لتحقيق حماية بيئية وقائية.....297
- أولا- الأساس القانوني لدفاتر شروط عقود تفويض المرفق العام ومضمونها.....298
- ثانيا- دور دفاتر شروط عقود تفويض المرفق العام في وقاية البيئة.....299
- الفرع الثاني: الرقابة والجزاءات الإدارية كأدوات لضمان مطابقة عقود تفويض المرفق العام للاعتبارات البيئية.....300
- أولا- الرقابة الإدارية كأداة قانونية لضمان مطابقة عقود تفويض المرفق العام للاعتبارات البيئية.....300
- ثانيا- الجزاءات الإدارية كأداة قانونية على الإخلال بالاعتبارات البيئية في عقود تفويض المرفق العام.....303
- المبحث الثالث: اتفاقيات التعاون كأدوات قانونية للحماية الوقائية للبيئة.....305
- المطلب الأول: دور اتفاقيات التعاون اللامركزي كأداة قانونية تعاقدية في مجال الحماية الوقائية للبيئة.....305
- الفرع الأول: التركيز القانوني لاتفاقيات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية ونظيرتها الأجنبية.....306

- أولا- تعريف ومبادئ التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية.....306
- ثانيا- مفهوم اتفاقيات التعاون اللامركزي بين الجماعات الإقليمية الجزائرية والأجنبية.....308
- الفرع الثاني: اتفاقيات التعاون اللامركزي كأداة للمساهمة في الحماية الوقائية للبيئة.....311
- أولا- موضع حماية البيئة في اتفاقيات التعاون اللامركزي.....311
- ثانيا- دور اتفاقيات التعاون اللامركزي في الحماية الوقائية للبيئة.....312
- المطلب الثاني: اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات في مجال الحماية الوقائية للبيئة.....318
- الفرع الأول: مفهوم اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات.....318
- أولا- التكريس القانوني لاتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات318
- ثانيا- تعريف اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات وتمييزها عن بعض الاتفاقيات.....321
- الفرع الثاني: دور اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات في الحماية الوقائية للبيئة.....327
- أولا - أهداف ومجالات التعاون المشترك ما بين البلديات في المجال البيئي.....327
- ثانيا- تقييم دور اتفاقيات التعاون المشترك ما بين البلديات في مجال الحماية الوقائية للبيئة.....332
- الفصل الثاني: الأدوات الاقتصادية والمالية لإرساء حماية وقائية بيئية.....336**
- المبحث الأول: الدور الوقائي للنظام الجبائي البيئي في مجال الحماية البيئية.....337
- المطلب الأول: مساهمة الجباية البيئية في الحماية الوقائية للبيئة.....337
- الفرع الأول: مفهوم الجباية البيئية.....337
- أولا- تعريف الجباية البيئية وأهميتها.....338
- ثانيا- مبادئ وأشكال الجباية البيئية.....340
- الفرع الثاني: علاقة النظام الجبائي البيئي بالحماية الوقائية للبيئة.....343
- أولا- علاقة الجباية البيئية بالتنمية وحماية البيئة.....343
- ثانيا- أهداف النظام الجبائي البيئي.....344
- الفرع الثالث: أساس فرض النظام الجبائي البيئي.....346
- أولا- مبدأ الملوث الدافع كأساس لفرض الضريبة البيئية.....346
- ثانيا- موقف المشرع الجزائري من مبدأ الملوث الدافع.....348
- المطلب الثاني: تطبيقات النظام الجبائي البيئي الجزائري.....349

- 350..... الفرع الأول: مضمون النظام الجبائي البيئي الجزائري
- 350..... أولا- الضرائب والرسوم البيئية في النظام الجبائي الجزائري
- 356..... ثانيا- الإتاوات البيئية في النظام الجبائي الجزائري
- 358..... ثالثا- التحفيزات الجبائية البيئية في النظام الجبائي الجزائري
- 360..... الفرع الثاني: نظام الصناديق الخاصة ودورها في الحماية الوقائية البيئية
- 360..... أولا- الصناديق الخاصة (حسابات التخصيص) التي لها علاقة بالحماية الوقائية للبيئة
- 364..... ثانيا- تقييم نظام الصناديق (حسابات التخصيص) في الحماية الوقائية للبيئة
- 365..... المبحث الثاني: الحماية الوقائية للبيئة من خلال المخططات والبرامج التنموية
- 365..... المطلب الأول: دور المخططات والبرامج التنموية في الحماية الوقائية للبيئة
- 365..... الفرع الأول: دور المخططات التنموية في الحماية الوقائية للبيئة
- 366..... أولا- موضع الحماية الوقائية للبيئة في المخططات التنموية للفترة الممتدة من 1967 إلى 1977
- 367..... ثانيا- موضع الحماية الوقائية للبيئة في المخططات التنموية للفترة الممتدة من 1980 إلى 1997
- 369..... الفرع الثاني: دور البرامج التنموية في الحماية الوقائية للبيئة
- 369..... أولا- الحماية الوقائية للبيئة في إطار البرامج التنموية للفترة الممتدة من 2001 إلى 2009
- 372..... ثانيا- الحماية الوقائية للبيئة في إطار البرامج التنموية للفترة الممتدة من 2010 إلى 2019
- 376..... المطلب الثاني: المخططات البلدية للتنمية أداة للتنمية والحماية الوقائية للبيئة
- 376..... الفرع الأول: علاقة المخطط البلدي للتنمية بالحماية الوقائية للبيئة
- 376..... أولا- تعريف المخطط البلدي للتنمية وعلاقته بالبيئة
- 380..... ثانيا- مبادئ المخطط البلدي للتنمية وتمييزه عن بعض المخططات التنموية
- 384..... الفرع الثاني: دور المخطط البلدي للتنمية في المجال التنموي والبيئي
- 384..... أولا- الأهداف التنموية والبيئية للمخطط البلدي للتنمية
- 386..... ثانيا- تقييم دور المخططات البلدية للتنمية في المجال التنموي والبيئي
- 390..... المبحث الثالث: الاستثمار البيئي كأداة للتنمية المستدامة والحماية الوقائية للبيئة
- 390..... المطلب الأول: إدراج البعد البيئي في مجال الاستثمار
- 390..... الفرع الأول: التطور القانوني لمسألة إدراج حماية البيئة في قوانين الاستثمار

أولاً- تعريف الاستثمار وعلاقته بالبيئة.....	391
ثانيا- إدراج حماية البيئة في قوانين الاستثمار من التغييب إلى التركيز.....	393
الفرع الثاني: دور الاستثمارات البيئية في الحماية الوقائية للبيئة.....	395
أولاً- مفهوم الاستثمارات البيئية.....	395
ثانيا- دوافع ومؤهلات الجزائر في مجال الاستثمار البيئي.....	398
المطلب الثاني: الاستثمار البيئي في مجال الطاقات المتجددة والسياحة البيئية.....	401
الفرع الأول: الاستثمار البيئي في مجال الطاقات المتجددة.....	401
أولاً- مفهوم الطاقات المتجددة ودورها في حماية البيئة وتحقيق التنمية المستدامة.....	402
ثانيا- دوافع الجزائر للاستثمار في مجال الطاقات المتجددة.....	406
ثالثاً- جهود الجزائر في مجال البرامج والمشاريع الاستثمارية للطاقات المتجددة والفعالية الطاقوية.....	410
الفرع الثاني: الاستثمار البيئي في مجال السياحة البيئية.....	415
أولاً- مفهوم السياحة البيئية ودورها في تحقيق التنمية المستدامة.....	415
ثانيا- واقع الاستثمار البيئي في مجال السياحة البيئية بالنسبة للجزائر.....	419
خاتمة.....	426
قائمة المصادر والمراجع:	435
الفهرس.....	474

الملخص

الملخص:

تبنى المشرع الجزائري في إطار إستراتيجيته الرامية لحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، أدوات قانونية متعددة، فشملت الكثير من الجوانب لاسيما الاجتماعية، التربوية، الإدارية، الاقتصادية والمالية... الخ، كما أخذت الحماية البيئية أوجه متعددة ومختلفة، على غرار الحماية الوقائية للبيئة، التي تحظى بأهمية كبيرة في رسم السياسة الوقائية البيئية، وانطلاقا من ذلك تطرقنا في هذه الأطروحة إلى الأدوار الوقائية التي تضطلع بها الأدوات القانونية محل هذه الدراسة، والمتمثلة في: الفواعل المؤسساتية والمجتمعية، المخططات البيئية، الضبط الإداري البيئي المرافق العمومية البيئية، العقود الإدارية، الجباية البيئية، المخططات والبرامج التنموية، والاستثمارات البيئية في مجال الحماية الوقائية للبيئة. وبالرغم من أهمية هذه الأدوات القانونية، ودورها في الحماية البيئية عموما والوقائية خصوصا، إلا أن من الأدوات ما يحتاج إلى تأطير قانوني بيئي دقيق، ومنها ما يحتاج إلى تأطير تنظيمي للتطبيق ومنها ما يحتاج إلى مراجعة وإعادة النظر للتفعيل، وتبقى مسألة تحقيق حماية وقائية فعالة للبيئة في الجزائر، متوقفة على مدى فعالية الأدوات القانونية في أدوارها الوقائية في حماية البيئة، والتي تتوقف هي الأخرى على مدى فعالية النص ومدى فعالية التطبيق.

الكلمات المفتاحية:

الحماية الوقائية للبيئة، الأدوات القانونية، الفواعل المؤسساتية والمجتمعية، المخططات البيئية، الضبط الإداري البيئي، المرافق العمومية البيئية، العقود الإدارية، الجباية البيئية، المخططات والبرامج التنموية، الاستثمارات البيئية.

Summary:

The Algerian legislator, in the framework of his strategy aimed at protecting the environment within the framework of sustainable development, adopted multiple legal tools, which included many aspects, especially social, educational, administrative, economic and financial,...etc. Environmental protection also took multiple and different aspects, such as the preventive protection of the environment, which It is of great importance in formulating the environmental preventive policy, and based on that, we discussed in this thesis the preventive roles played by the legal tools under this study, which are: institutional and societal actors, environmental plans, environmental administrative police, environmental public services, administrative contracts, environmental taxation, development plans and programs, and environmental investments in the field of preventive environmental protection. Despite the importance of these legal tools, and their role in environmental protection in general and preventive in particular, some of the tools require careful environmental legal framing, some of which need regulatory framing for application, and some of them need to be reviewed and reconsidered for activation. The issue of achieving effective preventive protection for the environment in Algeria remains dependent on the effectiveness of the legal tools in their preventive roles in protecting the environment, which also depends on the effectiveness of the text and the effectiveness of the application.

Keywords:

preventive protection of the environment, legal tools, institutional and societal actors, environmental plans, environmental administrative police, environmental public services, administrative contracts, environmental taxation, development plans and programs, environmental investments.