محور بحوث العلوم القانونية والسياسية

الاستشارة البيئية آلية للشراكة بين الجمعيات البيئية والجماعات الإقليمية في ترقية القرار البيئي المحلي

بقلم

ط.د./ لطيفة بهاء (*) د/ عبد العالي حاحة (**)

ملخـص

بما أن الجماعات الإقليمية المتمثلة في البلدية والولاية، هي المسؤولة على المستوى المحلي، فلقد مكنها المشرع الجزائري من مجموعة متعددة من المهام والصلاحيات، والتي من بينها حماية البيئة للمحافظة على صحة مواطنيها وإطارهم المعيشي بالشراكة مع جمعيات حماية البيئة بواسطة مجموعة من الآليات والتي من بينها آلية الاستشارة البيئية، والمشرع الجزائري حاليا وسع من تكريس هاته الآلية ضمن القوانين المنظمة للجماعات الاقليمية وأيضا عبر القوانين والمراسيم ذات الصلة بحماية البيئة؛ لأن لها تأثيرا في ترقية القرار البيئي المحلي، ولكن يجب عليه أن يلزم الجماعات الإقليمية باستشارة الجمعيات البيئية في ما يتعلق بالمشاريع ذات العلاقة بالبيئة، ولا يترك لها حرية سلطة اتخاذ القرار، وأن يأخذ برأي الجمعيات البيئية بعد استشارتها؛ لكي يكون له تأثير فعلي على القرار البيئي المحلي.

الكلمات المفتاحية: الجماعات الاقليمية، الاستشارة البيئية، الجمعيات البيئية، الشراكة البيئية.

(*)السنة الثالثة دكتوراه، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة. baha.latifa22@gmail.com

(**)أستاذ محاضر قسم أ، قسم الحقوق، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة محمد خيضر، بسكرة، مخبر الحقوق والحريات المقارنة droit35@gmail.com

تاريخ الإرسال: 2018/03/04 تاريخ القبول: 2018/09/28

مقدمة

تمثل كل من البلدية والولاية الجماعات الإقليمية في التنظيم الإداري الجزائري، وهذا ما أكدت عليه المادة 16 من التعديل الدستوري لسنة 2016، وتعتبر المجالس المنتخبة المحلية المكونة لها قاعدة اللامركزية ومكان ممارسة المواطنة وإطارا للمشاركة في تسيير الشؤون العمومية، سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة عن طريق المجتمع المدني.

وفي سبيل النهوض بمهامها منحها المشرع ومكنها من مجموعة من الصلاحيات سواء في مجال التهيئة والتعمير والهياكل القاعدية، والتجهيز، أو في مجال النظافة وحفظ الصحة.

كما تملك الجماعات المحلية بالإضافة إلى الصلاحيات التي أوردناها أعلاه، صلاحيات أخرى لا تقل أهمية عنها وإن كانت عمليا مهملة ومتروكة وهي الحفاظ على البيئة؛ وهي موضوع دراستنا هذه.

والملاحظ أن الاهتمام بالشأن البيئي لم يعد قاصرا على الدولة والجماعات المحلية فقط، بل ظهرت في هذا المجال جمعيات ناشطة في هذا الشأن، وأصبح دورها مكملا إلى حد بعيد لعمل الهيئات اللامركزية.

وقد سمح المشرع الجزائري للجماعات الإقليمية عند القيام بمهامها المتعقلة بحماية البيئة بالتعاون والشراكة مع الدولة والقطاع الخاص والمجتمع المدني؛ وذلك من أجل توحيد الجهود وتكاثفها وتكامل المهمات بين القطاعات الثلاث من أجل تحقيق التكامل والتفاعل، للوصول إلى تحقيق بيئة نظيفة للمواطن.

وأصبحت حاليا جمعيات حماية البيئة الممثلة للمجتمع المدني إحدى شركاء الجماعات الإقليمية في مجال حماية البيئة، من خلال استعمال عدة آليات مثل: التربية البيئية، الإعلام البيئي، حق الدفاع عن البيئة، الاستشارة البيئية.

وسنعالج في هذه الدراسة الاستشارة البيئية كآلية للشراكة بين الجمعيات البيئية والجماعات الإقليمية، وسنوضح مجالها، ومدى فعاليتها في القرار البيئي المحلي، ومن خلال ما سبق ذكره نطرح الإشكالية التالية:

- ما مدى فعالية الاستشارة البيئية كآلية للشراكة بين الجماعات الإقليمية

والجمعيات البيئية في ترقية القرار البيئي المحلي؟

وينبثق عن هذه الإشكالية تساؤلان في غاية الأهمية يمكن طرحهما وفق الشكل التالي:

- فيما يتمثل الأساس القانوني للاستشارة البيئية كآلية للشراكة بين الجمعيات البيئية والإدارة المحلية؟
- وإلى أي مدى تساهم آلية الاستشارة البيئية في ترقية القرار البيئي على المستوى المحلي؟

ولدراسة هذا الموضوع ارتأينا اتباع المنهج التحليلي بحكم أنه الأنسب لمثل هذا الموضوع، كما استعنا ببعض تقنيات المنهج المقارن عند الضرورة لاستعراض أهم التشريعات الدولية والداخلية في الشأن البيئي.

وللإجابة على الإشكالية أعلاه والتساؤلين المنبثقين عنها قسمنا موضوع الدراسة إلى:

المبحث الأول: الأساس القانوني للاستشارة البيئية كآلية للشراكة بين الجمعيات البيئية والجماعات الإقليمية

المطلب الأول: الاستشارة البيئية من خلال النصوص الدولية

المطلب الثاني: الاستشارة البيئية على مستوى القوانين الوطنية

المبحث الثاني: مدى مساهمة آلية الاستشارة البيئية المجسدة بين الجماعات الإقليمية والجمعيات البيئية في ترقية القرار البيئي المحلي

المطلب الأول: مجال تكريس آلية الاستشارة البيئية المجسدة بين الجماعات الإقليمية والجمعيات البيئية

المطلب الثاني: تقييم آلية الاستشارة المجسدة بين الجمعيات البيئية المحلية والجماعات الإقليمية في ترقية القرار البيئي

المبحث الأول
الأساس القانوني للاستشارة البيئية كآلية للشراكة بين الجمعيات البيئية والجماعات الإقليمية

سنتناول من خلال هذا المبحث الأساس القانوني لآلية الاستشارة البيئية من خلال النصوص الدولية، ثم نتطرق إلى ما نصت عليه القوانين الوطنية لبعض الدول العربية

والأجنبية، وما نص عليه القانون الجزائري، ونوضح كيفية تأثرها بالاتفاقيات الدولية التي وقعت عليها.

المطلب الأول
الاستشارة البيئية من خلال النصوص الدولية

الشراكة البيئية يفترض أن تتضمن شكلا من أشكال الاعتراف بالآخر، وبدوره كطرف شريك طالما يمكنه أن يساهم في عملية المحافظة على البيئة[1]، ولعل فكرة الشراكة هي مقاربة تنموية لعلاقة حكومية مع المجتمع المدني والقطاع الخاص لاستكمال وملاحقة قدرات وإمكانات الأطراف، حيث يتم ضم المزايا النسبية لكل طرف إلى الطرف الآخر في إطار تشاركي[2]، فلقد أصبحت حاليا جمعيات حماية البيئة الممثلة للمجتمع المدني إحدى شركاء الدولة بكل مؤسساتها في مجال حماية البيئة، من خلال عدة آليات، والتي من بينها آلية الاستشارة البيئية، فلها بعد دولي ووطني، يستمد أهميته خاصة من خلال ندوة ستوكهولم 1972، والتي جاءت بمجموعة من المبادئ العامة تتعلق برسم التوجهات الإنسانية في مجال حماية البيئة، والذي نص في المبدأ الرابع والعشرين منه على تعميم مسؤولية المحافظة على البيئة على كل الأفراد[3]، وتوالت النصوص الدولية فيما بعد لتؤكد وتدعم التطبيق العملي لهاته المبادئ ومنها بالأخص مبدأ المشاركة؛ إذ نص الإعلان الختامي الصادر عن مؤتمر الأمن والتعاون في أوربا بشأن قضايا البيئة لعام 1979م على ما يلي: "تؤكد الدول المشاركة احترامها لحق الأفراد والجماعات والمنظمات المعنية بالقضايا البيئية في التعبير بحرية عن آرائهم وفي الاشتراك مع الآخرين، وفي التجمع السلمي وكذلك في الحصول على معلومات عن هذه القضايا ونشرها وتوزيعها دون عوائق قانونية وإدارية تتنافى وأحكام مؤتمر الآمن والتعاون في أوربا، ولهؤلاء الأفراد والجماعات والمنظمات الحق في الاشتراك في المناقشات العامة بشأن القضايا البيئية وكذلك في إقامة اتصالات مباشرة ومستقلة ومواصلتها على الصعيدين الوطني والدولي"[4].

ونص الميثاق العالمي للطبيعة الصادر في أكتوبر 1982/10/29، الذي انعقد بعد عشر

سنوات من مؤتمر ستوكهولم في قرار الجمعية العامة لأمم المتحدة 37/507، من خلال البند 16 منه على مفهوم المشاركة كمبدأ تقوم عليه مختلف التدابير والإجراءات المتخذة في المجال البيئي، سواء تعلقت بالتخطيط أو وضع الاستراتيجيات أو اتخاذ القرارات[6]، كما نص أيضا المبدأ الثالث والعشرون من نفس الميثاق، على أنه يمكن لكل شخص منفرد أو مع غيره المشاركة في وضع القرارات التي تخص بيئته التي يعيش فيها[7]، وفي حالة تعرض هذا الشخص لضرر فإنه يحق له استعمال طرق الطعن للحصول عليه، ونص المبدأ الرابع والعشرون من نفس الميثاق على أنه ينبغي على كل فرد أن يلتزم بأحكام هذا الميثاق، سواء تصرف هذا الفرد بصفة انفرادية أو في إطار جمعية أو مع أشخاص آخرين أو في إطار مشاركته في الحياة السياسية، وأن يجتهد في تحقيق الأهداف والأحكام الأخرى المتعلقة بهذا الميثاق، ولم يعد بالإمكان تصور إغفال مثل هذه المواثيق لاشتراك الجمعيات في نشاطات دولية لها أهميتها، خاصة في مجالات حقوق الإنسان والبيئة والتنمية والمجالات العلمية المختلفة، وهذا الشكل من الاهتمام بهذه المنظمات غير الحكومية يعد من عناصر القوة التي تضاف إلى هذه المنظمات ويجعلها أقدر على تحمل ما قد يلقى على عاتقها من مهام أخرى قد تعهد إليها من قبل المجتمع الدولي للقيام بها[8].

أيضا عقد مؤتمر الأرض في سنة 1992 في ريو دي جانيرو، عاصمة البرازيل واستمر لغاية جوان 1993 حضره 185 دولة، برعاية الأمم المتحدة، ويعتبر أكبر اجتماع عالمي في التاريخ استهدف حماية كوكب الأرض وموارده ومناخه، وأصدر المؤتمر في ختام أعماله إعلان ريو الذي تبنته كافة الدول الأعضاء في الأمم المتحدة، ويضم 27 مبدأ يجب الاستناد إليها في إدارة الكرة الأرضية من أجل الحفاظ على البيئة في عملية التنمية[9]، يهدف إلى إقامة شراكة عالمية جديدة للتعاون؛ أي لتجسيد شراكة دولية لحماية البيئة؛ لأنه لا مناص منها طالما أن البيئة لا تعترف بالحدود الدولية ولا بسيادة الدول[10]، حيث كرس المؤتمر مبادئ المعلومة، ومشاركة الجمهور في عملية اتخاذ القرارات في مجال البيئة، ومن أهم هذه المبادئ نص المبدأ 10 من إعلان ريو[11] في هذا الخصوص على ما يلي:

"إن الطريقة الفضلى لمعالجة مسائل البيئة هي ضمان مشاركة كافة المواطنين المعنيين، وذلك وفق المستوى المناسب، يجب أن يتمكن كل مواطن من الاطلاع على المعلومات المتعلقة بالبيئة والتي تمتلكها السلطات الرسمية ومن بينها المعلومات المتعلقة بالمواد

والنشاطات الخطيرة في المجتمع، وأن يتمتع بإمكانية المشاركة في عملية اتخاذ القرار، وعلى الدول أن تسهل وتشجع توعية ومشاركة الشعب، وذلك عبر وضع المعلومات تحت تصرفه، كما يجب تأمين نفاذ فعلي فيما يتعلق بالدعاوي القضائية والإدارية، ومن ضمنها العقوبات والإصلاحات"، وقد كان للمبدأ 10 أثر في تطوير القوانين الدولية والمحلية في مجال البيئة[12]، ليعزز هذا التأكيد وفي نفس الإطار مؤتمر ريو من خلال ما تضمنته وثيقة الأجندة 21 في الفصل السابع والعشرين منها، والذي أشار إلى الأقليات العملية التي تحدد وفقها مشاركة تنظيمات المجتمع المدني المحلية والدولية، ضمن مسارات بلورة السياسات والتدابير البيئية على الصعيدين الوطني والدولي[13]، كما أكدت اتفاقية مكافحة التصحر سنة 1996 على الشراكة والمشاركة، مما قضى بإصدار أول وثيقة دولية ملزمة قانونيا تطلب صراحة تطبيق مبدأ الشراكة والمشاركة، وتحث الاتفاقية الأطراف الموقعة على ضمان عمل جميع الأطراف الفاعلة ذات الصلة بالسكان المتأثرين بالتصحر وجمعياتهم، والمنظمات غير الحكومية، والمؤسسات والحكومات الوطنية والمنظمات المانحة سويا لوضع أولويات مشتركة واستحداث وتنفيذ برامج طويلة الأمد[14].

أيضا نصت اتفاقية Aarhus لعام 1998 بشأن الحصول على المعلومات والمشاركة العامة في صنع القرار والوصول إلى العدالة في المسائل البيئية، والتي دخلت حيز النفاذ في 30 أكتوبر 2001م[15]، إذ أكدت المادة 3/3 الالتزام بجملة أمور منها تعزيز التعليم والوعي البيئي للجمهور، ومشاركته في صنع القرار البيئي، حيث تركز الاتفاقية على ثلاثة عناصر مهمة؛ وهي الحصول على المعلومة، والحق في المشاركة في اتخاذ القرار، واستخدام القضاء للاحتكام في الشؤون المتنازع عليها في مجال البيئة في اتخاذ القرارات، وتضمنت شرطا واضحا بعدم ممارسة التمييز، إذ تنص على أن للجمهور داخل نطاق الاتفاقية أن يصل إلى المعلومات وأن تتاح له إمكانية المشاركة في صنع القرارات، وأن يتمكن من الوصول إلى العدالة فيما يتعلق بالمسائل البيئية بدون تمييز على أساس المواطنة أو الجنسية أو الإقامة[16].

كما انعقدت بعد ذلك العديد من الاتفاقيات على غرار اتفاقية الأمم المتحدة حول

التغيرات المناخية، اتفاقية الأمم المتحدة حول التنوع البيولوجي سنة 2002، انعقدت القمة العالمية للتنمية المستدامة بجوهانزبورغ سنة 2002، جمعت أكثر من 190 دولة وعشرات الملايين من هيئات المجتمع المدني، والتي انتهت بمخطط تدخل من أجل ترقية المبدأ العاشر من إعلان rio[17].

المطلب الثاني
الاستشارة البيئية على مستوى القوانين الوطنية

بادرت مختلف التشريعات الوطنية إلى تكريس آلية الاستشارة البيئية، سواء في إطار نصوص قوانين البيئة المتخصصة، أو في إطار نصوص خاصة بتكريس هاته الوسيلة، التزاما منها بالمبادئ والقواعد المرجعية التي حددتها النصوص والأطر الدولية لحماية البيئة؛ حيث سعت النظم القانونية الداخلية جاهدة إلى ترجمة هاته المبادئ الدولية ضمن نصوصها وتشريعاتها الوطنية، ومن هذا المنطلق أقرت العديد منها بمفهوم الحق في المشاركة كركيزة أساسية لدعم وتنفيذ التوجهات والسياسات البيئية المعاصرة، وهو الإقرار الذي يصل في بعض الدول مستوى الاعتراف أو التكريس الدستوري، كما هو الحال في الدستور الفلندي لسنة 1955م والذي أشار في المادة 14 منه إلى تمتع كل فرد بإمكانيه التدخل في بلورة القرارات المتعلقة بالمسائل البيئية إعمالا لحقه الأساسي في التمتع ببيئة سليمة، وفي فرنسا نص الميثاق الفرنسي للبيئة سنة 2004م المعتمد كوثيقة دستورية مرجعية سنة 2005م في المادة 07 منه على الحق في المشاركة كحق معترف به لكل مواطن فرنسي[18]، وكذلك الأمر بالنسبة لدستور بوركينافاسو لسنة 1991 في المادة 29 منه[19]، كما منح قانون البيئة البريطاني لعام 1940 للجمهور حق المشاركة في القرارات المؤثرة على البيئة[20].

وبجانب هذا الإقرار الدستوري الذي يحظى به مفهوم الحق في المشاركة على مستوى بعض الدول، تذهب أغلب النظم القانونية الوطنية إلى تكريس هذا المفهوم، وبشكل أساسي ضمن تشريعاتها وأطرها القانونية المتعلقة بحماية البيئة الطبيعية، كما هو الحال في قانون حماية البيئة السويسري الصادر في 1983/10/07م، وقانون البيئة لدولة ساحل العاج الصادر لسنة 1996م في المادة 35 منه، وكذا قانون حماية البيئة لدولة الكامرون المؤرخ في 1996/08/05م من خلال نص المادة 09/05[21].

أيضا الدول العربية نصت في تشريعاتها الداخلية على آليات للشراكة البيئية، والتي من بينها آلية الاستشارة البيئية، خاصة مع المجتمع المدني؛ فالمغرب باعتباره طرفا في العديد من الاتفاقيات الدولية البيئية، ترجم في قانونه الداخلي التزامه بهذه الاتفاقيات، وتجسد ذلك من خلال القانون رقم 11/03 المتعلق بحماية واستصلاح البيئة، حيث مكن الجمعيات من المساهمة في الدفاع عن البيئة، عن طريق المساهمة في عمل الأجهزة العمومية كما هو الشأن في العديد من التشريعات كمجال إعداد وثائق التعمير، أيضا جسد الاستشارة البيئية بين الجمعيات البيئية والجماعات المحلية، من خلال المادة 19 من القانون رقم 11/03، بواسطة تشكيلة مجلس العمالة والأقاليم البيئية التي تناط بها داخل الحدود المحددة قانونا المهام التالية: القيام بجرد جميع مشاكل البيئة على صعيد الأقاليم والولايات، النهوض بكل عمل من شأنه المساهمة في حماية البيئة وتحسين البيئة في الولاية أو الإقليم، تطبيق التوجهات والتوصيات الصادرة عن المجلس الوطني للبيئة والمجالس الجهوية، ويتولى رئاسة هذا المجلس الوالي أو العامل، ويتشكل المجلس من: أعضاء المجلس الإقليمي أو المجموعة الحضرية، ممثلي الوزارات على صعيد الولاية، رؤساء الجماعات الحضرية أو القروية التي يهمها جدول الأعمال، ويمكن أن يمتثل أمام هذا المجلس بقصد الاستشارة ممثلو المؤسسات العلمية والهيئات العامة، والجمعيات المهنية والهيئات الخاصة والجمعيات المتخصصة في مجال حماية البيئة والتنمية المستدامة، الطابع الاستشاري لا يسمح لها باتخاذ قرارات تنفيذية[22].

كما خطى المشرع التونسي نفس توجه التشريعات الأخرى؛ حيث أقر بتفعيل وتنسيق العمل الجمعوي على المستوى المحلي والجهوي، وتمثيل وتفعيل دور الجمعيات على مستوى البلديات والمجالس الجهوية للمساهمة في صياغة القرار وتبليغ مشاغل المجتمع المدني وإيجاد توافقية ترضي جميع الأطراف، ضرورة إشراك الجمعيات في الجانب الفني للمشاريع التي تقودها الوزارة بدءا من التصور والإعداد، ووصولا إلى مرحلة التنفيذ، مع ضرورة ضبط دورها وتحديد مسؤوليتها، التعرض إلى بعض النقاط الهامة في المرسوم عدد 88 لسنة 2011 المؤرخ في 2011/09/24 المتعلق بتنظيم الجمعيات، في الفصل الخامس المتعلق

بحق الجمعية في الحصول على المعلومات وتقييم أداء مؤسسات الدولة، وعلى الوزارة اطلاع الجمعيات على مختلف الأنشطة التي تقوم بها وتشريكها في بلورتها وإنجازها[23]، تعزيز العلاقة بين الإدارات الجهوية والمجتمع المدني وإعلامهم بجميع البرامج والمشاريع وإشراكهم باستمرار[24].

أيضا أقر المشرع المصري مبدأ الشراكة البيئية منهجا وآلية عمل تساهم بفاعلية في الحفاظ على البيئة، والموارد الطبيعية وحل القضايا البيئية، وصولا إلى تحقيق التنمية المستدامة في ضوء الأهداف الإنمائية والاتفاقيات الدولية التي وقعت عليها جمهورية مصر العربية في مجال البيئة، والهدف من الشراكة هو استخدامها كدليل استرشادي لإقامة شراكة بين جمعيات البيئة وأصحاب المصالح والقطاع الخاص والكيانات الحكومية المعنية بمعالجة قضايا البيئة في مصر، ويجب أن تكون الشراكة موجهة لمعالجة القضايا البيئية المختلفة، وتحقق استفادة متبادلة بين جميع الأطراف المعنية وفي إطار الخطط القومية الخاصة بالبيئة، ومزايا الشراكة أنها تساعد على تخفيف العبء على كاهل الدولة[25].

وفي الجزائر أولى القانون رقم 10/03 المتعلق بحماية البيئة أهمية كبيرة لآليات الشراكة البيئية؛ حيث مكن كل شخص في الحق بإحاطته بكل شيء يخص البيئة، والمشاركة في الإجراءات المسبقة عند اتخاذ القرارات المتعلقة بالبيئة[26]، كما مكنت لأول مرة بصفة صريحة المادة 35 من القانون رقم 10/03 الجمعيات البيئية من المساهمة والاشتراك في المسائل المتعلقة بحماية البيئة، خاصة في ما يتعلق بالدور الاستشاري مع الهيئات العمومية، والجماعات الإقليمية تعتبر هيئة عمومية.

المبحث الثاني
مدى مساهمة آلية الاستشارة البيئية المجسدة بين الجماعات الإقليمية والجمعيات البيئية في ترقية القرار البيئي المحلي

بما أن الاستشارة البيئية هي آلية من آليات الشراكة بين الجماعات الإقليمية والجمعيات البيئية، فتعتبر أكثر الآليات تأثيرا على القرار البيئي المحلي؛ لأن الجماعات الإقليمية تستشير وتأخذ برأي الجمعيات البيئية في كل المشاريع المزمع إنجازها على مستواها، وهذا ما سنوضحه من خلال هذا المبحث.

المطلب الأول
مجال تكريس آلية الاستشارة البيئية المجسدة بين الجماعات الإقليمية والجمعيات البيئية

سنتطرق من خلال هذا المطلب لتوضيح مجال تجسيد آلية الاستشارة البيئية التي تكرس بين الجماعات الإقليمية والجمعيات البيئية من خلال القوانين المنظمة للجماعات الإقليمية، أيضا من خلال القوانين والمراسيم ذات الصلة بحماية البيئة.

أولا: الاستشارة البيئية من خلال قوانين المنظمة للبلدية

بعد استقرائنا للنصوص القانونية المتعلقة بالأمر رقم 24/67 المنظم للبلدية الملغى[27]، فيما يخص وسيلة الاستشارة، لاحظنا اقتصاره على اللجان الدائمة أو المؤقتة التي يشكلها المجلس الشعبي البلدي من بين أعضائه في إحدى مجالاته، والمتمثلة في: الإدارة والشؤون المالية والتخطيط والاقتصاد، والتجهيز والأشغال العمومية والشؤون الاجتماعية والثقافية؛ حيث أجازت المادة 98 لرئيس إحدى اللجان استشارة أي مواطن يقطن في إقليم البلدية لديه خبرة في ذلك، ومن خلال هاته المادة نستنج بأن الأمر 24/67 المتعلق بالبلدية، لم يشر بعبارة صريحة إلى آلية الاستشارة فيما يتعلق بحماية البيئة، لكنه تضمن ما يفيد ذلك في القليل من المجالات، فأشار إلى المحافظة على التراث الثقافي وضمان تطوره، أيضا حماية الطبيعة وحفظ الصحة والأمن، لكنه لم يشر في أي نص قانوني على إمكانية استشارة أحد هيئات البلدية للمواطنين بصفة غير مباشرة؛ أي عن طريق الجمعيات المتخصصة في حماية البيئة، أو أحد مجالاتها.

أما القانون المعدل والمتمم لسنة 1981[28]، من خلال المادة 98 منه، فقد مكن لجان البلدية التي لها علاقة بمجال من مجالات حماية البيئة من استشارة إحدى الجمعيات الناشطة في مجالات حماية البيئة، وتزامن ذلك مع صدور أول قانون في الجزائر ينظم الجمعيات رقم 79/71.[29]

كما أشارت المادة 139 مكرر 01 والمادة مكرر 02 من قانون البلدية المعدل والمتمم، إلى إمكانية إشراك المجلس الشعبي البلدي أي جمعية تتعلق بحماية المحيط وتحسين نوع الحياة ومكافحة التلوث وكل أشكال الضرر، عندما يقوم بكل عمل يرمي إلى حماية المحيط

وتحسينه عبر تراب البلدية.

مرة أخرى المشرع الجزائري في القانون رقم 08/90 المتعلق بالبلدية الملغى[30]، لم ينص بصفة صريحة في ما يخص اللجان الدائمة للمجلس الشعبي البلدي على لجنة تختص مباشرة بقضايا البيئة، بالرغم من صدور القانون رقم 03/83 المنظم للبيئة[31]، وكان سابقا لقانون البلدية الملغى رقم 08/90؛ حيث اقتصرت اللجان على المجالات التالية فقط: الاقتصاد والمالية، التهيئة العمرانية والتعمير، الشؤون الاجتماعية والثقافية، كما مكنت المادة 26 منه كل رئيس لجنة بالاستعانة بأي جمعية بحكم مؤهلاتها الناشطة في المجال البيئي من المساعدة في أشغال اللجنة، عندما تقوم بعمل له علاقة بمجالات البيئة، واشترطت المادة 92 من القانون السابق الذكر الموافقة المسبقة للمجلس الشعبي البلدي على إنشاء أي مشروع على تراب البلدية يتضمن مخاطر من شأنها الإضرار بالبيئة.

فالقانون رقم 08/90 الملغى المتعلق بالبلدية، شجع البلدية على تطوير حركة الجمعيات، لكنه حدد مجالات ضيقة جدا من مجالات حماية البيئة والمتعلقة بالثقافة وجمعيات حماية العقارات والأحياء وصيانتها وتجديدها، وذلك من خلال المواد 104 و106 منه.

أما القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية[32]، اعتبرها الإطار المؤسساتي لممارسة الديمقراطية على المستوى المحلي والجواري، بسبب قربها من المواطن، كما اعترف بصراحة المشرع الجزائري للمجلس الشعبي البلدي بممارسة آلية الاستشارة، وتكون مباشرة عبر الوسائل المتاحة له، أو بطريق غير مباشر عن طريق الوسائط المتمثلة في المجتمع المدني وجمعيات حماية البيئة، حول التهيئة والتنمية الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، كما ألزم المشرع الجزائري المجلس الشعبي البلدي من عرض نشاطه السنوي أمام المواطنين[33]، فإذا كان يحتوي على أية مضار للبيئة يستطيع المواطن بصفته المباشرة أو عن طريق جمعية لحماية البيئة رفض ذلك؛ لأنه مكنه من المشاركة في تسيير الشؤون العمومية.

أيضا ألزم عند القيام بتسليم رخصة البناء والهدم التي تكون من اختصاص رئيس البلدية، ذاك الهدم أو البناء قد يكون من شأنه المساس بالتراث الثقافي والطبيعي والتاريخي والثقافي أو يشكل خطرا، فلا تُسلَّم إلا بعد استشارة وموافقة الجمعيات المختصة.

كما مكن القسم الأول من الباب الثالث المعنون بمشاركة المواطنين في تسيير شؤون البلدية، في مادته 34، من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية، رئيس كل لجنة من لجان

المجلس الشعبي البلدي من استشارة أي جمعية تنشط في مجال البيئة، ولأول مرة المشرع الجزائري خصص لجنة من لجان البلدية تعالج المسائل المتعلقة بالبيئة مباشرة، والمتمثلة في لجنة الصحة والنظافة وحماية البيئة، كما ألزم استشارة المجلس الشعبي البلدي عند إقامة أي مشروع استثمار أو تجهيز على إقليم البلدية، أو أي مشروع يندرج في إطار البرامج القطاعية التي لها تأثيرات على البيئة، وحتى المشاريع التي يحتمل إضرارها بالبيئة والصحة العمومية[34]، وفي هذا الخصوص يستطيع المجلس البلدي استشارة أي جمعية محلية مختصة بمجال البيئة.

ثانيا: الاستشارة البيئية من خلال القوانين المنظمة للولاية

من خلال قراءتنا للأمر رقم 38/69 الملغى المنظم للولاية[35]، لم نجد أي نص قانوني يشير إلى آلية استشارة المجلس الشعبي الولائي للمواطنين سواء بصفة مباشرة أو غير مباشرة في مجال حماية البيئة، إلا ما نصت عليه المادة 46 منه؛ حيث مكنت المجلس الشعبي الولائي من تشكيل لجان دائمة أو خاصة تتعلق فقط بدراسة المسائل الإدارية والمالية وذات الطابع الاقتصادي، ويجوز لرئيسها استشارة كل شخص متخصص في مجال من مجالات اللجان الولائية.

أما القانون رقم 09/90 المتعلق بالولاية الملغى[36]، فلقد مكنت المادة 24 منه، كل رئيس لجنة من لجان المجلس الشعبي الولائي عندما تعالج موضوعا له علاقة بالبيئة من استشارة الجمعيات الناشطة بمجال حماية البيئة، وأجازت المادة 80 من نفس القانون للمجلس الشعبي الولائي استشارة كل جمعية محلية تنشط في مجال حماية التراث الثقافي.

غير أن القانون رقم 07/12 الحالي المنظم للولاية[37]، ولأول مرة خصص لجنة من بين اللجان التي يشكلها المجلس الشعبي الولائي تعالج المسائل المتعلقة بالبيئة والصحة والنظافة[38]، كما أجاز لرئيس هاته الأخيرة استشارة أي جمعية محلية تنشط في مجال البيئة[39]، أيضا أجاز المشرع الجزائري من خلال قانون الولاية للمجلس الشعبي الولائي عندما يقوم بإنشاء الهياكل القاعدية الثقافية والرياضية وحماية التراث التاريخي والحفاظ عليه[40]، وعندما يساهم في حماية التراث الثقافي والفني أن ينسق عمله مع الجمعيات الناشطة في مجال البيئة

ويستشيرهم[41].

ثالثا: الاستشارة البيئية من خلال القوانين والمراسيم ذات الصلة بحماية البيئة

لقد خولت قواعد التهيئة والتعمير للجمعيات آليات مختلفة من أجل ممارسة وظيفة الاستشارة والمشاركة في المحافظة على المناظر والتراث الثقافي والتاريخي من خلال المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير؛ حيث تتلقى الجمعيات المرسل إليها 15 يوما، ابتداء من تاريخ استلامهم الرسالة للإفصاح عما إذا كانوا يريدون أن يشاركوا في إعداد المخطط التوجيهي للتهيئة والتعمير وتعيين ممثليهم في حالة ثبوت إرادتهم هذه[42]، كما يبلغ مشروع المخطط المصادق عليه بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي للجمعيات المتعلقة بحماية البيئة، وتمهل مدة ستين يوما لإبداء آرائها وملاحظاتها بخصوصه[43].

أيضا ومن خلال مخطط شغل الأراضي، فإن رئيس المجلس الشعبي البلدي يبادر بإعداده بالتشاور مع الجمعيات؛ حيث يقوم بإطلاع رؤساء الجمعيات المحلية للبيئة كتابيا بالمقرر القاضي بإعداد المخطط، ويمنحهم مهلة خمسة عشرة يوما للإفصاح عن رغبتهم في المشاركة، ثم يقوم بإصدار قائمة يبين فيها الجمعيات التي طلبت استشارتها في مخطط شغل الأراضي، وأخيرا يبلغ مشروع المخطط المصادق عليه بموجب مداولة المجلس الشعبي البلدي ويمهلهم مدة ستين يوما لإبداء آرائهم[44].

أما بالنسبة لمخطط تهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، فإن المادة الثانية من القانون رقم 20/01، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة[45]، تشير إلى آلية الاستشارة عن طريق مبادرة الدولة بالسياسة الوطنية لتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة؛ بحيث تسير هذه السياسة بالاتصال مع الجماعات الإقليمية في إطار اختصاصات كل منها، وكذلك بالتشاور مع الجمعيات الناشطة في المجال البيئي، ويساهم المواطنون في إعداد هذه السياسة وتنفيذها.

أيضا في المجال الثقافي بالنسبة لاقتراح تصنيف الممتلكات الثقافية المنقولة ذات الأهمية من وجهة التاريخ، أو الفن أو علم الآثار أو العلم أو الدين، التي تشكل ثروة ثقافية للأمة على المستوى المحلي، يمكن تصنيفها أو تسجيلها في قائمة الجرد الإضافي بقرار من الوالي بعد استشارة لجنة الممتلكات الثقافية في الولاية المعنية، أو بناء على طلب من أي شخص يرى مصلحة في ذلك[46]، وهذه الأخيرة تمثل الأشخاص الطبيعية أو المعنوية، وبما أن الجمعيات المتخصصة في حماية التراث الثقافي تتمتع بالشخصية المعنوية، فيحق لها أن تبادر

بطلب اقتراح تصنيف الممتلكات الثقافية.

أيضا مكنت المادة 14من القانون رقم 06/06 المؤرخ في 2006/02/20 المتعلق بالقانون التوجيهي للمدينة[47]، عند إعداد برامج سياسة المدينة من التشاور والشراكة بين الدولة والجماعات الإقليمية والجمعيات المتخصصة.

كما نصت المادة الثالثة من قانون حماية الساحل وتثمينه رقم 02/02[48]، بأن حماية الساحل تندرج ضمن بعد وطني لتهيئة الإقليم والبيئة وتقتضي تنسيق الأعمال بين الدولة والجماعات الإقليمية والمنظمات والجمعيات التي تنشط في هذا المجال، وترتكز على مبادئ التنمية المستدامة والوقاية والحيطة.

ومن أجل الوقاية والحد من مضاد الحت المائي، أقر المشرع الجزائري للجمعيات الناشطة في ذلك المجال والجماعات الإقليمية المختصة والإدارات المعنية بالتشاور لأجل إعداد مخطط تهيئة، لكل نطاق يعتمد ويحدد حسب شدة الحت المائي للأراضي والأحواض المتدفقة؛ وذلك لضمان الحفاظ على المياه والتربة والتقليل من أخطار تدهور الأنظمة البيئية المهددة، ومن أجل الوقاية والحد من توحل حواجز المياه السطحية بالترسب، وضمان الحفاظ على قدرتها الملائمة، حيث يتم تحديد نطاق مكافحة الحت المائي في الأحواض المتدفقة في أعالي هذه الحواجز[49].

رابعا: تجسيد الاستشارة البيئية من خلال عضويتها في بعض اللجان المشكلة من قبل الجماعات الاقليمية

هناك عدة لجان تشكلها الجماعات الإقليمية تتعلق بمجال من مجالات حماية البيئة، ألزم المشرع الجزائري بأن تكون إحدى الجمعيات أو أكثر لحماية البيئة عضوا فيها لاستشارتها في المواضيع المتعلقة باللجنة، وسنتطرق إلى بعضها فيما يلي:

لقد نصت المادة 04 من القرار رقم 48 المتعلق بإنشاء وتنصيب اللجنة المسيرة لمشروع الجزائر البيضاء (الهدف الرئيسي للمشروع هو تحسين بيئة المواطن الجزائري، ويكون بالشراكة بين مديرية النشاط الاجتماعي والبلدية في مجال حماية البيئة)، على مستوى كل مديرية للنشاط الاجتماعي لكل ولاية لجنة ولائية مسيرة تحت رعاية الوالي، ويرأس هذه اللجنة مدير النشاط الاجتماعي، حيث تتكون اللجنة من:

ثلاث جمعيات بيئية ولائية، ممثل وكالة التنمية الاجتماعية، ممثل الوكالة الوطنية لتسيير القرض المصغر، ممثل الوكالة الوطنية لدعم تشغيل الشباب، ممثل الوكالة الوطنية للتشغيل.

تتكفل اللجنة الولائية المسيرة لمشروع الجزائر البيضاء بالمهام التالية:

- استقبال ودراسة الملفات وقبول الطلبات المقدمة من قبل أصحاب المشاريع.
- مرافقة أصحاب المشاريع في تحضير وتمويل وإنجاز مشاريعهم.
- متابعة وتقييم المشاريع[50].

كما تنصب أيضا على مستوى كل بلدية تحت رعاية الوالي، لجنة بلدية مسيرة، يرأس هذه اللجنة رئيس المجلس الشعبي البلدي أو ممثله، وتتكون من: ثلاثة جمعيات بيئية أو ممثلي الأحياء، منتخبين محليين، ممثل مكتب البلدية للنشاط الاجتماعي.

وتتكفل اللجنة البلدية المسيرة لمشروع الجزائر البيضاء بما يلي: تحسيس الشباب الذين هم بدون عمل بانطلاقة المشاريع، استقبال تقييم محتويات الملفات المقدمة من قبل أصحاب المشروع أو صغار المقاولين وتحويلها للجنة الولائية المسيرة، متابعة وتقييم المشاريع البلدية[51].

أيضا اللجنة الولائية للمجالات المحمية تكلف بإبداء الرأي في اقتراح وجدوى تصنيف المجالات المحمية والموافقة على دراسة تصنيف المجالات المحمية المنشأة بموجب مقرر من الوالي أو رئيس المجلس الشعبي البلدي، ويرأسها الوالي أو ممثله، وتتكون من رئيس المجلس الشعبي الولائي أو ممثله ورؤساء المجالس الشعبية البلدية المعنية ومن مختلف مدراء المديريات الولائية التي لها علاقة بالموضوع وممثل عن الجمعيات المحلية الناشطة في المجال البيئي[52].

المطلب الثاني
تقييم آلية الاستشارة المجسدة بين الجمعيات البيئية المحلية والجماعات الإقليمية في ترقية القرار البيئي

سنتناول في هذا العنصر بداية التطور النسبي لفعالية آلية الاستشارة البيئية بين الجمعيات المحلية للبيئة والجماعات الإقليمية في ترقية القرار البيئي (أولا)، ثم أسباب عدم فعالية آلية الاستشارة في ترقية القرار البيئي (ثانيا)، وفق الشكل التالي:

أولا: التطور النسبي لفعالية آلية الاستشارة البيئية بين الجمعيات المحلية للبيئة والجماعات الإقليمية في ترقية القرار البيئي

لقد شهدت هذه العلاقة في الوقت الحالي تطورا نسبيا وتصاعديا لفعالية الشراكة بين الجماعات الإقليمية والجمعيات المحلية للبيئة، ويرجع ذلك إلى توجه إرادة الحكومة الجزائرية إلى الاهتمام الكبير بمجال المحافظة على البيئة، من أجل مواكبة نفس التوجه الحاصل على المستوى العالمي والدولي.

حيث قامت الأمم المتحدة بوصفها ممثلا عن جميع أعضاء المجتمع الدولي برعاية العديد من المؤتمرات والندوات الدولية التي تمخض عنها نشوء مؤسسات وأجهزة لمعالجة المشكلات البيئية، وحث كل الدول الأعضاء على العمل لمواجهة التحديات البيئية الهائلة بغية وضع منهج متوازن ومتكامل إزاء القضايا البيئية والمشكلات الناتجة عنها، وبما أن الدولة الجزائرية صادقت على مختلف الاتفاقيات الدولية والإقليمية المتعلقة بحماية البيئة، فهي ملزمة بتجسيدها في قوانينها وتشريعاتها الوطنية، واتجهت السياسة العامة للدولة الجزائرية إلى توفير المناخ الملائم لتحقيق ذلك، من خلال القواعد القانونية التي أصدرتها المنظِّمة للجماعات الإقليمية أو النصوص القانونية ذات الصلة بحماية البيئة، وكما أشرنا إليها سابقا، فبعدما لم تنص معظم القوانين التي لها علاقة بحماية البيئة على آليات للشراكة بين الجماعات الإقليمية والجمعيات المحلية البيئية، إلا أحيانا؛ فقد نجد نصا قانونيا وفي مجال محدد وضيق النطاق، إلى أن وصلت في الوقت الحالي أن أغلبية القوانين والمراسيم ذات الصلة بحماية البيئة تنص على آليات متعددة للشراكة، وبالخصوص آلية الاستشارة، حيث أصبحت الجمعيات المحلية للبيئة عضوا في كل اللجان المتعلقة بالمشاريع التي لها علاقة بالبيئة المنشأة من قبل البلدية أو الولاية، من أجل استشارتها وإعطاء رأيها حول المواضيع، أو المشاريع التي تنجز على إقليم الجماعات الإقليمية التي تكون مسؤولة عن مراقبتها، أيضا أوجب القانون على الجماعات الإقليمية استشارة الجمعيات البيئية المحلية في كل نشاط أو عمل قد يسبب أضرارا بيئية.

ومن أجل إشراك المجتمع المدني في المحافظة على البيئة وتوسيع الشراكة البيئية، وتفعيل مختلف آليات الشراكة والتي من بينها آلية الاستشارة، استحدثت الحكومة الجزائرية آليتين

جديدتين وهما إنشاء شبكة للمجتمع المدني تعمل بالشراكة والمرصد الوطني للبيئة يوضع تحت تصرف كافة الجمعيات والمواطنين للإعلان عن أية مشاكل بيئية، وكذا ميثاق محلي للبيئة في جميع البلديات والولايات، حيث يعد من الآليات الفعالة في خدمة البيئة ووسيلة قانونية تربط إرادة السلطات المحلية والجمعيات البيئية والمواطنين، والهدف منها إنشاء علاقة مستدامة تقوم على شراكة مرتبطة بالتحسيس والتدخل ومتابعة مشاكل البيئة[53].

أو تتم الشراكة بواسطة آليات عديدة تعبر عن ظهور مفهوم جديد لعلاقة الإدارة بالمواطنين؛ حيث أصبحت الإدارة تشرك المواطنين في القرارات والخيارات التي تمس إطار حياتهم ومستقبلهم ومستقبل الأجيال القادمة، تمثل هذه الآليات أدوات الديمقراطية التشاركية في المجال البيئي، وشهد الوعي البيئي تطورا نسبيا وتصاعديا، وهذا يرجع للجهد المشترك الذي تقوم به الجماعات الإقليمية والجمعيات المحلية للبيئة، فالتفات السلطات المحلية لهذه الجمعيات وتثمين دورها ومدها بالدعم الكافي من أجل تسهيل مهامها خاصة فيما يتعلق بالوسائل المادية؛ كتوفير مقرات، وتوفير قاعات لإلقاء ندوات ومحاضرات تتعلق بالمحافظة على البيئة، وذلك من أجل تدعيم التربية البيئية ورفع مستوى الوعي لدى المواطنين بأهمية المحافظة وحماية البيئة والوسط المعيشي، ولإنشاء جيل واعٍ ومحافظ على البيئة، سواء في المدارس أو المساجد أو الأماكن العمومية في المناسبات المختلفة، وأدى هذا العمل الدائم إلى زيادة الرغبة التطوعية للأفراد في الانخراط في الجمعيات المحلية للبيئة، فكان عدد الجمعيات المختصة بحماية البيئة في إحصاء لوزارة الداخلية لسنة 2009 يبلغ 32 جمعية وطنية و917 جمعية محلية؛ فالمجموع هو 949 جمعية[54]، أما إحصائيات 2012 لوزارة الداخلية فيما يخص عدد الجمعيات الناشطة في المجال البيئي فلقد ارتفع عددها إلى 2505 جمعية على المستوى الوطني[55]، لكن يوجد العديد من البلديات النائية والمعزولة لا يوجد فيها أي جمعية محلية مختصة بالبيئة؛ وذلك لعدم انتظام توزيعها على التراب الوطني، وأصبح المواطن كمراقب على نفسه أو على غيره في كل مساس قد يضر بالبيئة سواء بطريق مباشر، أو عن طريق جمعيات البيئة المحلية، وأصبح يعي بالنتائج المترتبة من جراء ذلك.

غير أن وزارة البيئة والموارد المائية عليها أن تحدث بوابة في موقعها للتعريف بالجمعيات بمختلف الولايات، وعرض مشاريعها وأنشطتها؛ وذلك لتحقيق الشراكة التكاملية من

خلال تعريف المواطنين عليها وعلى أنشطتها؛ لأنها تمثله، وتكون هناك سهولة في التواصل معها، كما أن هاته الطريقة تمكن السلطات العمومية المحلية من التعرف على الجمعيات البيئية المحلية الناشطة في المجال لكي يتم إشراك البعض منها مع الجماعات الإقليمية عند اتخاذ القرارات المتعلقة بالمشاريع التي لها علاقة بالبيئة، تحقق أيضا هاته الآلية فرصة للتعرف والتعاون بين الجمعيات البيئية التي لها نفس النشاط.

ثانيا: أسباب عدم فعالية آلية الاستشارة في ترقية القرار البيئي

يمكن إرجاع أسباب عدم جدوى آلية الاستشارة في النهوض بالقرار البيئي إلى سببين رئيسين هما: نقص الإمكانيات المالية، وعدم كفاءة بعض أعضاء الجمعيات البيئية، وهو ما سنوضحه فيما يلي:

1- نقص الإمكانيات المالية:

لقد اهتم المشرع الجزائري بكيفية تمويل الجمعيات والتي يجب أن تحظى بالعناية اللازمة على اعتبار أن عملها قد يمس سيادة الدولة، كما قد يمس استقلالية القرار في هذه الجمعيات في حد ذاتها، وبالرجوع إلى نص المادة 29 من القانون رقم 06/12[56]، نجده قد حدد مصادر تمويل الجمعيات، والتي تتكون من بين اشتراكات أعضائها، ومن الإعانات المقدمة من طرف الدولة والولاية والبلدية؛ حيث تحصل عليها من خلال تقديمها لبرنامج تفصيلي عن عملها مع التوقعات المالية المحتملة لإنجازها، وذلك عن طريق تعيين محافظ حسابات مسجل في قائمة المهن لمدة ثلاثة سنوات متتالية، ويرسل نسخة من المحضر الذي ينجزه إلى الخزينة وإلى السلطات المانحة خلال 30 يوما[57]، كما قد تحصل على مصادر مالية من المداخيل المرتبطة بنشاطاتها الجمعوية وأملاكها، وهي الأرباح التي تتحصل عليها جراء قيامها بالأعمال التي تسطرها لتحقيق أهدافها، وتخصص لخدمة الجمعية، وقد تتشكل مواردها المالية من الهبات النقدية والعينية والوصايا ومداخيل جميع التبرعات[58]، المتمثلة في الأموال التي يقدمها الأفراد والمؤسسات العامة والخاصة، وتشكل مصدرا ماليا غير منتظم وغير أكيد يتم حسب الظروف، ويمنع على الجمعيات قبول الهبات والوصايا المثقلة بأعباء أو شروط تتعارض وأهداف الجمعية.

وبما أن مساهمة الأعضاء والعائدات المرتبطة بنشاط الجمعية والتبرعات المقدمة لها محدودة جدا، وأن عائدتها تتوقف على ما تقدمه السلطات العمومية وعلى رأسها البلدية والولاية من دعم مالي، وهذا الأخير غير كافٍ لتمويل نشاطات الجمعية، وبما أن الكثير من البلديات تعاني من صعوبات مالية خانقة خاصة بعد تطبيق سياسة التقشف، لهذا يمكن للدولة الرفع من قيمة الرسوم والضرائب المتعلقة بالأضرار البيئية، واستغلال قيمة هاته الرسوم في تمويل الأنشطة والمشاريع التي لها علاقة بحماية البيئة التي تقوم بها الجماعات المحلية أو الجمعيات المحلية للبيئة.

أما بالنسبة للبلديات المعزولة والنائية التي تقل حصيلتها الجبائية بسبب قلة نشاطها الفلاحي والاقتصادي، فيجب تفعيل وسيلة التضامن ما بين البلديات؛ لكي تستطيع تمويل الجمعيات البلدية المتعلقة بحماية البيئة؛ لأنها أصبحت ضرورية في كل بلدية.

إضافة إصدار نصوص قانونية تحدد نسبة معينة للجمعيات المحلية للبيئة من الضرائب والرسوم المتعلقة بالبيئة، وتكون خاصة للجمعيات الناشطة فقط في هذا المجال، ويكون توزيعها على أساس حجم المشاريع والأنشطة المتعلقة بحماية البيئة ومحاربة التلوث، عن طريق إنشاء صندوق وطني لتمويل الجمعيات البيئية؛ لأنها أصبحت شريكا للجماعات الإقليمية في مجال حماية البيئة؛ إذ إن قلة الموارد المتاحة وعدم امتلاكها لمورد مالي قار لتمويل نشاطاتها يقلص من إمكانيات تدخلها الناجع والفعال.

ولم تقتصر الجمعيات المحلية البيئية على التمويل من المصادر المحلية فقط، بل استقطبت مصادر أجنبية و دولية، وكانت تحت إشراف مديرية البيئة والتنمية المستدامة بوزارة الشؤون الخارجية، ومن بين هذه المصادر برنامج المنح الصغرى التابع للصندوق العالمي للبيئة برعاية الأمم المتحدة للتنمية الذي يمول انطلاقة المشاريع البيئية ويشجع الجمعيات على الاحتراف، واستفادت منه مجموعة من الجمعيات المتخصصة في حماية البيئة في الجزائر، منها جمعيات وطنية وأخرى محلية؛ حيث بلغت قيمة التمويل 230 ألف أورو للفترة ما بين 2014/2017[59]، كما تعاني جمعيات حماية البيئة في كل من المغرب[60] وتونس مشكل التمويل، لهذا استفادت بعض الجمعيات في كل منهما من تمويلات الصندوق العالمي للبيئة للمشاريع المتعلقة بحماية البيئة، خاصة في المجالات التالية: الحفاظ على التنوع البيولوجي، السياحة البيئية، النباتات الطبية والعطرية، التربية البيئية، المرافعة من أجل إحداث المناطق

المحمية[61].

كما خصص صندوق البيئة الدولي مبلغ 400 ألف دولار لتمويل المشاريع الخاصة بالجمعيات الجزائرية الناشطة في مجال البيئة في إطار المرحلة الثانية من برنامج التمويل المصغر الذي يدوم أربع سنوات؛ حيث يبلغ متوسط التمويل 35 ألف دولار للمشروع، في حين يبلغ الحد الأقصى 50 ألف دولار، عندما يتعلق الأمر بمشروع هام ومبتكر، على أن تتكفل الجمعيات المستفيدة بالمساهمة بـ نسبة 20 ٪ من قيمة المشروع[62].

2- نقص كفاءة أعضاء الجمعيات المحلية البيئية:

بالرغم من الارتفاع النسبي لكفاءة رؤساء الجمعيات البيئية وأعضائها، إلا أنها ما زالت بحاجة لتقوية قدراتها من أجل تفعيل نشاطاتها؛ وذلك من خلال إعداد برامج تكوين دائمة للجمعيات البيئية عبر ورشات تكوينية جهوية لفائدة كل جمعيات المتخصصة في حماية البيئة.

أيضا عن طريق تنظيم منتديات وطنية وجهوية بالتنسيق مع الوزارة المكلفة بالبيئة والجماعات الإقليمية، وتكون لأجل تنسيق نشاط الجمعيات البيئية فيما بينها، وتكون فرصة للتشاور وتبادل الأفكار، والاتفاق في بينها وبين الإدارة لتوحيد النشاط والعمل البيئي المشترك، للوصول إلى خلق أسس جديدة لجيل من الشراكة مع المجتمع المدني في مجال محاربة التلوث والحفاظ على البيئة، ويجب أن يترجم دور الجمعيات البيئية في المساهمة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وشراكتها في بلورة السياسة العمومية وتفعيلها عبر نص دستوري؛ لكي تكون ضمانة تفعل عمل ونشاط الجمعيات البيئية، وهذا ما تبناه المشرع المغربي في هذا المجال[63].

ومن أجل تقوية قدرات الجمعيات البيئية لتجسد سياسة بيئية فعالة في الدولة الجزائرية، دخلت هذه الأخيرة في اتفاقيات شراكة مع عدة دول والتي من بينها المملكة البلجيكية، وهي مشروع اتفاقية شراكة من أجل وضع وتطبيق برنامج لتقوية القدرات في المجال البيئي ويخص جمعيات البيئية لـ 14 ولاية، ويكون على شكل مساعدات مالية أو تقنية عن طريق مشروع جديد أو توسيع للنشاط، ومن بين أهدافها:

تشجيع وتقوية تدخل منظمات المجتمع المدني بأفضل تحكم في القضايا البيئية بغرض إدراج البيئة في السياسات القطاعية والحكم المحلي، ولتقوية النشاط الجمعوي ودعمه من أجل إنجاز مشاريع رائدة تتعلق بالبيئة والتنمية المستدامة[64].

الخاتمة

لقد تناولنا في هذا المقال الاستشارة البيئية كآلية للشراكة بين الجماعات الإقليمية والجمعيات البيئية في ترقية القرار البيئي، من خلال التطرق إلى الأساس القانوني لها؛ حيث أبرزنا النصوص الدولية التي تضمنت آليات الشراكة البيئية وبالخصوص آلية الاستشارة البيئية، ثم تناولنا ما تضمنته النصوص القانونية الوطنية لبعض الدول حول تكريس الاستشارة البيئية؛ حيث لاحظنا بأنها التزمت بما جاءت به المبادئ والقواعد المرجعية التي حددتها النصوص الدولية المتعلقة بحماية البيئة؛ لأن أغلبية الدول سعت إلى ترجمة هذه المبادئ الدولية والتي من بينها الشراكة البيئية، وبالخصوص الاستشارة البيئية، ضمن نصوصها وتشريعاتها الوطنية، والجزائر كانت من بين تلك الدول.

ثم تناولنا مدى فعالية آلية الاستشارة البيئية المكرسة بين الجماعات الإقليمية والجمعيات البيئية؛ حيث وضحنا مجال تجسيدها وتطبيقها من خلال النصوص المتعلقة بالجماعات الإقليمية أيضا من خلال النصوص القانونية ذات الصلة بحماية البيئة، وأخيرا عالجنا تقييم آلية الاستشارة البيئية ومدى تأثيرها على القرار البيئي المحلي، وتوصلنا إلى ما يلي:

إن الجمعيات تشكل أداة لاتصال المواطن مع الجماعات الإقليمية؛ حيث تلعب الجمعيات البيئة دورا منقطع النظير كمدعم لجهود الجماعات الإقليمية، وكشريك لها، وكمراقب لتصرفات ونشاطات الأشخاص الطبيعية والأشخاص المعنوية التي تسبب أضرارا للبيئة.

وتمثل الاستشارة البيئية أداة لتكريس الشراكة البيئية بين الجماعات الإقليمية والجمعيات البيئية ضمن مسار بلورة القرارات ذات الصلة، أو الارتباط المباشر بمجال البيئة، عن طريق مبادرة الجماعات الإقليمية عند اتخاذها للقرارات البيئية المحلية، لمعرفة آراء المواطنين حول تلك القرارات بواسطة ممثلهم؛ وهي الجمعيات البيئية بخصوص التدابير المراد اعتمادها، أو تلك التي هي محل تنفيذ؛ لضمان قرار بيئي محلي فعال ومستدام.

والمشرع الجزائري حاول توسيع مجال تطبيق وتجسيد آلية الاستشارة البيئية بين الجماعات الإقليمية والجمعيات المحلية للبيئة، ومن خلال استقرائنا لكل القوانين التي أصدرها منذ استقلال الجزائر إلى يومنا هذا المنظمة للبلدية والولاية أو النصوص التشريعية ذات الصلة بحماية البيئة، وجدنا معظم تلك القوانين التي لها علاقة بحماية البيئة لم تنص على آلية الاستشارة البيئية بين الجماعات الإقليمية والجمعيات المحلية البيئية، إلا بعض النصوص القانونية في مجال محدد وضيق النطاق، إلى أن وصلت في الوقت الحالي أغلبية القوانين والمراسيم ذات الصلة بحماية البيئة تنص على آلية الاستشارة، بل وأكثر من ذلك؛ حيث أصبحت الجمعيات المحلية للبيئة عضوا في كل اللجان المتعلقة بالمشاريع التي لها علاقة بالبيئة المشكلة من قبل البلدية أو الولاية، من أجل استشارتها حول رأيها في المواضيع، أو المشاريع التي تنجز على إقليم الجماعات الإقليمية التي تكون مسؤولة على مراقبتها، أيضا أوجب القانون على هذه الجماعات استشارة تلك الجمعيات في كل نشاط أو عمل قد يسبب أضرارا بيئية.

وبالرغم من الارتفاع النسبي لكفاءة رؤساء الجمعيات البيئية وأعضائها، إلا أنها ما زالت بحاجة لتقوية قدراتها من أجل تفعيل نشاطاتها، ونقترح لذلك إعداد برامج تكوين دائمة للجمعيات البيئية عبر ورشات تكوينية جهوية لفائدة كل الجمعيات المتخصصة في حماية البيئة؛ لأن مجالات البيئة تعتبر أغلبيتها ذات طابع تقني قد يصعب على رؤساء الجمعيات البيئية إبداء رأيها عند استشارتها.

ويجب أن يترجم دور الجمعيات البيئية في المساهمة في تحقيق أهداف التنمية المستدامة، وشراكتها في بلورة السياسة العمومية وتفعيلها عبر نص دستوري؛ لكي تكون ضمانة تفعل عمل ونشاط الجمعيات البيئية.

وحتى تستطيع الجمعيات البيئية أن تساهم في ترقية القرار البيئي المحلي يجب أن يكون رأيها ملزما للجماعات الإقليمية وليس مجرد استشارة فقط، لذلك على المشرع الجزائري أن يعدل النصوص القانونية المنظمة لآلية الاستشارة البيئية بين الجماعات الإقليمية والجمعيات البيئية ويضيف شرط الإلزام؛ لأنه يوجد فراغ قانوني يخص حالة رفض المشاريع البيئية من

قبل الجمعيات البيئية عند استشارتها، وترك المجال مفتوحا للسلطة التقديرية للجماعات الإقليمية.

أيضا على المشرع الجزائري أن يضيف شرط التنوع في عملية الاستشارة؛ وهو على الجماعات الإقليمية أن تنوع في كل مرة عند قيامها بعملية استشارة الجمعيات البيئية في كل مشروع بيئي، ولا تكون نفس أسماء الجمعيات في كل عملية؛ ليكون هناك نوع من الشفافية.

كما نقترح إنشاء صندوق وطني يمول الجمعيات البيئية بدل اعتمادها على البلدية والولاية، بهذا تستطيع الجمعيات البيئية أن ترفض أو توافق على أي مشروع بيئي يطلب فيه استشارتها من طرف الجماعات الإقليمية، ويكون رأيها بكل مصداقية؛ وذلك حتى لا تنطبق على الجمعيات البيئية مقولة: "من يدفع هو الذي يقرر".

الهوامش

[1] حواس صباح، المجتمع المدني وحماية البيئة في الجزائر، واقع وأفاق، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سطيف، 2015/2014, ص110.

[2] نفس المرجع، ص111.

[3] بوشامة فايزة، دور منظمة الأمم المتحدة في حماية الحق في البيئة، مذكرة ماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة سكيكدة، 2014/2013، ص 58.

[4] شعشوع قويدر، دور المنظمات غير الحكومية في تطوير القانون الدولي للبيئة، رسالة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تلمسان، 2014/2013، ص227.

[5] شكراني الحسين، من مؤتمر استكهولم 1972 إلى ريو 20 لعام 2012، مدخل إلى تقييم السياسات البيئية العالمية، مجلة بحوث اقتصادية عربية، العددان 63/64، 2013، ص101.

[6] كريم بركات، مساهمة المجتمع المدني في حماية البيئة، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة تيزي وزو، 2014/2013، ص.133.

[7] خرشي الهام، تمكين الحق في الحصول على المعلومة البيئة: آليات التفعيل والحدود، مجلة حقوق الإنسان، العام الرابع، العدد 15، جانفي 2017، ص124.

[8] شعشوع قويدر، مرجع سابق، ص229.

[9] منور أوسرير ومحمد حمو، الاقتصاد البيئي، دار الخلدونية، الجزائر،2010، ص217.

[10] لطرش علي عبد القادر، حماية البيئة والتنمية المستدامة، أفاق وتحديات بين التشريعات العربية والدولية، دار الفكر الجامعي، القاهرة، 2016، ص158.

[11] المبدأ 10 من إعلان ريو المنبثق عن قمة الأرض بريو دي جانيرو في البرازيل 1992.

[12] جون توكس، تعزيز و حماية حقوق الانسان المدنية والسياسية والاقتصادية والاجتماعية بما في ذلك الحق في التنمية، تقرير الخبير المستقل المعني بمسألة التزامات حقوق الانسان المتعلقة بالتمتع ببيئة أمنة ونظيفة وصحية ومستدامة البند 03 من جدول الأعمال، الدورة الثانية والعشرون، مجلة حقوق الإنسان، الجمعية العامة للأمم المتحدة، 2012/12/24، ص 13.

وأشار إليه أيضا: لطرش علي عيسى عبد القادر، مرجع سابق، ص159.

[13] شعشوع قويدر، مرجع سابق، ص65

[14] حواس صباح، مرجع سابق, ص 109.

[15] خرشي الهام، مرجع سابق، ص.125.

[16] جون ه توكس،مرجع سابق، ص14.

[17] خرشي الهام، مرجع سابق، ص 124.

[18] نفس المرجع، ص125.

[19] كريم بركات، مرجع سابق، ص135.

[20] شعشوع قويدر، مرجع سابق، ص234.

[21] كريم بركات، مرجع سابق، ص136.

[22] الميلود بوطريكي، ادارة البيئة: التجربة المغربية، مداخلة في ندوة وطنية المسألة البيئية مقاربات متعددة وأعمال مؤسساتية، كلية العلوم القانونية والاقتصادية، 04/ 05 ماي 2010،
http://bdroit.blogspot.com/2010/05/blog-post.html،
تاريخ الاطلاع على الموقع: 2017/05/15.

[23] تقرير حول أشغال الملتقى الوطني للحوار والشراكة مع الجمعيات الناشطة في المجال البيئي، وزارة البيئة، 2012/10/16، الملتقى الوطني للحوار والشراكة مع الجمعيات.

[24] تقرير الملتقى مع الجمعيات الناشطة في مجال البيئة والتنمية المستدامة حول: الوضع البيئي في تونس بين الحلول الاستعجالية والإصلاحات، وزارة التجهيز والتهيئة الترابية والتنمية المستدامة، كتابة الدولة للتنمية المستدامة، 2014/05/17.

[25] الجمعيات البيئية، جهاز شؤون البيئة، وزارة البيئة لجمهورية مصر العربية، http://amcen.eeaa.gov.eg:99/ar/Partnership.aspx.

[26] المادة 03 من القانون رقم 10/03، المؤرخ في 19 يوليو 2003، يتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 43، الصادرة في 2003/07/20.

[27] الأمر رقم 24/67 المؤرخ في 1967/01/18، يتضمن القانون البلدي, الجريدة الرسمية عدد 06، الصادرة في 1967/01/18.

[28] القانون رقم 09/81, المؤرخ في 04 يوليو 1981, يعدل و يتمم الأمر رقم 24/67, المؤرخ في 1967/01/18, المتضمن قانون البلدية, الجريدة الرسمية عدد 72, الصادرة في 1981/07/07.

[29] الأمر رقم 70/71، المؤرخ في 1971/12/03, المتعلق بالجمعيات, الجريدة الرسمية عدد 105, الصادرة في 1971/12/24.

[30] القانون رقم 08/90، المؤرخ في 1990/04/07، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 15، الصادرة في 1990/04/11.

[31] القانون رقم 03/83، المؤرخ في 1983/02/05، يتعلق بحماية البيئة, الجريدة الرسمية عدد 06، الصادرة في 1983/02/08.

[32] المادة 02 من القانون رقم 10/11، المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية عدد 37، الصادرة في 2011/07/03.

[33] المادة 11 من نفس القانون.

[34] المادة 109 من القانون رقم 10/11 المتعلق بالبلدية.

[35] الأمر رقم 38/69 المؤرخ في 1969/05/23 يتضمن قانون الولاية، العدد 44، الصادرة في 1969/05/23.

[36] القانون رقم 09/90 المؤرخ في 1990/04/07 المتعلق بالولاية، الجريدة الرسمية عدد 15، الصادرة في 1990/04/11.

[37] القانون رقم 07/12 المؤرخ في 2012/02/21 المتعلق بالولاية، الجريدة الصادرة في 2012/02/29.

[38] المادة 33 من نفس القانون.

[39] المادة 36 من نفس القانون.

[40] المادة 97 من نفس القانون.

[41] المادة 98من نفس القانون.

[42] وناس يحيى، المجتمع المدني وحماية البيئة، دور الجمعيات والمنظمات غير الحكومية والنقابات، دار الغرب للنشر والتوزيع، وهران، 2004، ص94.

[43] المادة 8 و9 من القانون رقم 177/91 المؤرخ في 1991/05/28، الذي يحدد إجراءات إعداد مخططات شغل الأراضي والمصادقة عليها ومحتوى الوثائق المتعلقة بها، الجريدة الرسمية عدد 26 الصادرة في 1991,/06/01

[44] عربي باي يزيد، استراتيجية البناء على ضوء قانون التهيئة والتعمير الجزائري، أطروحة دكتوراه، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة باتنة01، 2014/2015، ص104 وما بعدها.

[45] القانون رقم 20/01 المؤرخ في 2001/12/12، المتعلق بتهيئة الاقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية عدد 77، الصادرة في 2001/12/15.

[46] المادة 51 من القانون رقم 04/98, المؤرخ في 15 يونيو 1998، يتعلق بحماية التراث الثقافي، الجريدة الرسمية عدد 44، الصادرة في 1998/06/17.

[47] القانون رقم 06/06 المؤرخ في 2006/02/20، المتضمن القانون التوجيهي للمدينة، الجريدة الرسمية عدد 15، الصادرة في 2006/03/12.

[48] القانون رقم 02/02 المؤرخ في 2002/02/05، يتعلق بحماية الساحل وتثمينه، الجريدة الرسمية عدد 10، الصادرة في 2002/02/12.

[49] المادة 34 من القانون رقم 12/05 المؤرخ في 2005/08/04 المتعلق بالمياه المعدل بموجب الأمر رقم 02/09، المؤرخ في 22 يوليو 2009، الجريدة الرسمية عدد 44، الصادرة في 2009/04/26.

[50] قرار رقم 48 مؤرخ في 2005/06/13، يتضمن إنشاء وتنصيب اللجنة المسيرة لمشروع الجزائر البيضاء.

[51] المادة 05 من نفس التعليمة.

[52] المادة 13 من المرسوم التنفيذي رقم 259/16، المؤرخ في 2016/10/10، يحدد تشكيلة اللجنة الوطنية واللجان الولائية المحمية وكيفيات تنظيمها وسيرها، الجريدة الرسمية عدد 60، الصادرة في 2016/10/13.

[53] مرصد وطني وميثاق محلي للبيئة عبر الوطن، من موقع الإذاعة الجزائرية،

http://www.radioalgerie.dz/news/ar/articll، في 2017/03/21.

[54] خديجة بودمي، الجمعيات في الجزائر، مجلة جزايرس، ليوم 2010/09/17، من الموقع الالكتروني: WWW.djazairess.com، تاريخ الاطلاع على الموقع يوم: 2016/08/02.

[55] من موقع وزارة الداخلية والجماعات المحلية: www.interieur.gov.dz، تاريخ الاطلاع على الموقع: 2016/08/03.

[56] القانون رقم 06/12 المؤرخ في 2012/01/12، يتعلق بالجمعيات، الجريدة الرسمية عدد 02، الصادرة في 2012/01/15.

[57] بوطيب بن ناصر، النظام القانوني للجمعيات في الجزائر، قراءة نقدية في ضوء القانون رقم 06/12، مجلة دفاتر السياسة والقانون، جامعة ورقلة، العدد العاشر، جانفي 2014، ص.262.

[58] جليط شعيب، الجمعيات البيئية المحلية أليات مثالية لحماية البيئة، الملتقى الوطني حول: دور الجمعيات المحلية في حماية البيئة في ظل قانوني البلدية والولاية الجديدين، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قالمة، يومي 2012/12/4/3، ص07.

[59] برنامج الأمم المتحدة للتنمية، وكالة الأنباء الجزائرية، في 01 اكتوبر 2014،

من الموقع الالكتروني: WWW.apas.dz، تاريخ الاطلاع: 2016/08/04.

[60] إبراهيم أبو العباس، برنامج المبادرات الصغرى للمجتمع المدني بشمال أفريقيا، المغرب: المبادرة للجمعيات البيئية الناشئة، أفريل 2016، من الموقع الالكتروني: www.uicnmed.org، تاريخ الاطلاع: 2016/03/04.

[61] سليمان بن يوسف، الجمعيات البيئية في تونس، ديسمبر 2007، عدد 117، من الموقع الالكتروني: www.afedmag.com، تاريخ الاطلاع: 2016/08/03.

[62] مليكة خ. الجزائر، البرنامج الإنمائي للأمم المتحدة، جريدة المساء، من الموقع الالكتروني:

http://www.el-massa.com/dz، بتاريخ 2017/03/10.

[63] الشراكة مع الجمعيات الفاعلة في مجال البيئة والتنمية المستدامة، من الموقع الالكتروني:

www.envirnnement.gov.ma، تاريخ الاطلاع: 2016/08/05.

[64] س. زميحي، في إطار اتفاقية شراكة بين بلجيكا ووزارة الموارد المائية والبيئة، جريدة المساء، من الموقع الالكتروني: http://www.el-massa.com/dz، بتاريخ 2017/03/04.

Environmental consultation as a mechanism for partnership between environmental associations and regional groups in promoting the local environmental decision

Latifa baha
Dr.abdelalli haha
Faculty of Law and Political Science - University of biskra – Algeria

Abstract :

Since the regional groups of the municipality and the wilaya are responsible at the local level, the Algerian legislator has enabled it to carry out a variety of tasks and authorities, including protecting the environment to preserve the health and livelihood of its citizens in partnership with environmental protection associations through a variety of mechanisms, Environmental consultation. The Algerian legislator has now expanded this mechanism within the laws governing regional groups as well as through laws and decrees related to environmental protection because they have an impact on the promotion of the local environmental decision, To consult environmental associations in relation to projects related to the environment, and leaves her freedom of decision-making authority, and to take the opinion of environmental associations after consultation in order to have a real impact on the local environmental decision.

Keywords: regional groups, environmental consultation, environmental associations, environmental partnership.