التكريس القانوني لدور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة

Legal consolidation of the role of regional communities in the protection of the environment

زغو محمد[1]، أستاذ محاضر–أ–

[1] كلية الحقوق والعلوم السياسية (جامعة الشلف)، m.zeghou@univ-chlef.dz

تاريخ الاستلام: 2021/10/29 تاريخ القبول: 2021/12/14 تاريخ النشر: 2021/12/31

ملخص:

في سياق مضي الدولة الجزائرية لتوزيع جملة من الصلاحيات بين الحكومة المركزية(الفاعل) والهيئات اللامركزية(المحيط)–الولاية والبلدية– رجحت لهذه الأخيرة العديد من الصلاحيات الهامة منها ما له صلة بمجال حماية البيئة واستدامتها، تأسيسا إلى ما تعرفه البيئة من عدة اختلالات ظاهرة بفعل انصهار عدة مسببات؛ لتنتج لنا واقعا يفرض إخضاعه للحماية الإدارية المحلية تُنصب الحضور القانوني للجماعات الإقليمية؛ كرغبة من المشرع البيئي الجزائري للوصول لسياسة بيئية متكاملة وناجعة يراعى فيها مصالح الأفراد المحليين من جهة، وفي الجهة المقابلة الوصول لنسب معينة من التنمية الشاملة.

وعطفا على ما سبق، عمد المشرع البيئي على التعويل على المبادرات القاعدية–الولاية والبلدية– كأدرى مؤسسات الدولة بالملف البيئي وأقربها من مواقع حدوث التدهورات البيئية، عبر انتهاج أنجع الطرق التسييرية المتاحة قانونا دون انقطاع، سواء باتخاذ أنشطة وقائية تارة وتارة أخرى أنشطة ردعية بغية الوصول لخدمات بيئية ذات جودة.

كلمات مفتاحية: الجماعات الإقليمية، الوسائل القبلية، الوسائل البعدية.

المؤلف المرسل: محمد زغو، **الإيميل:** m.zeghou@univ-chlef.dz

Abstract:

In the context of the Algerian state proceeding to distribute a set of powers between the central government and the decentralized bodies - the state and the municipality - it suggested to the latter many important powers, including those related to the field of environmental protection and sustainability based on what the environment knows from several apparent imbalances due to the fusion of several causes, to produce for us A reality that requires it to be subject to local administrative protection, which establishes the legal presence of the regional groups.

the environmental legislator has relied on the grassroots initiatives as the best state institutions in the environmental file and the ones closest to the sites of environmental deterioration by adopting the most effective administrative methods available legally without interruption, whether by taking preventive activities at times and at other times deterrent activities in order to reach services environmental quality.

1. مقدمة:

تأسيسا للعلاقة الموضوعية التي تجمع السياسية العامة البيئية والجماعات الإقليمية، أضحت الجماعات الإقليمية تتبوء مركزاً فاصلا في قضية حماية البيئة في إطار التنمية المستدامة في الجزائر، انطلاقا مما تتوفر عليه من حضور لافت في الغطاء القانوني البيئي من جهة، وفي الجهة الأخرى إلى ما تمتلكه من قدرات بشرية ومادية تعينها على ذلك.

فالدارس القانوني المتبصر للتشريع البيئي الجزائري، سوف يتأكد بوضوح للحضور الجوهري للجماعات الإقليمية في حماية أغلب مجالات البيئة، إن فيما يتعلق بمسألة حماية الأوساط المستقبلة، وإن في جانب المحافظة على الطبيعة، وإن بمحاربتها للتلوث والمضار، وإن بحمايتها للآثار والمناظر الطبيعية.

ومما لا ريب فيه، أنّ هذا الحضور البيئي المتميز للجماعات الإقليمية يحتاج إلى وسائل قانونية توخيا لتنزيل وتنصيب مختلف الأحكام القانونية البيئية، وتفعيلا لهذه المصالح المستجدة؛ فقد اتجهت إرادة المشرع البيئي الجزائري إلى تمكينها من وسائل قانونية لتسيير والإدارة الشأن البيئي.

وعطفا على ما سبق، نلمس ازدواجية قانونية في صياغة الوسائل القانونية لحماية البيئة من جانب الجماعات الإقليمية؛ أحدهما عبارة عن وسائل قبلية لتدخل الجماعات الإقليمية في حماية البيئة التي يندرج في مضمونها العديد من الإجراءات التي تستهدف اتقاء وقوع الضرر على البيئة قبل حدوثه، وأما الأخرى فهي وسائل بعدية ردعية تتدخل الجماعات الإقليمية بمقتضاها لردع المخالفين أفراد كانوا أو مؤسسات.

أهمية الدراسة: ينهل الموضوع أهميته وفائدته في كونه من المسائل التي لا تزال تعرف غموضا ولم تحضى بعد بذلك القدر الكافي من العلم الدقيق بزواياها المتشابكة منعا لجهالة بشأنها وتدعيما للبحث العلمي، وهذا من خلال حرصنا على إبراز وتجلية الحضور القانوني للجماعات الإقليمية في حماية البيئة في سياق تفعيلها للسياسة العامة البيئية قبل حدوث الأضرار على البيئة وبعدها.

إشكالية الدراسة المركزية: إلى أي مدى وفق المشرع البيئي الجزائري في بناء آليات قانونية فاعلة لتكريس حضور الجماعات الإقليمية في حماية البيئة؟

ولمعالجة هذه الإشكالية المركزية تم الاعتماد على المنهج الوصفي التحليلي، وذلك من خلال دراسة الموضوع في عنوانين رئيسين؛ أولهما نبين فيه الآليات القانونية القبلية لتدخل الجماعات الإقليمية في حماية البيئة؛ في حين خصص الجزء الثاني من الدراسة لتبيان الآليات القانونية البعدية لتدخل الجماعات الإقليمية في حماية البيئة.

2. الآليات القانونية القبلية لتدخل الجماعات الإقليمية في حماية البيئة:

يعتبر التخطيط البيئي من الحلول الوجيهة التي حضت بمكانة بارزة في حل السياسات البيئية الحديثة، برز كضرورة حتمية لإحداث الإصلاح في إدارة البيئة وإدخال التحسينات على الوضع البيئي المتدهور[1]، وهذا بالاعتماد على التشاور وإشراك كل الفاعلين في اتخاذ القرارات المتعلقة بتسيير مجال معين، وذلك من أجل إقحامهم في صنع القرار من أجل تحسيسهم بالمهام المنوطة بهم[2].

1.2 التخطيطات البيئية المحلية:

يعرف التخطيط بأنّه: "عملية شاملة تتضمن تقييم الأهداف والخطط وكل الأنشطة التي تؤدي إلى تحقيق الأهداف متضمنة الاستراتيجيات والسياسات والإجراءات والقواعد والبرامج والجداول الزمنية، وهي تمثل بشكل عام وسائل لتحقيق الأهداف".

كما عرف التخطيط البيئي في الجزائر تأخرا كبيراً نظرا للموقف السياسي المناوئ للموازنة بين التنمية والبيئة والذي تكرس مع ظهور مفهوم حماية البيئة، وبعد تفاقم مظاهر التلوث اقتنع المشرع الوطني بضرورة الاهتمام بالبيئة، وتأت ذلك من خلال تطبيقه لأسلوب التخطيط المركزي والشمولي لحماية البيئة[3]. وهو ما سنحاول توضيحه أكثر فيما يلي:

1.1.2 المخطط الولائي لتهيئة الإقليم

لقد تم اعتماد هذا المخطط بموجب القانون رقم 01-20 المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة[4]، حيث نصت المادة 53 منه على أهداف المخطط الولائي لتهيئة الإقليم والتي جاءت كما يلي: "تحدد مخططات تهيئة الإقليم الولائي، بالنسبة لإقليم كل منها كما يأتي:

- مخططات تنظيم الخدمات المحلية ذات المنفعة العامة العمومية.
- مساحات التهيئة والتنمية المشتركة بين البلديات.
- السلم الترتيبي العام وحدود تمدن التجمعات الحضرية والريفية.

وفي هذا السياق يبادر الوالي بإعداد مخطط تهيئة إقليم الولاية طبقا لنص المادة 54 من القانون رقم 01-20، وتحدد كيفيات إعداد هذا المخطط عن طريق التنظيم، كما يعد مخطط تهيئة الإقليم للولاية للمدة التي يشملها المخطط الجهوي لتهيئة الإقليم، ويتم عرضه على المجلس الولائي للمصادقة عليه [5] .

2.1.2 الميثاق البلدي للبيئة والتنمية المستدامة

تم اعتماد الميثاق البلدي للبيئة والتنمية المستدامة ضمن برنامج الإنعاش الاقتصادي 2001-2004، ومن بين أبرز أهداف هذا الميثاق توضيح الأعمال التي يجب أن تقوم بها البلدية من أجل الحفاظ على بيئة ذات نوعية جيدة، وانتهاج سياسة فعالة لتحقيق تنمية مستديمة على مستوى البلديات.

واشتمل هذا الميثاق على ثلاثة أجزاء تضمن الجزء الأول منه الإعلان العام الموجه للمنتخبين المحليين، والجزء الثاني على المخطط المحلي للعمل البيئي (أجندا 21) لعام 2001-2004، والجزء الثالث شمل عرضا للمؤشرات الخاصة بتقييم البيئة.

فيما يخص الإعلان العام الموجه للمنتخبين المحليين تضمن العديد من النقاط ومن بينها:

- الوعي بالمسؤولية الجماعية لحماية البيئة.
- الدور الفعال للبلديات لقربها من المواطن.
- ضرورة المحافظة على الموارد الطبيعية من أجل تحقيق التنمية المستدامة.
- الالتزام بعدم نقل المشاكل البيئية الحالية للأجيال القادمة[6] .

3.1.2 التخطيط المحلي للعمل البيئي: أجندا 21 المحلي لعام 2001-2004

نتيجة للعجز الكبير الذي آل إليه التدخل المحلي لمجال حماية البيئة، والاهتمام المتزايد بموضوع حماية البيئة اقتنع المخطط الجزائري بأهمية تغيير منهج التدخل المحلي في تسيير وحماية البيئة بإدخال عنصر التنبؤ والتصور في العمل البيئي المحلي، من خلال المخطط المحلي للعمل البيئي أجندا 21 المحلي (2001-2004)، الذي تم النص عليه في الميثاق البلدي حول البيئة والتنمية المستدامة[7] .

وتهدف أجندا 21 المحلية إلى تحسين الوضع البيئي وضمان تنمية مستدامة للبلدية وهو ما دعا إليه المجتمع الدولي في مؤتمر ريودي جانيرو سنة 1992، كما حثت على إثراء أسلوب التسيير المحلي البيئي بتوسيع الاستشارة والمشاركة والمشاورة مع كل الشركاء والفاعلين وممثلي المجتمع المدني، وتبني الجماعات المحلية المتجانسة طبيعيا تخطيط بيئي متجانس وبرامج مشتركة لمكافحة التلوث أو المحافظة على العناصر البيئية وذلك بإحداث أدوات وآليات للتعاون فيما بينها من أجل تسيير البيئة تسييرا فعالا غير مكلف[8].

وقد تضمن مخطط التسيير المحلي لحماية البيئة العديد من النقاط المراد بلوغها لعل أبرزها ضمان التسيير المستديم للموارد الطبيعية والبيولوجية.

4.1.2 المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها

تعود لرئيس المجلس الشعبي البلدي سلطة إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية الذي يغطي كافة إقليم البلدية، تحت مطابق إجبارية للمخطط الولائي للتهيئة ومصادقة ملزمة لوالي الولاية المختص، إذ يجب الإشارة إلى أنّ التنظيم الحالي للمخطط يتضمن بعض المحددات الملزمة في شاكلة النشاطات الحضرية المنتجة لهذا الصنف من النفايات، وكذا النفايات الهامدة، وخصائصها والتحليل الكمي لها، ناهيك عن التحليل النوعي بشأنها[9] .

أكد التقرير الوطني لحالة البيئة ومستقبلها في الجزائر لسنة 2000، والذي نص فيه على أنّه لا بد من التعجيل في سياسة عقلانية للتسيير الحضري تدخل الإدارة المحلية وتفعل دورها خصوصا عن طريق اعتماد ميثاق بيئي حضري من طرف المنتخبين المحليين، وتداركا للوضع والتعجيل في إيجاد حلول سريعة وعميقة للتحسين من حالة البيئة والحفاظ عليها صدر قانون رقم 01-19 المتعلق بتسيير النفايات المنزلية ومراقبتها وإزالتها، حيث نصت المادة 29 منه على إنشاء مخطط بلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها، وألزم كل البلديات التي يزيد عدد سكانها 100.000 نسمة على إعداد هذا المخطط في أجل لا يتعدى سنتين من تاريخ بدء سريان هذا القانون[10].

أما محتوى هذا المخطط فقد نصت عليه المادة 30 من القانون رقم 01-19 وجاء فيها ما يلي: يتضمن المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها أساسا:[11]

- جرد كمية النفايات المنزلية وما شابهها والنفايات الهادمة المنتجة في إقليم البلدية مع تحديد مكوناتها وخصائصها.
- جرد وتحديد مواقع ومنشآت المعالجة الموجودة في إقليم البلدية.
- الاحتياجات فيما يخص قدرات معالجة النفايات لاسيما المنشآت التي تلبي الحاجات المشتركة لبلديتين أو مجموعة من البلديات مع الأخذ بعين الاعتبار القدرات المتوفرة.
- الأولويات الواجب تحديدها لإنجاز منشآت جديدة.

- الاختيارات المتعلقة بأنظمة جمع النفايات ونقلها وفرزها مع مراعاة الإمكانيات الاقتصادية والمالية والضرورية لوضعها حيز التطبيق.

أما فيما يتعلق بنطاق تطبيق المخططات البلدية لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها، فقد نصت المادة 31 في فقرتها الثانية على أنّه لا بد أنّ يشمل هذا المخطط كافة البلدية وأن يكون مطابقا للمخطط الولائي لتهيئة الإقليم.

أما على أرض الواقع ورغم هذه الآليات والمخططات؛ فإنّ معظم بلديات الوطن تشكو من عجز تسيير النفايات المنزلية وما شابهها، ويعزون ذلك لحداثة الجزائر في تفيعل هكذا نوع من المخططات، ناهيك عن تكلفتها الباهضة سواء فيما يتعلق بإعداده أو ما تعلق بضرورة توفر موارد مادية وبشرية لتفعيل في ظل عجز بلديات الوطن ماليا.

2.2 الضبط الإداري كوسيلة لتنظيم الأنشطة البيئية:

يلعب الضبط الإداري العام دورا بارزا و حيويا في مجال حماية البيئة و يبدو ذلك جليا من خلال الأهداف التي يسعى إلى تحقيقها وهو المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة التقليدية الأمن العام والصحة العمومية، السكينة العامة، بالإضافة إلى التطور الحديث بالنسبة لعناصر أخرى أصبحت تدخل في ضمن عناصر الهدف الأساسي والمحافظة على النظام العام و هي الآداب العامة و المحافظة على رونق وجمال المدينة والنظام الاقتصادي، ولأنّ موضوعيا يتمحور حول دور الضبط الإداري في حماية البيئة سنركز على العناصر التي تخدم حماية البيئة[12]. وهو ما سنحاول التعمق فيه أكثر فيما يلي:

1.2.2 مفهوم بالضبط الإداري:

يقصد بالضبط الإداري بأنّه وظيفة من أهم وظائف الإدارة تتمثل أصلا في المحافظة على النظام العام بعناصره الثلاثة: الأمن العام، الصحة العامة والسكينة العامة، عن طريق إصدار القرارات اللائحية والفردية واستخدام القوة المادية، مع ما يستتبع من فرض قيود على الحريات الفردية تستلزمها الحياة الاجتماعية[13].

وعطفا على ما سبق، تفرض السلطة المختصة مجموعة من القواعد على الأفراد والمؤسسات بمناسبة مزاولتهم لنشاط معين توخيا لضبط النظام وتنظيم المجتمع المحلي تنظيما وقائيا عبر مختلف الأساليب الإستراتيجية لحماية أفضل للمجال البيئي[14]. كما سنوضحه أكثر فيما يلي:

1.1.2.2 الصفة الوقائية:

يتميز الضبط الإداري بالطابع الوقائي، فالقرارات المتخذة في مجال الضبط الإداري تهدف إلى منع وقوع الاضطرابات والمخاطر باتخاذ الإجراءات الضرورية مسبقا أي قبل الإخلال بالنظام العام[15].

2.1.2.2 الصفة الانفرادية للضبط الإداري:

يأخذ الضبط الإداري في جميع الحالات شكل الإجراء الانفرادي أي شكل أوامر تصدر من السلطة الإدارية أي القرارات الإدارية سواء كانت قرارات فردية أو تنظيمية مثل الأمر يمنع التجمهر، الأمر بغلق محل تجاري، فموقف المواطن إذن اتجاه أعمال الضبط الإداري هو الامتثال للإجراءات التي اتخذتها الإدارة في هذا الإطار وفقا لما يحدده القانون وتحت رقابة السلطة القضائية[16].

3.1.2.2 الصفة التقديرية:

السلطة التقديرية أمر يتصل بتطبيق القواعد القانونية ومن ثمة فإنها ترجع بالدرجة الأولى إلى موقف المشرع عند سن القواعد القانونية؛ فالإدارة تتمتع بقسط من حرية التصرف عندما تمارس اختصاصاتها القانونية[17]، فعندما تقدر الغدارة أن عملا مت سينتج عنه خطر يتعين عليها التدخل قبل وقوعه، يقابله مبدأ الحيطة في المبادئ العامة لحماية البيئة[18].

2.2.2 وسائل الضبط الإداري:

تستخدم سلطات الضبط الإداري المخولة للإدارة كأسلوب للحماية الفعالة للبيئة، نظرا للإمكانيات المادية والبشرية التي تتمتع بها، حيث تقوم باتخاذ إجراءات وأعمال إدارية وقانونية بهدف المحافظة على النظام العام[19] .

وقد صنف الفقه وسائل الضبط الإداري إلى نوعين: الوسائل القانونية والوسائل المادية، حيث يندرج ضمن الوسائل القانونية كل من اللوائح التنظيمية أو لوائح الضبط الإداري وكذا القرارات والأوامر الفردية الصادرة عن هيئات الضبط المحلية، أما الوسائل المادية فتتمثل فغي استخدام القوة الجبرية كحق التنفيذ المباشر للقرارات التنظيمية دون سبق الالتزام باللجوء إلى القضاء[20].

1.2.2.2 الوسائل القانونية:

يملك المشرع جانب من السبل الفنية المتعددة، يبغى من استخدامها حماية البيئة والحفاظ على عناصرها من العبث والفساد والتلوث، وتتمثل التقنية في الوسائل التالية:

1.1.2.2.2 الحظر (المنع):

كثيرا ما يلجأ القانون لحماية البيئة إلى حظر الإتيان لبعض التصرفات التي يقدر خطورتها وضررها على البيئة، ومثال ذلك ما نصت عليه المادة 51 من القانون رقم 03-10: "يمنع كل صب أو طرح للمياه المستعملة أو رمي النفايات أيا كانت طبيعتها، وفي المياه المخصصة لإعادة تزويد طبقة المياه الجوفية وفي الآبار والحفر وسراديب جذب المياه التي غير تخصيصها".

كما يمنع تسويق المواد المنتجة للنفايات غير القابلة للانحلال البيولوجي، ويمنع كذلك استعمال المواد التي من شأنها أن تشكل خطرا على الإنسان لاسيما عند صناعة منتجات التغليف[21].

2.1.2.2.2 الأمر(الحضر):

غالبا ما يستخدم هذا الإجراء في سبيل إصلاح الأضرار التي تلحق بالبيئة من أجل إزالة الأضرار وإرجاع الحال إلى ما كان عليه، حيث يأمر رئيس المجلس الشعبي البلدي بتنفيذ تدابير الأمن التي تقتضيها الظروف ويعلم الوالي بها فورا، كما يأمر ضمن نفس الأشكال بهم جدران العمارات الآلية للسقوط مع احترام التشريع والتنظيم المعمول بهما[22]؛ لاسيما المتعلق بحماية التراث الثقافي[23].

3.1.2.2.2 التراخيص(الإذن):

يعتبر الترخيص الإداري من أكثر الوسائل الإدارية فعالية في رقابة النشاط الفردي والتحكم فيه، وتستخدم كلمة الترخيص في كثير من المجالات المختلفة، والتي من بينها الترخيص الإداري في المجال البيئي[24].

2.2.2.2 الوسائل المادية:

ويقصد بها مجموعة من الأعمال والإجراءات التي تقوم بها سلطات وهيئات الضبط الإداري ولا تقصد القيام بها توليد آثار قانونية معينة[25].

ومن أمثلة استخدام القوة المادية للمحافظة على النظام العام في مجال مكافحة التلوث، إطفاء الحرائق ولو كانت في الأماكن الخاصة، والاستيلاء على الأغذية الفاسدة المعدة للبيع لدى التجار، وإزالة ما يشغل أرصفة الشوارع من بضائع أو عوائق، ومن أمثلة استخدام القوة المادية أيضا حجز الآلة المحدثة للضجيج أو إزالة أي قطعة منها لجعلها غير صالحة للاستخدام أو مصادرتها مؤقتا أو نقلها إلى مخازن الإدارة المختصة[26].

ونظرا لشدة خطورة التنفيذ المباشر لأعمال وإجراءات الضبط الإداري على حقوق وحريات الأفراد والمواطنين فقد وضع القضاء الإداري قيودا شديدة على سلطات وهيئات الضبط الإداري في استعمال وممارسة امتياز التنفيذ المباشر ومن هذه القيود والشروط ما يلي:

- لا يمكن لهيئات ورجال الضبط الإداري تنفيذ أعمال وإجراءات الضبط الإداري تنفيذا مباشرا وجبريا، إلا إذا كانت هذه الإجراءات مشروعة وقانونية وإلا اعتبرت من أعمال الغصب والتعسف واستعمال السلطة.
- يجب أن لا تنفذ أعمال وإجراءات الضبط الإداري تنفيذا جبريا ومباشرا إلا إذا صادف مقاومة ومعارضة من طرف المخاطبين والمعنيين بهذه الإجراءات والأعمال الضبطية الإدارية وبعد إنذارهم وإعطائهم مهلة زمنية معقولة لتنفيذ الأوامر والإجراءات وذلك قبل استعمال القوة والتنفيذ المباشر.

- يجب أن يكون التنفيذ الجبري والمباشر لأعمال وإجراءات الضبط الإداري محددا ومقتصرا على الإجراءات اللازمة فقط لمواجهة المخاطر الداهمة والتي تعرقل تنفيذ قرارات وإجراءات الضبط الإداري.

هذا، وتخضع عملية التنفيذ الجبري والمباشر لأعمال وإجراءات الضبط الإداري لرقابة القضاء المختص[27].

3. الآليات القانونية البعدية لتدخل الجماعات الإقليمية لحماية البيئة :

إنّ معرفة مدى فعالية تدخل سلطات الضبط الإداري في ميدان حماية البيئة، يقتضي حتما تسليط الضوء على الجزاءات التي توقعها الهيئات الإداري على المخالفين لقواعد حماية البيئة في إطار صلاحيات المخولة لها قانونا في هذا المجال، ومن بين الجزاءات الإدارية نجد الوقف أو الغلق، الإنذار والتنبيه، كما يمكن أن يكون بإلغاء أو سحب الترخيص[28].

عطفا على ما سبق، للجماعات الإقليمية الحق في استخدام القوة دون الحاجة إلى الاستعانة بالقضاء وتنجب إجراءاته البطيئة التي لا تتلاءم مع الطبيعة الخاصة للبيئة، بهدف منع أي اختلالات على النظام العام عبر إجبار الأفراد والمؤسسات الامتثال لأحكام القوانين والتنظيمات، وهنا يستوجب التنويه أنه لا يجوز لها ذلك إلاّ في حالات الضرورة الملحة بنص قانوني[29].

وفي ذات السياق، ونظرا للخطورة الإجراءات التي يمكن اتخاذها فقد وضعت العديد من القيود والشروط، أبرزها عدم القدرة على التنفيذ الجبري المباشر إلاّ إذا كانت قانونية، وبمناسبة معارضة من قبل المخاطبين بها، ناهيك عن ضرورة اقتصاره على مواجهة الخطر الداهم على البيئة[30]. كما سنوضحه فيما يلي:

1.3 الإنذار (الإعذار):

يتمثل الإنذار في مدى خطورة المخالفة وجسامة الجزاء الذي يمكن أن يوقع في حالة عدم الامتثال، وغالبا ما تتمثل عاقبة الاستمرار في المخالف رغم الإنذار في توقيع جزاءات أخرى إدارية أشد كغلق أو إلغاء الترخيص[31]، فنجد بعض تطبيقات لهذا الأسلوب في قانون حماية البيئة رقم 03-10، في

حالة استغلال المنشآت المصنفة وما ينجم عنها من أخطار، حيث يقضي النص بأنه عندما تنجم عن استغلال منشأة غير واردة في قائمة المنشآت غير المصنفة إخطارات أو أضرارا تمس بالمصالح المذكورة في المادة 18 [32]، من نفس القانون وبناء على تقرير من مصالح البيئة يعذر الوالي المستغل ويحدد له أجلا لاتخاذ التدابير الضرورية لإزالة الأخطار والأضرار المثبتة[33].

2.3 وقف النشاط:

جرت العادة أن ينصب وقف النشاط على تلك المؤسسات الصناعية، تأسيسا لتأثيرها السلبي الخطير على أحد مجالات البيئة؛ لاسيما تلك المنبعثة منها مواد كيميائية أو شحوم زيتية المؤثرة على المحيط البيئي مباشرة، ومنه فهو إجراء يلجأ إليه في حالة وقوع خطر ظاهر سببه ممارسة مشروعات صناعية[34].

يعرف بأنّه وقف العمل أو النشاط المخالف والذي بسببه تكون المنشأة ارتكبت عملا مخالفا للقوانين واللوائح، وهو جزاء إيجابي يتسم بالسرعة في الحد من التلوث والإضرار بالبيئة، لكنه يبيح لجهة الإدارة الحق في استخدامه بمجرد أن يتبين لها أي حالة تلوث، وذلك دون انتظار لما ستسفر عنه إجراءات المحاكمة في حال اللجوء إلى القضاء[35].

ومن بيم التطبيقات لعقوبة الإيقاف التي أوردها المشرع الجزائري، نجد ما نص عليه المرسوم التنفيذي 06-198 الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، من خلال نص المادة 48 منه، الذي جاء فيها أن للوالي إعذار مستغل المؤسسة المصنفة بضرورة إيداع تصريح أو طلب الرخصة أو مراجعة بيئية ودراسة خطر، وإذا لم يقم المستغل بتسوية وضعية في أجل سنتين من تاريخ صدور المرسوم، ويمكن للوالي المختص إقليميا أن يأمر بغلق المؤسسة، وعقوبة الوقف قد تكون نهائية أو مؤقتة[36].

3.3 سحب الرخص:

لعل أشد الجزاءات الإدارية التي يمكن توقيعها على المسبب في تلويث البيئة هو إلغاء تراخيص هذه المشروعات[37]، ويعرف السحب الإداري أنه تجريد القرار الإداري من قوته القانونية بالنسبة للماضي والمستقبل عن طريق السلطة الإدارية المختصة[38]، كما أنّ سلطة الإدارة التقديرية في إلغائها ضعيفة أيضا،

ويحدد لها القانون حالات إلغاء الرخصة كما يحدد لها شروط منحها وعادة ما تتركز أسباب إلغاء تراخيص المشروعات أو المحال العامة في الأمور التالية:

- إذا أصبح استمرار تشغيل المشروع خطر داهم على الأمن أو الصحة العامة أو البيئة يتعذر تداركه.
- إذا أصبح المشروع غير مستوف للاشتراطات الأساسية الواجب توفرها فيه وكثير من هذه الاشتراطات يتعلق بحماية البيئة.[39]

إن جزاء سحب التراخيص له تطبيقات في تشريعات حماية البيئة ومن بينها ما جاء به المرسوم 93-160 الذي ينظم النفايات الصناعية السائلة[40]، حيث نصت المادة 11 في فقرتها الثانية (02) أنّه في حالة اتخاذ التدابير التي تجعل التصريف مطابق لمضمون الرخصة بعد إنذار الوالي المختص صاحب الشأن فإنّه يتعرض إلى سحب الترخيص.

4. خاتمة:

وفي ختام هذه الدراسة؛ فقد تبين الدور الهام والمتميز للجماعات الإقليمية في التحكم في مختلف الإشكالات البيئية ذات الطبيعة الخاصة وما ينتابها من تدهورات، انطلاقا من أنّها صاحبة الاختصاص الأصيل في تنزيل مختلف الأحكام القانونية المسندة لها بما تراه مناسبا من إجراءات من جهة، وانسجاما مع ما تفرضه حماية البيئة من ضرورة التواجد في الأماكن التي يحتمل وقوع بها تهديدات على البيئة، سواء قبل وقوع الضرر أو بعده في الجهة المقابلة.

ومن جملة ما أمكننا التوصل إليه في هذه الدراسة النقاط التالية:

- استوجب واقع الحال لمواجهة التهديدات البيئية حتى لا تدفعها لدركات أسفل وجود كيان قوي قاعدي (الجماعات الإقليمية) لتفعيل السياسة العامة البيئية في الجزائر بعد فشل سياسة الحماية من الأعلى؛

- إسهاما من المشرع البيئي في إتاحة المجال للجماعات الإقليمية في التدخل لحماية البيئة مكنها من العديد من الآليات المختلفة والمعروفة؛

– بين المشرع البيئي الآليات الجوهرية المسندة للجماعات الإقليمية في الغطاء القانوني البيئي، بدأ بضرورة التدخل القبلي قبل وقوع الأضرار على البيئة إما باتخاذ نشاط إيجابي أو اتخاذ نشاط سلبي؛

– إنّ الحاجة لبيئة لائقة وبلوغ لخدمات بيئية ذات جودة فرض على الجماعات الإقليمية الاعتماد على أسلوب التنظيم القائم على التنبؤ والاستعداد الاستشرافي لبلوغ الأهداف البيئية والبدائل السليمة التي تحققها عبر تبني آليات التخطيط البيئي المحلي؛

– انطلاقا من العلاقة المترسخة بين التنظيم والرقابة، استوجب على الجماعات الإقليمية المرافقة بنشاط سلبي قبلي (الضبط البيئي الوقائي) كأبرز سبيل للتتبع مدى تحقيق الغايات المنشودة في المخططات البيئية المحلية؛

– المختص الدارس للغطاء القانوني البيئي سوف يبصر مضي المشرع البيئي لتوسيع مدى تدخل الجماعات الإقليمية في حماية البيئة لاسيما في مسألة الردع وإقامة الجزاءات على المعتدين بعد وقوع الضرر البيئي.

– نظرا لقيمة العليا التي تمتاز بها البيئة عن باقي القيم الأخرى حاول المشرع البيئي تخويل الجماعات الإقليمية العديد من الآليات الإجرائية التي تتناسب والطبيعة الخاصة لمهددات البيئة، سواء قبل وقوع الأضرار أو بعد وقوعها.

هذا وتوصي الدراسة ببعض التوصيات لتفعيل حضور الجماعات الإقليمية بشكل فاعل مستقبلا. كما سنوضحه فيما يلي:

– ضرورة وجود منتخبين محليين ذو كفاءة وخبرة في المجال البيئي حتى يتسنى لهم الاستطاعة على تنزيل مختلف الآليات القانونية لحماية البيئة الموجودة؛

– حتمية تنظيم دورات تكوينية للمنتخبين المحليين وموظفي المصالح البيئية لتبيان كيفيات تنصيب مختلف الإجراءات الخاصة بالبيئة ومناقشة المستجدات القانونية للوصول لفعالية الأحكام القانونية المنتظرة؛

– على المشرع البيئي لملمة شتات مختلف الآليات القانونية لحماية البيئة في قانون الخاص بحماية البيئة، والحسم بشأنها بمصطلحات دقيقة غير فضفاضة؛

– ضرورة المضي نحو ترقية التدخل المحلي في مجال وانتهاج أساليب تشاركية مع مختلف الفاعلين لاسيما المجتمع المدني؛

– ضرورة التركيز مستقبلا على رفع من درجات الوعي البيئي لدى أفراد المحليين والمؤسسات المسببة بشكل مباشر في تفاقم الحالة البيئة قبل تفعيل أي نص قانوني.

5. قائمة المراجع:

أولا– الكتب:

1– محمد مخنفر، الآليات القانونية لتسيير النفايات المنزلية، دار الأيام، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2020.

2– عبد الغاني لولو، الإتصال البيئي دراسة في الأساليب والممارسات، دار الحامد، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2020.

3– رمضان عبد المجيد، حماية البيئة في الجزائر دور الجماعات المحلية والمجتمع المدني، دار مجدلاوي، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2020.

4– أحمد لكحل، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، دار هومه، الطبعة الثانية، الجزائر، 2016.

5– تركية سايح، حماية البيئة في التشريع الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، القاهرة، 2014.

6– لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، طبعة ثانية، لباد للنشر والتزويع، الجزائر، 2007.

7– ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2004.

8– عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الثاني: النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000.

ثانيا–الأطاريح ورسائل:

I. أطروحات الدكتوراه:

1– وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007.

2- أسياخ سمير ، دور الجماعات الاقليمية في حماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ميرة عبد الرحمن، بجاية، 2015-2016.

II. رسائل الماجستير:

1- ختناش عبد الحق، مجال تدخل الهيئات اللامركزية في حماية البيئة في الجزائر واقع وأفاق، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010-2011

2- معيفي كمال، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2011.

3- دعموش فاطمة الزهراء، سياسة التخطيط البيئي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة مولودي معمري، تيزي وزو 2010.

4- بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2007.

III. مذكرات الماستر:

1- طهروست كمال، ناوي أحمد، آليات تدخل الجماعات الإقليمية في حماية البيئة، مذكرة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2012-2013،

ثالثا-المجلات العلمية:

1- محمد الأمين كمال، "الترخيص الإداري ودوره في المحافظة على النظام العام البيئي"، مجلة الفقه والقانون، عدد 02، نوفمبر 2012، المغرب.

رابعا- المدخلات:

1- صونية بن طيبة : مداخلة بعنوان" دور الجماعات المحلية في مجال التخطيط البيئي "، ملتقى وطني حول دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في ظل قانوني البلدية و الولاية الجديدين" يوم03 و04 ديسمبر

2012 ،مخبر الدراسات القانونية البيئة كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة 8 ماي 1945، قالمة، الجزائر.

2– بوقرط ربيعة، مداخلة بعنوان :" الضبط الإداري و دوره في حماية البيئة في ظل التشريع الجزائري"، الملتقى الدولي الثالث ، رهانات الأمن البيئي والتنمية المستدامة بين التشريعات الوطنية والمواثيق الدولية، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف 16/15 نوفمبر 2017، الجزائر.

خامسا–النصوص القانونية:

1– القانون رقم 01-20، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 77، صادر في 15 ديسمبر 2001.

2– القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية، العدد77، الصادرة في 15 ديسمبر 2001.

3– القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، الصادرة في 03 يوليو 2011.

4– قانون رقم 98-04، مؤرخ في 15 يونيو سنة 1998، يتعلق بحماية التراث الثقافي، الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية، العدد 44، الصادرة في 17 يونيو سنة 1998.

5- القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية، العدد 43، الصادرة في 20 جويلية 2003.

6–المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31 مايو 2006، الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، الصادرة في 04 يونيو 2006.

7– المرسوم التنفيذي رقم 93-160، المؤرخ في 10 يوليو سنة 1993، ينظم النفايات الصناعية السائلة، الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادرة في 14 يوليو 1993.

8- المرسوم تنفيذي رقم 07-205، مؤرخ في 30 يونيو سنة 2007، يحدد كيفيات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ومراجعته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 43، صادر في 01 يوليو سنة 2007.

الهوامش:

[1] – دعموش فاطمة الزهراء، سياسة التخطيط البيئي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة مولودي معمري، تيزي وزو 2010، ص.36.

[2] – صونية بن طيبة : مداخلة بعنوان" دور الجماعات المحلية في مجال التخطيط البيئي "، ملتقى وطني حول دور الجماعات المحلية في حماية البيئة في ظل قانوني البلدية و الولاية الجديدين" يوم3 ،4 ديسمبر 2012 ،مخبر الدراسات القانونية البيئة كلية الحقوق والعلوم السياسية جامعة 8 ماي 1945 ، قالمة ، غ م، ص. 3 .

[3] – وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة أبو بكر بلقايد، تلمسان، الجزائر، 2007، ص. 51.

[4] – القانون رقم 01-20، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 77، صادر في 15 ديسمبر 2001.

[5] – المادة 55، من القانون رقم 01-20، المتعلق بتهيئة الإقليم وتنميته المستدامة، السالف الذكر.

[6] – أسياخ سمير ، دور الجماعات الاقليمية في حماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه، تخصص قانون الجماعات الإقليمية، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة ميرة عبد الرحمن، بجاية، 2015-2016، ص. 97.

[7] – وناس يحي، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، مرجع سابق، ص. 60.

[8] – المرجع نفسه، ص. 61.

[9] – محمد مخنفر، الآليات القانونية لتسيير النفايات المنزلية، دار الأيام، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2020، ص.ص.64-65.

[10] – المادة 68 من القانون رقم 01-19.

[11] – المرسوم تنفيذي رقم 07-205، مؤرخ في 30 يونيو سنة 2007، يحدد كيفيات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ومراجعته، الجريدة الرسمية للجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، العدد 43، صادر في 01 يوليو سنة 2007.

[12] –بوقرط ربيعة، مداخلة بعنوان :" الضبط الإداري و دوره في حماية البيئة في ظل التشريع الجزائري "، الملتقى الدولي الثالث ، رهانات الأمن البيئي والتنمية المستدامة بين التشريعات الوطنية والمواثيق الدولية ، كلية الحقوق والعلوم السياسية ،جامعة حسيبة بن بوعلي الشلف 16/15 نوفمبر 2017.

[13] – ماجد راغب الحلو، القانون الإداري، الجامعة الجديدة للنشر، مصر، 2004، ص. 333.

[14] – عبد الغاني لولو، الإتصال البيئي دراسة في الأساليب والممارسات، دار الحامد، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2020، ص.ص. 117-118.

[15] – لباد ناصر، الوجيز في القانون الإداري، طبعة ثانية، لباد للنشر والتزويع، الجزائر، 2007، ص. 155.

[16] – المرجع نفسه، ص. 156.

[17] – بوقريط عمر، الرقابة القضائية على تدابير الضبط الإداري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون العام، جامعة قسنطينة، الجزائر، 2007، ص. 67.

[18] – رمضان عبد المجيد، حماية البيئة في الجزائر دور الجماعات المحلية والمجتمع المدني، دار مجدلاوي، الطبعة الأولى، عمان، الأردن، 2020، ص. 66.

[19] – عوابدي عمار، القانون الإداري، الجزء الثاني: النشاط الإداري، ديوان المطبوعات الجامعية، 2000، ص. ص. 35-36.

[20] – معيفي كمال، آليات الضبط الإداري لحماية البيئة في التشريع الجزائري، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون الإداري، تخصص قانون إداري وإدارة عامة، جامعة العقيد الحاج لخضر، باتنة، الجزائر، 2011، ص. 65.

[21] – ينظر:المادة 06 من القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية، العدد77، الصادرة في 15 ديسمبر 2001.

[22] – ينظر: المادة 89 فقرتين 02 و03 من القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتعلق بالبلدية، الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، الصادرة في 03 يوليو 2011.

[23] – قانون رقم 98-04، مؤرخ في 15 يونيو سنة 1998، يتعلق بحماية التراث الثقافي، الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية، العدد 44، الصادرة في 17 يونيو سنة 1998.

[24] – محمد الأمين كمال، "الترخيص الإداري ودوره في المحافظة على النظام العام البيئي"، مجلة الفقه والقانون، العدد 02، نوفمبر 2012، الجزائر، ص. 02.

[25] – عوابدي عمار، مرجع سابق، ص. 36.

[26] – طهروست كمال، ناوي أحمد، آليات تدخل الجماعات الإقليمية في حماية البيئة، مذكرة الماستر، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة عبد الرحمان ميرة، 2012-2013، ص. 48.

[27] – عوابدي عمار، مرجع سابق، ص. ص. 36-37.

[28] – خنتاش عبد الحق، مجال تدخل الهيئات اللامركزية في حماية البيئة في الجزائر واقع وأفاق، مذكرة الماجستير، كلية الحقوق والعلوم السياسية، جامعة قاصدي مرباح، ورقلة، 2010-2011، ص. 100.

[29] – أحمد لكحل، دور الجماعات المحلية في حماية البيئة، دار هومه، الطبعة الثانية، الجزائر، 2016، ص.196.

[30] – المرجع نفسه، ص.197.

[31] – طهروست كمال ، ناوي أحمد، المرجع السابق ، ص. 49.

[32] – تنص المادة 18 من القانون رقم 03-10 المؤرخ في 19 جويلية 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية، العدد 43، الصادرة في 20 جويلية 2003 على ما يلي: "تخضع لأحكام هذا القانون المصانع والورشات والمشاغل ومقالع الحجارة والمناجم بصفة عامة المنشآت التي يستغلها أو يملكها كل شخص طبيعي أو معنوي، عمومي 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 ".

[33] – ينظر: المادة 25 القانون رقم 03-10، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، السالف الذكر.

[34] – تركية سايح، حماية البيئة في التشريع الجزائري، مكتبة الوفاء القانونية، الطبعة الأولى، الإسكندرية، القاهرة، 2014، ص.ص. 152-154.

[35] – معيفي كمال، مرجع سابق، ص. 109.

[36] – ينظر: المادة 48 من المرسوم التنفيذي رقم 06-198 المؤرخ في 31 مايو 2006، الذي يضبط التنظيم المطبق على المؤسسات المصنفة لحماية البيئة، الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية، العدد 37، الصادرة في 04 يونيو 2006.

[37] – طهروست كمال ، ناوي أحمد، المرجع السابق ، ص. 51.

[38] – بزغيش بوبكر، مرجع سابق، ص 80.

[39] – طهروست كمال ، ناوي أحمد، المرجع السابق ، ص .52.

[40] – المرسوم التنفيذي رقم 93-160، المؤرخ في 10 يوليو سنة 1993، ينظم النفايات الصناعية السائلة، الجريدة الرسمية للجمهورية الديمقراطية الشعبية، العدد 46، الصادرة في 14 يوليو 1993.