مجلة الاقتصاد وإدارة الأعمال ISSN: 2572-0090
مجلد: 02 عدد: 06 (2018) 26-42

الخدمة العمومية البلدية في مجال تسيير النفايات المنزلية
"دراسة في ضوء القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات في الجزائر"

Municipal Public Services in Field of Household Waste Management
"Study in light of law 01-19 about Waste Management in Algeria"

أ. خدير أحمد [1]

الملخص:

تتعدد الخدمات العمومية التي تقدمها البلدية في إطار صلاحياتها، من أجل إيجاد حلول للمشاكل ذات المصلحة المحلية أو الإقليمية في المجالات الاقتصادية والاجتماعية والثقافية، ويعد تسيير النفايات المنزلية وما شابهها هو أحد مجالات تقديم الخدمات العمومية البلدية، وأحد المشاكل التي يقع على عاتق البلدية إيجاد حلول مناسبة لها.

لذلك تبحث هذه الورقة تسيير النفايات المنزلية وما شابهها في القانون الجزائري، باعتبارها خدمة عمومية بلدية، مُحاولة الإجابة عن إشكالية تتمحور حول الدور المنوط بالمنتخب المحلي البلدي في تسييرها طبقا لنص المادة 32 من القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات، ومراقبتها وإزالتها.

Abstract :

The municipal services provided by the Municipality are varied in their competence to find solutions to problemes of local or regional interest in the economic, Social and cultural fields. In this sense, the management of household waste is one of the provision angles of municipal public services and one of the problems that the municipality has to find suitable solutions.

Therefore, this paper examines the management of household waste in Algerian law as a public municipal service, attempting to answer a problem that revolves around the role of the local municipal office in running it as a public service in accordance with the enactment of Article 32 of law 01-19 on the management, control and removal of waste.

مقدمـــة:

يشكل نمو عدد السكان المتزايد وتطور المستوى المعيشي وتغير نمط الاستهلاك لدى المواطن، وكذا ظهور مصانع لتوفير معلبات ووسائل الأكل والشرب الجاهزة من صحون وأكواب وملاعق بلاستيكية وورقية غير قابلة للاستعمال مرة ثانية، أحد الأسباب الرئيسية في تزايد كمية النفايات المنزلية وتفاقم الظاهرة.

[1] جامعة أحمد دراية، أدرار، الجزائر.

بذلك أضحت مشكلة حقيقة تؤرق المسؤولين وتحظى باهتمام المشرعين في كافة دول العالم، وهو ذات الاهتمام الذي حظيت به من طرف المشرع الجزائري الذي جعل منها خدمة عمومية تتولى البلدية تقديمها للمواطنين على ترابها.

وعليه فإن هذه الورقة تبحث موضوع تسيير النفايات المنزلية وما شابهها في القانون الجزائري باعتبارها خدمة عمومية بلدية، مُحاولة الإجابة على إشكالية تتمحور حول طبيعة الخدمة العمومية البلدية في هذا المجال، وذلك من خلال الوقوف على ماهية هذه الخدمة العمومية، وتحديد مجالات تدخل البلدية للقيام بصلاحيتها في تسيير هذا النوع من النفايات.

لذلك تطرح هذه الدراسة التساؤل التالي: ما الدور المنوط بالبلدية في مجال تسيير النفايات المنزلية باعتبارها خدمة عمومية ؟

وللإجابة على هذه الإشكالية ارتأينا تقسيم الدراسة إلى مبحثين، منتهجين في ذلك منهجا وصفيا تحليليا، تم من خلالهما معالجة الأحكام الخاصة بالنفايات المنزلية (المبحث الأول)، ثم مجالات تدخل البلدية لتسيير النفايات المنزلية ومعالجتها (المبحث الثاني).

المبحث الأول: أحكام خاصة بالنفايات المنزلية وما شابهها.

إن دراسة هذا المبحث تقتضي منا تناول مفهوم النفايات المنزلية وما شابهها (المطلب الأول)، ثم تسيير النفايات المنزلية باعتبارها خدمة عمومية بلدية، تتولى البلدية تقديمها والقيام بها تلبية لحاجات المواطنين على إقليمها (المطلب الثاني).

المطلب الأول: مفهوم النفايات المنزلية وما شابهها.

إن التعريف بالنفايات المنزلية بصفة خاصة يقتضي منا أساسا التعريف بالنفايات بصفة عامة من حيث اللغة (الفرع الأول) ومن حيث الاصطلاح (الفرع الثاني).

الفرع الأول: تعريف بالنفايات: تأخذ كلمة "نفاية" معنيين معنى لغوي ومعنى اصطلاحي وهو ما يأتي تفصيله فيما يلي.

أولا/ المعنى اللغوي للنفايات.

النفايات لغة جمع لكلمة "نفاية" وهي مشتقة من كلمة " النُفى" وهي كل ما أَبْعِدَ من الشيءِ لرداءته [1]، ولقد جاء في لسان العرب لابن منظور:" النُفاية بالضم ما نفيته من الشيء لرداءته"[2] ، ونفاية الشيء أي بقية وفضلة، أو ما زاد عن الحاجة، و جاء في المعجم الوسيط أن النفَايَةُ : "ما أَبْعِدَ من الشيءِ لرداءته، والنُّفَايَةُ بقيّةُ الشيء : ونُفَايةُ المطر: رَشاشُه ويقال :"هو من نُفَايات القوم: أي من رُذائلِهم"[3].

ثانيا/ المعنى الاصطلاحي للنفايات

اختلف الفقه في إيجاد تعريف موحد للنفايات، وهو الوضع نفسه الذي وجد في التشريعات الوطنية والاتفاقيات الدولية، وذلك وفقاً للمعيار الذي يتم من خلاله التركيز على هذه النفايات.

فلقد عرف بعض من الفقهاء النفاية بأنها: أي مادة لم يعد لها قيمة في الاستعمال، أما إذا أمكن إعادة استخدام أحد أجزاءها أو مركباتها مرة أخرى فلا يمكن أن يطلق عليها نفاية، كما عرفها البعض الآخر بأنها مواد أو أشياء يتم التخلص منها أو يزمع التخلص منها أو يلزم التخلص منها طبقا لأحكام القانون الوطني.[4]

وعرفها خبراء البنك الدولي بأنها شيء متحرك ليست له فائدة مباشرة حاليا ويجب نبذه مؤقتا[5].

أما عن تعريفات النفايات في التشريعات الوطنية فقد اختلفت وفقا للمعيار المعتمد من طرف المشرع، أكان معيارا موضوعيا- ماديا- أم قانونيا، أم تعريفا يجمع مابين المعيارين الموضوعي والقانوني.

01- المعيار المادي أو الموضوعي:

[1] – ينظر في ذلك "معجم المعاني الجامع – معجم عربي عربي" الموقع: www.almaanmy.co/ar/dict/ar-ar

[2] – إبن منظور جمال الدين محمد بن مكرم الأنصاري، لسان العرب، الجزء العشرون، الدار المصرية للتأليف والترجمة، ص. 210.

[3] – ينظر "معجم المعاني الجامع – معجم عربي عربي" المرجع السابق.

[4] – خالد السيد المتولي محمد، ماهية المواد والنفايات الخطرة في القانون المصري، دراسة مقارنة، المجلة المصرية للقانون الدولي، ص.ص. 107-199، العدد 63 ، 2007،ص. 123.

[5] – أحمد عد الوهاب، أسس تدوير النفايات ، الدار العربية للنشر والتوزيع، 1989، القاهرة، ص.

وقد أخذ بهذا المعيار على سبيل المثال التشريع العراقي الذي عرفها في المادة 10/02 من قانون حماية وتحسين البيئة رقم 27 لسنة 2009 بأنها:" المواد الصلبة أو السائلة أو الغازية غير القابلة للاستخدام أو التدوير الناجمة عن مختلف أنواع النشاطات "[1].

فحسب هذا التعريف فالنفايات هي كل المخلفات الناتجة عن عمليات الإنتاج أو التحويل أو الاستغلال أو الاستعمال أو الاستخدام.

فهو معيار يعتمد على تسجيل النفاية ضمن لائحة معينة حسب خصائصها ودرجة خطورتها[2].

ولقد أخذ المشرع الجزائري بهذا المعيار لتعريفه للنفايات في ظل قانون البيئة رقم 03/83 حيث عرفها بأنها: "... كل ما تخلفه عملية إنتاج أو تحويل أو استعمال وكل مادة أو منتوج، أو بصفة أعم كل شيء منقول يُهمل أو تخلى عنه صاحبه"[3].

02- المعيار القانوني:

ويسمى أيضا بالمعيار الذاتي، فالنفايات طبقا لهذا المعيار هي: كل الأشياء والمواد أو المنقولات المتخلى عنها أو يلزم صاحبها أو حائزها بالتخلص منها لاعتبارات صحية وبيئية.

وتأخذ بهذا المعيار ضمنا بعض التشريعات العربية التي لم تضع تعريفا قانونيا للنفايات، حيث تأخذ بما ورد من تعريفات للنفايات في اتفاقية بازل لعام 1989 أو أي من الاتفاقيات الأخرى ذات الصلة، على اعتبار أن هذه الاتفاقيات تعد نافذة التطبيق وجزء لا يتجزأ من النظام القانوني الوطني بمجرد التصديق عليها من طرف السلطة المختصة[4].

ومن بين المنظمات الدولية التي عرفت النفايات وفقا للمعيار القانوني، منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية في عدة قرارات أصدرتها بخصوص النفايات والنفايات الخطرة، من بينها التعريف الوارد في القرار الصادر عنها في الأول من فيفري 1984 بشأن نقل النفايات الخطرة عبر الحدود والقرار الصادر عنها في 05 مارس جوان 1986 بشأن تصدير

[1] - خالد السيد المتولي محمد، المخاطر البيئية، ماهية النفايات الخطرة دراسة في ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريعات البيئية العربية، المركز الدبلوماسي، 2015، ص.09.

[2] - الهادي مقداد، قانون البيئة، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة،2012، ص.238.

[3] - كما تنص المادة رقم 89 من القانون 83-03، المتعلق بحماية البيئة المؤرخ في 05 فبراير 1983، ج.ر. رقم 06 الصادرة في 08 فبراير 1983.

[4] - خالد السيد المتولي محمد، المخاطر البيئية، ماهية النفايات الخطرة دراسة في ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريعات البيئية العربية، نفس المرجع والصفحة.

النفايات الخطرة من منطقة منظمة التعاون الاقتصادي والتنمية بأنه: "كل مادة تعتبر نفاية أو تعرف قانونا على أنها نفاية في البلد الذي توجد فيه أو توجه من خلاله أو عبره"[1].

كما أن اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود[2] عرفتها بأنها: "مواد أو أشياء يجري التخلص منها، أو ينوي التخلص منها، أو مطلوب التخلص منها، بناء على أحكام القانون الوطني"[3].

ولقد أخذت الاتفاقيات الإقليمية المبرمة تحت مظلة المادة 11 من اتفاقية بازل1989 بالمضمون نفسه للتعريف الوارد فيها والتي من بينها اتفاقية باماكو بشأن حظر استيراد النفايات الخطرة إلى إفريقيا والتحكم في نقلها عبر الحدود وإدارتها في داخل الدول الإفريقية، وبروتوكول أزمير بشأن منع التلوث بحر الأبيض المتوسط الناجم عن نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود، الموقع عليه في أكتوبر 1996[4].

أما على مستوى التشريعات الوطنية التي أخذت بالمعيار القانوني فنجد المشرع المصري الذي عرفها في قانون النظافة العامة لسنة 1967 واللائحة التنفيذية الخاصة به بأنها:" كافة الفضلات الصلبة أو السائلة التي يتخلى عنها الأفراد أو المساكن أو الشركات أو المؤسسات والمرافق العمومية أو وسائل النقل، وكل ما يتسبب التخلص منه في أضرار صحية أو نشوب حريق أو لمس بالنظافة أو جمالية المدينة أو القرية"[5].

كما ذهب في ذلك المشرع التونسي من خلال القانون 41 لسنة 1996 بشأن النفايات والتصرف فيها وإزالتها، إذ عرف النفايات بأنها:" كل المواد التي يتخلص منها حائزا أو ينوي التخلص منها أو التي يلزم بالتخلص منها أو بإزالتها بناء على أحكام هذا القانون"[6].

03- المعيار المختلط:

ما بين المعيار الموضوعي والقانوني يوجد المعيار المختلط، والذي يقوم على الجمع بين المعيارين السابقين، وهو معيار تأخذ به أغلب التشريعات الوطنية في تعريفها للنفايات، فنجد من التشريعات العربية المشرع الجزائري في المادة

[1]- خالد السيد المتولي محمد، ماهية المواد والنفايات الخطرة في القانون المصري، المرجع السابق، ص.131.

[2] - تم التوقيع عليها في تاريخ 22 مارس 1989 ودخلت حيز النفاذ في سنة 1992.

[3] - المادة (01/02) من اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود لعام 1989، أمانة اتفاقية بازل، ص 13. ينظر الموقع: http://www.basel.int

[4] - خالد السيد المتولي محمد، ماهية المواد والنفايات الخطرة في القانون المصري، نفس المرجع، ص.ص.131-132.

[5] - الهادي مقداد، المرجع السابق، ص.238.

[6] - خالد السيد المتولي محمد، المخاطر البيئية، ماهية النفايات الخطرة دراسة في ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريعات البيئية العربية، المرجع السابق، ص.10.

الثالثة من القانون رقم 01-19 لسنة 2001 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها[1]، حيث نصت على أن النفايات هي:" كل البقايا الناتجة عن عمليات الإنتاج أو التحويل أو الاستعمال وبصفة أعم كل مادة أو منتوج وكل منقول يقوم المالك أو الحائز بالتخلص منه أو قصد التخلص منه، أو يلزم بالتخلص منه أو بإزالته".

ولقد سار المشرع المغربي على المنهج نفسه، حيث عرف النفايات طبقا للمعيار المختلط من خلال القانون 00-28 المتعلق بتدبير النفايات والتخلص منها لعام 2006 والتي جاءت على غرار ما تم النص عليه في المادة 01/23 من القانون المغربي رقم 11 لسنة 2003 بشأن حماية وإصلاح البيئة، حيث نصت على تعد نفاية: "كل المخلفات والبقايا الناتجة عن عمليات استخلاص أو استغلال أو تحويل أو إنتاج أو استهلاك أو استعمال أو مراقبة أو تصفية وبصفة عامة كل المواد والأشياء المتخلى عنها أو التي يلزم صاحبها بالتخلص منها بهدف عدم الأضرار بالصحة والنظافة العمومية وبالبيئة"[2].

ونجد من التشريعات الأجنبية، تشريعات المملكة المتحدة، حيث عرف قانون التحكم في التلوث لعام 1974 النفايات بأنها: "

(أ) أي مادة تتألف من فضلات مادة أو منبثقة منها، أو أي فضلات أخرى غير مطلوبة ناشئة عن معالجتها.

(ب) أي مادة أو سلعة يكون مطلوبا التخلص منها عند كسرها، أو تلفها، أو تلويثها، أو فسادها". غير أن قانون حماية البيئة الصادر 1990 عرف النفاية بأنها:" أي مادة أو شيء من الفئات المدرجة في القائمة الثانية (ب) من هذا القانون يتخلى عنها أو ينوي أو مطلوب أن يتخلى عنها مالكها"[3].

كما نجد المشرع الفرنسي من بين المشرعين الذين أخذوا بالمعيار المختلط في تعريف النفايات، حيث جاء ذلك في المادة الأولى من قانون تدبير النفايات الصادر في 15 جويلية 1975 بأنها:" كل ما تبقى من عملية إنتاج أو تحويل أو استعمال، وكل شيء أو مادة أو منتوج أو بشكل عام كل أثاث متخلى عنه أو يهدف حائزه إلى التخلي عنه". وفي

[1] – القانون رقم 01-19 المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج.ر. رقم 77 الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2001.

[2] – ينظر : – خالد السيد المتولي محمد، المخاطر البيئية، ماهية النفايات الخطرة دراسة في ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريعات البيئية العربية، المرجع السابق، ص.10.

– الهادي مقداد، المرجع السابق، ص.238.

[3] – خالد السيد المتولي محمد، ماهية المواد والنفايات الخطرة في القانون المصري، المرجع السابق، ص.ص.168-169.

تعريف له جديد، يعتبرها بأنها كل مادة أو كل شيء أو كل أثاث بشكل عام يتخلص منه صاحبه أو له نية أو التزام للقيام بذلك [1].

وتجدر الإشارة إلى إن **المعيار المرجح**[2] في تحديد ماهية النفايات من المعايير المشار إليها سابقا، هو المعيار القانوني الذي أخذت به كل الاتفاقيات الدولية النافذة على المستوى الدولي والإقليمي في الأنظمة القانونية للدول المصادقة أو المنضمة إليها، كما أخذت به بعض التشريعات الوطنية العربية والأجنبية على حد سواء.

ولقد صنف المشرع الجزائري النفايات إلى ثلاثة أصناف تتمثل في:

- النفايات الخاصة بما فيها النفايات الخطرة، حيث تكون إزالتها وضمان تسييرها على عاتق منتجها و/ أو الحائزين لها[3].
- النفايات الهامدة، فيكون جمعها وفرزها ونقلها وتفريغها على عاتق منتجيها[4]
- النفايات المنزلية وما شابهها، فيكون تسييرها وفقا للمخطط البلدي الذي تعده البلدية من مرفق بلدي أو صاحب الامتياز[5].

وتأسيسا على ما سبق، يمكن القول أن اعتماد المعيار القانوني في تعريف النفايات بالنسبة للاتفاقيات الدولية والإقليمية وكذا في التشريعات الوطنية يساعد في تحديد ماهية النفاية بالنسبة للأعضاء في اتفاقية ما أو المشرع الوطني لدولة ما، على اعتبار الاختلاف الوارد فيما يعد نفاية قد لا يعد كذلك مادامت إمكانية التدوير وإعادة التدوير ممكنة.

الفرع الثاني: تعريف النفايات المنزلية وما شابهها:

عالج المشرع الجزائري مشكلة التلوث الناجم عن النفايات المنزلية في الباب الثالث من القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها الصادر في 2001/12/12، وذلك تحت عنوان"النفايات المنزلية وما شابهها"، مبينا

[1]- الهادي مقداد، المرجع السابق، ص.238.
[2] - خالد السيد المتولي محمد، المخاطر البيئية، ماهية النفايات الخطرة دراسة في ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريعات البيئية العربية، المرجع السابق، ص.11.
[3] - المواد 16 و18 و19 من القانون 01-19.
[4] - المادة 37 من القانون 01-19.
[5]- ينظر المادتين (32 و33) من القانون 01 -19.

الجهاز الإداري المكلف بتسييرها في الفصل الأول ثم الأحكام العامة التي تحدد ماهية الخدمة العمومية البلدية في هذا المجال وكيفية تحسينها من خلال الفصل الثاني من هذا القانون .

ولقد عرف المشرع الجزائري النفايات المنزلية وما شابهها بأنها:" كل النفايات الناتجة عن النشاطات المنزلية وما يماثلها في الطبيعة والمكونات من نفايات مصدرها نشاط صناعي أو تجاري أو حرفي و غيرها"[1].

كما تعرف بأنها تلك المخلفات الناجمة عن الأنشطة المنزلية والأنشطة الاقتصادية والتجارية والحرفية البسيطة، بحيث تتشابه في غالبية مكوناتها وخصائصها وتتنوع مابين نفايات صلبة أو سائلة بحسب طبيعتها[2].

ويتألف هذا النوع من النفايات من مجمل النفايات المخلفة من التجمعات السكانية، وكذا النفايات الخاصة الخطرة، ومخلفات السيارات من بطاريات وعجلات ومخلفات الشوارع والأسواق والحدائق العامة، إضافة إلى النفايات الناجمة عن الحرف وممارسة التجارة [3].

وتجدر الإشارة إلى أن النفايات المنزلية قد تتضمن بعض أنواع النفايات الأخرى كالنفايات الخاصة الخطرة والنفايات الهامدة ونفايات الأنشطة العلاجية، والنفايات الصلبة والسائلة[4].

المطلب الثاني: تسيير النفايات المنزلية باعتبارها خدمة عمومية بلدية

تعد النفايات المنزلية ونظافة المحيط مشكلا حقيقيا يؤرق المسؤولين قبل المواطنين نتيجة عدم التفاعل من هذا الأخير مع نظافة المحيط[5]، لذا فقد أوكل المشرع الجزائري تسيير النفايات المنزلية وما شابهها إلى البلدية واعتبرها خدمة عمومية تسهر على القيام بها تجاه المواطنين المقيمين على إقليمها.

[1]- ينظر نص المادة (02/03) من القانون 01 -19.

[2]- الهادي مقداد، المرجع السابق، ص.239.

[3]- Gestion de déchets, guide pour les etablissements puplice d'enseignemenent supérieur ou de recherche, Center National de Recherche Scieontifique, Paris, France, 2002, p.09.

[4] - للمزيد ينظر المقال: نزار عبدلي، آليات تسير النفايات المنزلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، الجزء الأول العدد السابع، جامعة أم البواقي، جوان 2017، ص.ص.37-48.

[5] - زين الدين بومرزوق، الخدمة العمومية بين تطبيقات النصوص القانونية والواقع، الجماعات المحلية نموذجا، دار الكتاب العربي، ص. 19.

ولأن الحديث في هذا المطلب سيكون حول تسير النفايات باعتباره خدمة عمومية فسنتعرض إلى تعريف الخدمة العمومية (الفرع أول) ثم الأساس القانوني لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها باعتباره اختصاص أصيل للبلدية (الفرع ثاني).

الفرع الأول : تعريف الخدمة العمومية:

يعد تقديم الخدمة العمومية من صميم مهام المرفق العمومي، وإحدى الغايات التي أوجد من أجلها، بحيث يجب أن تكون لكافة المواطنين وبصفة دائمة دون انقطاع ومن دون مقابل[1].

ويقصد بالخدمة العمومية أنها:" تلك الحاجات الضرورية لحفظ الإنسان وتأمين رفاهيته والتي يجب توفيرها لغالبية الشعب والالتزام في منهج توفيرها على أن تكون مصلحة الغالبية من المجتمع هي المحرك الأساسي لكل سياسة في شؤون الخدمات بهدف رفع مستوى المعيشة للمواطنين "[2].

كما تعرف وفقا للقانون الإداري الفرنسي بأنها: " تلك التي تعد تقليديا خدمة فنية تزود بصورة عامة بواسطة منظمة عامة كاستجابة لحاجة عامة ويتطلب توفيرها أن يحترم القائمون على إدارتها مبادئ المساواة والاستمرارية والتكيف لتحقيق الصالح العام"[3].

ومن هنا يمكن القول، إن تعريف الخدمة العمومية يدل على تلك الرابطة القائمة بين الإدارة العامة الحكومية والمواطنين والتي تستهدف تلبية رغبات الأفراد وإشباع حاجاتهم من قبل المرفق العمومي.

وبناء على تعريف القانون الإداري الفرنسي للخدمة العمومية فإن تسيير نشاطاتها يقوم على مبادئ أهمها ما يلي:

- **مبدأ المساواة :** وهي مبدأ أساسي في تقديم الخدمة العامة كما أنه عامل من عوامل الديمقراطية الإدارية، يقتضي هذا المبدأ أن يحصل جميع أفراد المجتمع على الخدمة وأن تتشابه الضريبة والرسم في المواقع المتشابهة، وأن يدفع

[1] – زين الدين بومرزوق، نفس المرجع، ص.16.

[2] – العربي بوعمامة، رقاد حليمة، الاتصال العمومي والادارة الالكترونية، رهانات ترشيد الخدمة العمومية ، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، جامعة الوادي، العدد 09، ديسمبر 2014، ص.40.

[3] – المرسي السيد حجازي، اقتصاديات المشروعات العامة بين النظرية والتطبيق، الدار الجامعية،الاسكندرية، 2004، ص.29 .

الجميع بالطريقة نفسها ويحصلوا على جميع الضمانات[1]، دون تمييز بينهم بسبب الجنس أو اللون أو اللغة أو الدين أو المركز الاجتماعي أو الاقتصادي [2].

- **مبدأ الاستمرارية** : ويقتضي ضرورة استمرار المرفق في تقديم الخدمة العمومية بانتظام لمحتاجيها إضافة إلى ضرورة الحفاظ على الحد الأدنى في أداء بعض نشاطات الخدمة العمومية في حالات الإضراب الشرعي لعمال القطاع العمومي.

- **مبدأ التكيف لتحقيق الصالح العام:** لما كانت حاجات المجتمعات تتغير وتتطور مع مرور الزمن كان لزاما أن يتكيف محتوى الخدمة العمومية مع هذا التطور الاجتماعي والتقدم التقني، واحتياجات الأفراد داخل هذه المجتمعات[3].

الفرع الثاني: الأساس القانوني لتسيير النفايات المنزلية من طرف البلدية

إن القواعد المتعلقة بتسيير ومعالجة النفايات المنزلية وما شابها، قد وضعت بموجب القانون 01- 19 المؤرخ في 2001/12/12 والمتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، وكذا المرسوم التنفيذي رقم 07-378 المؤرخ في 1984/12/15 الذي يحدد كيفيات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره ومراجعته.

أولا/ تسيير النفايات خدمة عمومية بلدية

يعد تسيير النفايات المنزلية من صميم اختصاصات المجلس البلدي، وأحد مجالات الخدمة العمومية البلدية، التي تسعى من خلالها تلبية الحاجات الجماعية لمواطنيها في هذا المجال عن طريق جمعها ونقلها ومعالجتها عند الاقتضاء عن طريق مرفق عمومي، كما تسهر البلدية بمفردها أو من خلال اتفاقات شراكة ثنائية أو جماعية مع نظيراتها من البلديات، تعقدها حول التسيير الكلي أو الجزئي للنفايات المنزلية وما شابهها [4].

[1]– René CHAPUS : Droit Administratif Général. Tome1.15éme édition. Ed Montachrestion. Paris. 2001. P.608.

[2] – مريزق عدمان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، 2015، ص.18.

[33] – نفس المرجع ، ص. 19.

[4] – المادة 32 من القانون 01-19.

وفي حالات أخرى يمكن للبلدية، في إطار تسيير المرفق العمومي عن طريق الامتياز[1]، أن تسند تسيير كل النفايات المنزلية وما شابهها أو جزء منها إلى أشخاص طبيعيين أو معنويين خاضعين للقانون العام أو القانون الخاص طبقا للتشريع الذي يحكم الجماعات المحلية[2].

ومن أجل كفالة السير الحسن للخدمة العمومية[3] المبينة في المادة 32، نصت المادة 29 من القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات على إنشاء مخطط بلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها، وذلك تحت سلطة رئيس المجلس الشعبي البلدي.

ثانيا/ مضمون الخدمات العمومية المبينة في المادة 32 من القانون 01-19

نصت المادة 32 من القانون 01-19 على مجموعة من النشاطات العامة التي تشكل مضمون الخدمة العمومية في مجال تسيير النفايات المنزلية وما شابهها، حيث تتمثل فيما يلي:

- وضع نظام لفرز النفايات المنزلية وما شابها بغرض تثمينها،
- تنظيم جمع النفايات الخاصة الناتجة بكميات قليلة عن الأشغال المنزلية والنفايات الضخمة وجثث الحيوانات ومخلفات تنظيف الطرق العمومية والساحات والأسواق بشكل منفصل ونقلها ومعالجتها بطريقة ملائمة،
- وضع جهاز دائم لإعلام السكان وتحسيسهم بآثار النفايات المضرة بالصحة العمومية و/ أو بالبيئة والتدابير الرامية للوقاية من هذا الأثر.
- اتخاذ إجراءات حفزية بغرض تطوير وترقية نظام فرز النفايات المنزلية وما شابهها[4].

[1] – ينظر نص المادة 55 من قانون البلدية 10/11 الصادر في 22 يونيو 2011، التي أحالت على نص المادة 149 والتي تضمنت في فحواها مجموعة المصالح التي يمكن أن تكون محل تسيير عن طريق الامتياز، من بينها، النفايات المنزلية والفضلات الأخرى، ج.ر.ج، العدد 37 المؤرخة بتاريخ 03 يونيو 2011.

[2] – المادة 33 من نفس القانون .

[3] – وهو أحد المبادئ التي يقوم عليها تسيير المرفق العمومي، وقد نص عليه الدستور الجزائري في المادة 99 منه. للمزيد ينظر المادة 05/99 من دستور الجمهورية الجزائرية الديمقراطية الشعبية، المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 2016/03/06 المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج العدد 14، المؤرخة في 2016/03/07.

[4] – المادة 34 من القانون 01-19

المبحث الثاني : مجالات تدخل البلدية لتسيير النفايات المنزلية ومعالجتها

ترتبط مسألة حماية البيئة من التلوث بالمصلحة العامة، فهي تتصل بمجال السلطة العامة التي تتطلب قواعد قانونية تمكنها من فرض الحماية، وفي هذا الإطار تتدخل البلدية لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها من خلال وضع إطار تصوري لذلك (المطلب الأول) ووسائل قانونية من أجل كفالة التسيير الآمن والسليم بيئيا وصحيا (المطلب الثاني) .

المطلب الأول: المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية

يحظى التخطيط البيئي بأهمية بالغة في حماية البيئة وضمان استدامة عناصرها وذلك من خلال الدور الوقائي الذي يلعبه في مجال حماية البيئة من التلوث.

فيُعرف على أنه:" وضع برنامج زمني لاتقاء أو تخفيف المخاطر أو المشاكل البيئية التي قد تقع في المستقبل، وإزالة أو تلطيف آثار التلوث الذي أصاب البيئة في الماضي"[1] .

ويعتمد التخطيط على مقومات تجعل منه آلية ناجعة وفعالة متى توفرت، تتمثل في اللامركزية التخطيط، والمشاركة الشعبية، وتحقق الكفاءة المهنية والكفاية المالية وكذا افتراض التكامل فيما بينها[2].

وتتجه الإدارة الحديثة إلى انتهاج التخطيط كآلية لتسيير وحماية البيئة، كونه الأسلوب الأمثل في تأطير الأهداف وتحديد الأعمال والتوجهات الوطنية في هذا الشأن، فهو يقوم على التشاور والتنسيق بين مختلف المتعاملين والمتدخلين في المجال البيئي قصد البحث عن أفضل اتفاق وأحسن خيار لحماية البيئة بشكل عقلاني وفعال[3].

[1] – ماجد راغب الحلو، حماية البيئة في ضوء الشريعة ، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2015، ص.212.

[2] – ينظر في هذا الشأن: دعموش فاطمة الزهراء، سياسة التخطيط البيئي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق، تيزي وزو، 2010، ص.42.

[3] – علي سعيدان، حماية البيئة من التلوث بالمواد الإشعاعية والكيماوية في القانون الجزائري، دار الخلدونية، 2008، ص.240.

فهو أيضا يعد إحدى المستجدات البيئية التي جاء بها المشرع الجزائري في قانون البيئة 03-10[1]، والقانون الخاص بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها[2]، حيث أكد هذا الأخير على ضرورة اعتماد التخطيط البيئي على الصعيد الوطني والمحلي فيما يتعلق بالنفايات.

ففي مجال تسيير النفايات المنزلية ونظافة الشوارع والأماكن العمومية، تكلف البلدية بالسهر على ذلك في ضوء المهام والصلاحيات الموكلة لها، فلقد ألزمها المشرع طبقا لنص المادة 29 من القانون 01-19 بإعداد مخطط بلدي – قابل للمراجعة كل 10 سنوات[3]– يحدد كيفية تسيير النفايات على إقليم البلدية، تراعي فيه التوجهات العامة للمخطط الولائي للتهيئة، ويصادق عليه الوالي المختص إقليميا[4].

كما أكدت المادة 30 من القانون 01-19 على مضمونه، حيث يجب أن يحتوي أساسا على ما يلي:

- جرد كميات النفايات المنزلية وما شابهها والنفايات الهامدة المنتجة في إقليم البلدية مع تحديد مكوناتها وخصائصها،
- جرد وتحديد مواقع ومنشآت المعالجة الموجودة في إقليم البلدية،
- الاحتياجات فيما يخص قدرات المعالجة النفايات لا سيما المنشآت التي تلبي الحاجات المشتركة لبلديتين أو مجموعة بلديات مع الأخذ بعين الاعتبار القدرات المتوفرة،
- الأولويات الواجب تحديدها لإنجاز منشآت جديدة،
- الاختيارات المتعلقة بأنظمة جمع النفايات ونقلها وفرزها مع مراعاة الإمكانيات الاقتصادية والمالية الضرورية لوضعها حيز التنفيذ.

المطلب الثاني: التدابير الضبطية البلدية لمعالجة النفايات المنزلية

يهدف الضبط الإداري إلى حماية النظام العام والمحافظة عليه وإعادته إلى نصابه إذا اعتدي عليه، وينقسم الضبط الإداري إلى ضبط إداري عام[5] وضبط إداري خاص يقيمه المشرع بقوانين خاصة لتنظيم أنشطة معينة ويعهد به إلى

[1] – تنص المادة (05) من قانون 03-10 مؤرخ في 19 يوليو 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج، العدد 43، الصادر بتاريخ 20 يوليو سنة 2003، على:"تتشكل أدوات تسيير البيئة من:...– تخطيط الأنشطة البيئية التي تقوم بها الدولة... "

[2] – ينظر المواد: 12 و29 من القانون 01-19 .

[3] – المادة 09 من المرسوم التنفيذي رقم 07-205 المؤرخ في 30 يونيو 2007، يحدد كيفيات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره ومراجعته، ج.ر.ج. العدد 43 المؤرخة في 01 يوليو 2007.

[4] – المادة 31 / 02 من القانون 01-19.

[5] –ويقصد به تلك الإجراءات والقرارات المتخذة من قبل الإدارة في كافة المجالات لحماية النظام العام في المجتمع والمحافظة عليه بعناصره الثلاثة الأمن العام والصحة العامة والسكينة العامة.

سلطة إدارية خاصة بقصد تحقيق أهداف محددة[1]، كالضبط الإداري الخاص بحماية البيئة من التلوث، والذي يهدف إلى المحافظة على عناصر البيئة وحمايتها من مختلف أصناف التلوث، كالتلوث الناجم عن النفايات.

وفيما يتعلق بتسيير النفايات المنزلية، تمتلك البلدية وسائل قانونية من أجل كفالة التسيير الآمن والسليم بيئيا وصحيا لها، وتتمثل هذه الوسائل في التسيير المباشر (الفرع الأول) ، وعقود التسيير (الفرع الثاني).

الفرع الأول: التسيير المباشر للنفايات المنزلية وما شابهها

تقع مسؤولية تسيير النفايات المنزلية وما شابهها على عاتق البلدية، وذلك من خلال إنشاء مرفق عام يتولى جمعها ونقلها ومعالجتها في الحالات التي تقتضي ذلك، سواء كان ذلك بصفة انفرادية من بلدية واحدة أو من خلال اشتراك بلديتين أو أكثر في تسييرها جزئيا أو كليا[2].

وتجدر الإشارة هنا إلى أن إنشاء منشأة لمعالجة النفايات المنزلية وما شابهها، وقبل الشروع في عملها، يخضع إلى ترخيص من والي الولاية الذي تتبع لها البلدية إقليميا [3].

الفرع الثاني: عقود التسيير

وهنا يمكن للبلدية حسب دفتر شروط نموذجي، أن تعهد لأشخاص طبيعيين أو أشخاص معنويين خاضعين للقانون العام أو القانون الخاص، بعمليات تسيير النفايات المنزلية وما شابهها أو جزء منها ، وكذلك النفايات الضخمة والنفايات الخاصة الناتجة بكميات قليلة عن الأشغال المنزلية[4].

وبذلك يتيح القانون إمكانية الجمع ما بين التسيير عن طريق المرفق العام والتسيير عن طريق عقود الامتياز في حالة التسيير الجزئي للنفايات من خلال عقود الامتياز.

[1] – سه نكه رداود محمد، الضبط الإداري لحماية البيئة، دراسة تحليلية، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2012، ص.40.
[2] – المادة 32 من القانون 01-19.
[3] – المادة 42 من القانون 01-19
[4] – المادة 33 من القانون 01-19.

ويرجع اعتماد المشرع التسيير عن طريق عقود الامتياز إلى توجيهات البرنامج الوطني للتسيير المندمج للنفايات الحضرية الصلبة للمدن الكبرى 2002- 2004، الذي أوضح أن التسيير المباشر للنفايات من طرف البلديات أثبت فشله وعدم نجاعته في مختلف الدول، ونص على ضرورة الإسراع في التخلي عن تسيير النفايات من خلال المرفق العام والتوجه إلى تسييرها عن طريق عقود الامتياز[1].

وقصد تشجيع تطوير نشاطات جمع النفايات بما فيها النفايات المنزلية وفرزها ونقلها وتثمينها وإزالتها، تمنح الدولة امتيازات وإجراءات تحفيزية للمستمرين في هذا المجال[2].

خاتمة :

في ختام هذه الورقة البحثية، يتبين أن مشكلة النفايات المنزلية وما شابهها، تحظى باهتمام المشرع الجزائري من خلال توفير الإطار القانوني للمنظم لها، الذي من خلاله تحددت صلاحيات واختصاصات البلدية من أجل العمل على جمعها ونقلها ومعالجتها تفاديا للمخاطر المحتملة التي يمكن أن تسببها للبيئة و/أو الصحة الإنسانية.

فجعل من عملية جمع ونقل النفايات المنزلية ومعالجتها التزاما قانونيا يقع على البلدية مسؤولية القيام به، فتعمل على إعداد مخططا بلديا تحت سلطة رئيسها من أجل كفالة التسيير السليم والآمن لها، كما اعتبر تسيير النفايات المنزلية خدمة عمومية تسهر البلدية من خلالها على تلبية حاجات المواطنين داخل إقليما بحيث يرجع لها تحديد اختيار آليات تسييرها وكذا وضع البرنامج المناسب لعمليات الجمع والنقل والمعالجة إن اقتضى الأمر ذلك.

وقد أتاح القانون 01-19 المتعلق بتسيير النفايات للبلدية آليتان من خلالهما تتم عملية تسيير هذا النوع من النفايات، فيمكن للبلدية تولي ذلك بنفسها من خلال إنشاء مرفق عام يختص بتقديم هذه الخدمة العمومية، أو تعهد بذلك إلى أشخاص معنوية أو طبيعة في إطار عقود الامتياز، كما يمكن الجمع بين الآليتين إذا كان التسيير في إطار عقود الامتياز جزئيا.

وهنا نوصي بتفعيل واعتماد نهج الشراكة العمومية الخاصة، من أجل تسيير النفايات والعمل على الاستفادة منها باعتبارها موردا اقتصادي هام، وذلك من خلال رسكلتها وتثمينها.

[1] – وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة ابوبكر بلقايد، تلمسان، جويلية 2007،ص. 108.

[2] – المادة 52 من القانون 01-19.

قائمة المراجع:

01- المعاجم والقواميس:

- إبن منظور جمال الدين محمد بن مكرم الأنصاري، لسان العرب، الجزء العشرون، الدار المصرية للتأليف والترجمة.
- "معجم المعاني الجامع- معجم عربي عربي" الموقع:

www.almaanmy.co/ar/dict/ar-ar

02- الكتب:

- أحمد عد الوهاب، أسس تدوير النفايات ، الدار العربية للنشر والتوزيع، 1989، القاهرة.
- الهادي مقداد، قانون البيئة، الطبعة الأولى، مطبعة النجاح الجديدة، المغرب،2012.
- المرسي السيد حجازي، اقتصاديات المشروعات العامة بين النظرية والتطبيق، الدار الجامعية،الاسكندرية، 2004.
- زين الدين بومرزوق، الخدمة العمومية بين تطبيقات النصوص القانونية والواقع، الجماعات المحلية نموذجا، دار الكتاب العربي.
- ماجد راغب الحلو، حماية البيئة في ضوء الشريعة ، دار الجامعة الجديدة، الاسكندرية، 2015.
- مريزق عثمان، التسيير العمومي بين الاتجاهات الكلاسيكية والاتجاهات الحديثة، الطبعة الأولى، جسور للنشر والتوزيع، 2015.
- سه نكه رداود محمد، الضبط الإداري لحماية البيئة، دراسة تحليلية، دار الكتب القانونية، دار شتات للنشر والبرمجيات، مصر، 2012.
- علي سعيدان، حماية البيئة من التلوث بالمواد الإشعاعية والكيماوية في القانون الجزائري، دار الخلدونية، 2008.
- خالد السيد المتولي محمد، المخاطر البيئية، ماهية النفايات الخطرة دراسة في ضوء الاتفاقيات الدولية والتشريعات البيئية العربية، المركز الدبلوماسي، 2015.

03- الرسائل العلمية:

- دعموش فاطمة الزهراء، سياسة التخطيط البيئي في الجزائر، مذكرة لنيل شهادة الماجستير في القانون، فرع تحولات الدولة، جامعة مولود معمري، كلية الحقوق، تيزي وزو، 2010.
- وناس يحيى، الآليات القانونية لحماية البيئة في الجزائر، رسالة دكتوراه في القانون العام، جامعة ابوبكر بلقايد، تلمسان، جويلية 2007.

04- المجلات العلمية:

– العربي بوعمامة، رقاد حليمة، الاتصال العمومي والادارة الالكترونية، رهانات ترشيد الخدمة العمومية ، مجلة الدراسات والبحوث الاجتماعية، جامعة الوادي، العدد 09، ديسمبر 2014.
– نزار عبدلي، آليات تسير النفايات المنزلية في الجزائر، مجلة العلوم الإنسانية، الجزء الأول العدد السابع، جامعة أم البواقي، جوان 2017.
– خالد السيد المتولي محمد، ماهية المواد والنفايات الخطرة في القانون المصري، دراسة مقارنة، المجلة المصرية للقانون الدولي، الجمعية المصرية للقانون الدولي، مصر، العدد 63 ، 2007.

05- النصوص القانونية:

– الدستور الجزائري المعدل والمتمم بالقانون رقم 16-01 المؤرخ في 06 مارس 2016 المتضمن التعديل الدستوري، ج.ر.ج العدد 14، المؤرخة في 07 مارس 2016.
– القانون رقم 83-03، المتعلق بحماية البيئة المؤرخ في 05 فبراير 1983، ج.ر.العدد 06، الصادرة في 08 فبراير 1983.
– القانون رقم 01-19، المؤرخ في 12 ديسمبر 2001، المتعلق بتسيير النفايات ومراقبتها وإزالتها، ج.ر. رقم 77 الصادرة بتاريخ 15 ديسمبر 2001.
– القانون رقم 03-10 مؤرخ في 19 يوليو 2003، المتعلق بحماية البيئة في إطار التنمية المستدامة، ج.ر.ج، العدد 43، الصادر بتاريخ 20 يوليو سنة 2003.
– القانون رقم 11-10 المؤرخ في 22 يونيو 2011، المتضمن قانون البلدية، ج.ر.ج، العدد 37 المؤرخة بتاريخ 03 يونيو 2011.
- المرسوم التنفيذي رقم 07-205 المؤرخ في 30 يونيو 2007، يحدد كيفيات وإجراءات إعداد المخطط البلدي لتسيير النفايات المنزلية وما شابهها ونشره ومراجعته، ج.ر.ج. العدد 43 المؤرخة في 01 يوليو 2007.
- اتفاقية بازل بشأن التحكم في نقل النفايات الخطرة والتخلص منها عبر الحدود لعام 1989.

06- باللغة الفرنسية:

- René CHAPUS, Droit Administratif Général. Tome1.15éme édition. Ed Montachrestion, Paris , France, 2001.
- Gestion de déchets, guide pour les etablissements puplice d'enseignemenent supérieur ou de recherche, Center National de Recherche Scieontifique, Paris, France, 2002.